

市町村における土砂災害に対する警戒避難と国・都道府県との連携に関する一考察

(一財) 砂防フロンティア整備推進機構 ○牧野裕至^{※1}、西村直記、千葉 幹、佐光洋一、永田雅一
 関東地方整備局 河川部 酒井 良、小松澤 展
 北陸地方整備局 立山砂防事務所 長井隆幸^{※2}、福田光生^{※3}、石井 崇、岩田涼乃^{※4}、間野 達
 富山県 土木部砂防課 吉柳岳志、横田弘一
 立山町 総務課 作田英信、藤田俊輔

1. はじめに

土砂災害に対する警戒避難を含む危機管理（以下「危機管理」という）において、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）の一部改正により、緊急調査や避難のための立退きの指示等の解除に関する助言等が規定され、住民と行政等との新たな関係構築が必要となっている。

2015年10月、近年大規模な土砂災害が発生した2町、過去に土砂災害が発生した2町村、暫く災害経験の無い1市の合計5市町村の防災担当者にヒアリングする機会を得、土砂災害時の警戒避難に対する認識と意見を収集した。その結果、市町村の防災担当者は土砂災害防止法やその指針の内容を把握した上で、それぞれの市町村の災害実績や住民対応の経緯の中から、土砂災害の警戒避難に対する方向性を模索していることが確認された。なお、ヒアリング結果は、その時の担当者の意見等であり実際の災害が発生した場合には、これらの意見等と異なる行動がなされる可能性を含んでいる。

一方、富山県立山町は、立山砂防事務所、富山県の三者を中心とした土砂災害に対する地元住民の参加によるワー

クショップ（以下「ワークショップ」という）を開催した。また、その結果を踏まえ、三者は土砂災害に対する住民と関係機関の参加による学習型の図上訓練（以下「訓練」という（4.の引用部を省く））を実施した。これらにより、住民の土砂災害に対する防災意識（以下「防災意識」という）の醸成による住民を含めた関係機関間の連携の強化が図られた。

本研究では、住民の防災意識の醸成と、それを基盤とした行政等機関の連携の強化による危機管理能力の向上に対する視点から考察を行った。

2. 5市町村の土砂災害に対する認識と対応

2.1 市町村の土砂災害に対する警戒避難の認識

近年、大規模な土砂災害が発生したA町、B町、約10年前に土砂災害が発生したC町、D村、10年以上土砂災害の無いE市の防災担当者にヒアリングを実施した。この内、C、D、Eの市町村は同じ都道府県に属している。

各市町村の概要とヒアリング結果は表-1の通りである。なお、土砂災害警戒区域は、2016年3月現在5市町村全てで指定済みとなっている。

表-1 5市町村の土砂災害に対する警戒避難の認識

項目		A町	B町	C町	D村	E市
自 治 体	土砂災害履歴	近年死者あり	近年死者あり	10年以前あり	10年以前あり	10年以上なし
	土砂災害警戒区域	被災時未指定	被災時指定済み	被災時未指定	被災時未指定	現在指定済み
	直轄砂防区域の内外	直轄砂防区域外	直轄砂防区域内	直轄砂防区域内	直轄砂防区域内	直轄砂防区域内
警 戒 認 識 の 認 識	時間：避難における土砂災害警戒情報の活用	土砂災害警戒情報による避難	町長の避難指示等の判断材料	町長の避難指示等の判断材料	村長の避難指示等の判断材料	土砂災害警戒情報による避難
	空間：避難の範囲	土砂災害特別警戒区域を中心	土砂災害警戒区域	土砂災害警戒区域	土砂災害警戒区域	土砂災害警戒区域

2.2 市町村の認識の解析

A町は、過去の大規模な土砂災害において、土砂災害警戒情報が発令されていたものの避難指示に至らず、多くの死者が発生したこと。更に、土砂災害の実態と土砂災害警戒区域等の指定範囲を踏まえ、避難のための区域を定める等の認識を示している。

B町は、過去の大規模な土砂災害において、土砂災害

警戒区域の指定が行われ、土砂災害警戒情報の運用がなされていたにもかかわらず、同情報が発令される以前に土石流災害が発生し死者が出たことを踏まえ、同情報は市町村長の避難の指示等の判断材料とする認識を示している。

C、Dの2町村は、中山間地域に位置し町村内の平坦地の多くが土砂災害警戒区域に指定され、避難実施に至った場合の影響範囲が広いこと等から、防災担当者は土砂災害警

※¹現：(株) ニュージェック、※²現：国土交通省砂防部砂防計画課地震・火山砂防室
 ※³現：北陸地方整備局 湯沢砂防事務所、※⁴：北陸地方整備局 金沢河川国道事務所

戒情報を災害対策基本法第60条の町村長の避難の指示等の判断材料の一つとしている。

一方、前記2町村と同じ都道府県の中核市であるE市では同情報により避難指示等を発令するとしている。

このように、各市町村は地域住民の安全確保を第一として、過去の災害実態や社会特性を踏まえ、土砂災害に対し地域特性に即した警戒避難の方向性を模索している。

3. 富山県立山町の取り組み

富山県立山町は、立山砂防事務所管内に位置する自治体である。町は過去に土砂災害を経験していることもあり、立山砂防事務所、富山県、立山町が主催するワークショップと訓練を平成27年に開催した。

3.1 ワークショップ

ワークショップは土石流とガケ崩れ及び河道閉塞の発生を対象として、8月と10月に同町の中山間地域に位置する東谷地区の公民館を会場に実施した。ワークショップでは過去の土砂災害における被害実態の確認、土砂災害警戒区域等の指定と過去の災害実態との関係確認、土砂災害警戒情報の対応、深層崩壊による河道閉塞等について自由な意見交換が行われ、立山町防災会議が地域防災業務計画で定める土砂災害警戒情報での避難に対する住民判断の確認等が議論された。

ワークショップ後の住民アンケートから、住民の防災意識の醸成が図られ、関係者の連携による対応の重要性を認識したことが確認された。

3.2 訓練

訓練は、11月に同町東谷地区の体育館を会場に、災害想定をワークショップと同じ災害とし、北陸地方整備局、立山砂防事務所、富山県、立山町、自衛隊、警察、消防等の他、住民もプレーヤーとして参加した。

訓練はワークショップでの議論を反映し、災害発生前から危機管理事態、更に復興に至る間の関係機関間の各種情報のやりとりや判断決定とその伝達等が行われた。

訓練における住民と町の土石流等に対する避難の判断は、表-2に示す通りとなった。

表-2 訓練における避難の住民と町の判断

項目		立山町東谷地区
自治体特性	土砂災害履歴	10年以内あり(死者無し)
	土砂災害警戒区域の指定	指定済み
	直轄砂防区域の内外	直轄区域外(立山町としては内)
避難の判断	時間: 避難における土砂災害警戒情報の活用	土砂災害警戒情報による避難
	空間: 避難の範囲	土砂災害警戒区域

訓練後の振り返りでは、訓練への住民参加の意義や、住民の防災意識の醸成とそれに基づいた関係者の連携の更なる強化が重要であるとの認識が示された。

4. 土砂災害防止法と災害対策基本法からの考察

土砂災害防止法は前身の急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律の流れを汲み、土砂災害を防止するための規定を定めると共に避難のための立退きの勧告や指示を災害対策基本法に委ねている。

昭和36年10月の第039回国会衆議院本会議において、国務大臣は災害対策基本法の趣旨説明¹⁾で「現行の災害対策関係法規を総合的、体系的に位置づけ、それらに基づく活動を組織化し、計画化することは最も緊要なこと」であり、「災害対策に関して、政府、地方公共団体、公共機関及び住民それぞれの責任分野を明確にするとともに、その総合的な協力と迅速適切な計画的活動を確保」すること、「被害をできるだけ軽減するためには、平常から周到な計画を立て、関係機関の緊密な連絡調整をはかり、必要な諸般の準備を整えるとともに、訓練を実施し、適時適切な応急対策を講ずることができる体制を備えておくことが必要」である旨、発言している。

土砂災害対策の役割は国、地方公共団体、住民等に分割されることから、危機管理の実施にあたっては住民や関係機関間相互の連携が必要であることが読み取れる。

5. 結語

立山町での取り組みは住民の防災意識の醸成を基礎とし、その上部に土砂災害に対する町の避難体制の構築を行い、更に住民や国、県、町等の関係機関間の連携を強化する構造の構築といえる。

ワークショップにより関係者の土砂災害に対する対応の合意形成を行い、住民と行政の信頼構築から危機管理を進めていくことにより、ワークショップと訓練における住民と町の土砂災害に対する避難の判断が決定された。

土砂災害に対する安全度の向上には、土砂災害防止法による警戒避難体制の整備等の各規定に加え、砂防法等による砂防設備等の整備や一定行為の制限が総合化されることが必要であり、これらの方策は互いに関連している。

立山町での取り組みは、市町村において土砂災害に対する警戒避難体制を整備する場合、また、砂防設備等の整備やこれが警戒避難体制の整備等に影響する場合等にあっても、住民の防災意識の醸成と、住民と関係機関及び関係者相互の信頼による連携がその礎であることが望ましいことを示しているといえよう。

参考文献 1): 官報、昭和36年10月6日、第39回国会衆議院会議録第6号