

豪雨対策に関する行政評価・監視 結果に基づく勧告

- 市街地・住宅地を中心として -

平成14年3月

総務省

前書き

我が国は、急峻な地形と脆弱な地質の国土を有し、梅雨期及び台風期を中心として集中的な豪雨による浸水や土石流、がけ崩れ等が起りやすい自然条件の下にある。これを反映して、自然災害による施設関係等被害額（政府及び政府関係機関等が施策として災害復旧等に関与しているもの）を平成8年から11年までの4年間についてみると、年当たり平均9,735億円のうち、豪雨及び台風によるものが8,038億円とその83パーセントを占めており、また、同じく平成8年から11年までの4年間に発生した自然災害による死者及び行方不明者計405人のうち、豪雨及び台風によるものが259人となっている。

豪雨の発生状況をみると、異常気象等に起因し災害に結び付きやすいとされる1時間雨量100ミリメートル以上の豪雨が近年多く観測されている。また、平成12年9月の東海豪雨により名古屋市で甚大な浸水被害が発生するとともに、11年6月末の梅雨前線に伴う豪雨により、福岡市ではビルの地階への浸水で1人が溺死し、広島市及び呉市では山ろくに展開した住宅地が同時多発的な土砂災害に見舞われ計24人が死亡するなど、新しいタイプの都市型災害も発生している。こうした集中的な豪雨による災害から住民の生命、身体及び財産を守るためには、周辺の土地利用等の状況を踏まえ、通常の河川改修に加えて、短時間に雨水が河川に流入しないよう、調整池の設置とその適正な管理等により流域全体で総合的な浸水対策を実施することが求められるとともに、地下空間については浸水防止対策の実施と適切な避難誘導體制の整備が、土砂災害については有効な被害軽減対策の実施がそれぞれ求められている。

豪雨による災害の予防については、こうした状況の下、近時、関連の法改正も行われている。

上記広島市及び呉市の住宅地での土砂災害を契機として、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）が制定され、平成13年4月に施行された。同法は、都道府県において土砂災害のおそれのある区域を明らかにし、危険の周知、警戒避難体制の整備を図るとともに、住宅等の新規立地の抑制や建築物の安全を確保するための建築物構造基準の確保、既存住宅の移転促進等のいわゆるソフト対策の推進を目的としている。

また、平成13年6月に水防法（昭和24年法律第193号）が一部改正され、同年7月に施行された。これにより、洪水予報を行う河川について浸水想定区域の指定と想定される水深の公表が義務付けられるとともに、地下空間利用者の円滑かつ迅速な避難の確保が図られるよう、洪水予報の伝達方法を市町村地域防災計画に定めること等の新たな規定が整備された。

この行政評価・監視は、こうした法改正等一連の動きを踏まえつつ、近年みられたような集中的な豪雨による浸水及び土砂災害を未然に防止し又は被害を軽減するとともに災害の早期復旧を図る観点から、都市化の進展により拡大している市街地・住宅地を中心として、災害防止対策や公共土木施設災害復旧事業の実施状況を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

目次

1 豪雨による災害の防止対策

(1) 市街地・住宅地における豪雨災害対策

ア 地下空間における浸水対策の推進

イ 宅地開発に伴い設置される調整池の法令上の位置付け

(2) 土砂災害対策

ア 土砂災害の防止に係る区域の指定

イ 警戒避難基準の設定

2 災害復旧事業の実施 公共土木施設災害復旧事業

(1) 査定における事業効果の的確な把握

(2) 成功認定事務の効率的実施

1 豪雨による災害の防止対策

集中的な豪雨による破堤・溢水等により河川が氾濫する可能性のある沖積平野(河川氾濫区域)は、全国で約3万8,000平方キロメートルと国土の約1割であるが、ここに人口の約5割、資産の約7割が集中しているため、この地域が一たび大災害に見舞われた場合、極めて大きな被害が発生する可能性がある。

近年における豪雨による災害の状況をみると、平成11年6月末の梅雨前線に伴う集中的な豪雨により、福岡市においてビルの地階や地下鉄の駅構内及び地下街が浸水し、駅周辺ビル地階で1人が溺死する事故が発生するとともに、広島市及び呉市では山ろくに展開した住宅地で土砂災害が同時多発的に発生し24人が死亡している。また、同年7月末にも、集中豪雨により、東京都新宿区でビルの地階が浸水し1人が溺死する事故が発生している。さらに、平成12年9月には、名古屋市及びその周辺地域での記録的な集中豪雨(東海豪雨)により甚大な浸水被害が発生しており、ともすれば安全と考えられがちな市街化が進展した地域における豪雨による災害の脅威を改めて認識させるものとなっている。

(1) 市街地・住宅地における豪雨災害対策

ア

地下空間における浸水対策の推進

豪雨による地下街、地下駅等の地下空間への浸水被害という新たなタイプの都市型災害が近年相次いで発生しているが、国土交通省によると、全国で地下街78か所(17都道府県27区市に所在し、面積計約100万平方メートル。平成13年4月現在)、地下駅623駅(11年度末現在)等が設置されている。

地下空間への浸水被害の発生を踏まえ、平成11年8月、当時の国土庁、運輸省、建設省及び自治省(消防庁)の4省庁は、10年11月から合同で開催してきた「地下空間洪水研究会」における検討結果として、i)地下空間での豪雨及び洪水に対する危険性の事前の周知、啓発、ii)洪水時の地下空間管理者への洪水情報等の的確かつ迅速な伝達、iii)避難体制の確立、iv)地下施設への流入防止等浸水被害軽減対策の促進という4項目を柱とする「地下空間における緊急的な浸水対策の実施について」を連名で公表するとともに、運輸省、建設省及び自治省(消防庁)が、その推進を要請する通知を都道府県、鉄道事業者等関係者に発出している。

また、中央防災会議(災害対策基本法(昭和33年法律第223号)に基づき内

閣府に置かれる機関)は、平成12年5月及び13年5月に、同会議会長名で「出水期における防災態勢の強化について」を指定行政機関等あてに発出し、地下空間における浸水対策についても十分配慮するよう求めている。

消防庁では、平成12年5月、都道府県消防防災主管部長あてに「風水害対策の強化について」(消防災第56号消防庁防災課長通知)を発出し、上記の4省庁連名の取りまとめを踏まえて、洪水の危険性の周知、地下空間管理者への洪水情報等の伝達及び地下空間利用者等の避難のための措置を講ずることを要請している。また、地下空間の浸水についての防災対策の在り方に関する調査研究を行い、地方公共団体における防災対策の現状、取組事例等について情報提供している。

国土交通省では、地下街のある地域等において、雨水貯留・排水施設を整備する事業(地方公共団体に対する下水道関係補助事業)等を実施するとともに、次のように防災情報等に関するソフト面の対策も講じてきている。すなわち、地下空間の規模等を把握し、河川情報システムを活用した洪水情報及び浸水実績・浸水予想区域等の防災情報を地方公共団体等を通じて住民に提供するとともに、平成13年7月から学識経験者等で構成する都市型水害対策に関する検討の場を設けて、東京の神田川等のモデル河川での検討を踏まえつつ、都市型水害防御計画の指針を策定することとしている。

また、一部の地方公共団体では、地方公共団体、河川管理者、地下空間の施設管理者等関係者で構成する地下空間への情報伝達等に関する協議会等の設置を進めており、このような協議会等は、これまでに荒川等の8水系において設置されている。

こうした状況の下、平成13年6月、河川の洪水及び高潮に対する警戒、防御等を目的として水防法(昭和24年法律第193号)の一部が改正され、同年7月から施行された。その要点は次のとおりである。

- i) 国土交通大臣又は都道府県知事は、洪水予報を行う河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域を「浸水想定区域」として指定し、その区域と浸水した場合に想定される水深を公表するとともに、関係市町村長に通知すること。
- ii) 浸水想定区域内に地下街その他不特定かつ多数の者が利用する地下施設がある場合には、その利用者の円滑かつ迅速な避難の確保が図られるよう、関係する市町村防災会議が定める市町村地域防災計画に洪水予報の伝達方法を定めること。

平成12年12月の河川審議会答申(「今後の水災防止の在り方について」)においても、地下空間への浸水は人命にかかわる深刻な被害につながる可能性が高いため、その対策は重要な課題であるとして、i) 地下空間の管理者に対して浸水の危険性に関する情報提供を積極的に行うとともに、地下空間の管理者を情報伝達体制の中に位置付けること、ii) 地下空間の管理者が浸水被害防止計画を作成すること等の提言を行っている。

地下空間は、多数の出入口を有し、不特定多数の人々が利用する空間であるという特殊な条件下にあるため、集中的な豪雨によって一時的に道路にあふれた雨水や河川の氾濫水が地盤の低い位置にある出入口から地下空間に突然流れ込むことにより、地下空間にいる者がパニックに陥ったり、浸水による人的被害が生ずる可能性がある。このため、浸水防止対策及び避難誘導対策が適時適切に講ぜられるよう、地下街や地下街と連絡するビルの管理者、地下駅を設置している鉄道事業者等が一体となって、日ごろから組織や態勢を整備しておくことが重要である。

今回、地下空間における浸水防止施設、避難誘導態勢等の状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

- 1) 地下街、地下駅等の地下空間には、各施設管理者が管理する多数の出入口が設置されているが、地下空間への浸水を防止する施設の整備状況は、次のとおりであり、対策が施されていない出入口から浸水して地下空間

全体に被害が及ぶおそれがある。

(i)平成11年6月に浸水被害が発生した福岡市内の2つの地下街・地下駅のそれぞれに通じる出入口における止水板及び砂袋(土のう等を含む。以下同じ。)の配備状況をみると、1地下街については、地下駅に通じる出入口のうち調査した13か所中10か所に止水板及び砂袋が配備されているが、3か所には砂袋のみが配備されている。また、他の1地下街については、地下駅に通じる出入口のうち調査した13か所中3か所に止水板が配備(このうち2か所には砂袋も配備)されているが、10か所には砂袋のみが配備されている。

(ii)東京都内の主要ターミナル駅である東京、新宿、池袋及び渋谷の4駅に併設されている8地下街における止水板及び砂袋の配備状況をみると、2地下街では止水板が配備(このうち1地下街では砂袋も配備)されているが、3地下街では砂袋のみが配備されており、3地下街では止水板、砂袋のいずれも配備されていない。

上記の4駅のうち周囲に比べて高台にある新宿駅を除く3駅(ただし、帝都高速度交通営団(以下「営団」という。)については、東京駅に代わり同駅と通路で接続する大手町駅)の地下駅への出入口のうち、営団及び東日本旅客鉄道株式会社(以下「JR東日本」という。)が管理する出入口における止水板及び砂袋の配備状況を駅ごとにみると、営団大手町駅・JR東日本東京駅では、調査した計35か所の出入口中33か所に止水板が配備(このうち16か所には砂袋も配備)されているが、2か所には止水板、砂袋のいずれも配備されていない。池袋駅では、調査した計28か所の出入口中14か所に止水板及び砂袋が配備されているが、9か所には砂袋のみが配備されており、5か所には止水板、砂袋のいずれも配備されていない。渋谷駅では、調査した計13か所の出入口中12か所に止水板及び砂袋が配備されているが、1か所には止水板、砂袋のいずれも配備されていない。

(iii)大阪市内等を走行する西日本旅客鉄道株式会社東西線では、地下トンネルの7駅区間に止水扉を5か所(上下線で計10扉)設置するとともに、各地下駅への浸水防止のため止水扉又は止水板による浸水防止対策を講じているものの、7駅のうち2駅において他の地下空間との連絡通路に止水扉が設置されておらず、他の地下空間の施設管理者と連携して効果的な浸水防止措置を講ずることができるか疑問のある事例がみられる。

2) 地下空間のうち複数の施設管理者がいて管理権がそれぞれに分かれている地下街については、消防法(昭和23年法律第186号)第8条の2及び消防法施行規則(昭和36年自治省令第6号)第4条の2において、共同防火管理協議会を設置し、消防計画の作成、消火活動、情報連絡及び避難誘導等共同防火管理に関し必要な事項を協議して定めておくことが義務付けられている。

しかしながら、共同防火管理協議会が作成する消防計画では、火災への対策を主に定めることとされており、他の法令を含め現行法令上は、実効ある地下空間への浸水防止対策を講ずる仕組みができていない。

実際に、首都圏の主要ターミナル駅のうち新宿駅、池袋駅及び渋谷駅について、それぞれの共同防火管理協議会が作成している消防計画の内容をみると、火災、地震及びガス漏れについての規定はあるが、浸水に係る規定はない。これら3駅の共同防火管理協議会の構成員である各施設管理者(地下駅、地下街及びビルの管理者)は、浸水時の避難誘導について、施設管理者がそれぞれ編成している自衛消防組織が火災時の避難誘導に準じて対応するとしている。

しかし、火災の場合と浸水の場合とを比べると、火災の場合は発生源から遠ざかるように避難誘導すればよいのに対して、浸水による人的被害を防止するためには、どの出入口から雨水が流れ込み、どのように流れてどこが冠水するのかについて、出入口周辺の地形や地下空間の構造を基に想

定し、過去の浸水実績の分析や想定される内水氾濫等による浸水の解析(シミュレーション)を行った結果に基づいて、各施設管理者等関係者があらかじめ避難誘導路を決定しておく必要がある。

この点に関して、地下空間において想定される浸水の解析の実施状況を見ると、名古屋市が平成11年度に名古屋駅前の2地下街を対象として実施した河川氾濫及び内水氾濫による浸水シミュレーションの例がある。これに対し、首都圏及び近畿圏については、東京都が平成13年度に神田川流域を対象として実施した河川氾濫及び内水氾濫のシミュレーションの例があるほか、国土交通省が13年度に荒川下流域を、また10年度に淀川下流域を対象として、それぞれ河川氾濫のシミュレーションを実施しているが、地下街等個別の地下空間を対象とした浸水についての解析はこれまでのところ行われていない。

- 3) 平成13年の水防法の一部改正により、地下空間の利用者の円滑かつ迅速な避難誘導の確保が図られるよう、市町村から洪水情報を伝達する方法等を市町村地域防災計画に定めることとされたが、地下空間における浸水対策の状況は上記1)及び2)のとおりであり、浸水防止対策が一部において徹底されていないほか、地下空間の施設管理者相互の連携等による避難誘導の態勢が必ずしも十分でない状況がみられる。

地下空間への浸水災害については、災害対策基本法により、中央防災会議が定める防災基本計画に基づき指定行政機関及び指定公共機関が作成する防災業務計画並びに都道府県防災会議及び市町村防災会議が作成する地域防災計画により対策が講ぜられることとなる。現行の防災基本計画(平成13年1月修正)では、総則編で、近年の都市化等の変化に対応して「地下街等の安全確保対策等を講ずる必要がある」旨を課題として記述し、風水害対策編で、国、地方公共団体及び施設管理者は、地下街を含む「不特定多数の者が使用する施設」について「風水害に対する安全性の確保に特に配慮するものとする」とともに、「国及び地方公共団体は、防水扉及び防水板など建物や地下街等を浸水被害から守るための施設の整備を促進するよう努めるものとする」と記述するにとどまっている。その防災基本計画については、平成13年6月の中央防災会議において、近年の災害対策の進展に対応するため有識者による専門調査会を立ち上げて13年度内を目途に必要な修正を行うことが了承され、当該専門調査会による検討が行われている段階にある。

したがって、内閣府、総務省(消防庁)及び国土交通省は、地下街、地下駅等の地下空間への浸水対策を強化する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- 1) 内閣府は、関係行政機関、地方公共団体等の防災対策を定める防災業務計画や地域防災計画において地下空間の浸水対策が強化されるよう、防災基本計画を修正し地下空間の浸水対策についての基本的な指針を盛り込むこと。
- 2) 総務省(消防庁)は、上記の防災基本計画の修正を踏まえ、防災業務計画を修正して、都道府県を通じて市町村に対し、i)地域防災計画の修正を指導するとともに、ii)地下空間に係る危険性の事前の周知、洪水予報、避難情報等の地下空間の施設管理者への的確かつ迅速な伝達、地下空間の施設管理者等関係者の連携・協力による効果的な避難誘導対策等の実施を引き続き要請すること。
- 3) 国土交通省は、上記1)の防災基本計画の修正を踏まえ、次の措置を講ずるとともに、地方公共団体が行う地下空間の施設管理者等関係者の組織化・連携強化に向けた施策を支援すること。
 - i) 河川管理者による河川の洪水情報及び浸水予想区域等の防災情報の提供並びに浸水防止施設の整備促進対策を引き続き推進すること。

- ii) 地下空間の施設管理者等関係者が連携・協力して効果的な避難誘導対策を講ずることができるよう、内水氾濫の解析結果等必要な情報提供を進めること。

イ 宅地開発に伴い設置される調整池の法令上の位置付け

宅地開発等の開発行為を一定以上の規模で行おうとする者は、都市計画法(昭和43年法律第100号)第29条の規定に基づき、あらかじめ都道府県知事等(政令市(12市)、中核市(28市)及び特例市(30市)の市長を含む。以下本項において同じ。)の許可を受けなければならない。また、開発許可を申請しようとする者は、同法第32条において、あらかじめ開発行為に関係がある公共施設の管理者の同意を得なければならないとされている。下水道、公園等の公共施設の管理者である市町村等は、この同意手続の機会を通じて、雨水の放流先の排水能力等を勘察した上で、開発区域内の雨水が河川、下水道等に直接流出することを抑制し一時的に貯留する必要があると認める場合、独自に定める宅地開発等指導要綱に基づき、洪水被害を防止するための流出抑制施設として、調整池の設置を開発事業者に求めている。

宅地開発区域内の雨水を有効に排出するための「排水路その他の排水施設」は、都市計画法施行令(昭和44年政令第158号)第26条第2号により、下水道、河川その他の公共の水域又は海域に接続していることが必要であるが、同号においては、「放流先の排水能力によりやむを得ないと認められるときは、開発区域内において一時雨水を貯留する遊水池その他の適当な施設を設けることを妨げない」とされており、調整池はこうした「一時雨水を貯留するための施設」の一類型である。

河川、下水道等については、河川法(昭和39年法律第167号)、下水道法(昭和33年法律第79号)等において、公的な管理者が施設を管理することが明確にされているのに対し、宅地開発等指導要綱に基づいて開発事業者が設置する調整池については、法令上その位置付けが明確となっていない。

国土交通省では、調整池等の流出抑制施設の中には管理方法が明確にされていないものがあることを踏まえ、平成12年7月に当時の建設省建設経済局長、都市局長及び河川局長の連名で、「宅地開発に伴い設置される流出抑制施設の設置及び管理に関するマニュアル」(建設省経民発第14号・都下公発第18号・河環発第35号。以下「流出抑制施設マニュアル」という。)を都道府県知事等あてに発出し、開発事業者によって設置される調整池等の設置及び管理に関して適正な事務の執行を求めている。

豪雨による災害を予防する観点からは、近年頻発する集中的な豪雨に際して、雨水が河川等の公共水域や下水道に流出することを一時的に抑制する機能を有する調整池等の果たす役割は重要であり、流域対策の効果的な手法の一つとして今後ますますその必要性が増大するものと考えられる。

平成12年12月の河川審議会中間答申(「流域での対応を含む効果的な治水の在り方」)も、都市化の進展に伴う雨水流出量の増大、近年頻発する集中的な豪雨による洪水氾濫の危険性の増大等に対して、今後は河川改修に加えて雨水の流出抑制対策等を講じていくことが重要であるとしている。さらに、同中間答申は、調整池等の貯留施設の設置等による流出抑制対策が有効であるとともに、開発事業者が設置した調整池について、i) 公的組織への管理移管、ii) 河川管理施設としての位置付けの検討、iii) 民間管理の調整池のある土地に対する一定の権原の確保による改変防止等の措置を講ずるべきであり、貯留施設等の設置・運用についての総合的な基準を検討することが必要であるとしている。

今回、宅地開発等指導要綱に基づいて開発事業者が設置した調整池の土地所有権の帰属及び調整池の管理の状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

- 1) 国土交通省の流出抑制施設マニュアルでは、河川、下水道等の管理者の

判断に基づいて、調整池を恒久的な施設として設置するのか暫定的な施設として設置するのかの別を、開発許可・宅地防災担当部局が開発業者に対して明らかにすることを求めている。また、恒久的な施設として調整池を設置する場合には、原則として地方公共団体がその管理を行い、当該調整池の土地に係る権原を地方公共団体に移管することが重要であるとするともに、暫定的な施設として調整池を設置してその維持管理を開発事業者に行わせる場合には、河川、下水道等の管理者の判断に基づいて、開発許可・宅地防災担当部局がその設置期間を、例えば「宅地開発に関連する区間の河川の一定の改修が完了するまでの期間とすること」のように、開発事業者に対して具体的に示すことを求めている。

しかしながら、国土交通省では、調整池を地方公共団体が恒久的に管理することができる場合及びその場合における施設の構造等の要件について、明確な基準を示していない。

- 2) 調査した37市(東京都の特別区を含む。以下本項において同じ。)における調整池の土地所有権の帰属及び調整池の管理に係る方針をみると、次のとおり、区々となっている。

- i) 開発事業者の協力を得て調整池の土地を市に帰属させ、市が調整池を管理することとしているもの(15市)
- ii) 調整池の土地を開発事業者に帰属させ、調整池の管理も開発事業者に行わせることとしているもの(8市)
- iii) 市と開発事業者との協議結果に基づいて、調整池の土地の帰属先及び管理主体を決定することとしているもの(14市)

上記i)のように原則として調整池の土地を市に帰属させて市が調整池を管理する方針の場合においても、開発事業者の協力が得られない場合には、調整池の土地は開発事業者に帰属することとなる。このため、市が管理することができない調整池が生じており、当該調整池が暫定的な施設としての取扱いを受けている場合について、次のような事例がみられる。

- i) 開発区域内の雨水の放流先である河川の整備完了を理由として開発事業者等により調整池が埋め戻されている事例(4市)
- ii) 河川改修が完了した後に元の地権者に買戻しを認める特約が付された土地に開発事業者が調整池を設置している事例(1市)

- 3) 「開発事業者の協力を得て調整池の土地を市に帰属させ、市が調整池を管理することとしている」15市のうち1市においては、次のような状況にある。

当該市では、従来、調整池は開発事業者が設置・管理するものであるとして市への移管を受け付けない方針であったが、開発事業者による調整池の日常の管理が行き届かず土砂のたい堆積や衛生上の問題が多発し、埋め戻して宅地にしたいとの相談が増加したため、平成9年4月に宅地開発等指導要綱を改正して、市に無償提供することができる旨の規定を設けた。

しかし、無償提供の事例が少なく、また、所有権が移転し新たな所有者が調整池を埋め戻している事例(平成11年4月現在で13か所)が発生するなど治水対策上放置できない状況となり、平成12年度に宅地開発等指導要綱を再度改正して、原則として調整池を市に無償提供する旨の規定に改めたものの、同市では、法令上明確な位置付けがない調整池について市が単独で対処することには限界があるとしている。

- 4) 調査した都道府県の中には、国土交通省(地方整備局)、当該都道府県及び流域市町村からなる協議会において調整池の基準を策定し、その中で、設置後の調整池の管理責任を明確にし、維持管理を徹底するために、開発事業者に土地所有権が帰属する調整池の維持管理費を市町村が負担する旨の協定を締結する方針を定めているものがある(1都道府県)。しかし、当該都道府県では、調整池の法令上の位置付けが不明確であるため、市町村が調整池を維持管理することについて強く要請することはできないとしており、実際にも平成9年度から11年度までの3年間に協定の締結に至った市

町村はない。また、当該都道府県内には、市町村に帰属しない調整池の維持管理費を市町村が支出することはできないとして、開発事業者によるその維持管理を一任している例(2市。調査した37市の内数)もある。

したがって、国土交通省は、宅地開発に伴い設置される調整池の雨水流出抑制施設としての機能を適正に維持する観点から、河川法、下水道法等関係法令における調整池の位置付けを整理し、地方公共団体がその機能を保持して適切に管理することを可能とするよう所要の措置を講ずる必要がある。

(2) 土砂災害対策

土石流、地すべり、がけ崩れ等による土砂災害は、その原因となる土砂の移動が強大なエネルギーを有するとともに、突発的に発生することから、大きな人的被害につながりやすく、また、家屋等にも壊滅的な被害を与える場合が多い。

土砂災害は、平成8年から12年までの5年間において全都道府県で発生しており、またその発生状況を気象原因別にみると、同5か年の年当たり平均発生回数1,055回のうち、梅雨、台風及びその他の降雨に原因するものが953回とその91パーセントを占めている。また、土砂災害による死者及び行方不明者の数は、平成8年から12年までの5年間で計110人となっている。

ア 土砂災害の防止に係る区域の指定

土砂災害の防止に係る区域の指定の仕組みは、次のとおりである。

- (ア) 国土交通大臣は、砂防法(明治30年法律第29号)第2条の規定に基づき、砂防設備を要する土地又は治水上砂防のため一定の行為を禁止若しくは制限すべき土地を「砂防指定地」に指定する権限を有している。具体的には、次に掲げる区域を砂防指定地に指定することとしている。
- i) 溪流若しくは河川の縦横浸食又は山腹の崩壊等により土砂等の生産、流送若しくは堆積が顕著であり、又は顕著となるおそれのある区域
 - ii) 風水害、震災等により、溪流等の土砂等の流出又は堆積が顕著であり、砂防設備の設置が必要と認められる区域
 - iii) 公共施設又は人家等の保全のため、砂防設備の設置又は一定の行為の禁止若しくは制限が必要と認められる区域 等
- (イ) 国土交通大臣及び農林水産大臣は、地すべり等防止法(昭和33年法律第30号)第3条の規定に基づき、地すべり地域(地すべりしている区域又は地すべりするおそれの極めて大きい区域及びこれらに隣接する地域のうち地すべり区域の地すべりを助長・誘発する地域)であって、公共の利害に密接な関連を有するものについて、関係都道府県知事の意見を聴いて地すべり防止区域に指定する権限を有している。具体的には、地すべり地域の面積が5ヘクタール(市街化区域にあっては2ヘクタール)以上のものであって、次に掲げる区域を地すべり防止区域に指定することとしている。
- i) 多量の崩土が、溪流又は河川に流入し、下流河川に被害を及ぼすおそれのあるもの
 - ii) 官公署、学校、病院等のうち重要なものに被害を及ぼすおそれがあるもの
 - iii) 人家10戸以上に被害を及ぼすおそれがあるもの 等
- 地すべり防止区域の指定及び管理についての主務大臣は、地すべり等防止法第51条において、森林法(昭和26年法律第249号)の規定に基づき指定された保安林又は保安施設地区の存する地すべり地域及び土地改良法(昭和24年法律第195号)に規定する土地改良事業が施行(計画)される地すべり地域については農林水産大臣、これら以外の地すべり地域は国土交通大臣とされている。これらのうち、保安林又は保安施設地区の存する地すべり防止区域(林野庁所管)については、地すべり防止区域の指定に先立って保安林又は保安施設地区の指定が行われるため、森林法の

関係規定に基づき、立木を伐採し、立木を損傷し、家畜を放牧し、下草、落葉若しくは落枝を採取し、又は土石若しくは樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為の制限を受けている。

- (ウ) 都道府県知事は、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律(平成44年法律第57号)第3条において、関係市町村長の意見を聴いて、崩壊するおそれのある急傾斜地(傾斜角度が30度以上である土地)で、その崩壊により相当数の居住者その他の者に被害が生ずるおそれのあるもの及びこれに隣接する土地のうち、当該急傾斜地の崩壊が助長・誘発されるおそれがないようにするため、一定の行為を制限する必要がある土地の区域を急傾斜地崩壊危険区域として指定することができる。

以上のうち、砂防指定地又は地すべり防止区域については、各主務大臣による指定を受けて、一定の行為が制限されるとともに、所要の砂防設備の工事又は地すべり防止工事を施行することとなる。

こうした災害防止工事の施行その他砂防指定地又は地すべり防止区域の管理の事務は、直轄工事を除いて、すべて都道府県の法定受託事務とされている。具体的には、砂防指定地においては、開墾・掘削、建築物の新設・改良、土石・鉱物等の採取等治水上砂防のため支障のある行為について、また、地すべり防止区域においては、地下水の排除を阻害する行為、のり切又は切土等の地すべりの防止を阻害し又は地すべりを助長・誘発する行為について、それぞれ都道府県知事の許可を要することとされている。これに対して、砂防指定地又は地すべり防止区域を指定する行為は、私有財産について私人が行う一定の行為を公益的な観点から法律の目的の範囲内において禁止又は制限する(私権を制約する)こととなることから、それぞれの法令において主務大臣の権限とされている。

中央防災会議では、「土砂災害対策推進要綱」(昭和63年3月15日付け同会議決定)において、土砂災害防止に配慮した土地利用の誘導策の一つとして、土砂災害の危険のある箇所について、当該箇所及び周辺地域の状況に応じ、関係法律に基づくそれぞれの区域指定の促進及びこれに基づく行為制限等の適切な運用を求めている。国土交通省では、「砂防指定地指定要綱の取扱いについて」(平成元年9月13日付け建設省河砂部発11号砂防部長通達)において、「砂防指定地の指定は砂防設備を要する土地に限らず治水上砂防のため一定の行為を禁止又は制限すべき土地についても行う」との方針を明記するとともに、地すべり防止区域の指定については、「危険地区に対する地すべり防止区域指定の促進について」(昭和38年4月12日付け建河発第197号河川局長通達)において、地すべりの兆候のある地区や「地すべり地帯であり、付近に地すべりが発生している」地区等について地すべり防止区域の指定の促進を図るとしている。

一方、24人が死亡した平成11年6月の広島県下での土石流災害及びがけ崩れ災害を契機として、土砂災害の被害を防止・抑制する観点から、13年4月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「土砂災害防止法」という。)が施行された。

土砂災害防止法では、国土交通大臣が策定する土砂災害防止対策基本指針に基づいて、次の措置を講ずることとされている。

- i) 土砂災害により住民等の生命又は身体に危険が生ずるおそれのあると認められる土地の区域を都道府県知事が「土砂災害警戒区域」に指定するとともに、関係する市町村防災会議が、土砂災害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市町村地域防災計画に定め、市町村長が円滑な警戒避難のために必要な事項について住民に周知すること。
- ii) 土砂災害警戒区域のうち、急傾斜地の崩壊等の発生により建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害を生ずるおそれがあると認められる区域を都道府県知事が「土砂災害特別警戒区域」に指定することにより、住宅や社会福祉施設等の立地制限等を行うこと。

これにより、土砂災害による住民等への被害の危険性のある区域を明らかにし、その区域における警戒避難措置や立地抑制策といったソフト面の対策が図られていくこととなる。

しかしながら、土砂災害の被害が発生する危険性の高い区域について上記のようなソフト面の対策が図られることとなっても、土砂災害の発源地域において災害を助長・誘発する行為を制限することができなければ、土砂災害防止に支障が生ずるおそれがある。土砂災害防止工事の実施というハード面の対策に加えて、砂防指定地及び地すべり防止区域の指定を促進し、災害を助長・誘発する行為の制限を積極的に行っていくことが重要となる。

また、土石流により救護施設の入所者5人が死亡した平成10年8月の福島県西郷村における災害を契機として、当時の建設省等が老人福祉施設等の災害弱者関連施設に係る土砂災害緊急点検調査を行った結果、10年10月時点で、全国の災害弱者関連施設約13万9,000施設のうち、土砂災害危険箇所内に位置するものが9,254か所、土砂災害の発生に注意が必要な区域内に位置するものが7,778か所存在することが判明している。

この結果を踏まえて、国土交通省では、平成11年1月に当時の建設省河川局砂防部の砂防課長及び急傾斜地保全課長が連名で発出した「災害弱者関連施設に係る総合的な土砂災害対策の実施について」(建設省河砂発第7号・河傾発第6号)において、「施設の新規立地に当たって、砂防法、地すべり等防止法及び急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律に基づき、砂防指定地、地すべり防止区域及び急傾斜地崩壊危険区域内において、行為許可等を行う場合、土砂災害による被害の防止の観点から行為許可等の適切な運用を図ること」を都道府県に要請しているが、このためにも必要な箇所について上記の指定を積極的に進推することが前提となる。

今回、土砂災害の危険のある区域における行為の制限及び禁止並びに土砂災害防止工事を実施する場合の前提となる砂防指定地及び地すべり防止区域の指定の状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

1) 国土交通省では、昭和43年から、土石流又は地すべりによって災害が発生するおそれのある箇所を土石流危険渓流又は地すべり危険箇所として全国的に把握し、総合的な土砂災害対策を実施する目的で、都道府県を通じて約5年ごとに点検調査を実施してきている。平成11年度末現在の把握状況は、土石流危険渓流7万9,318渓流、地すべり危険箇所1万1,288か所となっている。

このようにして把握された土石流危険渓流又は地すべり危険箇所及びその他の箇所で土砂災害を防止する観点から必要があるものについて、国土交通大臣が砂防指定地又は地すべり防止区域を指定することとなるが、都道府県知事から指定要望のあった箇所についてそれぞれの指定を行っているのが実態である。平成11年度末現在の指定状況は、砂防指定地6万414か所(砂防指定地を有する渓流数4万5,736渓流)、地すべり防止区域3,347区域となっている。

また、農林水産省(林野庁)では、昭和47年から、地すべりによって災害が発生するおそれのある箇所を地すべり危険地区として全国的に把握し、災害の未然防止に資する目的で、都道府県及び森林管理(分)局を通じて約5年ごとに点検調査を実施してきている。平成11年度末現在の把握状況は、6,121地区となっている。

このようにして把握された地すべり危険地区及びその他の箇所で地すべりを防止する観点から必要があるものから、農林水産大臣が地すべり防止区域を指定することとなるが、都道府県知事から指定要望のあった箇所について指定を行っているのが実態である。平成11年度末現在の指定状況は、1,749区域となっている。

2) 砂防指定地及び地すべり防止区域への指定には、当該土地に対する私権の制約を伴う面があることから、都道府県及び関係市町村では、指定さ

れることにより行為規制を受けることに加えて当該土地の資産価値が低下することを懸念する地権者側のデメリット意識を無視できないとして、土砂災害防止工事の実施や指定地を適正に管理することで当該土地の安全性を確保することになることを説明して、地権者から指定についての同意を取り付けているとしている。

このように、都道府県知事は、地権者から指定についての同意を得た箇所について主務大臣に対する指定要望を行うこととしているため、砂防指定地及び地すべり防止区域に指定する必要があるにもかかわらず、次のとおり、地権者の同意が得られない箇所について指定が行われていない事例がみられる。

- i) 現に土石流又は地すべりが発生し、また再度災害の発生を危惧する関係住民から災害防止工事の実施について要望があるなど、災害を防止するための措置を講じなければならない状況にあるものの、地権者の同意が得られないことを背景として都道府県知事から国土交通大臣に対する指定要望が行われず、砂防指定地又は地すべり防止区域の指定が行われていないものがある(3事例)。

これらの箇所については、都道府県知事の管理権限が及ばず、災害を助長・誘発する行為を規制できないままとなっている。

- ii) 国土交通省による全国的な点検調査の結果により災害発生の危険性の高い土石流危険渓流又は地すべり危険箇所として把握されていながら、都道府県知事から指定要望が行われず砂防指定地又は地すべり防止区域として指定されないまま推移している間に、人身被害等を伴う土砂災害が発生しているものがある(11事例)。

これらの箇所については、土砂災害が現に発生した後に、砂防指定地又は地すべり防止区域の指定に向けて地権者への具体的な働き掛けが行われている。

したがって、国土交通省は、土石流又は地すべりが発生しているなど災害発生の危険性の高い箇所における土砂災害の予防に資する観点から、都道府県からの指定要望によるほか、必要に応じて自ら積極的に砂防指定地及び地すべり防止区域の指定を行う必要がある。

イ 警戒避難基準の設定

市町村長は、災害対策基本法第60条に基づき、災害から人の生命又は身体を保護するため必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。同法第42条において、市町村防災会議は、中央防災会議が作成した防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、その内容について毎年検討を加え、必要に応じてこれを修正しなければならないとされるとともに、市町村地域防災計画には、「災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難」等について事項別の計画を定めることとされている。

また、土砂災害防止法においては、都道府県知事により土砂災害警戒区域が指定された場合、関係する市町村防災会議は、それぞれの市町村地域防災計画において、当該土砂災害警戒区域ごとに土砂災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難その他警戒避難体制に関する事項を定めるとともに、市町村長がこれを関係住民に周知するよう努めることとされている。

現行の防災基本計画では、土砂災害に関して、「地方公共団体は、土砂災害等に対する警戒避難基準をあらかじめ設定するよう努力するものとする。国は、この基準が設定されるよう、指導及び必要な助言を行うものとする」と定められている。これに関連して「土砂災害対策推進要綱」(昭和63年3月15日付け中央防災会議決定)では、土砂災害に対し迅速、適切に対処し、被害の発生を防止又は被害を軽減する観点から、危険性を早期に判断して予警報の発表を

行う体制を整備するため、地域の特性を考慮した警戒又は避難を行うべき基準の設定を推進事項の一つとして掲げている。国土交通省においても、毎年度「出水対策について」と題する通知を同省河川局長から都道府県知事あてに発出し(平成12年度については同年6月16日付け建設省河災発第9-2号)、土石流危険渓流、地すべり危険箇所及び急傾斜地崩壊危険箇所の危険地区ごとに警戒避難基準の設定を推進すること等を要請している。これを受けて、都道府県の中には、管轄する市町村の参考に供するため、警戒避難の参考となる基準を設定しているところもある。

また、平成12年4月の中央防災会議関係局員会議の提言「豪雨災害対策のための情報提供の推進について」では、警戒避難基準の信頼性を確保するため、災害の発生に対応して、警戒避難基準の適否を検証し、必要に応じて見直すことが重要であるとしている。

他方、平成13年5月に内閣府が公表した「豪雨災害対策のための情報提供に関するアンケート調査」(12年9月の東海豪雨災害を契機として、総合的な土砂災害対策の推進のため全国の市区町村を対象に12年12月に実施)の結果によると、土砂災害に係る避難勧告の定量的な発令基準を全域で導入している市区町村は2割弱と少ない。このような実態を踏まえ、中央防災会議は、「出水期における防災態勢の強化について」(平成13年5月31日付け中防災第11号中央防災会議会長通知)において、土砂災害の警戒避難体制の基準となる指標の設定を促進するよう、都道府県を通じて市町村防災会議への周知を要請している。

さらに、災害対策基本法第8条第2項において、国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、i)災害及び災害の防止に関する科学研究とその成果の実現に関する事項、ii)災害の予報及び警報の改善に関する事項の実施に努めなければならないとされている。関係省庁の担当課長で構成する土砂災害対策推進連絡会議による「土砂災害対策の総合的な推進について」(昭和63年3月)及び「土砂災害対策推進連絡会議重点申し合わせ事項」(平成6年4月)においても、市町村において地域の特性を考慮して警戒・避難を行うべき具体的基準が設定されるよう、国及び都道府県は、土砂災害予測、危険度評価等の研究開発の成果等、最新の知見を踏まえて、市町村に対して指導及び必要な助言を行うものとされている。

避難勧告を行う時機に関しては、総務省(消防庁)が、毎年度「風水害対策の強化について(通知)」と題する通知を同庁防災課長から都道府県防災主管課長あてに発出し(平成12年度については同年5月30日付け消防災第56号)、その中で、危険が切迫する前に十分な余裕をもって避難の勧告・指示等を行うため、降雨量等に応じた避難勧告等を行う場合の基準設定の具体化を都道府県及び市町村に対して要請している。

警戒避難を行うべき基準が抽象的に定められている場合には、実際に避難勧告等を発するに当たってその都度判断者の高度な防災知識が要求され、判断に時間を要することとなり、特に集中豪雨のように短時間に事態が急展開する場合には、避難勧告等を発する時機を逸することともなりかねない。そうした事態を避け、できるだけ時間的な余裕をもって客観的な判断に基づいた避難勧告等を行うためには、事前に降雨量等に基づく具体的な判断基準が設定されていることが必要となる。

なお、広島市では、平成11年6月の豪雨に際して、避難勧告を発する時機を逸したことが被害拡大の一因となったとの反省を踏まえ、県の土砂災害発生監視システムに基づく避難基準雨量超過情報に従って自動的に避難勧告を发出するよう、同市の地域防災計画を12年度に修正している。

また、災害による人的被害を最小限にとどめるためには、災害現場の近くにいる住民と行政とが連携を取り合い、災害に関する情報を住民から入手するとともに、避難のための指示等が発せられた際にその情報をできるだけ早く地域住民に伝達することが極めて重要である。こうした観点から、市町村では、地域における防災関連情報の伝達手段としての防災行政無線の整備等に取り

組んでいる。また、このほかに有線放送、コミュニティ放送等も有効であると考えられている。

今回、24都道府県及び47市(東京都の特別区を含む。以下本項において同じ。)における土石流災害に係る警戒避難基準の設定状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

- 1) 土石流災害について、国土交通省は、「土石流危険渓流周辺における警戒避難基準の設定について」(昭和59年6月20日付け建設省河砂発第45号河川局砂防課長通知)において、土石流災害に関する警報の発令と避難指示のための降雨量設定指針(案)を都道府県に示して、市町村に対する警戒避難基準の設定の指導を要請している。

調査した47市中土石流危険渓流を有するのは38市で、このうち土石流を対象に降雨量による警戒避難基準を設定しているのは14市(37パーセント)である。残る24市中6市において過去10年間(平成2年から11年まで。以下本項において同じ。)に現に土石流による災害が発生しているが、このうち1市については、都道府県段階でも降雨量による警戒避難の参考基準が設定されていない。

また、土石流危険渓流を有していない9市のうち1市において、過去10年間に現に土石流による災害が発生しているが、当該市では、都道府県段階でも降雨量による参考基準が設定されていない。

- 2) 地すべりについて、国土交通省は、「総合的な土砂災害対策について」(平成5年3月24日付け総合土砂災害対策検討会提言)を受けて、降雨量及び地表変位量を総合的に評価する「地すべりの警戒・避難システム(案)」を都道府県を通じて市町村に示し、斜面の微小な移動を感知する簡易伸縮計の利用と合わせて、同システム(案)を地すべり発生危険性の高い箇所への巡回行動の目安として利用することを要請している。地すべりは、ほとんどの都道府県内で発生し大きな被害をもたらしているが、同提言では、現時点では降雨量を警戒避難基準として適用することは困難であるとしている。

調査した47市中地すべり危険箇所又は地すべり危険地区を有するのは33市で、このうち地すべりを対象に降雨量による警戒避難基準を設定している市は皆無である。この33市中12市において過去10年間に現に地すべりによる災害が発生しているが、このうち9市については、都道府県段階でも警戒避難の参考基準が設定されていない。

また、地すべり危険箇所、地すべり危険地区のどちらも有していない14市のうち3市において過去10年間に現に地すべり災害が発生しているが、これら3市については、都道府県段階でも参考基準が設定されていない。

- 3) がけ崩れについて、総務省(消防庁)は、「急傾斜地崩壊危険区域における災害防止に関し市町村地域防災計画に定める事項について」(昭和44年8月20日付け消防防第328号防災救急課長通達)において「警戒態勢をとる場合の基準雨量例」を示し、それを参考として地域の特性を加味した警戒態勢実施基準をあらかじめ定めておくよう市町村に要請している。

また、国土交通省は、上記2)の「総合的な土砂災害対策について」において、がけ崩れに対する警戒・避難基準雨量の設定手法(案)を都道府県に示しているが、これは集中的に発生するがけ崩れに対応するもので、散発的に発生するがけ崩れに対応する設定手法は今後の検討課題とされている。

調査した47市中急傾斜地崩壊危険箇所を有する44市で、このうちがけ崩れに係る降雨量による警戒避難基準を設定しているのは12市(27パーセント)である。残る32市中8市において過去10年間に現にがけ崩れによる災害が発生しているが、このうち6市については、都道府県段階でも降雨量による警戒避難の参考基準が設定されていない。

- 4) 上記1)から3)までに述べたとおり、国は、土石流災害に関する警報の発令と避難のための降雨量設定指針(案)、簡易伸縮計の利用と合わせた地すべりの警戒・避難システム(案)及びがけ崩れの警戒・避難基準雨量の設定

手法(案)を提示しているが、調査した47市中次の2条件の両方に該当する市から、警戒避難基準を設定していない理由を聴取した。

- i) 土砂災害の発生するおそれのある箇所を1か所以上有しているか又は過去10年間に現に土砂災害が発生していること。
- ii) 土砂災害についての警戒避難基準を設定していない市(警戒避難基準の設定を予定しているか又は作業中であるとする2市(土石流については3市)を除く。)であること。

この結果によると、土石流については22市中15市が、地すべりについては34市中21市が、また、がけ崩れについては30市中17市が、それぞれの土砂災害の発生メカニズムが複雑であることや、基準設定のノウハウを有していないことを理由として挙げており、警戒避難基準を設定するために、より具体的な設定手法が国から提示されることを要望する意見がみられる。

したがって、内閣府、総務省(消防庁)及び国土交通省は、市町村における土砂災害に係る警戒避難基準の設定と改善を促進する観点から、関係行政機関相互間や都道府県との連携・協力を図りつつ、次の措置を講ずる必要がある。

- 1) 内閣府は、防災対策の総合的かつ円滑な推進を図る立場から、警戒避難基準の設定状況や設定されている警戒避難基準を調査し、警戒避難基準に盛り込むべき要件、その設定に必要な調査・検討事項、設定後の問題点等について整理し、その結果を公表すること。
- 2) 総務省(消防庁)及び国土交通省は、土砂災害予測、危険度評価の研究開発の推進等警戒避難基準の設定に必要な手法の研究・開発をより一層推進するとともに、警戒避難基準の具体的な設定方法について整理し、公表すること。

2 災害復旧事業の実施 公共土木施設災害復旧事業

自然災害による施設関係等被害額(政府及び政府関係機関等が施策として災害復旧等に関与しているもの)は、平成8年から11年までの4か年の年当たり平均で9,735億円であるが、このうち豪雨及び台風によるものが8,038億円とその83パーセントを占めている。

これらの施設等が自然災害による被害を受けた場合、当該施設等の管理者が復旧事業を行うこととなるが、地方公共団体が実施する一定の要件に該当する災害復旧事業については、国がその事業費の一部を負担又は補助する制度が設けられている。こうした災害復旧事業に対する国庫負担又は国庫補助の制度については、河川、道路、砂防設備等の公共土木施設を対象とする公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法(昭和26年法律第97号。以下「負担法」という。)と農地、農業用施設、林業用施設、漁業用施設等の農林水産業施設を対象とする農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律(昭和25年法律第169号)が二大根幹法となっている。被害額でみると、上記の9,735億円のうち、公共土木施設関係及び農林水産業関係が全体の95パーセントを占めている。

このうち市街地及び住宅地を中心とする豪雨による災害に関連が深いのは、負担法が対象とする公共土木施設である。平成8年から11年までの4か年の平均被害額でみると、その公共土木施設に係る被害額のうち、国土交通省河川局の所管する復旧事業に係るものが91パーセントを占めている。

以上の状況を踏まえ、今回、負担法に基づく公共土木施設災害復旧事業のうち国土交通省河川局の所管分について、その実施状況を調査した。

(1) 査定における事業効果の的確な把握

負担法は、公共土木施設の災害復旧事業費について、地方公共団体の財政力に適應するように国の負担を定めて、災害の速やかな復旧を図り、もって公共

の福祉を確保することを目的とし、国が災害復旧事業の事業費(工事費及び事務費)の一部を負担(負担率は3分の2以上)することを定めている。また、国庫負担の適正な執行と厳格な運用を図る観点から、国が事業費の一部を負担する災害復旧事業の範囲を定めるとともに、適用除外規定を設けて国庫負担の対象とする事業を限定している。すなわち、負担法が対象とする災害復旧事業は、同法第2条において、暴風、洪水等異常な天然現象により生じた災害によって復旧の必要性を生じたものとされるとともに、同法第6条において、一箇所の工事の費用が一定額(都道府県又は指定市の場合は120万円、その他の市町村の場合は60万円)に満たないもの、工事の費用に比してその効果の著しく小さいもの、維持工事とみべきもの等が国庫負担の対象から除外されている。

負担法に基づき国がその費用の一部を負担する災害復旧事業の事業費は、同法第7条において、「地方公共団体の提出する資料、実地調査の結果等を勘案して主務大臣が決定する」とされている。

このうち、まず「地方公共団体の提出する資料」については、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法施行令(昭和26年政令第107号。以下「負担法施行令」という。)第6条第1項において、地方公共団体の長は、災害復旧事業費の決定を受けようとするときは、災害復旧事業の目論見書及び設計書を添付して、主務大臣に国庫負担申請をしなければならないとされている。

地方公共団体が提出する目論見書及び設計書については、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法施行規則(平成12年運輸省・建設省令第14号。以下「負担法施行規則」という。)により様式が定められている。このうち目論見書については、河川等名、位置、申請額、設計概要、経済効果、異常気象等を記載事項として、地方公共団体単位で一連の工事について一覧表の形で作成することとされている。

次に、「実地調査」については、災害復旧事業の有する緊急性にかんがみ、通常の補助金等事務とは異なり、現地において国土交通大臣の命ずる職員(災害査定官)と財務大臣の命ずる職員(立会官)が協議の上その場で工事費を決定する方式が採られている。

公共土木施設災害復旧事業について国が負担する国庫負担額は約2,596億円(平成11年災(注)旧建設省所管分)となっている。上記のとおり、主務大臣による災害復旧事業の事業費の決定は、地方公共団体が提出する目論見書等の資料及び実地調査によって行われることから、当該災害復旧事業が異常な天然現象による災害に起因するもの及び負担法の適用除外規定に該当しない事業であることの判定を的確に行い、災害復旧事業の事業費を適切に決定するためには、目論見書等の記載に正確さが確保されるとともに、実地調査が公正、透明かつ厳正な形で行われることが求められる。

(注)「年災」とは、災害復旧事業における事業年度を示し、例えば「平成11年災」とは、平成11年の1月1日から12月31日までの間に発生した災害についての災害復旧事業を指す。

公共土木施設災害復旧事業査定方針(昭和32年7月15日付け建河発第351号建設省河川局長通知。以下「査定方針」という。)では、「災害復旧事業の査定は、負担法、負担法施行令、負担法施行規則及び公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法事務取扱要綱(昭和31年建設省発河第114号)に定めるもののほか、この査定方針によって行うものとする」とされている。国土交通大臣の命ずる職員が行う災害復旧事業の査定は、地方公共団体の提出する資料の審査及び実地調査の方法を含めて査定方針に従って行われることとされており、査定方針は、公共土木施設災害復旧事業の事業費の決定に係る手続や方針を定めたものとして都道府県及び指定市にも通知されている。

今回、負担法対象事業に係る「工事の費用に比してその効果の著しく小さいもの」の判定に関して、地方公共団体が提出する目論見書への記載状況及び実地調査の実施状況等について調査した結果、次のような状況がみられた。

- 1) 負担法による災害復旧の国庫負担事業については、平成9年から11年までの3か年の年当たり平均で4万2,215件の事業申請があり、査定の結果年当た

り平均271件が欠格又は失格となっている。こうした欠格・失格となったもののうち「工事の費用に比してその効果の著しく小さいもの」として適用除外(欠格)とされているものは、平成10年災で1件、11年災で3件みられる。

(i)国土交通省は、災害復旧事業は被災施設の従前の効用を回復するため実施するものであり、基本的には施設そのものの必要性・効果については被災を受けたことにより変わるものではないとしつつ、この「工事の費用に比してその効果の著しく小さいもの」の判定については、目論見書等の記載内容の書類審査に加え、現地での実地調査において、被災施設が従前に発揮していた効用、周辺施設の状況、被災施設を放置した場合の影響等を十分に考慮し、直接的な経済効果、間接効果、公共の利害等を勘案し総合的に行っているとしている。また、判断が難しい場合においては、必要に応じ目論見書記載の数量を貨幣換算して判定を行うとしている。

しかしながら、災害復旧事業の査定の方針を災害査定官に指示するとともに地方公共団体を含む関係者にも示している現行の査定方針には、目論見書の経済効果欄への記載方法等についての定めはあるものの、実地調査の手法や考え方については記載がなく、実地調査において、直接の経済効果に加え、間接効果、公共の利害等を総合的に判断して「工事の費用に比してその効果の著しく小さいもの」を判定するといった方針は示されていない。

他方、財務省の立会官については、「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第7条の規定に基づく検査立会に関する件」(昭和26年10月22日付け蔵計第2452号)において、「災害復旧事業の検査に当たっては、関係法令の規定を遵守するのは勿論であるが、経済効果、公共の利害等の諸条件を十分に勘案して、厳正、適正な決定を行うものとし、いやしくも国費の濫費に流れることのないよう留意すること」とされている。

(ii)査定方針においては、対象事業のうち河川又は海岸に係る災害復旧事業について、「経済効果算定基準」(住家、農作物等の被害種類別に経済効果を算定するための単価を定めたもの)を定めており、災害復旧事業の経済効果を同算定基準により算定し、「復旧によって得られる効果と復旧に要する費用を比較検討して」事業を採択する旨を定めている。

しかしながら、この経済効果算定基準の単価については、昭和32年に査定方針が定められて以降40年以上もの間見直しが行われておらず、現在の社会経済の実態からかけ離れたものとなっている。

2) 査定方針においては、地方公共団体が目論見書に経済効果を記載するための「経済効果記載要領」を定めており、同要領に従って地方公共団体が記載した内容に基づき、当該工事の経済効果を把握することとされている。

「経済効果記載要領」では、「被災施設の復旧による直接の経済効果の対象範囲に含まれることとなる住家、公共建物、田、畑、山林等の数量を記載すること。なお、上下流の川なり維持のための護岸、砂防等のように間接効果を主とする場合は、「川なり維持」、「砂防」等と記載すること」とするとともに、記載要領に従って「正確に記載する」ことを求めている。

しかしながら、平成9年から11年までの間に採択された全国計12万5,504件の事業のうち、1,140件(24都道府県及び38市に係る事業から抽出)について目論見書の経済効果欄への記載状況をみたところ、経済効果欄に何ら記載がないものが12件(1市)みられた。また、複数ある被災箇所の経済効果欄への記載が一律になっているものが7件(2市)みられた。

したがって、国土交通省は、公共土木施設の災害復旧事業費の決定に関して、事業の効果を的確に把握するとともにその客観性及び透明性を確保する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- 1) 査定方針において災害復旧事業の効果の判定に係る方針を明確にするとともに、経済効果算定基準を改定すること。
- 2) 目論見書の経済効果欄への的確な記載について地方公共団体を指導する

こと。

(2) 成功認定事務の効率的実施

地方公共団体は、負担法第10条において、国から負担金の交付を受けて災害復旧事業を施行したときは、遅滞なく、その事業費を精算して主務大臣の成功認定を受けなければならないこととされている。

成功認定は、災害復旧事業が法令等に定められたとおり執行されその目的を達成したかどうかを検査し、最終的な精算事業費に対する国の負担金を認定する行為である。成功認定に関する検査は、「公共土木施設災害復旧事業成功認定の取扱いについて」(昭和49年12月24日付け建設省河防発第159号建設省河川局長通知)に基づき、災害復旧事業の事業費(工事費及び事務費)の経理及び工事の出来高について、工事施行箇所の実地検査及び書類(決定設計書、実施設計書、請負契約書、決算書等)の審査により行うこととされている。

都道府県又は指定市が実施した災害復旧事業の成功認定は国が実施するが、市町村(指定市を除く。以下本項において同じ。)が実施した災害復旧事業の成功認定は、負担法第13条の委任規定に基づいて都道府県知事が実施している。

市町村が実施する災害復旧事業について都道府県知事が行う出来高検査については、原則としてすべての工事について実地により行うこととされている。

また、実地検査は、当該工事に係る施設の位置等及び当該工事に使用した材料の形状等について実測して行うものであるが、実測することが著しく困難な場合においては、写真その他の資料により検査を行うことができるとされている。

今回、平成12年度に都道府県知事が行った市町村の災害復旧事業の成功認定に係る実地検査の実施状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

- 1) 調査した24都道府県中すべての工事について実地検査を行っているのは4都道府県のみであり、残る20都道府県のうち、19都道府県では対象工事の一部について実地検査を行っていない。また、当該年度において対象工事について実地検査を全く行っていない1都道府県では、大規模災害が発生してその対応のために実地検査体制がとれなかったものとしている。
- 2) 実地検査の一部を行っていない19都道府県が挙げる理由(複数回答あり)をみると、積雪により成功認定時に現場状況を確認できなかった箇所があるとするものが2都道府県あり、また、成功認定事務の実施体制上全工事について実地検査を行うことは困難であることを挙げるものが9都道府県ある。
また、これら19都道府県のうち、実地検査を行う基準について回答があった6都道府県では、対象箇所数等を考慮し、特殊な工法を採用している工事、工事金額の大きな工事等について実地検査を行っているとしている。
- 3) 上記2)の19都道府県について、実地検査に代わり得る代替確認措置等の実施状況をみると、市町村が行う災害復旧事業の個々の工事について、工事完了の都度都道府県の職員が実測して又は工事竣工検査に都道府県職員が立ち会うことにより、成功認定とは異なる機会に工事の出来高を確認しているものが6都道府県ある。また、写真等の資料によって出来高を確認することが可能な箇所もあるとするものが9都道府県ある。

したがって、国土交通省は、市町村が実施した災害復旧事業について都道府県が行う成功認定事務の適正かつ効率的な実施を図る観点から、これらの工事の出来高検査について、都道府県が実地検査を行う範囲や、実地検査を行う必要がないと認められる一定の場合に実地検査の省略が可能であるとする旨等を実施基準に明確に定め、成功認定事務の簡素化を図る必要がある。