

(地 31)

平成31年4月17日

都道府県医師会

担 当 理 事 殿

日本医師会常任理事

石 川 広



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の更新について

時下ますますご清栄のこととお慶び申し上げます。

今般、内閣府 政策統括官（防災担当）付参事官（調査・企画担当）付参事官補佐より各都道府県消防・防災担当部局に対し標記の事例集につき情報提供されるとともに、厚生労働省医政局地域医療計画課より本会に対して周知方依頼がございました。

本事例集は、平成28年8月の台風第10号による深刻な人的被害が発生したことを踏まえ、平成29年より、要配慮者利用施設の避難に関する計画の作成の参考となるような具体的な取組をとりまとめ、公表されてきたものです。

本年度は、新たに医療機関における具体的な取組を追加しており、山梨県医師会、神奈川県医師会のご推薦を受けた、2つの医療機関の事例が掲載されております。

事例集は、「内閣府防災情報のページ」にて公表されております。

<http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/pdf/hinanjireishu.pdf>

つきましては、本件につきご了知いただくとともに、貴会管下の郡市区医師会並びに関係医療機関等へのご周知方につきご高配を賜りますよう、よろしくお願い申し上げます。

追って、自然災害に備え各医療機関においては、水害土砂災害等に対応した保険（火災保険等のオプションを含む）に加入されていることと存じますが、貴会におかれましても、改めまして各医療機関にご確認いただくこと等について、ご高配を賜りますようよろしくお願い致します。



事 務 連 絡
平成 3 1 年 4 月 9 日

公益社団法人 日本医師会 御中

厚生労働省医政局地域医療計画課

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の更新について

災害医療対策の推進につきましては、平素から格段の御配慮を賜り、厚く御礼申しあげます。

平成 28 年 8 月の台風第 10 号による水害では、岩手県岩泉町の要配慮者利用施設が被災し、深刻な人的被害が発生しました。

この災害を教訓とし、施設管理者や関係行政機関等が連携し、要配慮者利用施設の避難に関する計画の作成等に関し、全国の要配慮者利用施設の参考となるような具体的な取組を実施し、事例集として平成 29 年 8 月に公表し、平成 30 年 3 月に更新を行ってきました。

この度、上記の事例集について、別添のとおり新たに医療機関を追加したものをまとめられましたのでお知らせします。

貴会におかれましては、本事例集を貴下団体会員等へ周知していただけますと幸いです。

1 公表資料

「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」

2 公表場所

「内閣府防災情報のページ」にて公表

「<http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/pdf/hinanjireishu.pdf>」

以上

事 務 連 絡
平成 31 年 3 月 29 日

各都道府県消防・防災担当部局
ご担当者各位

内閣府 政策統括官（防災担当）付
参事官（調査・企画担当）付
参事官補佐 磯部 良太

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の更新について

平素より、防災行政の推進に御尽力を賜り、厚く御礼申し上げます。

平成 28 年 8 月の台風第 10 号による水害では、岩手県岩泉町の要配慮者利用施設が被災し、深刻な人的被害が発生しました。

この災害を教訓とし、施設管理者や関係行政機関等が連携し、要配慮者利用施設の避難に関する計画の作成等に関し、全国の要配慮者利用施設の参考となるような具体的な取組を実施し、事例集として平成 29 年 8 月に公表し、平成 30 年 3 月に更新を行ってきました。

この度、上記の事例集について、新たに医療機関を追加したものをまとめましたのでお知らせします。

貴職におかれましては、本事例集を管内市町村へ周知していただけますと幸いです。

1 公表資料

「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」

2 公表場所

「内閣府防災情報のページ」にて公表

「<http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/pdf/hinanjireishu.pdf>」

以 上

<本件問合せ先>

内閣府（防災担当） 磯部、宮下、上田

TEL : 03-3501-5693

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 (水害・土砂災害)



施設内の様子



避難経路の様子



意見交換の様子



内閣府（防災担当）
厚生労働省
国土交通省
消防庁
気象庁

1. 本事例集について…………… 2
2. 対象施設について…………… 3
3. 非常災害対策計画の作成のポイント…………… 4
4. 【事例 1】岩手県久慈市…………… 5
5. 【事例 2】岡山県備前市…………… 33
6. 【事例 3】兵庫県豊岡市…………… 58
7. 【事例 4】山梨県甲府市…………… 81
8. 【事例 5】神奈川県川崎市…………… 106
9. (参考 1) 地域連携について…………… 129
10. (参考 2) 行政の支援体制について…………… 130
11. (参考 3) 避難訓練について…………… 131

1. 本事例集について

本事例集の目的

平成29年6月に水防法と土砂災害防止法が改正され、浸水想定区域や土砂災害警戒区域内に立地し、かつ市町村地域防災計画に定められている要配慮者利用施設¹（以下、「施設」とする。）の所有者又は管理者（以下、「施設管理者」とする。）には、避難確保計画の作成が義務づけられました。加えて、施設管理者には、それぞれの施設の設置目的を踏まえた施設毎の規定（介護保険法等）により、非常災害に関する具体的な計画（火災、水害・土砂災害、地震等の地域の実情を鑑みた災害にも対処できる計画をいい、以下、「非常災害対策計画」とする。）の作成が求められています（避難確保計画は非常災害対策計画等の既存の計画に含めることも可能としており、以下、特に断りのない限り「非常災害対策計画」には避難確保計画の内容も含む計画を示すこととする。）。

本事例集は、避難確保計画の作成が義務づけられている施設をはじめ、浸水想定区域や土砂災害警戒区域内に立地する施設の管理者が非常災害対策計画を作成する際に参考となるよう、具体的な事例をもとに施設管理者や関係行政機関・有識者等が連携し、非常災害対策計画を作成するポイントや検討の過程をまとめたものです。

本事例集が施設管理者の実効性のある非常災害対策計画の作成に資するとともに、定期的に訓練を実施し、その結果を計画に反映して改善を重ねることで、災害時に施設管理者や入所者等が適切な避難行動をとることができるようになることを期待しています。

また、本事例集では浸水想定区域・土砂災害警戒区域内に立地する高齢者施設における事例を掲載していますが、高齢者施設以外の施設や、浸水想定区域・土砂災害警戒区域が公表されていないものの河川や傾斜地の近くに立地する等、水害や土砂災害の危険性があると考えられる施設においても、施設管理者が非常災害対策計画を作成する際に参考にさせていただくことができます。

なお、非常災害対策計画作成の検討にあたっては、厚生労働省・国土交通省が作成している各種手引き²等に基づいて進めております。

¹ 水防法及び土砂災害防止法では、社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する施設のこととしています。

² 国土交通省「要配慮者利用施設に係る避難確保計画作成の手引き（洪水・内水・高潮編）」（平成29年6月）、「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」（平成29年6月）、厚生労働省・国土交通省「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」（平成29年6月）

本事例集作成に関する経緯と概要

- 平成28年台風第10号による水害で高齢者施設が被災したことを教訓とし、施設管理者による自然災害からの避難に関する非常災害対策計画策定を促進するため、具体的な施設において全国の施設の参考となるような非常災害対策計画の検討・作成を行いました
- 作成にあたっては、施設管理者、関係行政機関³、防災・河川・砂防・福祉分野等の有識者、河川管理者等が一堂に会し、施設内、施設周辺、避難経路等の現地調査や施設管理者が非常災害対策計画を作成するにあたり必要となる情報の解説（災害リスク、避難勧告等の持つ意味や発令のタイミング等）を行うとともに、有識者からの専門的な助言等を受けながら、施設の特徴等を考慮した実効性のある非常災害対策計画について議論を重ねました。
- 次ページ以降では、検討結果だけでなく、非常災害対策計画の作成にあたり、留意すべき点や工夫した点等、検討過程で議論した内容をわかりやすくまとめています。
- なお、本事例集は、必要に応じて事例の追加等の内容の更なる充実を図っていく予定です。

³ 市・県の防災担当部局、民生主管部局、水防及び砂防担当部局、内閣府（防災担当）、消防庁、厚生労働省、国土交通省（地方整備局含む）、気象庁（管轄の気象台含む）

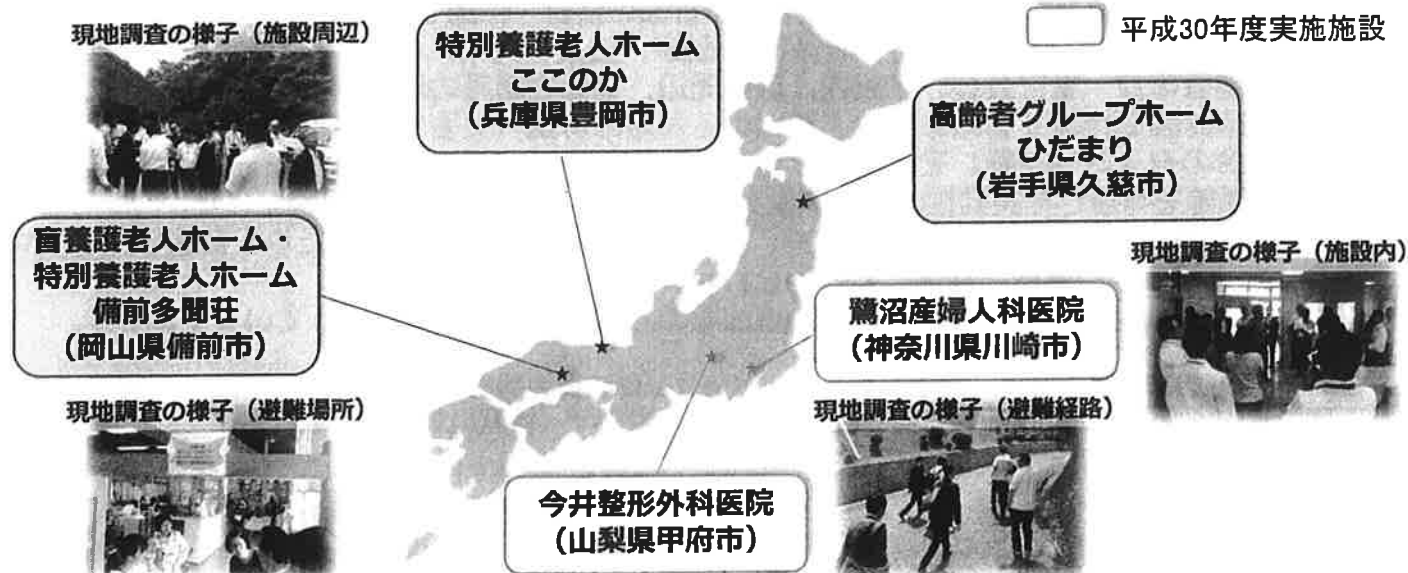
2. 対象施設について

対象施設の概要

- ・以下の施設の関係者の方にご協力をいただき、施設管理者や関係行政機関、有識者等が一堂に会して非常災害対策計画の作成に向けて検討し、事例集としてとりまとめました。
- ・非常災害対策計画の作成にあたっては、入所者等の人数、対象災害とそのリスク等の特徴を考慮する必要があります。

施設名 (所在地)	施設 種別	避難対象 者	対象 災害	災害リスク	備考
ひだまり (岩手県久慈市)	高齢者グループホーム	9名 (入所者) ※平成29年8月時点	洪水	・施設は中小河川に近接して立地しており、同河川が氾濫した場合は2.0m程度の浸水が想定されている。 ・建物が1階建てで、水没する可能性があり、施設内に留まることは人的被害のリスクが高い。	・浸水想定区域やハザードマップが公表されている。 ・市町村地域防災計画に位置付けられており、避難確保計画の作成が義務付けられている。
備前多聞荘 (岡山県備前市)	盲養護老人ホーム 特別養護老人ホーム	60名 (入所者) ※平成29年8月時点	土砂災害	・土砂災害警戒区域（土石流）内に立地している。	・土砂災害警戒区域やハザードマップが公表されている。 ・避難確保計画の作成は義務付けられていないが、非常災害対策計画を作成することとなっている。
ここのか (兵庫県豊岡市)	特別養護老人ホーム	39名 (入所者) ※平成29年10月時点	洪水	・施設は大河川に近接して立地しており、同河川が氾濫した場合は5.0m程度の浸水が想定されている。 ・建物が2階建てで、2階まで水没する可能性があり、施設内に留まることは人的被害のリスクが高い。 ・過去に内水氾濫が発生した地域に立地している。	・浸水想定区域やハザードマップが公表されている。 ・市町村地域防災計画に位置付けられており、避難確保計画の作成が義務付けられている。
今井整形外科医院 (山梨県甲府市)	整形外科	10名 (入院患者)	洪水	・施設は3つの河川に近接して立地している。 ・想定最大規模では、浸水深が3.0m程度、浸水継続時間が72時間の浸水が想定されている。	・浸水想定区域やハザードマップが公表されている。 ・市町村地域防災計画に位置付けられており、避難確保計画の作成が義務付けられている。
鷺沼産婦人科医院 (神奈川県川崎市)	産婦人科	13名 (入院患者および外来患者)	土砂災害	・土砂災害警戒区域（急傾斜地）内に立地している。	・土砂災害警戒区域やハザードマップが公表されている。 ・市町村地域防災計画に位置付けられており、避難確保計画の作成が義務付けられている。

平成29年度実施施設
平成30年度実施施設



3. 非常災害対策計画の作成のポイント

「要配慮者利用施設に係る避難確保計画作成の手引き（洪水・内水・高潮編）平成29年6月」（国土交通省）に準拠して作成された「要配慮者利用施設における避難確保計画作成の手引き別冊」では、避難確保計画の作成にあたり、以下のステップで検討することが紹介されています。

- | | |
|-----------------------------|------------------------------|
| ステップ1 施設周辺の水害危険性を知る | ステップ4 施設利用者の命を守るための役割分担を決めよう |
| ステップ2 防災情報の収集・伝達の体制を整えよう | ステップ5 施設利用者の命を守るための備えをしよう |
| ステップ3 施設利用者を安全に避難誘導する体制を作ろう | ステップ6 防災に関する教育や訓練を実施しよう |

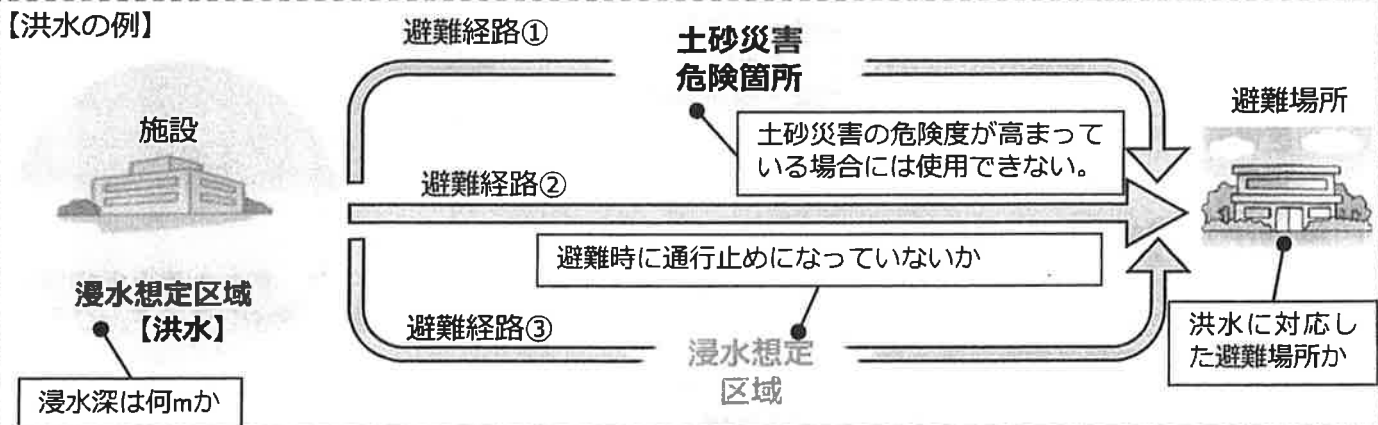
本事例集では、具体的な施設での検討を通じて、上記のステップで施設が非常災害対策計画を作成するにあたり、特に関係行政機関や有識者等の知見が必要となった、ステップ1「施設周辺の水害危険性を知る」、ステップ2「防災情報の収集・伝達の体制を整えよう」、ステップ3「施設利用者を安全に避難誘導する体制を作ろう」のうち、災害リスクを理解し、どこへ、どのような手段で、どのタイミングで避難するかについて、留意すべき点や工夫した点等、検討過程で議論した内容をわかりやすくまとめました。

※土砂災害についても作成のポイントは変わりません。

Point1 施設の災害リスクを把握し、避難方法を検討する

- ハザードマップや過去の浸水実績等を活用して、施設周辺や避難経路等の災害リスクを把握し、指定緊急避難場所（以下、避難場所とする）、避難手段、避難経路を検討します。
- 避難場所は洪水や土砂災害等、災害の種別により指定されていることに注意しましょう。

【洪水の例】



Point2 避難にかかる時間の算出

- 避難にかかる時間を、入所者の症状、職員数や設備等の施設の状況を踏まえて算出します。
- 日中と夜間では対応できる職員数が違う等、様々な条件を想定して避難にかかる時間を算出し、避難の具体的な方法を検討します。

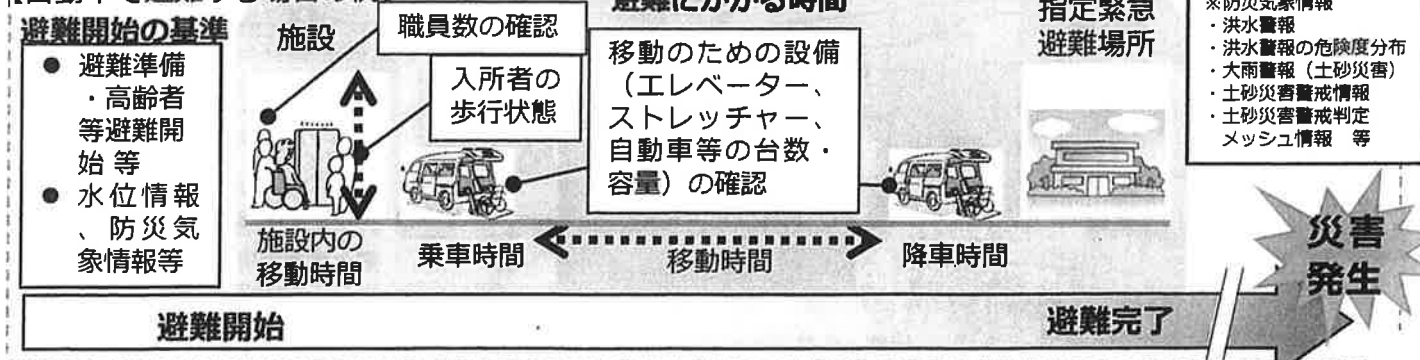
Point3 避難開始のタイミングの確認

- 災害発生のおそれが高まった際に、市町村から、要配慮者の避難開始を意味する「避難準備・高齢者等避難開始」が発令されます。「避難準備・高齢者等避難開始」の発令のタイミングを行政に確認し、避難にかかる時間を踏まえ、発令から災害発生のおそれが高まるまでに避難が完了するかどうかを確認します。

➢ 間に合わない場合は、避難にかかる時間を短縮するための方法等について検討を行いましょう。避難にかかる時間を短縮するための方法としては、日頃から避難訓練を繰り返し実施したり、他施設の協力を得て支援体制を確立することが考えられます。

- 施設管理者は、リアルタイムで発信される洪水予報・水位到達情報等の河川情報や防災気象情報※を自ら把握し、早めの避難措置を講じる必要があります。「避難準備・高齢者等避難開始」が発令されなくても、「自分の身は自分で守る」という考え方の下に、身の危険を感じたら躊躇なく自発的に避難しましょう。安全に避難できるように早めに行動することが重要です。

【自動車で避難する場合の例】



4. 【事例1】岩手県久慈市

高齢者グループホームひだまり（岩手県久慈市）

□施設の概要

※平成29年8月時点

○建物：1階建て

○入所者数：9名

平常時の歩行状態 自立歩行6名、車椅子3名、

避難時の歩行状態 自立歩行2名、歩行（要介護）3名、車椅子4名

*入所者は記憶障害、認知能力の低下、幻覚、不安感、喪失感、焦燥感等の症状があるため、避難場所まで自動車で移動する。

○職員数：11名

□施設周辺の災害リスク

- 当該施設は水位周知河川である久慈川沿いに立地しており、久慈川に関する浸水想定区域及びハザードマップが公表されている。当該施設は浸水想定区域内に立地（浸水深は1～2m未満）しており、1階建てであることから、浸水による人的被害のリスクは極めて大きい。
- 浸水想定区域以外にも、過去の台風等で浸水実績のある区域等の避難時に通行止めになるおそれのある道路が多数存在し、避難経路の選定には注意が必要。



平成28年台風第10号災害時の避難の様子（元気の泉）

□従前の検討状況

- 当該施設では従前から水防法に基づく避難確保計画を作成していた。一方、過去の浸水実績等を踏まえた避難経路上の災害リスクや、避難にかかる時間等を踏まえた避難開始のタイミング等については、改善の余地があった。
 - 施設の運営推進会議を設置しており、町内会長、民生委員、警察、家族、利用者、久慈市が運営推進委員として参加し、避難時における地域との連携について話し合っている。
 - 同じ系列の3施設合同での水防避難訓練を実施し、避難行動に関する検証を行っている。
- ※岩手県内で甚大な被害を及ぼした平成28年第10号台風時には、避難場所の「元気の泉」に避難を行った。



4. 【事例1】岩手県久慈市

Point1 施設の災害リスクを把握し、避難方法を検討する

ハザードマップ等から避難場所や避難手段を検討する

【避難場所の確認】

- ✓ ハザードマップや市のホームページ等から施設周辺の避難場所を確認した（※避難場所は災害種別毎に指定されていることに留意）。



番号	施設名	指定緊急避難場所					避難場所の特徴
		洪水	崖崩れ、土石流及び地滑り	高潮	地震	津波	
①	久慈中学校	×	●	—	●	—	どちらも施設から近いが、浸水区域内にあり、洪水の避難場所に指定されていない。避難場所①は「近隣の安全な場所」として活用することは考えられる。 (避難場所②は1階建てのため、「近隣の安全な場所」として考えない)
②	栄町町民会館	×	●	—	●	—	
③	天神堂公民館	●	●	—	●	—	浸水区域外にある避難場所の中では施設から最も近いが、スペースが小さいため、周辺の住民が避難した場合に入れないおそれがある。
④	寺里公民館	●	●	—	●	—	—
⑤	元気の泉	●	●	●	●	●	他の避難場所に比べて遠いものの、福祉避難所にも指定されており、ベッドや布団等があるため、発災後の避難生活を考慮すると、他の避難場所と比較して入所者への負担が少ない。
⑥	久慈東高等学校	●	●	—	●	—	—

【検討結果（避難場所）】

- ✕ 避難場所①②は洪水の避難場所に指定されていないことから避難先としては適さない。なお、避難場所①は事態が切迫した場合においては「近隣の安全な場所」として避難することも考えられるが、エレベーターがなく階段を登らないといけないため、入所者の歩行状態や階段を登る時間等を考慮し、浸水想定区域外への避難を優先した。

- ◎ 避難場所⑤は施設からは遠いが、福祉避難所に指定されていることから、避難生活時の入所者への負担を考慮し、最優先に考える避難場所とした。

- 避難場所⑥は避難場所⑤が満員で入れなかった場合に使用することとした。

- 避難場所③④は逃げ遅れて、激しい雨が継続するなどして、避難場所⑤⑥まで移動することがかえって危険を及ぼすと判断した場合に使用することとした（避難場所④は③が満員だった場合を想定）。

【検討結果（避難手段）】

- 入所者の症状から避難場所③④⑤⑥まで徒歩で移動することは不可能であるため、自動車で避難する。