

# 防災の世界解剖

41

## 洪水で犠牲者を出さないことは可能か ～浸水想定地域施設の「避難確保計画」作成～

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

令和2年は、台風が本土に上陸しないという稀有な一年でしたが、平成の時代から地球の温暖化が進み、特に豪雨による災害が、全国に被害をもたらしています。そのような中で、平成29年6月に国土交通省から、改定された水防法第15条の3第1項に基づいて、浸水想定地域内の

要配慮者利用施設に「避難確保計画」作成の義務化が発表されました。福祉施設の被害は、東日本大震災でも大きな問題として取り上げられ、犠牲者を出してしまった各種施設と当該自治体を相手にした裁判も多く、ほとんどが和解により解決しましたが、犠牲者1人に対する賠償は3000万円から5000万円ということになり、施設にとっては取り返しのつかない結果となっています。特に洪水による施設の被害は大

きく、平成28年の台風10号による岩手県岩泉町の高齢者グループホームで9人の犠牲者を出してしまった時は、施設長が町役場から発令された避難準備情報を聞いてはいたが、その意味を理解していなかったという、あり得ないミスが原因でした。岩泉の町長も、情報発信の徹底不足

だったと反省しています。この時の被害が引き金となって、それまでの避難準備情報に「高齢者等避難開始」を追加し、避難指示に「緊急」が追加されることになったのです。また、福祉施設自体が被害を受けるといふ事態も増えており、令和元年の台風19号では、埼玉県川越市の「けやきの郷」では、前日から続く大雨を警戒して、浸水が始まる前に車いす利用者施設外に避難させ、他の利用者は高上げたグループホームに移

動する対策をとっていました。しかし、その建物にも昼前から浸水し始めたので、全員が建物の2階に避難したのですが、このままでは危険ということ、市民センターに避難したところ、個室が無く男女別室が出来ないため、ストレスが溜まるという理由で、市の指導を受けて小学校に移動し、さらに公民館に移るとい

う大変な苦勞をすることになり、避難生活の維持に臨時スタッフを4人臨時雇用しなければならなくなったということ。令和2年7月豪雨では、熊本県球磨村の高齢者施設「千寿苑」で14人も犠牲者を出してしまいました。12時間に550ミリという豪雨によって、全国的なモデルケースと言われていた球磨川タイムラインの想定を越えてしまい、事前の避難計画が間に合わず、入所者と

帰宅できなかった通所者が逃げ切れなかったことが原因でした。球磨川水系の人吉市や球磨村では、過去に6回も浸水を経験したことによる教訓を活かすことが出来なかったということ。す。

### 福祉施設の避難確保計画

国交省が義務化を指示した、ハザードマップの浸水想定地域にある福祉施設の避難確保計画（洪水）は、次のような目次構成となっており、その要点を紹介します。

#### 1 計画の目的

◆施設利用者の洪水時の円滑で迅速な避難の確保を図る

#### 2 計画の報告

◆計画の作成や修正時は、市町村長へ報告

#### 3 計画の適用範囲

◆入所と通所施設の利用者と職員  
の安全を確保

◆就業時間内と時間外（休館・早朝・  
深夜等）別の計画

◆避難経路図を作成（ハザードマッ  
プを元に）

#### 4 防災体制

◆注意体制→警戒体制→非常体制の  
役割と、非常参集基準を作成

#### 5 情報収取・伝達

◆気象情報・河川水位情報、避難情  
報の収集方法

◆緊急連絡網、館内放送、掲示板等  
情報共有の方法

◆事前に市町村との調整

#### 6 避難誘導

◆避難場所、避難方法、避難誘導手  
段等決定

◆垂直避難と水平（立ち退き）避難  
の選択

#### 7 施設の整備

◆「避難確保資器材等一覧」作成

#### 8 防災教育・訓練の実施

◆職員研修を実施、毎年出水期前  
に避難誘導訓練を実施

#### 9 自衛水防組織を設置する場合

◆自衛水防隊員の研修実施  
◆毎年出水期前の訓練に先立ち訓練

実施

◆自衛水防組織を編成・変更は市町  
村長へ報告

#### 10 防災教育・訓練の年間計画作成

◆通所施設と入所施設で内容に異な  
る部分がある

◆職員研修、利用者防災学習会、非  
常参集訓練、情報伝達訓練、保護者  
引き渡し訓練、避難訓練

#### 11 施設利用者緊急連絡先一覧表

◆家族連絡先と連絡方法

#### 12 緊急連絡網

◆管理者、職員、利用者への連絡手  
段

#### 13 外部機関等への緊急連絡先一覧表

◆市町村防災担当、消防署、警察署、  
避難誘導支援者、医療機関、その他

#### 14 対応別避難誘導方法一覧表

◆避難誘導手段と担当者（単独歩行  
可能者・介助が必要・車いすを利用  
者・ストレッチャーや担架が必要・  
その他）

◆自宅に帰宅する場合の手順と担当  
者

◆病院に搬送する場合の手順と担当  
者

#### 15 防災体制一覧表

◆指揮班（施設責任者・事務長等）、  
情報伝達班、避難誘導班、医療・衛  
生班、給食班

ただし、自衛水防組織を編成しな  
い施設では9は該当しません。こ  
の「避難確保計画」策定における留  
意点は、目標の設定における避難行  
動前の優先事項として、通所施設の  
場合は、早期帰宅を推進することで  
あり、入所施設の場合は、利用者の  
安全を確保することにあります。さ  
らに、災害対応の具体的事項として  
忘れてはならないのが、上階へ垂直  
避難する場合は、1階に多い事務所  
のパソコンや個人情報書類も持つ  
て上ること、施設外への水平（立ち  
退き）避難の場所は、事前に受け入  
れ先となる施設との協力協定を締結  
しておくこと、移送手段の確保が  
必要になることです。また、避難に  
備えて、浸水深だけでなく、「浸水  
継続時間」を確認することが重要で  
あり、避難した後戻れる日数を知っ  
ておくことで、食料等の備蓄数量を  
決めることができます。さらに、利  
用者の保護と同時に、職員の安全確  
保のための食事・休息・交代等の業  
務継続計画を作成しておくことが必



平成29年九州北部豪雨 朝倉市 土砂災害

要です。浸水発生で慌ててしまうの  
が、自動車が動かなくなることで  
す。そのためには、自動車は、大雨  
注意報の段階で、高所に移動させて  
おくことで、被災後の行動が迅速に  
なります。避難確保計画は、浸水被  
害を想定される施設に適用するもの  
であり、防災体制整備では、職員の  
組織と参集・連絡方法等決めること  
と、避難対策では利用者の安全な避  
難方法と避難場所等決めることにな  
り、施設の整備として、電力・水・  
通信・耐震・浸水防止・備蓄等の整  
備が必須となります。また、消防防  
火訓練と同じく避難訓練と学習会の  
実施を図ることが求められます。避

難確保計画の適用範囲として重要なことは、就業時間外に災害発生又は発生の恐れがある場合に、施設の被害予防措置や閉鎖等を判断できる担当者の配置を決める必要があることと、市町村と「福祉避難所」開設協定を締結している施設は、受入れの可否の早期判断が必要となります。

### 避難確保計画のキーポイント

この計画の実効性が問われるのは、実際の災害発生時の具体的な対応手順が遂行されるかどうかであり、そのための計画の妥当性が求められる。災害対策を、注意体制から警戒体制、非常体制という時系列に沿って、具体的なトリガーに基づく対策内容と担当者を決めなければなりません。例を挙げると次のようになります。

#### 1 注意体制

トリガーは、気象庁による大雨・洪水注意報（警戒レベル2相当）発表や、地域住民の自主避難開始となり、対策は次のようになります。

#### ①就業時間中の場合

◆施設閉鎖の検討と、上階垂直避難場所の準備

◆通所介護等利用者の帰宅支援と利用者宅・関係機関へ電話連絡  
◆館内滞在者を上階に避難誘導  
◆福祉避難所開設の可否判断を役所に報告

#### ②就業時間外の場合

◆緊急参集対象職員は出勤して対策の準備

◆通所事業所は、閉鎖の可否を検討して、閉鎖の場合は公表する

◆入所施設は、業務の継続のための対策を強化

#### 2 警戒体制

トリガーは、気象庁より大雨洪水警報・警戒レベル3相当の発表と、河川は氾濫警戒情報の発表、市町村からの警戒レベル3「避難準備・高齢者等避難開始」発令となり、対策は次のようになります。

#### ①就業時間中の場合

◆通所施設は閉鎖を決定

◆入所施設は業務の継続のための設備・人員等を強化

◆館内滞在者全員の避難誘導（垂直避難か水平避難）

◆車移動が可能な場合は帰宅を勧める

◆福祉避難所開設可能な場合は、受

入れ開始する

#### ②就業時間外・時間内共通

◆緊急参集対象職員は出勤する

◆気象・水位・市情報を確認して、業務継続の可否を判断

◆福祉避難所の開設可能な場合は、開設する

#### 3 非常体制

トリガーは、気象庁より大雨洪水警報・警戒レベル4相当発表、河川は氾濫危険情報発表、市町村からの、警戒レベル4「避難勧告及び避難指示（緊急）」発令となり、対策としては次のようになります。

◆気象情報・水位情報・市からの情報を確認して、対策を判断します。

◆館内の全員を、避難場所に避難誘導します。

◆垂直避難しても浸水の危険が迫る場合は、水平立ち退き避難を行います。

◆要支援者のための介護と、医療救護等の応援を要請します。

◆福祉避難所を開設している場合は、危険の有無を確認して、継続不可の場合は、外部避難を促します。

◆通所施設で既に閉鎖中の場合は、施設の保全に注意します。

ただし、気象庁から「大雨特別警報」が発表され、警戒レベル5が発表されたら、避難の行動は控えて、生命を守ることを優先してその場で待機します。

### その他のポイント

#### 1 情報収集・伝達

利用者と職員の安全確保と避難については、情報の収集が重要なトリガーとなります。そのためには、テレビや気象庁のホームページと、国や県の河川水位情報、県市町村の防災メール等に注意して、早めの避難判断を行うことが求められます。また、台風の進路は5日先まで予想していますので、暴風圏の大きさに注意します。さらに、警戒レベル2（注意）からレベル5（災害発生）の意を熟知しておくことが大事です。味を熟知しておくことが大事です。大雨や台風情報は、館内の掲示板等に張り出すなどして、職員と利用者に提供しましょう。

#### 2 避難誘導

被害を防ぐには、早期の迅速な避難が最も有効ですが、通所施設の場合は、利用者の早期帰宅が第一目標とするべきであり、やむを得ず施設

内に留まる場合は、上階への垂直避難か、施設外への水平（立ち退き）避難を決めておかなければなりません。建物の高さが決め手となりますが、ハザードマップによる浸水想定に応じた高さがあるかどうかで、3メートル以上の浸水なら3階以上が必要となります。さらに、垂直避難の場合は、浸水深だけでなく、浸水継続時間を確認する必要がある、何時間何日間下に降りられないかを知ることで、水や食料等の備蓄計画と、職員の配置計画を立てなければなりません。また、避難場所がどこ

になっても、雨や寒さから守れる室内避難場所が必須であり、発熱者の発生や、要支援者のための個室の設定も必要となります。水平（立ち退き）避難の場合は、地域内の高層ビルや、地域外の受入れ可能な施設と事前協定等を結んでおき、移送手段も計画しておくことが必要となります。

### 3 避難施設の整備

国交省のガイドラインにあるモデルケースが見本となりますが、今年の新型コロナウイルス感染対策で学んだように、今後の避難所の設備と

して、手指消毒剤・マスク・体温計等の配置を追加しておきましょう。また、建物の浸水対策に、土嚢袋等の準備や、止水板の設置を進めることが望まれます。浸水の危険が迫って来て1階に浸水の恐れがある場合は、事務所等のパソコンや個人情報書類等重要な物品を上階に移動することが必要です。災害時に忘れがちなのが車の確保です。可能な限り駐車場の車両等は、早めに高台に移動させておくことが必要です。

### 4 防災教育及び訓練の実施

防災に関する学習や訓練は毎年継続して実施することが大切であり、職員研修は新入職員を含んで4〜5月頃に実施すること、出水期の6〜7月までに、情報収集伝達及び避難誘導訓練を実施することが進められます。また、防火訓練と合わせ、9月頃にも避難訓練を計画することを勧めます。洪水についての計画を紹介しましたが、もう1つ重要な対策である土砂災害の予防については、トリガーとして、地域住民による前兆現象の目視があります。避難行動の判断に活用する現象は、地域の特性に応じて様々ですが、例え

ば、中山間地では、がけの表面に水が流れ出す、小石がバラバラと落ちる、がけからの水が濁りだす、がけの樹木が傾く、樹木の根の切れる音がある、樹木の倒れる音がある、がけに割れ目が見える、斜面がふくらみだす、地鳴りがするといった現象が見られます。都市部でも日常で見たことのない異常現象が確認できます。マンホールの蓋が浮いてきた、側溝が溢れて道路が見えないなどです。この様な異常を見たことで避難の判断を速くすることに繋がって欲しいのですが、ただ避難するだけでなく、その状況を消防署や市区町役場にも通報してください。行政だけで地域全体の状況を把握することは不可能です。パトロール人員も足りません。住民が通報することで、広域の実態を行政が把握出来て、対策を立てることが早くなります。官民の連携の分かりやすい姿です。

### まとめ

福祉施設の避難確保計画という点ですが、この計画策定は、ハザードマップで浸水地域となっている地域にある企業や商店にとっても、取

り組むべき対策です。要配慮者の犠牲を軽減するという目的はもちろんのことですが、一般市民にとっても、大雨による洪水から如何にして避難を始めるかは、必須課題です。浸水想定地域内に住んでいることが問題だと話題になることがあります。この狭い日本では、住むところが河川や海の近くにならざるを得ないのではないのでしょうか。河川があると雨が降ったら洪水になるのは大昔からの宿命です。だから人間は知恵を絞って堤防を築き川床を浚渫してきました。ハード対策は自然の猛威と競争です。幅60メートル以上のスリーパー堤防を築けば、確かに破堤による洪水は減るでしょうが、人の住む土地が一時的にも失われます。国は長期計画で河川堤防の強化を進めていますが、それまで大雨は待ってくれません。今できることはソフト面での避難計画をしっかりと立てる事しかないのです。市町村にとっては直接市民の生死に関わる課題であり、地域住民の理解と意識を高めなければなりません。市民も自助によって生き残る作戦を立てなければならぬ時代ではないのでしょうか。