

とりまとめ骨子案の説明資料

■避難計画の内容や訓練の内容の適切性

- 避難計画を作成する施設管理者等は、土砂災害のリスクを認識し警戒していたものの、洪水による浸水のリスクへの認識は薄かった。
- このため、計画に定められていた避難先は、雨天時の避難に適さない場所、警戒レベル3避難準備・高齢者等避難開始発令時に開所しない場所、洪水による浸水に対して安全が確保できない場所となっていた。
- 施設利用者を外部の避難先に誘導する訓練までは、実施していなかった。

■避難誘導の体制と避難に必要な設備等

- 事前の予想雨量が多くなかったこともあり、避難誘導に必要な要員の配置などの体制を早期に確立できなかった。
- 浸水被害の発生が切迫した時には、豪雨に伴う交通遮断等により、避難誘導に必要な要員が参集できなかった。
- 階段を使用した施設の上階への避難誘導に労力と時間を要した。

第1回検討会における意見(要旨)

1. 非常災害対策計画と避難確保計画をまとめて作成することを推奨。
2. 避難計画は施設の個別性を踏まえて作成することが重要。
3. 訓練等を通じて避難計画を見直し実態に即した計画にすることが必要。
4. 行政等が専門的な観点で避難計画を評価、助言することが必要。
5. 避難計画の内容を施設職員等に周知しておくことが必要。
6. 業務継続を考慮した避難先の選定が必要。避難先の環境整備が必要。
7. 停電時にエレベータが使えないことも考慮が必要。スロープの有効性の確認が必要。避難に有効な設備は行政が助言することを推奨。
8. 夜勤体制のみで避難誘導をすることは難しい。計画どおりに対応できない場合の事態認識が必要。近隣企業と応援協定を結ぶことも有効。
9. 施設間で避難者を受け入れる協力体制が必要。
10. 施設関係者が集まって課題を共有し、改善策を検討する場をつくることを推奨。施設と地方公共団体が有事の際に円滑に連絡調整できる平時からの関係づくりが重要。
11. 施設関係者が自ら判断できるように防災知識の習得が必要。
12. 災害リスクの高い場所への施設の新規整備の抑制が必要。

全国の特別養護老人ホームの避難確保に係る実態調査(速報値)

全国の特別養護老人ホームの避難確保に係る実態調査(速報値)

1. 調査主体

- 厚生労働省、国土交通省

2. 調査方法

- 調査対象：全国の特別養護老人ホーム・地域密着型特別養護老人ホーム
- 実施時期：令和2年11月
- 調査手法：メールにより調査票を配布・回収(47都道府県、20指定都市、58中核市を通じて依頼)
- 全国の施設数：10,411施設 ※出典：平成30年介護サービス施設・事業所調査
(うち、特別養護老人ホーム：8,097施設、地域密着型特別養護老人ホーム：2,314施設)
- 有効回答数：5,120施設 (30 都府県、11指定都市 38中核市より回答)
- 有効回答数のうち避難確保計画作成対象施設数：2,172施設
(洪水浸水想定区域：1,380施設、土砂災害警戒区域：719施設、洪水浸水想定・土砂災害警戒区域：73施設)

3. 主な調査内容

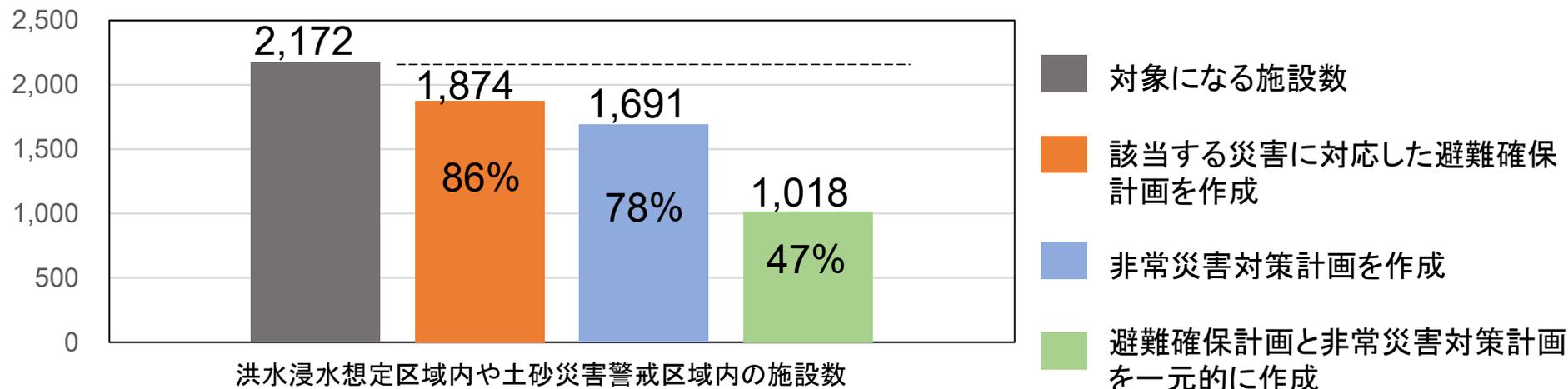
- 避難確保計画と非常災害対策計画の作成について
- 避難先の選定と避難訓練の実施について
- 避難確保計画の見直しと助言体制について
- 施設における避難誘導體制について
- 主な心配事や悩みごとについて

※詳細な質問項目は、参考資料4を参照

※本調査結果は、令和2年12月2日時点の速報値であり、追加の提出が想定されているため、数値等については今後変更になる予定です。

アンケート結果① 避難確保計画と非常災害対策計画の作成について(速報値)

(施設数)



●アンケート結果より

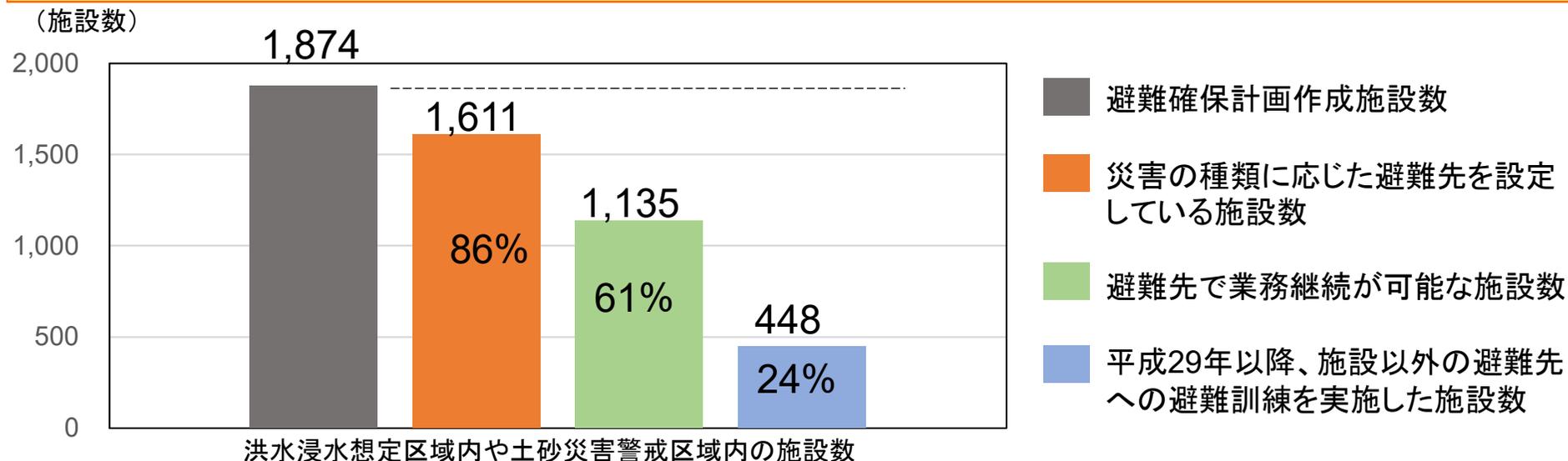
- ① 避難確保計画については、洪水浸水想定区域内や土砂災害警戒区域内の2,172施設のうち1,874施設(約86%)で作成されている。
- ② 非常災害対策計画については、洪水浸水想定区域内や土砂災害警戒区域内の2,172施設のうち1,691施設(約78%)で作成されている。
- ③ 二つの計画を一元化して作成しているのは、2,172施設のうち1,018施設(約47%)である。

●主な意見

1. 避難確保計画の作成方法が分からない。
2. 避難確保計画と非常災害対策計画を一元化して良いか分からない。
3. 避難確保計画と非常災害対策計画を一元化して作成する方法が分からない。
4. 避難の判断基準の設定、避難経路の選定、避難手段の確保、避難受け入れ先の確保が難しい。

※本資料は、令和2年12月2日時点の速報値であり、追加の提出が想定されているため、数値等については今後変更になる予定です。

アンケート結果② 避難先の選定と避難訓練の実施について(速報値)



●アンケート結果より

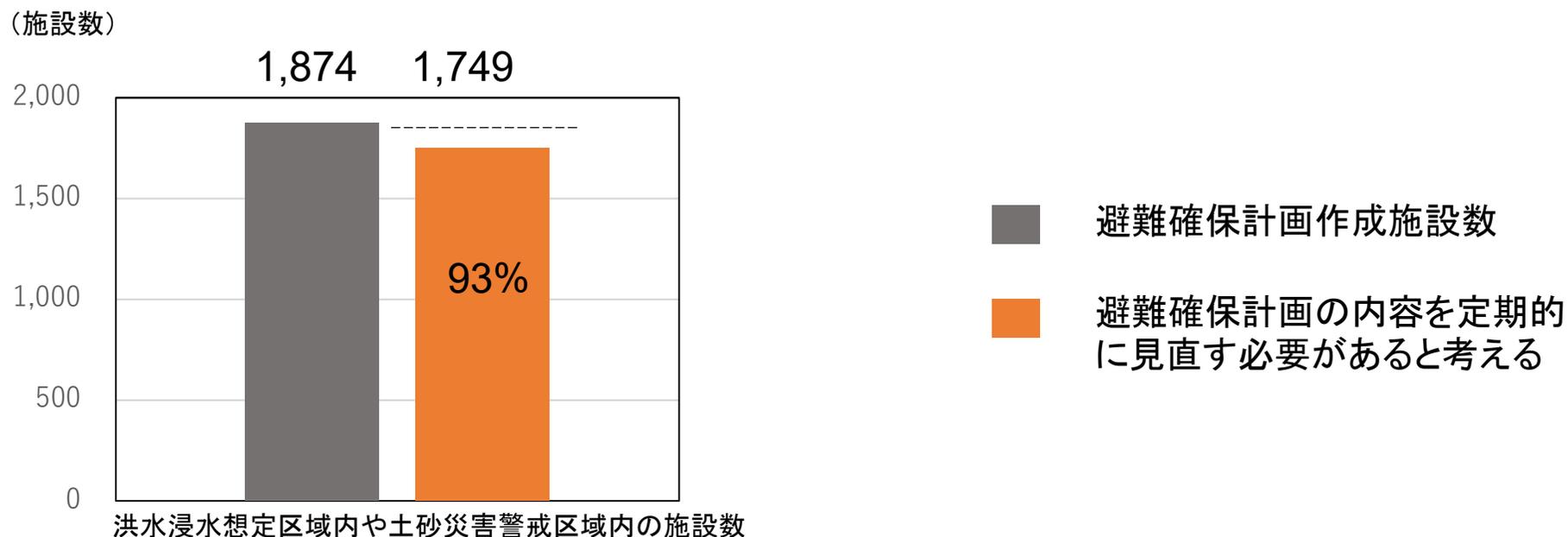
- ① 災害の種類に応じた避難先を選定しているのは、避難確保計画作成している1,874施設のうち1,611施設(約86%)である。
- ② 避難先で施設利用者のケアなど業務継続が可能と判断している施設は、避難確保計画作成している1,874施設のうち1,135施設(約61%)である。
- ③ 平成29年以降、施設以外の避難先への避難訓練を実施した施設は、避難確保計画作成している1,874施設のうち448施設(約24%)である。

●主な意見

1. 業務継続のための必要品を外部の避難先へ運び込むのは難しい。
2. 施設内であれば業務継続は可能だが施設外では難しい。
3. 施設利用者の人数が多いため施設外への避難は難しい。
4. 施設利用者の身体状態や職員数の問題により施設外への避難は難しい。
5. 施設内での垂直避難を第一に考えている。

※本資料は、令和2年12月2日時点の速報値であり、追加の提出が想定されているため、数値等については今後変更になる予定です。

アンケート結果③ 避難確保計画の見直しの必要性等について(速報値)

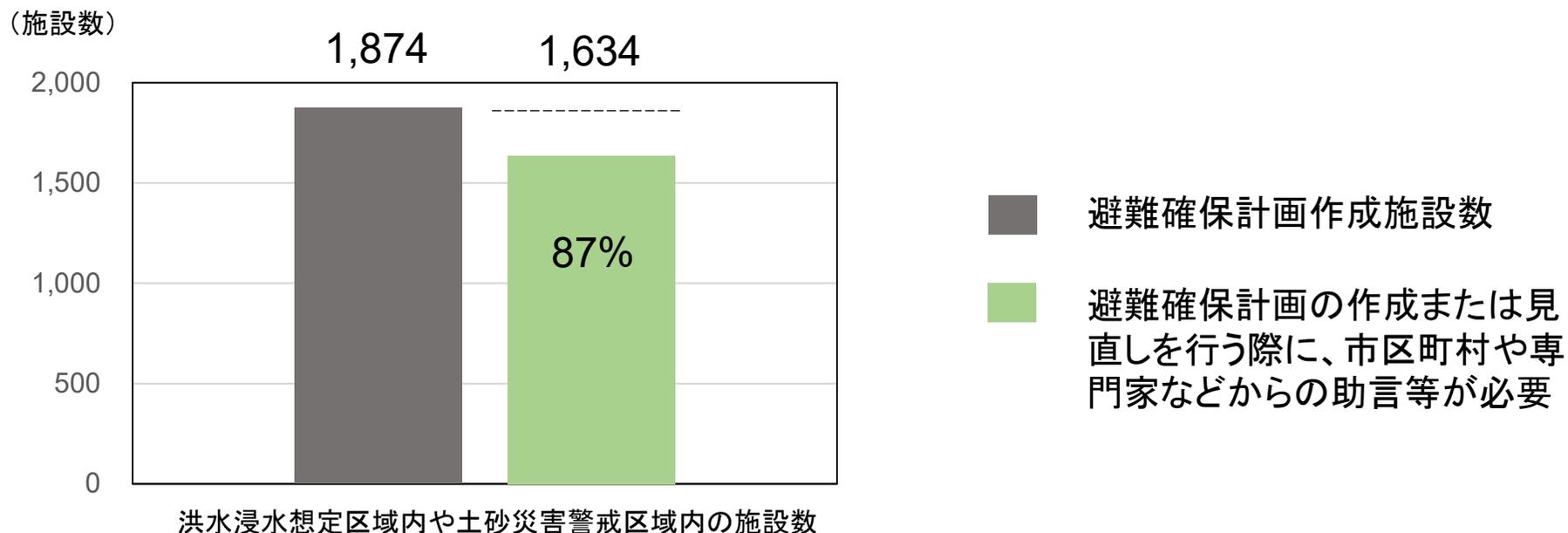


●アンケート結果より

- ① 避難訓練を踏まえて、避難確保計画の内容を定期的に見直す必要があると考えている施設は、避難確保計画を作成している1,874施設のうち1,749施設(約93%)である。

※本資料は、令和2年12月2日時点の速報値であり、追加の提出が想定されているため、数値等については今後変更になる予定です。

アンケート結果④ 市町村からの助言等の必要性について(速報値)

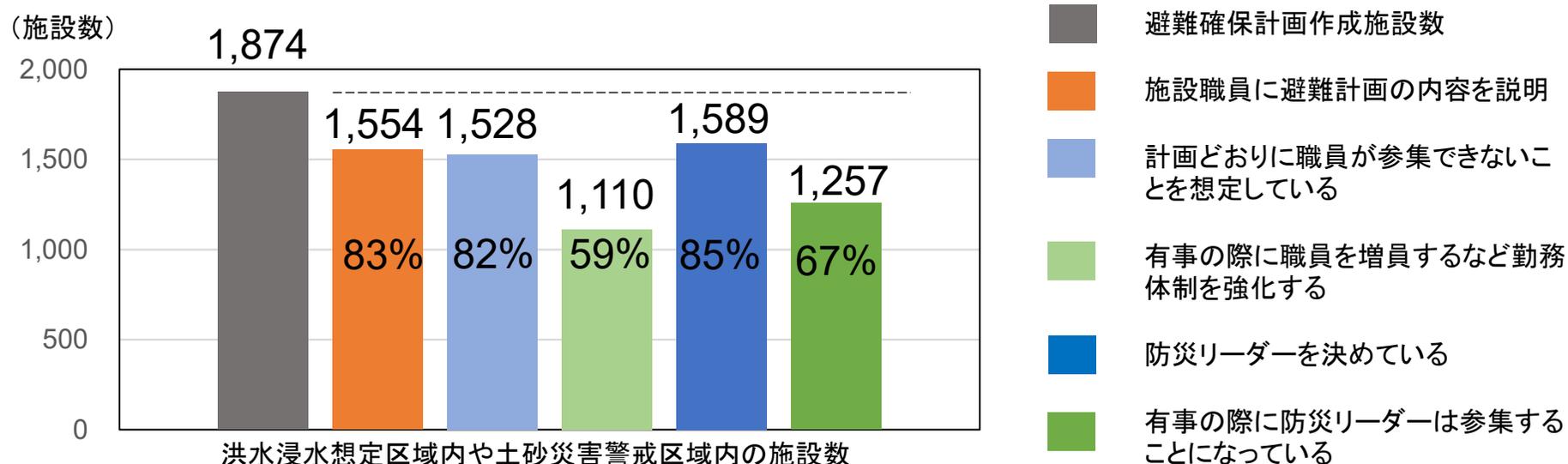


●アンケート結果より

- ① 避難確保計画の作成時や見直し時に市区町村や専門家からの助言等が必要と考える施設は、避難確保計画を作成している1,874施設のうち、1,634施設(約87%)である。

※本資料は、令和2年12月2日時点の速報値であり、追加の提出が想定されているため、数値等については今後変更になる予定です。

アンケート結果⑤ 施設における避難誘導體制について(速報値)



●アンケート結果より

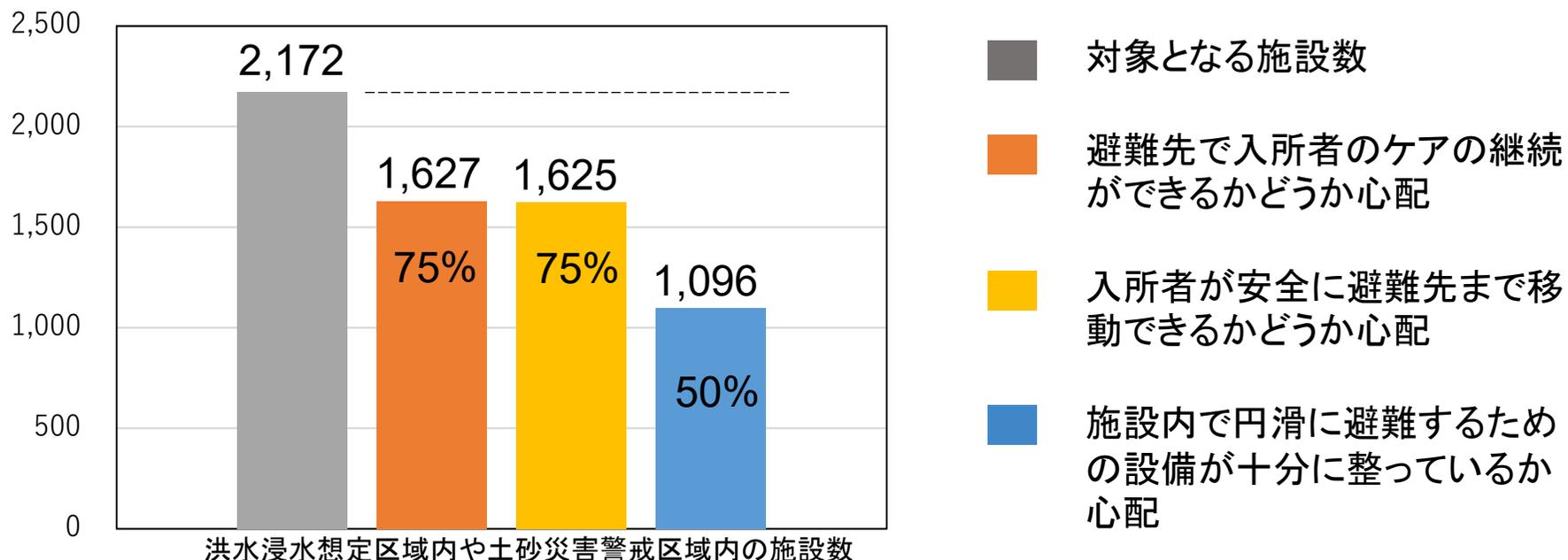
- ① 避難計画の内容を職員に説明している施設は、避難確保計画作成している1,874施設のうち1,554施設(約83%)である。
- ② 計画どおりに職員が参集できないことも想定しているとする施設は、避難確保計画作成している1,874施設のうち1,528施設(約82%)である。
- ③ 有事の際は職員を増員するなど勤務体制を強化するとする施設は、避難確保計画作成している1,874施設のうち1,110施設(約59%)である。
- ④ 防災リーダーを定めている施設は、避難確保計画作成している1,874施設のうち1,589施設(約85%)である。また、防災リーダーが有事に参集することになっている施設は、1,257施設(約67%)である。

●主な意見

- 避難計画どおり職員が参集できない時の対応について以下の意見があった。
1. 職員体制を強化するとその後の職員配置に欠員が発生するなど問題が生じる。
 2. 施設利用者の家族や地域住民、グループ施設、消防団に協力要請する。
 3. 早めの判断と少人数による避難誘導ができるようにしている。
 4. 職員が多い日中の避難や職員を帰宅させず施設内に待機させる。
 5. 計画どおりに職員が参集できないことは想定はしているが良い方法が思いつかない。

アンケート結果⑥ 入所者を避難させることに対する 主な心配事や悩みごとについて(速報値)

(施設数)



洪水浸水想定区域内や土砂災害警戒区域内の施設数

※複数回答有

●アンケート結果より

- ① 施設利用者のケアなど避難先での業務継続に不安を抱いている施設は、対象となる洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域内にある2,172施設のうち1,627施設(約75%)である。
- ② 避難先までの施設利用者の誘導に不安を抱いている施設は、対象となる2,172施設のうち1,625施設(約75%)である。
- ③ 施設内の避難において、設備に不安を抱いている施設は、対象となる2,172施設のうち1,096施設(約50%)である。

●その他の意見

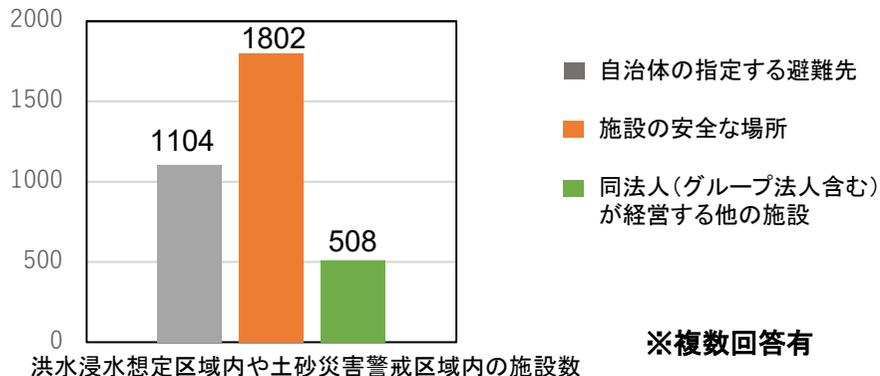
1. 地域との普段のつながりが必要。
2. 福祉や防災等の資格や経験がある者の協力が必要。
3. 施設利用者の家族の協力が必要。
4. 災害発生時の職員の体制によっては初動の判断遅れが心配。
5. 女性職員が多いので深夜の体制が心配。

※本資料は、令和2年12月2日時点の速報値であり、追加の提出が想定されているため、数値等については今後変更になる予定です。10

アンケート結果⑦避難先の選定状況と防災リーダーの役割(実態調査の速報値)

■避難計画に定めている避難先

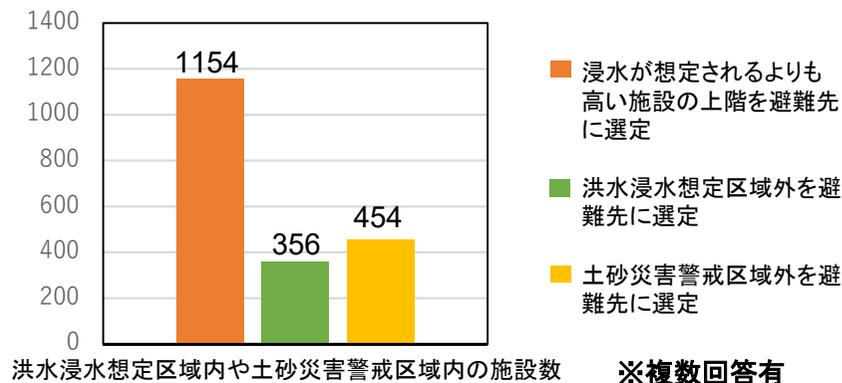
自治体の指定する避難先に避難することと定めている施設は1,104施設、施設の安全な場所への避難することと定めている施設は1,802施設、同法人が経営する他の施設へ避難することと定めている施設は508施設である。



洪水浸水想定区域内や土砂災害警戒区域内の施設数

■避難先の選定

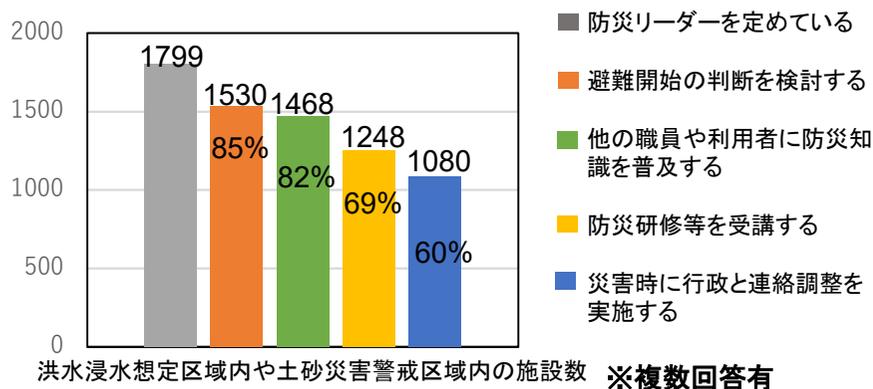
浸水が想定されるよりも高い施設の上階を避難先を選定している施設は1,154施設、洪水浸水想定区域外を避難先に選定している施設は356施設、土砂災害警戒区域外に避難先を選定している施設は454施設である。



洪水浸水想定区域内や土砂災害警戒区域内の施設数

■防災リーダーの役割

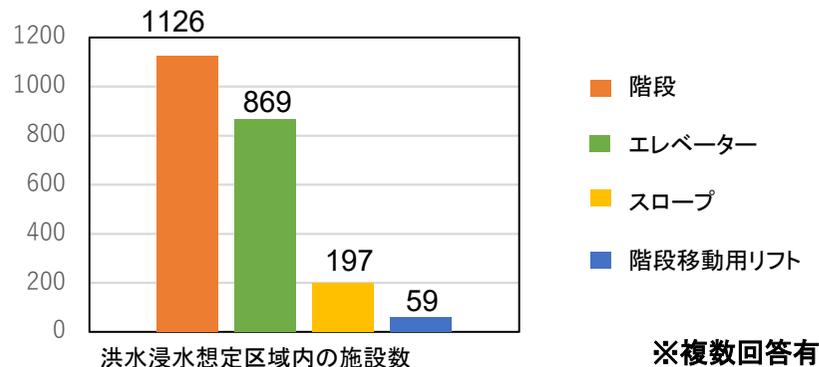
防災リーダーを定めている施設において、防災リーダーの役割を、避難開始の判断を検討している施設は85%、他の職員に防災知識を普及している施設は82%、防災研修等を受講している施設は79%、災害時に行政と連絡調整を実施している施設は60%である。



洪水浸水想定区域内や土砂災害警戒区域内の施設数

■上層階への避難手段

上層階への移動手段として階段を考えている施設は1,126施設、エレベーターを考えている施設は869施設、スロープを考えている施設は197施設、階段移動用リフトを考えている施設は59施設である。



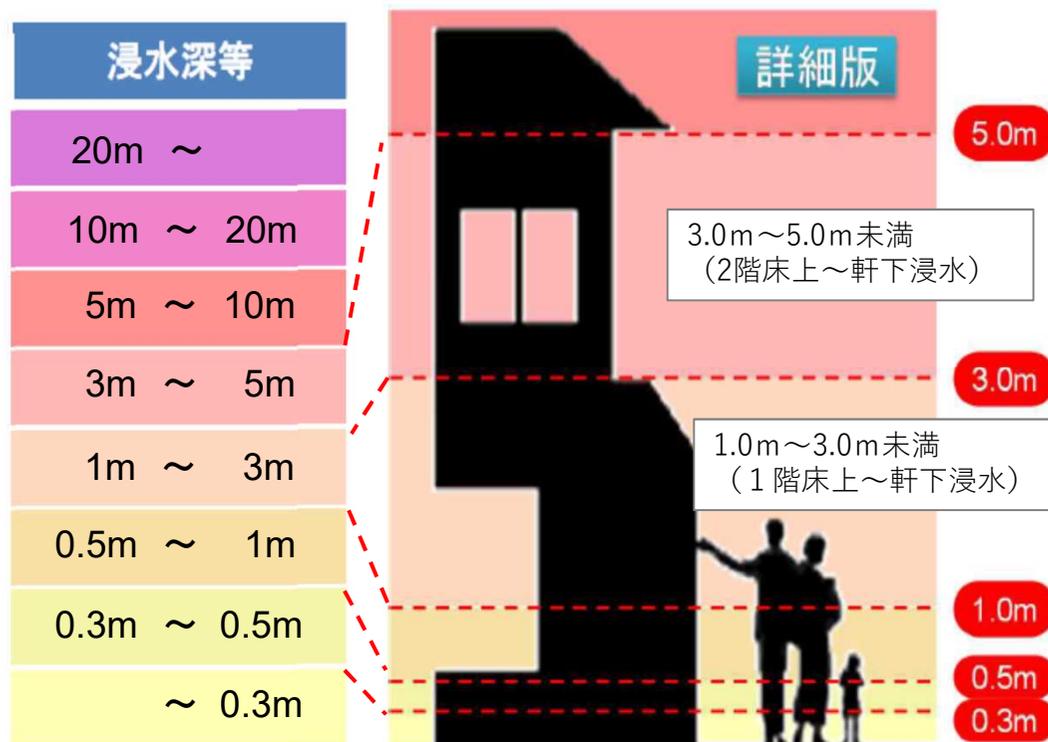
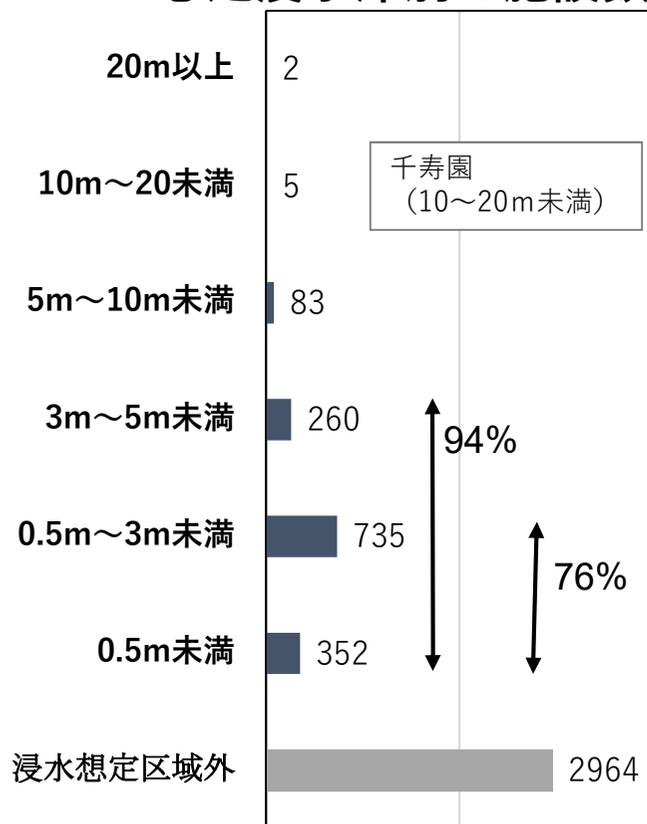
洪水浸水想定区域内の施設数

※本資料は、令和2年12月2日時点の速報値であり、追加の提出が想定されているため、数値等については今後変更になる予定です。

(参考) 想定浸水深ごとの特別養護老人ホームの施設数(速報値)

- 特別養護老人ホームについて実態調査を実施した結果、洪水浸水想定区域にある施設は、回答があった5,120施設のうち、1,437施設(28%)であった。
- そのうち、想定浸水深が5m未満の施設は1,347施設(94%)、3m未満の1,087施設(76%)であった。

想定浸水深別の施設数



※本資料は、令和2年12月2日時点の速報値であり、追加の提出が想定されているため、数値等については今後変更になる予定です。

避難の実効性を高める方策(骨子)

避難計画や訓練に関する事項

○災害の種類等に応じた避難計画の作成の徹底

課題・背景

- 避難先は、施設管理者等が**施設の災害リスク情報※1**を理解した上で、**災害事象に即した場所を選定する必要がある**が、その選定は専門的知識を必ずしも有していない施設管理者等にとって容易ではない。
- 避難先の**安全性※2**や避難情報発令時に避難先が開所するか否か等を把握することは、施設管理者等にとって容易ではない。
- 施設管理者等が早めの立退き避難開始を躊躇する背景として、**避難先における施設利用者のケアなど業務継続の課題がある。**

※1 施設において想定されている災害の種類に加えて、想定浸水深や想定浸水継続時間等の情報

※2 避難先の災害リスクの有無、避難先までの避難経路とその安全性等

方策案

- 防災や福祉に関する専門的な知識を有する地方公共団体や専門家等が施設管理者等に対して助言し、適切な避難先等が定められるよう施設管理者等を支援すること、特に、避難確保計画の提出を受けた市町村が、施設管理者等に助言・勧告する役割を明確化することによって、当該市町村による一層の支援を促す仕組みが必要ではないか。

避難の実効性を高める方策(骨子)

避難計画や訓練に関する事項

○訓練で得られた知見の避難計画への反映

課題・背景

- 実態に即した実効性のある避難計画にするためには、**訓練を通じて得られる知見に基づき、PDCAのサイクルにより計画を見直すことが必要**である。
- 訓練で避難計画を検証するためには、**避難に必要な時間を事前に把握し明確にしておく必要がある**。
- 訓練は、施設管理者等のみで実施するのではなく、**施設利用者やあらかじめ避難誘導の支援役に組み込まれている地域住民等の協力を得て実施**する必要がある。
- 施設の立地する場所や建物の構造、施設利用者の人数、施設利用者の身体の状態、施設と地域の関わり方など、施設の状況はそれぞれ異なることから、訓練結果も反映させて、**個別性を踏まえた避難計画にすることが重要**である。

方策案

- 施設管理者等が避難訓練を通じて、避難計画で設定した避難時間等(避難に要する時間、避難の体制など)をセルフチェックする仕組みが必要ではないか。
- 訓練の結果を避難計画の見直しにつなげ、計画の実効性をより高めるため、施設管理者等と防災や福祉の専門的知識を有する市町村とが、訓練で得られた教訓を共有するとともに、当該市町村が計画見直しについて、施設の個別性を踏まえて施設管理者等に必要な助言・勧告を行う仕組みが必要ではないか。
- 避難の課題については、同種の福祉施設間で共有し、改善策を検討する仕組みが必要ではないか。

避難の実効性を高める方策(骨子)

避難計画や訓練に関する事項

○避難計画の共有と理解の促進

課題・背景

- 高齢者福祉施設の避難計画については、介護保険法等に基づく非常災害対策計画と水防法等に基づく避難確保計画の**二つの制度があることにより、施設管理者等による計画作成を難しくしている可能性がある。**
- 避難計画の主要な事項（災害リスクや避難のタイミング、避難先等）については、避難行動の主体である**施設利用者や避難のサポート役が期待される家族に対して周知し理解を深めておく必要がある。**

方策案

- 非常災害計画と避難確保計画を一つにまとめて作成する方法を国が具体的に提示する必要があるのではないか。
- 避難計画には、避難開始のタイミングや避難先等の情報に加えて、想定される浸水深や浸水継続時間等の災害リスク情報、避難に要する時間等の情報を明記するとともに、施設利用者やその家族等へ避難計画の周知の徹底を図る必要があるのではないか。
- 避難誘導の行動を施設の利用者やその家族等が容易に理解するための方法として、避難行動のタイムライン(時系列の行動計画)を踏まえた避難計画を作成しておくことが有効ではないか。

避難の実効性を高める方策(骨子)

施設の設備や体制等に関する事項

○業務継続が可能な避難先の確保

課題・背景

- 施設管理者等が早めの立退き避難開始を躊躇する背景として、避難先における施設利用者のケアなど業務継続の課題がある。これを解決するためには、**業務継続が可能な避難先の確保が重要になるが、その確保は必ずしも容易ではない。**
- 避難行動そのものが施設利用者の身体的な負担になる可能性があることから、**施設利用者の負担軽減についても考慮する必要がある。**
- 災害の進行状況によっては避難計画に沿った対応が難しい事態になることも想定され、その際にも、**緊急避難的に施設利用者の人命を守る手段を確保しておくことが重要**である。

方策案

- 同種の福祉施設間において避難の受け入れ体制を構築するなど、業務継続を可能とする避難先の環境づくりが必要ではないか。
- 立退き避難を原則としつつも、入所型の施設については、施設内の上階に垂直避難場所を確保することが有効ではないか。
- 迅速な垂直避難の誘導を実現するため、エレベータやスロープのほか、移動手段確保のための設備を導入する必要があるのではないか。
- 円滑な避難を実現するために有効な設備については、地方公共団体等が施設管理者等に対して助言する必要があるのではないか。
- 災害が発生した場合の業務継続に向けた計画等の策定、研修の実施、訓練(シミュレーション)の実施等を義務付けることが必要ではないか。

避難の実効性を高める方策(骨子)

事例紹介

○垂直避難の課題

- 令和元年東日本台風での千曲川の氾濫により、長野市の社会福祉施設の1階部分が完全に水没した。
- 当該施設では、早い段階で上層階に避難を開始していたため、人的被害は出なかったが、受電設備、厨房設備、大型医療機器、コンピュータ、書類の多くが水没し、全ての事業はその機能を喪失する事態に陥った。
- 1階の天井まで水に浸かっている時間は約24時間未満であったため、翌日より、高齢者の避難搬送がDMAT、消防、自衛隊等が救助活動を実施し、主に3日間かけて事業所内の要支援の高齢者は、長野市内外の医療機関、福祉施設に避難することができた。

この事例から見える課題として、江東5区のような浸水継続時間が長い地域では、

- 長期間分の食料、トイレ、寝る場所(寝具)等の物資やスペースの確保に加え、感染症対策や医療行為もできるように事前に準備しておく必要がある。
- また、職員の交代も困難となるため、利用者向けのみならず職員にとっても、同様の準備が必要となる。

避難の実効性を高める方策(骨子)

施設の設備や体制等に関する事項

○避難誘導のための要員の確保

課題・背景

- 災害の進行状況によっては、施設の職員が参集できず、避難誘導のための体制が確保できない事態も想定される。
- 雨が強まる前や日没前の早期に体制を確立することが最も重要であるが、万が一の際は、地方公共団体との協力体制や地域における多様な関係者による支援体制を構築しておくことが必要である。

方策案

- 地域の実情を踏まえた、施設利用者の家族や地域住民、地元企業等との間で避難誘導を支援してもらうための連携体制を構築すること、特にこれらの関係者を巻き込んだ避難訓練の実施を避難計画に明記した上で、平時から訓練を行っておく必要があるのではないか。
- 施設管理者等と地方公共団体担当者が有事の際に円滑に連絡可能な関係を構築するため、平時からの連絡調整の場を確保しておくことが有効ではないか。

避難の実効性を高める方策(骨子)

施設の設備や体制等に関する事項

○施設内の適切な防災体制の確立

課題・背景

- 施設利用者の円滑な避難確保を図るためには、**施設管理者等が自然災害の現象や施設が有する災害のリスクを適切に理解することが何よりも重要**である。
- 災害の進行状況によっては避難計画に沿った対応が難しい事態になることも想定され、その際には、**施設管理者等が臨機の判断で施設利用者の安全確保を図ることが求められる。**

方策案

- 自然災害の現象や災害リスク情報、避難に関する知識を施設管理者等が習得できるよう、地方公共団体による講習会等の実施を推進する必要があるのではないか。
- また、国や地方公共団体は、施設管理者等のスキルアップのために、同種の福祉施設の関係者による自主的な学習会等の実施を支援する必要があるのではないか。

避難の実効性を高める方策(骨子)

施設の設備や体制等に関する事項

○災害リスクの低い地域への施設の誘導等

課題・背景

- 上記の取組を実施することにより避難の実効性の確保を図ろうとしても**安全な屋外の避難先の確保が難しい施設**や**想定される浸水深が深い、浸水継続時間が長い**ため**垂直避難が難しい施設**の存在も考えられる。

方策案

- 様々な取組を実施しても避難の実効性が確保できない施設については、地方公共団体が、施設管理者に対して災害リスクの低い地域への移転の検討を促すことが必要ではないか。
- また、新たに設置される施設については、地方公共団体が、災害リスクの低い地域に誘導することや施設利用者の居住スペースを想定される浸水深よりも高い位置に設けること、垂直避難のための設備等をあらかじめ装備することなどを促す必要があるのではないか。