

水害から利用者の命を守る 実効性のある「避難確保計画」の 運用に向けて

府中市行政管理部防災危機管理課



平成28年台風10号 介護老人保健施設が被災

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^{いわいづみちょう})で、大きな被害が発生



平成28年台風10号 介護老人保健施設が被災

○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、余裕があったと思っ
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

平成29年6月 水防法の一部改正

**浸水想定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。**

水防法第15条第1項第4号

※ 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



「避難確保計画」とは

水害が発生するおそれがある場合における

まだ水害が発生していないうちに！

利用者の

円滑かつ迅速な避難の

確保を図る

ために必要な事項を定めた計画

2020年7月熊本豪雨 特養が被災し犠牲者多数

出典写真 産経新聞 2020.7.27

熊本の「千寿園」事業再開を断念 豪雨で14人犠牲



豪雨で球磨川が氾濫し、浸水した特別養護老人ホーム「千寿園」 = 4日午前、熊本県球磨村

2020年7月熊本豪雨 特養が被災し犠牲者多数

出典 西日本新聞me 2020.8.5 (一部抜粋)

「千寿園の教訓を備えに 入所者14人犠牲、避難情報共有が鍵」

計画に浸水想定なく

当時いた職員らの証言からは、建物外への避難が難しい状況で入所者を必死に守ろうとした姿とともに、避難計画の「不備」も浮かび上がった。(中略) 村が「避難準備・高齢者等避難開始」を出した7月3日午後5時。千寿園には10人以上の職員がいた。村からは電話もあったが、職員には伝えられず、園は普段通り5人態勢で夜勤に入った。

4日未明からスマートフォンの警告音が鳴り続けた。照明が明滅を繰り返す中、職員は土砂災害を警戒し、午前3時ごろに入所者を起こした。避難計画に沿って、山から一番遠い園東側の広間に車椅子で移動させた。ある男性職員は、球磨川支流の「小川」を観察していた。「あと2メートルほどであふれる」。

午前4時ごろ、園幹部に電話で伝えると「もう少し様子を見よう」と言われたという。

午前4時50分、大雨特別警報。再び幹部に電話すると「道路が冠水してたどり着けない」との返事。施設の駐車場も水に漬かり始めたため、応援に駆け付けた近隣住民らと分担し、入所者を車椅子ごと2階に運んだり、1階でテーブルの上に乗せたりした。

午前7時ごろ、渡り廊下のガラスが割れ、水が流れ込んで来た。

2時間足らずで1階は水没した。(中略) 午後1時10分、陸自第24普通科連隊が到着したとき、職員たちは動かなくなった14人の顔や体を水で洗っていたという。

「避難確保計画」の現状と 散見される問題



「避難確保計画」に見られる現状その1

避難確保計画の「ひな形」をそのまま写している



計画の策定が目的となっていないませんか？

全ての職員が計画の目的を理解しておく必要があります

「避難確保計画」に見られる現状その2

利用者の命を守るための
具体的な方策が示されていない



利用者に迫る危機を理解していますか？

施設の立地や利用者の特性を踏まえ
た水害リスクの把握が必要です

「避難確保計画」に見られる 現状その3

いつ・誰が・何をするのか
明記されていない



責任の所在や役割が曖昧になっていませんか？

施設管理者(責任者)や職員の責務
・役割を明らかにしてください

「避難確保計画」の現状の問題を解決するために

課題 その1

施設管理者（責任者）はもとより、全ての職員が避難確保計画の目的とその重要性を理解する必要がある



そのためには

課題 その2

施設の立地や利用者の特性から水害リスクを洗い出して施設全体で対処するための方策を検討する必要がある



そして

課題 その3

施設管理者や職員の責務・役割分担はもとより利用者の家族や保護者の協力体制等を明記し共有する必要がある

課題に取り組むためのステップ

STEP 1 確認

ハザードマップから
施設の立地と浸水に関するリスクを読み解く

STEP 2 予測

職員の体制や利用者の特性から
起こり得るリスクを洗い出す

STEP 3 予防

課題を整理して対策を検討する

STEP 4 対応

対策の実行性を高めるため、職員の責務や
役割を明確にして計画を策定する

STEP 5 検証

訓練を実施するなかで計画の実現性を評価し
より実効性のある計画へと改定する

STEP 1 確認

ハザードマップから施設の立地と浸水に関するリスクを読み解く

府中市洪水ハザードマップで浸水深を確認する



施設の何階まで浸水してしまうのか理解する

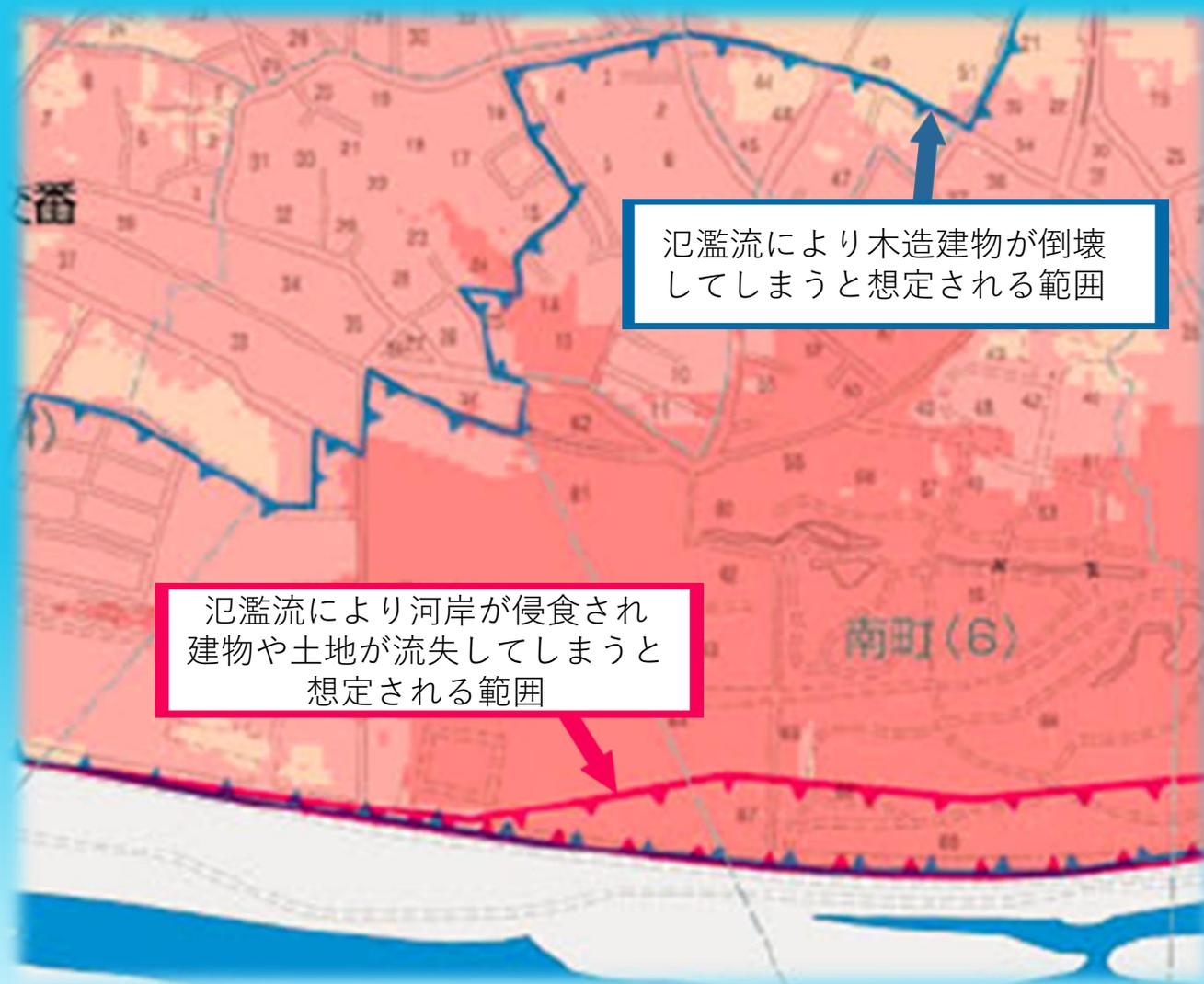
浸水してしまう階を利用している利用者は、確実に避難が必要

施設が水没する場合は、浸水が及ばない場所まで立ち退き避難が必要

STEP 1
確認

ハザードマップから施設の立地と浸水に関するリスクを読み解く

氾濫流や河岸浸食による建物の倒壊危険があるか



建物の倒壊や流出が想定される地域内に施設が立地しているか確認する

この範囲内に施設がある場合は、施設内に留まることは絶対出来ない

浸水が及ばない場所まで避難しなければならない

STEP 1 確認

ハザードマップから施設の立地と浸水に関するリスクを読み解く

浸水が及ばない場所までの移動を考える



浸水が及ばない場所まで
全ての利用者が避難できる
距離であるか確認する

利用者の避難が完了する
までに、どの程度時間が
かかるのか検証する

アンダーパスや傾斜地、
踏切などを避け安全かつ
最短のルートを選択する

STEP 1 確認

ハザードマップから施設の立地と浸水に関するリスクを読み解く

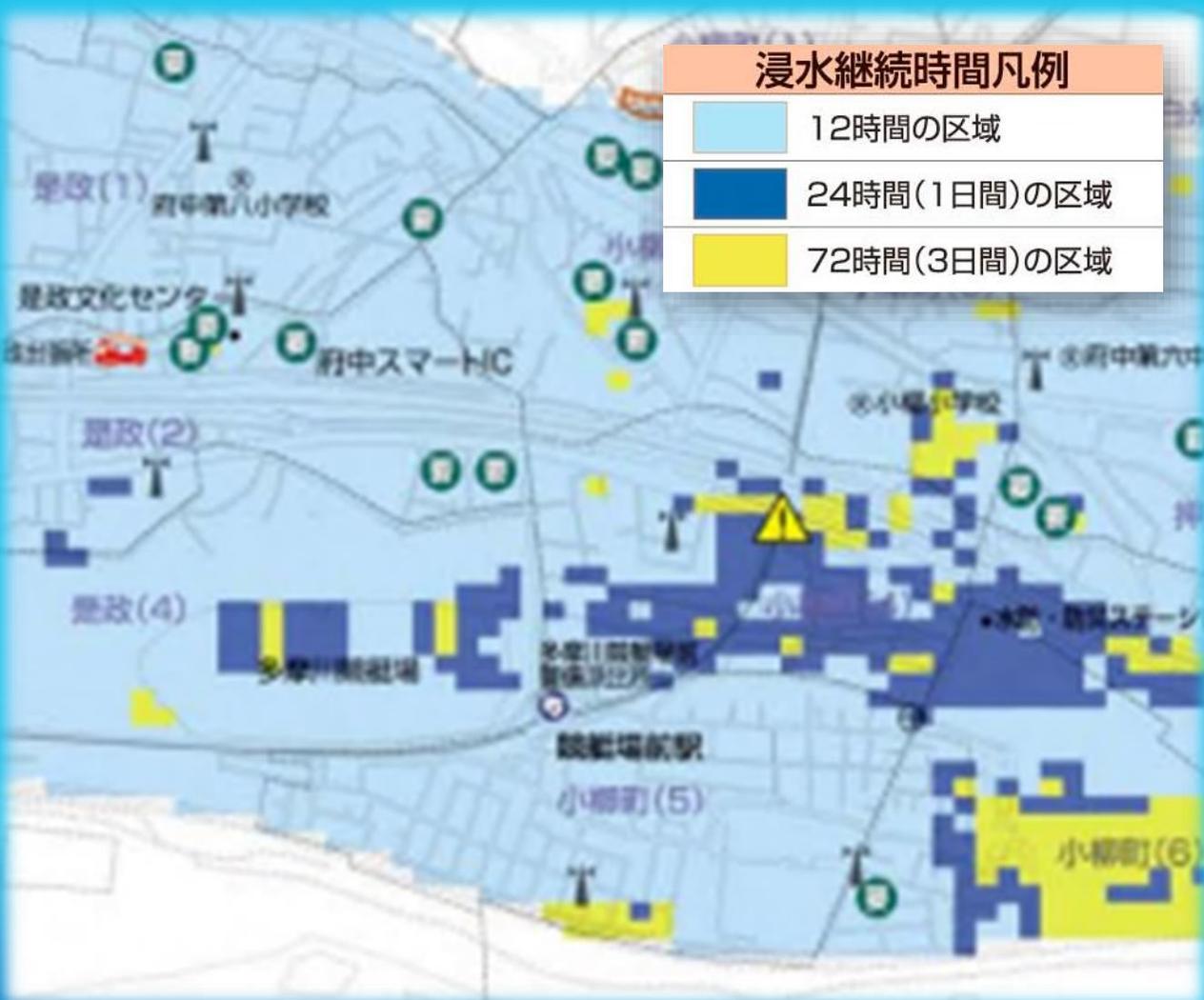
施設が浸水した場合の浸水継続時間を確認する

浸水継続時間凡例

	12時間の区域
	24時間(1日間)の区域
	72時間(3日間)の区域

浸水してしまうと長時間の孤立を強いられることを理解しておく

一度、浸水してしまうと緊急自動車が辿り着けず迅速な救助が見込めない



立ち退き避難を行う場合に想定されるリスク

利用者の数が多いため、現状の職員体制では全ての利用者を安全に避難させることができない

曜日や時間帯によっては利用者を安全に避難させるために必要な職員がいない

避難場所まで距離がある、または、利用者の身体的な状況等から立ち退き避難が行えない

特別な配慮が必要な利用者いるため、一般の避難所に安心して避難することができない

STEP 2
予測

職員の体制や利用者の特性から起こり得るリスクを洗い出す

屋内安全確保を行う場合に想定されるリスク

浸水によって長時間の孤立が予想され、利用者の体調悪化等に対応できない

浸水に伴う停電や断水が懸念され、生命維持に電源や浄水が必要な利用者は生命が脅かされる

浸水に伴う停電や断水が懸念され、空調や照明、トイレ等が使用できず利用者の体調不良が懸念される

非常用電源設備が浸水して電源を喪失する

課題 利用者の避難支援体制を確保する

- 夜間や休日など勤務する職員数が少ない時間帯に台風の接近や異常な大雨等が予想される場合は、利用者の避難誘導が行える十分な体制を確保するため、職員の緊急参集や職場待機等を指示して施設の防災体制を強化する
- 利用者の家族や保護者に対して、施設の立地や利用者の特性から想定される水害リスクを説明し、水害の発生が予想される場合には、利用者の引き取りを行う必要があることを周知するとともに、利用者の引き取りに関するルールを定める
- 近隣自治会や事業所等と風水害時の避難支援について協議し、地域の協力で利用者の避難が行える体制を構築する

課題 迅速かつ効率的に利用者を避難させる必要がある

- タイムライン等を活用して、気象状況や水位の変化（増水）に応じて即時に利用者の安全を確保するための対策が行えるよう職員の行動基準を定めておく
- 風水害の発生が予想される場合は、早い段階で保護者や家族に利用者の引き取りを依頼し、職員が避難誘導する利用者の人数削減を図る
- 利用者を施設外へ立退き避難させることが困難な場合は、孤立することで命に危険が及ぶ利用者のみ車両等で避難させ、たとえば屋内安全確保等を行う。

課題 要配慮者の移動手段を確保する必要がある

- 風水害の発生が予想される場合には、出勤する職員に対して緊急避難用の車両を確保するため、車通勤の指示や駐車場を確保するなど利用者の移動手段の確保に努める。
- 保護者や家族が車で利用者を引き取りに来る際に、他の利用者を車に同乗させてもらうなどの協力体制を整備する。
- 近隣自治会や事業所等と風水害時における利用者の避難支援について連携・協力が得られるよう、話し合いや協議を行う。
- 避難用にお散歩カートの数を増やす

課題 設備等が整った避難先を確保する必要がある

- 浸水想定区域外にある経営法人が同じ系列事業所に緊急時の受け入れをお願いします。
- 特別な支援が必要な利用者が避難先でも同様の支援を受けることが出来るような施設と災害時の応援協定を締結しておく
- 福祉避難所以外の避難所に避難する場合には、利用者の特性に応じた特別な支援が行えるよう、利用者に必要な装備の充実を図るとともに、車両等による輸送手段を確保しておく

施設管理者（責任者）の責務

- 1 国や自治体が発する防災情報や避難情報の意味とその緊急性を十分理解するとともに、日頃から気象情報等に関心をもって業務にあたること。
- 2 職員会議等の機会を捉え、全ての施設職員に避難確保計画を周知し、計画に定める責務や業務について習熟を図ること。
- 3 夜間や休日等の勤務職員数が少ない時間帯に台風の接近や異常な大雨等が予想される場合には、利用者の避難確保が行える十分な体制を確保するため、職員の緊急参集や職場待機を指示するなど万全の対策をとること。
- 4 防災情報や避難情報を知り得た場合は、全ての職員にその旨を遅滞なく伝達するとともに、避難確保計画に基づく体制や行動を確認して、利用者の確実な避難誘導を行うこと。
- 5 利用者や職員の命を預かっていることを自覚し、人命を最優先とした迅速な判断と的確な指示を行うこと。
- 6 避難確保計画に基づく防災訓練を年1回実施し、実態に即した避難確保計画となっているのか検証するとともに、訓練で得られた課題を踏まえて、より実効性のある計画にするための改定を怠らないこと。

職員の責務

- 1 避難確保計画を熟知し、計画に定められた職員の責務や応急対策業務を理解することで、利用者の生命・身体を守るための最善の活動を行うこと。
- 2 夜間や休日等の勤務職員数が少ない時間帯に台風の接近や異常な大雨等が予想される場合には、施設管理者（責任者）から緊急参集や職場待機の指示があることを理解しておくこと。
- 3 施設管理者（責任者）から非常参集や職場待機の指示があったときは、その指示に従うとともに、有事に備えて必要な準備を怠らないこと



STEP 5 検証

訓練を実施するなかで計画の実現性を評価し
より実効性のある計画へと改定する

活動事例 久慈市グループホームひだまり

活施設職員による机上での模擬避難訓練
ピンポイント避難訓練（例）

ポイントを絞った「ピンポイント避難訓練」も有効



- 情報伝達訓練 情報収集・連絡体制・連絡方法・連絡時間
- 避難誘導訓練 いつ・だれが・なにをする
- 避難経路確認 日中・夜間・停電等のアクセント

出展 岩手県総務部総合防災室
避難確保計画に基づく訓練事例について

STEP 5 検証

訓練を実施するなかで計画の実現性を評価し
より実効性のある計画へと改定する

活動事例 久慈市グループホームひだまり

10月17日 水防避難訓練



車両での避難（職員による避難付き添い）

地域と連携した避難訓練 ※シートベルト着用の様子



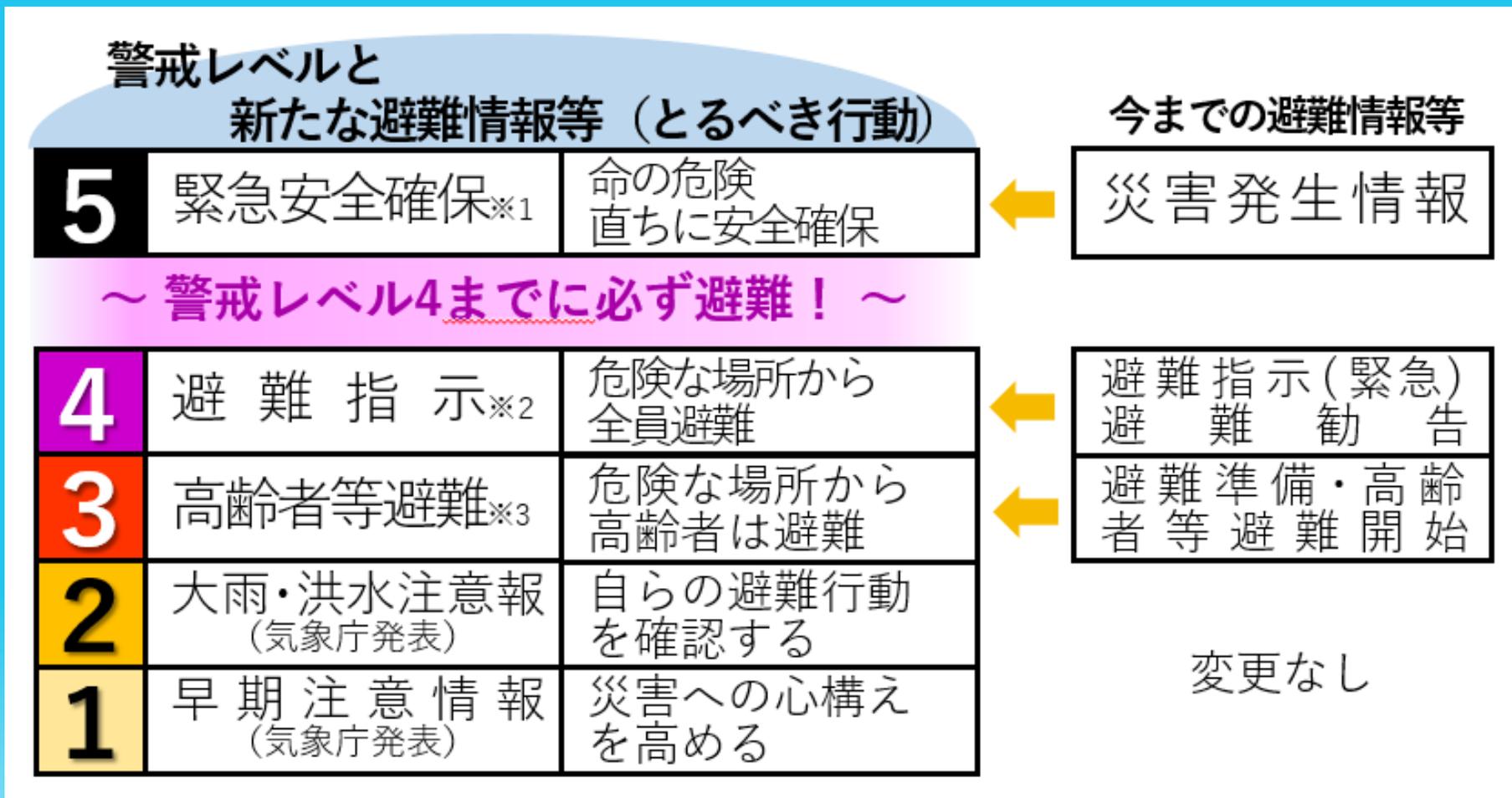
出展 岩手県総務部総合防災室
避難確保計画に基づく訓練事例について

「避難確保計画」の 作成（改定）にあたって



避難勧告が廃止となりました

改正災害対策基本法（令和3年5月20日施行）



※1 市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令される情報ではありません。

※2 避難指示は、これまでの避難勧告のタイミングで発令されることとなります。

※3 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じ普段の行動を見合わせ始めたり、避難の準備をしたり、危険を感じたら自主的に避難するタイミングです。

府中市マイ・タイムラインを活用しよう

府中市は、水害が発生する恐れのある台風の接近や大雨が予想されるなどの気象情報を気象庁が発表し、公共交通機関が計画運休を実施することを発表した場合には、早期に防災体制を整えるとともに、高齢者等避難を発令する前に自主的に避難したい市民を受け入れる自主避難所を開設します。府中市の防災体制に合わせて施設の避難確保計画を立案していきましょう。



行政などからの防災情報		■ 府中市の情報 ■ 気象庁・国土交通省(共同発表) ■ 気象庁の情報 ■ 公共交通機関の情報	家庭での準備(例)
川の氾濫まで 2~3日前	強い勢力の台風が関東地方に接近している!	<p>気象情報(報道発表など) → 災害発生のおそれがあると最大級の警戒を呼びかけます</p> <p>台風接近の注意喚起 → 市のホームページや安心・安全メールで呼びかけます</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○テレビなどで天気予報をこまめにチェックする ○今後の台風情報に注意する ○家族の今後の予定を確認しておく ○家の周りに風で飛ばされそうなものが置いていないか確認しておく ○倒溝に落ち葉やゴミが詰まっていないか確認する ○積まっていたら掃除をしておく ○懐中電灯やラジオ、電池が使えるか確認する ○テレビやインターネット、スマートフォンなどで今後の雨の降り方や川の様子を注視する ○マイ・タイムラインで今後の行動を確認
鉄道の計画運休まで 24時間前	計画運休を予定		<ul style="list-style-type: none"> ○テレビやメールで市の避難情報を確認する ○携帯電話やスマートフォンを充電しておく ○避難する時に持っていくものを準備する ○避難先となる親戚や知人に連絡する ○ハザードマップで避難所や避難手段を確認する ○避難する際の雨具を用意しておく ○テレビやメールで市の避難情報を確認する
1日前	計画運休の実施を発表		<ul style="list-style-type: none"> ○電車やバスを使って早めの避難を行うには、ここで避難を開始すること!
12時間前	自主避難所開設の決定		
3時間前	自主避難所開設のお知らせ		
12時間前	計画運休を開始		
10時間前	多摩川の水位が氾濫注意水位・避難判断水位(4.3m)に到達	<p>暴風警報 →</p> <p>高齢者等避難 →</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○車で避難できる避難所を確認する ○多摩川上流の大雨の情報を調べる ○多摩川の水位をこまめにチェックする ○緊急速報メール等で高齢者等避難開始を受信 ○高齢の私はこの時点で確実に避難を開始すること!
8時間前	多摩川の水位が氾濫危険水位(4.9m)に到達	<p>氾濫危険情報 →</p> <p>避難指示 →</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○緊急速報メール等で氾濫危険情報を受信 ○緊急速報メール等で避難指示を受信 ○これ以降は、自宅に留まらず必ず避難する! ○高台への避難を完了させる! ○緊急速報メール等で大雨特別警報を受信
4時間前	多摩川の水位が計画高水位(5.96m)に到達	<p>大雨特別警報 →</p> <p>緊急安全確保 →</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○緊急速報メール等で大雨特別警報を受信 ○緊急速報メール等で緊急安全確保を受信 ○万一にも自宅にいる場合は建物内の安全が確保できる場所へ緊急避難
20分前	令和元年東日本台風ピーク水位(6.33m)	<p>緊急安全確保 →</p> <p>氾濫発生情報 →</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○避難指示が解除されるまで絶対に自宅には戻らない! ○緊急速報メール等で氾濫発生情報を受信

※災害対策基本法改正(令和3年5月20日)により避難勧告が廃止

※基準水位観測所: 調布石原水位観測所