

【防災・減災に向けた関連法制の改正①】 土砂災害防止法の改正と 土砂災害防止対策の推進に 向けた取り組みについて

国土交通省 水管理・国土保全局 砂防部砂防計画課 課長補佐 はやし たかすえ 林 孝標

1. はじめに

わが国は、国土の約7割を山地・丘陵地が占め、地質的にも脆弱で、梅雨期の集中豪雨、台風に伴う豪雨等により、土砂災害が全国各地で年平均で約1,000件も発生している。

このような状況に対し、砂防堰堤等のハード対策により安全を確保していくことと併せて各種のソフト対策を総合的に実施することが重要となってくる。

そこで、ソフト対策を推進するため、平成13年4月より、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（以下「土砂災害防止法」という）が施行され、同法に基づき、土砂

土砂災害防止対策基本指針の作成【国土交通省】

基礎調査の実施【都道府県】

- ・ 地形、地質、土地利用状況等を踏まえて、区域指定及び土砂災害防止対策に必要な調査を実施
- ・ 区域指定の案を図示する形でとりまとめ

※ 防災・安全交付金等により基礎調査費用の3分の1を交付

土砂災害警戒区域の指定【都道府県】

- ・ 土砂災害が発生した場合に、住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがある区域を指定

→ 情報伝達・警戒避難体制の整備【市町村等】

土砂災害特別警戒区域の指定【都道府県】

- ・ 土砂災害が発生した場合に、建築物に損壊が生じ、住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがある区域を指定

→ 開発行為に対する規制

図ー1 土砂災害防止法の概要



写真—1 広島市における土砂災害の状況

災害の恐れがある区域を明らかにし、当該区域内において、個別の箇所ごとに、土砂災害の特性を反映した警戒避難体制の整備を図る等の措置が講じられてきたところである（図—1 参照）。

しかしながら、昨年8月の広島市における集中豪雨においては、土砂災害166件（土石流107件、がけ崩れ59件）が発生し、死者74名、負傷者44名、家屋被害418戸等の甚大な被害が生じた（写真—1 参照）。

この災害等を通じて、従来の土砂災害防止対策について、①土砂災害警戒区域等の指定だけでなく基礎調査すら完了していない地域が多く存在し住民に土砂災害の危険性が十分伝わっていないこと、②土砂災害警戒情報が直接的な避難勧告等の基準にほとんどなっていないこと、③避難場所や避難経路が危険な区域内に存在するなど土砂災害からの避難体制が不十分な場合があること、などの課題が明らかとなった。

現在、国土交通省では、これらの課題に対応し、自治体や住民が的確な避難を判断できるような仕組みの構築に向けて取り組みを進めており、以下その概要等を紹介する。

2. 土砂災害防止法の改正について

土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の一部を改正する法律（以下「改正法」という）は、平成26年11月19日に公布

され、平成27年1月18日に施行された。また、土砂災害防止法に基づく「土砂災害防止対策基本指針」（以下「基本指針」という）についても、改正法と同じく平成27年1月18日に施行されている。

改正法の概要は次のとおりである（図—2 参照）。

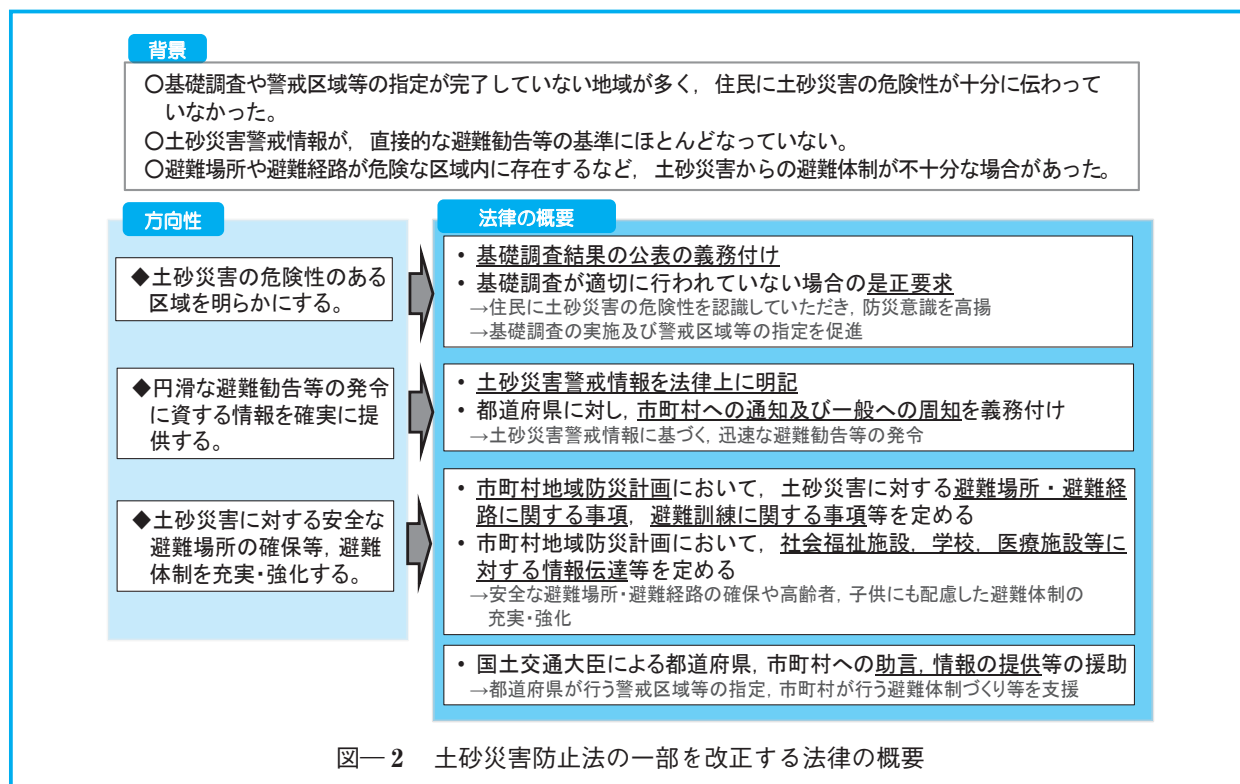
（1）基礎調査の実施および結果の公表について

都道府県は、おおむね5年ごとに、土砂災害が発生する恐れがある土地に関する地形、地質、降水等の状況や土地の利用の状況等に関する基礎調査を行い、その結果を踏まえ、都道府県知事は、土砂災害の恐れがある区域を土砂災害警戒区域等に指定することとされている。

土砂災害の恐れがある区域については、従来は、警戒区域等の指定を行う段階で初めて公表されており、基礎調査が終了しても警戒区域等の指定までの間、住民等は土砂災害の危険性を認識することができない状況にあった。

このため、今回の改正により、住民等に土砂災害の危険性を早期に認識してもらうために、都道府県に対し、基礎調査の結果について公表することを義務付けることとした。

また、基礎調査が適正に行われていない場合には、警戒区域等の指定も適正を欠くことになり、住民等の生命または身体に危害が生ずる恐れがあることから、国土交通大臣は、都道府県に対し、講ずべき措置の内容を示して是正の要求を行うこ



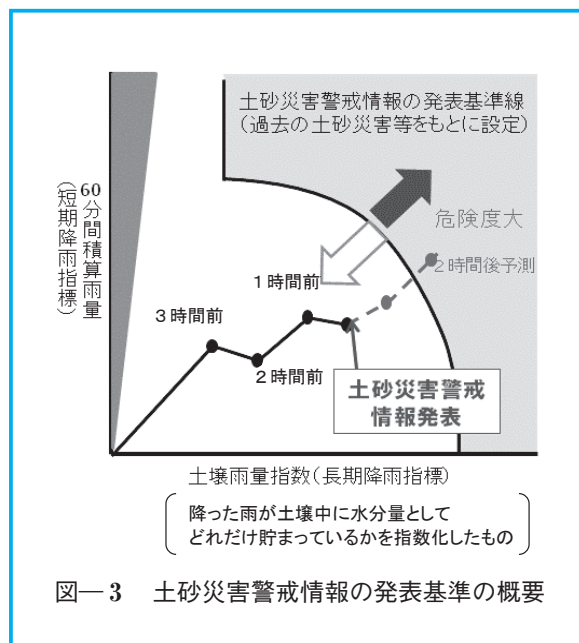
ととした。

(2) 円滑な避難勧告等の発令に資する情報の提供

都道府県と気象庁は、降雨による土砂災害の危険性が高まったときに市町村長が避難勧告等を発令する際の判断や、自主避難の参考となるよう、防災情報として、土砂災害警戒情報を共同で発表している（図一 3 参照）。同情報は、テレビ・ラジオや防災無線のほか、気象庁や各都道府県のホームページなどで確認できる。

しかしながら、従来は、市町村において、同情報を直接的な避難勧告等の基準としているものは少なかった。そこで、土砂災害警戒情報が今後はより一層活用されるよう、今回の改正では、土砂災害警戒情報を新たに法律上に位置付け、避難勧告等の発令に資する情報であることを明らかにするとともに、都道府県知事に対し、土砂災害警戒情報の関係市町村の長への通知および一般への周知を義務付けることとした。

また、土砂災害は、降雨後に時間が経過してから発生することもあり得ることから、避難勧告等の解除のタイミングの判断が難しいことを踏ま



え、市町村長が避難勧告等の解除のための助言を求めた場合には、国土交通大臣および都道府県知事が必要な助言を行うことを義務付けた。

(3) 避難体制の充実・強化

市町村防災会議が災害対策基本法に基づき策定する市町村地域防災計画には、警戒区域の指定が

なされた場合には、当該警戒区域ごとに、警戒避難体制に関する事項について定めるよう、従来から義務付けている。

今回の改正では、同計画に定める事項として、新たに次の事項を具体的に定めることにより、安全な避難場所の確保等、避難体制の充実・強化を図っている。

- ① 避難施設その他の避難場所および避難路その他の避難経路に関する事項
- ② 土砂災害に係る避難訓練の実施に関する事項
- ③ 警戒区域内に、社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設であって、利用者の円滑かつ迅速な避難を確保する必要があると認められるものがある場合にあっては、これらの施設の名称および所在地

なお、③の施設については、併せて、その利用者の円滑かつ迅速な避難を確保するために、土砂災害に関する情報、予報および警報の伝達に関する事項を定めることも義務付けている。

(4) 国による援助

国土交通大臣は、都道府県および市町村による土砂災害防止対策の推進に資するため、必要な助言、情報の提供その他の援助を行うよう努めなければならないこととした。

3.

土砂災害防止対策の推進に向けた取り組み

土砂災害防止法に基づく基礎調査や区域指定、その他土砂災害防止法に係る施策の推進について、今後の取り組みの概要を述べる。

(1) 基礎調査・区域指定の推進に向けた取り組み

昨今の土砂災害による甚大な被害を鑑みると、まずは、住民に土砂災害の危険性を知っていただくことが重要であり、土砂災害防止法に基づく基礎調査および区域指定を早急に進める必要がある。そのため、基本指針において都道府県は、お

おむね5年程度で基礎調査を完了させることを目標として、完了予定年も含めた実施目標を速やかに設定することとしている。また、都道府県は定期的に進捗状況を国に報告し、国は実施目標や進捗状況を公表するとともに、遅れている都道府県に対しては理由を確認した上で基礎調査の早期完了のため必要な措置を講ずるものとしている。

国土交通省としても基礎調査を進める都道府県に対して、防災・安全交付金に優先配分枠を設けて確実な実施を支援するほか、今般設置した土砂災害防止推進会議を積極的に活用して、国の有する地形データの提供や先進的な県の取り組み事例を紹介するなどの支援を行っていききたい。

また、住民に危険性を知っていただくためには、基礎調査結果の公表の方法も重要である。都道府県のホームページで閲覧できるようにすることは基本だが、地域の掲示板の活用や各戸配布、市町村の広報誌など、地域における適切な方法を検討することが必要である。

(2) 適切な避難勧告等の発令に向けた取り組み

これまで土砂災害警戒情報は、市町村長の避難勧告等の発令や住民の土砂災害の危険性の把握に資する情報として、活用されてきたところであるが、同情報を直接的な避難勧告等の発令基準としている市町村は限られていた。このため、基本指針では、土砂災害警戒情報が発表された場合、市町村長は直ちに避難勧告等を発令することを基本とした。なお、平成26年4月に内閣府より示された「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン（案）」においても、同情報を避難勧告等の発令の判断基準とすべき旨が記載されている。

都道府県においては、土砂災害警戒情報を関係市町村へ通知するに当たり、ファックスや電子メール等を活用し伝達されていたところであるが、あらかじめ担当者を明確にした連絡体制を整備するなどして確実に通知することが必要である。改正法では、一般へ周知することが都道府県に義務付けられたため、テレビ、ラジオ、インターネッ

ト等の活用や、市町村を通じた住民等への的確な周知など情報伝達体制の確立に努める必要がある。

避難勧告等を的確なタイミングで発令できるようにするためには、正確で分かりやすい情報を市町村に提供する必要がある。これまでは土砂災害警戒情報が発表されたときのみ、当該情報を市町村等に伝達していた都道府県が多いが、今後は、当該情報の発表の前後においても土壌雨量指数や降雨情報を時系列に提供するなど、市町村や住民に対して、できるだけ土砂災害の切迫性を伝えるように努める必要がある。

土砂災害警戒情報の発表単位については、市町村単位を基本としているが、市町村長が避難勧告を発令する上で、対象地域を的確に判断できるよう、都道府県が気象台と連携して、発表単位の細分化やメッシュ単位で提供していた情報を細分化することも検討する必要がある。

国土交通省としても、土砂災害警戒情報の伝達体制の強化や分かりやすい情報提供について、「都道府県と気象庁が共同して土砂災害警戒情報を作成・発表するための手引き」の改訂等を行い、地方自治体を支援していきたい。

また、避難勧告等解除の判断に際しては、市町村長は国土交通大臣や都道府県知事に助言を求めることができることとなった。これらの機関が助言を求められた場合には、カメラ画像や雨量に関する情報など保有するリアルタイムの情報を提供するとともに、災害に対する専門的知見等から助言を行うこととなる。

さらに、大規模な土砂災害発生後は、国土交通省の緊急災害対策派遣隊（テックフォース）や国土技術政策総合研究所等の土砂災害に関する専門家を派遣し、現地調査等を行ってきたところであり、現地調査結果をもとに二次災害の危険性について情報提供するなど、引き続き市町村を支援していきたい。

(3) 避難体制の充実・強化に向けた取り組み

これまでも警戒区域の指定後は、警戒区域ごと

に、ハザードマップの作成・配布、地域防災計画における避難に関する事項の記載、情報伝達体制の確保などに取り組んできたところであるが、法改正を受けて、避難場所および避難経路や防災訓練、防災上の配慮を要する者が利用する施設の名称および所在地を市町村地域防災計画に定めることとしている。

避難場所については、警戒区域外の安全な避難場所を選定することが基本だが、そのような避難場所がない場合には、マンション等のできるだけ堅牢な建物を選定し、所有者等の理解を得て協定を結ぶなど地域の実情に応じた対応が必要である。

避難経路についても、土砂災害に対する安全性を確認して選定することが基本だが、全ての避難経路をあらかじめ選定することは困難な場合が多いと考えられる。その際には、まずは土石流などの恐れのある区域から回避する際の避難方向を示すなど、地域の実情に応じた対応が必要である。

避難訓練については、年1回以上を基本とし、ハザードマップ等を活用するとともに、土石流が流れてくると予想される区域や危険な急傾斜地から離れる方向に速やかに避難するなど、実践的な避難訓練となるよう工夫することが重要である。

土砂災害警戒区域内の社会福祉施設、学校、医療施設、その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設の名称および所在地、土砂災害に関する情報の伝達等に関する事項を市町村地域防災計画において定めることとしている。これらの施設に対しては、土砂災害防止施設の整備により安全性の確保を進めるとともに、要配慮者の円滑な避難を図るため、早い段階から情報提供ができる体制を整えるなど、ソフト・ハード両面の対策を講ずることが必要である。

ハザードマップの作成に当たっては住民の参加を得ることや、作成と併せて災害対策基本法に基づく地区防災計画の計画提案制度を周知・活用するなどにより、土砂災害に対する住民等の関心を高め、理解および危機意識の向上を図ることが重要である。また、作成したハザードマップは住民

だけでなく地域への通勤者や滞在者などにも周知するため、ポータルサイト等を利用した分かりやすいホームページの作成に努めることが望ましい。

国土交通省としても避難体制の充実・強化に向けて、警戒避難に関するガイドラインの充実等を通して、市町村を支援するとともに、防災上の配慮を要する者が利用する施設の立地状況やハード対策の状況、ハザードマップの作成状況について、定期的にとりまとめて把握することを予定している。

(4) 避難勧告等の発令時に住民がとるべき行動の周知

土砂災害は命を脅かす危険が多い災害である。避難勧告等の発令時には、危険な区域から一刻も早く立ち退き避難を行うことが必要であるが、地域によって土砂災害の形態や規模が大きく異なることや、夜間や大雨時など、避難時の状況によっても、とるべき行動が変わってくると考えられる。

例えば、土砂災害の発生の恐れが高まり一刻も早く立ち退き避難を行う必要がある場合は、土石流の流れてくると予想される区域や危険な急傾斜地から離れる方向に避難することが重要である。

また、小規模な急傾斜地の崩壊等が想定される区域の戸建住宅において、立ち退き避難の余裕がない場合や、立ち退き避難を行うことが危険な状態となっている場合は、急傾斜地の反対側の2階

以上に屋内避難することも考えられる。

このように、避難勧告等が発令された場合の行動については、住民自身が状況に応じた適切な判断を行えることが重要であり、そのためには、国、都道府県、市町村が連携して、土砂災害警戒情報等の各種情報や地域の土砂災害の危険性などに関する正しい知識の普及に努めるとともに、命を守るために自ら判断して行動すべきことを周知していく必要がある。

4. おわりに

平成25年の伊豆大島や昨年の広島市における土砂災害など、局地的な豪雨により多数の死者を伴う甚大な被害が発生している。

本稿では、土砂災害防止法の改正をはじめ、今後の土砂災害防止対策の推進に向けた取り組みについて、ソフト対策を中心に記述した。

一方、これらの災害において砂防堰堤に代表される土砂災害防止施設が効果を発揮したことも報告されており、ハード対策を計画的・重点的に進め、地域の安全性を高めることはもちろんのこと、新たな課題への対応やより効果的な対策を追求することも必要である。そのためには、行政間の連携だけでなく、官・民が一体となり英知を結集して命を守るための取り組みを強化することが重要である。