

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
(骨子案)

令和 年 月 日

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

目次

1. 令和2年7月球磨川流域の豪雨災害の概要	- 3 -
(1) 球磨川流域の降雨の概要	- 3 -
(2) 球磨川水系の河川水位の概要	- 3 -
(3) 球磨川流域の被害の概要	- 3 -
2. 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	- 4 -
(1) 洪水浸水想定区域の指定	- 4 -
(2) 土砂災害警戒区域等の指定.....	- 4 -
(3) ハザードマップの作成と周知	- 4 -
(4) 要配慮者利用施設の避難確保計画の作成等	- 4 -
(5) 介護保険法等に基づく非常災害対策計画の作成等	- 5 -
(6) 適切な避難計画の作成支援の取組.....	- 5 -
3. 被災した千寿園の避難計画と災害発生時の状況	- 7 -
(1) 施設の概要と災害発生時の状況.....	- 7 -
(2) 避難計画の内容と実際の避難行動.....	- 7 -
① 避難計画の対象としていた災害事象	- 7 -
② 計画上の避難先と実際の避難先	- 7 -
③ 計画上の体制と実際の体制	- 8 -
④ 避難訓練の実施状況.....	- 9 -
⑤ 避難計画や訓練に対する行政の関与	- 9 -
4. 高齢者福祉施設における避難確保の課題	- 10 -
(1) 過去の災害において明らかになった課題と対応	- 10 -
(2) 千寿園の避難に関する課題.....	- 11 -
① 避難計画の内容や訓練の内容の適切性.....	- 11 -
② 避難誘導の体制と避難に必要な設備等	- 11 -
(3) 全国の特別養護老人ホームの実態と課題	- 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	- 12 -
③ 避難先の選定と避難訓練の実施について	- 12 -
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	- 13 -

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 -
5. 現状を踏まえて避難の実効性を高める方策	- 15 -
(1) 避難計画や訓練に関する事項	- 15 -
① 災害の種類等に応じた避難計画の作成の徹底	- 15 -
② 訓練で得られた知見の避難計画への反映	- 16 -
③ 避難計画の共有と理解の促進	- 17 -
(2) 施設の設備や体制等に関する事項.....	- 18 -
① 業務継続が可能な避難先の確保	- 18 -
② 避難誘導のための要員の確保	- 19 -
③ 施設内の適切な防災体制の確立	- 20 -
④ 災害リスクの低い地域への施設の誘導等	- 20 -

1. 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した。

(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¹。
- ・ 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。

¹ 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。

2. 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。
- ・ 球磨川水系については、平成 16 年 12 月に L1 浸水想定区域を国が指定し、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。)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、計画の目的、計画の適用範囲、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。

3. 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、その他は平屋建てとなっており、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があり、施設利用者の居室は、全て一階に存在している。
- ・ 施設にエレベータは無く、二階への移動は階段を使用している。
- ・ 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 4 人、隣接するアットホームどんぐり 5 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。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。」との認識である。

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)

- ・ 同園は、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を別館まごころに誘導し、7月4日3時半頃に就寝中の千寿園の施設利用者を起床させ、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、その場の判断で二階への垂直避難を開始したが、階段を使った二階への移動に時間がかかり、施設利用者の全員を二階に避難させ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。

(実際の避難先)

- ・ 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名と夜勤4名の計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の判断により、要員の確保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、職員の移動による事故の危険性が高くなったため、災害対応の指揮を執る予定であった施設長を含め、職員が施設に参集するのは困難になった。

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、訓練には、地域の避難支援協力者も参加している。

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、計画の内容に対して助言までは行っていない。
- ・ 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。

4. 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を義務付けした。

(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。

(3) 全国の特別養護老人ホームの実態と課題

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いないため、速報として、中間とりまとめ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」、「女性職員が多いので深夜の体制が心配」である。

5. 現状を踏まえて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

- ・ 避難先は、施設管理者等が施設の災害リスク情報²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³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。

<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。

² 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

³ 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

② 訓練で得られた知見の避難計画への反映

- ・ 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。

③ 避難計画の共有と理解の促進

- ・ 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。

(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

- ・ 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>

- ・ 同種の福祉施設の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。

② 避難誘導のための要員の確保

- ・ 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。

③ 施設内の適切な防災体制の確立

- ・ 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のではないか。

④ 災害リスクの低い地域への施設の誘導等

- ・ 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。