

土砂災害防止対策基本指針の二十年

Twenty years of the basic guidelines for sediment disaster prevention

河井 陸朗*

Mutsuo KAWAI

Abstract

The Basic Guidelines for Sediment Disaster Prevention are established by the Minister of Land, Infrastructure, Transport and Tourism under Article 3 of Sediment Disaster Prevention Act (Act No. 57 of 2000). Since its initial establishment in 2001, the Basic Guidelines have undergone successive revisions to deal with problems identified in major sediment disasters that occurred in this century. Now the Basic Guidelines clarify nature of sediment disaster and principles of its prevention, and detail wide variety of prevention measures under the Act. They include precautionary measures such as planning of warning and evacuation system, and emergency operational measures such as orientation and support of evacuation behavior. Some of the provisions of the Basic Guidelines are not positively delegated by the Act, but no less important. The Basic Guidelines play a central role in sediment disaster prevention policy in Japan and their importance will not cease to grow in the climate-change era.

Key words : sediment disaster prevention act, basic guidelines, sediment disaster prevention policy

1. はじめに

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（平成 12 年法律第 57 号。以下「土砂法」という）が平成 13 年 4 月 1 日に施行（同法附則第 1 条）されてから 20 年が経過し、土砂法第 3 条第 1 項に基づき国土交通大臣が定める土砂災害防止対策基本指針（以下「基本指針」という）も平成 13 年 7 月 9 日国土交通省告示第 1119 号として最初に公表されてから 20 年が経過しつつある。

現行の基本指針は累次の変更を経て制定当初と比較してかなり拡充された内容となり、土砂災害防止対策の実施に不可欠なツールとなっている。ちなみに、現行の基本指針の本文は制定当初の基本指針の本文の 3 倍以上の分量となっている。

基本指針については、実務で広く使用されている土砂法の解説書¹⁾では現行土砂法の条文ごとに基本指針の関連箇所を引用しているが、基本指針の変遷、全体像の把握は困難である。また、出版後に公表された令和 2 年の基本指針変更²⁾には触れられていない。平成 13 年の基本指針制定³⁾、平成 18 年の基本指針変更⁴⁾、平成 27 年の基本指針変更⁵⁾及び令和 2 年の基本指針変更⁶⁾については行政担当者の解説記事があり、基本指針の変遷を確認するため参照すべきであるが、やはり基本指針の全体像の把握は困難である。

本論では、現行の基本指針の項目立てに沿って、土砂災害防止対策の実施上重要と思われる主要な事項ごとに変遷を記述し、土砂災害防止対策における基本指針の役割の分析を試みる。その際、土砂法の規定との関係に特

に留意する。

本論で引用する平成 12 年制定当初の土砂法⁶⁾、平成 17 年の土砂法改正⁷⁾、平成 22 年の土砂法改正⁸⁾、平成 26 年の土砂法改正⁹⁾及び平成 29 年の土砂法改正¹⁰⁾のテキストは文献 6)～10) のとおりである。なお、平成 29 年改正後の土砂法が現行土砂法であり、本論で引用する土砂法の条項は注記がない限り現行土砂法の条項である。

また、本論で引用する平成 13 年制定当初の基本指針¹¹⁾、平成 18 年の基本指針変更¹²⁾、平成 23 年の基本指針変更¹³⁾、平成 27 年の基本指針変更¹⁴⁾、平成 29 年の基本指針変更¹⁵⁾及び令和 2 年の基本指針変更¹⁶⁾のテキストは文献 11)～16) のとおりである。なお、令和 2 年変更後の基本指針が現行基本指針である。

土砂法、基本指針以外の現行法令を引用する際のテキストは総務省の法令検索システム¹⁷⁾によった。

2. 基本指針の内容

2.1 基本指針一 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に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に関する基本的な事項

土砂法第 3 条第 2 項第 1 号の委任に基づく事項である。

2.1.1 基本指針一の 1 土砂災害防止対策基本指針の位置付け

平成 13 年の基本指針制定当初は、土砂災害防止対策の方向性として、対策工事というハード対策と相まって、土砂災害が発生するおそれがある土地の区域をあらかじめ明らかにし、当該区域における警戒避難体制の整備を図るとともに、著しい土砂災害が発生するおそれがある土地の区域において一定の開発行為を制限するほか、建

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

建築物の構造を規制するなど、各種のソフト対策を総合的に実施することが重要とされた。

平成 18 年の基本指針変更では、土砂災害警戒区域における警戒避難体制の整備に関して、ハザードマップによる避難場所の整備や情報伝達体制の整備が追加された。

平成 23 年の基本指針変更では、土砂災害防止対策の方向性として、河道閉塞による湛水を発生原因とする土石流等の土砂災害について、都道府県知事又は国土交通大臣が、土砂災害が想定される土地の区域及び時期を明らかにするため必要な調査を行い、市町村長に対して情報提供を行うことが追加された。

平成 27 年の基本指針変更では、直近に発生した平成 26 年 8 月豪雨による土砂災害で、住民に土砂災害の危険性が十分に伝わっていなかったこと、避難勧告等の発令が災害発生後となってしまったこと、土砂災害からの避難体制が不十分な場合があったなどの課題を指摘した上で、土砂災害防止対策の方向性として、地域の理解を得ながら土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域（以下「土砂災害警戒区域等」という）の指定を促進すること、土砂災害警戒情報を避難勧告等の判断に資する情報と明確に位置付け、市町村長による的確な避難勧告等の発令に結び付けること及び土砂災害警戒区域における警戒避難体制の充実・強化が追加された。その他に、「中長期的には、土砂災害のおそれがある区域にはできるだけ人が住まないようなまちづくりを目指すことが重要である。」の一節も追加された。

平成 29 年の基本指針変更では、土砂災害防止対策の方向性として、直近に発生した平成 27 年 9 月の関東・東北豪雨災害や平成 28 年の台風災害等を踏まえ、要配慮者利用施設（平成 29 年改正後の土砂法第 8 条第 1 項第 4 号）でのきめ細かな対策が追加された。

令和 2 年の基本指針変更では、直近に発生した平成 30 年 7 月豪雨等の土砂災害で土砂災害の危険性の周知や土砂災害警戒情報を受けた避難勧告等がおおむね発令されていたにもかかわらず多数の犠牲者を出したこと、令和元年東日本台風等において一部の土砂災害が土砂災害警戒区域等に指定されていない箇所が発生したことを課題として指摘した上で、土砂災害防止対策の方向性として、土砂災害警戒区域等の指定の早期完了、住民等の土砂災害警戒区域等の認知度向上及び土砂災害に対する住民の理解向上並びに土砂災害の発生や降雨記録の更新も踏まえ、土砂災害警戒情報の発表の基準を見直す等により、土砂災害警戒情報の正確度の向上に取り組むことが追加された。

2.1.2 基本指針一の 2 行政の「知らせる努力」と住民等の「知る努力」とが相乗的に働く社会システムの構築

平成 13 年の制定当初の基本指針では、土砂災害に特有の、被害発生防止が困難な理由として、発生メカニズム及び想定被害範囲について相当程度把握することが可

能となってきたものの、発生日時を正確に予知することは未だ難しいこと及び社会的な条件の変化により、土砂災害の前兆を伝承から把握することや地域における過去の土砂災害の実態や土砂災害が多く発生するおそれがある土地の区域を地名等から把握することが困難となり、住民にとって適時・適切な警戒避難行動をとることが困難となっていることを指摘し、行政の「知らせる努力」と住民の「知る努力」とが相乗的に働くシステム構築が土砂災害防止対策の基本理念とされた。

平成 18 年の基本指針変更では、住民の「知る努力」に関して、身近に災害時要援護者がいる場合に避難支援等共助に努めることが追加された。

平成 23 年の基本指針変更では、行政の「知らせる努力」に関して、河道閉塞による湛水を発生原因とする土石流等の土砂災害について、都道府県知事又は国土交通大臣が、土砂災害が想定される土地の区域及び時期を明らかにするため必要な調査を行い、市町村長に対して情報提供を行うとともに、一般に周知することが追加された。

平成 27 年の基本指針変更では、行政の「知らせる努力」に関して、降雨による土砂災害に対しては、気象庁や都道府県ができるだけ早い段階から、雨量の予測や地盤の水の含み具合をはじめとするきめ細かな情報を提供するとともに、都道府県知事は、土砂災害の切迫した危険が予想される場合、避難勧告等の判断に資する土砂災害警戒情報を気象庁と共同で発表し、市町村長による的確な避難勧告等の発令や住民等の的確な避難行動に結び付けることが求められる旨が追加された。

平成 29 年の基本指針変更では、住民の「知る努力」に関して、避難訓練の実施、特に要配慮者利用施設において、地域防災計画、ハザードマップ等の情報を活用して施設利用者が迅速に避難行動をとれるよう、あらかじめ避難計画を作成のうえ、実効性を高めるための避難訓練を実施することが追加された。

令和 2 年の基本指針変更では、行政の「知らせる努力」に関して、都道府県は、土砂災害の発生位置及び時刻等についてより丁寧な情報収集に努め、国は、都道府県等から報告される土砂災害について、その発生位置及び時刻等を整理するとともに、引き続き調査・分析を行い、土砂災害予測技術の向上に係る科学的知見の蓄積に努める必要がある旨が追加された。また、住民の「知る努力」に関して、地区防災計画等に基づく住民等の生命を守るための自助・共助が追加された。

2.1.3 基本指針一の 3 その他の基本的な事項

- ・法の施行に当たっては、国民の生命及び身体保護に万全を期するとともに、その運用が適正かつ公平であることが重要
 - ・その対策を講ずるに当たっては、手続の透明性、検査体制の専門性、信頼性等の確保を図ることが重要
- 以上 2 点は平成 13 年の制定当初の基本指針から変更されていない。

平成 27 年の基本指針変更で、国、都道府県、市町村、住民等それぞれの主体の連携及び各機関における関係部局の連携の重要性が追加された。

2.2 基本指針二 法第四条第一項の基礎調査の実施について指針となるべき事項

土砂法第 3 条第 2 項第 2 号及び第 4 条第 1 項の委任に基づく事項である。

基礎調査は、「基本指針に基づき、おおむね 5 年ごとに、第 7 条第 1 項の規定による土砂災害警戒区域の指定及び第 9 条第 1 項の規定による土砂災害特別警戒区域の指定その他この法律に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に必要な基礎調査」（土砂法第 4 条第 1 項）と規定されており、土砂災害警戒区域の指定だけでなく、土砂法に基づく土砂災害防止のための対策の出発点と位置付けられている。

土砂法第 4 条第 1 項の規定は、平成 12 年の土砂法制定から現行土砂法まで改正されていないが、基本指針二は平成 13 年制定時から令和 2 年の変更に至る経緯の中で項目立てがかなり変更されている。

2.2.1 基本指針二の 1 基礎調査の実施

基礎調査の実施周期については、平成 27 年の基本指針変更で「おおむね 5 年程度で基礎調査を完了させる」が追加され、令和 2 年の基本指針変更で「基礎調査が完了した後は、おおむね 5 年ごとに行うことが必要である。」と改められた。

平成 26 年の土砂法改正で追加された基礎調査に関する是正要求（土砂法第 6 条）については、平成 27 年の基本指針変更で、同条に規定する是正要求の要件である、都道府県の基礎調査に関する事務が「法令の規定に違反している場合」及び「科学的知見に基づかずに行われている場合」として想定される事態が具体的に示された。

2.2.2 基本指針二の 2 土砂災害が発生するおそれがある土地に関する調査

平成 13 年の基本指針制定当初から、(1) 土砂災害が発生するおそれがある箇所の抽出 (2) 地形、地質、降水、植生等の状況に関する調査 (3) 土砂災害防止施設等の設置状況に関する調査 (4) 過去の土砂災害に関する調査 (5) 土砂災害が発生するおそれがある土地の区域の把握という項目立てが踏襲され、内容上も大きな変更はない。

ただし、(1) について、令和 2 年の基本指針変更で、概略的な調査手法として数値標高モデルの活用が追加されるとともに、「基礎調査が完了した後においても、近年の測量技術の向上も踏まえ、数値標高モデル等の高精度な地形情報を用いて、土砂災害が発生するおそれがある箇所の抽出に努めるものとする。あわせて、市町村等からの情報提供も踏まえて、土砂災害が発生するおそれがある箇所を調査・確認する等、地形図や航空写真等から把握することが困難な箇所についても抽出することが望ましい。」が追加された。

2.2.3 基本指針二の 3 警戒避難体制等に関する調査

警戒避難体制等に関する調査の項目が立てられたのは平成 18 年の基本指針変更である。なお、平成 17 年の土砂法改正で、土砂災害に対する警戒避難措置の住民への周知の徹底に関する規定が追加されている（土砂法第 8 条第 3 項）

平成 18 年の基本指針変更以来、(1) 土砂災害に関する避難勧告等に関する調査、(2) 情報の伝達に関する調査、(3) ハザードマップに関する調査、(4) その他の調査という構成であった。

平成 26 年の土砂法改正で、市町村地域防災計画で定めるべき警戒避難体制の整備に関する事項が拡充・具体化された（土砂法第 8 条第 1 項）が、基本指針で定める警戒避難体制等に関する調査の内容は変更されなかった。

令和 2 年の基本指針変更で、警戒避難体制等に関する調査が (1) 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調査 (2) 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調査 (3) 土砂災害対策の避難訓練の実施に関する調査 (4) 土砂災害警戒区域等の区域内の要配慮者利用施設に関する調査 (5) 救助に関する調査 (6) ハザードマップに関する調査 (7) 地域の防災計画に関する調査 (8) その他の調査に再編され、警戒避難体制の強化が図られた。

2.2.4 基本指針二の 4 法第四条第二項の基礎調査の結果の公表について指針となるべき事項

平成 26 年の土砂法改正により、基礎調査の結果の公表（土砂法第 4 条）が新たに規定され、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施行規則（平成 13 年 3 月 30 日国土交通省令第 71 号。以下「土砂法施行規則」という）第 1 条で公表の方法が定められたことを受け、平成 27 年の基本指針変更で住民等に土砂災害の危険性を早期に周知するための公表の運用を定めた。

令和 2 年の基本指針変更で、公表方法は都道府県のホームページでの公表を基本とする旨が追加された。

2.2.5 基本指針二の 5 基本指針の結果の公表後に行うべき事項

平成 27 年の基本指針変更で追加され、基礎調査の結果の公表後、都道府県は、市町村と連携して、土砂災害警戒区域等の指定の手続きを速やかに進めること、市町村においては避難体制の検討に早期に着手することとされた。

令和 2 年の基本指針変更では、「国は、都道府県の協力を得て、基礎調査の結果を収集・分析し、法に基づく土砂災害の防止のための対策の推進に努めるものとする。」が追加された。

2.2.6 基本方針二の 6 2 巡目以降の基礎調査の実施

土砂法上は平成 12 年の制定当初からおおむね 5 年ごとに基礎調査を行うと規定されている（土砂法第 4 条第 1 項）。

平成 27 年の基本指針変更で「2 巡目以降の基礎調査の実施」の項目が立てられ、おおむね 5 年ごとに、各区

域における地形や土地利用の状況等を確認し、変化が認められた箇所等については、現地確認を行うなど詳細な調査を行うとされた。

令和2年の基本指針変更では、土砂災害警戒区域等の指定を踏まえた警戒避難体制の整備状況の変化が認められた箇所についての詳細な調査の実施、地震や豪雨等の影響により地形的条件が変化した場合や、新たに土砂災害防止施設等が設置された場合に速やかに調査を行うことが追加され、2巡日以降の基礎調査の優先順位が一層明確に示された。また、「基礎調査が完了した後においても、2巡日以降の調査とあわせて、高精度な地形情報等を用いて土砂災害が発生するおそれがある箇所の抽出に努めるものとする。あわせて、市町村等からの情報提供も踏まえて土砂災害が発生するおそれがある箇所を調査・確認する等、地形図や航空写真から把握することが困難な箇所についても抽出することが望ましい。」旨追加され、土砂災害が発生するおそれがある箇所の新規抽出作業と連動させつつ2巡日以降の基礎調査を運用する方針が示された。

2.3 基本指針三 法第七条第一項の土砂災害警戒区域及び法第九条第一項の土砂災害特別警戒区域の指定について指針となるべき事項

土砂法第3条第2項第3号並びに第7条第1項及び第9条第1項の委任に基づく事項である。

ただし、土砂災害警戒区域等の指定の基準は土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策に関する法律施行令（平成13年3月28日政令第84号。以下「土砂法施行令」という）第2条及び第3条、土砂災害警戒区域等の指定の公示方法は土砂法施行規則第3条及び第6条に規定されている。

平成13年制定当初の基本指針では、

- ・土砂災害警戒区域等を指定する土地に関し、「斜面の深層崩壊、山体の崩壊、想定をはるかに超える規模の土石流等については、予知・予測が困難であることから、土砂災害警戒区域等の指定の範囲の特定に当たっては、技術的に予知・予測が可能である表層崩壊等による土砂災害が発生するおそれのある土地の区域について指定を行う。」と定めた。
- ・指定要件に該当する区域が相当数に上る場合の指定優先順位については、基礎調査の結果を踏まえ、過去の土砂災害の実態、居室を有する建築物の多寡、開発の進展の見込み等を勘案するとされた。
- ・土砂災害警戒区域等の見直しについては、地震等の影響により地形的条件が変化した場合や、新たに土砂災害防止施設等が設置された場合などには柔軟かつ迅速に対応することが望ましいとされた。

平成18年の基本指針変更では、

- ・土砂災害警戒区域等を指定する土地に関し、土砂災害警戒区域等の指定が土砂災害から国民の生命及び身体を保護する上で基礎となるものであり、土砂法施行令

に基づき都道府県知事が土砂災害のおそれがあると認めた土地の区域については、可及的速やかに指定を行うことが重要である旨が追加された。

- ・また、指定要件に該当する区域が相当数に上る場合の指定優先順位について、災害時要援護者関連施設の有無を勘案する旨が追加された。

平成27年の基本指針変更では、

- ・土砂災害警戒区域等の指定への国の関与に関して、都道府県は定期的に指定の進捗状況を国に報告し、国は各都道府県の進捗状況を公表するとともに、遅れている都道府県に対しては理由を確認し、土砂災害警戒区域等の早期指定のため必要な措置を講ずる旨が通知された。なお、土砂災害警戒区域等の指定に関する国の関与は土砂法の中では規定されていない。
- ・また、土砂災害警戒区域等の周知に関し、都道府県等のホームページでの公表、都道府県の出先機関等での閲覧、標識の設置など、住民等に対し、土砂災害のおそれがある区域についての周知を徹底する旨が追加された。

平成29年の基本指針変更では、土砂災害警戒区域等の見直しについて、土砂災害防止施設等が整備され、施設機能の適切な維持管理体制が確保されるなど、土砂災害特別警戒区域の全部又は一部について指定の事由がなくなったと認められる場合には、その全部又は一部について速やかに指定を解除することが望ましい旨追加された。なお、土砂災害特別警戒区域の指定解除は平成12年の制定当初から土砂法で規定されているが、（制定当初の土砂法第8条第8項、現行土砂法第9条第8項）、基本指針には委任されていない。

令和2年の基本指針変更では、土砂災害警戒区域等の周知に関し、周知を徹底することにより土砂災害に関する住民等の理解を深め、避難の実効性を高めることの重要性が追加され、さらに、土砂災害警戒区域等を明示した標識はユニバーサルデザインにも配慮することが望ましいとされた。

2.4 基本指針四 法第9条第1項の土砂災害特別警戒区域内の建築物の移転その他法に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に関し指針となるべき事項

土砂法において、基本指針で規定する事項として「第9条第1項の土砂災害特別警戒区域内の建築物の移転その他この法律に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に関し指針となるべき事項」（土砂法第3条第2項第4号）と掲げられているのに基づく事項である。

2.4.1 基本指針四の1 法第8条第1項及び第2項の市町村地域防災計画に関する事項

市町村地域防災計画は災害対策基本法（昭和36年法律第223号）に基づき策定される防災計画であるが、土砂災害に対する警戒避難体制の整備は個々の土砂災害警戒区域ごとに定める必要があることから、それを担保するため¹⁸⁾、平成12年の土砂法制定当初から、市町村地域防災計画において、土砂災害警戒区域ごとに警戒避難

体制について定めるべき旨が規定されている（制定時の土砂法第7条第1項、現行土砂法第8条第1項）。

平成13年制定当初の基本指針では、基本指針三の末尾に「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7条第1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。」とだけ規定され、定めるべき警戒避難体制の具体的内容は書かれていなかった。

平成18年の基本指針変更で「四の1 法第7条の警戒避難体制の整備等について指針となるべき事項」の項目が立てられ、

- ・警戒避難体制に必要な情報に関して、土砂災害警戒情報や土砂災害の前兆情報を土砂災害に関する避難勧告等の判断に活用できることが望ましい。そのため、都道府県は、市町村や住民に対して土砂災害警戒情報の伝達に努めるものとされた。土砂災害警戒情報が土砂法で位置づけられたのは平成26年の土砂法改正時であるが、平成19年度から全国に提供されるようになった土砂災害警戒情報¹⁹⁾が平成18年時点で基本指針に位置付けられた。
- ・情報の伝達に関し、土砂災害に関する情報、予報及び警報の災害時要援護者関連施設に対する伝達方法を定めるに当たっては、あわせて、災害時要援護者の避難支援体制を定めることが望ましいとされた。
- ・土砂災害に関する住民の意識啓発に関しては、ハザードマップを周知するに当たって土砂災害に関する説明会の開催、市町村地域防災計画に定めた事項の平時からの周知、さらに都道府県と市町村が協力して土砂災害に対して住民等を啓発するための防災教育や防災訓練に努めるものとされた。

平成27年の基本指針変更で、「四の1 法第8条第1項及び第2項の市町村地域防災計画に関する事項」に項目名が変更され、

- ・情報の伝達に関して、住民等に確実に情報が伝わるよう個別受信機、緊急速報メールなど多様な手段で伝達をすることが望ましいこと及び伝達手段をあらかじめ定め、周知しておく必要が掲げられた。
- ・避難場所・避難経路については、災害対策基本法第49条の4第1項に規定する指定緊急避難場所その他の土砂災害に対する安全性が確保された避難場所とし、土砂災害警戒区域外で避難場所を選定することを基本としつつ、土砂災害警戒区域外に適切な避難場所がない場合、最寄りのマンションやビルの所有者等の理解を得て避難場所として協定等を結ぶことも有効であり、地域の実情に応じて適切に対応することが望ましいとされた。避難経路についても、土砂災害に対する安全性を確認し、適切な避難路等を選定するとしつつ、避難経路として適さない区間を明示することや、土石流等のおそれがある区域から避難する際の避難方法を示すなど、地域の実情に応じて対応するものとされた。

・土砂災害に係る避難訓練の実施については、毎年1回以上実施することを基本とし、土砂災害が流れてくると予想される区域や危険な急傾斜地から離れる方向に速やかに避難するなど、実践的な避難訓練となるよう工夫するものとされた。

・防災上の配慮を要する者が利用する施設については、早い段階からの情報提供が重要であることから情報伝達体制を定めるものとし、土砂災害防止施設の整備による安全性の確保や、要配慮者の円滑な避難のための避難支援体制の充実・強化など、ソフト・ハード両面の対策を講ずる必要があるとされた。

平成29年の基本指針変更では、土砂災害に係る避難訓練の実施について、市町村は、関係行政機関と連携し、情報伝達、避難誘導、避難所開設等を伴う実践的な避難訓練を実施すること、市町村は、避難訓練が住民等が主体となって実施されるよう促すとともに、支援する旨が追加された。

令和2年の基本指針変更では、避難場所・避難経路に関して、あらかじめ指定している避難場所への住民等の避難が困難な状況になった場合には、住居や利用している施設等の建築物の急傾斜地等のある側とは反対側の2階以上に屋内避難することや、土石流が流れてくると予想される区域からできるだけ離れている、又は河川や溪流からの高低差がある比較的高い場所などへ避難することも考えられる旨が追加された。

2.4.2 基本指針四の2 法第8条第3項のハザードマップの作成及び周知

ハザードマップについては平成18年の基本指針変更で登場し（本論2.4.1）、平成27年の基本指針変更により基本指針四の2としてハザードマップの作成及び周知という項目が立てられた。

ハザードマップの内容については、土砂災害警戒区域等の範囲や避難場所、避難経路等を明示するとともに、土石流等のおそれがある区域から避難する際の避難方向を示すなど、実際の避難行動に資する内容となるよう努めるものとするとしてされた。

ハザードマップの作成主体は市町村であるが、都道府県等は電子地図の提供等により市町村におけるハザードマップの作成を支援する。都道府県は各都道府県におけるハザードマップの作成状況を定期的に国に報告し、国は各都道府県の作成状況を公表することとされた。

ハザードマップの作成手続としては、住民の参加を得ることや、作成とあわせて災害対策基本法第42条の2に基づく地区防災計画の計画提案制度を周知・活用するなどにより、土砂災害に対する住民等の関心を高め、理解及び危機意識の向上を図ることが重要とされた。

ハザードマップの周知に関しては、ホームページに加え、掲示板の活用や各戸配布、回覧板など様々な手法を活用し、ポータルサイトを用意するなど、地域への通勤者や滞在者などへの周知も図り、ハザードマップの周知

にあわせ、土砂災害に関する説明会を開催するなどの工夫が望ましいとされた。

ハザードマップの活用については、防災訓練や学校などでの防災教育に活用し、実践的な防災訓練、防災教育を行うことで、土砂災害からの的確な避難行動をとるための正確な知識の普及に努めるとされた。

令和2年の基本指針変更では、ハザードマップの作成手続として、地区居住者等が土砂災害に係る地区防災計画を検討する際には、都道府県等の土砂災害対策担当者や土砂災害に関する専門家等の知見を活用することも重要であり、都道府県等はこれらの取り組みを支援する体制を整備することが望ましい旨が追加された。

2.4.3 基本指針四の3 法第8条の2の要配慮者利用施設の利用者の避難の確保のための措置に関する計画等

平成29年の土砂法改正で要配慮者利用施設における避難確保計画の作成等が義務化された（土砂法第8条の2）に対応して平成29年の基本指針変更で追加された。

なお、避難確保計画で定めるべき事項は土砂法施行規則第5条の2に規定されている。

避難確保計画の実効性確保に関し、避難確保計画の作成や避難訓練の実施が土砂災害から利用者の生命及び身体を保護する上で重要であることについて要配慮者利用施設の所有者又は管理者が認識することが不可欠であり、その所有者又は管理者に対する土砂災害の危険性の説明等により防災意識の向上を図ることが望ましいとされた。

避難確保計画の作成、計画に基づく避難訓練の実施に関して、都道府県及び市町村の関係部局が連携して積極的に支援を行い、避難確保計画の内容や避難訓練の実施状況の確認についても、関係部局が連携して実施することが望ましいとされた。

さらに、土砂法第8条の2第3項及び第4項に基づく、避難確保計画作成義務違反者に対する指示、その旨の公表措置の運用に関し、指示又は公表を行う際には、当該所有者又は管理者が主体的に避難確保計画を作成することがその実効性を高める上で重要であることに鑑み、当該所有者又は管理者に対して避難確保計画の必要性について丁寧な説明を行うことが望ましいとされた。

2.4.4 基本指針四の4 建築物の移転等の勧告

土砂災害特別警戒区域内の建築物の移転等の勧告は制定当初の土砂法第25条で規定され、その後改正されていない（現行土砂法第26条）。

平成13年制定当初の基本指針では、

- ・移転等の勧告制度の趣旨として、土砂災害特別警戒区域の指定の際現に存する、建築基準法（昭和25年法律第201号）上のいわゆる既存不適格建築物についても、過去の土砂災害の実態から見て土砂災害が発生するおそれがある急迫していると認められながらその所有者等が自ら必要な措置を講じていない等、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ことを認め

られるときに、土砂災害の防止を図るため行うものであること。

- ・建築物の所有者等が勧告された内容を実施することが困難である場合等には、土地の取得のあつせんその他必要な措置を講ずるよう努めること。

とされた。

平成27年の基本指針変更では、

- ・都道府県知事による移転等の勧告権の行使について、土砂災害特別警戒区域の中で、急傾斜地等の状況変化により特に危険となっている場所等が対象となるものと考えられることから、国がその基本的な考え方を取りまとめ、都道府県に周知するものとするとして追加された。平成26年土砂法改正時に、移転勧告の基本的な考え方を示すことを求める国会付帯決議がなされた²⁰⁾のを受けての追加である。

- ・また、土砂法第26条に基づく勧告の対象とならない土砂災害特別警戒区域内の新規の建築行為について、特に大きな被害が生ずる可能性がある箇所、住居の建築の禁止等を行う必要のある区域においては、建築基準法第39条に基づく災害危険区域の活用を図ることも有効である旨が追加された。同じ平成27年の基本指針変更で、「基本指針一の1 土砂災害防止対策基本指針の位置付け」に、中長期的には、土砂災害のおそれがある区域にはできるだけ人が住まないようなまちづくりを目指すことが重要である旨が追加された（本論2.1.1）の共通の政策意図と解される。

平成29年の基本指針変更では、平成27年の基本指針変更で都道府県知事による移転等の勧告権の行使について「国がその基本的考え方をとりまとめ」とされた点に関して、「この移転等の勧告を行うにあたっては、あらかじめ建築物の立地や急傾斜地等の状況について必要な調査を行い、的確に状況を把握するとともに、市町村等の関係機関と連携し、情報を共有しながら円滑に進める必要がある。その上で、移転の勧告を検討する際には、「建築物の立地状況と急傾斜地等の状態から特に大きな人的被害が生じる可能性が高いこと」及び「急傾斜地等の状況変化による災害発生の可能性が高まっていること」について判断することを基本とし、土砂災害の実績についても考慮するものとする。」が追加された。

2.4.5 基本指針四の5 資金の確保等

平成13年制定当初の基本指針では、勧告を受けて建築物の移転等を行う者に対する助成メニューとして、住宅金融公庫の融資及び危険住宅の移転を行う者に補助金を交付する地方公共団体を国が助成するがけ近接地等危険住宅移転事業が掲げられるとともに、都道府県においても、建築物の移転等が円滑に行われるために必要な資金の確保、融通又はそのあつせんに努めるものと規定された。

現行の基本指針では住宅金融公庫が独立行政法人住宅金融支援機構に、補助金を交付する地方公共団体を国が助成する制度が住宅・建築物安全ストック形成事業と改

称されているほかは制定当初の基本指針から変更されていない。

2.5 基本指針五 法第27条第1項の規定による危険降雨量の設定並びに同項の規定による土砂災害警戒情報の通知及び周知のための必要な措置について 指針となるべき事項

平成26年の土砂法改正により追加された土砂法第3条第2項第5号及び第27条（土砂災害警戒情報の提供）の委任に基づく事項である。平成27年の基本指針変更で追加された。

土砂法第27条で基本指針に基づき行うとされている危険降雨量の設定並びに土砂災害警戒情報の通知及び周知に関しては、その手続、技術的基準、運用等について土砂法、土砂法施行令、土砂法施行規則の中では規定されていない。

2.5.1 基本指針五の1 危険降雨量の設定等

平成27年の基本指針変更では、

- ・危険降雨量の設定の際に勘案すべき事項として、過去の降雨の状況及び土砂災害の発生状況等を総合的に勘案し、設定にあたっては、原則として、気象庁が国土交通省、都道府県が提供するデータも組み合わせて解析並びに提供する雨量及び土壌雨量指数を用い、気象庁と連携して行うとされた。
- ・危険降雨量の設定単位である「当該都道府県の区域を分けて定める区域」（土砂法第27条第1項）につき、現在の監視予測技術を考慮して5キロメートルメッシュを基本とするが、より詳細な区分が必要な場合は、都道府県が气象台と連携してより細分化することも考えられるとされた。

平成29年の基本指針変更では、危険降雨量の継続的な見直しに努めるものとする旨が追加された。

令和2年の基本指針改正では、危険降雨量の見直しについて、「その正確度の向上を図るため、土砂災害の発声のみならず、降雨記録の更新も踏まえ、危険降雨量の定期的かつ継続的な見直しに努める」とされ、設定単位は1キロメートルメッシュを基本とするに変更された。

2.5.2 基本指針五の2 土砂災害警戒情報の発表等

平成27年の基本指針変更においては、発表・解除のタイミングについて、発表は、都道府県知事が住民等の避難に要する時間を考慮し、実績降雨量に気象庁が提供するおおむね2時間先の予想降雨量を加味した降雨量が、危険降雨量に達したときに行い、解除は、これまでの実績降雨量に予測降雨量を加味した降雨量が危険降雨量を下回り、かつ短時間で再び超過しないと予想されるなど土砂災害の危険性が低くなったときに行うとされた。また、発表・解除は都道府県が气象台と連携して共同で行うものとされた。

令和2年の基本指針変更では、土砂災害警戒情報の発表のタイミングについて、従前「実績降雨量に気象庁が提供するおおむね2時間先の予想降雨量を加味した降雨

量が、危険降雨量に達したときに行い」としていたのを「実績降雨量に気象庁が提供するおおむね2時間先の予想降雨量を加味した降雨量が、危険降雨量に達したときに行うことを基本とする」と弾力的運用の余地を与えるよう改めるとともに、「土砂災害警戒情報の発表の可能性が高いときには、早い段階から、その旨を気象庁が発表することを踏まえ、都道府県は市町村に対して事前に警戒を呼びかけるよう取り組むものとする。」が追加された。土砂災害警戒情報の実効性を高めるための事前情報提供と解される。また、従前は基本指針五の4に置かれていた（本論2.5.4）土砂災害警戒情報の発表単位についての事項が基本指針五の2に移動したが、内容は変更されていない。

2.5.3 基本指針五の3 土砂災害警戒情報の通知及び周知

平成27年の基本指針変更においては、

- ・市町村長への通知について、都道府県知事は、関係する市町村長に対し、ファックス又は電子メール、電話等により通知を行う。その場合、あらかじめ担当者を明確にした連絡体制を整備するとされた。
- ・一般への周知については、気象庁と連携し、テレビ、ラジオ、インターネットの活用等により行い、Lアラート（災害情報共有システム）の活用による多様なメディアへの一斉同報についても引き続き進める。また、あらかじめ市町村から住民等への周知の方法を確認するなど、情報伝達体制の確立に努めるとされた。

令和2年の基本指針変更においては、都道府県知事から市町村長への通知手段として電子メールが追加され、一般への周知手段として都道府県又は市町村から住民等へ直接情報を配信するプッシュ型の情報配信についても引き続き取り組みを進める旨が追加された。

2.5.4 基本指針五の4 土砂災害警戒情報に基づく的確な避難勧告等の発令

避難勧告等の発令は災害対策基本法第60条に基づき市町村長が発令するものであり、その発令の要件、運用等に関する事項は土砂法で規定されておらず、基本指針で定めるべき事項とも規定されていない。

しかしながら、土砂法上、市町村長の避難勧告等の判断に資するため土砂災害警戒情報を提供すると位置付けられている（土砂法第27条第1項）ことから、避難勧告等の発令に関する事項が「その他この法律に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に関し指針となるべき事項」（土砂法第3条第2項第4号）に該当するものとして基本指針で定めたものと解される。

平成27年の基本指針変更では、

- ・土砂災害警戒情報と避難勧告等の連動性について、土砂災害警戒方法が発表された場合は、市町村長は直ちに避難勧告等を発令することを基本とすると明確に規定された。その上で、国及び都道府県は、市町村長が避難勧告等を的確に発令できるよう、災害の危険性に

ついて正確でわかりやすい情報を提供する必要があるとされた。

- ・避難勧告等の対象区域の判断に資するため国及び都道府県が市町村長に提供すべき情報に関しては、メッシュ（危険降雨量の設定単位、本論 2.5.1）毎の土壌雨量指数や降雨情報を時系列で提供するとともに、きめ細かな降雨予測や、周辺における土砂災害の発生状況等の情報についても提供を行うものとする。とされた。
 - ・避難勧告等の発令単位については、市町村において発令する区域の単位をあらかじめ決めておき、国及び都道府県から提供されるメッシュ情報等を踏まえ、危険度が高まっている区域に対し的確に避難勧告等を発令することが望ましいとされた。
 - ・また、発令のタイミングについては、夜間であっても躊躇することなく発令することが基本であるとしつつ、できる限り夜間の急な発令を回避するため、市町村において避難準備情報の活用や早めの避難勧告等を検討する必要があるとされた。
 - ・さらに、土砂災害警戒情報の発表単位について、「市町村単位が基本となっているが、市町村長が避難勧告等を発令する上で、対象地域を的確に判断できるよう、土砂災害警戒情報の発表単位の細分化についても、地域の実情に応じて検討していく必要がある。その際、例えば、旧市町村単位とするなど、情報の受け手側のわかりやすさにも留意して検討を行う必要がある。」とされた。
- 平成 29 年の基本指針変更では、
- ・国及び都道府県から市町村長への情報提供に関し、提供する情報の改善に努める旨が追加された。
 - ・また、「土砂災害警戒情報や各種気象情報を活用し、避難勧告等の発令をはじめ、いつ、誰が、何を行うかに着目して、防災行動を時系列的に整理し、関係機関、住民等が共通理解を深めておくことも有効と考えられる。」と防災行動計画におけるいわゆるタイムライン²¹⁾の考え方が基本指針の中で打ち出された。

令和 2 年の基本指針変更では、

- ・市町村長が避難勧告等を的確に発令できるよう国及び都道府県が災害の危険性について提供する情報が「土砂災害警戒情報を補う情報」と位置付けられた。土砂災害警戒情報を補う情報は土砂法には登場しないものの、基本指針レベルで、避難勧告等の発令に資する情報として位置づけられたことになる。
- ・避難勧告等の発令単位に関して、「都道府県においては、市町村を支援するため、メッシュ情報とあわせて、市町村が定めた避難勧告等を発令する区域の単位で基準雨量を上回る地区等の情報についても提供を行うことが望ましい。」と追加された。

2.5.5 基本指針五の 5 避難勧告等の発令・解除の際の助言

避難勧告等の発令については、災害対策基本法第 61 条の 2 で、市町村長は指定行政機関の長、都道府県知事

に対し助言を求めることができると規定され、避難勧告等の解除については、平成 26 年の土砂法改正で、市町村長は、避難のための立退きの指示等の解除に関する助言を国土交通大臣又は都道府県知事に求めることができる旨の規定（土砂法第 32 条）が追加された。これらの法律の条文の中では基本指針への委任を規定していないが、本論 2.5.4 で述べたのと同様に、「その他この法律に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に関し指針となるべき事項」（土砂法第 3 条第 2 項第 4 号）として基本指針で定めたものと解される。

平成 27 年の基本指針変更で、

- ・助言を求められた機関の対応に関して、保有するリアルタイムの情報の提供や災害に対する専門的知見等から助言を行うことが有効とされた。
- ・提供する情報について、国等が保有するカメラ画像等から土砂災害や明らかな前兆現象等の発生を確認した場合等には市町村に対する積極的な情報提供が必要とされた。助言の求めがなくても必要と認めるときは情報提供を行う姿勢を表している。
- ・また、大規模な土砂災害発生後に行う助言について、国土交通省の緊急災害対策派遣隊（テックフォース）²²⁾や国土技術政策総合研究所等の土砂災害に関する専門家を派遣し、現地調査を行って二次災害の危険性等について市町村長に助言することが望ましいとされた。

2.5.6 基本指針五の 6 避難勧告等の発令時に住民等がとるべき行動の周知

住民等の避難行動は土砂法では規定されておらず、避難行動について基本指針で定めることを基本指針に明示的に委任する規定もない。しかし、避難勧告等の発令時に住民等の避難が円滑かつ迅速に行われることによって土砂災害警戒情報の提供が土砂災害の防止のための対策（土砂法第 1 条）として有効となることから、本論 2.5.4 で述べたのと同様に、「その他この法律に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に関し指針となるべき事項」（土砂法第 3 条第 2 項第 4 号）として基本指針で定めたものと解される。

平成 27 年の基本指針変更で、

- ・状況の違いに応じて避難行動を臨機に選択する必要性に関して、危険な区域から一刻も早く立退き避難を行う原則を掲げつつも、地域によって土砂災害の形態や規模が大きく異なることや、夜間や大雨時など避難時の状況によっても、とるべき行動が変わってくることを、避難勧告等が発令された場合の行動についても、マニュアルに頼りすぎることなく、状況に応じた適切な判断を住民自身が行えるよう、日頃から普及啓発を行う必要があるとされた。
- ・臨機の避難行動の具体例として、時間的余裕がある場合、あらかじめ選定された避難場所に立退き避難することが重要であるが、土砂災害の発生のおそれが高まり一刻も早く立退き避難を行う必要がある場合は、土石

流が流れてくると予想される区域や危険な急傾斜地から離れる方向に速やかに避難することが重要とされた。

令和2年の基本指針変更では、あらかじめ選定された避難場所への立退き避難以外の臨機の避難行動の例として、危険な急傾斜地から離れる方向への避難及び河川や溪流からの高低差がある比較的高い場所への避難が追加された。

2.6 基本指針六 法第28条第1項及び第29条第1項の緊急調査の実施について指針となるべき事項

平成22年の土砂法改正により追加された土砂法第3条第2項第6号並びに第28条（都道府県知事が行う緊急調査）及び第29条（国土交通大臣が行う緊急調査）の委任に基づく事項である。平成23年の基本指針変更で追加された。

緊急調査に関しては、緊急調査を行う前提となる重大な土砂災害の急迫した危険が予想される状況が土砂法施行令第8条、国土交通大臣が緊急調査を行う要件である緊急調査を行うために特に高度な専門的知識及び技術を要する自然現象が土砂法施行令第9条で規定されている。

平成23年の基本指針変更では、

- ・緊急調査を行うべき状況の確認として、豪雨、地震、火山災害等の発生を受け、自ら行う点検等又は関係機関、住民等からの情報提供等により、河道閉塞、降灰等の堆積又は地滑りによる地割れ若しくは建築物の外壁の亀裂を把握した場合には、速やかに必要な調査を行い、土砂法施行令第8条に規定する状況の有無を確認するとされた。
- ・土砂災害の発生原因となる自然災害の区分に応じ実施すべき緊急調査に関し、例えば河道閉塞による湛水を発生原因とする土石流にあっては、河道閉塞の位置及び形状、上流の湛水域及び下流域の地形、下流域における住宅等の立地等の状況に関する調査を行うとともに、河道閉塞の形状の変化、湛水位の変化等の監視を継続的に行い、地滑りにあっては、地滑りにより生じた地割れ及び建築物の外壁の亀裂、周辺の地形、住宅等の立地等の状況に関する調査を行うとともに、地滑り地塊の移動の状況等の監視を継続的に行うとされた。
- ・緊急調査の終了に関しては、緊急調査の結果、現地の詳細な状況の判明又は現地の状況の変化、応急対策工事の進捗等により、土砂法施行令第8条に規定する状況が認められない場合又は土砂災害の発生の危険性が同条に規定する状況が生じる以前と同等と認められる場合には、緊急調査を終了することができることとされた。その後基本指針六について実質的な変更はない。

2.7 基本指針七 法第31条第1項の土砂災害緊急情報の通知及び周知のための必要な措置について指針となるべき事項

平成22年の土砂法改正により追加された土砂法第3条第2項第6号及び第31条（土砂災害緊急情報の通知及び周知）の委任に基づく事項である。平成23年の基本指針変更で追加された。

平成23年の基本指針変更では、

- ・作成すべき土砂災害緊急情報に関して、土砂災害の発生原因となる自然現象の区分に応じ、例えば河道閉塞による湛水を発生原因とする土石流については、緊急調査の結果に基づき、河道閉塞の位置及び形状、上流の湛水域及び下流域の地形等の状況を基に数値解析を行い、土石流による被害が想定される区域を明らかにするとともに、湛水位等を基に土石流による被害が想定される時期を明らかにし、地滑りについては、緊急調査の結果に基づき、地割れ及び建築物の外壁の亀裂の状況、周辺の地形等の状況を基に地滑り区域及び地滑り地塊の移動方向を特定し、地滑りによる被害が想定される土地の区域を明らかにするとともに、地滑り地塊の移動の状況を基に地滑りによる被害が想定される時期を明らかにするとされた。
- ・土砂災害緊急情報の通知及び周知に関し、都道府県知事にあっては関係する市町村長に、国土交通大臣にあっては関係する都道府県知事及び市町村長に書面、ファクシミリ装置を用いて返信する方法又は電子メールを送信する方法により通知するとともに、報道機関、インターネット等を通じて一般に周知するとされた。
- ・また、緊急調査によって得られた情報を土砂災害緊急情報以外の形で随時提供すること（土砂法第31条第2項）に関して、緊急調査により得られた河道閉塞の形状、湛水位、降灰等の堆積の状況、地滑り地塊の移動の状況等、重大な土砂発生の危険性の把握に関する情報を適時適切に提供するよう努めるとされた。その後基本指針七について実質的な変更はない。

3. まとめ

以上見てきたことから、土砂災害防止対策において基本指針が果たしている役割として以下の4点が指摘できると思われる。それらの点が、基本指針が土砂災害防止対策の実施に不可欠のツールとなっており、今後新たな課題に迅速に対応する上でも一層活用されると考えられる所以である。

3.1 土砂災害防止対策全般のコンセプトを確立

平成13年制定時の基本指針で、対策工事というハード対策と相まって警戒避難体制の整備等のソフト対策を推進すること及び行政の「知らせる努力」と住民の「知る努力」とが相乗的に働くシステム構築が土砂災害防止対策の方向性・基本理念として打ちだされた。その後の基本指針変更でソフト対策並びに「知らせる努力」及び「知る努力」の中身は逐次充実したが、方向性・基本理念は現行の基本指針まで一貫して承継されている（基本指針一）。

3.2 土砂法に定める主要な対策の運用等の明確化

土砂法第4条第1項の基礎調査については、調査項目、調査方法が基本指針で具体化されている（基本指針二の2、二の3）ほか、同項でおおむね5年ごとに行うと規

定されている2巡日以降の基礎調査についてもその具体的な運用は基本指針二の6で定められている。また、土砂法第6条に規定する基礎調査に関する是正要求の要件に関する国の解釈が明確化された(基本指針二の1)。

土砂災害警戒区域等の指定については、指定対象となる土地、指定の優先順位、指定の周知について基本指針で具体的に定められたほか、土砂法第9条第8項に規定する土砂災害特別警戒区域の解除の運用、警戒区域等の指定への国の関与が定められている(基本指針三)。

市町村地域防災計画で定める警戒避難体制の整備に関する事項としては、土砂法第8条第1項に掲げる防災情報の収集・伝達、避難場所・避難経路、避難訓練の各項目について具体的内容が定められており、特に、土砂災害発生時の避難行動に関して迅速かつ円滑な避難の成否にかかわる重要な方針が示されている(基本指針四の1)。

土砂法第8条第3項で警戒避難措置の周知手段として位置づけられているハザードマップについて、内容、国及び都道府県の関与、作成手続、周知、活用について具体的事項が基本指針で定められている(基本指針四の2)。

土砂法第26条に基づく土砂災害特別警戒区域内の建築物の移転等の勧告については、本論2.4.4で指摘した背景のもとで、都道府県知事が勧告を行うための判断基準が基本指針で具体的に定められた(基本指針四の4)。

土砂法第27条に規定する土砂災害警戒情報について、危険降雨量の設定方法、発表・解除のタイミング、通知及び周知の方法といった運用の基本的な事項が基本指針で定められた(基本指針五の1～五の3)。

なお、土砂法の制定当初から規定されている土砂災害特別警戒区域における開発行為の制限(平成12年制定当初の土砂法第9条～第22条、現行土砂法第10条～第23条)及び土砂災害特別警戒区域における建築規制(平成12年制定当初の土砂法第23条及び第24条、現行土砂法第24条及び第25条)については、土砂法の規定中に基本指針への委任はなく、基本指針でも何も定められていない。

土砂法に基づく措置の中には国民の財産権を制限するものがあることから、その運用が適正かつ公平であること及び手続の透明性の必要性は平成13年の基本指針制定当初から規定されており(基本指針第一の3)、基本指針制定時の行政担当者も強調している²⁾ところであるが、国土交通大臣が定め、官報で告示される(土砂法第3条第1項、第4項)基本指針で土砂法に基づく主要な対策の運用を明確化することはそれらの趣旨に合致すると考えられる。

主要な対策の多くは一度に運用が全て決まるのではなく、何回かの基本指針変更ごとに内容が肉付けされていることも注目される。

3.3 直近に発生した土砂災害で明らかとなった課題への迅速な対応

平成16年に発生した土砂災害等で、災害時要援護者

の被災が目立ったこと、災害時における地域の共助体制の脆弱性が明らかとなった²³⁾のに対応するため、平成16年の基本指針変更では、基礎調査における警戒避難体制に関する調査(基本指針二の3)、市町村地域防災計画の警戒避難体制の整備に関する事項(基本指針四の1)が追加された。

平成16年の新潟県中越地震、平成20年の岩手・宮城内陸地震で天然ダムの決壊等市町村による対応が困難な大規模土砂災害が切迫する状況が発生したことを受けて²⁴⁾、平成22年の土砂法改正で都道府県知事又は国による緊急調査(土砂法第28条、第29条)及び土砂災害緊急情報(土砂法第31条)が追加されたのと連動して平成23年の基本指針変更で基本指針六(緊急調査の実施について指針となるべき事項)及び基本指針七(土砂災害緊急情報の通知及び周知のための必要な措置について指針となるべき事項)が追加された。

平成26年8月の広島市集中豪雨による土砂災害で土砂災害警戒情報が直接的な避難勧告等の基準となっていなかったことを踏まえ²⁵⁾、平成26年の土砂法改正で市町村長による避難勧告等の判断に資する情報として土砂災害警戒情報(土砂法第27条)を位置付けたのと連動して、平成27年の基本指針変更で基本指針五(法第27条第1項の規定による危険降雨量の設定並びに同項の規定による土砂災害警戒情報の通知及び周知のための必要な措置について指針となるべき事項)が追加された。

平成28年8月の北海道・東北豪雨により社会福祉施設の利用者が死亡する被害が発生した²⁶⁾ことを受けて、平成29年の土砂法改正で要配慮者利用施設における避難確保計画の作成等が義務付けられた(土砂法第8条の2)のと連動して、平成29年の基本指針変更で基本指針四の3(法第8条の2の要配慮者利用施設の利用者の避難の確保のための措置に関する計画等)が追加された。

平成30年7月豪雨等の土砂災害及び平成元年東日本台風による土砂災害で明らかとなった課題(本論2.1.1)については、土砂法改正は行われていないが、社会資本整備審議会の答申²⁷⁾を踏まえ、令和2年の基本指針変更により、土砂災害が発生するおそれがある土地に関する調査(基本指針二の2)、警戒避難体制に関する調査(基本指針二の3)、危険降雨量の設定(基本指針五の1)、土砂災害警戒情報の発表等(基本指針五の2)、土砂災害警戒情報に基づく的確な避難勧告等の発令(基本指針五の4)等に関し、課題に対応する内容の追加・変更が行われた。

3.4 土砂法で委任されていない事項の重要性

現行の基本指針中、以下の事項は基本指針で定めるべき旨土砂法により委任されていない事項である。

基本指針三のうち、土砂災害特別警戒区域の指定解除に関する事項及び警戒区域等の指定への国の関与に関する事項
基本指針四の1、四の2、四の3、四の4、四の5
基本指針五の4、五の5、五の6

基本指針三において、土砂災害特別警戒区域の指定解除の運用が明確化され、土砂災害警戒区域等の指定の進捗状況の都道府県から国への報告その他の国の関与が具体的に示された（本論 2.3）。

本論 2.4 で見たとおり、基本指針四の事項は市町村地域防災計画における警戒避難体制の整備、ハザードマップの作成・活用、建築物の移転等の勧告、要配慮者利用施設における避難確保計画の作成等の実務運用に重要な役割を果たしている。

また、基本指針五の 4～5 の 6 までの事項は、災害対策基本法等法的には土砂法の枠外で規律される避難勧告等、避難行動に関する事項を土砂災害防止対策の中に取り込む役割を果たしている（本論 2.5.4～本論 2.5.6）。

3.5 結語

総務省の法令検索システム¹⁷⁾及び国立国会図書館の日本法令検索²⁸⁾によれば、「基本指針」のスキームを規定する法律は土砂法以外に 36 本ある。最初に登場したのは昭和 59 年に制定された地力増進法（昭和 59 年法律第 34 号）第 3 条の地力の増進を図るための農業者等に対する基本的な指針である。防災分野の法律では、津波防災地域づくりに関する法律（平成 23 年法律第 123 号）第 3 条の津波防災地域づくりの推進に関する基本的な指針及び防災重点農業用ため池に係る防災工事等の推進に関する特別措置法（令和 2 年法律第 56 号）第 3 条の防災重点農業用ため池に係る防災工事等基本指針がある。

「基本指針」全般について論じた文献は今のところ見当たらないが、本論で分析を試みた、基本指針の土砂災害防止対策における位置づけ、基本指針と土砂法との関係及び基本指針の変遷から見られるその特徴を他の法律に基づく「基本指針」と比較検討することは、筆者を含めた砂防学と行政法学の境界領域の研究者に課されたテーマであると認識している。

参考文献

- 1) (一社)全国治水砂防協会：土砂災害防止法令の解説 改訂 3 版，384 pp.，2020
- 2) 伊澤透：土砂災害防止対策基本指針について，砂防と治水，Vol. 141，p. 70-74，2001
- 3) 国土交通省砂防部砂防計画課：土砂災害防止対策基本指針の変更について，砂防と治水，Vol. 173，p. 43-47，2006
- 4) 国土交通省水管理・国土保全局砂防部砂防計画課砂防管理室：土砂災害防止対策基本指針の見直しについて，砂防と治水，Vol. 224，p. 11-14，2015
- 5) 国土交通省水管理・国土保全局砂防部砂防計画課：土砂災害防止対策基本指針の変更について，砂防と治水，Vol. 257，p. 21-25，2020
- 6) 衆議院：第 147 回国会制定法律の一覧，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，http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/h147057.htm，参照 2020-11-09，2000
- 7) 衆議院：第 162 回国会制定法律の一覧，水防法及び土砂災害警戒区域等における土砂災害対策の推進に関する法律の一部を改正する法律，http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16220050502037.htm，参照 2020-11-11，2005
- 8) 衆議院：第 176 回国会制定法律の一覧，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の一部を改正する法律，http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/17620101125052.htm，参照 2020-11-13，2010
- 9) 衆議院：第 187 回国会制定法律の一覧，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の一部を改正する法律，http://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_housei.nsf/html/housei/18720141119109.htm，参照 2020-11-17，2014
- 10) 衆議院：第 193 回国会制定法律の一覧，水防法等の一部を改正する法律，http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/19320170519031.htm，参照 2020-11-19，2017
- 11) 国土交通省：土砂災害防止対策基本指針 平成十三年七月九日，https://www.mlit.go.jp/river/sabo/kisya/200107_12/010709/010709_add.html，参照 2020-11-10，2001
- 12) 国土交通省：土砂災害防止対策基本指針の変更について 平成十八年九月二十五日，https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha/06/05/050925_.html，参照 2020-11-12，2006
- 13) 官報：平成 23 年 4 月 28 日号外第 91 号，p. 11-14，https://www.mlit.go.jp/river/sabo/kaisei-dosyashou/110428_kanpou_gougai_91.pdf，参照 2020-11-16，2011
- 14) 国土交通省：土砂災害防止対策基本指針（平成 27 年 1 月 16 日国土交通省告示第 35 号），https://www.mlit.go.jp/river/sabo/dosha_hourei_pdf/kihon-shishin_27-1.pdf，参照 2020-11-18，2015
- 15) 国土交通省：土砂災害防止対策基本指針（平成 29 年 8 月 10 日国土交通省告示第 752 号），<https://www.mlit.go.jp/common/001196760.pdf>，参照 2020-11-20，2017
- 16) 国土交通省：土砂災害防止対策基本指針（令和 2 年 8 月 4 日国土交通省告示第 785 号），https://www.mlit.go.jp/mizuko_kudo/sabo/content/001357554.pdf，参照 2020-11-24，2020
- 17) 総務省：e-gov 法令検索，<https://elaws.e-gov.go.jp/>，参照 2020-11-09
- 18) 文献 1) p. 94-95
- 19) 富田陽子・秋山怜子・岡本敦：「土砂災害警戒情報」及び「土砂災害警戒情報を補足する情報」の運用実態，砂防学会誌，Vol. 66，No. 1，p. 53-57，2013
- 20) 文献 1) p. 218
- 21) 飯島直己：大規模災害に備えたタイムライン（防災行動計画）の策定について，河川，Vol. 824，p. 24-26，2015
- 22) 国土交通省：TEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊），<https://www.mlit.go.jp/river/bousai/pch-tec/index.html>，参照 2020-11-24，2020
- 23) 高橋謙司：水害による被害の防止・軽減を図るための水防法等の改正，時の法令，Vol. 1745，p. 26，2005
- 24) 沖本俊太郎：大規模な土砂災害が急迫している状況下での緊急調査，土砂災害緊急情報の通知等について規定，時の法令，Vol. 1880，p. 22-24，2011
- 25) 小野協子：土砂災害発生時における住民等の迅速かつ的確な避難の確保，時の法令，Vol. 1978，p. 30，2015
- 26) 亀谷匡哉：洪水等からの「逃げ遅れゼロ」と「社会経済被害の最小化」を目指して，時の法令，Vol. 2037，p. 30，2017
- 27) 社会資本整備審議会河川分科会土砂災害防止対策小委員会：土砂災害の防止のための対策に関する基本的な方針のあり方について（令和 2 年 3 月），<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001342249.pdf>，参照 2020-11-24，2020
- 28) 国立国会図書館：日本法令検索，<https://hourei.ndl.go.jp/#/>，参照 2020-11-09，2020

(Received 15 February 2021 ; Accepted 20 July 2021)