

土砂災害防止法の施行にかかる警戒避難体制の整備のあり方について

財団法人砂防フロンティア整備推進機構 平瀬 敏郎

1 はじめに

平成 13 年 4 月 1 日より、「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」（以下、「土砂災害防止法」という。）が施行された。従来からの土砂災害対策に直接関わる法律としては「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」（以下、「急傾斜地法」という。）があったが、これらは土砂災害の発生源に着目し、当該区域の行為制限を含むものの、工事を中心としたハード対策が中心の法律であった。これらに対し、土砂災害防止法は、被害を受ける区域に着目して、当該地域で警戒避難体制の整備等ソフト対策を推進することにより、土砂災害防止対策の推進を図るものである。

2 警戒避難体制の整備と市町村地域防災計画への記載

土砂災害防止法第 7 条においては、都道府県知事により土砂災害警戒区域が指定された場合、市町村防災会議（同会議を設置しない市町村にあっては、当該市町村の長）に市町村地域防災計画に警戒避難体制に関する事項について定めることを義務づけている。

その内容は、当該警戒区域ごとに、情報の収集及び伝達、予報又は警報の発令及び伝達、避難、救助、その他当該警戒区域における土砂災害を防止するために必要な警戒避難体制に関する事項を定めるというものである。また、市町村長に、警戒区域における円滑な警戒避難が行われるためハザードマップ等を住民へ周知することを義務づけている。

3 旧急傾斜地法での規定とその運用実態

ところで、全く同様の規定は改正前の急傾斜地法第 20 条にもあり、急傾斜地崩壊危険区域の指定があったときは、市町村地域防災計画に、当該危険区域ごとに上記 2 と同様の事項を定めることとされていた。そこで、K 県下の 37 市町村をサンプルとして、地域防災計画における旧急傾斜地法にもとづく警戒避難体制に関する記述が実際にどのようなになっているか調査してみた。

「急傾斜地崩壊危険区域の指定区域ごとに警戒避難の具体的事項（警戒避難計画）を定め、避難措置をとる。」等の記述はあるものはあるが、具体的な事項の定めが記述されているものはなかった。なお、「警戒避難体制の確立」等の文言のみの記述がある例もみられた。また、急傾斜地崩壊危険区域とそれぞれについての避難地の一覧表を記載したものが 5 件あった。

旧急傾斜地法 20 条で定められているように、危険区域ごとに情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、救助その他必要な事項を市町村地域防災計画に定めている例はなかった。

K 県でのパイロット的調査を踏まえると改正前の急傾斜地法の当該規定も十分に遵守されていたとは言えず、特に、当該危険区域ごとに円滑な警戒避難が行われるように定められておらず、概括的な記述に始終している市町村地域防災計画が散見されたところである。危険区域ごとに具体的に警戒避難体制を整備し、地域防災計画に記載している市町村はごく限定的であると考えられる。この実態を鑑みるに市町村にとっては、静岡県で策定されているように、何らかのモデル例かマニュアルのようなものが不可欠なのではないかと考えられる。

4 土砂災害防止法に基づく警戒避難体制及び避難勧告発令のあり方

平成 13 年度の主要な災害について国土交通省砂防部により避難勧告の発令を決断した理由、避難勧告を発令しなかった理由が調査されているが、調査対象となっている避難勧告を発令した 7 件のうち、6 件までもが発災後に避難勧告を行っている。1 件が県の砂防情報システムによる基準雨量とスネー

ク曲線により判断して、勧告を行っているが、これは事前に基準を持っていたからである。それ以外の場合は、判断に迷い、発災後の避難勧告か自主的な避難の呼びかけのようなことしかできていないのが現状である。この調査結果からも警戒・避難基準雨量を具体的な数値として定めることが、ある程度機械的に判断し、機動的に避難勧告等を出すために重要であることがわかる。

土砂災害は、雨量とその雨が地中に浸透して崩壊現象を引き起こすという2つの不確実性を抱えた災害であり、河川からの洪水のように水位の推移をみながら避難勧告を出すというわけにはいかない。避難勧告を出した際に災害が起これなかった場合（空振り）と避難勧告を出さないままに災害が発生してしまった場合（見逃し）が必然的に生じてしまう。見逃しは、あってはならないことであるが、そうしようとして安全側に避難勧告を出した場合、空振りの件数が必然的に多くなってしまい、住民が避難勧告に対して反応しなくなってしまう。

そこで、必要なことは、予測の信頼性をあげることと住民の土砂災害の性格についての理解を深めることである。予測の信頼性をあげるためには、スネーク曲線を用いた方法等現在可能な技術のほか、気象庁と国土交通省砂防部で共同開発を行っている、3段階タンクモデルを用いた土壌雨量指数などが参考となっていこう。また、土砂災害は局地的な集中豪雨に伴い発生する場合も多いため、近傍に雨量計のない場合は、できれば危険箇所あるいは危険箇所群毎にテレメーター雨量計を整備し、警戒を行うべきである。予測精度をできる限り上げた後には、行政としては、警戒避難基準雨量を機械的に運用し、基準以上の降雨があった場合には、躊躇することなく避難勧告等を行い「人災」が起こるのを防ぐべきである。多数の空振りが伴い、避難期間も長期間とはならないことが多いため、避難場所の開設等の準備はできるだけ簡素に行得るようにし、「気軽に」避難勧告等を出すべきである。

住民の土砂災害の性格についての理解を深めるためには、過去の同地区や別の地区での災害の実態を紹介する、基準雨量を超えても災害は必ずしも起こらないが一生のうちにいつかは遭う可能性が高いことなど例をあげて、空振りに対する理解を得るとともに、自主防災組織の組織化、定期的な避難訓練などにより、日常から防災意識を持ってもらうことが有効であろう。

また、地域防災計画についてであるが、これまでも建設省の「総合的な土石流対策の推進について」（昭和57年8月10日付建設省河砂発第45号事務次官通達）や中央防災会議からの提言等が多数発出されており、地域防災計画への記載事項の追加等が指導されているが、徹底されていない。市町村地域防災計画は消防庁の所管であるので、できれば、砂防部と消防庁でWGを設け、土砂災害防止法に定められた警戒避難体制整備ガイドラインを整備し、土砂災害警戒区域指定後、適切な地域防災計画が策定されることを望みたい。

（参考文献）

1. 土砂災害防止法令の解説 全国治水砂防協会
2. 砂防関係法令例規集 15年度 全国治水砂防協会発行
3. 急傾斜地法の解説 建設省河川局急傾斜地法研究会
4. 自然災害の危機管理 佐々淳行
5. 土砂災害の警戒避難体制の課題と今後の展望 古川浩平 砂防学会誌 Vol.56 No.5
6. 平成15年度広島市防災会議会議資料 広島市
7. 土砂災害警戒区域における警戒避難体制整備ガイドライン 静岡県河川砂防管理室・砂防室
8. 水俣豪雨災害の検証と当面の対応（案） 水俣市総務企画部