

# 防災・減災対策と決算審査

## — 平成 26 年に発生した災害を例として —

決算委員会調査室 磯野 太俊

### 1. はじめに

我が国は、梅雨前線や台風等による豪雨によって、土石流や急傾斜地の崩壊等の土砂災害、低地での浸水被害を数多く経験しているほか、地震・津波による被害も度々受けている。政府は、国土交通省等を中心に砂防ダムや河川堤防を建設するなどのハード対策を実施しているが、災害の発生が危惧される全ての箇所においてこれらの施設を整備することは財政的・時間的に困難を極めるものである。そこで、災害そのものの発生を防ぐことはできなくとも、人命を失うことだけは回避するとの考えから、ハザードマップの作成や警戒避難体制の構築等のソフト対策を拡充することが重視されるようになってきている。

以下、本稿では、平成 26 年 8 月に発生した土砂災害等について概要を述べるとともに、防災・減災対策の実施、社会資本の整備の観点からみた決算審査の状況と今後の論点等について紹介する。

### 2. 平成 26 年 8 月豪雨

平成 26 年 7 月末から 8 月中旬にかけて、速度が遅く影響が長く続く台風や、南からの暖かく湿った気流の日本列島への断続的な流れ込みなどの現象が発生した。その結果、全国各地で猛烈な雨が降り、土砂災害や浸水被害が多発した。気象庁は、当該期間に全国で発生した豪雨による災害を「平成 26 年 8 月豪雨」と命名した。通常、自然災害の命名の際には災害が多発した地域名が付されるが、当該期間においては全国各地で豪雨による災害が発生し、地域を特定することができなかつたため、このような名称となった。

#### (1) 台風 12 号及び 11 号による影響

7 月 31 日以降、台風 12 号が九州の西の海上をゆっくりと北上したことから、暖かく湿った空気が日本列島の南東側から流入し続け、四国地方の太平洋側、特に高知県では総降水量が 8 月の月降水量平年値の 2～4 倍となる大雨となった。高知県仁淀川町において、7 月 30 日の降り始めから 8 月 11 日までの降水量が 2,052mm となったのを始め、8 月 1 日から 3 日までの積算降水量が高知県で 1,000mm、徳島県で 600mm を超える状況となった。

台風 12 号が九州の西の海上を北上してすぐに、台風 11 号が南の海上から日本列島に接近し、8 月 10 日に高知県安芸市付近に上陸した後、西日本を縦断した。このため、7 日から 11 日にかけて再び日本の広い範囲で大雨となった。四国地方から東海地方においては 1 時間に 80mm 以上の猛烈な雨が降り、三重県で大雨特別警報が発令されるなど、各地の総降水量が 500～1,000mm となった。

## (2) 前線や湿った空気の流れ込みによる影響

二つの台風が過ぎ去った後も、日本付近に停滞した前線に南から暖かく湿った気流が流れ込みやすい状況が長期間続いたことから、全国的に大気の状態が非常に不安定となり、局地的に雷を伴う激しい雨が降った。特に、8月16日から17日にかけては、京都府福知山市や岐阜県高山市で48時間降水量が観測史上1位の値を更新するなど、近畿、北陸、東海地方を中心に大雨となった。このうち、福知山市では、16日23時から17日5時までの総降水量が224.5mmとなった（当該期間の1時間最大降水量は50.0mm）。このため、以前より老朽化が問題視されていた排水ポンプ（1時間当たり40mm程度の降雨を対象に設計）に負荷がかかり、同市内に降った雨水を由良川に排水できなくなった<sup>1</sup>。その結果、大規模な内水氾濫が起これ、同市内では少なくとも20か所の避難所が浸水のため利用できなくなった（図表1参照）。

図表1 平成26年8月16日から17日にかけての豪雨による福知山市の浸水状況



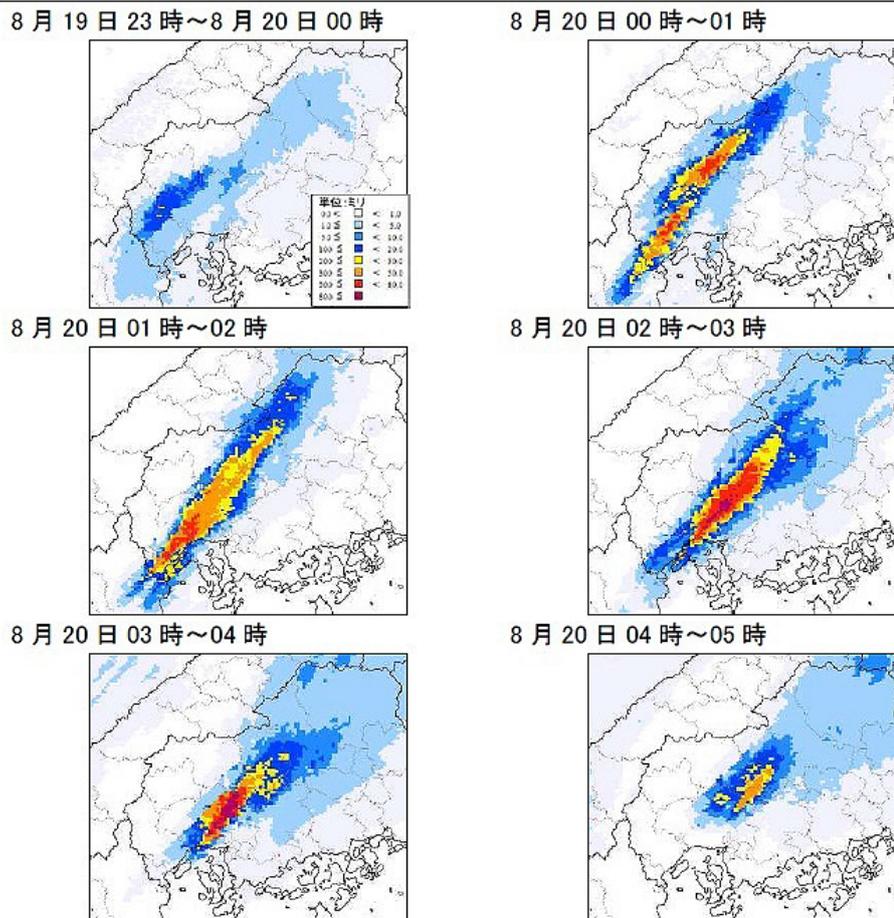
(出所) 平成26年8月20日 公表資料 (国土交通省 近畿地方整備局 福知山河川国道事務所)

また、同月19日深夜から20日明け方にかけて、広島市北部を中心に短時間に猛烈な雨が降り続いた（同市内のアメダス観測地点「三入(みいり)」では、3時間降水量が217.5mm、1時間降水量が101.1mmとなり、ともに観測史上1位の値を更新）。図表2に示すとおり、降水量が多いことを示す黄色や赤色の範囲が、広島市内の同一箇所にとどまり続け、局所的な豪雨となったことが読み取れる。これは暖かく湿った空気が流入し続け、同じ場所で積乱雲が繰り返し発生するバックビルディング現象によって引き起こされたものと考えられている。この局所的な豪雨により、広島市安佐北区及び安佐南区では166か所で土砂災

害が発生し、犠牲者が74名に上る大惨事となった。この災害では、広島市から住民への情報提供に不備があった<sup>2</sup>こと、既存の砂防ダムによって被害が免れた箇所がある一方で、被災箇所の中には、砂防ダムの建設計画中であった箇所が多数あり、被害の拡大に結び付いた<sup>3</sup>ことなどについて報道がなされた。

図表2 平成26年8月19日深夜から20日明け方にかけての広島市付近の降雨状況

解析雨量 (気象レーダーと、アメダス等の雨量計を組み合わせ、雨量分布を1km四方の細かさで解析したもの)



(出所) 平成26年8月22日 報道発表資料 (気象庁) を一部加筆修正

### 3. 土砂災害防止法

#### (1) 法制定の経緯

気象条件、地形、地質等の要因により、土砂災害、浸水被害等の自然災害が発生しやすい我が国では、明治以降、甚大な自然災害が発生する度に関連する法律が整備され、基本計画や各施設が整備されてきた (図表3参照)。

平成26年8月豪雨による広島市での土砂災害発生前より、土砂災害の発生が予想される地点を住民等に周知するために、土砂災害危険箇所として、①急傾斜地崩壊危険箇所 (傾斜度30度以上、高さ5m以上の急傾斜地で人家や公共施設に被害を及ぼすおそれのある急傾斜地等)、②土石流危険渓流 (渓流の勾配が3度以上あり、土石流が発生した場合に被害が予想される危険区域に、人家や公共施設がある渓流)、③地すべり危険箇所 (空中写真の

判読や災害記録の調査、現地調査によって、地すべりの発生するおそれがあると判断された区域のうち、河川・道路・公共施設・人家等に被害を与えるおそれのある範囲が指定・公表されている（全国に合計 52 万 5,307 か所）。また、土砂災害対策を目的とする法律として、「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」（昭和 44 年法律第 57 号）、「砂防法」（明治 30 年法律第 29 号）、「地すべり等防止法」（昭和 33 年法律第 30 号）が制定されており、災害の原因となる土砂の発生源としての斜面や溪流に着目し、当該区域の行為制限を行うとともに、必要な施設の整備が進められている。

平成 26 年 8 月豪雨により甚大な被害を受けた広島県は、11 年 6 月にも死者・行方不明者 32 名、被害家屋 4,516 棟（土砂災害による家屋の全半壊、河川の氾濫等による浸水被害の合計）という災害を経験している。この災害の反省と教訓を生かすために制定されたのが、「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」（平成 12 年法律第 57 号。以下「土砂災害防止法」という。）である。

図表 3 水害・土砂災害対策にかかる法制度の変遷

契機となった災害・社会的背景	災害対策にかかる法制度
国土の荒廃及び相次ぐ水害（明治27年の大水害等）	明治29年 河川法 明治30年 砂防法
昭和22年 カスリン台風	昭和24年 水防法
昭和28年 西日本豪雨及び台風13号	昭和31年 海岸法
昭和32年 西九州地方における豪雨による地すべり災害	昭和33年 地すべり等防止法
昭和42年 西日本豪雨によるがけ崩れ災害	昭和44年 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律
平成11年 広島豪雨災害	平成12年 土砂災害防止法 （土砂災害のおそれのある区域を明らかにし、警戒避難体制の整備や建築物の構造規制等のソフト対策を規定）
平成11年 福岡水害 平成12年 東海豪雨 平成15年 福岡水害	平成15年 特定都市河川浸水被害対策法
平成16年 7月の新潟・福島・福井における豪雨被害	平成17年 水防法、土砂災害防止法の一部改正 （ハザードマップによる周知の徹底）
平成16年 新潟県中越地震 平成20年 岩手・宮城内陸地震	平成22年 土砂災害防止法の一部改正 （大規模な土砂災害が急迫している場合における緊急調査の実施及び土砂災害緊急情報の市町村への提供を規定）
平成26年 8月の広島における土砂災害	平成26年 土砂災害防止法の一部改正 （基礎調査の結果の住民への周知徹底等）

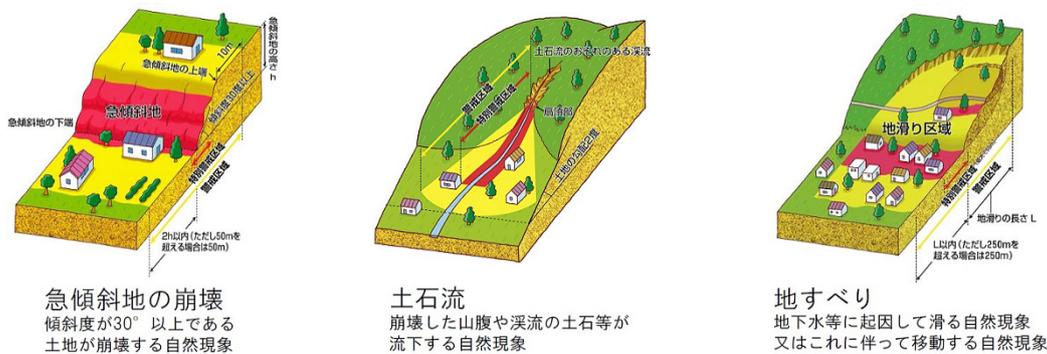
（出所）国土交通省資料に基づき作成

土砂災害防止法は、土砂災害の発生し得る箇所に関する情報を住民に提供し、早期避難を促すことを目的としており、土砂災害そのものを防止するための砂防ダムなどの整備を促進することを目的とはしていない（図表 4 参照）。そのため、住民等の早期避難のために、同法に基づく基礎調査の実施、土砂災害警戒区域（基礎調査の結果、土砂災害のおそれがあると法的に指定した区域。以下「警戒区域」という。）及び土砂災害特別警戒区域（警戒区域のうち、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じるおそれがある区域。以下「特別警戒区域」という。）の速やかな指定等が求められる。警戒区域に指定された場合、法定義務の対策として、市町村防災計画への記載、災害時要援護者関連施設に関する警戒避難体制の確立、土砂災害ハザードマップによる住民への周知徹底がなされ

る。特別警戒区域に指定された場合、特定開発行為や建築物の構造に関する規制が追加されることとなっている。また、都道府県と地方気象台が共同発表する土砂災害警戒情報の活用も重要視されている。しかし、今回の広島市での土砂災害では、これらの対策が不十分であったため被害が拡大したのではないかと報道がなされた<sup>4</sup>。

図表 4 土砂災害防止法（平成 26 年改正）の目的と土砂災害の種類

土砂災害防止法第 1 条  
 この法律は、土砂災害から国民の生命及び身体を保護するため、①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、当該区域における警戒避難体制の整備を図るとともに、②著しい土砂災害が発生するおそれがある土地の区域において一定の開発行為を制限し、建築物の構造の規制に関する所要の措置を定めるほか、③土砂災害の急迫した危険がある場合において避難に資する情報を提供すること等により、土砂災害の防止のための対策の推進を図り、もって公共の福祉の確保に資することを目的とする。（下線等は筆者加筆）



(注) 図中の赤色の範囲が特別警戒区域を、黄色の範囲が警戒区域を示す。  
 (出所) 『土砂災害防止法に基づく取り組み』（平成 26 年 8 月 国土交通省 水管理・国土保全局 砂防部）

## (2) 土砂災害防止法に関する会計検査院の指摘

会計検査院は、平成 22 年度決算検査報告において、「土砂災害警戒区域等の指定等に関する基礎調査の結果をより早期に活用できるよう改善の処置を要求したもの」を掲記している。この指摘は、19 道府県<sup>5</sup>が 13 年度から 22 年度までに実施した土砂災害防止法に基づく基礎調査（2,384 契約、21 万 829 地点、事業費 289 億 1,571 万円（うち国庫補助金 96 億 1,911 万円））を対象として、会計検査院が、①基礎調査の結果を活用し速やかに警戒区域等の指定が行われているか、②警戒区域の指定後に市町村において土砂災害防止法で定められた警戒避難体制の構築が行われているかに着目して検査を実施したものである。この指摘により、①基礎調査の結果を受領後 2 年以上経過しているのに警戒区域等の指定が行われていない地点が 2 万 3,524 地点あること、②指定が遅れる原因として四つの要因があること（市町村の要望で地区単位の一括指定を実施するために同地区内の他の基礎調査の終了を待っている、建築制限が厳しくなるため住民が反対している、住民説明会の日程に時間を要している、土地所有者の確認に時間を要している）、③警戒区域等に指定されている 6 万 457 区域のうち、基礎調査の結果を受領後 3 年以上経過しているのに警戒避難体制の構築等がなされていない区域が 2 万 7,112 区域あることなどが明らかとなった。

上記の会計検査院の指摘に関して、参議院国土交通委員会では、23年12月6日の「津波防災地域づくりに関する法律」（平成23年法律第123号）の法案審議の際に、「警戒区域の指定が行われていない理由として、地元住民の反対、住民説明会の日程調整等の四つの要因があると会計検査院が指摘しているが、津波災害警戒区域の指定でも同様の事態が起こるのではないか」という質疑がなされ、これに対し政府から、「警戒区域の指定を進めるために行った先進事例の紹介、制度の仕組みを理解してもらい取組を行うなどして自治体を支援し、津波災害警戒区域の指定も進めることとしている」との趣旨の答弁がなされた<sup>6</sup>。しかし、同委員会において、会計検査院の指摘に関して更なる質疑等は行われなかった。なお、第164回国会から第186回国会における「ハザードマップ」及び「土砂災害警戒区域」の発言回数は、図表5に示すとおりである。

その後、国土交通省は、会計検査院からの指摘及び「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13年法律第86号）に基づき自らが行った政策レビューの結果を踏まえ、24年4月に都道府県に対して通知を出し、基礎調査を行う単位の適切な設定、基礎調査の実施に関する都道府県と市町村の意見交換の実施及び住民の意識の把握、市町村が行う取組に対する資料の提供及び技術的助言の実施等により、基礎調査の結果をより早期に活用できるよう対策を講じた。会計検査院は、当該通知により指摘した事態が改善されたとして、平成23年度決算検査報告にその旨を掲記している。

図表5 第164回国会から第186回国会における発言回数

用語	会議数	発言回数 (発言単位)	質疑・答弁 での発言回数	その他の 発言回数	うち、参議院決算委員会又は衆議院決算行政監視委員会での発言回数		
					質疑・答弁 での発言回数	その他の 発言回数	
ハザードマップ	参議院	71	156	90	66	2	2
	衆議院	92	188	99	89	4	3
土砂災害警戒区域	参議院	16	43	26	17	0	0
	衆議院	22	57	38	19	0	0

注(1) 図表7で示す平成16年度決算検査報告が提出された際に開会中であった第164回国会から、平成26年8月の広島市での土砂災害発生前の第186回国会における発言を対象としている。

(2) 「ハザードマップ」の発言回数を集計する際、作成対象となる洪水、土砂災害、火山等の災害は特定していない。

(3) 「その他の発言」とは、法案名の一部、防災対策の列挙等として発言のあったものを指す。

(出所) 国会会議録検索システムの検索結果に基づき作成（平成27年1月20日検索）

(<http://kaigi.ndl.go.jp/>)

### (3) 平成26年8月末における警戒区域等の指定の状況

国土交通省によると、26年8月末時点における全国の警戒区域は35万6,380か所（うち、特別警戒区域の指定を受けているのは20万6,193か所）であり、土砂災害危険箇所（52万5,307か所）のうち67.8%しか警戒区域等に指定されていない状況となっている（図表6参照）。47都道府県のうち、警戒区域及び特別警戒区域の双方の指定が完了しているのは青森県、山梨県、福岡県の3県のみである。警戒区域の指定に限って完了しているのは福井県、山口県、栃木県の3県となっている。指定率（土砂災害危険箇所に対する警戒区域の指定割合）についてみると、都道府県によって11～184%になっており、地域間にお

いて警戒区域等の指定に対する認識に大きな差が生じている（一つの土砂災害危険箇所に対する基礎調査の結果、当該箇所複数の警戒区域等を指定する必要がある場合があることから、指定率が100%を超える都道府県が存在する。）<sup>7</sup>。

このような地域差が生じる要因として、警戒区域内に立地していた特別養護老人ホームが土石流に巻き込まれて施設利用者が死亡する（平成21年7月、山口県）などの経験を有する地域において、被災後の住民の防災に対する意識が向上し、警戒区域等の指定が順調に行われた一方で、直接大きな被害を受けていない地域において、「土地等の資産価値が下がる」などの理由により、住民が警戒区域等の指定に反対していることが挙げられる。住民説明会の場で「危険な土地は元々危険であり、区域指定されたから危険となるわけではない」、「危険な箇所を明確にして、住民自らが認識することで危険を回避することが重要である」と説明している都道府県<sup>8</sup>もあり、警戒区域等の指定に協力を得られている箇所も増えてきているが、全ての住民の理解を得た上で警戒区域等を指定することは難しい。

土砂災害防止法第4条において、「都道府県は、おおむね5年ごとに基礎調査を行うものとする」とされている。このため、都道府県には、管内の基礎調査の実施及び警戒区域等の指定が全て終了したとしても、その内容を見直す事業を継続的に実施する必要がある。福井県では、砂防ダムなどの整備が完了したことから、22、23両年度に計7か所の特別警戒区域の指定を解除するなど、実際に警戒区域等の見直しが行われている。

図表6 全国における土砂災害警戒区域等の指定状況

	土石流		急傾斜地の崩壊		地滑り		計	
	土砂災害警戒区域		土砂災害警戒区域		土砂災害警戒区域		土砂災害警戒区域	
		うち土砂災害特別警戒区域		うち土砂災害特別警戒区域		うち土砂災害特別警戒区域		うち土砂災害特別警戒区域
基礎調査完了箇所数 (26年3月末)	134,526	<b>74,911</b>	242,990	<b>171,883</b>	5,977	<b>88</b>	383,493	<b>246,882</b>
指定箇所数 (26年8月末)	125,545	<b>64,508</b>	225,495	<b>141,684</b>	5,340	<b>1</b>	356,380	<b>206,193</b>

参考 土砂災害危険箇所数（平成10年度及び14年度公表）

危険箇所数	土石流危険渓流等	急傾斜地崩壊危険箇所等	地すべり危険箇所	土砂災害危険箇所等
	183,863	330,156	11,288	525,307

（出所）国土交通省資料に基づき作成

#### （4）土砂災害防止法の改正

広島市での土砂災害の発生を受けて、平成26年8月28日に開会された衆参両院の災害対策特別委員会における閉会中審査では、土砂災害防止法に基づく警戒区域等の指定の在り方、砂防ダムの整備といったハード対策拡充の必要性、安倍内閣総理大臣の災害発生直後の対応等について質疑が行われた。この中で、古屋防災担当大臣（当時）は、「土砂災害防止法の改正を視野に入れ、都道府県知事が警戒区域等を指定しやすくする必要がある<sup>9</sup>と述べている。

9月1日、安倍内閣総理大臣から国土交通省に対して、土砂災害防止法の改正を急ぐよう指示が出され、10月16日に同法改正案が国会に提出された。改正案の主な内容は、①基礎調査の結果を速やかに公表することなどによる土砂災害の危険性のある区域の明示、②土砂災害警戒情報の通知等の円滑な避難勧告等の発令に資する情報の提供、③市町村地域防災計画の充実・強化による避難体制の拡充、④国土交通大臣による助言・情報提供等の援助である。同法改正案については、第187回国会の参議院国土交通委員会において、「基礎調査の早期終了及び警戒区域等の指定完了のための国の取組」、「災害時要援護者関連施設の増加に土砂災害安全対策が追いつかない現状を踏まえた取組」<sup>10</sup>などの質疑がなされた後、同法改正案は参議院本会議において全会一致をもって可決・成立した。

#### 4. 防災・減災対策に係る決算委員会での審査の在り方

##### (1) 会計検査院の検査報告等の活用状況

土砂災害防止法に関する指摘以外にも、防災・減災対策に関して、会計検査院は津波・高潮ハザードマップの整備状況、浸水想定区域の整備状況等に関する指摘を行っている(図表7参照)。これらの指摘のうち、第186回国会の参議院決算委員会では、洪水ハザードマップ作成事業及び土砂災害情報相互通報システム整備事業に関する質疑がなされ、「会計検査院の指摘を踏まえ、交付金交付要綱の見直し、都道府県等に対する事態改善を図るよう周知徹底する文書の発出等により、両事業の改善を図る」<sup>11</sup>との答弁が政府からなされた(図表5で示す参議院決算委員会における質疑・答弁での発言回数としてカウントしたものの)。このときの質疑及び答弁が基となり、当該事項については、平成26年6月9日に参議院決算委員会で議決された11項目から成る「措置要求決議」として取り上げられ、政府に対して是正改善を求めることとなった(図表8参照)。

図表7 防災・減災対策に関する決算検査報告の掲記例

- 【平成16年度決算検査報告(P788 特定検査状況)】(18年1月20日 国会提出)
  - ・津波・高潮ハザードマップについて、作成又は公表していない市町村が8割以上ある
  - ・都道府県に対する支援、関係機関との調整が不十分
- 【平成18年度決算検査報告(P447 処置済事項)】(19年11月20日 国会提出)
  - ・浸水想定区域が正確なものとなるよう技術的助言が必要
- 【随時報告(地震・火山に係る観測等の実施状況について)】(24年10月11日 国会提出)
  - ・全国瞬時警報システム(Jアラート)の整備・運用状況が低調となっている
- 【平成24年度決算検査報告(P542 処置要求事項)】(25年11月19日 国会提出)
  - ・故障等により、土砂災害情報相互通報システムが活用できる状態となっていない
- 【平成25年度決算検査報告(P587 処置要求事項)】(26年2月24日 公表 26年11月18日 国会提出)
  - ・洪水ハザードマップの記載内容に不足がある

(出所) 各年度の検査報告に基づき作成

図表 8 平成 23 年度決算及び平成 24 年度決算審査措置要求決議（抜粋）

10 洪水ハザードマップ等の有効活用による防災・減災対策について

河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域の水深や避難場所等を記載した洪水ハザードマップ等の作成事業について、131市町村で記載すべき情報に不備があるなどしたため、8億9,811万円が有効活用されていないことが、会計検査院の指摘により明らかとなった。また、土砂災害危険箇所の情報等を住民と都道府県とが相互に通報できる土砂災害情報相互通報システム整備事業について、故障した機器を修理していなかったなどのため、15府県において住民と自治体との情報提供が相互に行われず、29億6,513万円が有効活用されていない状態となっていたことも明らかとなった。

政府は、市町村が作成する洪水ハザードマップ等に必要な情報が記載され、また、土砂災害情報相互通報システムが常時機能するよう、地方自治体への支援及び助言を行うとともに、改善状況をフォローアップすべきである。さらに、**会計検査院よりハザードマップの作成等に関し、関係法令の周知徹底、関係機関との情報共有及び連携を図るよう度重なる指摘を受けていることを十分に認識し、防災・減災対策の効率的な実施に努めるべき**である。（下線は筆者加筆）

（注）下線部は、図表 7 に示した洪水ハザードマップ以外の検査報告掲記事項を念頭に置いた表現である。

また、26 年 9 月の国土交通省の調査では、高潮被害の危険性がある全国 645 市区町村のうち、高潮ハザードマップを作成しているのは 17.5%の 113 市区町村にとどまり、作成が義務付けられている洪水ハザードマップ（97.1%）、土砂災害ハザードマップ（81.0%）、津波ハザードマップ（80.2%）と比べ、作成率が著しく低くなっていることが明らかとなった。作成が遅れている理由として、「近年は被害を受けていないので、必要性を感じない」、「警報の発令回数が少なく、作成する優先順位が低くなってしまふ」などの点が挙げられている<sup>12</sup>。高潮ハザードマップについて、会計検査院は平成 16 年度決算検査報告において、作成及び公表が進んでいないことを掲記している（図表 7 参照）。対象となった市区町村が異なるため一概に比較はできないものの、高潮ハザードマップの作成率が低調となっていることについては、深刻に受け止めなくてはならない。

さらに、同年 12 月に国土交通省が土砂災害危険箇所に関する情報の住民への周知状況等を調査したところ、10 年または 14 年に情報が公表されているにもかかわらず、市町村が一度も避難場所等を住民に知らせていない箇所が 26%あったほか、定期的に危険箇所の存在を住民に知らせていない、避難訓練を実施していないなどの事態が明らかとなった<sup>13</sup>。

これらの防災に関する国土交通省の調査結果は、8 年前の会計検査院の指摘、10 年以上前の国土交通省等の情報提供が十分に活用されなかったことを示すものである。災害危険地域に人口の 73%が集中する我が国<sup>14</sup>においては、防災に関する早急な対応が求められる。

（2）決算委員会における審議

第 186 回国会の参議院決算委員会においては、「内閣からの独立性を明確化するために、会計検査院を国会の附属機関とすべきではないか」<sup>15</sup>、「会計検査院による検査過程の透明化と個別具体的な改善策の提示が必要となっているのではないか」<sup>16</sup>などの会計検査院の在り方、検査報告のとりまとめ方法等についても質疑がなされた。しかし、統治機構や組織の在り方を変更するためには法改正等が必要であり、早急に結論を得ることは難しい。

そこで、現制度の下で国会に提出されている検査報告等を活用し、その上で問題が指摘されている事態を改善させていくことが重要である。

災害を未然に防ぐためには、平常時において問題点を洗い出し、災害発生時にそれが拡大することを阻止することが必要となる。しかし、前述のとおり、会計検査院が問題点を提示していたにもかかわらず、国会審議を含め、政府に対して事前に対応を求めることに十分結び付いていない状況も見受けられる。この状況を少しでも改善させる手段として、イギリス会計検査院（以下「NAO」という。）及びイギリス下院決算委員会（以下「PAC」という。）の取組が参考となり得るため、事例を紹介する。

NAOは年間50件ほどの報告書を提出しており、PACはNAOの報告書についてヒアリングを行った後、独自に調査等を実施してPACとしての報告書を公表し、政府に対して勧告を実施している（NAOの報告書とほぼ同じ内容となる場合もある。）。政府はPACの報告書に対して回答する義務が課されており、NAOの報告書及びPACの報告書が制度等の改善の際に活用される仕組みとなっている。図表9は、イギリス国内における入院待機者数を減少させるために必要な取組について、NAO等の報告内容及び事態の経過を示したものである。NAOの報告書に基づくPACの勧告により、NAOの報告書の公表から5年経過した時点で、入院待機者数を減少させることに成功している。

図表9 イギリス会計検査院（NAO）の報告書の活用例

【2000年2月 NAO報告書の公表】

- ・国民保健サービス病院（NHS）における入院待機者数が常時100万人を超える状況を改善するために調査を実施
- ・退院コーディネーターの活用状況、各病院内での情報と権限のミスマッチ、各病院間の連携不足などを指摘
- ・事業主体である病院に対して「～すべきである。」との論調で25項目の勧告を実施

【2000年3月 下院決算委員会（PAC）におけるNAO報告書のヒアリング】

【2001年1月 PAC報告書の公表（NAOの勧告と概ね同じ内容のもの）】

【2001年3月 保健省の対応①】

- ・高齢者をサービスの中心に据え、保健と福祉のサービス協働の一層の強化を図る枠組みの構築

【2001年4月 政府回答】

- ・ほぼ全ての勧告に同意

【2001年10月 保健省の対応②】

- ・NHS、地方自治体、介護・建設関連団体との間で協定を結び、設備やサービスの支援を図るプログラムを公表

【2005年 待機者数が83万人に減少】

（出所）平松英哉「イギリス会計検査院による評価事例の研究」等に基づき作成

今後の参議院決算委員会における防災・減災対策に関する論点として、砂防ダムや河川堤防等の施設の整備状況、既存施設の維持管理・長寿命化対策の進捗状況、各種ハザードマップの公表・活用状況、スマートフォンを用いた災害メールの配信とその効果、高齢者等の情報弱者に対する支援の在り方等がある。決算重視の参議院として、検査報告の掲記事項等から更に踏み込むならば、ウェブサイト上に掲載又は各住宅に配布された各種ハザ

ードマップの認知・活用状況、土砂災害危険箇所等に居住する住民のソフト対策に関する認知状況、継続的に防災関連情報を理解してもらうための施策の実施状況、地方自治体が発表する避難勧告等による効果の発現状況と課題、会計検査院に指摘された防災・減災対策に関する事業や制度の抜本的な見直しなどについて議論していくことが求められる。また、26年10月に台風19号が日本列島を通過した際、横浜市や仙台市等でアクセスが集中したためにホームページが閲覧できなくなる<sup>17</sup>、同年12月の徳島県での大雪被害の際、停電によりIP電話が使用できなくなったために安否確認が遅れる<sup>18</sup>などの問題も露呈しており、これらの事態に関するこれまでの取組と今後の改善策を議論することも重要である。

さらに、広島市の土砂災害で明らかとなった改善すべき事態（災害に関する情報収集及びその整理の仕方、土砂災害警戒情報の伝え方、避難勧告の発表及び伝達の仕方、防災行政無線の設置・運用状況、夜間における職員参集及び避難所開設の在り方、専門知識を有する職員の確保、災害対応に当たった職員の時間外手当等の財源の確保<sup>19</sup>等）の検証を十分に行い、他の地域で適正な予算執行となっているか、制度に不備はないかなどの点に係る議論を深めることで、行政に対して是正改善を促し、次の災害発生を防止すべきである。

内閣府は、防災行政無線や緊急速報メールに加え、広報車による呼び掛け、自治会への電話及びファックスによる連絡を行い、繰り返し確実に住民に防災情報が伝わるようにすることが必要であり、確実な避難行動のためには、自主防災組織や近隣住民等による直接的な声掛けが極めて有効であるとしている。11月22日に発生した長野県北部地震では、この効果が現れる出来事が確認されている。同地震により、長野県白馬村は震度6弱の激しい揺れに見舞われ、多数の住宅が全壊したが犠牲者は出なかった。これは、地域住民が声を掛け合い、その後、直接救助活動に当たるなどしたためであり、地域の共助が機能した例として注目されている<sup>20</sup>。地域の規模にもよるが、地域の共助が機能するためには、日頃の備えと災害等に関する正しい知識が必要となる。このため、各地域における日頃の防災に関する取組や今後の人的・財政的支援について注視していくことも必要である。

## 5. おわりに

国民の生活に多大な影響を及ぼす豪雨等による被害を少なくするためには、砂防ダムや河川堤防などの施設を早急に整備することが望まれるが、財政的な制約があるほか、施設の完成までに多くの時間を要することとなる。また、社会資本の老朽化に伴う既存施設の維持管理費も増大していることから、警戒避難体制の構築等に重点を置いた減災対策を拡充する必要がある。そのため、PACのように、決算委員会として現地に赴くなど、実情を把握して政府や会計検査院とは異なる視点で報告をとりまとめることが、予算編成や制度の改善に一石を投じる際の手段となり得るのではないだろうか。

決算の議了の際、参議院から政府に対し是正改善を促すために、本会議において「内閣に対する警告」が、決算委員会において「措置要求決議」がそれぞれ議決されている。政府に対する牽制効果を一層強く働かせるためにも、決算委員会において活発な質疑等が行われ、議決内容がより充実することが望まれる。また、限られた財源を有効に活用して防災・減災対策、社会資本の老朽化対策を推進するために、行政が公助として管理すべきリ

スクの範囲、住民の自助・共助に任せるべきリスクの範囲を整理することが必要な時代を迎えつつある。そのために、「危険を正しく恐れ、災害時に受け身にならず、積極的に行動する」という災害時の基本的な考え方を国民全体に発信していくことが重要となる。

本稿では、防災・減災対策を中心とした検査報告の活用、決算委員会での審議の在り方等について述べたが、決算審査の対象事案は多岐にわたるほか、検査報告以外にも総務省の行政評価や財務省の予算執行調査等が公表されていることから、それらも参考としつつ、国会において防災・減災対策に関する議論が深まることを期待したい。

#### 【参考文献】

『平成 16 年度決算検査報告』（会計検査院）（平 18. 1）

『平成 18 年度決算検査報告』（会計検査院）（平 19. 11）

『平成 22 年度決算検査報告』（会計検査院）（平 23. 11）

『平成 24 年度決算検査報告』（会計検査院）（平 25. 11）

『平成 25 年度決算検査報告』（会計検査院）（平 26. 11）

山越伸浩「広島市の土砂災害を受けた土砂災害防止法の改正」『立法と調査』No. 359（平 26. 12）19～31 頁

平松英哉「イギリス会計検査院による評価事例の研究」『日本評価研究』第 4 巻第 2 号（平 16. 9）27～38 頁

東山雅通「土砂災害の防止について考える」『会計と監査』第 65 巻第 11 号（平 26. 11）48～52 頁

『平成 26 年版消防白書』（消防庁）（平 26. 12）

（いその たかとし）

---

<sup>1</sup> 「福知山の浸水被害、2 千棟超 ポンプ場故障で被害拡大か」『朝日新聞』（平 26. 8. 18）

<sup>2</sup> 「防災スピーカー未設置 広島・八木地区サイレン鳴らず」『日本経済新聞』夕刊（平 26. 9. 3）

<sup>3</sup> 「砂防ダム 効果と限界」『朝日新聞』（平 26. 9. 1）

<sup>4</sup> 「記者の目 広島土砂災害 1 カ月」『毎日新聞』（平 26. 9. 19）

<sup>5</sup> 北海道、京都府、群馬、埼玉、富山、福井、静岡、三重、兵庫、奈良、鳥取、山口、徳島、香川、長崎、大分、宮崎、鹿児島、沖縄各県

<sup>6</sup> 第 179 回国会参議院国土交通委員会会議録第 4 号 9 頁（平 23. 12. 6）

<sup>7</sup> 「警戒区域 指定に開き 住民の反発 対応異なり」『毎日新聞』（平 26. 9. 1）

<sup>8</sup> 櫻井祐輝「土砂災害警戒区域等指定の秘訣」『河川』第 68 巻第 6 号（平 24. 6）14～18 頁

<sup>9</sup> 第 186 回国会閉会後参議院災害対策特別委員会会議録第 1 号 3 頁（平 26. 8. 28）

<sup>10</sup> 第 187 回国会参議院国土交通委員会会議録第 4 号 2 頁及び 20 頁（平 26. 11. 11）

<sup>11</sup> 第 186 回国会参議院決算委員会会議録第 5 号 38 頁（平 26. 4. 21）

<sup>12</sup> 「高潮マップ 8 割超「未作成」 国交省調査 対象自治体、危機感薄く」『読売新聞』（平 26. 9. 23）

<sup>13</sup> 「土砂災害 避難場所や経路 住民への周知不十分」『日本経済新聞』（平 26. 12. 23）

<sup>14</sup> 「洪水、地震、液状化… 災害危険地域に人口の 73% 集中」『東京新聞』（平 27. 1. 8）

<sup>15</sup> 第 186 回国会参議院決算委員会会議録第 8 号 13 頁（平 26. 5. 19）

<sup>16</sup> 第 186 回国会参議院決算委員会会議録第 9 号 23 頁（平 26. 5. 26）

<sup>17</sup> 「台風でアクセス集中、横浜市など H P 閲覧できず」『読売新聞』（平 26. 10. 14）

<sup>18</sup> 「I P 電話 災害にもろさ 徳島大雪被害で露呈」『東京新聞』（平 26. 12. 11）

<sup>19</sup> 「広島土砂災害の時間外手当 市職員 最高 277 万円」『産経新聞』（平 26. 11. 25）

<sup>20</sup> 「長野北部地震 助け合いの精神生きた」『毎日新聞』（平 26. 11. 26）