

社会福祉施設等の水害対策に関する提言



令和5年3月

長野県社会福祉施設等の水害対策検討会議

目次

はじめに	1 P
1 社会福祉施設等に向けた提言	2 P
① 避難基準	2 P
② 避難先	3 P
③ 避難方法	4 P
④ 職員の心構え、体制づくり	5 P
⑤ 避難確保計画の作成	6 P
⑥ 訓練の実施	7 P
⑦ 設備・備品の準備	8 P
⑧ 災害が差し迫った時の対応	9 P
⑨ 地域等との連携	10 P
2 行政に向けた提言	11 P
参考	13 P

※ この提言の本文中の「社会福祉施設」または「施設」については、社会福祉事業所を含みます。

はじめに

検討の目的

近年、全国各地で水害が頻発、激甚化する中で、平成 29 年 6 月に水防法が改正され、浸水想定区域内に所在する要配慮者利用施設（高齢者施設、障がい者施設、児童施設など）の所有者又は管理者には、避難確保計画の作成や避難訓練の実施が義務化されています。

しかしながら、令和 2 年 7 月豪雨では、熊本県内の特別養護老人ホームで多数の利用者が亡くなる被害が発生し、要配慮者利用施設の水害リスクが再認識されることとなりました。

本県においても、令和元年東日本台風で近年経験のない大規模な浸水被害が発生し、多くの社会福祉施設等が被災するなど、災害対応力の強化は喫緊の課題となっています。

こうした状況を踏まえ、当県では令和 3 年度に浸水想定区域内に立地する県内 1,306 の社会福祉施設等を対象に、水害対策に関する実態調査を実施し、計画策定や研修・講習会に係る専門的な情報支援を必要とする施設が多数あることを確認しました。

本検討会議は、実態調査の結果を基礎として、社会福祉施設等の水害対策の一層の推進に向けた課題等を検討するため、学識経験者や施設関係者を委員として設置したものです。

この度、令和 4 年度に開催した 3 回の会議で出された意見等を、施設や行政に向けた提言として取りまとめました。

委員（五十音順）

清野 良文 長野県立総合リハビリテーションセンター所長
齊藤 正樹 千曲市次世代支援部保育課長
嶋田 直人 社会福祉法人光仁会富竹の里常務理事
吉谷 純一 信州大学工学部水環境・土木工学科教授（座長）

開催経過

第 1 回	令和 4 年 8 月 23 日（火）	長野県庁
第 2 回	令和 4 年 11 月 21 日（月）	長野県庁
第 3 回	令和 5 年 1 月 24 日（火）	長野県庁

1 社会福祉施設等に向けた提言

① 避難基準

○ 避難開始を適切に判断するため、避難を決定するタイミングについてあらかじめ検討し、「避難基準」として定めておくことが重要です。

- ・ 水害は、台風以外の気象要因でも発生します。また、河川の増水の速さや洪水発生までの時間は、流域の大きさや地形・地質、河川の勾配、降雨量や発生場所などの状況により異なります。
- ・ 避難の判断を適切に行うためには、事前の計画が必要です。実効性のある計画策定のためには、行政、他の社会福祉施設、地域住民との積極的な情報交換が重要です。
- ・ 避難の開始は、自治体から「警戒レベル3（高齢者等避難）」が発令された段階が一つの目安となります。
- ・ 自治体からの避難情報は、「警戒レベル3（高齢者等避難）」→「警戒レベル4（避難指示）」→「警戒レベル5（緊急安全確保）」の順番で発令されるとは限らず、気象状況により「警戒レベル3（高齢者等避難）」が発令されないこともあります。
- ・ 注意すべき河川の水位、流域の降水量、警戒すべき観測所の水位予測などに基づいて、「避難の準備」と「避難の開始」の判断基準（スイッチ）を定めておくことも有効です。
- ・ 利用者の人数などから避難に要する時間を考慮し、「警戒レベル3（高齢者等避難）」よりも早い段階で、避難開始の判断が必要となる場合もあります。
- ・ 浸水深の予測は困難ですので、想定最大規模で作成された「洪水ハザードマップ」で示される高さや範囲の浸水があるものと想定します。
- ・ 結果として施設が被災しない場合でも、人命第一として、避難する意識を持つことが重要です。
- ・ 停電が発生した場合は、避難に要する時間や、利用者・職員の心身の負担が増大します。変電所が被災（浸水）するリスクも想定して、避難のタイミングを判断する必要があります。

◎ 令和元年東日本台風での教訓等

- ・ 台風上陸の2日前から気象庁が様々な警戒情報を発表していたため、事前に避難の準備（自動車の給油、避難先との調整、在宅の方の対応の検討など）を進め、当日は、河川の水位情報や周辺の状況を確認しながら、避難のタイミングを見極めた。

② 避難先

○ 施設周辺の状況を実際に確認して、避難先の候補となる施設を検討し、当該施設の設置者と事前に協議をして協定を結ぶなど、適切な「避難先」を平時から確保することが重要です。

- ・ 避難先の選定にあたっては、避難先の立地・距離、避難経路、避難者の人数を考慮する必要があります。

また、医療的ケアや日常生活の継続の可否、利用者・職員の心身の負担、医療機関との連携についても配慮が必要です。

- ・ 想定した避難先が受入困難となるなど不測の事態に備えて、複数の避難先を設定し、その優先順位を定めておくことも有効です。
- ・ 避難先の施設とは平時から連携するとともに、避難者に関する情報を共有できるよう、停電・浸水時にも利用できる情報管理の方法を検討します。
- ・ 分散避難は、受入先の負担軽減のメリットがある反面、全員避難よりも多くの人手が必要となることに留意が必要です。
- ・ 水害が予測される場合は、早めに避難先と情報を共有し、受入の可否や避難方法などを確認しておくことがスムーズな避難につながります。
- ・ 避難先の施設が電力供給を受けている変電所の場所を確認し、停電（変電所の浸水）のリスクを想定しておくことも重要です。

◎ 令和元年東日本台風での教訓等

- ・ 千曲川河川堤防決壊のケースを想定した避難訓練を行い、その際、避難協定の締結先の施設長も参加していたため、災害発生前に施設長間で円滑なコミュニケーションが取れ、ストレスのないスムーズな避難につながった。

③ 避難方法

○ 垂直避難（自施設の上層階への避難）・水平避難（安全な他施設への避難）の選択は、判断が難しい場合もありますが、災害時に適切に判断するためには、平時からの訓練や他施設等との連携が重要です。

- ・ 施設の立地、建物の階層・構造、避難経路、避難者の人数・心身の状況などに応じて、避難方法を検討します。
- ・ 自動車で避難する場合は、避難経路・職員体制・車両数などから、往復する回数や所要時間をあらかじめ想定し、実際に訓練で確認するなど、円滑な避難に備えます。
- ・ 速やかな避難が有効な反面、施設からの移動自体にもリスクがあるとの意識も必要です。
- ・ 通所施設の場合は、事前の休業や利用者の帰宅を原則とし、そのための基準を定めておくことが有効です。
- ・ 垂直・水平避難のいずれの場合でも、停電するリスクを考慮し、職員が充足している日中に避難するように心掛ける必要があります。
- ・ 垂直避難は洪水の氾濫流による建物倒壊の危険性がない場合に可能です。木造家屋を倒壊させる危険性の有無は洪水ハザードマップで確認することができます。
- ・ 利用者の心身の状態に応じて、避難開始のタイミングを分け、例えば利用者の半数を先行して避難させるなど、段階的な避難を行うことも一つの方法です。
- ・ 利用者やその家族、ケアマネージャーなどに対して、避難時の体制（休業・時間短縮の有無、受入人数の制限、利用者家族による送迎 など）や、サービスの変更（ショートステイの利用、ホテルなどの宿泊施設への避難 など）についてあらかじめ説明し、理解と協力を得る必要があります。

◎ 令和元年東日本台風での教訓等

- ・ 浸水に備え、あらかじめ前日のうちに利用者を上層階に避難させたため、利用者の避難の負担を軽減できた。
- ・ 児童福祉施設では、あらかじめ定めていた休園基準に基づいて休園・早退の判断を行ったため、リスクを回避できた。

④ 職員の心構え、体制づくり

○ 訓練や研修を通じて、職員・利用者の防災意識を高めるとともに、施設や利用者の状況などから避難方法を想定し、必要な職員体制を確保するなど、平時から災害に備えることが重要です。

- ・ 浸水想定区域内の施設は、「被災のおそれがあるエリアに所在」し、「避難の困難な方々が常に利用している」ことを、強く意識する必要があります。
- ・ 発災前後の職員体制については、例えば「夕方から明け方に大雨となり、勤務時間外に水害が発生するリスク」などを念頭に、施設に待機する職員と帰宅する職員、職員の施設への参集の可否を、あらかじめ判別しておくことが重要です。
- ・ 一般に、1年 365 日のうち、通常の勤務時間は約 2 割、勤務時間外は約 8 割（休日、夜間など）と言われており、災害は勤務時間外に発生する可能性が高いと言えます。
- ・ 利用者の避難や帰宅の際には、利用者家族や地域の関係者の協力を得ることを考慮します。
- ・ 職員の自家用車の浸水リスクを想定して、水没しない場所に駐車スペースを確保することも有効です。
- ・ 迅速な避難準備と避難開始のためには、職員や利用者家族に素早く情報を発信して、短時間で職員を動員し、協力体制を確立することが必要です。
クラウドサービスなどを活用したパソコンや携帯電話による情報発信は、簡便かつスピーディーであり、利用者の多い施設では特に有効です。
- ・ 「職員を守らなければ、利用者は守れない」との意識が大切です。

◎ 令和元年東日本台風での教訓等

- ・ 可能な職員は自宅待機をしていたが、避難の決断が午後 8 時となり、道路の冠水もある中で、十分な職員体制を確保できなかった。
- ・ 職員の動員に 1 時間、利用者家族（約 80 名）への電話連絡に 3 時間、合計 4 時間を費やした。
- ・ クラウドサービスの導入により、職員と利用者家族への連絡が 1 時間で可能となり、避難の効率化・迅速化につながり、きめ細かな情報発信が可能となった。

⑤ 避難確保計画の作成

○ 避難確保計画の作成にあたっては、職員が自分ごととして考え、施設周辺の状況や避難経路を実際に確認して、適切な避難先や避難方法、所要時間を具体的に検討することが重要です。

- ・ 利用者の命を守るだけでなく、職員自身の安全にも配慮します。
- ・ 計画の作成は、理想と現実との妥協点を見出す作業となります。
- ・ 作成した計画は、利用者家族とも共有し、避難・帰宅時に円滑に協力を得られるようにします。
- ・ 計画を作成しても、「平時は読まない。発災時は読む時間がない。」という状況となるおそれがあります。
- ・ 実効性のある計画とするためには、全職員参画型の訓練・研修を実施し、平時から計画の検証や見直しを進めることが重要です。

その際には、県内外の社会福祉施設等の災害体験談を積極的に収集し、職員間で共有するなど、職員の防災意識を高める必要があります。

◎ 令和元年東日本台風での教訓等

- ・ 水防法の改正（H29）を契機として、従来の「水害マニュアル」を見直し、実効性ある「避難確保計画」の作成を進めていたため、ギリギリの状況ではあったが円滑に避難できた。

⑥ 訓練の実施

○ 確実に命を守る行動につなげるためには、いざというときに現状維持の心理バイアス（先入観）にとらわれることのないよう、「避難確保計画」に基づいて最悪のシナリオを想定した訓練を定期的実施し、計画を検証し見直すことが重要です。

- ・ インターネット、講演会、書籍などから「過去の災害」や「福祉施設の被災体験」等の情報を入手し、被災時に起こり得ることやトラブルを具体的にイメージして、訓練に反映させることが有効です。
- ・ 避難時の「必要な職員数」、「職員を確保できた場合の所要時間」、「職員を確保できない場合の所要時間」、「停電時の所要時間」を推計し、実際に訓練で確認することが重要です。

特に「停電時の所要時間」の推計の際には、エレベーターに代わる階段の使用など、職員の精神的なプレッシャーや体力の消耗を考慮します。

- ・ 利用者全員を対象とする避難訓練の実施が難しい場合は、数人の避難訓練を行って所要時間を計り、全体の時間を推計する方法もあります。

少人数であっても実際に避難訓練を行うことにより、図上のみの訓練では得られない、具体的な実災害のイメージをつかめます。

- ・ 通所施設の場合は、利用者家族への情報伝達や引渡し訓練を行います。
- ・ 避難先の施設の協力を得られる場合は、避難先の出入口・エレベーター・スロープの場所の確認、階段の昇降訓練、避難先での生活のシミュレーションなどを行います。
- ・ 実際の災害では、様々な出来事が次々と発生するので、複合的な事態に対処するための訓練も効果的です。
- ・ 訓練後に職員で振り返りなどを行い、職員の理解度やより深めたい内容を把握し、次回の訓練につなげることも有効です。
- ・ 近隣の社会福祉施設や地域住民の協力を得られる場合は、共同で訓練を行い、協力体制を事前に確認することが望まれます。

◎ 令和元年東日本台風での教訓等

- ・ 千曲川河川堤防決壊のケースを想定して、事前に実際の移動を伴う訓練を実施し、避難先における避難生活もシミュレーションしていたため、職員が実災害時に混乱せず、スムーズに避難できた。

⑦ 設備・備品の準備

○ 浸水・停電・断水など最悪の状況を想定して、非常用発電機や情報伝達手段の確保、停電時にも参照可能な利用者情報の管理、水などの必要物品の備蓄を行うことが重要です。

- ・ 施設の水害に対する抵抗力・復旧力を高め、被災後の復旧時間を短縮するための事前の計画と準備が重要です。

施設や設備の水害対策のための整備に当たっては、各種補助制度も活用できます。

- ・ 円滑かつ迅速な垂直避難のためには、エレベーターの利用が有効ですが、停電時の対応を事前に検討し、スロープ・担架等の代替の移動手段を確保しておく必要があります。
- ・ 非常用発電機がある場合は、事前に発電電力量と使用可能時間を確認しておきます。また、非常用発電機の代わりに、電気自動車から給電する方法も考えられます。
- ・ 排泄・食事などの介護サービスや、医療的ケアを継続するための物資は、被災後の施設の運営に必要不可欠ですので、確保の方法を事前に十分に検討します。
- ・ 性別によるニーズの違いを考慮し、例えば、女性に配慮した物資（生理用品、中身の見えないゴミ袋など）などを、あらかじめ一定程度備蓄する必要があります。

◎ 令和元年東日本台風での教訓等

- ・ 停電により電話・テレビを利用できず、非常時の情報伝達手段を確保しておく必要性を痛感した。
- ・ 水害の場合は、水道には影響がないものと考えていたが、実際には断水が発生したため、水の確保の重要性を感じた。

⑧ 災害が差し迫った時の対応

○ 水害は、台風や大雨の予報などから、危険性が高まる時間帯を事前にある程度予測できます。この間に避難体制を確保し避難を実行することで、人的被害を回避することが可能です。

- ・ 施設内に「災害対策本部」を設置し、「患者対応」、「機器の保全」、「情報収集」、「外部との連携」などを担当するチームを編成して対応します。
- ・ 災害対策本部を設置する際には、以下の点に留意します（以下は例示であり、施設の状況に応じて対応してください。）。

<ハード面の主な準備>

- ① 「避難時」に必要なもの
自動車（燃料の補充）
- ② 「情報収集」に必要なもの
固定電話（独立回線のもの）、スマートフォン、FAX、テレビ、
パソコン（WEBに接続できるもの）、モバイルWiFiルーター、ラジオ
- ③ 「利用者情報」の共有に必要なもの
電子情報（電子カルテなど）、プリンター、コピー機
- ④ 「停電」対策
非常用電源設備、災害用発電機、ポータブル電源

<対応すべき主な事項>

- ① 「浸水、停電、断水」を念頭に行動
（電気・電子機器等の上層階への移動、ポータブル電源の充電 など）
- ② 「業務継続」の可否の決定
（利用者の受入中止、帰宅可能な利用者の帰宅 など）
- ③ 「避難場所」の確認・調整
- ④ 「避難準備」の開始
（利用者情報（既往歴、日常生活動作など）の整理）
（避難先への受入依頼書類（紹介状など）の作成）
（処方薬（2週間程度分）、お薬手帳の準備）など
- ⑤ 「避難」の判断
（垂直避難（上層階への避難）、水平避難（他施設への避難））

⑨ 地域等との連携

施設間の連携

○ 災害時の職員の応援派遣、ベッドや物資などの提供・貸与などについて、社会福祉施設間で連携して、応援協定を事前に結び、施設の機能維持や安全な避難体制の確保を図ることが有効です。

- ・ 近隣施設との連携のほか、浸水による同時の被災が想定されない別の地域に所在する施設との協力も有効です。
- ・ 避難の判断に迷う場合などは、注意すべき河川沿いにある他の社会福祉施設や近隣の施設などに連絡し、危険の認識度や避難判断基準について、情報交換することが有効です。

◎ 令和元年東日本台風での教訓等

- ・ 複数の社会福祉施設を経営する法人の場合は、その施設間で協力することで、必要物資の共有や、被災時の人員配置の調整などを行いやすい。
- ・ 近隣の施設と電話で情報交換し、避難のタイミングなどについて確認し合えたため、自信を持って避難を決断できた。

地域との連携

○ 事前の避難や、被災後の施設運営にあたっては、地域の協力が必要となりますが、災害時には地域住民も被災者となるため、地域からの協力を得られる事項については、平時から地元関係者と協議し、災害に備えることが重要です。

- ・ 地域の防災訓練や研修会に参加することは、災害の危機時に実際に地域と連携して避難する際に役立ちます。
- ・ 地域の訓練等への参加を通じて、「河川水位の確認方法」、「地域のタイムライン（時系列の防災行動計画）の状況」、「防災行政無線（屋外スピーカー）の状況（デジタル化したものでも、聞き取りにくい場所があることなど）」などについて、体験・確認することができます。

2 行政に向けた提言

ソフト面の支援

- 水害対策を検討しようとする施設に対して、「避難確保計画」の作成、避難先の選定、責任者向けマニュアルの作成の先行事例を示すなど、施設の取組を支援することが重要です。
 - ・ 災害の記憶を風化させず、未来へ伝えていくためには、県内外の方から過去の教訓を学べる機会を設けることが重要です。
被災経験のある施設から学ぶグループワークの実施など、情報を共有できる場づくりも有効です。
 - ・ 訓練の実施事例を取りまとめて各施設へ情報提供することにより、新たな訓練の取組が啓発され、実効性のある避難確保計画の作成・見直しにつながります。
 - ・ 被災した施設の復旧、運営の再開の円滑化に向けては、社会福祉施設等災害復旧費補助金など行政の支援の内容を分かりやすく示すことが求められます。

協力体制づくり

- 災害時には、行政による「公助」が必要であり、社会福祉施設と行政が平時から連携し、非常時にも速やかに情報共有ができる体制づくりが重要です。
また、行政以外の関係機関・団体（NPOなど）も巻き込んだ、地域の「共助」による支援体制を確保し、地域防災力を高めることが有効です。
 - ・ 施設と地域住民との共同訓練を実施する場合は、行政の協力が有効です。
 - ・ 各施設で保有する貸出可能なベッド数など、支援可能物資のリスト化も有効です。
 - ・ 施設の職員の防災意識の普及と防災スキルの向上のためには、防災士の養成など地域全体の防災力の向上が求められます。

福祉避難所の整備

- 地域の災害時要配慮者（高齢者、障がい者など）が避難する「福祉避難所」として指定されている社会福祉施設については、円滑な避難のための環境整備が重要です。

災害危機時の情報提供

- 実時間で河川水位、降雨量、浸水やその予報など、避難開始の目安となる重要な情報を、住民・社会福祉施設に確実に提供することが重要です。
 - ・ 水平避難（安全な他施設への避難）は避難元・避難先の負担も大きく、また、施設によっては警戒レベル3「避難準備・高齢者等避難開始」のタイミングでの避難開始では避難を完了できなくなる恐れがあるため、行政が避難開始の判断材料を示すことができれば、円滑な避難に役立ちます。

災害発生時の支援

- 災害派遣医療チーム（^{ディーマット}DMAAT）や自衛隊の派遣、救急車や電源車（発電車）の手配などの広域的な応援は、利用者の避難や施設の運営に大変有効であり、引き続き行政が派遣調整の役割を果たすことが重要です。
 - ・ 浸水事態に備え、必要数の救助用ボートの確保も有効です。

ハード面の安全性の確保策

- 浸水想定区域内に立地する社会福祉施設の利用者・職員を水害から守るためには、施設のハード面の安全性を高める環境づくりが重要です。

ハード面の整備には経済的な負担を伴うことから、補助事業を通じた水害対策の誘導など、有効な支援策のあり方の検討を進める必要があります。

 - ・ 浸水想定区域には、すでに多くの社会福祉施設が立地しており、また利用者の多くも浸水想定区域内に居住していることに配慮する必要があります。
 - ・ 浸水想定区域には、在宅の災害時要配慮者（高齢者、障がい者など）も多く居住しており、社会福祉施設は、災害時の福祉避難所として指定されるなど、地域の防災拠点としての役割を担っていることも考慮する必要があります。

継続的な水害対策の検討

- 社会福祉施設の水害対策については、この提言や国の動きなどを踏まえて、継続的に検討を進めていくことが望まれます。
 - ・ 減災や防災に強いまちづくりの観点も含めて、将来を見据えた、行政や社会福祉施設など関係者による継続的な協議の場づくりが望まれます。

参 考

○ 本検討会議に関する資料、社会福祉施設等における水害対策調査（令和3年度）の結果について

本検討会議に関する会議資料や議事録、令和3年度に実施した「社会福祉施設等における水害対策調査」の結果については、長野県ホームページでご覧いただけます。

<https://www.pref.nagano.lg.jp/kenko-fukushi/220823suigaitaisaku1.html>

○ 水害関係の情報収集について

避難開始の判断などにあたっては、情報の収集が重要となります。

水害に関する情報元としては、以下のホームページなどが挙げられます。

◆ 気象防災情報に関するホームページ

大雨危険度、雨雲の動き、今後の雨、指定河川洪水予報、キキクル（危険度分布図）など、水害に関する様々な情報を確認できます。

- ・ 防災情報（全国の防災情報）

<https://www.jma.go.jp/jma/menu/menuflash.html>

- ・ あなたの街の防災情報（市町村別の防災情報）

https://www.jma.go.jp/bosai/#pattern=rain_level

◆ 河川情報に関するホームページ

河川に関する情報をグラフやライブ映像などで確認できます。

- ・ 国土交通省「川の防災情報」（全国の河川情報）

<https://www.river.go.jp/index>

- ・ 長野県河川砂防情報ステーション（長野県内の河川情報）

https://www.persons.sabo-nagano.jp/res/portal_person.html

- ・ 国土交通省千曲川河川事務所（千曲川・犀川関係の情報）

<https://www.hrr.mlit.go.jp/chikuma/>

- ・ 国土交通省天竜川上流河川事務所（天竜川関係の情報）

<https://www.cbr.mlit.go.jp/tenjyo/>

◆ **水害リスクに関するホームページ**

水害リスク情報等の地図への表示や地域のハザードマップを確認できます。

- ・ ハザードマップポータルサイト（全国のハザードマップ情報）

<https://disaportal.gsi.go.jp/>