

大規模土砂災害危機管理検討委員会

第 1 回委員会議事要旨

- 日 時：平成 18 年 9 月 7 日（木）17:00～19:00
- 場 所：砂防会館別館 3 階「霧島」
- 出席者：別紙のとおり
- 議 事：以下のとおり

1．開会

事務局より開会の宣言が行われた。

2．河川局長挨拶

門松河川局長より、大規模土砂災害に関して砂防行政の課題をもとにご指導いただきたく、

- ・新潟県中越地震では県と国の調整がうまくいかず、天然ダム形成から 11 日間の空白があったが、このようなことが起きないためにも今後、国と県の役割はどうあるべきなのか。
- ・妙見の大規模崩壊での皆川雄太君の救出では、地すべりの専門家のアドバイスが救援活動に役立ったが、専門家の権限と義務はどうあるべきなのか。
- ・ここ数年大規模土砂災害で経験した課題を議論いただき、方向性を出していただきたい。
- ・必要ならば、法的な整備も視野に入れながら検討していきたい。

旨の挨拶が行われた。

3．委員長選任

事務局一任の声があり、事務局案として水山委員を推挙したところ、全員一致により水山委員が委員長として選任された。

4．議事

(1)設立主旨について

事務局の牧野保全課長より設立主旨に関して、以下の説明が行われた。

- 最近の災害から警戒避難体制の整備以外にも、大規模土砂災害の準備段階から応急対策まで各段階における危機管理が重要な課題と認識している。

主なものとして、

- ・国の根幹的な土砂災害対策の中核をなす直轄事務所の役割はいかにあるべきか
- ・災害防止に貢献する砂防の専門家はどのようにあるべきなのか
- ・砂防ボランティアの役割はいかにあるべきか

が顕在化している。

- そのため、国と地方の役割分担を明確にした国土交通省の基本姿勢を整理、考えて行きたい。

本日の第 1 回検討委員会では現状と課題から委員の皆様から自由なご意見を頂き、次回以降議論を深め、最終的には大規模土砂災害危機管理指針の策定をめざしたい。

(2)大規模土砂災害の現状と危機管理に関する諸課題について

事務局西山保全調整官より資料の説明が行われ、各委員から以下の意見等を頂いた。

【意見】資料 4 p1-2「危機管理の考え方」は、準備段階を含めた各段階における危機管理の考え方を、土砂災害を想定した危機管理バージョンで作成していただきたい。

【質問】芋川のように県から要請があればすぐに直轄が動けるのか。時間や手続きの観点から何を根拠に国が直轄化事業としたのか。

【回答】芋川は国土交通省の防災業務計画に基づき県の支援として対応した。砂防法 6 条で対応したのではない。

【質問】砂防の土砂災害に対する危機管理の概念は、工事をする口実である砂防法第 2 条、6 条、直轄エリアがどうのこうのではなく、「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」に基づく警戒区域の中で、危険だからどうするのかという論法ではないか。

また、専門家の派遣内容は、誰が命令権、権限を持って、どんな人が、何をしたのかを書かなければ、何しに行ったのかわからないのではないかと。

【回答】従来からの砂防工事を念頭に置いたのでは、危機管理的な対応が不十分であったので、今後危機管理のあり方を考えていきたい。

専門家の派遣は、助言がどのように活用されるべきか、権限と責任はどうかを課題としてとらえ、整理したい。

【質問】岡谷市の場合、土石流発生後に専門家が派遣されているが、この場合の専門性の発揮とは具体的にどのような形で行われているのか。また、東横山の地すべりでは事前に派遣された専門家が予測を行っているが、事前の予測段階でどういう形でどういう人が関与していたのか。

具体的な支援内容が対応段階によってそれぞれどのようになっていたのか、それぞれの専門家派遣の中身が知りたい。

【回答】専門家の活動内容はいろいろと活動内容が違うので、具体的に説明できるようにしたい。

【意見】土砂災害対応は水害対応に埋もれて、おもてに出てこないところがある。水害と違って、土砂災害対応はどのような特徴があるのかを整理したほうがよい。

【意見】土砂災害は水害と比較して限定されたエリアで発生する。予測があって限られた地域内で発生する災害の対応をするという意味では、土砂災害の危機管理のやり方は有事対応に似ており、河川よりもやりやすいのではないかと。

【意見】災害対策基本法は市町村の対応を想定しており、国がどういうふうに関与するか不十分である。

【意見】災害対策基本法の中で、国や都道府県が広域的な対応をどういうふうに整えるかが必要である。災害対策基本法の足りない土砂災害部分に関しては特別な措置を、法制度を含めてつくれるかどうか検討する必要がある。その受け皿は、“砂防法”ではなく、“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”の方がすわりがよく、法の空白部分で、先見的に問題を投げ込んでいくことができるいい事例だと思う。

【意見】砂防法第6条の3項(本条ノ場合ニ於テハ国土交通大臣ハ此ノ法律ニ依リ都道府県知事ノ有スル職権ヲ直接施行スルコトヲ得)の規定は、最近できた有事法制のひとつの法律に非常に似ている仕組みになっており、下手にいじらないで待てば砂防法の時代が来るかもしれない。

【意見】危機管理は、変状が出始めるもしくは十分予想できるところからスタートして、災害発生後の処理、崩れそうなのことがわかった後の情報収集、分析、対応のフローを書くべきである。その際、指揮系統のあり方や引継ぎなどのルールをきちんとしておく必要がある。

【質問】最後まで地方に任せて、国の対応がサポートというならば、サポートの位置づけを整理すればいいが、例えば、都道府県に人と資金と物資が十分あったら、国は支援しないのか。

【回答】人の中に、技術的なものを含めたとすれば、そのとおりである。

【意見】大規模災害を経験した立場から話を聞いてもらいたい。

市町村で大規模災害を予測することは非常に困難である。防災マップをつくるにしても、市町村や県レベルで本当に住民に対する危険周知ができるかと言ったら、かなりのマンパワーを投入して調査しないと無理ではないか。予測できない規模の土砂災害を含めた前例を示しながら、国が全国を調査できる仕組みが必要だと思う。

【意見】災害が起きたときに、もっと専門家派遣なり国が初動からうまく動けるような仕組みが、被災地の立場から必要だと思う。

【質問】(兵庫県南部地震が非常災害対策本部の設置状況に掲載されているが、土砂災害一覧に掲載されていないことに対して)砂防として、危機管理の話と土砂災害とはリンクしていないのか。危機管理をやるシステムを自分の範疇として何を対象に考えようとしているのか聞きたい。

【回答】一覧表からは抜け落ちていたもので、兵庫県南部地震は土砂災害としても非常に大きな被害を出している。土砂災害として認識すべき災害であったと考える。

【意見・質問】今日説明頂いたものは、いろいろ問題点はあるが、結果的にはそんなに大きく問題はなかったのではないかと。兵庫県南部地震から既に10年経過しており、問題点と言われたようなものは大部作業が出来ているような気もする。

- 【回答】今年のいくつかの災害の中でも、課題を感じながら対応をしており、国と都道府県がどういう役割分担でやるのか結論を得て対応しているわけではない。経過においていくつかの混乱もあり、事前に準備できるところは準備をして、危機管理計画的なもので平時の準備をしないと、さらに大きな災害が起きたときの対応が難しいのではと考える。
- 【意見】たとえば、池に子供が落ちたときに誰が助けるかということを考える場合、池は誰がつくったかということとは関係ない。危機を管理する場合、管理責任は関係ない。どこかが一番早く警報を出して、避難させることによって次元は変わるものである。
- 維持管理と危機管理をごっちゃにしてはいけない。
- 【意見】大規模土砂災害は市町村と国ではとらえ方が異なると思う。平成 16 年の四国の災害では、高知県土佐町・大川村ともにライフラインがストップし、数日間孤立した。これらの教訓として、市町村にはヘリポートや避難場所には発電機等の整備が必須と考えている。
- 【意見】四国山地砂防事務所と高知県土佐町周辺の消防団役員と町職員は、試験的に携帯電話で雨量情報の共有をしており、大変好評である。
- 【意見】応急災害対策は、県を通じて本省の許可をもらう仕組みになっているが、時間のロスがあると感じる。専門家は都道府県や国の出先機関などにもいるので、応急対策は災害現場からの要請に任せて、早急に対応できるようにして欲しい。
- 【意見】市町村や各集落住民に対し、東横山等の映像を用い、土砂災害の危機意識を周知することが大切だと思う。
- 【意見】岡谷の災害では全体を把握するのにかなりの時間がかかった。県の出先事務所は諏訪湖の水位上昇による浸水被害や道路の通行止め等、砂防以外の河川、道路の管理に手をとられた。その後、周辺事務所から職員を集めて対応したが、必ずしもみんなが砂防に詳しい訳ではなく、中規模程度の災害であったためこのような体制で収まったような気がする。
- 【意見】砂防専門の技術者がもう少し多ければ（直轄事務所からの応援していただける格好ができれば）もっと早く対応ができたかと思う。（この場合、国と県のやり方が違うところで混乱するかもしれないが）
- 現場としては砂防の技術者が欲しかったことは事実である。
- 【意見】市町村の消防がどう動いているか、県の消防防災が細かくつかめていない部分が相当あり、国による災害対策車両の派遣の件では、市町村が必要に対して、県では間に合っているという話になった。
- 【意見】現場で消防の人間と砂防の人間が早めに行動するが、仕分けの部分が難しく、少し整理しておく必要がある。
- 岡谷では、行方不明者の捜索中の安全性の判断を土研の専門家にしていただき助かったが、専門家はどこまでやるべきなのか、権限と責任はどうなっているのか。消防団員と違って、土砂災害の専門家は必ずしも危険な現場になれていない。
- どこまでが消防で、どこからが砂防の専門家の範疇なのか整理したほうがよい。
- 【意見】豪雨時に、県なり市町村の職員が目目の前の処理をせずに、山の上まで見に行くのは難しい。最初の情報収集に国の役割があるかと思うが、近隣の直轄事務所もしくは地方整備局がヘリによる情報収集を行い、何も起こっていないという情報を与えることも必要である。
- 【質問】火山活動に伴う土砂災害は、危機管理のあり方が違うと思う。火山活動は始まってからどう推移していくかわからない。活動状況を横目に見ながら、専門家もわからない中で二次災害をどう進めていくか、非常に特殊であり、4 事例のほかに火山の場合をテーマに挙げてよいのではないか。
- 【回答】火山活動そのものと、関連するところが非常に複雑になってくるので、今回は土砂災害に絞って検討を進めていきたい。火山活動による土砂災害は、次のステージで考えていきたい。
- 【質問】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話がちらちら出ているが、同法は大規模土砂災害を対象外としている。これを少し拡大するイメージなのか。
- 【回答】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はご指摘のとおり通常起こり得る土砂災害である。法的な関係から、砂防法と災害対策基本法とは関係がな

いことを言いたかっただけである。

【意見】地方分権を進めていくと、最後に残るのは専門性の部分である。

危機的な状況かどうかをどうカウントするのだが、国と県の意見が対立した場合にどちらの意思を優先させるかは最終的に法律で決めるしかないが、土砂災害の場合はどちらにするかの議論はあり得る。国が主導で動いたり、都道府県と協議できる動きやすい仕組みもあるべきである。

【意見】東京消防庁で特殊な部隊を作っているが、それに同行するような人あるいは別部隊など砂防も本当は必要なはずであり、考えてみてはどうか。

【意見】兵庫県南部地震以後、県知事でなくても市町村で自衛隊の要請が出来るようになった。土砂災害も、誰か先に助けた方がいいか、でやったらどうか。国がオーバーライドして動いてもよし、国と都道府県が同時並行的にやってもいいと思う。

全く分野は違うが、厚生労働省の感染症対策では、SARSや細菌がテロとして使われる感染症対策では、県や市町村の保健所では対応できなく、いきなり国が出張っていく。

そういう感覚が砂防行政にも必要で、臆病に、やっていいんだろうかと思う必要はなく、人が困っているときは国であろうと、県であろうと出張って行けばいい。

哲学を持って、最後に細かいところは整理すればいい。誰がやるのか、誰が費用を持つのか、誰が責任をとるのか、という話ではない気がする。

【意見】平成16年の豊岡の災害から思うのだが、砂防の必要な箇所を県に要請するわけで、県でいろいろな対策を実施してもらうが、当然国と一緒に理解している。情報伝達にしる、事前の調査にしる、二次災害防止の調査にしる、これからは縦割りだけでは非常に難しく、国と都道府県が並列でやっていかないといけないと思う。

【意見】豪雨時に土砂崩れが起こるが、多くの目は川の水位に集中し、破堤や浸水に目が行きがちで、土砂崩れが起きることを考える人は少ない。

自衛隊の危機管理のオペレーションの話をしたい。自衛隊ではヘリが10機あったら、9機は人命救助をやり、1機は盲点部分を特別任務として実施している。

こういう自衛隊のオペレーションの考え方を防災行政にも適用すればいいのではないかと思う。

【意見】先ほどの感染症の話に関連して、もともと地方分権の仕組みから自治事務だったものを、SARSの話があり、平常時は自治事務、緊急時は法定受託事務に変えて、中央集権的な仕組みをつくった経緯がある。

これと同じような議論が並行的にできるのではないかと思うので、その辺も考えていただけたらいいと思う。

【意見】中越地震では、全く必要ないということで1週間も派遣要請をしなかった町があり、後で住民から非難されたところがあった。旧山古志村では国にいろいろ対策を行ってもらっているが、県や市町村では国がそこまでやるかという意見を言うところもあり、国が住民の生命を守る責任で確固として出て行けるものが必要な気がする。

【質問】県職員は身分的に問題ないが、専門的なかたちの技術者や県職員OBが斜面判定士としてたくさんいるのかどうか。砂防ボランティアの身分的な課題について国はどうお考えなのか。

【回答】斜面判定士と砂防ボランティアを分けてお考えのようですが、斜面判定士は砂防ボランティアの中核的な部分を形成しており、ボランティア協会が認定した斜面判定士にボランティアに活動してもらうものである。

ボランティアにはいろいろな方がいるが、その中心的な部分は行政経験をされた技術者OBの方々である。

【意見】兵庫県南部地震や御嶽山の崩壊による王滝村の災害等の教訓として、災害は規模が大きいほど国へ情報が伝わりにくく、国は自発的に積極的に情報収集に当たり、体制を固めて行くことが大切である。

(3)その他

事務局より次回以降のスケジュールの確認が行われた。

第2回検討委員会：11月1日、15:00～17:00

第3回検討委員会：1月25日、15:00～17:00

第1回現地視察：10月12日、新潟県旧山古志村方面

第2回現地視察：10月20日、長野県岡谷市方面

5. 砂防部長挨拶

大変遅い時間まで、長時間にわたりましてご議論をいただきまして、ありがとうございました。先ほどからいろいろご意見をいただいた中に、土砂災害の特徴はどんなものかというご意見、ご質問がありました。土砂災害の発生予測が非常に難しく、対応はまず土砂災害が発生しているところを発見するところから始まり、災害状況を把握していくステップに進んでいきます。この過程でかなり専門性の高い判断が必要になります。

非常に難しい課題をみなさんにご検討いただいていると感じており、災害直ただ中で被災を経験されている方のご意見、住民サイドの立場からとにかく早く対応をすることが一番大事だのご意見は、肝に銘じてそのとおりだと思います。

大規模な災害では対応の仕方を初期で間違えると、かえって災害規模を大きくしてしまう可能性があるし、手遅れになることもあります。今回お願いしているテーマは、想定外というものをいろいろ想定していただきながら、事前の準備をしていくことだと思っております。

災害対応は備えが大切ですし、備えは人間の知恵だと思っていますので、想像力をたくましくしていただきながら、機会がありましたら現地を見ていただいて、実態をご覧になっていただき、いろいろな方面からのご意見をいただければと思います。

今日は貴重なご意見をいろいろいただきまして、ありがとうございました。

6. 閉会の挨拶

事務局より閉会が宣言された。

以上