

総説

急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律の目的から見た特色と
土砂災害対策のソフト対策に果たした役割Characteristics of the Act for Prevention of Disasters Due to Collapse of Steep Slopes seen
from its aim and roles act played in nonstructural measures against sediment disasters

牧 野 裕 至*

Hiroshi MAKINO

朝比奈志浩*

Yukihiro ASAHINA

Abstract

The Act for Prevention of Disasters Due to Collapse of Steep Slopes (Steep Slope Act) was established in 1969 to complement the relevant acts mainly including the Sabo Act and Landslide Prevention Act, with “life protection of the Japanese people” as the direct aim and “stabilization of people’s livelihood and national land conservation” as the ultimate aim. The Act was pioneering and epoch-making in that it required that people who are reasonably expected to suffer damage due to steep slope failure, be advised to take appropriate measures against such slope failure and lists new nonstructural measures, including the designation of disaster danger areas, the establishment of a warning and evacuation system, and relocation of houses, not mentioned by conventional acts such as the Landslide Prevention Act. However, the Act did not necessarily serve its purpose as the nonstructural measures mentioned therein were not intended to apply to all of the areas expected to be damaged, it left building restrictions to the relevant ordinances, and it could not be applied to the debris flow disasters that frequently occur. In response, the notifications were issued in the early part of the 1980 s to compensate for the drawbacks of the Act by reinforcing nonstructural measures against debris flow. Such improvement efforts were taken up by the Act on Promotion of Sediment Disaster Countermeasures for Sediment Disaster Prone Areas (Sediment Disaster Prevention Act) enacted in 2000. Clarifying the characteristics of the Steep Slope Act in comparison with the aims of other acts and having an overview of the roles the Act played in nonstructural measures against sediment disasters are considered to support measures against sediment disasters.

Key words : Steep Slope Act, sediment disasters, nonstructural measures

1. はじめに

1.1 はじめに

1969年に公布、施行された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）は、先に制定された砂防法、地すべり等防止法、後から制定された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。なお、引用条文は、2014年11月改正後のものとした）とともに、砂防四法¹⁾の一角をなしており、急傾斜地の崩壊による災害対策を規定している。

戦後の法律の多くは「達成しようとする目的の理解を容易ならしめる」とともに「その法令の他の条文の解釈にも役立たせる」という趣旨で、目的規定を置くのが通例であり、急傾斜地法も目的規定を置いている。

目的規定の書き方には、単に「立法の目的のみを掲げたもの」²⁾のほか、いくつかの類型があり、急傾斜地法第1条は「直接の目的とその達成の手段とに加えて窮極的な目的をも掲げたもの」²⁾である。この二つの目的について、塩野宏は前者を「直接目的（第一次目的）」と、後者を「終局目的（高次目的）」としている³⁾。本稿では、

目的規定により明らかにされる法律の目的について論ずることとし、前者を「直接目的」、後者を「窮極目的」とした。当該目的が前者であるか後者であるかは、「もって」「寄与」「資する」などの用語との位置関係のみではなく、条文に書かれた複数の目的を相対的に比較して判断した。

1.2 本稿の目的

制定時と現行（2014年11月、以下同じ）の急傾斜地法の第1条はそれぞれ次の箱書き（以下、法律の引用部分を本文の記述部分と区別するため箱書きで表記する）のとおりである。

制定時の第一条

この法律は、急傾斜地の崩壊による災害から国民の生命を保護するため、急傾斜地の崩壊を防止し、及びその崩壊に対しての警戒避難体制を整備する等の措置を講じ、もって民生の安定と国土の保全とに資することを目的とする。（下線筆者、以下同じ）

現行の第一条

この法律は、急傾斜地の崩壊による災害から国民の生命を保護するため、急傾斜地の崩壊を防止するため

* 正会員 一般財団法人砂防フロンティア整備推進機構 Member, (General foundation) Sabo Frontier Foundation (h-makino@sff.or.jp)

に必要な措置を講じ、もって民生の安定と国土の保全とに資することを目的とする。

2000年の土砂災害防止法制定の際に、下線を付した「達成の手段」に関する部分は改正されているが、「目的」そのものについては制定時から変わっていない。

このうち、「国民の生命を保護する」が、この法律の直接目的であり、「民生の安定と国土の保全」が同じく窮極目的である。

この直接目的を達成するために、具体的には、都道府県知事による急傾斜地崩壊危険区域の指定（第3条）、同区域内の行為の制限（第7条）、土地所有者等に対する防災措置の勧告（第9条）、都道府県による崩壊防止工事の施行（第12条）等が定められている。

さらに、急傾斜地崩壊危険区域については、危険の著しい区域を、都道府県等が建築基準法第39条第1項の災害危険区域とすることを規定し（制定時の第19条）、同法の建築制限を課すこととともに、情報の収集伝達、予警報の発令、避難、救助等の警戒避難体制について災害対策基本法に基づく市町村地域防災計画に定めることとし（制定時の第20条）、関係法と連携した「ソフト対策」によって被害の防止を図っていることが、先に定められた砂防法、地すべり等防止法とは異なる大きな特徴として挙げられる。

これらのソフト対策は、その一部が、後に制定された土砂災害防止法に引き継がれ、現在の土砂災害におけるソフト対策の中核をなしている。

本稿では、土砂災害対策、なかんずく、ソフト対策において急傾斜地法が果たしてきた役割について検証するため、目的規定の分析を行うとともに、土砂災害防止法との相違点、類似点を整理する。

なお、一般に、自然災害に対する「ソフト対策」とは、災害・事故時の情報提供、平時における広報活動、事業継続計画への取組、自助・共助・公助の機能強化といった取り組みを指す⁴⁾が、本稿ではこれよりも広く、災害防止工事（ハード対策）以外の施策全般（行為規制、資金の融通等を含む）を対象とした。

2. 急傾斜地法制定の背景

2.1 戦後の法制度の整備

第二次世界大戦後の日本の再出発にあたり、日本国憲法（1946年）に示される「国民主権」、「基本的人権の尊重」、「平和主義」の下、新たな法制度が整備された。皇室典範、内閣法、財政法、会計法、労働基準法、国会法、国家公務員法、（いずれも1947年）などの民主国家の基本的な枠組を形づくる法制度と併せて様々な分野の法制度が整備されるなか、建設業法（1949年）、国土形成計画法（1950年）、港湾法（1950年）、道路法（1952年）、鉄道軌道整備法（1953年）などの社会資本整備に関連した法律が整備された。

その後、1950年代から1960年代にかけ、森林法（1951年）、気象業務法（1952年）、海岸法（1956年）、地すべり等防止法（1958年）、治山治水緊急措置法（1960年）、災害対策基本法（1961年）、河川法（1964年）などの国土保全や災害対策に関する法律が制定された。

さらに、1950年代後半には特定多目的ダム法、高速自動車国道法、国土開発幹線自動車道建設法（いずれも1957年）が、1960年代後半から都市計画法（1968年）、全国新幹線鉄道整備法（1970年）が制定され、高度経済成長を支える社会資本整備のための法整備がなされてきた。

主な社会資本整備関係及び災害対策関係の法律を、現時点（2014年11月、以下同じ）まで制定年順に表-1に示す。

2.2 急傾斜地法制定の背景

このように戦後の法整備がなされるなか、1969年に制定された急傾斜地法は、他の国土保全、防災に関する法律に比して、後発のものと位置づけることができる。

これは、急傾斜地法が提案された第58回国会における建設大臣の提案理由説明で、「従来、急傾斜地の崩壊による災害の防止については、砂防法、宅地造成等規制

表-1 戦後制定された主な社会資本整備及び災害対策関係の法律

Table 1 Major-acts related to anti-disaster measures and social infrastructure improvement enacted after WW II

制定年	法 律 名
1947	災害救助法
1948	道路の修繕に関する法律
1949	建設業法、測量法、水防法
1950	国土形成計画法、港湾法
1951	公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法、国土調査法、土地収用法、森林法
1952	特殊土地地帯災害防除及び振興臨時措置法、気象業務法、道路法
1953	離島振興法、鉄道軌道整備法、港湾整備促進法
1956	道路整備特別措置法、空港法、海岸法
1957	特定多目的ダム法、国土開発幹線自動車道建設法、高速自動車国道法
1958	地すべり等防止法、台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法、下水道法
1959	特定港湾施設整備特別措置法
1960	治山治水緊急措置法
1961	公共用地の取得に関する特別措置法、宅地造成等規制法、水資源開発促進法、災害対策基本法
1962	激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律
1964	河川法
1968	都市計画法
1969	急傾斜地法
1970	自転車道の整備等に関する法律、全国新幹線鉄道整備法
1972	都市モノレールの整備の促進に関する法律
1973	活動火山対策特別措置法、水源地域対策特別措置法
1974	国土利用計画法
1978	大規模地震対策特別措置法
1995	被災市街地復興特別措置法
2000	土砂災害防止法
2003	社会資本整備重点計画法
2004	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
2005	公共工事の品質確保の促進に関する法律
2011	津波対策の推進に関する法律、津波防災地域づくりに関する法律
2013	大規模災害からの復興に関する法律、首都直下地震対策特別措置法、強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法

e-Govの「法令データ提供システム」による検索（2014年11月20日）から作成、以下、表-2～表-4で同じ。

法等の適用される地域については、これらの法律の規定に基づいて対策を講じてまいり、これらの法律の適用の対象とならない地域につきましても、昭和42年度から都道府県の施行する崩壊防止工事に対する助成措置を講ずることにより、その災害の防止につとめてきた⁹⁾とされるように、砂防法等の運用や予算措置による工事の実施で対応してきたためと考えられる。

しかし、第61回国会での建設省河川局長答弁にあるように「砂防法、地すべり等の防止法あるいは森林法とか国土保全的な諸法があるわけでございます。(中略)これらは主として国土保全的な立場から行なわれ」、「これらを総合する補完的な法律が今までなかった」ことから「総合的ながけくずれの対策を十分万遺憾のないように処置¹⁰⁾するため新たな立法が求められたのである。

2.3 急傾斜地法制定前の通達によるソフト対策

急傾斜地法の制定前においても、通達により、警戒避難体制の整備等ソフト対策が講じられている。1966年10月に発出された「山津波等に対する警戒体制の確立について」(都道府県知事あて建設省河川局長通達)¹¹⁾では、

- 1) 地形上、地質上、山津波等が発生するおそれのある箇所について、可及的速やかに調査を行い、当該箇所について附近住民に十分周知徹底を図ること
- 2) 危険地帯の降雨状況を速やかに把握する措置を講じ、事前に危険の切迫を察し得るようにすること
- 3) 危険箇所については、あらかじめ防災計画等において当該箇所に係る集落ごとに、観測、警報伝達、避難場所等を定め、緊急時に際し適切な避難措置がとられるようにすること
- 4) 観測の実施、警報の伝達、避難の誘導等については、水防団又は消防団との連絡を密にし、あらかじめその体制の整備を図ること

とされている。これらの考え方は、1969年に制定された急傾斜地法の区域指定や警戒避難体制の整備等の規定に引き継がれている。

この通達の後、「土石流発生危険区域調査の成果及び対策について」(1967年5月、都道府県土木部長あて建設省河川局砂防部長通達)、「土石流発生危険区域に対する警戒体制の確立について」(1967年5月、都道府県土木部長あて建設省河川局砂防部長通達)、「集中豪雨によるがけ崩れ等の土砂害に対する警戒体制の確立について」(1967年7月、都道府県知事あて建設事務次官通達)¹²⁾と相次いで通達が発出され、危険箇所の把握、巡視の強化、関係機関との連携強化による緊急時における警戒避難体制の確立について遺漏無いよう求めているほか、急傾斜地法施行直前の1969年5月にも「土砂崩壊等による災害危険箇所に対する再点検ならびに警戒体制の確立について」が建設省河川局長から、都道府県知事及び地方建設局長あて発出¹³⁾されている。

なお、急傾斜地法は、これらの通達が発出される中、

1967年に集中豪雨等による急傾斜地の崩壊により、兵庫、広島、長崎、佐賀、新潟等の各地において多数の犠牲者を出したことを受け¹⁰⁾、翌1968年3月、第58回国会に提出されたが、審議されることなく継続扱いとされ、翌年の1969年7月、第61回国会にて可決・成立したものである。

3. 直接目的からの考察

3.1 「国民の生命」の保護

急傾斜地法は「国民の生命を保護する」という直接目的を有している。

「国民の生命」の保護を目的規定の直接目的又は窮極目的に置く法律は、戦後すぐに制定された消防法(1948年)、建築基準法(1950年)に始まり、災害対策基本法、宅地造成等規制法(いずれも1961年)、建築物用地下水の採取の規制に関する法律(1962年)等の災害対策関連法、さらに近年では首都直下地震対策特別措置法(2013年)などがある。

総務省行政管理局が運営する総合的な行政情報ポータルサイト「e-Gov」の法令データ提供システムにより、「国民の生命」、「保護」及び「目的」の3語を同一条文に含む法律を検索したところ、当該条文の内容が明確な目的とは読み難い2法(武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律及び公益通報者保護法)を除き、2014年11月時点で22法律であった(表-2)。

これら22の法律のうち、生命に加えて「財産」の保護も目的としている法律は19あり、「財産」の保護を目的としないものは、急傾斜地法とこれに続く土砂災害防止法(同法は「身体」も保護対象に追加している)、新型インフルエンザ等対策特別措置法の3法であり、「国民の生命」の保護を唯一の直接目的とするものは急傾斜地法のみである。

2.で見たように、砂防法、地すべり等防止法を補完するものとして立案された急傾斜地法がこれら先行する2法の目的には書かれていない「国民の生命」の保護を目的規定に明記し、保護法益が異なることから、一旦は検討された地すべり等防止法の改正ではなく新たに法律を制定することとされたものであり、「国民の生命」の保護を唯一の直接目的としている点は、他の法律にも例を見ない際立った特色と言えよう。

3.2 「国民の生命」の保護のみを直接目的とした理由

それでは、なぜ、「国民の生命」の保護を唯一の直接目的としたのであろうか。

1.で触れたように、急傾斜地法では、都道府県知事による急傾斜地崩壊危険区域の指定(第3条)、同区域内の行為の制限(第7条)、土地所有者等に対する防災措置の勧告(第9条)、命令(第10条)、都道府県による急傾斜地崩壊防止工事の施行(第12条)が定められているが、崩壊防止工事の施行等防災措置の勧告は「土地の所有者、管理者又は占有者、その土地内において制限

表-2 「国民の生命」の保護を法目的に置く法律
Table 2 Acts for the protection of “the Japanese people’s lives”

番号	法律名	制定年	保護目的 (● 該当項目)			生命の保護規定の 直接目的 窮極目的 の別 (○ 該当項目)		備考
			生命	身体	財産	直接目的 (14)	窮極目的 (8)	
1	消防法	1948	●	●	●	○		衆法
2	建築基準法	1950	●	●	○			閣法
3	消防団員等公務災害補償等責任共済等に関する法律	1956	●	●	●		○	閣法
4	核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律	1957	●		●		○	閣法
5	宅地造成等規制法	1961	●		●	○		閣法
6	災害対策基本法	1961	●	●	●	○		閣法
7	建築物用地下水の採取の規制に関する法律	1962	●		●	○		閣法
8	急傾斜地法	1969	●			○		閣法
9	石油コンビナート等災害防止法	1975	●	●	●		○	閣法
10	大規模地震対策特別措置法	1978	●	●	●	○		閣法
11	地震防災対策特別措置法	1995	●	●	●	○		衆法
12	建築物の耐震改修の促進に関する法律	1995	●	●	●	○		閣法
13	原子力災害対策特別措置法	1999	●	●	●		○	閣法
14	土砂災害防止法	2000	●	●		○		閣法
15	南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法	2002	●	●	●		○	衆法
16	特定都市河川浸水被害対策法	2003	●	●	●	○		閣法
17	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法	2004	●	●	●		○	衆法
18	津波防災地域づくりに関する法律	2011	●	●	●	○		閣法
19	津波対策の推進に関する法律	2011	●	●	●	○		衆法
20	新型インフルエンザ等対策特別措置法	2012	●				○	閣法
21	原子力規制委員会設置法	2012	●		●		○	衆法
22	首都直下地震対策特別措置法	2013	●	●	●	○		衆法

閣法：内閣提出法案 衆法：衆議院提出法案 以下表3及び表4で同じ

行為を行った者、当該急傾斜地の崩壊により被害を受けるおそれのある者等」に対して行うことができるとされており（第9条第3項）、また、都道府県による崩壊防止工事は「当該急傾斜地の所有者、管理者若しくは占有者又は当該急傾斜地の崩壊により被害を受けるおそれのある者」が施行困難・不適当な場合に施行するとしている（第12条第1項）。

土地の所有者等については、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める。」（憲

法第29条第2項）、「所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する。」（民法第206条）とされるように、一定の制限が所有権に内在しているが、さらに進んで、急傾斜地法では、土地所有者等のみならず、「被害を受けるおそれのある者」にまで、被害防止・軽減措置を講ずる努力義務を課している（第9条第2項）。「財産の保護」のためであれば、占有保全の訴え（民法第199条）での解決が可能であるが、これは土地占有者等の請求があって初めて措置が講じられるものであり、また、急傾斜地の崩壊のおそれが土地所有者の責任のない自然現象による場合にまで同条を適用できるか否かについては、急傾斜地法制定当時、「学説は区々に分かれており見解は一致していないし、判例の立場も明らかでない」¹⁰⁾状況であった。

このような状況で、急傾斜地法では民法上の占有保全の訴えによる被害者からの請求を待っての解決などから一歩踏み込み、被害を受けるおそれのある者をも勧告の対象に含め、被害の未然防止を図ることとしたが、厳しい私権制限を求めるにあたり、「回復可能な財産の損害の予防のためにかような私権の制約を行なうことに若干難点がある」¹²⁾ことから、法目的をしばり「国民の生命」の保護のみを直接目的としたものである。

4. 窮極目的からの考察

1. で述べた法律の目的条項のうち、窮極目的は、立法後の解釈・運用の拠り所とするために置かれることから、当該法律の基本的な姿勢を表すと考えられる。

急傾斜地法は先に述べたように「民生の安定」と「国土の保全」のふたつを窮極目的としているが、これらの文言を目的規定に持つ、他の用例を考察する。

4.1 「民生の安定」

「民生の安定」を法律の窮極目的に置く法律は表-3に掲げる8法律であり、国有財産特別措置法、地すべり等防止法、急傾斜地法を除く5法律は議員立法である。

このうち、国有財産特別措置法の目的は「普通財産を公共の利益の増進、民生の安定、産業の振興等に有効適切に寄与させるため」とあり、いくつかの目的が「等」で括られており、「民生の安定」は窮極目的の例示に過ぎないと考えられる。

また、離島航路整備法は「民生の安定及び向上」と一連の流れでとらえられ、言い換えれば、窮極目標はひとつと考えられ、残る6法律のうち地すべり等防止法を含む5法律では「民生の安定」は第2の窮極目的とされている。

逆にいえば「民生の安定」を第1の窮極目標とするのは急傾斜地法ただ一つである。

明文化されたルールではないが、目的を複数並べるときは、より重要なものを前に置くのが一般的である。他の法律の多くは、特定の地域又は産業に対する助成措置をその内容としていることから、より具体的なこれらの

表-3 「民生の安定」を窮極目的に置く法律

Table 3 Acts whose final aim is "to stabilize people's livelihood"

番号	法令名	制定年	法目的	備考
1	国有財産特別措置法	1952	普通財産を公共の利益の増進、民生の安定、産業の振興等に有効適切に寄与させるため、(以下略)	閣法
2	離島航路整備法	1952	民生の安定及び向上に資することを目的とする。	衆法
3	鉄道軌道整備法	1953	産業の発達及び民生の安定に寄与することを目的とする。	衆法
4	積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法	1956	産業の振興と民生の安定に寄与することを目的とする。	衆法
5	地すべり等防止法	1958	国土の保全と民生の安定に資することを目的とする。	閣法
6	台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法	1958	国土の保全と民生の安定を図ることを目的とする。	衆法
7	豪雪地帯対策特別措置法	1962	産業の振興と民生の安定向上に寄与することを目的とする。	衆法
8	急傾斜地法	1969	民生の安定と国土の保全とに資することを目的とする。	閣法

目標を第1の目的とし、反射的效果ともいうべき「民生の安定」は第2の目的にとどめたものと思われる。

急傾斜地法は「民生の安定」を第1の窮極目的とする、稀有な法律であると言える。

なお、「民生の安定」と同義の「国民生活の安定」の検討も試みたが、戦後、現在に至るまで50を超える様々な分野の法律において目的とされ、また他の目的と組み合わせられた用法となっており、同様の傾向は見出せなかった。

4.2 「国土の保全」

「国土の保全」を法律の窮極目的に置く法律は表-4に掲げる8法律である。

これら8法律のうち、窮極目的が「国土の保全」のみの海岸法を除く7法律は複数の窮極目的を掲げているが、5例では国土の保全が先に掲げられており、急傾斜地法は水源地域対策特別措置法とともに、少数派である。この点でも、急傾斜地法の目的規定の特異性が見い出せよう。

なお、国土形成計画法にも「国土の利用、整備及び保全」の用例があるが、直接目的と考えられるので検討の対象としなかった。

4.3 「国民の生命」の保護のみを直接目的とした理由

急傾斜地法の前法ともいうべき地すべり等防止法の窮極目的は「もつて国土の保全と民生の安定に資することを目的とする」とされているにも関わらず、急傾斜地法では「もつて民生の安定と国土の保全とに資することを目的とする」となっており、「国土の保全」と「民生の安定」の順が入れ替わっている。

1967年1月の建設省河川局局議資料によれば、当初は地すべり等防止法の一部改正により急傾斜地の崩壊に対する対策を行う方針であったことが窺われる¹³⁾が、そ

表-4 「国土の保全」を窮極目的に置く法律

Table 4 Acts whose final aim is "to ensure national land conservation"

番号	法律名	制定年	法目的	備考
1	牧野法	1950	国土の保全と牧野利用の高度化を図ることを目的とする。	閣法
2	森林法	1951	国土の保全と国民経済の発展とに資することを目的とする。	衆法
3	海岸法	1956	国土の保全に資することを目的とする。	閣法
4	地すべり等防止法	1958	国土の保全と民生の安定に資することを目的とする。	閣法
5	台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法	1958	国土の保全と民生の安定を図ることを目的とする。	衆法
6	河川法	1964	国土の保全と開発に寄与し、もつて公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進することを目的とする。	閣法
7	急傾斜地法	1969	民生の安定と国土の保全とに資することを目的とする。	閣法
8	水源地域対策特別措置法	1973	水資源の開発と国土の保全に寄与することを目的とする。	閣法

の後、「地すべりと急傾斜地の崩壊との現象・規模の違い、保護法益の違い等から」¹⁴⁾新たな法律として立案されることとなった。

従って、2.で引用した国会答弁でも明らかなように、国土保全の意味合いを持つ地すべり等防止法を補完する位置づけで立案された急傾斜地法において、「民生の安定」を、「国民の生命を保護する」という直接目的により近い第1の窮極目的としたことは、極めて自然なことと考えられる。

5. 傾斜地法が土砂災害のソフト対策になした役割

5.1 土砂災害防止法の制定と急傾斜地法がこれになした役割

このように制定された急傾斜地法ではあったが、その後も土砂災害は頻発し人命・財産等の被害が減少することとはなかった。

1982年、死者・行方不明者299名を出した長崎大水害では、その犠牲者の約8割が土石流などの土砂災害によるものであったことから、「総合的な土石流対策の推進について」(1982年8月、各地方建設局長、都道府県知事等あて建設事務次官通達)及び「総合的な土石流対策の推進について」(1982年9月各地方建設局河川部長、各都道府県土木担当部長あて砂防部長通達)¹⁵⁾が発出された。

その内容は、

- 1) 土石流に対処するための砂防工事の推進
- 2) 土石流危険渓流の周知等
- 3) 警戒避難体制の確立
- 4) 住宅の移転の促進
- 5) 情報の収集・伝達、防災意識の普及

などのハード対策、ソフト対策両面からの総合的な対策を推進しようとするものであり、具体的には、土石流危険渓流について積極的に砂防指定地の指定を行い、重点的に砂防工事を推進することや、防災集団移転促進事業、がけ地近接等危険住宅移転事業等の制度による住宅の移転の促進、関係機関からなる総合土石流対策推進連絡会の設置などを求めている。

2000年5月にはこれらの土石流対策や急傾斜地の崩壊、地すべりに対するソフト面での対策を明文化する形で、土砂災害防止法が制定され、その附則により、急傾斜地法は改正された。

1. に示したとおり第1条の目的規定から手段に関する「崩壊に対しての警戒避難体制を整備」の文言が削除されるとともに、第9条（土地の保全等）のうち「被害を受けるおそれが著しいと認められる家屋の移転」、第19条（災害危険区域の指定）、第20条（警戒避難体制の整備）が削除されている（以下、2000年5月改正前の急傾斜地法を「旧急傾斜地法」という）。これらの内容は、いずれも土砂災害防止法に引き継がれているが、必ずしも全く同じではない。

表-5に地すべり等防止法、旧急傾斜地法、現在の急傾斜地法、土砂災害防止法におけるハード対策とソフト対策の項目を整理した。

表-5のソフト対策において、地すべり等防止法では、一定行為の制限のほか、立退の指示が定められている。これは「著しい危険が切迫していると認められる」（地すべり等防止法第25条）ときに初めて可能となる緊急避難的なものである。一方、旧急傾斜地法では被害が想定される区域でのソフト対策として、より早い段階から「被害を受けるおそれが著しいと認められる」（旧急傾斜地法第9条第3項）家屋の移転等を勧告できることとされ、これは土砂災害防止法に引き継がれている。

また、旧急傾斜地法では、さらに早い段階からの対策として、「危険の著しい区域」における建築制限（災害危険区域の指定）が導入されたが、急傾斜地崩壊危険区域を建築基準法の災害危険区域に重複して指定し（旧急傾斜地法第19条）、建築基準法に係る条例によって建築制限を行う仕組みをとったため、後述するとおり運用の問題等を生じることとなった。このため、土砂災害防止法では「急傾斜地の崩壊等が発生した場合には住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域（土砂災害警戒区域）」（土砂災害防止法第7条）を指定することとし、このうちの土砂災害特別警戒区域（土砂災害防止法第9条）内での特定開発行為及び建築の制限が法定された（土砂災害防止法第10条及び第19条）。

さらに、旧急傾斜地法で明記されていた警戒避難体制の整備（旧急傾斜地法第20条）は、土砂災害防止法に引き継がれたほか、家屋の移転者等に対する資金の貸し付け（旧急傾斜地法第24条）も土砂災害防止法に資金

表-5 急傾斜地法等の土砂災害対策の項目

Table 5 Measures against sediment disasters as specified by the Steep Slope Act and other acts for the prevention of sediment disasters

土砂災害対策の項目	法律	地すべり等防止法	急傾斜地法		土砂災害防止法
			旧急傾斜地法	現在の急傾斜地法	
ハード対策	防止工事	●	●	●	
ソフト対策	急傾斜地の崩壊等を誘発助長する行為の制限	●	●	●	
	立ち退きの指示	●			
	移転等の勧告		●		●
	災害危険区域の指定		●		
	警戒避難体制の整備		●		●
	特定開発行為の制限				●
	建築物の構造の規制				●

●該当項目

の確保が盛り込まれた。

以下、旧急傾斜地法と土砂災害防止法の各項目の相違点について詳述する。

5.2 旧急傾斜地法における災害危険区域

旧急傾斜地法の災害危険区域の指定の条文は、土砂災害防止法の土砂災害特別警戒区域の条文に置き換わっている。

旧急傾斜地法

（災害危険区域の指定）

第十九条 都道府県（建築主事を置く市町村（特別区を含む。以下同じ。）の区域については、当該市町村は、急傾斜地崩壊危険区域の指定があつたときは、当該急傾斜地崩壊危険区域内における急傾斜地の崩壊による危険の著しい区域を建築基準法（昭和二十五年法律第二百一十号）第三十九条第一項の規定により災害危険区域として指定するものとする。

↓

土砂災害防止法

（土砂災害特別警戒区域）

第九条 都道府県知事は、基本指針に基づき、警戒区域のうち、急傾斜地の崩壊等が発生した場合には建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、一定の開発行為の制限及び居室（建築基準法（昭和二十五年法律第二百一十号）第二条第四号に規定する居室をいう。以下同じ。）を有する建築物の構造の規制をすべき土地の区域として政令で定める基準に該当するものを、土砂災害特別警戒区域（以下「特別警戒区域」という。）として指定することができる。

2 前項の規定による指定（以下この条において「指定」という。）は、第二条に規定する土砂災害の発生原因ごとに、指定の区域並びにその発生原因となる自然現象の種類及び当該自然現象により建築物に作用すると想定される衝撃に関する事項（土砂災害の発生を防止するために行う建築物の構造の規制に

必要な事項として政令で定めるものに限る。)を定めてするものとする。

3 (以下略)

旧急傾斜地法では、「都道府県（建築主事を置く市町村（特別区を含む。以下同じ。）の区域については、当該市町村）は、急傾斜地崩壊危険区域の指定があつたときは、当該急傾斜地崩壊危険区域内における急傾斜地の崩壊による危険の著しい区域を建築基準法（中略）第三十九条第一項の規定により災害危険区域として指定するものとする。」とされていた。

これは、第61回国会で建設省河川局長が答弁したとおり「いわば被害者の性格のもので（中略）急傾斜地の崩壊によって今度は被害を受けるおそれがある地域というものを総括的に包含いたしまして、災害の危険区域¹⁶⁾に指定し、被害地域への建築制限は建築基準法に委ねることを意図したものである。この考え方は、「急傾斜地崩壊危険区域（中略）及び周辺の地域は著しく災害の危険を内包した区域ということができ、当然、災害危険区域として指定されるべき客観的要件を具備している¹⁷⁾」との解説とも軌を一にするものである。

その一方で、同じく住宅局長は「災害危険区域の規定に関しましては、初めからここはつくっちゃいけないという制限までできる（中略）非常にきつい制限」であり、「規制だけで、いまのような住宅の用に供するものを根っこからアウトにするというふうな制限では非常にやりにくい。今度急傾斜地の法律につきましては、そこでのいろんな事業をやっていただく、それとの一環で考えればまた危ない¹⁸⁾」場合に災害危険区域の指定が促進されるのではないかと答弁しており、災害危険区域の指定を急傾斜地崩壊防止工事と一連のものとして運用することを想定している点で、河川局長答弁との温度差があることが見てとれよう。

実際には、「災害危険区域における建築行為に対する制限の内容は条例に委ねられているため、その内容は公共団体ごとに異なったものとなっており、被害軽減のため最善のものとなっているとは言い難かった。¹⁹⁾」という状況であり、また、「土石流や地すべりによる被害対策としても、災害危険区域を活用することはできるが、実際の活用事例はきわめて少ない²⁰⁾」のが実情であった。また、「急傾斜地崩壊危険区域の指定がなされれば、建築基準法による災害危険区域を指定し、建築行為に対する制限の付加を行うこととされているが、急傾斜地崩壊危険区域の指定が現実には対策工事の実施を前提としたところで行われていないため、がけ崩れによる被害のおそれがある区域における立地抑制策として十分に機能していない。²⁰⁾」状況であった。

このため、5.1で見たとおり、土砂災害防止法の制定に伴い、「災害危険区域の活用とは決別し¹⁹⁾」災害危険区域の指定に関する条文は、急傾斜地法から削除され、ま

た、土砂災害防止法にも引き継がれず、いずれの法律にも規定がなくなった。

なお、建築基準法第39条により災害危険区域の指定及び区域内における建築制限を委ねられた都道府県の条例に盛り込まれた災害危険区域の指定に関する条項を2014年7月時点で確認すると、規定を持つ39府県のうち、24県で急傾斜地崩壊危険区域をそのまま、9府県で急傾斜地崩壊危険区域の一部を災害危険区域とする旨の規定を有し、急傾斜地崩壊危険区域と併せて「隣接・近接する区域」又は「周辺の区域」を指定可能として明記するのは4県、急傾斜地崩壊危険区域と併せて「準ずる区域」を指定可能として明記するのは5県（うち1県は「近接」する区域も含む）であった。

5.3 急傾斜地崩壊危険区域と土砂災害警戒区域の範囲の相違

急傾斜地崩壊危険区域と土砂災害警戒区域では、その指定される区域の範囲の位置づけが異なっている。地すべり防止区域も併せて、それぞれの法律上の規定について整理すると、次のとおりとなる（表-6）。

急傾斜地崩壊危険区域は「崩壊するおそれのある急傾斜地で、その崩壊により相当数の居住者その他の者に危害が生ずるおそれのあるもの」及び「これに隣接する土地のうち、当該急傾斜地の崩壊が助長され、又は誘発されるおそれがないようにするため、第七条第一項各号に掲げる行為が行なわれることを制限する必要がある土地の区域」を指定できるとされている（急傾斜地法第3条）。

このように、急傾斜地崩壊危険区域は、崩壊するおそれのある急傾斜地の区域と、これに隣接する急傾斜地の

表-6 急傾斜地法等における発生区域と被害想定区域
Table 6 Areas of sediment disaster occurrences and areas expected to be damaged under the Steep Slope Act and other acts for the prevention of sediment disasters

区域の区分	法 律	地すべり等防止法	急傾斜地法	土砂災害防止法
		地すべり防止区域	急傾斜地崩壊危険区域	土砂災害警戒区域
発生区域	崩壊等のおそれ等がある区域	地すべり区域（地すべりしている区域又は地すべりするおそれのきわめて大きい区域をいう）	崩壊するおそれのある急傾斜地で、その崩壊により相当数の居住者その他の者に危害が生ずるおそれのあるもの	
	隣接等区域	これに隣接する地域のうち地すべり区域の地すべりを助長し、若しくは誘発し、又は助長し、若しくは誘発するおそれのきわめて大きいもの	これに隣接する土地のうち、当該急傾斜地の崩壊が助長され、又は誘発されるおそれがないようにするため、（中略）行為が行なわれることを制限する必要がある土地の区域	
被害想定区域*				急傾斜地の崩壊等が発生した場合には住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域

（被害想定区域*：以下同様）

崩壊を助長・誘発する行為の制限区域を含むが、被害が想定される区域の規定を持たない。

これに対し、土砂災害警戒区域は「急傾斜地の崩壊等が発生した場合には住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、当該区域における土砂災害（中略）を防止するために警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域として政令で定める基準に該当するもの」（土砂災害防止法第7条第1項抜粋）とされており、土砂災害の被害が及ぶ範囲を全て区域指定し、警戒避難体制を整備するとともに、さらに土砂災害特別警戒区域を指定し、所要の開発規制、建築規制、移転等の勧告を行うこととなった。

なお、指定に当たっての基準は、急傾斜地法は河川局長通達により示されているが、土砂災害防止法においては先に引用したとおり政令及びこれを受けた告示により基準が明確にされており、より高い規範性を持って示されている。

5.4 警戒避難体制の整備

旧急傾斜地法の警戒避難体制の整備に関する条文は、以下の様に土砂災害防止法に引き継がれている。

旧急傾斜地法

（警戒避難体制の整備）

第二十条 市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあっては、当該市町村の市町村長）は、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（災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）による市町村地域防災計画をいう。）において、当該急傾斜地崩壊危険区域ごとに、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、救助その他当該急傾斜地崩壊危険区域内における急傾斜地の崩壊による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について定めるものとする。

↓

土砂災害防止法

（警戒避難体制の整備等）

第八条 市町村防災会議（災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）第十六条第一項の市町村防災会議をいい、これを設置しない市町村にあっては、当該市町村の長とする。次項において同じ。）は、前条第一項の規定による警戒区域の指定があったときは、市町村地域防災計画（同法第四十二条第一項の市町村地域防災計画をいう。以下この条において同じ。）において、当該警戒区域ごとに、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 土砂災害に関する情報の収集及び伝達並びに予報又は警報の発令及び伝達に関する事項
- 二 避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項

三 災害対策基本法第四十八条第一項の防災訓練として市町村長が行う土砂災害に係る避難訓練の実施に関する事項

四 警戒区域内に、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であって、急傾斜地の崩壊等が発生するおそれがある場所における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と認められるものがある場合にあっては、これらの施設の名称及び所在地

五 救助に関する事項

六 前各号に掲げるもののほか、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

2 市町村防災会議は、前項の規定により市町村地域防災計画において同項第四号に掲げる事項を定めるときは、当該市町村地域防災計画において、急傾斜地の崩壊等が発生するおそれがある場合における同号に規定する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、同項第一号に掲げる事項として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を定めるものとする。

3 警戒区域をその区域に含む市町村の長は、市町村地域防災計画に基づき、国土交通省令で定めるところにより、土砂災害に関する情報の伝達方法、急傾斜地の崩壊等が発生するおそれがある場合における避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項その他警戒区域における円滑な警戒避難を確保する上で必要な事項を住民等に周知させるため、これらの事項を記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講じなければならない。

旧急傾斜地法により警戒避難体制の規定は整備されたが、なお、土砂災害対策全体としてみた場合、次の課題があった。

- 1) 急傾斜地の崩壊のみを対象としており、地すべり、土石流による災害は対象としていない
- 2) 「急傾斜地の崩壊により危害が生ずるおそれのある」とは「急傾斜地（がけ）の下端及び上端から当該急傾斜地の2倍程度の範囲（概ね50mを限度とする）または、災害の実績の範囲²⁾とする解説はあるものの、5.3で見たとおり、急傾斜地崩壊危険区域は急傾斜地の崩壊による被害が想定される区域の規定を持たない
- 3) 急傾斜地崩壊防止工事の施行による安全性の向上が警戒避難体制の整備に反映されない

このため、規定そのものは、配慮事項や周知方法について具体的に追加されたほか、旧急傾斜地法から土砂災害防止法に引き継がれているが、それぞれの課題については次のように対応されている。

1) については、土砂災害防止法は「急傾斜地の崩壊(中略)、土石流(中略)若しくは地滑り(中略)(以下「急傾斜地の崩壊等」と総称する。)又は河道閉塞による湛水(以下略)」(土砂災害防止法第2条)を対象としており、課題は解消されている。

また、5.3で考察したとおり、被害想定区域が土砂災害防止法の対象となる区域となり、2)についても解消されている。

3) については、条文上の手当ではないが、法施行に際し、土砂災害防止法第3条に基づき国土交通大臣が定めた「土砂災害防止対策基本指針」(2001年7月9日国土交通省告示第1119号)において、「新たに土砂災害防止施設等が設置された場合など、土砂災害警戒区域等の見直しが必要になった場合は、柔軟かつ迅速に対応することが望ましい」とするとともに、「土砂災害警戒区域の指定又は解除がされた場合には、法第七条第一項に基づき、市町村地域防災計画において当該警戒区域ごとに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」と明記され、運用により課題の解決が図られた。

6. 結語

急傾斜地法は、経済の高度成長の中で土砂災害が頻発している時代背景において、砂防法、地すべり等防止法などを補完するため、「国民の生命の保護」を唯一の直接目的に掲げ1969年に制定された。

その内容は、急傾斜地の崩壊による被害が想定される者まで工事の施行等の勧告の対象としたことや、災害危険区域の指定、警戒避難体制の整備、住宅の移転等、従来の地すべり等防止法等にない新たなソフト対策を盛り込んだ点で画期的なものであった。

しかし、一方で、これらソフト対策は、災害危険区域の指定において「急傾斜地崩壊危険区域内における急傾斜地の崩壊による危険の著しい区域」を対象としながらも、急傾斜地法そのものに急傾斜地の崩壊による被害が想定される区域の規定を持たなかったことや建築規制を条例に委ねたことなどの制約に加え、頻発する土石流災害への適用が求められたこともあり、1980年代前半の通達による土石流に対するソフト対策の充実を経て、2000年の土砂災害防止法へと引き継がれた。

前章までに詳述したとおり、急傾斜地法の対策のうち、行為の制限と改善命令、急傾斜地防止工事はそのまま残り、災害危険区域の指定は急傾斜地法から消え土砂災害防止法に引き継がれることもなかった。警戒避難体制の整備や移転の勧告は、あるものはそのまま、あるものは若干形を変えて土砂災害防止法に引き継がれた。

この引き継ぎの過程で「国民の生命の保護」を唯一とする他の法律に例のない急傾斜地法の直接目的は、現行

の急傾斜地法にそのまま残るとともに、ソフト対策としての土砂災害防止法において「国民の生命及び身体の保護」に拡大された。

このような経緯を踏まえ、両法律はそれぞれ独立した制度としてではなく、両法の共通の直接目的である「国民の生命の保護」実現のため相補うものである、という視点を持ちながら、それぞれの法律が運用されることが極めて有用であると考えている。

参考文献

- 1) 森俊勇・坂口哲夫・濱田美智雄：砂防四法に係る帝国議会・国会の議事録から掘り起こした事項の報告，平成21年度砂防学会研究発表会概要集，社団法人砂防学会，p.578-579，2009
- 2) 法制執務研究会：新訂ワークブック法制執務，ぎょうせい，p.78，2007
- 3) 塩野宏：法制定における目的規定に関する一考察，成蹊法学第48号，p.48-49，1998
- 4) 国土交通省総合政策局：安全・安心のためのソフト対策推進大綱，国土交通省，2007
- 5) 第五十八回国会衆議院建設委員会議録第九号（1968年3月27日）p.8，1968
- 6) 第六十一回国会参議院建設委員会議録第二十二号（1969年6月24日）p.7-8，1969
- 7) 社団法人全国治水砂防協会：砂防関係法令例規集，社団法人全国治水砂防協会，p.1069-1070，2010
- 8) 社団法人全国治水砂防協会：砂防関係法令例規集，社団法人全国治水砂防協会，p.1070-1071，2010
- 9) 社団法人全国治水砂防協会：砂防関係法令例規集，社団法人全国治水砂防協会，p.1072，2010
- 10) 熊本益美：急傾斜地の崩壊対策について（2），砂防と治水 復刊第2号，社団法人全国治水砂防協会，p.29，1969
- 11) 建設省河川局・急傾斜地法研究会：急傾斜地法の解説，全国加除法令出版株式会社，p.78，1970
- 12) 建設省河川局・急傾斜地法研究会：急傾斜地法の解説，全国加除法令出版株式会社，p.27，1970
- 13) 建設省河川局・急傾斜地法研究会：急傾斜地法の解説，全国加除法令出版株式会社，p.313，1970
- 14) 安田武臣：急傾斜地法案について，河川，1968年10月号，p.6，1968
- 15) 社団法人全国治水砂防協会：砂防関係法令例規集，社団法人全国治水砂防協会，p.1094-1100，2010
- 16) 第六十一回国会参議院建設委員会議録第二十二号（1969年6月24日）p.9，1969
- 17) 建設省河川局・急傾斜地法研究会：急傾斜地法の解説，全国加除法令出版株式会社，p.106，1970
- 18) 第六十一回国会参議院建設委員会議録第二十三号（1969年6月26日）p.2，1969
- 19) 安田武臣：急傾斜地法から見た土砂災害防止法，河川第648巻，p.58，2000
- 20) 河川審議会答申「総合的な土砂災害対策のための法制度の在り方について」，2000
- 21) 全国地すべりがけ崩れ対策協議会：がけ崩れ対策の手引き -急傾斜地崩壊対策事業の実務- 平成6年版，全国地すべりがけ崩れ対策協議会，p.38，1996

(Received 3 September 2014 ; Accepted 29 September 2015)