

今こそ“事前防災”で土砂災害防止の仕組みを

明治大学 危機管理研究センター 特任教授 中 林 一 樹

荒ぶる地球

阪神・淡路大震災（1995）を変曲点に、21世紀の日本では自然災害が活発化している。毎年のように地震災害が発生し、未曾有の東日本大震災にも遭遇した。地球温暖化のためか、台風も大型化して多発し、竜巻災害や時間100ミリを超える超豪雨災害も頻発している。火山も噴火し、木曾御嶽山では60人もの犠牲者となった。

犠牲を減らす、命を守る最後の手段は、津波も風水害も火山災害も、危機からの退避“緊急避難”である。だが、避難対策は高齢時代にふさわしい取り組みなのか。

拡大する犠牲者

深夜に発生する災害は犠牲者が多い。避難が困難なためである。阪神・淡路大震災も暗闇の中であった。2013年の伊豆大島でも、2014年の広島でも、寝静まった深夜の超豪雨が土石流を引き起こし、多くの高齢者が犠牲になった。災害の犠牲者を減らすために、広島土石流災害の後には、警戒区域の指定を急ぎ、住民に地域の危険性を喚起し、迅速な避難行動をとるようにしようと、土砂災害防止法の改定が進められている。しかし、そこには大きな落とし穴があるのではないか。

土砂災害対策の系譜

国土の7割を中山間地域が占めている日本では、

古来、治山治水の基本は水害対策であり、土石災害への取り組みであった。崩れやすい場所を農地に、安定した場所には集落を配置してきた。だが、戦後の人口急増と経済開発に伴う都市化の急伸は、都市地域にも土砂災害を多発させた。昭和30年代には、都市近郊の丘陵地にも宅地開発が進展し、土砂の崩壊しやすい場所に人間が近づいて行った。その結果、1958年「地すべり等防止法」が制定され、「地すべり防止区域」が指定できるようになった。1961年制定の「宅地造成等規制法」では、宅地造成に伴い災害発生の恐れがある地区を「宅地造成規制区域」に指定して宅地開発を許可制にし、既成市街地では「宅地造成防災区域」に指定して安全確保の改善工事を推進してきた。さらに、大都市圏の宅地化の波は近郊の丘陵等の急傾斜地（がけ地）にまで押し寄せ、1969年「急傾斜地災害防止法」が制定され、近傍の人家が被災する恐れのある地区を「急傾斜地崩壊危険区域」に指定し、がけ地の改善を推進したのである。そして、1999年に広島で発生した土石流災害では24人が犠牲になり、これを契機に総合的な土砂災害対策としての「土砂災害防止法」が制定され、知事が指定する「土砂災害警戒区域」では土砂災害防止対策を計画的に推進することになった。しかしその15年後、広島市を襲った超豪雨は大規模な土石流を引き起こし、74人を犠牲にしたのである。

後出しジャンケンの『事後防災』

戦後の日本の土砂災害防止の制度展開とは何で

あったのか。その法理構造は、超豪雨によって傾斜地崩壊や土石流があってもそれは“自然現象”であるが、人家がその地域に建てられると、被災という“危険”が顕在化したので対策を進める『事後防災』なのである。自然現象としての地すべりが発生する可能性のある地域を指定してその影響範囲には人家の建設や公共施設を立地させない『事前防災』の発想ではない。

地すべり防止法では、下流の人家や公共施設の被災という地すべりがもたらす被害、つまり“危険”が生じた後に「地すべり防止区域」を指定する。宅地造成等規制法も、宅地開発を前提とする取り組みである。急傾斜地災害防止法も、急傾斜地の崩壊が人家を破壊する前に、崩壊の可能性がある地域への人家の立地を規制する『事前防災』の発想ではなく、急傾斜地の上部や下部に人家が建設され、崩壊による人家や人命の被災という“危険”が確実にってから急傾斜地崩壊危険区域に指定し、がけの安全工事を進める事後防災の仕組みである。そして、土砂災害防止法も同じ法理構造である。降雨によって土石が流動し崩壊しても、そこに人家がなく被災者がいなければ危険ではない。自然現象である。しかし、近傍に人家が建設され、土石流や土砂崩壊が人家を襲い人命を奪うという“危険”な状況になると土砂災害警戒区域に指定し、対策に取り組む『事後防災』の仕組みである。

『事後防災』としての避難対策は、ひたすら避難して「命を守る」ことができれば直接死を避けることができるかもしれない。しかし避難対策は、国民にとって最大の財産であり生活の場である住宅の被災には無力である。そして、命をひろっても日常の生活の場を失うと、多くの高齢者は関連死の危機に直面する。

広島土砂災害の後の法改正の論議も『事後防災』の枠を超えていない。現状では、いづれも近傍に人家が5軒程度以上存在することが指定の条件で、急傾斜地崩壊危険個所の指定が525,307カ

所だが、土砂災害危険区域の指定は354,769カ所である。さらに、すでに人家が建ち並び“危険”な地区の警戒区域への指定を急ぎ、“警戒が必要なほど危険な地区である”ことを住民に認識してもらい、状況に応じて素早く避難してもらおうという強化方向である。区域の指定には居住者の同意を得ねばならないが、それは容易ではない。なぜか。

事後防災の隘路

日本は人口減少・高齢時代に突入している。民生費の増大が確実だが、家族による介護にも限界がある。すると、多くの高齢者には、30年前に取得した我が家が自分の老後を支える基盤である。いずれは自宅を処分し、特養などの介護施設で余生を、と考える人々にとって、警戒区域の指定による不動産価格の低下は、人生設計の最後のステージとして到底受け入れられない。高齢者にとって、絶対に勝てない『後出しジャンケン』はできないのである。余生の経費を確保するには、警戒区域の指定を拒否するしかない。

さらに「土石災害特別警戒区域」が指定されると「建築物の移転等」も勧告される。「後出しジャンケン」だが容認し、移転勧告を受け入れて移転し、緑が多く、自然環境に富んだところで残りの余生を過ごしたい人は、どこに移転すればいいのか。安全な場所とは、予防区域にも危険個所にも警戒区域や特別警戒区域にも指定されていない場所こそが安全な場所ではないか。そう考えても何の不思議もない。ところが、その場所に人家が5軒以上建った時に“実はそこは裏山からの土石流が危惧される「土砂災害警戒区域」に指定したい”と行政から申し入れられる。その瞬間、再び『後出しジャンケン』で負けるのである。これが、現在の都市を作ってきた我が国の土砂災害対策の法理構造なのである。

事前防災こそが成熟社会を築く

人口減少・高齢時代の成熟社会には、何世代も使いまわせる「安全・安心のストック」の確保が求められる。そのためには、より安全・安心な場所に良質なストックを増やしていく『事前防災』の仕組みを構築しなければならない。それには、少なくとも市街化区域内では、人家が建てられる前に“土砂災害注意箇所（仮）”を指定し、どこが脆弱でどこが安全なのかを明示し、国民が自ら判断し、無駄な投資を避けられねばならない。既成市街地では事後防災を充実して安全確保を図る

のであるが、新たなストック形成を安全に導く『事前防災』を確実に進め、安全・安心を拡大させていく仕組みである。東日本大震災の復興では大きな犠牲の後に、深夜に津波が発生しても避難しなくてよい安全な生活を住宅の高台移転で獲得しようとしている。再び大きな犠牲の後に“災害復興”として安全を確保することを繰り返してはいけない。事前防災として、いわば事前に災害復興で目指すことになる安全を確保していく、そんな取り組みが必要となっている。そのような“事前復興”の取り組みこそ成熟社会にふさわしい。