

土砂災害の防止と土地利用規制

八木 寿明

- ① わが国は、地震、火山噴火による災害に加え、毎年のように梅雨前線や台風による豪雨のほか、局地的な集中豪雨に伴う水害が発生している。特に豪雨や地震に伴い発生するがけ崩れや土石流などの土砂災害は、その強大なエネルギーと突発性などから、人的被害につながりやすい。
- ② 土砂災害を防止するため、砂防法等に基づき、土石流危険渓流、地すべり危険箇所、急傾斜地崩壊危険箇所での対策工事が実施されているものの、危険が完全に解消されるわけではない。他方、危険箇所調査の進展と新たな開発行為や建築行為により、都道府県が指定している危険箇所は、逐年増加し、21万余箇所に達している。
- ③ ところで、土砂災害をはじめとする自然災害から生命、財産を守るため、宅地開発や住宅等の建築に対しては、建築基準法、宅地造成等規制法、都市計画法などの法律により、一定の規制が加えられている。しかし、当然のことながら規制は、土地所有者の権利を制約するものであり、財産権の保障と公共の福祉との調和を図りつつ行われている。
- ④ たとえば都市計画法に基づく開発許可制度では、開発区域内に、災害危険区域や急傾斜地崩壊危険区域を含まないことを許可基準としているが、自己の居住や業務の用に供するための開発行為には適用されない。また、社会福祉施設や医療施設の建築を目的とする開発行為は、ごく最近まで、この許可制度の適用対象外とされていた。
- ⑤ 土砂災害が頻発する状況を踏まえ、平成12年「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」が制定された。同法は、急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命・身体に危害が生ずる恐れのある区域を指定し、その区域での警戒避難体制の整備を行うとともに、想定される土砂の衝撃に対して安全であることを前提として、開発許可や建築確認を実施する部局との連携を図ろうとするものである。
- ⑥ 平成19年5月末現在、すべての都道府県で土砂災害警戒区域の指定が行われ、その数は、4万6,000箇所を超えている。また、気象庁と都道府県とが共同で作成する土砂災害警戒情報の提供、避難勧告等の伝達体制の整備、土砂災害ハザードマップの作成など、警戒避難体制の整備が進められている。
- ⑦ 土砂災害警戒区域の指定、ハザードマップの作成・公表などについては、地価が下がる、地域イメージが低下する、対策工事を実施すべし、などの反応も予想されるが、その地域に内在する土砂災害の危険を知り、安全確保を第一義とした合意形成がなされることを期待したい。

土砂災害の防止と土地利用規制

八 木 寿 明

目 次

はじめに

I 建築物の建築や開発行為に対する法規制

- 1 建築基準法による災害危険区域の指定
- 2 宅地造成等規制法による規制
- 3 都市計画法に基づく線引き
- 4 都市計画法に基づく開発許可

II 土砂災害を防止するための事業法としての砂防三法

- 1 土砂災害危険箇所の状況
- 2 砂防法
- 3 地すべり等防止法
- 4 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律

III 土砂災害防止法の制定とその運用状況

- 1 制定の経緯
- 2 土砂災害防止法の内容
- 3 土砂災害防止法の運用状況
- 4 岩手県の新たな取組み

おわりに

はじめに

わが国は、災害列島、災害大国である。

日本列島が、4つのプレートがせめぎ合う複雑なプレート境界上にあり、また、環太平洋火山帯に位置することから、地震や火山噴火による災害が多い。さらにモンスーン気候に特有の梅雨前線や台風による風水害や冬季の雪害は、毎年のように各地を襲っている。

特に近年においては、梅雨前線や台風などに伴う豪雨、局地的な集中豪雨など、それも1時間雨量が、50ミリ、100ミリを超えるような豪雨⁽¹⁾が珍しくなくなっている。このような豪雨により、地すべり、土石流、がけ崩れなどの土砂災害が頻発している。これらの土砂災害は、その原因となる土砂の移動が、強大なエネルギーを持つとともに、突発的に発生することから、人的被害につながりやすく、また、住宅などの建築物にも壊滅的な被害を与えることが多い。

山がちで脆弱な地質構造の国土に加えて、高度経済成長期以降の人口の都市部への社会移動により、都市郊外やその周縁部において活発な宅地開発と住宅等の建設が行われた結果、自然斜面、人工斜面を問わず、土砂災害の危険箇所は増加の一途を辿った。

土砂災害をはじめとする自然災害から生命、財産を守るとともに、良好な市街地を形成するため、宅地開発や住宅等の建築に対しては、法律に基づく制限も行われた。これらの制限は、それぞれの土地所有者の財産権（所有する土地を、自由に、使用、収益、処分する権利）を制約するものであり、当然のことながら憲法第29条に規定する財産権の保障、公共の福祉への適合などの要請との調和を図りつつ、行われた。

ところで、平成10年8月、福島県西郷村の山

麓に建設された社会福祉施設「からまつ荘」が、未明に土石流に襲われ、入所者5名が居住室内で亡くなり、翌11年6月には、広島市、呉市を中心に、土石流、がけ崩れによる土砂災害が同時多発的に発生し、24名が犠牲となった。

これらの災害を契機として、平成12年には、土砂災害の危険の高い場所に住宅や福祉施設など災害弱者が利用する建築物を建てる場合には、知事の許可を必要とすることや、警戒避難に関する情報の伝達や避難行動を円滑に実施するための体制を整備することを内容とする新たな法律による規制が行われることとなった。

本稿は、土砂災害の発生のおそれのある地域における宅地開発や住宅等の建築物の建築に対して、土砂災害による被害を軽減、防止するために実施されてきた財産権の制限を伴う法規制の具体的な内容及びその考え方を概観することにより、今後の公共の福祉に適合した土地利用規制のあり方の検討の参考に供するものである。

I 建築物の建築や開発行為に対する法規制

1 建築基準法による災害危険区域の指定

建築基準法（昭和25年法律第201号）は、「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護」を図ることを目的としており（同法第1条）、建築物の敷地については、その衛生及び安全の確保のほか、災害危険区域の指定と建築の制限に関して規定している。

同法は、建築物の敷地の衛生及び安全に関しては、①湿潤な土地、出水のおそれの多い土地に建築物を建築する場合には、盛土、地盤改良などの措置を講ずること、②建築物ががけ崩れ等による被害を受けるおそれがある場合には、

(1) 『平成17年度 国土交通白書』p.7は、日本における大雨の発生数が長期的に増加傾向にあるのは、地球温暖化が影響している可能性があるが、地球温暖化と台風の関係については、現時点では、結論付けることはできない、としている。

擁壁の設置その他安全上適当な措置を講ずること、などを義務付けている（同法第19条）。しかし、敷地の衛生及び安全に関する基準は、建築物を建てようとする敷地そのものに関する規制であって、隣接地との関係を防災、安全上の観点から規定したのではなく、また、丘陵地での宅地造成などの土地の区画形質の変更を伴う開発行為を対象としているものでもない。

また、地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を「災害危険区域」として指定し、その区域内での住宅の建築の禁止その他建築物の建築の制限を行うことができる（同法第39条）。しかし、地方公共団体の条例に委任されていた災害危険区域の指定については、指定基準が必ずしも明確化されていなかったこともあり、その活用は十分なものではなかった。その後、後述するように、昭和44年に「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」（昭和44年法律第57号）が制定され、同法に基づき急傾斜地崩壊危険区域の指定が行われることとなり、災害危険区域は、急傾斜地崩壊危険区域の指定と連動する形で指定されることが多くなった。しかし、急傾斜地崩壊危険区域の指定が、対策工事の実施を前提として行われたため、災害危険区域の指定による住宅等の建築物の建築に対する制限は、十分には機能していなかった。

2 宅地造成等規制法による規制

昭和30年代になると、人口、産業の都市集中が生じ、大都市圏を中心に宅地需要が急激に高まり、これに伴って地価が高騰した。このような状況を背景として、比較的素地価格の安い市街地周辺や郊外の丘陵地帯や山すそなどの傾斜地において宅地開発が盛んに行われるようになった。傾斜地において切土、盛土などの宅地造成工事を行うことは、長年月をかけて安定し

ていた自然の姿に人工の力を加えることであり、その結果、地盤のバランスが崩れ、がけ崩れや土砂流出による災害が発生するおそれがある。宅地造成が盛んになることは住宅・宅地需要に応えるものではあるが、造成された宅地に、擁壁や排水施設が不十分なものがあれば、宅地そのものが危険であるだけでなく、周囲の宅地や建物が災害の巻き添えになるおそれがある。宅地を求める人が安心して買えるように、また、宅地造成区域周辺の人も安心できるように、宅地造成に対する何らかの規制を求める世論の期待が高まった⁽²⁾。

しかし、当時の建築基準法第19条は、建築行為が行われる敷地について、それが、出水のおそれがある土地では盛土、がけ崩れのおそれがある土地では擁壁の設置などの安全措置を求めているが、建築主事による建築確認と完了検査の対象⁽³⁾とされていたのは、高さ2 m以上の擁壁の設置行為であった。また、建築基準法による規制は、建築物の建築行為を対象とするものであるため、宅地造成のみを目的とする行為には適用がない。したがって、造成された宅地の購入者が住宅等を建築するにあたっての建築確認において、はじめて敷地に関する安全性について規制を受けることとなり、宅地造成段階における安全確保のための規制はできない状態であった。

宅地造成等規制法（昭和36年法律第191号）制定以前にも、危険な傾斜地の多い神戸市、横浜市、鹿児島市、姫路市などでは、「傾斜地における土木工事の規制に関する条例」が制定されていたが、いずれも工事の届け出と工事変更命令を規定するのみで、土地所有者に対する権利制限は最低限度のものであった。これは、「財産権は、これを侵してはならない」、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」と規定する憲法第29条の下での

(2) 建設省建設経済局民間宅地指導室監修『宅地造成等規制法の解説 改訂3版』日本建築士連合会, 1994, pp.7-8.

(3) 宅地造成等規制法の制定に伴い、同法により許可された場合は、建築基準法による建築確認、完了検査は、不要とされた。

行政事務条例による私権制限の限界であった⁽⁴⁾。

宅地造成等規制法は、このような状況を背景として、また、昭和36年に集中豪雨で神奈川県、兵庫県等の宅地造成地において相次いで発生した「がけ崩れ」災害を契機として、同年の臨時国会（第39回国会）において制定された。同法の目的は、宅地造成工事等により、がけ崩れが生じやすいと思われる区域を「宅地造成工事規制区域」に指定し、同区域内で行われる宅地造成工事について、土質に応じた擁壁等の設置などの技術基準を明確にして、規制を行うことにより、その安全性を確保しようとするものであり、その骨子は以下の通りである。

- ① 宅地造成工事について、災害の防止に必要な規制を行うことにより、国民の生命及び財産を保護することを目的とする。
- ② 都道府県知事は、関係市町村長の意見を聴いて、宅地造成に伴い、がけ崩れまたは土砂の流出による災害が生ずるおそれの著しい市街地または市街地になろうとする土地の区域を宅地造成工事規制区域に指定する。
- ③ 宅地造成工事規制区域の指定は、この法律の目的を達成するために必要な最小限度のものでなければならない。
- ④ 宅地造成工事規制区域内で宅地造成を行おうとする者は、知事の許可を受け、技術基準に従い、擁壁、排水施設の設置その他災害防止に必要な措置を講じなければならない。
- ⑤ 規制対象となる宅地造成は、造成により生じるがけ（勾配30度以上）の高さが、切土で2メートルを超えるもの、盛土で1メートルを超えるもの、及びがけの高さがそれ以下であっても造成面積が500平方メートルを超えるものである。
- ⑥ 宅地造成工事規制区域内の宅地の所有者には、宅地を常時安全な状態に保持する義務が

課され、都道府県知事は、放置すれば災害の発生のおそれが著しい場合には、必要な工事を実施するよう命ずることができる。

なお、この宅地造成等規制法案の審議において、参議院建設委員会では、次の附帯決議⁽⁵⁾が行われた。

- ① 本法は、私権の制限を伴うものであるから、十分なる事前周知を図ること
- ② 本法の施行に対しては、全面調査が必要であり、これに関しては、国は、地方財政を勘案して必要なる財源措置を講ずること
- ③ 改善命令による工事に関しては、実情に応じて宅地所有者等に対し、融資等の特別措置を講ずること⁽⁶⁾
- ④ 指定区域内の工事の規制等によって指定区域に隣接せる地域に対し悪影響をきたさせないよう最善の措置をなすこと

宅地造成に対する規制に関しては、国民の生命、財産の保護、とりわけ造成区域周辺に居住する第三者への危険防止が主目的とされた。他方、宅地造成区域内の土地所有者の財産権の保障との権衡との関係で、どの程度の規制を実施するかについての議論がなされた。

宅地造成工事規制区域に指定される傾斜地は、自然状態では安定しているが、人工の力が加わることにより、がけ崩れ、土砂の流出などの危険が生ずるおそれのある地域である。したがって、危険だから絶対禁止とする必要はなく、技術的に安全が確保できるのであれば、禁止を解除し、造成を許可するという構成になっている。そして、何十年に一度という異常災害への対応を求めれば、宅地造成に伴う負担が大きく、事実上禁止に等しくなるので、技術的な安全基準としては、通常災害への対応を求めている⁽⁷⁾。

(4) 建設省建設経済局民間宅地指導室監修 前掲書, p.19.

(5) 第39回国会参議院建設委員会会議録第11号 昭和36年10月31日 p.9.

(6) 宅地造成工事規制区域指定前の宅地についても、改善命令が出せることから、資力に乏しいものでも工事ができるよう、住宅金融公庫（現住宅金融支援機構）の融資措置が講じられた。

その後、平成18年の第164回国会で、宅地造成等規制法の抜本的な改正が行われた。これは、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、福岡県西方沖地震などの大規模な地震により、自然地形の谷や沢を埋め立てて造成したいわゆる谷埋め盛土の宅地造成地で、滑動崩落⁽⁸⁾による地盤災害が発生したことに対処するものである。

この改正により、宅地造成に関する技術基準に滑動崩落防止のための基準を追加して、新たな宅地造成工事に適用するとともに、既存の造成宅地に対する勧告、改善命令等の基準としても使用することとした。さらに、相当数の居住者に危害を生ずる災害の発生のおそれ大きい一団の既存の造成宅地については、宅地造成工事規制区域外であっても、関係市町村長の意見を聴いて、知事が、「造成宅地防災区域」に指定することにより、擁壁、排水施設、地すべり抑止杭の設置等の勧告、改善命令等必要な措置を講ずることができるようにした⁽⁹⁾。

3 都市計画法に基づく線引き

高度成長期における人口、産業等の急激な都市集中は、都市の過密化をもたらすとともに、都市の郊外への無秩序な拡散を招き、道路、下水道のような必要最小限度の施設さえ備えないような劣悪な市街地が形成され、その結果市町村は、公共施設に対する非効率な投資や追隨的

な投資を余儀なくされるようになった。このようなスプロールの弊害を除き、都市の健全で秩序ある発展を図るため、市街地として積極的に整備する区域と当分の間市街化を抑制する区域とを区分し、無秩序な市街化を防止することが都市行政の喫緊の課題となった。このため、大正8年に制定された旧都市計画法（大正8年法律第38号）を抜本的に改正することとし、昭和43年に新たな都市計画法（昭和43年法律第100号）が制定された⁽¹⁰⁾。

新都市計画法では、都市計画の基本理念を次のように定めて、「適正な制限のもとでの土地の合理的な利用」の必要性を掲げている。

「都市計画は、農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定めるものとする」（同法第2条）。

この基本理念を踏まえて、都市計画には、原則として市街化区域と市街化調整区域の区域区分（以下「線引き」という。）を定めることとしている⁽¹¹⁾。市街化区域は、「すでに市街地を形成している区域及び概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」であり、また、市街化調整区域は、「市街化を抑制すべき区域」である（同法第7条）。これにより、市街

(7) 建設省建設経済局民間宅地指導室監修 前掲書, p.10.

(8) 滑動崩落とは、がけ崩れのような表層面の土砂流出ではなく、盛土全体が、深層の地山との境界面で地すべり的な崩壊を起こすものである。従来的人工がけに対する技術的基準では不十分であるといわれている。

(9) 改正法の施行期日は、平成18年9月30日である。

また、平成18年10月1日現在の宅地造成工事規制区域の指定状況は、約101万haであり、行政区域面積に対する指定割合の高い市の指定状況を見ると、広島市65.3%、横浜市62.5%、神戸市41.7%、呉市62.5%、横須賀市78.0%等となっている。なお、新潟県では、宅地造成工事規制区域の指定は、新潟県中越地震発生時には行われておらず、また、平成18年10月1日現在でも行われていない。国土交通省HP
(<http://www.mlit.go.jp/crd/web/jokyo/jokyo.htm>)

(10) 昭和30年代の大都市周辺では、公共施設の整備されていない田畑、山林でも市場性を持ち、無秩序なスプロールが進行しており、これに対処するため、住宅地造成事業に関する法律（昭和39年法律第160号）が制定された。同法は、都市計画区域内の住宅造成事業規制区域内で行われる一定規模（原則1ha）以上の事業を知事または指定市の市長の認可の対象とし、良好な市街地水準の確保を目的としていた。新都市計画法の制定に伴い、同法の開発許可制度に引き継がれる形で、廃止された。

(11) 線引き制度の適用については、当分の間、スプロールの著しい三大都市圏と政令指定市の都市計画区域を対象とし、地方都市などその他の都市計画区域については、適用除外とした。

化を抑制する区域、すなわち当分の間、開発を原則として禁止する区域を設定し、土地所有権に対する極めて大きな制約を課すこととなった。当然のことながら、具体的な線引きや市街化調整区域での「例外としての開発許可」の基準などをめぐって、制度論、即地的な運用のあり方など様々な議論がなされ、その後の制度、運用の変遷につながって行くこととなる。

線引きに関する都市計画基準は、「市街化区域と市街化調整区域との区分は、当該都市の発展の動向、当該都市計画区域における人口及び産業の将来見通し等を勘案して、産業活動の利便と居住環境の保全との調和を図りつつ、国土の合理的利用を確保し、効率的な公共投資を行うことができるよう定めること」とされている（同法第13条第1項第2号）。

この線引きに関する技術的基準の一として、「概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域には、原則として、次の土地を含まないこと」と規定されている（同法施行令（昭和44年政令第158号）第8条第1項第2号）。

- ① 市街化の動向、鉄道、道路、河川、用排水施設の整備の見通し等を勘案して市街化することが不適当な区域
- ② 溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地の区域
- ③ 優良な集団農地その他長期にわたり農用地として保存すべき土地の区域
- ④ すぐれた自然の風景の維持、都市環境の保持、水源の涵養、土砂流出の防備等のために保存すべき区域

しかし、防災に関連する観点から除外しようとしている土地は、溢水、湛水、津波、高潮等により浸水するおそれのある土地、水源の涵養、土砂流出の防備等のために保存すべき土地

（いわゆる保安林）であり、都市周辺の里山や傾斜地など、がけ崩れ、土砂の流出などの土砂災害のおそれのある土地は、同法制定時の線引きの基準としては、必ずしも明確には位置づけられていなかった⁽¹²⁾。

4 都市計画法に基づく開発許可

都市計画法で新たに創設された線引き制度に基づき、段階的かつ計画的な市街化を担保するために導入されたのが、開発許可制度である。開発許可制度においては、市街化区域及び市街化調整区域に線引きされた都市計画区域においては、主として建築物の建築を目的として行う一定規模以上の土地の区画形質の変更（以下「開発行為」という。）を都道府県知事の許可に係らしめ、これにより、開発行為を行う者に、都市として必要な施設について一定の整備水準の確保を義務付けるとともに、市街化調整区域にあっては、例外的なものを除き開発行為を行わせないこととした。

この市街化調整区域における開発行為の規制と憲法第29条との関係については、市街地の無秩序な拡張によって都市機能の低下及び公共投資の非効率化を招いている事態に対処するためのものであり、「公共の福祉」に適合していると考えられた。また、市街化調整区域の開発行為の規制は、本来的土地の効用を全部奪うものではなく、制限は一時的なものであるとして、「正当な補償⁽¹³⁾」が必要な特別の犠牲にはあたらず、したがって私有財産を「公共のために用ひる」ものではないと判断された⁽¹⁴⁾。

開発許可制度は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため、財産権の保障と公共の福祉の観点からの私権の制限との調和を図るため、次のような構成とされた。なお、以下では、線

(12) 後述する土砂災害防止法の制定に伴い、技術的助言である「都市計画運用指針」では、土砂災害特別警戒区域が、上記②に含まれる旨説明している。国土交通省HP〈<http://www.mlit.go.jp/crd/city/singikai/sn130419.htm>〉

(13) 憲法第29条第3項は、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」と規定している。

引きの行われている都市計画区域に関する制度を中心に記述し、その他の区域については、必要に応じてその差異について付言することとする。

第1は、都市計画区域⁽¹⁵⁾内で開発行為を行う場合は、都道府県知事等⁽¹⁶⁾の許可を受けなければならない。ただし、無秩序な市街地の形成などのおそれがないと判断される特定の開発行為は、許可制度の適用対象から除外する（同法第29条）。

第2は、都道府県知事等は、開発行為により整備される道路、公園、給排水施設のほか、安全上必要な擁壁などが、良好な都市の形成に必要な技術的基準（以下「技術基準」という。）に適合していれば、許可しなければならない（同法第33条）。

第3は、市街化調整区域内の開発行為については、都道府県知事等は、第2に掲げる技術基準に適合することに加えて、建築される建築物が周辺の市街化を促進するおそれがなく、かつ、市街化区域内で建築することが困難である

ことなど、特定の例外事由（以下「立地基準」という。）に該当する場合でなければ、許可をしてはならない（同法第34条）。

ところで、開発行為の許可制度の運用基準を定める各条項には、それぞれ詳細な基準が列挙されているが、これらの基準は、土砂災害の防止の観点からはどのように評価すべきだろうか。

第1により、都市計画区域内の開発行為は、原則として都道府県知事等の許可が必要であるが、その適用除外とされているものとその理由⁽¹⁷⁾は、次のとおりである。

① 市街化区域内での一定面積⁽¹⁸⁾以下の開発行為

市街化区域内の開発行為は、主として都市環境の面から規制すれば足り、また、小規模のものは通常建築行為も同時に行われるので、建築基準法による接続道路等を確保すれば、一定の都市環境を維持できる。

(14) 開発許可制度研究会編『最新 開発許可制度の解説』ぎょうせい, 2005, p.11.

なお、昭和42年3月24日の宅地審議会「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申」は、「開発行為制度の創設にあたっては、開発行為が不許可とされたことにより損失が生じた場合において、これに対する補償をすべきか否かが問題となる。わが国の都市化の現状にかんがみると、長期的、かつ、総合的見地から土地利用の合理化を図るための対策を確立し、住みよい、働きよい良好な要請に応えるための開発行為の規制は、公共の福祉を確保するためにするものであり、かつ、それにより現在の利用に対して新たな特別の犠牲を負わしめるものではない。したがって、こうした公共の利益のためには、財産権の行使は、相当の制約を免れることはできないと考えるべきであり、原則として、これに対する補償の必要性はないものとするべきである。しかしながら、その公正を確保するためには規制の手続きにおいて適正な配慮がなされていることが必要であるので、処分又はこれに対する不服申立についての判断機関の設置等の措置を検討することが必要である」としている。住宅政策研究会編『住宅宅地審議会答申集』社団法人日本住宅協会, 1981, p.284.

(15) 平成12年の都市計画法改正により、市町村は、「準都市計画区域」の指定ができることとなり、この区域内での開発行為も許可が必要となった。

なお、準都市計画区域とは、都市計画区域外の区域で、相当数の住居その他の建築物の建築やその敷地の造成が行われ、または行われると見込まれる区域で、放置すれば、将来都市としての整備、開発、保全に支障が生じるおそれがある区域である。

(16) 都道府県知事の開発許可に関する権限は、地方自治法に定める政令指定都市、中核市または特例市の区域内については、それぞれその都市の長に委任されている（同法第29条第1項）。

(17) 建設省都市局都市計画課監修『都市計画法の運用 第2時改訂版』ぎょうせい, 1989, pp.323-327.

(18) 原則は1,000平方メートルであるが、三大都市圏については500平方メートルである。なお、いずれの場合も都道府県等の条例で300平方メートルまで引き下げることができる。

他方、線引きの行われていない都市計画区域及び準都市計画区域においては、原則として3,000平方メートル以下の開発行為は、適用除外とされている。なお、いずれの場合も都道府県等の条例で300平方メートルまで引き下げることができる。

② 農林漁業関係者の業務用または自己居住用の建築物の建築のための開発行為

都市計画の基本理念である農林漁業との健全な調和を図るものであり、実態的にもスプロールの弊害も生じない。

③ 駅舎などの鉄道施設、社会福祉施設、医療施設、学校（大学等を除く）、公民館等の公益上必要な建築物の建築のための開発行為

これらの公益施設は、都市に不可欠であり、そのほとんどが国、地方公共団体などが設置主体であり、また、設置についての管理法があるなど、一般的に見て弊害が生じるおそれがない。

④ 国、地方公共団体が行う開発行為や都市計画事業、土地区画整理事業などとして行う開発行為

国、地方公共団体が行う開発行為は、当然都市計画法上の要請と調和した形で行われるものと期待でき、また、都市計画事業や土地区画整理事業などは、それぞれ都市計画法、土地区画整理法（昭和29年法律第119号）等の法規制の下で実施される。

これらの開発行為には、そもそも開発許可制度が適用されないため、開発行為の内容を審査するための技術基準及び立地基準は、当然ながら適用されない。その結果、社会福祉施設や医療施設、学校などの災害時要援護者が利用する施設をはじめ、国や地方公共団体が設置する施設が、市街化調整区域に多く立地し、しかも安全上の技術基準も適用されないために、なかには土砂災害の危険のある区域に立地し、現に被災したものもあった。

この点については、平成18年の「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律」（平成18年法律第46号）により、都市計画法の改正が行われ、従来開発許可制度の対象外とされてきた①社会福祉施設、医療施設、学校の建築を目的とする開発行為、②国、都道府県等が行う開発行為は、開発許可制度の

対象と位置づけられ、次に述べる都市施設の整備水準や安全性などに関する技術基準の審査を受けることとなった。

第2の技術基準は、劣悪な市街地の形成を防止し、一定の整備水準を確保させる目的であるから、開発行為を行う者に過大な負担を課すことのないよう、この技術基準に適合していれば、都道府県知事等は、許可をしなければならないものとしている。

また、技術基準の適用についても、開発行為の目的を自己使用の建築物の建築の場合と第三者への住宅・宅地の分譲の場合とに区別し、自己使用の目的の場合については、周辺地域への悪影響が防止されれば足りるとの観点から審査事項を限定することにより、私権制限を最小限に止めている⁽¹⁹⁾。

すなわち、開発行為により開発された区域で住宅や宅地の分譲を行う目的の場合には、

- ① 建築予定の建築物の用途が、都市計画で定められている用途地域等に合致すること
 - ② 道路、公園、水道、下水道などの排水施設が整備されていること
 - ③ 地盤の沈下、がけ崩れ、出水などによる災害を防止するため、開発区域内の土地について、地盤改良、擁壁や排水施設の設置などの安全上必要な措置が講ぜられること
 - ④ 開発区域内には、災害危険区域、地すべり防止区域、土砂災害特別警戒区域を含まないこと
 - ⑤ 開発行為を行うのに必要な資力、信用及び工事施行能力を有すること
- などが条件とされている。

しかしながら、自己の居住用または業務用の建築物の建築を目的とする場合は、土地所有権の保障との権衡から、②、④、⑤の条件は、適用しないものとしている。

また、地方分権の推進の一環として開発許可

(19) 建設省都市局都市計画課監修 前掲書, p.382.

に関する事務は、従来の機関委任事務から自治事務とされた。これに伴い、地域独自のまちづくりを進める観点から、地方公共団体は、その地方の自然的条件の特殊性、公共施設の整備その他の土地利用を勘案して、条例で、これらの技術基準を強化または緩和できることとなった。ただし、切土や盛土を行い、がけを生じる場合に適用される安全確保に関する技術基準(上記の③)については、その地方の気候、風土または地勢の特殊性により、基準の強化を行うことができるが、緩和することは認められていない。条例による技術基準の強化は、財産権に対する制限を付加することにはなるが、土砂災害防止の観点から、地方公共団体の適切な運用が期待される。

第3の立地基準は、線引き制度の目的を達成するため、原則として開発行為を抑制する市街化調整区域においてのみ適用される基準である。したがって、例外的に許可できる開発行為は、周辺における市街化を促進するおそれのないものであり、次のようなものを具体的に限定列挙している。なお、④及び⑤については、裁量性が高いため、許可にあたっては、あらかじめ第三者機関である開発審査会の議を経ることとしている。

- ① 周辺居住者の日常生活に必要な店舗、事業場等の建築を目的とするもの
- ② 鉱物資源、観光資源の有効利用に必要な建築物の建築を目的とするもの
- ③ 農林水産物の処理、貯蔵、加工に必要な建

築物の建築を目的とするもの

- ④ 開発行為の面積が一定規模(5ha以上20ha以下で都道府県等の条例で定める面積)以上のもの⁽²⁰⁾
- ⑤ 開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないと認められ、かつ、市街化区域において行うことが困難又は著しく不相当と認められるもの

しかしながら、線引き制度の円滑な導入とこれに伴う土地所有権に対する制限との調和を図るため、特に⑤の判断に関しては、それぞれの地域の実情に応じて、個別の開発行為について柔軟な運用がなされた。その結果、たとえば、農家の次男、三男などの分家住宅、道路、河川事業などの取用対象事業により移転、除却を余儀なくされた住宅の代替住宅、市街化調整区域内の事業所従事者の住宅や寮、既存集落における自己用住宅、既存建築物の建替えなど多様なものが、市街化を促進するおそれがなく、また、市街化区域で行うことが困難等と認定され、その建築を目的とする開発行為が認められた⁽²¹⁾。

また、同様の趣旨から、市街化区域に隣接または近接し、それと一体的な日常生活圏を構成している概ね50以上の建築物が連たんしている地域内の土地で、かつ、線引きが行われたときに既に宅地であった土地(いわゆる既存宅地)については、住宅その他の建築物の建築が認められていた⁽²²⁾。

⁽²⁰⁾ 一定規模以上の開発行為の許可については、法制定時以来、人口の増加に伴い市街地面積は拡大しており、良好な宅地供給の促進の観点から認められていたが、近年新規の住宅地需要が減退するとともに、この制度が郊外における大規模商業施設を含む様々な用途の建築行為に活用され、その結果、広域的都市機能の拡散を後押ししている面もあるとの考え方にに基づき、平成18年の都市計画法改正により、廃止された。

⁽²¹⁾ 建設省都市局都市計画課監修 前掲書, pp.403-405.

⁽²²⁾ この制度は、平成12年の都市計画法改正により、立地基準としての限定列挙項目に、「市街化区域に隣接または近接し、それと一体的な日常生活圏を構成している概ね50以上の建築物が連たんしている地域内での開発行為」が追加されたことに伴い、廃止された。

しかし、この改正に対しては、開発行為を伴う市街化区域周辺の開発を許可することとなり、線引き制度の不明確化につながるとの批判がある。坂和章平編著『改正都市計画法のポイント』新日本法規, 2001, p.200.

Ⅱ 土砂災害を防止するための事業法としての砂防三法

1 土砂災害危険箇所の状況

治山治水と土砂災害の防止の観点から、砂防法（明治30年法律第29号）、地すべり等防止法（昭和33年法律第30号）及び「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」（昭和44年法律第57号）（以下「砂防三法」と総称する。）が制定されている。これらの法律は、いずれも対策事業を実施することを主目的とした法律であり、土砂災害発生の原因地における原因の除去のための工事実施と指定区域における行為制限、工事費用の負担と土地所有者への損失補償などを規定している。

土砂災害危険箇所の状況⁽²³⁾は、以下の通りであるが、新たな開発行為や建築行為の実施と土砂災害危険箇所に関する調査の進展により、その箇所数は、逐年増加している。

土石流危険渓流等⁽²⁴⁾は、昭和41年15,645箇所、同47年34,747箇所、同52年62,272箇所、同61年70,434箇所、平成5年79,318箇所、同14年89,518箇所である。

地すべり危険箇所は、昭和47年5,202箇所、同

52年5,616箇所、同57年5,777箇所、同61年10,288箇所、平成5年11,042箇所、同10年11,288箇所である。

急傾斜地崩壊危険箇所⁽²⁵⁾は、昭和42年7,342箇所、同47年60,756箇所、同52年64,284箇所、同57年72,258箇所、同62年77,242箇所、平成4年81,850箇所、同9年86,651箇所、同14年113,557箇所である。

また、土砂災害危険箇所数の多い主な都道府県は、表1の通りである。

2 砂防法

砂防事業は、荒廃した山地等における緑の復元や砂防設備の設置により、土砂流出に伴う河川の河床の上昇を防ぎ、下流域での水害を防止することを目的としている。

砂防法では、砂防設備の設置が必要な土地を「砂防指定地」として指定し、その区域内においては、治水上一定の有害行為は禁止ないし制限されるが、砂防指定地であっても必要な対策工事を実施すれば、宅地造成などの行為は認められる。

3 地すべり等防止法

地すべり等防止法は、昭和32年に集中豪雨に

表1 都道府県別土砂災害危険箇所

| 都道府県名 | 土石流危険渓流等 | 地すべり危険箇所 | 急傾斜地崩壊危険箇所 | 合計 |
|-------|----------|----------|------------|---------|
| 広島県 | 5,607 | 80 | 6,410 | 12,097 |
| 兵庫県 | 4,310 | 286 | 5,557 | 10,153 |
| 長崎県 | 2,785 | 1,169 | 5,121 | 9,075 |
| 長野県 | 4,027 | 1,241 | 3,197 | 8,465 |
| 大分県 | 2,543 | 222 | 4,927 | 7,692 |
| 全国 | 89,518 | 11,288 | 113,557 | 214,363 |

（出典）国土交通省HP（前掲注23）から作成。

（注）1 地すべり危険箇所数は平成10年度、土石流危険渓流及び急傾斜地崩壊危険箇所は同14年度の数値であり、合計はこれらの単純合計値である。

2 「人家5戸以上等の渓流または箇所」以外の危険箇所を含めると、全国の合計は、525,307箇所である。前掲注24及び25参照。

⁽²³⁾ 「土砂災害危険箇所」国土交通省HP（<http://www.mlit.go.jp/river/sabo/link20.htm>）

⁽²⁴⁾ 「人家5戸以上等の渓流」であり、「人家1—4戸の渓流」「人家はないが今後新規の住宅立地等が見込まれる渓流」を含めると、平成14年の箇所数は、183,863である。

⁽²⁵⁾ 「人家5戸以上等の箇所」であり、前掲注⁽²⁴⁾と同等のものを含めると、平成14年の箇所数は、330,156である。

より、西九州、徳島県、岐阜県、新潟県等で相次いで発生した地すべり災害を契機として、翌昭和33年に制定された。

地すべりとは、土地の一部が地下水等に起因してすべる現象またはこれに伴って移動する現象をいい、同法では、地すべり区域の地すべりを助長誘発し、またはそのおそれのある区域を「地すべり防止区域」に指定し、防止工事の実施、一定の有害行為の制限などを行っている。

地すべり区域は、自然の状態でも危険な区域であり、防止工事をしても危険を完全になくすることはできない。このため、同法では、都道府県知事は、地すべり防止工事基本計画を勧告して、市町村長に対して、区域内の家屋その他の施設の移転、除却に関する計画⁽²⁶⁾を作成するよう勧告できるほか、地すべりによる著しい危険が切迫している場合には、区域内の居住者に立ち退きを指示することができることとなっている。

4 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律

「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」は、昭和42年に集中豪雨で広島県、兵庫県等で相次いで発生した自然斜面での「がけ崩れ」災害を契機として、昭和44年に制定された。本来、「がけ」の保全是、民事上の相隣関係に該当するが、全国的に災害が頻発していることから、同法に基づき、急傾斜地崩壊対策事業が公共事業として実施されている。事業対象は、原則として自然斜面に限定されている⁽²⁷⁾。

同法の概要は、以下の通りである。

- ① 都道府県知事は、急傾斜地（傾斜度30度以上）の崩壊により、相当数の居住者等に危害が生ずるおそれがある土地のうち、崩壊を助長誘発する行為を制限する必要がある区域を「急傾斜地崩壊危険区域」として指定する。

- ② 危険区域内では、崩壊を助長誘発するおそれのある行為の制限のほか、土地所有者、崩壊による被害を受けるおそれのある者等は、土地の保全や被害の除去に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

- ③ 都道府県は、急傾斜地の所有者、崩壊により被害を受けるおそれのある者等が、施行することが困難または不相当と判断される場合には、崩壊防止工事を実施するものとする。また、工事により著しく利益を受けるものには、その利益の範囲内で工事費の一部を負担させることができる。

なお、急傾斜地崩壊防止工事が、事実上都道府県の事業として実施されることから、危険区域の指定は、防止工事の実施を前提として行われることとなった。

Ⅲ 土砂災害防止法の制定とその運用状況

1 制定の経緯

平成11年6月29日に広島地方を襲った梅雨前線豪雨は、24時間連続雨量255ミリ、最大時間雨量63ミリ（ともに広島市魚切ダム観測所）の集中豪雨となった。広島県は、土石流危険渓流、急傾斜地崩壊危険箇所数がともに全国1位で、花崗岩の風化したマサが広く分布し、しかも山裾には新興住宅地が広がっている。これらの諸条件が複合的に重なって、広島市、呉市を中心に、325箇所の土石流とがけ崩れが同時多発的に発生し、24名が犠牲となった。

翌日の6月30日、関谷勝嗣建設大臣兼国土庁長官らが被災地を視察し、小渕恵三内閣総理大臣に対して、「危険な地域に人家が密集しているが、土石流やがけ崩れのような災害に対しては、抜本的には危険な地域に家が建つことを事前に防止する措置をとる必要があり、法的措置

⁽²⁶⁾ この計画に基づき、住宅を移転、除却する者は、住宅金融公庫（現住宅金融支援機構）の融資を利用できる。

⁽²⁷⁾ 平成18年1月25日の総合的な宅地防災対策に関する検討会報告「総合的な宅地防災対策」p.3. 国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/04/040125_2_.html>

も含め有効な方策を集中的に検討する必要がある」との報告がなされ、小渕総理大臣⁽²⁸⁾も重要な課題と受け止め、その検討指示があった⁽²⁹⁾。

この指示を受けて検討を行った河川審議会では、土砂災害防止に関する法制度の現状と問題点について、次のような指摘を行った⁽³⁰⁾。

- ① 自分が住んでいる土地が土砂災害の危険性のある地域かどうか、住民にとって明確になっていないこと
- ② 急傾斜地崩壊危険区域の指定により、がけ崩れの発生を誘発助長する行為を制限することはできるが、直接的な立地抑制はできないこと
- ③ 急傾斜地崩壊危険区域の指定により、建築基準法による災害危険区域の指定と建築行為に対する制限の付加ができるが、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は行われていないため、がけ崩れによる被害のおそれの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こと
- ④ 土石流や地すべりによる被害のおそれのある区域については、砂防法や地すべり等防止法が災害危険区域の指定と連動していないため、災害危険区域の指定が極めて少ないこと
- ⑤ 開発許可制度では、開発区域に災害危険区域や急傾斜地崩壊危険区域を含まないことを許可基準としているが、この基準は、自己用の開発には適用されず、また、社会福祉施設や医療施設などのための開発行為は開発許可制度の適用除外とされていること、さらに、開発許可制度の対象とならない都市計画区域外にも多数の危険箇所が存在すること
- ⑥ 土砂災害に関する警戒避難措置は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）に基づく地

域防災計画に定められることとなっているが、土砂災害を警戒すべき区域やその特性に応じて災害を防止するための措置について法制度上明確となっておらず、また、警戒避難体制の整備は地方公共団体の取り組みに左右されていること

2 土砂災害防止法の内容

上記の審議会答申の考え方を踏まえて、平成12年「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「土砂災害防止法」という。）が制定された。砂防三法が、がけ崩れや土砂の流出などの発生地での対策工事の実施を主目的とするハード法であるのに対して、この土砂災害防止法は、被害地での警戒避難体制の整備などを中心としたソフト法であり、かつ、開発許可、建築確認など開発規制行政との連携を図っている点に特色がある。

その概要は、次の通りであり、また、同法に基づき指定される「土砂災害警戒区域」及び「土砂災害特別警戒区域」の概念図は、図1の通りである。

第1に、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は、次のように定めている。

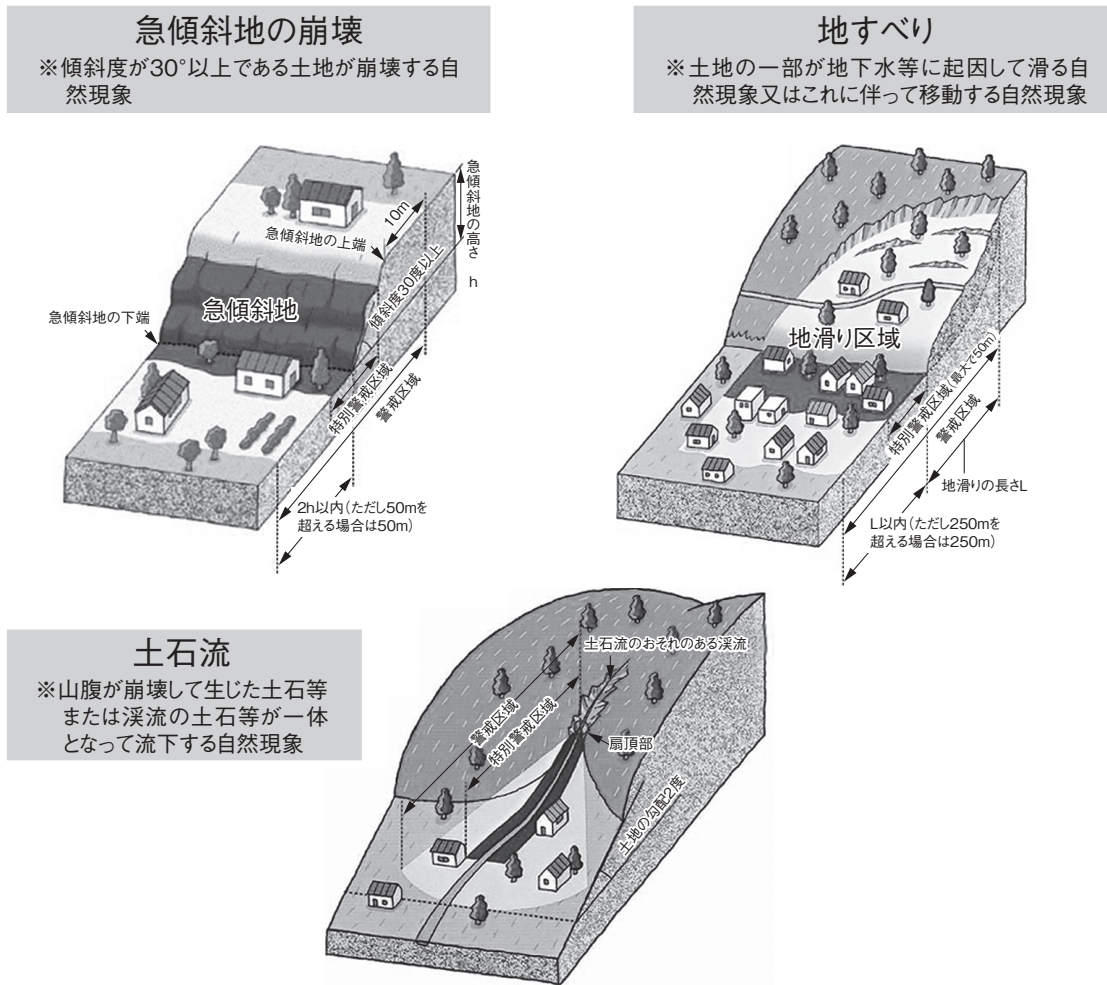
- ① 土砂災害防止のための警戒避難措置や立地抑制措置を講ずる区域の設定を、科学的知見に裏付けられた客観的な基準により行うため、都道府県は、土砂災害に関する基礎的な調査を全国的に行うこと
- ② 都道府県知事は、土砂災害に関する基礎的な調査を基に、関係市町村長の意見を聴いて、急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命または身体に危害が生ずるおそれがある区域を「土砂災害警戒区域」として指

⁽²⁸⁾ 小渕内閣総理大臣は、前年の平成10年8月末の豪雨による土砂災害が生じた直後の福島、栃木の両県被災地を訪れ、避難所の被災者を気遣い、見舞うとともに、被災地域の土地利用と被害の状況をつぶさに視察していた。

⁽²⁹⁾ 土砂災害防止法研究会編著『土砂災害防止法解説』大成出版社、2000、pp.1-2。

⁽³⁰⁾ 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」（平成12年2月4日）；土砂災害防止法研究会編著 前掲書、pp.172-179。

図1 土砂災害の種類と土砂災害警戒区域・特別警戒区域



(出典) 国土交通省HP <<http://www.mlit.go.jp/river/sabo/sinpoupdf/gaiyou-06.pdf>> から一部引用

定すること

- ③ 警戒区域の指定は、政令に定める基準⁽³¹⁾に基づき、指定の区域、土砂災害の発生原因となる自然現象の種類を定めて行うこと
- ④ 市町村長は、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（土砂災害に関する情報の収集及び伝達、予報または警報の発令及び伝達、避難、救助など）を市町村地域防災計画に定めなければならないこと
- ⑤ 市町村長は、その地域防災計画に基づき、警戒区域における円滑な警戒避難が行われるよう、住民への周知に努めなければならない

こと

- さらに、平成17年の水防法（昭和24年法律第193号）改正と軌を一にして行われた改正により、警戒避難体制について次のように充実強化された。
- ① 警戒区域内に高齢者、障害者、乳幼児など防災上配慮を要する者が利用する施設がある場合には、利用者が円滑な警戒避難を行えるよう、地域防災計画に土砂災害に関する情報、予報及び警報の伝達方法を定めること
 - ② 市町村長は、警戒避難に必要な事項を住民に周知するため、土砂災害に関する情報の伝達方法、避難地に関する事項などを記載した

⁽³¹⁾ たとえば「急傾斜地に関する警戒区域の指定基準」は、過去のがけ崩れ災害のデータの解析結果を踏まえ、がけの上端から10メートル以内の区域及びがけの下端からがけの高さの2倍の距離以内（50メートルを限度とする。）の区域としている。

印刷物（いわゆるハザードマップ）の配布などを行うこと

第2に、土砂災害特別警戒区域における立地抑制措置に関して、次のように定めている。

- ① 都道府県知事は、関係市町村長の意見を聴いて、土砂災害警戒区域のうち、急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、建築物に損壊が生じ、住民等の生命または身体に著しい危害が生ずるおそれのある区域を「土砂災害特別警戒区域」に指定すること
- ② 特別警戒区域の指定は、政令及び告示に定める基準⁽³²⁾に基づき、指定の区域、土砂災害の発生原因となる自然現象の種類及びこれにより建築物に作用すると想定される衝撃⁽³³⁾に関する事項を定めて行うこと
- ③ 特別警戒区域においては、住宅・宅地の分譲、災害弱者⁽³⁴⁾が利用する社会福祉施設などの建築を目的とする開発行為については、都道府県知事の許可を受けなければならないこと、また、知事は、土砂災害に対する安全性が確保されている場合に限り許可すること
- ④ 特別警戒区域においては、居室⁽³⁵⁾を有する建築物は、想定される土砂の衝撃に対して安全な構造耐力を有しなければならないこと
- ⑤ 都道府県知事は、土砂災害により生命または身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認めるときは、特別警戒区域内の居室を有する建築物の所有者に、移転その他の措置をとることを勧告できること、そして、この勧告

を受けて住宅の除却、移転を行う者は、住宅金融支援機構の融資及びがけ地近接危険住宅移転事業による補助が受けられること

特別警戒区域における開発行為の許可及び建築基準法の適用については、財産権の保障と防災の観点から行う私権制限との権衡から、建築物の用途、建築時期に応じて、次のような差異を設けている⁽³⁶⁾。

特別警戒区域における建築物の建築を目的とした開発行為のうち、住宅、宅地の分譲や、社会福祉施設などの建設を目的とするものは、将来他人に対して、著しい危険に接近することを促し、または、強いることとなる。また、追加的な公共工事や警戒避難体制の整備が求められることとなり、行政コストも増大する。しかし、建築物の用途に関わらず、すべての開発行為を規制の対象とすれば、開発者にとっては安全水準を確保するためには多額の負担を伴うこと、また、私権制限は最小にすべきであることなどの観点から、この土砂災害防止法による開発行為の許可の対象は、円滑な避難行動が困難な者がもっぱら利用する用途に供されるものに限定している。

これに対して、建築物の構造耐力に関する基準については、その中にいる人の生命、身体を守ることが最小限の目的であり、その建築物の利用者の如何に関わらず、最低限の基準を要求している。

なお、特別警戒区域指定前から既に住宅等が存在している場合については、危険な場合においても、移転または土砂災害防止のための措置

⁽³²⁾ たとえば「急傾斜地の崩壊に関する特別警戒区域の指定基準」は、急傾斜地の高さ、傾斜度、建築物までの水平距離等により算出した①土石等の衝撃または②土石等の堆積により、通常の建築物であれば損壊し、住民の生命、身体に著しい危害が生ずるおそれのある区域としている。

⁽³³⁾ 特別警戒区域では、開発行為の許可及び建築基準法の適用にあたって、財産権に対する特別の制限を加えることとなるので、土石等の衝撃や堆積により加わる力の算出方法を告示で特定するとともに、この力に耐えるか否かの判断も、客観的な「通常の建築物」すなわち建築基準法に規定する構造耐力上の基準を満たす建築物により行うこととしている。

⁽³⁴⁾ 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に防災上の配慮を要するものをいう。

⁽³⁵⁾ 「居室」とは、「居住、執務、作業、集会、娯楽その他これらに類する目的のために継続的に使用する室」をいう（建築基準法第2条第4号）。

⁽³⁶⁾ 土砂災害防止法研究会編著 前掲書, pp.18-20.

をとるよう勧告するにとどめ、必要な資金の補助や融資を行うこととしている。ただし、その倒壊が隣接住宅などに危害を及ぼすおそれがあると認められれば、建築基準法に基づく除却命令を出すことはできる。

3 土砂災害防止法の運用状況

土砂災害防止法は、平成13年4月から施行され、同年7月には、同法に基づく「土砂災害防止対策基本指針」（平成13年国土交通省告示第1119号）が制定された。また、平成15年3月には、広島県が、全国初の土砂災害警戒区域等の指定を13箇所について行った。同法に基づく平成19年5月末現在の土砂災害警戒区域及び同特別警戒区域の指定状況は、表2の通りである。

土砂災害の発生原因別では、土石流が18,485箇所（うち特別警戒区域6,950箇所）、急傾斜が27,361箇所（同11,571箇所）、地すべりが189箇所（同0箇所）、合計46,035箇所（同18,521箇所）である。警戒区域は、すべての都道府県で指定が行われている。指定数の多い都道府県は、島根県、鹿児島県、長野県、福井県、広島県などであるが、島根県、兵庫県など13の都県では、特別警戒区域の指定は行われていない。なお、国土交通省では、平成22年度末までには、約20万箇所の指定を完了することを目標としている。

他方、警戒避難体制の整備に関しては、中央防災会議では、「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等避難支援に関する検討会」が、平成17年3月、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン⁽³⁷⁾」を作成し、早めのタイミングで避難行動を開始することを求める「避難準備（要援護者避難）情報」を新たに導入するとともに、平成18年3月には、「災害時要

援護者の避難対策に関する検討会」が、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン⁽³⁸⁾」を作成した。

また、国土交通省では、次のような措置を講じている。

平成17年6月、「都道府県と気象庁が共同して土砂災害警戒情報を作成・発表するための手引き⁽³⁹⁾」を作成し、避難勧告の一つの判断基準となる「土砂災害警戒情報（気象庁と都道府県が共同で発表）」の提供が、平成19年1月31日現在、鹿児島県など8府県で開始されており、平成19年度末までに全都道府県での提供開始を目標としている⁽⁴⁰⁾。

平成17年7月には、「土砂災害ハザードマップ作成のための指針と解説(案)⁽⁴¹⁾」を作成した。この指針と解説では、土砂災害警戒区域における円滑な警戒避難を確保するため、土砂災害に関する情報の伝達手段や伝達経路、同一の避難行動をとるべき地区ごとの避難場所、避難時の携行物や心得のほか、住民の意見の反映や周知普及に関する具体的な方法などを詳細に解説している。

そして、平成19年4月27日には、市町村が作成している各種のハザードマップをインターネット上で一元的に検索・閲覧できるポータルサイトを公開した⁽⁴²⁾。これは、国土交通省が、平成19年2月に各市町村を対象に実施した「ハザードマップ実態調査」に基づくものであり、全国の洪水、内水、高潮、津波、土砂災害、火山に関するハザードマップを検索できるものである。これによれば、土砂災害ハザードマップを公表しているのは304市町村であり、うち79市町村はインターネットによっても行っている。

また、平成19年4月には、「土砂災害警戒避

(37) 内閣府HP <<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h17/050328giji/050328giji.html>>

(38) 内閣府HP <http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/index.html>

(39) 国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/05/050630_.html>

(40) 國友優「平成19年度砂防関係事業予算の概要」『砂防と治水』39巻6号、2007.2、p.14.

(41) 国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/05/050729_.html>

(42) 国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/05/050426_.html>

表2 全国における土砂災害警戒区域等の指定状況

2007/05/31現在

| 都道府県 | 土石流 | | 急傾斜 | | 地すべり | | 計 | | 市町村数 |
|------|----------|------------------|----------|------------------|----------|------------------|----------|------------------|------|
| | 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 | | |
| | | うち土砂災害 特別警戒区域 | | うち土砂災害 特別警戒区域 | | うち土砂災害 特別警戒区域 | | うち土砂災害 特別警戒区域 | |
| 北海道 | 2 | 2 | 54 | 52 | 0 | 0 | 56 | 54 | 13 |
| 青森県 | 237 | 146 | 748 | 682 | 0 | 0 | 985 | 828 | 8 |
| 岩手県 | 295 | 220 | 351 | 342 | 0 | 0 | 646 | 562 | 10 |
| 宮城県 | 112 | 80 | 74 | 73 | 0 | 0 | 186 | 153 | 12 |
| 秋田県 | 236 | 0 | 273 | 0 | 0 | 0 | 509 | 0 | 8 |
| 山形県 | 355 | 224 | 173 | 169 | 1 | 0 | 529 | 393 | 11 |
| 福島県 | 161 | 101 | 175 | 170 | 0 | 0 | 336 | 271 | 16 |
| 茨城県 | 69 | 62 | 164 | 153 | 0 | 0 | 233 | 215 | 7 |
| 栃木県 | 545 | 393 | 721 | 701 | 12 | 0 | 1,278 | 1,094 | 20 |
| 群馬県 | 65 | 62 | 101 | 97 | 0 | 0 | 166 | 159 | 6 |
| 埼玉県 | 96 | 75 | 249 | 155 | 0 | 0 | 345 | 230 | 8 |
| 千葉県 | 0 | 0 | 61 | 61 | 0 | 0 | 61 | 61 | 2 |
| 東京都 | 106 | 0 | 248 | 0 | 1 | 0 | 355 | 0 | 2 |
| 神奈川県 | 37 | 29 | 24 | 0 | 0 | 0 | 61 | 29 | 3 |
| 山梨県 | 475 | 375 | 680 | 664 | 67 | 0 | 1,222 | 1,039 | 13 |
| 長野県 | 1,340 | 1,137 | 2,903 | 2,553 | 0 | 0 | 4,243 | 3,690 | 30 |
| 新潟県 | 224 | 47 | 198 | 33 | 43 | 0 | 465 | 80 | 12 |
| 富山県 | 132 | 79 | 321 | 304 | 45 | 0 | 498 | 383 | 7 |
| 石川県 | 127 | 113 | 13 | 13 | 1 | 0 | 141 | 126 | 12 |
| 岐阜県 | 401 | 332 | 0 | 0 | 0 | 0 | 401 | 332 | 3 |
| 静岡県 | 193 | 99 | 489 | 266 | 0 | 0 | 682 | 365 | 21 |
| 愛知県 | 70 | 57 | 151 | 142 | 0 | 0 | 221 | 199 | 28 |
| 三重県 | 12 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 17 | 0 | 1 |
| 福井県 | 1,759 | 1,324 | 1,507 | 1,442 | 0 | 0 | 3,266 | 2,766 | 17 |
| 滋賀県 | 538 | 193 | 679 | 535 | 0 | 0 | 1,217 | 728 | 23 |
| 京都府 | 84 | 59 | 171 | 162 | 19 | 0 | 274 | 221 | 4 |
| 大阪府 | 0 | 0 | 332 | 332 | 0 | 0 | 332 | 332 | 27 |
| 兵庫県 | 613 | 0 | 898 | 0 | 0 | 0 | 1,511 | 0 | 7 |
| 奈良県 | 33 | 0 | 130 | 0 | 0 | 0 | 163 | 0 | 3 |
| 和歌山県 | 8 | 8 | 7 | 0 | 0 | 0 | 15 | 8 | 1 |
| 鳥取県 | 999 | 0 | 1,272 | 2 | 0 | 0 | 2,271 | 2 | 12 |
| 島根県 | 4,530 | 0 | 7,107 | 0 | 0 | 0 | 11,637 | 0 | 7 |
| 岡山県 | 429 | 34 | 543 | 40 | 0 | 0 | 972 | 74 | 21 |
| 広島県 | 1,164 | 961 | 1,699 | 1,653 | 0 | 0 | 2,863 | 2,614 | 13 |
| 山口県 | 37 | 0 | 24 | 0 | 0 | 0 | 61 | 0 | 1 |
| 徳島県 | 38 | 0 | 19 | 0 | 0 | 0 | 57 | 0 | 11 |
| 香川県 | 97 | 0 | 15 | 0 | 0 | 0 | 112 | 0 | 3 |
| 愛媛県 | 258 | 222 | 84 | 84 | 0 | 0 | 342 | 306 | 6 |
| 高知県 | 315 | 0 | 624 | 0 | 0 | 0 | 939 | 0 | 2 |
| 福岡県 | 5 | 5 | 6 | 0 | 0 | 0 | 11 | 5 | 1 |
| 佐賀県 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 |
| 長崎県 | 101 | 80 | 313 | 300 | 0 | 0 | 414 | 380 | 1 |
| 熊本県 | 368 | 280 | 106 | 104 | 0 | 0 | 474 | 384 | 13 |
| 大分県 | 97 | 81 | 166 | 165 | 0 | 0 | 263 | 246 | 12 |
| 宮崎県 | 111 | 0 | 289 | 0 | 0 | 0 | 400 | 0 | 24 |
| 鹿児島県 | 1,610 | 70 | 3,190 | 122 | 0 | 0 | 4,800 | 192 | 17 |
| 沖縄県 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 |
| 合計 | 18,485 | 6,950 | 27,361 | 11,571 | 189 | 0 | 46,035 | 18,521 | 481 |

(出典) 国土交通省HP (http://www.mlit.go.jp/river/sabo/sinpoupdf/joukyou-070531.pdf)

難ガイドライン」を作成し、各都道府県及び市町村に周知した⁽⁴³⁾。ガイドラインでは、土砂災害に対する警戒避難体制の課題として、①災害発生前の避難勧告等の発令が少ない、②避難勧告等を出しても住民が避難しない、③災害時要援護者の被災、避難場所の被災、などが指摘されていることを踏まえ、①避難勧告等の発令基準や発令区域の特定、②災害時要援護者の避難支援や安全な避難場所の選定、などに関する考え方と最新事例などを取りまとめている。

さらに、平成18年度からは、土砂災害に対する警戒避難体制の整備を図ることを目的に、地域住民、市町村、都道府県、国、防災関係機関による「土砂災害に対する全国統一防災訓練」を実施している⁽⁴⁴⁾。

4 岩手県の新たな取組み

ところで、土砂災害防止のための対策工事も鋭意行われているものの、国・地方の財政の悪化・逼迫等による公共投資の抑制、少子高齢化社会の到来による投資余力の減少が見込まれる中で、新たな工夫も見られる。

岩手県では、お金をかけない公共事業という斬新な手法を編み出した。これは、がけ崩れなどによる災害の危険がある住宅の移転に対する国の補助制度に、手厚い県単独の補助を上乗せし、その代わり擁壁や法枠などがけ崩れ対策工事を実施しないというものである。

国は、「がけ地近接等危険住宅移転事業」により、建築基準法により指定された災害危険区域または土砂災害防止法により指定された土砂災害特別警戒区域内の5戸以上の住宅を移転する場合に、住宅の解体除却費と新たに取得する住宅の建設または購入に係る借入金の利子を補助する制度を設けていたが、その利用実績は少

なかった。

そこで、岩手県では、平成18年4月から「がけ崩れ危険住宅移転促進事業」を設け、国の補助制度を利用する場合に、国の補助に加えて、解体除却費の増額、住宅の建設費または購入費の補助、移転経費の補助を行うこととした。同年10月には、釜石市の6世帯が初めて適用を受けたが、同県では、国と県の補助制度をあわせても最大で6,000万円程度であるが、対策工事を実施していれば4倍以上の約2億6,000万円かかる見込みだったという⁽⁴⁵⁾。

おわりに

平坦地が少ない我が国土では、人口の増加とその社会移動を伴った経済社会の転換期においては、盛土、切土により丘陵地などの傾斜地を宅地として利用することは避けられないことではあった。その結果、がけ崩れなどの土砂災害の発生するおそれのある自然の斜面に、新たに人工の斜面が加わり、危険箇所は、全国いたるところに存在しているといっても過言ではない。しかも土砂災害は、発生の予測が難しく、一旦発生するとその衝撃力はきわめて大きい。

このような危険箇所の増加に対して、対策工事の実施に関する法律や、人工的に危険箇所を生み出す開発行為を規制する法律が、いわば激甚な災害の発生を契機として制定、整備されてきた。しかしながら、対策事業を実施しても土砂災害の危険が解消されるわけではなく、また、開発行為の規制についても、財産権を保障した私有財産制度の下では自ずと限界がある。

ところで、ひとたび激甚な災害が起これば、地域社会や行政は、被災者の救助、被災地の復旧、復興に全力を傾注する必要がある。成熟社

(43) 国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/05/050427_.html>

(44) 国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/05/050521_.html>

(45) 「住民の移転促進 擁壁を造らずにがけ崩れ対策」『日経コンストラクション』416号, 2007.1.26, pp.64-65. : 「がけ崩れ危険住宅移転促進支援制度」の概要について」

岩手県HP <<http://www.pref.iwate.jp/~hp0607/sabo/iten.htm>>

会に移行し、高齢社会の到来、人口の減少、財政の制約などが今後とも見込まれる中で、災害の少ない地域づくり、安全・安心な地域づくりを実現するためには、土地利用規制のあり方と公共の福祉との関係について、防災の観点からも、改めて考える必要があるように思われる。

土砂災害防止法に基づき、警戒区域等の指定、ハザードマップの作成、公表や避難場所の指定などの警戒避難体制の整備、開発行為や建築行為の規制などが実施されつつある。警戒区

域等に指定される地域では、地価が下がる、地域のイメージが低下する、対策工事を実施すべし、などの反応が予想されるが、住民と行政との間で十分な情報公開と徹底した議論を通じて、それぞれの地域に内在する危険を「知らせ」、「知る」ことにより、住民自らの生命、身体确保安全確保を第一義として、区域指定とこれに伴う土地利用のあり方などの地域整備に関する合意形成がなされることを望みたい。

(やぎ としあき 国土交通調査室)