

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 (骨子)

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	- 4 -
(3)	球磨川流域の被害の概要	- 4 -
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	- 5 -
(1)	洪水浸水想定区域の指定	- 5 -
(2)	土砂災害警戒区域等の指定	- 5 -
(3)	ハザードマップの作成と周知	- 5 -
(4)	要配慮者利用施設の避難確保計画の作成等	- 5 -
(5)	介護保険法等に基づく非常災害対策計画の作成等	- 6 -
(6)	適切な避難計画の作成支援の取組	- 6 -
4.	被災した千寿園の避難計画と災害発生時の状況	- 8 -
(1)	施設の概要と災害発生時の状況	- 8 -
(2)	避難計画の内容と実際の避難行動	- 8 -
①	避難計画の対象としていた災害事象	- 8 -
②	計画上の避難先と実際の避難先	- 8 -
③	計画上の体制と実際の体制	- 9 -
④	避難訓練の実施状況	- 10 -
⑤	避難計画や訓練に対する行政の関与	- 10 -
5.	高齢者福祉施設における避難確保の課題	- 11 -
(1)	過去の災害において明らかになった課題と対応	- 11 -
(2)	千寿園の避難に関する課題	- 12 -
①	避難計画の内容や訓練の内容の適切性	- 12 -
②	避難誘導の体制と避難に必要な設備等	- 12 -
(3)	全国の特別養護老人ホームの実態等	- 12 -
①	実態調査の概要	- 12 -
②	避難確保計画と非常災害対策計画の作成について	- 13 -
③	避難先の選定と避難訓練の実施について	- 13 -
④	避難確保計画の見直しと助言体制について	- 13 -
⑤	施設における避難誘導體制について	- 14 -
⑥	入所者を避難させることに対する主な心配ごとや悩みごとについて	- 14 -

6.	避難の実効性を高める方策	- 16 -
(1)	避難計画や訓練に関する事項	- 16 -
①	災害の種類等に応じた避難計画の作成の徹底	- 16 -
②	訓練で得られた知見の避難計画への反映	- 18 -
③	避難計画の共有と理解の促進	- 20 -
(2)	施設の設備や体制等に関する事項	- 21 -
①	業務継続が可能な避難先の確保	- 21 -
②	避難誘導のための要員の確保	- 23 -
③	施設内の適切な防災体制の確立	- 24 -
④	災害リスクの低い地域への施設の誘導等	- 25 -
7.	取組推進にあたっての留意事項	- 26 -

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 9,625 棟、住家の床上・床下浸水 6,701 棟に上っている。¹
- ・ 被害が集中した熊本県では、球磨川流域の人吉市や八代市、芦北町、球磨村、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「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 10 号豪雨に伴う小本川の氾濫によって岩手県岩泉町の高齢者グループホーム「楽ん楽ん」の入所者 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に、有識者や地方公共団体関係者からなる、「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」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」をとりまとめた。

¹ 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 2 年 12 月 3 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

- ・ 気象庁が7月3日16時45分に発表した予想では、4日18時までの24時間雨量は多いところで200mmとしていた。
- ・ しかし、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、人吉観測所において24時間雨量410mm、12時間雨量339mm、多良木観測所において24時間雨量483mm、12時間雨量408mmと、予想値の二倍を上回る未曾有の雨量を記録する過酷事象となった。

(2) 球磨川水系の河川水位の概要

- ・ 球磨村に設置されている渡観測所では、4日3時過ぎに氾濫危険水位を超え、明け方から昼頃にかけて氾濫が発生した。また、人吉市に設置されている人吉観測所では、4日4時頃に氾濫危険水位を超え、同様に昼頃にかけて氾濫が発生した。

(3) 球磨川流域の被害の概要

- ・ 球磨川流域の市町村の被害は、浸水面積約1,150ha、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人は千寿園の施設利用者であった²。
- ・ なお、今回の洪水氾濫による実績浸水範囲は、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。

² 被害状況については、「速報値」であり、今後変わる可能性があります。

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、洪水予報河川及び水位周知河川を対象として、洪水浸水想定区域の指定制度が創設された。
- ・ その後、平成 27 年の水防法改正により、洪水浸水想定区域の前提となる降雨は、治水計画の基本となる降雨(以下、「L1」という。)から、想定最大規模降雨(以下、「L2」という。)に引き上げられた。
- ・ 国は、平成 16 年 12 月に球磨川水系の L1 浸水想定区域を指定し、平成 29 年 3 月に L2 浸水想定区域を指定した。
- ・ この L2 浸水想定区域によれば、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。

(2) 土砂災害警戒区域等の指定

- ・ 平成 13 年の土砂災害防止法の施行により、土砂災害警戒区域(イエローゾーン)や土砂災害特別警戒区域(レッドゾーン)の指定制度が創設された。
- ・ 熊本県は、平成 28 年 3 月に千寿園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。

(3) ハザードマップの作成と周知

- ・ 平成 17 年に改正された水防法及び土砂災害防止法により、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。
- ・ 球磨村は、平成 28 年 3 月に L1 対応のハザードマップを作成し周知しているが、L2 対応のハザードマップは令和 2 年度末公表を目指して作成途中であった。

(4) 要配慮者利用施設の避難確保計画の作成等

- ・ 平成 25 年に改正された水防法により、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を対象として、避難確保計画の作成と訓練実施の制度が創設された。

- ・ 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り、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を対象として、施設管理者に避難確保計画の作成と訓練の実施が義務付けされた。
- ・ 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。
- ・ 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」を作成し周知している。また、地方公共団体が施設管理者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」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、球磨村に報告している。

(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、施設管理者に対して、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)を一体的に作成している。

(6) 適切な避難計画の作成支援の取組

- ・ 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「避難計画」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(平成 29 年 6 月)」を連名で作成し周知している。マニュアルには、避難計画の内容を確認するためのチェック

リストや、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、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。

- ・ 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)」により、「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(避難計画)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」としている。確認の際は、「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」としている。

4. 被災した千寿園の避難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、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。)で構成している。
- ・ 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。
- ・ 千寿園は、本館の一部のみが二階建てになっているが、その他は平屋建てになっており、本館二階はヘルパーステーションと家族宿泊室の二部屋であり、施設利用者の居室はすべて一階にあった。
- ・ 千寿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場合は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、施設利用者 65 人、宿直職員 1 人、夜勤職員 3 人の計 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施設利用者 5 人、夜勤職員 1 人の計 6 人の全員で 75 人であった。

(2) 避難計画の内容と実際の避難行動

① 避難計画の対象としていた災害事象

- ・ 千寿園の避難計画は、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。同園への聞き取りによると、「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)

- ・ 避難計画には、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が選定されている。

- ・ 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いないため、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、土砂災害を警戒し、避難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、千寿園本館に誘導した。7月4日3時半頃に就寝中の千寿園の施設利用者と、アットホームどんぐりの利用者を起床させ、5時頃に山側から離れた別館まごころに誘導した。
- ・ その後、7時頃になり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へ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誘導により、千寿園の施設利用者中の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人の合計53人を避難させ救助することができたが、階段を使った二階への誘導には時間がかかり、一階の水没により千寿園の施設利用者中の17人の入所者は、二階に誘導することができなかった。残された17人のうち、3人を屋上に救助することができたが、14人については救助することができなかった。

③ 計画上の体制と実際の体制

(計画上の体制)

- ・ 避難計画では、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人を定めている。

- ・ さらに、施設利用者の避難誘導の応援要員として 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)

- ・ 7 月 3 日夕方の段階では、記録的な大雨の予想が示されなかったこともあり、7 月 3 日夜の勤務体制は、宿直 1 人と夜勤 4 人の計 5 人体制であった。
- ・ 警戒レベル 4 避難勧告が発令された 7 月 3 日 22 時 20 分の段階でも、災害の発生は低いと判断し、職員の増員など体制の強化は行われなかった。
- ・ その後、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ったため、災害対応の指揮を執る施設長を含め、職員が施設に参集するのは困難になった。
- ・ 7 時頃になり、建物の浸水が始まる段階になり、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、施設利用者の二階への誘導が実施された。

④ 避難訓練の実施状況

- ・ 避難計画には、職員の入職時の研修のほかに、毎年 5 月と 11 月に年二回の頻度で避難誘導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誘導、搬送訓練が実施されている。
- ・ なお、訓練は、地域の避難支援協力者が参加して実施されている。

⑤ 避難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、内容に関する助言までは行ってはいない。
- ・ 球磨村の福祉部局と防災部局は、同園の避難訓練を視察しており、平時から球磨村と施設の協力体制は構築されていた。

5. 高齢者福祉施設における避難確保の課題

(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、山口県防府市の特別養護老人ホームライフケア高砂が土石流で被災して施設利用者 7 人が亡くなる被害が発生し、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が図られた。
- ・ 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て施設利用者 9 名が亡くなる被害が発生し、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を改正し、地域防災計画に定めた要配慮者利用施設を対象として、施設管理者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。

(2) 千寿園の避難に関する課題

① 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、土砂災害リスクを認識して警戒していたものの、洪水による浸水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。

② 避難誘導の体制と避難に必要な設備等

- ・ 事前の予想雨量が大き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、防災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、近くから駆け付けた避難支援協力者約 20 人の協力により、多数の施設利用者の避難誘導ができたものの、一方で避難誘導に参集することになっていた職員が通勤経路の被災等により参集できなかった。
- ・ 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。

(3) 全国の特別養護老人ホームの実態等

① 実態調査の概要

- ・ 厚生労働省と国土交通省は、令和 2 年 11 月に都道府県等を通じて全国の特別養護老人ホームと地域密着型特別養護老人ホームに対して避難確保の実態調査を実施した。なお、全国の施設数は 10,411 施設(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)である(出典:平成 30 年介護サービス施設・事業所調査)。
- ・ 調査時点は 10 月 31 日時点とし、12 月 2 日までに回答を得た施設は 5,120 施設である。なお、現時点では 47 都道府県中のうち 30 都府県、20 指定都市のうち 11 市、58 中核市のうち 38 市から回答を得ている。
- ・ 回答を得た 5,120 施設のうち、洪水浸水想定区域内が 1,380 施設、土砂災害警戒区域内が 719 施設、洪水浸水想定区域と土砂災害警戒区域の両方が 73 施設であり、合計で 2,172 施設である。

- ・ 現時点では、全ての都道府県等から回答を得てはいないため、中間とりまとめ(速報値)の結果を以下に掲載する。

② 避難確保計画と非常災害対策計画の作成について

- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 二つの計画を一つにまとめて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。
- ・ 主な意見としては、「計画の作成方法が分からない」、「二つの計画を一元化して作成して良いか分からない」、「一元化して作成する方法がわからない」、「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」であった。

③ 避難先の選定と避難訓練の実施について

- ・ 災害の種類に応じた避難先を選定しているのは、避難確保計画を作成している 1,874 施設のうち 1,611 施設(約 86%)である。
- ・ 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、避難確保計画を作成している 1,874 施設のうち 1,135 施設(約 61%)である。
- ・ 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、避難確保計画を作成している 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難しい」、「施設利用者の人数が多いため施設外への避難は難しい」、「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」、「施設内での垂直避難を第一に考えている」である。

④ 避難確保計画の見直しと助言体制について

- ・ 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。

- ・ 避難確保計画の作成時または見直しを行う際に市区町村や専門家などからの助言等が必要と考える施設は、1,634 施設(約 87%)である。

⑤ 施設における避難誘導體制について

- ・ 避難計画の内容を職員に説明している施設は、避難確保計画を作成している 1,874 施設のうち 1,554 施設(約 83%)である。
- ・ 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、避難確保計画を作成している 1,874 施設のうち 1,528 施設(約 82%)である。
- ・ 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、避難確保計画を作成している 1,874 施設のうち 1,110 施設(約 59%)である。
- ・ 防災リーダーを定めている施設は、避難確保計画を作成している 1,874 施設のうち 1,589 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。
- ・ 避難計画どおり職員が参集できない時の対応についての主な意見としては、「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」、「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」、「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」、「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」、「想定はしているが良い方法が思いつかない」である。

⑥ 入所者を避難させることに対する主な心配ごとや悩みごとについて

- ・ 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内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。
- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 主な意見としては、「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」、「施設利用者の家族の協力が必要」、

「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」、「深夜の人員体制が心配」である。

6. 避難の実効性を高める方策

(1) 避難計画や訓練に関する事項

① 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³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は容易ではない。
- ・ 避難先の安全性⁴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は容易ではない。
- ・ 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。

<方策>

- ・ 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、適切な避難先が選定さ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区町村が、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、当該市区町村による一層の支援を促す仕組みが必要である。
- ・ また、市区町村による施設の避難計画や防災体制の点検については、計画の提出時のみならず、施設の避難訓練へ視察参加する機会などを活用し、定期的にチェックできる体制を構築することも重要である。
- ・ 施設の立地場所を洪水浸水想定区域等のハザード情報に重ねてマッピングするなどデジタル化の取組の推進等を通じて、施設が有する災害リスクを共有するとともに、施設職員全員の理解促進を図ることが有効である。
- ・ 施設にとっては、テレビから情報を得るよりも、市区町村から直接連絡が入ったほうが避難の動機付けになる。また、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「避難完了」等の情報を発信することが望まれる。

³ 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

⁴ 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

- ・ 施設管理者等は、平時から避難先との連絡体制を確立して計画に記すとともに、避難の必要性があるときは連絡等を取り合うことにより避難先の安全性、開所の有無等について確認することが重要である。
- ・ 業務継続に関することについては、(2)施設の設備や体制等に関する事項①業務継続が可能な避難先の確保において、後述する。

② 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 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>

- ・ 訓練については、立退き訓練以外にも、避難経路を確認する訓練や情報伝達訓練など、比較的取り組みやすい様々なメニューがある。これらの訓練を分けて実施すると取り組みやすくなるので、そのような訓練方法を提示することが有効である。
- ・ 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、避難誘導の体制、持出品など)をセルフチェックする仕組みが必要である。
- ・ 避難計画の作成にあたっては、実施困難なことを明確化することも重要である。それをどうすれば実現できるかについて具体的に検討し、改善に繋げていくことが肝要である。
- ・ 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区町村とが、訓練で得られた教訓を共有するとともに、当該市区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ある。
- ・ 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ある。
- ・ 実際に災害を経験した施設は少ない。被災経験とその対応記録を整理し、

リアル感のある情報として、業界団体等を通じて共有することが有効である。

③ 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、施設管理者等の計画作成や理解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>

- ・ 非常災害対策計画と避難確保計画等の重複事項を整理し、統合して作成する場合のマニュアル等を国が具体的に提示する必要がある。
- ・ 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。
- ・ 施設利用者やその家族、施設職員、地域の避難支援協力者等が避難計画の内容を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ある。

(2) 施設の設備や体制等に関する事項

① 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>

- ・ 地震の場合はエリア全体が被害を受けるが、水害や土砂災害の場合はある程度エリアが限られることから、同一市区町村内で災害時の相互協力協定を締結するなど高齢者施設同士で避難の受け入れ体制を構築することが有効である。また、福祉避難所の整備と連携することが必要である。
- ・ 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ある。ただし、垂直避難の場合には、浸水継続時間を考慮して、業務継続のための電源や食糧等の確保に留意が必要である。
- ・ 迅速な垂直避難の誘導を実現するため、有効性を確認した上で、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の導入を促進する必要がある。
- ・ 建物の構造や利用者像に応じて、地方公共団体等の助言を受け、施設管理者等が円滑な避難に有効なスロープやエレベータ等の施設を選択し、設置していくことが望まれる。
- ・ 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ある。
- ・ 業務継続計画の策定にあたっては、実施困難なことを明確化することも重要である。それをどうすれば実現できるかについて具体的に検討し、改善

に繋げていく業務継続マネジメント(BCM)を行うことが肝要である。

- ・ 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ので、これらの情報を整理して、施設管理者等に共有することが有効である。
- ・ 緊急的に施設利用者の人命を守る手段については、(2)施設の設備や体制等に関する事項③施設内の適切な防災体制の確立において、後述する。

② 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>

- ・ 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。
- ・ 施設管理者等と地方公共団体の担当者が、有事の際に円滑に連絡が取り合える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ある。そのような場があると、災害時に相互にフォローできる体制が確保できる。
- ・ 災害発生時の職員の初動体制を確保するため、初動対応の手順等を避難計画に示すなど工夫すること。また、施設職員の負担軽減を図りつつ、夜間の地域住民との連携等による避難体制を確立するとともに、昼間での地域住民への支援等による信頼関係を構築することが重要である。

③ 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、施設の全職員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、現場で対応する職員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>

- ・ 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。
- ・ 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、高齢者福祉施設の職員等による自主的な学習会等の実施を支援する必要がある。
- ・ 各施設が抱えている避難に関する懸念事項を具体的に確認し、その懸念事項を今後の防災講習会のコンテンツ等に反映することが有効である。
- ・ 避難計画作成への全職員の参加や発災対応型の訓練やワークショップ型の研修を実施するなど、施設職員の臨機の災害対応力を高めていく必要がある。

④ 災害リスクの低い地域への施設の誘導等

<課題・背景>

- ・ これまでに示した方策を実施し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場合垂直避難が難しい施設の存在も考えられる。

<方策>

- ・ 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必要がある。
- ・ 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をあらかじめ装備することなどを促す必要がある。

7. 取組推進にあたっての留意事項

- ・ 避難所に関すること、支援物資に関すること、災害現象の違いなどによって、地方公共団体の担当部局は異なっている。施設管理者等の負担の軽減や災害対応の迅速性を確保するためには、施設管理者等が相談する窓口をできるだけワンストップ化することが望まれる。また、地方公共団体は、窓口部局を通じて円滑な行政内部の連携体制が確保されるようにすることが必要である。
- ・ 施設や地方公共団体の体制は厳しい状況にあることに留意し、取組の優先順位や最低限実施すべき事項を示すことが重要である。
- ・ 施設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ので、施設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肝要である。
- ・ 本取組は「流域治水」の取組の一つとしても推進していくと良い。