

高齢者福祉施設における 避難の実効性を高める方策について

令和 3 年 3 月

令和 2 年 7 月豪雨災害を踏まえた
高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会

(厚生労働省老健局、国土交通省水管理・国土保全局)

目次

1.	まえがき	- 3 -
2.	令和 2 年 7 月球磨川流域の豪雨災害の概要	- 4 -
(1)	球磨川流域の降雨の概要	- 4 -
(2)	球磨川水系の河川水位の概要	- 6 -
(3)	球磨川流域の被害の概要	- 8 -
3.	高齢者福祉施設の避難確保の制度と球磨川における取組	- 9 -
(1)	洪水浸水想定区域の指定	- 9 -
(2)	土砂災害警戒区域等の指定	- 10 -
(3)	ハザードマップの作成と周知	- 11 -
(4)	要配慮者利用施設の避難確保計画の作成等	- 12 -
(5)	介護保険法等に基づく非常災害対策計画の作成等	- 13 -
(6)	避難確保計画等の作成支援の取組	- 14 -
4.	千寿園の避難確保計画と災害発生時の状況	- 15 -
(1)	施設の概要と災害発生時の状況	- 15 -
(2)	避難確保計画の内容と実際の避難行動	- 16 -
①	避難確保計画の対象としていた災害の種類等	- 16 -
②	計画上の避難先と実際の避難先	- 16 -
③	計画上の避難体制と実際の避難体制	- 17 -
④	避難訓練の実施状況	- 18 -
⑤	避難確保計画や訓練に対する行政の関与	- 18 -
5.	高齢者福祉施設における避難の課題	- 20 -
(1)	過去の災害において明らかになった課題と対応	- 20 -
(2)	千寿園の避難に関する主な課題	- 21 -
①	避難確保計画の内容や訓練の内容	- 21 -
②	利用者の避難支援の体制や設備	- 21 -
(3)	全国の高齢者福祉施設の避難体制の現状	- 22 -
①	実態調査の概要	- 22 -
②	施設の立地条件に関する事項	- 22 -
③	避難確保計画等の作成状況に関する事項	- 22 -
④	避難先や避難訓練に関する事項	- 23 -
⑤	避難確保計画等の見直しや市区町村の関与に関する事項	- 24 -

⑥	利用者の避難支援のための体制に関する事項	- 25 -
⑦	利用者の避難支援のための設備に関する事項	- 26 -
⑧	地域等との連携に関する事項	- 26 -
⑨	利用者の避難支援に関して困っていることや不安に感じていること	- 27 -
6.	避難の実効性を高める方策	- 28 -
(1)	避難確保計画等の内容や訓練の内容に関する事項	- 28 -
①	洪水や土砂災害等の災害リスクに適切に対応した避難確保計画等の作成の徹底	- 28 -
②	訓練によって得られる教訓の避難確保計画等への反映	- 31 -
③	職員や利用者の家族等への災害リスク及び避難確保計画等の周知	- 33 -
(2)	利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項	- 35 -
①	施設内の垂直避難先や他の施設と連携した立退き避難先の確保等	- 35 -
②	地域や利用者の家族と連携した避難支援体制の確保	- 37 -
③	職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上	- 39 -
④	災害リスクの低い場所への高齢者福祉施設の誘導等	- 41 -
7.	地方公共団体や国の役割及び留意事項	- 42 -
8.	あとがき	- 43 -

1. まえがき

令和 2 年 7 月に発生した豪雨災害では、国が管理する 7 水系 10 河川で外水氾濫が発生し、8 水系 16 河川で内水氾濫が発生した。全国の被害は、死者 84 人、行方不明者 2 人、住家の全半壊等 9,628 棟、住家の床上・床下浸水 6,971 棟に上っている。¹ 被害が集中した熊本県では、球磨川流域の^{ひとよしし}人吉市や^{やつしろし}八代市、^{あしきたまち}芦北町、^{くまむら}球磨村、^{さがらむら}相良村において未曾有の災害となり、球磨村の特別養護老人ホーム「^{せんじゅえん}千寿園」(以下、「千寿園」という。)では、浸水によって 14 人の尊い人命が失われた。

高齢者福祉施設等の要配慮者利用施設における避難については、平成 28 年 8 月台風第 10 号豪雨に伴う^{おもとがわ}小本川の氾濫によって^{いわいずみちょう}岩手県岩泉町の高齢者グループホーム「^{らんらん}楽ん楽ん」の利用者 9 人が犠牲になったことを契機に、平成 29 年 5 月に水防法及び土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律(以下、「土砂災害防止法」という。)が改正され、地域防災計画に定めた要配慮者利用施設を対象として、その施設管理者又は施設所有者(以下、「管理者等」という。)に対して、避難確保計画の作成と避難訓練の実施が義務付けされた。

こうした法制度の下で、今回の痛ましい被害が発生したことから、同様の被害の再発防止を図るため、有識者や地方公共団体の関係者からなる、「令和 2 年 7 月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会」(以下、「検討会」という。)を令和 2 年 10 月 7 日に設置し、高齢者福祉施設における避難の実効性を確保する方策について検討を開始した。

本検討会は、福祉と水防災の両方に関わる内容を取り扱うため、厚生労働省と国土交通省が共同で事務局を務め、令和 2 年 12 月 18 日に開催した第 2 回検討会における議論を経て、高齢者福祉施設における避難の実効性を高める方策の「骨子」をとりまとめ、令和 3 年 3 月 18 日に開催した第 3 回検討会における議論を踏まえて検討成果をとりまとめた。

¹ 全国の被害の各数値は、「令和 2 年 7 月豪雨による被害状況等について(令和 3 年 1 月 7 日 14 時現在 内閣府とりまとめ資料)」による。

2. 令和2年7月球磨川流域の豪雨災害の概要

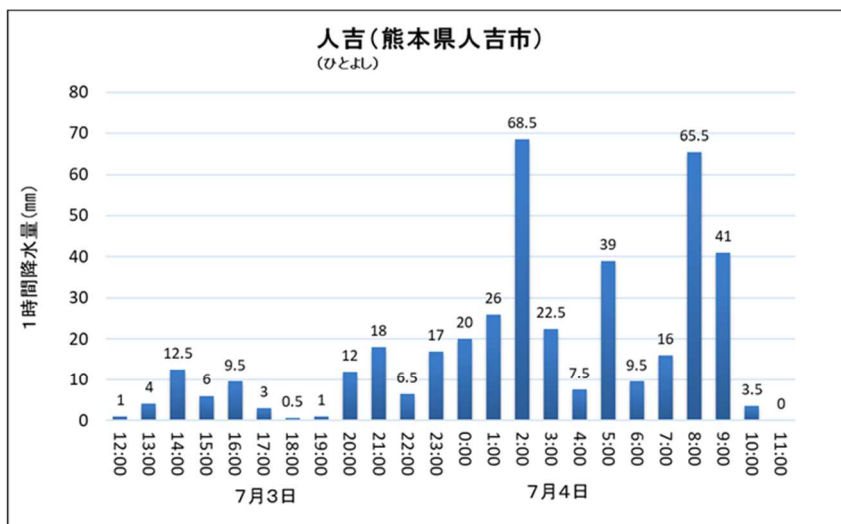
(1) 球磨川流域の降雨の概要

令和2年7月3日の夜に梅雨前線が九州北部に北上し、暖かく湿った空気が前線に向かって流れ込んだ。7月3日0時から7月4日24時までの二日間の降水量は、球磨川流域の^{ひとよし}人吉観測所(気象庁)において420mm(7月の月降水量の平年値は471.4mm)、^{うえ}上観測所(気象庁)において466.5mm(7月の月降水量の平年値は485mm)を記録し、7月の平年の一ヶ月分に相当する降水量が二日間で降った。²

7月3日16時45分に発表された気象庁の降水量予想では、4日18時までの24時間の降水量は、多いところで200mmと予想されていたが、球磨川流域に線状降水帯が発生し、7月4日未明から朝にかけて長時間にわたり激しい雨が降り続き、人吉観測所(気象庁)において24時間降水量410mm、12時間降水量339mm、^{たらぎ}多良木観測所(国土交通省)において24時間降水量483mm、12時間降水量408mmを記録するなど、予想された降水量の二倍を上回る未曾有の豪雨に見舞われる過酷事象となった。³

² 人吉観測所及び上観測所の二日間の降水量の数値は速報値であり、今後変わる場合がある。

³ 人吉観測所及び多良木観測所の24時間降水量及び12時間降水量の数値は速報値であり、今後変わる場合がある。

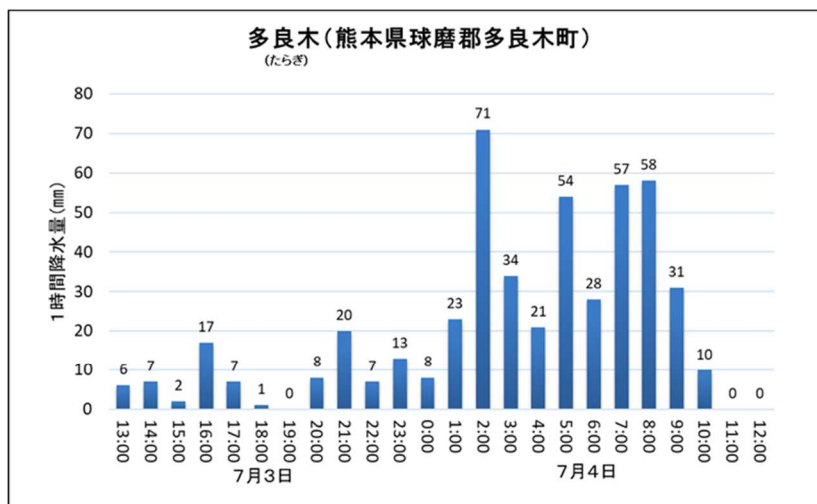


410mm／24時間(4日11時まで)



339mm／12時間(4日9時まで)

図 1 球磨川上流域の人吉雨量観測所(人吉市)の時間降水量



483mm／24時間(4日12時まで)



408mm／12時間(4日10時まで)

図 2 球磨川上流域の多良木雨量観測所(多良木町)の時間降水量

(2) 球磨川水系の河川水位の概要

球磨川水系の各地点の水位は、相良村に設置されている川辺川の柳瀬観測所(国土交通省)において7月4日5時頃に氾濫注意水位を超え、9時にピーク水位を記録した。また、人吉市に設置されている球磨川の人吉観測所(国土交通省)では、4時頃に氾濫危険水位を超え、昼前にかけてピークを迎えたと推測される。さらに、球磨村に設置されている渡観測所(国土交通省)では、3時過ぎに氾濫危険水位を超え、昼前にかけてピークを迎えたと推測される。特に被害が大きかった人吉市や球磨村では、明け方に氾濫の危険が迫り、朝から昼前にかけて氾濫が発生したと考えられる。⁴

⁴ 柳瀬観測所、人吉観測所及び渡観測所の水位の数値(次頁のグラフの各数値)は速報値であり、今後変わる場合がある。

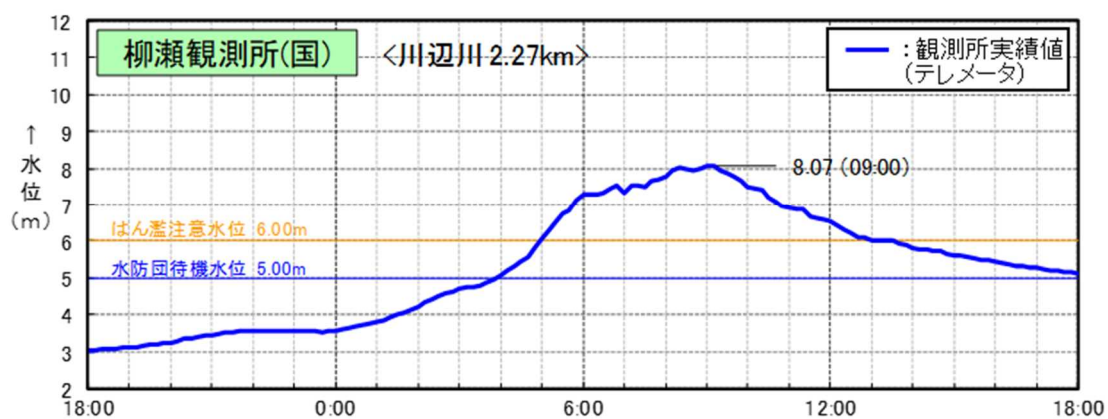


図 3 川辺川の柳瀬観測所(相良村)の時刻水位の経過

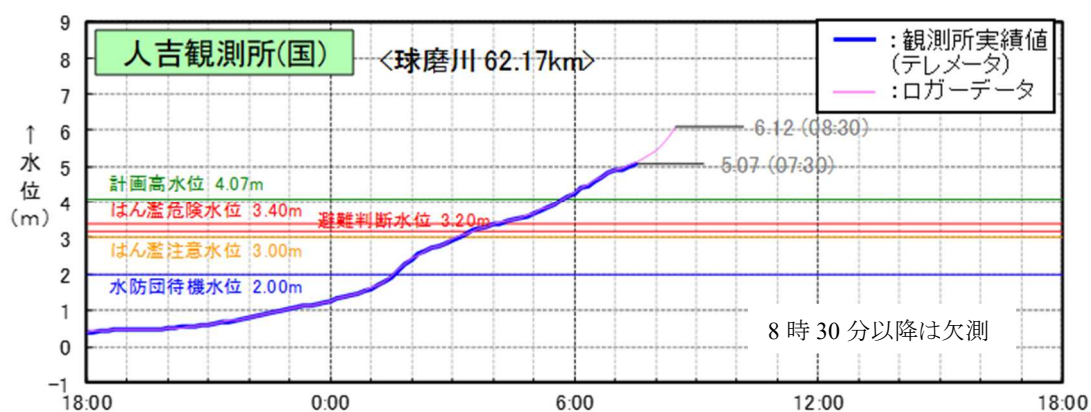


図 4 球磨川の人吉観測所(人吉市)の時刻水位の経過

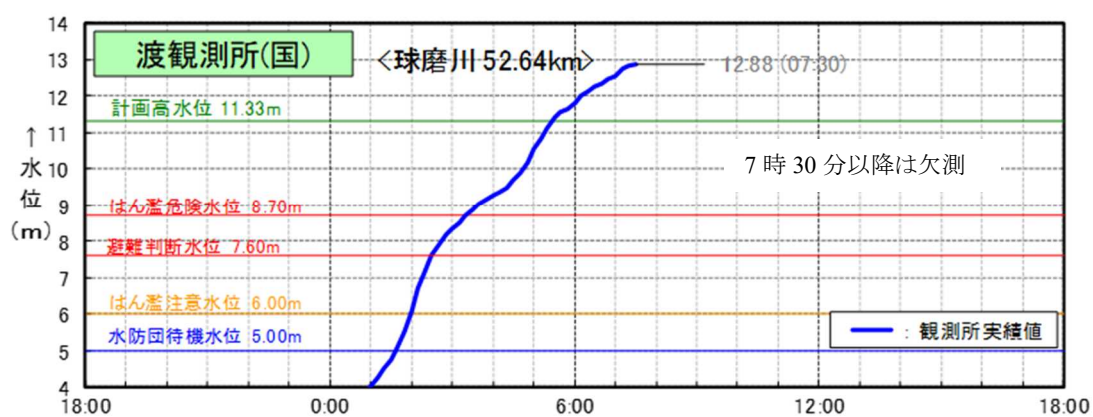


図 5 球磨川の渡水位観測所(球磨村)の時刻水位の経過

(3) 球磨川流域の被害の概要

球磨川流域の市町村における被害は、浸水面積約 1,150 ha、浸水家屋等約 6,280 棟、流域内の死者・行方不明者 50 人に上った。死者・行方不明者の内訳は、球磨村 25 人、人吉市 20 人、八代市 4 人、芦北町 1 人となり、球磨村 25 人のうち 14 人は千寿園の利用者であった。なお、今回の洪水氾濫による実績浸水範囲は、球磨川の河川管理者である国が水防法に基づき指定した洪水浸水想定区域の範囲内であった。⁵

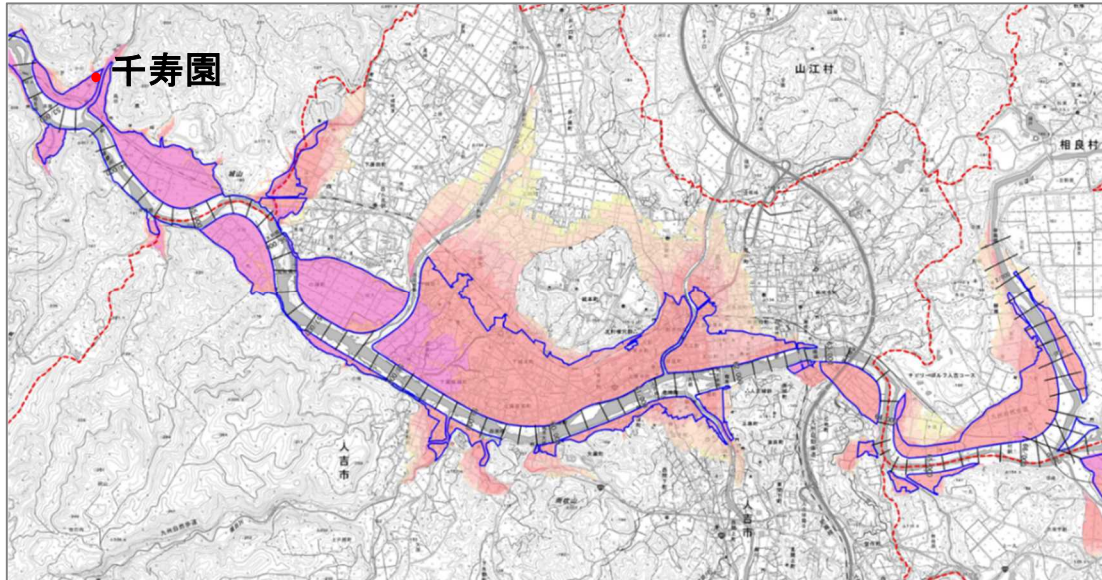


図 6 洪水浸水想定区域と実績浸水範囲を重ねた図(人吉市及び球磨村付近)

※ピンク色の着色範囲は洪水浸水想定区域、青色の実線は実績浸水範囲



図 7 14 人の犠牲者が発生した千寿園(球磨村)

⁵ 人吉市及び川辺川(柳瀬橋上流)の浸水面積は、熊本県の調査結果による。人吉市の浸水棟数は、熊本県災害対策本部会議資料による。その他市町村の浸水面積と浸水棟数は、九州地方整備局が空撮で確認した浸水範囲から算出した推定値である。死者・行方不明者数の内訳は、熊本県災害対策本部会議資料(熊本県警察本部提供資料)の住所から推定した数値である。

3. 高齢者福祉施設の避難確保の制度と球磨川における取組

(1) 洪水浸水想定区域の指定

平成 17 年の水防法改正により、国土交通大臣及び都道府県知事は、洪水予報河川及び水位周知河川を対象として、氾濫した場合に浸水が想定される区域を洪水浸水想定区域として指定することになった。その後、平成 27 年の水防法改正では、洪水浸水想定区域の前提となる降雨を治水計画の基本となる降雨(以下、「計画規模降雨」という。)から、想定最大規模降雨に引き上げている。なお、下水道や海岸においても、雨水出水(内水)や高潮を対象として浸水想定区域を指定する制度が創設されている。

洪水浸水想定区域の全国の指定状況は、令和 2 年 7 月末現在で、国が管理する河川は、対象となる 448 河川の全てで想定最大規模降雨に対応した浸水想定区域が指定されている。都道府県が管理する河川は、対象となる 1,689 河川の約 98%に当たる 1,654 河川で計画規模降雨に対応した浸水想定区域が指定されており、約 93%に当たる 1,579 河川で想定最大規模降雨に対応した浸水想定区域が指定されている。

球磨川水系においては、国は、平成 16 年 12 月に計画規模降雨に対応した浸水想定区域を指定し、平成 29 年 3 月に想定最大規模降雨に対応した浸水想定区域を指定した。この想定最大規模降雨に対応した浸水想定区域図によれば、千寿園付近において想定される浸水深は 10m～20m の範囲であった。



図 8 千寿園付近の洪水浸水想定区域図

(2) 土砂災害警戒区域等の指定

平成 13 年 4 月に土砂災害防止法が施行され、都道府県知事は、土砂災害の危険の周知や警戒避難体制の整備を行う区域として、土砂災害警戒区域(イエローゾーン)を指定することになった。また、特定開発行為に対する制限や建築物の構造規制等を行う区域として、土砂災害特別警戒区域(レッドゾーン)を指定することになった。

千寿園付近においては、背面の溪流から流下する土石流を想定し、熊本県が平成 28 年 3 月に施設の敷地を含む範囲を土砂災害警戒区域(イエローゾーン)に指定した。



図 9 土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域の指定図(球磨村渡付近)

※黄色着色は土砂災害警戒区域、赤色着色は土砂災害特別警戒区域である。

(3) ハザードマップの作成と周知

平成 17 年 7 月の水防法及び土砂災害防止法の改正により、洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域を指定した市区町村に対して、避難場所や避難経路等を示すハザードマップを作成し周知することが義務付けされた。また、津波に関しても、津波防災地域づくりに関する法律によってハザードマップを作成する制度が創設されている。

水防法に基づくハザードマップの全国の作成状況は、令和 2 年 7 月末現在で、対象となる 1,375 市区町村の約 98%に当たる 1,345 市区町村で計画規模降雨に対応したハザードマップが作成されており、約 59%に当たる 812 市区町村で想定最大規模降雨に対応したハザードマップが作成されている。また、土砂災害防止法に基づくハザードマップの全国の作成状況は、対象となる 1,601 市区町村の約 90%に当たる 1,433 市区町村でハザードマップが作成されている。

千寿園がある球磨村は、平成 28 年 3 月に計画規模降雨に対応したハザードマップを作成し周知しているが、想定最大規模降雨に対応したハザードマップは令和 2 年度末の公表を目指して作成途上であった。球磨村が公表している現在のハザードマップによれば、千寿園付近は土砂災害警戒区域であることが示されていることに加え、想定される浸水深が 2m～5m の範囲にあることが示されている。



図 10 球磨村のハザードマップ(球磨村渡付近)

(4) 要配慮者利用施設の避難確保計画の作成等

平成 25 年の水防法改正によって、浸水想定区域内等に存在し市区町村の地域防災計画に定められた要配慮者利用施設は、避難確保計画を作成し、避難訓練を実施することが制度化された。その後、平成 29 年の水防法及び土砂災害防止法の改正によって、市区町村の地域防災計画に定められた要配慮者利用施設の管理者等に対して、避難確保計画の作成と避難訓練の実施が義務付けされた。津波に関しても、津波防災地域づくりに関する法律によって避難確保計画の作成と訓練の実施を義務付けする制度が創設されている。

避難確保計画に定める内容は、防災体制、情報収集及び伝達、避難の誘導、避難確保を図るための施設の整備、防災教育及び訓練の実施、自衛水防組織の業務(自衛水防組織を設置する場合に限る)である。

水防法に基づく要配慮者利用施設の避難確保計画の作成状況は、令和 2 年 10 月末時点で、対象となる 88,601 施設の約 62%に当たる 55,075 施設で作成済みであり、このうち高齢者福祉施設等の社会福祉施設は、対象となる 70,352 施設の約 63%に当たる 44,594 施設で作成済みである。

土砂災害防止法に基づく要配慮者利用施設の避難確保計画の作成状況は、令和 2 年 3 月末時点で、対象となる 16,429 施設の約 53%に当たる 8,679 施設で作成済みであり、このうち高齢者福祉施設等の社会福祉施設は、対象となる 10,513 施設の約 57%に当たる 5,935 施設で作成済みである。

国土交通省は、要配慮者利用施設における避難確保計画の作成促進を図るため、「避難確保計画作成の手引き(最新版 令和 2 年 6 月)」を作成し周知している。また、地方公共団体が管理者等を対象とした講習会を円滑に実施できるよう、「要配慮者利用施設の避難確保計画作成に向けた講習会開催マニュアル(最新版 令和 2 年 10 月)」を作成し周知している。さらに、内閣府、消防庁、厚生労働省、国土交通省、気象庁は、関係府省庁の連名により、「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(最新版 平成 31 年 3 月)」を作成し周知している。

千寿園は、平成 30 年 4 月に避難確保計画を作成し球磨村に報告しており、避難訓練については、年二回の頻度で実施していた。

(5) 介護保険法等に基づく非常災害対策計画の作成等

厚生労働省は、介護保険法に基づく省令「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」により、管理者等に対して、非常災害対策計画の作成や関係機関との連携体制の整備、避難訓練の実施を義務付けしている。

非常災害対策計画に定める内容は、施設等の立地条件、災害に関する情報の入手方法、災害時の連絡先及び通信手段の確認、避難を開始する時期と判断基準、避難場所、避難経路、避難方法、災害時の人員体制と指揮系統、関係機関との連携体制である。

千寿園は、非常災害対策計画と消防計画(消防法に基づき、防火管理者が消火、通報及び避難の訓練の実施等を定める計画)を一つにまとめて一体化して作成している。

(6) 避難確保計画等の作成支援の取組

厚生労働省と国土交通省は、避難確保計画や非常災害対策計画(以下、避難確保計画と非常災害対策計画の両方を指す場合は「避難確保計画等」という。)の適切な作成を支援するため、「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(最新版 平成 29 年 6 月)」を連名で作成し周知している。同マニュアルには、避難確保計画等の内容を確認するためのチェックリストに加えて、地方公共団体の福祉部局と防災部局の役割分担の考え方や福祉部局が指導監査する際の点検の考え方等を示している。

また、内閣府は、「避難勧告等に関するガイドライン①(避難行動・情報伝達編)(最新版 平成 31 年 3 月)」を公表し、「地方公共団体は施設開設時及び定期的な指導監査の際に、災害計画等への洪水や土砂災害等の対策の記載、訓練の実施状況、緊急度合いに応じた複数の避難先の確保状況等について確認すべき」と留意点等を示している。また、施設開設時や定期的な指導監査の際の確認にあたっては、「普段から施設との関わりがある指導監査部局や福祉部局と、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望ましい」と考え方等を示している。

4. 千寿園の避難確保計画と災害発生時の状況

(1) 施設の概要と災害発生時の状況

千寿園は、球磨村における唯一の特別養護老人ホームである。同園は、平成 12 年 6 月に開所し、定員 40 人の広域型特別養護老人ホーム千寿園、定員 10 人の併設ショートステイ千寿園短期入所、定員 20 人の地域密着型特別養護老人ホーム千寿園別館まごころ(以下、「別館まごころ」という。)によって構成している。また、隣接する山側の敷地には、同一社会福祉法人が運営する小規模多機能型居宅介護事業所アットホームどんぐり(以下、「アットホームどんぐり」という。)が設置されている。

同園は、本館の一部のみが二階建てであり、二階には、ヘルパーステーションと家族宿泊室の二部屋がある。それ以外は平屋建てであり、利用者の居室はすべて一階にあった。同園には、エレベータは設置されておらず、職員が二階に移動する際には、幅 1.2m 程度の階段を使用していた。

災害時の 7 月 4 日に千寿園に在園していたのは、利用者 65 人、宿直職員 1 人、夜勤職員 3 人の 69 人と、隣接するアットホームどんぐりから避難していた利用者 5 人と夜勤職員 1 人の 6 人を加えた 75 人であった。



図 11 千寿園の各施設の配置状況

(2) 避難確保計画の内容と実際の避難行動

① 避難確保計画の対象としていた災害の種類等

千寿園の避難確保計画は、土砂災害のリスクを認識し、それに対応した内容になっていたものの、洪水による浸水のリスクについては認識が薄く、十分に対応できていなかった。同園への聞き取り調査によれば、「これまで施設は浸水しておらず、球磨川の導流堤が完成したため、大規模水害の可能性は低いと考えていた。洪水より土砂災害の危険を重要視していた。」との認識であった。

② 計画上の避難先と実際の避難先

(計画上の避難先)

千寿園の避難確保計画には、第1避難場所として「千寿園駐車場」、第2避難場所として「渡小学校運動場及び同体育館」、第3避難場所として「球磨村運動公園さくらドーム」が定められており、渡小学校体育館以外は何れも屋外の避難先となっている。また、「避難路で土砂災害が発生した場合や激しい降雨などで屋外へ出ることが危険な場合は、施設内で避難する」とし、施設内の避難先は、別館まごころ、本館二階のヘルパーステーション及び家族宿泊室としている。山側の敷地に隣接するアットホームどんぐりの利用者は、別館まごころに避難するとしている。

避難確保計画に定められた外部の避難先は、何れも球磨村の指定緊急避難場所にはなっておらず、7月3日17時の警戒レベル3避難準備・高齢者等避難開始が発令された時には開所していなかった。

(実際の避難先)

千寿園は、球磨村が7月3日17時に警戒レベル3避難準備・高齢者等避難開始を発令したことから、土砂災害を警戒し、避難確保計画に定めたとおり、7月3日17時頃にアットホームどんぐりの利用者5人を夜勤職員1名が随行して千寿園本館に避難させた。そして、7月4日3時半頃には、就寝中の千寿園の利用者とアットホームどんぐりの利用者を起床させ、5時頃には、山側から離れた別館まごころに避難させた。

その後、7時頃になると、建物の浸水が始まったことから、その場の判断で、千寿園の二階に利用者の垂直避難を開始した。その際、近くから駆け付けた避難支援協力者の協力を得て、懸命な避難支援により、千寿園の利用者48人とアットホームどんぐりから避難していた利用者5人の53人を避難させること

ができた。しかしながら、幅 1.2m 程度の階段を使った二階への避難には多くの時間がかかり、一階の水没によって 17 人の利用者がその場に取り残された。17 人のうち 3 人は、その後救助することができたが、14 人の救助は間に合わなかった。

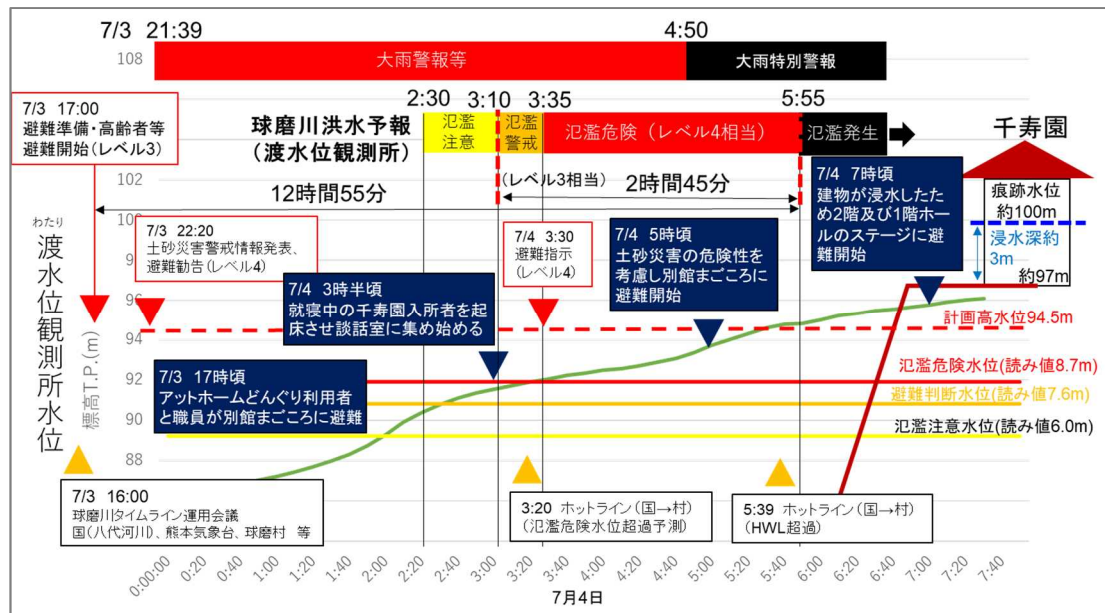


図 12 災害情報等と千寿園の避難行動を示した概要図

③ 計画上の避難体制と実際の避難体制

（計画上の避難体制）

避難確保計画には、防災体制の確立の判断基準を警戒レベル 3 避難準備・高齢者等避難開始が発令された時とし、施設長を含めて 40 人の職員の役割を定めている。また、夜間や休日に何らかの避難情報や気象警報が発表された場合に早めに駆けつけることができる近傍の職員として、13 人の職員を定めている。さらに、利用者の避難支援の応援要員として 22 人の地域の避難支援協力者を定めている。

（実際の避難体制）

球磨村は、7 月 3 日 17 時に警戒レベル 3 避難準備・高齢者等避難開始を発令し、電話や防災無線、緊急速報メールを使って千寿園に通知した。しかしながら、16 時 45 分に発表された気象庁の降水量予想では、4 日 18 時までの 24 時間の降水量は多いところで 200 mm とされていたことから、災害が発生することまでは想定できず、当日夜の勤務体制は、宿直 1 人と夜勤 4 人の 5 人体

制としていた。

その後、7月3日22時20分には、警戒レベル4避難勧告が発令されたが、その時点の降雨の状況から、大規模な災害の発生までは想定できず、職員の増員等の体制強化は行われなかった。

そして、警戒レベル4避難指示(緊急)が発令された7月4日3時30分の段階になると、職員が施設まで移動する際に災害に巻き込まれるなど事故の危険性が高くなり、災害対応の指揮を執る施設長を含めて、職員が施設に駆け付けるのは困難になった。

7時頃になり建物の浸水が始まったところで、職員5人に加えて、近くから駆けつけた避難支援協力者約20人の支援が得られることになり、利用者を二階へ垂直避難させる避難支援が実施された。

段階	時刻	球磨村の情報発信	千寿園の情報把握	千寿園の体制	千寿園の避難行動
1	7月3日 17時頃	7月3日17:00 避難準備・高齢者等避難開始発令 (球磨村から千寿園に架電)	球磨村から受電 防災無線、エリアメールでも情報入手	職員約10人 ※入所者70人(短期利用者含む)	アットホームどんぐり利用者と職員が 別館まごころに避難 (車椅子、手引き歩行にて移動)
2	7月3日 22時半頃	7月3日22:20 避難勧告を発令	防災無線、エリアメールで情報入手 河川の状況を確認	職員5人(夜勤4人、宿直1人) ※災害の危険性は低いと判断し職員の 増員せず	—
3	7月4日 3時半頃	7月4日3:30 避難指示を発令	防災無線、エリアメールで情報入手 河川の状況を確認	職員5人(夜勤4人、宿直1人) ※夜間で事故の危険性が高かったため職員の 増員はできず	就寝中の千寿園入所者を起床させ 談話室に集める (車椅子、手引き歩行にて移動)
4	7月4日 5時頃	—	—	職員5人(夜勤4人、宿直1人) ※夜間で事故の危険性が高かったため職員の 増員はできず	土砂災害の危険性があるため別館 まごころに避難開始 (車椅子、手引き歩行にて移動)
5	7月4日 7時頃	—	7時頃に建物内への浸水を確認	職員5人(夜勤4人、宿直1人) 自主的に駆けつけた避難支援協力 者約20人 ※協力者のリーダーは6時頃に到着	施設内が冠水したため2階及び1階 ホールのステージに避難開始 (手引き歩行、誘導者4人で車椅子 や毛布、シーツを使い搬送)

図 13 災害情報の伝達と千寿園の体制

④ 避難訓練の実施状況

避難確保計画には、職員の入職時の研修のほかに、年二回の頻度で毎年5月と11月に避難訓練を実施すると定めている。令和元年11月に実施された直近の訓練は、夜間の火災を想定した内容で実施され、消火訓練や情報伝達訓練、避難誘導訓練が実施されている。その前の令和元年6月に実施された訓練は、土砂災害を想定した内容で実施され、居室から別館まごころ及び二階への避難訓練が実施されている。訓練には、地域の避難支援協力者も参加して実施されている。

⑤ 避難確保計画や訓練に対する行政の関与

千寿園は、平成30年4月に避難確保計画を作成し球磨村に報告している。その際、球磨村は、福祉部局と防災部局が計画の内容を確認しているが、計

画の見直しについての助言等による支援までは行っていない。一方で、球磨村は、施設の避難訓練に参加し訓練状況を視察しており、球磨村と施設の協力体制は平時から構築されていた。

5. 高齢者福祉施設における避難の課題

(1) 過去の災害において明らかになった課題と対応

平成21年7月の豪雨災害において、山口県^{ほうふし}防府市の特別養護老人ホーム「ライフケア^{たかさご}高砂」が土石流で被災し、利用者7人が亡くなる被害が発生した。この災害では、地方公共団体の民生部局と砂防部局の間の日頃からの連携の重要性が認識された。これを受けて、厚生労働省と国土交通省は、民生部局と砂防部局の間で情報を共有する等の連携強化を図るよう、地方公共団体に周知徹底を図った。

さらに、平成28年8月台風第10号の豪雨災害において、岩手県岩泉町のグループホーム「楽ん楽ん」が小本川の氾濫により被災し、利用者9人が亡くなる被害が発生した。この災害では、防災情報が施設側に十分に理解されていないことや避難確保計画が未作成であったこと、訓練が実施されていないことが明らかになった。これを受けて、平成29年に水防法及び土砂災害防止法が改正され、地域防災計画に定めた要配慮者利用施設を対象として、管理者等に対して避難確保計画の作成と訓練の実施が義務付けされた。



図 14 平成21年7月の山口県防府市の土砂災害の写真



図 15 平成28年9月の岩手県岩泉町の洪水氾濫による災害の写真

(2) 千寿園の避難に関する主な課題

① 避難確保計画の内容や訓練の内容

施設の管理者等は、施設が土砂災害のリスクを有することを認識し、大雨による土砂災害の発生に対して警戒していたものの、洪水氾濫による浸水のリスクがあることについては、その認識が薄かった。

このような認識であったことも影響し、避難確保計画に定めていた避難先は、洪水氾濫による浸水に対して安全が確保できない場所になっていた。さらに、雨天時の避難には適さない屋外の場所や、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(指定緊急避難場所になっていない場所)であった。

また、訓練に関しては、避難確保計画に定めた園外の避難先に利用者を実際に避難させる訓練までは実施していなかった。

② 利用者の避難支援の体制や設備

事前の予想雨量が多くなかったこともあり、利用者の避難支援に必要な要員の配置など、夜間の災害に備えた避難支援体制を早いうちに確立することができなかった。

災害の発生が切迫した時には、近くから駆け付けた避難支援協力者約 20 人の協力が得られ、多くの利用者を施設の二階へ垂直避難させることができたが、その一方で、避難支援の要員として避難確保計画に定めていた職員はアクセス道路の被災等により施設に駆けつけることができなかった。

また、施設にエレベータ等の昇降設備が設置されていなかったことから、階段を使用した二階への利用者の避難支援に、大きな労力と多くの時間を要した。

(3) 全国の高齢者福祉施設の避難体制の現状

① 実態調査の概要

厚生労働省と国土交通省は、この度の令和 2 年 7 月豪雨災害を踏まえ、全国の特別養護老人ホームや地域密着型特別養護老人ホームを対象として、避難確保計画等に係る実態調査をアンケート方式で実施した。調査対象のこれらの施設は、平成 30 年介護サービス施設・事業所調査によれば、特別養護老人ホームは 8,097 施設、地域密着型特別養護老人ホームは 2,314 施設である。同調査は、都道府県や政令指定都市、中核市を通じて実施し、10 月 31 日時点の回答とした。

② 施設の立地条件に関する事項

(約 43%が水災害リスクのある場所に存在)

施設の立地条件を尋ねたところ、有効回答を得た 7,531 施設のうち、洪水浸水想定区域内にある施設は 2,048 施設、土砂災害警戒区域内にある施設は 1,085 施設、洪水浸水想定区域と土砂災害警戒区域の両方にある施設は 106 施設であった。洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域の何れかにある施設は、全体の約 43%に当たる 3,239 施設であった。

(約 75%は浸水深 3m 未満、約 94%は浸水深 5m 未満の場所)

洪水浸水想定区域内にある施設について、想定されている浸水深を尋ねたところ、有効回答を得た 2,127 施設のうち、0.5m 未満の場所は約 24%の 502 施設、0.5m 以上 3m 未満の場所は約 51%の 1,094 施設、3m 以上 5m 未満の場所は約 19%の 397 施設、5m 以上 10m 未満の場所は約 6%の 122 施設、10m 以上 20m 未満の場所は 10 施設、20m 以上の場所は 2 施設であった。

すなわち、3m 未満の場所にある施設が全体の 75%を占めていることから、二階建て以上の建物であれば、上階に垂直避難場所等を確保することが避難の実効性を高める上で有効な策になり得ることがわかった。

③ 避難確保計画等の作成状況に関する事項

(避難確保計画を作成しているのは 8 割程度)

避難確保計画の作成状況について尋ねたところ、洪水に係る計画を作成しているのは有効回答を得た 2,048 施設の約 84%に当たる 1,723 施設、土砂災害に係る計画を作成しているのは有効回答を得た 1,085 施設の約 77%に当た

る 838 施設、洪水と土砂災害の両方に係る計画を作成しているのは有効回答を得た 106 施設の約 69%に当たる 73 施設に止まっていた。

また、非常災害対策計画を作成しているのは、有効回答を得た 3,437 施設の約 90%に当たる 3,084 施設であった。

(約 64%は避難確保計画と非常災害対策計画を一体化して作成)

避難確保計画と非常災害対策計画を一つにまとめて一体化した計画として作成しているのは、有効回答を得た 2,620 施設の約 64%に当たる 1,667 施設であり、全体の過半数を占めていた。

避難確保計画の作成に関する悩み事を尋ねたところ、「計画の作成方法がわからない」、「避難確保計画と非常災害対策計画を一つにまとめて一体化した計画として作成してよいかわからない」、「一体化した計画として作成する方法がわからない」、「避難開始の判断基準の設定や避難経路の選定、避難手段の確保、避難受け入れ先の確保が難しい」等の意見が寄せられた。

④ 避難先や避難訓練に関する事項

(約 52%が施設内の避難先を選定)

避難確保計画等に定めている避難先について尋ねたところ、有効回答を得た 5,488 施設のうち、「施設内の安全な場所」としているのは約 52%の 2,841 施設、「自治体の指定する避難先」としているのは約 34%の 1,868 施設、「同一法人(グループ法人を含む)が経営する他の施設」としているのは約 14%の 779 施設となっており、「施設内の安全な場所」を避難先にしていない施設が過半数を占めていた。

(約 16%が想定される災害に対応できていない)

また、「計画している避難先は災害の種類に応じた避難先になっている」と回答したのは、有効回答を得た 3,312 施設の約 84%に当たる 2,782 施設に止まっていた。すなわち、約 16%の施設の避難先は、想定される災害に対応できていない可能性があることがわかった。

(約 58%が施設内の垂直避難先を選定)

「災害の種類に応じた避難先になっている」と回答した理由としては、有効回答を得た 3,328 施設のうち、「想定浸水深より高い位置にある施設の上階である」とするのが約 58%の 1,924 施設、「洪水浸水想定区域外の場所である」とするのが約 20%の 662 施設、「土砂災害警戒区域外の場所である」とするのが約 22%の 742 施設であり、「想定浸水深より高い位置にある施設の上階」を避難

先にしている施設が過半数を占めていた。

(利用者を施設外に移動させる訓練を実施したのは約 22%)

「施設外の避難先に利用者を避難させる訓練を平成 29 年以降に実施した」と回答したのは、有効回答を得た 3,367 施設の約 22%に当たる 734 施設に止まっていた。

施設外の避難先に利用者を避難させる訓練を実施していない理由としては、「利用者の人数が多いため施設外への避難は難しい」、「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」、「施設内での垂直避難を第一に考えている」等であった。

(約 41%が避難先での利用者のケア等が困難と認識)

「避難先での利用者のケア等の業務継続が可能」と判断しているのは、有効回答を得た 3,316 施設の約 59%に当たる 1,943 施設に止まっていた。すなわち、約 41%の施設は、避難先での利用者のケア等の業務継続が難しいと考えていることがわかった。

その理由としては、「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」、「施設内であれば業務継続は可能だが施設外では業務継続は難しい」等であった。

⑤ 避難確保計画等の見直しや市区町村の関与に関する事項

(約 93%が訓練を踏まえた見直しが必要と認識)

「災害経験や避難訓練の結果を踏まえて避難確保計画等を見直したことがある」と回答したのは、有効回答を得た 3,345 施設の約 61%に当たる 2,049 施設であった。一方で、「避難確保計画等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、有効回答を得た 3,345 施設の約 93%に当たる 3,125 施設に上った。

(約 91%が市区町村の助言等が必要と認識)

「避難確保計画等の作成や見直しの際に、計画の内容に関して市区町村や専門家等から助言等を受けたことがある」と回答したのは、有効回答を得た 3,336 施設の約 42%に当たる 1,386 施設であった。一方で、「計画の作成や見直しの際に市区町村や専門家等からの助言等が必要」と考えているのは、有効回答を得た 3,186 施設の約 91%に当たる 2,904 施設に上った。

⑥ 利用者の避難支援のための体制に関する事項

(職員に計画を周知しているのは約 81%)

「避難確保計画等の内容を職員に定期的に説明している」と回答したのは、有効回答を得た 3,351 施設の約 81%に当たる 2,727 施設に止まっていた。

(職員が参集できないことも想定しているのは約 81%)

災害発生が予想される場合や災害発生時に「避難確保計画等に定めたとおりに職員が施設に駆けつけることができないことも想定している」と回答したのは、有効回答を得た 3,353 施設の約 81%に当たる 2,705 施設であった。

その際の対応策として考えていることを尋ねたところ、「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」、「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」、「想定はしているが良い方法が思いつかない」等の意見が寄せられた。

また、「台風や大雨など事前に災害の発生が予想される場合に職員を増員するなど勤務体制の強化をしている」と回答したのは、有効回答を得た 3,371 施設の約 59%に当たる 1,994 施設に止まっていた。

体制を強化できない理由や対策を尋ねたところ、「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」、「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」等の意見が寄せられた。

(防災リーダーを決めているのは約 85%)

「防災の観点から職員や利用者を牽引する役割を持つ職員(以下、「防災リーダー」という。)を決めている」と回答したのは、有効回答を得た 3,361 施設の約 85%に当たる 2,846 施設であった。

防災リーダーの具体的な役割を尋ねたところ、回答数の多かったものの順に、「避難開始の判断をする」、「職員や利用者へ防災知識を普及する」、「災害時に行政と連絡調整を実施する」、「避難計画の見直しを実施する」、「防災研修等を受講する」であった。

また、「市区町村から避難準備・高齢者等避難開始情報が発令されたら防災リーダーは施設に参集することになっている」と回答したのは、有効回答を得た 3,068 施設の約 72%に当たる 2,203 施設であった。

(避難時の心配ごとは利用者の移動と避難先でのケア)

市区町村から避難準備・高齢者等避難開始情報が発令されたとき、利用者を避難させることに対しての心配事や悩み事を尋ねたところ、回答数の多かったものの順に、「避難先で利用者のケアの継続ができるかどうか心配」、「利用

者が安全に避難先まで移動できるかどうか心配」、「施設内で円滑に避難するための設備が十分に整っているか心配」であった。

また、「避難に関する環境がどのように改善されれば、心配なく避難できると思うか」について質問したところ、「避難先までの安全な移動手段や人員の確保」、「避難先での環境整備、ケアに必要な物資や設備、人員などの充実」、「行政や地域住民の協力が必要」等の回答が得られた。

⑦ 利用者の避難支援のための設備に関する事項

(エレベータは約 96%で設置済み)

二階以上の建物の場合にエレベータが設置されている施設は、有効回答を得た 2,812 施設の約 96%に当たる 2,708 施設であった。また、停電時にエレベータが使用できない場合の対応策としては、「階段やスロープを利用し、複数の職員にて避難する」、「非常電源にてエレベータを可動して、避難する」、「停電を想定し、早めに避難する」等を考えているとの回答が得られた。

洪水時に建物の上階に避難する場合に有効な避難方法を尋ねたところ、回答数が多かった順に、「階段」、「エレベータ」、「スロープ」、「階段移動用リフト」であった。

それぞれの設備の具体的な利用方法としては、「複数人で支えながら担架等を使って階段で利用者を移動させる。」、「エレベータが使える早い段階で上階へ移動させる。」、「車椅子やエアーストレッチャー等を使用し複数人支援して階段やスロープで移動する」、「限られた人員でいかに早く安全に移動するための手段として移動用リフト等があると助かる」等の回答が得られた。

非常用自家発電設備等を整備している施設について、具体的に整備しているもの尋ねたところ、回答数が多かった順に、「非常用自家発電設備(軽油、灯油、重油)」、「可搬式(ポータブル型)発電機」、「UPS(無停電電源設備)」、「小型バッテリー」、「非常用自家発電設備(LP ガス)」であった。

「避難に有効な施設の設備や改築について市区町村や専門家から助言等が必要」と感じている施設は、有効回答を得た 3,348 施設の約 85%に当たる 2,851 施設であった。

⑧ 地域等との連携に関する事項

(約 42%が地域協力者を確保、うち訓練参加は約 54%)

「地域住民など避難時の協力者をあらかじめ決めている」と回答したのは、有効回答を得た 3,353 施設の約 42%に当たる 1,399 施設に止まっていた。また、「これらの協力者が訓練に参加している」と回答したのは、有効回答を得た 1,508 施設の約 54%に当たる 814 施設に止まっていた。

利用者の避難に関して、行政や他施設、地域企業等から得ている支援内容を尋ねたところ、回答数が多かった順に、「避難確保計画等の作成」、「施設間の避難の受け入れ協力」、「協定等を結んでいる地域企業からの避難活動の協力」、「防災の観点からの施設整備補助金等」との回答が得られた。

また、今後必要と感じている支援内容を尋ねたところ、回答数が多かった順に、「防災の観点からの施設整備補助金等」、「施設間の避難の受け入れ協力」、「避難確保計画等の作成」、協定等を結んでいる地域企業からの避難活動の協力」との回答が得られた。

⑨ 利用者の避難支援に関して困っていることや不安に感じていること (不安は利用者の移動と避難先でのケア)

利用者の避難支援に関して不安を抱えていることを尋ねたところ、主に「利用者のケアなど避難先での業務継続」、「避難先までの利用者の移動」、「施設内での避難の際の設備」等の回答があった。

また、「地域との普段のつながりが必要」、「福祉や防災等の資格や経験がある者の協力が必要」、「利用者の家族の協力が必要」、「初動の判断遅れが心配」、「深夜の職員の勤務体制が心配」等の意見が寄せられた。

6. 避難の実効性を高める方策

(1) 避難確保計画等の内容や訓練の内容に関する事項

① 洪水や土砂災害等の災害リスクに適切に対応した避難確保計画等の作成の徹底

<課題・背景>

避難確保計画等の作成にあたっては、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災害リスク情報を管理者等が適切に理解した上で、外部への立退き避難が必要であるか、施設内での垂直避難が可能であるか等の判断をする必要がある。

また、立退き避難を選択する場合には、その避難先や避難経路の安全性を把握するとともに、市区町村が警戒レベル 3 避難準備・高齢者等避難開始を発令するタイミングで避難先が開所するか否か等についても把握した上で、適切な避難先を選定する必要がある。

しかしながら、専門的な知識を必ずしも有していない管理者等にとっては、これらの判断は容易なものではないと考えられる。また、管理者等の職員が避難確保計画等に定めた内容に従って早めの立退き避難の開始を躊躇する背景には、避難時の利用者の身体的負担や避難先でのケア等の業務継続の問題があると考えられる。

また、災害の進行状況によっては避難確保計画等に定めた避難先に移動することが出来ないなど、計画に沿った対応が難しい過酷な事象となることも想定される。そのような時の行動についても考えておくことが重要である。

<方策>

(市区町村から施設に対する助言・勧告による支援)

福祉や防災に関して専門的な知識を有する地方公共団体や専門家等が、施設に対して助言し、適切な避難先が選定されるようにするなど、避難確保計画の作成等に関して施設を支援することが必要である。特に、避難確保計画の報告を受けた市区町村が、施設に助言・勧告する役割を明確化することによって、当該市区町村による一層の支援を促す仕組みが必要である。

その際、市区町村は、施設に対して能動的に助言・勧告することが重要である。また、専従の防災担当職員を配置することができない市区町村があることを踏まえれば、市区町村を支援する都道府県の役割が重要になる。

（避難に要する時間等を考慮した避難開始のタイミング）

利用者数や利用者の状況等により、利用者全員の避難完了まで多くの時間を要する場合には、避難に要する時間を検討・確認し、必要に応じて、警戒レベル3 避難準備・高齢者等避難開始よりも早いタイミングで利用者の避難支援を開始する必要がある。

（多重的な避難先の確保や緊急的な安全確保策の検討）

避難先の選定は極めて重要であり、確実に難を逃れるために、施設外の立退き避難先を確保するとともに、利用者の身体的な負担や利用者のケア等の業務継続を考慮し、施設の上階に垂直避難先を確保するなど、多重的に避難先を確保することが必要である。ただし、垂直避難を選択する場合には、家屋倒壊等氾濫想定区域の設定の有無や浸水継続時間に応じた業務継続のための電源や食糧等の確保について留意が必要である。

また、計画に沿った対応が難しい過酷な事象に備え、緊急的な安全確保策についても検討し、これを避難確保計画に定めておくことが必要である。

（様々な機会を捉えた市区町村から施設へのアドバイス）

施設の防災体制の見直しに関しては、避難確保計画の報告時のみならず、地方公共団体が施設を定期監査する際や避難訓練に視察参加する機会等を活用するなど、市区町村が様々な機会を捉えて体制等を確認しアドバイスすることが望ましい。

その際、市区町村は、災害リスク情報や施設から提供を受けた災害対応能力に関する情報を基に、避難確保計画や体制等について改善が必要な施設を絞り込んで、重点的にアドバイスすることが有効である。

また、国は、施設が有している共通の課題等を把握し、「よくある質問に対する回答集」等を作成し、周知することが必要である。これにより、市区町村や施設の負担の軽減に繋がると考えられる。

（施設の位置情報等と災害リスク情報の重ね合わせ）

管理者や職員等に災害リスクについての理解を促す方法の一つとして、施設の位置情報等を国や地方公共団体が収集・集約した上で、浸水想定区域や土砂災害警戒区域等の災害リスク情報に重ねて電子地図に表示するなど、デジタル化の取組を一層推進し、施設が有する災害リスクの可視化を図ること

が必要である。

（施設と市区町村の双方向の連絡体制の構築）

施設にとっては、メディアから避難情報を得るよりも、市区町村から直接連絡を受けることが避難行動開始の動機付けになることから、市区町村は施設への迅速な情報発信に努めるとともに、市区町村から施設への一方通行の情報だけではなく、施設から市区町村に対しても「避難を完了した」等の情報を発信することが望ましい。そのような双方向の連絡体制を施設と市区町村が構築し、避難確保計画等にも記すことが必要である。また、施設は、立退き避難先との連絡体制を平時から確立して計画に記すとともに、避難の必要があるときには、相互に連絡を取り合うことにより、避難先の安全性や開所の有無等について確認することが必要である。

避難先での利用者のケア等の業務継続については、「**(2)利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項 ①施設内の垂直避難先や他の施設と連携した立退き避難先の確保等**」において後述する。

過酷な事象への対応については、「**(1)避難確保計画等の内容や訓練の内容に関する事項 ②訓練によって得られる教訓の避難確保計画等への反映**」「**(2)利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項 ②地域や利用者の家族と連携した避難支援体制の確保、③職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上**」においても後述する。

② 訓練によって得られる教訓の避難確保計画等への反映

＜課題・背景＞

施設の立地条件や建物の形態、構造、利用者の人数、健康状態、地域との関わり方等は、個々の施設によって様々である。そのような個別性に応じた実効性のある避難確保計画等にするためには、訓練を通じて得られる知見を踏まえて、計画の内容を見直すための PDCA サイクルを回すことが必要である。

計画の内容を訓練で検証するためには、例えば、避難に必要な時間を事前に見積もった上で、計画に記しておくことが必要である。

災害の進行状況によっては、避難確保計画等に沿った対応が難しい過酷な事象に遭遇することも想定され、その際に、どのような行動を執るか、についても訓練の場等で議論しておくことが重要である。

なお、避難訓練については、職員のみで実施するのではなく、避難支援の協力者としてあらかじめ組み込まれている地域住民や利用者の家族等の協力を得て実施することが重要である。

＜方策＞

（様々な種類の訓練を分けて実施するなどの工夫）

避難訓練については、利用者を実際に移動させる立退き訓練以外にも、避難経路を確認するための訓練や情報伝達訓練、図上訓練など、比較的取り組みやすい訓練もある。すべての訓練を一度に行うのではなく、立退き訓練と図上訓練を交互に行うことや、様々な種類の訓練を分けて行うことに加え、参加者についても、利用者全員が参加する訓練ではなく、利用者の要介護状態等に応じた避難支援に必要な人数や避難時間等を確認する訓練が考えられる。国や地方公共団体は、取り組みやすく、職員の防災意識も向上するような訓練方法を整理し、施設に情報提供することが必要である。

（職員の対話の積み重ねによる計画の改善）

避難確保計画等の作成時に設定した避難時間や利用者の避難支援に必要な人員、避難支援に必要な機材、利用者のケアに必要な持ち出し品、職員の通勤経路の安全性等について、管理者や職員等が自己点検することが必要である。また、避難確保計画等を作成する際や訓練時には、実現が難しいことを明確にしておくとともに、過酷な事象に遭遇した場合の行動について議論を深めておくことが重要である。その上で、職員同士が勉強会等により対話し

理解を深め、訓練を重ねながら改善を図っていくことが重要である。

（訓練結果の市区町村との共有、訓練を踏まえた計画の見直し）

訓練で得られる教訓を避難確保計画等に見直しに繋げ、実効性のある計画にするためには、福祉や防災の専門的知識を有する市区町村と施設が、訓練で得られる教訓を共有するとともに、施設の個別性も踏まえて、市区町村が施設に対して、計画の見直しに関して助言・勧告する支援が必要である。また、PDCA サイクルを回すためには、避難確保計画等に訓練の振り返りを実施することを定め、施設が自ら訓練の振り返りを実施することが必要である。

（個々の施設の課題や災害経験の共有）

個々の施設が抱える避難の課題については、施設同士で広く共有するとともに、施設同士が集まって改善策を検討する場を構築することが望ましい。また、実際に災害を経験した施設は必ずしも多くはないことから、高齢者福祉施設の事業者団体等の協力も得て、災害における経験や災害時の実際の行動等の情報を収集整理し、広く共有することが望ましい。災害を経験していない施設にとっては、これらの情報が災害をリアルに感じる貴重な教材になると考えられる。

過酷な事象への対応については、「**(2)利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項 ②地域や利用者の家族と連携した避難支援体制の確保、③職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上**」においても後述する。

③ 職員や利用者の家族等への災害リスク及び避難確保計画等の周知

＜課題・背景＞

高齢者福祉施設における避難確保計画等の作成制度は、介護保険法等に基づく非常災害対策計画の作成制度と、水防法等に基づく避難確保計画の作成制度の二つの制度がある。制度が二つになっていることが、管理者等の理解を難しくしている可能性がある。

また、個々の施設が有する災害リスクや、避難先、避難開始のタイミング等の避難確保計画等の内容は、避難支援の協力者としての役割も期待される利用者の家族にも周知しておく必要がある。

＜方策＞

（非常災害対策計画と避難確保計画の一体化）

国は、非常災害対策計画と避難確保計画において重複するものを整理した上で、両計画を一つの計画として一体化して作成する具体的な方法を提示することが必要である。その際、両計画の関係性を明確化し、管理者等が計画を作成するにあたってイメージしやすくすることが必要である。

（災害リスク情報や避難時間等の避難確保計画等への記載）

職員が理解しやすい避難確保計画等にするため、計画に避難開始のタイミングや避難先等を記すことに加えて、想定される浸水深や浸水継続時間等の災害リスク情報の要点、避難に要する時間等の情報も記すようにする必要がある。

（利用者の家族への避難確保計画等の内容の周知）

また、施設が有する災害リスクや避難先、避難開始のタイミング、避難方法等の避難確保計画等の主な内容については、職員はもとより、利用者や利用者の家族に対しても、施設の利用開始時に説明し周知を図る必要がある。これにより、利用者の家族による避難支援体制の構築や災害時の一時的な帰宅による安全確保の方策も確保することが望ましい。

（タイムラインを踏まえた避難確保計画の作成の推進）

さらに、職員や利用者、地域住民等の避難支援協力者が、避難行動の内容

を容易に理解できるようにするためには、避難行動のタイムライン(時系列の行動計画)の様式を避難確保計画に添付するなど、わかりやすい計画を作成することが必要である。

(2) 利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項

① 施設内の垂直避難先や他の施設と連携した立退き避難先の確保等

<課題・背景>

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、避難先における利用者のケア等の業務継続に関する課題がある。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と考えられる。

利用者にとっては、避難そのものが身体的な負担になることから、避難にあたっては、利用者の負担の軽減も考慮する必要がある。

また、災害の進行状況によっては避難確保計画等に定めた避難先に移動することが出来ないなど、計画に沿った対応が難しい過酷な事象となることも想定される。そのような時の行動についても考えておくことが重要である。

<方策>

(施設同士の避難の受け入れ体制の構築)

地震の場合は、対象となるエリア全体が被害を受けることになるが、水害や土砂災害の場合には、災害発生エリアがある程度限られることから、同一市区町村内、又は同一都道府県内で災害時の相互の協力協定を締結するなど、施設同士で避難の受け入れ体制を構築することが必要である。その際、事業者団体や地方公共団体の協力を得るとともに、福祉避難所の整備とも連携する必要がある。

(施設内の垂直避難場所の確保)

確実に難を逃れるために立退き避難を原則としつつも、利用者の身体的な負担や利用者のケア等の業務継続を考慮すれば、施設の上階に垂直避難場所を確保することは有効であることから、垂直避難スペース等の確保を促進する必要がある。ただし、垂直避難を選択する場合には、家屋倒壊等氾濫想定区域の設定の有無や浸水継続時間に応じた業務継続のための電源や食糧等の確保について留意が必要である。また、垂直避難を想定している場合であっても、長時間の避難等も想定して立退き避難先を決めておくなど、多重的に避難先を確保することが必要である。

(垂直避難に有効な設備の設置)

円滑かつ迅速な垂直避難の実現を図るため、有効性を確認した上で、エレベータやスロープ等の移動手段確保のための設備設置を促進する必要がある。その際、建物の構造や利用者像に応じて、地方公共団体の助言等を得ながら、円滑な避難に有効な設備を管理者等が選択し、設置することが望ましい。

(利用者の負担軽減を考慮した避難)

避難の頻度が多くなると、避難行動そのものが利用者の大きな負担になり得る。その対応策としては、避難に要する時間を把握した上で、例えば、利用者の身体状態に応じて避難開始のタイミングを分けるなど、施設の実情に応じた段階的な避難も考えられる。

(業務継続計画の作成の徹底)

災害が発生した場合の業務継続のための計画等を早期に策定し、研修の実施、訓練又はシミュレーションを実施することが重要である。業務継続計画の策定にあたっては、実現困難な事項も明確にしておき、それをどうすれば実現できるかについて検討を重ね、改善に繋げていく業務継続マネジメント(BCM)を行うことが重要である。業務継続計画については、既に各種災害に対応する事例が示されていることから、国や地方公共団体が、これらの情報を整理して、施設に提供することが必要である。

過酷な事象への対応については、「(2)利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項 ②地域や利用者の家族等と連携した避難支援体制の確保、③職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上」において後述する。

② 地域や利用者の家族と連携した避難支援体制の確保

＜課題・背景＞

災害の進行状況によっては、職員が施設に駆けつけることが出来ず、利用者の避難支援のための要員が確保できない事態になることが想定される。そのような事態にならないようにするためには、雨が強まる前や日が沈む前の明るいうちに、早いタイミングで利用者の避難支援の体制を確立し、避難を開始することが重要であることは言うまでもない。しかしながら、タイミングを逃すことも考えられるため、そのような場合も想定した初動体制を確保しておく必要がある。

＜方策＞

（地域住民等と連携した避難支援体制の構築）

施設と地域との関わり方など、個々の施設の個別性を踏まえた上で、地域住民や利用者の家族、地元企業等との間で、避難支援の協力を得る体制を構築することが必要である。その際、災害時に地域の協力者等を確保するという仕組みを作るだけではなく、平時から地域を巻き込んだ訓練を実施するなど、施設が日常から地域と交流し、地域の中の施設という位置付けにしていくことが重要である。さらに、地域との連携は、全ての施設で実施することが望ましく、地域の協力が得られることによって、利用者の家族の安心感にもつながる。また、地元企業と連携する場合には、覚書等を締結することが有効である。

（平時からの地方公共団体と施設の情報交換の場の確保）

有事の際に管理者等と地方公共団体の担当者が円滑に連絡を取り合える関係を構築するため、例えば、同一市区町村内にある施設と市区町村との情報交換の場を平時から確保しておくことが望ましい。そのような場があると、災害が切迫した施設に対して、他の施設や地方公共団体が迅速に支援することが可能となる。

（初動体制の確保のための地域との信頼関係の構築）

災害発生時の職員の初動体制を確保するため、初動対応の具体的な手順を避難確保計画等に記すなど工夫が必要である。また、災害対応に関しては、通常の夜勤体制では手薄になることや、過酷な事象にも備えるため、地域と連携して避難支援の初動体制の確立を図ることが必要である。また、そのためには、平時から地域と交流を図り信頼関係を構築しておくことが重要である。

過酷な事象への対応については、「(2)利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項 ③職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上」においても後述する。

③ 職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上

＜課題・背景＞

利用者の避難確保の実効性を高めるためには、管理者等のみならず、施設の全職員が、自然災害についての知識を深め、施設が有する災害リスクを適切に理解することが重要である。

災害の進行状況によっては、避難確保計画等に沿った対応が難しい過酷な事象に遭遇することも想定され、その際には、現場で対応する管理者等をはじめとした職員が、利用者の身の安全を確保するために必要な最善の行動を執ることが求められる。そのような事態の発生も想定し、管理者等をはじめとした職員は、普段から防災知識を習得し、防災スキルの向上を図っておくことが重要である。

＜方策＞

（職員への防災知識の普及）

管理者や職員が、洪水や土砂災害等の自然災害に対する知識を深め、災害リスクや防災行動についての知識を習得するため、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。全ての施設が防災に関する講習会を定期的に受講できるようにすることが望まれる。

また、国や地方公共団体は、管理者や職員の防災スキルを高めるために、施設の関係者が主体となって開催する学習会等の実施を支援する必要がある。

その際、職員の負担を考慮して、時間を有効に使うことができるeラーニングを活用するなど、研修を受けやすくすることも必要である。

（様々な団体を通じた勉強会の実施）

国や地方公共団体など行政が主催する講習会の場だけではなく、事業種ごとの団体や複数の事業種で構成する地域の連絡会など、様々な組織や場で勉強会を実施することが有効である。

（国や地方公共団体による教材等の提供）

国や地方公共団体は、個々の施設が抱えている避難に関する課題の把握に努めるとともに、改善策に関する情報や事例等を講習会の教材等として施設に提供することが必要である。また、職員が時間を有効に使って学習するた

めの e ラーニングの教材等の提供も必要である。

(職員の災害対応力の向上)

防災士等の資格の活用や施設の全職員参加による避難確保計画等の作成、発災対応型の訓練の実施、ワークショップ型の研修等の実施等を通じて、過酷な事象にも備え、職員の災害対応力を高めていくことが必要である。

④ 災害リスクの低い場所への高齢者福祉施設の誘導等

＜課題・背景＞

これまで示した方策を実践し、避難の実効性を高めようとしても、移動可能な安全な立退き避難先が見つからない施設や、想定される浸水深が深いことや浸水継続時間が長いことなどの理由により垂直避難が難しい施設が存在することも否定できない。

また、災害リスクのある場所にこれから新たに設置される施設については、あらかじめ避難の実効性を確保しておくことも必要である。

＜方策＞

（災害リスクの低い場所への移転の検討）

これまでに示した方策に沿って、様々な取組を実践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、事業者に対して、災害リスクの低い地域への移転等の検討を促すことも必要である。

（災害リスクのある場所に新たに設置される施設の安全確保）

新たに設置される高齢者福祉施設については、災害リスクの低い場所に設置することが重要であるため、国や地方公共団体が、災害リスクの低い地域にこれらの施設を誘導するとともに、利用者の居住スペースを想定浸水深よりも高い位置に設けること、想定浸水深よりも高い位置に垂直避難先を確保すること、垂直避難のための設備を装備すること等について、事業者に促す必要がある。

7. 地方公共団体や国の役割及び留意事項

地方公共団体の担当部局は、福祉に関すること、災害リスク情報に関すること、避難に関すること、支援物資等に関することなど、複数の部局に跨がっている。管理者等の負担の軽減や災害時の対応の迅速性を確保するためには、管理者等が相談するための窓口をできるだけ一本化することが望まれる。その際、地方公共団体においては、窓口部局を通じて行政内部の連携体制が円滑に確保されるようにすることが重要である。

施設や市区町村の人員等の体制は厳しい状況にあることに留意した上で、国は、取組にあたっての優先順位や最低限実施すべき事項を示すことが必要である。また、国は、災害リスク情報の空白地域の解消を図るとともに、情報のわかりやすさを高めるなど、情報の充実を図り、管理者等を支援することが必要である。さらに、管理者等の義務が増えることによって負担感が大きくなることから、施設の職員が進んで取り組めるように、国や地方公共団体は施設を支援するという取組姿勢を持つことが重要である。

8. あとがき

我が国の地形や土地利用の特性から、市街地や居住地の多くが河川の氾濫域に広く分布していることに加え、土砂災害の危険のある山沿いにも多くの居住地が分布している。

洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域等に位置し、市区町村の地域防災計画に定められた要配慮者利用施設は、令和 2 年 10 月末現在で約 10 万施設に上っており、そのうち高齢者福祉施設等の社会福祉施設は、約 8 万施設と全体の約 8 割を占めている。

一方、令和元年東日本台風や令和 2 年 7 月豪雨など、近年全国各地で豪雨災害が激甚化、頻発化している。気候変動の影響により、21 世紀末には、全国平均で降雨量は 1.1 倍、洪水発生頻度は 2 倍になると予想されている。

国土交通省は、今後の降雨量の増大等に対応するため、ハード整備の加速化や充実、治水計画の見直しに加え、上流・下流や本川・支川の流域全体を俯瞰して、国や地方公共団体、企業、住民等のあらゆる関係者が協働して取り組む「流域治水」を推進することとしている。「流域治水」の取組は、①氾濫を防ぐための対策、②被害対象を減少させるための対策、③被害の軽減・早期復旧・復興のための対策、の三本柱になっており、高齢者福祉施設における避難確保は、③被害の軽減・早期復旧・復興のための対策の一つに位置づけられている。

国土交通省は、令和 4 年 3 月までに対象となる要配慮者利用施設の避難確保計画の作成を完了するよう、都道府県を通じて管理者等に速やかな作成を促しているが、避難確保計画が作成されたとしても、利用者の人命を守るためには、地域住民や行政、利用者の家族、同種の施設同士が支えあい、個々の施設の避難の実効性の確保することが利用者の安全確保の重要な決め手となる。

厚生労働省と国土交通省は、この度の検討会におけるとりまとめ結果を、速やかに施策に反映させた上で、両省が緊密に連携し、高齢者福祉施設における避難の実効性を高める取組をハード・ソフト両面から、強力かつ継続的に推進する必要がある。

高齢者福祉施設をはじめとした社会福祉施設を災害から守るということは、施設の利用者や職員、事業者を守ることだけではなく、社会全体を守ることと繋がると認識した上で、災害は弱い者いじめと言われる社会に訣別し、最終的には、「災害時に誰一人取り残さない」というところまで、努力を続けることが重要である。

令和２年７月豪雨災害を踏まえた 高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会

委員名簿

井上 由起子 日本社会事業大学 専門職大学院 教授
内田 太郎 筑波大学生命環境系 准教授
鍵屋 一 跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授【座長】
川口 淳 三重大学大学院 工学研究科 准教授
鴻江 圭子 公益社団法人 全国老人福祉施設協議会 副会長
小林 健一郎 神戸大学 都市安全研究センター 准教授
阪本 真由美 兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科 教授
佐々木 重光 岩手県岩泉町 危機管理監
藤本 済 長野県建設部 砂防課長

(50 音順、敬称略)

＜オブザーバー＞

矢崎 剛吉 内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(調査・企画担当)
重永 将志 内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(避難生活担当)
荒竹 宏之 消防庁国民保護・防災部防災課長

＜事務局＞

厚生労働省 老健局 高齢者支援課
国土交通省 水管理・国土保全局 河川環境課、砂防計画課