

水防法に基づく要配慮者利用施設における避難確保計画作成の支援について

柳川 雄司

近畿地方整備局 淀川河川事務所 工務第一課 (〒573-1191 大阪府枚方市新町2丁目2-10)

平成29年6月に改正された水防法に基づき、自治体で指定されている要配慮者利用施設の管理者等は避難確保計画作成、訓練が義務化されている。

法改正後も多数の死者・行方不明者を伴う洪水被害が発生しており、要配慮者の方を安全・安心に避難させるため、要配慮者利用施設の避難確保計画作成は急務を要する。しかしながら、多くの自治体が避難確保計画作成の進捗が進まない事に対して懸念をもっている。

この背景から、水防法に基づく大規模氾濫減災協議会として組織されている「淀川管内水害に強い地域づくり協議会（京都府域）」の活動として、河川管理者である淀川河川事務所、京都府が各自治体と連携して、要配慮者利用施設における避難確保計画作成を支援した事により、支援対象自治体における避難確保計画作成の進捗が大幅に向上した。

本稿は、要配慮者利用施設における避難確保計画作成の支援に係る実施内容等について報告を行うものである。

キーワード 住民参加、避難確保計画、地域連携

1. はじめに

平成29年6月に改正された水防法に基づき、自治体で指定されている要配慮者利用施設の管理者等は避難確保計画作成、訓練が義務化されているが、多くの自治体で避難確保計画作成の進捗率（「対象要配慮者利用施設」に対する「避難確保計画作成している要配慮者利用施設」の割合）が低い。

淀川沿川の市町においても進捗率が低い状況であり、この状況を改善するため、平成30年度、試行的に京都府八幡市と淀川河川事務所と連携し、要配慮者利用施設の避難確保計画作成を支援した。結果、平成31年度3月31日時点で進捗率は100%（対象施設数33）となった。

令和1年度、更なる拡大を目指し、京都府木津川市、長岡京市、向日市を対象として、水防法第15条の9に基づく大規模氾濫減災協議会として組織している「淀川管内水害に強い地域づくり協議会（京都府域）」の活動として、河川管理者である淀川河川事務所、京都府、窓口となる各自治体が連携して、要配慮者利用施設の避難確保計画作成の支援に取り組んだ。

2. 避難確保計画作成の支援準備

(1) 支援の目標

避難確保計画作成支援は、要配慮者利用施設の計画作成担当者（以下、「計画作成担当者」という。）と淀川河川事務所、京都府、各自治体の4者が指定会場に集まり、その場で協力し、計画素案をその場60分で仕上げる事を目標とする。

施設毎の時間割設定は、入れ替わり等を含め、1施設90分の時間を確保する。

(2) 支援準備内容

a) 「ひな形」の作成

「計画作成担当者」が未着手である事を前提に計画素案を60分で作成するために、予め、行政側は「避難確保計画作成の手引き」に基づき、「ひな形」を作成、施設特有の情報は会場で確認し、その場でデータ入力できるように準備する。

各自治体は、「ひな形」作成にあたり、「防災体制」「情報収集・伝達」を自市の基準に応じて入力するとともに、「防災教育及び訓練の年間計画作成」にあたり、避難確保計画提出の期限を設定する。

b) 対象施設の浸水リスクの把握

河川管理者の淀川河川事務所、京都府は、「施設周辺

の避難経路図作成」「避難誘導」を会場で作成するための準備として、各施設毎の浸水リスク（最大浸水深、洪水継続時間）、避難場所や洪水流の動きを把握しておく。

c) 要配慮者利用施設への案内と時間割作成

各自治体は、要配慮者利用施設へ避難確保計画の作成講習会（以下、「作成講習会」という。）の開催等を連絡し指定会場に集まるよう促す、「作成講習会」は2日及び3日で集中的に行う事に留意し、会場を確保し、1施設90分とした時間割で日程調整を行った。

d) 実施体制と会場の準備

未着手の状態から計画素案をその場で60分で仕上げるために「計画作成担当者」と「対話形式」ですすめることを基本とした。その際、行政側は計画作成の趣旨、計画に基づいた訓練の必要性、施設の浸水リスクの把握、防災体制、情報収集や伝達方法、備蓄品確保の必要性を理解してもらう事に留意した。

実施体制は、1施設に対し、行政側は最低2名（河川管理者1名、自治体担当1名）で対応し、1名は「計画作成担当者」と対話を中心とし避難確保計画の必要性等理解に努めてすすめる。1名は決定内容をその場で入力し、素案を作成する。入力情報に関する議論は全員で行った。

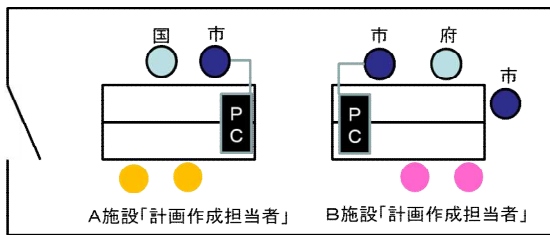


図-1 会場内実施体制イメージ

施設の浸水リスク、避難場所と経路の検討、河川水位情報の確認等においてはその場でインターネットサイトを用いて進めていくこととした。

3. 避難確保計画素案の作成支援

(1) 「作成講習会」の実施期間

「作成講習会」の日程を表-1で示す。

「計画作成担当者」は、概ね令和2年3月末迄に避難確保計画を作成、自治体への提出を目標として設定した。

表-1 「作成講習会」と1施設あたりの持ち時間

	木津川市	長岡京市	向日市
「作成講習会」開催日	令和2年 1月20日～21日	令和2年 1月29日～31日	令和2年 2月19日～21日
1施設の持ち時間	90分	60分	90分

(2) 「作成講習会」の進行

支援の全体進行は淀川河川事務所が行った。

避難確保計画案を作成されている方へは、作成内容のチェックを行う。

作成されていない方へは、60分を目途に行政担当者と協力して素案を作成することを説明。

作成は「計画作成担当者」である事を最初に説明する。続いて、避難確保計画の作成、訓練の実施が義務化された背景、計画作成後の避難体制のより一層の強化のために、実施していくべき内容を説明し理解を深める。更に浸水リスク、避難所を簡易に調べるアプリ（重ねるハザードマップ、浸水ナビ）を紹介し、このアプリを多くの方に周知いただくことをお願いし、対話形式の支援を開始した。

表-2 進行シナリオと時間配分

内容	経過時間
開始（挨拶、進め方）	
水防法改正説明（背景、計画作成後の流れ）	0:05
浸水リスクの簡易把握（アプリ紹介）	0:10
素案作成（Word入力）	0:55
避難確保計画素案の確認（印刷等）	1:00



図-2 「作成講習会」での支援状況

（上：全体進行説明状況、下：対面方式での支援状況）

(3) 素案作成支援

a) 「計画作成担当者」へのヒアリング

今回集まっていた「計画作成担当者」の多くが、未着手であった。

未着手となっている理由を聴取した結果、避難確保計画作成と訓練が義務化された事は知っているものの、記載する内容が難しく、何から着手すればよいのかが分からないという意見が多くを占めた。

「計画作成担当者」が難しいと考えている内容を表-3で示す。

表-3 「計画作成担当者」が難しいと考えている主な内容

難しいと考えている主な内容
・施設が洪水でどのくらい浸かるのか
・いつ避難するのか、いつから準備するのか
・防災体制は何を書けばよいか
・台風が来ると施設を閉所するので避難するイメージが湧かない

b) 素案作成時の工夫

「計画作成担当者」が難しいと考えている主な内容を踏まえ、避難のタイミング、情報収集方法については、自治体が配布している防災情報に関する冊子の内容を説明しつつ、素案作成を進めた。

洪水ハザードマップは、最大浸水深や浸水継続時間等が分かるようになっているが、施設にとって何処が破堤すると最も危険なのか、破堤してから洪水が到達するまでの時間と流れの向き、具体的な最大浸水深等が明示されておらず、施設の浸水イメージが湧かない。

「作成講習会」では、「浸水ナビ」を有効に使い、その場で洪水シミュレーションを実施、洪水流を時系列で表示し、施設の浸水リスクを確認し、垂直、水平避難の検討、避難経路を検討しながら、素案作成を進めた。

c) 素案作成の支援内容

「避難確保計画作成の手引き」計画作成の「ひな形」に記載される内容について、実施した支援内容を表-4で示す。

表-4 各様式における支援内容

様式	内容	準備内容	支援（対面）	支援（入力）
様式1	施設の状態	-	利用者、施設職員数をヒアリング	数値入力
別紙1 様式4	施設周辺の避難経路図 避難誘導	-	ハザードマップ、浸水ナビを元に避難方法（水平、垂直）、避難場所、避難経路、移動手段を提案	地図上に避難経路を入力、距離を確認し、決定した経路を添付「様式4」は避難場所の名称、移動距離、移動手段を入力
様式2	防災体制	自治体の基準となる内容を記載	防災情報冊子で確認し、施設の組織をヒアリングしつつ、避難時の活動内容と対応要員について提案	予め記載されている内容の修正
様式3	情報収集	自治体の基準となる内容を記載	防災情報冊子で確認し、施設の設備状況をヒアリングしつつ、収集方法について提案	予め記載されている内容の修正
様式5	避難の確保を図るための施設の整備	-	備品等の有無を確認し、必需品が不足している場合は計画作成提出前に購入を提案。土のう袋等の活用方法等、簡易な水防手法について合わせて説明	チェック入力
様式7	防災教育及び訓練の年間計画作成	避難確保計画の年度版作成の実施予定日（毎月）日を記載（3月）	3月中に計画作成する前提で、施設の状態等をヒアリングしつつ、従業員へ防災教育、訓練の実施等の予定を提案	実施予定年月日の入力
その他	様式6、8、9、10、11、15	-	記載内容を説明し、連絡先一覧等の記載が必要な様式については、主に施設に持ち帰って確認を依頼	-

4. 各自治体の避難確保計画作成状況

今回支援した自治体における、平成31年3月末時点及び令和2年3月31日時点の「対象要配慮者利用施設」と「避難確保計画を作成している要配慮者利用施設」を表-5で示す。

令和2年3月31日時点において、全ての自治体で対象となる要配慮者利用施設全ての避難確保計画が作成された。

表-5 避難確保計画作成状況

（上段が平成31年3月31日時点、下段が令和2年3月31日時点）

都道府県	対象自治体	対象要配慮者利用施設（A）	避難確保計画を作成している要配慮者利用施設の数（B）	進捗率（B/A）
京都府	木津川市	16	2	13%
		18	18	100%
	長岡京市	40	2	5%
		47	47	100%
向日市	23	3	13%	
	23	23	100%	

5. 今後の取り組み

(1) 避難確保計画支援の拡大

本支援を契機として、すべての対象自治体における要配慮者利用施設の避難確保計画が作成され、浸水ハザードによる避難意識が高まった点で今回の実施内容は成功であったといえる。

今後、「計画作成担当者」から意見があった「着手に至らない理由」を参考に、行政間での更なる連携を図り、工夫をしつつ、要配慮者利用施設の避難確保計画作成の進捗促進にあたり支援拡大に努めていく必要がある。

(2) 避難確保計画に基づく訓練の支援

要配慮者利用施設の避難確保計画作成後、計画に基づいた訓練が義務化されている。

今回支援した「計画作成担当者」には、施設のスタッフ、利用者の方に作成した内容を周知していただく事、避難する意識をもってもらう事自体が、訓練になる旨を伝えている。

しかし、訓練内容や手法が分からず、計画作成後の訓練着手に苦慮している施設もあり、作成した避難確保計画が活用されていない状況もある。

今後、避難確保計画作成の支援とともに、訓練の支援についても「淀川管内水害に強い地域づくり協議会（京都府域）（大阪府域）」を活用して連携を図り検討、実施していく準備が必要になる。

6. まとめ

本支援を契機にして、全ての自治体において、対象となる要配慮者利用施設全ての避難確保計画が作成される結果となった。

避難確保計画素案作成の支援において、今後参考となる点を以下にまとめる。

(1) 支援に要した期間

行政3者担当者の初回打ち合わせから「作成講習会」迄の期間は、4ヶ月から6ヶ月。

その内、要配慮者利用施設との調整（案内、日程調整）に要した期間は、約2ヶ月から3ヶ月であった。

(2) 支援準備の留意点

a) 河川管理者

河川管理者の担当者は、対象施設の位置情報を自治体より入手し、自治体のハザードマップで概ねの浸水深、浸水継続時間を把握、更に浸水ナビを操作してリスクが大きい破堤点や洪水流の挙動、到達時間、時系列の浸水深を把握しておく。

浸水ナビに反映されていない場合は、ハザードマップの根拠となるシミュレーションデータの情報を把握しておく。

b) 自治体

自治体の担当者は、自治体内部に支援実施の情報共有した後、施設への案内、日程調整を行う。

日程調整後、会場確保と机、椅子、パソコン、コピー機等の準備、使用するパソコンが当日インターネットを使用できる環境を整える。

また、支援実施にむけて、「避難確保計画作成の手引き」に基づき、「ひな形」を作成。特に様式2「防災体制」、様式3「情報収集」については、予め自治体の基準内容を記載しておく。

(3) 支援実施

「作成講習会」は、淀川河川事務所（2名）、京都府（2名）、自治体（最大3名）で予定を組んで対応した。

計画未着手から素案作成まで、最初の説明を含めて60分を目標としていたが、概ね50分で終える事ができ、Word文書で作成した素案をプリントアウトし確認いただく時間も十分取ることができた。

終了時に自治体の担当者は、作成したWord文書データを所定アドレスに後日送付する旨を「計画作成担当者」に伝え、計画書提出迄の流れやお互いの連絡先等を共有した。

(4) スタッフ不足を想定

本支援では、該当しなかったが、河川管理者が不在となる場合を踏まえ、予め3者で支援のシミュレーションを実施しておくべきである。

シミュレーションにおいて河川管理者の担当は、自治体の避難基準、情報収集方法を自治体の担当から説明いただき理解しておく。

自治体の担当は、浸水ナビの操作方法や表示内容を河川管理者の担当から説明をもらい、理解し、習得しておく必要がある。

自治体によっては担当者が技術職とは限らないことから、習得いただけるよう、河川管理者の担当者は丁寧に説明するよう留意する。

7. さいごに

本支援については、「淀川管内水害に強い地域づくり協議会」を通じて、普段から情報を密にしていた事が活きている。

「沿川住民に浸水リスクを理解してもらい、実際に避難をしていただくか」河川管理者と自治体が共有する課題を議論している中で、京都府担当者からの提案が本支援の契機となった。

今回、対象となる要配慮者利用施設全ての避難確保計画が作成される結果となったが、勿論、素案作成後、短時間で計画作成ができた要因は、対象となる要配慮者利用施設と自治体がお互いの信頼関係のもとに協力して計画書を作成したからである。

今回の支援が、自治体と対象施設との信頼関係構築の一助になったのであれば、更に嬉しい限りである。

今後も「淀川管内水害に強い地域づくり協議会」を通じて、連携し、沿川住民の避難行動計画に資する支援を継続する事が大切である。

※本論文の内容は、柳川の従前の所属である淀川河川事務所調査課における業務に基づくものである。