

2014 年 8 月広島土石流災害後の土砂災害対策の 見直し

高橋 和雄

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

「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（通称：土砂災害防止法）」に基づく基礎調査の実施、土砂災害特別警戒区域等の指定、土砂災害警戒情報の運用について 2014 年 8 月広島土石流災害で今回大きな課題となり、この法律の改正がなされた。この措置によって区域の指定が進むことが見込める。これに合わせて土砂災害特別警戒区域内に既存不適格住宅等が増えることになる。このことから土砂災害特別警戒区域内の家屋の補強壁設置に関する支援制度が国の補助事業として開始された。2014 年 8 月豪雨による土石流災害については関係機関等によって調査研究と検証がなされ、新聞報道等で課題もほぼ出尽くしている。これらを踏まえて防災対策が迅速に見直され、当面の対策はそろったと認識している。本稿では、災害資料やヒアリング調査で得られた 2014 年 8 月豪雨災害後の国を含めた土砂災害対策の対応を総括するとともに、著者が豪雨災害対策についてこれまでの調査から学んだことをまとめる。

2. 土砂災害対策の見直し

2.1 「土砂災害防止法」の改正

「土砂災害防止法」は 1999 年 6 月広島豪雨災害後に制定され、従来のハード対策に加えて、警戒避難体制の整備や一定の開発行為の制限等のソフト対策として推進されてきた。

広島県内ではこの法律の施行直後に土砂災害特別警戒区域等の指定が順調になされていたが、近年は進んでいなかったようである。2014 年 8 月豪雨による土石流災害では、基礎調査の実施や土砂災害特別警戒区域等の指定が進んでいないこと、土砂災害の危険性が住民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であったこと、避難場所や避難経路が危険な区域内にあること等、「土砂災害防止法」の役割が十分に機能していないことが顕在化した。これらのことを解決するために、「土砂災害防止法」の改正がなされ、2015 年 1 月に施行された。

改正の主なポイントは、以下のとおりである。

- ① 住民に土砂災害の危険性を認識してもらうとともに、土砂災害警戒区域等の指定を促進させるため、都道府県に対し、基礎調査の結果について公表することを義務付ける。
- ② 避難勧告等の発令に資するため、土砂災害警戒情報について、新たに法律上に明記するとともに、都道府県知事に対し、土砂災害警戒情報について関係市町村の長に通知すること、都道府県知事に対し、土砂災害警戒情報について一般に周知することを義務付ける。
- ③ 市町村が避難勧告等の解除のための助言を求めた場合、国土交通大臣および都道府県知事が必要な助言を行うことを義務付ける。
- ④ 市町村地域防災計画において、土砂災害警戒区域について、避難場所および避難経路に関する事項、避難訓練の実施に関する事項等を定めることにより、安全な避難場所の確保等、避難体制の充実・強化を図る。
- ⑤ 市町村地域防災計画において、土砂災害警戒区域内の社会福祉施設、学校、医療施設等に対

する土砂災害警戒情報の伝達等について定めることとする。

上記の②から⑤については、都道府県および市区町村地域防災計画の改定に伴い、記載されるとともに、避難勧告基準の見直しに反映されつつある。土砂災害警戒情報が地方気象台と都道府県砂防部署と共同発表されるようになってから、都道府県の危機管理部門が気象警報等の伝達と同じシステムで市町村に伝達していた。しかし、土砂災害警戒情報は警報の切り替えに相当しながら、気象業務法には明示されていなかった。気象業務法第11条に規定された観測成果等の発表、この場合は地象の観測成果の発表に相当し気象情報の一つの位置付けで関係機関に通知されていた。都道府県が市町村や地域住民に伝達することは明確でなかった。今回の改正では市町村が土砂災害警戒情報を一般に通知することは義務付けられていない。市町村は避難勧告等の発令に専念するように位置付けられたと考えられる。

①の基礎調査については、「土砂災害防止法」の改正に伴って2015年1月に変更された「土砂災害防止対策基本指針」に基礎調査の計画的かつ迅速な実施で、おおむね5年程度で基礎調査を完了させる目標が明示された。市町村が今後完了年を含めた実施目標を設定することになるが、国の財政面と技術面の支援も記載された。

2.2 被災地の土砂災害対策

土石流災害による被害を受けた広島県は国に先立って基礎調査が終了していた八木・緑井地区と三入南・桐原地区について調査結果を2014年9月3日に公表した。広島県は、2018年までの4年間で県内全域の土砂災害特別警戒区域等の基礎調査を終え、2019年度まで指定を完了する方針を2014年12月8日に発表した。

9月3日から公表している八木・緑井地区については、土石流の土砂災害特別警戒区域等の指定予定範囲と8月20日の土石流災害で多くの家屋が被災した範囲が異なっていたので、区域の見直しが実施された。まず、家屋に著しい被害があった11溪流について見直し結果が2014年12月25日に公表され、残りの溪流および急傾斜も2015年1月30日に追加公表された。

広島県は従来と同じく指定に係る地元説明会を実施して区域の指定を進めている。今後、被災地に住宅再建等の復興事業が実施されるので、土砂災害特別警戒区域等の指定を急いだ。指定がなされると土砂災害特別警戒区域に既存不適格住宅も出てくるので、補強壁設置の支援方針が策定された。

土石流災害を受けた現地の状況については、国土交通省のTEC FORCE、広島県および広島市の技術者で構成する緊急現地調査チームにより現地調査が実施された¹⁾。現地対策本部が設置され、国土交通省のTEC FORCEによって斜面・溪流の危険度を調査する緊急溪流点検が実施され、緊急避難体制を確保するとともに緊急的な対応が必要な箇所として77箇所が抽出された。今回の豪雨災害による被災は激甚災害の採択基準は達しなかったが国と広島県で緊急事業実施箇所として、砂防事業31箇所(国24箇所、広島県7箇所)、急傾斜事業4箇所(広島県)、治山事業22箇所(国10箇所、広島県12箇所)を計画対象とした¹⁾。

2.3 復興まちづくりビジョンの策定

国および広島県の施策と策定された被災地の復興の前提となる砂防施設と治山施設の整備計画に合わせて、広島市は復興まちづくりビジョンの策定を開始した。「平成26年8月20日豪雨災害復興まちづくりビジョン一次案」が2014年12月2日に公表され、地元説明会を経て、「平成26年8月20日豪雨災害復興まちづくりビジョン二次案」²⁾が2015年2月6日に公表された。この復興まちづくりビジョンは、土砂災害に対する防災事業との整合を図ったうえで、広島市としての復興まちづくりの方向性を早期に示し、被災地域のまちづくりの骨格とその実現方針を取りまとめたものである。基本的施策は、砂防えん堤等の整備の他、避難路の整備、雨水排水施設

等の整備および住宅再建の支援からなり、阿佐南区八木・緑井地区等の被災地の地区別方向性が示されている。防災施設の整備と住宅再建が主な目的で、土石流災害遺構の保存、防災施設の利活用、防災教育等は触れられていない。2005年福岡県西方沖地震で被災した玄界島では斜面地の住宅と宅地が大きな被害を受けた。その結果、復興は斜面地の安全確保と住宅再建に絞り込まれた島づくり計画であった。これとよく似た性格の復興まちづくりビジョンとなっている。

3. 土砂災害特別警戒区域内の住宅移転、補強改修支援および固定資産の評価

3.1 がけ地近接等危険住宅移転事業

「土砂災害防止法」に基づいて、土砂災害特別警戒区域内に既存不適格住宅が含まれる場合、住宅の所有者に対して、土砂災害特別警戒区域から安全な区域に移転する等の土砂災害の防止・軽減のため都道府県知事が移転勧告できるシステムとなっている。この場合に適用できる国の事業制度は「がけ地近接危険住宅移転事業」である。この制度は、既存不適格住宅を土砂

災害特別警戒区域から移転し、代替家屋の建設を行う者に対して危険住宅の除去等に関する費用および危険住宅に代わる住宅の建設に要する費用の一部を補助するものである。国土交通省が一般会計から補助額の2分の1を補助し、残りの2分の1を市町村が補助する。表-1に補助の上限額を示す。この表の金額は広島県のような特殊土壌等(マサ土)に対応するものである。長崎新聞(2014年9月4日)によれば、2001年に「土砂災害防止法」が適用されてから2014年9月までの時点で長野県、岩手県および山形県を中心に移転件数は8県57件と報道されている。この事業主体は原則として市町村で、市町村が土砂災害等危険住宅移転事業補助金交付要綱を作成する必要があるが、まだ実施していない市町村もある。制度の利用が進まない背景には、土砂災害特別警戒区域内に宅地を残して、新たに土地を取得して住宅を再建することが困難なためである。地域の状態に応じた支援制度を市町村や都道府県が策定し、国が支援する制度の充実が必要である。岩手県は、がけ崩れに対する土砂災害特別警戒区域内の全戸が合意して移転する場合に最大10,600千円を支援する「がけ崩れ危険住宅移転促支援制度」を2006年から実施している。しかし、移転件数は少ないようである。

3.2 補強改修助成

土砂災害特別警戒区域内にある構造基準に適合していない住宅(既存不適格住宅)の補強・改修を行う場合に、危険住宅の補強・改修に要する費用の一部を助成する制度については、島根県が「地域住宅交付金事業」として2010年に設けている。県と市町村で補強費の23%(上限額740

表-1 土砂災害特別警戒区域内の住家に対する支援・固定資産税の減免

がけ地近接等危険住宅移転事業		
・ 除去等費：危険住宅の除去等に要する費用		
・ 建物助成費：危険住宅に代わる住宅の建設(購入)に要する資金を金融機関等から借り入れた場合、当該借入金利子に相当する費用補助限度額		
費 目		金額(単位：千円)
除却等費		802
建物助成費 (特殊土壌等)	建物	4,570
	土地	2,060
	敷地造成	597
	計	7,227
住宅補強助成		
・ 補強改修工事費(上限3,300千円)の23%、限度額759千円		
土地の固定資産評価の減価		
・ 全国統一基準はないが、30%程度		

千円)を補助するシステムである。中国新聞(2014年9月2日)によれば、支援制度の利用実績はこれまで無い。鳥取県は、補強費の借入金の利子を対象としていた補助を、借入金の有無にかかわらず県と市町村で上限2,000千円までとした「土砂災害特別警戒区域内住宅建替等補助制度」を2014年に導入した。この制度は建替も想定しており、定住促進を導入の理由にしている。

2014年8月豪雨による土石流災害を契機に国土交通省は2015年2月に平成26年度補正予算において土砂災害に対する建築物の安全確保に関する支援制度「住宅・建築物安全ストック形成事業(土砂災害関係)」を新設した。外壁等の補強工事費に対して、1棟当たり759千円を上限に工事費の23%を補助するものである。補助費の半分は国の「災害対策助成制度」を充て、残りを都道府県と市町村が折半する制度である。鳥根県の制度とほぼ同じあるが、国の補助があるため、都道府県と市町村の負担は半分になる。広島県は毎年10棟前後の利用を想定した予算化を行い、広島県内の市町では今後補正予算を組んで、実施の予定である。住民からの申請が見込みを上回る場合は、追加の予算を組む予定とされている。なお、今回の土石流災害の被災地では、義援金による支援もなされ、待受擁壁1,000千円、外壁補強500千円が新築に対しても配分された。

未被災の住宅を移転することは、個人の負担が大きいので、防災工事が進むまでの支援として現実的な支援で、人命を守ることが第一優先の考え方に合致している。補助の割合が低い、国の制度として動き出したことは大きく、今後の活用を見ながら充実させていくことを期待する。

3.3 土地の固定資産評価

土砂災害特別警戒区域に指定された土地は、建築物の構造規制や特定の開発行為に対する制限等が発生するため、構造補強の出資と土地価格への影響を考慮し、固定資産税を算出する基となる固定資産税の評価額に対して減額する措置がある。対象となる土地は、宅地と宅地の評価に準じた評価をしている土地(雑種地)である。土砂災害に関連した税の補正に関しては、砂防指定地に係る評価は、「固定資産評価規準(地方税法第388条第1項に定めるもの)」に明記されているが、「土砂災害防止法」による土砂災害特別警戒区域の固定資産税の評価については明記されておらず、減価補正や減額補正は市町村毎の対応になっている。いくつかの事例を調べると固定資産税の評価額に対し30%程度減額となっている。しかし、まだ検討中か検討していない市町村も多い。なお、土砂災害警戒区域についても検討中の市町村もある。

3.4 土砂災害対策の考え方

土砂災害対策をレベル1とレベル2の土砂災害について考えると、崩壊規模についてはレベル1とレベル2の明確な区別はない。対策で見ると、施設整備がレベル1、「土砂災害防止法」に規定する警戒避難や構造規制・移転勧告がレベル2に相当するが、レベル1の対策が進まない、レベル2の対策に頼らざるを得ない現状にあり、この状況は今後も変わらない。レベル2について対策の充実が望まれる。「土砂災害防止法」は制定時に国の総力を挙げた取り組みであった。確かに住宅担当の部署の参画はあり、進捗が見られた。土砂災害対策が困難な一因は、土砂災害特別警戒区域等に含まれた土地を他の用途に有効に活用することが困難な点である。オープンスペース、公園としての活用が考えられるが、被災地の復興計画等が狭い区域の対策では実現が難しい。地域全体のまちづくり計画で考えていくべき課題であろう。しかし、まだ防災と地域づくりを一体とした制度の議論はない。豪雨の巨大化に備えた対策として検討して欲しい。

なお、本研究の実施に当たり、科学研究費補助金(特別)研究促進費「2014年8月豪雨によけ広島市で発生した土石流災害の実態解明と防災対策に関する研究」の支援を得たことを付記する。

参考文献

- 1) 広島県土木部砂防課：平成26年8月20日8.20土砂災害，全50頁，2015.1