

最近の土砂災害に見る既存不適格宅地・家屋 対策の課題

高橋 和雄・田中徹政

長崎大学大学院工学研究科 インフラ長寿命化センター

1. まえがき

2014年8月に発生した広島土砂災害を契機に土砂災害防止法が改正され、基礎調査の迅速化、基礎調査結果の公表、土砂災害警戒情報の伝達の義務化等がなされ、砂防担当部署は5年間での完了を目途に基礎調査を進めている。また、国土交通省住宅局は土砂災害特別警戒区域内の既存不適格な住宅・建築物に対する土砂待受け擁壁等の設置に対して、新たに補助制度を導入した。土砂災害特別警戒区域等の設定は都道府県の砂防担当部署であるが、住宅についての建築確認等に関係して住宅部署の管轄、固定資産税については税務担当部署の管轄である。さらに、土砂災害ハザードマップの作成、避難勧告基準の作成、移転等の支援制度の設置は市町村(区を含む)の担当である。土砂災害防止法は土砂災害から生命を守るためにきわめて有効であるが、管轄部署が多岐にわたり、運用上の課題があることも事実である¹⁾。このような現状をふまえて、本稿では都道府県砂防担当部署を対象として実施した調査結果を紹介する。

2. アンケート調査の概要

「土砂災害に関するアンケート調査(人工斜面の防災対策、既存不適格建築物等について)」と題するアンケート調査票を47都道府県の土砂災害対策の担当に2016年10月に郵送で依頼したところ、すべての都道府県から回答を得た。アンケートの送付先は土砂災害特別警戒区域等を指定する部署で、設問には既存不適格住宅・建築物への補強支援、ハザードマップの内容、人工斜面の防災対策、固定資産税の減価補正等も含まれており、これらについては答えられる範囲で回答を依頼した。

3. 土砂災害防止法に基づく基礎調査および土砂災害特別警戒区域等の指定における人工斜面の取扱について

「土砂災害防止法に基づく基礎調査に人工斜面が含まれている」かどうかを聞いたところ、96%に当たる45都道府県が「含まれている」と回答した。自然斜面を優先して、次に人工斜面の基礎調査・区域の指定をしている可能性もあるので、「含まれていない」とする回答者に今後の予定を聞いたところ、「権利者または管理者が明確であるため、実施する予定はない」と「無回答」であった。基礎調査箇所について、「自然斜面と人工斜面に分けて集計している」かどうかを聞いたところ、「自然斜面と人工斜

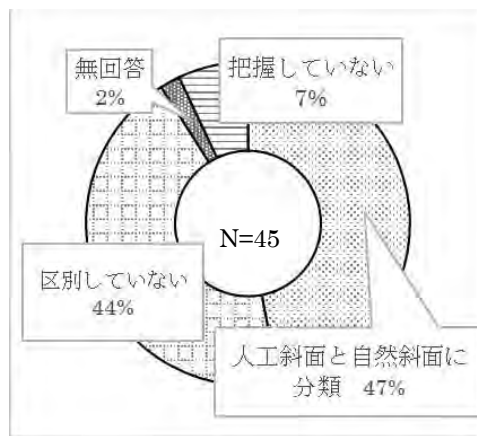


図-1 調査時の人工斜面と自然斜面の区別

面に分類」と「区別していない」がほぼ同じであった(図-1)。分類した箇所数について自然斜面の数が卓越しているが、四国地域では人工斜面の比率が高い。「人工斜面の土砂災害特別警戒区域等の指定状況」を聞いたところ、「指定済み」が49%、「指定中」が40%で「未指定」とする回答はなかった。

「人工斜面の基礎調査や土砂災害特別警戒区域を指定する場合に自然斜面と異なる点がある」かどうかについては、「ある」は27%であった(図-2)。ある場合の主な異なる点は「土砂災害特別警戒区域の範囲設定において、擁壁等の施設があり、その施設効果が見込める場合、範囲設定の計算に反映する」である。さらに「高速道路等管理者が明白で、日常的に点検がなされているような斜面は基礎調査の対象外としている」が挙げられている。「管内の市町村のハザードマップにおける人工斜面の記載状況」を確認したところ、「人工斜面と自然斜面を区別せずに記載している」が82%で、「両者の区別を明示している」はわずか2%であった。人工斜面を対象としていない場合の2都道府県の一つでは人工斜面は含まれていないと明示している。

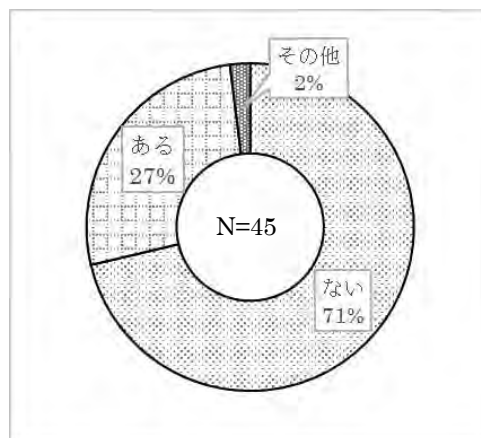


図-2 指定時の人工斜面と自然斜面の取扱の差異

4. 既存不適格な人工斜面の防災対策について

自治体によって実施の時期が異なる宅地造成等規制法(1961年施行)適用以前に造成された人工斜面は既存不適格な斜面とみなすことが出来る。住宅でいえば、1981年以前の建築基準法で建設された建築物に相当する。既存不適格な建築物については、耐震診断や耐震補強の補助制度が市町村等で実施されている。東日本大震災や熊本地震では、被災した個人の宅地の擁壁、がけの復旧工事に公的支援が特例措置として実施されている。既存不適格な人工斜面の補強や災害復旧について、「管内の市町村に補強工事の支援制度がある」が11%、「豪雨や地震で崩壊した場合の支援制度がある」が9%であった。補強については防災工事に市町村が条例を設けて補助するもので、例えば個人が所有し、高さが2mを超え、建物が近接している自然がけや擁壁等を適法な擁壁に改善する工事の費用を一部助成する制度等である。また、人工斜面であっても概ね10年以上経過したものは自然斜面と見なすとする記載も見られる。住宅の耐震補強の支援と同じ施策群にあり、人工斜面の安全対策の側面も見られる。

災害復旧についても補強と同じ取扱に加えて、災害復興住宅等資金預託貸付(銀行融資)等も導入されている。さらに、土砂除去費の支援制度、崩壊したがけの復旧工事費の1/3や1/2を補助(上限あり)する支援制度もいくつかの自治体で導入されている。人工斜面の補強や災害復旧への支援についてはアンケートの回答者が十分に把握されていない側面もあり、もっと導入実績は多いとみている。

5. 土砂災害特別警戒区域内の既存不適格住宅・建築物の補強支援について

土砂災害防止法の改正と同時期の2015年2月に、国土交通省は土砂災害特別警戒区域内の既存不適格住宅・建築物の土砂災害対策改修(外壁補強、コンクリート擁壁の設置)に対する支援(住宅・建築物安全ストック形成事業(土砂災害対策関係))を導入した。補助率は23%で、うち国費半分、都道府県と市町村で4分の1ずつを負担するもので、補助対象限度額は330万円/棟となつて

いる。この制度は2010年度に島根県が独自に設けた支援制度を拡充して、国の支援制度にしたものである。島根県の制度では市町村と県で補強費の23%（上限74万円）であるが、これまで適用の実績はない。新設された支援制度を適用するには、市町村が要綱を制定して予算を確保する必要がある、適用の条件が整えば、都道府県と国が補助することになるため、市町村が主体となる事業である。都道府県の砂防担当部署の直接の管轄ではないが、制度を把握しているもしくは都道府県の他の部署と情報を共有していることを踏まえて、この支援制度について、回答者個人の判断を含めての回答を依頼した。この制度適用後1年半時点での導入実績は「導入済み」が17%、「導入を検討している」が11%で時実績はまだ少ない(表-1)。

表-1 既存不適格住宅・建築物の土砂災害改修に対する支援制度の導入状況(N=47)

項目	回答数	%
導入済み	8	17
導入を検討している	5	11
市町村から要望があれば今後検討する	17	36
導入の予定はない	9	19
その他	7	15
無回答	1	2

支援内容について複数回答可で聞いたところ、「現在の補助対象、補助率、補助限度額で良い」は26%で、「補助率、補助限度額の嵩上げが必要」と「補助対象を新築の建築物にも適用が必要」の計が35%の結果となった(表-2)。鳥取県では、2014年度から土砂災害特別警戒区域内に常住する住民の定住を支援することを目的として、住宅や避難所(公共施設を除く集会所等)の立て替え等のため、建築基準法に基づく構造方法を用いて外壁を強化した場合にその施工費用の200万円を上限として県と市町村が補助する制度を導入している。鳥取県は2009年から補強費の借入金の利子を対象としていた補助を借入の有無に関わらずに適用できるようにしたものであり、適用の実績もあると報道されている²⁾。

表-2 既存不適格住宅・建築物の土砂災害改修に対する支援制度の内容の妥当性(N=47)

項目	回答数	%
現状の補助対象、補助率、補助限度額で良い	13	26
現状の補助率、補助限度額の嵩上げが必要	10	22
補助対象を新築の建築物にも適用が必要	6	13
その他	6	13
無回答・答えられない	16	34

表-3 既存不適格住宅・建築物の土砂災害改修に対する支援制度の評価(N=47)

項目	回答数	%
土砂災害特別警戒区域からの既存不適格な住宅の移転が「がけ地近接等危険住宅移転事業」で進まない中で安全を守るために必要な支援である	14	30
移転せずに地域に住民が定住できるので、集落の持続の観点から必要である	5	11
危険な区域に人が住まないという考え方に反するので、特殊な場合を除いて運用すべきでない	8	17
その他	6	13
無回答・答える立場にない	14	30

市町村の財源難、補強工事が可能なスペースの有無、耐震補強への支援等のバランス等で判断が分かれているようである。この制度導入の可否については、表-3のように「土砂災害特別警戒区域からの既存不適格な住宅の移転が「がけ地近接等危険住宅移転事業(住宅・建築物安全ストッ

ク形成事業)で進まない中で、安全を守るために必要な事業である」とする回答が最も多い。また、鳥取県の独自制度の目的と同じ「移転せずに地域に住民が定住できるので、集落の持続の観点から必要である」の観点からの評価もある一方、土砂災害防止法の目的である危険な区域に人が住まないという原則を重視する意見もある。

表-4 固定資産税の減価補正の導入状況(N=47)

項目	回答数	%
土砂災害特別警戒区域のみに導入している	6	13
土砂災害特別警戒区域と土砂災害警戒区域の両方に導入している	1	2
土砂災害特別警戒区域と土砂災害警戒区域の両方に導入していない	2	4
市町村によって、導入の仕方が異なっている	34	72
把握していない	3	6
答える立場にない	1	2

6. 土砂災害特別警戒区域等における固定資産税の減価補正について

土砂災害に関連した固定資産税の補正については、砂防指定地に係る評価は固定資産評価基準に明記されている。これに対して、土砂災害防止法に基づく土砂災害特別警戒区域等の固定資産税の評価については明記されていない。管内の市町村の減価補正の取扱について聞いたところ、同じ都道府県内でも「市町村によって、導入の仕方が異なっている」とする回答が72%を占める(表-4)。「土砂災害特別警戒区域のみを対象」、「土砂災害特別警戒区域と土砂災害警戒区域の両方を対象」、「土砂災害特別警戒区域と土砂災害警戒区域の両方とも対象にしない」が混在している。減価補正が市町村ごとの対応のため当然の結果であるが、減価補正の割合も市町村によって異なるため、市町村間の不均衡が生じている。この問題に対して、「市町村間の評価に不均衡が生じないようにするために、全国統一基準を決めるべき」かどうかを聞いたところ、「設置すべきである」と「設置しなくてよい」とする回答が同程度であった(図-4)。

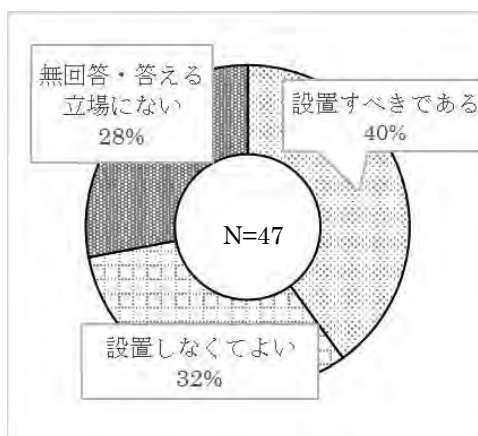


図-4 固定資産税の減価補正の全国統一基準の設定

7. まとめ

急ピッチで土砂災害防止法に基づく基礎調査が進められており、今後土砂災害特別警戒区域等の数が大幅に増えることが想定される。生命を守るために不可欠な取組であるが、土砂災害特別警戒区内の既存不適格な住宅・建築物、土地利用に所有者の不利益が生ずるのも事実であり、今後とも指定時の丁寧な説明、市町村間の不均衡の回避、定住化の観点からの支援制度の検討が必要と考えられる。アンケート調査に協力頂いた都道府県の砂防担当者の皆様に感謝いたします。

参考文献

- 1) 高橋和雄：2014年8月広島土石流災害後の土砂災害対策の見直し，自然災害研究協議会西部支部地区部会報・論文集，40号，pp.21-24，2016.2
- 2) 中国新聞：レッドゾーン指定地区の住宅補強支援，2014.9.2