

既存資料等から見た土砂災害に対する施策面での取り組み経緯について

財団法人 砂防フロンティア整備推進機構 森 俊勇 ○深沢 浩

1. はじめに

平成19年3月国土交通省は、「大規模土砂災害に対する危機管理について」という河川局長通達を発出した。この通達の内容を持つ意義について、土砂災害（火山災害も含む）の発生を契機として国（国土交通省（旧建設省））が取り組んできた既往の施策（砂防事業を中心とする）の推移を整理することにより、分析することを試みた。

調査方法は、行政監修の各種統計書や誌史、災害に関する年次報告書および国事務所や県作成の災害報告等の既存文献を中心に調査した。

施策の流れは、図-1に示すように、①直轄事業化、②短期間の集中投資、③火山対策、④警戒避難、⑤新たな取り組みの5つに大きく分類することができる。以下、それぞれについて概要を述べる。

2. 直轄事業化

砂防法に基づき、各地で取り組まれている直轄砂防事業は、そのほとんどが、豪雨・地震をきっかけとする大規模な土砂災害の発生を契機に取り組まれてきており、その他についても、連年にわたる激甚な災害の発生に対処するため、事業に着手している。これらのうち一部は対策を概成し、既に県に引き継がれている。

直轄事業化に至らない場合においても、土砂災害が発生した場合、本省あるいは土木研究所の担当官が派遣され、現地を調査した上で、対策の指導を行ってきている。

国による砂防事業の施工は、明治10年「直轄河川工費」の中の「砂防工費」として10/10（全額国費）で揖斐川流域（岐阜県）において実施されたのが最初である。

明治30年に砂防法が制定され、県による補助砂防事業が、明治31年から開始されたが、法に基づく直轄砂防工事は、明治44年富士川流域で初めて実施された。

また、大正13年の関東大震災後の復旧対策として、「直轄震災復旧砂防事業」が、10/10（全額国費）で、大正13年～昭和12年にかけて、相模川他4河川で実施されたことは特筆に価する。

3. 新規に発生した土砂災害対策としての制度（短期間の集中投資）

当該年の災害により発生した新規荒廃地に対する緊急対策を実施するため、昭和9年「災害対策砂防事業」の制度が創設された。この予算は、当初予算には計上せず、原則として当該年度の予備費から支出された。この制度は昭和25年で打ち切れ、その後、いくつかの制度が検討されたが、昭和28年から「緊急砂防事業費」として、治水特別会計の当初予算に計上される制度が創設された。その後、昭和58年には「災害関連緊急砂防事業」制度が一般会計の中に創設され、昭和62年に統合され、現在に至っている。

一方、昭和34年の伊勢湾台風による災害がきっかけとなり、災害の規模が大きい場合、一定の計画に基づき、4ヶ年間で対策を実施する「特殊緊急砂防事業」の制度が創設され、その後、昭和51年に「激甚災害対策特別緊急事業」制度に引き継がれ、現在に至っている。

4. 火山対策

火山地域において数多くの直轄砂防事業が実施されてきているが、通常事業とは別の制度が創設されたのは、昭和56年の「火山等緊急対策砂防事業」制度が最初である。この制度は、火山地帯や都市部の土石流危険渓流などにおいて、緊急的に除石を行う制度であり、施設を作らない制度として注目に値する。今日的に言う「アセットマネジメント」の走りでもあり、平成10年度に総説された「砂防管理費」につながっている。

平成元年度には、ネーミング事業である「特定火山周辺総合泥流対策事業」、「総合溶岩流対策事業」も含めて、「火山砂防事業」が費目として、通常事業から分離独立し、火山対策が強力に推進されることとなった。

その後、平成12年の有珠山噴火を契機に、直轄砂防調査を実施する事務所を火山毎に決めておく必要性が認識され、噴火等異常現象が見られ、緊急な砂防調査を実施することが必要となった場合、いつでも実施可能なように、各地方整備局の各事務所の組織規則に明記された。

5. ソフト面の施策の展開（警戒避難）

昭和41年、山梨県の西湖周辺で発生した激甚な土砂災害を契機に発出された、建設省、消防庁の通達の骨格は、①危険な場所の調査、②雨量計等の設置、③警報の伝達、避難場所の明示である。40年後の現在においても、施策の骨格は同様である。

この後も、土砂災害が発生する度に、種々の施策が展開されたが、昭和57年の長崎大水害を契機に、建設事務次官通達が出され、ソフト、ハード一体となった「総合的な土石流対策」が推進されることとなった。そして、昭和58年には、中央防災会議においても「土砂災害対策」の推進が、重要課題として取り上げられた。

しかしながら、その後も、激甚な土砂災害は後を絶たず、平成11年6月広島県で発生した大災害を契機に、特にソ

