

2022.06.01

## 医療福祉RMニュース <2022 No.1>

### 実効性のある避難確保計画の作成および避難訓練の実施のポイント

#### 【要旨】

- 平成 29 年に『水防法』が改正され、要配慮者利用施設<sup>※1</sup>の「避難確保計画の作成・報告」及び「避難訓練の実施」が義務化されたが、避難確保計画の作成率は約 74%であり（令和 3 年 9 月時点）<sup>※2</sup>、避難訓練の実施率は約 26%（令和 3 年 3 月時点）<sup>※3</sup>に留まっている。
- 令和 3 年 7 月 15 日にも同法が改正され、「避難訓練結果の報告」についても義務化された。
- 避難確保計画には「作成の課題」と「内容の課題」があり、自治体等の助言や支援を求めながら解決していくことがポイントである。
- 避難訓練によって得られる教訓を避難確保計画に反映することも重要である。

※1 医療施設や福祉施設、学校、その他防災上の配慮を要する方々が利用する施設のこと。

※2 国土交通省 要配慮者利用施設の浸水対策 計画の作成推移（下記の【図1】参照）

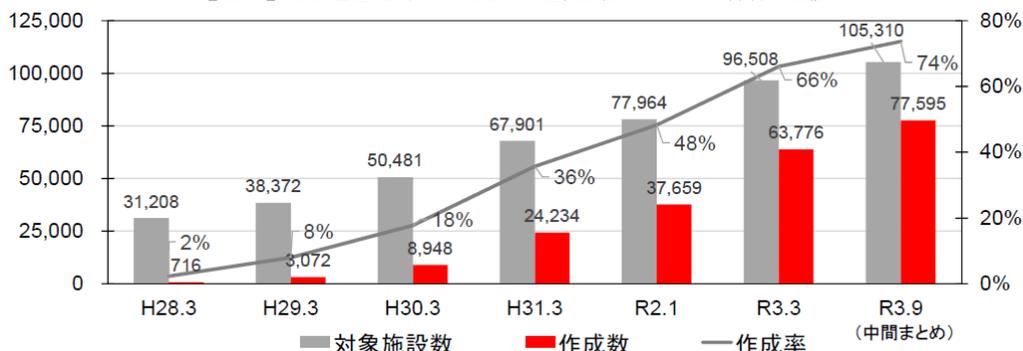
※3 国土交通省 水防法等に基づく要配慮者利用施設における取組状況のデータより弊社にて算出

#### 1. 避難確保計画の作成率と避難訓練の実施の現状

平成29年に『水防法』が改正され、要配慮者利用施設における「避難確保計画の作成・報告」および「避難訓練の実施」が義務化された。これは、平成28年8月の台風第10号の河川氾濫により、岩手県岩泉町の高齢者グループホームにおいて入所者9名全員が犠牲となったことが背景としてある。また、令和2年7月豪雨では熊本県球磨村の特別養護老人ホームで入居者13名と職員1名が犠牲になるなど、近年、全国各地で豪雨等による水害は頻発しており、甚大な被害がしばしば発生しているところである。要配慮者利用施設においては、「避難確保計画の作成・報告」および「避難訓練の実施」を適切に対応することが求められる。

国土交通省の『水防災意識社会再構築ビジョン緊急行動』においては、令和3年度末までにすべての要配慮者利用施設で避難確保計画を作成することを目標にして施設管理者等に働きかけるなど、必要な取り組みを行っていた。しかしながら、法改正から5年が経過しているものの、現状は避難確保計画の作成率は約74%であり、すべての要配慮者利用施設が避難確保計画を作成するまでには至っておらず、避難訓練の実施率は約26%に留まっている。

【図1】 要配慮者利用施設の避難確保計画の作成推移



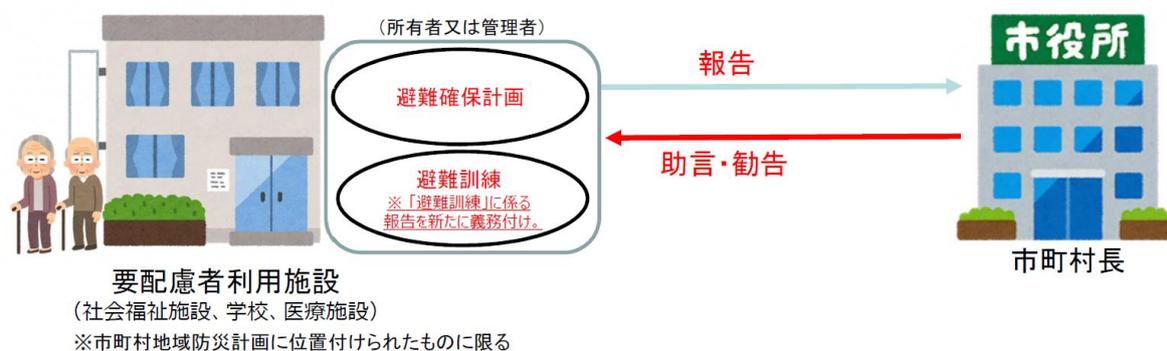
出典：国土交通省 要配慮者利用施設の浸水対策 計画の作成推移（令和3年9月30日現在）

## 2. 避難確保計画に基づく避難訓練を実施した際の報告義務化の背景

避難確保計画の作成率は義務化後も伸び悩んでいる。加えて、避難訓練の実施率の低さもあり、国土交通省は令和3年7月15日に『水防法』を改正した。この改正では、要配慮者利用施設が避難確保計画に基づく避難訓練を実施した際、その結果を市町村長に「報告すること」が新たに義務化された。また、これら報告を受けた市町村長による「助言・勧告制度」も創設された。これは気候変動の影響により全国各地で水災害が激甚化・頻発化すること等が懸念されている中で、各種水災や土砂災害時における要配慮者利用施設の避難確保をより確実なものとするためのものである。「法令だから」「義務だから」と形式的に避難確保計画の作成・報告、避難訓練の実施・報告をするのではなく、その目的を踏まえて自施設の実態に合った計画の作成や実効性のある避難訓練の実施・報告が求められる。

そこで、本稿では避難確保計画の作成および避難訓練の実施のポイントを整理する。

【図2】要配慮者利用施設の避難確保措置のイメージ



出典：水防法等の一部改正について 国土交通省水管理・国土保全局河川環境課

第25回救急・災害医療提供体制等の在り方に関する検討会 資料2 令和3年7月16日

## 3. 実効性のある「避難確保計画」作成のポイント

避難確保計画の作成における課題には、「作成の課題」と「内容の課題」がある。

「作成の課題」としては、専門知識の不足がある。避難確保計画の作成には専門的な知識が必要となるため、施設管理者等は避難確保計画の作成の手引き等を使用して計画を作成しつつ、自治体等に助言を求めながら計画を練り上げることが重要である。また、小規模な施設は、少人数の職員によって運営され、単独で避難体制を整えることや計画を作成することが困難であるとも考えられる。この点においても自治体の助言や支援、周辺施設と一体となった避難確保計画を作成することがポイントとなる。

また、「内容の課題」としては、避難確保計画を単に作成すれば良いのではなく、避難の実効性が担保されていることが求められる。【表1】は令和2年7月豪雨で被害を受けた高齢者施設の避難行動を、国土交通省と厚生労働省が共同で設置した検討会で有識者が検証してまとめたものである。ここでは避難確保計画の実効性に関する課題を取り上げている。例えば「避難先が災害リスクに対応した場所になっていない」といった避難先の課題や「避難先に利用者を移動させる訓練まで実施している施設は少ない」といった訓練の課題などである。

これらの課題を踏まえ、検討会では避難の実効性を高めるために訓練結果を施設と自治体が情報を共有し、自治体が助言・勧告する支援を講じることとし、非常災害対策計画と避難確保計画を一体化して作成するとともに、タイムラインを踏まえた分かりやすい計画を作成することが避難の実効性を高める方策のポイントとしている。

【表1】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

## 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(とりまとめ概要)

## 高齢者福祉施設の避難確保に関する課題

- 避難確保計画等に定められている避難先が災害リスクに適切に対応した場所になっていない場合がある。【避難先の課題】
- 利用者のケアなど避難先での業務継続に懸念があるため、早期の立退き避難を躊躇している。【避難先や避難のタイミングの課題】
- 避難先に利用者を移動させる訓練まで実施している施設は少ない。【訓練の課題】
- 大雨や暴風等の事態が進行した状況では、交通が麻痺し、職員が施設に駆け付けることができない場合がある。【職員体制の課題】
- 令和2年7月豪雨で被災した高齢者福祉施設では、階段を使った上階への避難に大きな労力と多くの時間を要した。【設備の課題】等

## 避難の実効性を高める方策

## 避難確保計画等の内容や訓練の内容に関する事項

- 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

災害リスクに適切に対応した避難先等が選定されるよう、市区町村が施設に対して助言・勧告する支援策を講じる。等

- 訓練によって得られる教訓の避難確保計画等への反映

訓練結果を施設と市区町村が共有し、市区町村が施設に対して計画の見直し等について助言・勧告する支援策を講じる。等

- 職員や利用者の家族等への災害リスクおよび避難確保計画等の周知

避難支援の協力者としての役割が期待される利用者の家族に対して、避難確保計画等の内容を周知する。非常災害対策計画と避難確保計画を一体化して作成するとともに、タイムラインを踏まえた分かりやすい計画を作成する。等

## 利用者の避難支援のための体制や設備に関する事項

- 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

垂直避難スペースやエレベータ、スロープ等の設置を支援する。施設同士で避難受け入れ体制を構築する。業務継続計画の作成の徹底を図る。等

- 地域や利用者の家族と連携した避難支援体制の確保

地域住民や利用者の家族と連携した避難支援の協力体制を構築する。市区町村と施設が平時から情報交換するための場を構築する。等

- 職員への防災知識の普及と職員の防災スキルの向上

個々の施設の防災リーダーを育成するための講習会等の実施を推進する。等

- 災害リスクの低い場所へ的高齢者福祉施設の誘導等

災害リスクを有する場所に新設する場合の補助要件の厳格化を図る。著しい危害が生ずるおそれがある区域等の開発・建築行為の厳格化を図る。等

出典：国土交通省水管理・保全局，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「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（とりまとめ概要）」

## 4. 実効性のある「避難訓練」実施のポイント

避難確保計画は避難訓練結果を施設と自治体が共有し、避難訓練によって得られる教訓を避難確保計画等に反映することがポイントとなる。前述のとおり、令和3年の法改正により「避難訓練結果の報告」が義務化されたが、その報告内容は、避難訓練の実施日、避難訓練の参加者・参加人数、避難訓練で想定した災害の種類、避難訓練の種類・内容に加え、避難先や避難経路の安全性の確認結果、避難訓練によって明らかになった課題とその改善方法等がある。また、実際に避難誘導を行った際には、避難支援に要した人数と避難に要した時間も記載することも求めている。これらの報告内容から、国は単に形式的に要配慮者を移動させるだけの避難訓練ではなく、災害時を想定した実効性のある避難訓練の実施を求めていることがわかる。実効性のある避難訓練とは、報告内容にもあるように、具体的な被害想定の下、避難先や避難経路、避難のタイミング、実際に避難支援に要した人数、避難に要した時間等を検証するなど、避難訓練によって教訓を得られるものであるかどうかのポイントとなる。

## 5. 避難確保計画の作成、避難訓練の実施に向けて

要配慮者利用施設の避難確保計画の作成支援においては、国土交通省のホームページに、避難確保計画の作成・活用の手引きやeラーニング教材、お役立ち情報などが掲載されている。国としても、国民の生命に関わる非常に重要な案件と位置付けており、支援ツールを提供しているため、是非とも参照されたい。

また、弊社においても医療機関・介護施設を対象とした水災対策支援メニューとして、施設の地理的特徴を踏まえた浸水リスクを洗い出し、これに応じた対策をサポートする「水害対策サポートサービス」や「水災BCP訓練体験会」を用意しているため、お問い合わせいただければ幸いです。

避難確保計画・避難訓練は水害や土砂災害が発生した際、利用者・職員の生命を守るために必要不可欠なものである。要配慮者利用施設の管理者等においては、「義務化されたから」と形式的に計画の作成、訓練の実施をするのではなく、その必要性を十分に理解し、より実効性のある避難確保計画の作成や避難訓練の実施に向けて主体的に動いていただきたい。

以上

MS & ADインターリスク総研株式会社  
リスクマネジメント第四部  
医療福祉マーケットグループ  
テクニカルアドバイザー 青木 雅裕

### 【参考資料】

- 1) 国土交通省ホームページ 要配慮者利用施設の浸水対策  
<https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/bousai-gensai-suibou02.html>
- 2) 国土交通省 「要配慮者利用施設における避難確保計画の作成等の義務化について」  
<https://www.mlit.go.jp/common/001189358.pdf>
- 3) 国土交通省 「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律の一部の施行について」  
(令和3年7月15日) <https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewage/content/001430707.pdf>

MS & ADインターリスク総研株式会社は、MS & ADインシュアランス グループのリスク関連サービス事業会社として、リスクマネジメントに関するコンサルティング及び広範な分野での調査研究を行っています。

医療福祉分野におけるリスクマネジメントに関するコンサルティング・セミナー等も実施しておりますので、お問い合わせ・お申込み等は、下記の弊社お問合せ先、または三井住友海上、あいおいニッセイ同和損保の各社営業担当までお気軽にお寄せ下さい。

現在、弊社では介護施設向けに以下のメニューを用意しています。

- 水害対策サポートサービス
- BCP策定支援サービス（感染症&自然災害）
- BCPよろず相談（Web対応可能）
- 各種リスクマネジメントセミナー・研修 等

お問い合わせ先

MS & ADインターリスク総研(株)

リスクマネジメント第四部 医療福祉マーケットグループ

千代田区神田淡路町2-105 TEL:03-5296-8976/FAX:03-5296-8941 <https://www.irric.co.jp/>

本誌は、マスコミ報道等公開されている情報に基づいて作成しております。

また、本誌は、読者の方々に対して企業のRM活動等に役立てていただくことを目的としたものであり、事案そのものに対する批評その他を意図しているものではありません。

不許複製/ Copyright MS & ADインターリスク総研 2022