

要配慮者利用施設の避難確保計画 策定支援について

徳坂 文音¹・松本 直樹²・坂井 等¹・中嶋 邦博²

¹ 湯沢砂防事務所 調査課 (〒949-6102 新潟県南魚沼郡湯沢町大字神立23)

² 湯沢砂防事務所 (〒949-6102 新潟県南魚沼郡湯沢町大字神立23)

昨今の土砂災害発生時の被害状況を踏まえて、要配慮者利用施設の避難体制の強化を図るために、「土砂災害防止法」が改正され、土砂災害警戒区域内に位置し、市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設の管理者等は、避難確保計画の作成・避難訓練の実施が義務となった。本論文では、湯沢砂防事務所管内の長野県下水内郡栄村にある要配慮者利用施設の避難確保計画策定に関して、当事務所が支援した事例について報告する。

キーワード 避難確保計画, 土砂災害, 砂防事業, 要配慮者利用施設

1. はじめに

近年、気候変動の影響により毎年のように甚大な豪雨災害が発生しており、今後も水害・土砂災害の頻発化、激甚化が懸念されることから、事前の備えが重要である。2017年及び2022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。）の改正により、土砂災害警戒区域内に位置し、市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設の管理者等は、避難確保計画の作成・避難訓練の実施及び避難訓練の実施結果について市町村長へ報告することが義務付けられた。

また、「土砂災害防止対策基本指針」では、「関係部局が連携して積極的に支援を行うことが望ましい」と示されている。このことから、要配慮者利用施設の避難確保計画をより実効性のあるものとするため、土砂災害に精通している当事務所が、対象施設の避難確保計画作成に対して技術的支援を行うこととした。

本論文では、湯沢砂防事務所管内の長野県栄村（図-2）において、栄村地域防災計画に定められている土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設（図-1）の避難確保計画策定に関しての支援事例を紹介する。



図-1 土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設（イメージ）²⁾



図-2 栄村の位置図

2. 要配慮者利用施設と避難確保計画について

要配慮者利用施設とは、社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する方々が利用する施設のことである。

避難確保計画とは、「施設利用者」の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な事項を定める計画のことである。避難確保計画に定める内容は、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を促進するため、「要配慮者利用施設における避難確保計画の作成・活用の手引き（2022年3月改定）」を作成し周知している。

3. 支援対象施設の概要

栄村より策定支援の依頼を受け、村内の該当施設の避難確保計画の策定状況についてヒアリングを行った。その結果、栄村地域防災計画に定められている村内の土砂災害警戒区域内に位置する要配慮者利用施設は5施設であり、4施設が社会福祉施設で1施設は学校であった。これらの施設は、土砂災害の知識に乏しいことから、いずれも避難確保計画が策定されていない状況であった。早期の計画策定が望ましい状況であることから、栄村と協議し、表-1に示す社会福祉施設の4施設を対象に支援を進める方針とした。

表-1 支援対象施設の概要

	社会福祉施設の種類	土砂災害
①	特別養護老人ホーム	土石流
②	小規模多機能型居宅介護施設	土石流
③	通所介護施設	地滑り
④	通所介護施設	地滑り

各施設の位置図を図-3に示す³⁾。



図-3 各施設の位置図

4. 支援内容

支援内容は、勉強会の実施、対象施設ごとの避難確保計画策定支援である。

(1) 勉強会の実施

a) 勉強会の概要

2022年12月16日(金)、4施設の管理者を対象に、栄村と共同で避難確保計画策定に向けた土砂災害の警戒避難に関する勉強会を実施した。勉強会では、土砂災害及び避難確保計画の概要について説明した上で、他施設の避難確保計画の作成事例を紹介した。その後、各施設の管理者に、土砂災害の発生を想定した場合に不安に思うことや実際の避難について意見交換した(写真-1)。

勉強会の具体的な内容は以下のとおりである。

- ・土砂災害、土砂災害警戒区域とは
- ・各施設周辺の土砂災害警戒区域等の指定状況について
- ・要配慮者利用施設に関する法改正の状況
- ・要配慮者利用施設での避難事例
- ・避難確保計画の作成例について(湯沢町施設の作成例、参考様式について紹介)



写真-1 勉強会状況

b)意見交換

各施設の管理者からは主に次のような意見や懸念事項が出された。

施設①、③の管理者からは、「施設が土砂災害警戒区域に指定されていることは知っていても、山から施設まで距離があるため本当に土砂が施設まで到達するのか疑問に感じていたが、土砂が水と一体となって流れ出すと知り、納得できた」。また、施設周辺に土砂災害特別警戒区域がある施設②の管理者からは、「施設利用者は基本的に通いであるため、安全に移動するため危険箇所を事前に知っておくことの必要性を実感した」。また、施設を含め、周りも全て土砂災害警戒区域である施設④からは、「避難先となっている栄村高齢者総合福祉センターは周辺の住民の避難も想定されるため、パンクするのではないかという懸念がある」という意見が出された。

c)各施設の避難確保計画策定の方向性

各施設における今後の避難確保計画策定に向けた留意点について表-2にまとめる。

表-2 避難確保計画策定に向けた留意点

	土砂災害の危険性	考えられる避難方法
① 特別養護老人ホーム	<ul style="list-style-type: none"> 土石流の谷出口からは500m程度の距離があるため、土石流が直撃する恐れは比較的低いと考えられるが、泥水などが施設に影響する可能性が想定される。 千曲川の氾濫による浸水の恐れもある。 	<ul style="list-style-type: none"> 利用者の安全面を考慮し、避難所へ避難する。 RC構造の2階建てで周囲に比べて丈夫な建物であることから、緊急的に2階へ全員避難する。 2階への全員避難を想定した準備や訓練も必要。
② 居宅介護施設	<ul style="list-style-type: none"> 土石流の谷出口からは400m程度の距離があるため、土石流が直撃する恐れは比較的低いと考えられるが、泥水などが施設に影響する可能性が想定される。 	<ul style="list-style-type: none"> 1階建ての建物であることから、避難所への避難や自宅への帰宅が必要である。 豪雨が予想される際には、早めに利用者を帰宅させる判断や、閉所の判断が必要。
③ 通所介護施設	<ul style="list-style-type: none"> 土砂災害警戒区域の境界付近であり、地滑り斜面から200m程度離れており、到達に時間がかかると想定される。 	<ul style="list-style-type: none"> 地滑りの前兆現象が発見された場合など、状況に応じて避難や閉所の判断が必要。
④ 通所介護施設	<ul style="list-style-type: none"> 地区一帯が土砂災害警戒区域に指定されており、避難経路も含め土砂災害の危険性の検討が必要である。 	<ul style="list-style-type: none"> 地区一帯が土砂災害警戒区域内であり、避難にあたっては、施設だけでなく地区全体で考える必要がある。

(2)対象施設ごとの避難確保計画策定支援

a)施設の概要

施設①特別養護老人ホームは RC 造の地上 2 階建て、延べ床面積7,126m²の施設である。現在、平日、休日共に施設利用者は合計 94 名であり、一方施設の職員は、平日の昼間が約25名、夜間が約6名、休日の昼間は約20名、休日は約6名勤務している。



写真-2 施設① 特別養護老人ホームの外観

b)支援内容

2023年7月10日(月)、施設①の特別養護老人ホームを対象に、避難確保計画策定に向けた支援を栄村と共同で実施した。施設からは、施設長、副施設長、その他管理者が参加した。打合せでは、避難確保計画の策定例を用い、施設管理者に、土砂災害の発生を想定した場合に不安に思うことや実際の避難について意見をいただくなど、意見交換した(写真-3)。

会議内容は以下のとおりである。

- ・避難確保計画の作成
- ・周辺で想定される土砂災害について確認
- ・避難所位置や避難ルート上のリスクについて確認
- ・警戒レベル毎に応じた防災体制の確認
- ・情報収集方法の確認



写真-3 話し合いの様子

c)意見交換

意見交換では、施設①周辺の土砂災害警戒区域等の指定状況やハザードマップを確認し、谷出口と施設は

