

物部川水系流域治水協議会 規約（案）

（設置）

第1条 「物部川水系流域治水協議会」（以下「協議会」という。）を設置する。

（目的）

第2条 本協議会は、令和元年東日本台風をはじめとした近年の激甚な水害や、気候変動による水害の激甚化・頻発化に備え、物部川流域において、あらゆる関係者が協働して流域全体で水害を軽減させる治水対策、「流域治水」を計画的に推進するための協議・情報共有を行うことを目的とする。

（協議会の構成）

第3条 協議会は、別表の職にある者をもって構成する。

2 本協議会は、各構成員の命により、各機関からの代理出席を認める。

3 本会議を進めていくにあたり、その他の物部川流域内関係自治体についても、協議会の同意を得て、構成員として追加できるものとする。

4 協議会には、構成員の他、各機関の取組を支援するため、他の関係機関もオブザーバーとして参加できるものとする。

（協議会の実施事項）

第4条 協議会は、次の各号に掲げる事項を実施する。

（1）物部川流域で行う流域治水の全体像を共有・検討。

（2）河川に関する対策、流域に関する対策及び避難・水防等に関する対策を含む「流域治水プロジェクト」の策定と公表。

（3）「流域治水プロジェクト」に基づく対策の実施状況のフォローアップ。

（4）その他、流域治水に関して必要な事項。

（部会の設置）

第5条 協議会は、第4条に掲げる事項を円滑に進めるため、構成員の発議により部会を設置することができる。

2 部会での審議結果は、協議会にて構成員に共有するものとする。

3 部会には、構成員の他、各機関の取組を支援するため、他の関係機関もオブザーバーとして参加できるものとする。

（協議会資料等の公表）

第6条 協議会に提出された資料等については速やかに公表するものとする。ただし、個人情報等で公表することが適切でない資料等については、協議会の了解を得て公表しないものとする。

2 協議会の議事については、事務局が議事概要を作成し、出席した構成員の確認を得た後、公表するものとする。

(事務局)

第7条 協議会の庶務を行うため、国土交通省四国地方整備局高知河川国道事務所調査課及び高知県土木部河川課に事務局を置く。

(雑則)

第8条 この規約に定めるもののほか、協議会の議事の手続きその他運営に関し必要な事項については、協議会で定めるものとする。

(附則)

第9条 本規約は、令和2年8月6日から施行する。
本規約は、令和2年11月27日に改定する。
本規約は、令和3年2月8日に改定する。
本規約は、令和3年3月23日に改定する。

物部川水系流域治水協議会 構成員（案）

機関	役職
高知市	市長
南国市	市長
香南市	市長
香美市	市長
高知県	危機管理部長
高知県	農業振興部長
高知県	林業振興・環境部長
高知県	土木部長
農林水産省	中国四国農政局 高知南国農地整備事業所長
林野庁	四国森林管理局 高知中部森林管理署長
森林整備センター	高知水源林整備事務所長
気象庁	高知地方気象台長
国土交通省	高知河川国道事務所長

物部川大規模氾濫に関する減災対策協議会 規約（案）

（名称）

第1条 この会議は、水防法（昭和24年法律第193号）第15条の9に基づく大規模氾濫減災協議会として設置し、「物部川大規模氾濫に関する減災対策協議会」（以下「協議会」という。）と称する。

（目的）

第2条 協議会は、過去の出水の教訓を踏まえ、物部川における堤防の決壊や越水等に伴う浸水被害に備え、河川管理者、県、市等が連携して減災のための目標を共有し、ハード対策とソフト対策を一体的、計画的に推進することにより、物部川において氾濫が発生することを前提として社会全体で常に洪水に備える「水防災意識社会」を再構築することを目的とする。

（組織の構成）

第3条 協議会は、別表1の職にある者をもって構成する。

2 協議会の運営、進行及び招集は事務局が行う。

3 事務局は、第1項によるもののほか、協議会構成員の同意を得て、必要に応じて別表1の職にある者以外の者（学識経験者等）の参加を協議会に求めることができる。

（幹事会の構成）

第4条 協議会に幹事会を置く。

2 幹事会は、別表2の職にある者をもって構成する。

3 幹事会の運営、進行及び招集は事務局が行う。

4 幹事会は、協議会の運営に必要な情報交換、調査、分析、減災対策等の各種検討、調整を行うことを目的とし、結果について協議会へ報告する。

5 事務局は、第2項によるもののほか、幹事会構成員の同意を得て、必要に応じて別表2の職にある者以外の者（学識経験者等）の参加を幹事会に求めることができる。

（協議会の実施事項）

第5条 協議会は、次の各号に掲げる事項を実施する。

一 洪水の浸水想定等の水害リスク情報を共有するとともに、各構成員がそれぞれ又は連携して実施している現状の減災に係る取組状況等について共有する。

二 円滑かつ迅速な避難、的確な水防活動及び円滑かつ迅速な氾濫水の排水を実現するために各構成員がそれぞれ又は連携して取り組む事項をまとめた地域の取組方針を作成し、共有する。

三 毎年、協議会を開催するなどして、地域の取組方針に基づく対策の実施状況を確認する。また、本協議会等を中心として、毎年出水期前にトップセミナーや堤防の共同点検等を実施し、状況の共有を図る。

四 その他、大規模氾濫に関する減災対策に関して必要な事項を実施する。

(会議の公開)

第6条 協議会は、原則として報道機関を通じて公開とする。ただし、審議内容によっては協議会に諮り、非公開とすることができる。

2 幹事会は、原則非公開とし、幹事会の結果を協議会へ報告することにより公開と見なす。

(協議会資料等の公表)

第7条 協議会に提出された資料等については速やかに公表するものとする。ただし、個人情報等で公表することが適切でない資料等については、協議会の了解を得て公表しないものとする。

2 協議会の議事については、事務局が議事概要を作成し、出席した委員の確認を得た後、公表するものとする。

(事務局)

第8条 協議会の庶務を行うため、事務局を置く。

2 事務局は、四国地方整備局高知河川国道事務所調査課で行う。

(雑則)

第9条 この規約に定めるもののほか、協議会の議事の手続きその他運営に関し必要な事項については、協議会で定めるものとする。

(附則)

第10条 本規約は、平成28年 6月 2日から施行する。

本規約は、平成30年 1月12日に改正する。

本規約は、平成30年 9月27日に改正する。

本規約は、令和 2年 5月25日に改正する。

別表 1

物部川大規模氾濫に関する減災対策協議会 構成

四国地方整備局 高知河川国道事務所長

国土地理院 四国地方測量部 四国地方測量部長

気象庁 高知地方气象台長

高知県 土木部長

高知県 危機管理部長

高知市長

南国市長

香南市長

香美市長

物部川大規模氾濫に関する減災対策協議会幹事会 構成

四国地方整備局 高知河川国道事務所 副所長

国土地理院 四国地方測量部 防災情報管理官

気象庁 高知地方气象台 防災管理官

高知県 河川課 課長補佐

高知県 危機管理・防災課 課長補佐

高知県 高知土木事務所 次長（技術総括）
河川管理課長

高知県 中央東土木事務所 技術次長
河港管理課長

高知市 防災政策課長（福祉部局は防災政策課長が統括する）

南国市 危機管理課長（福祉部局は危機管理課長が統括する）

香南市 防災対策課長（福祉部局は防災対策課長が統括する）

香美市 防災対策課長
福祉事務所長

仁淀川・物部川・高知海岸水防連絡会規約

(名 称)

第1条 本会は、仁淀川、物部川、高知海岸水防連絡会（以下「連絡会」という。）と称する。

(目 的)

第2条 連絡会は、仁淀川、物部川、高知海岸における水害を防止し、又は軽減するために水防に関する連絡及び調整の円滑化を図り、もって公共の安全に寄与することを目的とする。

(事 業)

第3条 連絡会は、第2条の目的を達成するため、別表－1に掲げる事業を審議決定し、実施する。

(組 織)

第4条 連絡会は、別表－2に掲げる者（以下「委員」という。）によって組織する。

2. 連絡会に会長、副会長を置く。
3. 会長は、連絡会を代表し、会務を掌理するものとし、高知河川国道事務所長をもってこれにあてる。
4. 副会長は、会長を補佐し、会長に事故あるときは、その職務を代行するものとし、高知県土木部河川課長の職にある者をもってあてる。

(連絡会総会)

第5条 総会は、毎年度当初及び会長が必要と認めたときは、会長がこれを招集する。

(幹事会)

第6条 連絡会に幹事会を置く。

2. 幹事会は、連絡会の運営に関し、連絡会に提案する事項を予め整理するとともに、連絡会から委任された事項を処理する。
3. 幹事会は、別表－3に掲げる者（以下「幹事」という。）によって組織する。
4. 幹事会に幹事長、副幹事長を置く。

5. 幹事長は幹事会を主宰し、これを収集するものとし、高知河川国道事務所副所長（河川）をもってこれにあてる。

6. 副幹事長は、幹事長を補佐し、幹事長に事故あるときは、その職務を代行するものとし、高知県中央西土木事務所次長の職にある者と、高知県中央東土木事務所次長の職にある者をもってあてる。

（任 期）

第7条 委員及び幹事の任期はその職にある期間とする。

（事務局）

第8条 連絡会の事務を処理するため、事務局を高知河川国道事務所に置く。

（規約の改正）

第9条 本規約を改正する必要があると認めたときは、総会の決議により、これを行うことができる。

（雑 則）

第10条 この規約に定めるもののほか、連絡会の運営に関して必要な事項は会長が総会にはかつて定める。

別表－1 連絡会事業

1. 水防警報の連絡系統及び水防に必要な情報の提供に関する事。
2. 水防区域の巡視に関する事。
3. 水防体制に関する事。
4. 水防訓練及び水防に係る広報に関する事。
5. その他連絡の目的を達成するために必要な事項に関する事。

附 則

この規約は昭和57年6月17日から施行する。

平成6年5月27日改正（別表－3（幹事））

平成8年5月29日改正（第6条第5項）

平成14年5月17日改正

（第4条第5項（会計監事）、第8条（経費）、第9条（会計）削除）

平成15年5月16日一部改正

平成21年5月27日改正（高知海岸を追加）（別表－2、3 委員・幹事）

平成25年5月30日改正（第4条第4項、第6条第6項、第7条）

平成28年6月2日改正（別表－2 委員変更）

令和元年5月29日改正（別表－3 幹事変更）

仁淀川・物部川・高知海岸水防連絡会
＜委員名簿＞

高知河川国道事務所長
高知地方気象台
高知県河川課長
高知県港湾・海岸課長
高知県中央東土木事務所長
高知県高知土木事務所長
高知県中央西土木事務所長
高知市長
南国市長
土佐市長
香南市長
香美市長
いの町長
日高村長

仁淀川・物部川・高知海岸水防連絡会 ＜幹事名簿＞

高知河川国道事務所	副所長（技術）
高知地方気象台	防災管理官
高知県河川課	河川課長補佐
高知県港湾・海岸課	港湾・海岸課長補佐
高知県中央東土木事務所	技術次長
〃	河港管理課長
高知県高知土木事務所長	次長（技術総括）
〃	河川管理課長
高知県中央西土木事務所長	技術次長
〃	河港建設課長
高 知 市	防災政策課長
南 国 市	危機管理課長
土 佐 市	防災対策課長
香 南 市	防災対策課長
香 美 市	防災対策課長
い の 町	総務課 危機管理室長
日 高 村	総務課長
高知河川国道事務所	事業対策官
〃	地域防災調整官
〃	工務課長
〃	調査課長
〃	河川管理課長
〃	仁淀川出張所長
〃	物部川出張所長
〃	高知海岸出張所長

令和3年5月20日から

警戒レベル

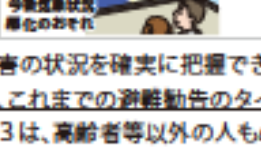
4

ひなんしじ

避難指示で必ず避難

ひなんかんこく

避難勧告は廃止です

警戒レベル	新たな避難情報等		これまでの避難情報等
5		さんせゆうあんぜんかくは 緊急安全確保 ※1	災害発生情報 (発生を確認したときに発令)
~~~~<警戒レベル4までに必ず避難！>~~~~			
4		ひなんしじ <b>避難指示</b> ※2	・避難指示(緊急) ・避難勧告
3		こうれいしゃとうひなん <b>高齢者等避難</b> ※3	避難準備・ 高齢者等避難開始
2		大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)	大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)
1		早期注意情報 (気象庁)	早期注意情報 (気象庁)

※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になります。

※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。

警戒レベル5は、

すでに安全な避難ができず  
命が危険な状況です。

警戒レベル5緊急安全確保の  
発令を待ってはいけません！

避難勧告は廃止されます。

これからは、

警戒レベル4避難指示で  
危険な場所から全員避難  
しましょう。

避難に時間のかかる

高齢者や障害のある人は、

警戒レベル3高齢者等避難で  
危険な場所から避難  
しましょう。



ひなん  
「避難」って  
何すれば  
いいの？

小中学校や公民館に行くことだけ  
が避難ではありません。  
「避難」とは「難」を「避」けること。  
下の4つの行動があります。



### 行政が指定した避難場所 への立退き避難

自ら携行するもの

・マスク  
・消毒液  
・体温計  
・スリッパ 等



### 安全な親戚・知人宅 への立退き避難

普段から災害時に避難  
することを相談して  
おきましょう。

※ハザードマップで安全か  
どうかを確認しましょう。



普段から  
どう行動するか  
決めておき  
ましょう

### 安全なホテル・旅館 への立退き避難

通常の宿泊料が必要  
です。事前に予約・  
確認しましょう。

※ハザードマップで安全か  
どうかを確認しましょう。



### 屋内安全確保

ハザードマップで以下の  
「3つの条件」を確認し  
自宅にいても大丈夫かを  
確認することが必要です。

想定最大浸水深

※土砂災害の危険がある  
区域では立退き避難が  
原則です。



「3つの条件」が確認できれば浸水の危険があっても自宅に留まり安全を確保することも可能です

① 家屋倒壊等氾濫想定区域に入っていない  
(入っていると…)



流速が速いため、  
木造家屋は倒壊する  
おそれがあります

地面が削られ家屋は  
建物ごと崩落する  
おそれがあります

② 浸水深より居室は高い

3-4階	5m~10m未満 (3階床上浸水~4階軒下浸水)
2階	3m~5m未満 (2階床上~軒下浸水)
1階	0.5m~3m未満 (1階床上~軒下浸水)
1階床下	0.5m未満 (1階床下浸水)

③ 水がひくまで我慢でき、  
水・食糧などの備えが十分  
(十分じゃないと…)

水、食糧、薬等の確保が困難になる  
ほか、電気、ガス、水道、トイレ等の  
使用ができなくなるおそれがあります



※①家屋倒壊等氾濫想定区域や②水がひくまでの時間(浸水継続時間)はハザードマップに記載がない場合がありますので、お住いの市町村へお問い合わせください。

豪雨時の屋外の移動は車も含め危険です。やむをえず車中泊する場合は、浸水しないよう周囲の状況等を十分に確認して下さい。

# 台風・豪雨時に備えてハザードマップと一緒に「避難行動判定フロー」を確認しましょう

平時に  
確認

「自らの命は自らが守る」意識を持ち、  
自宅の災害リスクととるべき行動を  
確認しましょう。

## 避難行動判定フロー

あなたがとるべき避難行動は？ **必ず取組みましょう**

ハザードマップ*で自分の家がどこにあるか  
確認し、印をつけてみましょう。

※ハザードマップは浸水や土砂災害が発生するおそれの  
高い区域を着色した地図です。着色されていないところ  
でも災害が起こる可能性があります。

家がある場所に色が塗られていますか？

いいえ

色が塗られていなくても、周り比べて低い土  
地や崖のそばなどにお住まいの方は、市区町村  
からの避難情報を参考に必要に応じて避難して  
ください。

はい

災害の危険があるので、原則として※、  
**立退き避難**（自宅の外に避難）が必要です。

例外

※浸水の危険があっても、  
①洪水により家屋が倒壊又は崩落してしまう  
おそれの高い区域の外側である  
②浸水する深さよりも高いところにいる  
③浸水しても水がひくまで我慢できる、  
水・食糧などの備えが十分にある  
場合は**屋内安全確保**（自宅に留まり安全  
確保すること）も可能です。

解説は裏面をご覧ください

ご自身または一緒に避難する方は避難に時間  
がかかりますか？

いいえ

はい

安全な場所に住んでいて身を寄せられる親戚  
や知人はいますか？

はい

警戒レベル3高齢者  
等避難が出たら、**安全な親戚や知人宅に  
避難**しましょう（日  
頃から相談しておき  
ましょう）

いいえ

警戒レベル3高齢者  
等避難が出たら、市  
区町村が指定してい  
る**指定緊急避難場所**  
に避難しましょう

安全な場所に住んでいて身を寄せられる親戚  
や知人はいますか？

はい

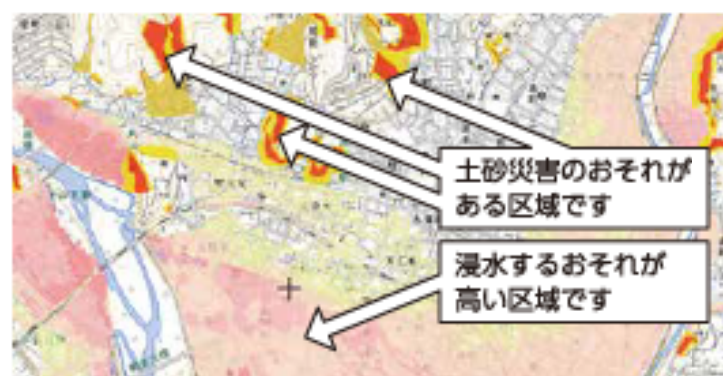
警戒レベル4避難指示  
が出たら、**安全な親戚  
や知人宅に避難**しま  
しょう（日頃から相談  
しておきましょう）

いいえ

警戒レベル4避難指示  
が出たら、市区町村が  
指定している**指定緊急  
避難場所**に避難しま  
しょう

## ハザードマップの見方

必ず確認してください



※ハザードマップの着色や凡例は市町村によって異なる場合があります。

水害		土砂災害	
洪水浸水想定区域 (浸水深)		土砂災害警戒区域：土砂災害のおそれがある区域	
3~4階	5m~10m未満 (3階床上浸水~4階軒下浸水)	土砂災害特別警戒区域：建築物に損壊が生じ、住民等の生命又は身体に著しい危害が生じるおそれがある区域	
2階	3m~5m未満 (2階床上~軒下浸水)		
1階	0.5m~3m未満 (1階床上~軒下浸水)		
1階床下	0.5m未満 (1階床下浸水)		

ハザードマップホームページ

検索



## ハザードマップの見方

もっと詳しく知りたい人向け

次の3つが確認できれば浸水の危険があっても自宅に留まり安全を確保することも可能です

### ① 家屋倒壊等氾濫想定区域に入っていない (入っていると…)



流速が速いため、木造家屋は倒壊するおそれがあります

地面が削られ家屋は建物ごと崩落するおそれがあります

### ② 浸水深より居室は高い

3~4階	5m~10m未満 (3階床上浸水~4階軒下浸水)
2階	3m~5m未満 (2階床上~軒下浸水)
1階	0.5m~3m未満 (1階床上~軒下浸水)
1階床下	0.5m未満 (1階床下浸水)

### ③ 水がひくまで我慢でき、水・食糧などの備えが十分 (十分じゃないと…)

水、食糧、薬等の確保が困難になるほか、電気、ガス、水道・トイレ等の使用ができなくなるおそれがあります



※①家屋倒壊等氾濫想定区域や②水がひくまでの時間 (浸水継続時間) はハザードマップに記載がない場合がありますので、お住まいの市町村へお問い合わせください。なお、重ねるハザードマップには①及び③の記載はありません。



警戒レベル3や警戒レベル4が出たら、危険な場所から避難しましょう。



「避難」とは「難」を「避」けることです。安全な場所にいる人は、避難場所に行く必要はありません。



避難先は小中学校・公民館だけではありません。安全な親戚・知人宅やホテル・旅館に避難することも考えてみましょう。

※緊急時に身を寄せる避難先は、市町村が指定する「指定緊急避難場所」や、安全な親戚・知人宅など様々です。普段からどこに避難するかを決めておきましょう。

※「指定緊急避難場所」は、災害の種類ごとに安全な場所が指定されています。(小中学校、公民館など)

※災害が落ち着いた後に、自宅が被災し、帰宅できない場合には、しばらく避難生活を送るため、「指定避難所」に行きましょう。

わからないことがありましたらお住まいの市区町村にお問い合わせください。

(参考) 内閣府防災ホームページ「避難情報に関するガイドラインの改定(令和3年度)」  
[http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinanjouhou/r3_hinanjouhou_guideline](http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinanjouhou/r3_hinanjouhou_guideline)

# 台風・豪雨時に「避難情報のポイント」を確認し避難しましょう

緊急時に確認

## 避難情報のポイント

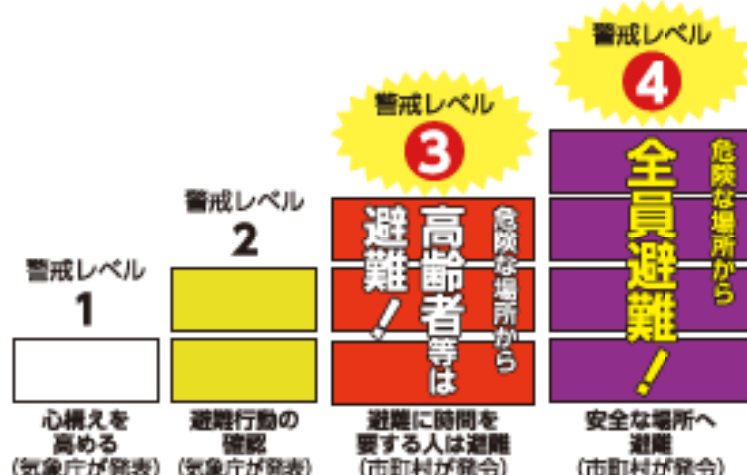
！……必ず確認してください……！

### 市区町村から出される避難情報（警戒レベル）

❗ **避難とは難を避けること、つまり安全を確保することです。**  
安全な場所にいる人は、避難場所に行く必要はありません。

❗ **危険な場所から警戒レベル3で〈高齢者等は避難〉、警戒レベル4で〈全員避難※1〉です。**

※1 警戒レベル4「全員避難」は、高齢者等に限らず全員が危険な場所から避難するタイミングです。



警戒レベル4 避難指示で  
危険な場所から避難です

❗ **警戒レベル5はすでに災害が発生・切迫している状況です。**

- ・警戒レベル5は、すでに安全な避難ができず命が危険な状況です。
- ・警戒レベル5緊急安全確保の発令を待ってはいけません！
- ・ただし、警戒レベル5は、市区町村が災害の発生・切迫を把握できた場合に、可能な範囲で発令される情報であり、必ず発令される情報ではありません。

❗ **警戒レベル4は避難指示に一本化されました。**

- ・避難のタイミングを明確にするため、令和3年の災対法改正以前の警戒レベル4避難勧告と避難指示（緊急）は「避難指示」に一本化され、避難指示は令和3年の災対法改正以前の避難勧告のタイミングで発令されます。
- ・警戒レベル4避難指示は、立退き避難に必要な時間や日没時間等を考慮して発令される情報で、このタイミングで危険な場所から避難する必要があります。

❗ **警戒レベル3は高齢者だけの情報ではありません。**

- ・「高齢者等」は障害のある人や避難を支援する者も含んでいます。
- ・さらに、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、自主的に避難するタイミングです。

❗ **豪雨時の屋外避難は危険です。車の移動も控えましょう。**

## 国土交通省・気象庁・都道府県から出される 河川水位や雨の情報(警戒レベル相当情報)

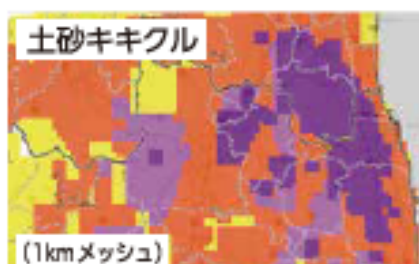
### ■ キキクル(危険度分布)で、お住まいの地域の状況を確認しましょう

気象庁から市区町村単位の警戒レベル相当情報*が出されたら、お住まいの地域の状況が詳細にわかる情報「キキクル(危険度分布)」を確認してください。 **紫色は危険度が高いことを示しています。**

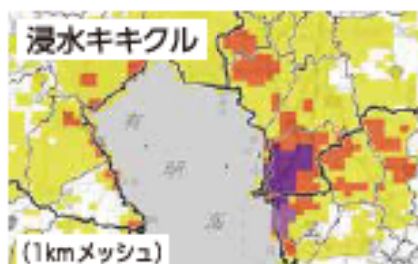
住所を登録しておけば、お住まいの地域が危険になったら自動的にスマートフォンに通知される「危険度分布通知サービス」もありますので、ご活用ください。

キキクル

検索



紫：崖・溪流の近くは危険



紫：低地は危険



紫：河川沿いは危険

※市区町村単位で発表される情報には、大雨特別警報、土砂災害警戒情報、大雨警報などがあります。

### ■ 市区町村が出す警戒レベル3又は警戒レベル4(避難情報)で 必ず避難しましょう 気象庁などから出る河川水位や雨の情報を参考に自主的に 早めの避難をしましょう

避難情報等 (警戒レベル)				河川水位や雨の情報 (警戒レベル相当情報)	
警戒 レベル	状況	住民がとるべき行動	避難情報等	防災影響情報(警戒レベル相当情報)	
				浸水の情報(河川)	土砂災害の情報(雨)
5	災害発生 又は切迫	命の危険 直ちに安全確保！	緊急安全確保	5 氾濫発生情報	大雨特別警報 (土砂災害)
~~~~~ <警戒レベル4までに必ず避難！> ~~~~~					
4	災害の おそれ高い	危険な場所から 全員避難	避難指示	4 氾濫危険情報	土砂災害警戒情報
3	災害の おそれあり	危険な場所から 高齢者等は避難	高齢者等避難	3 氾濫警戒情報 洪水警戒	大雨警報
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水注意報	2 氾濫注意情報	——
1	今後気象状況悪化 のおそれ	災害への危機感を高める	早期注意情報	1 ——	——

市区町村長は、河川や雨の情報(警戒レベル相当情報)のほか、地域の土地利用や災害実績なども踏まえ総合的に避難情報等(警戒レベル)の発令判断をすることから、警戒レベルと警戒レベル相当情報が出るタイミングや対象地域は必ずしも一致しません。

わからないことがありましたらお住まいの市区町村にお問い合わせください。

(参考)内閣府防災ホームページ「避難情報に関するガイドラインの改定(令和3年度)」
http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinanjouhou/r3_hinanjouhou_guideline

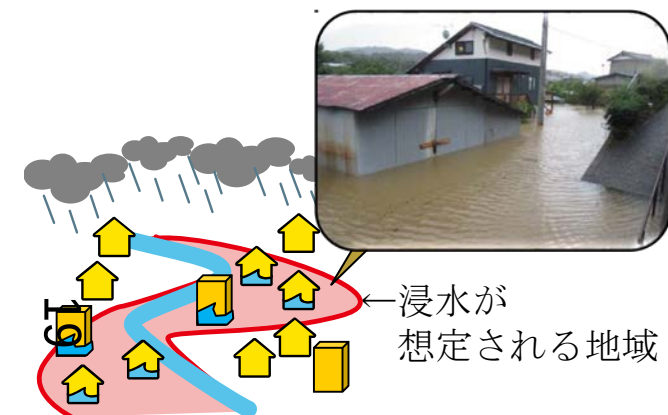
1.災害が想定される地域では ためらわず避難行動を

2.命を守るための緊急的な 避難場所も選択肢に

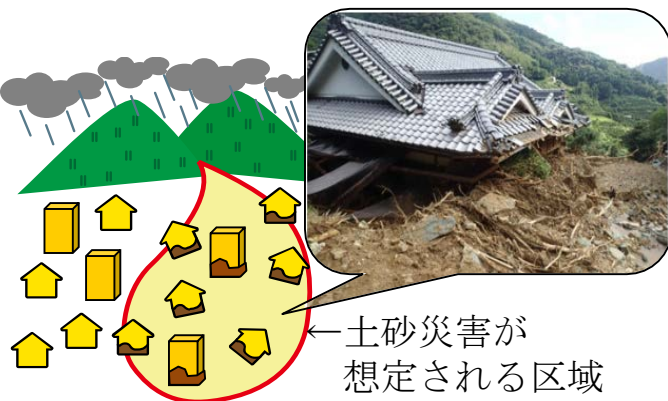
3.避難場所での 感染症対策の徹底

事前にハザードマップ等を確認

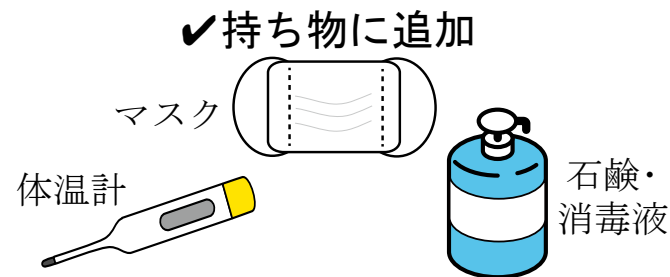
・浸水が想定される地域



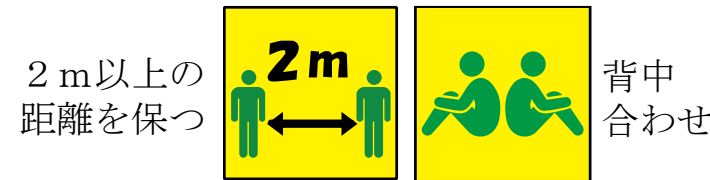
・土砂災害が想定される区域



手洗い・消毒の徹底
定期的な検温・症状チェック



3密を避ける
(密閉・密接・密集)



※避難行動・避難生活に必要な物(食料(最低3日分)・衛生用品等)は、自助として各自で準備しましょう。

府政防第1482号
消防災第156号
健感発0907第3号
環自総発第2009071号
令和2年9月7日

各 { 都道府県
保健所設置市
特別区 } 防災担当主管部(局)長
衛生主管部(局)長 殿
動物愛護管理担当部(局)長

内閣府政策統括官(防災担当)付
参事官(地方・訓練担当)
消防庁国民保護・防災部
防災課長
厚生労働省健康局
結核感染症課長
環境省自然環境局
総務課長

(公 印 省 略)

新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン(第2版) について

新型コロナウイルス感染症の現下の状況を踏まえ、災害が発生し避難所を開設する場合に備えた「新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン」を発出したところです。

この通知においては、避難所運営に際しての必要人員の検討、役割分担、手順、課題等についての確認の参考と提言について、ガイドラインとして示したところです。

この度、ガイドラインについて新たな知見を得て更に検討を進め、別添のとおり更新いたしました。避難所開設・運営訓練は、感染拡大防止に配慮の上、積極的に実施することが望ましく、訓練実施に当たって参考としていただくようお願いします。

なお、本ガイドライン(第2版)は、今後、新たな知見を追加して随時更新してまいりたいと考えております。地方公共団体の皆様におかれても、訓練実施を通じてお気づきの点や改善案等がございましたら内閣府(防災担当)もしくは消防庁までご意見等をお寄せいただければ幸いです。

貴都道府県内の市町村防災担当主管部局に対しても、その旨周知していただきますようお願いいたします。本件通知は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言であることを申し添えます。

<連絡先>

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（地方・訓練担当）付
長谷川、高橋

TEL 03-3503-2239（直通）

消防庁国民保護・防災部防災課

神田、館野

TEL 03-5253-7525（直通）

厚生労働省健康局結核感染症課

加藤、榊原

TEL 03-3595-2257（直通）

環境省自然環境局動物愛護管理室

田口、友野

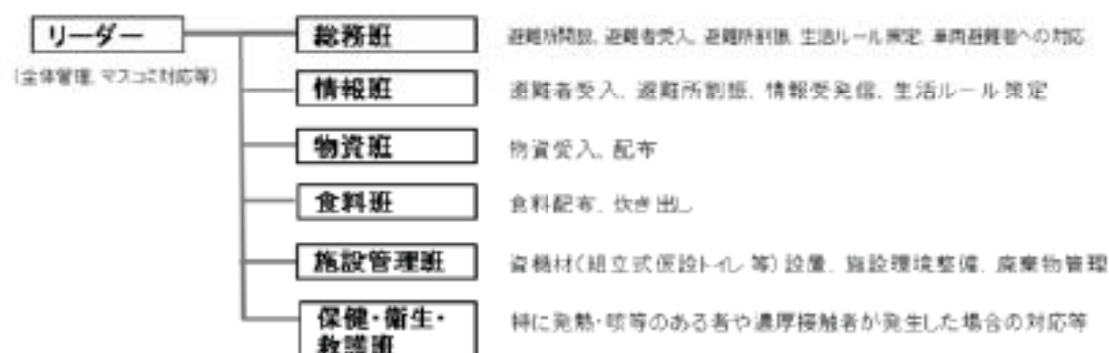
TEL 03-5521-8331（直通）

新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン
(第二版、令和2年9月7日)

新型コロナウイルス感染症の拡大により、災害時の避難所運営が課題となっているが、被災者はもちろんのこと、避難所運営スタッフの感染をも防止するため、避難所という密になりやすい空間の中で、感染拡大防止策を徹底することが極めて重要となっている。

避難所の運営は、地域ごとのマニュアルによって差はあるが、概ね下表のような班体制（役割分担）でなされることが多い。新型コロナウイルス感染症対策については、保健・衛生・救護班、情報班の役割が大きく増大することが想定されるが、その他の担当においても、何らかの感染症対策が必要になってくるため、それぞれの業務について、シミュレーションを行い、必要な人員数等の確認、役割分担、手順、課題やボトルネックを洗い出しておくことが重要である。

避難所運営の役割分担の例



避難所開設・運営訓練は、避難所の開設・運営に際し、どのような業務が発生するかという観点から訓練を行うことが通常であるが、避難所開設・運営業務には、大きく分けて、避難所開設、避難者受入、避難所割振、保健・衛生・救護、情報受発信、物資受入・配布、食料配布・炊出し、資機材・環境整備、生活ルール策定、避難所運営会議がある。新型コロナウイルス感染症対策が求められる状況においては、避難者受入れにおいても、体温や体調を事前に確認したり、換気や消毒の回数の増大などの業務が追加的に発生するほか、発熱・咳等のある者や濃厚接触者が出た場合の対応業務が新たに発生し、やむをえず車両避難者（車中泊者）が増大するおそれから車中泊者対応業務が増加する。また、ペット連れの被災者の人命に関わる問題として、飼い主が避難をためらわずに、避難所で適切な飼養を行うことができるようペット同行避難者の受入対応を整えておくことが必要となっており、それぞれに災害種別に応じた訓練を行っておくことが

重要である。

本ガイドラインでは、内閣府「避難所運営ガイドライン」（平成 28 年 4 月）内のチェックリストにおける確認事項を前提としつつ、以下のそれぞれの業務ごとに、感染症拡大防止の観点から、訓練において確認すべき事項等を列記している。訓練の際には、「避難所運営ガイドライン」と併せて、本ガイドラインを参照し、確認をされることを推奨する。

感染症拡大のおそれのある中での自然災害対応においては、防災担当主管部局と保健福祉部局、保健所、消防等との連携は一層強く求められるものであり、訓練を通して関係部局間の連携についての課題を確認できるよう、訓練を企画・実施する際に、自治体の関係部局（防災担当主管部局、保健福祉部局、保健所、消防等）や自主防災組織において、本ガイドラインを利活用されることを期待する。

1. 避難所開設
2. 避難者受入
3. 避難所割振
4. 保健・衛生・救護
特に、発熱・咳等のある者や濃厚接触者が出た場合の対応
5. 情報受発信
6. 物資受入・配布
7. 食料配布・炊き出し
8. 資機材設置・施設環境整備
9. 生活ルール策定
10. ペット同行避難者への対応
11. 車両避難者（車中泊者）への対応
12. 避難所運営会議

なお、避難所内における業務を中心に訓練時の確認事項を記載しているが、感染症のおそれがある中、やむを得ず車両避難（車中泊）をする被災者が増加することが予想されるため、食事、物資や情報の提供等、避難所外の被災者への対応についても、予め検討しておくことも重要であり、留意されたい。

1. 避難所開設訓練（リーダー、総務班）

<実施事項>

- ① 避難所を開錠
 - ✓ 鍵の開閉について複数の者が行える体制等を確保する。
- ② 避難所の敷地や施設の安全確認の手順、ライフラインの使用可否の確認
- ③ 通信機器（災害用PHS等）の準備・動作確認
- ④ 使用物資の準備（6ページ参照）
- ⑤ 避難所受付の準備
- ⑥ 避難所運営スタッフのPPE（Personal Protective Equipment：個人用防護）の準備、着脱手順の確認、使い捨てでないものは洗浄及び消毒手順の確認
- ⑦ 避難所運営スタッフのPPEの共通事項・健康管理
 - ✓ 新型コロナウイルス感染症患者または新型コロナウイルス感染症の疑いのある方に関わる人は場面ごと地域の実情に応じて適切にPPEを選択して着用することが考えられる。具体的には、事前受付スタッフ、隔離部屋スタッフ等が考えられる。

ポイント：

○場面ごとに想定されるPPEを、避難所の状況に応じて判断。

避難所運営にあたり場面ごとに想定される装備（参考）

以下を参考として、避難所の状況に応じて判断し、対策を行ってください。

	マスク	目の防護具 ※1	使い捨て手袋 ※3	持帰り手袋 ※3、4	長袖ガウン ※6
避難所受付時の応対	○	△ ※2	○		
清掃、消毒	○	○		○	
発熱、咳等の症状のある人や濃厚接触者の専用ゾーンでの応対 ※6	○	○	○		
発熱、咳等の症状のある人や濃厚接触者の専用ゾーンの清掃、消毒	○	○		○	
軽症患者等ゾーンでの応対 ※6	○	○	○		
軽症患者等ゾーンの清掃、消毒	○	○		○	○
ゴミ処理	○	○		○	○
リネン、衣服の洗濯 ※7	○	○		○	
シャワー・風呂・トイレの清掃	○	○		○	○ ※8

※1 フェイスシールド又はゴーグル。（目を覆うことができる物で代替可（シェアーケリングマスク等））

※2 スタッフの個々が担当する内容に応じて使用する。

（例：受付で連続して同じ人が複数の避難者に対応する際は着用する。単発的に、短時間（一人15分以内）で接する際は着用不要。）

※3 手袋を外した際には、手洗いを行う。使い捨てビニール手袋も可。

※4 手首を覆えるもの。使い捨て手袋、使い捨てビニール手袋も可。（避難人での共用は不可）

※5 医療用ではないので、ゴミ袋での手作り、クッパでの代用も可。

※6 保健・医療活動は、保健師、看護師、医師が行う。

※7 洗濯等で汚れた衣服、リネンを取り扱う際の装備。

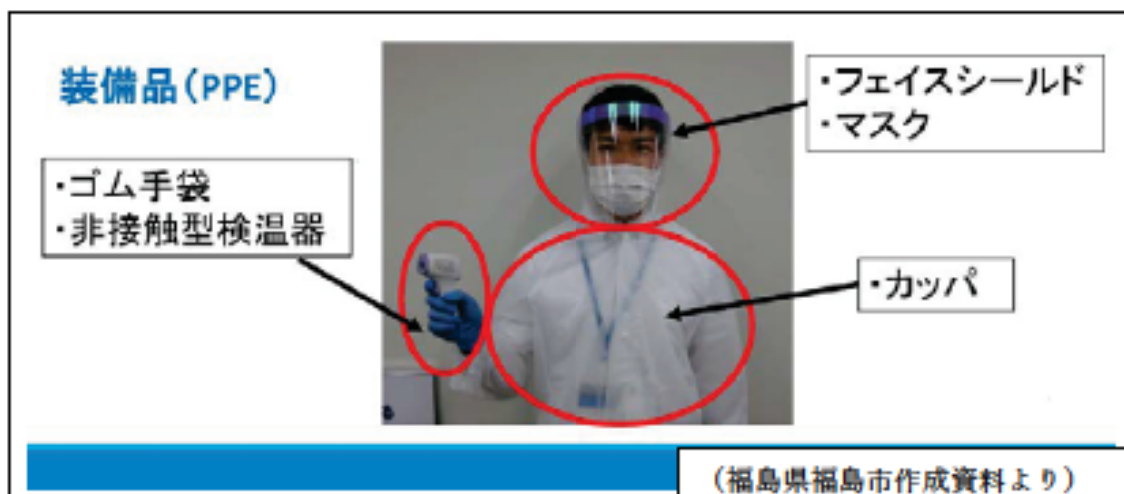
※8 撥水性のあるガウンが望ましい。

- ✓ 事前受付スタッフはビニール等の間仕切りが準備出来ない場合は、マスク、手袋に加えて、不特定多数の避難者の応対する際は、眼の防護具を着用することも考えられる。
- ✓ 隔離部屋スタッフは、食事を直接受け渡さず、置き配をする等して、できるだけ新型コロナウイルス感染症患者または新型コロナウイルス感染症の疑いのある方に接触しないようにする。しかし、隔離部屋の中で直接接​​触する場合等は、適切に PPE を選択して着用する。
- ✓ PPE の種類としては、マスク、眼の防護具（ゴーグル、フェイスシールド等）、長袖ガウン、手袋がある。眼の防護具は目を覆うことができるもので代替可。長袖ガウンについては、レインコート（カッパ）など、体を覆うことができ、破棄できるもので代替可。撥水性があることが望ましい。
- ✓ 濃厚接触者に関わる人はマスクを着用し、必ずしも他の PPE の着用は必要ない。
- ✓ 新型コロナウイルス感染症流行時には、全ての人がマスクを着用することが推奨されるが、個室に 1 人である場合には、必ずしも着用する必要はない。
- ✓ 避難所運営スタッフは専用ゾーンごとに担当を分け、担当以外のスタッフは専用ゾーン（発熱者ゾーン等。4.イ参照）に立ち入らないようにする。避難所運営スタッフ全員の体温や体調の確認を毎日行い、記録する。

【ヒント】

・PPE 不足に備えるためにも、また、住民の多くの皆様に積極的に訓練に参加いただくためにも、クリアファイル等を利用した簡易フェイスシールド作成訓練、プラスチック袋（ポリ袋等）を利用した簡易防護服作成訓練なども企画されてはいかがでしょうか。

【PPE の着用例】



【特別編】手袋・マスクの着脱訓練

手袋・マスクについても、運営スタッフ自身及び被災者を守るため、感染を防ぐための正しい着脱方法について習熟する。全スタッフが、避難所運営業務に取り掛かる前に実施しておくことが極めて重要である。避難所で実際に着脱する場所には、着脱手順の図等を張り出し、手順を指示するものと一緒に実施するとよい。

<実施事項>

- ① 手指を消毒する。
- ② マスクを鼻の形に併せて装着する。
- ③ 手袋を装着する。手袋をした手で顔を触らないよう注意する。
- ④ 片方の手袋を脱ぐ。内側（清潔部分）に触れないように注意する。
- ⑤ 脱いだ手袋の内側部分でもう片方の手袋を脱ぐ。
- ⑥ PPE廃棄物入れに距離を保って捨てる。
- ⑦ マスクを脱ぐ前に手指消毒をする。
- ⑧ マスクのゴム部分をもってマスクを外す。マスク本体には触れないよう留意。
- ⑨ PPE廃棄物入れに距離を保って捨てる。

参考：統合幕僚監部「新型コロナウイルスから皆さんの安全を守るために」

https://www.mod.go.jp/js/Activity/Gallery/images/Disaster_relief/2020covid_19/2020covid_19_guidancel.pdf

【ヒント】

新型コロナウイルス感染症対策に配慮した自治体訓練の好事例 事例1：静岡県焼津市

風水害時を想定した避難所開設・受入訓練

訓練日時：令和2年5月22日（金）及び25日（月）
10時～11時30分、14時～15時30分

実施場所：静岡県焼津市消防防災センター

参加者：防災部、避難所運営担当職員を含む市職員35名

訓練概要：

- ・啓発（避難所開設の流れ、開設時の必要備品の確認等）約30分
- ・実動訓練（学校体育館を避難所として想定し、避難開設、受付設置、避難者の受入までの流れを確認）約45分
- ・振り返り（意見交換や質疑応答など）約15分



受付席（案）健康チェックシートを使った受付訓練



給水・給食の受け取りの確認

明らかとなった課題

- ✓ 職員の間、熱中症の防止策を講じるべき（ビニール手袋の裏面汗を拭かない、こめぎぬ水分補給など）
- ✓ 職員数の不足が見込まれるため、地元自主防災会や避難者の協力が必要不可欠
- ✓ 有症状者の出入口の分離や、風水害時の事前受付場所の確保が困難な避難所におけるレイアウトの検討

今後の展開

- ✓ 職員の感染症対策や消毒作業、汚物処理などの手順を確認する感染防止訓練も別途必要
- ✓ 想定訓練のため避難所開設に必要な人数や避難所ごとのレイアウトを検討できないことから、小中学校や公民館での実地訓練を別途実施するべき

【使用物資の準備】

避難所における衛生環境対策
として必要と考えられるもの

物 資
マスク
アルコール手指消毒液
体温計
非接触型体温計
除菌用アルコールティッシュ
タオル（ただし1回使用ごとに廃棄）
ペーパータオル
新聞紙（吐物処理用）
ハンドソープ
清掃用の家庭用洗剤
次亜塩素酸ナトリウム
フェイスシールド
カッパ
使い捨て手袋（ビニール手袋も可）
ゴップ
ポリ袋
レジ袋
ジップロック袋
ゴミ袋
バケツ
スプレー容器
蓋つきゴミ箱（足踏み式）
簡易トイレ（凝固剤式）
段ボールベッド（簡易ベッド）
パーティション

（令和2年7月6日付内閣府・消防庁・厚生労働省連名通知より）

2. 避難者受入訓練（総務班、情報班）

<実施事項>

① 訓練時に避難者がもってくるものの確認

- ✓ マスク、体温計、消毒液、上履き（スリッパ、靴下等）、ゴミ袋を持参しているか確認。

② 避難者受付の設置

- ✓ できるかぎり密になりにくい場所に避難所入口や受付を設置する。
- ✓ 密にならないような目印・案内等をどこにどのように設置するか。
- ✓ 受付にクリアフェンスとアルコール消毒液の設置。

【ヒント】

- ・避難所においても体温計（非接触型）やレンタル等によりサーモグラフィーを設置することも考えられます。
- ・発熱、咳等の症状のある人や濃厚接触者専用の受付窓口（テント）を設け、対応することも考えられます。

③ 記入用紙や筆記用具の準備

- ✓ 筆記用具の感染防止として、毎回消毒。

④ 避難者の受付への誘導

⑤ 避難者の受付（避難者カードの記入など）

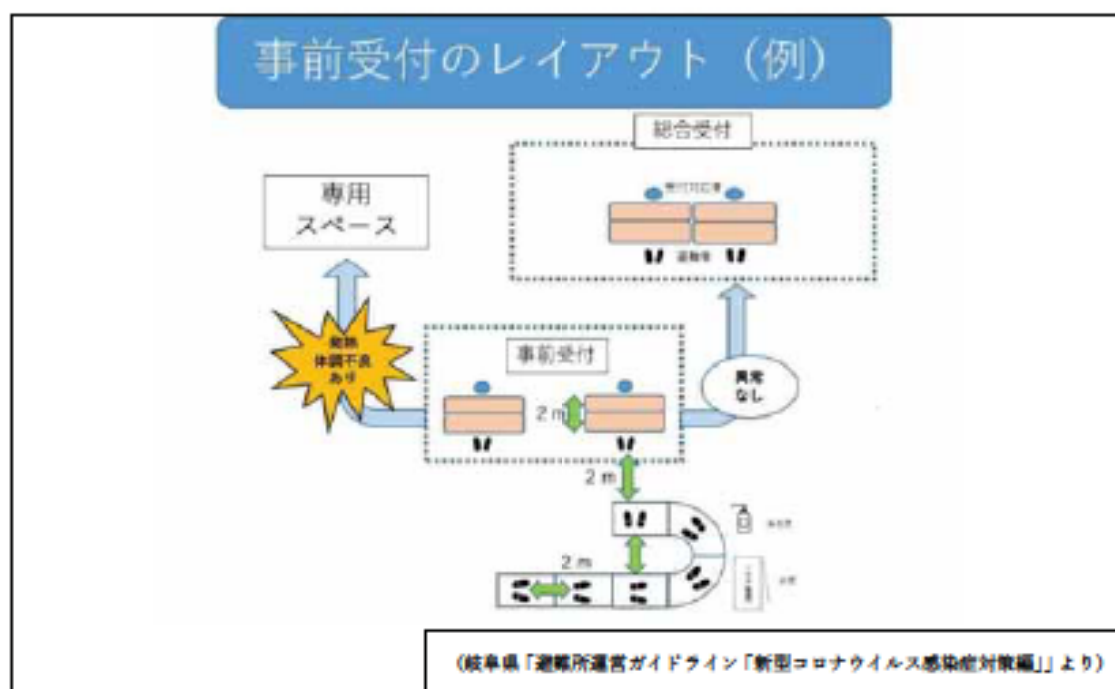
ポイント：

- 一人あたり受付時間の目安から、受付スタッフの人員数について検討。
- 訓練参加者の中に発熱者等や濃厚接触者を設定し、専用スペースへの受入方法、保健所や他の避難所等への連絡や移送方法、救護班との連携をシミュレーション。

- ✓ 受付時に、発熱、咳等、体調の確認、要配慮等の確認等を行い、避難者カードを書いてもらう。
- ✓ 避難所におけるクラスター発生防止のため、自宅療養者及び発熱者に関する保健所等との適切な情報共有及び共有に関するルール作りに留意する。
- ✓ 全体として、避難者が滞留し密とならないよう、受付フローを確認する（例：手指消毒→検温→問診票（健康チェックリスト）提出→避難者カード提出→避難スペース（一般又は濃厚接触者等専用スペース）へ誘導）。発熱者等や濃厚接触者を早期発見するため、先に健康チェックをしてから避難者カード受付へ進むような流れにすることが望ましい。また、発熱者等や濃厚接触者については、一般の避難者とは別の受付を用意することを推奨する。

特に、濃厚接触者の案内に際しては、他の避難者にわからないよう配慮が必要である。

- ✓ 自宅療養者（軽症者等）は、感染拡大を防止するため、宿泊療養施設等に滞在することが原則であるが、速やかに近隣の宿泊療養施設等に避難することができない場合には、まず避難所に避難し、避難先の宿泊療養施設等が決まるまで、待機していただくことが考えられる。その際の対応についてもシミュレーションをしておく。具体的には、敷地内の別の棟、あるいは同一建物の別の階など、発熱等のある者や濃厚接触者と同様、一般避難者と動線を別にした専門スペースに一時滞在する流れを整理しておく。
- また、問診票（健康チェックリスト）だけでなく、PCR 陽性となった月日（又は自宅療養開始月日）などを確認する。なお、他の避難者にわかることがないように、個人情報の取扱いには十分注意する。
- ✓ 風水害の気象情報が発表された際の避難時において、避難者に屋外で受付を長時間またせておくことが風雨のため適当でない場合には、発熱等のある者や濃厚接触者については専用スペースに避難させ、それ以外の避難者はいったん屋内に避難させてから健康チェックを行うことも考えられる。その場合、健康チェックを行うスペースにおいて密とならないような対策についても検討が必要である。健康チェックの結果に応じて、避難所内の部屋・スペースに移動していただく。



- ✓ 検温は受付混雑の要因となるため、別室等で対応が望ましい。対応がなされているか。

- ✓ 体温計は避難者が持参することを推奨すること。持参してこず、避難所の体温計を利用する場合の、検温方法の確認。非接触体温計を推奨。接触型の体温計を使用する場合は毎回消毒を実施。
- ✓ マスクは避難者が持参することを推奨すること。持参してこなかった者について、受付に用意して配布。
- ✓ 受付混雑の要因とならないような、記入に時間を要さないような記入カード様式とする。必要があれば、健康チェックリストを別途用意する、あるいは記入カードに健康確認欄を入れる改訂を行う。避難者カードや健康チェックリストを自治体のHPに掲載する等、住民が事前に入手できるようにし、事前に記入して避難所にもってきてもらうように促すことも一案。

発熱・咳等のある者や濃厚接触者が来所した場合で受け入れる場合の対応

→4. イへ

- ✓ 発熱者等及び濃厚接触者に専用スペース・トイレ・動線を確保できない場合は、対応可能な別の一般避難所等への避難を推奨・案内することや、専用避難所を臨時に別途開設することを推奨。
 - ✓ 一人当たりスペースの確保のため、従来よりも定員を絞った形になることが想定される。定員を超えた場合の対応（近隣の避難所の追加開設要請等）を検討する。
 - ✓ 靴はビニール袋にいれてもらう。上履きは避難者が持参することを推奨。持参してこなかった場合には、それぞれの被災者に上履き一足を貸与し、各自で管理してもらう。
 - ✓ 受付スタッフの数は適正か確認。なお、検温担当のスタッフを事前に決めておく。
 - ✓ 受付スタッフをはじめとする避難所運営スタッフ全員が、避難者各人の人権に配慮し、感染者を排除するのではなく、感染対策上の対応であることを認識するよう、また、それぞれのプライバシーを守るための対応が必要であることを理解するよう、避難所運営リーダーはスタッフ全員に人権配慮・プライバシー意識を徹底させる。また、住民をはじめとした関係者にも広く周知しておく必要がある。
 - ✓ 避難者以外に、むやみに外来者（マスコミ等）が出入りすることのないよう、入口の管理を厳正にすること。
- ⑥ 避難者の一時待機
- ✓ 避難者に占有スペースを割振るまでの間、密にならないよう、一時待機スペース等を用意するなどの対応を行う。
- ⑦ 避難者台帳の作成
- ✓ 新型コロナウイルス感染症の発症者が生じた場合にその濃厚接触者を後追

いできるよう、避難者各人が滞在する部屋、スペース等も記録する。

⑧ 避難者数をリーダーへ報告

- ✓ 咳・発熱等のある者、濃厚接触者の人数等についても、リーダーへ報告。

【ヒント】

新型コロナウイルス感染症対策に配慮した自治体訓練の好事例
事例2：宮崎県新富町

風水害時を想定した避難所開設・受入訓練

訓練日時：令和2年5月29日（金）9時～11時40分

実施場所：新富町総合交流センター

参加者：危機管理係、避難所運営担当職員等25名

訓練概要：

- ・サーベイランスエリアの設置検証（手指消毒場所、サーモグラフィー設置場所、人員配置等）
- ・受付の運営検証（受付場所、避難者カード・健康チェックリスト等の配布場所及び記入順序）
- ・一般避難室、個別避難室の設置検証（全体レイアウト、段ボールベッド・パーテーション組立、感染防止対策用品の配置等）



サーベイランスエリアの構築

訓練の特徴

- ✓ 避難所開設において「+1（プラスワン）」を合言葉に、有症者（発熱者等）や濃厚接触者用の個別避難所・一般避難所内の専用スペースを確保
- ✓ マスク未装着者や有症者が避難してきた場合や、一般避難者から体調不良者が発生した場合の対応要領（受付、誘導等）について確認

明らかとなった課題

- ✓ サーベイランスエリアから受付までの動線上の配置の再検討（特に風雨時の受付待機者への対応）
- ✓ 個別避難所に誘導した避難者に家族がいた場合の、発熱等の症状が出ていない家族への対応



避難者（男性）に対する個別部屋誘導等

3. 避難所割振訓練（健康な者のための一般スペース）（総務班、情報班）

避難所レイアウトについては、「「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応の参考資料」（第2版）について」（令和2年6月10日付内閣府・消防庁・厚生労働省連名通知）を参照。

訓練は、レイアウトについて保健所等の専門家の確認を得る良い機会であるため、訓練により実装したレイアウトについて、保健所や専門家の意見を聞くことを推奨する。

<実施事項>

① 共同空間の設定

- ✓ 共同空間には、受付、掲示板、電話やPC設置スペース、充電場所、物資保管場所、手洗い場、トイレ、更衣室（男女別）、洗濯場・物干し場、ゴミ置き場、シャワー、喫煙所等があり、それぞれ、密にならないよう、生活ルールの策定等の工夫が必要。
- ✓ 食事スペースについては設置を推奨しない（飛沫感染を防ぐため、できるかぎり占有スペース内にて食事が望ましい）。設置をする場合は、順番制にする、向かい合わせの椅子の配置を避ける、消毒を徹底等、感染症対策のための運用ルールを作成。
- ✓ 談話スペースについては設置を推奨しない。
- ✓ 通路は一方通行とし、できる限り通行者がすれ違わないようにする。可能であれば出口と入口を分けることが望ましい。

② 占有スペースの区割り

ポイント：

○共同空間、占有スペースと、実際にゾーニングをしてみて、収容人数を確認。

- ✓ メジャーと養生テープなどを用意し、通路を確保しながら、占有スペースの範囲を養生テープで明示（標準的な型紙を用意しておくとも範囲の明示が容易となる）
- ✓ 一家族が一区画（目安は3m x 3m）を使用し、人数に応じて区画の広さを調整。
- ✓ 家族間の距離を1m以上あけること。可能であれば、個人間の距離はできれば2m（最低1m）あけることを意識する。
- ✓ テープ等による区画、パーティション、テントゾーンの通路の幅は1～2m以上とする。

- ✓ 感染症リスクが高く重症化しやすい高齢者・基礎疾患を有する者及び妊産婦等並びに障がい者等の要配慮者については、避難所内に専用スペースを設けることや別室に案内すること等を推奨。
 - ✓ パーティションと段ボールベッド等の簡易ベッドの設置。パーティションは飛沫感染を防ぐため、少なくとも座位で口元より高いパーティションが望ましい。
 - ✓ テントの配置については、接して配置する場合は、接した面に通気口などの空気の出入口がないように留意する。
 - ✓ テントを利用する場合は、飛沫感染を防ぐために屋根がある方が望ましいが、熱中症対策に十分注意することが必要
- ③ 占有スペースの割振り及び表示
- ✓ 住所（コミュニティ）、性別、ニーズ、要配慮の状況等を考慮した割振りに配慮。
 - ✓ 区画に番号を振るとその後の避難所管理が容易となる。また、個人情報保護の観点からも番号振りを推奨。
- ④ 割振エリアへの誘導
- ✓ 避難者自らが移動できるよう、専用スペースや動線の分かる案内看板等を用意。
- ⑤ 割振エリアの確認
- ✓ どこにどの避難者、特に要配慮者がいるのか等について確認し、見取図や一覧図を作成。

【ヒント】

新型コロナウイルス感染症対策に配慮した自治体訓練の好事例
事例3：熊本県益城町

新型コロナウイルス感染症対応避難所運営訓練 訓練日時：令和2年5月24日（日）9時30分～12時 実施場所：益城町総合体育館メインアリーナ 参加者：防町長、副町長、教育長、庁職員、熊本大学、熊本YMCA、KVORD 約50名 明らかとなった課題 ✓ 受付時における建物外部での待合及び密集状態 ✓ 受付及び居住空間から移動する際の動線確保 ✓ 案内板等、各種表示の不足及び見えづらさ ✓ 避難所運営要員及び運営要員の不足 ✓ 手袋装着と手指消毒の運用方法の明示 ✓ 避難所における暑さ対策の確保 ✓ 車中避難者への支援の在り方の検討 ✓ 避難者に対する想定問答集の作成・配付 今後の展開 ✓ 町内の指定避難所すべてにおいてレイアウト図を作成し、適切な受付場所、看板等掲示場所、動線を明確化する ✓ 避難所運営・運営要員及び、車中避難者を含めた健康観察を実施する要員を確保する ✓ 施設から避難までを網羅した想定問答集を作成する ✓ 定期的な訓練実施を通じ、町職員の感染歴に対する避難所運営の熟練度を向上させる	訓練概要 ①PPE訓練 職員によるマスク、フェイスガード、ガウン等の着用・脱着の演習 【講師】熊本赤十字病院 災害看護部 認定看護師 小林 賢喜 氏 ②避難所設置及び受入訓練 (ア) 避難所入り口での検温実施 (イ) 動線による健康状態のチェック (ウ) 避難者名簿の記入 (エ) 問合所への案内 ③物資配布訓練 避難者への食料・物資の配布 ④体調不良者対応訓練 (ア) 体調不良者とその家族の専用スペースへの案内 (イ) 保健所による相談 ⑤車中避難者対応訓練 (ア) 車中避難者の自己申告による避難場所での受付 (イ) 退出承諾の発行 (ウ) 車中避難者の有無を確認して確認 (エ) 車中避難準備の前に看板を設置
--	---

4. 保健・衛生・救護訓練、特に、発熱・咳等のある者や濃厚接触者が発生した場合の対応等（保健・衛生・救護班）

<実施事項>

ア. 一般的事項

① 定期的な見回り、急病人の把握

- ✓ 保健師等による巡回体制の確認。巡回の際の保健師等の PPE は適切か。
- ✓ 毎日の体温・体調チェック。避難者が自身の健康チェックリストを記入し、運営者が状況を確認し、記録する。なお、健康状態は、スマートフォンをお持ちの方については、充電環境等が整っていれば、アプリで管理することも考えられる。

② 避難者の相談窓口を開設し、心のケアを実施。

- ✓ ソーシャル・ディスタンス維持のため、通常よりも被災者は孤独に陥りがちになることが想定される。電話や SNS 等を活用しつつ、心のケアへ配慮。

③ 避難者の深部静脈血栓症（いわゆるエコノミークラス症候群）の予防のため、定期的な軽い運動を行うスペースや、施設管理者と相談の上、敷地内のスペースを散歩する場所を確保していく。

イ. 発熱・咳等のある者や濃厚接触者が来所又は発生した場合の対応

ポイント：

○発熱・咳等のある者や濃厚接触者が来所した場合のフローの確認。保健所、医療機関、提携ホテル等との連携。

④ 専用スペース（発熱者ゾーン等）の区割り

- ✓ 発熱・咳等のある者や濃厚接触者は、一般避難者の占有スペースとは別の棟・階などにある室へ案内する。換気ができる部屋であることが必須条件である。各個人について可能な限り個室にすることが望ましいが、難しい場合でも、パーティションで区切るなどの工夫をして、それぞれ専用のスペースを確保する。
- ✓ 濃厚接触者ゾーンと発熱者等ゾーンは分ける。
- ✓ 個室の割当てに際しては、濃厚接触者を、発熱・咳等の症状がある者より優先して個室管理する。
- ✓ パーティションと段ボールベッドの設置。パーティションは飛沫感染を防ぐため、少なくとも座位で口元より高いパーティションが望ましい。

⑤ 本スペースにいる避難者の見守り、食事や物資の供給、応急的な手当、在所中や退所後の清掃・消毒などを行うための専任スタッフを配置する。割振り及び

表示

- ✓ 区画に番号をふるとその後の避難所管理に容易となる。また、個人情報保護の観点からも番号振りを推奨。
- ✓ 可能であれば、世帯ごとに屋内テントを設置する。
- ✓ 要配慮者であるスタッフが、発熱・咳等のある者や濃厚接触者のお世話をすることは避けること。

⑥ 専用エリアへの誘導

- ✓ 受付又は一般避難スペースから発熱者ゾーンや濃厚接触者ゾーンへ移動する際には、それぞれ独立した動線を確認し、発熱者等専用通路・階段、濃厚接触者用専用通路・階段をそれぞれ用意することが望ましい。別々の通路・階段が難しい場合は、時間的分離・消毒等の工夫をしたうえで兼用するためのルール作りを行う。ただし、健康な者との兼用しないこと。
- ✓ 一般避難スペースからの移動の場合、一般避難スペース内の当該者の居住エリアの消毒。プライバシーに配慮。

⑦ 問診、応急的な手当

- ✓ 保健師等による問診・応急手当。
- ✓ 結果をリーダーへ報告。

⑧ ⑦と同時に、保健所や都道府県の保健福祉部局へ連絡・相談

⑨ 協定を締結しているホテル・旅館等、福祉避難所、医療機関への案内・搬送の補助

- ✓ 被災者の移転先への移送の補助を行う。

⑩ 避難者の体調急変時や、新型コロナウイルス感染が避難所にて又は退所後すぐに確認された時の対応

- ✓ 保健所と連携し、体調急変時や感染が判明したときに行うべきことの確認。
- ✓ 本人及び家族等の関係者から当該者の行動履歴の聴取。
- ✓ まわりの避難者から他避難所への移動要望が出た場合、どうするか検討しておく。

【特別編】消毒訓練 消毒については、本ガイドラインを通して多くの箇所にて言及がされているところであるが、消毒についても訓練を行い、消毒方法について習熟しておくことが必要である。特に、トイレ等について掃除・消毒訓練を実施することを推奨する。

ポイント：

○避難所内の滞在スペースにおける消毒は、避難所を管理する市町村等が行うこととなっているため、実施方法等について、保健所の指導に基づき対応することが適当。避難所を管理する市町村等と保健所において、事前に検討しておくこと。

<実施事項>

- ① 消毒用エタノールを調整製する。無水エタノール：水を8：2の割合で調製する。
- ② 調製した消毒用エタノールを使って、手指、服などモノ全般、ドアノブ、手すり、受話器、パソコン、テーブル、壁などの環境を消毒する。ただし、傷口、眼球、粘膜、革製品については利用できないことに注意する。
- ③ 消毒用エタノールが入手困難な場合に備えて、次亜塩素酸ナトリウムも利用する。「0.05%次亜塩素酸ナトリウム」を調製する。500ccの洗ったペットボトルに5%次亜塩素酸(市販に多い)であれば5cc入れてから水で500ccに薄める。1%次亜塩素酸であれば25cc入れてから水で500ccに薄める。水以外の液体と混ぜないこと、調整調製する際に換気を忘れないことに留意する。なお、安全のため、長時間にわたる作り置きは厳禁。
- ④ モノ全般、環境を消毒する。ただし、次亜塩素酸ナトリウムは腐食しやすい物品(金属)には使用すべきでないことに留意する。
- ⑤ 消毒後に、水拭きをする(特に金属の場合)。

参考：厚生労働省・経済産業省・消費者庁特設ページ「新型コロナウイルスの消毒・除菌方法について」

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/syoudoku_00001.html

参考：統合幕僚監部「新型コロナウイルスから皆さんの安全を守るために」

https://www.mod.go.jp/js/Activity/Gallery/images/Disaster_relief/2020covid_19/2020covid_19_guidance1.pdf

5. 情報受信訓練（情報班、市町村災害対策本部）

<実施事項>

- ① 通信機器（災害用 PHS 等）の準備・動作確認
- ② 避難所開設状況、避難者数及び避難者の状況を市町村災害対策本部へ報告
 - ✓ 咳・発熱等のある者、濃厚接触者の人数や状況等についても報告。
- ③ 掲示物による避難者への情報伝達
 - ✓ 掲示板周辺が密にならない工夫。養生テープで掲示板周りを囲って、順番でエリア内に入り、掲示物を確認するなど。
 - ✓ 災害情報のみならず、感染症情報等についても最新の情報提供に努める。
新型コロナウイルス感染症について被災者は大変心配していることが想定されるので、丁寧かつ最新の情報提供とする。
- ④ 放送による避難者への伝達（放送設備の操作方法確認含む）

6. 物資受入・配布訓練（物資班）

<実施事項>

ア. 備蓄物資の確認

- ① 備蓄物資の数量、保管状況を点検。
 - ✓ マスク、体温計、消毒液、ペーパータオル、ティッシュ、PPE、パーティション、テント、段ボールベッド、クリアフェンス等、感染拡大防止のために、足りない備蓄品はないか。
 - ✓ 機器については、作動点検を行う。
- ② 足りないものがある場合等は点検結果を役所に報告。

イ. 救援物資の受入・配布

- ① 物資受入れ・払出し票により品目ごとの数量確認と記録。
- ② 救援物資を保管場所まで搬送・保管。
- ③ 物資配布
 - ✓ 避難者に並んでもらう場合、密にならない工夫をする。2メートル間隔で養生テープで印をつけるなど、動線を明示し、誘導する。
 - ✓ 配給前後に机の消毒を徹底。
 - ✓ 配給者は手指消毒を徹底。

7. 食料配布・炊き出し訓練（食料班）

<実施事項>

① ケータリング・調理・炊き出し

- ✓ ケータリングの場合は、手配の手順を確認。
- ✓ 調理する場合、調理スタッフは、調理前の手指衛生（手洗いまたは手指消毒）を徹底する。マスクに加えて、衛生手袋の着用が必須。
- ✓ 作業台や配膳箱等を事前に消毒する。

② 容器に盛り付け、輪ゴムをし、割りばしを添えてセット

- ✓ 容器や食器は使い捨てを推奨。使い捨て食器が十分調達できない場合は、食器をラッピングするなどの工夫をして、1 回ごとに取り換えて再利用を行う。食器の再利用を行う場合は、各自の用いる食器を特定し、各自で洗浄すること。
食器などは、80℃の熱水に 10 分間さらすと消毒ができる。
- ✓ 食物アレルギーの避難者が食料や食事を安心して食べることができるよう、提供する食事の原材料表示を避難者が確認できるようにする。

③ 配食

- ✓ 一人分ずつ小分けにして配食。
- ✓ 配食時にクリアフェンスを設置。
- ✓ 順番制にするなど、配食時の密を避けるための工夫をする。
- ✓ 避難者が食事の前の手指消毒を容易にできるようにする。
- ✓ 食事スペースを設置している場合、密にならないよう、時間をずらす、いすの配置等の工夫（同じ方向を向いて座る、互い違いに座る等）をする。
- ✓ 発熱、咳等のある者や濃厚接触者については、専用スペースに差し入れる（置いて渡す）。
- ✓ 車両避難者や在宅避難者への配布方法について検討する。

④ 食後

- ✓ 食べ残しや使い捨て容器については、避難者が自分で分別してゴミ袋に密閉し、担当者が回収する。
- ✓ 発熱者、濃厚接触者の容器については、処理する際に直接触れない、ごみ袋をしっかりと縛って封をする等の感染防止策に留意し取り扱う必要がある。ウイルスが付着している可能性が高い廃棄物は一般廃棄物として処理できるが、留意事項は後述する。（→ 8. -⑦へ）
- ✓ 炊事場は使用後に必ず清掃、消毒する。

8. 資機材（組立式仮設トイレ、発電機等）設置・施設環境整備訓練（施設管理班）

<実施事項>

- ① 避難所の定期的な換気。
- ② ドアノブ、手すり、スイッチ、蛇口等の共用部分はこまめに消毒
- ③ トイレ
 - ✓ 仮設トイレがある場合は、その組立方法の確認。
 - ✓ 手指衛生（石けんと流水での手洗いまたは手指消毒等）を行うスペースをトイレ近辺に確保しているか。
 - ✓ 定期的に換気が必要。掃除や消毒もこまめに行う。目に見える汚物があればその都度、汚れが特に見えなくても1日3回以上の複数回での掃除・消毒が望ましい。
 - ✓ 靴、トイレサンダル、石けん、手指衛生剤、トイレットペーパー、ペーパータオル等はあるか。
 - ✓ 発熱者等専用トイレ、濃厚接触者専用トイレを一般トイレと別にそれぞれ設置。発熱者等専用トイレと濃厚接触者専用トイレと別々にトイレ設置することが難しい場合は、時間的分離・1回利用ごとの消毒等の工夫をしたうえで兼用するためのルール作りを行う。ただし、健康な者との兼用は不可。
 - ✓ 一般避難者についても、トイレごとに利用者を決め、決められたトイレを使うことを推奨。特に、男性、女性、高齢者、車いす利用者等について、別のトイレを設置することを推奨する。
 - ✓ トイレ前で密にならないルールづくり。
- ④ 発電機や投光器等の作動確認、燃料の確認
- ⑤ 断水時の対応の確認
- ⑥ 電話やPC、携帯充電器等の設置
 - ✓ 手指消毒のための消毒液の設置。
 - ✓ 定期的な清掃
 - ✓ 順番制など、密にならない生活ルールづくり。
- ⑦ ゴミ置き場の設置
 - ✓ 普通廃棄物と専用スペース等から出るウイルスが付着している可能性が高い廃棄物は分ける。ウイルスが付着している可能性が高い廃棄物について、使用済のマスク、ティッシュ、手袋など感染につながる可能性の高いモノについては、特に慎重に扱う。ゴミ袋を二重にし、ゴミ袋の外側をアルコールか次亜塩素酸ナトリウムでふき取る。

- ✓ ウイルスが付着している可能性が高い廃棄物の取扱い（注意事項の明示等）に配慮する。基本的に一般廃棄物として処理できるが、処理先等については、市町村の廃棄物担当部局と相談しておくこと。
 - ✓ 「ゴミに直接触れない」「ゴミを捨てたあとは手を洗う」ことを徹底する。ゴミを処理する際には、掃除用手袋とマスク、眼の保護具、長袖ガウンを着用することを検討する。
- ⑧ シャワー室や浴室がある場合、又は一時的に設置予定の場合
- ✓ 使用前は、手すりなど手がよく触れる箇所は消毒薬でふき取り、湯船や洗い場は洗剤で清掃し、よく流す。
 - ✓ 発熱者等専用シャワー（浴室）、濃厚接触者専用シャワー（浴室）を一般シャワー（浴室）と別にそれぞれ設置。発熱者等専用シャワー（浴室）と濃厚接触者専用シャワー（浴室）と別々にシャワー（浴室）を設置することが難しい場合は、時間的分離・消毒等の工夫をしたうえで兼用するためのルール作りを行う。健康な避難者との兼用はできるかぎり避けた方がよいが、健康な方から濃厚接触者、発熱者等というように、周囲への感染を及ぼす恐れのある人は最後に入浴するようなルールを決める。
 - ✓ 健康な避難者の方についても、密にならないよう、生活ルールを決める。

9. 生活ルール策定訓練（総務班、情報班）

<実施事項>

① 共同生活のルールについて議論（訓練前のワークショップ等でも可）

感染症防止のため、決めた方がよいルールは以下の通り。

- ✓ 新型コロナウイルス感染症流行時には、全ての人がマスクを着用することが推奨される。
- ✓ 手指衛生（石けんと流水での手洗いまたは手指の消毒）の徹底。なお、気温が高い場合は、熱中症対策のため、強い負荷の作業や運動を避け、こまめに水分補給。
- ✓ 人と人の間隔は、できるだけ2m（最低1m）空けることを意識して過ごすこと。
- ✓ 毎日の体温・体調確認。
- ✓ トイレにふたがある場合は、トイレのふたを閉めて流すこと。
- ✓ 掃除当番（トイレ清掃等）。
- ✓ ゴミは各家庭で密閉して廃棄。
- ✓ 靴はビニール袋に入れて各自で保管。
- ✓ 洗濯をする際は、家庭ごとを徹底。手袋とマスクをつけること。

② 掲示物や放送で避難者へ周知

10. ペット同行避難者への対応訓練（総務班）

<実施事項>

① ペットの受入れ

- ✓ ペットを伴った避難者を受け入れる際に同行避難動物登録票に記入してもらう等して、避難状況を把握する。
- ✓ 避難所でのトラブル防止のため、飼い主自身がペットの適正な飼養に努めること、飼養ルールや衛生管理の方法等について飼い主に説明する。

② 避難スペースの確保

- ✓ 動物が苦手な人やアレルギーを持っている人等に配慮し、避難者が生活する場所とは別の場所で受け入れることが望ましい（スペースに余裕がある場合は、ペットと飼い主がともに生活できるスペースを設けることを検討する。）。
- ✓ 動物がひと所で生活することは、ストレスを増大させる原因となるため、ケージを利用して他の動物が視界に入らないようにするなど、可能な限り区分して飼養することが望ましい。

③ ペットを伴った避難ルールの周知、掲示 （周知する事項の例）

- ・ 飼養場所（屋内・屋外、ゲージの有無）
- ・ 物資提供
- ・ 給餌、後片付け
- ・ 保清、汚物等の処理

ポイント：

○自治体は、飼い主がペットと同行避難することを前提として、飼い主が避難所で適正な飼養管理が出来るように、あらかじめペットの飼養場所や飼養管理のルール等を検討しておく必要があります。指定避難所の形態や、地域における人とペットとのかかわり方などを考慮して、地域に合った方法を検討してください。

同行避難動物登録票

登録日	年	月	日
登録地	年	月	日

飼い主	氏名	フリガナ	
		漢字	
	避難時住所		
	電話		
動物	動物種		
	品種		
	性別		
	特徴（毛色等）		
	犬の登録・猫犬或子猫注射の有無	【登録】	有・無
		【狂犬病予防注射】	済・未
特記事項			

人とペットの災害対策ガイドライン（環境省 平成30年3月）

11. 車両避難者（車中泊者）への対応訓練（駐車スペースがあって、やむを得ず車両避難者が来所することが想定される場合）（総務班）

<実施事項>

- ① 受付場所はどこで行うか
 - ✓ 密にならないよう、避難所への入居者と分けた方がよい。
- ② 駐車位置の指定
 - ✓ 災害に応じた駐車場所に留意すること。具体的には、豪雨時は浸水しないよう周囲の状況等を十分確認する必要がある。
 - ✓ 車と車の間のスペースを十分にとるよう案内。
 - ✓ ナンバーと乗車人員を把握。被災者に関する健康チェックリストを配布し、被災者台帳との照合及び作成の資料とすることも検討すること。
- ③ 健康指導
 - ✓ 車中泊避難者に「エコノミークラス症候群の予防のために」（27 ページ参照）を配布し、歩行や水分補給等を勧めるなど、エコノミー症候群に対する注意喚起とその予防について支援を行う。
- ④ 定期的な巡回
 - ✓ 熱中症や深部静脈血栓症（いわゆるエコノミークラス症候群）にも配慮。
- ⑤ 物資や食料の配布
 - ✓ 個別配布か、避難所に取りに来てもらうかルール設定。
 - ✓ 着圧ストッキングの配布を考慮する。
- ⑥ 車両避難（車中泊）に関するルールの周知
 - ✓ 車中泊避難者をやむを得ず受け入れる場合の条件を検討し、周知することを考慮する。

新型コロナウイルス感染症対策に配慮した自治体等訓練の好事例 事例4：高知防災プロジェクト

風水害時を想定した車中泊避難者の受入訓練

訓練日時：令和2年6月8日（月）10時～12時30分

実施場所：高知県日高村社会福祉センター

参加者：高知防災プロジェクト、日高村社会福祉協議会10名

訓練概要：

- ・講義（車中泊希望者支援の必要性）約30分
 - ・実地訓練（車中泊希望者受付（聞き取り）、駐車場への誘導、
 - ・巡回支援（応呼・状況確認）約60分
 - ・振り返り（車中泊避難の検証）約30分
- ※緊急避難ではなく、災害発生後の車中泊を想定した訓練



明らかとなった課題

- ✓ 車中泊を奨励しているとの誤解を与えないような広報が必要であり、事前に車中泊を認める条件（荷台等を水平な状態に保てること、着圧ストックキングを着用すること等）を周知しておくこと。
- ✓ あらかじめ車中泊専用駐車場に適切な保水地（トイレや水道を確保できる、巡回支援しやすい等）を選定しておくこと。

今後の展開

- ✓ 着圧ストックキングは、エコノミークラス症候群対策に有効であり、安価で保管場所を取らないための、各自治体に備える備品を奨励する。

エコノミークラス症候群の予防のために

○ エコノミークラス症候群とは

食事や水分を十分に取らない状態で、車などの狭い座席に長時間座っていて足を動かさないと、血行不良が起こり血液が固まりやすくなります。その結果、血の固まり(血栓)が血管の中を流れ、肺に詰まって肺塞栓などを誘発する恐れがあります。

○ 予防のために心掛けると良いこと

予防のためには、

- ① ときどき、軽い体操やストレッチ運動を行う
- ② 十分にこまめに水分を取る
- ③ アルコールを控える。できれば禁煙する
- ④ ゆったりとした服装をし、ベルトをきつく締めない
- ⑤ かかとの上げ下ろし運動をしたりふくらはぎを軽くもんだりする
- ⑥ 眠るときは足をあげる

などを行いましょう。

○ 予防のための足の運動



(令和2年7月6日付内閣府・消防庁・厚生労働省連名通知)

12. 避難所運営会議訓練（リーダー、各班の班長）

<実施事項>

- ① 諸課題について対処方針を協議。
 - ✓ 密にならないように会議を実施する工夫。
 - ✓ 避難所運営は、初動期から、展開期、安定期、撤収期まで、避難者の状況やニーズの変化とともに、運営上の課題が刻々と変化していく。これらの課題について事前にイメージ・トレーニングを行い、対応策を議論しておくことが望ましい。
- ② リーダーが各班長に今後の活動内容について指示。
- ③ 運営会議後、班長が各班で会議を行い、運営会議の会議内容を伝達。

同時発表：厚生労働省

令和3年3月31日
水管理・国土保全局河川環境課
水管理・国土保全局砂防部砂防計画課

高齢者施設の避難方策をとりまとめました ～「令和2年7月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の 避難確保に関する検討会」のとりまとめ成果の公表～

令和2年7月に発生した豪雨災害では、熊本県球磨村の特別養護老人ホームで14名の尊い命が失われました。

国土交通省では、高齢者福祉施設における被害の再発防止を図るため、今回の豪雨災害における避難の課題を検証したうえで、避難の実効性を高める方策を検討することとし、厚生労働省と共同で有識者会議「令和2年7月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会」を昨年10月に設置し、これまで検討を進めてきました。

このたび、有識者会議の検討成果「高齢者福祉施設における避難の実効性を高める方策について」がとりまとめられましたので公表します。

国土交通省としては、このとりまとめを受けて、高齢者福祉施設における避難の実効性を高める取組を、厚生労働省と連携して進めてまいります。

添付資料

（資料1）高齢者福祉施設における避難の実効性を高める方策について（とりまとめ概要）

（資料2）高齢者福祉施設における避難の実効性を高める方策について（とりまとめ）

（資料3）令和2年7月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会の概要

これまでの検討会の内容につきましては、国土交通省ホームページに掲載しております。

https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/koreisha_hinan/index.html

【問い合わせ先】

水管理・国土保全局 河川環境課 水防企画室

課長補佐 三村（内線：35439）、係長 太田（内線：35457）

代表：03(5253)8111 直通：03(5253)8460 FAX：03(5253)1603

水管理・国土保全局 砂防部砂防計画課 地震・火山砂防室

企画専門官 大山（内線36152）、係長 土門（内線36154）

代表：03(5253)8111 直通：03(5253)8468 FAX：03(5253)1610

高齢者福祉施設の避難確保に関する課題

- 避難確保計画等に定められている避難先が災害リスクに適切に対応した場所になっていない場合がある。【避難先の課題】
- 利用者のケアなど避難先での業務継続に懸念があるため、早期の立退き避難を躊躇している。【避難先や避難のタイミングの課題】
- 避難先に利用者を移動させる訓練まで実施している施設は少ない。【訓練の課題】
- 大雨や暴風等の事態が進行した状況では、交通が麻痺し、職員が施設に駆け付けることができない場合がある。【職員体制の課題】
- 令和2年7月豪雨で被災した高齢者福祉施設では、階段を使った上階への避難に大きな労力と多くの時間を要した。【設備の課題】等

避難の実効性を高める方策

避難確保計画等の内容や訓練の内容に関する事項

- 洪水や土砂災害等の災害リスクに適切に対応した避難確保計画等の作成の徹底

災害リスクに適切に対応した避難先等が選定されるよう、市区町村が施設に対して助言・勧告する支援策を講じる。等

- 訓練によって得られる教訓の避難確保計画等への反映

訓練結果を施設と市区町村が共有し、市区町村が施設に対して計画の見直し等について助言・勧告する支援策を講じる。等

- 職員や利用者の家族等への災害リスクおよび避難確保計画等の周知

避難支援の協力者としての役割が期待される利用者の家族に対して、避難確保計画等の内容を周知する。非常災害対策計画と避難確保計画を一体化して作成するとともに、タイムラインを踏まえた分かりやすい計画を作成する。等

利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項

- 施設内の垂直避難先や他の施設と連携した立退き避難先の確保等

垂直避難スペースやエレベータ、スロープ等の設置を支援する。施設同士で避難受け入れ体制を構築する。業務継続計画の作成の徹底を図る。等

- 地域や利用者の家族と連携した避難支援体制の確保

地域住民や利用者の家族と連携した避難支援の協力体制を構築する。市区町村と施設が平時から情報交換するための場を構築する。等

- 職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上

個々の施設の防災リーダーを育成するための講習会等の実施を推進する。等

- 災害リスクの低い場所への高齢者福祉施設の誘導等

災害リスクを有する場所に新設する場合の補助要件の厳格化を図る。著しい危害が生ずるおそれがある区域等の開発・建築行為の厳格化を図る。等

経過

- 第1回検討会：令和2年10月 7日（水）
 高齢者福祉施設の避難確保に関する課題の検証 等
- 第2回検討会：令和2年12月18日（金）
 高齢者福祉施設の避難の実効性を高める方策の骨子 等
- 第3回検討会：令和3年 3月18日（木）
 高齢者福祉施設の避難の実効性を高める方策のとりまとめ 等

委員名簿

井 上 由起子	日本社会事業大学 専門職大学院 教授
内 田 太 郎	筑波大学 生命環境系 准教授
◎鍵 屋 一	跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授
川 口 淳	三重大学大学院 工学研究科 准教授
鴻 江 圭 子	公益社団法人 全国老人福祉施設協議会 副会長
小 林 健一郎	神戸大学 都市安全研究センター 准教授
阪 本 真由美	兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科 教授
佐々木 重 光	岩手県岩泉町 危機管理監
藤 本 済	長野県建設部 砂防課長

◎：座長
 （50音順、敬称略）

<オブザーバー>

矢 崎 剛 吉	内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（調査・企画担当）
重 永 将 志	内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当）
荒 竹 宏 之	消防庁国民保護・防災部防災課長

- 施設から市区町村に避難訓練の結果を報告し、報告を受けた市区町村は、施設に対して、計画や訓練の内容の見直し等について助言・勧告する支援制度を創設する。

市区町村による施設管理者等への助言・勧告制度の創設(水防法・土砂災害防止法の改正(※))【国交省】

高齢者福祉施設等

- ・ 避難確保計画に加えて、訓練の結果を市区町村に報告し、情報を共有する
- ・ 訓練で得られた教訓や市区町村からの助言・勧告を踏まえて避難確保計画の内容や訓練の内容を見直す



・避難確保計画の作成
・避難訓練の実施

施設の管理者等
(高齢者福祉施設等の要配慮者利用施設)

報告



助言・勧告

市区町村

- ・ 福祉部局と防災部局、水防・砂防部局が適切に役割分担した上で連携強化を図り、高齢者福祉施設等の要配慮者利用施設の管理者等に対して、避難確保計画や訓練の内容に関して助言・勧告する



市区町村長

支援

国交省

- 市区町村職員向けの研修の充実や市区町村が主催する施設管理者向けの講習会の開催の支援 等

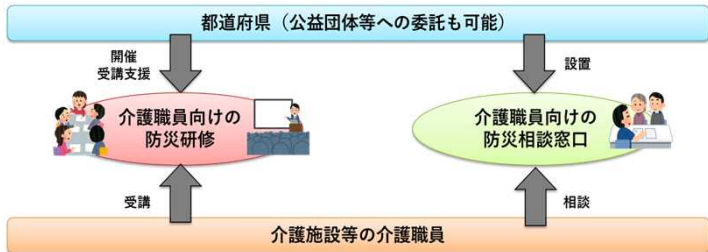
その他の支援内容

- ・ 「避難確保計画作成の手引き(R2.6)」の改訂
- ・ 「要配慮者利用施設の避難確保計画作成に向けた講習会開催マニュアル(R2.10)」の改訂
- ・ 要配慮者利用施設における避難確保計画の作成支援動画のバージョンアップ
- ・ 避難訓練の手引き・チェックリストの作成、周知 等



厚労省

- 都道府県における介護職員向けの防災研修の実施や介護職員向けの防災相談窓口の設置の支援 等



その他の支援内容

- ・ 調査研究事業において、「非常災害対策計画作成の手引き」の作成、周知

- ・ 「水害・土砂災害に係る要配慮者利用施設における避難計画点検マニュアル(H29.6)」の改訂

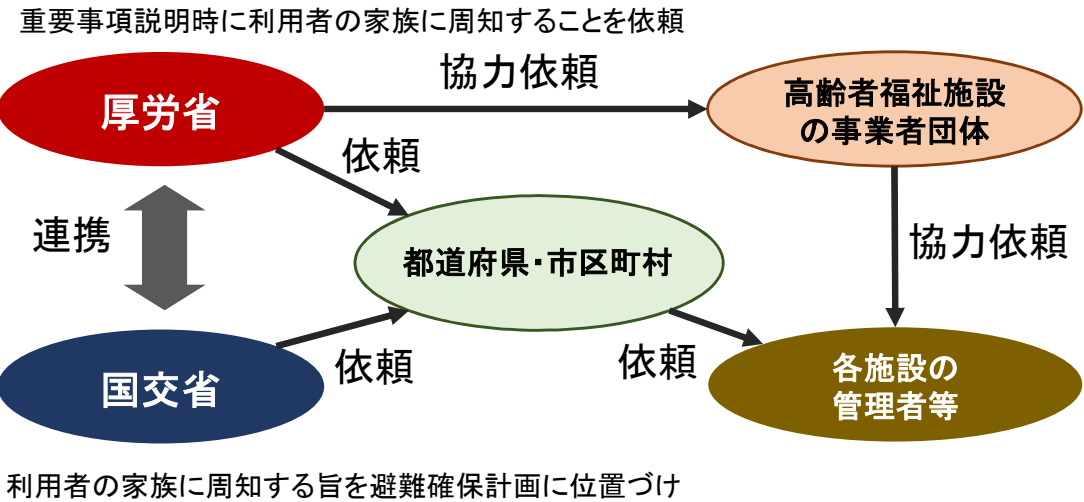
(※) 当該改正内容を含む特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案を第204回国会に提出済み

検討会のとりまとめを受けて実施する主な施策イメージ
(職員や利用者の家族等への避難確保計画等の周知)

- 避難支援協力者としての役割が期待される利用者の家族に対して、重要事項説明時等に非常災害対策計画・避難確保計画の内容の説明が行われるよう、事業者団体や各施設管理者等に協力依頼を行う。
- 職員や避難支援協力者が避難確保計画等の内容を容易に理解できるようにするため、タイムラインを踏まえた分かりやすい計画を作成するよう施設管理者等に促す。

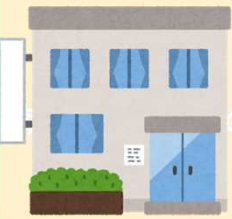
重要事項説明時等における非常災害対策計画・避難確保計画の内容周知の推進【厚労省、国交省】

53

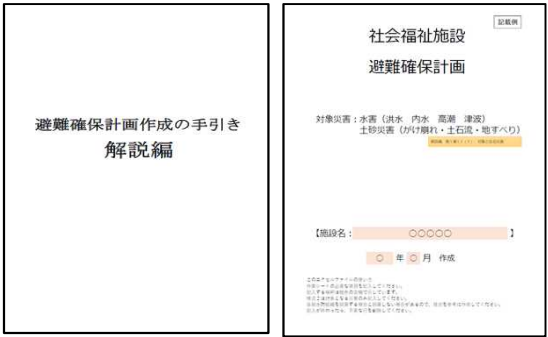


重要事項説明時における利用者の家族等への避難確保計画等の周知

- ・ 利用者が施設の利用を開始する際の重要事項説明時等に非常災害対策計画・避難確保計画の内容を利用者本人と利用者の家族に説明



タイムラインを踏まえた避難確保計画の作成支援【国交省】



避難確保計画作成の手引き(H29.6)

タイムラインの作成方法と様式を手引きに追加

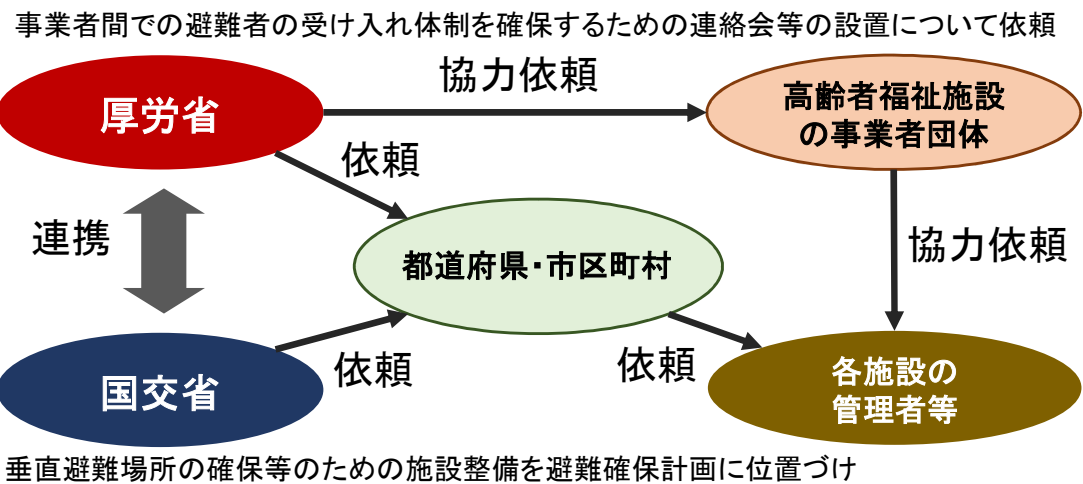


	国土交通省	交通サービス	市町村	住民
台風発生 台風上陸 の可能性	○台風予報 ○台風に関する記者会見	体制の 早期構築	運行停止の可能性を 早めに周知	広域避難の可能性を 早めに周知
災害発生 の危険性	○連絡体制等の確認 ○協力機関の体制確認	○交通サービス 運行停止予告	○広域避難体制の 確認・周知	○防災用品の準備
台風上陸 1日前	○台風に関する記者会見 (特別発表の可能性がある) ○大雨・洪水等警報 ○はん雲警戒情報 ○大雨・暴風・高潮等 特別警報	○リエソンの派遣	○運行停止手続の 確認・公表	○広域避難体制の 開始
台風接近 0時間前	○はん雲警戒情報 ○はん雲発生情報	○所管施設の監視	○避難勧告・指示 ○広域避難者の誘導・ 突入	○早期に 広域避難を開始
台風上陸 12時間前	○はん雲警戒情報 ○はん雲発生情報	○市町村長へ事態切迫 状況の伝達	○避難勧告・指示 ○施設保全・待避終了	○台風に上陸前に 避難を完了
台風上陸 0時間前	○はん雲警戒情報 ○はん雲発生情報	○OTEC-FORCE活動 (道路等閉鎖) ○被害状況の把握 ○被害状況の把握 ○緊急輸送路の確保	○被害状況の把握 ○施設点検 ○運行見通しの 公表	○早期復旧・再開が可能 となるように運行停止

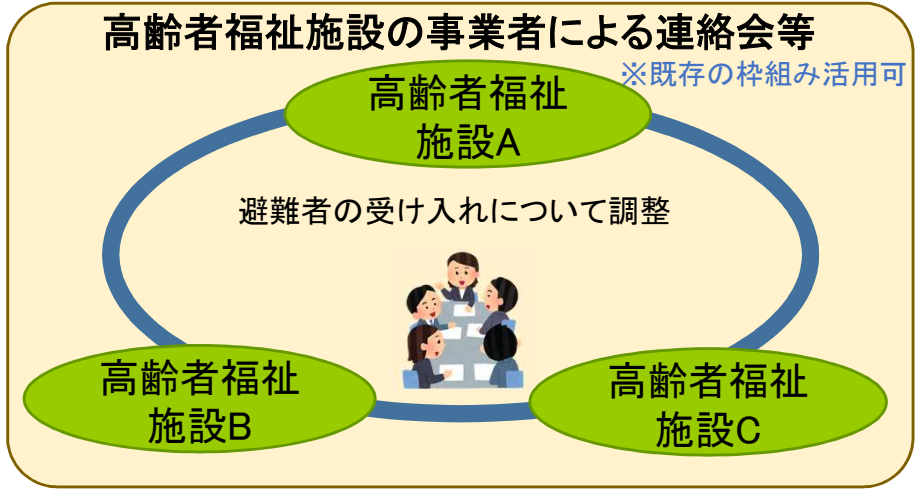
タイムライン(時系列の避難行動計画)

- 施設同士で避難者を受け入れする仕組みを構築するため、地域ごとに事業者による連絡会等が設置されるよう事業者団体に協力依頼を行う。
- 垂直避難スペースやエレベータ等の避難設備の設置を補助金で支援し、施設の改修等を促進する。
- 業務継続計画(BCP)の作成を推進する。

54



事業者による連絡会等の設置の推進【厚労省】



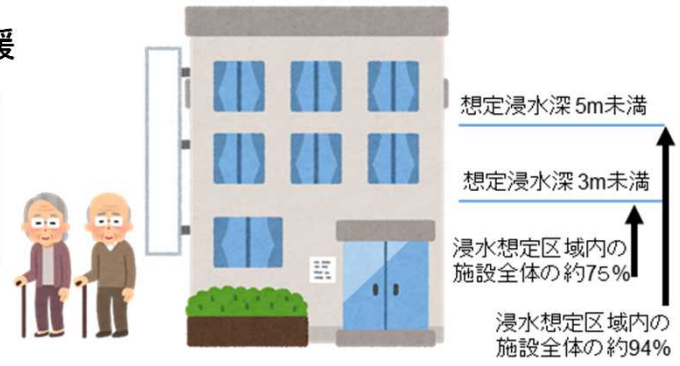
垂直避難スペースやエレベータ等の設置支援【厚労省(国交省)】

厚労省:介護施設等の水害対策の強化 (地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金)

施設の改修工事費に対する支援

- ・ 避難スペースの設置
- ・ 垂直避難用エレベータやスロープ等の設置

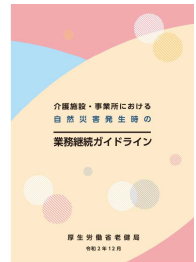
国交省:避難のための施設整備内容を避難確保計画に位置づけ



出典:高齢者福祉施設の避難確保における実態調査(R2.11調査)

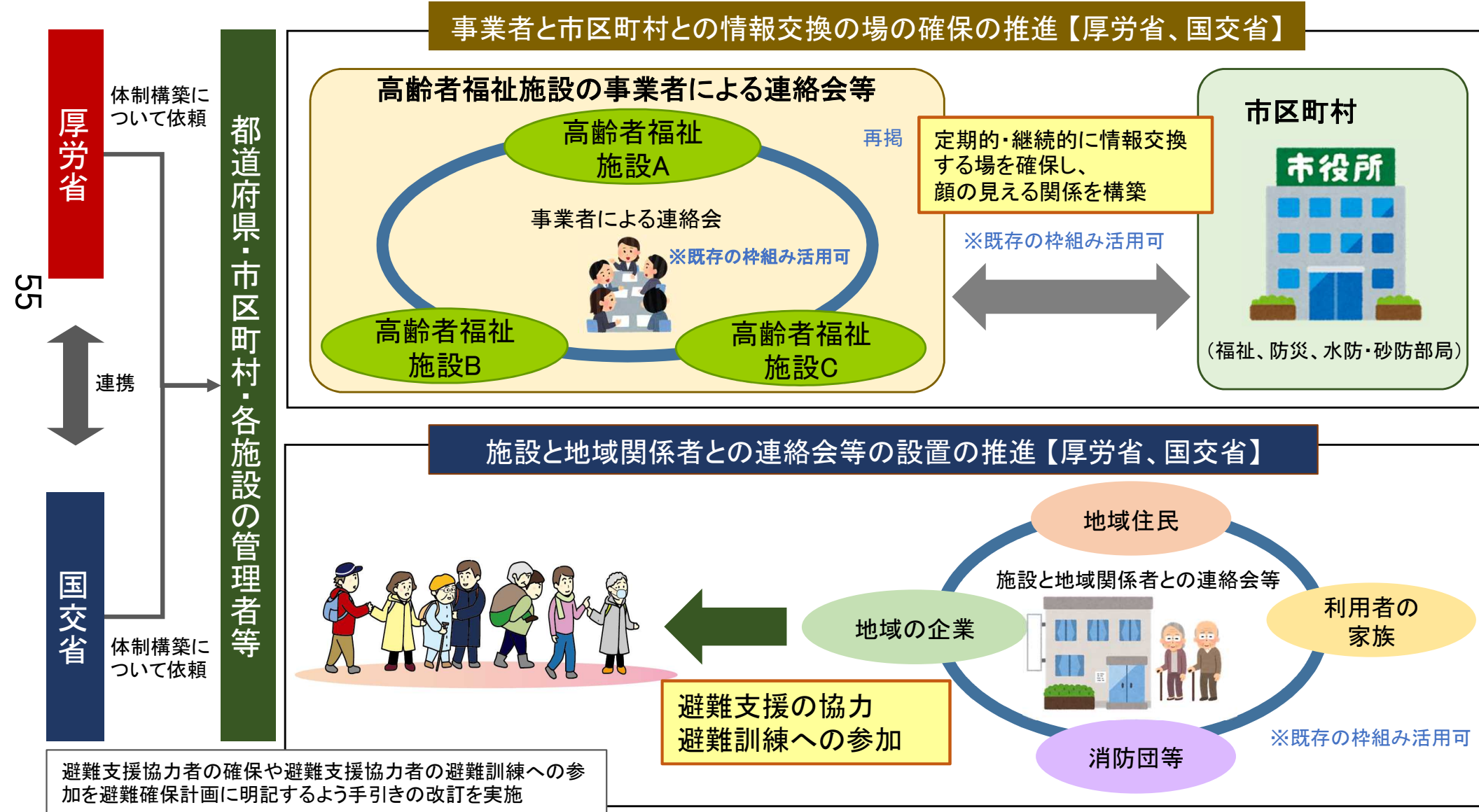
業務継続計画の作成徹底【厚労省】

- 令和3年度介護報酬改定において、業務継続に向けた取組の強化として、全ての介護施設等を対象に、3年の経過措置期間を設けた上で、業務継続計画等の策定、研修の実施、訓練(シミュレーション)の実施等が義務づけられる。



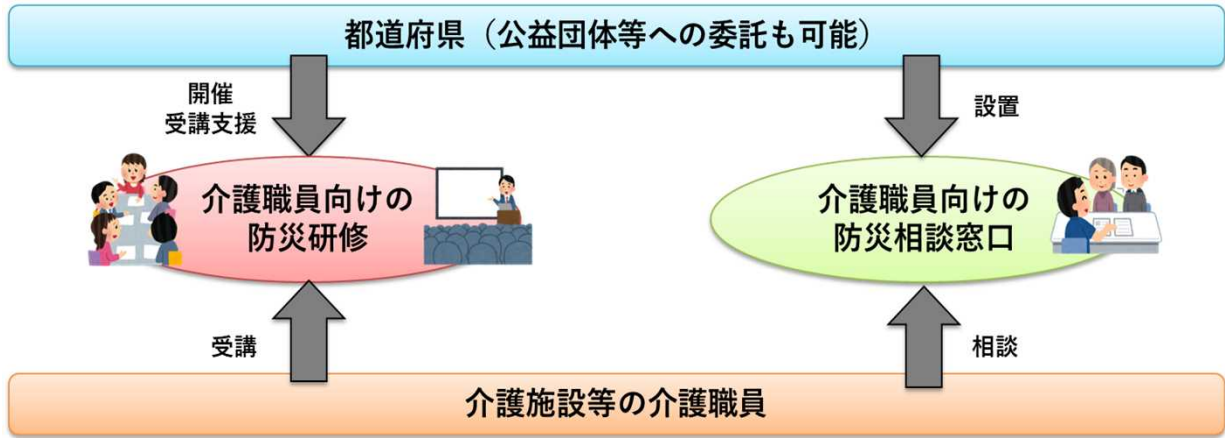
検討会のとりまとめを受けて実施する主な施策イメージ
(地域や利用者の家族と連携した避難支援要員の確保)

- 避難者受け入れの仕組み構築のために設置される事業者による連絡会と市区町村とが定期的かつ継続的に情報交換する場を確保し、顔の見える関係を構築するよう市区町村に促す。さらに、施設ごとに地域関係者との連絡会等を設置し、避難支援協力者の確保に努めるよう施設管理者等に促す。



- 施設から防災に関する相談を受けるための「防災相談窓口」の設置や施設の職員向けの防災研修、講習会等の開催の実施を都道府県に促すとともに、その取組を支援する。

防災相談窓口の設置や防災研修の実施支援【厚労省】



【介護施設等における防災リーダー養成等支援事業（地域医療介護総合確保基金）】

○介護職員向けの防災研修の実施
介護職員等向けの防災研修を都道府県が行うことや、公益団体等が実施する施設職員向けの防災研修の受講を支援する

○介護職員向けの防災相談窓口の設置
都道府県において、施設等から、防災に関する相談を受けるための「防災相談窓口」を設置することを支援する

56

連携

講習会等の開催支援や教材の提供【国交省】

施設関係者向けの講習会



講習会を開催する市区町村を支援

教材の充実を図り提供

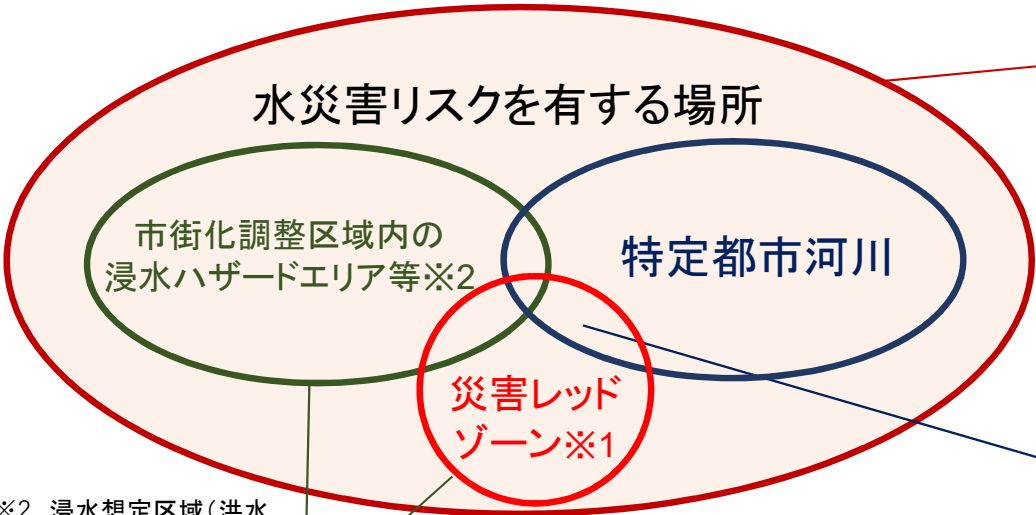
国交省

動画等の学習教材



- 特定都市河川において、高齢者福祉施設等の要配慮者利用施設の開発・建築行為を許可制とし、安全性を事前確認する「浸水被害防止区域」を創設する。さらに、水災害リスクを有する場所に施設を新設する場合の補助要件の厳格化を図る。

57



※2 浸水想定区域(洪水、雨水出水、高潮)、土砂災害警戒区域 等

※1 災害危険区域(出水等)、地すべり防止区域、土砂災害特別警戒区域、急傾斜地崩壊危険区域、浸水被害防止区域

災害ハザードエリアにおける開発抑制
(開発許可の見直し)【国交省】

＜災害レッドゾーン＞ 自己居住用の施設を除き、社会福祉施設等の開発を原則禁止(自己業務用の施設を対象に追加)

＜浸水ハザードエリア等＞ 市街化調整区域における社会福祉施設等の開発許可を厳格化(安全上及び避難上の対策を許可の条件とする)

区 域		対応
災害レッドゾーン	市街化区域	開発許可を原則禁止
	市街化調整区域 非線引き都市計画区域	
浸水ハザードエリア等	市街化調整区域	開発許可の厳格化

令和4年4月1日施行

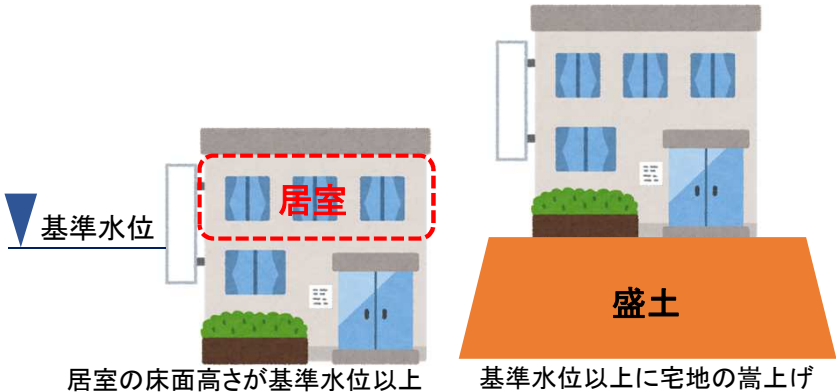
【都市計画法】

新たに設置される高齢者福祉施設に対する
補助要件の厳格化【厚労省】

- 災害レッドゾーンにおける施設整備の原則補助対象外を検討
- 浸水想定区域や土砂災害警戒区域等における補助の厳格化を検討



浸水被害防止区域の創設
(特定都市河川法の改正(※))【国交省】



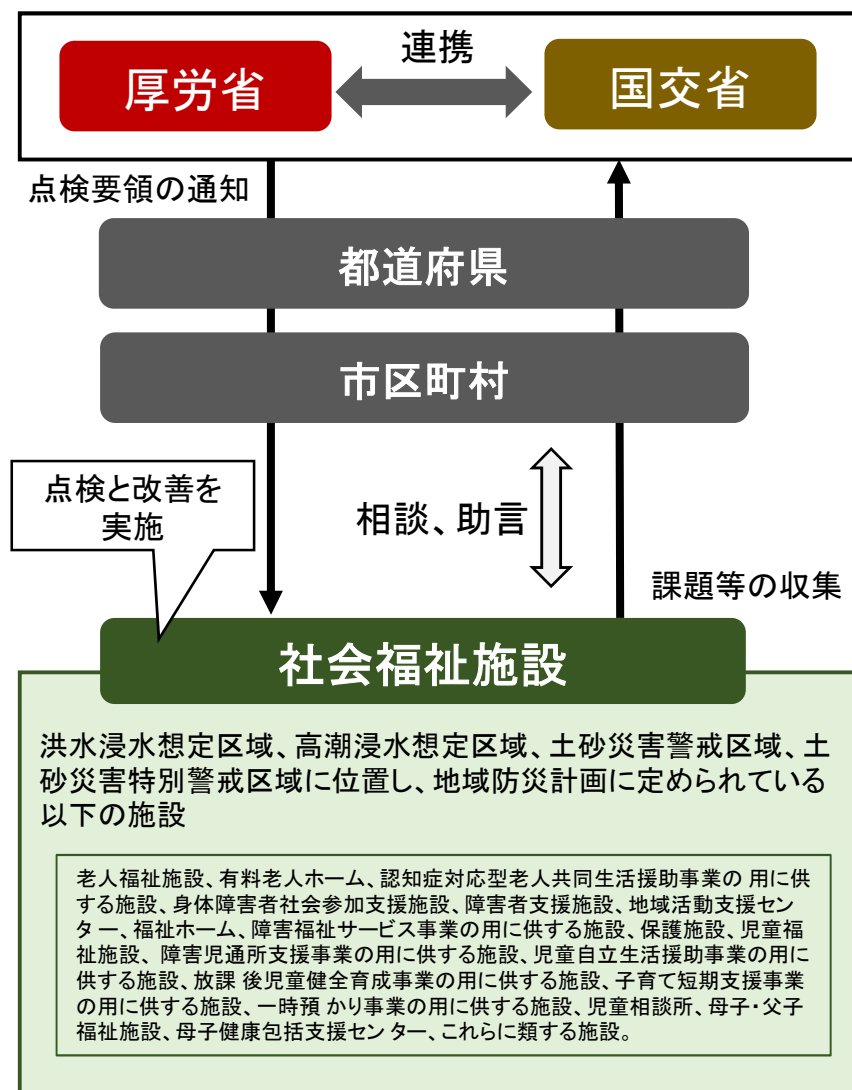
高齢者福祉施設等の要配慮者利用施設について、開発・建築行為を許可制とし、安全性を事前確認

(※) 当該改正内容を含む特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案を第204回国会に提出済み

出水期に備えた緊急点検の実施(施設管理者等による自らの点検と改善)

参考資料2

- 令和3年の出水期に備え、個々の施設の避難体制の改善が少しでも進むよう、有識者検討会のとりまとめを先取りして、施設管理者等による自らの点検と改善をお願いしている。(令和3年2月24日に厚労省・国交省の連名で都道府県等を通じて施設管理者等に依頼済み。)



緊急点検の項目

○ 施設の災害リスク情報について

- ・ 施設にどのような災害リスクがあるかをハザードマップ等で確認する。

○ 施設利用者の避難先や避難行動について

- ・ 安全な避難先を確認し、避難先施設の了解を得る。
- ・ 避難先や避難経路に災害リスクが無いことを確認する。
- ・ 施設内での安全確保の場合、浸水しない高さの居室があること、長時間の浸水に備えた備蓄があること等を確認する。
- ・ 急激な災害に備えた緊急移動方法を確認する。
- ・ 市区町村への連絡体制を確認する。

○ 施設利用者の避難支援を開始するタイミングについて

- ・ 災害リスクに対して、避難のタイミング、行動を確認する。
- ・ 夜間や暴風時の避難開始のタイミングを確認する。
- ・ 施設利用者全員の避難に要する時間を確認する。
- ・ 避難の負担軽減の手順を確認する。

○ 施設利用者の避難支援のための体制確立について

- ・ 避難支援要員の確保策を確認する。
- ・ 外部の避難支援者の確保策を確認する。

高齢者福祉施設における 避難の実効性を高める方策について

令和 3 年 3 月

令和 2 年 7 月豪雨災害を踏まえた
高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会

(厚生労働省老健局、国土交通省水管理・国土保全局)

目次

1.	まえがき	- 3 -
2.	令和2年7月球磨川流域の豪雨災害の概要	- 4 -
(1)	球磨川流域の降雨の概要	- 4 -
(2)	球磨川水系の河川水位の概要	- 6 -
(3)	球磨川流域の被害の概要	- 8 -
3.	高齢者福祉施設の避難確保の制度と球磨川における取組	- 9 -
(1)	洪水浸水想定区域の指定	- 9 -
(2)	土砂災害警戒区域等の指定	- 10 -
(3)	ハザードマップの作成と周知	- 11 -
(4)	要配慮者利用施設の避難確保計画の作成等	- 12 -
(5)	介護保険法等に基づく非常災害対策計画の作成等	- 13 -
(6)	避難確保計画等の作成支援の取組	- 14 -
4.	千寿園の避難確保計画と災害発生時の状況	- 15 -
(1)	施設の概要と災害発生時の状況	- 15 -
(2)	避難確保計画の内容と実際の避難行動	- 16 -
①	避難確保計画の対象としていた災害の種類等	- 16 -
②	計画上の避難先と実際の避難先	- 16 -
③	計画上の避難体制と実際の避難体制	- 17 -
④	避難訓練の実施状況	- 18 -
⑤	避難確保計画や訓練に対する行政の関与	- 18 -
5.	高齢者福祉施設における避難の課題	- 20 -
(1)	過去の災害において明らかになった課題と対応	- 20 -
(2)	千寿園の避難に関する主な課題	- 21 -
①	避難確保計画の内容や訓練の内容	- 21 -
②	利用者の避難支援の体制や設備	- 21 -
(3)	全国の高齢者福祉施設の避難体制の現状	- 22 -
①	実態調査の概要	- 22 -
②	施設の立地条件に関する事項	- 22 -
③	避難確保計画等の作成状況に関する事項	- 22 -
④	避難先や避難訓練に関する事項	- 23 -
⑤	避難確保計画等の見直しや市区町村の関与に関する事項	- 24 -

⑥	利用者の避難支援のための体制に関する事項	- 25 -
⑦	利用者の避難支援のための設備に関する事項	- 26 -
⑧	地域等との連携に関する事項	- 26 -
⑨	利用者の避難支援に関して困っていることや不安に感じていること	- 27 -
6.	避難の実効性を高める方策	- 28 -
(1)	避難確保計画等の内容や訓練の内容に関する事項	- 28 -
①	洪水や土砂災害等の災害リスクに適切に対応した避難確保計画等の作成の徹底	- 28 -
②	訓練によって得られる教訓の避難確保計画等への反映	- 31 -
③	職員や利用者の家族等への災害リスク及び避難確保計画等の周知	- 33 -
(2)	利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項	- 35 -
①	施設内の垂直避難先や他の施設と連携した立退き避難先の確保等	- 35 -
②	地域や利用者の家族と連携した避難支援体制の確保	- 37 -
③	職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上	- 39 -
④	災害リスクの低い場所への高齢者福祉施設の誘導等	- 41 -
7.	地方公共団体や国の役割及び留意事項	- 42 -
8.	あとがき	- 43 -

1. まえがき

令和2年7月に発生した豪雨災害では、国が管理する7水系10河川で外水氾濫が発生し、8水系16河川で内水氾濫が発生した。全国の被害は、死者84人、行方不明者2人、住家の全半壊等9,628棟、住家の床上・床下浸水6,971棟に上っている。¹ 被害が集中した熊本県では、球磨川流域の^{ひとよしし}人吉市や^{やつしろし}八代市、^{あしきたまち}芦北町、^{くまむら}球磨村、^{さがらむら}相良村において未曾有の災害となり、球磨村の特別養護老人ホーム「^{せんじゅえん}千寿園」(以下、「千寿園」という。)では、浸水によって14人の尊い人命が失われた。

高齢者福祉施設等の要配慮者利用施設における避難については、平成28年8月台風第10号豪雨に伴う^{おもとがわ}小本川の氾濫によって^{いわいずみちょう}岩手県岩泉町の高齢者グループホーム「^{らんらん}楽ん楽ん」の利用者9人が犠牲になったことを契機に、平成29年5月に水防法及び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(以下、「土砂災害防止法」という。)が改正され、地域防災計画に定めた要配慮者利用施設を対象として、その施設管理者又は施設所有者(以下、「管理者等」という。)に対して、避難確保計画の作成と避難訓練の実施が義務付けされた。

こうした法制度の下で、今回の痛ましい被害が発生したことから、同様の被害の再発防止を図るため、有識者や地方公共団体の関係者からなる、「令和2年7月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会」(以下、「検討会」という。)を令和2年10月7日に設置し、高齢者福祉施設における避難の実効性を確保する方策について検討を開始した。

本検討会は、福祉と^{みずぼうさい}水防災の両方に関わる内容を取り扱うため、厚生労働省と国土交通省が共同で事務局を務め、令和2年12月18日に開催した第2回検討会における議論を経て、高齢者福祉施設における避難の実効性を高める方策の「骨子」をとりまとめ、令和3年3月18日に開催した第3回検討会における議論を踏まえて検討成果をとりまとめた。

¹ 全国の被害の各数値は、「令和2年7月豪雨による被害状況等について(令和3年1月7日14時現在 内閣府とりまとめ資料)」による。

2. 令和 2 年 7 月球磨川流域の豪雨災害の概要

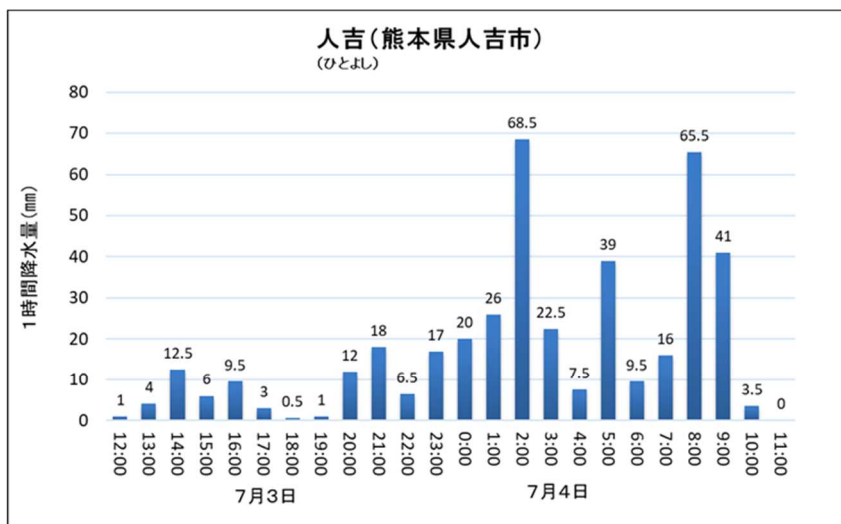
(1) 球磨川流域の降雨の概要

令和 2 年 7 月 3 日の夜に梅雨前線が九州北部に北上し、暖かく湿った空気が前線に向かって流れ込んだ。7 月 3 日 0 時から 7 月 4 日 24 時までの二日間の降水量は、球磨川流域の^{ひとよし}人吉観測所(気象庁)において 420 mm(7 月の月降水量の平年値は 471.4 mm)、^{うえ}上観測所(気象庁)において 466.5 mm(7 月の月降水量の平年値は 485 mm)を記録し、7 月の平年の一ヶ月分に相当する降水量が二日間で降った。²

7 月 3 日 16 時 45 分に発表された気象庁の降水量予想では、4 日 18 時までの 24 時間の降水量は、多いところで 200 mmと予想されていたが、球磨川流域に線状降水帯が発生し、7 月 4 日未明から朝にかけて長時間にわたり激しい雨が降り続き、人吉観測所(気象庁)において 24 時間降水量 410mm、12 時間降水量 339mm、^{たらぎ}多良木観測所(国土交通省)において 24 時間降水量 483mm、12 時間降水量 408mm を記録するなど、予想された降水量の二倍を上回る未曾有の豪雨に見舞われる過酷事象となった。³

² 人吉観測所及び上観測所の二日間の降水量の数値は速報値であり、今後変わる場合がある。

³ 人吉観測所及び多良木観測所の 24 時間降水量及び 12 時間降水量の数値は速報値であり、今後変わる場合がある。

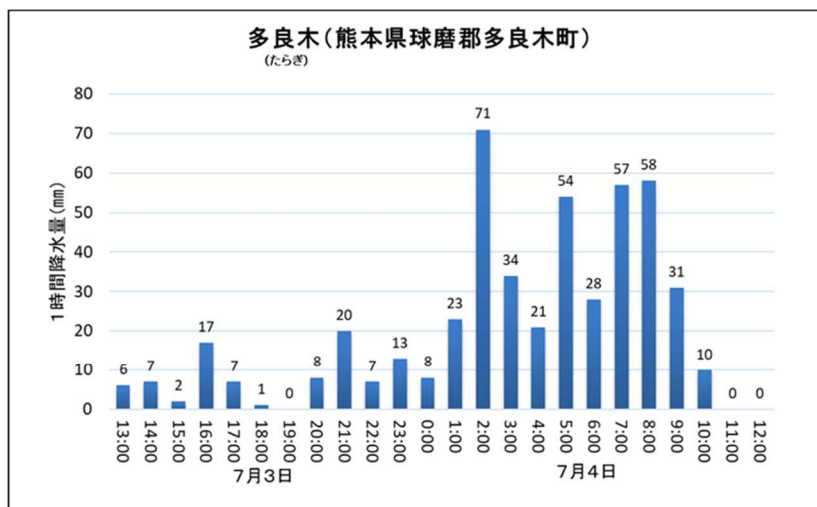


410mm／24時間(4日11時まで)



339mm／12時間(4日9時まで)

図 1 球磨川上流域の人吉雨量観測所(人吉市)の時間降水量



483mm／24時間(4日12時まで)



408mm／12時間(4日10時まで)

図 2 球磨川上流域の多良木雨量観測所(多良木町)の時間降水量

(2) 球磨川水系の河川水位の概要

球磨川水系の各地点の水位は、相良村に設置されている川辺川^{かわべがわ}の柳瀬観測所^{やなせ}(国土交通省)において7月4日5時頃に氾濫注意水位を超え、9時にピーク水位を記録した。また、人吉市に設置されている球磨川の人吉観測所(国土交通省)では、4時頃に氾濫危険水位を超え、昼前にかけてピークを迎えたと推測される。さらに、球磨村に設置されている渡^{わたり}観測所(国土交通省)では、3時過ぎに氾濫危険水位を超え、昼前にかけてピークを迎えたと推測される。特に被害が大きかった人吉市や球磨村では、明け方に氾濫の危険が迫り、朝から昼前にかけて氾濫が発生したと考えられる。⁴

⁴ 柳瀬観測所、人吉観測所及び渡観測所の水位の数値(次頁のグラフの各数値)は速報値であり、今後変わる場合がある。

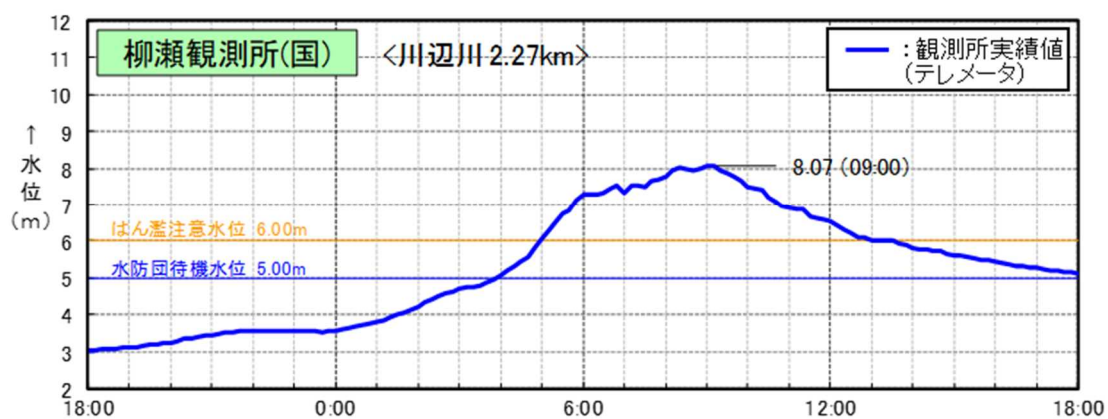


図 3 川辺川の柳瀬観測所(相良村)の時刻水位の経過

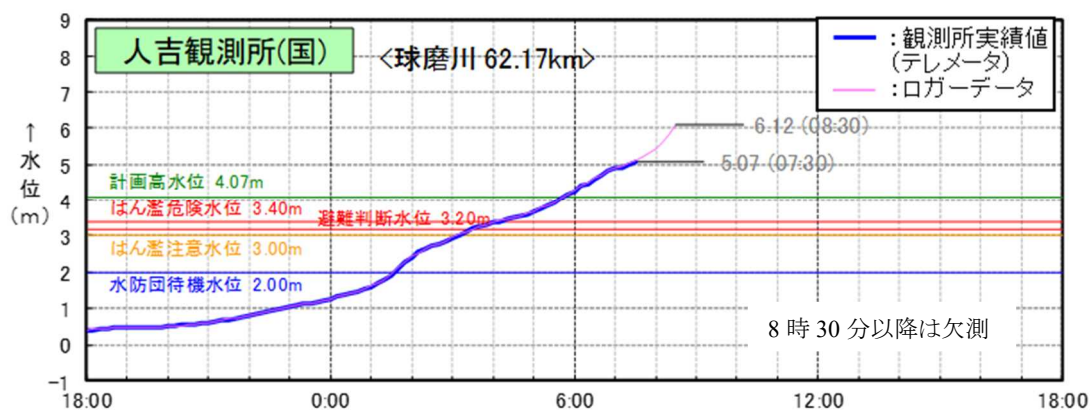


図 4 球磨川の人吉観測所(人吉市)の時刻水位の経過

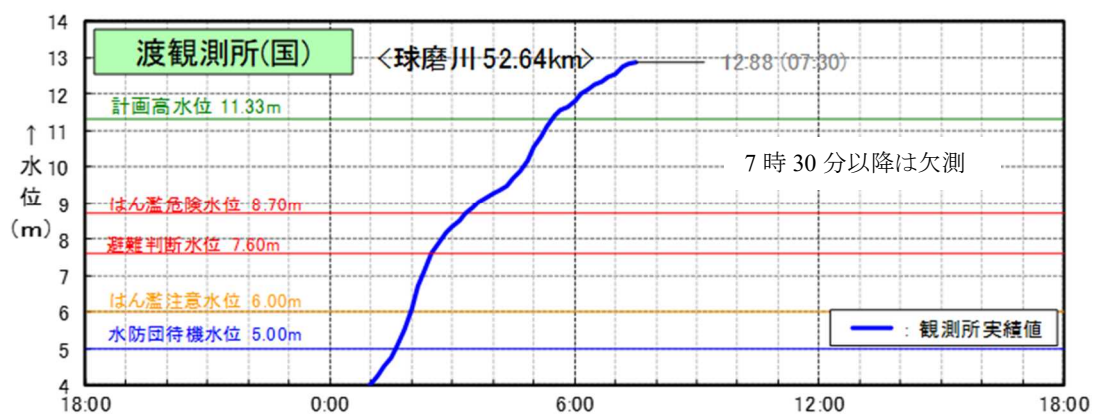


図 5 球磨川の渡水位観測所(球磨村)の時刻水位の経過

(3) 球磨川流域の被害の概要

球磨川流域の市町村における被害は、浸水面積約 1,150 ha、浸水家屋等約 6,280 棟、流域内の死者・行方不明者 50 人に上った。死者・行方不明者の内訳は、球磨村 25 人、人吉市 20 人、八代市 4 人、芦北町 1 人となり、球磨村 25 人のうち 14 人は千寿園の利用者であった。なお、今回の洪水氾濫による実績浸水範囲は、球磨川の河川管理者である国が水防法に基づき指定した洪水浸水想定区域の範囲内であった。⁵

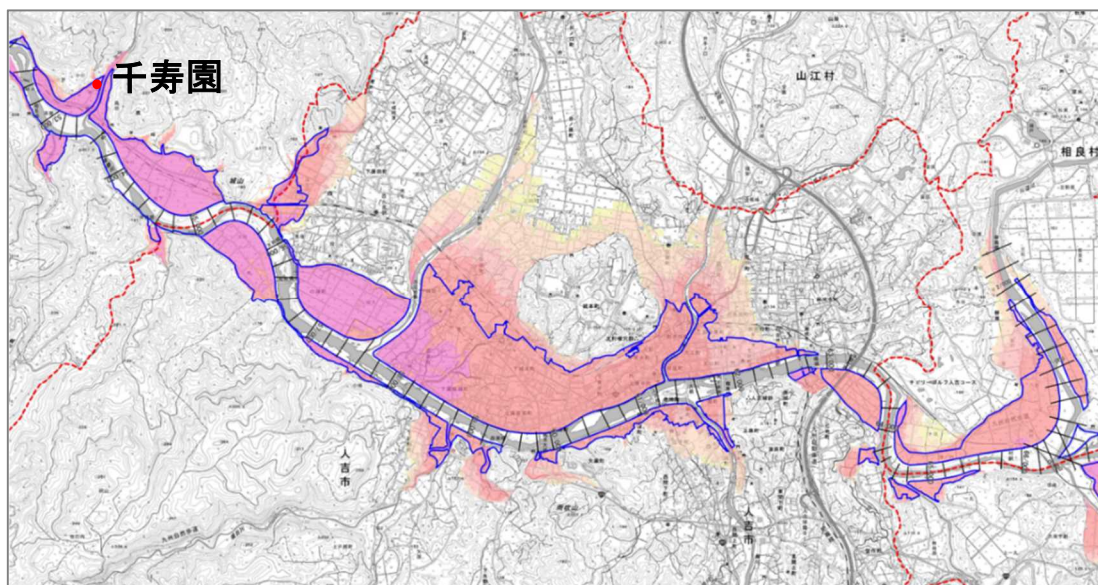


図 6 洪水浸水想定区域と実績浸水範囲を重ねた図(人吉市及び球磨村付近)

※ピンク色の着色範囲は洪水浸水想定区域、青色の実線は実績浸水範囲



図 7 14 人の犠牲者が発生した千寿園(球磨村)

⁵ 人吉市及び川辺川(柳瀬橋上流)の浸水面積は、熊本県の調査結果による。人吉市の浸水棟数は、熊本県災害対策本部会議資料による。その他市町村の浸水面積と浸水棟数は、九州地方整備局が空撮で確認した浸水範囲から算出した推定値である。死者・行方不明者数の内訳は、熊本県災害対策本部会議資料(熊本県警察本部提供資料)の住所から推定した数値である。

3. 高齢者福祉施設の避難確保の制度と球磨川における取組

(1) 洪水浸水想定区域の指定

平成 17 年の水防法改正により、国土交通大臣及び都道府県知事は、洪水予報河川及び水位周知河川を対象として、氾濫した場合に浸水が想定される区域を洪水浸水想定区域として指定することになった。その後、平成 27 年の水防法改正では、洪水浸水想定区域の前提となる降雨を治水計画の基本となる降雨(以下、「計画規模降雨」という。)から、想定最大規模降雨に引き上げている。なお、下水道や海岸においても、雨水出水(内水)や高潮を対象として浸水想定区域を指定する制度が創設されている。

洪水浸水想定区域の全国の指定状況は、令和 2 年 7 月末現在で、国が管理する河川は、対象となる 448 河川の全てで想定最大規模降雨に対応した浸水想定区域が指定されている。都道府県が管理する河川は、対象となる 1,689 河川の約 98%に当たる 1,654 河川で計画規模降雨に対応した浸水想定区域が指定されており、約 93%に当たる 1,579 河川で想定最大規模降雨に対応した浸水想定区域が指定されている。

球磨川水系においては、国は、平成 16 年 12 月に計画規模降雨に対応した浸水想定区域を指定し、平成 29 年 3 月に想定最大規模降雨に対応した浸水想定区域を指定した。この想定最大規模降雨に対応した浸水想定区域図によれば、千寿園付近において想定される浸水深は 10m～20m の範囲であった。



図 8 千寿園付近の洪水浸水想定区域図

(2) 土砂災害警戒区域等の指定

平成 13 年 4 月に土砂災害防止法が施行され、都道府県知事は、土砂災害の危険の周知や警戒避難体制の整備を行う区域として、土砂災害警戒区域(イエローゾーン)を指定することになった。また、特定開発行為に対する制限や建築物の構造規制等を行う区域として、土砂災害特別警戒区域(レッドゾーン)を指定することになった。

千寿園付近においては、背面の溪流から流下する土石流を想定し、熊本県が平成 28 年 3 月に施設の敷地を含む範囲を土砂災害警戒区域(イエローゾーン)に指定した。



図 9 土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域の指定図(球磨村渡付近)

※黄色着色は土砂災害警戒区域、赤色着色は土砂災害特別警戒区域である。

(3) ハザードマップの作成と周知

平成 17 年 7 月の水防法及び土砂災害防止法の改正により、洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域を指定した市区町村に対して、避難場所や避難経路等を示すハザードマップを作成し周知することが義務付けされた。また、津波に関しても、津波防災地域づくりに関する法律によってハザードマップを作成する制度が創設されている。

水防法に基づくハザードマップの全国の作成状況は、令和 2 年 7 月末現在で、対象となる 1,375 市区町村の約 98%に当たる 1,345 市区町村で計画規模降雨に対応したハザードマップが作成されており、約 59%に当たる 812 市区町村で想定最大規模降雨に対応したハザードマップが作成されている。また、土砂災害防止法に基づくハザードマップの全国の作成状況は、対象となる 1,601 市区町村の約 90%に当たる 1,433 市区町村でハザードマップが作成されている。

千寿園がある球磨村は、平成 28 年 3 月に計画規模降雨に対応したハザードマップを作成し周知しているが、想定最大規模降雨に対応したハザードマップは令和 2 年度末の公表を目指して作成途上であった。球磨村が公表している現在のハザードマップによれば、千寿園付近は土砂災害警戒区域であることが示されていることに加え、想定される浸水深が 2m～5m の範囲にあることが示されている。



図 10 球磨村のハザードマップ(球磨村渡付近)

(4) 要配慮者利用施設の避難確保計画の作成等

平成 25 年の水防法改正によって、浸水想定区域内等に存在し市区町村の地域防災計画に定められた要配慮者利用施設は、避難確保計画を作成し、避難訓練を実施することが制度化された。その後、平成 29 年の水防法及び土砂災害防止法の改正によって、市区町村の地域防災計画に定められた要配慮者利用施設の管理者等に対して、避難確保計画の作成と避難訓練の実施が義務付けされた。津波に関しても、津波防災地域づくりに関する法律によって避難確保計画の作成と訓練の実施を義務付けする制度が創設されている。

避難確保計画に定める内容は、防災体制、情報収集及び伝達、避難の誘導、避難確保を図るための施設の整備、防災教育及び訓練の実施、自衛水防組織の業務(自衛水防組織を設置する場合に限る)である。

水防法に基づく要配慮者利用施設の避難確保計画の作成状況は、令和 2 年 10 月末時点で、対象となる 88,601 施設の約 62%に当たる 55,075 施設で作成済みであり、このうち高齢者福祉施設等の社会福祉施設は、対象となる 70,352 施設の約 63%に当たる 44,594 施設で作成済みである。

土砂災害防止法に基づく要配慮者利用施設の避難確保計画の作成状況は、令和 2 年 3 月末時点で、対象となる 16,429 施設の約 53%に当たる 8,679 施設で作成済みであり、このうち高齢者福祉施設等の社会福祉施設は、対象となる 10,513 施設の約 57%に当たる 5,935 施設で作成済みである。

国土交通省は、要配慮者利用施設における避難確保計画の作成促進を図るため、「避難確保計画作成の手引き(最新版 令和 2 年 6 月)」を作成し周知している。また、地方公共団体が管理者等を対象とした講習会を円滑に実施できるよう、「要配慮者利用施設の避難確保計画作成に向けた講習会開催マニュアル(最新版 令和 2 年 10 月)」を作成し周知している。さらに、内閣府、消防庁、厚生労働省、国土交通省、気象庁は、関係府省庁の連名により、「要配慮者利用施設における避難に関する計画作成の事例集(最新版 平成 31 年 3 月)」を作成し周知している。

千寿園は、平成 30 年 4 月に避難確保計画を作成し球磨村に報告しており、避難訓練については、年二回の頻度で実施していた。

(5) 介護保険法等に基づく非常災害対策計画の作成等

厚生労働省は、介護保険法に基づく省令「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」により、管理者等に対して、非常災害対策計画の作成や関係機関との連携体制の整備、避難訓練の実施を義務付けしている。

非常災害対策計画に定める内容は、施設等の立地条件、災害に関する情報の入手方法、災害時の連絡先及び通信手段の確認、避難を開始する時期と判断基準、避難場所、避難経路、避難方法、災害時の人員体制と指揮系統、関係機関との連携体制である。

千寿園は、非常災害対策計画と消防計画(消防法に基づき、防火管理者が消火、通報及び避難の訓練の実施等を定める計画)を一つにまとめて一体化して作成している。

(6) 避難確保計画等の作成支援の取組

厚生労働省と国土交通省は、避難確保計画や非常災害対策計画(以下、避難確保計画と非常災害対策計画の両方を指す場合は「避難確保計画等」という。)の適切な作成を支援するため、「水害・土砂災害に係る要配慮者利用施設における避難計画点検マニュアル(最新版 平成 29 年 6 月)」を連名で作成し周知している。同マニュアルには、避難確保計画等の内容を確認するためのチェックリストに加えて、地方公共団体の福祉部局と防災部局の役割分担の考え方や福祉部局が指導監査する際の点検の考え方等を示している。

また、内閣府は、「避難勧告等に関するガイドライン①(避難行動・情報伝達編)(最新版 平成 31 年 3 月)」を公表し、「地方公共団体は施設開設時及び定期的な指導監査の際に、災害計画等への洪水や土砂災害等の対策の記載、訓練の実施状況、緊急度合いに応じた複数の避難先の確保状況等について確認すべき」と留意点等を示している。また、施設開設時や定期的な指導監査の際の確認にあたっては、「普段から施設との関わりがある指導監査部局や福祉部局と、防災分野の専門知識を持つ防災担当部局や、洪水・土砂災害等の専門知識を持つ土木部局が連携して実施することが望ましい」と考え方等を示している。

4. 千寿園の避難確保計画と災害発生時の状況

(1) 施設の概要と災害発生時の状況

千寿園は、球磨村における唯一の特別養護老人ホームである。同園は、平成 12 年 6 月に開所し、定員 40 人の広域型特別養護老人ホーム千寿園、定員 10 人の併設ショートステイ千寿園短期入所、定員 20 人の地域密着型特別養護老人ホーム千寿園別館まごころ(以下、「別館まごころ」という。)によって構成している。また、隣接する山側の敷地には、同一社会福祉法人が運営する小規模多機能型居宅介護事業所アットホームどんぐり(以下、「アットホームどんぐり」という。)が設置されている。

同園は、本館の一部のみが二階建てであり、二階には、ヘルパーステーションと家族宿泊室の二部屋がある。それ以外は平屋建てであり、利用者の居室はすべて一階にあった。同園には、エレベータは設置されておらず、職員が二階に移動する際には、幅 1.2m 程度の階段を使用していた。

災害時の 7 月 4 日に千寿園に在園していたのは、利用者 65 人、宿直職員 1 人、夜勤職員 3 人の 69 人と、隣接するアットホームどんぐりから避難していた利用者 5 人と夜勤職員 1 人の 6 人を加えた 75 人であった。



図 11 千寿園の各施設の配置状況

(2) 避難確保計画の内容と実際の避難行動

① 避難確保計画の対象としていた災害の種類等

千寿園の避難確保計画は、土砂災害のリスクを認識し、それに対応した内容になっていたものの、洪水による浸水のリスクについては認識が薄く、十分に対応できていなかった。同園への聞き取り調査によれば、「これまで施設は浸水しておらず、球磨川の導流堤が完成したため、大規模水害の可能性は低いと考えていた。洪水より土砂災害の危険を重要視していた。」との認識であった。

② 計画上の避難先と実際の避難先

(計画上の避難先)

千寿園の避難確保計画には、第1避難場所として「千寿園駐車場」、第2避難場所として「渡小学校運動場及び同体育館」、第3避難場所として「球磨村運動公園さくらドーム」が定められており、渡小学校体育館以外は何れも屋外の避難先となっている。また、「避難路で土砂災害が発生した場合や激しい降雨などで屋外へ出ることが危険な場合は、施設内で避難する」とし、施設内の避難先は、別館まごころ、本館二階のヘルパーステーション及び家族宿泊室としている。山側の敷地に隣接するアットホームどんぐりの利用者は、別館まごころに避難するとしている。

避難確保計画に定められた外部の避難先は、何れも球磨村の指定緊急避難場所にはなっておらず、7月3日17時の警戒レベル3避難準備・高齢者等避難開始が発令された時には開所していなかった。

(実際の避難先)

千寿園は、球磨村が7月3日17時に警戒レベル3避難準備・高齢者等避難開始を発令したことから、土砂災害を警戒し、避難確保計画に定めたとおり、7月3日17時頃にアットホームどんぐりの利用者5人を夜勤職員1名が随行して千寿園本館に避難させた。そして、7月4日3時半頃には、就寝中の千寿園の利用者とアットホームどんぐりの利用者を起床させ、5時頃には、山側から離れた別館まごころに避難させた。

その後、7時頃になると、建物の浸水が始まったことから、その場の判断で、千寿園の二階に利用者の垂直避難を開始した。その際、近くから駆け付けた避難支援協力者の協力を得て、懸命な避難支援により、千寿園の利用者48人とアットホームどんぐりから避難していた利用者5人の53人を避難させること

ができた。しかしながら、幅 1.2m 程度の階段を使った二階への避難には多くの時間がかかり、一階の水没によって 17 人の利用者がその場に取り残された。17 人のうち 3 人は、その後救助することができたが、14 人の救助は間に合わなかった。

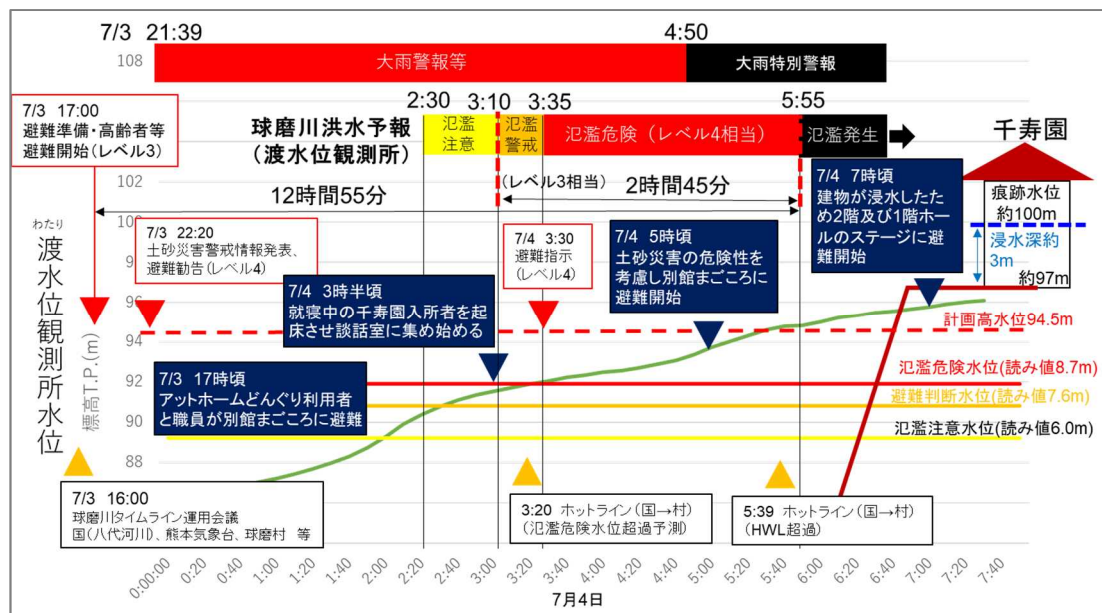


図 12 災害情報等と千寿園の避難行動を示した概要図

③ 計画上の避難体制と実際の避難体制

(計画上の避難体制)

避難確保計画には、防災体制の確立の判断基準を警戒レベル 3 避難準備・高齢者等避難開始が発令された時とし、施設長を含めて 40 人の職員の役割を定めている。また、夜間や休日に何らかの避難情報や気象警報が発表された場合に早めに駆けつけることができる近傍の職員として、13 人の職員を定めている。さらに、利用者の避難支援の応援要員として 22 人の地域の避難支援協力者を定めている。

(実際の避難体制)

球磨村は、7 月 3 日 17 時に警戒レベル 3 避難準備・高齢者等避難開始を発令し、電話や防災無線、緊急速報メールを使って千寿園に通知した。しかしながら、16 時 45 分に発表された気象庁の降水量予想では、4 日 18 時までの 24 時間の降水量は多いところで 200 mm とされていたことから、災害が発生することまでは想定できず、当日夜の勤務体制は、宿直 1 人と夜勤 4 人の 5 人体

制としていた。

その後、7月3日22時20分には、警戒レベル4避難勧告が発令されたが、その時点の降雨の状況から、大規模な災害の発生までは想定できず、職員の増員等の体制強化は行われなかった。

そして、警戒レベル4避難指示(緊急)が発令された7月4日3時30分の段階になると、職員が施設まで移動する際に災害に巻き込まれるなど事故の危険性が高くなり、災害対応の指揮を執る施設長を含めて、職員が施設に駆け付けるのは困難になった。

7時頃になり建物の浸水が始まったところで、職員5人に加えて、近くから駆けつけた避難支援協力者約20人の支援が得られることになり、利用者を二階へ垂直避難させる避難支援が実施された。

段階	時刻	球磨村の情報発信	千寿園の情報把握	千寿園の体制	千寿園の避難行動
1	7月3日 17時頃	7月3日17:00 避難準備・高齢者等避難開始発令 (球磨村から千寿園に架電)	球磨村から受電 防災無線、エリアメールでも情報入手	職員約10人 ※入所者70人(短期利用者含む)	アットホームどんぐり利用者と職員が 別館まごころに避難 (車椅子、手引き歩行にて移動)
2	7月3日 22時半頃	7月3日22:20 避難勧告を発令	防災無線、エリアメールで情報入手 河川の状況を確認	職員5人(夜勤4人、宿直1人) ※災害の危険性は低いと判断し職員の増員せず	—
3	7月4日 3時半頃	7月4日3:30 避難指示を発令	防災無線、エリアメールで情報入手 河川の状況を確認	職員5人(夜勤4人、宿直1人) ※夜間で事故の危険性が高かったため職員の増員はできず	就寝中の千寿園入所者を起床させ 談話室に集める (車椅子、手引き歩行にて移動)
4	7月4日 5時頃	—	—	職員5人(夜勤4人、宿直1人) ※夜間で事故の危険性が高かったため職員の増員はできず	土砂災害の危険性があるため別館 まごころに避難開始 (車椅子、手引き歩行にて移動)
5	7月4日 7時頃	—	7時頃に建物内への浸水を確認	職員5人(夜勤4人、宿直1人) 自主的に駆けつけた避難支援協力者約20人 ※協力者のリーダーは6時頃に到着	施設内が冠水したため2階及び1階 ホールのステージに避難開始 (手引き歩行、誘導者4人で車椅子 や毛布、シーツを使い搬送)

図 13 災害情報の伝達と千寿園の体制

④ 避難訓練の実施状況

避難確保計画には、職員の入職時の研修のほかに、年二回の頻度で毎年5月と11月に避難訓練を実施すると定めている。令和元年11月に実施された直近の訓練は、夜間の火災を想定した内容で実施され、消火訓練や情報伝達訓練、避難誘導訓練が実施されている。その前の令和元年6月に実施された訓練は、土砂災害を想定した内容で実施され、居室から別館まごころ及び二階への避難訓練が実施されている。訓練には、地域の避難支援協力者も参加して実施されている。

⑤ 避難確保計画や訓練に対する行政の関与

千寿園は、平成30年4月に避難確保計画を作成し球磨村に報告している。その際、球磨村は、福祉部局と防災部局が計画の内容を確認しているが、計

画の見直しについての助言等による支援までは行っていない。一方で、球磨村は、施設の避難訓練に参加し訓練状況を視察しており、球磨村と施設の協力体制は平時から構築されていた。

5. 高齢者福祉施設における避難の課題

(1) 過去の災害において明らかになった課題と対応

平成21年7月の豪雨災害において、山口県^{ほうふし}防府市の特別養護老人ホーム「ライフケア^{たかさご}高砂」が土石流で被災し、利用者7人が亡くなる被害が発生した。この災害では、地方公共団体の民生部局と砂防部局の間の日頃からの連携の重要性が認識された。これを受けて、厚生労働省と国土交通省は、民生部局と砂防部局の間で情報を共有する等の連携強化を図るよう、地方公共団体に周知徹底を図った。

さらに、平成28年8月台風第10号の豪雨災害において、岩手県岩泉町のグループホーム「楽ん楽ん」が小本川の氾濫により被災し、利用者9人が亡くなる被害が発生した。この災害では、防災情報が施設側に十分に理解されていないことや避難確保計画が未作成であったこと、訓練が実施されていないことが明らかになった。これを受けて、平成29年に水防法及び土砂災害防止法が改正され、地域防災計画に定めた要配慮者利用施設を対象として、管理者等に対して避難確保計画の作成と訓練の実施が義務付けされた。



図 14 平成21年7月の山口県防府市の土砂災害の写真



図 15 平成28年9月の岩手県岩泉町の洪水氾濫による災害の写真

(2) 千寿園の避難に関する主な課題

① 避難確保計画の内容や訓練の内容

施設の管理者等は、施設が土砂災害のリスクを有することを認識し、大雨による土砂災害の発生に対して警戒していたものの、洪水氾濫による浸水のリスクがあることについては、その認識が薄かった。

このような認識であったことも影響し、避難確保計画に定めていた避難先は、洪水氾濫による浸水に対して安全が確保できない場所になっていた。さらに、雨天時の避難には適さない屋外の場所や、警戒レベル3 避難準備・高齢者等避難開始発令時に開所しない場所(指定緊急避難場所になっていない場所)であった。

また、訓練に関しては、避難確保計画に定めた園外の避難先に利用者を実際に避難させる訓練までは実施していなかった。

② 利用者の避難支援の体制や設備

事前の予想雨量が多くなかったこともあり、利用者の避難支援に必要な要員の配置など、夜間の災害に備えた避難支援体制を早いうちに確立することができなかった。

災害の発生が切迫した時には、近くから駆け付けた避難支援協力者約 20 人の協力が得られ、多くの利用者を施設の二階へ垂直避難させることができたが、その一方で、避難支援の要員として避難確保計画に定めていた職員はアクセス道路の被災等により施設に駆けつけることができなかった。

また、施設にエレベータ等の昇降設備が設置されていなかったことから、階段を使用した二階への利用者の避難支援に、大きな労力と多くの時間を要した。

(3) 全国の高齢者福祉施設の避難体制の現状

① 実態調査の概要

厚生労働省と国土交通省は、この度の令和 2 年 7 月豪雨災害を踏まえ、全国の特別養護老人ホームや地域密着型特別養護老人ホームを対象として、避難確保計画等に係る実態調査をアンケート方式で実施した。調査対象のこれらの施設は、平成 30 年介護サービス施設・事業所調査によれば、特別養護老人ホームは 8,097 施設、地域密着型特別養護老人ホームは 2,314 施設である。同調査は、都道府県や政令指定都市、中核市を通じて実施し、10 月 31 日時点の回答とした。

② 施設の立地条件に関する事項

(約 43%が水災害リスクのある場所に存在)

施設の立地条件を尋ねたところ、有効回答を得た 7,531 施設のうち、洪水浸水想定区域内にある施設は 2,048 施設、土砂災害警戒区域内にある施設は 1,085 施設、洪水浸水想定区域と土砂災害警戒区域の両方にある施設は 106 施設であった。洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域の何れかにある施設は、全体の約 43%に当たる 3,239 施設であった。

(約 75%は浸水深 3m 未満、約 94%は浸水深 5m 未満の場所)

洪水浸水想定区域内にある施設について、想定されている浸水深を尋ねたところ、有効回答を得た 2,127 施設のうち、0.5m 未満の場所は約 24%の 502 施設、0.5m 以上 3m 未満の場所は約 51%の 1,094 施設、3m 以上 5m 未満の場所は約 19%の 397 施設、5m 以上 10m 未満の場所は約 6%の 122 施設、10m 以上 20m 未満の場所は 10 施設、20m 以上の場所は 2 施設であった。

すなわち、3m 未満の場所にある施設が全体の 75%を占めていることから、二階建て以上の建物であれば、上階に垂直避難場所等を確保することが避難の実効性を高める上で有効な策になり得ることがわかった。

③ 避難確保計画等の作成状況に関する事項

(避難確保計画を作成しているのは 8 割程度)

避難確保計画の作成状況について尋ねたところ、洪水に係る計画を作成しているのは有効回答を得た 2,048 施設の約 84%に当たる 1,723 施設、土砂災害に係る計画を作成しているのは有効回答を得た 1,085 施設の約 77%に当た

る 838 施設、洪水と土砂災害の両方に係る計画を作成しているのは有効回答を得た 106 施設の約 69%に当たる 73 施設に止まっていた。

また、非常災害対策計画を作成しているのは、有効回答を得た 3,437 施設の約 90%に当たる 3,084 施設であった。

(約 64%は避難確保計画と非常災害対策計画を一体化して作成)

避難確保計画と非常災害対策計画を一つにまとめて一体化した計画として作成しているのは、有効回答を得た 2,620 施設の約 64%に当たる 1,667 施設であり、全体の過半数を占めていた。

避難確保計画の作成に関する悩み事を尋ねたところ、「計画の作成方法がわからない」、「避難確保計画と非常災害対策計画を一つにまとめて一体化した計画として作成してよいかわからない」、「一体化した計画として作成する方法がわからない」、「避難開始の判断基準の設定や避難経路の選定、避難手段の確保、避難受け入れ先の確保が難しい」等の意見が寄せられた。

④ 避難先や避難訓練に関する事項

(約 52%が施設内の避難先を選定)

避難確保計画等に定めている避難先について尋ねたところ、有効回答を得た 5,488 施設のうち、「施設内の安全な場所」としているのは約 52%の 2,841 施設、「自治体の指定する避難先」としているのは約 34%の 1,868 施設、「同一法人(グループ法人を含む)が経営する他の施設」としているのは約 14%の 779 施設となっており、「施設内の安全な場所」を避難先にしていない施設が過半数を占めていた。

(約 16%が想定される災害に対応できていない)

また、「計画している避難先は災害の種類に応じた避難先になっている」と回答したのは、有効回答を得た 3,312 施設の約 84%に当たる 2,782 施設に止まっていた。すなわち、約 16%の施設の避難先は、想定される災害に対応できていない可能性があることがわかった。

(約 58%が施設内の垂直避難先を選定)

「災害の種類に応じた避難先になっている」と回答した理由としては、有効回答を得た 3,328 施設のうち、「想定浸水深より高い位置にある施設の上階である」とするのが約 58%の 1,924 施設、「洪水浸水想定区域外の場所である」とするのが約 20%の 662 施設、「土砂災害警戒区域外の場所である」とするのが約 22%の 742 施設であり、「想定浸水深より高い位置にある施設の上階」を避難

先にしている施設が過半数を占めていた。

(利用者を施設外に移動させる訓練を実施したのは約 22%)

「施設外の避難先に利用者を避難させる訓練を平成 29 年以降に実施した」と回答したのは、有効回答を得た 3,367 施設の約 22%に当たる 734 施設に止まっていた。

施設外の避難先に利用者を避難させる訓練を実施していない理由としては、「利用者の人数が多いため施設外への避難は難しい」、「利用者の身体状態や職員数の問題により施設外への避難は難しい」、「施設内での垂直避難を第一に考えている」等であった。

(約 41%が避難先での利用者のケア等が困難と認識)

「避難先での利用者のケア等の業務継続が可能」と判断しているのは、有効回答を得た 3,316 施設の約 59%に当たる 1,943 施設に止まっていた。すなわち、約 41%の施設は、避難先での利用者のケア等の業務継続が難しいと考えていることがわかった。

その理由としては、「業務継続のための必要品を外部の避難先へ運び込むのは難しい」、「施設内であれば業務継続は可能だが施設外では業務継続は難しい」等であった。

⑤ 避難確保計画等の見直しや市区町村の関与に関する事項

(約 93%が訓練を踏まえた見直しが必要と認識)

「災害経験や避難訓練の結果を踏まえて避難確保計画等を見直したことがある」と回答したのは、有効回答を得た 3,345 施設の約 61%に当たる 2,049 施設であった。一方で、「避難確保計画等の内容を定期的に見直す必要がある」と考えている施設は、有効回答を得た 3,345 施設の約 93%に当たる 3,125 施設に上った。

(約 91%が市区町村の助言等が必要と認識)

「避難確保計画等の作成や見直しの際に、計画の内容に関して市区町村や専門家等から助言等を受けたことがある」と回答したのは、有効回答を得た 3,336 施設の約 42%に当たる 1,386 施設であった。一方で、「計画の作成や見直しの際に市区町村や専門家等からの助言等が必要」と考えているのは、有効回答を得た 3,186 施設の約 91%に当たる 2,904 施設に上った。

⑥ 利用者の避難支援のための体制に関する事項

(職員に計画を周知しているのは約 81%)

「避難確保計画等の内容を職員に定期的に説明している」と回答したのは、有効回答を得た 3,351 施設の約 81%に当たる 2,727 施設に止まっていた。

(職員が参集できないことも想定しているのは約 81%)

災害発生が予想される場合や災害発生時に「避難確保計画等に定めたとおりに職員が施設に駆けつけることができないことも想定している」と回答したのは、有効回答を得た 3,353 施設の約 81%に当たる 2,705 施設であった。

その際の対応策として考えていることを尋ねたところ、「職員が多い日中の避難や職員を帰宅させず施設内に待機させる」、「利用者の家族や地域住民、グループ施設、消防団に協力要請する」、「想定はしているが良い方法が思いつかない」等の意見が寄せられた。

また、「台風や大雨など事前に災害の発生が予想される場合に職員を増員するなど勤務体制の強化をしている」と回答したのは、有効回答を得た 3,371 施設の約 59%に当たる 1,994 施設に止まっていた。

体制を強化できない理由や対策を尋ねたところ、「体制を強化するとその後の職員配置に欠員が発生するなど問題が生じる」、「早めの判断と少人数による避難誘導ができるようにしている」等の意見が寄せられた。

(防災リーダーを決めているのは約 85%)

「防災の観点から職員や利用者を牽引する役割を持つ職員(以下、「防災リーダー」という。)を決めている」と回答したのは、有効回答を得た 3,361 施設の約 85%に当たる 2,846 施設であった。

防災リーダーの具体的な役割を尋ねたところ、回答数の多かったものの順に、「避難開始の判断をする」、「職員や利用者へ防災知識を普及する」、「災害時に行政と連絡調整を実施する」、「避難計画の見直しを実施する」、「防災研修等を受講する」であった。

また、「市区町村から避難準備・高齢者等避難開始情報が発令されたら防災リーダーは施設に参集することになっている」と回答したのは、有効回答を得た 3,068 施設の約 72%に当たる 2,203 施設であった。

(避難時の心配ごとと利用者の移動と避難先でのケア)

市区町村から避難準備・高齢者等避難開始情報が発令されたとき、利用者を避難させることに対しての心配事や悩み事を尋ねたところ、回答数の多かったものの順に、「避難先で利用者のケアの継続ができるかどうか心配」、「利用

者が安全に避難先まで移動できるかどうか心配」、「施設内で円滑に避難するための設備が十分に整っているか心配」であった。

また、「避難に関する環境がどのように改善されれば、心配なく避難できると思うか」について質問したところ、「避難先までの安全な移動手段や人員の確保」、「避難先での環境整備、ケアに必要な物資や設備、人員などの充実」、「行政や地域住民の協力が必要」等の回答が得られた。

⑦ 利用者の避難支援のための設備に関する事項

(エレベータは約 96%で設置済み)

二階以上の建物の場合にエレベータが設置されている施設は、有効回答を得た 2,812 施設の約 96%に当たる 2,708 施設であった。また、停電時にエレベータが使用できない場合の対応策としては、「階段やスロープを利用し、複数の職員にて避難する」、「非常電源にてエレベータを可動して、避難する」、「停電を想定し、早めに避難する」等を考えているとの回答が得られた。

洪水時に建物の上階に避難する場合に有効な避難方法を尋ねたところ、回答数が多かった順に、「階段」、「エレベータ」、「スロープ」、「階段移動用リフト」であった。

それぞれの設備の具体的な利用方法としては、「複数人で支えながら担架等を使って階段で利用者を移動させる。」、「エレベータが使える早い段階で上階へ移動させる。」、「車椅子やエアーストレッチャー等を使用し複数人支援して階段やスロープで移動する」、「限られた人員でいかに早く安全に移動するための手段として移動用リフト等があると助かる」等の回答が得られた。

非常用自家発電設備等を整備している施設について、具体的に整備しているもの尋ねたところ、回答数が多かった順に、「非常用自家発電設備(軽油、灯油、重油)」、「可搬式(ポータブル型)発電機」、「UPS(無停電電源設備)」、「小型バッテリー」、「非常用自家発電設備(LP ガス)」であった。

「避難に有効な施設の設備や改築について市区町村や専門家から助言等が必要」と感じている施設は、有効回答を得た 3,348 施設の約 85%に当たる 2,851 施設であった。

⑧ 地域等との連携に関する事項

(約 42%が地域協力者を確保、うち訓練参加は約 54%)

「地域住民など避難時の協力者をあらかじめ決めている」と回答したのは、有効回答を得た 3,353 施設の約 42%に当たる 1,399 施設に止まっていた。また、「これらの協力者が訓練に参加している」と回答したのは、有効回答を得た 1,508 施設の約 54%に当たる 814 施設に止まっていた。

利用者の避難に関して、行政や他施設、地域企業等から得ている支援内容を尋ねたところ、回答数が多かった順に、「避難確保計画等の作成」、「施設間の避難の受け入れ協力」、「協定等を結んでいる地域企業からの避難活動の協力」、「防災の観点からの施設整備補助金等」との回答が得られた。

また、今後必要と感じている支援内容を尋ねたところ、回答数が多かった順に、「防災の観点からの施設整備補助金等」、「施設間の避難の受け入れ協力」、「避難確保計画等の作成」、協定等を結んでいる地域企業からの避難活動の協力」との回答が得られた。

⑨ 利用者の避難支援に関して困っていることや不安に感じていること (不安は利用者の移動と避難先でのケア)

利用者の避難支援に関して不安を抱えていることを尋ねたところ、主に「利用者のケアなど避難先での業務継続」、「避難先までの利用者の移動」、「施設内での避難の際の設備」等の回答があった。

また、「地域との普段のつながりが必要」、「福祉や防災等の資格や経験がある者の協力が必要」、「利用者の家族の協力が必要」、「初動の判断遅れが心配」、「深夜の職員の勤務体制が心配」等の意見が寄せられた。

6. 避難の実効性を高める方策

(1) 避難確保計画等の内容や訓練の内容に関する事項

① 洪水や土砂災害等の災害リスクに適切に対応した避難確保計画等の作成の徹底

<課題・背景>

避難確保計画等の作成にあたっては、想定されている災害の種類に加えて想定浸水深や想定浸水継続時間等の災害リスク情報を管理者等が適切に理解した上で、外部への立退き避難が必要であるか、施設内での垂直避難が可能であるか等の判断をする必要がある。

また、立退き避難を選択する場合には、その避難先や避難経路の安全性を把握するとともに、市区町村が警戒レベル 3 避難準備・高齢者等避難開始を発令するタイミングで避難先が開所するか否か等についても把握した上で、適切な避難先を選定する必要がある。

しかしながら、専門的な知識を必ずしも有していない管理者等にとっては、これらの判断は容易なものではないと考えられる。また、管理者等の職員が避難確保計画等に定めた内容に従って早めの立退き避難の開始を躊躇する背景には、避難時の利用者の身体的負担や避難先でのケア等の業務継続の問題があると考えられる。

また、災害の進行状況によっては避難確保計画等に定めた避難先に移動することが出来ないなど、計画に沿った対応が難しい過酷な事象となることも想定される。そのような時の行動についても考えておくことが重要である。

<方策>

(市区町村から施設に対する助言・勧告による支援)

福祉や防災に関して専門的な知識を有する地方公共団体や専門家等が、施設に対して助言し、適切な避難先が選定されるようにするなど、避難確保計画の作成等に関して施設を支援することが必要である。特に、避難確保計画の報告を受けた市区町村が、施設に助言・勧告する役割を明確化することによって、当該市区町村による一層の支援を促す仕組みが必要である。

その際、市区町村は、施設に対して能動的に助言・勧告することが重要である。また、専従の防災担当職員を配置することができない市区町村があることを踏まえれば、市区町村を支援する都道府県の役割が重要になる。

（避難に要する時間等を考慮した避難開始のタイミング）

利用者数や利用者の状況等により、利用者全員の避難完了まで多くの時間を要する場合には、避難に要する時間を検討・確認し、必要に応じて、警戒レベル3 避難準備・高齢者等避難開始よりも早いタイミングで利用者の避難支援を開始する必要がある。

（多重的な避難先の確保や緊急的な安全確保策の検討）

避難先の選定は極めて重要であり、確実に難を逃れるために、施設外の立退き避難先を確保するとともに、利用者の身体的な負担や利用者のケア等の業務継続を考慮し、施設の上階に垂直避難先を確保するなど、多重的に避難先を確保することが必要である。ただし、垂直避難を選択する場合には、家屋倒壊等氾濫想定区域の設定の有無や浸水継続時間に応じた業務継続のための電源や食糧等の確保について留意が必要である。

また、計画に沿った対応が難しい過酷な事象に備え、緊急的な安全確保策についても検討し、これを避難確保計画に定めておくことが必要である。

（様々な機会を捉えた市区町村から施設へのアドバイス）

施設の防災体制の見直しに関しては、避難確保計画の報告時のみならず、地方公共団体が施設を定期監査する際や避難訓練に視察参加する機会等を活用するなど、市区町村が様々な機会を捉えて体制等を確認しアドバイスすることが望ましい。

その際、市区町村は、災害リスク情報や施設から提供を受けた災害対応能力に関する情報を基に、避難確保計画や体制等について改善が必要な施設を絞り込んで、重点的にアドバイスすることが有効である。

また、国は、施設が有している共通の課題等を把握し、「よくある質問に対する回答集」等を作成し、周知することが必要である。これにより、市区町村や施設の負担の軽減に繋がると考えられる。

（施設の位置情報等と災害リスク情報の重ね合わせ）

管理者や職員等に災害リスクについての理解を促す方法の一つとして、施設の位置情報等を国や地方公共団体が収集・集約した上で、浸水想定区域や土砂災害警戒区域等の災害リスク情報に重ねて電子地図に表示するなど、デジタル化の取組を一層推進し、施設が有する災害リスクの可視化を図ること

が必要である。

（施設と市区町村の双方向の連絡体制の構築）

施設にとっては、メディアから避難情報を得るよりも、市区町村から直接連絡を受けることが避難行動開始の動機付けになることから、市区町村は施設への迅速な情報発信に努めるとともに、市区町村から施設への一方通行の情報だけではなく、施設から市区町村に対しても「避難を完了した」等の情報を発信することが望ましい。そのような双方向の連絡体制を施設と市区町村が構築し、避難確保計画等にも記すことが必要である。また、施設は、立退き避難先との連絡体制を平時から確立して計画に記すとともに、避難の必要があるときには、相互に連絡を取り合うことにより、避難先の安全性や開所の有無等について確認することが必要である。

避難先での利用者のケア等の業務継続については、「**(2)利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項 ①施設内の垂直避難先や他の施設と連携した立退き避難先の確保等**」において後述する。

過酷な事象への対応については、「**(1)避難確保計画等の内容や訓練の内容に関する事項 ②訓練によって得られる教訓の避難確保計画等への反映**」「**(2)利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項 ②地域や利用者の家族と連携した避難支援体制の確保、③職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上**」においても後述する。

② 訓練によって得られる教訓の避難確保計画等への反映

＜課題・背景＞

施設の立地条件や建物の形態、構造、利用者の人数、健康状態、地域との関わり方等は、個々の施設によって様々である。そのような個別性に応じた実効性のある避難確保計画等にするためには、訓練を通じて得られる知見を踏まえて、計画の内容を見直すための PDCA サイクルを回すことが必要である。

計画の内容を訓練で検証するためには、例えば、避難に必要な時間を事前に見積もった上で、計画に記しておくことが必要である。

災害の進行状況によっては、避難確保計画等に沿った対応が難しい過酷な事象に遭遇することも想定され、その際に、どのような行動を執るか、についても訓練の場等で議論しておくことが重要である。

なお、避難訓練については、職員のみで実施するのではなく、避難支援の協力者としてあらかじめ組み込まれている地域住民や利用者の家族等の協力を得て実施することが重要である。

＜方策＞

（様々な種類の訓練を分けて実施するなどの工夫）

避難訓練については、利用者を実際に移動させる立退き訓練以外にも、避難経路を確認するための訓練や情報伝達訓練、図上訓練など、比較的取り組みやすい訓練もある。すべての訓練を一度に行うのではなく、立退き訓練と図上訓練を交互に行うことや、様々な種類の訓練を分けて行うことに加え、参加者についても、利用者全員が参加する訓練ではなく、利用者の要介護状態等に応じた避難支援に必要な人数や避難時間等を確認する訓練が考えられる。国や地方公共団体は、取り組みやすく、職員の防災意識も向上するような訓練方法を整理し、施設に情報提供することが必要である。

（職員の対話の積み重ねによる計画の改善）

避難確保計画等の作成時に設定した避難時間や利用者の避難支援に必要な人員、避難支援に必要な機材、利用者のケアに必要な持ち出し品、職員の通勤経路の安全性等について、管理者や職員等が自己点検することが必要である。また、避難確保計画等を作成する際や訓練時には、実現が難しいことを明確にしておくとともに、過酷な事象に遭遇した場合の行動について議論を深めておくことが重要である。その上で、職員同士が勉強会等により対話し

理解を深め、訓練を重ねながら改善を図っていくことが重要である。

（訓練結果の市区町村との共有、訓練を踏まえた計画の見直し）

訓練で得られる教訓を避難確保計画等に見直しに繋げ、実効性のある計画にするためには、福祉や防災の専門的知識を有する市区町村と施設が、訓練で得られる教訓を共有するとともに、施設の個別性も踏まえて、市区町村が施設に対して、計画の見直しに関して助言・勧告する支援が必要である。また、PDCA サイクルを回すためには、避難確保計画等に訓練の振り返りを実施することを定め、施設が自ら訓練の振り返りを実施することが必要である。

（個々の施設の課題や災害経験の共有）

個々の施設が抱える避難の課題については、施設同士で広く共有するとともに、施設同士が集まって改善策を検討する場を構築することが望ましい。また、実際に災害を経験した施設は必ずしも多くはないことから、高齢者福祉施設の事業者団体等の協力も得て、災害における経験や災害時の実際の行動等の情報を収集整理し、広く共有することが望ましい。災害を経験していない施設にとっては、これらの情報が災害をリアルに感じる貴重な教材になると考えられる。

過酷な事象への対応については、「**(2)利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項 ②地域や利用者の家族と連携した避難支援体制の確保、③職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上**」においても後述する。

③ 職員や利用者の家族等への災害リスク及び避難確保計画等の周知

＜課題・背景＞

高齢者福祉施設における避難確保計画等の作成制度は、介護保険法等に基づく非常災害対策計画の作成制度と、水防法等に基づく避難確保計画の作成制度の二つの制度がある。制度が二つになっていることが、管理者等の理解を難しくしている可能性がある。

また、個々の施設が有する災害リスクや、避難先、避難開始のタイミング等の避難確保計画等の内容は、避難支援の協力者としての役割も期待される利用者の家族にも周知しておく必要がある。

＜方策＞

（非常災害対策計画と避難確保計画の一体化）

国は、非常災害対策計画と避難確保計画において重複するものを整理した上で、両計画を一つの計画として一体化して作成する具体的な方法を提示することが必要である。その際、両計画の関係性を明確化し、管理者等が計画を作成するにあたってイメージしやすくすることが必要である。

（災害リスク情報や避難時間等の避難確保計画等への記載）

職員が理解しやすい避難確保計画等にするため、計画に避難開始のタイミングや避難先等を記すことに加えて、想定される浸水深や浸水継続時間等の災害リスク情報の要点、避難に要する時間等の情報も記すようにする必要がある。

（利用者の家族への避難確保計画等の内容の周知）

また、施設が有する災害リスクや避難先、避難開始のタイミング、避難方法等の避難確保計画等の主な内容については、職員はもとより、利用者や利用者の家族に対しても、施設の利用開始時に説明し周知を図る必要がある。これにより、利用者の家族による避難支援体制の構築や災害時の一時的な帰宅による安全確保の方策も確保することが望ましい。

（タイムラインを踏まえた避難確保計画の作成の推進）

さらに、職員や利用者、地域住民等の避難支援協力者が、避難行動の内容

を容易に理解できるようにするためには、避難行動のタイムライン(時系列の行動計画)の様式を避難確保計画に添付するなど、わかりやすい計画を作成することが必要である。

(2) 利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項

① 施設内の垂直避難先や他の施設と連携した立退き避難先の確保等

<課題・背景>

管理者等が早めの立退き避難開始を躊躇する背景として、避難先における利用者のケア等の業務継続に関する課題がある。これを解決するためには、業務継続が可能な避難先の確保が重要になるが、その確保は必ずしも容易ではないと考えられる。

利用者にとっては、避難そのものが身体的な負担になることから、避難にあたっては、利用者の負担の軽減も考慮する必要がある。

また、災害の進行状況によっては避難確保計画等に定めた避難先に移動することが出来ないなど、計画に沿った対応が難しい過酷な事象となることも想定される。そのような時の行動についても考えておくことが重要である。

<方策>

(施設同士の避難の受け入れ体制の構築)

地震の場合は、対象となるエリア全体が被害を受けることになるが、水害や土砂災害の場合には、災害発生エリアがある程度限られることから、同一市区町村内、又は同一都道府県内で災害時の相互の協力協定を締結するなど、施設同士で避難の受け入れ体制を構築することが必要である。その際、事業者団体や地方公共団体の協力を得るとともに、福祉避難所の整備とも連携する必要がある。

(施設内の垂直避難場所の確保)

確実に難を逃れるために立退き避難を原則としつつも、利用者の身体的な負担や利用者のケア等の業務継続を考慮すれば、施設の上階に垂直避難場所を確保することは有効であることから、垂直避難スペース等の確保を促進する必要がある。ただし、垂直避難を選択する場合には、家屋倒壊等氾濫想定区域の設定の有無や浸水継続時間に応じた業務継続のための電源や食糧等の確保について留意が必要である。また、垂直避難を想定している場合であっても、長時間の避難等も想定して立退き避難先を決めておくなど、多重的に避難先を確保することが必要である。

(垂直避難に有効な設備の設置)

円滑かつ迅速な垂直避難の実現を図るため、有効性を確認した上で、エレベータやスロープ等の移動手段確保のための設備設置を促進する必要がある。その際、建物の構造や利用者像に応じて、地方公共団体の助言等を得ながら、円滑な避難に有効な設備を管理者等が選択し、設置することが望ましい。

(利用者の負担軽減を考慮した避難)

避難の頻度が多くなると、避難行動そのものが利用者の大きな負担になり得る。その対応策としては、避難に要する時間を把握した上で、例えば、利用者の身体状態に応じて避難開始のタイミングを分けるなど、施設の実情に応じた段階的な避難も考えられる。

(業務継続計画の作成の徹底)

災害が発生した場合の業務継続のための計画等を早期に策定し、研修の実施、訓練又はシミュレーションを実施することが重要である。業務継続計画の策定にあたっては、実現困難な事項も明確にしておき、それをどうすれば実現できるかについて検討を重ね、改善に繋げていく業務継続マネジメント(BCM)を行うことが重要である。業務継続計画については、既に各種災害に対応する事例が示されていることから、国や地方公共団体が、これらの情報を整理して、施設に提供することが必要である。

過酷な事象への対応については、「(2)利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項 ②地域や利用者の家族等と連携した避難支援体制の確保、③職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上」において後述する。

② 地域や利用者の家族と連携した避難支援体制の確保

＜課題・背景＞

災害の進行状況によっては、職員が施設に駆けつけることが出来ず、利用者の避難支援のための要員が確保できない事態になることが想定される。そのような事態にならないようにするためには、雨が強まる前や日が沈む前の明るいうちに、早いタイミングで利用者の避難支援の体制を確立し、避難を開始することが重要であることは言うまでもない。しかしながら、タイミングを逃すことも考えられるため、そのような場合も想定した初動体制を確保しておく必要がある。

＜方策＞

（地域住民等と連携した避難支援体制の構築）

施設と地域との関わり方など、個々の施設の個別性を踏まえた上で、地域住民や利用者の家族、地元企業等との間で、避難支援の協力を得る体制を構築することが必要である。その際、災害時に地域の協力者等を確保するという仕組みを作るだけではなく、平時から地域を巻き込んだ訓練を実施するなど、施設が日常から地域と交流し、地域の中の施設という位置付けにしていくことが重要である。さらに、地域との連携は、全ての施設で実施することが望ましく、地域の協力が得られることによって、利用者の家族の安心感にもつながる。また、地元企業と連携する場合には、覚書等を締結することが有効である。

（平時からの地方公共団体と施設の情報交換の場の確保）

有事の際に管理者等と地方公共団体の担当者が円滑に連絡を取り合える関係を構築するため、例えば、同一市区町村内にある施設と市区町村との情報交換の場を平時から確保しておくことが望ましい。そのような場があると、災害が切迫した施設に対して、他の施設や地方公共団体が迅速に支援することが可能となる。

（初動体制の確保のための地域との信頼関係の構築）

災害発生時の職員の初動体制を確保するため、初動対応の具体的な手順を避難確保計画等に記すなど工夫が必要である。また、災害対応に関しては、通常の夜勤体制では手薄になることや、過酷な事象にも備えるため、地域と連携して避難支援の初動体制の確立を図ることが必要である。また、そのためには、平時から地域と交流を図り信頼関係を構築しておくことが重要である。

過酷な事象への対応については、「(2)利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項 ③職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上」においても後述する。

③ 職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上

＜課題・背景＞

利用者の避難確保の実効性を高めるためには、管理者等のみならず、施設的全職員が、自然災害についての知識を深め、施設が有する災害リスクを適切に理解することが重要である。

災害の進行状況によっては、避難確保計画等に沿った対応が難しい過酷な事象に遭遇することも想定され、その際には、現場で対応する管理者等をはじめとした職員が、利用者の身の安全を確保するために必要な最善の行動を執ることが求められる。そのような事態の発生も想定し、管理者等をはじめとした職員は、普段から防災知識を習得し、防災スキルの向上を図っておくことが重要である。

＜方策＞

（職員への防災知識の普及）

管理者や職員が、洪水や土砂災害等の自然災害に対する知識を深め、災害リスクや防災行動についての知識を習得するため、地方公共団体による講習会等の実施を推進する必要がある。全ての施設が防災に関する講習会を定期的に受講できるようにすることが望まれる。

また、国や地方公共団体は、管理者や職員の防災スキルを高めるために、施設の関係者が主体となって開催する学習会等の実施を支援する必要がある。

その際、職員の負担を考慮して、時間を有効に使うことができるeラーニングを活用するなど、研修を受けやすくすることも必要である。

（様々な団体を通じた勉強会の実施）

国や地方公共団体など行政が主催する講習会の場だけではなく、事業種ごとの団体や複数の事業種で構成する地域の連絡会など、様々な組織や場で勉強会を実施することが有効である。

（国や地方公共団体による教材等の提供）

国や地方公共団体は、個々の施設が抱えている避難に関する課題の把握に努めるとともに、改善策に関する情報や事例等を講習会の教材等として施設に提供することが必要である。また、職員が時間を有効に使って学習するた

めの e ラーニングの教材等の提供も必要である。

(職員の災害対応力の向上)

防災士等の資格の活用や施設の全職員参加による避難確保計画等の作成、発災対応型の訓練の実施、ワークショップ型の研修等の実施等を通じて、過酷な事象にも備え、職員の災害対応力を高めていくことが必要である。

④ 災害リスクの低い場所への高齢者福祉施設の誘導等

＜課題・背景＞

これまで示した方策を実践し、避難の実効性を高めようとしても、移動可能な安全な立退き避難先が見つからない施設や、想定される浸水深が深いことや浸水継続時間が長いことなどの理由により垂直避難が難しい施設が存在することも否定できない。

また、災害リスクのある場所にこれから新たに設置される施設については、あらかじめ避難の実効性を確保しておくことも必要である。

＜方策＞

（災害リスクの低い場所への移転の検討）

これまでに示した方策に沿って、様々な取組を実践しても避難の実効性が確保できない施設については、地方公共団体が、事業者に対して、災害リスクの低い地域への移転等の検討を促すことも必要である。

（災害リスクのある場所に新たに設置される施設の安全確保）

新たに設置される高齢者福祉施設については、災害リスクの低い場所に設置することが重要であるため、国や地方公共団体が、災害リスクの低い地域にこれらの施設を誘導するとともに、利用者の居住スペースを想定浸水深よりも高い位置に設けること、想定浸水深よりも高い位置に垂直避難先を確保すること、垂直避難のための設備を装備すること等について、事業者に促す必要がある。

7. 地方公共団体や国の役割及び留意事項

地方公共団体の担当部局は、福祉に関すること、災害リスク情報に関すること、避難に関すること、支援物資等に関することなど、複数の部局に跨がっている。管理者等の負担の軽減や災害時の対応の迅速性を確保するためには、管理者等が相談するための窓口をできるだけ一本化することが望まれる。その際、地方公共団体においては、窓口部局を通じて行政内部の連携体制が円滑に確保されるようにすることが重要である。

施設や市区町村の人員等の体制は厳しい状況にあることに留意した上で、国は、取組にあたっての優先順位や最低限実施すべき事項を示すことが必要である。また、国は、災害リスク情報の空白地域の解消を図るとともに、情報のわかりやすさを高めるなど、情報の充実を図り、管理者等を支援することが必要である。さらに、管理者等の義務が増えることによって負担感が大きくなることから、施設の職員が進んで取り組めるように、国や地方公共団体は施設を支援するという取組姿勢を持つことが重要である。

8. あとがき

我が国の地形や土地利用の特性から、市街地や居住地の多くが河川の氾濫域に広く分布していることに加え、土砂災害の危険のある山沿いにも多くの居住地が分布している。

洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域等に位置し、市区町村の地域防災計画に定められた要配慮者利用施設は、令和 2 年 10 月末現在で約 10 万施設に上っており、そのうち高齢者福祉施設等の社会福祉施設は、約 8 万施設と全体の約 8 割を占めている。

一方、令和元年東日本台風や令和 2 年 7 月豪雨など、近年全国各地で豪雨災害が激甚化、頻発化している。気候変動の影響により、21 世紀末には、全国平均で降雨量は 1.1 倍、洪水発生頻度は 2 倍になると予想されている。

国土交通省は、今後の降雨量の増大等に対応するため、ハード整備の加速化や充実、治水計画の見直しに加え、上流・下流や本川・支川の流域全体を俯瞰して、国や地方公共団体、企業、住民等のあらゆる関係者が協働して取り組む「流域治水」を推進することとしている。「流域治水」の取組は、①氾濫を防ぐための対策、②被害対象を減少させるための対策、③被害の軽減・早期復旧・復興のための対策、の三本柱になっており、高齢者福祉施設における避難確保は、③被害の軽減・早期復旧・復興のための対策の一つに位置づけられている。

国土交通省は、令和 4 年 3 月までに対象となる要配慮者利用施設の避難確保計画の作成を完了するよう、都道府県を通じて管理者等に速やかな作成を促しているが、避難確保計画が作成されたとしても、利用者の人命を守るためには、地域住民や行政、利用者の家族、同種の施設同士が支えあい、個々の施設の避難の実効性の確保することが利用者の安全確保の重要な決め手となる。

厚生労働省と国土交通省は、この度の検討会におけるとりまとめ結果を、速やかに施策に反映させた上で、両省が緊密に連携し、高齢者福祉施設における避難の実効性を高める取組をハード・ソフト両面から、強力かつ継続的に推進する必要がある。

高齢者福祉施設をはじめとした社会福祉施設を災害から守るということは、施設の利用者や職員、事業者を守ることだけではなく、社会全体を守ることと繋がると認識した上で、災害は弱い者いじめと言われる社会に訣別し、最終的には、「災害時に誰一人取り残さない」というところまで、努力を続けることが重要である。

令和２年７月豪雨災害を踏まえた 高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会

委員名簿

井上 由起子 日本社会事業大学 専門職大学院 教授
内田 太郎 筑波大学生命環境系 准教授
鍵屋 一 跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授【座長】
川口 淳 三重大学大学院 工学研究科 准教授
鴻江 圭子 公益社団法人 全国老人福祉施設協議会 副会長
小林 健一郎 神戸大学 都市安全研究センター 准教授
阪本 真由美 兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科 教授
佐々木 重光 岩手県岩泉町 危機管理監
藤本 済 長野県建設部 砂防課長

(50 音順、敬称略)

＜オブザーバー＞

矢崎 剛吉 内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(調査・企画担当)
重永 将志 内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(避難生活担当)
荒竹 宏之 消防庁国民保護・防災部防災課長

＜事務局＞

厚生労働省 老健局 高齢者支援課
国土交通省 水管理・国土保全局 河川環境課、砂防計画課

特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する 法律(令和3年法律第31号)について

【公布:R3.5.10 / 施行:公布から3ヶ月又は6ヶ月以内】

～流域治水関連法～

改正法律

特定都市河川浸水被害対策法、河川法、下水道法
水防法、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
都市計画法、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律
都市緑地法、建築基準法

国 土 交 通 省
水 管 理 ・ 国 土 保 全 局
都 市 局

● 特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律(令和3年法律第31号)

<予算関連法律>

【公布: R3.5.10 / 施行: 公布の日から3ヶ月又は6ヶ月以内に政令で定める日】

背景・必要性

○近年、令和元年東日本台風や令和2年7月豪雨等、全国各地で水災害が激甚化・頻発化

○気候変動の影響により、21世紀末には、全国平均で降雨量1.1倍、洪水発生頻度2倍になるとの試算(20世紀末比)

降雨量の増大等に対応し、ハード整備の加速化・充実や治水計画の見直しに加え、上流・下流や本川・支川の流域全体を俯瞰し、国、流域自治体、企業・住民等、あらゆる関係者が協働して取り組む「流域治水」の実効性を高める法的枠組み「**流域治水関連法**」を整備する必要

法律の概要

1. 流域治水の計画・体制の強化 【特定都市河川法】

◆ 流域水害対策計画を活用する河川の拡大

ー 市街化の進展により河川整備で被害防止が困難な河川に加え、**自然的条件**により困難な河川を**対象に追加**(全国の河川に拡大)

◆ 流域水害対策に係る協議会の創設と計画の充実

ー 国、都道府県、市町村等の**関係者が一堂**に会し、官民による**雨水貯留浸透対策の強化**、浸水エリアの**土地利用**等を協議
協議結果を流域水害対策計画に位置付け、確実に実施

2. 氾濫をできるだけ防ぐための対策 【河川法、下水道法、特定都市河川法、都市計画法、都市緑地法】

◆ 河川・下水道における対策の強化 ◎ 堤防整備等の**ハード対策を更に推進**(予算)

ー **利水ダムの事前放流の拡大**を図る協議会(河川管理者、電力会社等の利水者等が参画)の創設(※予算・税制)
ー **下水道**で浸水被害を防ぐべき**目標降雨**を計画に位置付け、整備を加速
ー 下水道の**樋門等の操作ルール**の策定を義務付け、河川等から市街地への逆流等を確実に防止

◆ 流域における雨水貯留対策の強化

ー **貯留機能保全区域**を創設し、沿川の保水・遊水機能を有する土地を確保
ー **都市部の緑地**を保全し、貯留浸透機能を有するグリーンインフラとして活用
ー **認定制度、補助、税制特例**により、自治体・民間の雨水貯留浸透施設の整備を支援 (※予算関連・税制)

3. 被害対象を減少させるための対策 【特定都市河川法、都市計画法、防災集団移転特別措置法、建築基準法】

◆ 水防災に対応したまちづくりとの連携、住まい方の工夫

ー **浸水被害防止区域**を創設し、住宅や要配慮者施設等の安全性を事前確認(許可制)
ー **防災集団移転促進事業のエリア要件の拡充**等により、危険エリアからの移転を促進(※予算関連)
ー **災害時の避難先となる拠点の整備**や**地区単位の浸水対策**により、市街地の安全性を強化(※予算関連)

4. 被害の軽減、早期復旧・復興のための対策 【水防法、土砂災害防止法、河川法】

ー 洪水等に対応した**ハザードマップ**の作成を**中小河川等まで拡大**し、リスク情報空白域を解消
ー 要配慮者利用施設に係る**避難計画・訓練**に対する**市町村の助言・勧告**によって、避難の実効性確保
ー 国土交通大臣による権限代行の対象を拡大し、災害で堆積した**土砂の撤去、準用河川**を追加



流域治水のイメージ

【目標・効果】気候変動による降雨量の増加に対応した流域治水の実現

(KPI) ○浸水想定区域を設定する河川数: 2,092河川(2020年度)⇒約17,000河川(2025年度)

法改正の背景・必要性

気候変動の影響

速やかに対応

- 今既に激甚化している水災害に対応するため、国・都道府県・市町村が早急を実施すべきハード・ソフト一体となった対策の全体像を明らかにする「**流域治水プロジェクト**」を**速やかに実施**
(令和2年度内に全1級109水系で策定済)
- 〔 国管理河川で**戦後最大規模洪水**に、都市機能集積地区等で**既往最大降雨**による内水被害に対応

将来の気候変動(降雨量の増大等)を見込んだ治水計画の見直し

将来の気候変動を見込んだ更なる対応

- 現行計画よりも増大する降雨等(外力)に対応するため、河川対策の充実をはじめ、上流・下流や本川・支川の流域全体を俯瞰した、関係者による**流域治水を更に拡充**

法的枠組「**流域治水関連法**」の整備が必要



1. 流域治水の計画・体制の強化【特定都市河川法】

(1) 流域水害対策計画を活用する河川の拡大

- 計画策定の対象河川に、市街化の進展により河川整備で被害防止が困難な河川に加え、**自然的条件により被害防止が困難な河川※を追加**（全国の河川に拡大）

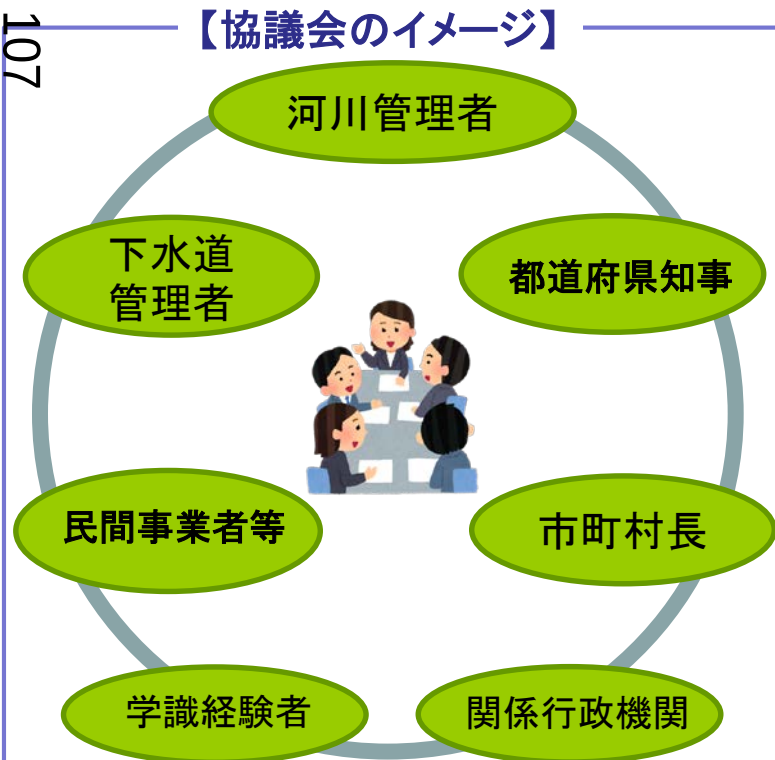
※バックウォーター現象のおそれがある河川、狭窄部の上流の河川等

（特定都市河川法）

(2) 流域水害対策に係る協議会の創設と計画の充実

- 国、都道府県、市町村等の**関係者が一堂に会し**（協議会）、**雨水貯留浸透対策の強化**、浸水エリアの**土地利用**等を協議
- 協議結果を**流域水害対策計画に位置付け** ➡ **様々な主体が流域水害対策を確実に実施**

【協議会のイメージ】



【流域水害対策計画の拡充】

- 河川管理者による河道等の整備に加えて、流域における雨水貯留浸透対策などで被害防止

現行

- **河川・下水道管理者**による雨水貯留浸透対策が**中心**

追加

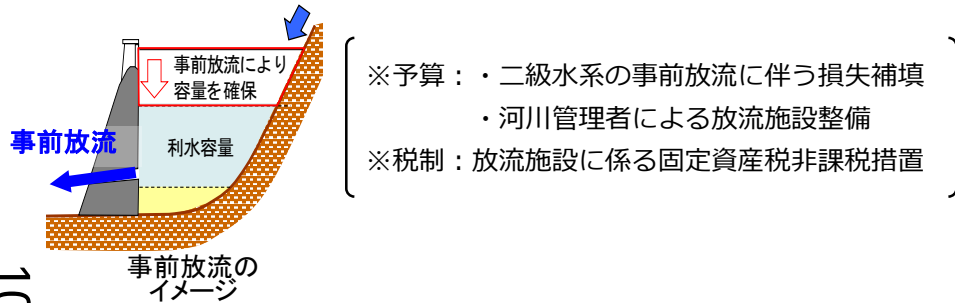
- **地方公共団体と民間**による雨水貯留浸透**対策の強化**（地方公共団体の施設と認定民間施設による分担貯留量の明確化）
- **土地利用の方針**（保水・遊水機能を有する**土地の保全**、著しく危険なエリアでの**住宅等の安全性の確保**）

2. 氾濫をできるだけ防ぐための対策【河川法、下水道法、特定都市河川法、都市計画法、都市緑地法】

（１）河川・下水道における対策の強化

◎ 中長期的計画に基づく堤防整備等のハード対策を更に推進（予算）

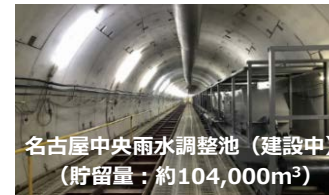
- 河川管理者、利水者（電力会社等）等で構成する**法定協議会を設置**。**利水ダム**の**事前放流の拡大**を協議・推進（河川法）



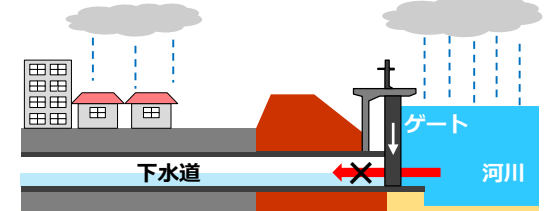
- **下水道**で浸水被害を防ぐべき**目標降雨を計画に位置付け**、整備を加速（下水道法）

- 下水道の**樋門等の操作ルール**の策定を義務付け、河川等から市街地への逆流等を確実に防止（下水道法）

＜下水道整備による浸水対策の例＞



＜樋門による逆流防止のイメージ＞



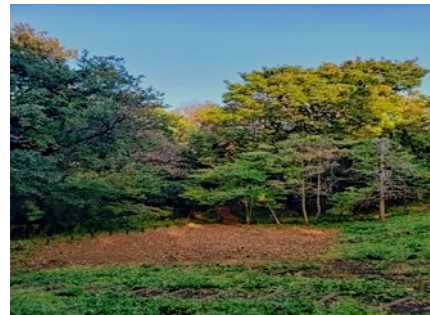
（２）流域における雨水貯留対策の強化

- 沿川の**保水・遊水機能を有する土地**を、**貯留機能保全区域**として確保（盛土行為等に対する届出義務と勧告）（特定都市河川法）



貯留機能保全区域のイメージ

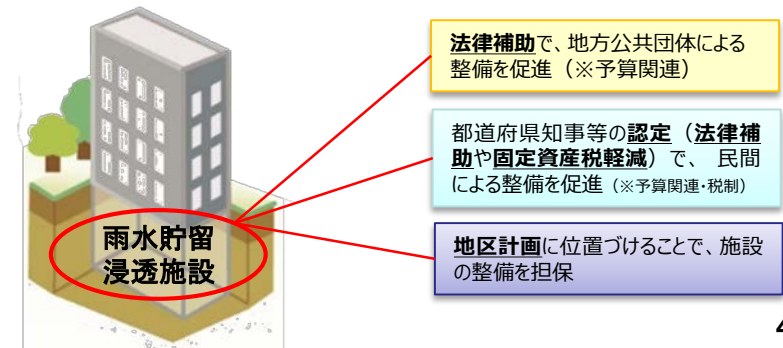
- 貯留浸透に資する**都市部の緑地を保全**し、水害の被害を軽減する**グリーンインフラ**として活用（都市緑地法）



グリーンインフラのイメージ

- **認定制度、補助、税制特例、地区計画**等を駆使して、官民による**雨水貯留浸透施設**の整備を推進（特定都市河川法、下水道法、都市計画法）

＜雨水貯留浸透施設整備のイメージ＞



3. 被害対象を減少させるための対策【特定都市河川法、都市計画法、防災集団移転特別措置法、建築基準法】

水防災に対応したまちづくりとの連携、住まい方の工夫

① 浸水被害防止区域を創設し、住宅や要配慮者施設等の安全性を事前確認 (特定都市河川法)

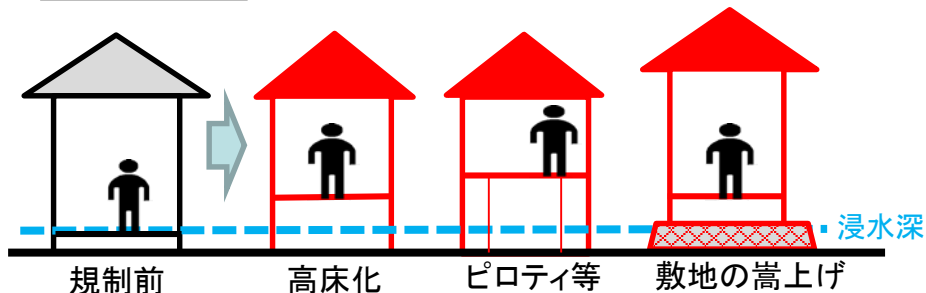
- 浸水被害の危険が著しく高いエリア
- 都道府県知事が指定
- 個々の開発・建築行為を許可制に
(居室の床面の高さが浸水深以上、建築物が倒壊等しない安全な構造)
※平成30年7月豪雨では、死亡者の多くが住宅で被災



浸水被害の危険が著しく高いエリアのイメージ

② 地区単位の浸水対策を推進 (都市計画法)

- 地域の実情・ニーズに応じたより安全性の高い防災まちづくり
- 地区計画のメニューに居室の床面の高さ、敷地の嵩上げ等を追加

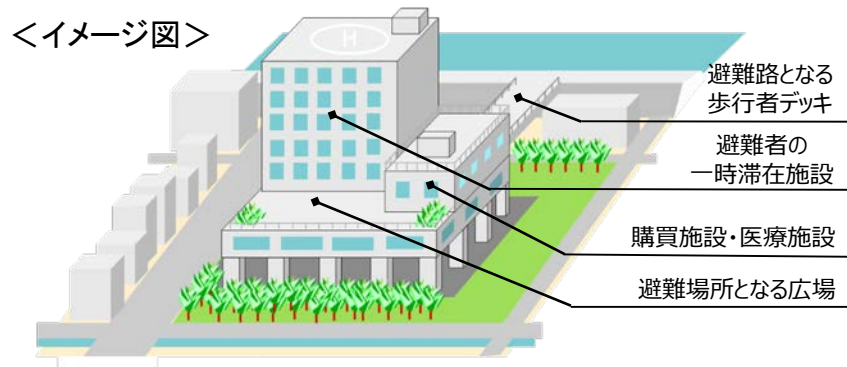


③ 防災集団移転促進事業を拡充し、危険なエリアから安全なエリアへの移転を促進 (防集法) (※予算関連)

- 防災集団移転促進事業のエリア要件の拡充
【現行の区域】 災害が発生した地域・災害危険区域
【追加】 浸水被害防止区域のほか、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害特別警戒区域を追加
- 事業の担い手を都道府県・URに拡充
①都道府県による事業の計画策定
②URによる事業の計画策定・事業実施の本来業務化

④ 災害時の避難先となる拠点の整備 (都市計画法)

- 水災害等の発生時に住民等の避難・滞在の拠点となる施設を都市施設として整備 (※予算関連)



4. 被害の軽減、早期復旧・復興のための対策【水防法、土砂災害防止法、河川法】

(1) リスク情報空白域の解消

- 想定最大規模の洪水、雨水出水、高潮に対応した**ハザードマップ作成エリア**（浸水想定区域）を、現行の大河川等から住家等の**防御対象のあるすべての河川流域、下水道、海岸に拡大**（水防法）

- ※ 令和元年東日本台風では、阿武隈川水系の中小河川において、人的被害が発生
- ※ 浸水想定区域を設定する河川の目標数
（現在）約2,000河川 ⇒ （今後）約17,000河川（2025年度）

(2) 要配慮者施設に係る避難の実効性確保

- 要配慮者施設に係る**避難計画や避難訓練**に対し、**市町村が助言・勧告**
（水防法、土砂災害防止法）

- ※ 令和2年7月豪雨により、避難計画が作成されていた老人ホームで人的被害が発生。

1703 被災地の早期復旧

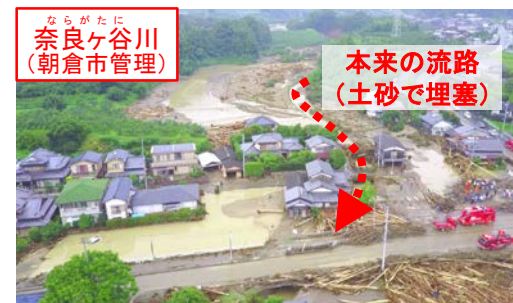
- 国土交通大臣による**権限代行の対象を拡大**（河川法）

【対象河川】

- ・ 都道府県管理河川
（1級河川の指定区間、2級河川）
- （追加）
・ 市町村管理河川
（準用河川）

【対象事業】

- ・ 改良工事・修繕
- ・ 災害で堆積した河川の土石や流木等の排除
- （追加）



国が準用河川の災害復旧を代行することが想定される例
（平成29年九州北部豪雨（福岡県・筑後川水系））