

広島市の土砂災害を受けた土砂災害防止法の改正

－ 今後の土砂災害対策の推進に当たっての留意点 －

国土交通委員会調査室 山越 伸浩

1. はじめに

平成26年8月19日夜から20日明け方にかけて、広島県では大気の状態が非常に不安定となり、広島市を中心に猛烈な大雨が降った。同市安佐北区では、20日午前1時半から4時半までの間に3時間降雨量としては観測史上最大の217.5mmを記録し、さらに、午前3時から4時までの間には1時間降雨量としても観測史上最大の101.0mmを記録した。

このため、広島型花崗岩が風化して形成された「マサ土」と呼ばれる崩れやすい地質によって、同市安佐北区、安佐南区を中心に107溪流で土石流が、59か所で崖崩れが発生した。山裾に形成された都市近郊の新興住宅地であったことなども災いして、死者74名、住家の全壊174棟、半壊187棟などの甚大な被害（平成26年11月6日現在）が生じた。

広島市では、15年前の平成11年6月にも、短時間の集中豪雨によって土砂災害が発生し、死者・行方不明者32名などの被害がもたらされた。そして、これを教訓として、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、翌13年に施行された。

土砂災害防止法は、国が土砂災害防止対策基本指針（以下「基本指針」という。）を定め、都道府県が基本指針にのっとり基礎調査を行い、土砂災害が発生するおそれがある土地の区域を土砂災害警戒区域（以下「警戒区域」という。）として指定し、市町村が当該区域における警戒避難体制の整備を図ることを定めている。さらに、警戒区域のうち著しい土砂災害が発生するおそれがある土地の区域を土砂災害特別警戒区域（以下「特別警戒区域」という。）として指定し、当該区域における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、重大な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ることを主な内容としている。

しかし、今回の広島市での土砂災害においては、警戒区域等の指定の遅れが住民の土砂災害の危険性に対する認識不足につながったことや、広島市による避難勧告等の発令が土砂災害の発生後となってしまったことなどの課題が指摘されている。そのため、これまでの土砂災害防止法による警戒避難体制の在り方の再点検がなされた結果、平成26年10月、「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案」（以下「土砂災害防止法改正案」という。）が第187回国会（臨時会）に提出され、同年11月に成立した。

本稿においては、今回の広島市での土砂災害における土砂災害防止法の課題とそれを解決するための同法の改正内容を概観するとともに、同法改正案の委員会審査等で明らかと

なった今後の留意点等について整理していきたい。

2. 広島市の土砂災害で明らかになった土砂災害防止法の主な課題

(1) 基礎調査の実施及び警戒区域等の指定の遅れ

今回の広島市での土砂災害において最も人的被害が集中したのが広島市安佐南区にある標高約586mの阿武山^{あぶさん}の裾野にある八木地区や緑井地区である。全体の死者74人に対し、両地区だけで66人となった。両地区は、基礎調査は終了していたものの、警戒区域及び特別警戒区域には指定されておらず、広島県が準備中であった住民説明会の前に土砂災害が発生した。住民側に基礎調査の結果が知らされなかったため、両地区における住民の土砂災害の危険性に対する認識も高くなかったとされている。

このような警戒区域等への指定の遅れが、住民の避難の遅れにつながり、被害を拡大した要因の一つとされているが、基礎調査の実施や警戒区域の指定の遅れは広島県だけに限られたことではない。

土砂災害防止法において、都道府県は、基本指針に基づき、おおむね5年ごとに警戒区域等の指定のための基礎調査を行うことが定められているが、法施行から13年以上が経過しているにもかかわらず、完了しているのは13県にすぎない。

基礎調査の対象となる土砂災害の発生するおそれのある区域として、平成14年に調査が行われた土砂災害危険箇所（土石流危険渓流、急傾斜地崩壊危険箇所、地すべり危険箇所）52万5,307区域が調査対象とされたが、その後の調査で、警戒区域の推計値は約65万か所に上るとされている。平成25年度末現在で、土砂災害危険箇所のうち、警戒区域についての調査が38万3,493区域で、警戒区域のうち特別警戒区域についての調査が24万6,882区域でそれぞれ完了している。

基礎調査が終了すると、警戒区域等が指定されることとなるが、平成25年度末現在で、警戒区域に指定された区域は34万9,844区域、特別警戒区域は20万1,828区域となっている。そして、両区域の指定まで完了している県は青森県、山梨県、福岡県の3県だけであり、警戒区域の指定に限って完了している県も福井県、山口県、栃木県の3県となっている。

法制定時の委員会審査では、基礎調査の終了後、自動的に土砂災害警戒区域等への指定がなされるとされていたところであるが¹、基礎調査終了後も未指定となっているのは、平成25年度末現在、警戒区域で3万3,649区域、特別警戒区域で4万5,054区域に及んでいる。

また、基礎調査の終了後に行われる警戒区域等の指定には、法律上、住民合意は不要である。しかし、政策の効果を上げるためには住民の理解が必要であることから、住民の反対があった場合、理解が得られるまで説明を続けるとしている都道府県が多く、指定に時間を要している。基礎調査の終了から警戒区域の指定には、およそ半年から1年程度かかるとされているが、約1万6,700区域が基礎調査終了後1年以上経過しても警戒区域について未指定であるとされている。

¹ 第147回国会参議院災害対策特別委員会会議録第6号16頁（平12.4.17）

このようなことから、基礎調査の実施及び警戒区域等への指定を促進するための仕組み作りが求められることになった。

(2) 土砂災害の避難勧告の発令の遅れ

大雨が継続することによって、土砂災害発生危険度が非常に高まり、避難等を適切に行う必要がある場合に、市町村長の避難勧告等の発令の判断や住民の自主避難の参考となるよう、「土砂災害警戒情報」が都道府県と地方気象台との共同により市町村単位で発表されている。

土砂災害警戒情報の発表基準は、過去の土砂災害発生時等の雨量データを基に、地域ごとに定められているが、その適切な発表のタイミングは、気象庁の解析雨量等をリアルタイムで監視し、避難に必要な時間を考慮して、発表基準を超えた時点ではなくそれを超えると予測される2～3時間前とされている。今回の広島市の土砂災害では、20日午前1時15分にその発表がなされているが、広島市による避難勧告の発令は、土砂災害が各地で発生したとされる午前3時半以後となった。これについては、「土砂災害警戒情報」の発表が有効に活用されなかったのではないかと指摘がある。

平成26年4月に改定された内閣府の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」(以下「避難勧告ガイドライン」という。)においては、避難勧告の発令に際し、土砂災害警戒情報の発表をもって避難勧告の判断基準とすることを基本とするなど土砂災害警戒情報等の情報を判断材料として活用すべきであるとしている。

警戒区域が指定された市町村地域防災計画において、土砂災害の避難基準に土砂災害警戒情報を活用している市町村は全体の68%(平成24年度末)となっているが、そのうち土砂災害警戒情報が発表された時に避難勧告を発令する市町村は4%にすぎない。土砂災害警戒情報が発表された時、前兆現象が認められた時、災害が発生した時などにおいて、状況を総合的に判断して避難勧告を発令する市町村が大半を占めている²。

今回の広島市の土砂災害では、土砂災害警戒情報の発表に対して災害の発生後に避難勧告が発令されたが、土砂災害警戒情報が発表されていたにもかかわらず避難勧告が発令されなかった事例もある。例えば、平成26年8月に北海道礼文町で発生した土砂災害や、平成25年10月に台風第26号により東京都大島町で発生した土砂災害では、土砂災害警戒情報が発表されていたが、避難勧告は発令されなかったとされている。

このように土砂災害警戒情報の発表が、適切なタイミングでの避難勧告の発令につながっていないことから、土砂災害の避難勧告の発令基準における土砂災害警戒情報の位置付けを更に明確にすることが課題となった。

² 例えば、広島市ホームページ<<http://www.city.hiroshima.lg.jp/index2.html>>によると、土砂災害に対する避難勧告の発令基準として、①気象台から大雨特別警戒情報が発表された場合、②避難基準雨量を超えた場合、③広島地方気象台と広島県土木局砂防課から土砂災害警戒情報が発表された場合、④巡視等によって危険であると判断した場合、⑤土砂災害緊急情報が通知された場合の5つが示されている。

3. 土砂災害防止法改正案の概要

広島市の土砂災害を受けて開会された平成26年8月28日の参議院災害対策特別委員会では、古屋防災担当大臣（当時）は、都道府県知事が警戒区域等の指定をしやすくするような土砂災害防止法の改正について、政府・与党において早急に検討してほしい旨を述べている。また、太田国土交通大臣は、同年9月2日の大臣記者会見において、安倍内閣総理大臣から土砂災害防止法の改正に関して指示があったことを明らかにした。

さらに、政府は、平成26年9月5日に「平成26年（2014年）8月豪雨非常災害対策本部」が決定した「土砂災害など重大な自然災害に対する主な被害防止対策」において、土砂災害警戒区域の指定の遅れ等を教訓に、①基礎調査が終了した段階での調査結果の公表、②都道府県から市町村への情報提供（土砂災害警戒情報）の義務付け等について検討を行うことを明記した。

こうしたことを背景に、平成26年10月14日、内閣から土砂災害防止法改正案が衆議院に提出され、同年11月12日、参議院本会議において全会一致により可決、成立した。

法改正の主な内容は、次ページの図表及び以下のとおりである。

（1）基礎調査の結果の公表（第4条第2項関係）

住民に土砂災害の危険性を周知するとともに、土砂災害警戒区域等の指定を促進するため、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ている。

（2）基礎調査に関する是正の要求の方式（第6条関係）

都道府県の基礎調査に関する事務の処理が、法令の規定に違反している場合又は科学的知見に基づかずに行われている場合には、基礎調査の結果を踏まえて行われる警戒区域あるいは特別警戒区域の指定が不適切な形となって、住民等の生命又は身体に危害が及ぶおそれがある。こうした危害が及ぶおそれが明らかであるときは、国土交通大臣は当該都道府県が講ずべき措置の内容を具体的に示して都道府県に対して是正の要求を行うものとするとしている。

（3）警戒区域における警戒避難体制の整備等（第8条関係）

今回の広島市における土砂災害においては、洪水・高潮向けの避難場所に逃げた住民が土石流で犠牲になるなど、避難場所や避難経路が危険な区域内に存在し、土砂災害からの避難体制が不十分であったことなどが指摘されている。そのため、今回の法改正では、市町村地域防災計画における警戒避難体制に関する事項について、新たに、避難場所及び避難経路に関する事項、避難訓練の実施に関する事項を加え、より具体的に明記することにより、市町村地域防災計画の充実と警戒避難体制の強化を図ることとしている。

また、今回の法改正では、社会福祉施設、学校、医療施設など主として防災上の配慮を要する者の利用する施設であって、急傾斜地の崩壊等が発生するおそれがあり、当該施設を利用している者の円滑かつ迅速な避難を確保する必要がある場合には、当該施設の名称

図表 土砂災害防止法改正の概要

●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案

平成26年8月豪雨により広島市北部で発生した土砂災害等を踏まえ、土砂災害から国民の生命及び身体を保護するため、都道府県に対する基礎調査の結果の公表の義務付け、都道府県知事に対する土砂災害警戒情報の市町村長への通知及び一般への周知の義務付け、土砂災害警戒区域の指定があった場合の市町村地域防災計画への記載事項の追加等の措置を講ずる。

背景

- 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に伝わっていない。
- 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。
- 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。

改正案の概要

土砂災害の危険性のある区域の明示

基礎調査の結果の公表

- 住民に土砂災害の危険性を認識してもらうとともに、土砂災害警戒区域等の指定を促進させるため、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。

基礎調査が適切に行われていない場合の是正要求

- 国土交通大臣は、基礎調査が適正に行われていない場合、都道府県に対し是正の要求を行うものとする。（国は、都道府県から基礎調査の報告を受け、進捗状況を把握し公表「法に基づく基本指針で明記」）

円滑な避難勧告等の発令に資する情報の提供

土砂災害警戒情報の市町村への通知及び一般への周知

- 避難勧告等の発令に資するため、
 - ①土砂災害警戒情報について、新たに法律上に明記するとともに、
 - ②都道府県知事に対し、土砂災害警戒情報について関係市町村の長に通知すること、
 - ③都道府県知事に対し、土砂災害警戒情報について一般に周知すること、を義務付ける。

避難勧告等の円滑な解除

- 市町村が避難勧告等の解除のための助言を求めた場合、国土交通大臣及び都道府県知事が必要な助言を行うことを義務付ける。

避難体制の充実・強化

市町村地域防災計画への避難場所、避難経路等の明示

- 市町村地域防災計画において、土砂災害警戒区域について、避難場所及び避難経路に関する事項、避難訓練の実施に関する事項等を定めることにより、安全な避難場所の確保等、避難体制の充実・強化を図る。
- 市町村地域防災計画において、土砂災害警戒区域内の社会福祉施設、学校、医療施設等に対する土砂災害警戒情報の伝達等について定めることとする。

国による援助

国土交通大臣による助言、情報の提供等の援助に係る努力義務

- 国土交通大臣は、都道府県及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する。

（出所）国土交通省資料

及び所在地を市町村地域防災計画に定め、当該施設を利用している者の円滑かつ迅速な避難を確保するため、土砂災害に関する情報、予報及び警報の伝達に関する事項について定めるものとしている。

(4) 土砂災害警戒情報の提供（第27条関係）

今回の法改正では、避難勧告等の適切な発令に資するため、土砂災害警戒情報が法律に明記された。

具体的には、都道府県知事は、基本指針に基づき、当該都道府県の区域を幾つかに分割し、その区域ごとに危険降雨量を事前に設定し、当該区域に係る降雨量が危険降雨量に達したときは、避難勧告又は避難指示の判断に資するため、土砂災害警戒情報を関係のある市町村の長に通知することが義務付けられたほか、一般に周知させるため必要な措置を講じることも義務付けられている。

(5) 避難のための立ち退きの指示等の解除に関する助言（第32条関係）

土砂災害は、降雨終了後しばらくしてから発生するケースがあるため、避難勧告又は避難指示の解除は慎重に判断される必要がある。气象台からの気象情報を基に、今後まとまった降雨が見込まれないことや、土砂災害警戒情報の解除について確認することが必要であり、災害発生の状況に応じて現地の状況（崩壊や新たなクラックの有無など）について巡視・点検を行い、土砂災害の前兆現象がないことを確認する必要もある。

これまで、避難勧告等の解除のタイミングについて市町村長から相談があった場合には、国は助言をしていたが、地方公共団体側には国に相談してよいか否か判断に迷う場合も見受けられたとされている。そのため、今回の法改正では、国・都道府県がそうした助言を行うことを法律上明確化し、市町村長が相談をできる体制を整えることとしている。

4. 法改正に伴う主な留意点

委員会質疑等において明らかとなった法改正に伴う主な留意点については、おおよそ以下のとおりである。

(1) 基礎調査の実施と警戒区域等の指定の推進

ア 基礎調査の早期完了

まず、前述したように土砂災害防止法ではおおむね5年程度ごとに基礎調査を行うことが定められているにもかかわらず、いまだに調査が終了していない都道府県において、これをいかに早く完了するかが今後の課題となる。

この点について、国土交通省は、おおむね5年程度で基礎調査を完了することを目標とするとしており、そのために、都道府県ごとの実施箇所数の把握だけでなく、今後は更に実施目標や進捗状況を把握・公表し、基礎調査を促進する旨を答弁している。

また、基礎調査が遅れている都道府県に対しては基礎調査を進めるよう要請し、それ

でも進捗が遅れる場合には是正の要求を行うとしているが、北海道や東日本大震災被災3県など特殊な事情を抱えるところもあるので、丁寧に対応していきたいとしている。

加えて、基礎調査が遅れた場合、具体的にどのような基準で是正の要求を行うのかとの質問に対して、国土交通省は、実施目標を踏まえつつ、各都道府県の個別の事情を勘案して総合的に判断していきたいとした。

なお、参議院国土交通委員会の土砂災害防止法改正案に対する附帯決議（以下「参議院附帯決議」という。）においては、「基礎調査の実施については、都道府県における取組に差が大きい現状を踏まえ、都道府県における基礎調査の実施目標や進捗状況を定期的に把握し公表するとともに、おおむね5年をめどに基礎調査が完了するよう努めること」とされている。

イ 都道府県への支援

次に、基礎調査の促進に当たって、国土交通省は、財政的、技術的援助を行っていくとしているが、その内容も留意点となろう。

これについて国土交通省は、まず、財政面では、基礎調査を行う都道府県に対して、防災・安全交付金による積極的な支援を行うとしている。防災・安全交付金は一括化されており、その具体的な内訳の把握は難しいものの、基礎調査の計画や要望について聞き取りによって把握し、調査が確実に実施できるようにしていくなどとしている。

また、技術面では、国が所有する地形データの提供などにより都道府県の負担軽減を図っていくとしている。

そのほか、①平成21年度の九州北部豪雨災害を契機として基礎調査に関する予算の増額及び担当職員の増員を行った福岡県の事例、②警戒区域の指定を県の重点施策に位置付け、数値目標を設定し、達成状況を公表することにより区域指定を推進した福井県の事例、③市町村と連携して自治会単位で住民説明会を開催し、効率的に区域指定を進めた栃木県の事例などの先進事例の周知を図っていくとしている³。

国土交通省は、人員増の対応については、防災・安全交付金では、基礎調査の人件費を補助できないが、基礎調査に係る業務委託の費用は支弁可能であるとしている。基礎調査結果の確認作業を外注するなど同交付金を活用して職員の負担軽減を図っている事例もあり、これらを周知していきたいとしている。

なお、衆参の国土交通委員会附帯決議では、「基礎調査及び土砂災害警戒区域等の指定が進まない原因に人員と財源の不足が指摘されている現状を踏まえ、都道府県のこれらの負担軽減のための支援措置を含め必要な方策を検討すること」とされている。

ウ 基礎調査の結果の活用

現行の土砂災害防止法には、警戒区域における警戒避難体制の整備や特別警戒区域における特定開発行為（住宅地分譲や災害時要援護者関連施設の建築のための開発行為）

³ 第187回国会衆議院国土交通委員会議録第4号5頁（平26.10.29）

の許可制などについて定められている。しかし、基礎調査の結果によって危険であると判明しても、これらの措置を採ることができるわけではない。警戒区域等の指定が行われなければならない、基礎調査の結果の公表から警戒区域等の指定までの間における行政の対応の在り方に留意が求められる。

国土交通省は、基本指針において、基礎調査終了後、警戒区域の指定を待たずとも、情報の伝達、避難場所・避難経路の設定など警戒避難体制の整備を速やかに進めるように市町村に促すとともに、自治会や消防団を通じて、警戒避難体制の周知徹底を行っていききたいとしている。

衆参の国土交通委員会附帯決議においては、基礎調査の結果の公表方法について、「基礎調査の結果の公表については、地域の住民が、自ら居住する地域の現状について容易に理解できる内容を、ホームページ、掲示板、回覧板、地方公共団体の広報等伝わりやすい形で行うこと」とされている。また、基礎調査の結果の公表後の対応として、参議院附帯決議では「地域住民が相談し、助言を受けることができる体制の充実に向け必要な支援を行うこと」とされている。

基礎調査の結果が公表された段階では、警戒区域等の指定に至っていないため、土地建物の取引契約の際に宅地建物取引業者の重要事項説明の対象とならず、不動産の購入予定者や借家等の賃借希望者が土砂災害の危険性について一切知らずに不動産を購入したり、借家等の賃借契約を締結してしまうおそれもある。

そこで、国土交通省は、不動産の購入者等に対し、基礎調査の結果について情報提供することが望ましい旨を宅建業者に徹底的に指導していくとしている⁴。このことについては衆参の国土交通委員会附帯決議でも、「調査対象区域内の土地、家屋の購入予定者及び賃貸を希望する者に対し、公表された基礎調査の結果についての的確な説明がなされるよう必要な対応を行うこと」とされている。

エ 警戒区域等の指定の促進

国土交通省は、基礎調査の実施の遅れが警戒区域等の指定が進まない大きな要因であり、調査結果の公表の義務化と是正の要求も含めた基礎調査の実施の促進が、結果として警戒区域等の指定を加速することにつながるとしているが、法改正後に、警戒区域等の指定をどのように促進していくかが留意点となろう。

基礎調査の実施や警戒区域等の指定については自治事務であり、本来は都道府県の裁量に任されるべきものである。しかしながら、土砂災害防止法が施行されて13年以上が経過しても、多くの都道府県において基礎調査が完了しておらず、警戒区域等の指定も進んでいない。このため、衆議院国土交通委員会では、その義務化を行えば、それらが促進されるとの観点から、基礎調査の実施及び警戒区域等の指定を都道府県に義務付け

⁴ 第187回国会衆議院国土交通委員会議録第4号9頁（平26.10.29）

る修正案が提出された⁵。基礎調査の実施及び警戒区域等の指定の義務化について、国土交通省は、一律に法律で義務付けを強めるよりも、実際にその業務を担う都道府県の意見も踏まえつつ、実施を促すような環境整備を進めることが重要であるとの認識を示している⁶。

なお、国土交通省は、基礎調査と同様に、都道府県ごとの警戒区域の指定に関する実施目標とその進捗状況について把握、公表するとし、指定が遅れている都道府県に対しては、その指定を進めるよう要請し、要請してもなお指定が進まない場合においては、警戒区域等の指定に係る是正の要求等の措置を講じるとしている。

警戒区域等の指定の促進について、衆参の国土交通委員会附帯決議においては、「都道府県において土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域の指定が確実に行われるよう、必要な措置を講じること」とされている。

(2) 土砂災害警戒情報の伝達と避難勧告等の在り方

ア 避難勧告の基準の見直しと情報提供の強化

今回の法改正では、土砂災害警戒情報について、法律上、明確に規定されるとともに、都道府県から市町村への通知等に関して義務化がなされ、土砂災害警戒情報の位置付けが非常に重くなっている。これにより、国土交通省は、土砂災害警戒情報が発表されれば原則として避難勧告等を発令するよう、基本指針等に明記し、周知を図っていくとしている。また、市町村長が的確なタイミングで避難勧告等の発令を判断するためには、極力早期の段階から災害の危険性について正確で分かりやすい情報を提供することが重要であるとした上で、土砂災害警戒情報を通知するだけでなく、地盤の水の含み具合、きめ細かな雨量の予測についての時系列の情報、土砂災害警戒情報が発表される見込みなどを伝えるとともに、技術的な説明を加えるなど、市町村に対する詳細な情報提供や技術的支援を強化していくとした。

また、内閣府は、避難勧告ガイドラインの内容を市町村に周知するとともに、各市町村において策定される避難勧告等の判断基準について、この避難勧告ガイドラインに照らして再点検を行うよう都道府県を通じて市町村に依頼をしているとしている⁷。

なお、内閣府は、夜間から早朝に大雨が想定されている場合等には、避難場所を開設した上で避難準備情報を発令し、早めに避難を促すことが重要であり、市町村が空振りを恐れず避難準備情報や避難勧告等を的確に発令することができるよう、研修等を通じて一層の周知徹底を図っていくとしている。しかし、市町村によっては、人手不足で避難所等の開設が間に合わずに避難勧告が遅れるケースなども散見されている。こうした

⁵ 平成26年10月31日の衆議院国土交通委員会において、民主党及びみんなの党の共同提案により、「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の一部を改正する法律案に対する修正案」が提出され、委員会における採決の結果、否決されている。

⁶ 第187回国会衆議院国土交通委員会議録第4号7頁（平26.10.29）

⁷ 第187回国会衆議院国土交通委員会議録第5号12頁（平26.10.31）

避難所等の開設のための人手不足の解消策などに関しても留意が求められる。

イ 土砂災害警戒情報の一般への周知

土砂災害警戒情報の一般への周知の手段として、現在でも、都道府県からはテレビ、ラジオ、インターネット、災害情報共有システム（Lアラート）⁸等を通じた周知が行われている。しかし、報道やインターネットでは住民一人一人に確実に情報が届いているかにつき情報の発信側で確認することは、ほとんど不可能に近い。特に、高齢者が深夜・早朝からインターネットで情報を適確に収集し、それを自身で判断し、自主的な避難行動につなげることは、非常に困難ではないかと考えられる。

深夜や早朝を問わず、住民に即時かつ確実に情報を伝達するためには、情報伝達手段の多様化を図る必要がある。この点について、総務省は、防災行政無線に加え、緊急速報メール、Lアラートの整備の推進のほか、コミュニティーFM、SNSなど情報伝達手段の活用、多様化を図っていきたいとしている。また、内閣府は、報道、インターネット、防災行政無線、緊急メール等に加え、広報車による呼びかけ、自治会等への電話、ファクス等の様々な手法を駆使して、繰り返し確実に住民に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。

なお、今回の法改正では、土砂災害警戒情報の市町村への通知に加えて、一般への周知が都道府県に義務化される。一方、災害時に住民の警戒避難を担うのは市町村である。さらに、土砂災害の情報伝達については、総務省、内閣府、国土交通省などが関わるため、関係府省、都道府県、市町村等の連携強化に留意を要する。また、災害時に確実に伝わるように、情報伝達の訓練も防災訓練に組み込み、普段から受け手である住民自身の意識を高めておくことにも配慮が求められよう。

これらのことについて、参議院附帯決議では、「土砂災害警戒情報の関係市町村長への通知及び一般への周知については、都道府県が気象庁及び市町村と連携して土砂災害の危険性に関する情報が住民等に確実に届くように行うとともに、雨量等きめ細かな情報の提供も行われるよう、十分配慮すること」とされている。

⁸ 「災害情報共有システム（Lアラート）」（「公共情報コモンズ」）は、安心・安全に関わる公的情報など、住民が必要とする情報が迅速かつ正確に住民に伝えられることを目的とした情報基盤である。地方自治体、ライフライン関連事業者など公的な情報を発信する「情報発信者」と、放送事業者、新聞社、通信事業者などその情報を住民に伝える「情報伝達者」とが、この情報基盤を共通に利用することによって、効率的な情報伝達が可能であるとされている。全国の情報発信者が発信した情報を、地域を越えて全国の情報伝達者に一斉に配信できるので、住民はテレビ、ラジオ、携帯電話、ポータルサイト等の様々なメディアを通じて情報を入手することが可能になるとされている（http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/ictriyou/02ryutsu06_03000032.html）。

(3) 警戒避難体制の推進

ア 市町村地域防災計画における警戒避難体制の充実

土砂災害警戒情報と同様、市町村地域防災計画に定めた警戒避難体制について、住民等に対し、いかに周知徹底を図っていくかが課題となる。

避難場所や避難経路などを周知する手法の一つとして、ハザードマップが挙げられる。ハザードマップについては、一覧性を重視し、様々な災害についての情報を掲載することが有効である一方で、一覧性を重視してデータの重ね合わせをし過ぎると判読しづらくなるという二面性があるとされる。

そこで、国土交通省は、自宅付近で起こる災害やその危険性について住民に意識してもらうため、分かりやすいポータルサイトを作ることが重要であるとしている。また、内閣府でも、避難勧告ガイドラインにおいて、自宅等の建物ごとに、災害種別ごとの立ち退き避難の必要性、避難場所等を記載した災害・避難カードの作成を提案している。こうした取組を通じ、住民が的確な避難行動を取ることができるようにすることが期待される。

イ 災害時要援護者関連施設や指定避難所等における土砂災害防止対策の推進

国土交通省が平成22年6月に公表した調査結果によると、平成21年8月末時点で、児童福祉施設、老人福祉施設、障害者支援施設などの災害時要援護者関連施設で土砂災害のおそれのある施設は、1万3,730施設である。このうち、砂防関係施設が整備されている施設は3,598施設（うち警戒区域内の施設は1,153施設）である一方、砂防関係施設が未整備かつ警戒区域が未指定の施設は7,120施設となっている。高齢社会の進展により、老人福祉施設などは増加傾向にあり、災害時要援護者関連施設で土砂災害のおそれのある施設は、平成23年度末には1万4,421施設へと増加している。

さらに、今回の法改正においては、警戒区域の指定があったときは、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及び所在地を市町村地域防災計画に掲載することとしており、対象となる施設として、新たに、小学校、中学校、高等学校などが含まれることとなった。

第3次社会資本整備重点計画においては、土砂の生産や流出による国民生活への深刻な影響を回避・軽減するとともに、高齢化等の進展や災害時要援護者関連施設・避難所等の保全対象の特性を踏まえながら地域の安全・安心を確保するため、砂防えん堤等の施設整備を着実に推進するとされている。その中で、主要な災害時要援護者関連施設の土砂災害対策実施率については、平成23年度末の29%を、28年度末までに約39%に引き上げることとされているが、対象施設数が増加する中で、土砂災害の安全性に関して全体的な把握を早期に行い、新たな目標設定を行うことが課題となる。

なお、これらの施設における警戒避難体制の構築についても留意が求められる。そのため、参議院附帯決議では、「市町村において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における警戒避難体制が構築されるための必要な措置を講じること」とされている。

ところで、災害対策基本法の改正により、平成26年4月から、指定避難所、災害の種類ごとの指定緊急避難場所をそれぞれ安全基準を満たすことを確認した上で指定することが市町村長に新たに義務付けられた。平成26年10月時点の消防庁の調査によると、これまでに回答のあったとされる36都道府県において、指定避難所については指定済みが2万7,749か所、平成26年度中の指定予定が2万3,970か所、また、土砂災害に係る指定緊急避難場所については指定済みが1万4,765か所、平成26年度中の指定予定が1万7,173か所である。

災害時要援護者関連施設に加えて、これらの指定避難所や指定避難場所の安全対策が重点的に行われることが必要となる。参議院附帯決議においては「防災上の配慮を要する者が利用する施設や指定避難所等について、土砂災害の危険性の把握に努め、地方公共団体において土砂災害防止施設の設置など安全対策が重点的に実施されるよう支援すること」とされている。

(4) 特別警戒区域における勧告制度の運用

土砂災害防止法においては、特別警戒区域において災害を未然に予防するため、都道府県知事は、建築物の所有者等に対し、移転その他の土砂災害を防止し、又は軽減するために必要な措置を勧告することができるとする規定が整備されている。しかしながら、法制定以来、都道府県から勧告が行われた例はない。また、特別警戒区域からの移転に対する補助制度として、崖地の崩壊等による自然災害のおそれの高い土地から居住者自身の自助努力による住宅の移転を支援する「がけ地近接等危険住宅移転事業」があるが、土砂災害防止法の施行後の実績は61件にとどまっている。

国土交通省は、移転勧告について、土砂災害防止法に仕組みが設けられているものの、運用に当たっての基本的な考え方がなく、実績もなかったとし、移転勧告制度が適切に運用されるよう、移転勧告の基本的な考え方を取りまとめ、都道府県の担当者や専門家の意見も聞きながら検討していきたいとしている⁹。また、衆参の国土交通委員会附帯決議においても、「移転勧告制度が適切に運用されるよう、移転勧告の基本的な考え方を示したガイドラインをできるだけ早期に示すよう努めること」とされている。

ところで、特別警戒区域からの移転については土地のあっせんや補助制度などの支援策が存在する一方、特別警戒区域内に引き続き居住する人々が安全確保のために行う擁壁の建設や居室を有する建築物の構造耐力を高める工事等に対しては支援策が存在しない状況にある。そのため、支援対象を拡大することの可否についても今後留意点が求められる。

5. おわりに

土砂災害防止対策については、土砂災害防止法が制定される以前は、「砂防法」、「地すべり等防止法」、「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」のいわゆる砂防3法によって、砂防えん堤など土砂災害防止施設の整備によるハード対策が中心に行われてき

⁹ 第187回国会衆議院国土交通委員会議録第5号12頁（平26.10.31）

た。しかしながら、土砂災害危険箇所におけるハード対策による整備率は、財政制約もあり、土石流危険渓流で約22%、地すべり危険箇所約23%、急傾斜地崩壊危険箇所約26%にとどまっている。それに対し、土砂災害防止法は、土砂災害のおそれがある土地の区域を明らかにし、警戒避難体制の整備や住宅等の立地抑制策等といった土砂災害防止のためのソフト対策の推進を期待されて制定されたものである。しかし、結果として、ソフト対策についても必ずしも十分な進捗が図られてきたとは言い難い状況にある。

今回の法改正によって、ソフト対策が早期に実現できるのか、土砂災害防止法はまさに正念場を迎えていると言える。

さらに、広島市の都市開発に見られるように、高度経済成長に伴い土砂災害の発生しやすい地域であっても宅地開発が進んでしまった地域が多く存在している。平成26年8月に施行された「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」においては、市町村は、住宅及び医療施設、福祉施設、商業施設その他の居住に関連する施設の立地の適正化に関する計画（立地適正化計画）を作成することができることとされ、その中において居住を誘導すべき区域として居住誘導区域が定められる。そこでは、特別警戒区域等土砂災害のおそれのある区域を除外するなど、災害の危険のある区域にはできるだけ人が住まないようにする必要があり、一層の都市開発行政と防災行政の連携強化が求められる。加えて、警戒区域等においては、災害時要援護者関連施設だけでなく、バス停、駅舎、旅館など不特定多数の人々が利用する施設の警戒避難体制の更なる充実についても検討していく必要があると思われる。

(やまごし のぶひろ)