

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 東北地方整備局
河川部 水災害予報センター

1. 避難確保計画の義務化の背景

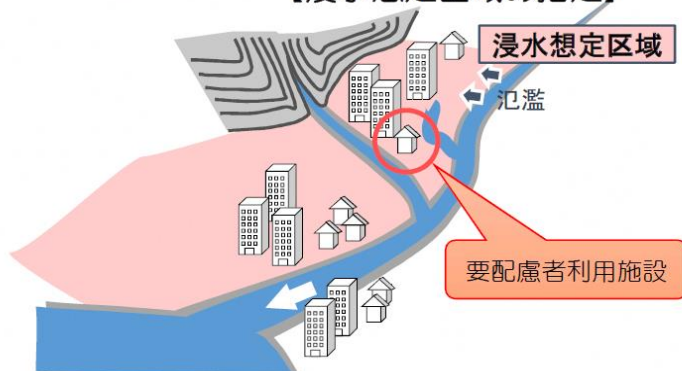
○要配慮者利用施設の「避難確保計画の作成」及び「避難訓練」が義務化されました。

- ・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31年3月末時点での要配慮者利用施設（67,901施設）のうち、計画作成済施設は24,234施設（約35.7%）です。
- ・国土交通省では、2021年度（平成33年度）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。
- ・令和2年6月に『避難確保計画作成の手引き』について改定をいたしました。（洪水・内水・高潮、津波、土砂災害）
の3つに分かれていた手引きを一つに統合し、作成者が避難確保計画を作成しやすいように、「手引き様式編（エクセル）」で右側に記載例を表示しております。

ポイント！

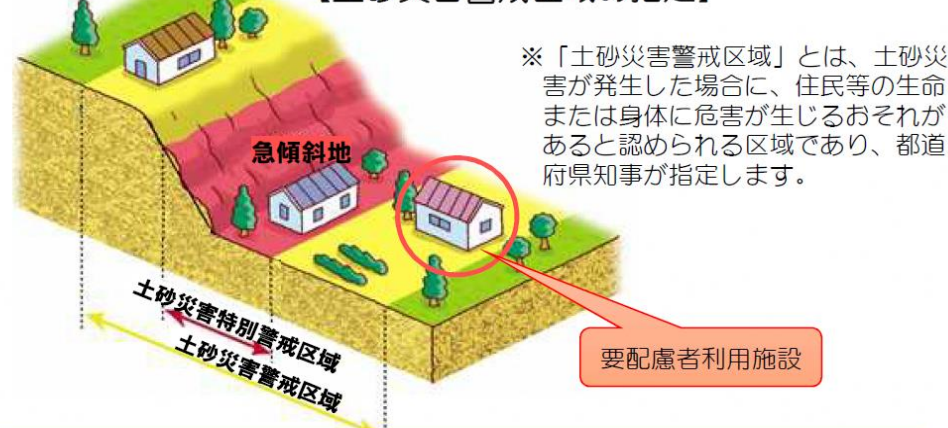
浸水想定区域や土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設※の管理者等は、**避難確保計画**の作成・**避難訓練**の実施が**義務**となりました。 ※ 市町村地域防災計画にその名称及び所在地が定められた施設が対象です。

【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。

2. 講習会開催の目的

○要配慮者利用施設における「避難確保計画」の作成の義務化を踏まえ、**各施設は速やかな避難確保計画の作成**が求められます。

○今回の講習会は、避難確保計画作成の支援として、以下を目的に開催します。

- ① 計画の必要性の理解を深める **【計画を作り始める】**
- ② 計画作成の内容や作成方法を学ぶ **【計画を作りきる】**
- ③ 計画の充実や見直し・改善を図る **【計画を改善する】**

◇避難確保計画作成に係る講習会の3ステップ

【ステップ1】「スタートを切る⇒計画を作り始める」

要配慮者利用施設管理者等の皆様に、避難確保計画作成の必要性等に関する理解を深めて頂くため
↓
の解説をします。

【ステップ2】「ゴールする⇒計画を作りきる」

皆様が計画を検討する過程で判断に悩む事項等を念頭に、計画の作成方法を解説し、避難確保計画の
↓
円滑な作成を支援します。

【ステップ3】「継続する⇒計画を改善する」

検討頂いた避難確保計画(案)を踏まえ、他の参加者との意見・知見の交換を行い、自施設の避難確保計画の充実や見直しを図るためのきっかけを提供します。

3. 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、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園交楽		特別養護老人園交楽
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		千代田区大手町

4 施設体制
 連絡体制及び関係本部は、以下のとおり配置する。

【防災体制建立の判断時期及び役割分担】

任務遂行の判断時期	役割	活動内容	対応職員
	災害発生直後		利用者 各施設職員5名 利用者10名
			利用者 各施設職員2名 利用者10名
	平日と異なる	平日と同じ／平日と異なる	利用者 各施設職員5名 利用者10名
	帰宅困難者対応		荒川
			岩淵水門
	非常事態宣言		

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

[illegible]

本日は、手引き（別冊）を中心に説明します

※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)

計画ひな型	http://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/keikaku_hinagata_suibou201801.doc http://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/keikaku_hinagata_suibou201712.xlsx
手引き(別冊)	http://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/keikaku_tebiki_suibou201801.pdf

避難確保計画作成の必要性について

国土交通省 東北地方整備局
河川部 水災害予報センター

出水時における迅速な避難に寄与した事例(R1.10 台風第19号:埼玉県川越市)

- 埼玉県川越市の川越キングスガーデンでは、平成10年の水害経験を踏まえ、洪水に対する避難確保計画を作成しており、毎年、避難訓練を実施
- 平成30年11月の関東地方整備局、埼玉県及び川越市等による「避難確保計画作成の講習会(前期・後期)」に参加し、平成31年1月に避難確保計画を見直し・提出
- 令和元年10月の台風第19号においても、避難確保計画及び避難訓練に基づき、迅速な避難行動を実施し、職員、利用者100人全員が無事避難

【川越キングスガーデン】

- ・避難確保計画を作成(平成29年)
- ・避難訓練の実施(毎年実施)
- ・避難確保計画作成の講習会に参加(平成30年11月)
- ・避難確保計画の見直し・提出(平成31年1月)



令和元年10月の台風第19号では、避難確保計画及び毎年の避難訓練に基づき、迅速な避難を実施し、職員・利用者全員が無事避難

台風第19号時の川越キングスガーデンの対応

12日 10時頃 重篤者の移動、避難のための準備を開始
職員24人待機、水位・雨量情報収集

13日 2時頃 避難開始、川越市に避難開始の報告

氾濫 川越市より越辺川破堤の情報提供

13日 4時頃 避難完了、川越市へ報告

13日 夕方 警察等により、近傍の避難所へ全員避難



スロープ・階段によりC棟(2階)へ避難

【特別養護老人ホーム
川越キングスガーデン】

利用者100人

A棟

B棟

C棟

到達水位

上層階へ避難済

頻発・激甚化する風水害の被害

年月	災害名	被害の概要
平成23年9月	台風第12号 (新宮川水系)	紀伊半島の一部では総雨量2,000mmを越える大雨となり、新宮川水系では河川整備基本方針の基本高水ピーク流量を上回り、 我が国の観測史上最大の流量(約24,000m³/s)を記録
平成24年7月	九州北部豪雨	九州北部豪雨により、福岡県、熊本県、大分県、佐賀県は激しい大雨となり、遠賀川、花月川、合志川、白川、山国川、牛津川において、氾濫危険水位を上回り、 浸水被害等が多数発生 。矢部川において、河川整備基本方針の基本高水のピーク流量を上回る観測史上最大の流量となり、計画高水位を5時間以上超過し、基盤漏水によって堤防が決壊して広域にわたる浸水が発生
平成25年9月	台風第18号 (京都府桂川等)	台風第18号の豪雨により、特に激しい大雨となった京都府、滋賀県、福井県では、 運用開始以来初となる特別警報が発令 。 京都府の桂川では、観測史上最高水位を記録 し、越水による堤防決壊の危機にさらされたが、淀川上流ダム群により最大限の洪水調節が行われるとともに、懸命の水防活動により、堤防決壊という最悪の事態を回避
平成26年8月	広島市の土砂災害	バックビルディング現象 により積乱雲が次々と発生し、線状降水帯を形成し、午前1時より 3時間で217mm の降水量を記録。避難勧告が発令される前に 土砂災害等が発生し、死者77名(関連死3名含む)の甚大な被害
平成27年9月	関東・東北豪雨	関東地方では、台風第18号から変わった低気圧に向かって南から湿った空気が流れ込んだ影響で、記録的な大雨となり、栃木県日光市五十里観測所で、観測開始以来、最多の24時間雨量551mmを記録するなど、 各観測所で観測史上最多雨量を記録 常総市で、 鬼怒川の堤防が約200m決壊 。決壊に伴う氾濫により 常総市の約1/3の面積に相当する約40km²が浸水 し、決壊箇所周辺では、氾濫流により多くの家屋が流出するなどの被害が発生。
平成28年10月	台風第7号、第9号、第10号、第11号	北海道への3つの台風の上陸、東北地方太平洋側への上陸は、気象庁統計開始以来初 。 北海道や東北地方の河川で堤防が決壊、越水し、合わせて死者24名、行方不明者5名など各地で多くの被害が発生。
平成29年7月	九州北部豪雨、梅雨前線に伴う大雨	福岡県筑後地方北部で積乱雲が次々と発生し、線状降水帯が形成され、 福岡県筑後地方、筑豊筑及び大分県のほぼ全域に大雨特別警報が発表 された。桂川、彦山川、大肥川、花月川が氾濫した。土砂崩れ等による大量の流木が流れ、破壊力が増し家屋に大きな被害が生じた。 秋田県でも梅雨前線により2日間の降水量が300mmを越える大雨のとなり、雄物川では氾濫危険水位を越え、秋田市の樺川観測所では観測史上最高水位を観測、無堤部から溢水し浸水被害が発生した
平成30年7月	平成30年7月豪雨	梅雨前線が日本付近に停滞し、また台風7号の北上により日本付近に暖かく非常に湿った空気が供給され続け、大雨となりやすい状況が続いた。このため、 西日本を中心に全国的に広い範囲で記録的な大雨 となり、6月28日～7月8日までの総雨量が、7月の月降水量平年値の4倍となる大雨になったところがある。 西日本を中心に広域的かつ同時多発的に、河川の氾濫、がけ崩れ等が発生 。 死者237名、行方不明者8名、家屋被害50,470棟の極めて甚大な被害が広範囲で発生。 ※被害情報は平成31年1月9日17時00分時点内閣府資料
令和元年10月	令和元年東日本台風 (台風第19号)	令和元年台風19号の豪雨により、4日間の総降水量が東日本を中心に500mmを超える大雨となり、特に静岡県や新潟県、関東甲信地方、東北の多くの地点で降水量お観測史上1位の値を更新するなど記録的な大雨となり、 1都12県に大雨特別警報を発表し、最大級の警戒を呼びかけた 。 関東・東北地方を中心に計140箇所で堤防が決壊するなど、河川が氾濫し、国管理河川だけでも約25,000haの浸水が発生。

米沢市における過去の被害

- 米沢市における大規模な浸水被害が発生した洪水は、昭和42年(1967年)8月の羽越水害が挙げられます。
- 「羽越」という名称が付けられた通り、主に山形県と新潟県下越地方を中心に被害が発生。
- この災害を契機に荒川、胎内川、最上川などの治水計画が見直されるきっかけとなりました。



国道121号(城西3丁目地内)



ロープを張り避難のための誘導をする地域住民



床下浸水のため子どもを背負い避難所に避難する市民。

(城西地内)

1. 避難確保計画作成の必要性

- 要配慮者（高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者）は、一般的な住民に比較して、**避難等に多くの時間を要する可能性**があります。近年の風水害の被災事例でも、社会福祉施設の**逃げ遅れによる被害**が報告されています。
- 「水害時の適切な避難判断」には「**平常時にどこまでイメージできているか**」が大切な備えとなります。
- 水害時に起こりうる状況をイメージするためには、今回の水防法改正による要配慮者利用施設の所有者等の作成の義務化をきっかけとして、**施設周辺の水害リスクについて理解**を深めることが第一歩となります。
- その上で「**どこに**」「**いつ**」「**どうやって**」避難するかを検討し、避難確保計画として整理しておくことが、**逃げ遅れによる被害の回避**の助けとなります。

2. 避難確保計画作成後の取組

■ 計画に位置付けた「やるべきこと」を「できること」に 【訓練】

- ・計画を検討する際は、「やるべきこと(必要性)」の観点が必要ですが、計画作成後は、計画に整理した様々な項目を「できること(確実性)」としていく取組が欠かせません。
- ・水防法改正で計画作成と同時に義務化された「避難訓練」の実施が必要です。

■ 災害は、想定どおりに発生してくれるとは限らない 【確認】

- ・避難確保計画は、地区ごと・施設ごとに異なる災害リスクを踏まえて検討・作成が進められますが、災害自体、事前の想定どおりに発生してくれるとは限りません。また災害時の職員体制や施設利用者の体調なども様々であると考えられます。
- ・避難訓練では、「想定外(計画の見落とし)はないか」、「より効果的に避難できる(助かる)ための工夫はないか」といった視点で、作成した計画を確認することが大切です。

■ みんなで助け合い、みんなで助かるための見直し 【改善】

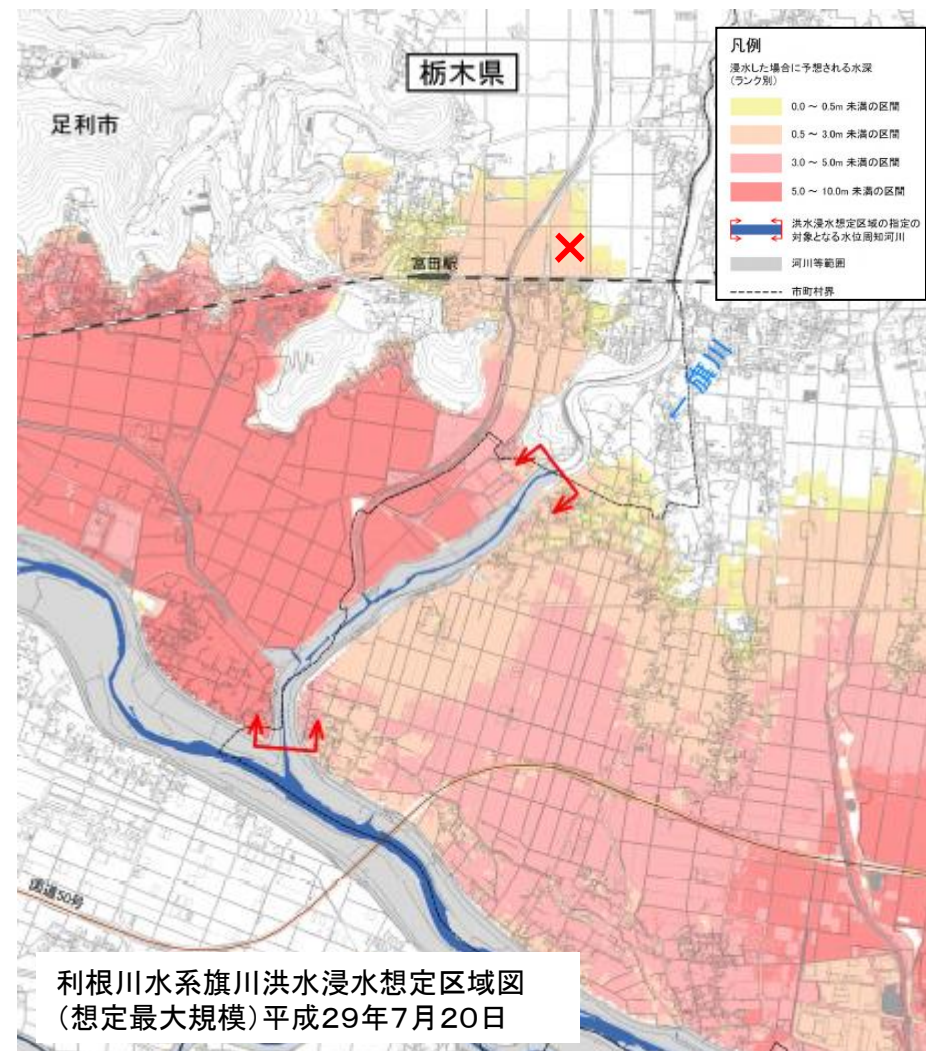
- ・避難時の移動や避難先での生活の支援など、災害時に地域との関わりは重要な意味を持ちます。施設単独でできることに加え、他の施設やご近所など、地域との連携によってできることの広がりはないかなどの視点から計画を見直すことも有効です。
- ・災害時にみんなが助かる計画として充実・改善を続けることが大切です。

2. 洪水浸水想定区域以外で被害(栃木県足利市)

- 洪水予報河川や水位周知河川以外の河川において浸水被害が発生。
- 水防法では洪水ハザードマップの作成の義務は、洪水予報河川と水位周知河川に限られることから、それ以外の河川や内水氾濫について浸水想定区域が設定されていない。
(旗川の浸水想定区域は見直されていたものの、ハザードマップには反映されていない)



足利市ハザードマップより該当箇所抜粋



利根川水系旗川洪水浸水想定区域図
(想定最大規模)平成29年7月20日