

第1回 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

令和2年10月7日

【浦山室長】 それでは、定刻になりましたので、これより「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」の第1回目を開催いたします。

本日、ウェブで参加いただいている先生方がいらっしゃいますので、ウェブで御参加いただいております先生方につきましては、一旦、マイクをミュートにいただきまして、発言される際に解除していただければと思っております。

本日の司会進行を務めさせていただきます、国土交通省水管理・国土保全局河川環境課水防企画室の浦山でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

本日の検討会につきましては、資料2の議事次第に従って進めてまいりますので、よろしくお願いいたします。

それでは、初めに、国土交通省水管理・国土保全局の河川環境課長、高村裕平より御挨拶を申し上げます。

課長、よろしくお願いいたします。

【高村課長】 水防法等を担当しております、河川環境課長の高村です。本日は、委員の皆様には、御多用中のところ、御出席いただきまして、誠にありがとうございます。

令和2年7月豪雨におきましては、全国的に、河川の氾濫、あるいは内水氾濫が起こったということで、九州から東北にかけて、あちこちで大きな被害が発生しております。中でも7月3日から4日にかけては、熊本県の球磨川流域に線状降水帯が連続的に発生いたしまして、気象庁の予測をはるかに超えるような多い雨が、かつ夜半から夜明けという非常に厳しい時間帯に降ったということで、球磨村の特別養護老人ホーム千寿園で14名の貴い命が失われたという、大変残念な事態となりました。高齢者福祉施設の避難確保につきましては、平成28年8月の台風10号におきまして岩手県岩泉町の高齢者グループホームで発生いたしました。これも大きな被害がございましたが、それを踏まえまして平成29年5月に水防法等を改正いたしまして、地域防災計画に位置づけられました要配慮者利用施設につきましては、避難確保計画の作成と避難訓練の実施の義務化を図りました。そういった取組を行った中ではございますけれども、今回の痛ましい事態が発生したということで、同様の被害の再発防止を図るために、水防法に定める要配慮者施設の中でも特

に高齢者福祉施設を対象といたしまして、これにおける避難の課題を確認した上で避難の実効性を高める方策を取りまとめたいということを目的として、これは厚生労働省所管と国土交通省所管の両方にまたがるということでございまして、両省連携して本検討会を設置することにいたしました。本日が第1回目の会合になります。委員の皆様の御協力を得て、今年度中をめどに検討結果を取りまとめることをお願いしたいと考えております。本日は、忌憚のない御意見をいただきますようお願い申し上げます、私の冒頭の挨拶とさせていただきます。

本日は、よろしくようお願い申し上げます。

【浦山室長】 ありがとうございます。

続きまして、委員の皆様の御紹介をさせていただきたいと思っております。資料5を御覧ください。本日の委員名簿がございまして、この順番で紹介をさせていただきます。

まず、井上委員でございまして。

【井上委員】 井上と申します。よろしくお願いいたします。

【浦山室長】 続きまして、内田委員でございまして。

【内田委員】 内田です。よろしくお願いいたします。

【浦山室長】 続きまして、鍵屋委員でございまして。

【鍵屋委員】 鍵屋です。どうぞよろしくお願いいたします。

【浦山室長】 ありがとうございます。

川口委員につきましては、本日、御欠席でございまして。

鴻江委員でございまして。ウェブのほうで御参加いただいております。

【鴻江委員】 鴻江です。おはようございます。よろしくお願いいたします。

【浦山室長】 よろしく申し上げます。

続きまして、小林委員でございまして。

【小林委員】 神戸大学の小林でございまして。所属は、都市安全研究センターが本務ですので、そちらだけよろしくお願いいたします。

【浦山室長】 よろしく申し上げます。

阪本委員でございまして。

【阪本委員】 阪本でございまして。よろしくお願いいたします。

【浦山室長】 会場にお越しの岩手県岩泉町の佐々木委員でございまして。

【佐々木委員】 おはようございます。岩手県岩泉町危機管理監の佐々木重光であります。よろしくお願いいたします。

【浦山室長】 次は、藤本委員でございます。ウェブで参加です。長野県の課長でございます。

【藤本委員】 長野県砂防課の藤本済でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

【浦山室長】 続きまして、行政のオブザーバーでございます。内閣府防災の矢崎委員でございます。

【内閣府】 内閣府防災の菅でございますけれども、矢崎も聞いております。

【浦山室長】 承知しました。

続きまして、重永委員、いらっしゃいますか。

【重永委員】 避難生活担当の重永です。どうぞよろしくお願いいたします。

【浦山室長】 消防庁の荒竹委員でございます。

【荒竹委員】 防災部の荒竹でございます。よろしくお願いいたします。

【浦山室長】 ありがとうございます。

続きまして、規約の案について、確認をしたいと思います。資料につきましては、資料6です。まだ「案」をつけておりますけれども、名称、目的、委員、検討会ということで、本日の検討会につきましては、座長を置くということになっております。それから、本日の内容につきましては公表するというので、本日もマスコミ等に入っております。また、結果につきましても公表するということになっております。事務局につきましては、国土交通省と厚生労働省で連携して、共同で事務局を置いております。本日から施行ということでございますけれども、内容は事前に御覧いただいておりますが、特段異存がなければ、これで進めたいと思います。よろしいでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

【浦山室長】 ありがとうございます。異議なしということでございますので、この「案」を取っていただければと思います。

続きまして、この規約どおり、座長を選任いたしたいと思います。委員の互選ということになっております。特段の御推薦等ありましたらお申し出いただきたいと思います。もしなければ、事務局からの御提案といたしまして、高齢者避難に精通されておまして、内閣府の令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループの座長をお務めの鍵屋委員にお願いしたいと思いますが、皆様、いかがでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

【浦山室長】 ありがとうございます。それでは、座長を鍵屋委員にお願いすることといたしたいと思います。よろしく申し上げます。

【鍵屋座長】 よろしくお願いいたします。

【浦山室長】 それでは、議事に先立ちまして、本検討会の座長をお願いいたします鍵屋委員から、御挨拶をお願いいたします。

【鍵屋座長】 ただいま座長に御推挙いただきました、鍵屋でございます。どうぞよろしくお願いいたします。今回、千寿園で大変痛ましい被害を受けられた14人の方々の御冥福を心からお祈りしたいと思います。岩手県岩泉町の高齢者の認知症グループホーム楽ん楽ん、その前には山口県防府市における土砂災害において高齢者施設で7名が亡くなっているということが続いております。昨年は多くの施設が被災をされて命からがら逃げたというような状況でございまして、大変厳しい状況が続いております。一方で、千寿園では多くの方が助かっていることも事実でありますし、秋田県の雄物川が氾濫したときには高齢者施設全て避難をして無被害であったということもございまして。国土交通省が水防法と土砂災害防止法の改正をされて熱心に取り組んでおられるということで、実は助かった施設はかなり多いのではないかと考えているところでもあります。ただ、高齢者避難そのものの困難さというものを理解しなければ実効性のないものになるというふうに考えています。例えば、認知症高齢者の方々というのは、移動すること自体がリスクであり、また、知らないところへ行きますと、精神状態が不安定になったり、徘徊したりすることもあり、そういった方々を支援することが困難になる。また、避難先も、学校に避難ということで、果たしてその後の福祉サービスの継続ができるのかということが、現場では大変心配になるわけです。薬は大丈夫か、トイレは大丈夫か、感染症対策はできるのか、温度管理も大丈夫かということを見ると、すぐ避難だというふうに簡単に決断できない施設側の事情もよく御理解いただきたいなというふうに思います。そう考えますと、今回、国土交通省と厚生労働省が共同で対策を検討するということは大変意義深いものでありまして、今後の防災対策の重要な観点であります防災と福祉の連結による具体的な対策を進める上で重要な一歩となるものと考えております。これまで災害は弱い者いじめというふうに言われてきましたけれども、そういう社会と決別し、誰一人取り残さない社会というものを目指すためにこの検討会で十分な議論をしていただければと思いますので、委員の皆様方、そして事務局の皆様方、広範な御協力をどうぞよろしくお願いいたします。

【浦山室長】 鍵屋座長、ありがとうございました。

それでは、これより議事に移りますので、マスコミの方々のカメラの撮影はここまでとさせていただきます。退室をお願いいたしたいと思います。また、報道関係の皆様の中で、これより傍聴・取材等をされる方につきましては、この会場の後ろの席、または、C会議室を別途用意していますので、C会議室等で傍聴していただければと思います

(報道関係者退室)

【事務局】 それでは、準備ができましたので、議事に入りたいと思います。資料につきましては、資料7でございます。ここから先は座長をお願いしたいと思います。よろしくをお願いします。

【座長】 それでは、どうぞよろしくをお願いいたします。早速、議事を進めていきたいと思います。本日の進め方ですが、事務局から資料7の説明をいただいた後、質疑を行いたいと思います。

まず、事務局より、資料7の説明をお願いいたします。

【事務局】 事務局を務めます、国土交通省水管理・国土保全局水防企画室の〇〇と申します。よろしくをお願いします。

それでは、資料7の説明をさせていただきます。スライド、1枚めくっていただきまして、1ページ目、目次になります。今回説明させていただく内容として、令和2年7月豪雨災害の概要ということで、災害についての概要説明をさせていただくと、2番目に、高齢者福祉施設における避難確保の取組ということで、現在取り組んでいる内容について、簡単に説明させていただきます。その後、3番目に頻発する豪雨災害を踏まえた最近の取組、4番目に千寿園に係る避難の取組と災害当日の行動、5番目に高齢者福祉施設の避難確保の課題、6番目に課題を踏まえた対応策の検討（論点）という順で説明をさせていただきたいと思います。説明資料は66枚と非常に多いので、1～3については簡単に説明させていただいて、4、5、6のところを重点的に説明させていただければと思います。

まず、1つ目の令和2年7月豪雨（球磨川流域）の概要で5ページをお願いします。球磨川の降雨量は、7月3日から4日にかけて九州北部のほうに梅雨前線が北上し、球磨川流域で線状降水帯が形成されて非常に多くの雨が降りました。雨量としては、24時間降水量を見ますと、多くのところで400ミリを超えるような、場所によっては500ミリ

を超えるような雨が降りました。

次のスライド（6ページ）を見ていただきまして、これは雨量を時系列で見たスライドになります。7月3日の夜から、4日の明け方ぐらいをピークに、断続的に非常に激しい雨が降ったといったところでした。前日（3日）の16時45分に発表された気象庁発表の予報ですと4日18時までの24時間降水量は多いところで200ミリという予想でしたが、その倍降ったといったような状況です。非常に多くの雨が降って、多くの観測地点で観測史上最大の雨を観測しました。

次はスライドの7ページになります。このときの水位の状況ですが、昭和40年7月の洪水と昭和57年7月の洪水を上回るような水位になったといったところです。

次のスライド（8ページ）です。水位の上昇の状況を時系列で見ると、大体3時ぐらいに氾濫危険水位を超えまして、4日昼頃にかけてピークの水位を観測したといったような状況でした。

次からのスライド（9ページ以降）は、被害の状況写真を掲載しております。

実際に浸水した範囲は、11ページ目のスライドでございます。人吉市から球磨村にかけて広い範囲で浸水しており、球磨村にかけて山あいの狭窄部になっており、水位が非常に高いような状態になっていたといったところです。大体2～5メートルというような水深になっていたといったような状況でした。

他にも被害状況のスライドを紹介しているといったところですが、今回の主題に置いています千寿園の被害状況ですが、スライドの16ページになります。球磨村の特別養護老人ホーム千寿園では、施設の1階が水没し、3メートルぐらいの浸水深になり、入所者65名のうち14名の方が亡くなったという被害が発生したといったような状況になります。千寿園の場所は、球磨川と小川が合流する部分にあったといったようなところでございます。

令和2年7月豪雨の概要としては、以上となります。

次に、高齢者福祉施設における避難確保の取組です。現在の法律など枠組みについて簡単に説明させていただきます。

まず、防災や避難に関する法律についてスライド18ページに載せてあります。高齢者福祉施設等の要配慮者利用施設の避難確保計画は、水防法、土砂災害防止法、津波防災地域づくり法で定められています。警戒避難体制等に関する事項については災害対策基本法等で全般的に定められています。

次の19ページは、水防法の概要になります。水防法の概要という形で平時のものとか出水時のものでいろいろ取組とかを載せているところですが、今回関連するのが水防法15条の3、左下のところです。要配慮者利用施設の管理者に対して避難確保計画の作成・訓練の実施を義務化させているところがございます。

次の20ページは、水防法の改正の経過といった形で載せさせていただいています。まず、平成13年に浸水想定区域の指定制度が創設されて、平成27年には浸水想定区域の前提となる降雨の規模が計画規模から想定最大規模に拡充されたといったところになります。要配慮者利用施設の避難の取組につきましては、平成25年に要配慮者利用施設の避難確保計画の作成と訓練の実施が規定されて、平成29年、岩泉町の小本川の洪水の災害を受けまして、避難確保計画の作成と訓練の実施が義務化されたといったことになっております。

次の21ページは、土砂災害防止法の概要説明です。土砂災害防止法では、土砂災害から国民の生命及び身体を保護するために、土砂災害が発生するおそれがあるエリアを土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域と定めて、当該区域における警戒避難体制の整備を図ることを目的としてつくられている法律でございます。

次の22ページに改正の経過が示されております。平成11年に広島市、呉市等における集中豪雨で土砂災害により死者が24名出たことを契機に、平成13年に土砂災害防止法が施行されました。水防法と同じく、平成29年の改正によって、避難確保計画の作成と訓練の実施が義務化されています。

次のスライド23ページ以降に、浸水想定区域の指定の仕方、土砂災害警戒区域の指定の仕方等を載せているところです。浸水想定区域、土砂災害警戒区域については、ハザードマップを作成して、そのハザードマップ上に必要事項、洪水ですと洪水予報及び水位到達情報の伝達方法、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、避難訓練の実施に関する事項、浸水想定区域内にある地下街等、要配慮者利用施設等の名称等を定めることになっています。

スライド26ページは、ハザードマップの作成状況ですが、現在、国管理河川では100%、都道府県管理河川では98.5%といったところで、ハザードマップの公表率としては98%を達成しているといったところです。

社会福祉施設等の避難計画ですが今まで説明してきました水防法、土砂災害防止法に基づく避難確保計画と、介護保険法等に基づいて非常災害対策計画の作成を義務づけている

ます。この計画、非常に似通った計画でございまして、避難確保計画のほうは水防法や土砂災害防止法等で定めていますので洪水と土砂災害を対象にしていますが、非常災害対策計画については幅広の災害について対象とするもので厚生労働省の省令の定めているものになります。通常、非常災害対策計画の中に避難確保計画で定める必要事項を定めることで、水防法、土砂災害防止法に基づく避難確保計画を作成しているといったところが多くなっております。

避難確保計画に定める事項について28ページがその紹介になります。水防法第15条の3第2項、土砂災害防止法の第8条の2第2項、津波防災地域づくりに関する法律の第71条で計画の作成と訓練の実施を義務化しているところがございますが、内容については施行規則等で28ページの下にあるようなものを定めているといったところになります。

非常災害対策計画についても29ページがその紹介となります。非常災害対策計画の中には、情報の入手方法、連絡先及び通信手段、避難を開始する時期、判断基準、避難場所、避難経路、避難方法、人員体制、指揮系統について定めることとしています。

避難計画の報告・点検についてですが、避難確保計画を作成した場合は自治体に報告する義務があります。非常災害対策計画についても、最終的に自治体のほうで点検を実施しているといったような状況になっています。基本的に計画の中身のチェックについては、現状としては、法律で点検をすると定めているのは非常災害対策計画のみで、水防法等に基づく避難確保計画のほうについては、報告を出していただくというところまでが義務化になっているところです。ただ、津波においては、計画を作成した後、報告して、訓練をして、訓練の結果を報告し、さらに、自治体から助言・勧告等を与える仕組みがあるといったことになっております。

現在の避難確保計画の作成状況を次からのスライド31ページ以降の4枚にまとめてあります。要配慮者利用施設というのは、32ページにありますとおり、社会福祉施設と学校と医療施設になっていまして、全体のものと、社会福祉施設を特出した水防法と土砂災害防止法のもの載せている形になります。現在、おおむね50%程度、作成されているといったような状況でございます。

この章の最後ですが、35ページになります。避難計画の点検体制といったところで、厚生労働省と国土交通省は避難計画の点検マニュアルを共同で作成しまして、指導監査時に避難計画等を点検するように周知しているといったところがございます。各関係部局が連携して点検をするよう周知しております。

次の章に行きまして、頻発する豪雨災害を踏まえた最近の取組といったところです。まず、前半の部分は、避難確保計画の作成等の促進といったところで、厚生労働省と文部科学省と国土交通省が連名で通知を出したり、講習会の支援、避難確保計画を作成しやすいような手引きの作成、他の自治体の良い事例の紹介をホームページで紹介しているといったところが、40ページまでになります。41ページは長野県の避難計画作成の促進の取組、42ページは京都市と大阪市の避難計画作成の促進の取組を紹介しているところですが、県内の関係部局が連携したり、自治体が個別に施設管理者に対して講習会を開いたり、個別に電話したりとか、ホームページでひな形や動画を用意したりと手厚くサポートすることによって、避難確保計画の作成割合は飛躍的に向上しているといったところがございます。

次の43ページは、不動産取引における水害リスク情報の提供というところで、そもそも建てる場所がどうなのか。水害のおそれがあるのか、土砂災害のおそれがあるのかといったところについて情報共有をしているといったところで、宅建法の重要事項の説明として義務づけもされております。

次のスライド44ページは、今度はまちづくりにおける取組といった形で、立地の場所について、開発の抑制だったり、危険な場所から移転をさせたり、そもそもそこにつくること自体を原則禁止するといったところを定めているといった検討も、現在、取組をされているところございまして、令和2年6月都市計画法及び都市再生特別措置法が改正されたといったところございます。

次のスライド45ページは、災害ハザードエリアからの移転の取組についても支援をしているといったところで、立地の場所について、建てることについての規制とか、移転等についての検討もされているといったところございます。

次のスライド46ページに、介護施設等の水害対策の強化といったところで、「千寿園における被害を踏まえ、新たに介護施設等における水害対策の支援メニューを創設」について載せています。こちらは、2階に逃げるための垂直避難用のエレベーター、スロープ、あと、避難スペースの確保等の改修工事に対して支援をするといったメニューも創設されるといったところです。

足早に説明をしてきましたが、ここからは、千寿園に係る避難の取組と災害当日の行動といったところで、しっかりと説明させていただきたいと思います。前半部分は浸水想定区域等を載せていますので、その部分は後で見いただければと思います。

千寿園の概要といったところで、54ページから説明をさせていただきます。最初のところでも説明させていただきましたが、熊本県球磨村の特別養護老人ホーム千寿園で7月4日7時頃に建物の浸水が始まって、全員避難ができず、入所者14名の犠牲者が発生したといったところです。千寿園の概要ですが、平成12年6月に開所されまして、定員40名の広域型特別養護老人ホームと定員10名の併設ショートステイ、他に別館のまごころという定員20名の地域密着型の特別養護老人ホームがあります。避難確保計画の作成は平成30年4月で、立地の場所としては、左下の写真がありますが、球磨川と小川の合流部分のところであって、前側は川、後ろ側は山があるといったところです。小川の水位の状況ですが、7月4日7時頃に建物の浸水が始まりました。なお、千寿園の敷地高は標高97メートルぐらいのところにありました。

次のスライド55ページは、千寿園の避難確保計画の内容でございます。平成30年4月に作成されたもので、千寿園に避難確保計画をいただきまして、その内容を要約して記載したものになります。まず、計画の目的と計画の適用範囲ですが、千寿園の計画ですと、土砂災害防止法第8条の2第1項に基づく計画で、土砂災害を主に対象としていた形になります。防災体制、情報収集及び伝達の項目のところですが、職員数とか、応援要請が可能な人数につきましては、昼間は59名、夜間は7名という形になっていました。あと、災害警報が発表された場合に早めに駆けつける職員（指定職員）として、12名を配置していたというような状況です。情報伝達要員とか避難誘導要員としては、情報伝達要員は11名、そのうち早めに駆けつける職員は3名、避難誘導要員は14名の職員を配置して、早めに駆けつける職員は5名といったところです。防災体制の確立の判断基準は、避難準備・高齢者等避難開始が発令された場合に警戒体制を確立するということになっておりました。避難情報や洪水予報等の情報収集についてですが、伝達系統図を掲載していました。周辺住民等への事前協力依頼につきましては、協力者として22名を計画しておりまして、大雨警報や避難情報が発令された場合に避難支援協力者への事前協力要請を実施すると記載されております。避難誘導の開始基準、避難場所、避難方法といったところで、避難準備・高齢者等避難開始が発令された場合に避難誘導を実施しますとありまして、避難先として、①千寿園駐車場、②渡小学校の運動場・体育館、③は、球磨村総合運動公園さくらドームとありますが、これは少し離れた場所になります。ここへの避難方法は、車両11台等を使用するといったことになっていました。あと、屋外へ出ることが危険な場合は施設内で避難するとして、避難方法は担架及び人手によって逃げることになってお

りました。防災教育及び訓練の実施状況ですが、職員入職時の研修をしていたのと、毎年2回、5月と11月に避難誘導訓練を実施するといったことになっておりました。

次に56ページは、千寿園の避難確保計画、避難訓練に関する聞き取りの調査結果といったところです。千寿園としては、土砂災害の危険性を重要視して、大規模な水害の可能性は低いと考えていました。千寿園の2階も避難先と想定して、避難訓練を実施していました。避難確保計画については、先ほど説明させていただいたとおり、平成30年4月に作成しております。避難確保計画の対象ですが、土砂災害のみを対象としておりました。千寿園はこれまで浸水しておらず、球磨川の導水堤も完成したため、千寿園付近の大規模な洪水の可能性は低いと考えていたということで、洪水より土砂災害のほうの危険性を重要視していたといったところになります。避難先については、屋内避難としては別館まごころと千寿園の2階。対象としては、土石流から逃げるといったことをメインに対策をしていた形になります。屋外の避難場所は、先ほど説明したとおり、千寿園駐車場、渡小学校の運動場・体育館、あと、球磨村総合運動公園さくらドームがありまして、いずれも土石流を対象としていた形になります。避難に要する時間は右のほうに書いています。避難訓練ですが、令和元年6月に水防・土砂を想定した訓練を実施していました。このときは約170人が参加して、居室から別館まごころ、後で場所は示しますが、隣の建物、別館まごころの建屋及び2階への誘導・搬送訓練を実施していた形になります。令和元年11月に夜間の火災を想定した訓練を実施していました。このときは約100人が参加して、消火訓練、情報伝達訓練、避難誘導訓練を実施したといったところです。行政側の関与としまして、球磨村の防災部局と福祉部局が連携して避難確保計画の内容を確認しておりました。また、避難訓練についても、防災部局と福祉部局が視察をしていたといったところになります。

次の57ページは、当日の豪雨災害時の避難行動となっております。このスライドは59ページと60ページを一緒に見ていただくといいのですが、まず、位置関係だけを先に説明しておきます。59ページ、千寿園の平面図が示してありますが、千寿園は左上の図の赤枠で囲っているところにありまして、その隣に渡小学校があったといったところです。渡小学校の北西側、図で言うと左上のところに山があるような形になりまして、千寿園の下にある別館まごころの建物に逃げることで、渡小学校の陰になって土砂の流入は防げるといったような関係になっております。また、同じ法人の施設ですが、アットホームどんぐりという小さい施設が千寿園の左側のところにあるといったところです。

千寿園の内部の構造が、60ページになります。千寿園の中を拡大しているのが、右の図になります。下のほうにあります別館まごころというところに3か所、施設内避難先、1階部分があったのと、あと、2階のところ、小さい、会議室スペースみたいのところがあったといったところです。ここに行く手段は階段しかなかったといったところです。

位置関係を見ていただいた上で先ほどの避難行動の57ページに戻っていただきまして、まず、球磨村は、7月3日17時に避難準備・高齢者等避難開始を発令しました。この段階でステージ1としています。このときには、日勤の職員もいまして職員は10名で、入所者は70名といったところで、短期利用者も含んでいます。このときにとった行動としては、先ほど千寿園の左側にありましたアットホームどんぐり、ここは山に近いところになりますので、土砂災害から逃げるために取りあえずアットホームどんぐりの利用者と職員を別館まごころに避難させたといったことになります。

ステージ2、22時20分に避難勧告が発令されています。このときは夜勤4名と宿直1名の職員5名がいたといったところですが、災害の危険性は低いと判断し、職員の増員は特にせず、行動としても、このタイミングでは特にとっていないといったところになります。

ステージ3、7月4日の3時30分に避難指示が発令されました。この段階での職員数は5名といったところです。職員の参集ですが、夜間で事故の危険性が高かったため、職員の増員はできませんでした。避難行動としては、就寝中の入所者を起床させて談話室に集めたといったところになります。

ステージ4、5時頃、土砂災害の危険性があるため、別館まごころに避難を開始したといったところになります。なので、ステージ4のところまでに土砂災害に対する避難はしっかりしていたといったところで、千寿園のほうはこういった対応を取っていた形になります。

ステージ5ですが、7時頃になると施設内が冠水してきたため、土砂災害に備えて避難をしていたので1階部分は浸水してしまうといったところで、急遽、避難支援協力者約20名も心配で駆けつけていただきまして2階とか、1階ホールのステージに避難を開始したといった状況です。ただ、2階の部分が避難スペースとして狭かった上に、避難をするのに、車椅子や、手で引いて連れていったり、毛布とかシーツを使って4人がかりで搬送したりと、非常に時間も要したことがあって、全員が助かることなく、最終的に14名の方が亡くなってしまったといったところになります。

スライド58ページは、千寿園の計画で指定していた避難場所の状況についての紹介でございます。千寿園で指定していた避難場所については、渡小学校運動場、球磨村総合運動公園さくらドームが計画で定められた避難先になっていたのですが、こちらの避難所は、指定避難所とあって、避難勧告・避難指示が発令された段階では開設されていなかったといった状況になります。開設されていたのは、指定緊急避難場所として、渡多目的集会施設、球磨村コミュニティセンター清流館が開設されていたといったような状況になっておりました。

60ページ、先ほどの図になりますが、逃げた経路です。4日5時頃、土砂災害を備えて別館まごころの1階のところの施設内避難先に逃げて、浸水してきたので4日7時頃に急遽2階に上がったといった避難行動になっていたところでございます。

水位の上昇とか、気象情報、避難勧告等の情報等、避難行動等を61ページのほうに時系列で描いています。これは今説明をした内容になります。この図を見ていただくとおり、7月3日16時、球磨川タイムライン運用会議ということで、タイムライン等、そういった対応を取られていて、ホットラインも7月4日3時20分に国から村にされているといったところで、千寿園自体も3時30分には避難行動を取っていたといったところですが、ただ、土砂災害の危険性を考慮して対応していたため、最終的に浸水が発生した段階では逃げ切れずに全員が助かることはなかったといったところですが、避難行動としてはそれなりにしっかりと取られていたといったような状況になっておりました。

5番目は、高齢者福祉施設の避難確保の課題といった形で説明させていただきます。

63ページを開いていただきまして、今まで見ていたところから千寿園における避難の課題といったところで、こちらのほうで項目出しさせていただいた内容でございます。まず、計画の対象は、土砂災害を想定した内容になっていたため、洪水による浸水に対応できていなかったといったところですが、洪水浸水想定を踏まえた避難計画を作成することが必要になってくる。職員の配置については、災害警報が発令された場合の体制として12名配置するといった計画になっていたのですが、避難誘導するための職員が参集できなかったといったような状況でした。早めの参集が必要でした。最小限の人数で誘導できる設備・体制等を考えておくことが必要になるといったところですが、協力者への要請ですが、協力者として22名を計画して、大雨警報や避難情報が発令されたときに協力者への事前協力の要請を実施することとなっていたのですが、協力者への要請をしていなかったといったところで、要請のタイミング等は明確化されていたのですが実施できなかったことか

ら事前に訓練等を実施しておくことが必要だったのではないかとといったところです。避難開始ですが、避難準備・高齢者等避難開始が発令された場合に避難を開始することになっていたのですが、2階への垂直避難のタイミングが遅かったということで、洪水浸水想定を踏まえた避難計画にすることが必要になってくるといったところです。避難先としては、立ち退き避難先として、千寿園の駐車場、渡小学校の運動場・体育館、球磨村総合運動公園さくらドームを設定し、屋外避難が危険な場合は施設内に避難するという形になっていましたが、そもそも、渡小学校の体育館、球磨村総合運動公園さくらドームは、避難準備・高齢者等避難開始の時点では開いていなかった。夜間や大雨のときは施設内の避難先を想定していたということでしたが、現実的な避難先を設定しておくことが必要だろうといったところが考えられます。避難方法ですが、立ち退き避難の方法は、車を11台使う。施設内に避難する場合は、担架及び人手によって移動するといったところです。ただ、人の力のみで2階への垂直避難には時間を要したということで、エレベーターやスロープ等の設備を設置して迅速な避難を可能とすることが必要になってくるといったところです。訓練の実施状況ですが、職員入職時の研修や毎年2階の避難誘導訓練を実施していたところですが、実際の立ち退き避難、渡小学校の体育館や球磨村総合運動公園さくらドームへの立ち退き避難の訓練は実施していなかったということで、こちらも現実的な避難先を設定しておくことが必要になるだろうといったところです。

千寿園を今まで見てきましたが、過去の要配慮者利用施設の被災状況と課題といったところで、過去のものをスライド64ページに載せています。平成21年7月21日、山口県防府市の特別養護老人ホーム「ライフケア高砂」を土石流が襲い、入居者7名が亡くなる被害が発生しました。このときには、民生部局と砂防部局間で日頃から緊密な連携を図って土砂災害の対策を推進していく必要性が明らかになったということで、民生部局と砂防部局間で情報共有等の連携を強化するよう、厚生労働省・国土交通省連名で通知を出しております。平成28年8月30日の台風第10号第の岩手県小本川の水害でグループホーム「楽ん楽ん」で大きな被害が発生したといったところですが、このときは要配慮者利用施設の管理者が防災情報を十分理解していなかったこともありまして、水害に対する避難確保計画の作成や避難訓練が十分に実施されていなかったといったところを踏まえまして、平成29年に水防法や土砂災害防止法を改正しまして、要配慮者利用施設における避難確保計画の作成や避難訓練の実施を義務化したところでございます。

課題をまとめたものが、65ページのスライドになります。避難確保計画が全ての事象

に対応できていない。今回、洪水害については対応できていなかったといったところがありました。避難確保計画に定めた避難先への避難が現実的に難しいことがあるのではないかと。避難誘導する職員が参集できなかつた。階段を使った上層階への避難に時間を要した。避難準備・高齢者等避難開始の発令頻度が多くて、毎回毎回、避難するのが難しいといったことが考えられるということで、今回、千寿園で見てきましたが、こういった課題は、ほかの施設にも当てはまる可能性があるのではないかとといったところで考えております。

6番目、課題を踏まえた対応策の検討という形で、今回、論点となるのはこういったところがあるのではないかと事務局でまとめたものが、67ページになります。避難の実効性の確保といったところで、先ほど挙げた課題にもありましたが、全ての事象を想定した適切な避難先の選定。迅速な避難に資する施設の体制の確保、設備の充実。施設における防災リーダーの育成、ほかの施設との連携、同系施設との連携、他に、関係団体の支援といったところが必要になってくるのではないかと。避難確保計画及び訓練の内容の適正化・充実、あと、行政がどう関与していくかといったところも必要になってくるのではないかとといったところです。

私のほうからは、以上です。

【座長】 ありがとうございます。

それでは、ただいま御説明のありました内容につきまして、各委員から、御質問、御意見をいただきましたら、お願いいたします。

【事務局】 オンラインで参加されている先生方、御意見ありましたら、チャットか、手挙げか、発言でお声をいただければと思います。

【座長】 ○○委員、お願いいたします。

【委員】 ○○の○○でございます。私の専門は水害で、高齢者と福祉施設の現状について必ずしも理解が深いわけではないのですが、水害の観点から言うと、かなり危険なところに高齢者福祉施設がある場合が多いのかなという印象があります。経営の現状として、水害などの危険性のあるところに施設を建てざるを得ないとか、そうでもしないと経営が成り立たないとか、そうした点について分かる方がいましたら、お聞きしたいです。

【座長】 それでは、厚労省ですかね、事務局の方。立地条件が悪いという施設が多いのではないかと、それは経営と関係するのかなというような御質問です。お願いします。

【事務局】 高齢者支援課の○○でございます。立地について、施設がどこにあるのかということについて、分析したようなデータがないので、何とも言えないところではあり

ます。施設、特に特養については、経営の厳しいところもあり、立地の観点で言うと、街なかというよりも、ちょっと地方のほうで立地するというような例が多いということは確かにあるかと思いますが、詳細な分析はできていないところなので、明言はできないというところでございます。

【座長】 ありがとうございます。

〇〇委員、今の御説明でよろしいですか。

【委員】 厚労省からの説明について分かりましたが、立地条件に関する調査をされる御予定は基本的にないということなのかお聞きしたいと思います。

【座長】 ハザードの厳しいところにある施設の調査は簡単にできると思いますね。

〇〇さん、お願いします。

【事務局】 最近、様々な災害が起こっている中で、高齢者施設において、どのような災害が今起こっていて、どのようなところでSOSが出ているのかというような情報をきちんと集めるべく、福祉施設において、福祉版EMISと言っているのですが、SOSのシステムみたいなものをつくろうと、今動いているところです。その中で場所をプロットするような形にできればと考えているので、そのシステムが出来上がれば、どういうところにどういう施設が立地しているのかということが分析できるようになるかと思いません。

【座長】 現状はその段階だそうです。よろしいですか。

【委員】 ありがとうございます。

【座長】 それでは、〇〇委員、お願いいたします。

【委員】 ありがとうございます。〇〇です。コメントが1点と、質問が1点あります。

質問ですが、現在、避難確保計画と非常災害対策計画、大変似た内容の計画をそれぞれ策定しているのですが、施設は二つの計画を一本化して策定しているのか、それとも個別に策定しているものなのか、計画の策定具合を教えていただければと思います。

それから、コメントですが、今回の千寿園の被害については、水防法や土砂災害防止法に基づく対策をかなりやっていて、かつ避難訓練もよくやっていた事例だと思います。とはいえ、夜間の急な雨、急激な増水の中、職員僅か5名で精いっぱい対応されたとは思いますが、このことは現行の制度だけでは被害を防ぐのは難しいという大きな問題を投げかけているようにも思います。事前に策定されていた避難確保計画は、先ほど御説明あったように、土砂災害のみを対象としていて、水害を対象としていなかった。避難確保計画

は、行政がチェックしているのですが、そこに対する気づきが得られていなかったというのは、計画を策定するだけではなくて、その適正性を評価する仕組みというのを別個に考えなければいけない。村役場がチェックをしていたのでしようけれども、村役場以外の機関も含めて、より専門的な観点から見られる仕組みをつくっていかなければいけないという問題を提示していると思います。また、実際のところ避難確保計画に基づいて行動していたかというところ、そうではなくて、避難準備情報が出された段階、避難勧告が出された段階でも、避難行動が取られていませんでした。これは施設管理者だけでは判断が難しいという状況を示しているものだと思います。そのため、情報が出された段階でどのような避難の判断をするのかを、例えば村役場と連携しながら判断するとか、施設の判断を後押しするような、サポートする仕組みが必要だと思います。

最後に、施設管理をされている方々では、これだけの人数を避難させるのはとても難しかったと思います。そのため、避難確保計画に基づいて、どうやって入所者を避難させるのか、避難させる車両を行政が手配するとか、立ち退き避難をサポートする仕組みというのも併せて検討していかなければいけないように感じました。

以上です。

【座長】 大変貴重な御意見、ありがとうございます。

御質問がありますので、避難確保計画と非常災害対策計画の両計画の関係につきましてお答えいただければと思います。

【事務局】 事務局から、お答えいたします。避難確保計画、非常災害対策計画は、中身はかなり重複した部分がございます。違うのは対象とする外力（事象）ですけれども、非常災害対策計画は、水災害、土砂災害、津波等になりますが、避難確保計画は、项目的に火災とか地震が入ってない部分がございます。ただ、避難の体制だとか、連絡だとか、避難場所だとかというのは共通する部分がありますので、基本的には一つでいいですと周知をしています。足りない部分を補って一つの計画にしてもらって避難確保計画及び非常災害対策計画という形をつくっていただくことで合理的に作業できますと周知をしているところです。計画が別々につくったり、一緒になっているところとか、いろいろあると思います。今回の千寿園につきましては、水災害、土砂災害の非常災害対策計画は無く、今回の避難確保計画が非常災害対策計画を兼ねていると理解しておりますので、合理的にまとめてつくっていくのがいいと思っています。

以上でございます。

【座長】 ありがとうございます。

〇〇委員、よろしいですか。

【委員】 よく分かりました。ありがとうございます。

【座長】 ほかに、御意見のある方、いらっしゃいますでしょうか。

〇〇委員、お願いいたします。

【委員】 千寿園さんにつきましては、非常に痛ましい事故で、私も特別養護老人ホーム、グループホームをやっておりますけれども、人ごとではないということを常に感じているところです。私はたまたま熊本県ですので、千寿園さんの状況はよく分かるわけですが、特に、水災害については、前の小川にしても、球磨川にしても、近くの川も非常に穏やかで、水量はいつも非常に少ないです。そういう状態が、20年間続いてきたということで、今回の災害が推測できなかったということは、多分、自分でもその立場だったらそういうところかなというふうに思います。いつ避難を始めるかという判断は、もし私が千寿園さんだとしても、大変難しいところがあります。そして、先ほど〇〇先生も最初におっしゃいましたが、施設の方々は要介護度3以上の方たちがほとんどですので、そういう方たちが、通常の避難所や体育館、小学校に避難しても、なかなか難しいです。ベッドはないし、トイレにしても、まだ和式しかそろえてないようなところもあるような状況ですし、そういった方たちをすぐに避難所にお連れするということが難しいところがあります。同一法人の中で幾つか施設を持っているところは、自分たちの施設に搬送するというのをやるわけですが、同じようなところにまとまっているところは、別なところに搬送するのは難しいと思っています。ですから、今回のことに関しましては、川自体も非常に穏やかであった。そして、球磨川のバックウォーター対策をしており、あるいは排水ポンプを設置しましたということで、しっかりと我々施設に対して安心感を与えるわけですね。そうしますと、土砂災害につきましては、千寿園の裏手のほうが山になっていますので、そういったところを心配されたというのはやむを得ないような状況だと思います。

それから、我々施設というのは、女性が多い職場です。夜勤が女性だけで、多くの施設利用者の方たちを運んでいくというのは、非常に難しいような気がします。それから、水位の情報について、こういうことの危険性があるのですよということもこまめに連絡をして、連絡を取り合える状況。我々のところも、一時、施設と行政が雨の情報なんかのやり取りをしていたのですが、いつの間にかそれがなくなってしまうというような状況もあ

るわけです。ですから、常日頃の関係づくりということはお互いに求められるところだと思います。それから、先ほど経営的な問題ということをおっしゃいましたけれども、地方は山とか川というのが多いです。そういった中で、高齢化が進んで、施設をつくらなければいけないときに、そういう土地がなかったということは実情だろうと思っています。もちろん経営的にも大変なところはありますけれども、それだけではなくて、安全な土地がなかなか見つけられなかったということもあるかと思っています。

以上です。

【座長】 ○○委員、ありがとうございました。非常に重要なコメントをいただいたなと思います。教育施設に行っても、ベッドがない。ベッドがないというのは大変なことですね、高齢者にとっては。トイレも和式しかなく、避難先の環境が整っていないから簡単に避難とはいかないのだということも、非常に重要なことかなあと思いました。

教育施設を単に避難先というようなことでは難しいのだろうということと、ちょっと面白いなと思いましたのは、同一法人内で安全な施設があれば法人の中で動かすということはやっているのです、そういうことは非常に参考になるお話かなあというふうに思いました。夜勤といえども女性が多いという職場の特性を考え、また、施設に対する適切なサポート、水位情報等のサポートが必要というのは、先ほどの○○委員のコメントにも重なることかなあとしますので、その点は非常に重要な御指摘をいただいたと思います。ありがとうございます。

では、○○委員、お願いいたします。

【委員】 私から、コメントを4点、お話しさせていただきます。

平成28年台風10号災害、岩泉町で大きな災害がありました。その後、水防法、土砂災害防止法と、いろいろ変わりました。それから、災害対策基本法の部分で避難勧告・避難指示の部分も名称等が追加等になった事実がございます。正直な話、私は、そのとき、岩泉消防署長として現場災害対応をさせていただきました。実は、うちの消防組織は一部事務組合でございまして、私の法律権限は、消防、救急、救助、この部分でございまして、災害対策基本法、水防法、土砂災害防止法、国民保護法、これにつきましては行政が担当していたところでございます。現在、危機管理行政に立場が変わってきまして各委員さんがお話になっておりましたけれども、高齢者福祉施設などに対する避難確保計画の法律上の問題につきまして、ちょっと苦言を呈したいと思います。

今、水防法、土砂災害防止法の関係で、避難確保計画がそれぞれある。それから、厚労

省のほうから、非常災害対策計画がございまして。それから、もう1点、消防法の消防計画という部分がございます。そうしますと、一つの施設はそれに対して、四つの計画をそれぞれにつくる、そして、訓練等を実行するという部分がございます。これは法律上の縦割りという部分もございます。やはり、受け手の施設の管理者の避難計画の作成を考えて、しっかりとその役割は考慮していかなければならないと思います。と申しますのは、受ける特定行政庁がそれぞれ違います。例えば、水防法と土砂災害防止法の計画については、提出先が市町村長でございまして。消防法でいきますと、消防署長の届出です。訓練の指示・指導の部分も、おのずと行政庁が変わってきているといったところがございます。それからもう一つ、施設の許認可の関係、土地、場所等の問題につきまして、今後、改正等なっているようでございます。

もう一つは、私は施設の管理者の意見を聞きますと、消防法の立場で言いますけれども、果たして、夜間、職員1人か2人で9名、10名の入所者を避難させることができるのか。水防法、土砂災害防止法もそうですけれども、火災のときはどうなのかという部分は現場対応をした人間として考える部分がございます。今お話ししました経営状況等の部分もございまして、いずれにしても日本は高齢化が確実に来ますので、避難の応援体制をしっかりとしていかなければ各種の災害に対応できないと思っております。

それから、3点目でございますけれども、施設の方々に、避難の計画とか、避難訓練とか、行政が実施を促すほかに、私は歩み寄りも必要だと思います。岩泉町では、台風災害以降、防災士の取得を推進しております。3年で200人養成しました。第一義的な目標、一つは自主防災組織、二つ目はこういった社会福祉施設の職員に対する防災士の取得を推進させました。そうしますと、雨が降った、風が吹いた、水が増えた、こういう部分につきまして、行政がどうのこうのと言う前に、施設自らが情報収集する、施設自らが避難の判断をするといった部分に、ある程度、自らリスクを確認できる思っております。特に当町では、反省点を踏まえまして、施設は、川の水位をその都度プリントアウトして確認している、雨雲レーダーを見ているといった施設もございまして。例えば、地理・地形によって、川の増水状況も全然違います。岩泉町なんかは1時間に2メートルの急激な増水がありました。地理・地形によって災害形態が違うところを、法律においても、地域の施設においても、別なものという認識が必要かと思っております。

それから、4点目でございますけれども、岩泉町では、被災後、災害対応の部分で復旧・復興をしております。反省点としまして、やはり行政というのは早期の情報伝達が必要だ

ということです。例えば、夜間に雨が降る、川が増水するということで、早めの避難情報の発令を徹底しております。したがって、夜間に極端に避難指示・勧告を出すことなく、早めの情報伝達をしております。この部分はある意味、そういう施設に対する部分の責任と併せて、行政の責任もしっかりこれから見直していく必要があるのではないかなと思います。

長めのコメント、4点でございます。

【座長】 大変貴重なコメント、ありがとうございます。行政の縦割りの問題、職員の特に夜間対応の避難体制確保、それから、現在の岩泉町の人材育成、社会福祉施設職員を対象とした防災士取得の支援といった人材育成、さらに行政の早期情報伝達。確かに夜間に避難させるということは、それ自体が危ないことなので、やはり躊躇するという気持ちはあります。しかし、それでも避難をさせないと危ないと。この辺りで早期避難を勧めているのだけれども、行政の責任の在り方というのも問題なのではないかというふうに承りました。ありがとうございます。

何か、事務局からコメントございますか。

【事務局】 ありがとうございます。早めの情報伝達ということは非常に大事なことでございます。今回の球磨村は非常に早く、夕方には出していたのですけれども、そういう体制は我々も大事だと思っております。引き続き、こういったところは取り組んでまいりたいと思います。

【座長】 ありがとうございます。

それでは、〇〇委員、お願いいたします。

【委員】 ありがとうございます。私からは、二つほど、お話をさせていただきます。

まず一つは、千寿園さんで、先ほど〇〇先生からもお話がありましたけれども、土砂災害に向けて避難の対応をしていて、洪水は実質的に遅れたというお話でした。職員は、夜勤4人、宿直1人ということだったと書いてあります。浸水が始まったのが7時頃ということなので、早番が来る前だったということもあり、この人数から増えなかったと理解をしています。一方で、土砂災害に向けて対応していたと自分たちで判断されていたことは、ここで増員が必要だと判断はされていなかったと思うのですね。ここで増員の判断ができたということは悔やまれると思うのですが、2階に避難するときにエレベーターがなかったというお話が一つと、資料を読んでいると2階に60人程度が避難できると書いてあって、でも、実際は、入居者は70名いらして、また、隣のまごころも当然平屋だったと

思うので、そちらの方もいるとなると、2階のスペースにも限界があったのではないかなというようなところを一つ考えなければいけないのかなと、建物の中で避難するときには感じたところです。

もう一つ、建物の外に避難するときの話ですね。このときは、先ほどの〇〇先生ほか、いろんな御意見で言われていますけれども、そこで事業が継続できないと、建物の外に移るというような行動になかなか移せないということはあると思います。御指摘いただいたように、同一法人であれば、別のところを使える。あるいは、エリアの中で連携体制を日頃取っていれば、そちらのほうに緊急的に要請をかけることができるということがあります。また、その後、遠くから応援に入ってもらおうという場合は、広域での日常的な連携体制があるかということが重要なので、その辺りも含めて考えなければいけないということを感じました。よろしくをお願いします。

【座長】 ありがとうございます。建物内での課題、人の課題、施設の課題、それから、建物の外に出る場合の課題について、御指摘をいただいたかと思います。ありがとうございます。

ほかにございますか。では、〇〇委員、お願いいたします。

【委員】 いろいろ教えていただきまして、ありがとうございます。私も知らないことがいっぱいあって、勉強になりました。

まず1点目として、先ほどから〇〇委員や〇〇委員から指摘がありました通り、いくつかの計画の関係性がもう少し分かりやすく整理される必要があるという気がしています。先ほどの事務局からの御説明は、非常災害対策計画がしっかり立てられていれば、避難確保計画を新たに立てる必要はないというような趣旨と理解しています。それは一本化するという意味では非常に重要である半面、非常災害対策計画を立てた後に水害や土砂災害の内容が入っているかどうかをチェックできないというのは本末転倒な感じもします。逆に言うと、例えば、浸水想定区域の見直しや土砂災害防止法のイエローゾーンの新規指定、非常災害対策計画の計画策定後になされたならば、非常災害対策計画は更新の必要があると考えます。複数計画を立てないといけないというのは、〇〇委員からの御指摘の通り、あまり良くない部分もあると思う一方で、それぞれ各計画に役割があるのであれば、それぞれの役割を提示していただくのが、避難の実効性を上げていく上で大事ではないかというのが、一つめのコメントです。もし私の理解が違っている部分があれば、御指摘いただければと思います。

2点目は、高齢者福祉施設の特特殊性については多くのコメントや意見が出ていますが、一方で水害や土砂災害の特特殊性もあると思うので、両方の特特殊性を十分に理解して計画を立て、行動に移すというのが、現状ではまだまだ難しい部分があるのではないかと考えます。そういう意味で、今回このように省庁間で連携して取り組まれようということかと思えます。それは第一歩だと思いますが、一方で、福祉施設ごとにおそらく事情が異なるのではという気がします。例えば、先ほどの2階に避難するのも手法としては十分あり得ると思いますが、そこが安全なのかどうかは必ずしも判断できない。非常時なのでやむを得ず2階に逃げましようということはあるにしても、水害や土砂災害の観点で踏まえても、計画段階で2階に逃げるのが最適、という判断になるのか。ハザードマップを見ても、どこに逃げていいのかという判断は難しいのではないかと。例えば、ハザードマップの中に建物が位置している場合、建物から外に避難しないと駄目なのか、それとも建物の中で相対的には安全な場所があるのでそこに避難するという判断が適切なのか。先ほどから議論になっていた、避難すること自体にすごくリスクがあるような方々がもしいらっしやるとした場合に、どのような避難の仕方があるのかというのは、施設1軒1軒毎に違う事情があると思うので、1軒1軒に何らかの手が差し伸べられるような、いろいろな意味での補助ができるような制度が出来上がっていくといいのではと、個人的には思っています。

取りあえず、2点、申し上げさせていただきました。

【座長】 ありがとうございます。計画の関係、それぞれの計画が目的としていることをちゃんと果たせるような形で、しかも、施設、受け手にとっても使いやすいような計画の在り方を検討すべきではないかということと、それから、高齢施設の特特殊性、水災害の特特殊性は、それぞれの施設ごとに個別性があるのではないかと。その個別性にも配慮した支援が必要ではないかという御意見をいただいたと思います。ありがとうございます。

ほかにございますか。〇〇委員、お願いいたします。

【委員】 先ほどエレベーターの件が出ましたけれども、近隣の中でも、2階に研修室とか会議室、いわゆる利用者さんに関係のない部屋が設けられているところは、エレベーターを設けられてないところもあります。職員さんだけが使うので、エレベーターをおつけになっていらっしやらない。ただ、熊本地震が4年ぐらい前にありましたけれども、エレベーターをつけても、地震の際は停電になります。そうなりますと、今度は自家発電設備が必要になってくる。ハード面というのは非常に難しく、いろいろな災害に適するハードというのはどういうものだろうか。今回を機に、平屋を計画されていたところが、上

階を建てたほうがいいのかという見直しをされているところもございます。ですから、ハードについても、災害ごとにどのように対応していけばいいのか。コスト面というのは非常に問題になるわけですが、こういったところもアドバイスをいただくと大変ありがたいと思います。

また、ここに他施設との連携とか関係団体との連携が書いてありますけれども、熊本の場合、私は長く熊本県老人福祉施設協議会の会長をしておりましたので、そのときには、災害が起きた場合はすぐに、被害状況、支援物資、どういったものが必要になるのかというもののアンケートを取らせていただきました。そして、ほかの施設の中でも、利用者の方々を避難させなければいけないということで、受け入れてくれる施設がどの程度あるのかをすぐに調査して、県と情報のやり取りをした経緯がございます。ですから、今回も別の施設で利用者の受け入れが非常にスムーズにいったのは、県とのやり取りの中で受入れ施設をしっかりと把握したところだと思います。

以上です。

【座長】 ありがとうございます。ハード面でのアドバイスが欲しいなあというのは、全くそのとおりだろうなあというふうに思います。実際には、高齢者福祉施設、被害を受けますと、どこかで受け入れてもらわないといけないということになりますから、受入先をすぐに調整できるようにこれまでもやってきたということをお伝えいただきました。ありがとうございます。

〇〇委員、お願いいたします。

【委員】 〇〇委員のお話は非常に、現場の話でよく分かるというか、よく勉強になりますが、水害の観点で、現場の方が水害を予測できるかどうか、そういう話はちょっと置いておいて、今回いただいた資料だと、例えば、ハザードマップで想定最大規模という、1000年規模程度のハザードマップを見ると千寿園の位置は10メートル以上の浸水が来るといような話になっています。私は、学生に、100年に1回の洪水が100年に1回以上起きる確率は63%だとか、そういったことを教えるので、100年に1回の洪水が毎回100年に1回起こるわけではないということは知っておく必要があること、また1000年に1回のことを考える必要があるのかという悩みはあるのですが、そういうハザードマップが出てきたときに、今ある状況の中で対応できるのかという、それを考えて、行政は最近、宅建上の通知義務とか、あるいは開発規制というのに乗り出してきたのだと思うのですが、その辺りについても今回の検討会でよくよく考える方向性なのか、そ

れとも今ある現状の中でどうにかしていかないといけないのか、少し事務局のお話を伺いたいのですけれども、どうでしょうか。

【座長】 では、事務局の方、お願いいたします。

【事務局】 事務局でございます。先生のおっしゃる話は非常に大事なことだと思っております。本日の資料の中でも、2点ほど説明させていただきました。土地の取引のときにリスクをきちんと示して取引をするということ、それから、これからのまちづくりの中でこういったリスクを踏まえたまちづくりに誘導していくということ、こういう動きもっておりますということで、御紹介をさせていただきました。資料の67ページの論点にも書いてはありますが、非常に幅広いリスクを踏まえたまちづくり、そういったところにつきましては、今動いております。ただ、この場でそのところを議論していくということはなかなか難しい部分がありますので、まずは、既に施設が6万ぐらいありますので、その避難を急ぐ、避難の確保の実効性を高めるということが大事かと思っておりますので、今回の検討会では避難の実効性を高めることを中心に議論いただきまして、また、参考情報としていただければ、それは別に、今、都市局とタスクフォースで別途やっておりますので、その場でしっかりと議論を進めていきたいというふうに思っております。

【委員】 分かりました。ありがとうございます。

【座長】 ○○委員、よろしいですか。

【委員】 はい。

【座長】 ありがとうございます。

それでは、ほかに、御意見、コメントのある方、いらっしゃいますでしょうか。

では、○○委員、お願いいたします。

【委員】 答えられればということで教えていただきたいのですが、先ほど施設のハードのお話の中で、施設が実際に浸水して、その後、事業の継続をしようと思ったときに、非常発電を行うときに、地方だと1階に非常用自家発電設備をそのまま置いているのではないかと、受変電施設そのものが、都会だと上にあることが多いですけれども、土地が安い関係上、1階に置いてあるというようなことがあると思います。その辺りのデータについて、何か分かるようなものはありますか。

【座長】 お願いいたします、○○さん。

【事務局】 データというものでは、特にはないです。ただ、受変電とか非常用発電設備自体が基本的に重いので、どうしても1階とか地下に置きたいのが普通だと思います。昨

年の台風19号でも、武蔵小杉の超高層マンションであっても地下とか1階とかに非常用電源設備を造って、かつ防水設備も十分ではなかったという、これは現実としてそうなので、多くの場合はそうだろうと想像しております。先ほど〇〇委員のほうからもありましたけれども、こういった大雨のときに停電になるリスクというのはどこまで考えてやったとしても、災害時は停電するという事は相当考えておかななくちゃいけないことと、そのように思います。

【委員】 ありがとうございます。

【座長】 ありがとうございます。日常の利便性と災害時の安全性というのは非常に難しいテーマでございますので、今のように、通常は1階に置かれるのではないかと、地下に置かれるのではないかとということとと思います。ありがとうございました。

では、〇〇委員、お願いいたします。

【委員】 今回私は長野県の行政の立場ということで、参加をさせていただいております。長らく土砂災害の関係に携わっておりまして、土砂災害防止法の運用を開始からずっとやってきております。そのような中で、行政の支援という話が先ほど委員の方から出ていますが、例えば、土砂災害を取り扱う部署だけではこのような支援はできないということで、長野県でもかねてから、健康福祉部局、危機管理部局、あるいは関係する市町村とも連携ができるように、連絡会議を設けて法律の運用に取り組んでいます。このような連携を通じることで、国からの通知の情報の共有や色々な災害の事例、あるいは起こっている問題点を共有して、それぞれの立場で何とかしようというところまでは進めることができますが、それらが全てにおいて高齢者福祉施設の管理者のところへしっかりと届いているかということ、まだまだ反省すべきところはあるかと思えます。施設管理者のお立場からどのような御意見を持っているかということを探ねてみますと土砂災害や洪水と言われてもそれが一体どういうものか分からない、自分達は専門家でないのでなかなか判断はできない、というような意見を頂いており、今までの委員の方から出ているご意見と全く同じことを我々も感じております。そのような意見に対応すべく、様々な講習会や講演会、あるいは防災訓練に我々も取り組んでいますが、2,000近い施設に対して年間で10件から20件、1%程度しか対応できていません。実際に支援がなかなか行政からも届けられていない現実があるであろうということの一つを考えています。

一方で、去年、令和元年東日本台風で長野県は甚大な被害を受けました。千曲川流域で洪水が起きまして、大きな被害を受けております。そういった経験を踏まえて、要配慮者

利用施設に対する支援を強化しなければならないということを我々は考えております。特に、避難確保計画の作成率が全国の約50%に比べ我々は40%程度で低いということで、計画作成の支援を考えたところ、資料にも記載ある通り、危機管理部局を中心とした出前講座を実施して、施設の方に計画を立てていただけるような支援を始めているわけであり、私どもの健康福祉部局が施設の方に対して行ったアンケートにおいて、施設のほうで計画を立てることに対してどのような困難があるか尋ねたところ、ノウハウがない、実際にそのような災害に対する理解がなかなかできない、人手不足で時間がないなどの様々な回答を頂いております。このような施設側の悩みについて、我々ももっと理解をして、単に計画をつくることが目的ではなく、実際に適切な避難行動ができるような人材の育成や支援体制をより具体的に実施していかなければならないと考えています。

一つの事例を紹介いたしますと、昨年の台風19号災害で被災した長野市の施設が、今年の梅雨で体制を改善し雨が出た後の避難準備も早めに実施し、また異なる施設との協定を締結することにより、早めに移動と避難を完了させたという事例があります。やはり、経験を踏まえますと、だんだんと改善していきます。今までずっと土砂災害に関わってきた経験からも、経験をしないとなかなか実態が分からないと感じております。ただし、全ての人が災害を経験するわけではないので、我々から必要な情報を発信し、様々な防災に関する認識を高めていただく、あるいは訓練をしていただく、そのようなことにより力を入れていかなければいけないと考えております

【座長】 ○○さん、ありがとうございました。経験を踏まえて改善が進むということと、現状、そういう経験を持ってないところでは、ノウハウの問題、リテラシーの問題、人手不足の問題、支援体制の問題などがあって困難なところもあるということでございますけれども、まさにそれを解決するためにこの検討会が設置されているところだというふうに考えております。ありがとうございました。

ほかに、御意見、コメント、ございますか。

○○さん、お願いします。

【事務局】 ○○でございます。いろいろ御意見いただきまして、ありがとうございます。避難の計画につきましては、縦割りという話もございましたが、物によって、その場所、その場所の置かれている立地とか、その他でどうしても関わる部分がありますが、こちら辺り、横串を刺した、ガイドブックではないですけども、そういうものをつくって済むかどうか分かりませんが、その辺は考えていきたいと思っております。

それと、今回の千寿園ですけれども、私あまり決めつけた話をしては申し訳ないのですが、今回、土砂災害を中心に考えておられました。もし洪水についても考えていたらちゃんと避難ができていただろうかということを考えたときに、前日の夕方時点においては、高齢者避難情報は出ていましたけれども、当時、九州北部、多いところで200ミリという気象情報で、強い雨が降るなぐらいのイメージで、その時点で避難しろとって避難するセンスを持ち得るかという、正直、ちょっと難しいかなと、我々の立場で言うのも何ですが、思ってしまう部分があります。そうしたときに、洪水を含めた避難計画をつくっても行われた行動に大差はなかった可能性があるわけです。今回の立地が、山からの土砂、川からの水という、両方から攻められるような場所に立地しているときにどうしたらよかったのかとなると、ある意味、想定できなかつたときに、第三の道ではないのですが、2階に逃げるしかなかったのだろうと。どっちにしても、2階に逃げるしか行動はなかったのではないかと。そのとき、2階に逃げる方法という意味ではエレベーターとかスロープはありますが、エレベーターは停電という問題がございます。我々の立場はあまりよく分からないので、ここからは立ち入った話ですけれども、例えば、先ほどの女性の職員しかいないような場合であったとしても、スロープがあれば2階に逃げられたと考えていいかどうか。その辺り、福祉関係の方から見たとき、スロープが施設にあったら、どういうふうに思われるのかというのをぜひお聞きしたいというふうに思っております。

【座長】 どうでしょうか。スロープがあれば2階へもっと早く逃げられたのではないかとということでございますけれども、委員でお答えいただける方はいらっしゃいますか。

〇〇委員、委員さんに逆質問で恐縮ですが。

【委員】 スロープの問題というのは、私も少し疑問を感じていまして、スロープをいかにして使っていくのかなと。うちも平屋ですから、今度初めて2階建てにしてスロープをつけるのですが、利用者の方たちはそれぞれ状態が違います。ですから、スロープを使う際に、その方たちの体に傷つけないように降ろしていくということになります。例えば、マットに乗せたとしても、滑り具合が悪くなるとか、運ぶ際の機器など何かあるのであれば。例えば、シートにくるんで運ぶといっても、体が硬縮している方も大勢いらっしゃいますので、そういう方たちをどのように運ぶかというのは、実際のところ、大変難しく、なかなかお答えがしっかりできないのですけれども、スロープは、つけなさいと言われて、みなさん、つけています。それを本当にどれだけ有効に使っているのかというのは疑問ですね。要介護度が重度の方たちを降ろしていくときに、体を保護してさしあげる

ものがないと難しいですし、認知症の方たちはなかなかそういったものが使いにくい、誘導がなかなかできないというのも実情としてありますので、むしろスロープを勧められる専門の方々にお聞きしたいなというのがありました。

以上です。説明になってないかもしれません。

【座長】 その辺り、よろしければ、次回までにお調べいただいて、お答えいただきたい。重要なハード設備の中で停電時にも使えそうな手段の一つとして本当に有効なのかというのは、ぜひお調べいただきたいと思います。ありがとうございます。

では、〇〇委員、お願いします。

【委員】 ありがとうございます。何度も発言して、申し訳ありません。今のスロープのお話ですけれども、例えば、火災のときにスロープで1階に降りるというふうにされていますよね。一方、今回のように2階に上がっていくときにスロープを使うとなったときに、まず、〇〇先生がおっしゃったことが事実としてあります。スロープを使用して移動する距離と、そこを階段で上がっていくときの距離には、相当違いがありますよね。距離の違いを考える必要があるかと思います。また、改修して設置することを考えると、スロープと階段の双方が違う場所にあることを前提に考える必要があるかと思いました。ました

【座長】 ありがとうございます。

それでは、〇〇委員、お願いいたします。

【委員】 関連して、お話をさせていただきます。資料の64ページを御覧になっていただきたいのですが、右下のほうの部分であります。ふれんどり一岩泉、楽ん楽んということであります。御存じのとおり台風10号災害時におきまして楽ん楽んで被害がありましたけれども、問題は、左のふれんどり一岩泉の避難確保計画の指示・指導の在り方につきまして、参考までにお話をさせていただきます。

まず、エレベーターに係る自家発の問題でございますけれども、これにつきましては、屋外のほうに2階建ての部分で洪水等が来てもいいように発電機を上を上げさせていただいております。それから、被災直後は、ふれんどり一岩泉から約2キロ離れた、水平避難という訓練を実施しておりました。本職が就任する前。私が就任してから、2キロの水平避難は入所者の方のリスクが高いということで、垂直避難を指示しました。そういった中におきまして、自家発がありますのでエレベーターも使えますが、階段による避難は訓練として最低限やっておかなければならない。入所者の容体は確かに重要でございます。し

かし、最低限、命を守るためにはそれしかない。先ほど申し上げましたとおり、問題は人数・体制でございます。職員の体制がどうなのか。はっきり言って、多くの入所者を垂直に避難させるには人手がかかります。したがって、近隣の企業と災害時の応援協定を結ばせていただいて、垂直避難するときには、その企業の方々がすぐ駆けつけて、一緒にやっていただきたい。このような訓練を必ず年1回やっております。同時に、火災にも同じことが言えます。火災に関しては、逆に屋外に避難しなければならない。上に上がったり、下に下がったりするというのは、階段であろうと、スロープであろうと、あるものを使ってやらざるを得ない現実ということで、指導をさせていただいております。

以上です。

【座長】 ○○委員、ありがとうございました。災害を受けて様々な改善をされているということですが、近隣企業との連携というのは、施設の弱みばかり見ているのですが、逆に強みというのものもあるはずなので、その強みを生かして解決に向けて進んでいくという、良い事例かなあというふうに思いました。ありがとうございます。

では、○○委員、お願いいたします。

【委員】 先ほど申し上げたことと若干重複する部分はあるのですが、水害や土砂災害について、それぞれ具体的にどういうことが起きそうなのかということのをうまく示していく努力を、研究や技術開発も含めて、引き続き進めて行く必要があると改めて思っています。先ほど御説明があったように、確かに水害について備えていたとして劇的に事態が改善できたかどうかは分かりませんが、一方で、例えば運動場に逃げるといった想定にはさすがにならなかったと思います。そういう意味では、今回の事例に対しては御指摘のとおり部分が多いと思いますが、将来的なことを考えるのであれば、水害や土砂災害によってどういうことが起こるのかというのを、少し詳しく情報を提供する必要がありますのだからと思います。また、先ほどハード面のアドバイスが必要という御指摘がありましたが、まさにその通りであると考えます。一般の木造家屋と複数階の建物では、避難の仕方は違う可能性がありますが、水害や土砂災害の実態が分からないと、どのような避難が適切か判断できない部分があります。先ほど施設ごとに個別に考える必要があるのではないかと申し上げたのはそういう部分で、木造の平屋の施設と、2階にも十分なスペースがある鉄筋の2階建ての施設では、避難に関する考え方はおそらく大分違ってくるのではないかと考えています。

あともう一点として例えば想定水深を見ながらどこまでどのような対応できるかという

ことは個別の施設ごとに考えていく必要がありますが、そういうことを一緒に考えられる人を育てていく方法はまだ確立されていない部分もあります。それは大学の仕事ではないかという指摘もあるかもしれませんが、そのような人材育成の観点も含めて少し議論をしていただけるといいのではと思いました。

【座長】 ありがとうございます。やはり、個別性ということ。最初、洪水についてはそれなりに考えておく必要があるのではないかという御意見をいただきました。個別性というものがあるので一般的なものがなかなか有効でない場面もあるから、そうすると人材育成のようなことが必要になってくるのではないかというような御指摘をいただいたかと思います。ありがとうございます。

ほかに、御意見、御質問、ございますか。大体よろしいでしょうか。

それでは、せっくなので私のほうからも少しお話をさせていただければと思うのですが、いろいろと話が出てきましたけれども、気象情報の問題というのはなかなか、福祉施設では解決が難しい。想定していたよりもはるかに大きな雨が降ってしまったということですから、これはいかんともし難いわけでございますけれども、その中で何ができるかといったときに、やはり計画の質が問われる。しかも、個別性に配慮した計画というのが重要だろうというふうに考えられます。それから、人材育成と人の問題というのはかなり大きくて、的確に判断できる人材の質、それと数の問題、避難させるには人数がいなきゃいけない。気象災害が発生しそうなかどうか、避難のタイミングをどうするのかということを実際に少ない行政職員が全ての福祉施設に連絡するというのは事実上困難ですから、現場、現場で判断をするということも求められるので、そういった人材をいかに育てていくのかということが二つ目かなあとと思います。それから、設備とか、施設の問題。施設の立地の問題もあれば、設備のエレベーターやスロープの問題など、様々な避難に有効な設備はどうなっているのか、こういう大きな課題があろうかと思います。それに対して、福祉施設が頑張っていくべき自助の問題、施設間あるいは地域との間での共助によって支えられる部分、行政が本格的に関与しながらしっかり進めていく公助の部分、自助、共助、公助でそれぞれの課題をどのように解決できるかということも、今日、いろいろな御意見を承りながら感じたところでございます。

現在の計画は自治体が点検するということになってはいますが、福祉の世界ではよくピアレビューなどと言いまして、当事者同士で相談しながら、そして、お互いの悩みを共有し、お互いに解決案を出していくというようなこともあります。行政が必ずしも専門性が高い

という場面ではないこともありますので、そういった意味では、ピアレビューとか、あるいは高齢者福祉関係の団体さんだとか、そういった方々の頑張りというのが必要なのかもしれないかなあというふうに思いました。

また、避難のタイミングに仮に事業継続の問題がかかっているのだとすれば、今後、避難確保だけではなく、事業継続計画というものも一体となって、災害前からの様々な施設・設備の課題を解決し、人材を育成し、そして的確な判断によって避難確保を図り、しかも避難先が安全に事業継続できる場所であるということを考えていくということになりますと、恐らく自助だけでは難しく、共助や公助というものも必要になってくるのかなあと思います。特に〇〇委員からは施設におかれた現状等についての的確にお話をいただいたので、各委員にとっても事務局にとっても参考になったのかなあというふうに考えております。ありがとうございました。

ほかに御意見等ございますか。何でも結構でございます。時間がまだ5分ぐらいありますかね、予定の時間としては。

では、〇〇委員、お願いいたします。

【委員】 立地の話とも少々関連するのですが資料7の32ページに、水防法に基づく社会福祉施設の避難確保計画作成の対象施設数が67,945施設と記載されており、一方で土砂災害防止法は10,513施設と記載されています。もし社会福祉施設の全体数が分かると、水害や土砂災害のリスクを負っている施設の割合が大まかに分かるかと思いますが、全体数について把握しておられますか。

【座長】 事務局の方、答えられますか。〇〇さん、お願いします。

【事務局】 ありがとうございます。社会福祉施設なので高齢者施設以外も入っているので、それをうまくマトリックスにして、データが取れるかどうか、次回までに対応してみたいと思います。

【座長】 ありがとうございます。高齢者施設についての検討をまず進めるのですけれども、当然、障害者も児童も学校も病院もあるわけで、ここでの検討の成果をそういったところに展開していくことは重要なことかと思います。大変ありがとうございました。

ほかにございますか。〇〇委員、お願いいたします。

【委員】 本委員会の論点ということで、全ての事象（自然災害）を想定した適切な避難先の選定というふうに書いてあるのですが、どちらかというと、健常者が探せる避難先を探してしまいそうな論点になっているかというか、最も要介護というか、最も逃げられ

ない人たちが最もリスクのあるところにいるかもしれないというような観点で、実は避難先がないかもしれないというところまで含めて考えないと、ちょっとテクニックになってしまうのかなという気がします。そこら辺について事務局のほうにも、よく考えておられるのだと思いますけれども、もうちょっといろいろ言っただけでもいいかなと思います。

【座長】 最も厳しい人の避難先ということで十分に考えていただきたいということですが、本当に避難先が全くないということであれば、最終的には移転とかいうことにならざるを得ないのだろうなあというふうには考えておりますけれども、ベストを尽くせないかということではまずは検討を進めるという趣旨だろうと思います。ありがとうございます。

ほかにございますか。特によろしいですか。

それでは、大変貴重な御意見をいただきまして、ありがとうございました。おおむね意見も出尽くしましたと思いますので、本日の討議はここまでとさせていただきたいと思えます。熱心な御討議、ありがとうございました。

本日の議事は、以上となります。進行を事務局にお返しいたします。

【事務局】 事務局でございます。委員の皆様、誠にありがとうございました。本日の議事の要旨につきましては、座長の確認をいただいた後、できるだけ早く国交省のウェブサイトにおいて公開することといたします。また、議事録は、各委員の皆様にご確認いただいた後、後日、発言者の氏名を除いて国交省のウェブサイトにおいて公開することといたしております。

本日、非常に貴重な意見をたくさんいただきましたので、一度きちんと厚労省とも連携して整理をいたしまして、次回の検討会の準備を進めてまいりたいと思います。次回の検討会につきましては、後ほど日程調整をさせていただきます。

それでは、閉会の挨拶を厚生労働省高齢者支援課の〇〇様をお願いいたします。

【事務局】 本日は、委員の皆様方、御多用の中、大変貴重な御意見をいろいろいただきまして、ありがとうございます。我々、類似の災害がある中で厚労省としてもどういう災害対策ができるのかということをやっていたところですけど、こうした有識者の方々から貴重な意見をいただける場、そして、国交省と連携をして、福祉という観点だけじゃなくて、水防という観点からも含めて総合的に見られる場というのは大変貴重な場だと思っておりますので、皆様の御意見をきちんと受け止めながら検討を進めて、今年度中にこ

の検討会として結論を出すというところでございますが、次期出水期に向けて、我々、できるところからしっかりとやっていきたいと思っておりますので、これからもよろしくお願いたします。

本日は、誠にありがとうございました。

【事務局】 これをもちまして、第1回の検討会を終了いたします。ありがとうございました。

— 了 —