

最近の風水害・雪害の特徴及び災害関係法制度の論点

～被災者の視点での制度見直しの必要性～

国土交通委員会調査室 さとう 佐藤 やすし 靖

1. はじめに

我が国は、その位置、地形、地質、気象などの自然的条件に起因し、地震、津波、豪雨、豪雪、洪水、火山噴火などによる災害が発生しやすい国土となっており、加えて四季の様々な気象現象として現れる梅雨前線による降雨、台風、大雪などにより、時に甚大な被害をもたらすことがある。

例えば、その急しゅんな地形ゆえに、河川は急こう配であり、一たび大雨に見舞われると急激に流量が増加し、特に、河川水位より低い沖積平野を中心に人口が集中し、高度な土地利用が行われていることが多い地域においては、河川のはん濫等による被害を受けやすい。

本年も豪雪、7月豪雨、台風第13号、10月の低気圧による暴風と降雨等、全国各地で風水害等による被害が発生しており、多くの尊い命が犠牲となっている。

本稿では、最近の風水害・雪害の特徴を踏まえつつ、委員会質疑を中心に検証し、関係法制を含め災害対策の諸課題について整理することとしたい。

2. 最近の風水害・雪害の特徴

(1) 豪雨・台風等

我が国では、毎年6月下旬から7月中旬にかけての梅雨前線豪雨の活動や台風の影響により、各地で豪雨が発生している。年間では平均26.7個の台風が発生し、うち2.6個が北海道、本州、四国、九州のいずれかに上陸している。

平成16年7月には、活発な梅雨前線により新潟県、福島県、福井県などにおいて豪雨となり、大きな被害が発生した。また、同年は観測史上最大となる19個の台風が日本列島に接近し、そのうち10個が上陸した。これらの台風により全国各地で甚大な被害が発生した。

さらに、本年においては、6月10日からの沖縄県における大雨を皮切りに梅雨前線により甚大な被害が発生した。九州地方を中心に記録的な大雨が降り、このうち特に7月15日から24日に発生した大雨について、気象庁は「平成18年7月豪雨」と命名した。また、台風第13号の活動等により、九州地方を中心に記録的な大雨となり、大きな被害が発生した。

(2) 水害

我が国においては治山・治水事業の推進等により、水害による浸水面積(水害面積)は、昭和60年～平成元年の平均が58,774haに達していたのに対し、平成12年～16年の平均は30,026haと大幅に減少している。しかしながら、都市化現象の進展による河川はん濫区域内

近年の主な風水害

年月日	災害名	主な被災地	死者 行方不明者数	負傷者	住家			浸水	
					全壊	半壊	一部崩壊	床上	床下
H11 6/23 ~ 7/3	梅雨前線豪雨	西日本を中心とする全国	39	69	173	122	435	3,844	14,741
8/13 ~ 8/16	弱気熱帯低気圧による大雨	神奈川県 埼玉県 東京都	17	7	4	13	19	686	3,322
9/21 ~ 9/25	台風第18号	九州を中心とする全国	31	1,143	332	3,023	85,959	5,366	12,635
H12 9/11 ~ 9/12	東海豪雨等秋雨前線と台風第14号による大雨	東海地方を中心とする全国	39	118	30	176	185	22,885	46,375
H13 7/11 ~ 7/13	九州以北各地地方における大雨	福岡県 佐賀県 熊本県 長崎県 山口県	0	0	0	1	5	69	706
8/20 ~ 8/23	台風第11号	西日本を中心とする全国	6	32	0	1	45	82	613
9/6 ~ 9/13	台風第16号	沖縄県 西日本	0	4	34	62	58	702	226
9/8 ~ 9/12	台風第15号	東日本を中心とする全国	8	48	5	8	149	112	726
H14 7/9 ~ 7/11	台風第6号	東北地方を中心とする全国	7	29	14	27	201	2,533	7,642
7/13 ~ 7/16	台風第7号	鹿児島県を中心とする全国	0	9	6	25	162	23	224
10/1 ~ 10/2	台風第21号	北海道 東北 関東 中部地方	4	108	12	64	2,630	307	1,947
H15 7/18 ~ 7/21	梅雨前線豪雨	九州地方	23	25	51	56	161	3,558	4,188
8/7 ~ 8/10	台風第10号	北海道を中心とする全国	17	94	28	27	559	389	2,009
9/11 ~ 9/14	台風第14号	沖縄県を中心とする全国	3	110	18	87	1,437	72	303
H16 7/12 ~ 7/13	平成16年7月新潟 福島豪雨	新潟県 福島県	16	4	70	5,354	94	2,149	6,208
7/17 ~ 7/18	平成16年7月福井豪雨	福井県	5	19	66	135	229	4,052	9,675
7/29 ~ 8/6	台風第10号 第11号及び大雨	中国 四国地方	3	19	11	22	61	274	2,579
8/17 ~ 8/20	台風第15号及び関連する大雨	東北 四国地方	10	28	16	88	663	400	2,326
8/27 ~ 8/31	台風第16号	西日本を中心とする全国	17	288	35	133	8,909	14,565	32,266
9/4 ~ 9/8	台風第18号	中国地方を中心とする全国	45	1,365	132	1,396	65,065	1,570	6,626
9/26 ~ 9/30	台風第21号	西日本を中心とする全国	27	98	92	783	2,007	5,193	14,412
10/8 ~ 10/10	台風第22号	東日本太平洋側	9	166	135	287	4,509	1,561	5,485
10/18 ~ 10/21	台風第23号	近畿 四国地方を中心とする全国	98	552	893	7,762	10,834	14,289	41,120
H16.12 ~ H17.3	雪害	北海道 東北及び北陸地方等	88	771	56	7	139	11	21
H17 6/27 ~ 7/25	梅雨前線豪雨	九州地方から東北地方南部	12	13	7	5	24	420	3,819
8/25 ~ 8/26	台風第11号	東海 関東地方	0	10	0	3	126	62	246
9/4 ~ 9/8	台風第14号	九州 中国 四国地方を中心とする全国	29	179	1,178	3,692	2,817	7,159	13,580
H17.12 ~ H18.3	平成18年豪雪	北陸地方を中心とする日本海側	151	2,137	18	26	4,661	12	101
H18 7/4 ~ 7/31	平成18年7月豪雨	九州地方を中心とした全国	30	72	291	1,257	307	2,153	7,844
9/15 ~ 9/19	台風第18号	九州地方 沖縄県等	10	448	159	514	11,211	189	1,177
11/7	北海道佐呂間町における竜巻	北海道	9	31	7	7	25	-	-

内閣府において情報対策室が設置された風水害を中心に採録

(出所：内閣府、消防庁資料に基づき作成)

への資産の集中・増大に伴い、近年、浸水面積当たりの一般資産被害額（水害密度）は急増している。特に、平成16年は、集中豪雨や台風等により、全国各地の同区域内における浸水被害が生じている。

(3) 風害

風害には、飛来物による被害、建物・施設の損壊、高波、樹木の倒壊、フェーン現象による火災延焼などの形態がある。

平成11年には、9月24日に愛知県の豊橋市、豊川市内を襲った竜巻により、負傷者365名が発生し、また、10月28日には青森県で、強風と高波により入替え作業中の鉄道車両が横転するなどの被害も発生し、そして平成16年は、6月27日に佐賀県佐賀市及び鳥栖市西部で発生した突風により、負傷者15名、全半壊家屋40棟などの被害が発生している。

特に本年においては、11月7日に北海道佐呂間町を襲った竜巻により、現存する統計上最大の犠牲者を数えたほか、台風第13号に伴って、9月に宮崎県延岡市で竜巻被害が発生するなど、局所的な突風災害による甚大な被害が続発している。

(4) 雪害

我が国は、冬季には、北からシベリア寒気団による季節風が、南から暖流が押し寄せるといった気象条件のため、日本海側で多量の降雪・積雪がもたらされる。

そのため、雪崩災害のほか、降積雪による都市機能の阻害、交通の障害といった雪害が毎年発生している。また、凍上現象により道路舗装面にひび割れなどが発生する凍上災が発生することもある。

平成17年12月上旬から18年1月上旬にかけて、日本海側を中心に暴風を伴った大雪となった。この結果、気象庁が積雪を観測している339地点のうち、全国の23地点で、年間の最深積雪の記録を更新（観測開始以来の最も大きな値を記録）した。このため、雪下ろし中の転落事故、屋根雪の落下、倒壊した家屋の下敷き等により、昭和38年、56年に次ぐ戦後3番目の記録となる151名が犠牲となった。また、国道の一部区間において雪崩発生のおそれのために通行止めとなり、新潟県津南町、長野県栄村の一部集落が一時孤立したほか、列車の運休等の交通機関の麻ひ、電力、水道の供給停止や携帯電話基地局の停波、郵便の配達の遅れ等のライフラインの障害、文教施設、農業施設、社会福祉施設等に被害が発生し、地域の住民や社会経済に大きな影響を与えたことから、気象庁は「平成18年豪雪」と命名した。

今冬の豪雪の特徴は、従来に比して早期に大量の降雪があったことに加え、被災地の高齢化・過疎化、市街地の空洞化の進展により自助に限界が生じたことにあり、このことから除雪費に対する財政措置の拡充、高齢者等要援護者への支援強化等が痛感されたところである。

3. 災害関係法制度とその論点

戦後、荒廃した国土の下では、相次ぐ悲惨な災害が絶えることがない中で、昭和34年の伊勢湾台風を契機として昭和36年に制定されたのが、我が国の防災体制の基本構造を定めた災害対策基本法である。同法は、我が国の災害対策に関する一般法と位置付けられており、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、社会の秩序の維持と公共の福祉の確保を図ろうとするものである。同法を中心に災害対策に関する法律は順次整備され、各種防災施策が講じられている。本項では最近の委員会質疑で取り上げられたものについて言及する。

(1) 災害救助法

被災地においては、まず災害救助法が適用される。平成18年豪雪、7月梅雨前線豪雨、台風第13号において、当該知事により被災市町村に同法が適用された。災害救助法は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に必要な援助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的としている。同法による救助は、国の責任の下に都道府県知事が実施することとし、具体的な救助業務については市町村の人口に応じた一定数以上の住家の滅失がある場合等に行うこととされている。なお、住家の滅失がないときでも、多数の者又は身体に危害を受けるおそれが生じている場合で一定の基準に該当するときには、同法の援助を行うことができ、平成18年

豪雪に際してはこの考え方にに基づき、同法を適用し、雪下ろし費用の支援等を実施した。

救助内容は、(1)収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与、(2)炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、(3)被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、(4)医療及び助産、(5)災害にかかった者の救出、(6)災害にかかった住宅の応急修理、(7)生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、(8)学用品の給与、(9)埋葬、(10)死体の搜索及び処理、(11)災害によって住宅又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去、である。

また、救助に要する費用は、都道府県が支弁し、その費用の合計額が100万円以上となる場合には、その費用合計額の当該都道府県普通税収入見込額の割合に応じ、(1)収入見込額の100分の2以下の部分については、費用合計額の100分の50、(2)収入見込額の100分の2を超え、100分の4以下の部分については、費用合計額の100分の80、(3)収入見込額の100分の4を超える部分については、費用合計額の100分の90、の比率で国が負担することとされている。

ただし、この一般基準では救助の万全を期することが困難な場合、都道府県と厚生労働省の間の協議に基づき、避難所の開設期間の延長、住宅の応急修理の実施期間の延長等、特別基準を設定してより一層適切な援助を実施することとされている。

なお、都道府県支弁分の原資となる災害救助基金の積立総額は、694億円余（平成17年4月1日現在）となっている¹。

（2）災害救助法に係る論点

平成18年豪雪災害の際、市町村合併に伴う行政区域の拡大により、被害地域の占める割合が減少し、採択基準には至らなかった場合については、特例として市町村区域内の人口規模に応じた滅失世帯数の基準から、「豪雪により多数の者が危険状態にある場合」の基準に変更するものとして、同法の援助が適用されることとなった。しかし、この基準による指定に当たり、一部解釈が徹底されていなかったことなど²、改めて事前の情報提供の必要性が認識されたところである。

このほか、過疎化、空洞化の進む地域特有の問題として、空き家、空き工場等が積雪により倒壊することによって、近隣住家や道路に被害が生じるケースが生じるため、これらの除排雪費に対する災害救助法の適用弾力化が問題となった³。政府によれば、災害救助法に基づく障害物の除去は、原則的には被災者が現に応急活動を要する場合に限られるため、空き家であることのみでは適用対象とはならないが、これらの倒壊が近隣住民の生命、身体に危害を及ぼすおそれがある場合については、弾力的な運用が可能との見解が示された。

（3）激甚災害制度

「平成18年7月梅雨前線豪雨」を含む5月23日以降の梅雨前線の活動に伴い、公共土木施設、農業用施設、文教関係施設等に甚大な被害が生じ、これらが激甚災害に指定されている。つまり、道路、港湾等の公共的施設等が被災した場合においては、公共の福祉の確

それぞれの災害復旧事業費と地方財政力とを勘案して個別にその指定が行われることとなっている。

ただし、激甚災害の指定いかんによって、国の補助率がさ上げが決定されるため、被災自治体の復旧の取組に極めて大きな影響を及ぼすことから、早期指定に向けた更なる工夫が求められている⁵。新潟県中越地震の際には、被災後に積雪期が控えていたという特殊事情にかんがみ、通常、自治体関係者が行う災害査定作業を国の行政機関担当者が代わって行うことによって、1か月程度で迅速に指定が行われた例もある⁶。

また、激甚災害法の指定単位が市町村であるために、市町村合併の影響により一部市域に偏って被害が発生した場合に適用が受けられないなどの不利益が生じかねないとの指摘がある。激甚災害の指定に係る市町村合併の影響については、市町村合併特例法により5年間は不利益が生じないように措置されている⁷。

(5) 被災者生活再建支援制度

11月7日に北海道佐呂間町を襲った竜巻災害が多数の住家被害をもたらしたため、政府は翌8日付けで被災者生活再建支援法の適用を決定した。被災者生活再建支援法は、自然災害により生活基盤に著しい被害を受けた者であって、経済的理由等により自立して生活を再建することが困難なものに対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、支給金を支給することにより、その自立した生活の開始を支援することを目的としている。平成16年度から、居住安定支援制度の創設を含む同法の改正が施行され、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に際し、被災者が現実に負担する経費（解体・撤去費、ローン利子等の居住関係経費）を幅広く支援対象とした。また、平成16年度には、観測史上最多の10個に及ぶ台風の上陸や、新潟県中越地震、福岡県西方沖を震源とする地震等、多発した災害を受け、水害による住宅の被害認定に関する弾力的な運用、支援金の手続における領収書の提出の廃止等、運用面の改善を行った。さらに、平成17年度は政令改正等により、物品購入などの生活関係経費（最大100万円）の細かな区分等の廃止、概算払い（前払い）の限度額（最大185万円）を支援金の限度額と同額（最大300万円）まで拡大する等、更なる運用改善を実施し、平成16年度に発生した災害から適用することとした。

なお、被災者生活再建支援基金の積立総額は、565億円余（平成18年3月31日現在）となっており⁸、平成16年度の度重なる災害等の影響により、平成17年度に35億円の取崩しが行われた。

(6) 被災者生活再建支援制度に係る論点

居住関係経費については、全壊世帯の再建又は新築に係る解体撤去・整地費、大規模半壊世帯の補修に係る一部除却費・整地費、住宅再建・補修ローン利子及び民間賃貸住宅家賃補助しか支給対象となっていない。

また、同法の支給対象として住宅本体の建て替えや補修を加えるか否かという議論が繰り返されているが、従来、私有財産である住宅本体に国費を投入するのは妥当でないとの政府見解があり、災害保険、地震保険等の自助努力、災害公営住宅制度の活用、地震保

除料控除や耐震改修税額控除など税制による優遇措置、住宅金融公庫等による低利融資の活用などにより対応してほしいというのが、政府の基本的スタンスである⁹。大都市での大規模地震の際には巨額の財政負担が生じることが容易に想像されることから、仮に住宅本体の建て替え・補修に国費が投入された場合、支給額の上積みを求められるであろうことを念頭に置いて議論を進める必要がある。また、第162回国会には、全壊世帯への支援金支給額を500万円とするなどを盛り込んだ民主、共産、社民の共同提案に係る同法の改正案が提出されているが、審査未了のまま廃案となっている。

これ以外の論点としては、従前地でなく、都道府県をまたいで避難し、住宅を再建しようとする場合、住宅の撤去費については原則支給対象外とされ、居住関係経費の場合については、その総額の半分が上限とされていることから、その原則を弾力化ないし撤廃してはいかかとの指摘があった¹⁰。この点は、撤去費については従前地が土砂災害の危険等で居住困難である場合は支給対象とすることとしており¹¹、今後合理的な例外の範囲を設定すべく検討を加えるとしている。居住関係経費全体については、制度の趣旨が被災者の居住安定支援のほか、被災地域復興の側面も有していることから、一定の合理性があるとの判断の下、半額とすることとされている¹²。

生活関係経費については、浸水時の大規模半壊世帯の場合、居住関係経費に限定され、その支給限度額は100万円とされているが、浸水被害においては家財道具に相当程度の被害が及ぶものの¹³、本制度が地震に対応するため創設された経緯から、水害対応については今後課題が残されている。

以上、様々な問題点が提起されているところであるが、前回の法改正時に4年後の見直しが附帯決議に付されていることを踏まえ、政府は、同法適用自治体や支援金受給対象者等に対してアンケート調査を行い、その結果を踏まえて同法の見直しの検討を加えていくとの考えが示されている¹⁴。

4．結び

被災者ひいては国民一般から様々な要請がある中、災害対策関係法律の運用の一定の弾力化が図られているものの、被災者への十分な支援を踏まえた取組は十全に行われているとは言い難い面がある。当面、被災者生活再建支援法について平成20年の見直し時期に向けた議論が本格化することとなるが、国会における活発な議論を通じて、困窮する被災者に真の支援の手を差し伸べ得るような法制度の整備に向けた取組につなげていくことが期待される場所である。

被災者の生活再建については、上記の政府における対応のほかに、国の施策ではカバーされていない、全壊世帯の修繕、半壊世帯の建て替えを支援対象とする住宅再建共済制度が兵庫県で創設されるなど、各自治体独自の取組が行われている。こうした事例などを踏まえつつ、真に被災者の視点での制度の見直しを行っていく必要がある。

【参考文献】

武田文男『日本の災害危機管理』（ぎょうせい 平18.9）
『平成18年度版防災白書』（内閣府）

-
- 1 厚生労働省資料「平成18年災害救助基金積立状況」
 - 2 第164回国会参議院災害対策特別委員会会議録第4号12-13頁（平18.2.24） 第164回国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号14-15頁（平18.6.19） 第163回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第4号（閉会中審査）4-5頁（平18.1.19） 第164回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第4号17頁（平18.2.27）
 - 3 第164回国会参議院災害対策特別委員会会議録第4号13頁（平18.2.24） 第163回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第4号（閉会中審査）5,8頁（平18.1.19）
 - 4 第163回国会参議院災害対策特別委員会会議録第3号3頁（平17.10.28）
 - 5 第163回国会参議院災害対策特別委員会会議録第3号3頁（平17.10.28） 第164回国会参議院災害対策特別委員会会議録閉会後第1号4頁（平18.9.5） 第164回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第10号（閉会中審査）（平18.8.2）11頁
 - 6 第163回国会参議院災害対策特別委員会会議録第3号3頁（平17.10.28）
 - 7 第163回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第4号（閉会中審査）8-9頁（平18.1.9）
 - 8 財団法人都道府県会館被災者生活再建支援基金部資料
 - 9 第163回国会参議院災害対策特別委員会会議録第3号5頁（平17.10.28） 第164回国会参議院災害対策特別委員会会議録第4号8-9頁（平18.3.29） 第164回国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号5頁（平18.6.9） 第163回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第2号12-13頁（平17.10.21） 第164回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第4号9-10頁（平18.2.27）
 - 10 第164回国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号3-4頁（平18.6.9）
 - 11 第164回国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号4頁（平18.6.9） 第164回国会参議院災害対策特別委員会会議録閉会後第1号8頁（平18.9.5）
 - 12 第164回国会参議院災害対策特別委員会会議録閉会後第1号8頁（平18.9.5）
 - 13 第164回国会参議院災害対策特別委員会会議録閉会後第1号8頁（平18.9.5）
 - 14 第164回国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号4,5頁（平18.6.9）