

要配慮者利用施設の避難の実効性確保に関する取組

～あらゆる関係者が協働して取り組む「流域治水」の実効性を高める措置～



河川政策グループ
首席研究員
朝日向 猛



河川政策グループ
研究員
白井 克哉



河川政策グループ
研究員
邱 中睿

1 はじめに

2011年の東日本大震災等、要配慮者利用施設の相次ぐ被災を踏まえ、要配慮者利用施設の安全性確保の取り組みが講じられてきた。2017年には水防法（昭和24年法律第193号）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（平成12年法律第57号）（以降、「水防法等」という）が改正され、要配慮者利用施設の避難確保計画の作成及び避難訓練の実施が義務化されたところである。また、2020年の令和2年7月豪雨において、要配慮者利用施設で死者14名の人的被害が発生したことを踏まえ、避難の実効性の更なる確保のため、2021年に流域治水関連法（令和3年法律第31号）として水防法等が再改正された。

本稿では、上述する法再改正の内容を踏まえ、2022年3月に改定された「要配慮者利用施設における避難確保計画の作成・活用の手引き（洪水、雨水出水、高潮、土砂災害、津波）」を紹介し、避難の実効性確保のための避難訓練実施のポイントについて解説するとともに、市町村職員向けオンライン研修の概要についても紹介する。

なお、避難に関しては、住民一人一人が「自らの命は自らが守る」という意識をもつとともに、市町村、施設管理者等が、避難情報の発令、避難確保計画の作成・訓練の実施といった各々の責務を果たすことが重要であることを付記する。

2 近年の水災害の動向と関連法令の改正

2.1 2016年、平成28年台風第10号

平成28年台風第10号による大雨では、国管理河川2水系5河川および道県管理河川20水系38河川で堤防決壊、溢水が発生し、多くの地域で浸水被害が生じた。

この災害では死者22名、行方不明者5名の人的被害が生じ、岩手県岩泉町では、河川氾濫による浸水により、要配慮者利用

施設（グループホーム）の入所者9名が犠牲になった。

岩泉町の事例では、高齢者等の避難に時間を要する人の避難開始を求める「避難準備情報」の意味が十分に伝わっておらず、適切な避難行動がとられなかつたという課題があった。このため、洪水等からの「逃げ遅れゼロ」と「社会経済被害の最小化」を実現するため、2017年に水防法等が改正され、要配慮者利用施設について、避難確保計画作成及び避難訓練の実施が義務化された。避難確保計画作成は、2021年度末までに作成率100%を目指して取り組みを進めるよう目標が立てられた。

2.2 2020年、令和2年7月豪雨災害

令和2年7月豪雨では、西日本から東日本まで広い範囲で大雨が発生し、九州地方を中心に多くの人的被害が生じた。熊本県球磨村では、河川氾濫により要配慮者利用施設（特別養護老人ホーム）で入所者14名が犠牲になった。施設では避難確保計画を作成していたが、避難のタイミングが遅れたこと、避難に必要な人員を確保できなかつたこと、屋内安全確保（垂直避難）に時間を要したこと、立退き避難（水平避難）を想定した避難訓練を実施していなかつたことなどが指摘された。

これを受け、2021年に水防法等が再改正され、避難確保計画や避難訓練の内容について、市町村が必要な助言・勧告をすることができる制度の創出、避難訓練の実施結果を市長村長に報告することが新たに義務化された。また、同年には災害対策基本法（昭和36年法律第223号）が改正され、避難情報を避難指示及び高齢者等避難に整理するとともに、避難行動要支援者の個別避難計画の作成の努力義務が市町村に課せられることとなった。



図1 2021年の水防法等の再改正による措置¹⁾

3 要配慮者利用施設における避難確保計画の作成・活用の手引きの改定

2021年の水防法等の再改正に基づき「避難確保計画作成の手引き」を改定することとなり、有識者検討会での議論を踏まえ、2022年4月に国土交通省水管理・国土保全局より「要配慮者利用施設における避難確保計画の作成・活用の手引き」(以降「手引き」という)と名称を改めて発出された。ここでは、有識者検討会、JICEで技術支援した手引きの改定を解説する。

3.1 有識者検討会による検討

手引きの改定は、国土交通省と厚生労働省が共催した「令和3年度高齢者施設等の避難確保に関する検討会(フォローアップ会議)」(座長：鍵屋一跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授)において検討され、とりまとめられた。フォローアップ会議は、有識者、高齢者・障害者施設団体、地方公共団体職員等の委員によって構成されている。



写真1 有識者検討会の様子

有識者検討会では、以下のような議論・意見があり、これら意見を反映して手引きを作成している。

- 避難確保計画の作成は、利用者だけでなく施設職員を守ることにつながる。施設職員が安全に参集できることが重要である。
- 実効性のある避難確保計画にするためには、訓練等により課題を抽出し改善していくことが必要。避難確保計画は、作った時が最善ではなく、常に教育と訓練を繰り返し改良していくことが必要。
- 自治体だけで避難場所を用意するのが難しいこともある。同種の事業者間で避難先確保について連携していくことが重要。

3.2 手引きの改定内容

(1) 法再改正に関する改定事項

新設された市町村長による助言・勧告制度に関連し、「避難確保計画のチェックポイントと地方公共団体の体制」と「市町村への避難訓練結果の報告」に関する内容を追加した(図2)。

- 1) 避難確保計画のチェックポイントと地方公共団体の体制
避難確保計画の報告を受けるにあたって、市町村長がその計画が適切であるか確認する指標として、チェックリストを新たに作成した(表1)。チェックリストには、施設が有する災害リスクや防災体制の確認、職員参集や避難タイミング、避難

先・避難ルートの適切な設定、避難確保のための施設整備、防災教育・訓練の適切な実施等を記載している。

2) 市町村への避難訓練結果の報告

訓練結果を市町村長に報告するにあたってのポイントを記載している。主なポイントは以下のとおりである。

- ①訓練結果の報告は訓練実施後概ね1ヶ月以内を目安とする。
- ②訓練を複数回に分けて実施する場合、報告は最終回にまとめて行うことが可能である。
- ③報告内容は、実施日時等の概要に加え、訓練で確認した事項、訓練によって確認された課題とその改善方法等がある。
- ④訓練によって明らかになった課題への対応策の検討には、市町村から助言を受けることができるため、必要に応じて相談することが望ましい。

避難確保計画の作成・活用の手引き

第1章	避難確保計画の基本構成と留意点
第2章	基本的な事項
(1)	計画の目的
(2)	施設の概要
(3)	施設が有する災害リスク
第3章	防災体制に関する事項
(1)	防災体制の種類とその確立基準
(2)	事前休業の有無と実施基準
(3)	防災体制確立時の組織構成と役割分担
(4)	防災体制確立時の要員配置
(5)	情報収集と情報伝達
第4章	避難誘導に関する事項
(1)	避難先の考え方
(2)	避難先
(3)	避難経路
(4)	避難方法
(5)	避難に要する時間と避難開始基準
(6)	緊急安全確保の方法
第5章	避難の確保を図るために施設の整備に関する事項
(1)	避難に必要な設備とその確保
(2)	避難に必要な装備品や備蓄品とその確保
第6章	防災教育及び訓練の実施に関する事項
(1)	避難確保計画の周知
(2)	防災教育の実施
(3)	避難訓練の実施
(4)	避難訓練結果の振り返りと避難確保計画の見直し
(5)	市町村への避難訓練結果の報告
第7章	自衛隊組織の業務に関する事項(任意)
第8章	避難確保計画のチェックポイントと地方公共団体の体制
第9章	避難訓練の実施ガイド
第10章	タイムライン作成ガイド
第11章	付属資料(避難確保計画の様式集、訓練計画の様式集等)

図2 手引きの内容と改定事項

表1 社会福祉施設のチェックリスト(抜粋)²⁾

	施設が有する災害リスク等の確認	施設		市町村	
		チェック欄	チェック欄	チェック欄	チェック欄
災害リスクの確認	洪水浸水想定区域内に位置するか	<input type="checkbox"/> 位置する	<input type="checkbox"/> 位置していない	<input type="checkbox"/> 位置する	<input type="checkbox"/> 位置していない
	雨水出水浸水想定区域内に位置するか	<input type="checkbox"/> 位置する	<input type="checkbox"/> 位置していない	<input type="checkbox"/> 位置する	<input type="checkbox"/> 位置していない
	高潮浸水想定区域内に位置するか	<input type="checkbox"/> 位置する	<input type="checkbox"/> 位置していない	<input type="checkbox"/> 位置する	<input type="checkbox"/> 位置していない
	津波浸水想定区域内に位置するか 津波災害警戒区域内に位置するか	<input type="checkbox"/> 位置する	<input type="checkbox"/> 位置していない	<input type="checkbox"/> 位置する	<input type="checkbox"/> 位置していない

(2) その他の改定事項

その他の主な改定は、以下のとおりである。

- ①立退き避難、屋内安全確保を選択する上での判断条件をフ

口一図により明確化

- ②避難に要する時間の確認と避難開始基準の判断についてのポイントを整理
- ③避難訓練結果の振り返り方法 AAR (After Action Review : アメリカ陸軍で実践される事後検証の仕組み。演習の終わりに課題とその解決策を参加者全員で導き出すことで、その後の改善につなげるシステム) の紹介
- ④避難訓練振り返り結果の避難確保計画への反映

4 避難訓練実施ガイドの作成

4.1 避難訓練実施ガイドの作成

避難訓練は、2017年の水防法等の改正により義務化され、2021年の水防法等の再改正により市町村長への報告が義務化している。本検討では、避難確保計画と連動して避難訓練の計画を作成する為のポイントを整理した「避難訓練の実施ガイド」を検討した。

避難訓練の実施ガイドでは、訓練の種類（立退き避難、屋内安全確保、図上訓練、情報収集、情報伝達訓練など）、訓練計画を立案する上での留意点、振り返りと見直しのポイント等について解説している。

4.2 訓練実施のポイント

訓練実施のポイントは、以下のとおりである。

- ①大雨災害が発生する梅雨期・台風期前に原則行う。
- ②施設利用者が参画した訓練では施設利用者の負担を考慮した内容とする。
- ③訓練で確認する目的と目標を設定して課題を明確化する。
- ④必要に応じて、近隣住民や消防団、施設利用者の家族など、支援者の協力を得て行う。
- ⑤情報収集と伝達方法・内容を確認する。
- ⑥適切な人員配置かどうか確認する。
- ⑦避難先、避難経路は適切か確認する。避難先については、収容人数や備蓄品のほか、施設利用者の支援等が可能であるかを確認する。
- ⑧避難に要する時間を確認し、避難開始基準に問題が無いか確認する。
- ⑨避難設備や備品等に不足、不備がないか確認する。



写真2 屋内安全確保訓練の事例²⁾

5

市町村職員向けオンライン研修の実施

5.1 実施概要

JICEでは、国土交通省が開催した市町村職員向けのオンライン研修会への技術的支援を行った。この研修は、施設管理者の作成する避難確保計画や避難訓練の結果の確認や実効性の高い避難の確保に必要な助言や勧告を市町村が適切に実施できるよう支援することを目的とするものである。研修会の概要を次表(表2)に示す。

表2 研修会開催概要

	内容
日時	2021/7/26(月)～2021/7/29(木) • 47都道府県を8つのブロックに分割して実施 • 1ブロックあたりの研修時間は1時間30分
開催方法	下記の方法を併用 • WEB会議(リアルタイム) • YouTubeによる研修動画配信(オンデマンド)
対象	要配慮者利用施設の避難確保計画を担当する市町村職員
研修内容	• 要配慮者利用施設における避難確保のための制度 • 要配慮者利用施設の避難の実効性確保に関する取組み等について • 社会福祉施設における避難の実効性を確保するための留意点 • 災害対策基本法における避難行動要支援者に対する避難支援等(話題提供)
閲覧数	• WEB会議(リアルタイム): 計915アクセス ^{*1} • YouTubeによる研修動画配信(オンデマンド): 計1,423再生 ^{*2}

*1 1自治体1アクセスに制限して実施、アクセス数には途中退出した自治体も1アクセスとしてカウントしている

*2 4分割した動画の合計再生数

5.2 オンライン研修の特徴

オンライン研修においては、2021年水防法等の再改正による避難の実効性確保措置の説明、市町村職員が留意する点を解説、質疑応答を行った。

全国の自治体を対象としたオンライン研修の前例がなかったため、方法についても提案し協議をして決定した。本業務におけるオンライン研修のポイントは以下のとおりである。

(1) 複数のブロックに分けた研修の画一性確保の方策

1,741市町村を対象とするため、一回の実施では、WEB会議ツールの同時参加人数の上限の問題、十分な質疑応答時間が確保できない問題等が生じる。そのため、複数のブロックに分けた研修を行うことで対処した。

複数のブロックに分けた場合、各研修における画一性を確保できず、ブロックごとに研修の理解度に差が生じる恐れがある。そこで、研修の画一性を確保するため、研修本編を事前録画し、研修本編は録画放送で実施、冒頭挨拶と質疑応答はリアルタイ

ムで実施することとした。また、当日視聴ができなかった職員向けに、研修本編を YouTube で期間限定配信した。

(2) 通信環境によらない研修の工夫

通信環境が十分に整っていない自治体も想定されるため、資料を事前配布することで、通信環境悪化による解像度の低下に対応することとした。また、前述のとおり、Youtube 配信を併用することで当日視聴できなかった職員にも対応した。質疑応答については、別途、通知したアンケートフォームにより、後日追加質問もできるよう対応した。

(3) 冗長性を持った資器材の確保、設定

オンライン研修においては、通信、機材、進行トラブルが懸念される。特に多数が参加する会議では、雑音の混入、質疑応答時の音声トラブル等が発生する。そこで、事務局側の機材トラブルによって中断することの無いよう複数台の PC で共同ホストを設定し、トラブル時はホスト権限やマイク・スピーカー、表示画面の切り替えができるようサブ機器を用意した。

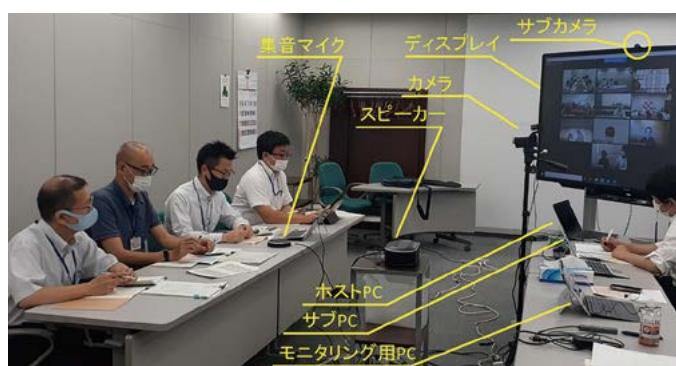


写真3 研修会の様子

5.3 オンライン研修による理解度等

研修後のアンケートでは、研修の理解度等を聴取した。研修の理解度は「理解できた」「まあまあ理解できた」と回答した者が約 88% であった。また、今後の研修の必要性や方法については約 73% が「今後も開催して欲しい」と回答しており、「オンライン研修」や Youtube 配信等の有効性が確認できた。

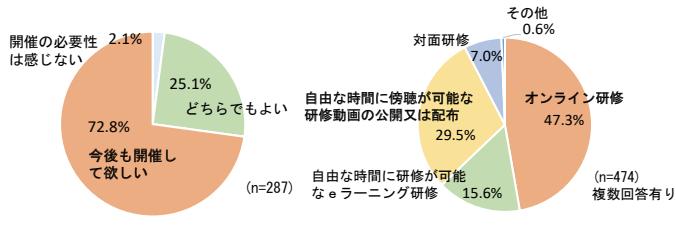


図3 アンケート結果¹⁾

今後、個別課題に対応したよりきめの細かい研修方法を検討するとともに、本検討で実施したオンライン研修に一定の効果が認められることから、アフターコロナ等の社会経済の変化を踏まえ、今後もニューノーマル（新しい常態）に対応した業務

を提案したいと考える。

6 今後の取り組み

6.1 避難確保計画作成の状況

2017 年水防法等の改正に関する KPI として、避難確保計画の作成率を 2021 年度末までに 100% とするとされている（「水防災意識社会」の再構築に向けた緊急行動計画）。2021 年 9 月末時点の作成率は約 74% である（図 4）。一方、対象施設は 2016 年 3 月末から 3 倍以上に増加しており、今後新たに対象となった施設に対し計画作成等の促進を継続して行っていく必要がある。

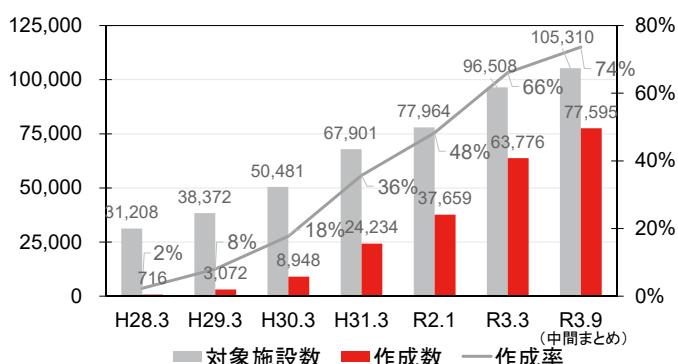


図4 要配慮者利用施設の避難確保計画の作成推移¹⁾

6.2 避難確保計画作成を促進するための方策案

手引きは、避難の実効性を確保するために必要な事項を網羅的に整理している。施設管理者にとって避難確保計画の重要性は認識しても日々の業務が忙しいなか、手引きを読み解くことが負担となることも考えられる。

このため、避難確保計画の作成を促進するための方策として、手引きの簡易版の作成、並びに、継続的な市町村職員研修による適切な助言・勧告体制の構築を提案する。

手引きの簡易版には、図解等によるわかりやすい要点解説をし、リーフレット形式でコンパクトにまとめることが望ましい。

継続的な市町村職員研修については、オンライン研修の拡充が有効と考える。なるべく多くの防災関係の市町村職員に視聴いただけるよう、開催方式や開催内容について工夫したい。

JICE では、引き続き、要配慮者利用施設の避難の実効性確保に向けた取り組みの推進を支援していくこととしている。

参考文献・図表出典

- 1) 国土交通省：厚生労働省：第1回令和3年度高齢者施設等の避難確保に関する検討会（フォローアップ会議）資料
- 2) 国土交通省水管理・国土保全局：要配慮者利用施設における避難確保計画の作成・活用の手引き（洪水、雨水出水、高潮、土砂災害、津波）, 2022年3月