

第3回社会福祉施設等の水害対策検討会議 議事録

日時：令和5年1月24日（火）13:30～15:00

場所：長野県庁議会棟3階第2特別会議室

1 開会

（秋山健康福祉政策課企画調整係長）

定刻となりましたので、ただ今から第3回社会福祉施設等の水害対策検討会議を始めさせていただきますと思います。よろしくお願いいたします。

本日はお忙しい中お越しくださいましてありがとうございます。

会議の途中まで進行を務めさせていただきます。

それでは、はじめに長野県健康福祉部健康福祉政策課長の高池から挨拶を申し上げます。

2 健康福祉政策課長あいさつ

（高池健康福祉政策課長）

みなさまお忙しいところ誠にありがとうございます。

前回の11月に引き続き第3回という事で計画をさせていただきました。

あいにく本日は10年に一度の規模の強烈な寒波が押し寄せてきており、また年初めという事でお忙しい中であるにもかかわらず皆様のご出席を賜りまして、誠にありがとうございます。

今回は前回までの2回の検討会議でいただきましたご意見等を踏まえ、福祉施設等の水害対策の今後の方向性について、とりまとめたものをたたき台として整理させていただきました。こちらに本日さらにご意見を賜りまして形にさせていただきますと考えております。

本検討会議については当初から全3回で予定しているところであり、今回を最終回と考えているところでございます。

本日も忌憚のないご意見を賜ればと存じますので何卒よろしくお願いいたします。

3 出席及び資料確認

（秋山健康福祉政策課企画調整係長）

続きまして、出席者についてですが、お配りした資料にある名簿に記載のとおりでございます。また、本日の検討会議は公開という事で報道機関の方にも傍聴いただいているところでございます。

続きまして、お配りしている資料を確認させていただきます。

【事務局：資料確認】

4 会議事項 1

(秋山健康福祉政策課企画調整係長)

それでは次第に従いまして議事を進めてまいります。

以降の進行は座長の吉谷先生によりしくお願い致します。

(吉谷座長)

今回が今年度最後の会議という事になりました。とりまとめという事で皆様からご意見をいただきまして、より実りのあるものにしていければと思いますので皆様ご協力の程よろしくお願い致します。

それでは会議事項の1「本検討会議のとりまとめ」ということで、はじめに事務局から説明をお願いします。

【事務局：資料1について説明】

(吉谷座長)

ありがとうございました。

それではただいまの事務局からの説明について、意見や質問等ございましたらご発言願います。紙で資料をご提供いただいている委員の方がいらっしゃいますので、そちらについての説明もお願いできればと思います。はじめに嶋田委員からよろしくお願い致します。

(嶋田委員)

はい、それでは私から追加資料の説明をさせていただきます。

この資料は令和元年東日本台風とその後2年連続で避難をしたという経験と、現在B CP等の作成に取り組んでいるという実態に基づいて意見をまとめたものでございます。

はじめに、1の「避難基準について」でございますが、水害は台風だけではなくて前線であったり、低気圧であったり、線状降水帯であったり、過去の水害を見ても様々な要因が併発して洪水を引き起こしていることを認識しておく必要があると思います。特に梅雨の時期など雨が降り続けていると地面の吸収力が乾いている時と違うため、河川の増水の速度も違うというところも抑えておく必要があります。

それと、避難発令と避難開始のタイミングについてですが、レベル3の「高齢者等避難」の発令時に避難を開始するという事は正しいことではあります、いきなりレベル4の発令から行われることもあるかもしれないという事を念頭に置いておく必要があります。そして、「高齢者等避難」が発令されてから避難の準備を開始してもすぐに避難ができるわけではありません。我々も避難開始までに1時間程度準備の時間を要しています。ですので、避難の準備を開始する基準も自分たちの中で設けておくことが重要です。

それと、我々の施設は変電所が豊野にありまして、施設がある富竹という地区は停電しているところとしていないところがありました。こちらは停電しているが、田んぼを挟んで向かいの場所では変電所が吉田にあるため停電していない、そういった差がございましたので変電所の浸水リスクも確認しておく必要があると思いました。

続いて2番目の「避難先について」ですけれども、まずこの提言案を見たときに、利用者及び職員の心身の負担という記載が見当たらなかったため、この部分の配慮についても非常に重要と思いますので記載が必要と思っているところです。

そして医療的なニーズが高い方もいらっしゃると思いますので医療機関との連携も重要かと思います。

それから避難先がどの変電所を使用しているかという把握も重要なポイントかなと思います。

コラムの部分ですが、避難訓練は、やはり我々だけで行うのではなく、避難先の方と一緒にいう事で実際の避難の際の連携が取れるのかなと思います。

そして3番目の「避難方法について」ですが、職員が大勢いる日中の時間での避難が望ましいと思います。

それと垂直避難についてもこの会議で議論されているところかと思います。もちろん間違った避難方法ではないと思いますが、建物の構造によっては建物ごと流されてしまう可能性があるため留意する必要があると思います。

また段階的な避難という事で、半数を先に避難させるという方法も考えられると思います。

それから事前にケアマネージャーやご利用者の家族の方へ、平時から避難の際の対応方法を知らせておくことが重要かと思います。

それから4番目の「職員等の体制」でございますが、近年の豪雨災害は深夜、早朝に発生している傾向があり、令和元年東日本台風も夜間での避難となり職員が少ない時間帯に発生しておりました。それで、我々も発災前後の職員体制の見直しをしているところでございますが、状況によって職場に残れる職員もいれば、帰らないといけない職員もいます。そして氾濫の危険性の高い地域の職員については参集できるのかという判断もありますので、平時のうちにそういった状況を確認の上整備を済ませておく必要があると思いました。

そして、クラウドサービスなどを活用した情報発信の仕方という事で、現在は学校などの情報伝達でも利用されている手段かと思いますが、スマートフォンなどから一斉に情報伝達ができるものです。入所系の利用者数の多い事業所ではそういった方法を活用したほうがより柔軟に、早く情報発信ができると思えます。こちらはコラムにも記載しましたが、今まで電話連絡で3時間要していたものが、令和2年と3年の避難ではクラウドサービスの導入により1時間で一斉に情報伝達できたという事で効果を実感できました。

5番目の「避難確保計画の作成」については、やはり事務方で計画を作成するだけでは職員全体に浸透するものではなくて、職員全員参加型の避難訓練を通じて作成していくことも一つの方法かと思えます。

6番目の「訓練の実施について」ですが、水害も地震も同様ですが、複合的な事態が発生しまして、例えば我々が避難しようというときに地域の住民が避難してきて施設を使わせてくれと言われたときにどうするかなど、そういった様々な事態を想定して訓練をする必要があると思えます。

そして、停電時の避難の推計は非常に重要で、1階から2階まで利用者を避難させる場合、訓練をしてみると分かるのですが、最初は一人当たり30秒から1分で避難できたとしても徐々に職員も疲れてくるので、1分から1分30秒といったように遅くなってきます。そういう事も念頭に置いて避難時間を推計しておくべきです。

7番の「設備・備品の準備について」も様々記載しておりますが、男女のニーズの違いなどに配慮し、女性用品の物資の備蓄もしておく必要があると思えます。女性のスタッフから「令和元年東日本台風では近くのコンビニや病院のトイレを借りていました。」など、あとから直接私に報告いただいたのですが、そういったところへの配慮もしていく必要があると実感しました。私も勉強のために様々な研修を受けている

ところですが、この部分を触れられないケースが多く、重要なテーマであると思いません。

それから、垂直避難の際の移動手段としてスロープや担架等の代替の移動手段を確保しておくことが、停電も想定されるため重要であると思えます。

8番目の「地域等との連携について」は、実際に地域の方々との共同での避難訓練を実施すると色々な課題が見えてきて、そういった課題をクリアしていかないと連携というのはなかなか難しいと思えます。

最後に「行政に向けた提言」ですが、災害復旧補助金の申請に係る手引きのようなものがあつたほうが良いと思えます。よく言われることですが、100枚ガラスが割れていたら100枚分の写真を撮らなくてはいけないという事を、知っているのと知らないのでは申請に要する時間が変わります。迅速に十分な補助額を査定していただくためにはそういった手引きがあると良いのかなと思えます。

そのほかは記載のとおりでございますので割愛させていただきます。よろしくお願いいたします。

(吉谷座長)

ありがとうございました。続きまして、清野委員からお願いします。

(清野委員)

事務局で作成いただいた提言(案)のうち社会福祉施設等に向けた提言は、「平時にこうしたほうがいい」といったように平時に関するのみ書かれていますが、実際には災害が実際に発生する直前の対応もとても重要ですので、台風などの水害が到来することが判明してからの行動方法、例えば対策本部を設置するなどの項目を入れてほしいと感じました。その中で患者対応、機器の保全、情報収集、外部との連携なども重要になってくると思えます。

浸水すると、停電、断水にもなりますから、たとえ50cmの浸水だからといって片付ければまたすぐ使えるという認識は改めていただくものと思えます。水害の直前に対処できる一番簡単な措置は外来やデイサービスなどの受付を中止して、自宅に帰ることができる方には帰っていただくことです。

対策本部については平時から準備を進める必要がありますが、有事の際には車のガソリンを満タンにするとか、発電機の準備や携帯電話、固定電話、電子カルテ等の接

続確認などがあります。提言（案）の「設備・備品の準備」の項目では「情報伝達手段の確保」と記載いただいておりますが、より具体的に記載いただいたほうが分かりやすいのかなと思います。特に私たちは現在wifiを使った生活に慣れていますが、そういうものが全く使用できない世界になってしまいますので、被災後すぐにそのような通信手段が確保、手配されるようになるとういなと思います。

そして一番重要なのが3番の患者情報です。患者さんが避難してきたときに、この人はどのような容体の方なんだろうという事が分からないといきなり医者に見せても対処できません。台風が来ると分かったときに在宅の方にも実施してほしいのが病院に行って2週間分の処方箋を確保することです。加えて、既往歴や手術歴、日常生活の動作などそういったものが分かるサマリーを作成しておくとういのです。

ネットからの情報収集、周知についてですが、提言（案）にもその旨記載がありますが、千曲川河川事務所のホームページや気象庁のホームページなどを具体的に記載いただいたほうが良いと思います。

あとは救援ボートについても、ぜひ支援をお願いしたいです。自衛隊機による吊り上げで救助されたところがありました、ボートがあればわざわざそんな大がかりな救助をしなくても避難できたというところもありましたので、県で所有もしくはリースなどしてもらとういと思います。

それと、提言（案）の行政に向けたものの中に福祉避難所の整備という項目がありましたが、それは具体的にどういふ施設を指しているのですか。

（秋山健康福祉政策課企画調整係長）

実際には市町村で、主に社会福祉施設、障がい者支援施設、介護施設、福祉センターなどと協定等を結び指定を進めております。またそのほかにも旅館やホテルといった宿泊施設も指定可能となっており、市町村と各種施設との合意に基づいて進められております。

（清野委員）

福祉避難所は、水害で氾濫した後に開かれるのか、それとも警報等が発令された段階で避難が可能なのかどちらでしょうか。

（秋山健康福祉政策課企画調整係長）

福祉避難所は要配慮者向けの避難所という位置づけですが、以前はどのような方向への避難所なのかがあまり明確でなかったため、福祉避難所に避難者があふれてしまうことが危惧されていました。そのため二次的な避難所として、一度一般の避難所に避難した後に要配慮者を移送するという形で利用されていました。現在では、福祉避難所が受け入れる避難者はどういった方が対象なのかを市町村で指定して明示できるようになったため、市町村の判断にはなりますが、被災の恐れがある段階で開所されることもあり得ますし、被災後に開所されることもあり得ます。

(清野委員)

そうはいつでも実際に事前に開いてくれる所はあまりないのでしょうか。

県のリハビリセンターも福祉避難所としてご活用いただくということを県で検討していただければよいと思います。現状まだどういう建て替えになるかははっきりしていませんがそういった事も含めて対応できる建て替えが望ましいと思います。

それに関連するのですが、駐車スペースも水没しない場所にある程度確保できていないと、職員の方々も浸水の恐れが強まるにつれて自分の車を移動させたいと思うはずで。そういった事も念頭に置いておく必要があると思います。以上です。

(吉谷座長)

ありがとうございました。そのほかご意見等はございますか。

(嶋田委員)

今清野委員がおっしゃった内容は非常に重要だと思います。

例えば、災害が発生して福祉避難所はいつ開設されるのかの判断は非常に難しいものだと思います。市町村が必要と判断したタイミングだとは思いますが。

それに関連して、災害救助法が適用されるかされないかがいつ明らかになるのかという事も非常に重要なポイントで、最近国でも早めに適用のお知らせを出してくれているのですが、そちらが出ていると施設側としても、避難所でもしっかりと保険給付ができて適切な事業継続ができると、自信をもって避難できます。避難が早すぎると、事例はありませんが、管轄する担当の部局が、周りも避難していない中お宅だけ避難してそこでの保険給付についてはどうしようかとなってしまふ恐れもあります。我々は制度ビジネスですから、管轄の部局が困らないようにするという事が大原

則ですのでお互いによくコミュニケーションをとりながら避難の判断基準を決めていく必要があるのかなと思います。

それと、特別養護老人ホームであっても福祉避難所の指定を受けているところも他県ではあるのかもしれませんが、我々も利用者のケアを第一に考えている中で、地域の方々が避難をしてきたときにその人たちへの対応を誰がするのかということは非常に難しい問題であると思います。ですので、私も「訓練の実施について」で記載しておりますが、利用者の安全確保を第一に考えている中で、地域の方々が避難してくるときに、その方はどこに避難してもらって誰が対応するのかという事を訓練の中で決めておく必要があるのだと思います。もしそういう対応ができないのであればそれはそれでいいのですし、張り紙を貼って対応するなどで応急的な対応になることも考えられます。

あとは、職員の車の問題ですが、これも非常に重要で、財産ですからいざとなったら取りに行きたくなる、場所を移したくなる気持ちは分かります。当施設では2回目、3回目の避難の際には家族に職場まで送迎してもらっている職員が多かったので、そういった事を事前に決めておくといいのかなと思いました。以上です。

(吉谷委員)

ありがとうございます。色々と意見が出てきておりますが、今の時点で事務局からご発言はありますか。

(高池健康福祉政策課長)

お二人の委員から実体験を基にした非常に貴重なご意見をいただきました。こちらで作成した提言(案)にご意見を最大限反映させていただき、修正後のものを再度委員の皆様と共有し形にしたいと考えております。

率直に感じたこととしましては、水害というのは地震と違い、事前の準備、シミュレーションができる災害であるという事として、平時の対応だけでなく直前の対応が重要という事は委員がおっしゃるとおりであると思います。つい現状維持バイアスがかかってしまいがちなところを、想像力を働かせる必要があるという事を再認識いたしました。

(吉谷委員)

それでは今までのご意見等を伺って感じた私の意見ですが、この提言（案）については非常にコンパクトに抽象化してまとめられていると感じました。これはこれでまとめ方としてよいのですが、この提言はそれ自体が施設の方の避難のマニュアルというわけではありません。委員の皆様から詳細な意見を頂戴しましたが、多くは個別の具体的な意見かと思います。ですので、足りない項目を入れることはできますが、個別の意見をそのまま提言（案）に載せるということにはできないと思います。まず清野委員がおっしゃっていた、平時以外の災害が起こりつつあるときの緊急時の対応方法については、項目として抜けている部分かと思いますが入れていただくという事かと思います。

そして、今回この提言（案）を作成した経緯を記載いただくとよいかと思います。国の資料でも、過去にこのような災害があつて、このようなマニュアルを作ったけど、課題がありこのような災害にも見舞われたので現在に至るといったように端的にまとめられております。

あとは、委員の意見にもありましたが、情報源として関連ホームページの紹介などもしたほうが良いと思います。千曲川河川事務所や気象庁のホームページにこんな情報がありますという事を示すとよいと思います。

そして、国は国の、県には県の施策と事情があります。委員の意見には県特有の事情もありました。その意見を一つ一つこの提言にまとめるということは体裁上適さないですが、そういう意見を県が吸い上げて、今できることとできないことに仕分け、できそうなことは検討を続けていくといった仕組みが必要かなと感じ、そういう内容の一つ付け加えられないかなと思いました。

以上ですが、そのほか何かご意見はありますか。

（高池健康福祉政策課長）

委員の皆様から各種ご意見いただいておりますが、今回お示しさせていただいた提言（案）についてはほとんどスケルトンに近い状態のもので、いろいろと肉付けをさせていただき、昨年度の調査の内容等についても入れさせていただきたいと思っております。

そして、個別具体的な内容については、今回の提言（案）では「令和元年東日本台風での教訓等」というところで、部分的に落とし込んでいるところでして、こういっ

た取り上げ方をさらに膨らませていくという方法もあると思いますので、併せて修正してまいりたいと考えております。

(吉谷座長)

そのほか追加のご意見等はございますか。よろしいでしょうか。

今のご意見を踏まえ修正いただくとしてその後の手続きはどのようなのでしょうか。

(秋山健康福祉政策課企画調整係長)

本日いただきましたご意見等を加えた提言(案)を事務局で作成し、委員の皆様にもメールで共有、確認の上ご了解をいただけましたら案をとって提言という形でまとめさせていただきます。

(吉谷座長)

わかりました。委員の皆様もよろしいでしょうか。

それでは、そのように進めていただければと思います。

そのほか意見等はございますか。

(嶋田委員)

すみません、今回、この提言(案)や第1回からの検討会議の資料を見ていて思ったことなのですが、水害が起きるたびに国でもこのような会議が開かれ、自助、公助、共助それぞれの取組を進めていくというように言われ、水防法等の改正もあり、我々も頑張ってきているところです。今回の検討会議についても社会福祉施設等の実効性のある水害対策の推進という意味では意見が沢山出てよかったなと思っているところです。しかしながら、危険な土地や環境に社会福祉施設等が立地しているという現実があり、災害があったときにはお互い助け合いましょうといったようなソフト対策だけでは限界が来ている気がしています。公助では、上流でダムなどの整備、下流でも堤防の嵩上げを行っておりますが、こちらも限界がある気がします。もしも嵩上げした堤防が決壊して今まで以上の水が迫ってきたらと思うと、ただただ恐ろしいと感じているところです。

令和元年東日本台風の水害による被害額は、令和3年3月に国土交通省でとりまとめられたものでは1兆8,800億円という西日本豪雨を超えて1番の被害額になってお

り、長野県でも2,000億円を超える金額となっていました。これは全国4番目で、福島県、栃木県、宮城県に次ぐ被害額であったと思います。

避難確保計画を作成する際、長野市赤沼の善光寺平洪水水位標というのを見たとき、この地域は40年に1回程度洪水被害が発生しているのかと思いました。現在水害の頻発化、激甚化が進んでいると見立てると洪水の発生確率はどんどん上昇しているのではないかと考えています。災害が起きるたびに被害額が発生して、激甚化に伴い被害額も大きくなっている、そうすると今の人口減少、高齢化による人材不足の状況、気候変動の影響によって、行政サービスや商業機能の維持、福祉、医療の維持や充実、安全で一定の居住機能、人口密度が確保されていないと今後は難しいのかなと思うところです。

ですので災害が起こるとお金がかかるという事も考えると、災害による被害額を削減する効果という視点、防災にも強いまちづくりというテーマも必要かなと感じているところです。非常に難しいテーマだと思いますが、国もそのように動いているものだと思います。今後老朽化していく福祉施設がどんどん増える中で、それを今までと同じように改修、建替えしていくことができるかできないかという事にも関わってくるのだと思いますので、ソフト面、ハード面においても今までの対応以外の取組を行政と我々福祉施設間で議論できる場が必要と思いました。すぐに実行できることではないので早めに取り組んでいかなければと思い、この場を借りてお話しさせていただきました。以上です。

(吉谷座長)

ありがとうございました。

まさにその通りで、現在は泣きっ面に蜂といった状況で、行政だけではどうにもならなくて、できることはなんでも総動員してやりましょうというのが今の治水の考え方で「流域治水」という言葉となっており、「流域治水」の精神そのものかと思いません。

(清野委員)

なんでもかんでも行政がやることは無理だと思いますが、提言(案)で「自ら」という言葉が使われていることは責任を擦り付け合っているニュアンスを感じられるので削除してもよいかと思いました。

施設の自助努力が重要であることはもちろんですが、逃げ遅れてしまう人たちは必ず出てくると思います。そういう方々を県でどのように助けられるのかという事で考えていただければと思います。

(吉谷座長)

そのほかご意見はありますか。なければ次の議題に進みます。

5 会議事項2

(吉谷座長)

それでは会議事項の2「その他」について事務局から説明をお願いします。

【事務局：資料2について説明】

(吉谷座長)

それではただいまの事務局の説明に対して意見や質問はございますか。

(清野委員)

事前に動画を撮影するというのはどのように行うのでしょうか。

(鈴木健康福祉政策課主事)

zoomやteamsによるWEB会議を県庁と委員の皆様でそれぞれ行い、録画をすることで実施できればと思っております。ですので、県庁にお越しいただかなくてもお互いの職場同士で録画することも可能であると思います。

(清野委員)

スライドも差し込めるのですか。

(鈴木健康福祉政策課主事)

画面共有の機能を活用すればスライドも活用いただけます。任意ですがそのような発表方法も可能です。

(吉谷座長)

県でこういう録画、配信等の経験はありますか。

(鈴木健康福祉政策課主事)

以前に市町村向けの研修をWEB会議で実施し、録画することでその様子を後日YOUTUBEで配信することができました。ですので、委員の皆様とのWEB会議の様子を録画することで同様に実施できると考えております。

(吉谷座長)

ぜひこの研修会は実施すべきかと思います。

提言(案)は共通事項を抜き出して書いてあるため、共通性が高いのですが、一方で具体性に欠け、リアリティがない側面があるため、各委員のみなさまから実際の施設での様子を伝えていただいたほうが、見ている人は切迫感などが伝わると思います。ただ、話す側の負担が大きいです。私は大学の講義を実施していることから何とかありますが、過去に一般の方向けの動画を撮影した際にはプロの方に編集していただいた経緯があります。ですからどこまで作りこむかによりますけれども、まずはやってみるといふ事でしょうか。

(高池健康福祉政策課長)

ひとまず本日大筋で合意いただけましたら、具体的な進め方は別途ご相談させていただき、なるべく委員の皆様のご負担にならないような形で執り行わせていただく所存です。

(嶋田委員)

これは事務局と別途相談なのですが、私がまとめ上げた体験談と今取り組んでいる課題への対処なども発表に含めてもよいでしょうか。社会福祉施設の一つの取組の事例と検討したことに対してこういう効果が得られたというような形になると思います。事前にパワーポイントでの資料を作成しチェックしていただければと思います。

(斉藤委員)

私、実際には施設を運営しているわけではなく、また赴任したのも今年度という事であまり発表できる内容がありませんが、第1回目の検討会議の際に申し上げた、千曲市の保育施設における水害対策の内容のようなものをお伝えするという事でもよろしいでしょうか。

(吉谷座長)

あまり難しく考えずにとりあえずやってみるという形でよろしいかと思えます。

そのほか、何かご意見等ございますか。

なければ私から追加で情報提供できればと思います。

【吉谷座長：VRを活用した水害時の避難の疑似体験に係る映像資料の説明】

(吉谷座長)

それでは本日の議事は以上とさせていただきます。進行を事務局にお返しします。

6 閉会

(高池健康福祉政策課長)

吉谷座長をはじめ委員の皆様、本日は誠にありがとうございました。この検討会議に多大なるご協力をいただきましたこと心より感謝申し上げます。

以前に比べ異常気象と呼ばれる事態が多くなっていると感じております。委員の皆様におかれましても令和元年東日本台風で被災を経験された施設の皆様を中心に会議にご参加いただきましたが、運よく被災にあわなかった施設の意識をどう高めていくのかという事が非常に重要であると思っています。本日の会議の中でも、全職員が参加した避難訓練や研修が重要であるといったご意見を頂戴しましたし、前回の会議の中でも被災の経験していない施設と経験した施設での交流により、災害の意識を向上させるといったようなご発言もございました。そういった内容を3月に予定している研修会に生かしてまいりたいと考えております。

また、本日既存のソフト対策、ハード対策以外の方策も検討する必要があるのではというご意見も頂戴しました。本検討会議は社会福祉施設等の水害対策という事で、健康福祉部が担当し執り行いましたが、本日は関係する各課の責任者もまいっております。長野県では現在総合5か年計画を策定しているところであり、その中では、災

害に強い県づくりを推進するという事も一つの柱としてあり、全部局を通じて今後も考えていく内容であると思いますので、引き続きのご支援、ご協力をお願い申し上げます。まして御礼の言葉とさせていただきます。

(秋山健康福祉政策課企画調整係長)

それでは以上をもちまして、第3回社会福祉施設等の水害対策検討会議を終了いたします。誠にありがとうございました。