

令和4年12月2日

嬉野市議会
議長 辻 浩一 様

総務企画常任委員会
委員長 宮崎 良平

総務企画常任委員会報告書

令和4年第3回嬉野市議会定例会において付託された下記事件の調査結果を、嬉野市議会
会議規則第107条の規定により報告する

付託事件名 「防災について」

調査の理由

近年全国的に異常気象での豪雨による災害が多くみられる。嬉野市においても令和2年、
令和3年と豪雨により被災している状況を鑑みながら、今後の防災・減災及び、被災した際
の生活再建も含め調査研究をおこなった。

調査日 令和4年11月14日 13:00~14:00 (国土交通省) 14:00~15:00 (内閣府)

調査場所 衆議院第二議員会館 718 会議室

対応者

国土交通省都市局 都市安全課 専門官 平澤 良輔氏
国土交通省水管理・国土保全局 砂防部保全課 課長補佐 後藤 健氏

内閣府政策統括官 (防災担当) 付参事官 (復旧・復興担当) 付参事官補佐 山下 秀昭氏
内閣府政策統括官 (防災担当) 付参事官 (被災者生活再建担当) 付参事官補佐

宮下 浩平氏

内閣府政策統括官 (防災担当) 付参事官 (被災者生活再建担当) 付主査 安東 和繁氏

調査の概要

土石流災害、土砂災害における国の政策

防災・減災及び被災者の生活再建に対する補助制度について

調査内容〈国土交通省〉

【盛土による土石流災害・土砂災害における国の対策】

・東日本大震災や熊本地震等を受け、国は「大規模盛土造成地の滑動崩落対策推進ガイドライン」を策定し、佐賀県においてもガイドラインに基づき大規模盛土造成地マップを災害の未然防止、被害の軽減を目的に作成されている。また令和3年に発生した熱海市伊豆山土石流災害を受け、全国の盛土による災害防止に向けた総点検が行われ、新たに盛土による災害の防止のため以下が事業化された。

〈宅地耐震化推進事業〉

〈盛土緊急対策事業〉

※令和3年度に実施した盛土による災害防止のための総点検を踏まえ、行為者等による是正措置を基本としつつ、地方公共団体が実施する安全把握のための詳細調査や盛土の撤去、擁壁設置等の対策工事に要する費用の一部を補助。

佐賀県においては390か所点検され、今すぐ大規模災害に繋がる盛土はないと検証されている。

【土石流災害・土砂災害・地すべり等における国の対策】

・通常砂防事業、火山砂防事業、地すべり対策事業、急傾斜地崩壊対策事業、災害関連緊急砂防事業、災害関連緊急地すべり対策事業、災害関連緊急急傾斜地崩壊対策事業、災害関連地域防災がけ崩れ対策事業、緊急自然災害防止対策事業

〈嬉野市における現在実施されている主な事業〉

通常砂防事業（平山川第一）・・・鹿島平山川溪流は嬉野市塩田町に位置し、保全対象として人家35戸、第二緊急輸送道路である主要地方道鹿島嬉野線および県道大木庭武雄線、要配慮者利用施設であるルンビニこども園を含む土石流危険溪流である。溪流の荒廃が見られ、河床には土砂が堆積しており近年の集中豪雨により土石流災害発生の危険性が懸念され、早急に対策を講じ人家等の保全を図るため事業化された。

災害関連緊急地すべり対策事業（大船地区）・・・令和3年8月14日に発生した地すべりに対し、佐賀県が災害関連地すべり対策事業を実施。

嬉野市不動山大船地区による地すべりで、保全対象は人家、塩田川、県道嬉野川棚線、主な工法は集水井工、吹付法枠工、鉄筋挿入工等。

災害関連地域防災がけ崩れ対策事業（美野地区）・・・令和3年8月14日に発生したがけ崩れに対し、嬉野市が災害関連地域防災がけ崩れ緊急地すべり対策事業実施中。塩田町美野地区で、人家2戸を保全対象とし、主に法面工となる。

※尚、令和3年7月の熱海市伊豆山土石流災害のような大規模及び二次災害の防止、地域の方の生活再建の支援が必要と判断される場合は国による直轄砂防災害関連事業にて対策工事が実施されている。

調査内容〈内閣府〉

【激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（激甚災害法）の概要】

著しく激甚である災害が発生した場合における、国による以下の措置を規定

1・地方公共団体に対する財政援助

① 地方公共団体が実施する事業への補助・補助立の嵩上げ

公共施設、公立学校、社会福祉施設等の災害復旧事業、農地・農林水産業共同利用施設事業、森林等の災害復旧事業、罹災者公営住宅の建設など

② 地方公共団体が経費の一部または全部を負担する事業への財政援助

社会福祉施設等の災害復旧事業、農地・農林水産業共同施設、森林等の災害復旧事業、事業協同組合等の施設の災害復旧事業など

2・被災者に対する特別の助成措置

① 私立学校施設の災害復旧事業に対する補助

② 農林水産業の資金融資・中小企業の借入保障の特例

※個人の住宅や工業・農業生産物、個人所有の農業用ビニールハウス等の被害は激甚災害法の対象外（各省庁の支援措置等に対応）

激甚災害法の適用

(1) 激甚災害及び適用措置の指定

・中央防災会議が定めた基準に基づき、政令で激甚災害と適用措置（19の措置のうち基準を満たすもの）を指定

・被災自治体の不安を払拭するため、政令制定前に「指定見込み」を公表

(2) 激甚災害の種類

① 激甚災害（本激）・・・地域を限定せず適用措置を指定

② 局地激甚災害（局激）・・・市町村単位で適用措置を指定

※激甚災害の措置は、いずれも一定以上の被害が生じた場合に適用され、その程度、範囲等は政令で定める基準に基づく。

激甚災害指定による適用される措置の概要

・公共土木施設災害復旧事業等、農地等の災害復旧事業等、農林水産業共同利用施設災害復

旧事業費、開拓者等の施設の災害復旧事業に対する補助、天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置の特例、森林組合等の行う堆積土砂の排除事業に対する補助、土地改良区等の行う湛水排除事業に対する補助、共同利用小型漁船の建造費の補助、森林災害復旧事業に対する補助、中小企業に関する特別の助成、事業協同組合等の施設の災害復旧事業に対する補助、公立社会教育施設災害復旧事業に対する補助、私立学校施設災害復旧事業に対する補助、感染症予防事業、母子及び父子並びに寡婦福祉法による国の貸付けの特例、水防資材費の補助の特例、罹災者公営住宅建設等事業、詳細外債に係る元利償還金の基準財政需要額への算入等、雇用保険法による求職者給付の支給に関する特例

【災害救助法の制度概要】

- (1) 災害救助法に基づく救助は、都道府県の行う「法定受託業務」である。
 - (2) 都道府県知事が適用基準に該当する市町村において現に救助を必要とする者に行う。
 - ① 災害により一定数以上の住家の滅失（全壊）が生じた場合
 - ② 多数の者に生命又は身体への危害が生じ継続的な救助が必要な場合等
 - (3) 災害が発生するおそれがある場合において、国に災害対策本部が設置され、その所管区域が告示されたときは、都道府県知事が、当該災害により被害を受けるおそれがあり、現に救助を必要とする者に救助を行うことができる。
- 一般基準・・・救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事等がこれを定める。
- 特別基準・・・一般基準では救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事等は内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、特別基準を定めることができる。

【被災者生活再建支援制度の概要】

- ・制度の対象となる自然災害・・・10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村等
- ① 住宅が全壊した世帯②住宅が半壊、又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯③災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯④住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難な世帯（大規模半壊世帯）⑤住宅が半壊し、相当規模の補修を行わなければ居住することが困難な世帯（中規模半壊世帯）
- ・被災者生活再建支援金支給までの手続き
- ①罹災証明書の交付（市町村）→②支援金支給申請（被災世帯）→③市区町村で受付、都道府県がとりまとめ、支援法人に送付→④被災世帯に支援金の給付（支援法人）→支援法人から国に補助申請→国から支援法人に補助金交付

委員会の意見

近年、多くみられる大規模災害の影響は個人の生命、財産、公共、民間、農林水産等、地

域社会において多岐に渡り、国においてもこれまでの災害の教訓を活かしながら、災害対策基本法においては毎年改定が行われ、様々な災害の形態に対応できるよう対策を講じており、事業の幅が広がっている。特に防災・減災の補助事業においては新たに整備された事業等も含まれることから、市としても今後の国の動きを敏感に察知し、防災・減災に向け推進していくことに努めていくべきだと感じた。

また、災害救助法においては特別法であり、あらゆる災害において最適なものとなるよう整備が進められているものの、「都道府県は国の責任において、法的受託事務として救助を行う」とされている。特別法が一般法より優先されるとされており、国の責任と役割が不明確である。災害対策基本法にしっかり規定し、基本法として位置付け検討していくべきだと感じた。

令和3年熱海市伊豆山土石流災害の対応について

調査日 令和4年11月15日 10:00~12:00

調査場所 熱海市役所

対応者

熱海市役所 市民生活部 危機管理課 課長

轡田 敏秀氏

熱海市議会事務局 事務局長

田中 英樹氏

熱海市議会事務局 総務室 主任

梅原 美紗氏

熱海市の概要

静岡県の最東部、伊豆半島の北東部に位置し、古くから日本有数の湯治場として知られ国際観光温泉文化都市として発展し続けており、総面積 61.77 km²、人口約 35,000 人の市である。

調査の概要

令和3年熱海市伊豆山における土石流災害の市の対応及び議会の対応について

調査内容

経緯：令和3年7月3日、東海地方から関東地方南部を中心に記録的な大雨となっていた。

伊豆山逢初川の上流部、標高 390m 付近で土石流が発生し、被災範囲は延長約 1 km、最大幅は約 120m と甚大であり災害対策基本法第 63 条に基づき、生命または身体に対す

る危険を防止するため、土石流被害地域に対し、警戒区域として設定された。

行方不明の氏名公表

- 7月3日 発災、被害エリアの特定に着手
- 7月4日 現地情報から住宅地図を用いて、被害棟数130棟を特定。住民基本台帳と突合し、128世帯、217人の住人の安否確認に着手
- 7月5日 熱海市災害対策本部の安否データにより、静岡県が安否不明者64人の氏名公表
- 7月6日 熱海市災害対策本部の安否データにより、静岡県は生存の確認ができた住民を除き、安否不明者25人に更新した氏名を公表と合わせて静岡県警が安否不明者5人の氏名を追加公表
- 7月10日 公表から1週間が経過し「安否不明者」を「行方不明者」に変更

※災害時における被災者の氏名公表について、11月12日に県から方針が示された

搜索活動

- 自衛隊（陸空）：7月3日～7月31日 延べ約9,700人
- 警察広域応援：7月3日～現在も活動中 延べ約9,800人
- 法務省矯正局特別機動警備隊：7月3日～7月31日 延べ約270人
- 静岡県消防相互応援協定に基づく応援隊：7月3日～8月3日 静岡県内本部延べ1,461隊、5,180名
- 緊急消防援助隊：7月3日～7月26日 10都県延べ2,097隊、7,961名

被害状況

- 人的被害：死者27人、行方不明者1人、重症1人、軽傷3人
- 物的被害：全壊76世帯、大規模半壊5世帯、中規模半壊1世帯、半壊6世帯、半壊未満54世帯

※住家被害世帯数合計142世帯 令和4年10月1日時点

避難所開設

- 7月4日～10月21日 110日間
- ホテル避難所 一棟貸切

避難所運営への支援団体・・・静岡県避難支援コーディネーター、静岡災害派遣チームDMAT、DPAT、DWAT、保健所、市社会福祉協議会、町内会、ボランティア団体など

避難所の課題

避難所の自主運営、避難所の健康観察や高齢者の認知症の予防、部屋が個室のためコミュ

ニケーション不足

対策

ホテル避難所における健康体操の実施
社協による「困りごと相談」

支援物資の受け入れ課題

支援物資の保管場所の確保、避難所への支援物資を輸送する手段の確保等

対策

災害支援物資の輸送等業務を運送会社に一括して委託
(支援物資の受け入れ、保管、管理、輸送)

仮設住宅入居状況

公営住宅 31 世帯 51 人 借上型応急住宅 72 世帯 141 人

※昭和 56 年以降に建設された住宅

議会の対応

- ・発災当初、熱海市議会災害対策本部を設置した。市内の一部地域だったため全議員の招集はせず。
 - ・被災地に一議員の自宅も含まれていたため安否確認に努めた。
 - ・被災後、個別に市の職員に対して各議員より多く問い合わせがあったため、職員を被災地支援に専念させるため、災害 3 日後に会派代表会議にて市職員への問い合わせ等は事務局一括管理で行うよう決める。原則事務局の一括管理で統一。
 - ・議長の対応が重要・・・国県の現地視察対応、意見交換会、要望活動等
- ※各大臣との意見交換において捜索活動における携帯電話やスマートフォンに係る GPS 位置情報活用について改善要望し、今災害において人命が救えた事例あり。
- ・また、大規模土石流の起点となった盛土に関する事実関係を調査するべく令和 3 年 11 月に 100 条委員会を立ち上げ調査されている。

委員会の意見

今回、大規模災害における対応という目的で熱海市に伺った。土石流による災害の当時の資料映像を見ながらの説明であったが、身震いがおきるほど凄まじい光景を悲痛な面持ちながらも切々に丁寧に説明していただいたことに感謝するとともに、この災害によりお亡くなりになられた方に哀悼の意を表し、被災された皆様方にお見舞いを申し上げます。

熱海市のこの土石流による災害においては盛土の関係でまだ係争中であることから、災害の背景においては公的な見解を求めるのは難しくはあるものの、災害発生からこれまでの経緯を話された中で、災害がおきてからの対応としては、災害状況の把握、行方不明者の氏名公表、避難所の設置、国県への要請等冷静な判断のもとスムーズに行われたことに関心はするものの、我々とも共通の課題として多少強引なくらいの避難指示の発令の重要性とともに住民の避難意識を高める日ごろからの取り組みの推進が重要であると感じた。また前日の国土交通省との意見交換会でも力説されていた市民への土砂災害警戒区域等の周知徹底と自分の命は自分で守るという意識、それと行政のハード面の治山、砂防施設の計画的な整備等も重要な課題であり、市民の命を守るため今後の政策提言等につなげていくよう努めていきたい。