

土砂災害対策に関する行政評価・監視

結 果 報 告 書

平成 29 年 5 月

総務省行政評価局

前 書 き

我が国は、国土の約7割を山地・丘陵地が占め、地質的にも脆弱なため、梅雨期の集中豪雨や、台風に伴う豪雨等により、急傾斜地の崩壊、土石流又は地すべりを原因とする土砂災害が全国各地で発生している。平成18年から27年までの10年間では、年平均約1,000件の土砂災害が発生しており、26年8月の広島市における土砂災害においては74人の死者が発生するなど、甚大な被害が発生している。

このような状況に対し、従来から、砂防堰堤等の土砂災害対策施設の整備によるハード対策が行われているが、全ての土砂災害のおそれのある箇所について、土砂災害対策施設を整備するには、多くの時間と費用が必要とされている。このため、土砂災害対策の推進に当たっては、ハード対策とともに、土砂災害のおそれのある土地の区域を明らかにし、警戒避難体制の整備や一定の開発行為の制限等のソフト対策を実施することも重要であり、平成12年に、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。）が制定され、基礎調査の実施、土砂災害警戒区域等の指定、同区域における警戒避難体制の整備等が推進されてきた。

しかし、平成26年8月の広島市における土砂災害では、基礎調査や土砂災害警戒区域等の指定が行われていない地域が多く、住民に土砂災害の危険性が十分に伝わっていなかったこと、避難勧告等の発令が災害発生後となってしまったことなどの課題が指摘されている。これらを踏まえ、平成26年11月に土砂災害防止法が改正（平成27年1月に施行）され、都道府県による基礎調査結果の公表、土砂災害警戒情報の市町村への通知及び一般への周知等を行うこととされた。

また、土砂災害警戒区域は、指定が全て完了すると約65万か所になると推計（平成28年3月末時点）されているが、29年1月末時点での指定数は約47万か所となっており、土砂災害のおそれがあるにもかかわらず土砂災害警戒区域に指定されていない箇所が多数存在している。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、土砂災害対策の推進を図る観点から、警戒避難体制の整備等のソフト対策の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目 次

第1 行政評価・監視の目的等	1
第2 行政評価・監視結果	2
1 土砂災害対策の現状	2
2 基礎調査及び土砂災害警戒区域等の指定の推進	19
(1) 基礎調査の対象箇所の的確な設定	19
(2) 基礎調査終了区域における警戒区域等の早期指定の推進	39
3 警戒避難体制の整備状況	62
(1) ハザードマップの作成及び避難訓練の推進	62
(2) 避難勧告等の発令基準の適正な設定	79
(3) 避難場所等の安全の確保並びに避難経路の適切な設定及び周知	96
4 要配慮者利用施設における安全確保対策の的確な実施	115

目 次

1 土砂災害対策の現状

表1-①	土砂災害発生状況	5
表1-②	平成26年広島土砂災害の概要	5
表1-③	平成28年に発生した熊本地震及び台風第10号に伴う土砂災害発生状況	6
表1-④	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）の概要	8
表1-⑤	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）〈抜粋〉	10
表1-⑥	総合的な土砂災害対策の推進について（報告）（平成27年6月中央防災会議防災対策実行会議総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ）〈抜粋〉	11
表1-⑦	土砂災害防止法の改正概要	12
表1-⑧	土砂災害防止対策基本指針（平成27年国土交通省告示第35号）〈抜粋〉	13
表1-⑨	土砂災害警戒避難ガイドライン（平成19年4月国土交通省砂防部）の改訂概要	15
表1-⑩	基礎調査の実施概況（平成28年3月31日時点）	16
表1-⑪	区域指定の実施状況（平成29年1月31日時点）	17
表1-⑫	避難勧告等に関するガイドライン（平成17年3月内閣府）の改定概要〈抜粋〉	18

2 基礎調査及び土砂災害警戒区域等の指定の推進

(1) 基礎調査の対象箇所の的確な設定

表2-(1)-①	基礎調査の対象箇所に関する規定	23
表2-(1)-②	土砂災害防止法の枠組み以外で土砂災害が発生するおそれがある箇所等として把握されている危険箇所等	25
表2-(1)-③	土砂災害危険箇所と土砂災害警戒区域の地形要件の相違	26
表2-(1)-④	土砂災害防止対策基本指針（平成27年国土交通省告示第35号）〈抜粋〉	27
表2-(1)-⑤	土砂災害警戒避難ガイドライン（平成19年4月国土交通省砂防部。27年4月改訂）〈抜粋〉	27
表2-(1)-⑥	避難勧告等に関するガイドライン（発令基準・防災体制編）（平成17年3	

月内閣府。29年1月改定) <抜粋>……………	28
表2-(1)-⑦ 土砂災害危険箇所における警戒避難体制の緊急点検について(要請)(平成26年9月2日付け府政防第1010号、消防災第234号、国水砂第27号)	
<抜粋>……………	29
表2-(1)-⑧ 山地災害危険地区調査要領(平成28年7月1日付け28林整治第514号)	
<抜粋>……………	30
表2-(1)-⑨ 地すべり危険地調査の手引き(平成6年6月農林水産省構造改善局計画部資源課)<抜粋>……………	32
表2-(1)-⑩ 地すべり等防止法に基づく主務大臣の区分……………	32
表2-(1)-⑪ 地すべり危険箇所等の調査における関係部局間の協議規定……………	33
表2-(1)-⑫ 土砂災害防止対策基本指針(平成27年国土交通省告示第35号)<抜粋>	34
表2-(1)-⑬ 国土強靱化アクションプラン2016(平成28年5月24日国土強靱化推進本部)	
<抜粋>……………	34
表2-(1)-⑭-i 都道府県が作成している基礎調査マニュアルにおいて、基礎調査の対象箇所を抽出する箇所として土砂災害危険箇所は明記されているが、農林水産省所管の地すべり危険箇所は明記されていない例……………	35
表2-(1)-⑭-ii 都道府県が作成している基礎調査マニュアルにおいて、基礎調査の対象箇所を抽出する箇所として農林水産省所管の地すべり危険箇所を明記している例……………	36
表2-(1)-⑮ 農林水産省所管の地すべり危険箇所は基礎調査の対象箇所となることはほとんどないとしている都道府県の意見……………	37
表2-(1)-⑯ 農林水産省所管の地すべり危険箇所における基礎調査の実施状況……………	37
表2-(1)-⑰ 農林水産省所管の地すべり危険箇所に係る保全対象人家の立地状況……………	38

(2) 基礎調査終了区域における警戒区域等の早期指定の推進

表2-(2)-① 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)<抜粋>……………	45
表2-(2)-② 総合的な土砂災害対策の推進について(報告)(平成27年6月中央防災会議防災対策実行会議総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ)	
<抜粋>……………	46

表2-(2)-③	平成26年広島豪雨災害合同緊急調査団調査報告書(平成26年10月公益社団法人土木学会、公益社団法人地盤工学会) <抜粋> ……………	47
表2-(2)-④	広島市の大規模土砂災害に関する砂防学会緊急調査に基づく提言(平成27年3月公益社団法人砂防学会) <抜粋> ……………	47
表2-(2)-⑤	平成26年の土砂災害防止法改正に当たっての国会の附帯決議<抜粋> …	48
表2-(2)-⑥	土砂災害防止対策基本指針(平成27年国土交通省告示第35号) <抜粋>	49
表2-(2)-⑦	平成12年の土砂災害防止法制定時の国会の附帯決議<抜粋> ……………	50
表2-(2)-⑧	平成17年の土砂災害防止法改正に当たっての国会の附帯決議<抜粋> …	50
表2-(2)-⑨	平成22年度決算検査報告(平成23年10月28日会計検査院) <抜粋> ……	51
表2-(2)-⑩	平成23年度政策レビュー結果評価書「土砂災害防止法」(平成24年3月国土交通省) <抜粋> ……………	53
表2-(2)-⑪	政策レビュー後に警戒区域等の指定の推進について依頼した平成24年の国土交通省の通知<抜粋> ……………	54
表2-(2)-⑫	警戒区域等の指定に対する反対意見への対応等を示した平成25年の国土交通省の通知……………	55
表2-(2)-⑬	基礎調査のための優先配分枠制度(防災・安全交付金)の概要……………	57
表2-(2)-⑭	土砂災害警戒区域等の指定状況(平成27年11月30日現在)……………	58
表2-(2)-⑮	基礎調査終了後も長期間未指定となっている区域がある都道府県の数及び未指定となっている区域に占める長期間未指定区域の割合(平成27年11月30日現在)……………	58
表2-(2)-⑯	2年以上区域指定が行われていない理由……………	59
表2-(2)-⑰	市町村との協議や住民への説明に時間を要している理由の例……………	60
表2-(2)-⑱	市町村の理解が得られないため特別警戒区域の指定が進んでいない都道府県の例……………	61

3 警戒避難体制の整備状況

(1) ハザードマップの作成及び避難訓練の推進

表3-(1)-①	社会資本整備重点計画(平成27年9月18日閣議決定) <抜粋> ……………	66
表3-(1)-②	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) <抜粋> ……………	66

表3- (1) -③	土砂災害防止対策基本指針（平成27年国土交通省告示第35号）＜抜粋＞	67
表3- (1) -④	土砂災害警戒避難ガイドライン（平成19年4月国土交通省砂防部。27年4月改訂）＜抜粋＞	68
表3- (1) -⑤	総合的な土砂災害対策の推進について（報告）（平成27年6月中央防災会議 防災対策実行会議総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ） ＜抜粋＞	69
表3- (1) -⑥	土砂災害危険箇所等における警戒避難体制の緊急点検結果等について（要 請）（平成26年12月12日府政防第1280号、消防災第286号、国水砂第55号） ＜抜粋＞	70
表3- (1) -⑦	土砂災害危険箇所等における警戒避難体制の緊急点検結果（平成26年12 月公表国土交通省）＜抜粋＞	71
表3- (1) -⑧	土砂災害防止対策基本指針（平成27年国土交通省告示第35号）＜抜粋＞	71
表3- (1) -⑨	土砂災害警戒避難ガイドライン（平成19年4月国土交通省砂防部。27年4 月改訂）＜抜粋＞	72
表3- (1) -⑩	土砂災害防止法第8条第3項に基づくハザードマップを作成していない又 は作成を中断している例	73
表3- (1) -⑪	土砂災害防止法第8条第3項に基づくハザードマップを市町域内の土砂災 害警戒区域等の指定が完了していない段階で順次作成している市町の例	74
表3- (1) -⑫	平成25年度から27年度までの3年間における土砂災害に係る防災訓練の実 施状況	75
表3- (1) -⑬	平成25年度から27年度までの3年間に土砂災害に係る防災訓練を実施して いた市町における、基本指針や警戒避難ガイドラインに沿った実践的な避難 訓練の実施状況	76
表3- (1) -⑭	実践的な避難訓練を毎年度実施している市町における訓練の実施概要の 例	77
(2) 避難勧告等の発令基準の適正な設定		
表3- (2) -①	法令における避難勧告等に係る規定	81
表3- (2) -②	避難勧告等に関するガイドライン（発令基準・防災体制編）（平成17年3 月内閣府。29年1月改定）＜抜粋＞	82
表3- (2) -③	避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン（平成17年3月内閣	

府。26年9月改定) <抜粋>……………	86
表3-(2)-④ 防災気象情報等の標準的な流れとこれに伴う災害時対応(避難勧告等に関するガイドライン(発令基準・防災体制編)(平成17年3月内閣府。29年1月改定)) <抜粋>……………	87
表3-(2)-⑤ 土砂災害警戒情報について(平成25年12月国土交通省水管理・国土保全局砂防部、気象庁) <抜粋>……………	88
表3-(2)-⑥ 土砂災害防止対策基本指針(平成27年国土交通省告示第35号) <抜粋>	89
表3-(2)-⑦ 土砂災害警戒避難ガイドライン(平成19年4月国土交通省砂防部。27年4月改訂) <抜粋>……………	90
表3-(2)-⑧ 地方公共団体における「業務継続計画策定状況」及び「避難勧告等の具体的な発令基準策定状況」に係る調査結果(平成28年1月19日消防庁) <抜粋>……………	91
表3-(2)-⑨ 「今後の水害及び土砂災害に備えた地域の防災体制の再点検」を踏まえた地域の防災体制の再構築について(平成28年12月20日消防庁国民保護・防災部防災課長) <抜粋>……………	93
表3-(2)-⑩ 土砂災害警戒情報を避難勧告等の判断材料としているものの、土砂災害警戒情報の発表時に避難準備情報を発令する基準としている市町における発令規定の内容……………	95

(3) 避難場所等の安全の確保並びに避難経路の適切な設定及び周知

表3-(3)-① 災害対策基本法(昭和36年法律第223号) <抜粋>……………	101
表3-(3)-② 災害対策基本法施行令(昭和37年政令第288号) <抜粋>……………	102
表3-(3)-③ 土砂災害防止対策基本指針(平成27年国土交通省告示第35号) <抜粋>	103
表3-(3)-④ 土砂災害警戒避難ガイドライン(平成19年4月国土交通省砂防部。27年4月改訂) <抜粋>……………	104
表3-(3)-⑤ 2014年8月広島豪雨災害時の犠牲者の特徴と課題(平成27年3月23日第3回総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ) <抜粋>……………	105
表3-(3)-⑥ 社会資本整備重点計画(平成27年9月18日閣議決定) <抜粋>……………	105
表3-(3)-⑦ 避難勧告等の発令基準等に係る点検等について(平成23年10月4日付け消防第319号消防庁国民保護・防災部防災課長) <抜粋>……………	106

表3-(3)-⑧	土砂災害防止対策に関する実態把握の結果について（通知）（平成24年12月21日付け総評総第274号総務省行政評価局長通知）の別紙〈抜粋〉……	106
表3-(3)-⑨	市町における土砂災害のおそれのある箇所に立地する避難場所等の見直しの状況 ……	108
表3-(3)-⑩	他に適当な場所・施設がないため、現状やむを得ず避難場所等として設定している市町における意見 ……	108
表3-(3)-⑪	「指定緊急避難場所」の指定に関する手引き（平成29年3月内閣府）〈抜粋〉 ……	109
表3-(3)-⑫	市町村地域防災計画及びハザードマップに避難経路を記載している例・	110
表3-(3)-⑬	市町村地域防災計画への避難経路の記載状況等 ……	111
表3-(3)-⑭	土砂災害ハザードマップ及び市町村地域防災計画への避難経路の記載状況、今後の予定等 ……	112

4 要配慮者利用施設における安全確保対策の的確な実施

表4-①	特定開発行為の許可に係る法令の規定 ……	122
表4-②	調査対象17都道府県における特定開発行為の許可状況 ……	123
表4-③	災害時要援護者関連施設に係る土砂災害対策における連携の強化について（平成22年7月27日付け社援総発0727第1号、国河砂第57号厚生労働省社会・援護局総務課長、国土交通省河川局砂防部砂防計画課長通知）〈抜粋〉 ……	123
表4-④	「土砂災害防止対策に関する実態把握」における指摘事項並びに当該指摘を踏まえた厚生労働省及び国土交通省の対応 ……	124
表4-⑤	土砂災害のおそれのある箇所に立地する「主として防災上の配慮を要する者が利用する施設」に係る土砂災害対策における連携の強化について（平成27年8月20日付け27文施企第19号、科発0820第1号、国水砂第44号文部科学省大臣官房文教施設企画部施設企画課長、文部科学省スポーツ・青少年局学校健康教育課長、厚生労働省大臣官房厚生科学課長、国土交通省水管理・国土保全局砂防部砂防計画課長通知）〈抜粋〉 ……	125
表4-⑥	土砂災害警戒避難ガイドライン（平成19年4月国土交通省砂防部。27年4月改訂）〈抜粋〉 ……	128
表4-⑦	土砂災害のおそれのある箇所における要配慮者利用施設の新設状況 ……	130

表4-⑧ 土砂災害のおそれのある箇所における要配慮者利用施設の新設計画を把握した 際の対応状況<都道府県>……………	131
表4-⑨ 要配慮者利用施設の建設申請者等に対し、土砂災害のおそれのある箇所に関する 情報提供や計画の検討要請が行われていない例<都道府県>……………	131
表4-⑩ 土砂災害のおそれのある箇所における要配慮者利用施設の新設計画を把握した 際の対応状況<市町>……………	132
表4-⑪ 要配慮者利用施設の建設申請者等に対し、土砂災害のおそれのある箇所に関する 情報提供や計画の検討要請が行われていない例<市町>……………	132
表4-⑫ 情報提供や計画検討の要請が適切に行われていない主な理由……………	133
表4-⑬ 土砂災害のおそれのある箇所に関する情報提供や新設計画の検討要請が行われ た結果、新設計画の見直し等が行われた例……………	135
表4-⑭ 土砂災害のおそれのある箇所における要配慮者利用施設の新設を抑制するよう 取り組んでいる例……………	135
表4-⑮ 市町における土砂災害のおそれのある要配慮者利用施設の把握状況……………	136
表4-⑯ 要配慮者利用施設における土砂災害に係る避難計画の策定状況……………	137
表4-⑰ 要配慮者利用施設における土砂災害に係る避難訓練の実施状況……………	137
表4-⑱ 要配慮者利用施設における土砂災害に係る避難計画・避難訓練に関する意見・ 要望……………	138
表4-⑲ 地方公共団体において土砂災害に係る避難計画策定及び防災訓練のためのマニ ュアル等を策定している例……………	139
表4-⑳ 地方公共団体における土砂災害のおそれのある要配慮者利用施設に対する個別 説明又は説明会の実施状況……………	141
表4-㉑ 地方公共団体において土砂災害のおそれのある要配慮者利用施設に対する個別 説明等を実施している例……………	141