

風水害時における高齢者施設での避難体制等に関する課題について

～岐阜県「風水害時における高齢者施設入所者の避難体制構築に向けた検討会議」から～

令和3年11月

岐阜県健康福祉部高齢福祉課

「風水害時における高齢者施設入所者の避難体制構築に向けた検討会議」について

■背景

- ・近年、毎年のように集中豪雨や台風による風水害が発生し、高齢者施設においても、県内外で人的・物的被害が発生
 - ・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において、浸水により入所者14名が亡くなる被害が発生
 - ・県内でも、同豪雨により被害のあった下呂市内において、高齢者施設の入所者全員が避難するといった事例も発生
- 風水害による高齢者施設での被害の恐れが県内でも現実的となる中で、非常時の体制構築の取り組みが必要

■検討会議の目的

風水害発生時に、高齢者施設入所者が適切に避難を進め、要介護等の入所者の支援を続けていくため、避難実行時の市町村の支援や、施設間での相互支援を含め、各施設がより現実的な避難に向けた計画を策定し取組んでいけるよう、関係者で検討を行い、その課題や対策を整理し、県内施設及び市町村に共有する。



高齢者施設団体（岐阜県老健協・岐阜県老施協・岐阜県GH協議会）、自治体（県及び岐阜市ほか3市町）、学識経験者（岐阜大学）を委員とし、検討会議を開催。

○第1回 令和3年6月25日（金）

内容：避難経験のある施設及び自治体による事例紹介及び意見交換

○第2回 令和3年9月9日（木）

内容：第1回会議を踏まえた課題と今後の対策の方向性の整理

検討会議で検討を行った避難事例

風水害により、実際に避難を行った高齢者施設及び当該施設の避難調整や避難支援を行った市町村により、事例発表を行っていただき、施設入所者の避難等の課題について検討を行った。

■ 令和2年7月豪雨における特別養護老人ホームと市町村による避難対応事例

令和2年7月豪雨においては、市内の広い範囲で浸水被害が発生。市内に所在する特別養護老人ホームが以下のとおり避難実施。

月日	時刻	対応内容等
7/6 (月)	9:00 10:00	施設所在地域に <u>避難準備情報発令</u> 施設内で対応会議を行い、施設外避難に備えて必要物資の準備、また市に避難先の調整依頼
7/7 (火)	8:30 13:30 15:00 22:10	施設と市とで避難タイミングについて協議→河川水位が一定水準を超えた時点で避難開始とする 市内の別法人の施設からの避難支援の調整がついたため、水位を超えていないが15:00に避難開始で決定 別法人や市の支援を受け避難開始、17:10に避難完了（一部自立度の高い入所者は、施設2階に垂直避難） <u>※地域からの支援を受け避難勧告前に避難完了</u> 施設所在地域に <u>避難勧告発令</u>
7/8 (水)	2:30 3:40	施設所在地域に <u>避難指示発令</u> 垂直避難者についても施設外避難開始、4:20に避難完了
7/9 (木)	7:00 8:30	避難指示解除前だが、河川水位低下と入所者の健康状態を考慮し、避難先から施設に戻ることを決定 自立度の高い入所者から施設への移動開始、11:20に移動完了

[施設からの振り返りと課題]

- ・他施設の職員や自治体の協力によりスムーズに避難が行えた。
- ・早めの検討により日中の避難ができた。判断のタイミングが良かった。
- ・避難に備えた職員体制の維持及び物資の確保の必要性を感じた。
- ・避難先での受入れ体制（食事、ベッド、トイレ、各種物資の確保、マスク対応、コロナ対策等）について準備や支援が必要と感じた。
- ・状況が変化中での判断が難しかった。
- ・職員への伝達・連絡手段の確保が課題。

[市町村からの振り返りと課題]

- ・過去に避難経験があり、それを生かすことができた。
- ・外からの支援が受けやすくなるよう、物資のリスト化やマニュアル化が必要。
- ・入所者避難には予想以上の時間を要することを認識する必要がある。
- ・平時からの訓練により、必要な時間・資源を把握しておくことが必要。
- ・施設相互の協力体制構築のため、日頃から顔の見える関係作りが必要
- ・災害時の職員派遣協定等の検討が必要。

検討会議における出席者からの主な意見

高齢者施設の防災上の課題、考えられる対策等についての各委員からの主な意見は以下のとおり。

○施設関係団体

- ・避難に必要なマンパワーの確保が最優先、特に小規模施設においては十分な職員配置がないため、喫緊の課題である。
- ・避難行動に必要な用具、リフト車、避難先での生活に必要な資材等の確保が課題であり、行政の支援も必要。
- ・立地や建物構造等施設によって事情が異なり、災害時の避難判断は非常に難しい。防災の専門家を各施設に派遣して直接指導してもらうような機会があるとよい。例えば圏域ごとでそのような機会を設けてはどうか。
- ・災害時相互支援の協定が締結されている事例もあるが、発災時に実際に機能するのか不安。
- ・DCATの仕組みについて、実動の実績がなく、機能するのか不安。
- ・自家発電設備等への補助制度があるが、対象品目が狭い、募集期間が短いなど使い勝手が悪いため改善してほしい。
- ・入所者の避難に当たっては、コロナ感染症まん延状況下であることも考慮する必要がある。
- ・実際に防災の専門家を講師に招いてBCP策定講習会を行ったところ好評だったため、防災リーダーの育成の必要性を感じる。
- ・災害時に備えた物資の備蓄について個々の施設では十分な確保が困難なため、そのための拠点を作ってはどうか。

○市町村

- ・施設入所者はいろんな状態の方がいるため、避難先でもベッドや食事等その人に合わせた生活を送られるようにすることが課題。
- ・職員応援協定を締結しているが実動の実績はない。今後より強力な協力体制が築けるよう見直しをしたい。
- ・災害発生時に自治体から事業者にマンパワーを割くことは難しく、情報伝達しかできないのが現状。

○学識経験者

- ・様々な問題があるが、まずはシンプルに、入所者の命を守るという目標を掲げて、そのために何をすべきかを考えるとよい。
- ・適切な避難のために、具体的に何が起こったら何をするという「タイムライン」を作成し、時間や役割分担をはっきり決めておくことが重要。
- ・自施設のリスクをイメージや経験だけで判断している場合も多いため、ハザードマップ等で客観的にリスクを確認する必要がある。
- ・施設が、防災知識を持った支援者から伴走型の指導を受けられるとよい。そのために、施設に指導をすることのできる支援者を育成する必要がある。
- ・自治体によっては、福祉部局と防災部局が連携できていないところもあるため、福祉と防災と一緒に考える関係作りを進めてほしい。
- ・施設それぞれ状況が違う中で、実効性を持った避難確保計画を作っていくためには、モデルづくりも重要。
- ・清流の国ぎふ防災・減災センターの「げんさい未来塾」卒塾生や「防災リーダー」が育っているので、そういった地域の支援者を活用できるとよい。ただし、支援を受ける際は、予め高齢者施設の状況等について理解してもらうことが必要。
- ・避難行動について、よりスムーズに行えるよう、日常の中に災害対応を取り入れるような取組みを行うとよい。

検討会議で確認された課題と今後の対策の方向性

検討会議における避難事例紹介及び各委員からの意見により抽出された課題を整理。また、当該課題から、考えられる対策の方向性を以下のとおり整理。

課題区分	具体的な課題内容	対策の方向性	役割
1. 事前対策	<ul style="list-style-type: none"> (1)施設立地場所の災害リスク(ハザードマップでのリスク)の正しい把握が必ずしもできていない (2)風水害時に入所者の命を守るためのタイムラインが必要 (3)施設の状況(立地、建物構造、設備、入所者の状態等)を踏まえた計画策定が必要 (4)新規施設は災害リスクの無い立地を選ぶことが必要 (5)風水害を明確に想定した対策の検討が必要 (6)エレベーターが使用できない、ライフラインが途絶えるなど最悪の事態を想定した避難対策の検討が必要 (7)避難時に最重要となるマンパワーの検討が必要 (8)自施設の避難状況(垂直避難、施設外避難)に応じた物資の整備が必要 (9)防災の専門家による施設への計画策定等の支援が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ①各施設立地場所の災害リスクの再確認の実施 ②入所者の命を守るためのタイムラインの作成の推進 ③風水害に備えた各施設に合わせた対策の検討と計画の策定 ④防災の専門家による計画等作成支援の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 施設 施設 施設 県
2. 避難行動	<ul style="list-style-type: none"> (1)気象状況等が変化中での避難実施中の判断(避難開始、医療依存度の高い入居者の移送など)と職員への共有が困難 (2)避難実施時の職員体制の維持・確保が必要 (3)避難する入所者の支援に必要な情報(服薬、食事形態等)の共有が必要 (4)避難先へ運ぶ物資のリスト化、搬送のマニュアル化により外部から支援しやすくすることが必要 (5)入所者の移送と避難先での介護を想定した避難訓練を実施し、避難に必要な時間や資源を把握して対策を検討することが必要 (6)必ずしも気象警報のみに左右されず必要時間を踏まえた柔軟な避難行動が必要 (7)グループホームでは、元々の体制として避難に必要な人員配置や車両が不足 	<ul style="list-style-type: none"> ①状況が変化中での適切な判断や体制確保、避難の準備に向けたタイムライン等の作成の推進 ②避難訓練を通じた具体的な避難の流れや必要な資源の検証の実施 ③施設状況に合わせた避難に向けた必要な資源確保のための協力体制の検討 	<ul style="list-style-type: none"> 施設 施設 市町村
3. 避難先対応	<ul style="list-style-type: none"> (1)高齢者施設の入所者に応じた適切な避難先(医療的支援が必要な方の避難先、車椅子対応トイレや特殊ベッド等の使える避難先など)が必要 (2)入所者に合わせて避難先のみで使用する物資(間仕切り、ダンボールベッド、使い捨て食器等)の準備が必要 (3)避難先での入所者に合わせた適切な食事提供ができる体制が必要 (4)支援が必要な入所者が天候に応じて長期間滞在できる避難先の検討も必要 (5)避難先ではマスコミ対策が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ①市町村における避難確保計画の検証と適切な避難先確保の実施 ②避難所での物資の準備 ③マスコミ対応の準備 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村 市町村 施設

課題区分	具体的な課題内容	対策の方向性	役割
4. 避難支援体制	<p>(1)避難する施設では、施設外避難を短時間で行うための移送の支援が必要</p> <p>(2)避難する施設への支援では、人員と車両等の資源がある大規模施設による支援体制の構築が必要</p> <p>(3)施設間での相互支援体制が必要であり、施設間の協力には普段からの顔の見える関係が重要</p> <p>(4)施設間での相互支援は、事業者団体等での単に支援することの協定等だけでなく、具体的な支援を想定した検討や取り決めが必要</p> <p>(5)DCATの取り組みについても、もっと具体的に踏み込んで実際に機能できるように検討することが必要</p> <p>(5)施設間での相互支援では、被災等の施設の運営支援だけでなく、地域への援助についても考えることが必要</p> <p>(6)施設間での相互支援は、まず地域の中で検討し、それから広域的な支援体制を考えていくことが必要</p> <p>(7)災害時の地域の事業者間での連携には、市町村も連携し調整を図るとともに、普段から連携を図っておくことが重要</p> <p>(8)地域の方から支援を適切に受けるため、避難訓練を一緒に行って課題を検討することが必要</p> <p>(9)避難時に必要な物資や資材について行政からの支援も必要</p>	<p>①施設が短時間で安全に避難できるようにするため、以下に留意しながら施設間と市町村での相互支援体制の構築の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各施設の人員や車両等の資源の活用など具体的な支援の内容や運用の取り決めを行っておくこと ・まずは各地域で相互支援体制を構築することが適切であり、市町村も連携し調整を図ること ・非常時の円滑な相互支援を図るため、施設間と市町村が平時から連携できる体制づくりを行うこと <p>②DCATの実運用体制の検証</p> <p>③避難訓練等での施設と地域との連携を推進</p> <p>④施設と地域とをつなぐ機会づくりの推進</p> <p>⑤避難行動時の行政からの物資の支援の検討</p>	<p>施設・市町村</p> <p>県 施設</p> <p>市町村</p> <p>市町村</p>
5. 市町村体制	<p>(1)市町村にもマンパワーの問題があり、大きな市では災害時に施設への直接の支援は困難で、情報提供しかできないことを前提とすることが必要</p> <p>(2)施設でのBCP策定には、市町村による支援も必要</p> <p>(3)高齢者施設の防災に関して、市町村では危機管理部局と福祉部局に所管がまたがるため、両部局が連携して対応することが重要</p>	<p>①施設と市町村間で災害時に市町村ができることを共有していくことを検討</p> <p>②各施設でのBCP策定に対する市町村等の支援の検討</p> <p>③市町村における防災部局と福祉部局の連携の推進</p>	<p>市町村</p> <p>市町村</p> <p>市町村</p>
6. 補助金活用	<p>(1)防災に関する設備等に関する補助金が活用しやすくなるよう制度を改正を図っていくことが望ましい</p> <p>(2)補助金申請が円滑にできるよう早めの周知や市町村からの連絡の徹底が必要</p>	<p>①国に対する補助金の制度改正に向けた働きかけ</p> <p>②各施設に対する補助金申請等の早めの情報提供の実施</p>	<p>県</p> <p>県</p>
7. 新型コロナ対策	<p>(1)避難した場合の避難策での新型コロナ対策が必要</p> <p>(2)地域の方の支援を受ける場合の新型コロナ対策が必要</p>	<p>①避難時の新型コロナ対策に関する施設への注意喚起の検討</p>	<p>県</p>

[参考] 高齢者施設での避難等に関する相互支援体制に関する事例

検討会議において、高齢者施設での入所者避難においては、自施設だけでの迅速な避難は人員や車両等の資源の面で困難であり、地域の施設間での相互支援や市町村からの支援が重要であることを改めて確認。

県内市町村において、高齢者施設間等での相互支援体制が整備されている主な事例は以下のとおり。

参考事例① 自治体－施設団体間の災害時の要援護者避難に関する協定事例

構成団体等	各務原市、各務原市介護保険サービス事業者協議会
施設種別	市内介護保険サービス事業者4部会（ケアマネ部会、訪問部会、通所部会、施設部会）
所在地	各務原市
協定書	別添のとおり

[取組の概要]

各務原市と各務原市介護保険サービス事業者協議会（市内の多数の施設・事業所により構成される任意の協議会）が、各務原市内において、地震、風水害、大火災その他の災害が発生した場合、または災害が発生する恐れがあるときの避難者の搬送等に対する支援協力について協定を締結。

[主な支援内容]

- ・避難者の災害時要援護者用避難所、医療機関等への搬送
- ・その他双方協議により必要と認めた支援

[取組の経緯]

各務原市介護保険サービス事業者協議会会長より各務原市に対して、災害時に協議会として出来ることを協力したいとの申し出があり、市と協議会において協議を行い、協定書の締結に至った。

[取組の状況]

平成26年9月1日付けで、市長、協議会間による協定書を締結した。
（実動実績なし）

参考事例② 岐阜県老人福祉施設協議会における施設間の災害時相互支援協定

構成団体等	岐阜県老人福祉施設協議会中濃支部に加入する老人福祉施設
施設種別	特別養護老人ホーム、ケアハウス、養護老人ホーム、ショート専用施設
所在地	関市、美濃加茂市、可児市、郡上市、坂祝町、川辺町、八百津町、御嵩町
協定書	別添のとおり

[取組の概要]

老人福祉施設協議会中濃支部に加入する老人福祉施設間において、中濃地域に災害対策基本法第2条第1項に定める災害が発生した場合、または緊急事態が発生した場合の相互応援について協定を締結。

[主な支援内容]

- ・被災者の救出・援護、応急復旧等に必要な職員の派遣
- ・救出、医療、防疫、給食及び施設の応急復旧に必要な資機材及び物資の提供又は貸与
- ・被災施設入所者の一時受入れ 他

[取組の経緯]

岐阜県老人福祉施設協議会加入団体相互の取組みとして、各圏域単位で同様の協定を締結し、防災に係る相互支援の体制整備を推進。

[取組の状況]

平成8年9月1日付けで、加入施設による協定書を締結した。
(実動実績なし)

参考事例③ 自治体－施設間の災害時の施設提供、物資・人材調達等に係る協定事例

構成団体等	御嵩町及び社会福祉法人慈恵会が運営する同町内の高齢者施設
施設種別	特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、グループホーム、デイサービスセンター 他
所在地	御嵩町
協定書	別添のとおり

[取組の概要]

大規模な地震、風水害時において要支援者が避難を余儀なくされた場合の避難施設の提供、移送支援、物資の調達、要介護支援者の確保、並びに費用の負担について町と社会福祉法人慈恵会が協定を締結した。

[主な支援内容]

施設の使用、避難者の移送、物資の調達、介護支援者の確保。

[取組の経緯]

昨今の大規模な地震の発生や、平成18年3月の災害時要支援者の避難支援ガイドラインにおいて避難支援プランの策定が盛り込まれたため。

[取組の状況]

平成21年1月26日付けで協定書を締結した。
(実動実績なし、町の防災訓練の際に協力して行っている)