

土砂災害防止対策に関する実態把握結果

【実態把握の背景事情】

- 1 平成 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、約 10 年が経過した。土砂災害防止法は、土砂災害から国民の生命及び身体を保護するため、土砂災害のおそれがある土地の区域を明らかにし、その区域における警戒避難体制の整備や土砂災害特別警戒区域（注）内における特定開発行為の制限を行うなど、ソフト面で土砂災害防止対策を推進することを目的としている。

（注）急傾斜地の崩壊等が発生した場合には住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域を「土砂災害警戒区域」といい、土砂災害警戒区域のうち急傾斜地の崩壊等が発生した場合には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が生ずるおそれがあると認められる土地の区域を「土砂災害特別警戒区域」という。

（別添表 I - 1、I - 2、I - 3）

- 2 平成 19 年以降、土砂災害発生件数、人的被害及び人家被害とも、表 1 のとおり増加傾向にある。平成 23 年には、東日本大震災による土砂災害で 19 人が、台風第 12 号による土砂災害で 49 人が死亡している。

また、比較的安全な場所に設置されていると考えられていた避難所が、土砂崩落の影響で全壊した事例もみられた。

（別添表 I - 4、I - 5、I - 6）

表 1 土砂災害の発生件数等の推移

（単位：件、人、戸）

年	平成 19	20	21	22	23
土砂災害発生件数	966	695	1,058	1,128	1,421
人的被害（死傷者、行方不明者）	12	25	35	25	99
人家被害（全壊、半壊、一部損壊）	230	121	265	297	466

（注）1 国土交通省「平成 19 年の土砂災害」等に基づき当省が作成した。

2 土砂災害とは、①急傾斜地の崩壊、②土石流、③地すべり、④河道閉塞による湛水を原因として国民の生命又は身体に生じる被害をいう（土砂災害防止法第 2 条）。

また、平成 24 年においても、「平成 24 年 7 月九州北部豪雨」（7 月 11 日から同 14 日までに発生し、梅雨前線がもたらした九州北部を中心とした大雨）による土砂災害で 22 人が死亡するなど、深刻な被害が生じている。

（別添表 I - 7）

表2 平成24年の土砂災害の発生件数等

(単位：件、人、戸)

区 分	合 計 (平成24年1月1日～11月1日)		
		九州北部豪雨	その他
土砂災害発生件数	800	220	580
人的被害 (死傷者、行方不明者)	37	30	7
人家被害 (全壊、半壊、一部損壊)	328	106	222

(注) 1 国土交通省「平成24年全国の土砂災害発生件数」等に基づき当省が作成した。

2 平成24年11月1日時点。

- 3 災害時要援護者関連施設に係る土砂災害対策については、平成21年7月21日に山口県防府市で発生した土石流により、特別養護老人ホームが被災し、入所者7人が死亡した例がみられるなど、土砂災害から国民の生命及び身体を保護する上で喫緊の課題となっている。国土交通省は、この状況を踏まえ、土砂災害のおそれのある箇所(注1)に立地する災害時要援護者関連施設の全国調査を実施した(注2)。

(注) 1 「土砂災害のおそれのある箇所」とは、土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域に加え、土砂災害危険箇所及びその被害想定区域も含まれる。

土砂災害危険箇所とは、国土交通省が都道府県に要請し、土砂災害の危険性を点検、公表したもので、土石流危険渓流(直近では平成14年度公表)、急傾斜地崩壊危険箇所(直近では平成14年度公表)又は地すべり危険箇所(直近では平成10年度公表)に分類される。土砂災害危険箇所の地形要件は、土砂災害警戒区域等の地形要件とおおむね合致している。

なお、後述のとおり、土砂災害警戒区域の指定に必要な基礎調査はまだ実施されていない地域が多いのに対し、土砂災害危険箇所は全国全ての地域で点検が完了している。

- 2 国土交通省は、平成21年8月末時点で、土砂災害のおそれのある箇所に立地している災害時要援護者関連施設を調査した。ここでいう「災害時要援護者」とは、高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、「災害時要援護者関連施設」とはこれらの災害時要援護者が利用する社会福祉施設、医療提供施設等をいう(「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(平成18年3月28日内閣府公表資料)等による。)

その結果、全国に土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設が13,730施設(平成21年8月末現在)あり、その中には、次のとおり、ハード対策又はソフト対策が講じられていない施設が多数存在することが判明した。

- ① 砂防関連施設が整備されていないもの : 10,132施設(73.8%)
- ② 土砂災害警戒区域に指定されていないもの : 9,565施設(69.7%)
- ③ ①及び②のいずれにも該当しているもの : 7,120施設(51.9%)

(注)「土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設の調査結果について」(平成22年6月18日国土交通省公表資料)による。

(別添表I-8、I-9)

この結果を踏まえ、平成22年7月に国土交通省及び厚生労働省は、土砂災害のおそれのある箇所及び同箇所に立地する災害時要援護者関連施設に関する基本的な情報の共有等について都道府県土木部局及び民生部局に対し技術的助言(「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。以下「22 年 7 月連名通知」という。))を行った。

(別添表 I - 10)

その後、平成 21 年 8 月末現在で 13,730 施設であった土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設が、22 年度末に 14,053 施設、23 年度末には 14,421 施設に増加(21 年 8 月末時点から 691 施設(5.0%)増加)している。また、前述のとおり、土砂災害の発生件数が増加傾向にあり、地域の安全・安心を確保するため災害時要援護者関連施設及び避難所における土砂災害防止対策が必要となっている。

(別添表 I - 10)

- 4 このような状況を踏まえ、本実態把握では、土砂災害から国民の生命・身体を保護するための対策が適切に実施され、国民の安全・安心を確保されているかとの観点から、災害時要援護者関連施設、避難所に係る関係機関(国土交通省、厚生労働省、内閣府、総務省(消防庁)及び 6 県)における土砂災害防止対策の実施状況を把握した。

【実態把握結果】

1 土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設の的確な把握

- (1) 土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設については、ハード対策、ソフト対策の両面において、重点的な対策を講ずる必要があり、そのためには、関係機関において、重点的な対策を講ずべき施設を的確に把握することが重要となっている。(注)

(注) ハード対策については、都道府県が、砂防事業、地すべり対策事業及び急傾斜地崩壊対策事業を実施し、それぞれ土石流、地すべり、急傾斜地の崩壊に対応した砂防施設の整備を行っており、これら 3 事業の採択要件には、当該箇所について土砂災害危険箇所の公表等の警戒避難体制にかかわる措置がなされていることなどが挙げられている。

また、土砂災害防止法に基づくソフト対策については、まず都道府県により基礎調査及び土砂災害警戒区域等の指定が実施され、その指定された区域ごとに、市町村により地域防災計画における警戒避難体制の整備及び警戒避難に必要な情報(土砂災害警戒区域や避難所の位置等)のハザードマップなどによる住民への周知が実施されるなど、警戒避難体制等が整備されることによりその効果が発現する仕組みとなっている。

このように、ある箇所にハード対策、ソフト対策が実施される要件等として、地方公共団体において、当該箇所が土砂災害危険箇所や土砂災害警戒区域等の土砂災害のおそれのある箇所として把握されている必要がある。

(別添表 I - 11)

- (2) 国土交通省及び厚生労働省は、22 年 7 月連名通知において、都道府県砂防部局及び民生部局に対し、両部局が日頃から緊密な連携を図り、管内市町村や関係機関の協力も得た上で、次のとおり、土砂災害のおそれのある箇所及び同箇所に立

地する災害時要援護者関連施設に関する基本的な情報を共有するよう要請している。

- ① 砂防部局は、各都道府県の土砂災害のおそれのある箇所について、民生部局への情報提供を行う。
- ② 砂防部局は、土砂災害のおそれのある箇所における災害時要援護者関連施設の立地状況に関する調査結果（注1）を、データベースや台帳等（注2）として整理し、民生部局へ情報提供を行う。
- ③ 砂防部局は、上記①及び②について、変化が生じた場合は、民生部局に情報提供を行い、情報の共有を図る。
- ④ 民生部局は、災害時要援護者関連施設の建設や廃止等の動向について、砂防部局への情報提供を行う。

また、22年7月連名通知において、都道府県の「砂防部局は、災害時要援護者関連施設が立地する土砂災害のおそれのある箇所において、速やかに基礎調査を実施し、土砂災害警戒区域等の早期指定に努めるとともに、土砂災害防止法第7条第3項に基づく土砂災害ハザードマップの作成を促進するため、区域指定の公示図面データの提供等により、市町村による土砂災害ハザードマップの作成の支援に努める」ものとされている。

（注）1 平成22年6月18日に国土交通省が公表した「土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設の調査結果について」（別添表I-8）参照。

2 各都道府県は、国土交通省が示した「災害時要援護者関連施設に係る土砂災害対策データベース」（以下「データベース」という。）を活用して整理している。

データベースには、i) 災害時要援護者関連施設名、ii) 施設区分、iii) 住所、iv) 施設構造、定員等、v) 施設に被害を及ぼす土砂災害危険箇所数、vi) 土砂災害警戒区域等の指定状況、vii) 土砂災害対策施設の整備状況、viii) 警戒避難体制等の整備状況等が記載されている。

（別添表I-10）

各都道府県は、現在、土砂災害防止法第4条第1項の規定に基づき、おおむね5年ごとに基礎調査（注1）を実施するものとされており、その実施に当たっては、土砂災害防止法第3条の規定に基づく「土砂災害防止対策基本指針」（平成23年4月28日国土交通省告示第439号。以下「基本指針」という。）において、「土砂災害が発生するおそれがある土地のうち、過去に土砂災害が発生した土地及びその周辺の土地、地域開発が活発で住宅、社会福祉施設等の立地が予想される土地等について優先的に調査を行うなど、計画的な調査の実施に努める」ものとされている。

都道府県は、この基本指針及び22年7月連名通知を踏まえ、管内の地域について、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施行令（平成13年政令第84号。以下「土砂災害防止法施行令」という。）第2条の規定等に基づく地形要件（注2）に該当するか否か、該当する場合、保全対象（人家等）が認められるか否か等の観点から基礎調査を実施し、土砂災害警戒区域等を指定している。

なお、土砂災害防止法が施行され10年が経過しているにもかかわらず、1回目

の基礎調査が終了している都道府県は4団体（8.5%）であり、その4団体を含め、平成24年度末までに終了予定としているところは14団体（29.8%）にとどまっている。また、平成30年度以降に終了予定としているところが20団体（42.6%）もあり、その20団体の中には40年度以降に終了予定としているもの（2団体、4.3%）や終了予定時期が未定となっているもの（2団体、4.3%）もみられ、このようなことなどから、土砂災害警戒区域等の指定に時間を要している都道府県もみられる。

（注）1 基礎調査とは、土砂災害防止法第4条第1項において、土砂災害警戒区域等の指定その他土砂災害防止法に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に必要な調査と定義されている。都道府県では、土砂災害防止法が施行される前も土砂災害危険箇所の点検を実施し、同危険箇所を把握していたが、使用する地形図の縮尺が前者（基礎調査）はおおむね2,500分の1であるのに対し、後者はおおむね25,000分の1であるなどその精度に違いがあるものとなっている。

なお、国土交通省は、現在この基礎調査が全国で実施されていることから、全国的な土砂災害危険箇所の把握をする点検の実施は予定していないとしている。

2 土砂災害警戒区域等の地形要件は、土砂災害防止法施行令第2条等に次の自然現象に区分されて規定されている。

i) 急傾斜地の崩壊：傾斜度30度以上高さ5メートル以上の急傾斜地等

ii) 土石流：扇頂部から下流で勾配が2度以上の溪流及び隣接する一定の区域

iii) 地滑り：地滑りしている区域（又は地滑りのおそれのある区域）及びその隣接区域

なお、いずれの区分においても、上記i)からiii)の要件に該当しても、「明らかに土石等（土石流）が到達しないと認められる土地の区域を除く。」とされている。

（別添表I-2、I-3、I-9、I-12）

(3) 今回、土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設が的確に把握されているかとの観点から、6県について、土砂災害のおそれのある箇所の区域図等と災害時要援護者関連施設の立地状況、過去5年間の土砂災害発生状況を照合するなどして、その実態を把握した。その結果、次のとおり、土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設の把握漏れや、把握漏れのおそれのある状況が認められた（4県で計39施設（4県の土砂災害のおそれのある施設1,692施設の2.3%に相当））。

① 土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設が把握漏れとなっている状況

砂防部局と民生部局との情報共有が適切に行われていなかったことから、土砂災害のおそれのある箇所に災害時要援護者関連施設が立地しているにもかかわらず、その事実を砂防部局が把握していなかったもの（2県19施設）

② 土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設が把握漏れとなっているおそれのある状況（4県20施設）

i 土砂災害危険箇所の境界付近に災害時要援護者関連施設が立地しており、土砂災害危険箇所の点検の際に詳細な地形図で確認しておらず、また、基礎

調査もまだ実施していなかったことから、土砂災害のおそれのある施設かどうか不明確となっているもの（2県9施設）

ii 土砂災害のおそれのある箇所の点検等（土砂災害危険箇所の点検又は基礎調査の実施をいう。以下同じ。）を実施した際には、土砂災害の保全対象（災害時要援護者関連施設、人家等）がなかったため、土砂災害のおそれのある箇所とはしなかったが、その後災害時要援護者関連施設が新設されたことから、同施設の立地箇所が土砂災害のおそれのある箇所かどうかについて再確認や基礎調査の実施が必要とみられるもの（3県4施設）

iii 土砂災害のおそれのある箇所の点検等を実施した後に、開発行為（災害時要援護者関連施設の新設）により周辺の土地の傾斜等に変化が生じた可能性があることから、同施設の立地箇所が土砂災害のおそれのある箇所かどうかについて再確認や基礎調査の実施が必要とみられるもの（1県5施設）

iv 土砂災害危険箇所の点検を実施した時点では、土砂災害危険箇所の地形要件を満たさないとされたため、土砂災害のおそれのある箇所とされていなかった（注1）が、当該箇所に立地する災害時要援護者関連施設が現に土砂災害により被災しているもの（注2）（1県2施設）

なお、災害時要援護者関連施設自体は土砂災害のおそれのあるものとされておらず、土砂災害による被災もしていないものの、同施設が山際に隣接していることなどから、県が今後行う基礎調査において土砂災害のおそれの有無を精査したいとしているものも認められた（3県12施設）。

（注）1 県が土砂災害危険箇所の点検の際に使用していた図面を確認したところ、等高線が10メートル間隔となっており、10メートル未満の急傾斜地が把握できない可能性が認められるものであった。

2 「土砂災害による被害状況の提出について」（平成13年5月28日付け国土交通省砂防部計画課長等通知）では、各都道府県に対して、土石流、地すべり、急傾斜地崩壊等の土砂災害が発生した場合や発生するおそれがある場合に、速やかに i) 災害発生場所、ii) 気象状況、iii) 土砂流出状況、iv) 被害状況、v) 関係法令指定状況、vi) 平面図、地形図等を同省に報告するよう要請している。この2施設は全て、同通知に基づき被災のあった県から国土交通省へこの災害報告が提出されたものである。

（別添表 I-13、I-14、I-15、I-16、I-17）

(4) 前述のとおり 22 年 7 月連名通知において、「砂防部局は、災害時要援護者関連施設が立地する土砂災害のおそれのある箇所において、速やかに基礎調査を実施」するものとされている。

一方、(3)②の状況を踏まえると、現在、土砂災害のおそれのある箇所とはされていない箇所であっても土砂災害が発生しないと切り切ることはいえない。

このようなことを考慮すると、現在、土砂災害のおそれのある箇所として把握されていない災害時要援護者関連施設については、「速やかに基礎調査を実施」す

る対象とならず、都道府県における基礎調査の進捗状況を考慮すると、これらの施設が土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設とならないまま、必要な対策が講じられるまで相当の時間を要する場合もあると考えられる。

(別添表 I -17、 I -18、 I -19)

なお、当局の実態把握で、土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設の把握漏れ等が認められなかった2県には、民生部局と砂防部局との間で基本的な情報共有を随時行い、同施設を把握していた例や、基礎調査の対象を土砂災害危険箇所限定することなく、航空写真や航空レーザー測量の方法により地形の高低を把握することで、土砂災害危険箇所以外の場所についても危険性が確認できれば基礎調査を実施し、土砂災害のおそれの有無を判断していた例がみられた。

(別添表 I -20)

<関係行政機関における課題>

土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設を的確に把握し、それらの施設に対して適切な土砂災害防止対策を実施していくため、国土交通省及び厚生労働省において、都道府県に対し以下のような要請を行うことが課題。

- ① 22年7月連名通知において技術的助言を行っている土砂災害のおそれのある箇所及び災害時要援護者関連施設に関する情報についての都道府県砂防部局と都道府県民生部局との情報共有を徹底し、両部局において土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設を的確に把握しているかチェックすること（国土交通省及び厚生労働省）。
- ② 災害時要援護者関連施設の立地箇所が、土砂災害のおそれのある箇所として把握されていないものについて、土砂災害の危険性を速やかに再確認し、土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設を的確に把握した上で、22年7月連名通知を踏まえつつ、基本指針に基づき計画的に基礎調査を実施すること（国土交通省）。

2 土砂災害警戒区域等における災害時要援護者関連施設の新設への適切な対応

- (1) 土砂災害防止法第9条では、土砂災害特別警戒区域において、災害時要援護者関連施設等の設置（特定開発行為）をしようとするときは、あらかじめ都道府県知事の許可を受けなければならないものと規定されている。一方、土砂災害防止法第7条では、土砂災害警戒区域において、災害時要援護者関連施設が既に設置されている場合の警戒避難体制の整備等については規定されているものの、当該区域内への災害時要援護者関連施設の新設等の規制に関しては規定されていない。
(別添表Ⅱ－1)

国土交通省及び厚生労働省は、22年7月連名通知において、都道府県に対し「民生部局及び砂防部局が日頃より連携を図り、管内市町村や関係機関の協力も得た上、災害時要援護者関連施設に係る土砂災害防止対策を推進して頂くよう」要請しており、その中で、災害時要援護者関連施設の新設に関しては、次のような対応について要請した。

- ① 民生部局は災害時要援護者関連施設の新設の申請を受理した際には、土砂災害のおそれのある箇所に関する情報と照合し、該当する場合には速やかに砂防部局への情報提供を行うこと。
- ② 民生部局は、砂防部局と連携し、申請者に対して土砂災害のおそれのある箇所に関する情報を提供するとともに、土砂災害特別警戒区域等が指定されていない場合は、将来指定され得ること及び指定に伴う規制の内容等についてもあわせて情報提供を行い、土砂災害に対する安全の確保の観点も加味した計画検討を促すよう努めること。

(別添表Ⅱ－2)

- (2) 今回、土砂災害警戒区域における災害時要援護者関連施設の新設に適切に対応されているかの観点から、6県における災害時要援護者関連施設の新設状況、県民生部局と県砂防部局との連携状況等について把握した。

その結果、次のとおり、土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設の新設が行われている状況がある一方で、県砂防部局、県民生部局及び市町村が連携して、事業者に対して土砂災害に対する安全の確保の観点も加味した計画検討を促している状況が認められた。

- ① 土砂災害警戒区域の指定後に当該区域内に災害時要援護者関連施設が新設された施設数を把握したところ、2県では新設された施設は認められなかったが、4県では新設された施設が60施設（4県の土砂災害警戒区域内に設置されている災害時要援護者関連施設979施設の6.1%）（注）認められた。

（注）4県の土砂災害警戒区域の指定率には相当の差異があり、例えば100%に達している

県がある一方で、6%と極めて低い県がある。このような指定率が低い県においては、今後、土砂災害警戒区域の指定箇所が増加することに伴い土砂災害警戒区域内に所在する災害時要援護者関連施設数も増加することが想定される。

(別添表Ⅰ-12-(4)、Ⅱ-3)

② これら4県の60施設が土砂災害警戒区域内に新設されたことについて、2県では、次のような理由により申請者に対して特段の指導や情報提供は行っていないとしている(残り2県は、平成22年度以降は施設の新設に対し後述④iの取組など計画検討を促している。)

i 事業者からの施設設置申請は、土地購入等の終了後に行われることから、県が施設設置申請を受理した時点では、計画変更を促しても、施設の立地場所の変更等を行うことは困難であること。

ii 土砂災害防止法、老人福祉法(昭和38年法律第133号)等施設関係法令では、土砂災害警戒区域内に災害時要援護者関連施設の新設を制限するための規制等の規定はないこと。

(別添表Ⅱ-4、Ⅱ-5、Ⅱ-6)

③ また、これら4県の60施設のうち19施設(31.7%)については、市町村管轄施設に該当しているが、市町村管轄施設については、県民生部局に「災害時要援護者関連施設の新設の申請」が上がってこないため、これを端緒とした県民生部局と県砂防部局による申請者への土砂災害警戒区域等に係る情報提供や計画検討の促しといった22年7月連名通知で要請されている対応が行われていない状況がみられた。

(別添表Ⅱ-7)

④ 一方、土砂災害警戒区域内の災害時要援護者関連施設の新設に関して、次のような取組を行っている県がみられた。

i 新設された施設がある4県のうち1県では、22年7月連名通知を受けて県民生部局から市町村に対し、福祉事業者が土砂災害のおそれのある箇所に関管轄の災害時要援護者関連施設の新設を計画しているとの情報を入手した時点で、当該市町村から当該情報を県へ提供するよう依頼している。その結果、土砂災害警戒区域内にある1施設について、当該市町村が建て替えの情報を入手した時点で、県と連携を図り、福祉事業者に計画検討を促し、これにより土砂災害警戒区域外への立地箇所の変更が行われたとしている。

ii これまで新設された施設がない2県のうち1県では、県作成の「老人福祉施設等整備施設選定要綱」に災害時要援護者関連施設である老人福祉施設等の立地要件(地すべり地域等危険な箇所でないこと)を定め、申請を受理した際に土砂災害の危険性がある場所であるか否かを審査することとしている。また、これを踏まえ、管内市町村では、県管轄、市町村管轄のいずれについ

ても、申請者から事前相談があった場合は、土砂災害のおそれがある箇所に関する情報との照合、県砂防部局への情報提供を行い、土砂災害のおそれがある箇所に立地する内容であれば、申請者に対して、同要綱の内容及び計画の見直し（立地場所の変更、警戒避難体制等の整備の必要性）を説明することとしている。なお、同要綱はホームページ等で公表するとともに、老人福祉施設等整備希望者へ配布している。

<関係行政機関における課題>

土砂災害のおそれのある災害時要援護者関連施設の新設に対し適切に対応するため、厚生労働省及び国土交通省において、都道府県に対し以下の点について周知徹底をすることが課題。

- ① 都道府県民生部局は、申請書の提出を受けた時点にとどまらず、早期に災害時要援護者関連施設（市町村管轄施設を含む。）の新設計画に係る情報の入手に努めることとし、市町村が同情報を入手した時点で、当該情報を都道府県民生部局に提供するように市町村に依頼すること。
- ② 上記①により情報を入手した際には、都道府県民生部局、都道府県砂防部局及び市町村が連携し、土砂災害警戒区域に係る情報を同施設の新設計画者に提供し、土砂災害に対する安全の確保の観点も加味した計画検討を促すこと。

3 土砂災害のおそれのある避難所の安全対策の推進

- (1) 土砂災害のおそれのある避難所の安全対策については、毎年、全国各地で土砂災害が発生しており、ハード・ソフトの両面から土砂災害対策を推進しているものの、依然として砂防堰堤等の施設の整備水準が低い状況にあることなどから、「社会資本整備重点計画〈第3次〉」（平成24年8月31日閣議決定）において、「災害時要援護者関連施設・避難所等の保全対象の特性を踏まえながら地域の安全・安心を確保するため、砂防堰堤等の施設整備を着実に推進する」ものとされており、災害時要援護者関連施設と同様に、重要な保全対象とされている。

(別添表Ⅲ－1)

- (2) 災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第34条第1項の規定に基づく防災基本計画（平成24年9月内閣府中央防災会議決定）において、「地方公共団体は、都市公園、公民館、学校等の公共的施設等を対象に、風水害のおそれのない場所に、地域の人口、誘致圏域、地形、災害に対する安全性等に配慮し、(略)、必要な数、規模の避難場所をあらかじめ指定し、住民への周知徹底に努める」ものとされている。

また、土砂災害防止法第7条第1項において、土砂災害警戒区域の指定があったときは、災害対策基本法による市町村地域防災計画に当該警戒区域ごとに避難、救助等当該警戒区域における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について定めるものと規定されている。

(別添表Ⅰ－11、Ⅲ－2)

- (3) 避難所について、国土交通省は、「土砂災害警戒避難ガイドライン」（平成19年4月国土交通省河川局砂防部。以下「ガイドライン」という。）において、地方公共団体に対し、「市町村、消防、警察、自主防災組織、住民等による避難所・避難経路の合同点検を定期的実施し、土砂災害に対する避難所の安全性を確認する」、「安全な避難所の確保が難しい場合には、民間施設等を一時避難所として選定するほか、他の公共施設等の活用等を検討する」、「土砂災害に対して安全な避難所が確保できない地域に対して、避難所を保全する砂防施設を整備する」と示している。

また、土砂災害に対する警戒避難体制が一層促進されるよう、「土砂災害警戒避難事例集」（平成21年9月国土交通省砂防部砂防計画課。以下「事例集」という。）を作成し、この事例集において、土砂災害危険箇所内の被害想定区域に位置する公共施設を避難所の指定から外すなどの避難所の見直しを実施している市の例等を紹介している。

さらに、総務省（消防庁）では、平成23年台風第12号及び第15号に伴う記録的大雨により、各地で水害・土砂災害が発生し、比較的安全であるとされていた場所に避難して被害にあった事例等を踏まえ、都道府県に対し、次の点検等が早急を実施されるよう市町村に対して適切な助言等を行うよう要請（注1）している。

① 避難所等について、土砂災害警戒区域など災害発生のおそれのある区域に入

っているものがないかどうかの点検を早急に行うこと。

- ② 土砂災害警戒区域等に入っている避難所等がある場合には、見直しの検討等を行うこと。

なお、近年の大雨時に発生した土砂災害等で、災害の把握、情報伝達及び適切な避難の在り方に係る課題等が指摘されたことから、有識者及び関係省庁（注2）からなる「大雨災害における避難のあり方等検討会」が設置され、同検討会は「大雨災害における避難のあり方等検討会報告書」（平成22年3月）の中で、「ハザードの種別、その規模に応じた適切な避難所を設置していくための方策について検討していくべきである」としている。

（注）1 「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日付け消防災第319号消防庁国民保護・防災部防災課長通知）。

2 内閣府（防災担当）災害応急対策担当、総務省消防庁国民保護・防災部防災課、厚生労働省社会・援護局総務課災害救助・救援対策室、国土交通省河川局防災課及び気象庁総務部企画課。

（別添表Ⅲ－3、Ⅲ－4、Ⅲ－5、Ⅲ－6）

- (4) 今回、土砂災害に対する避難所の安全性が把握され、見直しが進められているかとの観点から、6県における避難所の把握状況、避難所の土砂災害のおそれの有無の点検状況、土砂災害のおそれのある避難所の見直し状況等について把握した。

その結果、次のとおり、土砂災害のおそれのある箇所立地している避難所が多数存在している可能性があり、国土交通省及び総務省（消防庁）の技術的助言等を踏まえ、土砂災害のおそれのある避難所の見直し等が進められているものの、その取組状況や進捗状況は県によって区々となっているなどの状況が認められた。

ア 避難所の土砂災害のおそれの有無の点検状況

- ① 災害対策基本法第42条第5項において、都道府県知事は、市町村地域防災計画について報告を受けたときは、都道府県防災会議の意見を聴くものとし、必要があると認めるときは、当該市町村防災会議に対し、必要な助言又は勧告をすることができるものと規定されている（注1）。

また、同法第60条第5項において、災害の発生により市町村長が避難の指示を行うことができなくなったときは、都道府県知事が実施すべき措置の全部又は一部を市町村長に代わって実施しなければならないものと規定されている。

さらに、国土交通省は、前述のとおり、ガイドラインにおいて、避難所を安全な場所に確保できない地域については砂防施設を整備することにより、避難所の安全性を確保する必要があるとしており、砂防三法（注2）に基づき、砂防施設の整備は、都道府県の事務（一部の工事を国が行う場合もある。（注3））とされている。

今回実態把握を行った6県においては、5県で管内の避難所を把握しており、1県も管内の避難所の把握を検討中としている。

（注）1 国土交通省は、「土砂災害の警戒避難体制に関する地域防災計画の修正につい

て」(平成 19 年 12 月 14 日付け国河砂第 57 号国土交通省河川局砂防部砂防計画課長通知)において、「市町村地域防災計画に記載すべき事項」として、「土砂災害に対して安全な避難所の一覧表」等を示している。

2 砂防三法とは、砂防法(明治 30 年法律第 29 号)、地すべり等防止法(昭和 33 年法律第 30 号)、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律(昭和 44 年法律第 57 号)をいう。以下同じ。

3 砂防三法において、砂防施設の設置に係る工事は、原則として都道府県が行うこととされているが、i)砂防法に基づく砂防設備の設置に係る工事については、当該設備の利害関係が複数の都道府県に及ぶなどの場合に、ii)地すべり等防止法に基づく地すべり防止施設の設置に係る工事については、地すべり防止工事が都府県の区域の境界に係るなどの場合において、当該地すべり防止工事が国土の保全上特に重要なものであると認められるときに、都道府県に代わって国が当該工事を施行することができることとされている。

なお、急傾斜地崩壊防止施設の設置に係る工事については、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律では、都道府県に代わって国が当該工事を施行することができる旨の規定はない。

(別添表Ⅲ-7、Ⅲ-8、表Ⅲ-9)

② 総務省(消防庁)は、前述のとおり、避難所等について、都道府県に対し、管内市町村が土砂災害警戒区域など災害発生のおそれのある区域に入っているものがないかどうかの点検等を早急に実施するよう適切な助言等を行うよう要請している。

管内の避難所を把握している 5 県のうち 3 県では、避難所の土砂災害のおそれの有無の点検を終えており、2 県では点検中であるとしている。

避難所の土砂災害のおそれの有無の点検を終えている 3 県では、当該点検結果の県民への周知、管内市町村に対する土砂災害警戒区域内にある避難所の変更等に係る検討促進の取組を実施している。

また、避難所の土砂災害のおそれの有無の点検を終えている 3 県のうち 2 県では、安全性に問題がある避難所を廃止するとともに点検・見直しの結果を公表するなど避難所の見直しを実施している。残りの 1 県は、点検を実施したものの、県から市町村に対して避難所の見直しの依頼をすることはしていないとしている。

(別添表Ⅲ-10)

イ 土砂災害のおそれのある避難所の見直し状況等

土砂災害のおそれのある避難所の見直しを実施している 2 県の状況は、土砂災害のおそれのある箇所が全国平均より多いこともあって、以下のとおり、土砂災害危険箇所や土砂災害警戒区域等に設置されている避難所が多数あり、その中には砂防施設が設置されていないものもあった。

① 1 県では、砂防担当部局と防災担当部局が連携して平成 24 年 5 月に管内市町村に対し土砂災害警戒区域又は土砂災害特別警戒区域内にある避難所の変更(限定的利用、避難所補強を含む。)を検討するよう依頼した。

その結果、平成 24 年 10 月時点で、次のような実態であることが明らかになっている。

- i 土砂災害危険箇所内に設置されていた避難所が 1,514 施設(避難所 2,679 施設の 56.5%)、土砂災害警戒区域等内に設置されていた避難所が 1,286 施設(同 48.0%) あった(注)。
- ii 土砂災害警戒区域等内に設置されている避難所について、砂防施設が整備されているかどうかについて調査したところ、同警戒区域等内にある避難所 1,286 施設のうち 1,127 施設(87.6%)について砂防施設が整備されていない。

同県では、この点検結果を踏まえ、1,127 の避難所について、ア)避難所の変更、イ)避難所の限定的利用、ウ)避難所の補強、改築、エ)その他の対応を検討するよう市町村に要請するとともに、市町村において地域の特性等によりこれらの対応が困難な場合は、県において砂防施設の整備を検討するとしている。

(注) 土砂災害危険箇所内かつ土砂災害警戒区域等内にある避難所はそれぞれの区分に二重に計上されているため、内訳の合計が 100.0%を超えている。

- ② 他の 1 県では、平成 23 年度から防災・減災対策の総点検を実施していたが、災害により避難場所が被災したことを受け、緊急点検として避難所等の安全性の見直しを実施し、安全性に問題のある避難所を廃止したとしている。

その結果、平成 24 年 5 月現在で土砂災害危険箇所内に設置されている避難所が 397 施設(同県の避難所 2,666 施設の 14.9%)、土砂災害警戒区域等内に設置されているものが 28 施設(同 1.1%)となっている(注)。土砂災害警戒区域等内に設置されているものが少ないが、これは、同県の同警戒区域等の指定率が全国平均以下にとどまっていることによるものであり、今後、同警戒区域等の指定の推進に伴い、これらの区域内に設置されている避難所の数が増加する可能性がある。

(注) 土砂災害危険箇所内かつ土砂災害警戒区域等内にある避難所は、土砂災害警戒区域等内にある避難所数に計上した。

(別添表 I-12、III-10、III-11)

- (5) 以上のような状況が認められるものの、関係行政機関は、土砂災害のおそれのある避難所の安全対策について次のとおり説明しており、土砂災害のおそれのある避難所の最近の点検・見直し状況を把握しているところはない。

- ① 国土交通省は、同省の砂防三法に基づく砂防施設の設置に係る補助事業が申請された箇所の避難所の設置状況は把握しているが、それ以外の避難所の設置状況は所掌していないことから把握していない。

なお、土砂災害に対する警戒避難体制の整備が一層推進されるよう、平成 21 年 9 月に策定した事例集において、土砂災害のおそれのある避難所の見直し事例を紹介している。

- ② 総務省(消防庁)は、前述のとおり避難所の点検・見直しを地方公共団体に

要請している。同庁では、まずは、都道府県及び市町村が自ら点検・見直しを行うことが重要と考えており、現状では地方公共団体における点検・見直しの状況を把握していない。同庁としては砂防施設の整備などの対策を講じることはできないことから、関係行政機関とも協力しながら今後の対応を検討したい。

- ③ 厚生労働省は、災害に際して避難所の供与が行われた場合、災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）第 36 条の規定に基づき、避難所の供与に要した費用の国庫負担に関する事務を所掌しているが、土砂災害のおそれのない安全な場所に、あらかじめ避難所を指定しておくことは、同省の所掌ではなく、土砂災害のおそれのある避難所を把握していない。
- ④ 内閣府は、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び災害からの復興に関する基本的な政策に関する事項等について所掌しており、その立場からは、避難所については、大雨や大規模地震などハザードの種別とその規模に応じた適切な場所が選定されるべきと考えているところ。ハザード別の避難所の具体的な安全対策については、内閣府は所掌しておらず、関係省庁が行うことと認識している。

一方、総務省（消防庁）が、避難所の点検・見直しを地方公共団体に要請していることや、国土交通省が、ガイドラインにおいて、避難所の点検・見直し、見直しが困難な避難所について砂防施設の整備を行うことを、また、事例集において、市町村の見直し事例を地方公共団体に示している。このことから、国土交通省において、総務省（消防庁）と連携して避難所の点検・見直しを推進し、その結果を踏まえ砂防施設の重点的な整備等について取り組むことが適当と考えられる。

（別添表 I-11、III-12、III-13、III-14）

<関係行政機関における課題>

土砂災害に対する避難所の安全性が確保されるようにするため、国土交通省において以下のような取組を行うことが課題。

- ① 土砂災害のおそれのある避難所の点検・見直しが一層推進されるよう、地方公共団体における土砂災害のおそれのある避難所の点検結果、見直し状況を総務省（消防庁）と連携して把握した上で、都道府県に対し、土砂災害のおそれのある避難所の点検・見直しに関して市町村と連携して成果を上げている推奨事例を示すなどの技術的助言を行うこと。
- ② また、技術的助言を行う際には、市町村において点検の結果、安全でないと判断した避難所であって、避難所の変更、補強等の見直しを行うことが困難なものについて、都道府県において砂防施設の重点的な整備等の安全対策が図られるよう引き続き促すこと。