

# 砂防部にいたときのこと

枝川真弓\*

私が法規担当として、砂防部砂防課及び砂防計画課に在籍しておりましたのは、1999年4月から2001年3月までの2年間のことでした。それまで、建設業行政、開発援助、河川行政にかかる広報、沖縄振興開発、都市計画などは経験してきましたが、「砂防」は初めての経験。ほんのわずかに「砂防」に関わったのは、ごく若い頃、松下忠洋先生に小石川の幸田文さんのお宅に連れて行っていただき（どうしてそのようなことになったのかは定かではありませんが）、『崩れ』についてお話をうかがったこと、河川局で広報を担当していた頃、雲仙普賢岳が噴火していて、国としての対応状況について砂防部の方とマスコミに説明したことだけでした。

しかし、砂防部に在籍していた2年間、広島県における土砂災害、それに端を発した土砂災害防止法の制定、蒲原沢土石流災害の裁判、有珠山の噴火、省庁再編などいろいろな経験を積むことができました。また、桜島や新潟県の松之山を中心とした地滑り地帯に出張に行ったことも懐かしく思い出されます。特に、地滑り地帯は、低い山並みとそれ伝いに走る道路、棚田、同じ景色がずっと続いていたこと、今でも滑っていること、昔の地滑りによる被害の痕跡がはっきりと残っていたことなどが印象に残っています。幸い良き上司、同僚に恵まれ、楽しくかつ有意義な仕事をする事ができたと思っています。

以下、そのとき感じたこと議論したことを思い出すままに書いてみたいと思います。砂防部を離れて4年近くなりましたので、正確さに欠けるところもあろうかと思いますが、そこはご容赦を。

## 1 土砂災害防止法のこと

1999年6月28日、広島市、呉市は、土石流やがけ崩れにより甚大な被害を受けました。災害対応で周囲が忙しそうにしている中、私は、着任早々で、砂防部の仕事がどのようなものか全く理解しておりませんでした。ところが、7月に砂防協会の唐沢会長（当時）のお供をして、広島市や呉市の被災地に行って、市街地開発の現状と災害直後のすさまじい状況を目の当たりにしたり、「法的措置も含めて検討すべし」という当時の小淵総理の指示を受けての様々な省内、部内の検討、議論に参加することにより、だんだんと土砂災害についての認識を深めていきました。

私は、砂防課（砂防計画課）におりましたので、主に「土石流」について取り組みました。そのときの議論の中で興味深かったものをいくつか挙げてみます。

### (1) イエローゾーン、レッドゾーンの意義

新しく制定しようとする法律は、もっぱら災害により被害を受ける地域を特定し、そこにおいて開発行為を規制しようとするもので、既存の砂防3法による事業を実施する地域である災害の発生源としての地域とは異なる概念の地域の特定をしなければなりませんでした。

地すべり法や急傾斜地法の場合は、事業地としての地域指定の範囲、趣旨が法令上、比較的是っきりとしています。砂防法の「砂防指定地」は、「砂防設備を整備するため」または「治水上砂防のため」指定されますので、行為制限が必要だと判断すれば、事業地でも、山の中でも、溪流が流下する扇状地でもどこでも指定できるのです。まして、制限する行為は、開発行為も含めて全ての行為が対象になりますし、禁止もできます。

\* 国土交通省大臣官房官庁営繕部管理課営繕企画官

新法を作ってレッドゾーンを定めて行為制限をする必要もないという意見もありましたが、この場面では、砂防法をいわゆる「事業法」と位置づけ、砂防指定地は土石流など土砂災害の発生源対策のための土地として指定するもので、新法によるイエローゾーン、レッドゾーンは、もっぱら被害を受ける区域、ひとたび土石流が起きればそこに存在する国民の生命または身体を損なうおそれのある区域で、開発行為の制限や警戒避難体制の構築などソフト対策を講じる必要がある区域であると概念整理をしました。

## (2) 被害の範囲と力が想定される土石流

土砂災害防止法では、「土石流」を「山腹が崩壊して生じた土石等又は溪流の土石等が水と一体となって流下する自然現象」と定義しています。また、「土砂災害」を「急傾斜地の崩壊、土石流又は地滑りを発生原因として国民の生命又は身体に生ずる被害」と定義しています。

この法律の「土石流」とは、どのような土石流か？ そう、いつ発生するかわからないが、発生すれば、扇頂より上の部分（流域面積は5平方キロメートル以下のものと限定）の土地の表層に堆積した土石等が水によって運ばれて下流に到達する範囲、及び土石流が建築物に到達するときの力が土石等の量と土地の勾配等によって計算できる土石流です。

つまり、山腹の深層が崩壊するような、または異常気象によって山全体が崩壊するような予見できない土石流は、この法律で定義した土石流ではありません。私は、この法律で対象とする土石流を、勝手に「正しい」とか「お行儀の良い」土石流と呼んでおりました。

## (3) フェイル・セイフ

では、レッドゾーンの中で、土石流からどうやって、生命、身体の安全を守るのか？ ところで、この法律の保護するものは、生命と身体であって財産ではないので、家は壊れても、財産は失っても、最終的に生命、身体が土砂災害から保護されなければなりません。

新たな分譲住宅、災害弱者用施設などの開発行為については、山腹工、えん堤、床固といった施設をつくるか、当該許可を受けようとする開発区域外に土石流を流してしまうための設備を設置する（結果、レッドゾーンの範囲は変更されることになります）、居室を有する建築物を新築、改築する場合には、一定の対策工事を行う、それでも土砂災害の想定される地域で、住民等の生命、身体を守るという観点からは、万全ではないので、イエローゾーンの中では警戒避難体制を構築し、それにしがたがって逃げる。というように、土砂災害防止法は、この法律に書いてある全ての手段が機能して、土砂災害から国民の生命、身体の安全が守られるといういわゆるフェイル・セイフの仕組みになっているわけです。

## (4) エンテイさん

土砂災害防止法施行令第7条（対策工事等の計画の技術的基準）第4号に土石流の場合に設置する施設が列挙してありますが、その中に「えん堤」という項目があります。

ダムではなく、堰堤とするのが、この場合整備する施設にふさわしい名称であるという主張があり、施設名を「えん堤」、その技術的基準を「土石流により流下する土石等を堆積することにより溪床を安定する機能を有し、かつ、土圧、水圧、自重及び土石流により当該えん堤に作用する力に

よって損壊、転倒、滑動又は沈下をしない構造であること」としました。

個人的には、「ダム」と「堰堤」というのは、同じものだと思っていましたが、これまで砂防ダムと呼ばれていた砂防設備の構造をみても、土地改良法施行令に基幹的な土地改良施設として、「ダム及びため池（ダムにより流水を貯留するものに限る）」と「えん堤（ダムを除く）」と規定されていることから、「堰堤」が良いのか……？結果、たいした抵抗もなく、「堰堤」とすることになりました。

ところが、昭和56年10月に内閣法制局から発出された「法令における漢字使用等について」によれば、『「常用漢字表」の本表及び付表によるものとする』となっており、「堰」は、常用漢字表にないので、この施行令においても「堰堤」は、「えん堤」となっていました。しかし、同文書には、「固有名詞を対象とするものではない」と書かれていることから、「〇〇堰堤」という固有名詞は良……です。以後、砂防ダムはなくなったのでしょうか？

## 2 砂防指定地のこと

砂防部において、私の業務の一つに「砂防指定地」の指定の事務がありました。なんと言っても、「砂防指定地」の指定の事務は、ヒアリングを含めて手間のかかるものでした。「砂防法」という明治30年に制定された古い法律が何を指そうとしていたのか、よく理解できる事務でもありました。以下、砂防指定地の指定のお話。

### (1) 指定要件

砂防指定地、これは通称。砂防法には、「第2条 砂防設備ヲ要スル土地又ハ此ノ法律ニ依リ治

水上砂防ノ為禁止若ハ制限スヘキ土地ハ国土交通大臣之ヲ指定ス」と規定しています。まさに、国土交通大臣（内務大臣、建設大臣）が指定するのですが、具体的にどういう土地を指定すべきかという指定の要件が、砂防法には「砂防設備を要する」とか、「治水上砂防のため行為制限をする」とかしか書いてありません。したがって、事務的には、指定要綱を策定し、運用していました。

どのような土地が、砂防指定地になっているのか。古くは、村全域、大字全域などいわゆる面指定でしたが、その後は、溪流の兩岸（国有地）、または、砂防設備の周辺のみ（つまり、用地買収した範囲のみ）指定、最近では、流域全体を面的に指定するように指導していたらしいですが。そもそも、砂防法は、大臣が指定した一定の区域について砂防上治水のため、つまり下流のために行為を制限することを目的として制定された法律です。

したがって、大臣が自ら土地の範囲を決めるので、客観的な指定要件を必要としていなかったと思います。しかし、権利義務関係を明確にする要請が強い現状においては、行為の制限の程度との関係だとは思いますが、行為制限される土地の範囲は、どうして下流のために当該土地で行為制限が必要なのかを、法令上、合理的に説明できる範囲であることが望ましいと考えます。

### (2) 指定の区域を明示する方法

地すべり法や急傾斜地法、土砂災害防止法においては、区域を明示する方法として、①市町村、大字、小字および地番、②一定の地物、施設、工作物またはこれらからの距離および方向、③平面図などとなっていますが、これも、砂防法には、法令上規定がありません。したがって、通達で指導していました。

新たに指定しようとする土地が、既指定地に隣接している場合など、地名が変更されている、標柱の表示が曖昧でしかもすでに標柱が失われている、昔の地図がないなどにより従前の指定地の範囲がわからないものがたくさんありました。もちろんダブって指定するのは行政の効率からいって望ましいことではありませんが、指定していたつもりでも指定していなかったという事態だけは避けたいと思いました。

今後指定する土地については、標柱に座標値を持たせるとともに、地形図上指定する範囲を明示することが良いのではないかと思います。しかし、既指定地については、事業地でもない限り、人手も費用もかかり、なかなか大変な作業であろうかとも思います。

### (3) 指定の解除について

砂防指定地の解除と簡単に言いますが、砂防法には指定地の解除に関する条文は存在しません。指定要件が明示されていないので、その条件に満たないものは解除するという機械的な運用はできません。結果、砂防指定地の解除は、慎重にならざるを得ないという事態になります。

古い指定地で、市町村や大字で指定されていて、その後、山がすべて削りとられ、平坦な土地になり、宅地開発されたところなど、速やかに解除すべきなのですが、現在の住所と大昔の字名との対比が困難で、どこを解除してどこを残すのか特定するのに時間がかかるなどという問題点が多々ありました。

こうした場合は、いったん旧番地ですべて解除し、同時に必要なところだけ、指定するといったことも可能ではないかと思うのですが、また、山の上の部分だけ削って開発する場合など、従来の砂防設備は廃止するのですが、指定地を一部解除

するとともに新たな砂防設備が必要となる場合があります。こうした場合、新たな砂防設備は、原因者である開発者側が造る調節池等と兼用工作物になる場合が多いのですが、砂防法には、兼用工作物に関する法令上の規定がないので、協定を結んだりして、運用で措置したこともありました。ダムで水没する場合も然り。

やはり、行為制限という負担を住民にかけるわけですから、指定の時の論点に戻ってしまうのですが、なるべく必要でない土地については指定を解除していくべきだと思います。

### 3 最後に猫のこと

砂防課に勤務して、1年経過した頃のこと、確か4月の半ば。珍しく、当時中学生の娘から電話がかかってきました。「子猫が来た、車のエンジンルームに潜り込んでいた。保護したので、飼いたい。雌猫」とのこと。「え？ 子猫が来たんじゃないくて、持って帰ったんでしょが」。「まあ、しょうがないか」と、とりあえず黙認。そのとき、なぜか砂防課長（当時）席で何か打合せをしていたところでして、名前を付けようということになりました。砂防課長は、「小有珠ちゃん」。当時、有珠山が噴火しておりましたので、関係者の方には誠に不謹慎ではありますが。しかし、帰宅して、「小有珠ちゃん!!」と呼んでも振り向いてくれません。そこで、わが家の4番目の家族で、ラッキーキャットになって欲しいので、「クローバー」と改めて命名し、「クローバーちゃん!!」と呼ぶと、「にゃあ……」とお返事してくれました。お気に召したようです。彼女も現在4歳、ミックスですが、毛並みもよく、気が強いがレディです。毎年、わが家の年賀状に登場しております。そう、正式名称は「小有珠」というのです。通称は、「クローバー」。