

特殊な土砂災害等の警戒避難に関する法制度検討会 提言骨子

はじめに

土砂災害は、豪雨のみならず地震、火山噴火など様々な要因により発生し、一度発生すると地域を壊滅的に破壊するのみならず人命に関わる激甚な被害をもたらすことが多い。

そのような土砂災害が発生するおそれがある土地の区域を明らかにして、それを防止するための警戒避難体制を整備することを目的として平成12年に「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。）」が制定され、都道府県知事による土砂災害警戒区域の指定、当該区域における市町村による警戒避難体制の整備が進められている。

土砂災害防止法は、土石流、地滑り、がけ崩れ、の3種類の土砂災害（以下「一般的な土砂災害」という）について、土砂災害が発生するおそれがある土地について、その危険な区域を明らかにするとともに警戒避難体制を整備する法律となっており、土砂災害の発生が切迫し住民等を避難させるべき事態が生ずるおそれがある場合における危機管理という面からは十分な規定とはなっていない。

特に、天然ダムの発生及びその後の決壊、火山噴火後の火山・火山山麓への火山灰の堆積に伴う大規模な土石流等その他の特殊な土砂災害（以下「特殊な土砂災害」という。）に対しては、緊急の調査に基づき区域を指定し、住民等に避難指示等を行うことにより、危険区域内の住民等の早急な安全確保が不可欠である。土砂災害防止法の施行後も、平成16年の新潟県中越地震、平成20年の岩手・宮城内陸地震による河道閉塞（天然ダム）等の特殊な土砂災害が近年頻発している。こうした特殊な土砂災害は、発生頻度が少ないものの、一度発生した場合には地域に壊滅的な破壊を与えかねない危険性を有している。

しかしながら、市町村は災害対策基本法（以下「災対法」という。）により警戒避難体制を整備し避難の指示等を行う責務を有するものの、こうした特殊な土砂災害に対し危険な区域を特定し監視する等の技術を有していない。また、都道府県は一般的な土砂災害に対する技術を有するものの、特殊な土砂災害に対する技術を保有することは困難であり、又保有しようとしても非常に非効率である。

本検討会は、こうした状況を踏まえ、地域の安全と安心を確保し、国民の生命及び身体を保護するため、平成21年8月から3回にわたり、特殊な土砂災害等に対する危機管理としての警戒避難に関する法的な課題について検討を行ってきた。その間、平成20年6月の岩手・宮城内陸地震において、天然ダムの発生により下流住民 世帯 人が一年以上にわたり避難（うち 世帯××人は平成21年9月現在も避難生活継続中）を余儀なくされた、宮城県栗原市の被災現場を視察するなど、議論を深め、以下の提言に至ったものである。

1. 土砂災害の特性

- (1) 降雨パターンと土砂災害の現象との間に定型的関係が無く、予測が困難。
- (2) 土砂災害発生の3要素；「いつ」、「どこで」、「どの程度」の予測に関する技術的知見の現状における到達レベル

2. 特殊な土砂災害の特性

- ・ 定義：天然ダムの発生とその後の降雨等による決壊、また火山噴火後の火山・火山山麓への火山灰の堆積に伴う大規模な土石流等 「はじめに」 より
- ・ 被害の大きさ
発生頻度は多くないが、一度発生した場合には、下流地域に壊滅的な被害をもたらす可能性
- ・ 進行型の災害
自然現象の推移・展開に即応して、危険度評価を修正し、警戒避難・対策工事に反映させる機動的対応が相当長期間にわたり必要

3. 近年発生した特殊な土砂災害

- (1) 岩手・宮城内陸地震（平成20年6月）
 - ・ 直列型の天然ダムが多数発生
 - ・ 発災の翌日から、県の要請に基づき国（国土交通省）が現地調査、危険度評価等重要な役割
- (2) 新潟県中越地震（平成16年5月）
 - ・ 天然ダム型の土砂災害が社会的に認知
 - ・ 県から国（国土交通省）への支援要請に11日を要した
- (3) 長崎県雲仙普賢岳噴火（平成2年～平成8年）
 - ・ 火山噴火、火砕流、土石流と現象が経時的に変化
 - ・ 土石流が地域にとって最大のかつ壊滅的被害
 - ・ 土石流発生の直前の警戒区域設定に国（建設省）の研究機関が貢献
土石流による人的被害は回避
- (4) 国における特殊な土砂災害等に対する取組み
 - ・ 初動段階における危機管理対応の充実等

4. 特殊な土砂災害等の発生が切迫している場合における警戒避難体制の課題

- (1) 市町村
 - ・ 防災に関する計画を作成し、法令に基づきこれを実施する責務（災対法第5条）及び避難勧告・指示、警戒区域設定権（災対法第60条、第63条）を有するものの、避難指示等をおこなうべき範囲、タイミングを適切に判断する技術、経験が不足。

避難指示等の発動には大きな政治的決断。

(2) 都道府県

- ・ 特殊な土砂災害は各都道府県単位では数十年に一度発生するが、その対処には極めて高度な経験、技術力を有する
- ・ 都道府県が特殊な土砂災害における市町村長の避難指示等の発令の区域、タイミングを適切に示すための技術力を整備するのは困難であり、全都道府県がそれを整備しようとするのは、費用対効果の面で国民経済的に見て非効率
- ・ 土砂災害防止法で規定する3種類の一般的な土砂災害については、市町村に対する助言・指導を行うことは技術的にも可能

(3) 国(国土交通省)

- ・ 特殊な土砂災害に対処するのに必要な高度な技術力は、日本の国土を規定する大構造地帯や火山地域で日常の砂防工事を直接実施する中や、日本国内のみならず海外での土砂災害を研究する中で、維持・蓄積される性格
- ・ 高度な技術力を有する職員の現地調査、監視・観測、それらのデ - タの評価等多くの職員のチ - ムワ - クによって初めて対応が可能
- ・ <国が蓄積、活用している知見、技術力>
 - 研究部門
 - 世界の中で、最先端の日本の砂防技術
 - 各地の災害現場での調査経験を蓄積し、それを次の現場で実践
 - 実施部門
 - 大規模な破砕帯や構造線、火山地域での砂防工事の直轄実施
 - ヘリからのテレビ中継、無人化施工(調査)機械等の資材等
 - これらの統合運用
- ・ 特殊な土砂災害における国の持つ技術を自治体の災害対策と並行的かつ積極的に活用することが合理的

5. 土砂災害防止法の課題

(1) 現行土砂災害防止法の概要

(2) 特殊な土砂災害が対象外

- ・ 「急傾斜地の崩壊」、「土石流」、「地滑り」の3類型を「土砂災害」と定義
- ・ 警戒区域の指定基準(施行令第2条)

(3) 土砂災害の発生が切迫している場合における危機管理に関する規定の欠如

(4) 災対法とのリンクが不十分

6 . 土砂災害防止法改正の検討項目

- (1) 特殊な土砂災害の土砂災害防止法における位置づけの明確化
- (2) 緊急調査に関する事項
- (3) 土砂災害緊急警戒区域に関する事項
- (4) 住民等の避難に関する事項
- (5) 国と都道府県の役割分担に関する事項

おわりに