

「土砂災害対策の今後の方針」について

答 申

はじめに

大阪府では、土砂災害からの被害軽減を図るため施設整備については、要配慮者利用施設の保全等に重点化を図りながら土砂災害対策を進めて来たが、その整備率は低い状況である中、土砂災害から「人命を守る」ためにはまず、ソフト対策である「逃げる」、「凌ぐ」施策を優先的に実施しながら、ハード対策による「防ぐ」施策を着実に推進していく必要がある。

このためには広域自治体である大阪府、基礎自治体である市町村、そして主役である府民の役割・責任を明確にし、「逃げる」社会システムの構築、「凌ぐ」まちづくりの推進、「防ぐ」施設整備の効果的な実施等、きめ細やかな施策を展開して行く必要があることから、平成 23 年 11 月に「今後の土砂災害対策の進め方」検討委員会が設立され、平成 24 年 8 月に「今後の土砂災害対策の進め方」が提言された。

今回、この提言に基づき、「土砂災害による犠牲者ゼロの継続」を基本理念として、府及び市町村等の関係機関が連携して総合的、効果的な施策をさらに推進するため、施策の具体的な取組みと今後の土砂災害対策の方針についてとりまとめるものである。

1. 今後の土砂災害対策の進め方(提言)

(1) 基本的な考え方

土砂災害から府民の“生命”を守ることを最優先に、「自らの命は自分で守る」という住民の避難行動意識の向上を図る為の「逃げる」施策を基盤として「凌ぐ」施策と、「防ぐ」施策を併せた総合的・効果的な施策を着実に推進するべきである。

【基本理念】「大阪府内での土砂災害による犠牲者ゼロ継続」(人命を守ることを最優先)

(2) 取り組み方針

土砂災害防止法に基づく区域指定は、3つの施策全てにつながるものであり、土砂災害防止法を「基軸」とした施策を展開し、「逃げる」警戒避難体制の整備と「凌ぐ」まちづくりの推進、「防ぐ」施設整備の効果的な実施を目指す。

【逃げる施策】施策の重点実施(自助・共助を支える公助)

土砂災害の危険性がある土地の区域を明らかにし、自らが住んでいる土地の環境を認識する(気づき)。次に、土砂災害の特徴について、行政と地域住民が共通認識を持ち、協働で実効性の高い警戒避難体制の整備を進めて行く(深め)。更に、住民自らの「逃げる」行動に実際に結びつけるために、訓練等を通じて住民の避難行動意識の向上を図る(動く)。

【凌ぐ施策】施策の展開

土砂災害により住民の生命、身体に著しい危害が生じる恐れのある土地は、土砂法に基づく土砂災害特別警戒区域の指定により、新たな開発を抑制する。また、特別警戒区域指定時に既に存在する家屋に対しては、移転や住宅補強を行う者への融資や補助制度を構築する。

【防ぐ施策】施策の効率化と適切な役割に基づく推進

土砂災害対策を効果的に進めるには、ソフト対策の普及と施設整備箇所の重点化を進めるべきである。「土石流」「急傾斜地崩壊」については、土砂法に基づく基礎調査より地形・地質要件を「災害発生の危険度」、被害想定区域に含まれる保全施設を「災害発生時の影響度」として両面からの評価を行い、それぞれの対策箇所を重点化し実施する。

地すべり対策については、過去に移動が確認された地すべりに注視し、挙動が確認された段階で事業着手していく。

なお、急傾斜地崩壊対策事業の実施にあたっては、ハザードマップ作成や避難訓練の実施等、地域防災活動の実績については、必須とし、本来の法律の趣旨及び受益と負担の観点に基づいた受益者の費用負担と施設設置後の維持管理における所有者、市町村、大阪府の役割を明確にし、事業を進める。

2. 主要な施策の具体的な取り組み

提言に基づき、「人命を守る」ことを最優先に、これまで、土砂災害防止法に基づく区域指定を促進し、住民が主体的に避難行動をとるための支援方策や施設整備の重点化等、着実に土砂災害対策を推進するための施策を具体化し、実施する。

【基軸】土砂災害防止法に基づく区域指定の完了(H28.9.15)

- 予知・予測が困難である地すべりの区域指定について、基礎調査マニュアル(地すべり編)を作成(平成 27 年 12 月)。地すべりブロックの明瞭性または活動性のどちらかが確認された場合は区域指定の対象とし、特別警戒区域は明瞭性かつ活動性が確認された場合に指定する。
- 土砂災害防止法改正(平成 27 年1月 18 日施行)に伴い、住民等に土砂災害の危険性を早期に周知する必要があり、住民の生命を守る観点から、災害のリスクを広く公表し、「いざ」いう時に自主的に避難行動をとれるように、できるだけ早く土砂災害リスクを周知することをめざし、現地調査着手の段階での基礎調査予定箇所を公表する。(平成27年6月までにすべて公表)

【逃げる施策】

1. 地区単位のハザードマップ作成促進方策および避難訓練促進方策の検討

- 同一の避難行動単位において、幅広い年齢層の地域住民等が主体となり、自らが住む地域で、住民の負担軽減を図った一時避難場所の選定等、いつ、どこに、どのように行動すべきかを考え作成する。(継続実施)
- 砂防ボランティアや防災士等の NPO や大学と連携等取り入れたワークショップの実施。(継続実施)
- 要配慮者利用施設や独居の高齢者の円滑な避難行動支援を踏まえた、住民の避難行動意識の向上につながる「住民参加型の避難訓練」を実施する。(継続実施)

2. 避難行動を促す土砂災害警戒情報の判定形式および情報提供の検討

- 市町村長による避難勧告の発令基準及び住民の自主避難の参考として、近年の災害事例および災害発生降雨等を整理し、「土砂災害警戒情報」の判定形式(発表方法) および「土砂災害発生危険基準線(CL)」の設定方法を決定する。

【凌ぐ施策】

特別警戒区域内に存在する既存住宅の除却や区域外に移転する際に必要な経費の一部、および移転に比べると住民の費用負担が少ない補強について、国の制度を活用し、事業主体である市町村に対する協調補助制度*を設定する。

*大阪府がけ地近接等危険住宅移転事業補助金交付要綱(平成 27 年 9 月 4 日施行)

*大阪府土砂災害特別警戒区域内既存不適格住宅補強事業補助金交付要綱(平成 27 年 9 月 4 日施行)

【防ぐ施策】

1. 土石流対策・急傾斜地崩壊対策

- 土砂法に基づく区域指定完了に伴い、「災害発生の危険度」および「災害発生時の影響度」を整理し、評価を見直しを行う。

2. 急傾斜地崩壊対策

- ①事業実施に伴う費用負担
 - 土地所有者の保全義務及び崩壊による被害が大幅に軽減されることとなる範囲の土地所有者より急傾斜地法に基づいた一定の受益者負担を徴収し*、事業を実施する。*大阪府急傾斜地崩壊防止工事に係る負担金の徴収に関する条例(平成 28 年 4 月 1 日施行)
- ②事業実施後の維持管理
 - 急傾斜地法等の基本的な考え方に則り、新規事業実施の際には施設設置後の維持管理について、受益者の同意のもと事業実施する。

3. 土砂災害対策の今後の方針

(1) 方針

今後の土砂災害対策の進め方(提言)の考え方を基本として住宅の立地状況、避難所、要配慮者利用施設有無等、地域の特性についてとりまとめ、土砂災害対策に、より効果的な施策を実施すべきである。

【基軸】土砂災害防止法に基づく基礎調査

・基礎調査のフォローアップ(2巡目以降)については、既存の砂防基盤図と直近の航空写真の重ね合わせにより地形改変箇所を抽出し、現地確認による判断の上、実施するものとするが、今後、精度の高い衛星データの入手等、技術の向上に合わせて、人的判断を減らすよう検討すべきである。また、土質定数については、従来どおり、当面の運用として標準値を使用することとし、今後、新たな設定手法等、全国的に統一された場合には速やかに再検討すべきである。

【逃げる施策】施策の重点実施

1. 地区単位のハザードマップ作成促進方策および避難訓練促進方策

- 日頃からの備えや、訓練ムービー等による啓発や、地域が主体で取り組んでいる避難に関する効果的な活動や、各市町村のハザードマップ作成等の取り組み状況について、市町村や地域住民と情報共有できるよう情報発信すべきである。
- 地滑りに関しては、過去に危険箇所であったことや、今回の調査では、区域指定に至らなかった箇所については、市町村と情報共有し、ハザードマップ作成の際など住民へ周知すべきである。
- 行政と住民により、双方の避難行動手順について意見交換し、タイムラインを活用した土砂災害警戒避難体制の強化が望ましい。
- 逃げる施策の進捗を管理するためには、区域指定箇所に対するハザードマップ作成や避難訓練実績の整理が必要である。

2. 避難行動を促す土砂災害警戒情報の判定形式および情報提供の検討

- 土砂災害警戒情報の判定基準となる値の設定については、現段階では最適な方法であるが、将来的にはさらに詳細な設定について議論をしていくことが望ましいため、今後、災害実績や社会情勢、技術革新等の変化が生じた際には検討を行うべきである。
- 判定の設定値であるCLについては、降雨・災害実績を参考に、空振りと見逃しを総合的に考慮して設定しているものであるため、100%カバーできないことを念頭において、避難には自主判断が必要であること等、リスクコミュニケーションでの工夫(情報提供の工夫)が必要である。

【凌ぐ施策】施策の展開

- 特別警戒区域内の既存家屋に対する補助制度については、「防ぐ」施策による対策が図れない区域も存在するため、住民自らが行う土砂災害対策としていつでも活用できるよう、事業主体である市町村を支援すべきである。
- 凌ぐ施策の進捗管理するためには、保全人家を含む特別警戒区域数および特別警戒区域内の人家戸数の整理が必要である。

【防ぐ施策】施策の効率化と適切な役割に基づく推進

1. 土石流対策・急傾斜地崩壊対策の重点化

- 施設整備については、災害発生の危険度(地形・地質等)と災害発生時の影響度(要配慮者利用施設の有無等)の評価による重点化をはかり、事業のランク分けについては、市町村と意見交換を行い、実施すべきである。
- 重点化の評価については、基礎調査のフォローアップを踏まえ、定期的に見直すべきである。
- 防ぐ施策の進捗を管理するためには、災害発生の危険度と災害発生時の影響度の評価による、施設整備の重点化箇所の整理が必要である。

2. 急傾斜地崩壊対策

- ①事業実施に伴う費用負担
 - 上記重点化に加え、受益者負担金の条件が整った箇所から実施すべきである。
- ②事業実施後の維持管理
 - 急傾斜地法等の基本的な考え方に則り、府、市町村、地域住民の三者が適切に役割分担し、新規事業実施の際には施設設置後の維持管理について、受益者の同意のもと事業実施し、三者による合意形成を事業実施前に図る仕組みを引き続き調整すべきである。

(2) 進捗管理

犠牲者ゼロの継続のため、人命を守ることに最も効果的な「逃げる」施策を軸として区域指定箇所に対する地区単位のハザードマップ作成箇所数を土砂災害対策の効果検証指標とすべきである。

平成 29 年 2 月 大阪府土砂災害対策審議会