

土砂災害防止対策基本指針 の変更について

水管理・国土保全局
砂防部 砂防計画課
令和3年7月13日

目次

<説明資料>

- 土砂災害防止対策基本指針の変更手続き 1
- 土砂災害防止法の改正について 2
- 土砂災害防止対策基本指針の変更（案）のポイント 4

<参考資料>

- 特定都市河川法等一部改正、災対法等一部改正の概要 6
- 近年の土砂災害の発生状況等について 8
- 土砂災害防止法の概要 11
- 土砂災害警戒区域の指定状況 12
- 避難確保計画の策定・避難訓練の実施状況 13
- 令和2年7月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会 14
- 避難確保計画等に係る市町村の助言・勧告 15
- これまでの法改正・基本指針変更の経緯 16

土砂災害防止対策基本指針の変更 ～根拠規定と手続きの流れ～

1. 根拠規定

○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)

- 第三条** 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 第七条第一項の土砂災害警戒区域及び第九条第一項の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。

2. 手続きの流れ



【特定都市河川法等の一部を改正する法律(令和3年法律第31号)による土砂災害防止法の一部改正】

要配慮者利用施設の利用者に係る避難確保措置の見直し

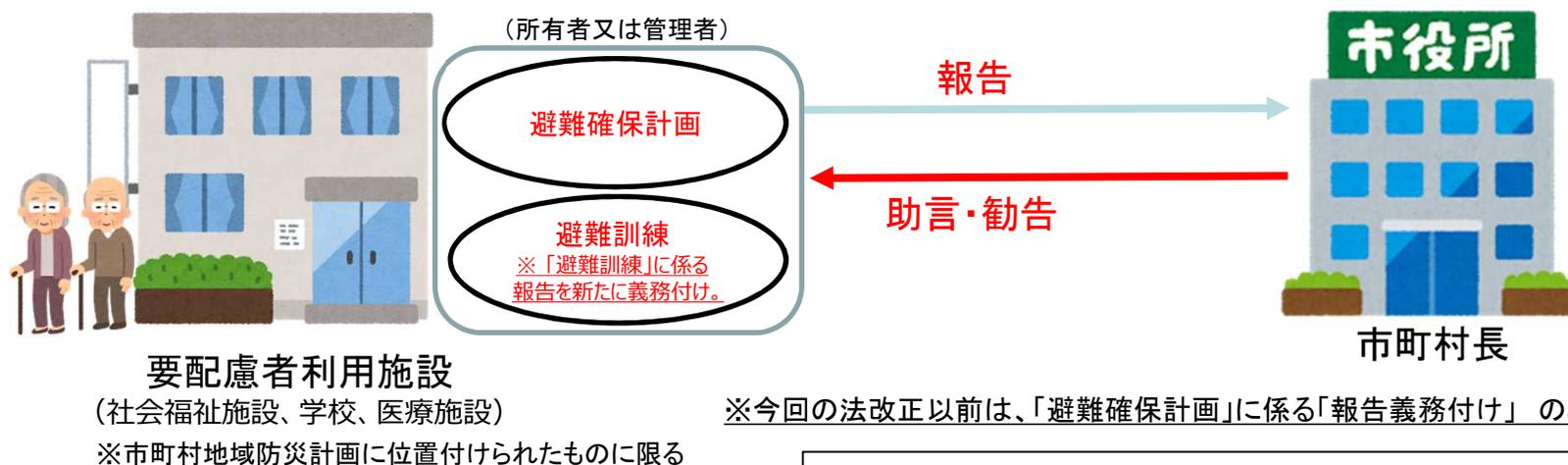
- 昨今の水災害発生時の被害状況を踏まえ、高齢者等の避難困難者が利用する要配慮者利用施設に係る避難計画や避難訓練の内容について、市町村による適切性の確認や助言・勧告を通じた避難実効性の確保を図る必要。



【改正概要】

- 市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設の所有者又は管理者が作成し、市町村に報告することとされている避難確保措置に関する計画(避難確保計画)について、報告を受けた市町村長による計画内容に係る助言・勧告制度の創設
- 要配慮者利用施設の所有者等の実施義務とされている避難訓練について、市町村長への訓練結果の報告を義務付け、報告を受けた市町村長による訓練内容に係る助言・勧告制度の創設

【要配慮者利用施設の避難確保措置のイメージ】



施行(予定) : 令和3年7月15日

【災害対策基本法等の一部を改正する法律(令和3年法律第30号)による土砂災害防止法の一部改正】

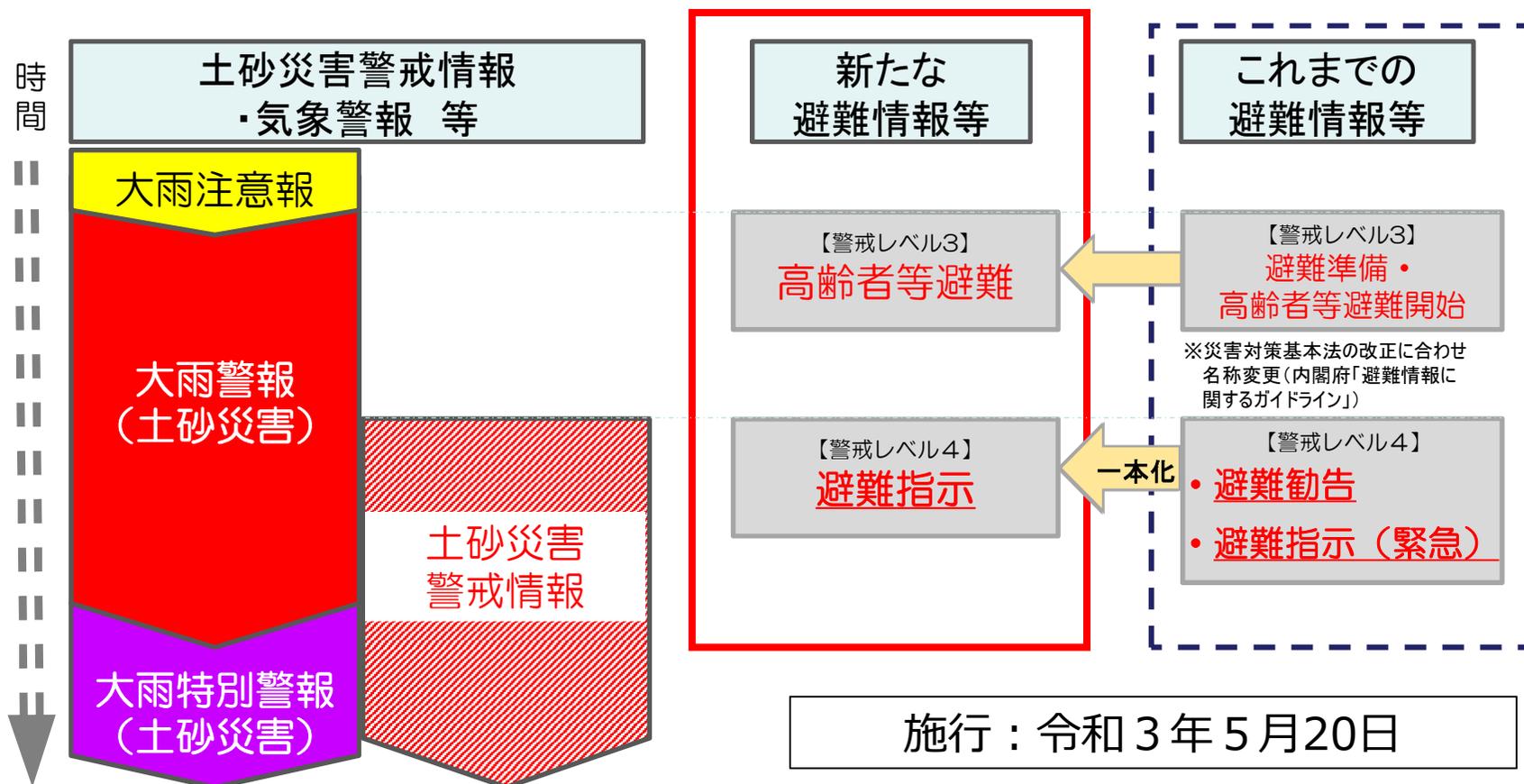
避難勧告・避難指示を避難指示に一本化

○ 本来避難すべき避難勧告のタイミングで避難せず、逃げ遅れにより被災する者が多数発生。避難勧告と指示の違いも十分に理解されていない。

住民アンケート
・避難勧告で避難すると回答した者:26.4%
・避難指示で避難すると回答した者:40.0%

【改正概要】

- ・ 避難勧告・避難指示を避難指示に一本化。土砂災害警戒情報が発表された場合は、避難指示を発令することが基本となる。



土砂災害防止対策基本指針の変更の概要

基本指針の主な変更点

現指針に朱書きの内容を追記

避難勧告・避難指示を 避難指示に一本化

あわせて「避難準備・高齢者等避難開始」を「高齢者等避難」に変更

要配慮者利用施設の 利用者に係る 避難確保措置の見直し

【避難確保計画】
報告を受けた市町村長による
助言・勧告制度の創設

【避難訓練】
市町村長への訓練結果の
報告義務及び報告を受けた
市町村長による助言・勧告
制度を創設

基本指針全体 **「避難勧告等」を「避難指示」に変更**
(平成30年7月豪雨等の土砂災害において発令された避難勧告等に係る記述を除く。)

一 土砂災害防止法に基づき行なわれる土砂災害防止のための対策に関する基本的な事項

二 基礎調査の実施について指針となるべき事項

三 土砂災害警戒区域及び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 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

3 要配慮者利用施設の利用者の避難の確保のための措置に関する計画等

要配慮者利用施設の所有者等は、避難確保計画を市町村長に報告するとともに、計画に基づく避難訓練を実施し、その結果を市町村長に報告しなければならないことについて記載

避難確保計画の内容を具体的に記載するとともに、定期的に避難訓練を行い、その結果を踏まえて避難確保計画等を見直しを行うことが必要であることについて記載

都道府県及び市町村の関係部局が連携して、避難確保計画の作成や避難訓練の実施、避難訓練の見直しについて、積極的に支援を行うことが求められることについて記載

市町村の関係部局が協力して避難確保計画等における避難体制等を確認し、必要に応じ助言又は勧告を行うことで、要配慮者利用施設におけるより実効性の高い避難の確保を図ることが求められることについて記載

国は、都道府県と連携しながら、避難確保計画や避難訓練が実効性の高い避難につながるよう市町村の支援に努めることについて記載

五 危険降雨量の設定並びに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発令

「避難準備・高齢者等避難開始」を「高齢者等避難」に変更

六 緊急調査の実施について指針となるべき事項

七 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

参考資料

● 特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律(令和3年法律第31号)

< 予算関連法律 >

【公布: R3.5.10 / 施行: 公布の日から3ヶ月又は6ヶ月以内で政令で定める日】

背景・必要性

- 近年、令和元年東日本台風や令和2年7月豪雨等、全国各地で水災害が激甚化・頻発化
- 気候変動の影響により、21世紀末には、全国平均で降雨量1.1倍、洪水発生頻度2倍になるとの試算(20世紀末比)
- ▶ 降雨量の増大等に対応し、ハード整備の加速化・充実や治水計画の見直しに加え、上流・下流や本川・支川の流域全体を俯瞰し、国、流域自治体、企業・住民等、あらゆる関係者が協働して取り組む「流域治水」の実効性を高める法的枠組み「流域治水関連法」を整備する必要

法律の概要

1. 流域治水の計画・体制の強化 【特定都市河川法】

- ◆ **流域水害対策計画を活用する河川の拡大**
 - 市街化の進展により河川整備で被害防止が困難な河川に加え、**自然的条件**により困難な河川を**対象に追加**(全国の河川に拡大)
- ◆ **流域水害対策に係る協議会の創設と計画の充実**
 - 国、都道府県、市町村等の**関係者が一堂**に会し、官民による**雨水貯留浸透対策の強化**、浸水エリアの**土地利用**等を協議
 - 協議結果を流域水害対策計画に位置付け、確実に実施

2. 氾濫をできるだけ防ぐための対策 【河川法、下水道法、特定都市河川法、都市計画法、都市緑地法】

- ◆ **河川・下水道における対策の強化** ◎ 堤防整備等の**ハード対策を更に推進**(予算)
 - **利水ダムの事前放流の拡大**を図る協議会(河川管理者、電力会社等の利水者等が参画)の創設(※予算・税制)
 - **下水道で浸水被害を防ぐべき目標降雨**を計画に位置付け、整備を加速
 - 下水道の**樋門等の操作ルール**の策定を義務付け、河川等から市街地への逆流等を確実に防止
- ◆ **流域における雨水貯留対策の強化**
 - **貯留機能保全区域**を創設し、沿川の保水・遊水機能を有する土地を確保
 - **都市部の緑地を保全**し、貯留浸透機能を有するグリーンインフラとして活用
 - **認定制度、補助、税制特例**により、自治体・民間の雨水貯留浸透施設の整備を支援 (※予算関連・税制)

3. 被害対象を減少させるための対策 【特定都市河川法、都市計画法、防災集団移転特別措置法、建築基準法】

- ◆ **水防災に対応したまちづくりとの連携、住まい方の工夫**
 - **浸水被害防止区域**を創設し、住宅や要配慮者施設等の安全性を事前確認(許可制)
 - **防災集団移転促進事業のエリア要件の拡充**等により、危険エリアからの移転を促進(※予算関連)
 - **災害時の避難先となる拠点の整備**や**地区単位の浸水対策**により、市街地の安全性を強化(※予算関連)

4. 被害の軽減、早期復旧・復興のための対策 【水防法、土砂災害防止法、河川法】

- 洪水等に対応した**ハザードマップ**の作成を中小河川等まで拡大し、リスク情報空白域を解消
- **要配慮者利用施設に係る避難計画・訓練**に対する**市町村の助言・勧告**によって、避難の実効性確保
- 国土交通大臣による権限代行の対象を拡大し、災害で堆積した**土砂の撤去、準用河川**を追加



【目標・効果】気候変動による降雨量の増加に対応した流域治水の実現 (KPI) ○浸水想定区域を設定する河川数: 2,092河川(2020年度)⇒約17,000河川(2025年度)

趣旨

頻発する自然災害に対応して、災害時における円滑かつ迅速な避難の確保及び災害対策の実施体制の強化を図るため、以下の措置を講ずることとする。

改正内容

1. 災害対策基本法の一部改正

① 災害時における円滑かつ迅速な避難の確保

1) 避難勧告・避難指示の一本化等

土砂災害防止法改正部分

<課題>

本来避難すべき避難勧告のタイミングで避難せず、逃げ遅れにより被災する者が多数発生。避難勧告と指示の違いも十分に理解されていない。

住民アンケート
・避難勧告で避難すると回答した者：26.4%
・避難指示で避難すると回答した者：40.0%

<対応>

避難勧告・指示を一本化し、従来の勧告の段階から避難指示を行うこととし、避難情報のあり方を包括的に見直し。



避難情報の報道イメージ(内閣府で撮影)

2) 個別避難計画(※)の作成

※ 避難行動要支援者(高齢者、障害者等)ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画。

<課題>

避難行動要支援者名簿(平成25年に作成義務化)は、約99%の市町村において作成されるなど、普及が進んだものの、いまだ災害により、多くの高齢者が被害を受けており、避難の実効性の確保に課題。

近年の災害における犠牲者のうち高齢者(65歳以上)が占める割合
令和元年東日本台風：約65% 令和2年7月豪雨：約79%

<対応>

避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、個別避難計画について、市町村に作成を努力義務化。

任意の取組として計画の作成が完了している市町村 約10%
任意の取組として一部の計画の作成が完了している市町村 約57%

※併せて、マイナンバー法を改正し、名簿・計画の作成等に当たりマイナンバーに紐づく情報を活用

3) 災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置/広域避難に係る居住者等の受入れに関する規定の措置等

災害発生のおそれ段階において、国の災害対策本部の設置を可能とするとともに、市町村長が居住者等を安全な他の市町村に避難(広域避難)させるに当たって、必要となる市町村間の協議を可能とするための規定等を措置。

② 災害対策の実施体制の強化

- 1) 非常災害対策本部の本部長を内閣総理大臣に変更
- 2) 防災担当大臣を本部長とする特定災害対策本部の設置(※)
- 3) 内閣危機管理監の中央防災会議の委員への追加

※非常災害に至らない、死者・行方不明者数十人規模の災害について設置

2. 内閣府設置法の一部改正

内閣府における防災担当大臣の必置化

3. 災害救助法の一部改正

非常災害等が発生するおそれがある段階における災害救助法の適用

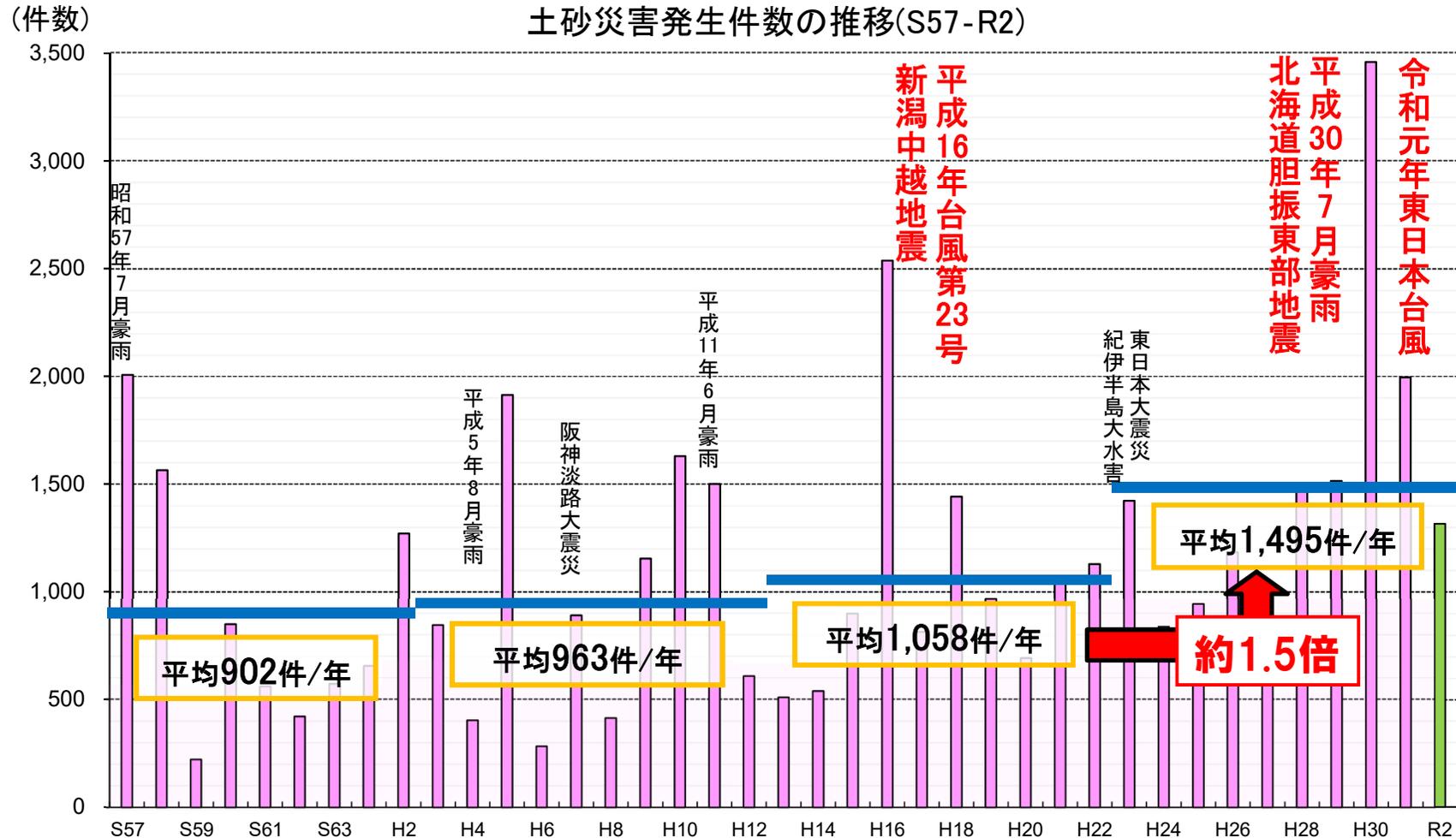
国の災害対策本部が設置されたときは、これまで適用できなかった災害が発生する前段階においても、災害救助法の適用を可能とし、都道府県等が避難所の供与を実施。

目標・効果

○ 広域避難に関する取組の推進 広域避難を検討している市町村における広域避難のための協定の締結割合 2020年度：80% ⇒ 2025年度：100%

土砂災害発生件数の推移

○近10年（H23～R2）の土砂災害発生件数（年平均）は、それ以前の発生件数と比較し約1.5倍に増加



令和2年 全国の土砂災害発生状況

土砂災害発生件数

1,319件

土石流等 : 223件

地すべり : 117件

がけ崩れ : 979件

【被害状況】

人的被害：死 者 18名
 行方不明者 3名
 家屋被害：全 壊 39戸
 半 壊 27戸
 一部損壊 186戸

7/7発生
がけ崩れ

ひた あまがせまち あかいわ
大分県日田市天瀬町赤岩



9/6発生
土石流等

ひがしうすき しいはそん しもふくら
宮崎県東臼杵郡椎葉村下福良



死者：1名
行方不明者：3名

7/8発生
地すべり

させぼ おがわちよう
長崎県佐世保市小川内町



7/4発生
がけ崩れ

あしきた あしきたまち ふしき
熊本県葦北郡芦北町伏木氏



死者：1名

7/4発生
土石流等

あしきた つなぎまち ふくはま
熊本県葦北郡津奈木町福浜



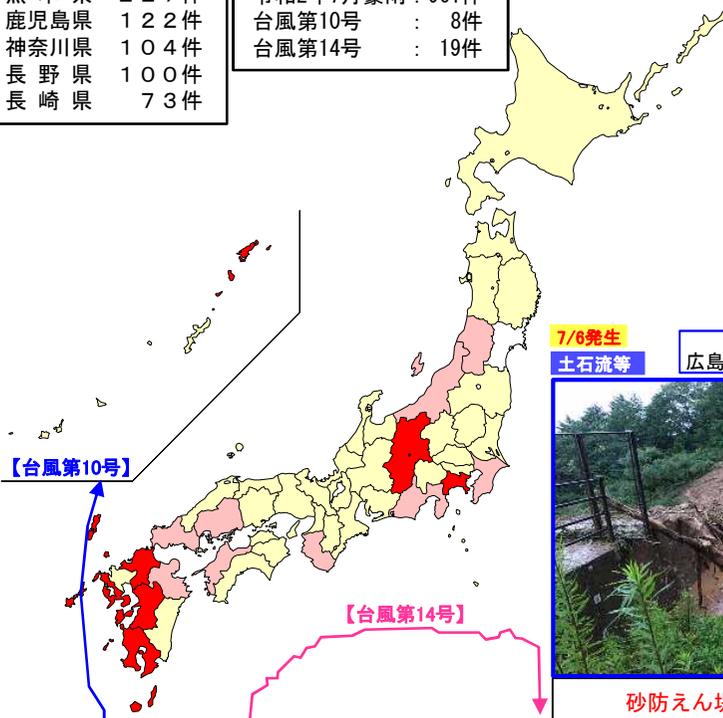
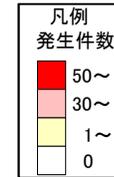
死者：3名

発生件数上位5県

| | |
|------|------|
| 熊本県 | 227件 |
| 鹿児島県 | 122件 |
| 神奈川県 | 104件 |
| 長野県 | 100件 |
| 長崎県 | 73件 |

気象現象別発生件数

| | |
|----------|------|
| 令和2年7月豪雨 | 961件 |
| 台風第10号 | 8件 |
| 台風第14号 | 19件 |



7/28発生
地すべり

もがみ おおくらむら みなみやま
山形県最上郡大蔵村南山



7/6発生
土石流等

ひろしま にしいのくちだい
広島県広島市西区井口台3丁目



施設効果事例

砂防えん堤が土石流を捕捉

7/12発生
土石流等

しもいな てんりゅうむら あしげ
長野県下伊那郡天龍村足瀬



令和2年7月豪雨による球磨川流域の被害状況

渡地区の上空より撮影



千寿園付近の上空より撮影



第1回令和2年7月球磨川豪雨検証委員会説明資料(R2.8.25)より転載

川内川流域を撮影



川内川流域を撮影



土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域等について

土砂災害防止対策基本指針の作成 [国土交通省]

基礎調査の実施 [都道府県]

- ・地形、地質、土地利用状況等を踏まえて、区域指定及び土砂災害防止対策に必要な机上及び現地調査を実施(机上で地形図・航空写真等を用いて土砂災害のおそれのある箇所を抽出し、現地調査により区域の範囲を設定する。)
- ・基礎調査を基にして、区域指定の案を図示する形でとりまとめ
- ・基礎調査の結果を公表(住民の危険性の認識と、指定促進のため。)

区域の指定 [都道府県]

土砂災害警戒区域

○土砂災害による被害を防止・軽減するため、危険の周知、警戒避難体制の整備を行う区域

- 警戒避難体制の整備【市町村等】
- ハザードマップの配布【市町村等】
- 要配慮者利用施設における避難確保計画の作成等【施設管理者】

土砂災害ハザードマップの作成・配布 (茨城県鉾田市)



住民の避難訓練状況 (沖縄県浦添市)

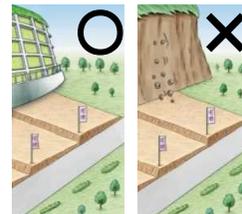


土砂災害特別警戒区域

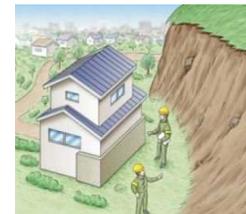
○避難に配慮を要する方々が利用する要配慮者利用施設等が新たに土砂災害の危険性の高い区域に立地することを未然に防止するため、開発段階から規制していく必要性が特に高いものに対象を限定し、特定の開発行為を許可制とするなどの制限や建築物の構造規制等を行う区域。

- 特定開発行為に対する制限【都道府県】
- 建築物の構造規制【都道府県または市町村】
- 建築物の移転等の勧告【都道府県】

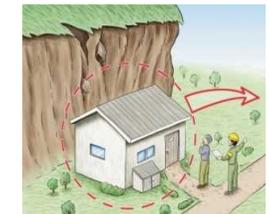
特定開発行為に対する許可制



建築物の構造規制

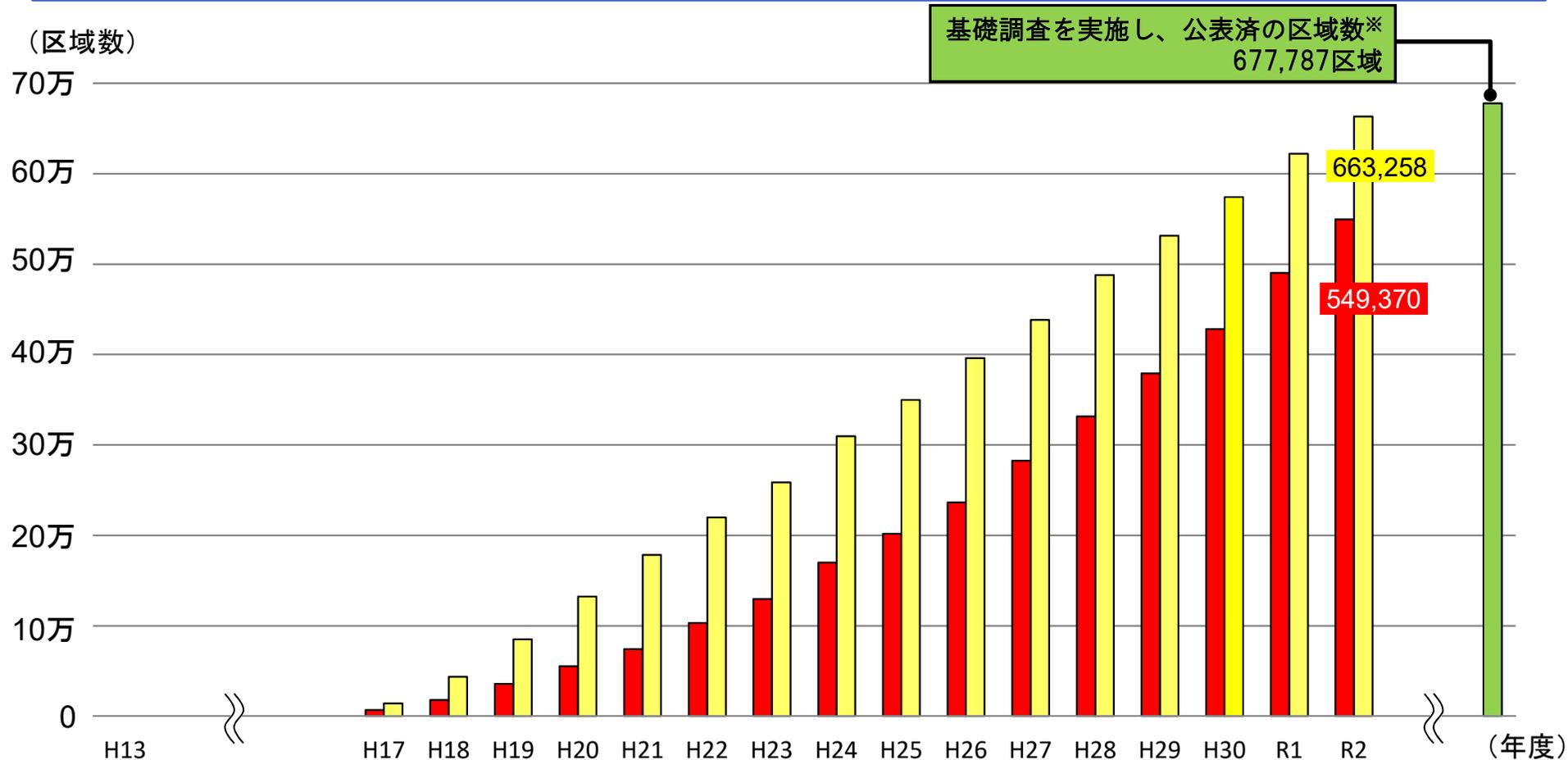


建築物の移転等の勧告



土砂災害警戒区域の指定状況

- 土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域は令和3年3月末時点で約66万3千区域、土砂災害特別警戒区域は約54万9千区域指定されている。
- 令和3年3月末時点で、土砂災害警戒区域の基礎調査が約67万8千区域完了している。



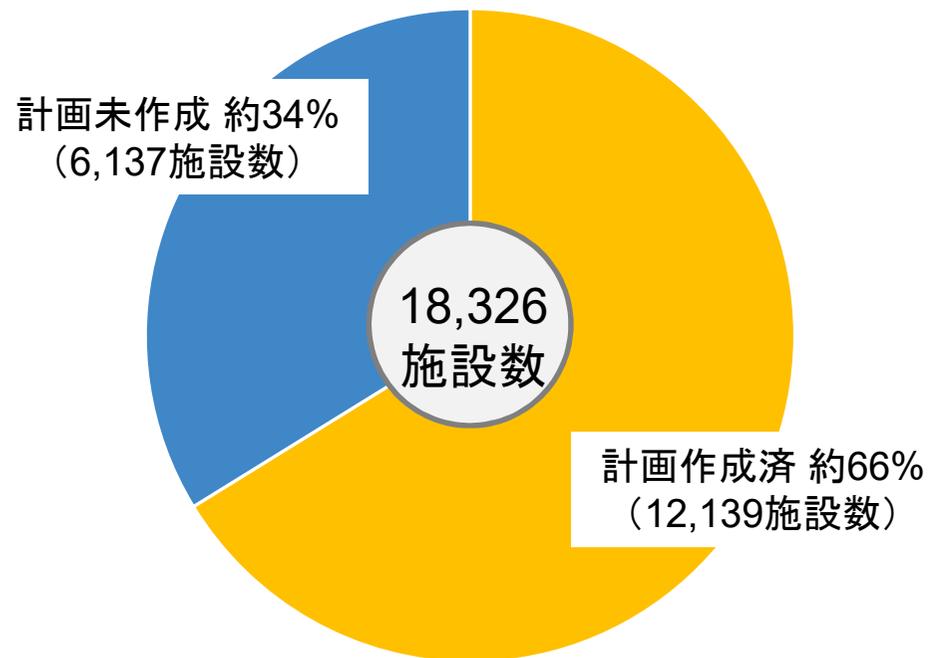
※基礎調査を実施し、公表済の区域数

土砂災害のおそれがある箇所について基礎調査を実施し、その結果を関係市町村長に通知するとともに、公表することをいう。
令和3年3月末時点の値であり、今後、変更の可能性はある。

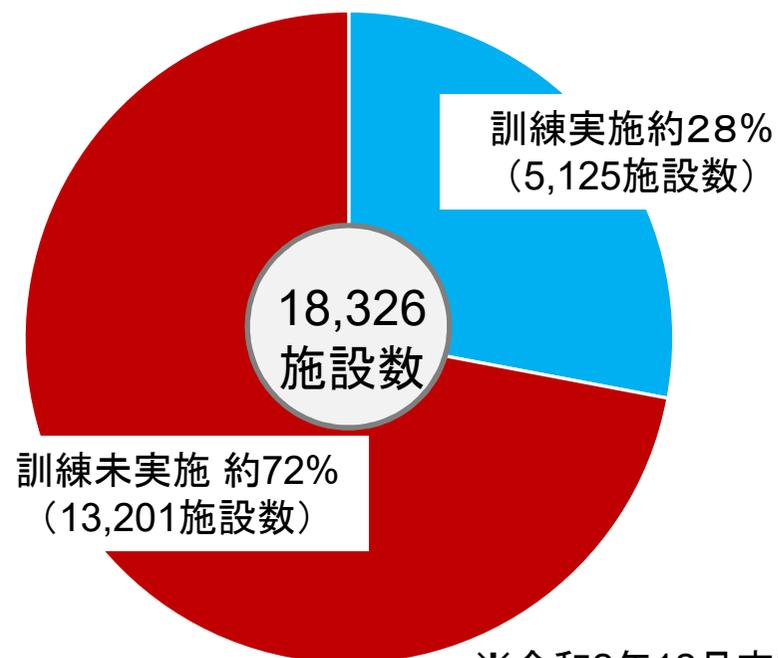
土砂災害防止法に基づく避難確保計画の作成状況

- 平成28年8月の台風10号による社会福祉施設の浸水被害(死者9名)を踏まえ、**避難確保計画が未作成の要配慮者利用施設について、計画作成をより一層促進することが必要。**
- このため、土砂災害防止法を改正し、**土砂災害警戒区域内で警戒避難体制の整備を適確に講じる必要のある要配慮者利用施設に対して、避難確保計画の作成、避難訓練の実施を義務付けること**によって、施設利用者の円滑かつ迅速な避難の確保を図る。

■ 避難確保計画の作成状況



■ 避難訓練の実施状況



※令和2年12月末時点

令和2年7月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会（とりまとめ）

高齢者福祉施設の避難確保に関する課題

- 避難確保計画等に定められている避難先が水災害リスクに適切に対応した場所になっていない場合がある。【避難先の課題】
- 利用者のケアなど避難先での業務継続に懸念があるため、早期の立退き避難を躊躇している。【避難先や避難のタイミングの課題】
- 避難先に利用者を移動させる訓練まで実施している施設は少ない。【訓練の課題】
- 大雨や暴雨等の事態が進行した状況では、交通が麻痺し、職員が施設に駆け付けることができない場合がある。【職員体制の課題】
- 令和2年7月豪雨で被災した高齢者福祉施設では、階段を使った上階への避難に大きな労力と多くの時間を要した。【設備の課題】等

避難の実効性を高める方策

避難確保計画等の内容や訓練の内容に関する事項

- 洪水や土砂災害等の水災害リスクに適切に対応した避難確保計画等の作成の徹底

水災害リスクに即した適切な避難先等が設定されるよう、市区町村が施設に対して助言・勧告する支援策を講じる。等

- 訓練によって得られる教訓の避難確保計画等への反映

訓練結果を施設と市区町村が共有し、市区町村が施設に対して計画の見直し等について助言・勧告する支援策を講じる。等

- 職員や利用者の家族等への避難確保計画等の周知

避難支援の協力者としての役割が期待される利用者の家族に対して、避難確保計画等の内容を周知する。非常災害対策計画と避難確保計画を一体化して作成するとともに、タイムラインを踏まえた分かりやすい計画を作成する。等

利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項

- 施設内の垂直避難先や他の施設と連携した立退き避難先の確保等

垂直避難スペースやエレベータ、スロープ等の設置を支援する。施設同士で避難受け入れ体制を構築する。業務継続計画の作成の徹底を図る。等

- 地域や利用者の家族と連携した避難支援要員の確保

地域住民や利用者の家族と連携した避難支援の協力体制を構築する。市区町村と施設が平時から情報意見交換するための場を構築する。等

- 職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上

個々の施設の防災リーダーを育成するための講習会等の実施を推進する。等

- 水災害リスクの低い場所への高齢者福祉施設の誘導等

水災害リスクを有する場所に新設する場合の補助要件の厳格化を図る。著しい危害が生ずるおそれがある区域等の開発・建築行為の厳格化を図る。等

土砂災害防止法改正に伴う避難確保計画等に係る市町村の助言・勧告

要配慮者利用施設に係る避難確保計画に・訓練に対する市町村の助言・勧告

- 適切な避難確保計画を事前に作成し、訓練を日頃から実施することで、災害時に円滑な避難が可能。
- このため、高齢者等の避難困難者が利用する 要配慮者利用施設に係る避難計画や避難訓練の内容について、市長村による適切性の確認や助言・勧告を通じた避難実効性の確保を図る必要。

| 【現行】 | 要配慮者利用施設の実施内容 | 【改正】 | 以下の内容を現行内容に追加 |
|------|-------------------------|------|---|
| | ・ 避難確保計画の作成及び市町村への提出の義務 | | ・ 市町村は計画に関して必要な助言又は勧告をすることができる |
| | ・ 訓練実施の義務 | | ・ 訓練実施を市町村に報告 ・ 市町村は訓練に関して必要な助言又は勧告をすることができる |

【要配慮者施設の避難確保措置のイメージ】



市町村から要配慮者避難施設への助言・勧告

- 指定避難場所の設定（土砂災害警戒区域・特別警戒区域との位置関係等）
- 連絡体制の構築（リスク情報、気象情報、避難所開設状況等の提供等）

【その他】

- 職員向け説明会の実施（避難確保計画の作成に関する内容や土砂災害、気象情報、土砂災害警戒区域等の説明）

国、都道府県等から市町村への支援

- 避難確保計画作成の手引きや避難訓練マニュアルの作成などマニュアルの作成
- 市町村向けの研修会の実施

土砂災害防止法の改正経緯

平成11年6月広島市、呉市等における集中豪雨で土砂災害により死者24名

平成13年4月
土砂災害防止法施行

- ・基礎調査の実施および土砂災害警戒区域等の指定による危険の周知
- ・土砂災害警戒区域における警戒避難体制の整備
- ・土砂災害特別警戒区域における住宅等の新規立地の抑制等

平成16年台風等による土砂災害が相次ぎ、高齢者等防災上配慮を要する者の被災が顕著

平成17年7月
一部改正

- ・土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設への情報伝達、土砂災害ハザードマップの配布等を義務付け

平成20年岩手・宮城内陸地震で多数河道閉塞が発生

平成23年5月
一部改正

- ・大規模な土砂災害が急迫している場合における緊急調査の実施
- ・被害の想定される区域・時期の情報(土砂災害緊急情報)を市町村へ通知、一般へ周知

平成26年8月広島市北部における集中豪雨で土砂災害により死者74名

平成27年1月
一部改正

- ・基礎調査結果の速やかな公表
- ・避難経路を市町村地域防災計画に位置づけるなど、警戒避難体制の強化・充実
- ・土砂災害警戒情報の市町村への通知、一般への周知を義務付け

平成28年8月岩手県岩泉町の高齢者グループホームが河川の氾濫により被災、死者9名

平成29年6月
一部改正

- ・要配慮者利用施設における避難確保計画及び計画に基づく避難訓練の実施を施設管理者等へ義務付け

令和元年東日本台風や令和2年7月豪雨等全国各地で水災害が激甚化・頻発化

令和3年5月
一部改正

- ・避難勧告・避難指示を避難指示に一本化
- ・要配慮者利用施設の利用者に係る避難確保措置の見直し

土砂災害防止対策基本指針の変更経緯

