

要配慮者利用施設の避難確保計画に関する全国の作成状況 と今後の課題

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

球磨川の氾濫などで熊本県に多数の死者、行方不明者がでている（7月12日現在、死者62名、心肺停止1名、行方不明6名。熊本県災害対策本部）。特に、球磨村の特別養護老人ホームで14名の死者が出ており、要配慮者の避難確保計画が課題として浮かび上がっている。

国土交通省のHPには避難確保計画作成状況（令和2年1月1日現在）が掲載されている。この避難確保計画は施設管理者が作成するものであるが、水防法第15条の3)にもとづいて訓練の実施とともに義務化されている（改正法は平成29年5月19日に公布）。

全国ベースでは作成率は45.0%と5割に満たない。熊本県は対象施設1,650に対して策定施設89と、わずかに5.4%の作成率となっている。同じような計画に非常災害対策計画もあるので、その比較もふくめて現状と課題を検討する。

1. 避難確保計画と非常災害対策計画の比較

避難確保計画の根拠法は水防法と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などである。これに対して非常災害対策計画は、厚生労働省令（旧厚生省令をふくむ）が根拠となっている（資料参照）。ただし、両計画とも、2016年（平成28年）9月の台風10号による豪雨によって、岩手県岩泉町の高齢者施設で入居者9名の死者が生じる被害があったことが契機となり、消防法改正や厚生労働省通知が新たに出されることになった。この改正等の結果、現在は計画作成や避難訓練の実施が義務化されている。（ただし非常災害対策計画における児童福祉施設は原則努力義務）。

対象施設は、避難確保計画は浸水想定区域、土砂災害警戒区域、津波浸水想定内に所在し、市町村が策定する地域防災計画に記載のある要配慮者利用施設（社会福祉施設等）である（具体的には資料参照）。非常災害対策計画も社会福祉施設等（介護保険施設等、障害者支援施設等、救護施設等、児童福祉施設等）である（ただし、避難確保計画は市町村が作成する地域防災計画に記載されていることが必要である）。

大きな違いは対象地域である。非常災害対策計画が当該市町村の全域なのに対し、避難確保計画は浸水想定区域、土砂災害警戒区域など、被害が想定される区域である。

2. 避難確保計画の作成状況

非常災害対策計画の作成状況は検索できないので不明だが、避難確保計画は国土交通省

の要配慮者利用施設の避難確保計画作成状況（2020年1月1日現在）がある。それによれば、全国の作成状況は以下のとおり。

- ・対象となる配慮者利用施設の数： 77,906
- ・避難確保計画作成済み施設の数：35,043（45.0%）

都道府県別の作成率の上位、下位それぞれ10位は以下のとおり。

上位 10 位		下位 10 位	
都道府県	割合 (%)	都道府県	割合 (%)
岩手県	81.2	熊本県	5.4
静岡県	78.4	京都府	6.3
徳島県	77.9	大阪府	9.4
広島県	76.8	岡山県	17.1
宮崎県	74.3	北海道	19.5
石川県	74.0	佐賀県	25.9
栃木県	69.6	滋賀県	30.0
香川県	68.8	愛媛県	36.2
秋田県	66.3	長野県	38.2
高知県	64.8	山梨県	38.6

※沖縄県は作成率80%であるが、対象施設が5施設と少ないので除外した。

上位の岩手県、静岡県、広島県などは、過去に津波や土砂災害などの被災県だから当然かもしれない。下位の熊本県、岡山県、北海道など、過去に大地震や大水害のあったところが低いのは、復旧に追われているからかもしれない。しかし熊本県は今度は大水害に襲われた。多数の死者を出した特養は避難計画作成済みであったが、避難訓練は行われていなかったと伝えられている。

ただし、この調査は次の都内自治体（市区）の一覧表を見れば明らかなように、すべての市区町村が掲載されているわけではない。これは、水防法等の改正（2027年5月）以前に策定され、調査時点（2020年1月1日）では地域防災計画が修正されていない市区町村は対象施設が計画にはないからだと思われる。

都内市区町村（市区）の作成状況は別紙のとおりである。「義務化」は始まったばかりなので、評価するのは早いかもしれないが、対象施設の捉え方も自治体によって違うようにも感じられるし、例えば、江戸川区と江東区に施設数の違いのように。したがって作成率は大きな違いがある。しかし、作成率100%のところと0%のところ違いがなぜこの段階でも生じているのかは問題だと思われる。

なお筆者が住む府中市においては、府中市地域防災計画資料編に「浸水想定区域内に所在する災害時要配慮者利用施設」がすべて掲載されている、以下の126施設である（国土交通省の施設数は119施設となっている）。

高齢者・障がい児者施設等 65 施設、保育施設 25 施設、幼稚園 6 施設、小学校 9 校、中学校 4 校、高等学校 2 校、病院・診療所の医療施設（有床に限る）、学童クラブ、文化センター・介護予防推進センター

府中市は人口約 26 万人のうち、多摩川沿いから府中崖線までの地域に約 10 万人が暮らす。昨年の台風 19 号ではこの約 10 万に対して避難指示が出て、約 8200 人が避難している。江東 5 区ほどではないが、多摩川沿いの市町村も球磨川氾濫に学ぶべきところは多い。

自治体	対象施設数	作成数	作成率	自治体	対象施設数	作成数	作成率
千代田区	20	17	85.0%	立川市	28	16	57.1%
中央区	40	36	90.0%	府中市	119	9	7.6%
港区	20	8	40.0%	調布市	80	3	3.8%
新宿区	58	40	69.0%	日野市	38	22	57.9%
文京区	4	0	0.0%	国立市	11	1	9.1%
墨田区	114	102	89.5%	福生市	16	5	31.3%
江東区	136	136	100.0%	狛江市	27	16	59.3%
品川区	7	0	0.0%	多摩市	16	3	18.8%
目黒区	15	7	46.7%	稲城市	6	6	100.0%
大田区	82	54	65.9%	羽村市	2	2	100.0%
世田谷区	63	43	68.3%	あきる野市	10	0	0.0%
渋谷区	4	3	75.0%				
中野区	94	58	61.7%				
豊島区	13	3	23.1%				
北区	232	160	69.0%				
杉並区	236	172	72.9%				
荒川区	383	159	41.5%				
板橋区	231	41	17.7%				
足立区	928	9	1.0%				
葛飾区	403	239	59.3%				
江戸川区	1032	732	70.9%				

3. 今後の課題

水防法等の改正が、2016 年（平成 28 年）9 月の台風 10 号による豪雨によって、岩手県岩泉町の高齢者施設で死者がでたことがきっかけであることは先述した。しかし、今年 7 月の熊本県球磨川の氾濫による特別養護老人ホーム（千寿園）ではまた、14 名の死亡という痛ましい災害があった。

ここで取り上げた避難確保計画は自治体計画ではなく、施設管理者が作成する計画であって、都道府県や市町村はマニュアルの作成などのサポートをする役割である。しかし、先にみた作成状況や球磨川氾濫の状況などは、都道府県、市町村がもっと積極的に計画作成を

促し、避難訓練も施設管理者に任せるのではなく、共同して行うなどの取り組みが重要であることを示している。

異常気象はもはや異常ではない。施設入居者の安全を守る取り組みは一刻の猶予もないことを銘記すべきである。

<資料>

- 要配慮者利用施設の避難確保計画作成状況（R2年1月1日）
都道府県別の作成状況
https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/shisetsu_joukyo_202007.pdf
市町村別の作成状況
https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/youhairyo_202007.pdf
- 要配慮者利用施設の管理者等の 避難確保計画の作成等の義務化について
https://www.pref.chiba.lg.jp/iryuu/documents/7_2017_0619pan.pdf
- 熊本県 要配慮者利用施設の避難確保計画の作成・避難訓練の実施について【医療施設向け】
https://www.city.kumamoto.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=22472&class_set_id=2&class_id=269
- 非常災害対策計画と避難確保計画の比較
https://www.pref.shimane.lg.jp/medical/fukushi/chiiki/syakaihukushi/houjin_service/22kikikanri.data/R1.6.17hikaku.pdf?site=sp