

要配慮者利用施設の避難確保計画作成 に係る講習会の開催目的について

国土交通省 関東地方整備局
河川部 水災害予報センター

1. 背景と目的

H28年8月30日 岩手県おもとがわ小本川の水害 時間最大雨量70mm(岩泉町いわいずみちょう)

台風10号により「グループホーム楽ん楽ん」と「介護老人保健施設ふれんどりー岩泉」(岩手県岩泉町いわいずみちょう)で、大きな被害が発生



○当時の施設の対応状況（報道資料より）

- 施設の事務局長は「**避難準備情報**」が発令されたことをテレビで見えていたが、高齢者や身障者等、避難に時間がかかる人たちが**避難を始めるべき情報と認識しておらず**避難を開始しなかった
- 小本川は「水かさを増していた」が、雨脚は「傘をささないぐらいとなっていた」ため、余裕があると思った
- 施設では火災を想定した避難マニュアルを作り、訓練もしていたが、**水害を想定したものはなかった**

1. 背景と目的 けっかい ~H27鬼怒川堤防決壊時の状況~

決壊した水は、あっという間に水かさを増し、家屋が流されるほどの勢いとなることも



【参考資料】過去の水害の振り返り

●平成28年 台風10号による岩手県岩泉町小本川の被害概要（平成28年9月16日時点）

- 岩手県岩泉町の小本川と支川清水川において、溢水、越水、決壊により広範囲で浸水が発生しました。
- この洪水によりこれまでに、浸水面積242ha、床上浸水118戸、床下浸水39戸の甚大な浸水被害が生じるとともに、**小本川沿川の高齢者福祉施設では、9名の死亡が確認されました。**



【参考資料】過去の水害の振り返り

●平成28年 岩泉町の高齢者グループホームの被害に関する主な動き

【施設管理者】: 避難行動に踏み切れなかった。

- 被災した要配慮者施設では避難マニュアルがなかったため具体的な行動として何をすればよいかわからなかった。
- 『避難準備情報』の意味が、「要配慮者を避難させるための情報」であることが、施設管理者に理解されていなかった。(9:00頃に町全域に発令)
- 町からの状況報告依頼(16:40)があり、理事が町役場に向かい、16:55撮影時点では地盤面から20cmほど低い水位を報告。その時点では5年前の台風の浸水被害実績から、2時間ほど余裕があるため、避難を開始する必要はないと理事は判断。
- 施設では、急に水位が上がってきたため、管理者が利用者をベッドの上等に誘導したものの、その後、大量の水が一気に流れ込んできて、施設の1階は水没。(19:45)

【行政】

- 小本川は水位周知河川に指定されておらず、県は浸水想定区域も公表していなかった。
- 町は、避難勧告の発令基準を満たしていることを認識していたが、住民からの電話対応に追われ、町長に報告されなかった。(17:20)

出典)内閣府 避難勧告の判断・伝達マニュアルの作成ガイドラインに関する検討会(第1回)資料を一部・加筆修正

【参考資料】過去の水害の振り返り

- 被害当日の要配慮者利用施設の対応状況は下表のとおり。
- 計画作成前に、本資料を読んで、水害時の対応をイメージすることが重要です。

時刻	8月30日の主な動き	
5:19	● 盛岡地方気象台が岩泉町に大雨警報を発表	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block; width: 20px; height: 10px; background-color: white;"></div> 岩泉町全般、役場に関すること <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block; width: 20px; height: 10px; background-color: #f0e6ff;"></div> 被災した社会福祉施設に関すること
9:00頃	● 岩泉町が町内全域に避難準備情報を発令	
10:16	● 盛岡地方気象台が岩泉町に大雨警報に加え、洪水警報を発表	
13:30頃	● 通所に1時間以上を要する人もいることから、通所者は家に送った。	
14:00頃	● 岩泉町の防災担当者が水位を確認しながら数回に分けて本団分団長に連絡し状況を確認し、 避難勧告を発令(安家(あつか)地区の一部133世帯(小本川流域外))	
15:00頃	● 岩泉町は、総務課長以下5人が避難関連の実務を担っていたが、外部からの代表電話が総務課に繋がるようになっていたこともあり、15時頃から上流域での被害情報の電話が入り始め、その対応に追われる状況となり、対応する職員を5人から10人に増員した	
16:40頃	● 岩泉町から社会福祉施設に対して状況確認の依頼がきた。それを受け、社会福祉施設の理事自身で撮影した川のビデオ映像(16:55撮影時点では地盤面から20cmほど低い水位)を役場に見せるため、理事が町役場に向かい、小本川の状況を報告。その時点では避難を開始する必要はないと理事は判断。 5年前の台風の水害被害実績から、2時間ほど余裕があると判断していた。	
16:47	<ul style="list-style-type: none"> ● 盛岡地方気象台次長から岩泉町総務課総務文書室長に対し電話 ● 「岩泉町では、50年に一度に相当する記録的な大雨になっている。2～3時間は強い雨が続く見込み。引き続き厳重な警戒をお願いします。」 	
17:20頃	<ul style="list-style-type: none"> ● 岩手県岩泉土木センターから岩泉町役場に電話 ● 「赤鹿水位観測所では、30日17時20分に氾濫注意水位2.50mを超過し、今後も上昇する見込みがあるので注意するように」(岩手県の水防計画においては、水防活動の参考とするため水位を通報することとしていた) ● 岩泉町は、避難勧告の発令基準を満たしていることを認識していたが、住民からの電話対応に追われ、町長に報告されなかった。 	
17:30頃	● 理事が役場から戻った。駐車場が浸水し始めていたため、車を近くの高台に上げた後に楽ん楽んの入所者をふれんどりー岩泉に避難させようと考えた。 管理者の他に3名いた楽ん楽んの日勤職員については、台風で帰宅が困難になると判断し、駐車場から車を動かすのにあわせて帰宅させた。 車を順次高台へと移動させていったが、4往復目には氾濫流にハンドルをとられ、理事は社会福祉施設に戻れなくなった。その後、社会福祉施設まで歩いて移動しようとしたが、氾濫流に飲み込まれた。	
17:30頃	● 台風第10号が岩手県大船渡市付近に上陸	
18:00頃	<ul style="list-style-type: none"> ● 18時11分に夜勤職員から楽ん楽ん管理者の携帯に、風が強いため弱まってから出勤したいという連絡があった。その後、携帯の電波も不安定になった。この夜勤職員は19時頃に風が弱まったので出勤しようとしたが、道が壊れていて出勤できなかった。 ● 楽ん楽んでは、急に水位が上がってきたため、管理者が利用者をベッドの上等に誘導したものの、その後、大量の水が一気に流れ込んできた。グループホーム管理者は、水中で身動きがとれない中、怖くてベッドから降りてきた利用者1名を抱きかかえ、柱にしがみついていた。 ● ふれんどりー岩泉には職員が8人おり、1階で浸水に気付いた職員が2階にいる職員に知らせようと建物内を歩いているうちに、1階(居室なし)から2階に上がる階段の半ばまで水位が上がってきたため、2階にいた入所者を3階に避難させた。エレベーターが使用できなかったため、階段により1人ずつ避難させた。避難完了は19時頃。 	
19:45頃	● 楽ん楽んの1階が水没(天井近くの時計がこの時刻で停止)	

2. 避難確保計画の義務化の背景

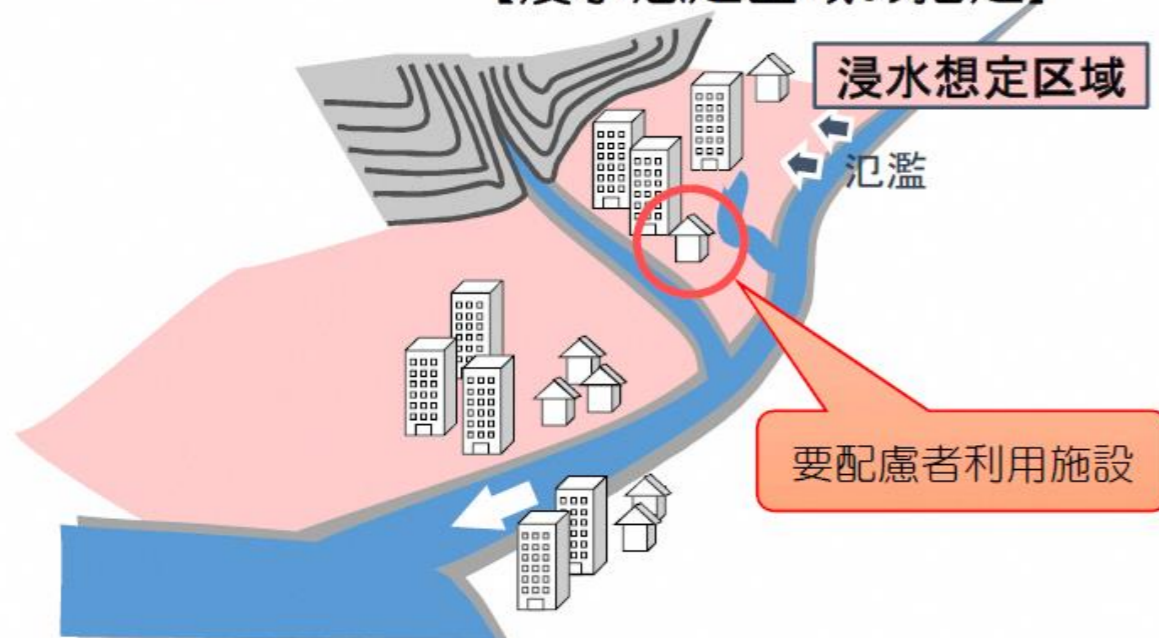
○要配慮者利用施設の「避難確保計画の作成」及び「避難訓練」が義務化されました。

- ・水防法及び土砂災害防止法の改正(H29.6)により、洪水による浸水が想定される区域や土砂災害(特別)警戒区域内で地域防災計画で定められた要配慮者利用施設について、避難確保計画の作成及び訓練の実施が義務化されました。
- ・計画を作成しない場合には、市町村長からの指示、それに従わない場合にはその旨が公表されます。
- ・平成30年3月末時点での要配慮者利用施設(50,481施設)のうち、計画作成済施設は8,948施設(約17.7%)である。
- ・国土交通省では、2021年(平成33年)までに作成率を100%とし、逃げ遅れによる人的被害ゼロの実現を目指しています。

ポイント!

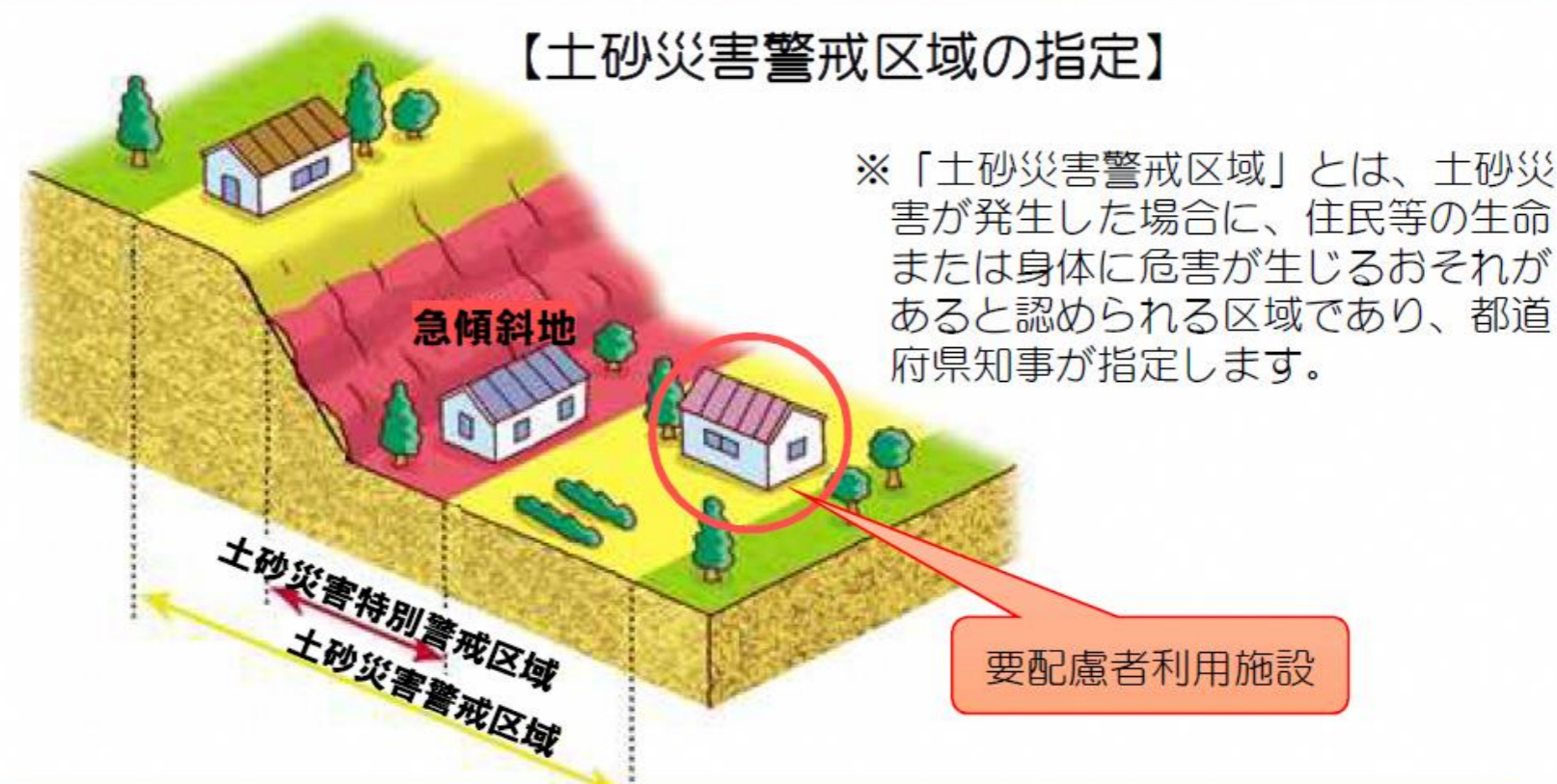
浸水想定区域や土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設※の管理者等は、**避難確保計画**の作成・**避難訓練**の実施が**義務**となりました。 ※市町村地域防災計画にその名称及び所在地が定められた施設が対象です。

【浸水想定区域の指定】



※「洪水浸水想定区域」とは、河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域であり、河川等管理者である国または都道府県が指定します。

【土砂災害警戒区域の指定】



※「土砂災害警戒区域」とは、土砂災害が発生した場合に、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であり、都道府県知事が指定します。

3. 水防法における要配慮者利用施設の避難確保対策

国交省、都道府県等

(水防法第14条等)

河川が氾濫した場合等に浸水が想定される区域を
洪水浸水想定区域等として指定



市町村

(水防法第15条)

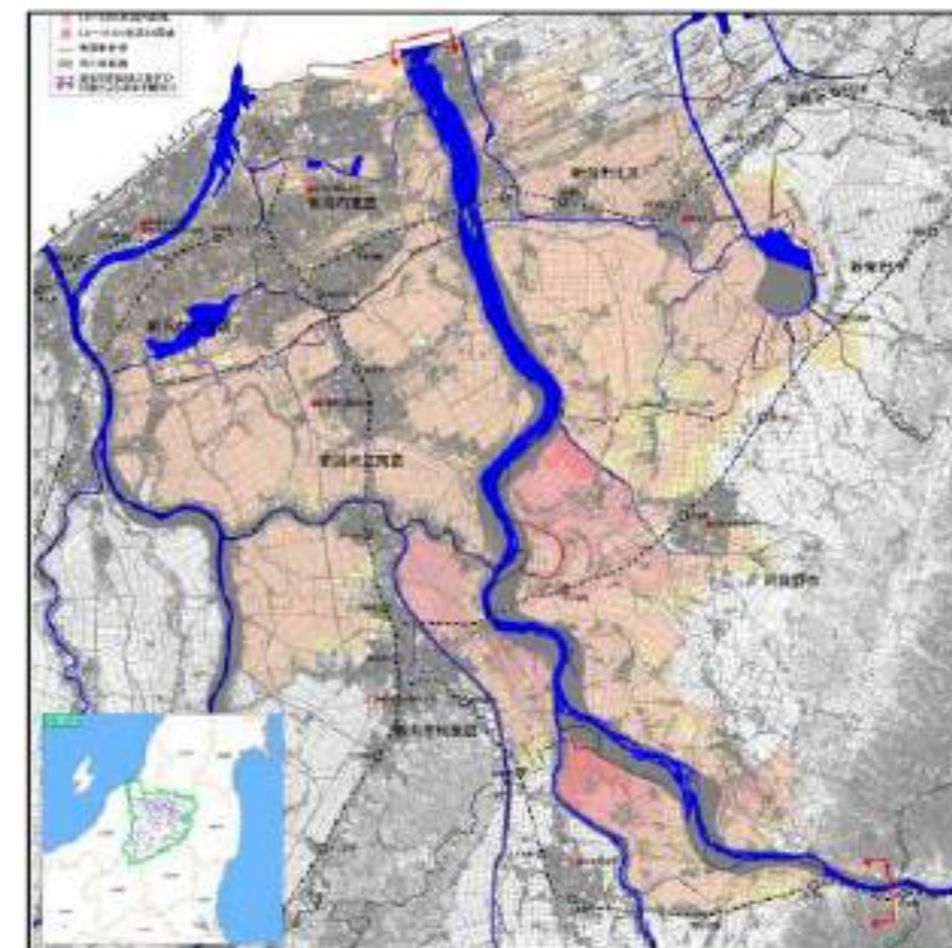
地域防災計画に、利用者の円滑かつ迅速な避難の確保を図る必要がある浸水想定区域内の要配慮者利用施設※を記載するとともに当該施設への洪水予報等の伝達方法を記載



要配慮者利用施設の管理者等

(水防法第15条の3)

避難確保計画の作成、訓練の実施(義務)
自衛水防組織の設置(努力義務)



洪水浸水想定区域

※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

4. 既存の計画への追記による避難確保計画の作成

洪水時の避難確保計画は、消防計画などの既存の計画に、洪水時に係る体制・対応を追加して作成・提出できます。

消防計画に追記する例 ..以下の6事項を追記する

①計画の目的に「洪水時の避難」を追記
 消防計画の第1条(目的)に、水防法第15条の3第1項に基づく洪水時の円滑かつ迅速な避難の確保を加える。

(目的)
 第〇条 この計画は、消防法第8条第1項の規定に基づき、〇〇〇〇について必要な事項を定め、火災、地震及びその他の災害の予防及び人命、安全並びに被害の軽減を図ることを目的とする。
 また、水防法第15条の3第1項に基づき、洪水時の円滑かつ迅速な避難の確保を図ることを目的とする。

一文を追記

②自衛水防組織の項目を追加(手引き別冊 P8参照)
 自衛消防組織の記載を参考に、洪水予報等の情報収集、洪水時における避難誘導、構成員への教育及び訓練、その他水災の軽減のため必要な業務の任務を記載。 ※なお、各施設の判断で自衛消防組織など既存の枠組みの活用も可

(自衛水防の組織と任務分担)
 第〇条 〇〇〇〇の自衛水防組織として△△△を統括管理者とし、次の任務分担により自衛水防組織を別表〇のとおり指定する。

係別	任務内容
統括管理者	自衛水防隊の各係員に対し、指揮、命令を行う。避難状況の把握を行う。自衛水防組織の各係員に対する教育及び訓練を行う。
情報伝達係	洪水時における洪水予報等の情報収集を行う。関係者及び関係機関との連絡を行う。
避難誘導係	避難誘導にあたる。未避難者、要救助者の確認を行う。避難器具の設定、操作にあたる。

項目を追加

③洪水時の防災体制の項目を追加(手引き別冊 P6参照)
 「洪水時の防災体制」の項目を追加し、洪水時の体制、体制区分ごとの確立基準、活動内容及び活動を実施する対応要員を記載。

(洪水時の活動)
 第〇条 洪水時においては、次の防災体制をとる。

洪水時の体制	体制確立の判断時期	活動内容	対応要員
注意体制	〇〇情報発表	情報収集、関係職員招集	情報伝達係
警戒体制	〇〇情報発表 〇〇地区避難準備・高齢者等避難開始発令	情報収集、資器材準備、要配慮者の避難誘導、..	情報伝達係、避難誘導係、..
非常体制	〇〇情報発表 〇〇地区に避難勧告又は避難指示(緊急)発令	施設全体の避難誘導、..	避難誘導係、..

項目を追加

④洪水時の避難誘導の項目を追加(手引き別冊 P7~8参照)
 「洪水時の避難誘導」の項目を追加し、避難場所、避難経路、避難誘導方法を定める。 ※なお、震災時等の避難場所、避難経路が洪水時と同一の場合、これを引用することにより。

(洪水時の避難誘導)
 第〇条 洪水時の避難場所、避難経路、避難誘導方法については、下記に従う。
 (1)避難場所・経路
 ・第〇条の震災時の避難場所・避難経路に定める通り。
 ・上記避難場所への避難が困難な場合には、本施設〇棟の2階へ避難し、屋内安全確保を図る。
 (2)避難誘導方法
 ・施設外の避難場所に誘導するときは、避難場所までの順路、道路状況について予め説明する。
 ・避難する際は、原則として車両等を使用せず徒歩とする...等

項目を追加

⑤避難の確保を図るための施設を追加(手引き別冊 P9参照)
 洪水予報等の情報収集・伝達及び避難誘導に使用する資機材を記載する。 ※自衛消防組織の装備または震災時等に備えた資機材等の記述がある場合、その他不足する資器材を追記することにより。

(洪水に備えての準備品)
 第〇条 第〇条の震災に係る準備品に加えて、洪水に備え次の品目を常に使用または持ち出せるよう準備しておき、定期的に点検を行う。

活動の区分	使用する設備又は資器材
情報収集・伝達	テレビ、ラジオ、タブレット、ファックス、携帯電話、懐中電灯、電池、携帯電話用バッテリー
避難誘導	名簿(従業員、利用者等)、案内旗、タブレット、携帯電話、懐中電灯、携帯用拡声器、電池式照明器具、電池、携帯電話バッテリー、ライフジャケット、蛍光塗料 施設内の一時避難のための水・食料・寝具・防寒具

不足分を追加

⑥洪水時に係る教育・訓練の項目を追加(手引き別冊 P10参照)
 従業員への洪水時を想定した防災教育及び訓練に関する事項を追加する。 ※実情に応じ、各施設の判断で消防計画上実施している教育・訓練をもって代えることができる。

(洪水対策に係る教育及び訓練)
 第〇条 施設管理者は、次により防災教育及び訓練を行うものとする。

	予定実施月	内容
全従業員	〇〇月	(1)洪水予報等及び洪水時の避難に係る研修 (2)情報収集・伝達に係る訓練 (3)避難誘導に係る訓練
新入社員	その都度	
自衛水防組織	〇〇月	

項目を追加

5. 国土交通省による避難確保計画の作成支援方策

○要配慮者利用施設における確実な避難確保に向け、避難確保計画の作成率の向上と内容の充実を支援する観点から、平成29年6月に現行の手引き(案)を補足する簡易作成支援ツールとして「手引き(別冊)」を公開しています。その他、「計画のひな形」、「計画作成のための事例集」、「避難計画点検マニュアル」等を国土交通省HPに公表しています。

簡易に作成するための資料

○簡易に作成できるよう、ひな形を新たに提供
※作成した計画は、的確な内容となるよう訓練等を通じ適宜見直しが必要

入力項目	入力セル	入力例
(施設の情報)		
計画作成年月日	2017年5月19日	2017年1月19日
施設名	特別養護老人ホーム国交橋	特別養護老人国交橋
住所	千代田区大手町1-2-3	千代田区大手町1-2-3
所在市町村名	千代田区	千代田区
		千代田区大手町

防災体制	体制	活動内容	対応要員
体制建立の判断時期	注意体制建立		
体制建立の判断時期	避難体制		
体制建立の判断時期	避難体制		

4 防災体制
連絡体制及び対策本部は、以下のとおり設置する。
【防災体制建立の判断時期及び役割分担】

利用者 名 施設職員5名 利用者10名
利用者 名 施設職員2名 利用者10名
利用者 名 施設職員5名 利用者10名

平日と異なる 平日と同じ/平日と異なる
荒川
岩瀬水門

簡易な入力

計画ひな形

的確な作成に向けた資料

○手順を追うことでの確に作成できるよう解説を充実

【作成支援編】ステップ1
施設周辺の水害危険性を知る ～避難経路図作成～

②施設周辺で想定される浸水深を確認する。
□施設周辺で想定される浸水深は？
□施設はどのくらい浸水するイメージになりますか？

③安全な避難場所を設定する。

名称	想定浸水深	構造	施設
避難所	□浸水しない □浸水深 < 1m	□木造 □鉄骨造	□平屋 □2階建て以上
避難場所	□浸水しない □浸水深 < 1m	□木造 □鉄骨造	□平屋 □2階建て以上

避難所の安全性が確保されているかチェックしよう。
□ハザードマップなどで浸水が想定されていない
□避難者全員が収容できる十分な広さがある
□避難経路上に、浸水危険箇所や土砂災害危険箇所は存在しない。

手引き(別冊)より

本日は、手引き(別冊)を中心に説明

※以下のアドレスから手引きをダウンロードできます。(国土交通省HP)

計画ひな形	http://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/keikaku_hinagata_suibou201706.doc
	http://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/keikaku_hinagata_suibou201709.xlsx
手引き(別冊)	http://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/keikaku_tebiki_suibou201706.pdf