

土砂災害に関する地域防災計画の現状とその問題点

財団法人 砂防フロンティア整備推進機構 坂口哲夫 深沢 浩
 国土交通省関東地方整備局利根川水系砂防事務所 佐藤一幸 笠原治夫 上原 舞

1. はじめに

現在、大規模土砂災害時においての国の取組やそのあり方が議論されているなかで、市町村と国の出先機関である砂防事務所との関わりについては、防災基本計画の枠組み上からも実践的検討を進めていく必要のある課題である(図-1)。そのためにも、直轄砂防事務所として周辺市町村との防災計画上の連携は、有事の際の円滑な危機管理体制を確立するうえで意義のあるものと考えられる。そこで、本稿では、国土交通省利根川水系砂防事務所と群馬県を例として、土砂災害に関連する防災計画上の実態を調査し、その現状と問題点を整理したうえで、市町村合併に伴う地域防災計画書の作成に当たり地域支援の視点からの直轄砂防事務所と市町村との連携の方向について検討し提案するものである。

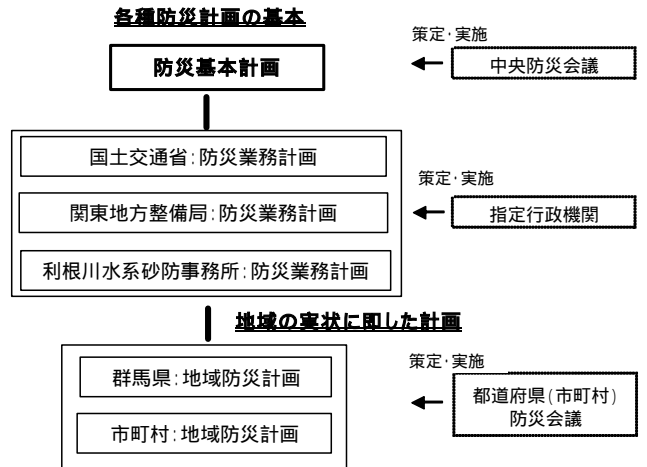


図-1 防災基本計画の体系(国交省、群馬県の例)

2. 群馬県における市町村合併の現状

群馬県では、平成19年3月現在において70市町村から38市町村に合併している(表-1)。内訳としては、46市町村が合併協議に参加して新たに14市町村が成立誕生

表-1 群馬県の市町村合併と地域防災計画策定状況

した。合併集約した14市町村のうち地域防災計画書を作成しているのが、沼田市、前橋市、神流町の3市町である。それ以外の11市町は、計画書を検討中かまたは未作成段階である。本論では、合併統合した市町村および利根川上流域砂防事業工事監督区域内にかかる市町村のうち的主要な13市町村(合併前31市町村)の地域防災計画を対象に検討を行った。

合併前の市町村数	70市町村	内訳(11市33町26村)	
合併後の市町村数	38市町村	内訳(12市16町10村)	平成19年3月現在
合併後の市町村の内訳	単独市町村数	24市町村	協議不成立および協議会不参加
	合併市町村数	14市町	46市町村が合併集約
合併市町の地域防災計画作成状況	地域防災計画を作成済み	沼田市、前橋市、神流町	【3市町】
	地域防災計画を検討中または未作成	伊勢崎市、太田市、桐生市、みなかみ町、藤岡市、高崎市、渋川市、安中市、富岡市、みどり市、東吾妻町	【11市町】

3. 地域防災計画の記載内容

対象市町村について、地域防災計画の記述内容を項目毎に細分して整理した。合併市町村のうち、地域防災計画書が合併協定を基に改定されたのは、沼田市、神流町、前橋市の3市町のみである。その他の市町は、現在のところ策定検討中であり、また単独市町村も今後に見直しされていくことから、旧市町村の地域防災計画も全て整理対象とした。

表-2 防災基本計画の整理例(部分抜粋)

内閣府:防災基本計画(平成17年7月)		合併後の市町村名		町(平成15年4月合併)			
記述箇所		記述内容		昭和60年度	平成6年度	平成15年度	
第3編 第1章 災害予防 第1節 風水害に強い国づくり、まちづくり	1 風水害に強い国づくり	(3) 風水害に強い国土の形成	利根川水系砂防工事事務所を指定地方行政機関としての有無	x	x	x	
			地形・地質に関する記述の有無				
			気象に関する記述の有無	x	x		
			災害履歴・素因に関する記述の有無(一覧表含む)				
			被害内容の記述	死傷者数	-	-	-
				被害棟数	-	-	-
				被害額	-	-	-
			目的	記述の有無			
			環境への配慮	記述の有無	x	x	x
			対策の方針	対策の方針に関する記述の有無			
方針の内容	対策工事を実施する	-	-	-			
	砂防施設の整備に努める	-	-	-			
危険箇所の掲載	危険箇所の調査	地すべり防止区域:一覧表・位置図の有無	x				
		土石流危険渓流・区域:一覧表・位置図の有無					
		急傾斜地崩壊危険区域:一覧表・位置図の有無					
		土砂災害警戒区域:一覧表・位置図の有無	x	x	x		
		その他					
		対策工事を実施する	-	-	-		
		危険箇所の調査を実施する	-	-	-		
		関係機関と協議し、防災対策を講ずる	-	-	-		

整理方法は、内閣府の防災基本計画(平成17年7月)の詳細な記述内容の順序と照らし合わせて、内容の記述の有無(、x)をチェックした地域防災計画の対照整理一覧表を作成した。該当する明確な記述がない場合は「-」とした(表-2)。

4. 地域防災計画の現状と問題点

土砂災害に関する市町村地域防災計画上の問題点

総則

【】内は「防災基本計画」の記載箇所

- a. 指定地方行政機関に利根川水系砂防事務所が位置づけられていない【総則】
- b. 災害履歴や災害発生素因に関する記述、分析がされていない【総則】

予防計画

- a. 気象や水位等の状況を観測する記載がない【情報収集・連絡体制整備】
- b. 防災情報の蓄積等についての記載がない【情報収集・連絡体制整備】
- c. 応急仮設住宅の立地箇所の安全性の確認が記載がない【避難収容活動】
- d. 防災訓練について関係機関との連携が記載されていない【防災訓練実施】
- e. 平常時からの連携強化に対する取組が不十分である【機関相互連携体制】

応急対策計画

- a. 国土交通省の観測データが有効に活用されていない【災害情報収集連絡】
- b. 客観的な避難勧告発令の基準がない【災害情報収集連絡】
- c. 土砂災害危険箇所点検の記載がない【土砂災害の発生、拡大防止】
- d. 応急工事に関する記載がない【土砂災害の発生、拡大防止】

その他

- a. 震災対策編、火山対策編が記載されていない
- b. 土砂災害危険箇所について、災害発生素因分類図を記載していない

地域防災計画書への提案

1. 指定地方行政機関に砂防事務所として「利根川水系砂防事務所」を記載する
2. 大規模土砂災害を考慮した火山噴火対策編、震災対策編を策定する
3. 土砂災害に関する危険箇所の具体的記載を行う
4. 防災情報に関わるデータの取得、伝達、活用を画一的にしない
5. 発災後の土砂災害応急対策や危険箇所点検について検討し記載する
6. 平常時の関係機関との連携強化に対する取り組みを行う方を盛り込む

図-2 地域防災計画の現状と問題点

地域防災計画の対照整理一覧表から、現状と問題点を抽出した(図-2)。全体的に防災基本計画の内容と照らし合わせて記載の欠如や記載内容が不十分な箇所が見受けられる。以下に主な事項について述べる。

まず、利根川水系砂防事務所が、指定地方行政機関として位置づけられていない市町村が多いことがあげられる(合併前31市町村のうち28市町村)。たとえ記載があっても、所掌任務の範囲や記載内容に違いが見られた。また、火山対策、震災対策が地域防災計画の中に明確化される必要がある。たとえば浅間山の噴火対策は長野原町のみで策定されており、火山土砂災害として想定される吾妻川の泥流被害などを考慮すると、下流域市町村は火山泥流災害対策を策定することが必要と考えられる。

防災情報の伝達等については、防災行政無線や有線電話に依存している傾向が強い。関係各機関と連携した情報伝達資機材や情報ネットワークなどの活用についても取り組む必要がある。

土砂災害の危険箇所等に関する記載内容については、警戒避難に関連する事項を明確に記載し活用できるような計画内容に充実していくべきである。

5. 地域防災計画策定を通じた直轄砂防事務所と市町村との連携方法

指定地方行政機関は、都道府県または市町村に対し所掌事務について勧告、指導、助言を行うとともに、所掌事務に関して防災計画を作成し、災害予防、災害応急対策、災害復旧を行う。群馬県地域防災計画では、指定地方行政機関の処理すべき事務または業務の大綱として、関東地方整備局所管内にある指定地方行政機関の1つである利根川水系砂防事務所の果たすべき役割は広範囲に及んでいる。したがって、利根川水系砂防事務所は、市町村に対し専門技術の移転・広報や協定締結による災害対策に関する情報提供、専門家派遣に関する助言をはじめ、情報伝達システムの活用、災害活動資機材や応急復旧用資機材の提供など、災害予防、災害応急対策の全般において市町村の支援を行う方向で取り組んでいく必要があると考えている(表-3)。表-3では、直轄砂防事務所による地域防災計画をベースに相互連携を念頭においた支援・応援メニューの内容案を考えるとともに、合併後に地域防災計画が策定されている神流町を例にして、市町村地域防災計画書での該当箇所との対比した。

表-3 地域防災計画をベースにした直轄砂防事務所による支援・応援メニュー

No.	市町村防災計画書の該当部分 (神流町地域防災計画書の例)	直轄砂防事務所による支援・応援メニューの内容案 【】は支援・応援内容を表すタイトル
1	第2章 第2節 災害危険区域予防計画	【防災マップの作成】微地形分類等を活用したハザードマップ、防災マップ
2	第11節 災害訓練計画	【防災訓練の共催、後援】図上または実地で行う防災訓練の共催、後援
3	第12節 防災知識普及計画	【防災知識の普及】土砂災害防止に関する講演会、シンポジウム等の開催、共催、後援
4	第15節 通信手段確保計画	【情報提供体制の整備その1】コミュニティ放送局との間で協力体制を構築
5	第15節 通信手段確保計画	【情報提供手段の整備その2】住民への情報伝達のため防災情報ポータルサイトの設置
6	第2節 活動計画	【状況収集機材の貸与】市町村とヘリコプター応援協定書、衛星通信車応援協定書の締結
7	第2節 活動計画	【資機材の配備体制】市町村と災害対策用車両応援協定書の締結
8	第4節 相互応援協力計画	【応援体制の整備】建設関係業界等と活動に関する協定書の締結
9	第4節 相互応援協力計画	【専門家の活用】各種専門団体と活動に関する協定書の締結
10	第6節 気象情報等伝達計画	【観測機器の整備】雨量計、水位計、監視カメラ、各種センサーの配置計画および設置工事
11	第9節 通信計画	【情報通信基盤の整備】市町村と情報伝達のためのシステム整備
12	第26節 輸送計画	【孤立地区への対策】中山間地のヘリポート適地調査とヘリコプターの緊急離着陸場の整備