



# 地域防災実戦ノウハウ (104)

— 2019年台風15号、19号災害の教訓・課題(その3) —

Blog 防災・危機管理トレーニング  
(<http://bousai-navi.air-nifty.com/training/>)

主宰 日野宗門

(消防大学校 客員教授)

(前号からの続き)

台風19号(令和元年東日本台風)が防災関係機関等に与えた影響は大きく、被害・対応状況の検証とそれを踏まえた対策が加速しています。この災害については論じるべき教訓・課題は多数あります。しかし、限られた紙幅で全てに言及することはできないため、筆者が最も重要と考えるテーマ「ハザードマップの信頼性」に絞ることにします。

読者の皆さんの自治体では、機会あるごとに住民の方々に、「防災の基本は自分の地域の危険性を知ることです。ハザードマップで自分の地域の危険性を確認し、いざというときの行動を考えておいてください」と呼びかけているものと思います。

ハザードマップには、浸水想定区域や土砂災害危険箇所(又は土砂災害警戒区域)などが表示されているはずですが、果たしてどの程度の信頼性があるのでしょうか?

本稿ではこの信頼性を確認するため、台風19号での死者等の発生場所と浸水想定区域・土砂災害危険箇所(又は土砂災害警戒区域)との関係を掘り下げることにします。

## 4. 台風19号の死者の被災原因・場所等の概要

まず、台風19号の死者の被災原因等を概観します。

内閣府報告書<sup>(※1)</sup>によれば、台風19号による犠牲者84名(災害関連死を除く)<sup>(※2)</sup>の被災場所等について報道情報等を元に(1)~(5)のように分析しています。

※1 「令和元年台風第19号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について(報告)」(2020年3月、中央防災会議 防災対策実行会議 令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ)

※2 2020年4月10日現在の災害関連死を除く死者数は91人(「令和元年台風第19号等に係る被害状況等について 第45報」、内閣府)

### (1) 被災原因

水害による死者が62人(74%)、土砂災害では16人(19%) (表8)

### (2) 被災場所(「5. 被災場所と浸水想定区域・土砂災害危険箇所(又は土砂災害警戒区域)との関係」も参照)

① 自宅で被災した人は34人(40%)、自宅外での被災は50人(60%)。災害種別にみると、水害では41人(66%)が屋外で、土砂災害では13人(81%)が屋内と対照的(表8)

② 水害により自宅で被災した21人のうち、9人が「平屋建て」で、12人が「2階建ての1階」で被災

### (3) 車使用の有無

屋外で亡くなった50人のうち、車移動中の被災者

表8 台風19号による死者の発生状況

		被災場所		横計
		自宅	屋外	
災害種類	水害	21人 (34%) (62%)	41人 (66%) (82%)	62人 (100%) (74%)
	土砂災害	13人 (81%) (38%)	3人 (19%) (6%)	16人 (100%) (19%)
	その他	0人 (0%) (0%)	6人 (100%) (12%)	6人 (100%) (7%)
縦計		34人 (40%) (100%)	50人 (60%) (100%)	84人 (100%) (100%)

(注) ( ) 内の数字は上段が横計比、下段が縦計比  
(出典) 内閣府報告書。なお、本表は当該報告書記載の図を表形式に改変したもの。

災が5割以上の27人。そのうち8割以上が水害で被災

#### (4) 被災時の行動

屋外で亡くなった50人のうち、「工作中」、「通勤・帰宅中」の被災が13人、「避難中」、「避難呼びかけ中」等の被災が20人

#### (5) 被災者の年齢

死者84名のうち65歳以上高齢者は55人であり、また、自宅での死者34人のうち65歳以上高齢者は27人

## 5. 被災場所と浸水想定区域・土砂災害危険箇所（又は土砂災害警戒区域）との関係

### (1) 被災場所と浸水想定区域との関係

内閣府報告書では、「死者の被災場所と浸水想定区域との関係」を下欄のように記しています。

「洪水」、「河川」犠牲者68人<sup>(注)</sup>のうち46人(68%)は浸水想定区域内、22人(32%)は浸水想定区域外

(注)「台風19号」及び「10月24日から26日にかけての低気圧等による大雨」による死者90人のうち、「洪水」、「河川」犠牲者68人が対象

この「浸水想定区域外」での死者発生には、次のア、イの2タイプが考えられます。

ア 浸水が想定される全ての地域を「浸水想定区域」と指定していたが、その区域外で死者が発生

イ 浸水危険が存在していたが、浸水想定範囲の把握作業が行われなかったり、遅滞していたところ、当該地域で死者が発生

台風19号では、決壊した71河川のうち都道府県管理河川は67河川、そのうち43河川が浸水想定区域の指定の対象となっている洪水予報河川・水位周知河川に該当しない(=浸水想定区域の指定の義務のない)河川(以下「その他河川」)であったことから特にイのタイプに注目が集まりました。

なお、新聞報道<sup>(※)</sup>によれば、2020年5月末時点で「その他河川」は全国に19,510あり、浸水想定区域の指定が必要と都道府県が判断したものは40.9%の7,977ですが、このうち52.7%の4,206では、指定ができていなかったとのことです。指定が進まない理由としては、指定が義務となっている「水位周知河川」を優先していることや予算不足などがあるとしています。そして、台風19号では、宮城県丸森町で浸水想定区域の示されていない「その他河川」の氾濫により5人、福島県飯館村で1人が死亡したと報じています。

(※)「(災害大国 いのちを守る) 中小河川、進まぬ浸水想定 8000河川の5割、区域未指定」(朝日新聞、2020年6月29日)

以上のような状況を踏まえ、国土交通省では「その他河川」において浸水想定区域の設定を促すため、水害リスクの簡易的評価手法を示した手引を作成し都道府県を支援する方針です。近い将来、このような取り組みの進展により浸水が想定される全ての地域が「浸水想定区域」として指定される日が来るでしょう。そして、それを収載したハザードマップの信頼性は大きく高まるでしょう。

## (2) 被災場所と土砂災害危険箇所（又は土砂災害警戒区域）との関係

### ① 被災場所と土砂災害危険箇所との関係

内閣府報告書では、「被災場所と土砂災害危険箇所との関係」を下欄のように記しています。

土砂災害による犠牲者22人<sup>(注)</sup>のうち7人が土砂災害危険箇所の範囲内、3人が範囲近傍、12人が範囲外

(注)「台風19号」及び「10月24日から26日にかけての低気圧等による大雨」による死者90人のうち、「土砂災害」犠牲者22人が対象

なお、近年では「土砂災害危険箇所」に代わり、「土砂災害警戒区域」の指定が進められています。そこで、次の②で土砂災害警戒区域との関係をみることにします。

### ② 人的被害・人家被害発生場所と土砂災害警戒区域との関係

表9は、「台風19号」及び「10月24日から26日にかけての低気圧等による大雨」で発生した土砂災害により人的被害（死者・行方不明者・負傷者）及び人家被害（一部損壊以上）が生じた場所と土砂災害警戒区域との関係をみたものです。

人的被害・人家被害が生じた箇所は259箇所であり、そのうち、土砂災害警戒区域に指定されていた箇所は147箇所（57％）となっています。

表9 人的被害・人家被害発生場所と土砂災害警戒区域との関係<sup>(注)</sup>

土砂災害警戒区域指定の有無		箇所数	%
土砂災害警戒区域に指定		147	57
土砂災害警戒区域に未指定	ア そもそも基礎調査（現地確認）中であり、土砂災害警戒区域の指定に至っていなかったもの	37	14
	イ 基礎調査の地形図判読では、箇所の把握をすることが困難であったが、より詳細な地形データの活用により抽出できる可能性があるもの	51	20
	ウ 現在の土砂災害警戒区域の指定基準（急斜面かつ明瞭な地すべり地形が認められる箇所や、明瞭な谷地形がある箇所）に該当しないもの	24	9
計		259	100

(注) 対象は、台風19号及び10月24日から26日にかけての低気圧等による大雨で発生した土砂災害により人的被害（死者・行方不明者・負傷者）及び人家被害（一部損壊以上）が発生した場所。

なお、データは2019年12月27日現在

(出典) 国土交通省 気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会（第4回）「資料3 被害軽減・回復力向上を中心としたソフト対策について」

土砂災害警戒区域に未指定の112箇所(43%)については、未指定の理由に3つのパターンがあるとして表中のア～ウのように細分類しています。

これらのうち、ウの理由の解消は当面困難なように思われます。しかし、アの理由は数年内に、イの理由もいずれは解消されるでしょうから、将来的には土砂災害の大部分が土砂災害警戒区域内で発生する状況になると思われます。それは、ハザードマップの信頼性がさらに高まるということを意味します。

### (3) まとめ

(1)、(2)でみたように、近い将来、大部分の浸水危険地域、土砂災害危険地域が「浸水想定区域」、「土砂災害警戒区域」に指定されるときが来るでしょう。その結果、ハザードマップはその信頼性を飛躍的に高め、地域住民が当該地域で安心・安全に暮らすための必須アイテムになることは間違いありません。当然のことながら、地域住民の防災意識にも大きな変化をもたらすことになるでしょう。

## 6. 補足—不動産取引における「浸水想定区域」の説明の義務化—

宅地建物取引業においては、不動産売買・賃貸契約を行おうとする者に対し、表10に示す「重要事項説明」が義務付けられています。

既に表11に示す災害危険については重要事項説明の対象となっていますが、風水害の大半を占める浸水危険についてはこれまでは対象となっていませんでした。しかし、台風19号災害等を受けて

国土交通省は、不動産売買・賃貸契約を行おうとする者に対し、ハザードマップの浸水想定区域についても重要事項として説明するよう義務づけることとし、現在、関係省令の改正手続きが最終盤を迎えています。近々、「浸水想定区域」が表11に加わるでしょう。

既に「土砂災害警戒区域」が「重要事項」となっていますが、これに「浸水想定区域」が加われば風水害の主要な災害危険がカバーされるため、風水害対策が大きく前進することになります。

表10 宅地建物取引業における「重要事項説明」

宅地建物の取引において、宅地建物取引業者が宅地建物取引士をして取引当事者に対して契約上重要な事項を説明することをいう。重要事項説明は、売買契約や賃貸借契約が成立するより前に行なわなければならない。

(注) Wikipedia から抜粋

表11 宅地建物取引業による重要事項説明

- 物件が宅地造成等規制法により指定された造成地防災区域内にあるとき
- 物件が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より指定された土砂災害警戒区域内にあるとき
- 物件が津波防災地域づくりに関する法律により指定された津波災害警戒区域内にあるとき
- 建物（昭和56年6月1日以降に新築工事に着手したものを除く）が建築物の耐震改修の促進に関する法律に規定する耐震診断を受けたものであるとき