

## 医療福祉RMニュース <2021 No.2>

### 医療機関、老人福祉施設等の要配慮者利用施設における 避難確保計画の重要性と事前対策のポイント

#### 【要旨】

- 50ミリ以上の非常に激しい雨が降る回数は年々増加しており、今後も豪雨による被害が発生する可能性は高い。
- 要配慮者利用施設\*（以下、当該施設）の避難確保計画の策定率は全国で約6割であり、被害を受けている施設の事例を振り返れば、実行性の高い計画と訓練が早急に必要。
- 避難確保計画作成の義務がない当該施設についても作成が必要になる可能性がある。
- 当該施設の避難や救助には時間と人手がかかるうえに広い場所が必要であるため、避難計画は近隣施設と共有する機会を設け、地域を巻き込んだ水害対策を検討することが望ましい。

※医療施設や老人福祉施設、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。

#### 1. 大雨の発生頻度の高まりと水による被害の概要

1時間の降雨量が50ミリ以上の大雨に見舞われる機会が増加している。50ミリの雨とは、平らな場所に設置した1メートル四方の水槽に1時間で50リットルの水が貯留することと同じである。これだけの雨が降っても土地が浸水しないのは、土壌が雨を吸収したり、路面の側溝（下水）から河川に排水されるからである。しかし、50ミリ以上の雨が長く続いた場合、河川はすでに増水しており、川に排水できなくなった雨水は路面に貯留し、床下・床上まで浸水したり、土地の傾斜によって生活エリアに水が流れ込んでくることになる。窪地に建っている施設や地下階のある施設の場合、周囲の水が流れ込み、躯体や設備に被害が出ることになる。車での送迎を行う施設や車での来院は、50ミリ以上になると危険であることも表1から明らかである。

降雨による被害は浸水だけではない。降り続いた雨は土砂災害を発生させる。令和2年の土砂災害発生件数は過去平均の1.2倍となっており、令和2年7月豪雨は過去最大クラスの広域災害となったと国土交通省が発表している。山を背にして建っている施設やがけの上に建っている施設では、速やかな避難の判断と実行ができなければ、人命にかかわる被害が出る可能性が高い。立地特性に合わせた自然災害への対策立案が急がれる。

表1 雨の強さと降り方（出典：気象庁ホームページより当社にて作成）

1時間雨量 (mm)	予報用語	イメージ	屋外の様子	運転中
10以上～20未満	やや強い雨	ザーザーと降る	地面一面に水たまりができる	
20以上～30未満	強い雨	どしゃ降り		ワイパーを早くしても見づらい
30以上～50未満	激しい雨	バケツをひっくり返したように降る	道路が川のようになる	高速走行時、車輪と路面の間に水膜が生じブレーキが効かなくなる（ハイドロプレーニング現象）
50以上～80未満	非常に激しい雨	滝のように降る（ゴーゴーと降り続く）	水しぶきであたり一面が白っぽくなり、視界が悪くなる	
80以上	猛烈な雨	息苦しくなるような圧迫感がある。恐怖を感じる		車の運転は危険

## 2. 避難確保計画の重要性

2017年、水及び土砂災害のリスクが高い区域にある当該施設の管理者などに対し、避難確保計画の作成、避難訓練の実施が義務化されたものの、その策定率は約6割（2020.10.31時点：国交省）にとどまっている。「災害の知見をもつ職員がいないから作っていない」「どこに何を書けばよいのかわからないから作っていない」といった声を耳にするが、度重なる豪雨により死亡例や施設閉鎖の事例に意識を向ければ、計画を作成せず、訓練もしないという選択肢は無いだろう。

図1は、令和2年7月豪雨で被害をうけた高齢者施設の避難行動を、国土交通省の検討会で識者が検証しまとめたものである。ここには避難確保計画の「実行可能性」に関する課題が取り上げられている。これを見ると「避難先が災害リスクに適していない」「避難先に移動させる訓練をしていない」といった、事前にフォローできたはずの項目が記されていた。緊急時に有効な対策を考えだし、その場で指示し適切に実行することは非常に難しい。躊躇し迷っているうちに避難の道が断たれることもあり得る。被害を最小限に抑え人命を守るためには、発災前にできる限りの課題を抽出し、これを解決するよう記載した計画と事前対策の実行、訓練が必要とされている。

### 避難先の課題

- 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

### 避難先や避難のタイミングの課題

- 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

### 訓練の課題

- 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

### 職員体制の課題

- 大雨や暴風等の事態が進行した状況では、交通が麻痺し、職員が施設に駆けつけることができない場合がある

### 設備の課題

- 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

図1 高齢者福祉施設の避難確保に関する課題

## 3. 実行性の高い計画作成と訓練の実施

水害発生時にどんな社会インフラや設備・備品が使えなくなるのかを洗い出すことは、実行性の高い計画を作るうえで非常に重要であり、これをもとに避難方法とその手段を決定するのが通常である。施設内に全員を収容できるような場所があり、かつその場所が浸水想定深よりも高い場合には避難方法には垂直避難（浸水想定深よりも高い場所への避難）を選択することができるだろう（備蓄が不十分／土砂災害の危険がある場合にはこの限りでない）。一方、平屋の施設や浸水想定深より上階に避難できる場所がない、急傾斜地崩壊危険区域である、水が引くまでの時間を乗り切るための備蓄がないなどの場合には、外来・入院の停止、介護サービスの停止を行うことを事前に決めておく必要があるだろう。最悪の場合には施設外への全員避難も検討すべきである。もし施設が安全な場所にあれば、地域住民や他施設からの避難者の受入れについて検討してもよいだろう。

根拠がないままに避難方法や計画を決めてはいけな。なぜその避難方法を選択するのかという根

拠はそろえておかななくてはならないし、その避難方法が現実的なものかどうかの検証（訓練）も必要である。それでも、1000年に一度、2000年に一度の豪雨に見舞われ始めた日本においては、どんなに準備をしても被害が出ないとも限らない。そのためには「法令だから」「義務だから」ではなく、当該施設の事業を継続するための避難計画の作成と訓練を実施することが必要なのである。

#### 4. 避難確保計画が義務付けられていない施設のリスク

立地の特性から浸水や土砂災害の可能性が高い場合であっても、一部では避難確保計画作成の対象となっていない施設が存在している。立地に懸念がある当該施設の管理者は自治体からの通知がなくとも避難確保計画の作成を検討すべきである。実際に令和元年東日本台風などによる豪雨では、氾濫の可能性のある河川として定められていなかった河川での氾濫被害が多数発生したのである。このような河川に対し国土交通省と自治体は水害リスク調査を進める予定となっており、これが進めばハザードマップ上の浸水想定区域は今後拡大する可能性が非常に高くなる。

厚生労働省「救急・災害医療提供体制等の在り方に関する検討会」では、『災害拠点病院だけでなく、ハザードマップ上でリスクのある医療機関についてBCP策定を促してはどうか』という議論がされており、老人福祉施設においては今般の介護報酬改定により自然災害に対するBCP策定と研修・訓練の義務が課せられた。避難確保計画はBCPの一部（事態別BCP）としてとらえることができ、避難のための具体的方法を記述したものである。要配慮者を多く抱える施設での災害対策が進められるなか、BCPとともに避難確保計画を作成しておくことを強く推奨する。

#### 5. 地域を巻き込んだ計画作成による実行性の向上

最後に、避難確保計画の実効性を“より”高めるための方法の一つをご紹介します。

内閣府が作成した「地区防災計画ガイドライン」には、地域住民による自助、地域コミュニティにおける共助について書かれている。この取り組みのきっかけは、東日本大震災において市町村の行政機能が麻痺した際、地域住民の力によって避難や救助が行われ、これが功を奏したからであった。特に地方の小さな自治体や山間部、島しょ部などは救助支援が来るまでに時間を要することもあるため、一つの施設や組織だけに閉じた避難計画だけでなく、地域全体をうまく使った避難確保計画や訓練が必要である。特に移動に時間のかかる患者、利用者を抱える当該施設のような組織にとって、近隣地域とともに防災計画を考えることは、避難場所のバリエーションを増やし、避難支援のための人手を確保し、備蓄品の置き場を増やすことができる手段の一つと言える。

ただし、このような計画は平時からの近隣との関係性が重要なカギとなる。夏祭りやイベントなどを通じて平時から「顔の見える関係」を築きながら、防災部門や防災担当者が積極的に自治体、自治会、近隣企業、学校などに声をかけ、地域の資源を活用した避難確保計画の作成に取り組んでいただきたい。

#### 6. 避難確保計画の重要性と事前対策のポイント

避難確保計画は職員と利用者を守るために実施すべき「安全対策」であり、その対策に人手と資金を充てる以上は根拠のある、実行可能性の高いものにしたいと思われるだろう。繰り返しになるが、真っ先にすべきなのは立地のリスクの洗い出しと浸水時にどの程度の被害が発生するのかを探ることである。これは国土交通省や自治体が提供している計画ひな型を活用することで明らかにできる。是非これらのツールを上手に活用し、出水期を安全に過ごしていただきたい。なお、弊社でも「水害対策サポートサービス」を提供しているので、ご関心のある方はお問い合わせいただきたい。

以上

MS & ADインターリスク総研㈱ 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  
主任コンサルタント 紙谷 あゆ美

#### 参考資料

- 1) 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」
- 2) 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行性を高める方策について（とりまとめ概要）」  
[https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai\\_blog/koreisha\\_hinan/pdf/torimatome1.pdf](https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/koreisha_hinan/pdf/torimatome1.pdf)（2021.4.2 時点）
- 3) 国土交通省水管理・保全局「小規模河川の氾濫推定図作成の手引き」
- 4) 厚生労働省、第23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】医療機関におけるBCP策定について」<https://www.mhlw.go.jp/content/10802000/000732294.pdf>（2021.4.2 時点）
- 5) 内閣府防災担当、地区防災計画ガイドライン～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～  
<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guideline.pdf>（2021.4.2 時点）

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、弊社では医療機関向けに以下のメニューを用意しています。

- web会議システムを使用したコンサルティングサービス
- BCP策定支援サービス（自然災害）
- 医療安全に関する研修会提供サービス

#### お問い合わせ先

MS & ADインターリスク総研㈱  
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、マスコミ報道など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 2021