

## 第2 行政評価・監視結果

### 1 土砂災害対策の現状

調査の結果	説明図表番号
<p><b>(近年における土砂災害の状況)</b></p> <p>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月の広島市での土砂災害（以下「広島土砂災害」という。）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。</p> <p>平成27年の土砂災害は788件と比較的少ない一方で、28年については8月末までの土砂災害が1,121件となっており、これは同年4月に発生した熊本地震や同年8月の台風第10号による土砂災害が多数発生したことによると考えられる。</p>	<p>表1-①</p> <p>表1-②</p> <p>表1-③</p>
<p><b>(土砂災害対策のこれまでの取組)</b></p> <p>土砂災害対策の推進に当たっては、土砂災害対策施設の整備による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る。これらのソフト対策を推進するため、平成11年に広島県で発生した土砂災害（死者24人）を背景として、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（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、土砂災害のおそれのある土地に関する地形、地質等の状況や土地の利用状況等について調査する基礎調査の実施、土砂災害が発生した場合に住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域である土砂災害警戒区域（以下「警戒区域」という。）及び警戒区域のうち、土砂災害が発生した場合に建築物の損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生じるおそれがある区域である土砂災害特別警戒区域（以下「特別警戒区域」という。）の指定、警戒区域における警戒避難体制の整備等が推進されてきた。</p>	<p>表1-④</p> <p>表1-⑤</p>
<p>しかし、平成26年8月の広島土砂災害においては、基礎調査や警戒区域等（警戒区域及び特別警戒区域。以下同じ。）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（避難準備情報、避難勧告及び避難指示。以下同じ。）の発令が災害発生後となってしまったこと、避難場所が危険な区域内に存在するなど、土砂災害からの避難体制が不十分な場合があったことなどの課題が「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）により指摘されている。広島土砂災害等を踏まえ、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、基礎調査結果の公表や、市町村地域防災計画への避難場所、避難経路</p>	<p>表1-⑥</p> <p>表1-⑦</p>

等の明示などが新たに定められた。

土砂災害防止法第3条では、土砂災害防止対策の推進に関する基本的な取組について定めた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。以下「基本指針」という。）を国土交通大臣が定めることとされている。基本指針においては、行政は土砂災害のおそれのある土地の区域等に関する情報などを、正確性に配慮しつつ、積極的に提供することにより、地域や個人が土砂災害に適切に対応できるよう、最大限の「知らせる努力」をすることが求められるとされている。また、住民は、行政が提供する土砂災害警戒情報（市町村における避難勧告等の発令の判断を支援するため、都道府県と地方気象台等が共同で発表する情報）などの情報を日頃から十分に把握するよう努めるなどの「知る努力」を惜しまないことが重要であるとされ、行政の「知らせる努力」と住民の「知る努力」とが相乗的に働く社会システムを構築していくことを、土砂災害の防止のための対策に関する基本理念とするとされている。

表1-⑧

平成26年11月の土砂災害防止法の改正などを踏まえて、市町村による警戒避難体制の整備を支援するため国土交通省が策定した「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。以下「警戒避難ガイドライン」という。）についても27年4月に改訂が行われた。警戒避難ガイドラインにおいては、土砂災害の危険性の周知、避難勧告等の発令、安全な避難場所・避難経路の確保などについてまとめられている。

表1-⑨

#### （基礎調査及び警戒区域等の指定状況の概況）

土砂災害防止法では、①都道府県が基礎調査を実施し、②基礎調査の結果に基づき、都道府県が警戒区域等を指定（区域指定）し、③警戒区域においては警戒避難体制の整備、特別警戒区域においては一定の開発行為の制限、建築物の構造規制等を行う仕組みとなっている。このため、基礎調査は、当該地区におけるその後の土砂災害防止対策を左右する重要な手続となっており、警戒避難体制の整備等を推進するためには、まず、基礎調査及び警戒区域等の指定を迅速に行う必要がある。

また、基本指針では、都道府県は、おおむね5年程度で土砂災害のおそれのある箇所（警戒区域、特別警戒区域及び土砂災害危険箇所。以下同じ。）全てについて一巡り基礎調査を完了させることを目標とすることとされている。これを踏まえ、各都道府県では、基礎調査の完了予定年度の目標を設定しており、平成31年度末までに全ての都道府県で一巡目の基礎調査が完了する予定となっている。平成29年1月末時点では、全国で警戒区域は約47万か所、うち特別警戒区域は約31万か所が指定されている。

表1-⑩

表1-⑪

#### （警戒避難体制の整備の概況）

土砂災害防止法では、市町村は、警戒区域の指定があったときは、①情報の収集・伝達、避難場所・避難経路、避難訓練の実施に関する事項、警戒区域内の要配慮者利用施設（社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設）の名称及び所在地を市町村地域防災計画に定めること、②警戒区域等を表示した図面に避難場所等を記載したハザードマップの配布等を行うこととされており、これ

表1-④（再掲）

らにより警戒避難体制の整備を図ることとされている。

また、基本指針や警戒避難ガイドラインでは、警戒避難体制の整備に関し、①市町村は、基礎調査が未実施の地域においても、国土交通省において、土砂災害防止法が施行される以前から一定の期間の間隔を置いて都道府県に調査依頼を行って把握していた土砂災害危険箇所（急傾斜地崩壊危険箇所等、土石流危険渓流等及び地すべり危険箇所。これらの地形要件は土砂災害防止法における警戒区域の地形要件に類似）の周知徹底を行うなど、土砂災害の危険性を住民等に十分周知すること、②市町村は、土砂災害警戒情報が発表された場合、直ちに避難勧告等を発令することを基本とし、避難勧告等を発令する区域の単位をあらかじめ設定しておくこと、③市町村は、避難場所については、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）に基づく指定緊急避難場所その他の土砂災害に対する安全性が確保された避難場所とし、警戒区域外で選定することが基本となるなどとされている。

特に、避難勧告等については、災害対策基本法を所管する内閣府において、各市町村が避難勧告等の発令基準等を検討するに当たって最低限考えておくべき事項を示した「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）が平成27年8月に改定され、避難準備情報の段階から住民が自発的に避難を開始することを推奨するなどの点が変更された。また、平成28年8月の台風第10号の発生に伴う災害等を受けて、更に検討が加えられ、29年1月に同ガイドラインの名称を「避難勧告等に関するガイドライン」（平成17年3月内閣府。以下「避難勧告ガイドライン」という。）に変更し、避難情報の名称についても「避難準備情報」を「避難準備・高齢者等避難開始」に、「避難指示」を「避難指示（緊急）」に変更するなどの措置が図られた（注）。

（注）本報告書では、調査時点において避難情報の名称は変更されていなかったため、基本的に変更前の名称で記載している。

表1-⑫

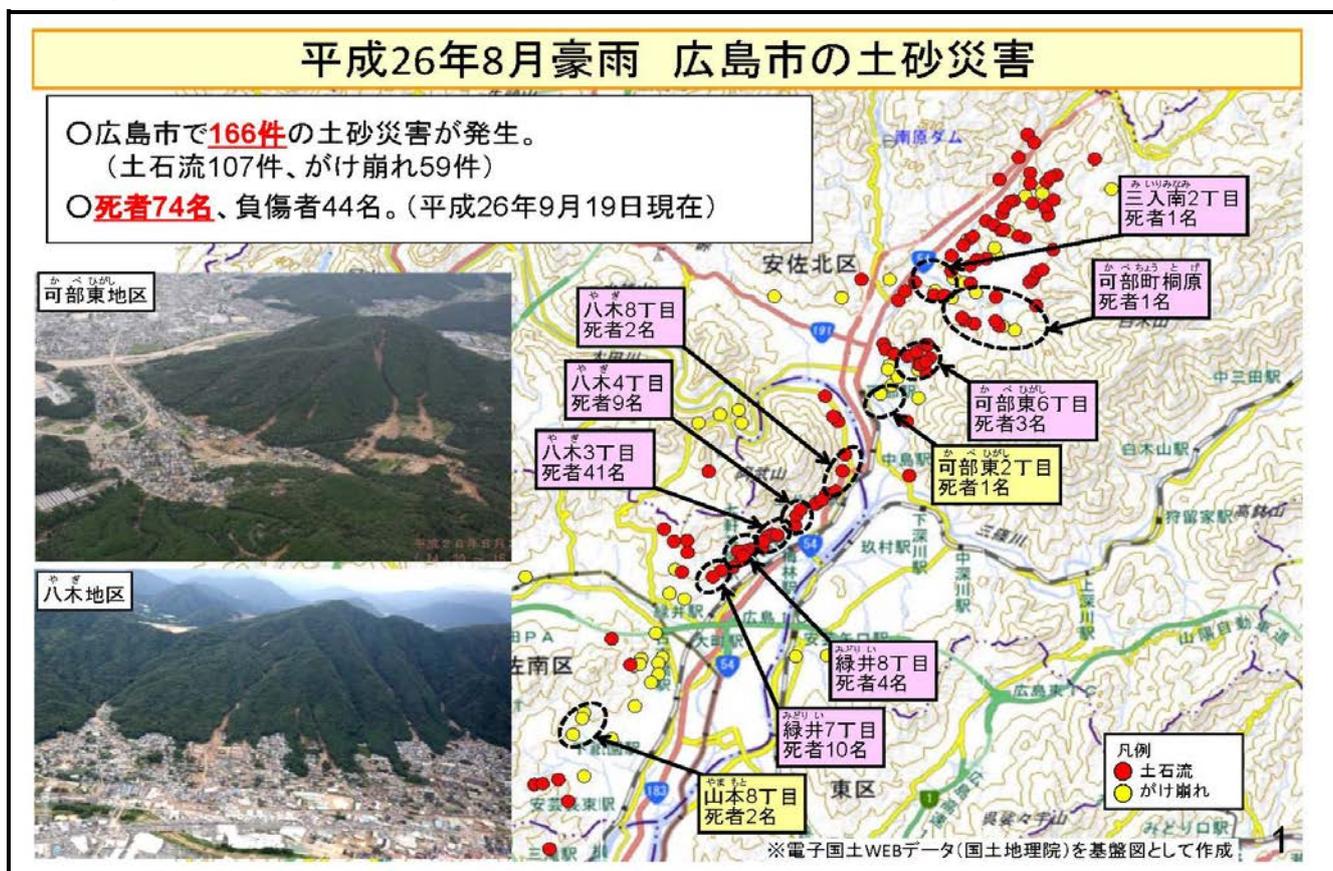
表1-① 土砂災害発生状況

(単位：件)

年	土砂災害発生件数			
	土石流等	地すべり	がけ崩れ	
平成 18 年	1,441	169	215	1,057
19 年	966	129	162	675
20 年	695	154	89	452
21 年	1,058	149	106	803
22 年	1,128	234	127	767
23 年	1,422	419	222	781
24 年	837	256	76	505
25 年	941	262	89	590
26 年	1,184	338	77	769
27 年	788	145	44	599
平均	1,046	226	121	700
平成 28 年 (注3)	1,121	307	36	778

- (注) 1 国土交通省「平成 27 年の土砂災害」等に基づき、当省が作成した。  
 2 「平均」欄は、平成 18 年から 27 年までの平均値であり、四捨五入により表記しているため、土砂災害発生件数と土石流等、地すべり及びがけ崩れの件数が合致しない。  
 3 平成 28 年の土砂災害発生件数は、同年 8 月 31 日時点の件数である。

表1-② 平成 26 年広島土砂災害の概要



(注) 国土交通省の資料による。

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

○ 熊本地震（平成28年4月）

熊本地震の概要および土砂災害の発生状況

■ 地震の概要

○ 前震

発生日時：4月14日21時26分  
震源地：熊本県熊本地方  
（北緯32.7度、東経130.8度）  
震源の深さ：11km  
規模：マグニチュード6.5  
各地の震度（震度6弱以上）

【熊本県】

震度7 益城町宮園  
震度6弱  
玉名市天水町 西原村小森 宇城市松橋町 宇城市不知火町  
宇城市小川町 宇城市豊野町 熊本東区佐土原  
熊本西区春日 熊本南区域南町 熊本南区富合町

○ 本震

発生日時：4月16日01時25分  
震源地：熊本県熊本地方  
（北緯32.8度、東経130.8度）  
震源の深さ：12km  
規模：マグニチュード7.3  
各地の震度（震度6強以上）

【熊本県】

震度7 益城町宮園 西原村小森  
震度6強  
南阿蘇村河陽 菊池市旭志 宇土市浦田町 大津町大津  
嘉島町上島 宇城市松橋町 宇城市小川町 宇城市豊野町  
合志市竹迫 熊本中央区大江 熊本東区佐土原  
熊本西区春日 （気象庁発表より）

位置図



○ 土砂災害発生件数 190件

- ・土石流等57件（熊本県54件、大分県3件）
- ・地すべり10件（熊本県10件）
- ・がけ崩れ123件（熊本県94件、大分県15件、宮崎県11件、佐賀県1件、長崎県1件、鹿児島県1件）

○ 土砂災害による人的被害

- ・死者15名  
（6月の梅雨前線豪雨の土砂災害による関連死5名を含む）

国土交通省調べ（8月15日時点）



特に被害が著しい南阿蘇村周辺の主な土砂災害と応急対策状況

○ 台風第10号（平成28年8月）

## 台風第10号による土砂災害発生状況

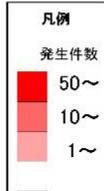
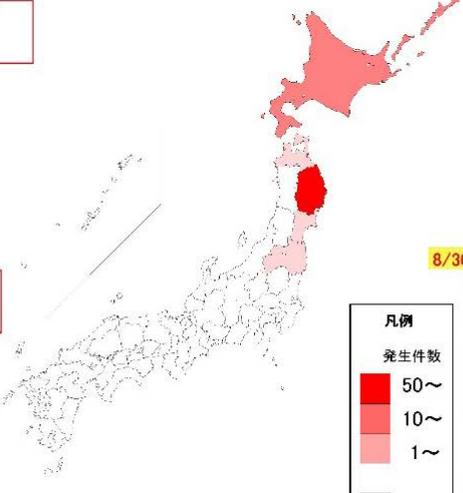


平成28年9月28日現在  
土砂災害発生件数  
**176件**

〔土石流等：160件  
地すべり：0件  
がけ崩れ：16件〕

【被害状況】  
人的被害：死者 0名  
          負傷者 1名  
人家被害：全壊 4戸  
          半壊 11戸  
          一部損壊 52戸

※被害状況は現在確認中



(注) 国土交通省の資料（熊本地震は平成28年9月14日時点、台風第10号は同年9月28日時点のもの）による。

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

## 土砂災害防止法の概要

**土砂災害防止法**※とは、土砂災害から国民の生命を守るため、土砂災害のおそれのある区域について危険の周知、警戒避難態勢の整備、住宅等の新規立地の抑制、既存住宅の移転促進等のソフト対策を推進しようとするものです。

※正式名称「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」

### 土砂災害防止対策基本指針の作成 [国土交通省]

- ・土砂災害防止対策の基本的事項
- ・基礎調査の実施指針
- ・土砂災害警戒区域等の指定指針 等

### 基礎調査の実施

渓流や斜面など土砂災害により被害を受けるおそれのある区域の地形、地質、土地利用状況について調査



### 基礎調査の実施 [都道府県]

- ・区域指定及び土砂災害防止対策に必要な調査を実施

### 区域の指定

基礎調査に基づき、土砂災害のおそれのある区域等を指定

### 土砂災害警戒区域の指定 [都道府県] (土砂災害のおそれがある区域)

- 情報伝達、警戒避難体制等の整備 [市町村等]

### 土砂災害特別警戒区域の指定 [都道府県] (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じるおそれがある区域)

- 特定開発行為に対する許可制  
対象：住宅宅地分譲、災害時要援護者関連施設のための開発行為
- 建築物の構造規制
- 建築物の移転等の勧告

### <警戒避難体制>

- ・市町村地域防災計画 (災害対策基本法)

### <建築物の構造規制>

- ・居室を有する建築物の構造耐力に関する基準の設定 (建築基準法)

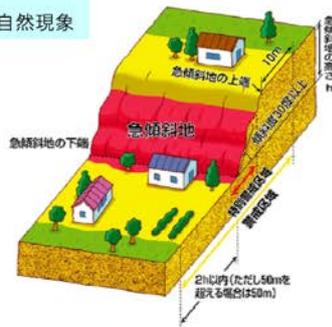
### <移転支援>

- ・住宅金融支援機構融資等

## 土砂災害の種類

### 急傾斜地の崩壊

※傾斜度が30°以上である土地が崩壊する自然現象



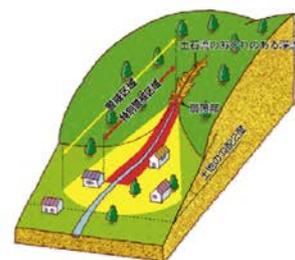
### 土石流

※山腹が崩壊して生じた土石等又は渓流の土石等が一体となって流下する自然現象



### 地滑り

※土地の一部が地下水等に起因して滑る自然現象又はこれに伴って移動する自然現象



## 土砂災害警戒区域・特別警戒区域

### 土砂災害警戒区域

急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域であり、危険の周知、警戒避難体制の整備が行われます。

### 土砂災害特別警戒区域

急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、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区域で、特定の開発行為に対する許可制、建築物の構造規制等が行われます。

### 警戒区域では

#### 警戒避難体制の整備

土砂災害から生命を守るため、災害情報の伝達や避難が早くできるように地域防災計画に定められ、警戒避難体制の整備が行われます。

【市町村等】

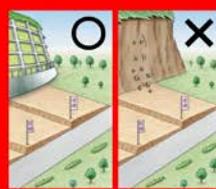


土砂災害ハザードマップの作成・配布  
(茨城県鉾田市)

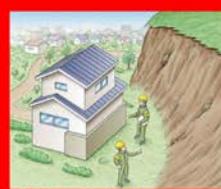


住民による土砂災害ハザードマップ確認状況  
(鹿児島県垂水市)

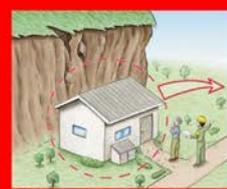
### 特別警戒区域ではさらに



**特定開発行為に対する許可制**  
住宅地分譲や災害時要援護者関連施設のための行為は、基準に従ったものに限り許可されます。  
【都道府県】



**建築物の構造規制**  
居室を有する建築物は、建築基準法に定められた、作用すると想定される衝撃等に対して建築物の構造が安全であるかどうか建築確認がされます。  
【都道府県または市町村】



**建築物の移転等の勧告**  
著しい損壊が生じるおそれのある建築物の所有者等に対し、移転等の勧告が行われます。移転等については、住宅金融支援機構の融資等の支援を受けられます。  
【都道府県】

## 土砂災害警戒区域・特別警戒区域

### 土砂災害警戒区域（通称：イエローゾーン）

（土砂災害防止法施行令 第二条）

#### ■急傾斜地の崩壊

- イ 傾斜度が30度以上で高さが5m以上の区域
- ロ 急傾斜地の上端から水平距離が10m以内の区域
- ハ 急傾斜地の下端から急傾斜地高さの2倍（50mを超える場合は50m）以内の区域

#### ■土石流

土石流の発生のおそれのある溪流において、扇頂部から下流で勾配が2度以上の区域

#### ■地滑り

- イ 地滑り区域（地滑りしている区域または地滑りするおそれのある区域）
- ロ 地滑り区域下端から、地滑り地塊の長さに相当する距離（250mを超える場合は、250m）の範囲内の区域

### 土砂災害特別警戒区域（通称：レッドゾーン）

（土砂災害防止法施行令 第三条）

急傾斜地の崩壊に伴う土石等の移動等により建築物に作用する力の大きさが、通常の建築物が土石等の移動に対して住民の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれのある崩壊を生ずることなく耐えることのできる力を上回る区域。

※ただし、地滑りについては、地滑り地塊の滑りに伴って生じた土石等により力が建築物に作用した時から30分間が経過した時において建築物に作用する力の大きさとし、地滑り区域の下端から最大で60m範囲内の区域。

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>

（目的）

第 1 条 この法律は、土砂災害から国民の生命及び身体を保護するため、土砂災害が発生するおそれがある土地の区域を明らかにし、当該区域における警戒避難体制の整備を図るとともに、著しい土砂災害が発生するおそれがある土地の区域において一定の開発行為を制限し、建築物の構造の規制に関する所要の措置を定めるほか、土砂災害の急迫した危険がある場合において避難に資する情報を提供すること等により、土砂災害の防止のための対策の推進を図り、もって公共の福祉の確保に資することを目的とする。

（土砂災害防止対策基本指針）

第 3 条 国土交通大臣は、土砂災害の防止のための対策の推進に関する基本的な指針（以下「基本指針」という。）を定めなければならない。

2 基本指針においては、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 この法律に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に関する基本的な事項

二 次条第一項の基礎調査の実施について指針となるべき事項

三 第七条第一項の規定による土砂災害警戒区域の指定及び第九条第一項の規定による土砂災害特別警戒区域の指定について指針となるべき事項

四 第九条第一項の土砂災害特別警戒区域内の建築物の移転その他この法律に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に関し指針となるべき事項

五 第二十七条第一項の規定による危険降雨量の設定並びに同項の規定による土砂災害警戒情報の通知及び周知のための必要な措置について指針となるべき事項

六 第二十八条第一項及び第二十九条第一項の緊急調査の実施並びに第三十一条第一項の規定による土砂災害緊急情報の通知及び周知のための必要な措置について指針となるべき事項

3 国土交通大臣は、基本指針を定めようとするときは、あらかじめ、総務大臣及び農林水産大臣に協議するとともに、社会資本整備審議会の意見を聴かなければならない。

4 国土交通大臣は、基本指針を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

5 前二項の規定は、基本指針の変更について準用する。

（注） 国土交通省の資料による。

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＞

I 我が国の土砂災害の現状

3. 広島土砂災害の概要

（略）

これは単独の水災害としては昭和 58 年の島根災害（人的被害 107 名）以降最大の人的被害であり、一度の降雨で、かつ単独の市町村で発生した水災害としては、昭和 57 年の長崎災害（長崎市内だけでも人的被害 262 名）以降最大の人的被害であった。様々な要因が複合的に絡み合っって甚大な被害となったが、大まかに整理すると次のようなことが挙げられる。

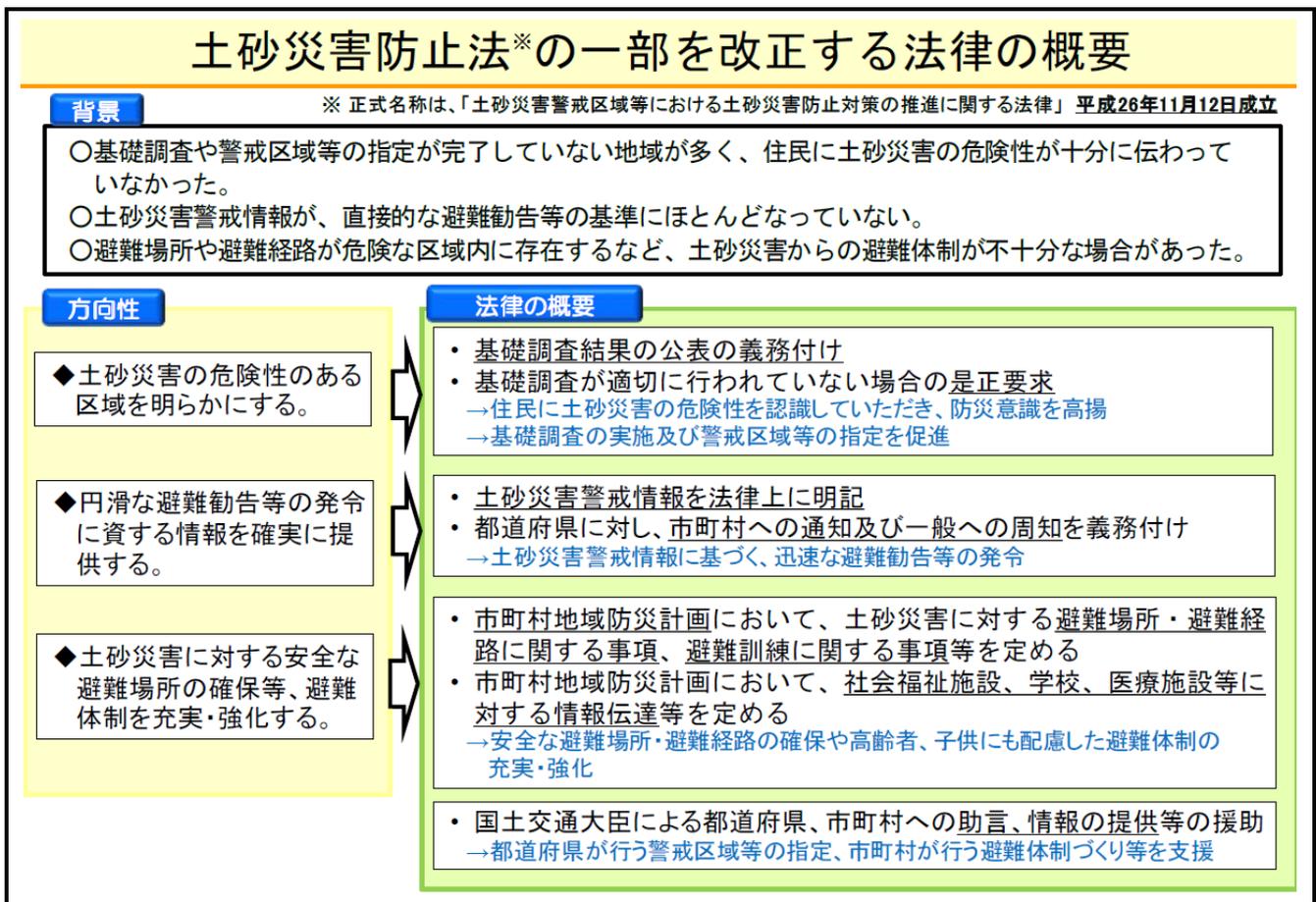
- ① 平成 11 年の広島県における大規模な土砂災害による被害を踏まえ、広島県は土砂災害危険箇所をハザードマップとして公表した。しかし、この土砂災害を踏まえて制定された土砂災害防止法による土砂災害警戒区域等の指定については、平成 26 年の被災時点においてはまだ完了していなかった。そのため、今回被災した地域の一部では、なお、土砂災害の危険があるという認識を持っていなかった可能性がある。今回の被災地には防災訓練等を活発に実施していた地区も含まれている等、土砂災害のリスクを認識していなかったわけではないが、平成 11 年以後に新たに住み始めた住民も存在し、地域の災害リスクと比較すると充分ではなかった可能性がある。
- ② 土砂災害に適さない避難所に自主避難した住民 1 名が被災し亡くなっている。また、発災直後における救助活動中に消防職員 1 名が二次災害により亡くなっている。
- ⑤ 被災当時の経緯を時系列で追うと次のようになる（表 3）。

表 3 避難勧告の発令に至るまでの経緯

被災地区（安佐南区の安佐北区）の状況、防災情報、避難勧告等	
8 月 19 日 16:03	大雨・洪水注意報の発表
（略）	
8 月 20 日 0 時過ぎ	新たな線状降水帯の発生・停滞
（略）	
03:21	<u>土砂災害の発生の確認</u> （住民からの最初の通報） （土砂災害の発生は 3 時頃からと考えられる）
03:30	広島市災害対策本部の設置
03:55	避難勧告発令の決定（安佐北区、安佐南区） 以後、勧告の対象区域、開設する避難所の決定、避難所を開設するための施設管理者や自主防災会会長等への連絡、派遣する職員の手配等の実施
04:15	<u>避難勧告発令（安佐北区）</u>
04:30	<u>避難勧告発令（安佐南区）</u>

（注） 下線は当省が付した。

表1-⑦ 土砂災害防止法の改正概要



(注) 国土交通省の資料による。

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〉

一 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に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に関する基本的な事項

1 土砂災害防止対策基本指針の位置付け

（略）

土砂災害防止対策基本指針は、法に基づき行われる土砂災害の防止のための対策の推進に関する基本的な方向を示すものである。

（略）

2 行政の「知らせる努力」と住民の「知る努力」とが相乗的に働く社会システムの構築

したがって、今後、土砂災害から国民の生命及び身体を保護するためには、行政は、過去の土砂災害の実態や土砂災害のおそれがある土地の区域等に関する情報を、その内容に正確を期するよう配慮しつつ、積極的に提供することにより、地域や個人が土砂災害に適切に対応できるよう、最大限の「知らせる努力」をすることが求められる。

加えて、降雨による土砂災害に対しては、気象庁や都道府県ができるだけ早い段階から、雨量の予測や、地盤の水の含み具合をはじめとするきめ細かな情報を提供するとともに、都道府県知事は、土砂災害の急迫した危険が予想される場合、避難勧告等の判断に資する土砂災害警戒情報を気象庁と共同で発表し、市町村長による的確な避難勧告等の発令や住民等の的確な避難行動に結びつけることが求められる。

一方、住民は、行政が提供するこのような情報を日頃から十分に把握するよう努めるとともに、それらの情報の内容や意味、前述した土砂災害の特質及びその前兆等に関する知識を得るための「知る努力」を惜しまないことが重要である。そして、一人一人のかけがえのない生命及び身体を守るため、各人も土砂災害への備えを自主的に行い、適時・適切な避難行動をとるなど、的確な判断及び行動が求められる。特に、身近に高齢者、障害者、乳幼児等の要配慮者がいる場合は、避難支援等共助に努めることが必要である。

これらのことから、行政の「知らせる努力」と住民の「知る努力」とが相乗的に働く社会システムを構築していくことを、土砂災害の防止のための対策に関する基本理念とする。

二 法第 4 条第 1 項の基礎調査の実施について指針となるべき事項

1 基礎調査の計画的かつ迅速な実施

基礎調査は、法に基づく土砂災害の防止のための対策を講ずるに当たって不可欠な調査であり、各都道府県は、おおむね 5 年程度で基礎調査を完了（当該都道府県内における土砂災害のおそれがある箇所全てについて一通り基礎調査を実施することをいう。）させることを目標として、完了予定年も含めた実施目標を速やかに設定する。そして、国は、都道府県が目標を達成できるよう、財政面、技術面などの支援を行うものとする。

四 法第 9 条第 1 項の土砂災害特別警戒区域内の建築物の移転その他法に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に関し指針となるべき事項

1 法第 8 条第 1 項及び第 2 項の市町村地域防災計画に関する事項

(2) 避難場所・避難経路

避難場所については、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第49条の4第1項に規定する指定緊急避難場所その他の土砂災害に対する安全性が確保された避難場所とし、土砂災害警戒区域外で避難場所を選定することが基本となる。ただし、各地域によって、予想される災害形態や土砂災害のおそれがある区域の範囲など状況は様々であり、例えば土砂災害警戒区域外に適切な避難場所がない場合、最寄りのマンションやビルの所有者等の理解を得て避難場所として協定等を結ぶことも有効であり、地域の実情に応じて適切に対応することが望ましい。

避難経路についても、土砂災害に対する安全性を確認し、適切な避難路等を選定するものとする。この際、全ての避難経路をあらかじめ選定することは困難な場合も多いことから、土砂災害の危険性があるなどにより、避難経路として適さない区間を明示することや、土石流等のおそれがある区域から避難する際の避難方向を示すなど、地域の実情に応じて適切に対応することが望ましい。

五 法第27条第1項の規定による危険降雨量の設定並びに同項の規定による土砂災害警戒情報の通知及び周知のための必要な措置について指針となるべき事項

4 土砂災害警戒情報に基づく的確な避難勧告等の命令

土砂災害は、命の危険を脅かすことが多い災害であることから、避難行動をできるだけ早く行うことが必要である。土砂災害警戒情報は、土砂災害からの避難にとって極めて重要な情報であり、土砂災害警戒情報が発表された場合は、市町村長は直ちに避難勧告等を発令することを基本とする。

(略)

また、市町村においては、避難勧告等を発令する区域の単位をあらかじめ決めておき、国及び都道府県から提供されるメッシュ情報等を踏まえ、危険度が高まっている区域に対する確に避難勧告等を発令することが望ましい。

(注) 下線は当省が付した。

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

## 「土砂災害警戒避難ガイドライン」の改訂概要

### 改訂の経緯

平成26年8月の広島市での土砂災害を受け、土砂災害防止法を改正（平成27年1月18日施行）本ガイドライン（平成19年4月）も、土砂災害への警戒避難を的確に行えるよう改訂

### 主な改訂内容

#### ○土砂災害の危険性等の周知（第2章）

- ・土砂災害警戒区域、警戒区域に相当する区域、土砂災害危険箇所の住民への周知徹底 (P2-3)
- ・危険な区域、避難場所・避難経路の継続的な周知のためのハザードマップの活用 (P2-4)

#### ○情報の収集（第3章）

- ・土砂災害警戒情報、警戒判定メッシュ情報等の収集すべき情報の解説 (P3-1、P3-2)
- ・地域住民と連携した災害発生やその予兆に関する情報の収集方法の解説 (P3-3)

#### ○情報の伝達（第4章）

- ・避難勧告、土砂災害警戒情報等の防災情報を確実に住民へ伝達するため多様な手段の確保 (P4-3)
- ・誰が誰に情報を伝達するか決めておくとともに、着信確認により、確実な情報伝達体制を構築 (P4-3)
- ・国、都道府県は、市町村長が避難勧告等を的確に発令できるよう、メッシュでの危険度情報などきめ細かで分かりやすい情報を提供 (P4-2)

#### ○避難勧告・避難指示等の発令・解除（第5章）

- ・土砂災害警戒情報発表後、直ちに避難勧告等を発令することを基本とする (P5-1)
- ・土砂災害警戒情報発表の重要性が理解できるようその意味するところを解説 (P5-1)
- ・避難勧告等は発令基準に従い、避難場所の開設の有無によらず躊躇なく発令する旨記載 (P6-3)
- ・土砂災害の避難勧告等で求められる住民の避難行動について具体的に解説 (P5-3)
- ・避難勧告等の発令単位は土砂災害警戒区域を基本とする (P5-6)
- ・降雨後にも、客観的な気象状況や広域での災害情報を住民に正確に提供 (P5-9)
- ・土砂災害警戒メッシュ情報や国・都道府県等からの助言の活用 (P5-1、P5-10)

#### ○安全な避難場所・避難経路の確保（第6章）

- ・安全な避難場所・避難経路の設定時の留意事項を解説 (P6-1)
- ・避難場所、避難経路、避難の方向等の例をイメージ図で解説 (参考編)

#### ○要配慮者への支援（第7章）

- ・要配慮者利用施設等の管理者が避難計画を策定する際の留意事項を解説 (P7-1)
- ・在宅の要配慮者に対する避難支援体制の確立 (P7-3)

#### ○防災意識の向上（第9章）

- ・住民と行政が共通認識を持つためのタイムラインの活用 (P9-1)
- ・実践的で多くの住民が参加する防災訓練の展開 (P9-3)
- ・次世代の地域防災の担い手である児童・生徒への防災教育の推進 (P9-4)
- ・住民参加のハザードマップづくりと地区防災計画制度の活用 (P9-1、9-2、参考編)

(注) 国土交通省の資料による。

表1-⑩ 基礎調査の実施概況（平成28年3月31日時点）

基礎調査の実施目標及び進捗状況

都道府県名	基礎調査完了年度又は完了予定年度 <sup>注1)</sup>		基礎調査完了区域数 (平成28年3月末時点) <sup>注1)</sup>		土砂災害 警戒区域の 総区域数の 推計値 <sup>注2)</sup>
	土砂災害 警戒区域	土砂災害 特別警戒区域	土砂災害 警戒区域	土砂災害 特別警戒区域	
北海道	平成31年度	平成31年度	4,708	3,694	11,923
青森県	平成22年度	平成22年度	4,032	3,349	4,032
岩手県	平成31年度	平成31年度	7,917	7,322	14,348
宮城県	平成31年度	平成31年度	2,390	2,161	8,482
秋田県	平成31年度	平成31年度	3,710	2,658	7,685
山形県	平成26年度	平成26年度	5,146	3,510	5,146
福島県	平成31年度	平成31年度	3,627	2,749	7,867
茨城県	平成28年度	平成28年度	3,868	3,480	3,993
栃木県	平成23年度	平成23年度	6,685	5,994	6,685
群馬県	平成25年度	平成25年度	8,967	8,018	8,967
埼玉県	平成27年度	平成27年度	5,236	4,743	5,236
千葉県	平成30年度	平成30年度	5,663	5,605	11,000
東京都	平成30年度	平成30年度	9,788	9,238	15,000
神奈川県	平成27年度	平成31年度	9,579	1,327	10,466
山梨県	平成22年度	平成22年度	7,089	6,049	7,089
長野県	平成27年度	平成27年度	26,948	21,333	26,948
新潟県	平成28年度	平成28年度	11,254	7,154	13,422
富山県	平成26年度	平成26年度	4,889	3,671	4,889
石川県	平成25年度	平成25年度	4,420	3,601	4,420
岐阜県	平成26年度	平成25年度	15,015	13,733	15,015
静岡県	平成31年度	平成31年度	13,929	10,907	18,581
愛知県	平成31年度	平成31年度	8,546	7,597	18,221
三重県	平成31年度	平成31年度	8,459	7,779	19,000
福井県	平成21年度	平成21年度	11,705	10,472	11,705
滋賀県	平成29年度	平成29年度	4,002	2,963	5,650
京都府	平成27年度	平成27年度	17,047	14,326	17,047
大阪府	平成28年度	平成28年度	4,903	3,836	8,451
兵庫県	平成25年度	平成31年度	20,765	801	20,765
奈良県	平成26年度	平成30年度	10,967	2,139	10,967
和歌山県	平成31年度	平成31年度	9,504	8,690	20,000
鳥取県	平成23年度	平成23年度	6,189	5,241	6,189
島根県	平成24年度	平成31年度	32,128	14,567	32,128
岡山県	平成31年度	平成31年度	12,576	745	15,000
広島県	平成30年度	平成30年度	18,708	17,212	34,645
山口県	平成24年度	平成27年度	25,584	23,777	25,584
徳島県	平成28年度	平成28年度	8,824	8,276	12,396
香川県	平成27年度	平成27年度	8,002	6,612	8,002
愛媛県	平成31年度	平成31年度	3,936	3,462	15,190
高知県	平成30年度	平成31年度	12,561	112	18,112
福岡県	平成25年度	平成25年度	17,589	16,060	17,589
佐賀県	平成30年度	平成30年度	10,019	8,765	11,390
長崎県	平成31年度	平成31年度	14,824	14,147	31,500
熊本県	平成28年度	平成28年度	16,265	15,194	20,600
大分県	平成31年度	平成31年度	6,498	6,011	19,640
宮崎県	平成31年度	平成31年度	8,700	7,100	14,300
鹿児島県	平成31年度	平成31年度	17,204	9,106	24,865
沖縄県	平成26年度	平成26年度	1,191	1,127	1,191
計			481,556	346,413	651,321

注1)基礎調査完了とは、当該都道府県内における土砂災害のおそれがある箇所全てについて一通り基礎調査を実施することをいう。  
 注2)土砂災害警戒区域の総区域数の推計値は、平成28年3月末時点の値であり、今後基礎調査の進捗に伴い、変更の可能性はある。  
 注3)基礎調査完了予定年度は、今後基礎調査の進捗に伴い、変更の可能性はある。

(注) 国土交通省の資料による。

表1-⑪ 区域指定の実施状況（平成29年1月31日時点）

全国における土砂災害警戒区域等の指定状況									2017/1/31時点
都道府県	土石流		急傾斜地の崩壊		地滑り		計		
	土砂災害警戒区域		土砂災害警戒区域		土砂災害警戒区域		土砂災害警戒区域		
		うち土砂災害特別警戒区域		うち土砂災害特別警戒区域		うち土砂災害特別警戒区域		うち土砂災害特別警戒区域	
北海道	833	357	1,911	1,796	1	0	2,745	2,153	
青森県	1,155	734	2,793	2,611	84	0	4,032	3,345	
岩手県	2,232	1,914	2,495	2,438	0	0	4,727	4,352	
宮城県	1,193	1,029	1,218	1,193	47	0	2,458	2,222	
秋田県	2,161	1,313	1,885	1,428	0	0	4,046	2,741	
山形県	2,172	1,365	2,224	2,145	750	0	5,146	3,510	
福島県	1,592	1,085	1,378	1,358	66	0	3,036	2,443	
茨城県	1,634	1,413	2,205	2,136	102	0	3,941	3,549	
栃木県	3,249	2,685	3,342	3,309	94	0	6,685	5,994	
群馬県	2,826	2,309	5,797	5,709	342	0	8,965	8,018	
埼玉県	1,429	1,113	3,321	2,810	96	0	4,846	3,923	
千葉県	0	0	3,305	3,246	0	0	3,305	3,246	
東京都	1,592	1,135	8,092	6,228	19	0	9,703	7,363	
神奈川県	1,454	1,014	8,220	209	16	0	9,690	1,223	
山梨県	2,441	1,794	4,359	4,255	289	0	7,089	6,049	
長野県	6,698	5,510	18,737	15,817	1,515	0	26,950	21,327	
新潟県	4,759	2,376	6,035	5,247	1,179	0	11,973	7,623	
富山県	1,383	882	2,843	2,780	657	1	4,883	3,663	
石川県	2,115	1,730	1,911	1,865	394	0	4,420	3,595	
岐阜県	6,492	5,337	8,427	8,396	96	0	15,015	13,733	
静岡県	3,945	2,370	9,554	8,164	1	0	13,500	10,534	
愛知県	2,461	1,849	6,080	5,743	1	0	8,542	7,592	
三重県	2,578	2,084	4,945	4,833	0	0	7,523	6,917	
福井県	4,532	3,572	7,041	6,897	132	0	11,705	10,469	
滋賀県	1,745	926	2,237	1,876	2	0	3,984	2,802	
京都府	6,458	4,159	9,564	9,373	55	0	16,077	13,532	
大阪府	1,815	1,314	6,514	6,444	16	0	8,345	7,758	
兵庫県	6,940	202	13,570	716	271	0	20,781	918	
奈良県	3,824	590	6,980	1,107	163	0	10,967	1,697	
和歌山県	2,889	1,853	6,705	5,012	291	0	9,885	6,865	
鳥取県	2,606	1,697	3,463	3,231	119	0	6,188	4,928	
島根県	13,198	240	18,272	672	721	0	32,191	912	
岡山県	6,742	188	5,629	187	197	0	12,568	375	
広島県	6,560	5,369	10,898	10,387	13	0	17,471	15,756	
山口県	9,864	8,776	15,394	14,999	329	0	25,587	23,775	
徳島県	1,060	855	3,023	2,969	57	0	4,140	3,824	
香川県	3,260	2,328	4,611	4,267	116	0	7,987	6,595	
愛媛県	2,861	2,391	1,013	1,010	0	0	3,874	3,401	
高知県	3,060	7	7,712	89	0	0	10,772	96	
福岡県	5,177	4,680	12,219	11,389	206	0	17,602	16,069	
佐賀県	2,420	1,906	5,642	5,075	10	0	8,072	6,981	
長崎県	2,354	2,198	12,817	12,285	0	0	15,171	14,483	
熊本県	3,632	2,776	12,846	12,656	11	0	16,489	15,432	
大分県	2,152	1,697	5,597	5,474	1	0	7,750	7,171	
宮崎県	1,828	1,078	5,911	4,980	7	0	7,746	6,058	
鹿児島県	5,319	2,555	11,015	5,716	0	0	16,334	8,271	
沖縄県	247	0	834	0	78	0	1,159	0	
合計	156,937	92,755	300,584	220,527	8,544	1	466,065	313,283	

(注) 国土交通省の資料による。

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>

## 避難勧告等に関するガイドライン(平成29年1月改定)

### これまでの主な改定経緯

**平成17年 3月** 平成16年の一連の災害で、多数の要配慮者が亡くなったこと、避難勧告等の発令躊躇等を踏まえ、ガイドラインの策定

- 避難勧告等の発令基準、避難すべき区域の設定の考え方
- 一般の居住者の避難準備と要配慮者の避難開始という2種類の意味をもつ「避難準備情報」を規定 等

**平成26年 4月** 東日本大震災や平成21年の兵庫県佐用町における避難途中での被災の教訓等を踏まえ、ガイドラインの全面改定

- 家屋内に留まって安全を確保すること(屋内安全確保)も「避難行動」の一つとして明示
- 避難勧告等は、空振りをおそれず、早めに出すことを強調
- 市町村の防災体制の段階移行に関して基本的な考え方を明示
- 避難勧告等の判断基準を具体的かつわかりやすい指標で明示
- 避難勧告等の発令基準の設定等について、助言を求める相手の明確化 等

**平成27年 8月** 平成25年の伊豆大島、平成26年の広島市の大規模な土砂災害等における避難勧告等の発令躊躇等を踏まえ、ガイドラインの一部改定

- 避難準備情報の活用(避難準備情報の段階から自発的に避難を開始することを推奨)
- 災害が切迫した状況では、緊急的な待避場所への避難、屋内での安全確保措置も避難行動として周知
- 居住者への情報伝達では、PUSH型とPULL型の双方を組み合わせることで多様化・多重化 等

**平成29年1月 今回の改定**

平成28年 3月 中央防災会議「水害時の避難・応急対策検討WG」報告（H27関東・東北豪雨）  
平成28年12月「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」報告

### 主な変更点

#### 避難情報の名称

- 平成28年台風第10号による水害では、岩手県岩泉町の高齢者施設において避難準備情報の意味するところが伝わっておらず、適切な避難行動がとられなかった。
- これを踏まえ、高齢者等が避難を開始する段階であることを明確にするなどの理由から、避難情報の名称を下記のとおり変更した。

(変更前)	(変更後)
「避難準備情報」	→ 「避難準備・高齢者等避難開始」
「避難勧告」	→ 「避難勧告」
「避難指示」	→ 「避難指示(緊急)」

#### 主に以下の点について、内容の充実

##### 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方

- 避難勧告等を発令する際には、その対象者を明確にするとともに、対象者ごとにとるべき避難行動がわかるように伝達すること
- 平時から居住者等に対してその土地の災害リスク情報や、災害時にとるべき避難行動について周知すること
- 近年の被災実績に捉われず、これまでにない災害リスクにも対応できるような情報提供を行うこと
- 地域での声かけ、川の映像情報等、居住者等の避難を促すための情報提供をすること

##### 要配慮者の避難の実効性を高める方法

- 要配慮者利用施設は、その設置目的を踏まえた施設毎の規定(介護保険法等)や、災害に対応するための災害毎の規定(水防法等)により、災害計画を作成することとなっている。施設毎の規定については、災害計画は自然災害からの避難も対象となっていることを認識し、必ずそれを盛り込んだ計画とすること
- 要配慮者利用施設へ情報が確実に伝達されるように、福祉担当部局等と連携を図って、情報伝達体制を定めておくこと
- 災害計画の実効性の確保や、避難訓練の確実な実施を徹底するとともに、それらの具体的な内容を定期的に確認すること

##### 躊躇なく避難勧告等を発令するための市町村の体制構築

- 災害時の応急対応に万全を期すため、災害時において優先させる業務を絞り込み、その業務の優先順位を明確にしておくこと
- 全庁をあげて災害時の業務を役割分担する体制や、発令に直結する情報を首長が確実に把握できるような体制を構築すること
- いざという時に、河川管理者や気象台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等の知見を活用できるような防災体制を平時から構築しておくこと
- 予期せぬトラブル等があることも想定し、いざという時の伝達手段の充実を図ること
- 上記について、実践や訓練を通じて改善を重ねていくこと

#### ガイドラインの名称及び避難勧告等の発令基準の改善、簡易パンフレットの添付及び参考事例の紹介

- 市町村の避難勧告等の判断・伝達だけでなく、受け取る側も含めた総合的な取組みとしたため、ガイドラインの名称を「避難勧告等に関するガイドライン」に変更
- 洪水等に対する避難勧告等の発令基準に関し、様々な判断要素について解説し、地域の実情に応じた基準が作成できるように改善
- 災害時にとるべき避難行動等を簡潔にまとめたパンフレット(雛形)の添付
- 避難勧告等の具体的な発令基準策定に係る市町村支援、市町村長へのホットライン、居住者等への伝達方法、避難先等に関する参考事例の紹介

(注) 内閣府の資料による。