

府政防第 1416 号
消 防 災 第 184 号
平成 28 年 12 月 26 日

各都道府県防災担当主管部局長 殿

内閣府政策統括官（防災担当）付
参事官（調査・企画担当）

消防庁国民保護・防災部防災課長

「平成 28 年台風第 10 号災害を踏まえた課題と対策の在り方（報告）」を踏まえた
避難に関連する取組及び避難準備情報等の名称変更について

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。

政府では、今年 8 月に岩手県岩泉町で発生した台風第 10 号がもたらした水害を教訓とし、避難に関する情報提供の改善方策等について検討するため、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」（座長：田中 淳 東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター教授）を設置し、議論を重ねてまいりました。

今般、本検討会の報告書を公表いたしましたので、関連資料一式を送付いたします。

本報告では、地域の防災力を総合的に高め、迅速かつ確実な避難行動がとれるように、国、地方公共団体、要配慮者利用施設の管理者及び住民自身が今後実施すべき取組について数多く取りまとめられています。

また、今回の水害では、高齢者施設において避難準備情報の意味するところが伝わっておらず、適切な避難行動がとられなかったことが課題とされており、本報告も踏まえ、高齢者等が避難を開始する段階であることを明確にするなどの理由から、災害対策基本法第 56 条の市町村長による避難準備及び第 60 条の市町村長による避難勧告・指示について、ガイドライン上で規定されている名称を、以下の通り変更いたしました。

（変更前）		（変更後）
「避難準備情報」	→	「避難準備・高齢者等避難開始」
「避難勧告」	→	「避難勧告」
「避難指示」	→	「避難指示（緊急）」

内閣府において、今後、上記の名称変更を含め、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」（平成 27 年 8 月）を来年 1 月に改定するとともに、関係省庁が連携し、本報告の内容を速やかに実行に移してまいります。

貴職におかれましては、本報告の内容及び新たな名称を貴都道府県関係部局及び管内市町村へ周知していただきますようお願いいたします。その際、要配慮者利用施設に確

実に伝わるよう配慮をお願いいたします。

なお、本報告及びその検討状況等につきましては、内閣府防災情報のホームページ内の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」のページをご参照ください。

URL : http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/guideline/guideline_2016.html

(添付資料)

- ・ 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会
「平成 28 年台風第 10 号災害を踏まえた課題と対策の在り方（報告）」
- ・ 避難情報の新たな名称と伝え方のイメージ

一式

<本件担当>

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 多田 直人

主 査 吉松 直貴

TEL : 03-3501-5693 (直通)、FAX : 03-3501-5199

消防庁 国民保護・防災部 防災課

災害対策官 田中 克尚

総務事務官 森田 萌水

TEL : 03-5253-7525 (直通)、FAX : 03-5253-7535

平成28年台風第10号災害を踏まえた課題と対策の在り方(報告) 概要版

台風第10号による岩泉町での被災の教訓を踏まえ、「避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方」、「要配慮者の避難の実効性を高める方法」、「躊躇なく避難勧告等を発令するための体制」について課題と対策の在り方を検討した。今後は、それらについて、**避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインの記載の充実を図るとともに、地域の防災力を総合的に高め、迅速かつ確実な避難行動がとれるようにするための取組**を、各主体が連携して推進していく必要がある。

市町村が避難勧告等の判断・伝達を検討するにあたって考えておくべき事項について、ガイドラインの記載の充実

■ ガイドラインの本文に、主に以下の内容を追記

1. 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方について

- 避難勧告等を発令する際には、その対象者を明確にするとともに、対象者ごとにとるべき避難行動がわかるように伝達すること
- 近年の被災実績に捉われず、これまでにない災害リスクにも対応できるように、平時から住民等に対してその土地の災害リスク情報や、災害時にとるべき避難行動について周知すること
- 地域での声かけ、川の映像情報等、住民の避難を促すための情報提供をすること

2. 要配慮者の避難の実効性を高める方法について

- 要配慮者利用施設の災害計画は自然災害からの避難も対象となっていることを認識し、必ずそれを盛り込んだ計画とすること
- 上記計画は、災害リスク情報の有無に関わらず作成することになっているが、浸水想定区域図等、より具体的なリスク情報が提供されている場合には、これを活用した実効性のある災害計画とすること
- 災害計画の実効性の確保や、避難訓練の確実な実施のため、それらの具体的な内容を定期的に確認すること

3. 躊躇なく避難勧告等を発令するための市町村の体制構築について

- 災害時の応急対応に万全を期すため、災害時において優先すべき業務とその優先順位を平時から明確化しておくこと。
- 全庁をあげて災害時の業務を役割分担する体制や、発令に直結する情報を首長が確実に把握できるような体制を構築すること
- いざという時に、河川管理者や気象台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等の知見を活用できるような防災体制を平時から構築しておくこと
- いざという時の伝達手段の充実を図ること

■ 上記について理解を深めるためのチェックリストや簡易パンフレット(雛形)の挿入

■ 上記に関する避難対策・防災体制の優良事例の共有

■ 「水害時における避難・応急対策の今後の在り方について(報告)」(平成28年3月)で提言された対策についても、ガイドラインに反映

- 例1. たゞ指定緊急避難場所が未開設であったとしても、あるいは外出が危険な状況であっても、災害が切迫した状況であれば原則として避難勧告等は発令し、屋内安全確保等のとるべき避難行動の選択肢を伝達することを推奨(指定緊急避難場所の迅速な開設のため避難所開設費用保険等の活用)
- 例2. 地域の安全は地域で守るという意識の下、地元市町村における避難勧告等の発令タイミングや指定緊急避難場所・避難経路等を理解し、地域住民が主体的に自らの地域の災害計画を立案することを推奨

台風第10号による岩泉町被災の教訓を踏まえ、地域の防災力を総合的に高めるため、大きく以下の3点で対応

制度に組み込む等により実効性を高める

- 要配慮者利用施設の開設時、定期の指導監査時における災害計画点検のルール化
 - 要配慮者利用施設の災害計画に水害・土砂災害等への対応・取組が適切に記載されていることを、開設時、定期の指導監査において確認することを都道府県等へ周知
 - 水害・土砂災害のリスクが高い区域における要配慮者利用施設の災害計画作成の徹底
 - 要配慮者利用施設の災害計画の点検(そのためのマニュアルの作成)
- 要配慮者利用施設の災害計画作成や訓練実施について、全国の要配慮者利用施設の参考となるよう、関係省庁が連携し、現場において具体的な取組を実施
- 市町村が適時的確に避難勧告等を発令する体制づくりの徹底
 - 地域の災害リスクに応じた避難勧告等の発令基準等となっているかについて、河川管理者や気象台の助言等をもとに点検(市町村による自己点検、都道府県等による点検)
 - 災害時において優先すべき業務とその優先順位が明確化されているか、全庁的な対応体制となっているか等、市町村の防災体制を点検(同上)
 - 専門知識や助言を得られる体制の構築(河川管理者や気象台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等からの助言、研修への参加)
 - 市町村地域防災計画の修正の際に、上記について反映がなされているか、都道府県が確認

各主体が実行できるように、使い勝手の良い手引き等の作成と普及

- 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインをはじめ各種マニュアルの充実と研修や訓練等による定着
- わかりやすいダイジェスト版、点検等に使用するチェックリスト、いつも目にとまるように壁貼版の作成と普及
- 避難対策・防災体制の優良事例の共有
- 自分の身は自分で守れるようにするため、平時からの災害リスク情報の周知や防災教育、避難訓練等による、住民や施設管理者への防災意識を高めるための取組の推進

いざという時に確実な行動に繋がる取組の充実

- 実務面での運用を考慮した上で、災害時の適切な行動に繋がるような避難準備情報の在り方の検討
- 避難勧告等を発令する際に市町村は必ず住民がとるべき避難行動をあわせて伝達することの徹底
- 機器やシステム等に予期せぬトラブル等があることも想定し、可能な限り多様な手段での情報伝達
- 浸水想定や河川水位等の水害危険性の周知の促進や、そのための技術開発の継続的な実施及び簡易な方法での水位計測や流域雨量指数の活用検討

**平成 28 年台風第 10 号災害を踏まえた
課題と対策の在り方
(報 告)**

平成 28 年 12 月

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会

目次

はじめに.....	1
I 平成 28 年台風第 10 号による岩泉町の被害実態.....	2
1. 被害の状況.....	2
1-1 要配慮者利用施設の被災.....	2
1-2 グループホーム「楽ん楽ん」の被災状況.....	2
2. 被害にかかる経緯.....	3
3. 岩泉町の避難勧告等の発令基準と内容文.....	5
4. 台風第 10 号の概要.....	6
5. 台風第 10 号災害を踏まえた関係省庁の取組.....	7
5-1 現行制度の再周知.....	7
5-2 現行制度の再点検や検討会の開催等.....	7
II 要配慮者利用施設の災害計画と過去の被災事例.....	9
1. 要配慮者利用施設の災害計画策定に関する規定.....	9
1-1 施設毎の規定.....	9
1-2 災害毎の規定.....	10
2. 要配慮者利用施設における過去の被災事例.....	12
2-1 地附山地すべり災害.....	12
2-2 平成 10 年 8 月末豪雨.....	12
2-3 平成 21 年 7 月中国・九州北部豪雨.....	13
III 課題と対策の在り方.....	14
1. 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方.....	14
1-1 災害が切迫した際の注意喚起.....	14
1-2 避難準備情報等の名称を変更する場合の考え方.....	17
1-3 平時におけるリスク情報の周知.....	21
2. 要配慮者の避難の実効性を高める方法.....	23
2-1 要配慮者利用施設の災害計画等の確認.....	23
2-2 在宅の避難行動要支援者に対する避難行動支援の体制.....	26
3. 躊躇なく避難勧告等を発令するための体制の構築.....	28
3-1 避難勧告・指示の発令.....	28
3-2 避難勧告等を判断するための情報収集と情報伝達.....	33
VI まとめ.....	38
おわりに.....	41

はじめに

近年、我が国において、極端な集中豪雨により、大きな人的・物的被害が発生するなど、自然災害の激甚化が進んでいる。例えば、最近5年間を見ても、平成24年7月の九州北部豪雨による矢部川の氾濫、平成25年9月の由良川及び桂川における氾濫、平成27年9月の関東・東北豪雨災害による鬼怒川の氾濫、そして平成28年8月の台風第10号による小本川（岩手県）や空知川（北海道）の氾濫が発生している。

特に、平成28年台風第10号による水害では、死者・行方不明者27人が発生する等、東北・北海道の各地で甚大な被害が発生した。とりわけ、岩手県岩泉町では、グループホームが被災し、入所者9名が全員亡くなる等、高齢者の被災が相次いだ。

このような事態を踏まえ、政府は、平成28年台風第10号がもたらした水害を教訓とし、避難に関する情報提供の改善方策等について検討するため、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」を設置し、被災自治体等への聴き取り調査や、全2回にわたる議論を経て本報告を作成した。

住民一人ひとりの命を守るためには、行政に過度な期待や依存をすることなく、自分は災害にあわないという思い込み（正常性バイアス）を打破し、住民自身による自発的な避難行動がとられることが重要である。本報告では、避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方、要配慮者の避難の実効性を高める方法、躊躇なく避難勧告等を発令するための体制の構築等、行政が実施すべき様々な対策を提言しているが、行政による対策が功を奏するためには、まず住民や施設管理者が地域の災害リスクを認識し、災害に備えた準備を進めておき、いざという時に適切な避難行動をとらなければならない。

行政の役割は、住民が避難行動をとる判断ができる知識と情報を共有することである。それらを踏まえ、本報告では、住民が的確な避難行動がとれるよう、行政の観点から、今後取り組むべき対策をとりまとめた。

I 平成 28 年台風第 10 号による岩泉町の被害実態

1. 被害の状況

岩泉町では、平成 28 年台風第 10 号により、死者・行方不明者 21 名が発生する等、甚大な被害が発生した。特に、要配慮者利用施設において大きな被害が発生した。

1-1 要配慮者利用施設の被災

岩泉町では、小本川の氾濫により、老人保健施設「ふれんどりー岩泉」の 2 階付近まで浸水した。入所者及び職員は 3 階に避難し、防災ヘリによる施設屋上からの移送を実施した。また、認知症高齢者グループホーム「楽ん楽ん」(上記老健施設と同一敷地。同一法人が運営)において、利用者 9 人(男性 2 人、女性 7 人。年齢 70 歳代～90 歳代)の死亡が確認された。



楽ん楽ん周辺拡大図

1-2 グループホーム「楽ん楽ん」の被災状況

10 月 15 日に実施した現地調査におけるグループホーム「楽ん楽ん」の被災状況



H28.9.1撮影(国土交通省)



H28.10.15撮影



H28.10.15撮影



H28.10.15撮影

2. 被害にかかる経緯

□ 岩泉町全般、役場に関すること

■ 被災した要配慮者利用施設(楽ん楽ん、ふれんどりー岩泉)に関すること

時刻	8月30日の主な動き
5:19	● 盛岡地方気象台が岩泉町に大雨警報を発表（雨のピークは30日夕方、3時間最大雨量130ミリ）
9:00頃	● 岩泉町が町内全域に避難準備情報を発令（夜にかけて台風が上陸するという予報を踏まえ、早めの避難行動を促すため、9時頃に発令することを前日の29日に決定。避難準備情報の発令にあわせて避難場所を6箇所開設。） ※要配慮者利用施設の理事はIP告知システムにより、避難準備情報の発令を把握していたものの、その意味（要配慮者の避難開始が求められること）は理解していなかった
10:16	● 盛岡地方気象台が岩泉町に大雨警報に加え、洪水警報を発表（雨のピークは30日夕方、3時間最大雨量130ミリ）
13:30頃	● 通所に1時間以上を要する人もいることから、通所者は家に送った。
14:00頃	● 岩泉町の防災担当者が水位を確認しながら数回に分けて本団分団長に連絡し状況を確認し、避難勧告を発令（安家（あつか）地区の一部133世帯（小本川流域外））
15:00頃	● 岩泉町は、総務課長以下5人が避難関連の実務を担っていたが、外部からの代表電話が総務課に繋がるようになっていたこともあり、15時頃から上流域での被害情報の電話が入り始め、その対応に追われる状況となり、対応する職員を5人から10人に増員した
16:40頃	● 岩泉町から要配慮者利用施設に対して状況確認の依頼がきた。それを受け、要配慮者利用施設の理事自身で撮影した川のビデオ映像（午後4時55分撮影時点では地盤面から20cmほど低い水位）を役場に見せるため、理事が町役場に向かい、小本川の状況を報告。その時点では避難を開始する必要はないと理事は判断。5年前の台風の浸水被害実績から、2時間ほど余裕があると判断していた。
16:47	● 盛岡地方気象台次長から岩泉町総務課総務文書室長に対し電話 ➢ 「岩泉町では、50年に一度に相当する記録的な大雨になっている。2～3時間は強い雨が続く見込み。引き続き厳重な警戒をお願いします。」
17:20頃	● 岩手県岩泉土木センターから岩泉町役場に電話 ➢ 「 ^{あかしが} 赤鹿水位観測所では、30日午後5時20分に氾濫注意水位2.50mを超過し、今後も上昇する見込みがあるので注意するように」（岩手県の水防計画においては、水防活動の参考とするため水位を通報することとしていた）

17：20頃	<ul style="list-style-type: none"> ● 岩泉町は、避難勧告の発令基準を満たしていることを認識していたが、住民からの電話対応に追われ、町長に報告されなかった。
17：30頃	<ul style="list-style-type: none"> ● 理事が役場から戻った。駐車場が浸水し始めていたため、車を近くの高台に上げた後に楽ん楽んの入所者をふれんどりー岩泉に避難させようと考えた。管理者の他に3名いた楽ん楽んの日勤職員については、台風で帰宅が困難になると判断し、駐車場から車を動かすのにあわせて帰宅させた。車を順次高台へと移動させていったが、4往復目には氾濫流にハンドルをとられ、理事は要配慮者利用施設に戻れなくなった。その後、要配慮者利用施設まで歩いて移動しようとしたが、氾濫流に飲み込まれた。
17：30頃	<ul style="list-style-type: none"> ● 台風第10号が岩手県大船渡市付近に上陸
18：00頃	<ul style="list-style-type: none"> ● 要配慮者利用施設のある乙茂（おとも）地区が停電（要配慮者利用施設は18時30分頃停電）。IP告知システムも停止。 ● 18時11分に夜勤職員から要配慮者利用施設の管理者の携帯に、風が強いため弱まってから出勤したいという連絡があった。その後、携帯の電波も不安定になった。この夜勤職員は19時頃に風が弱まったので出勤しようとしたが、道路損壊により出勤できなかった。 ● 楽ん楽んでは、急に水位が上がってきたため、管理者が利用者をベッドの上等に誘導したものの、その後、大量の水が一気に流れ込んできた。要配慮者利用施設の管理者は、水中で身動きがとれない中、怖くてベッドから降りてきた利用者1名を抱きかかえ、柱にしがみついていた。 ● ふれんどりー岩泉には職員が8人おり、1階で浸水に気付いた職員が2階にいる職員に知らせようと建物内を歩いているうちに、1階（居室なし）から2階に上がる階段の半ばまで水位が上がってきたため、2階にいた入所者を3階に避難させた。エレベータが使用できなかったため、階段により1人ずつ避難させた。避難完了は午後7時頃。
19：45頃	<ul style="list-style-type: none"> ● 楽ん楽んの1階が水没（天井近くの時計がこの時刻で停止）
20：25頃	<ul style="list-style-type: none"> ● 岩泉町役場が停電

3. 岩泉町の避難勧告等の発令基準と内容文

【岩泉町 地域防災計画「避難勧告等の基準」(抜粋)】

- 小本川（二升石^{にしょういし}～小本川河口）の水害に係る避難勧告の基準
- 1～3のいずれか
 - 1 赤鹿水位観測所の水位が2.5 mに達し、さらに、種倉、山岸で累積加算雨量 80mm以上の降雨予想
 - 2 堤防等からの異常な漏水の発見
 - 3 消防団等からの異常の知らせ

【IP告知システムによる避難準備情報の内容文（8月30日 午前9時頃発令）】

- 台風第10号の接近及び通過に伴い、土砂災害及び洪水の発生の恐れがあることから、全域に対して避難準備情報を発令します。
- 土砂災害の恐れのある区域にお住まいの方、河川等の越水の恐れのある方は、避難用品を準備のうえ早めに避難行動をとってください。
- また、避難準備をしてください。
- 午後には猛烈な暴風雨になる予報です。
- さらに、夜の避難は危険ですので、危険と判断した方は明るいうちの避難をお願いします。
- 避難所の指定は次のとおりです。
- 岩泉町民会館、小川生活改善センター、大川基幹集落センター、小本津波防災センター、安家生活改善センター、有芸生活改善センター 岩泉町

【IP告知システムによる避難勧告の内容文（8月30日 午後2時頃発令）】

- 安家川はん濫の恐れがあるため、以下の対象地域に対し避難勧告を発令します。
- 対象地域：日向、日陰行政区[133世帯、271名]
- 避難先：①安家生活改善センター②岩泉町民会館
- 避難経路：一般県道久慈岩泉線、R455、町道利用可能 岩泉町

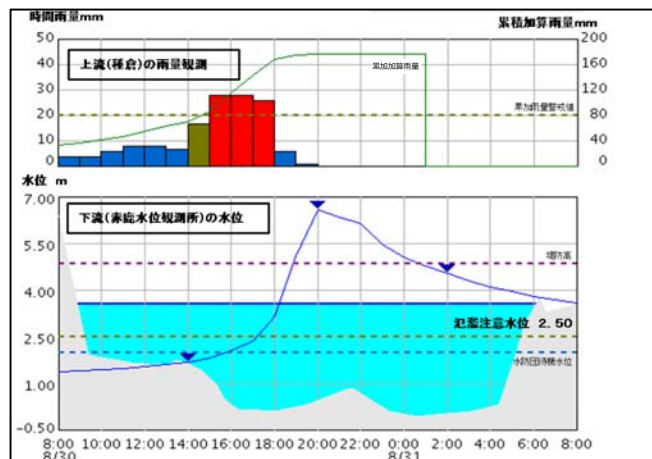
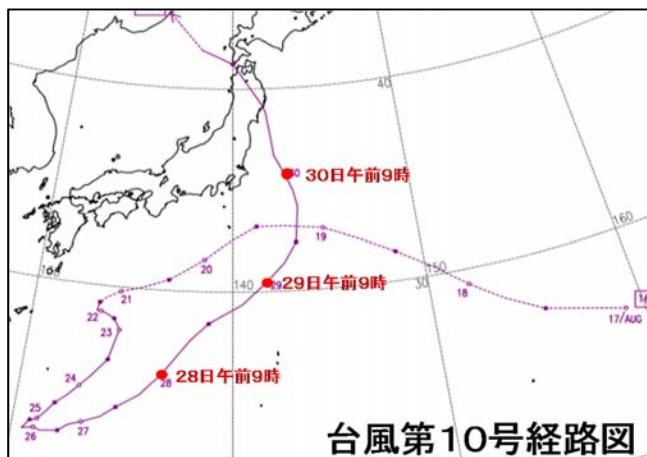


IP告知システム ビーちゃんねつと端末(出典:岩泉町ホームページ)
地域IPネットワーク網を活用して、役場と住民の双方間で、J-ALERT・地震・台風・豪雨・津波などの災害時緊急放送や行政放送を行うもの

4. 台風第10号の概要

8月21日に四国の南海上で発生した台風第10号は、26日には発達しながら北上し、30日朝には関東地方に接近、30日午後5時半頃、暴風域を伴ったまま岩手県大船渡市付近に上陸し、速度を上げながら東北地方を通過して日本海に抜けるという、特異な進路をたどった。台風が東北地方太平洋側に上陸したのは気象庁が昭和26年に統計を開始して以来初めてであった。

台風第10号の影響で、岩手県宮古市、久慈市で1時間に80ミリの猛烈な雨となるなど、東北地方から北海道地方を中心に西日本から北日本にかけての広い範囲で大雨となった。



5. 台風第 10 号災害を踏まえた関係省庁の取組

5-1 現行制度の再周知

- 避難準備情報の発令により、要配慮者は避難開始するという趣旨の改めでの通知（各都道府県宛 平成 28 年 9 月 2 日「今後の水害等に備えた警戒避難体制の確保について」）（**内閣府・消防庁**）
- 社会福祉施設等における避難体制の確保の依頼（各都道府県・指定都市・中核市宛 平成 28 年 9 月 1 日「社会福祉施設等における非常災害対策及び入所者等の安全の確保について」）（**厚生労働省**）
- 要配慮者利用施設において、水害・土砂災害に対して適切な避難行動がとられるよう、厚生労働省、気象庁及び各自治体と連携し、要配慮者利用施設への説明会を実施（**国土交通省**）
- 河川管理者から市町村への助言の的確な実施に係る通知（北海道開発局・各地方整備局・沖縄総合事務局・各都道府県宛 平成 28 年 9 月 1 日「台風等による豪雨に備えた都道府県等管理河川における緊急的な対応について」）（**国土交通省**）
- 気象台から市町村への助言等の的確な実施に係る通知（各管区・沖縄気象台宛 平成 28 年 9 月 5 日「台風第 10 号による東北・北海道の甚大な被害等を踏まえた防災業務の的確な実施について」）（**気象庁**）

5-2 現行制度の再点検や検討会の開催等

- 水害を教訓とし、避難に関する情報提供の改善方策等について検討するため、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」を開催（**内閣府**）
- 地方公共団体における防災体制の再点検（各都道府県宛 平成 28 年 9 月 7 日「今後の水害及び土砂災害に備えた地域の防災体制の再点検について」・平成 28 年 12 月 20 日「今後の水害及び土砂災害に備えた地域の防災体制の再点検」を踏まえた地域の防災体制の再構築について）（**消防庁**）
- 介護保険施設等における非常災害対策計画の策定状況及び避難訓練の実施状況の再点検と年内までの改善（各都道府県・指定都市・中核市宛 平成 29 年 9 月 9 日「介護保険施設等における利用者の安全確保及び非常災害時の体制整備の強化・徹底について」等）（**厚生労働省**）
- 浸水想定の情報に浸水実績を活用する等、河川の状況に応じて、地域の水害危険性を周知する方策の検討を進めるため、「地域の水害危険性の周知方策検討会」を開催（**国土交通省**）
- 河川管理者が関係市町村長へ河川防災情報を伝達する「ホットライン」の取組を、都道府県管理河川等へ定着させるため、「河川情報ホットライン活用ガイドライン検討会」を開催（**国土交通省**）

- 北海道・東北地方を襲った一連の台風による被害を踏まえ、中小河川等における水防災意識社会再構築を進めるため、「社会資本整備審議会 大規模氾濫に対する減災のための治水対策検討小委員会」を開催（国土交通省）

Ⅱ 要配慮者利用施設の災害計画と過去の被災事例

1. 要配慮者利用施設の災害計画策定に関する規定

要配慮者利用施設における災害計画の策定に関する規定は、①その設置目的を踏まえた施設毎の規定と、②災害に対応するための災害毎の規定がある

1-1 施設毎の規定

要配慮者利用施設については、各法令等において災害計画を策定することとなっている。

(例) 指定認知症対応型共同生活介護事業（グループホーム）における規定

【介護保険法（抜粋）】

第七十八条の四 指定地域密着型サービス事業者は、当該指定に係る事業所ごとに、市町村の条例で定める基準に従い市町村の条例で定める員数の当該指定地域密着型サービスに従事する従業者を有しなければならない。

- 2 前項に規定するもののほか、指定地域密着型サービスの事業の設備及び運営に関する基準は、市町村の条例で定める。
- 3 市町村が前二項の条例を定めるに当たっては、第一号から第四号までに掲げる事項については厚生労働省令で定める基準に従い定めるものとし、第五号に掲げる事項については厚生労働省令で定める基準を標準として定めるものとし、その他の事項については厚生労働省令で定める基準を参酌するものとする。
 - 一 指定地域密着型サービスに従事する従業者に係る基準及び当該従業者の員数
 - 二 指定地域密着型サービスの事業に係る居室の床面積
 - 三 小規模多機能型居宅介護及び認知症対応型通所介護の事業に係る利用定員
 - 四 指定地域密着型サービスの事業の運営に関する事項であって、利用又は入所する要介護者のサービスの適切な利用、適切な処遇及び安全の確保並びに秘密の保持等に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの
 - 五 指定地域密着型サービスの事業（第三号に規定する事業を除く。）に係る利用定員

【指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準（抜粋）】厚生労働省令

介護保険法 第七十八条の四第一項及び第二項の規定に基づき、指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準を次のように定める。

第八十二条の二 指定小規模多機能型居宅介護事業者は、非常災害に関する具体的計画を立て、非常災害時の関係機関への通報及び連携体制を整備し、それらを定期的に従業者に周知するとともに、定期的に避難、救出その他必要な訓練を行わなければならない。

- 2 指定小規模多機能型居宅介護事業者は、前項に規定する訓練の実施に当たって、地域住民の参加が得られるよう連携に努めなければならない。

第百八条 第八十二条の二の規定は、指定認知症対応型共同生活介護の事業について準用する。

【岩泉町指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例（抜粋）】

非常災害に関する具体的計画を立て、非常災害時の関係機関への通報及び連携体制を整備し、それらを定期的に従業者に周知するとともに、定期的に避難、救出その他必要な訓練を行わなければならない。

1-2 災害毎の規定

下記の法令等で対象となる要配慮者利用施設については、それぞれの災害毎に災害計画を策定することとなっている

対象とする災害	法令等	対象となる施設	計画策定に関する記載
洪水・雨水出水・高潮災害	水防法	浸水想定区域内かつ市町村地域防災計画に定められたもの	計画を作成するよう努めなければならない
土砂災害	土砂災害警戒避難ガイドライン	土砂災害警戒区域内	計画を策定する必要がある
津波災害	津波防災地域づくりに関する法律	警戒区域内かつ市町村地域防災計画又は市町村相互間地域防災計画に定められたもの	計画を作成しなければならない

【水防法（抜粋）】

第十五条 市町村防災会議は、洪水浸水想定区域の指定、雨水出水浸水想定区域の指定又は高潮浸水想定区域の指定があつたときは、市町村地域防災計画において、少なくとも当該洪水浸水想定区域、雨水出水浸水想定区域又は高潮浸水想定区域ごとに、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 洪水予報等の伝達方法
- 二 避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項
- 三 市町村長が行う洪水、雨水出水又は高潮に係る避難訓練の実施に関する事項
- 四 浸水想定区域内に次に掲げる施設がある場合にあつては、これらの施設の名称及び所在地
 - イ 地下街等（地下街その他地下に設けられた不特定かつ多数の者が利用する施設をいう。次条において同じ。）でその利用者の洪水時、雨水出水時又は高潮時の円滑かつ迅速な避難の確保及び洪水時等の浸水の防止を図る必要があると認められるもの
 - ロ 要配慮者利用施設（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者が利用する施設をいう。）でその利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図る必要があると認められるもの
 - ハ （略）
- 五 その他洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な事項

2 市町村防災会議は、前項の規定により市町村地域防災計画において同項第四号に掲げる事項を定めるときは、当該市町村地域防災計画において、次の各号に掲げる施設の区分に応じ、当該各号に定める者への洪水予報等の伝達方法を定めるものとする。

- 一 前項第四号イに掲げる施設（地下に建設が予定されている施設及び地下に建設中の施設を除く。） 当該施設の所有者又は管理者及び次条第九項に規定する自衛水防組織の構成員
- 二 前項第四号ロに掲げる施設 当該施設の所有者又は管理者（自衛水防組織が置かれたときは、当該施設の所有者又は管理者及び当該自衛水防組織の構成員）
- 三 （略）

3 浸水想定区域をその区域に含む市町村の長は、国土交通省令で定めるところにより、市町村地域防災計画において定められた第一項各号に掲げる事項を住民、滞在者その他の者に周知させるため、これらの事項を記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講じなければならない。

第十五条の二 前条第一項の規定により市町村地域防災計画にその名称及び所在地を定められた地下街等の所有者又は管理者は、単独で又は共同して、国土交通省令で定めるところにより、当該地下街等の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保及び洪水時等の浸水の防止を図るために必要な訓練その他の措置に関する計画を作成しなければならない。

第十五条の三 市町村地域防災計画にその名称及び所在地を定められた要配慮者利用施設の所有者又は管理者は、国土交通省令で定めるところにより、当該要配慮者利用施設の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な訓練その他の措置に関する計画を

作成するとともに、当該計画で定めるところにより当該要配慮者利用施設の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保のための訓練を実施するほか、当該要配慮者利用施設の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を行う自衛水防組織を置くよう努めなければならない。

【土砂災害警戒避難ガイドライン（抜粋）】

第7章 要配慮者への支援

1. 土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設等への避難支援

■市町村は、土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設等について、施設の名称及び所在地、土砂災害に関する情報、予報及び警報、避難勧告等の情報の伝達方法を市町村地域防災計画において定めるとともに、施設管理者はその情報を活用して施設利用者が安全な避難行動をとれるよう、あらかじめ避難計画を策定する必要がある。

■土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設等の管理者、施設の防災責任者等に対する説明会等を実施する。

【津波防災地域づくりに関する法律（抜粋）】

第五十四条 市町村防災会議は、前条第一項の規定による警戒区域の指定があったときは、市町村地域防災計画において、当該警戒区域ごとに、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 人的災害を生ずるおそれがある津波に関する情報の収集及び伝達並びに予報又は警報の発令及び伝達に関する事項
- 二 避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項
- 三 災害対策基本法第四十八条第一項の防災訓練として市町村長が行う津波に係る避難訓練（第七十条において「津波避難訓練」という。）の実施に関する事項
- 四 警戒区域内に、地下街等（地下街その他地下に設けられた不特定かつ多数の者が利用する施設をいう。第七十一条第一項第一号において同じ。）又は社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設であって、当該施設の利用者の津波の発生時における円滑かつ迅速な避難を確保する必要があると認められるものがある場合にあつては、これらの施設の名称及び所在地
- 五 前各号に掲げるもののほか、警戒区域における津波による人的災害を防止するために必要な警戒避難体制に関する事項

第七十一条 次に掲げる施設であつて、第五十四条第一項の規定により市町村地域防災計画又は災害対策基本法第四十四条第一項の市町村相互間地域防災計画にその名称及び所在地が定められたもの（以下この条において「避難促進施設」という。）の所有者又は管理者は、単独で又は共同して、国土交通省令で定めるところにより、避難訓練その他当該避難促進施設の利用者の津波の発生時における円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な措置に関する計画（以下この条において「避難確保計画」という。）を作成し、これを市町村長に報告するとともに、公表しなければならない。

- 一 地下街等
 - 二 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者が利用する施設のうち、その利用者の津波の発生時における円滑かつ迅速な避難を確保するための体制を計画的に整備する必要があるものとして政令で定めるもの
- 2 避難促進施設の所有者又は管理者は、避難確保計画の定めるところにより避難訓練を行うとともに、その結果を市町村長に報告しなければならない。
 - 3 市町村長は、前二項の規定により報告を受けたときは、避難促進施設の所有者又は管理者に対し、当該避難促進施設の利用者の津波の発生時における円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な助言又は勧告をすることができる。
 - 4 避難促進施設の所有者又は管理者の使用人その他の従業者は、避難確保計画の定めるところにより、第二項の避難訓練に参加しなければならない。
 - 5 避難促進施設の所有者又は管理者は、第二項の避難訓練を行おうとするときは、避難促進施設を利用する者に協力を求めることができる。

2. 要配慮者利用施設における過去の被災事例

要配慮者利用施設における過去の主な被災事例を紹介する。

2-1 地附山地すべり災害

【災害の概要】

- 昭和 60 年 7 月 26 日午後 5 時半ごろ、長野県長野市西方の地附山南東斜面で地すべりが発生した。

【老人ホーム「松寿荘」の被害】

- 山麓部にあった老人ホーム松寿荘や湯谷団地を襲い、埋没・全壊 55 棟の被害を出した。
- 特に松寿荘では、特別養護老人のうち 40 名が土砂に破壊されつつあった同荘に取り残され、うち 14 名は救出されたが 26 名の方が犠牲となった。

7月26日 長野市の対応等

13:00	地附山地滑り対策本部長野地方部設置
16:30	長野市長が湯谷団地住民38戸へ避難指示発令 (「松寿荘」には発令されていない)
17:00	長野市対策本部設置
17:30頃	地すべり発生
22:00	自衛隊へ派遣要請

2-2 平成 10 年 8 月末豪雨

【災害の概要】

- 8 月 26 日午後 4 時頃から降り出した豪雨は、福島県西郷村真船では、26 日の最大時間雨量 90 mm、17 時からの 24 時間雨量 623 mmを記録するなどの集中豪雨をもたらし、各地で地盤がゆるみ、次々と土砂崩れが発生した。

【総合福祉施設「太陽の国」の被害】

- 27 日午前 5 時頃、西郷村にある総合福祉施設「太陽の国」の北面裏山が 9 箇所にわたって崩れ、4 棟（からまつ荘等）において水分を多量に含んだ土砂や樹木が建物を直撃し、窓を突き破って大量に流入するなどして、甚大な被害を受けた。
- からまつ荘では、直ちに夜勤者、他施設からの応援職員及び警備員が救出活動を始め、通報を受けた消防署員や緊急連絡網による連絡で駆け付けた職員が加わり、土砂の中懸命に救出作業にあたったが入所者 5 人が犠牲となった。

西郷村の対応等

26日	17:30頃 18:55 20:25	消防団長・役場事務局が地元消防団と合流し水防活動 大雨・洪水警報発表 消防団長、水防本部を設置 消防団が水防団として各地で活動
27日	2:30～ 3:00～ 17:00頃	431世帯1,008人に避難勧告 (「太陽の国」には発令されていない) 避難者受け入れ開始 総合福祉施設「太陽の国」の北面裏山が9箇所にわたって土砂崩れ

2-3 平成21年7月中国・九州北部豪雨

【災害の概要】

- 7月19日から21日にかけて、前線の活動が活発化し、山口県の防府では、1時間で72.5mm、24時間で275.0mmの雨を観測した。この3日間の総雨量では、7月の月間降水量平年値に相当する大雨が防府（332.0mm）と山口（294.5mm）で観測された。

【特別養護老人ホーム「ライフケア高砂」の被害】

- 防府市では、特別養護老人ホーム「ライフケア高砂」で、土石流により入居者7名が犠牲となった。

7月21日 防府市の対応等

4:18	大雨警報発表 総務課警報受信、関係各課へ出動依頼
7:40	土砂災害警戒情報発表 県から防府市に土砂災害警戒情報のFAX送信
8:30	防府市災害対策本部設置
12:15頃	ライフケア高砂被災
14:10以降	順次、避難勧告を発令

Ⅲ 課題と対策の在り方

※明記していない限り、対策の在り方の主語は国である。
※ここでいう要配慮者利用施設は、社会福祉施設等及び医療施設のことである。

1. 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方

1-1 災害が切迫した際の注意喚起

【実態・課題（被災自治体の事例）】

■ 災害が切迫した際の注意喚起

- 午前9時の避難準備情報の発令時に、町は要配慮者が避難すべきである段階であることを伝達できていなかった。
- 避難準備情報の発令以降、台風の接近にともない風雨が強まっていく状況において、町から小本川の氾濫域に対して災害に関する注意喚起等が行われず、住民に危険性が伝わっていなかった。
- 被災した要配慮者利用施設の管理者は、避難準備情報の発令を認識していたが、要配慮者の避難開始を知らせる情報であるとは認識していなかった。
- 被災したグループホームも含め、岩手県内で被害を受けたグループホームのうち、避難準備情報や避難勧告が発令されたことをもって避難を判断したグループホームはなかった。一方、地域での声かけ等で避難を決断したグループホームがあった。

【参考となる事例等】

防災情報伝達例 平成26年台風19号（豊岡市）

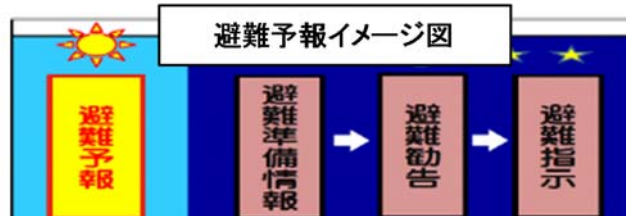
■ 台風19号情報（防災行政無線放送3回目、4回目）

平成26年10月11日 午後1時、午後7時放送

（略）台風19号の接近に備え、あらかじめ市が発令する避難情報の意味についてお伝えします。市は、危険度が高まるのに合わせ、「避難準備情報」「避難勧告」「避難指示」の順番に、どれくらい危険かを皆さんにお伝えします。市は、まず最初に避難準備情報を発令します。これは今後、避難勧告を出すかもしれないという予告で、市民の皆さんに避難の準備を求めるものです。特に避難に時間のかかる要援護者の方などは、できるだけこの段階での避難をお願いします。次に市は、避難勧告を発令します。これは、対象地域で災害の危険性が高まったため、その地域の方に避難を求めるものです。最後に市は、避難指示を出します。これは危険が迫っています、直ちに避難を完了してくださいという意味です。（略）

■ 「避難予報」を町独自に導入（邑南町）

避難準備情報を前倒しすると、要配慮者の避難開始を無用に早めてしまうこと、空振りが多くなることで避難準備情報の信頼性が落ちてしまうおそれがあることから、空振りを前提とした避難予報を導入している。



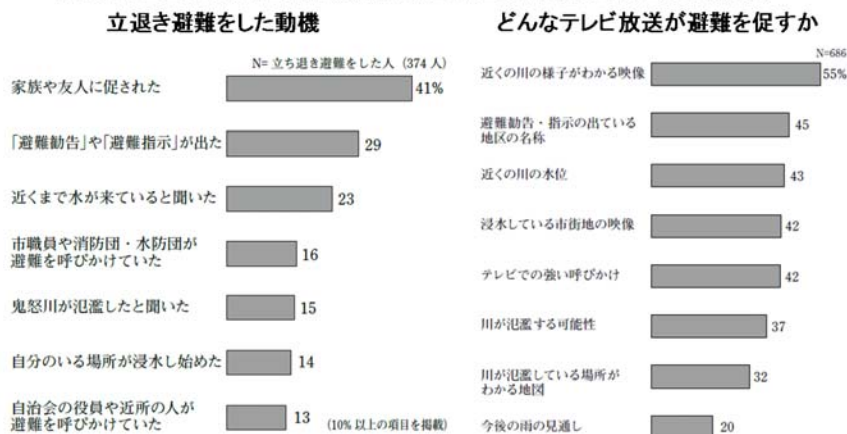
※避難準備情報などは、気象状況に応じ深夜でも発令される。

■ 今般の水害で参考になる事例（岩手県認知症高齢者グループホーム協会の調査）

- 早く逃げ始めた要配慮者利用施設では、渋滞や道路損壊による移動支障がなく円滑に避難ができた。
- 次のようなことを契機に避難を決断したグループホームがあった。
 - ① 川が増水している映像を家族（消防団）から入手した
 - ② 地域の人逃げると声かけてくれた
 - ③ 消防団が助けに来て、近所の民家を避難所として提供してくれた

■ 立退き避難をした動機等に関する住民調査

平成27年9月関東・東北豪雨災害に関する常総市における住民調査



調査期間	2015年12月5日（土）～12月30日（日）
調査対象	2015年9月10日に発生した水害の際に、常総市において鬼怒川左岸の避難所が、自治体域内に居住していた満20歳以上の男女個人1,000人を住民基本台帳から無作為抽出
調査方法	訪問調査法 (対象者名簿に記載されている対象者本人に、調査員が「調査票」の実験文を提示し、その場で回答カードから回答を選んでもらう。)

※NHK放送文化研究所メディア研究部「鬼怒川決壊常総市の住民はどのように避難したのか？」

【対策の在り方】

○災害が切迫した際の注意喚起

- 台風接近時等、大雨の予報等がなされた段階から、災害の危険が去るまでの間、避難勧告等発令の今後の見通し、発令時に対象者がとるべき避難行動等について、時々刻々と変化する状況を住民や要配慮者利用施設の管理者に対して市町村が繰り返しわかりやすい言葉で伝達しなければならない。危機的な状況になった場合は、首長から住民に直接伝えることも考えられる。
- 避難勧告等を発令するには、市町村が、その対象地区、対象者ごとにとるべき避難行動を合わせて伝達しなければならない。
- 避難勧告等や洪水予報・土砂災害警戒情報等の要配慮者利用施設への伝達については、避難勧告等の発令を担う防災担当部局の情報や、洪水予報・土砂災害警戒情報等を受け取る部局（防災担当部局や土木部局）の情報を基に、普段から要配慮者利用施設との関わりがある市町村の担当部局（社会福祉施設であれば福祉部局）が行うことが考えられる（都道府県管轄の施設についても、伝達の迅速性の観点から市町村が一元的に行うことが考えられる）。
- 「避難準備情報」という名称では、「要配慮者が避難を開始すべきである状況にある」ということがわかりにくい面がある。今般の水害において、受け取った施設側がその意味を理解していなかったことを踏まえると、よりわかりやすい名称案があれば変更することも考えられるが、変更の有無に関わらず、適切な避難行動に繋がるための避難情報の伝達の工夫をしなければならない。
- 地域での声かけや、川の映像情報の提供等、避難しなければならないと住民が思うような情報提供を、地方公共団体は実施しなければならない。
- 上記全般について優良事例を共有すべきである。

1 - 2 避難準備情報等の名称を変更する場合の考え方

【実態・課題（被災自治体の事例）】

■ 災害が切迫した際の注意喚起

- 午前 9 時の避難準備情報の発令時に、町は要配慮者が避難すべきである段階であることを伝達できていなかった（再掲）。
- 被災した要配慮者利用施設の管理者は、避難準備情報の発令を認識していたが、要配慮者の避難開始を知らせる情報であるとは認識していなかった（再掲）。

【参考となる事例等】

■ いざという時にわかりやすく伝達できる情報

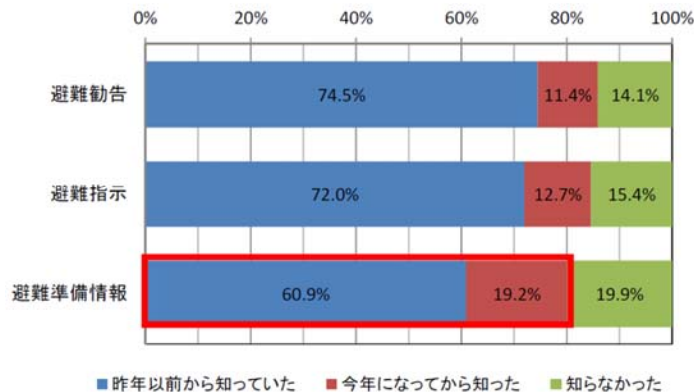
- 緊急速報メールでは、題名の文字数が 15 字まで
- 『Yahoo! JAPAN』のトピックスの文字数は 13 字まで
- テレビ等に表示する場合においても、名称は短い方が望ましい



■ 避難準備情報の認識

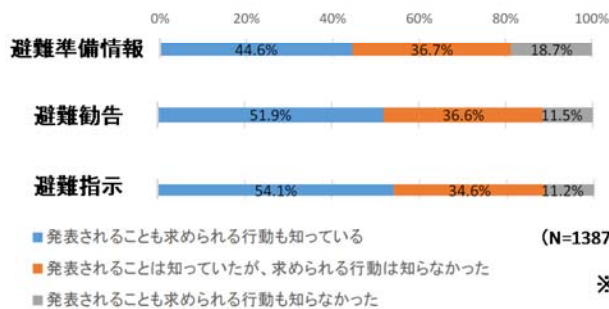
➤ 「避難準備」等の名称は浸透しつつある

Q:災害時に、市町村から、「避難勧告」など、下の表に挙げた言葉の情報が出されることがあります。これらの情報が、市町村から出される場合があることをご存じでしたか。



- インターネット社会調査サービスであるNITコムリサーチ(NITコムオンライン・マーケティング・ソリューション株式会社運営)を利用
- 登録しているモニターに対して調査依頼のメールを配信し、これに応じた回答者から先着順に一定数までの回答を受け付ける方式
- 割当法。目標回収数に達したら受付を終了、あるいは予定数に達するまで依頼を続ける方法
- すべての質問について回答を入力しないと次画面に進めない仕様としており、「無回答」は存在しない
- 対象者
 - 盛岡市・静岡市・名古屋市在住者
 - 2010年、2013年にも同じ地域を対象に類似の調査を実施。ただし同一回答者ではない
 - 回答依頼メール2016年11月11日配信、11月15日締切。有効回答数553件

防災気象情報に関するアンケート(2016年11月実施)
(静岡大学防災総合センター牛山素行教授)



- 調査期間 平成28年9月22日～24日
- 調査方法 インターネットを使ったWEB 環境による記入回答方式
- 調査地域 首都圏 東京都、千葉県、茨城県
東北地方 宮城県、岩手県
北海道 宗谷地方、檜山地方、上川地方、空知地方、石狩地方、十勝地方、根室・釧路地方、網走・北見地方、胆振・日高地方
- 調査サンプル 居住地域でスクリーニングを実施。

(N=1387)

※CeMI 環境・防災研究所「台風第10号に関する防災対応行動調査」

■ メディアにおける避難準備情報、避難勧告、避難指示の表示や説明文

NHK ONLINE

避難指示 直ちに避難を
避難勧告 速やかに避難を
避難準備 避難に時間のかかる人は避難開始時

<http://www5.nhk.or.jp/saigai/fukuoka/ev/f/index.html>

Yahoo! JAPAN

避難指示 … 人的被害の発生する危険性が非常に高い状況です。直ちに避難してください。

避難勧告 … 該当地域に居住する方は計画された避難場所などへの避難行動を開始してください。

避難準備 … 要援護者など避難に時間がかかる方は避難行動を開始してください。
それ以外の方は家族等と連絡を取り、非常用持ち出し品の用意をするなど、避難準備を開始してください。

<http://crisis.yahoo.co.jp/evacuation/>

【対策の在り方】

○災害が切迫した際の注意喚起

- 台風接近時等、大雨の予報等がなされた段階から、災害の危険が去るまでの間、避難勧告等発令の今後の見通し、発令時に対象者がとるべき避難行動等について、時々刻々と変化する状況を住民や要配慮者利用施設の管理者に対して市町村が繰り返しわかりやすい言葉で伝達しなければならない（再掲）。
- 「避難準備情報」という名称では、「要配慮者が避難を開始すべきである状況にある」ということがわかりにくい面がある。今般の水害において、受け取った施設側がその意味を理解していなかったことを踏まえると、よりわかりやすい名称案があれば変更することも考えられるが、変更の有無に関わらず、適切な避難行動に繋がるための避難情報の伝達の工夫をしなければならない（再掲）。
- 避難準備情報の名称変更については、実効性がより高まるように、実務面での運用を考慮した上で判断すべき。なお、名称を変更する場合は、
 - ①名称はできるだけ短くすることが望ましい。
 - ②浸透しつつある「避難準備」の単語は残すべき。
 - ③各情報が持つ意味を名称に付記することや、色使い等について、すでにメディア等で使われている表現も参考にすべき。色使いについては、他の災害や ISO による危険の深刻度を表すカラーコードを踏まえたものとすべき。
 - ④「要配慮者」を「高齢者等」と表現する等、直感的にわかりやすい表現となるよう工夫すべき。
 - ⑤要配慮者のためだけの情報だと誤解されないようにすべき。
- 避難勧告等の伝達内容について、字数が制限されない防災行政無線等による伝達時には、名称だけでなく、対象者を明確にするとともに、対象者ごとにとるべき避難行動をあわせて伝達しなければならない。

（伝達文例）

➤ 避難準備情報

- ・ ○川が氾濫するおそれのある水位に近づいております。
- ・ ○地域の○○地区の方で、次に該当する方は、避難を開始して下さい。
 - ・お年寄りの方、体の不自由な方、小さな子供がいらっしゃる方など、避難に時間のかかる方と、その避難を支援する方
 - ・川沿いにお住まいの方（急激に水位が上昇する等、早めの避難が必要となる地区がある場合に言及）

- ・ 以上の方は、避難を開始して下さい。
 - ・ なお、避難場所への避難が困難な場合は、近くの安全な場所に避難して下さい。
 - ・ それ以外の方については、気象情報に注意し、危険だと思ったら早めに避難をしてください。
- 避難勧告
- ・ ○○川が氾濫するおそれのある水位に到達しました。
 - ・ ○○地域の○○地区の方は、速やかに避難を開始してください。
 - ・ 外が危険な場合は、屋内の高いところに避難して下さい。
- 避難指示
- ・ ○川の水位が堤防を越えるおそれがあります。○○地域の○○地区の方で未だ避難していない方は、緊急に避難して下さい。
 - ・ 外が危険な場合は、屋内の高いところに緊急に避難して下さい。

1-3 平時におけるリスク情報の周知

【実態・課題（被災自治体の事例）】

■ 平時におけるリスク情報の周知

- 小本川は水位周知河川等に指定されておらず、浸水想定区域図も公表されていないことから、町や住民は氾濫域における水害の危険性の詳細が分からず、避難の対象となる範囲が明確ではなかった。
- 被災した要配慮者利用施設の管理者は、5年前の浸水の経験に依存して、河川水位の上昇にはまだ時間があると思ったり、浸水深が深くはならないと思ってしまった。
- 要配慮者利用施設の管理者は帰宅時の安全性を考慮し、日勤職員を早めに帰した。夜勤職員が出勤しようとした際には、強風と道路損壊で出勤できない状態であった。
- 要配慮者利用施設への浸水は、始まりだしてから一気に深くなった。浸水開始後すぐに老人保健施設内での上階への移動がやっとという状況になり、人的被害の発生したグループホームから隣の3階の老人保健施設までの移動もできなくなった。
- 要配慮者利用施設の管理者向けの勉強会や講習会は実施されていなかった。

【参考となる事例等】

■ 平時からの情報提供の例（豊岡市）

毎年、市長自らが出水期前に防災行政無線で市民に呼びかけている

（呼びかけ内容）


- 市は避難の判断材料として三種類の避難情報を出す。
- 危険が迫る前に避難できるよう自主避難所を開設する。
- 危険が迫れば、たとえ深夜であっても、結果的に空振りになる可能性があっても大音量で避難情報を発令する。
- 水平避難と垂直避難を自ら判断してもらう必要がある。

■ パンフレットの作成例（岩手県認知症高齢者グループホーム協会）

8. 30を忘れない！
いのち
「生命を守る三か条」


1. 無駄と思うなれ「避難準備情報」

「避難準備情報」を「避難開始情報」に読み替えて、勇気をもって避難せよ。100%安全な立地条件はあり得ない。逃げる手間は大きいと思われがちだが、それが大切な命を守る事に繋がるという強い意識を持つ。




2. 安全安心に一日過ごせる居場所の確保

指定避難所が、認知症のお年寄りに配慮されている場所とは限りません。より安全安心に過ごせる福祉避難所等の居場所を確保しよう。



3. 一人の力よりお互いさまの心

一人でできることは限られています。お互いに声を掛け合い、地域の人と共に避難しよう。グループホームだけでなく地域の要配慮者と一緒に避難する体制を創ろう。




ホーム名： グループホーム いわて

避難場所名	綜合福祉施設もりおか
連絡先	
住所	
設備状況	トイレ洋式3つ（内1か所車いす対応） 寝床ベッド10台 ディサービス併設

連絡先一覧	
市役所	0123-00-0000
病院	0123-00-0000
消防署	0123-00-0000
民生委員	090-0000-0000
所長	090-0000-0000

防災マップ



物品リスト

- 口ずり
- 簡易入（おむつ含む）
- 食料・水
- 連絡先一覧
-
-
-
-

避難訓練確認表												
4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	
備品確認	×	発電機	水害	水害	火災	備蓄食料	津波訓練	夜間火災	×	×	地震	

避難準備情報発令

持ち出し物品の確認

お年寄りの状態確認

避難所への連絡・近隣への連絡

避難

【対策の在り方】

○平時からの情報提供の仕組み

- 国・都道府県は、水位周知河川の指定を進めるとともに、地形や浸水実績等により、具体的な災害リスク情報を地方公共団体に伝える取組を可能な限り進めなければならない。
- 過去の経験に捉われず、近年の被害実績を上回る災害にも対応できるようにするために、平時から、住民や要配慮者利用施設の管理者に対して、地方公共団体が災害リスク情報や、災害時にとるべき避難行動について周知しなければならない。
- 住民への防災知識の継続的な普及を図るため、国・地方公共団体は、映像等を用いたわかりやすい資料により、児童を含めた防災教育を積極的に進めなければならない。
- 上記について、優良事例の紹介及び住民や要配慮者利用施設の管理者向けの簡易なパンフレット雛形の作成・配布をしなければならない。

2. 要配慮者の避難の実効性を高める方法

2-1 要配慮者利用施設の災害計画等の確認

【実態・課題（要配慮者利用施設の事例）】

■ 要配慮者利用施設の災害計画等の確認

- 要配慮者利用施設の開設時には、地方公共団体が施設の災害計画を確認しているが、火災を中心とした計画が多く、水害等からの具体的な避難内容等まで書いていないことが多い。
- 毎年、地方公共団体が実施している指導監査においては、運営体制等を確認しているが、災害計画の内容や避難訓練の実施状況等は確認していなかった。浸水想定指定等、状況変化があった場合には施設の災害計画についても修正が必要と考えられるが、その確認をする仕組みがない。
- 水防法においては、浸水想定区域内かつ市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設及び地下街等に対しては、災害計画の策定が規定されている。
- 入院患者や入所者等の移動が困難な方の避難には多くの人手が必要であり、施設の職員のみでの対応では困難な場合がある。
- 岩手県グループホーム協会においては、県内施設向けに自然災害からの災害計画の雛型を作成し、普及促進をはかっている。

【参考となる事例等】

住民一人ひとりが避難行動をあらかじめ認識するための取組事例（内閣府）

- 内閣府では、自治体や河川管理者、気象台と共に、住民一人ひとりが自宅等における災害リスクを十分に把握し、自身の命を守るために取るべき行動を、あらかじめ認識しておくためのモデル事業を実施
- ワークショップを通じて、地域住民の方々が、過去に発生した災害の情報や指定緊急避難場所までの経路、避難経路上の危険箇所、必要な防災対策（要配慮者への声かけ等）などをあらかじめ認識



ワークショップの様子
(市野々区(和歌山県那智勝浦町))

【対策の在り方】

○要配慮者利用施設の災害計画を実効的にするための仕組み

- 高齢者をはじめとする要配慮者は、避難行動に時間を要するため被害に遭いやすいことを地域で認識しなければならない。
- 要配慮者利用施設の管理者は、災害計画を作成するにあたり、自然災害からの避難も対象となっていることを認識し、必ずそれを盛り込んだ計画としなければならない。また、災害計画の作成、訓練の実施及びこれらの継続的な改善の仕組みについて、具体的で実効性のあるものとしなければならない。そのためには、計画の作成段階から河川管理者や気象台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等が技術的な支援を行わなければならない。
- 要配慮者利用施設の管理者は、避難時に地域の支援を得られるよう、平時から市町村や消防団、地域住民等の地域社会と一緒に災害計画等の作成・訓練実施・改善に取り組まなければならない。
- 要配慮者利用施設の災害計画の策定や訓練の実施等の取組を進めるための制度の改善について、関係省庁が連携して検討を進めるべきである。
- 施設毎に災害リスクや入所者の移動の困難性・支援体制は多様であることから、上記の取組が進むよう、内閣府、厚生労働省、国土交通省をはじめとした関係行政機関・団体が連携して、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現場で実施し、その知見を全国に展開しなければならない。その後も、それを参考にするとして各施設が工夫を重ねた事例を全国に展開する等、関係行政機関・団体は継続して改善を重ねなければならない。
- 関係行政機関・団体は、要配慮者利用施設の管理者向けの災害計画等の作成マニュアル、市町村向けの点検マニュアル等を作成するとともに、研修や説明会等を積極的に実施しなければならない。
- 要配慮者利用施設の災害計画等の実効性や、避難訓練の実施状況について、地方公共団体が具体的な内容を定期的に確認することにより、実効性を確保しなければならない。具体的には、施設開設時及び定期的な指導監査において、災害計画への水害等の対策の記載、訓練の実施状況、緊急度合いに応じた複数の避難先を確保できているか等について、地方公共団体が確認することを改めて周知しなければならない。
- 災害計画等の確認時には、普段から要配慮者利用施設との関わりがある地方公共団体の担当部局（社会福祉施設であれば福祉部局）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、高潮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考えられる。

- 浸水想定区域図等、より具体的な水害・土砂災害のリスク情報が提供されている場合には、関連行政機関・団体は、これを活用した実効性のある災害計画の作成や避難訓練の実施を徹底しなければならない。
- 入院患者や施設入所者をはじめとする移動が困難な要配慮者は、移動に伴うリスクが高いことから、指定緊急避難場所への適切な移動手段が確保できないような場合や事態が急変した場合に備え、緊急的な待機場所への避難や屋内での安全確保措置をとれるよう、要配慮者利用施設の管理者は行政と連携して、緊急度合いに応じた複数の避難先を平時から確保しなければならない。
- 上記全般について、関係行政機関・団体は、先進事例を共有すべきである。
- なお、支援する立場の人は、自らの身の安全確保を最優先しなければならない。

2-2 在宅の避難行動要支援者に対する避難行動支援の体制

【実態・課題（被災自治体の事例）】

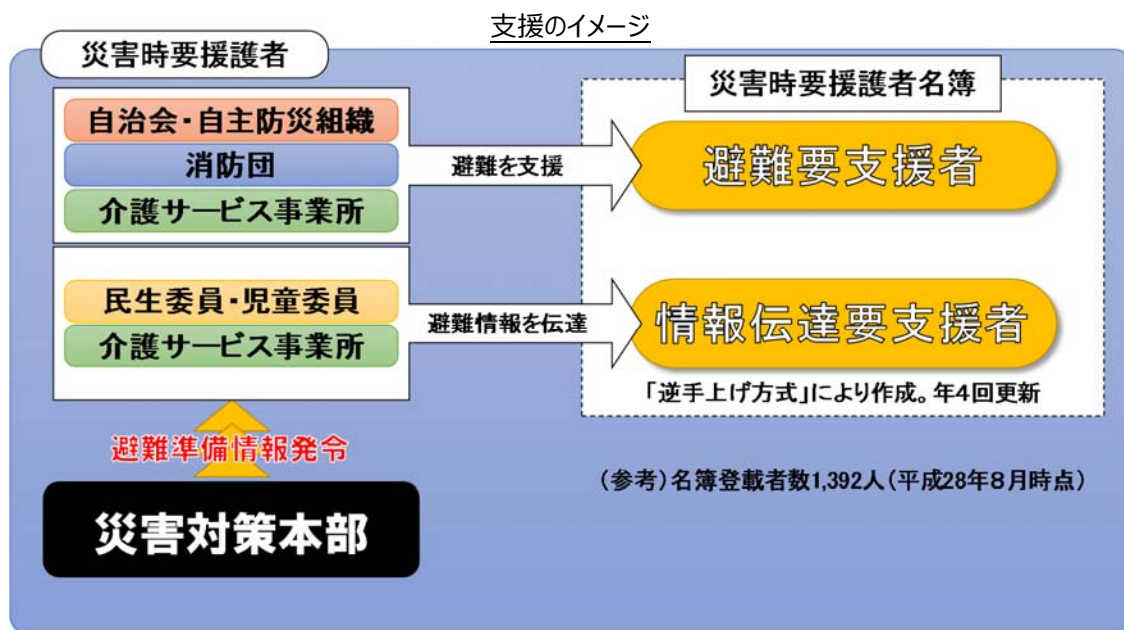
■ 在宅の避難行動要支援者に対する避難行動支援の体制

- 在宅の避難行動要支援者については、避難行動要支援者名簿を作成していたが、安否確認のためだけに使用されており、その本来の目的である「避難行動を支援する」ということが町から住民に十分に周知されておらず、活用されなかった。
- 在宅の避難行動要支援者の支援にあたって、町において誰がどのような手段で支援するのかといったことを具体化されていなかった。さらに支援される側と比較して、支援する側が量的に不足する状況にあり、町全体での支援体制をどのようにするのか、決め切れていなかった。

【参考となる事例等】

■ 災害時要援護者に対する支援（三条市）

避難準備情報が発令された段階で各支援者が災害時要援護者名簿（避難行動要支援者名簿）にあらかじめ定められた要援護者（避難行動要支援者）を支援



■ 防災隣組（いざというときに一緒に避難する組）の取組（尾鷲市）

- 尾鷲市古江地区において、以下の理由から、“みんなで一緒に避難する”ことを目的とし、防災隣組の取組を開始
 - ①一人だと“避難する”ことができなくても、誰かに誘われると避難しやすくなる
 - ②一人で避難することができない人の避難を支援することが可能
- 防災隣組は、隣近所の数軒（5～6世帯）を一組として構成（地区全体で45の防災隣組がある）
- 組分けにあたっては、地域内避難する際の避難の支援が必要な住民、支援に協力できる住民の人数バランス、地域外避難する際の移動手段（自家用車）の確保などを考慮
- 組毎に、世帯の状況、要配慮者及びその支援者の有無、自動車の保有状況等について把握
- 台風が近づいてくるとの予報があれば、避難準備情報が出ていなくても住民の判断で互いに声を掛け合い避難を開始
- 避難を深刻なものとして捉えず、町内会の行事の様に行うことで、避難率を高める工夫を行っている。

【対策の在り方】

○在宅の避難行動要支援者の避難行動支援を実効的にするための仕組み

- 単なる安否確認にとどまらず、地方公共団体による在宅の要配慮者の避難行動支援の実効性を高めなければならない。そのため、避難行動要支援者名簿の活用をはじめとする、地方公共団体における先進的な取組を共有すべきである。
- 支援する側・される側のバランスも考慮しつつ、地方公共団体において、地域全体で実現性のある支援体制を構築しなければならない。そのため、災害時には自治会や自主防災組織、消防団、福祉関係者等が避難行動要支援者の避難の支援、地域全体での訓練実施、地域での災害計画策定、地区防災計画の策定等、地方公共団体における先進的な取組を共有すべきである。

3. 躊躇なく避難勧告等を発令するための体制の構築

3-1 避難勧告・指示の発令

【実態・課題（被災自治体の事例）】

■ 避難勧告・指示の発令

- 避難準備情報については、「強い降雨を伴う台風が夜明けから明け方までに接近・通過することが予想される場合」との発令基準に基づいて、台風上陸日の午前 9 時に発令した（台風上陸の約 9 時間前）。
- 避難勧告については、「赤鹿水位観測所の水位が 2.5m に達し、さらに、種倉、山岸で累積加算雨量 80mm 以上の降雨予想」との発令基準を満たしてはいたものの、住民から寄せられる災害発生情報等への対応に忙殺されて、発令基準を満たしていることが町長に報告されなかった。
- 現行の発令基準としてから、小本川において避難勧告、避難指示を発令しなかった。

■ 災害時の庁内体制

- 最初は総務課 10 名（専任ではなく他の業務と掛け持ち）のうち 5 名が災害対応していたが、平時から代表電話が総務課につながるような仕組みとなっていたことから、段々と被害が出始めた地域住民からの電話対応に追われる状況となり、途中から総務課全体で対応することとしたものの、手が回らなくなった。
- 県からの河川水位、気象台からの雨量予測等の電話連絡の共有は総務課内にとどまり、避難勧告の発令基準に達した事実も、町長に報告されなかった。

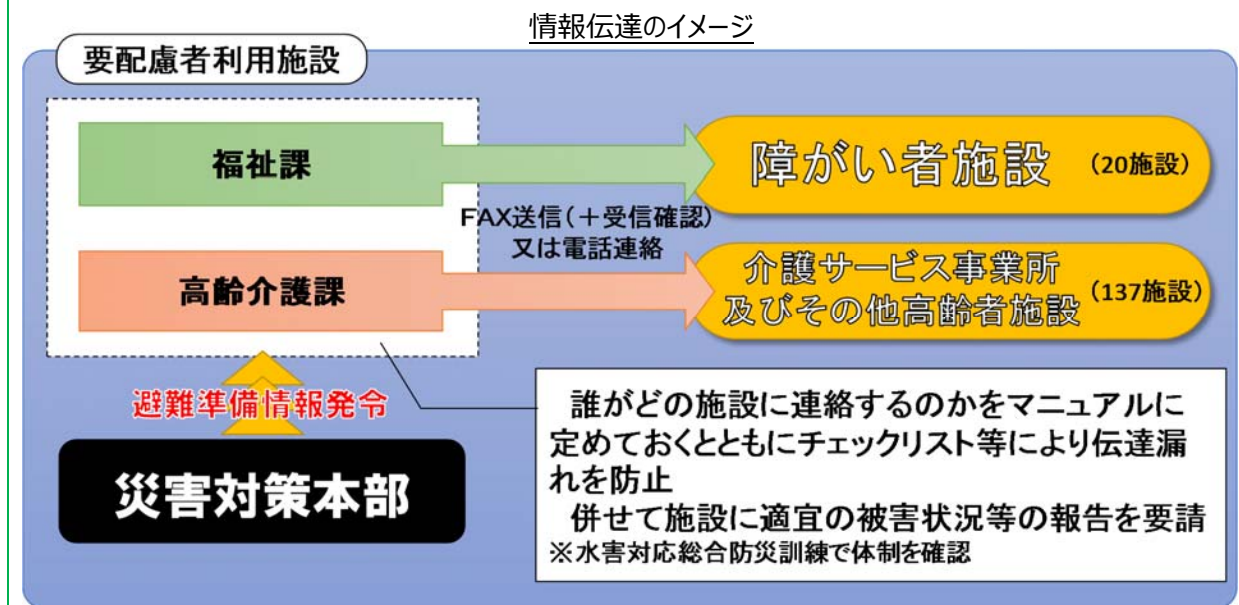
■ 河川管理者等との連携強化

- 発令基準の作成にあたっては、河川管理者等の助言を求めておらず、小本川の河川特性を十分に踏まえたものとなっていなかったおそれがある（例えば避難勧告の発令基準「赤鹿水位観測所の水位が 2.5m に達し、さらに、種倉、山岸で累積加算雨量 80mm 以上の降雨予想」のうち、「80mm 以上の降雨予想」は、河川特性を踏まえて設定されてはいなかった）

【参考となる事例等】

■ 要配慮者利用施設への情報伝達例（三条市）

避難準備情報等はあらかじめ定められた担当者が各施設に確実に伝達



■ 減災対策協議会による連携した取組（国土交通省）

市町村と河川管理者等による協議会を設置し、避難勧告の発令等にかかる各種情報の共有・意見交換、情報伝達の体制や方法、タイムラインの作成やホットライン、避難計画の作成、実践的な避難訓練など、各地域で減災に向けた具体的な取組内容を議論して取組を推進

【概要】

- 水防災意識社会を再構築するため、各地域において河川管理者・都道府県・市町村及び水防管理団体・関係機関（气象台等）からなる協議会を設置して、減災のための目標を共有し、ハード・ソフト対策を一体的・計画的に実施
- 対象は、全国の国管理河川、都道府県等管理河川

【協議会で実施する内容】

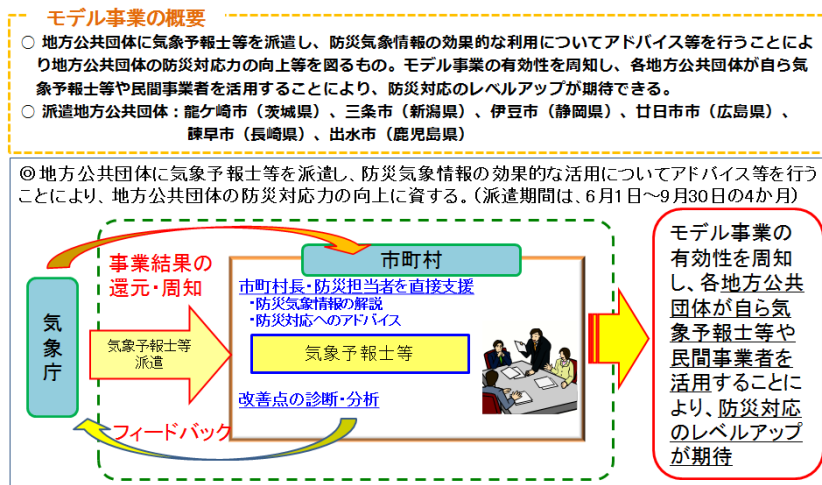
- 現状の水害リスク情報や取組状況の共有
情報伝達、避難計画、水防、氾濫水の排水、施設運用、河川管理施設の整備等
- 地域の取組方針の作成（今後5年間の具体的な取組内容）
 - ①円滑かつ迅速な避難のための取組
 - ②的確な水防活動のための取組
 - ③氾濫水の排水、施設運用等に関する取組
- 毎年、協議会を開催するなどして、地域の取組方針に基づく対策の実施状況を確認



鬼怒川・小貝川下流域大規模氾濫に関する減災対策協議会（H28.5.11：筑西市）

（取組の事例）
タイムラインの作成、ホットライン、浸水想定公表、ハザードマップの作成・周知、避難計画の作成、実践的な避難訓練、防災教育 など

■ 気象予報士等を活用した地方公共団体における気象情報活用支援モデル事業（気象庁）



【派遣市のコメント】

- 気象の専門家による気象情報の解説は信頼でき、市長等幹部に対する解説も適切で説得力があり、的確な防災体制の判断に役立った。
- また、防災気象情報を適時的確に解説する専門家がいることにより、防災対応輻輳時にも、市の防災担当者は防災体制の構築や避難勧告等の発令についての的確な判断に注力することができた。
- さらに、防災気象情報の日々の解説や利活用方法に関する講習会等の実施により、職員の防災気象情報に関する理解が深まるとともに情報の利活用が進み、市の防災対応能力が高まった。

■ 市町村長等向け災害対応研修「トップフォーラム」を開催（岐阜県）

岐阜県では、市町村長等に災害対応の様々な課題を改めて認識し、今後の災害に備えるため、市町村長等向け災害対応研修を開催

（H25）

- 市町村長を対象にして開催
- 内容
 - ① 岐阜県における自然災害とその対応
 - ② 災害対応における首長の役割
 - ③ 災害対応における能動的な広報 等

（H26）

- 市町村部長級職員を対象にして開催
- 内容
 - ① 市町村長を補佐する防災担当部長の役割
 - ② 過去の災害事例報告
 - ③ 状況把握から本部長報告までの演習 等

（H27）

- 市町村長を対象にして開催
- 内容
 - ① 関東・東北豪雨災害を踏まえた今後の対応について
 - ② 地方自治体における「防災・危機管理の心得」
 - ③ 演習「模擬記者会見」 等

（H28）

- 市町村長を対象にして開催
- 内容
 - ① 熊本地震の被害と被災自治体の支援について
 - ② 災害対応における業務継続と市町村間連携の重要性
 - ③ 災害時に首長に求められる判断力・行動力

【対策の在り方】

○避難勧告等を躊躇なく発令できるための防災体制 及び 河川管理者等の助言を最大限に活用する仕組み

- 災害時は職員の対応能力を大幅に上回る業務が発生する。このため、地方公共団体は、平時から災害時において優先すべき業務とその優先順位を明確化しておかなければならない。
- 地方公共団体は、上記の優先順位に応じて業務を遂行するため、全庁をあげた役割分担の体制を構築しなければならない。例えば、防災担当部局が情報の収集・分析・伝達等を一手に担う状態を避けるため、緊急的な情報を収集・分析する組織、一般住民からの情報や問い合わせを処理する組織、避難勧告等の情報を伝達する組織を分け、あらゆる部局の職員を積極的に活用すべきである。
- 特に、発令に直結する情報及び河川管理者・気象台等からの情報提供（ホットライン等）について、首長が確実に把握できるような防災体制を市町村は構築しなければならない。例えば、首長の意思決定を補佐する組織や、避難勧告等の発令に資する情報の分析を担う組織を専任で設置する等が考えられる。また、今回の水害において首長が河川の状況を把握できていなかったことを踏まえ、都道府県が管理する中小河川についても、河川管理者が河川の状況を首長に情報提供（ホットライン等）する体制が構築されなければならない。
- 都道府県は、防災担当部局と土木部局が連携し、時機を逸することなく避難勧告等が発令されるよう市町村に対する積極的な助言体制の充実を努めなければならない。特に、水位周知河川等に指定されていない河川のうち、山間部等の流れの速い河川沿いに家屋があるなど、地形的・社会的な条件から、災害発生時に住民の生命、身体に危険が生じるおそれがある場合には、市町村の避難勧告等の発令について積極的に助言するべきである。
- 災害時の体制が整う前に災害が発生することを防ぐため、地方公共団体は、災害時の体制に早めに移行する基準を、平時から作っておかなければならない。
- 地方公共団体が、様々な災害発生状況を考慮した避難勧告発令の訓練を定期的を実施しなければならない。また、別組織の担当業務を肩代わりできるよう、市町村は普段から互いの業務を経験させるような訓練をしなければならない。
- いざという時に河川管理者や気象台からの連絡を地方公共団体が活かすための体制づくり、必要に応じて河川管理者等へ助言を求める仕組みを構築しなければならない。そのためには、平時から河川管理者や気象台とやりとりをして、顔の見える関係を築いておかなければならない。
- 市町村の防災体制を強化するとともに、水位上昇に一定の時間を要する大河川と、急激に水位が上昇する小河川等の河川特性を考慮した、よりの確な避難勧告等の発令基準とするため、地域防災計画をはじめとする各種計画や発令基準の策定段階から、河川管理者や気象

台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等の知見を活用できるような体制を構築しなければならない。例えば、市町村と河川管理者等からなる協議会等の仕組みを積極的に活用することが考えられる。また、要配慮者利用施設の災害計画作成等の促進についても、この仕組みを活用し、市町村と河川管理者等が連携して取り組むことが考えられる。その他にも、既に河川・砂防・気象などの専門性を有している人材を活用している市町村での取組事例を参考に、市町村の防災体制を強化することが考えられる。

- 都道府県は、関係機関とも連携し、河川や気象に係る専門的知見を活用して、平時から市町村の防災体制確保に向けた支援を積極的に行うべきである。なお、水位周知河川等に指定されていない河川に係る水害は、避難勧告等の判断基準及び対象区域の設定に苦慮している市町村が多いことを踏まえ、関係機関と連携して市町村の取組を支援するべきである。
- 新任市町村長及び市町村危機管理監をはじめとする市町村職員を対象として、都道府県等が研修を行わなければならない。また、新任市町村長及び市町村危機管理監等は、これらの研修に参加するよう努めなければならない。
- 上記全般について、市町村地域防災計画の修正の際に都道府県が確認しなければならない。また、点検のためのチェックリストを作成しなければならない。
- 上記全般について、市町村は訓練や実践を通じて改善を重ねなければならない。
- 上記全般について、優良事例を共有すべきである。

3-2 避難勧告等を判断するための情報収集と情報伝達

【実態・課題（被災自治体の事例）】

■ 避難勧告等を判断するための情報収集

- 雨量計については町でも独自に設置していたが、小本川の水位計については、役場や被災施設よりも下流に1カ所あるのみであり、上流側の水位を参考にして避難タイミングを設定すること等が困難な状態であった。

■ 情報伝達手段の有効活用

- IP告知システム（双方向で個別に情報発信可能）を導入していたが、以前の災害時に緊急放送（サイレン鳴動）をして苦情があったことや、集落単位等の絞り込みで伝達できるにもかかわらず町内全域に一斉伝達する設定にしていたことから、安家地区への避難勧告発令時に緊急放送を躊躇し、通常の放送で伝達した。
- IP告知システムの緊急放送をすると、自動的に携帯電話の緊急速報メールが流れるように設定していたが、今般の水害では緊急放送をしなかったため、緊急速報メールが流れなかった。
- 同報系の防災行政無線は設置数が少なく町全域を網羅できていないことや、事前にマニュアル等を準備していなかったことから、それらを十分に活用できなかった。また、原因不明であるが、自動配信されるはずであったSNSが配信されなかった。
- 夕刻から夜間にかけて被害が拡大している状況を受けて避難勧告等の発令を判断できていたとしても、午後6時過ぎにはグループホームのある乙茂地区が停電し、午後8時25分には役場も停電したため、避難勧告等の伝達は困難な状況であった。

【参考となる事例等】

■ Lアラートを利用したエリア別災害情報データ放送（朝日放送株式会社）

【概要】

- Lアラート（災害情報共有システム）を通じて配信される情報等を活用し、その地域に関係する災害情報に絞ってテレビの画面に文字表示する実証実験を平成28年10月4日に開始
- テレビに登録された郵便番号を元に地域を限定し、自治体等が避難勧告等を入力するとほぼ同時に、Lアラートを通じて該当するエリアに強制表示
- 対象は、近畿地方、徳島県・三重県伊賀地方・福井県嶺南地方の自治体（※一部自治体を除く）

【表示される情報】

- 特別警報：情報が発表された市町村の範囲
- 土砂災害警戒情報：土砂災害警戒情報が発表された細分の範囲
- 指定河川洪水予報（レベル4以上）：当該指定河川の「関係市区町村」の範囲
- 避難情報（避難勧告等）：情報を発表した市町村の範囲（神戸市は行政区の範囲）

表示のイメージ



【表示する時間帯】午前0時～午前5時 ※一部の時間を除く

■ マイナンバーカードとスマートテレビを活用した防災システム（総務省）

マイナンバーカードとスマートテレビを活用して災害発生時に個人に最適な避難指示と避難所における住民の状況把握及び適切な支援を行う実証事業を実施

【実証地域】

➤ 平成 27 年度

・徳島県美波町

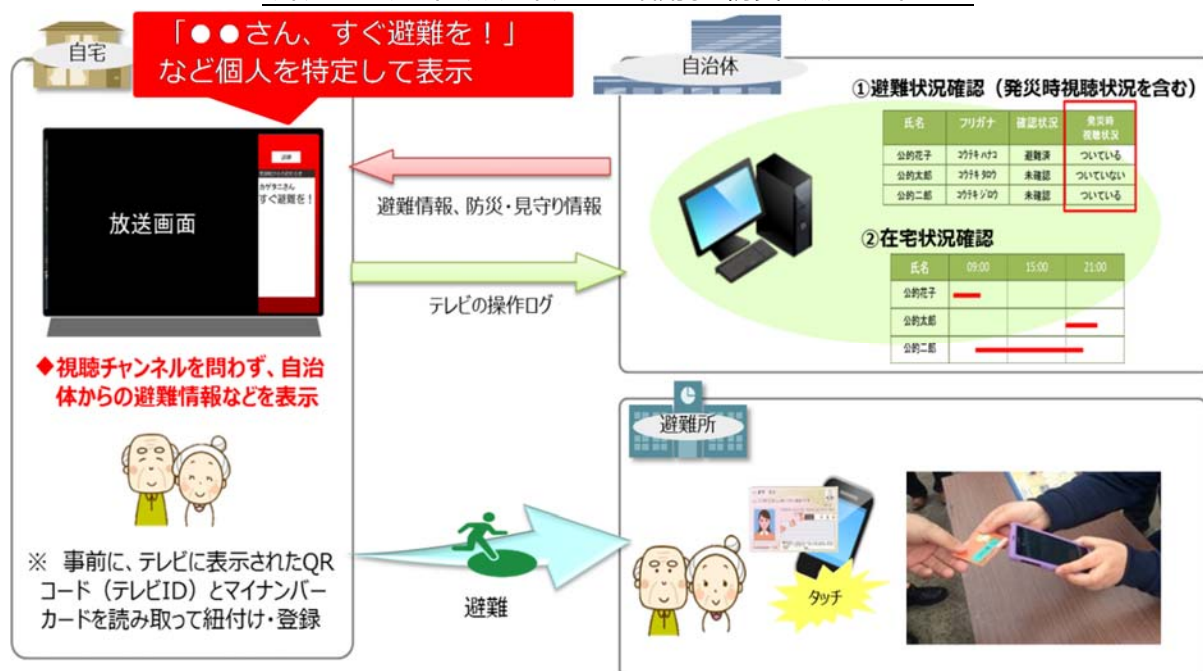
（災害時の情報配信、避難状況把握）

➤ 平成 28 年度

・北海道西興部村、徳島県美波町

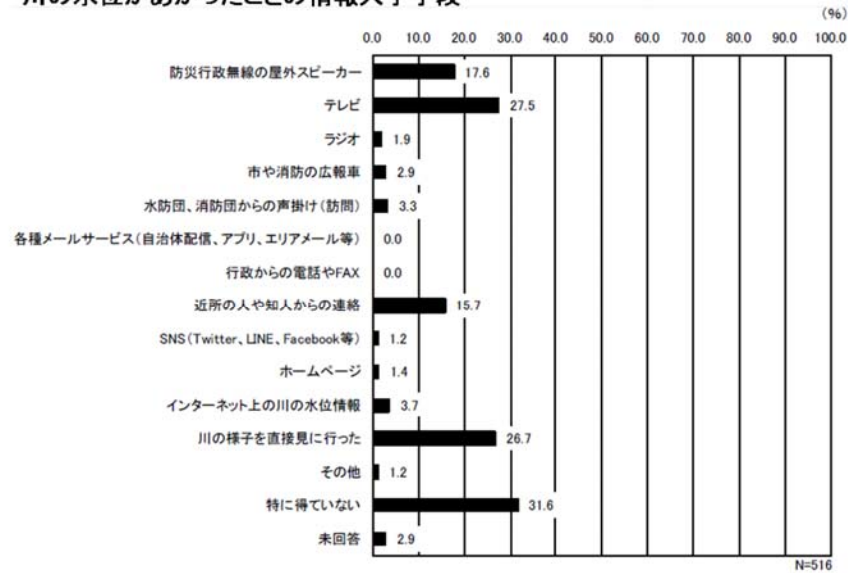
（災害時の情報配信、避難状況把握等及び平時の見守り）

マイナンバーカードとスマートテレビを活用した防災システムのイメージ

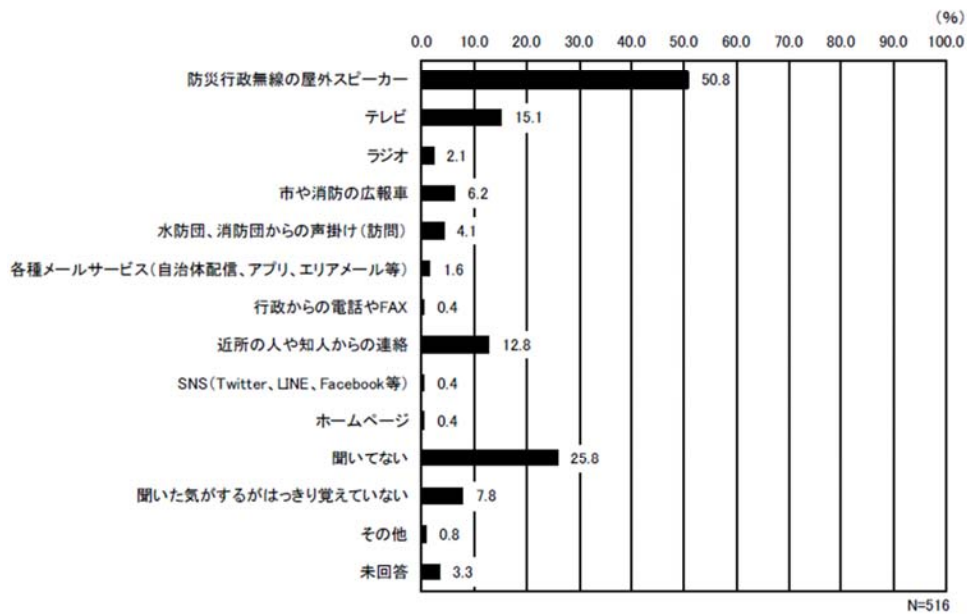


■ 情報入手手段に関する住民調査

平成27年9月関東・東北豪雨災害に関する常総市における住民調査
川の水位があがったことの情報入手手段



避難勧告等の情報入手手段



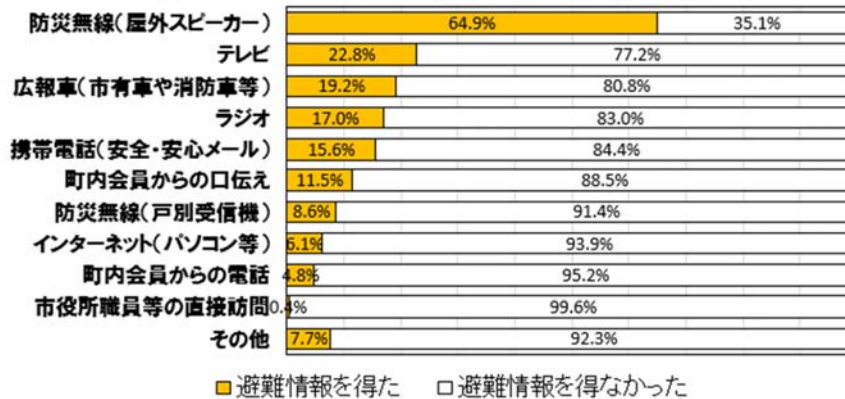
- 1 調査対象
常総市における浸水地域または避難勧告等が発令された地区の住民
- 2 調査期間
平成27年11月21日(土)から平成27年11月23日(月)
- 3 調査方法
自宅訪問によるヒアリング調査(留守宅はアンケート調査)

※中央大学理工学部河川・水文研究室 提供資料

■ 避難情報の取得状況（三条市）

避難情報の取得状況（三条市）

Q. どのような手段で避難情報を得たか？



平成28年7月新潟・福島豪雨災害(7.29水害)検証「全世界アンケート調査」

【対策の在り方】

○避難勧告等の発令判断のための情報収集

- 市町村、住民に細やかな情報提供を可能とできるよう、国・都道府県は河川特性や氾濫域特性に応じて、水位計等の観測施設の効果的な配置を検討しなければならない。
- 避難勧告等の発令基準をよりの確にするため、河川管理者と気象台等が連携して、簡易な方法での水位計測、流域雨量指数の活用等を検討すべきである。
- 河川管理者や気象台等が連携し、洪水予測の技術開発等、氾濫の危険度をよりの確に示せるよう継続して取り組まなければならない。

○住民等への防災情報の提供

- 利用可能な情報伝達手段を最大限活用できるよう、地方公共団体が平時から各伝達手段の点検や災害を想定した操作訓練等を行わなければならない。
- 住民が確実に情報を受け取れるよう、機器やシステム等に予期せぬトラブル等があることも想定し、防災行政無線（屋外・屋内）、近隣での呼びかけ、広報車、電話、メール、インターネット、IP告知システム等、地方公共団体は、特定の手段のみに頼ることなく、可能な限り多様な手段で情報提供しなければならない。
- 特に、市町村から要配慮者利用施設への情報伝達体制を定めなければならない。
- 上記全般について優良事例を共有すべきである。

VI まとめ

台風第10号による岩泉町での被災の教訓を踏まえ、今後の対策の在り方について検討を行った。今後は、それらについて、避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインの記載の充実を図るとともに、地域の防災力を総合的に高め、迅速かつ確実な避難行動がとれるようにするための取組を、各主体が連携して推進していく必要がある。

○市町村が避難勧告等の判断・伝達を検討するにあたって考えておくべき事項について、ガイドラインの記載の充実

■ ガイドラインの本文に、主に以下の内容を追記

1. 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方について
 - ・ 避難勧告等を発令する際には、その対象者を明確にするとともに、対象者ごとにとるべき避難行動がわかるように伝達すること
 - ・ 近年の被災実績に捉われず、これまでにない災害リスクにも対応できるように、平時から住民等に対してその土地の災害リスク情報や、災害時にとるべき避難行動について周知すること
 - ・ 地域での声かけ、川の映像情報等、住民の避難を促すための情報提供をすること
2. 要配慮者の避難の実効性を高める方法について
 - ・ 要配慮者利用施設の災害計画は自然災害からの避難も対象となっていることを認識し、必ずそれを盛り込んだ計画とすること
 - ・ 上記計画は、災害リスク情報の有無に関わらず作成することになっているが、浸水想定区域図等、より具体的なリスク情報が提供されている場合には、これを活用した実効性のある災害計画とすること
 - ・ 災害計画の実効性の確保や、避難訓練の確実な実施を徹底するとともに、それらの具体的な内容を定期的に確認すること
3. 躊躇なく避難勧告等を発令するための市町村の体制構築について
 - ・ 災害時の応急対応に万全を期すため、災害時において優先すべき業務とその優先順位を平時から明確化しておくこと

- ・ 全庁をあげて災害時の業務を役割分担する体制や、発令に直結する情報を首長が確実に把握できるような体制を構築すること
- ・ いざという時に、河川管理者や気象台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等の知見を活用できるような防災体制を平常時から構築しておくこと
- ・ いざという時の伝達手段の充実を図ること

- 上記について理解を深めるためのチェックリストや簡易パンフレット（雛形）の挿入
- 上記に関する避難対策・防災体制の優良事例の共有
- 「水害時における避難・応急対策の今後の在り方について（報告）」（平成 28 年 3 月）で提言された対策についても、ガイドラインに反映

例 1．たとえ指定緊急避難場所が未開設であったとしても、あるいは外出が危険な状況であっても、災害が切迫した状況であれば原則として避難勧告等は発令し、屋内安全確保等とるべき避難行動の選択肢を伝達することを推奨（指定緊急避難場所の迅速な開設のため避難所開設費用保険等の活用）

例 2．地域の安全は地域で守るという意識の下、地元市町村における避難勧告等の発令タイミングや指定緊急避難場所・避難経路等を理解し、地域住民が主体的に自らの地域の災害計画を立案することを推奨

○台風 10 号による岩泉町被災の教訓を踏まえ、地域の防災力を総合的に高めるため、大きく以下の 3 点で対応

- 制度に組み込む等により実効性を高める
 - ・ 要配慮者利用施設の開設時、定期の指導監査時における災害計画点検のルール化
 - 要配慮者利用施設の災害計画に水害・土砂災害等への対応・取組が適切に記載されていることを、開設時、定期の指導監査において確認することを都道府県等へ周知
 - 水害・土砂災害のリスクが高い区域における要配慮者利用施設の災害計画作成の徹底
 - 要配慮者利用施設の災害計画の点検（そのためのマニュアルの作成）
 - ・ 要配慮者利用施設の災害計画作成や訓練実施について、全国の要配慮者利用施設の参考となるよう、関係省庁が連携し、現場において具体的な取組を実施
 - ・ 市町村が適時的確に避難勧告等を発令する体制づくりの徹底

- 地域の災害リスクに応じた避難勧告等の発令基準等となっているかについて、河川管理者や気象台の助言等をもとに点検（市町村による自己点検、都道府県等による点検）
 - 災害時において優先すべき業務とその優先順位が明確化されているか、全庁的な対応体制となっているか等、市町村の防災体制を点検（同上）
 - 専門知識や助言を得られる体制の構築（河川管理者や気象台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等からの助言、研修への参加）
 - 市町村地域防災計画の修正の際に、上記について反映がなされているか、都道府県が確認
- 各主体が実行できるように、使い勝手の良い手引き等の作成と普及
- ・ 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインをはじめ各種マニュアルの充実と研修や訓練等による定着
 - ・ わかりやすいダイジェスト版、点検等に使用するチェックリスト、いつも目にとまるように壁貼版の作成と普及
 - ・ 避難対策・防災体制の優良事例の共有
 - ・ 自分の身は自分で守れるようにするため、平時からの災害リスク情報の周知や防災教育、避難訓練等による、住民や施設管理者への防災意識を高めるための取組の推進
- いざという時に確実な行動に繋がる取組の充実
- ・ 実務面での運用を考慮した上で、災害時の適切な行動に繋がるような避難準備情報の在り方の検討
 - ・ 避難勧告等を発令する際に市町村は必ずとるべき避難行動をあわせて伝達することの徹底
 - ・ 機器やシステム等に予期せぬトラブル等があることも想定し、可能な限り多様な手段での情報伝達
 - ・ 浸水想定や河川水位等の水害危険性の周知の促進や、そのための技術開発の継続的な実施及び簡易な方法での水位計測や流域雨量指数の活用検討

おわりに

本報告は、岩手県岩泉町のグループホームが被災する等した、平成 28 年台風第 10 号がもたらした水害を教訓とし、防災・福祉等の関連分野の学識経験者、関係省庁職員、計 28 名によって構成された検討会において、松本純内閣府特命担当大臣（防災）、松本洋平内閣府副大臣、務台俊介内閣府大臣政務官ご出席のもと、約 3 ヶ月にわたって被災自治体等への聴き取り調査も実施し、議論を重ねてきた結果をとりまとめたものである。

住民一人ひとりの命を守るためには、行政に過度な期待や依存をすることなく、自分は災害にあわないという思い込み（正常性バイアス）を打破し、住民自身による自発的な避難行動がとられることが重要である。本報告では、行政が実施すべき様々な対策を提言しているが、行政による対策が功を奏するためには、まず住民や施設管理者が地域の災害リスクを認識し、災害に備えた準備を進めておき、いざという時に適切な避難行動をとらなければならない。

行政の役割は、住民が避難行動をとる判断ができる知識と情報を共有することである。それらを踏まえ、本報告では、行政の観点から、地域の防災力を総合的に高め、迅速かつ確実な避難行動がとれるように、

① 水害時等における避難を迅速かつ確実に行うため方策が、それぞれの計画に位置付けられているかを確認する仕組みの構築

② 使う人の立場にたったわかりやすいパンフレット等の作成

等の平時の取り組みを強化するとともに、いざという時の行動につながるように、避難情報の提供の改善方策について提言している。

今後は、来年の出水期に向けて万全を期すため、本報告に基づき、行政や要配慮者利用施設の管理者等の各主体が連携して推進していく必要がある。

なお、本報告で提言している事項は、水害にとどまらず他の災害においてもあてはまるものがほとんどであることから、本報告が国全体の防災力をより一層向上させ、災害に対して強くなやかな国土・地域・経済社会の構築に活用されることを期待する。

(参考) 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会 委員名簿

座長	田中 淳	東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター教授
委員	池内 幸司	東京大学大学院工学系研究科教授
	牛山 素行	静岡大学防災総合センター教授
	鍵屋 一	跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科教授
	片田 敏孝	群馬大学大学院広域首都圏防災研究センター長・教授
	鼎 信次郎	東京工業大学環境・社会理工学院土木・環境工学系教授
	関谷 直也	東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター特任准教授
	立木 茂雄	同志社大学社会学部教授
	田村 圭子	新潟大学危機管理室教授
	山崎 登	日本放送協会解説主幹
	永井 智哉	内閣官房 国土強靱化推進室 参事官
	荻澤 滋	消防庁 国民保護・防災部 防災課長
	佐原 康之	厚生労働省 大臣官房 厚生科学課長
	川又 竹男	厚生労働省 雇用均等・児童家庭局 総務課長
	鈴木 建一	厚生労働省 社会・援護局 保護課長
内山 博之	厚生労働省 社会・援護局 障害保健福祉部 障害福祉課長	
佐藤 守孝	厚生労働省 老健局 高齢者支援課長	
緒方 弘志	農林水産省 大臣官房 文書課 災害総合対策室長	
東 真生	農林水産省 農村振興局 防災課長	
猪島 康浩	農林水産省 林野庁 森林整備部 治山課長	
坂本 幸彦	農林水産省 水産庁 漁港漁場整備部 防災漁村課長	
平井 秀輝	国土交通省 水管理・国土保全局 河川計画課長	
小俣 篤	国土交通省 水管理・国土保全局 河川環境課長	
黒川 純一良	国土交通省 水管理・国土保全局 防災課長	
栗原 淳一	国土交通省 水管理・国土保全局 砂防部 砂防計画課長	
内藤 正彦	国土交通省 水管理・国土保全局 砂防部 保全課 海岸室長	
村岡 猛	国土交通省 港湾局 海岸・防災課長	
弟子丸 卓也	気象庁 総務部 参事官 (気象・地震火山防災)	
事務局	廣瀬 昌由	内閣府政策統括官 (防災担当) 付参事官 (調査・企画担当)
	森本 輝	内閣府政策統括官 (防災担当) 付参事官 (調査・企画担当) 付企画官
	多田 直人	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
	吉松 直貴	内閣府政策統括官 (防災担当) 付参事官 (調査・企画担当) 付主査
	黒木 拓也	内閣府政策統括官 (防災担当) 付参事官 (調査・企画担当) 付

(参考) 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会 開催経緯

回数	時期	内容
岩泉町への聴き取り調査	平成 28 年 10 月 15 日	被害実態についての聴き取り調査を実施
第 1 回	10 月 27 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 岩泉町の被害実態と関係省庁の取組 ● 避難勧告等に関する過去の検討経緯 ● 要配慮者利用施設の避難計画策定に関する規定 ● 検討すべき課題と論点 ● 豪雨災害と三条市の防災対策 ● 岩手県認知症高齢者グループホーム協会の取組 ● 地方公共団体の取組事例の紹介
第 2 回	12 月 2 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 防災気象情報に関するアンケート ● 消防庁の取組と検討状況 ● 厚生労働省の取組と検討状況 ● 国土交通省の取組と検討状況 ● 気象庁の取組と検討状況 ● 平成 28 年台風第 10 号災害を踏まえた課題と対策の在り方

避難情報の新たな名称と伝え方のイメージ

新たな名称

以下①～③の点を考慮

- ①できるだけ短く
- ②「避難準備」という言葉は残しつつ
- ③情報が持つ意味を名称に付記

(変更前)

避難指示

避難勧告

避難準備情報



(変更後)

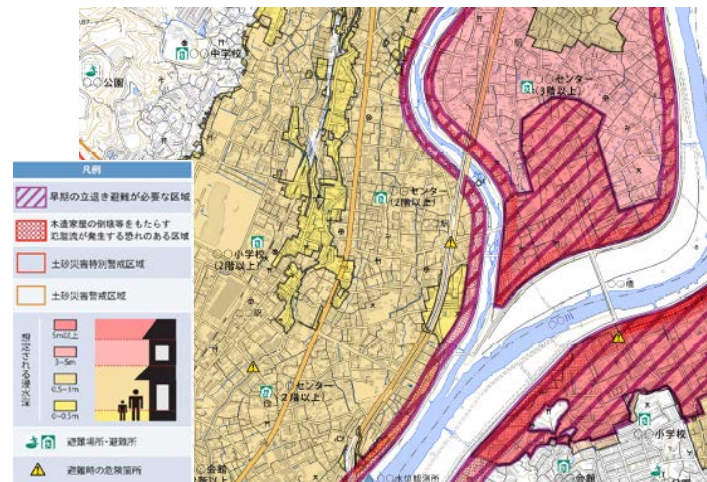
避難指示(緊急)

避難勧告

避難準備・高齢者等避難開始

記載のイメージ(ハザードマップの例)

○△市洪水ハザードマップ



避難情報の種類	とるべき避難行動
避難指示(緊急)	緊急に避難して下さい。外が危険な場合は、屋内の高いところに緊急に避難して下さい。
避難勧告	速やかに避難を開始してください。外が危険な場合は、屋内の高いところに避難して下さい。
避難準備・高齢者等避難開始	次に該当する方は、避難を開始して下さい <ul style="list-style-type: none"> ・お年寄りの方、体の不自由な方、小さな子供がいらっしゃる方など、避難に時間のかかる方と、その避難を支援する方 ・〇〇川沿いにお住まいの方(※) なお、避難場所への避難が困難な場合は、近くの安全な場所に避難して下さい。それ以外の方については、気象情報に注意し、危険だと思ったら早めに避難をしてください。

(※)急激に水位が上昇する等、早めの避難が必要となる地区がある場合に記載

避難情報の新たな名称と伝え方のイメージ

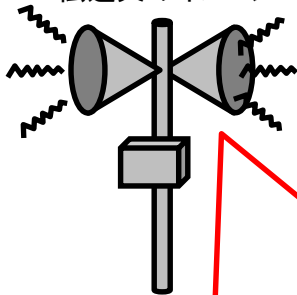
※12月26日(月)手交式後解禁
(新聞は平成28年12月27日(火)付けの朝刊から解禁)
【注意】内容について公表までに変更の可能性があります。

発令時のイメージ(防災行政無線、テレビ、緊急速報メールの例)

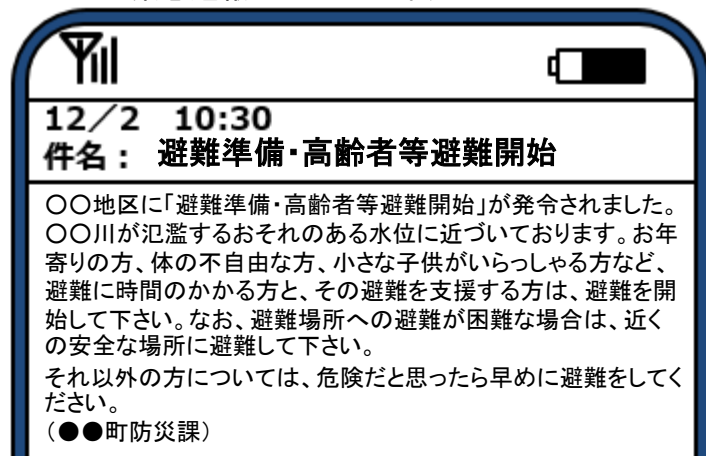
テレビによる伝達のイメージ



防災行政無線による
伝達文のイメージ



緊急速報メールによる伝達のイメージ



避難準備・高齢者等避難開始

〇〇地区に「避難準備・高齢者等避難開始」が発令されました。〇〇川が氾濫するおそれのある水位に近づいております。次に該当する方は、避難を開始して下さい。

- お年寄りの方、体の不自由な方、小さな子供がいらっしゃる方など、避難に時間のかかる方と、その避難を支援する方
- 川沿いにお住まいの方 (急激に水位が上昇する等、早めの避難が必要となる地区がある場合に言及)

以上の方は、避難を開始して下さい。なお、避難場所への避難が困難な場合は、近くの安全な場所に避難して下さい。

それ以外の方については、気象情報に注意し、危険だと思ったら早めに避難をしてください。

避難勧告

〇〇地区に「避難勧告」が発令されました。〇〇川が氾濫するおそれのある水位に到達しました。速やかに避難を開始して下さい。外が危険な場合は、屋内の高いところに避難して下さい。

避難指示(緊急)

〇〇地区に「避難指示」が発令されました。〇〇川の水位が堤防を越えるおそれがあります。未だ避難していない方は、緊急に避難して下さい。外が危険な場合は、屋内の高いところに緊急に避難して下さい。

