

第1章 避難確保計画と本手引きについて

(1) まえがき

平成30年7月豪雨や同年の台風第21号、令和元年房総半島台風(台風第15号)、同年の東日本台風(台風第19号)、令和2年7月豪雨など、近年は毎年のように甚大な豪雨災害が発生しています。

令和3年も7月初旬や8月中旬の梅雨前線等による大雨により大きな被害が発生しており、今後も気候変動の影響による風水害のさらなる頻発化・激甚化が懸念され、風水害への事前の備えが重要です。

水防法や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。)、津波防災地域づくりに関する法律(以下、「津波法」という。)で、被災のおそれのある地域において、市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設等の所有者又は管理者(以下、「施設管理者等」という。)に避難確保計画を作成し、避難訓練を実施することが義務付けられています。

国土交通省では、要配慮者利用施設における避難確保計画の作成の一助として、平成29年6月に「避難確保計画作成の手引き」や「要配慮者利用施設管理者のための土砂災害に関する避難確保計画作成の手引き」を公表し、さらに令和2年6月には、洪水・内水・高潮、土砂災害、津波の災害別に分かれていた手引きを統合して、「避難確保計画作成の手引き」を改定しました。本手引きは、自然災害のうち人的被害が発生するような洪水、雨水出水、土砂災害、高潮及び津波に伴う避難を対象としています。なお、火山災害に伴う避難については内閣府の「集客施設等における噴火時等の避難確保計画作成の手引き」を参照してください。

その後、令和2年7月豪雨では、避難確保計画を作成していたにもかかわらず高齢者施設で14名の方が犠牲になる痛ましい被害が発生しました。この被害を受けて、国土交通省と厚生労働省は共同で、有識者による「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」を設置し、避難の実効性を確保する方策についてとりまとめ、その後、避難確保計画に関する市町村の助言・勧告制度等を加えた改正水防法や改正土砂災害防止法が令和3年7月に施行されました。

こうした状況を踏まえ、令和3年12月には、「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)」を設置し、「避難確保計画作成の手引き」の改定について検討し、避難確保計画のチェック方法や避難訓練の実施方法、タイムラインの作成方法等の内容も加えた「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(以下、「本手引き」という。)」として令和4年3月に改定しました。

要配慮者利用施設は本手引きを活用し、要配慮者利用施設でのより一層の避難の実効性確保に向け、避難確保計画の見直し、充実に努めていただくようお願いします。

なお、「非常災害対策計画」や「消防計画」、「学校の危機管理マニュアル」、地震等の災害に対処する具体的な計画を定めている場合には、既存の計画に避難確保計画に定める項目を加えることにより対応できます。

市町村に対して、地域防災計画に防災情報の伝達方法や避難先や避難経路等の事項を定め、これらの事項をハザードマップ等に記載し周知することが義務づけられています。市町村が公表しているハザードマップにより防災情報の伝達方法や避難先、避難経路等を

確認するとともに、不明な点がある場合には、避難確保計画の報告先である市町村にご確認をお願いします。

【避難確保計画の手引きの改定経緯】

平成 29 年 1 月 「避難確保計画作成の手引き(津波)」の公表

平成 29 年 6 月 「避難確保計画作成の手引き(洪水・内水・高潮)」の公表

平成 29 年 6 月 「避難確保計画作成の手引き(土砂災害)」の公表

令和 2 年 6 月 「避難確保計画作成の手引き」の公表 ※災害ごとの手引きを統合

令和 2 年 7 月 球磨川等の氾濫により熊本県球磨村の高齢者施設で人的被害が発生

令和 2 年 10 月～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」

令和 3 年 7 月 改正水防法、改正土砂災害防止法の施行

(避難訓練報告の義務化、市町村による助言・勧告制度の創設)

令和 3 年 12 月～令和 4 年 2 月

「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)」

令和 4 年 3 月 「避難確保計画の作成・活用の手引き」の公表 ※全面改定

本手引きの改定にあたり設置した「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)」の構成は、以下のとおりです。なお、本手引きの改定内容については、学校や病院を所管する文部科学省や厚生労働省医政局にも照会し編集しています。

<委員>(五十音順、敬称略)

井上 由起子 日本社会事業大学 専門職大学院 教授

いよぎ
五代儀 幸司 岡山県知的障害者福祉協会 会長

内田 太郎 筑波大学生命環境系 准教授

かぎや
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

川崎 鉄男 全国身体障害者施設協議会 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

たねおか
種岡 養一 公益社団法人 全国老人福祉施設協議会 災害対策委員会委員長

林 孝標 長野県建設部 参事兼砂防課長

<行政委員>

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
<small>つまがり</small> 津曲 共和	厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長

<事務局>

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

(2) 避難確保計画の基本構成

避難確保計画は、大雨による浸水や土砂災害が発生するおそれがあるとき、高齢者施設等の要配慮者利用施設の利用者(以下、「施設利用者」という。)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る計画です。

市町村の地域防災計画に定められた要配慮者利用施設の施設管理者等は、水防法や土砂災害防止法、津波法に基づき、避難確保計画を作成する必要があります。

避難確保計画に定める事項は、水防法施行規則や土砂災害防止法施行規則、津波防災地域づくり法施行規則に規定されており、その項目は、「防災体制に関する事項」、「避難の誘導に関する事項」、「避難の確保を図るための施設の整備に関する事項」、「防災教育及び訓練の実施に関する事項」、「自衛水防組織の業務に関する事項」となっています。このうち、自衛水防組織の業務に関する事項は、水防法において努力義務とされている自衛水防組織を設置した場合にのみ該当します。各項目の記載方法など詳細は、本手引き第2章～第7章において解説します。

避難確保計画は、消防法に基づいて各施設に作成が求められている「消防計画」や社会福祉施設に作成が求められている「非常災害対策計画」、学校に作成が求められている「危機管理マニュアル」の中に、避難確保計画に定める事項を加えることで、これらの計画と一体的に作成することができます。厚生労働省が実施した「高齢者施設における非常災害対策の在り方に関する研究事業」(実施主体:一般財団法人 日本総合研究所)でとりまとめられた「高齢者施設・事業所における避難の実効性を高めるためにー非常災害対策計画作成・見直しのための手引きー」や文部科学省の「学校の『危機管理マニュアル』等の評価・見直しガイドライン」にもこうした点が示されていますので、ご確認ください。

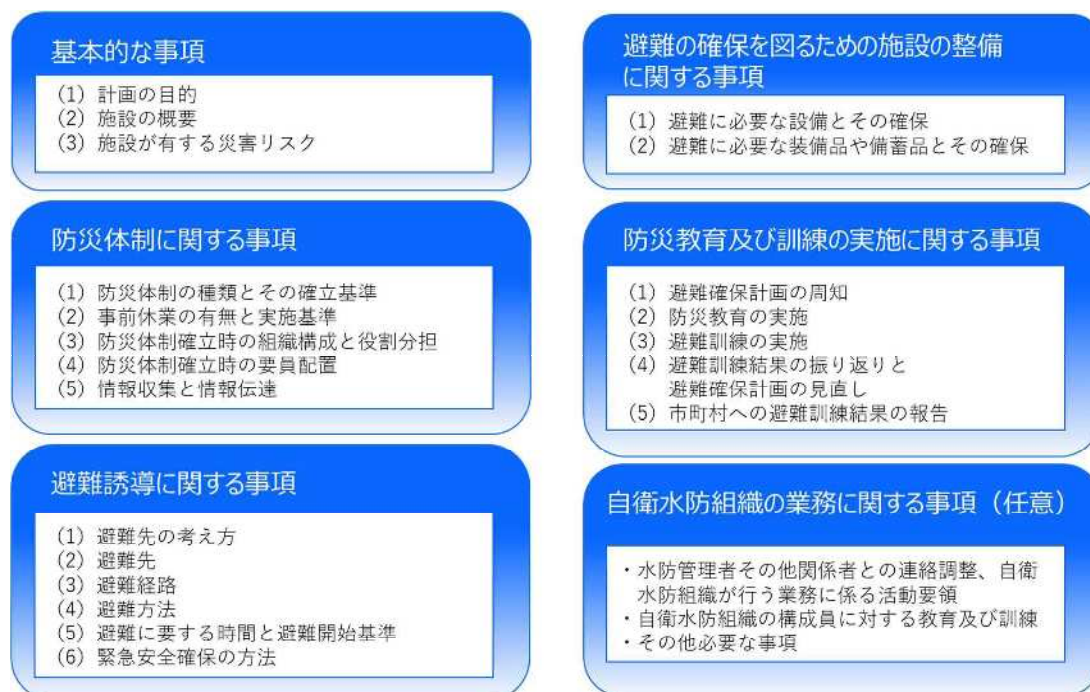


図 1 避難確保計画の具体的な構成の例

表 1 消防計画、非常災害対策計画、危機管理マニュアルの記載項目との比較

避難確保計画 (水防法、土砂災害防止法、津波法)	非常災害対策計画 (厚生労働省令又は厚労省令)
<ul style="list-style-type: none"> ○基本的な事項 <ul style="list-style-type: none"> 計画の目的 施設の概要 施設が有する災害リスク ○防災体制に関する事項 <ul style="list-style-type: none"> 防災体制の種類とその確立基準 事前休業の有無と実施基準 防災体制確立時の組織構成と役割分担 防災体制確立時の要員配置 情報収集と情報伝達 ○避難の誘導に関する事項 <ul style="list-style-type: none"> 避難先の考え方 避難先 避難経路図 避難方法 避難に要する時間と避難開始基準 緊急安全確保の方法 ○避難の確保を図るための施設の整備に関する事項 <ul style="list-style-type: none"> 避難に必要な設備とその確保 避難に必要な装備品や備蓄品とその確保 ○防災教育及び訓練の実施に関する事項 <ul style="list-style-type: none"> 避難確保計画の周知 防災教育の実施 避難訓練の実施 避難訓練結果の振り返りと避難確保計画の見直し 市町村への避難訓練結果の報告 ○自衛水防組織の業務に関する事項 	<ul style="list-style-type: none"> ○計画作成の目的 ○計画の適用範囲 ○施設・事業所の立地条件の把握と災害予測 ○施設・事業所の設備の理解、安全対策(通信手段の確保を含む) ○入所者(利用者)の避難方法に関する情報整理 ○避難場所、避難経路、移動手段 ○避難を開始するタイミング、判断の考え方 ○災害に関する情報収集、整理 ○災害時の人員体制、指揮系統の検討、整理 ○連絡体制の整備 ○関係機関(自治体、関係団体等)、地域住民等とのネットワークづくり ○備蓄品等の準備・確保 ○職員への防災教育、人材育成、避難訓練の実施

学校の危機管理マニュアル (学校保健安全法)	消防計画 (消防法)
<ul style="list-style-type: none"> ○マニュアルの基本事項 危機管理マニュアルの目的と位置付け 危機管理の考え方 危機管理マニュアルの運用方法 ○事前の危機管理 現状及び危機管理の前提となるリスクの把握 危機の未然防止対策 危機発生に備えた対策 ○発生時(初動)の危機管理 傷病者発生時の対応 犯罪被害発生時の対応 交通事故発生時の対応 災害発生時の対応 その他の危機事象の発生時の対応 校外活動中・校内行事開催中における事故災害等発生時の対応 ○事後の危機管理 事後(発生直後)の対応 心のケア 調査・検証・報告・再発防止等 	<ul style="list-style-type: none"> ○自衛消防の組織に関する事 ○防火対象物についての火災予防上の自主検査に関する事 ○避難通路、避難口、安全区画、防煙区画その他の避難施設の維持管理及びその案内に関する事 ○消火、通報及び避難の訓練その他防火管理上必要な訓練の定期的な実施に関する事 ○火災、地震その他の災害が発生した場合における消火活動、通報連絡及び避難誘導に関する事 ○防火管理についての消防機関との連絡に関する事

(3) 避難確保計画に関する留意点

避難確保計画を作成又は変更した場合は、同計画を市町村長に報告する必要があります。計画を作成又は変更した場合は、速やかに報告しましょう。

避難確保計画の内容を要配慮者利用施設の職員(以下、「施設職員」という。)等の関係者が十分に理解し、確実に施設利用者の避難を確保するためには、避難確保計画に定めた内容を施設職員や施設利用者、施設利用者の家族、避難支援の協力を得ることとしている外部協力者(以下、「避難支援協力者」という。)に周知しておくことが必要です。

また、避難の実効性を確保するためには、平時からの避難訓練の継続的な実施が必要です。避難訓練は、原則として年一回以上の頻度で実施しましょう。避難訓練の結果は、市町村に報告する必要があります。訓練を実施したら、概ね一ヶ月以内を目安に訓練結果を市町村に報告しましょう。

避難訓練によって明らかになった課題については、その解決に努めるとともに、必要に応じて避難確保計画の内容を見直すことが必要です。避難確保計画や避難訓練に関して市町村から必要な助言・勧告を受けることができますので、適切な助言等が得られるよう避難確保計画や訓練結果の報告の際には、本手引き第8章に掲載する「チェックリスト」を添付して市町村に報告しましょう。

施設職員や避難支援協力者が避難確保計画の内容をわかりやすく理解するためには、時系列に従って避難行動をとりまとめておく「タイムライン」を作成しておくことが有効です。本手引第10章にタイムラインの作成方法を掲載していますので参考にしてください。

施設利用者が、避難行動要支援者である場合、入所から在宅サービスに移行したときは、災害対策基本法に基づき市町村が「個別避難計画」の作成に努めることとされています。こ

のため、在宅サービスに移行した場合には、市町村の避難行動要支援者名簿の担当部局等に連絡するよう求められている場合がありますので、詳細は市町村にお尋ねください。



図 2 避難確保計画・訓練の市町村報告や助言勧告の概念図

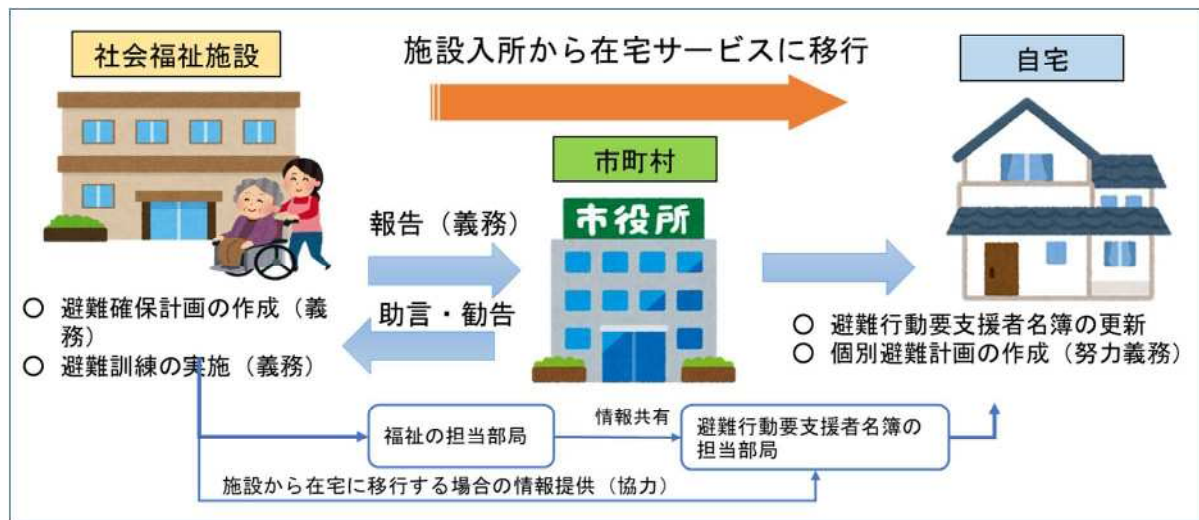


図 3 施設利用者が入所から在宅サービスに移行したときの情報連絡の概念図