

「土砂災害警戒区域」と「浸水想定区域」にある災害時要配慮者利用施設の避難確保計画等について

伊籐久雄（NPO法人まちぽっとスタッフ）

「土砂災害の4割弱、632件が警戒区域外に2年分の国データを分析」とは、朝日新聞（6月27日）の見出しである。

『土砂災害時に迅速に対応するため、国土交通省は21年から、土砂が達した地点の座標情報を集約している。朝日新聞はこの1767件のデータを情報公開請求で入手。分析のために抽出できた1752件のうち、座標の明らかな誤記や実際の住所と一致しない21件を除いた計1731件を元に、全国の警戒区域と照らし合わせて発生状況を分析した。

その結果、土砂が警戒区域内にとどまったのは計1099件だった。残る632件（36・5%）は、想定を超えて警戒区域の外に及んでいた。』

この記事の要旨、「2021～22年に全国で起きた土砂災害のうち、4割弱が「土砂災害警戒区域」を外れた場所にまで土砂が達していた」こと、「警戒区域の設定自体に課題がある実態が浮かび上がった」ことは重要な課題である。ぜひ記事全文（別紙、参考資料）を読んで頂きたいと思う。ただし本稿では、「土砂災害警戒区域」と「浸水想定区域」にある災害時要配慮者利用施設の避難確保計画等について現状をみることにした。今年は大規模台風の上陸が多く、大きな災害が懸念される状況があるので、とりわけ災害時要配慮者利用施設の現状を確認したいと考えたからである。

<別紙資料>

■土砂災害の4割弱、632件が計画区域外に2年分の国データを分析（朝日新聞）

[土砂災害の4割弱、632件が警戒区域外に2年分の国データを分析：朝日新聞デジタル \(asahi.com\)](https://www.asahi.com/digital/20220627-001)

■土砂災害警戒区域等の区市町村別指定箇所および指定状況⇒PDF

■市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設数、計画作成状況避難訓練実施数⇒PDF

1. 土砂災害警戒区域等の指定状況

(1) 全国および首都圏（1都3県）の指定状況

国土交通省が公表している「土砂災害警戒区域等の指定状況」から全国と首都圏（1都3県）の指定状況を見ると次ページの表のとおりである（2024/6/30時点）。

○土砂災害警戒区域（通称：イエローゾーン）

土砂災害が発生した場合、住民等の生命または身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域

○土砂災害特別警戒区域（通称：レッドゾーン）

土砂災害警戒区域のうち、土砂災害が発生した場合、建築物に損壊が生じ、住民等の生命または身体に著しい危害が生じるおそれがあると認められる区域

土砂災害警戒区域は土石流、急傾斜地の崩壊、地滑りに区分されているが、地滑りの特別警戒区域の指定は、富山県の1件のみである。

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	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	
埼玉県	1,497	1,212	3,620	3,498	108	0	5,225	4,710
千葉県	646	457	11,560	11,289	185	0	12,391	11,746
東京都	2,034	1,725	13,577	11,997	31	0	15,642	13,722
神奈川県	1,682	1,127	8,620	7,765	55	0	10,357	8,892
合計	218,534	159,414	459,928	437,409	16,358	1	694,820	596,824

(2) 東京都における区市町村別指定状況

令和6年6月21日現在の区市町村別指定状況は、別紙のとおりである。足立区、江戸川区、葛飾区、江東区、墨田区、中央区の6区と武蔵野市は、区域指定要件がない。特別区の中では港区が最も多く、次いで板橋区、文京区、世田谷区などが多い。これら区が多いのは、急傾斜地を多く抱えているからだと思われる、

多摩部での指定は八王子市、町田市、青梅市が多く、この3市以外でも山間部の多いあきる野市、桧原村、奥多摩町、日の出町などや、多摩市、日野市などの丘陵地も多い。島しょ部も総じて指定が多い。

2. 要配慮者利用施設の土砂災害対策

改正後の土砂災害防止法では、土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設（※）の所有者または管理者に対し、避難確保計画の作成及び避難訓練の実施を義務付け、施設利用者の

円滑かつ迅速な避難の確保を図ることとしている。

※土砂災害防止法に基づき、市町村地域防災計画にその名称及び所在地が定められた要配慮者資料施設が対象

この土砂災害防止法に基づき警戒避難体制の整備等を構築する必要がある要配慮者利用施設数と、土砂災害に関する避難確保計画を作成している施設数および令和5年度内に避難確保計画に基づき避難訓練を実施している施設数（いずれも令和6年3月31日時点）は、参考資料（要配慮者利用施設の土砂災害対策）のとおりである。全国と首都圏（1都3県）の状況は下表のとおり。

都道府県	市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設数		
	（令和6年3月31日時点）	土砂災害に関する避難確保計画を作成している施設数 （令和6年3月31日時点）	令和5年度内に避難確保計画に基づき避難訓練を実施している施設数 （令和6年3月31日時点）
埼玉県	90	90	32
千葉県	177	134	56
東京都	576	446	238
神奈川県	2,187	1,495	325
合計	22,398	19,934	9,603

上表から要配慮者利用施設数と避難確保計画作成施設数、避難訓練を実施している施設数を比較すると以下ようになる。

	要配慮者利用施設数(A)	避難計画作成施設数(B)	非難訓練実施施設数(C)	作成率	訓練実施率
				B/A	C/B
全国	22398	19,934	9,603	89.0%	48.2%
埼玉県	90	90	22	100.0%	24.4%
千葉県	177	134	56	75.7%	41.8%
東京都	576	446	238	77.4%	53.4%
神奈川県	2,187	1,495	326	68.4%	22.5%

1都3県の取組みは、避難核計画作成は埼玉県が100%であるものの、他の1都2県は全国平均を下回っている。特に神奈川県は施設数が膨大であるとはいえ、全国平均を大きく下回っている。避難計画作成施設数からみた避難訓練実施施設数は、東京都が全国平均を上回って5割を超えているものの、他は全国平均を下回っている。特に千葉県と神奈川県は4分の1にも届かない。

このような1都3県の現状は、それぞれの都県の指導が十分ではないと言わざるをえず、まず避難計画作成を急ぐとともに、計画の実行性を高めるための避難訓練の実施にも注力することを求めたい。

なお、都内市区町村ごとの避難確保計画、避難訓練を実施している施設数については、不明である（Web検索が不十分かもしれない）。

3. 浸水想定区域の浸水対策

水防法によって、浸水が想定される地域における社会福祉施設、学校、医療施設等の要配慮者利用施設では、洪水時等における円滑かつ迅速な避難の確保を図るため、避難確保計画等の作成など、水害に備えた対応が必要となる。浸水想定区域における要配慮者利用施設の避難確保計画作成状況（令和6年3月31日現在）を都道府県と東京都市区町村の現状は以下のとおりである。

(1) 都道府県の現状

市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設数、計画作成状況、避難訓練実施数

令和6年3月31日現在

都道府県	対象 要配慮者 利用施設	避難確保計画を 作成している 要配慮者利用 施設の数	避難訓練実施数
北海道	5,483	4,629	1,694
青森県	1,337	1,305	446
岩手県	1,208	1,011	365
宮城県	2,173	1,886	751
秋田県	1,019	970	433
山形県	1,058	1,051	498
福島県	1,643	1,296	702
茨城県	1,292	1,203	605
栃木県	1,508	1,358	951
群馬県	1,870	1,859	819
埼玉県	6,959	6,264	3,213
千葉県	2,743	2,302	1,044
東京都	8,687	7,315	4,649
神奈川県	5,704	4,570	1,624
新潟県	3,074	2,847	1,170
富山県	1,681	1,511	884
石川県	1,449	1,388	852
福井県	1,524	1,520	898
山梨県	1,159	940	326
長野県	2,399	2,207	1,294
岐阜県	2,854	2,543	1,077
静岡県	4,227	4,165	1,852
愛知県	7,098	5,464	1,857
三重県	1,727	1,511	557

都道府県	対象 要配慮者 利用施設	避難確保計画を 作成している 要配慮者利用 施設の数	避難訓練実施数
滋賀県	1,582	1,376	564
京都府	2,308	2,169	1,335
大阪府	11,428	11,008	2,274
兵庫県	5,482	4,550	2,186
奈良県	812	643	395
和歌山県	1,607	1,286	508
鳥取県	700	675	271
島根県	1,001	884	372
岡山県	3,761	3,280	764
広島県	3,138	2,943	1,383
山口県	1,419	1,284	748
徳島県	1,799	1,799	1,307
香川県	1,139	868	227
愛媛県	2,260	2,003	713
高知県	1,235	1,140	895
福岡県	5,058	3,524	1,551
佐賀県	1,718	1,611	1,018
長崎県	767	556	238
熊本県	2,734	2,655	798
大分県	1,697	1,655	1,019
宮崎県	1,887	1,809	959
鹿児島県	1,551	1,241	483
沖縄県	39	2	0
合計	124,998	110,076	48,569

	要配慮者利 用施設数(A)	避難計画作成 施設数(B)	非難訓練実 施施設数(C)	作成率	訓練実施率
				B/A	C/B
全国	124,998	110,076	48,569	88.1%	48.2%
埼玉県	6,956	6,264	3,213	90.1%	51.3%
千葉県	2,743	2,302	1,044	83.9%	45.4%
東京都	8,687	7,315	4,649	84.2%	63.6%
神奈川県	5,705	4,570	1,624	80.1%	35.5%

浸水対策も土砂災害対策と同様に、神奈川県が遅れている。

市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設数、計画作成状況、避難訓練実施数から、土砂災害対策と同様に要配慮者利用施設数と避難核計画作成施設数、避難訓練を実施している施設数を比較すると前ページのようになる。

(2) 都内市区町村

市町村の要配慮者利用施設数、計画作成状況（令和6年3月31日現在）は全国の市町村の状況が一覧表になっている。そこで、都内の市区町村（実際は特別区と要配慮者利用施設のある市）の要配慮者利用施設数、計画作成状況等を別紙で作成した。

この都内市区の状況をみると、特別区と多摩市部では大きな違いが2点あることに気づく。それは以下のとおり。

- ▽ 要配慮者利用施設数が圧倒的に特別区に多いことである。桁が1つ違い、足立区と江戸川区は施設数が1000施設を超える。大田区も1000施設に近い。いずれも江戸川、荒川、多摩川という大河川沿いにある。

これに対して、多摩市部で最も多いのは八王子市の198施設で、100施設を超えるのも町田市、府中市、日野市のみである。4市とも多摩川を抱える（八王子市は支流の浅川）。

- ▽ もう1は、避難訓練を実施している施設が特別区に多いということである。要配慮者利用施設数と比較した避難訓練実施数の割合は、足立区84.2%、江戸川91.8%、大田区71.1%と、とりわけ江戸川区は高い。

これに対して多摩市部は八王子市48.3%、町田市89.6%、府中市3.3%、日野市56.1%と、町田市を例外として低い傾向にある。調布市や西東京市のようにゼロの市もあるくらいである。

なお、それぞれの市区ごとに要配慮者利用施設がどのようなになっているかは、地域防災計画をみて欲しいと思う。ちなみに、私が住む府中市の「浸水想定区域内に所在する災害時要配慮者利用施設」は以下のとおり。

- ・ 高齢者施設 43 施設
- ・ 障害者（児）施設 33 施設
- ・ 保育施設 27 施設
- ・ 幼稚園 4 施設
- ・ 小学校 9 校 中学生 4 校 高等学校 2 校
- ・ 病院、診療所の医療施設（有床に限る） 2 施設
- ・ 学童クラブ 9 施設

- ・文化センター等 5施設

4. 今後の課題

超スローペースの台風10号は、8月29日に九州に上陸して九州を横断し、さらに四国から紀伊半島を横断、ようやく9月1日になって紀伊半島沖で熱帯性低気圧に変わった。今回の台風10号の特徴を上げるとすれば以下のとおり（あくまで伊藤の見方）。

- ・台風の動きが遅く「ノロノロ台風」などと呼ばれたこと
- ・台風から遠く離れた場所、東海地方や関東地方でも広範囲に大雨の被害が大きくなった。全国各地で観測史上初となる雨量を記録した。
- ・線状降水帯による大雨が続いた結果、河川の氾濫、浸水被害が多発し、土砂崩れも多各地で発生した。
- ・台風の動きが遅く大雨や土砂崩れの多発の結果、新幹線を初めとする全国の鉄道や空の便の休止が長期間に及んだ。
- ・関東でも大雨による被害に見舞われた。都心の至る所が冠水。地下鉄市ヶ谷駅周辺の道路は川のように。港区の麻布十番でも、水は子どもの膝の高さに達した。当時、港区付近では1時間におよそ100ミリの猛烈な雨が降っていたとみられる。また、河川でも多摩川の支流の野川、仙川や、目黒川でも危険水位に達した。

ただ1つ、人的被害が少なく（とはいえ9月1日現在7名の死者が報告されている）、スロースピードが逆に避難準備ができたことにつながったかとも考えさせられた。早期避難がいかに大事かということを改めて教訓として残した台風だったと思う。

▽ ▽ ▽

以上の台風10号を教訓に、標題の課題に戻り、以下の諸点を指摘したいと思う。

- 土砂災害対策が浸水被害対策と比較して遅れている。今回の台風10号でも土砂災害による被害者が出ている。おそらく土砂災害警戒区域外の災害ではなかいと思われるのだが、警戒区域の見直しも含め、土砂災害対策のスピードアップが急務である。
- 今回の台風では、高齢者施設、障害者（児）施設の被害は報告されていないと思われる。しかし、これら施設の中でも入所型施設については、特に避難訓練が重要だと思われる。入所型施設、通所施設別の資料はないので具体的な指摘はできないが、土砂災害警戒区域、浸水想定区域とも、全体として避難訓練の実施が低率に止まっている。
- 土砂災害警戒区域については資料を入手できていないが、浸水想定区域の都内市区の避難確保計画作成数と避難訓練実施数は既述のように、市区によってバラつきが大きい。特に避難訓練の未実施は、大災害発生時に実際の避難ができるかが懸念される。

もちろん、できるだけ早期に避難することができればよいのだが、図上（机上）訓練も含めて大災害への備えを求めたい。自治体職員の働きかけも重要である。

○東京における浸水対策としては、環七地下調節池などの整備が効果を上げてきた。しかし今、石神井川地下調節池と善福寺川地下調節池が反対運動などで問題になっている。地下調節池建設は大規模事業でもあり、事業の丁寧な説明や合意形成など、十分な手続きが欠かせなきと思う。最近の都の動きには懸念がある。（この点は、別途課題を考えたいと思う）

<参考資料>

■朝日新聞社（6月27日）

[土砂災害の4割弱、632件が警戒区域外に 2年分の国データを分析：朝日新聞デジタル \(asahi.com\)](#)

■土砂災害警戒区域等の指定状況

<https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sabo/content/001755879.pdf>

■東京都 土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域の区市町村別指定状況

https://www.kensetsu.metro.tokyo.lg.jp/jigyo/river/dosha_saigai/map/kasenbu0102.html

■要配慮者利用施設の土砂災害対策

https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sabo/sabo01_tk_000052.html

■市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設

<https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sabo/content/001757221.pdf>

■要配慮者利用施設の浸水対策

<https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/bousai-gensai-suibou02.html>

■市町村の要配慮者利用施設数、計画作成状況（令和6年3月31日現在）

https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/240801_kaikakusakuseijyoukyou_sityouson.pdf

■府中市 浸水想定区域内に所在する災害時要配慮者利用施設

<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/bosaibohan/saigai/hinannkakuho/yohairiyoshahinankakuhokeikaku.files/R6yohairyo.pdf>