高齢者福祉施設における
水害対策ハンドブック

～相次ぐ水害から
利用者・職員を守るために～

社会福祉法人
東京都社会福祉協議会
東京都高齢者福祉施設協議会　災害対策検討委員会

もくじ

●巻頭言 ……1

●あいさつ「災害はいつかやってくる。
みんなで備え、利用者と職員を守ろう」……2

●「訓練で見えてきた　利用者の命を守ること・つなぐこと・
そして支えること」……3

●令和元年 台風 19 号による都内の被災事例
床上浸水による垂直避難とサービス再開まで
（喜久松苑（青梅市））……19

奥多摩町内の高齢者福祉施設での断水
（寿楽荘、琴清苑、グリーンウッド奥多摩、シルバーコート丹三郎）……25

施設の孤立とネットワークによる支援
（藤香苑ほか（日の出町））……30

計画運休への対応と地域住民の避難
（あかつき苑（江東区））……37

●高齢者福祉施設における避難確保計画について ……41

●高橋アドバイザーに聞く！困ったときのＱ＆Ａ……55

●災害対策委員会のこれまでの活動 ……60

●「今後につなげていくことについて」 ……65

巻 頭 言

令和元年 9 月の台風 15 号、11 月の 19 号は、強風や河川の氾濫などにより、これまで私たちが経験したことのない未曾有の被害を各所にもたらしました。

環境問題に起因する気候変動などが原因とする説もありますが、今後も同様の、あるいはそれ以上の被害をもたらすことが想定されています。

当協議会では、大規模災害に備えて、2005 年に災害対策検討委員会（発足当初は旧センター部会との合同委員会として大規模災害対策検討委員会）を起ち上げ、これまでに BCP（事業継続計画）にいち早く取り組み、その成果をガイドラインなどの整備や研修会開催などを通じて会員施設・事業所の皆さまと共有してきました。加えて、大きな脅威となってきた水害対策への取り組みは不可避です。

この度「あなたの施設、守れますか？」をコンセプトに利用者、職員の命を共に守ることができる、さらに安全な施設をめざして、「高齢者福祉施設における水害対策ハンドブック～相次ぐ災害から利用者・職員を守るために～」にまとめました。

是非多くの会員の皆さまに活用いただき、お気づきのところなど、ご意見をお寄せいただきたいと思います。

会員施設や事業所にとって、待ったなしの水害対策に、この「水害対策ハンドブック」が大いに役立つことを願うとともに、災害対策検討委員会と関係者の皆さまの発刊へのご尽力に深く感謝を申し上げます。

社会福祉法人東京都社会福祉協議会
東京都高齢者福祉施設協議会　会長
白十字ホーム　ホーム長　西岡　修

「災害はいつかやってくる。
みんなで備え、利用者と職員を守ろう」

令和１年は、台風により多くの高齢者福祉施設が被害を被りました。
委員会で検討し、水害に関する情報や対応について、会員事業所で備え、いつでも見られるように役立つ小さなハンドブックを作成することになりました。

事務局の野崎さんと高橋洋アドバイサーを中心に都内の被災施設をヒアリングしていただきました。台風 15 号、19 号の報道と符合する記録が記載され、当事者のお仲間の方々のコメントと、高橋アドバイサーのコメント（解題）を掲載させていただき、具体的にヒントをお伝えできるような内容としました。

私は都内から 180 キロ離れている離島「三宅島」のあじさいの里で勤務しています。島しょは青い空と海に囲まれたリゾートと想像していましたが、実際は少しオーバーな表現となりますが、年間の多くの時期は「プチ自然災害」状況となります。
冬期は偏西風である「西のテッパツ」といわれる強風が毎日吹き荒れ、海水の塩分を容赦なく建物やクルマなどに吹き付けるため、塩害による錆等の不具合を各所で発生させます。
強風や塩により送電線に影響を与え、停電も内地よりは多く発生します。台風19 号では夜間７時間の停電の間、自家発電機の換気扇が強風で稼動できず、非常照明やスプリンクラーが稼働しませんでした。
空調は温冷水システムですが、上水道のカルキ分が強いため、配管が複数箇所で損傷し空調が効かないエリアが増えています。これらは東京都補助事業（大規模改修）により改善されます（都と村の支援）。

同じ東京都でも、地域により災害の状況は大きく異なる点、可能であれば多角的な防災体制についてこの冊子から少しでもお伝えできますと幸いです。

災害対策検討委員会　委員長
あじさいの里　施設長　染谷　一美

「訓練で見えてきた　利用者の命を守る事・つなぐ事、そして地域を支える事」

社会福祉法人　竹恵会　特別養護老人ホームけんちの里
常務理事兼施設長　長尾智恵子

2015 年9月9日から 10 日にかけて、関東地方北部から東北地方南部を中心として記録的な大雨となり、各観測所で観測史上最多雨量を記録し、茨城県常総市三坂町(みさかまち)地先で堤防が決壊しました。それに伴う氾濫により、常総市の約 1/3 の面積に相当する約40平方キロメートルが浸水し、私がその当時勤務していた特別養護老人ホーム 筑水苑(ちくすいえん)も床上64㎝の浸水被害となり、本館と新館とのユニット型の棟続きになっている2階建ての建物の1階部分が水没し壊滅状態になりました。

陸の孤島になってしまった
特別養護老人ホーム 筑水苑

そして水が引くまでの 33 時間を本館・新館の 2 階へ避難し、一夜を過ごしました。但し 2 階では棟が連絡通路でつながっていない構造のため、屋根伝いで行き来をしながら屋内で過ごし、水が引いてから屋外へ脱出しました。それから同グループの施設に避難してから戻るまでの生活と被災から約1か月後の事業再開、全面復旧までの道のりを平成 28 年度のハンドブック※に寄稿致しました。

※災害時要援護者支援ブックレット6 『災害に強い福祉』要配慮者支援活動事例集（東京都社会福祉協議会発行）

あれから丸4年が経ち・・・

その間も多くの甚大な災害が起き、その度に「自分だけは大丈夫」と考えてしまう「正常性バイアス」に陥らず、災害を「自分ごと」と考えて行動しましょうといった、自助・共助の重要性を唱える声が多く聞かれています。

私自身、被災経験後に他の施設に従事することとなり、まだ被災経験がない・甚大な災害に出くわしていない施設などで、災害に対する生きた訓練が本当になされているのか？と感じることがあります。

また、どこの介護施設でも災害対応マニュアルの整備や BCP 作成はほぼ完了しているなか、今後は備えるべき機能や必要な備蓄、災害対

応のあり方、そして**【生きた防災訓練⇒POINT①へ】**を行う意味を提唱していかなくてはならないと感じています。

私自身、訓練を行う際にどのような災害が起こるかに合わせて「地震の時は？」「火災の時は？」という考え方のもとで行ってきましたが、実際に災害が起きた場合には、『3 つの柱』を考えて想定訓練を行うべきではないかと思うようになり、以下の点を考慮しここに一部ではありますが、実際に行った訓練と被災経験で気づいた点・注意事項を紹介するとともに、新たに迫りくる災害にどのように向き合っていくことが重要かをまとめてみました。

＜3つの柱 その1＞ 普段からタイムマネジメントを意識づける

今まで行ってきた避難訓練は火事を想定した訓練のため、火元より遠くへの移動、横方向への移動の訓練や初期消火活動訓練であり、地震や土砂崩れにしても建物から離れる訓練が多かったと思います。しかし、水害の場合は**【縦への垂直方向の避難訓練⇒POINT②】**となるため、避難に要する時間の考え方の訓練となります。

【実際に行った訓練の様子】

⇒

⇒

⇒

1 階の入居者様の人数はこれからも変わることがないので、その入居者様と必要物資とを2階に移動するのに、いったいどのくらいの時間がかかるだろうと思い訓練しました。

平成２９年９月１３日　水害想定　避難訓練　時間測定表
総トータル時間：１時間３３分０９秒

ユニット	避難準備	利用者避難	物品移動	合計
たんぽぽ	２３分４６秒	５分１３秒	５分２５秒	３４分３６秒
あやめ	３１分５１秒	５分１４秒	６分０７秒	４３分１２秒
さくら	２５分４７秒	１５分０９秒	１０分１３秒	５１分０９秒
しゃくなげ	２４分４７秒	１９分３９秒	７分０３秒	５１分４９秒
しらゆり	分　秒	分　秒	分　秒	分　秒
デイサービス	１６分０７秒	５分１３秒	８分３３秒	２９分５３秒
事務所	１５分３４秒		１９分２２秒	３４分５６秒
医務室	９分　０秒		１４分　０秒	２３分　０秒
厨房	１４分　秒		１４分　秒	２８分　秒

避難準備　…1回目の放送から
避難する準備が終了するまで

利用者避難…2回目の放送から利用
者が全員2階のユニットに入るまで

物品移動　…利用者が全員2階のユニットに
入ってから物品が全て2階に上がるまで

1 階に、ある程度の物資があると想定し、事務用品・医療用具・介護用品・食料・その他（災害時の必需品）に分け、例えば事務用品であれば最低限必要なものと重要書類とに分け、その際に**【机から切り離せるキャスター付きの引き出し⇒POINT③】**を使い、その引き出しに番号をつけておけば、運ぶ順番や戻す時に誰の引き出しだったかなどが分かり易い等の工夫を事前にしておきました。食料品であれば、1階以下で保管している場合は、**【移動式のコンテナ⇒POINT③】**を使用し、すぐにエレベーターで上層階に運ぶことが出来ます。

そして繰り返しの訓練により、時間が短縮していきました。とにかく体で覚える訓練が大事です。そして最低限自施設にとって必要な物は何かが分かり、無駄のない動きが出来るようになります。

また、建物に付随する避難用の道具を使う訓練もおこないました。

建物の構造はなかなか変えられないので、その建物に設置されている避難用のらせん階段や避難用救助袋等の道具を実際に動かして使いました。避難用のらせん階段で入居者様を毛布に包んで下ろしましたが、意外に滑りませんでした。結局二人で抱えて、ときどき滑らせて下ろしました。**【らせん階段も勾配や幅によって、違ってくる⇒POINT④】**のではないかと感じました。

＜3つの柱 その2＞ 第一は生命を守るための

トップの意思決定

ライフラインの損害を受けながらも食事や排泄、入浴等の日常生活上の介護を提供し続けるためには、水・電気・ガスといったライフラインに代わる備蓄の存在とその活用が重要ですが、各施設によって備蓄の量や設備の違いがあるため訓練ではその強みと弱みを発見し、その後の生活の継続がどのくらいできるのかを見極め、今後必要とされるエネルギー（ライフラインの代替え）への設置検討の材料としました。

「けんちの里」では、ポータブル発電機が2基あり、停電の際にコンセントにつなぐことにより、ナースコール・内線電話・吸引機等の医療機器を1基で4時間稼働させることができるため、どのように稼働させるのかを訓練しました。訓練後、照明となる機器は LED のランプと懐中電灯しかないため、それだけで灯りが足りるのか、また冷暖房を動かすほどのエネルギー設備がない等の課題も見えてきました。

以前の施設（筑水苑）では、炊き出し訓練の際に断水したことを想定して排泄する場合のトイレの使用の仕方も訓練しました。

＜3つの柱 その3＞ 2次避難所としての施設の役割

地域の方の受入れを考えたとき、当施設までの場所や道のりの風景を知っていただくことと、非常用の備蓄や物品等の避難グッズの紹介をして**【情報公開の場⇒POINT⑤】**も兼ねて、炊き出し訓練を行いました。

また、福祉施設は2次避難所としての役割を担っており、行政と協定を締結している場合も多いですが（福祉避難所と呼ばれている地域もある）、受け入れ方法については各区市町村で異なっているため、受け入れ人数や必要物資の調達方法、マンパワーの考え方等を事前に行政と協議・検討していく必要があります。

被災経験で・・・

［気づいた点］

〇日常から床に書類は置かない、コードを這（は）わせない
〇重要書類は PDF で保管するか、棚の上段に置くようにする
〇避難する際には、電源コードとプラグは抜いて、高い位置に置く
〇備蓄や備品等の置き場所等の検討
〇入居者様の大事にしている品を普段から把握し、リストにしておく
〇簡易的な利用者情報カードを作成しておく
〇非常時用の資機材等の整備や充実

［注意点］

① 被災時

〇浸水してきた水は汚染物と考え、**【流れてきた水にはなるべく直接触らない⇒POINT⑥】**ようにして、2次災害を防ぐことを重視する

〇交代要員を外から迎える場合は、建物に入る際の入り口に**【次亜塩素酸を含ませたタオル⇒POINT⑥】**などを敷いて置く

〇マスコミは情報を流してもらえるツールとして撮影を許可するが、泥水がついた服を入口で着替えてもらうので、着替えを持っている報道陣だけを許可する

○【**職員のメンタルへの配慮⇒POINT⑦**】としてモチベーションを保つことを考える

（例として、実際行った内容）

・他施設に避難中の入居者様と、同グループの施設に避難した入居者様やそのご家族に復旧の状況を随時伝えた内容を職員にも伝え、入居者や家族全員が見守っていることを知らせた。

・衣類を含めた色々な物資が被災現場に届くことを利用して、職員に取りに来てもらい、その際に、建物が復旧していく過程を見せて、「必ず戻ってこようね」「もう少しで戻れるよ」等と声をかけ、心が折れないように配慮した。

・他施設や関係機関等からの励ましのお手紙や色紙を職員に回覧し、復旧したらどのような恩返しをしたら良いかを投げかけていた。

○【**組織としての役割分担⇒POINT⑧**】を行う

・家族等に情報を配る上で、被災現場で指揮を執っていた私は、建物の被害状況や復旧していく様子を写真入りでリアルタイムに家族へ送ることができた。

・避難先の施設では副施設長が指揮を執っていたので、電話やファックスで入居者様の状況をご家族様に連絡ができ、私とも連携が取れていた。

② 被災後

〇建物の消毒は念入りに行い、地下の点検口でも泥水が入ったならば、水が引いた後の土はバキュームで吸い取っておく、そして排気口等ダクトの掃除も忘れない。

〇花壇や畑の土は花が咲けば大丈夫。ただし、野菜等（食べる物）を植える場合は、土を全部入れ替える。

終わりに

今後は訓練の他に、実際に被災しなくとも多くの気づきや注意点を考えられるような災害対応研修（ライフラインが断絶した状況下でのケアを災害過程アセスメントシートにのせてグループで作成していく）を行なっていくことや、災害後の施設の運営に必要なマンパワーを維持する仕組み（DWAT）を構築していかなければならいと考えます。

そして介護施設では、日頃から災害を想定した取り組みを行うことこそが、災害時に利用者の生命を守り・つなぐことに直結し、そして地域を支えることに繋がると思っています。

社会福祉の担い手である私たちが積極的に法人・施設を飛び出し、普段から潜在的な利用者にアウトリーチし、利用を実現させるような支援を行うことが社会福祉法人に求められている社会貢献・地域貢献であり、そのことが福祉施設としての役割だと思います。

アドバイザー 高橋洋氏と考える POINT 8つ！

POINT① 生きた防災訓練

防災訓練が形式的であったり、単なるショーになっていると役に立ちません。「火災対応」訓練は必要ですが、どうしてもそれが中心となりがちです。たとえば、避難の在り方も火災・震災（水平避難が基本）と、水害・津波等（垂直避難が必要）で、大きく異なります。起こりうる事態を想定して、実際にそのように動いてみると、問題点が明らかとなり、訓練が実際の災害時に役立つようになります。

POINT② 縦への垂直方向の避難訓練

命を守る対応として、垂直避難が必要となる場合があります。火災に備えて、重度の方の居室等は 1 階に配置するものなので、その方々に上階へ避難してもらうためには、どのような方法があるのか、模擬的にでも行っておく必要があります。エレベーター使用の可・不可の場合分けも要検討です。担架、オンブは道具も試しましょう。階段を曲がれない担架、体の大きい方を背負えない紐などの問題点を実地で確認して、改善しましょう。

POINT③ 机から切り離せるキャスター付きの引き出し・移動式のコンテナ

水害等の対応で、時間的に余裕がありエレベーターを使える場合は、上階への移動に大変有効です。また、人力で運ぶ際も、机よりも部分的な物の方が運べる可能性が高くなります。

POINT④ らせん階段も勾配や幅によって、違ってくる

垂直方向への避難の考え方と、基本は同じです。通れるのか、運べるのか―。やってみないとわかりません。また、重度の方は自分では動けないので、模擬的にでも実際の動きを試しておきましょう。

POINT⑤ 情報公開の場

高齢者福祉施設は、地域で一番新しかったり、安全そうな建物であることが多いです。大災害が発生すると、地域の皆さんが、頼りになりそうな施設に避難したくなることは、人間心理として当然なことでしょう。

しかし、職員は入所者等の対応で手いっぱいで、二次避難所・福祉避難所の開設・運営の任務もあるということを地域の皆様に理解していただいているのと、そうでないのでは大きく異なります。そのようなことに理解がなく、避難者を断った場合などは「冷たい施設だ」ということで、今後の地域との関係にヒビが入らないとも限りません。そのため、防災訓練などの機会を設けて PR しておく必要があります。

POINT⑥ 流れてきた水にはなるべく直接触らない・次亜塩素酸を含ませたタオル

水害の際に流れてくる水には、病原菌・ウイルスが含まれている可能性があります。下水や浄化槽・便槽の中身、動物飼育施設の排水が混入するなど、不衛生な状態となっています。また、水が引いたあとも、地面にそれらのものが残っていますので、靴底の消毒が必要です。

POINT⑦ 職員のメンタルへの配慮

災害の被害にあえば、多かれ少なかれ誰でも精神的に影響を受け、身体は疲れてしまいます。ところが、利用者さんなどのお世話にあたる業務を続けると、自分も被災者であるにもかかわらず「被災者を励ます」側に回ってしまいます。そこで、大変な感情などを吐き出す場も持てない、心身を休める時間ももてないとなると、後々にいろいろな精神的変調、身体的変調をきたす恐れが大変強いです。

適宜休憩を入れる、なんとか休日を作るなど、外部の助力を得ながら実行しましょう。またカウンセラーや、セラピストなどの派遣、専門ボランティアなども活用できると助かるでしょう。自宅が被災地の場合は、片付けをしている家族のところにボランティアを入れてもらうことなども、仕事を続けている方の安心材料となります。

なお、明らかに心身に変調をきたしている場合は、専門の病院・クリニックを早めに受診するなどの対応が必要です。いつまでも、変調したまま続けると、ダメージが深刻化します。

POINT⑧ 組織としての役割分担

災害対応、業務継続の場合に組織の人々の動きによって、結果が異なってきます。

たとえば、ある福祉施設が被災した場合で、ほかの場所に全体で避難したと仮定します。全体が避難先での業務に取り掛かると、どうなるでしょうか？被災施設の回復（業務再開）に向けて活動する人々がいなければ、いつまでたっても帰ることができません。被災後のタイミングによってウエイトのかかり方は違っても、このリポートのように責任者、副責任者が役割分担をして、双方の業務を進めることはとても大切なことです。できることであれば、事前に業務継続などの計画で明記でき

ると良いでしょう。

　ちなみに練馬区の小中学校においては、避難所になった場合には副校長が行政側の職員などとともに避難所の運営を担い、校長が授業の再開に向けて準備を進めるという任務分担をお願いしています。

令和元年 台風第 19 号による
東京都内の被災事例

令和元年10月に猛威を振るった台風19号では、都内の複数の高齢者福祉施設でも床上浸水、孤立、長期間の断水といった被害や公共交通機関の計画運休、地域住民の方の避難などがありました。その事例を各施設の声をもとにご紹介します。

①床上浸水による垂直避難とサービス再開まで
特別養護老人ホーム喜久松苑（青梅市）

青梅市にある特別養護老人ホーム喜久松苑では、施設に隣接する多摩川の増水により、施設の1階が浸水しました。1 階の居室にいた利用者さんは2階、3階への垂直避難を余儀なくされ、デイサービスの再開までに約1ヵ月、1階にいた利用者さんが元の居室に戻るまで、また、通常の食事提供に戻るまでに約3ヵ月の期間を余儀なくされました。

過去の浸水経験を越えた水が押し寄せた

喜久松苑は多摩川沿いにあり、周辺の上の方の土地がわさび畑になっている状況もあり、過去に2回の浸水を経験しました。各浸水被害後、施設の横に堤防が作られ強化されてきましたが、「堤防を越えて水が押し寄せることは想定をしていなかった」といいます。

1階には居室、居宅介護支援事業所、食堂、厨房、リネン室等の設備があり、備蓄品もありました。

被災当日の浸水の様子。この間、1 階にいた利用者さんは 2 階、3 階へと避難した

＜垂直避難と浸水対応の経過＞

台風が上陸した当日、朝9時の時点で、2m の高さがある堤防の半分ほどの高さまで多摩川の水は押し寄せていました。

10 月 12 日

●13時30分　1Fに入居する利用者さん28名は、昼食を食べ、オムツ交換をしたあとに、ベッドごとエレベーターを使って、2階のデイサービスに垂直避難を開始

●14時30分　2階への垂直避難が完了

●13時50分　河川から排水口へ逆流する可能性が高くなったため、排水口のシャッターを閉める

●14時00分　水中ポンプ 3 台を排水口に設置し、排水を行う

●15時20分　排水処理が間に追いつかず、施設建物周辺への浸水が始まる。消防署へ連絡し、排水作業を依頼

●15 時40分　消防団によりポンプを設置し排水作業を開始

●15 時45分　施設建物内に浸水

●16 時45分　復旧の目途が立たないため、消防による排水作業が打ち切りとなる

●16 時50分　施設内への浸水が床上 15 センチとなり、エレベーターが使用不可能となる

●19 時00分　多摩川の増水により、水位が堤防を越えて施設内に浸水

●19 時10分　2 階への浸水を危惧し、利用者さんの避難誘導を消防署に依頼

●20時30分　消防隊約40名が施設に到着。62名の利用者さんを車イスに乗せ、2階から3階へ階段で避難誘導を開始する

●23時30分　台風が通過し雨が止み、水位の低下も見られたため、3階へ避難した利用者さんを再び2階へ避難誘導する

10 月 13 日

●01時30分　2階への避難が完了。

●08時20分　消防隊による排水作業が開始

●09 時30分　排水作業が完了し、泥の除去作業を開始（約10日間にわたって実施）

被災翌日から泥かきを終えるまで

翌日、水が引いたあとに確認すると、1階の居室は２部屋を除いて窓が割れており、利用者さんの衣類や私物、厨房機材や洗濯機、机等の備品がほとんど使えない状況となっていました。

また、とにかく排水をしなければいけなかったため、敷地内の排水設備を操作しようとするも、濁った水が邪魔をして操作することができませんでした。再度、消防隊に来てもらい、ポンプを使って水を取り出し、職員とともに泥かきをすることとなりました。泥かきは休業となったデイサービスのスタッフを中心に職員総出で約 10 日間かけて行いました。「職員は前向きに一致団結して取り組んでくれた」といいます。

泥かきや資機材撤去のために約 10 日間が費やされた

食事、衣類・洗濯の確保

浸水したことで、翌日以降、食事や利用者さんの衣類の確保、洗濯等に困りました。

厨房が浸水したため、食事の通常提供を再開するまでに3カ月近くを要しました。まずは、以前につながりのあった弁当屋さんに被災時は依頼するように決まっていたため、連絡をしましたが、その店はもうサービスをしていないことが発覚しました。その後、被害のなかった隣接する同法人の第二喜久松苑に調理スタッフが行き、第二喜久松苑の利用者さんの分と併せて調理をしたり、チルド弁当の対応が可能な業者に依頼することで対応しました。

使えなくなってしまった1階の利用者さんの衣類は、青梅ブロックの各高齢者福祉施設、青梅市社協の協力により寄付がありました。洗濯はユニットハウスを敷地内に建て、2層式の洗濯機を外に置き、リネン業者にも委託したり、第二喜久松苑の洗濯機も借りながら、通常通りになるまでに、2ヵ月近くかかりました。

今回の被災ではエレベーターや水回り等の設備面でも大きな被害がありましたが、日ごろから付き合いのある業者の方が早期に対応してくれました。そのおかげもあり、エレベーターは2週間で修復し、利用者さんの入浴も1週間で再開することができました。

仮設リネン室の様子

ご家族への対応と今後に向けての備え

　利用者さんのキーパーソンであるご家族には電話連絡の上、被災状況のわかる写真をつけた手紙を3回ほど送りました。ただし、キーパーソン以外の周辺のご家族には情報が届かなかった方もいたため、来所されて初めて施設の被害状況を知り、驚かれた方もいたといいます。

　今後に向けて、「喜久松苑は多摩川沿いにあるだけでなく、低い土地に位置しているため、上方の土地から降りてくる水の排水も懸念材料としてあります。そのため、堤防をさらに高くすること、大きな排水層を作ること、上方の土地から降りてくる水の排水路を増やすことなどをかけあっています」と志水施設長はいいます。

高橋アドバイザーからのコメント

●「以前から依頼するように決まっていた弁当屋が
すでにサービスを終了していた件」について

☞災害などの非常時に助けてもらうような協定、契約、口約束、その他諸々の関係がある会社・役所などには、１年に１回くらいの頻度で、情報のやり取りの「防災訓練」をしておくと、良いでしょう。

　ファックスや電話をして状況を把握しましょう。利点としては、先方が忘れにくいので、いざという時に話が通じやすいことがあります。先方が、もはや同じように対応できない場合もあり、それが早くわかれば、次の手が打てる可能性が出てきます。

●「キーパーソンには情報が届いたが、
周辺家族には伝わっていなかった件」について

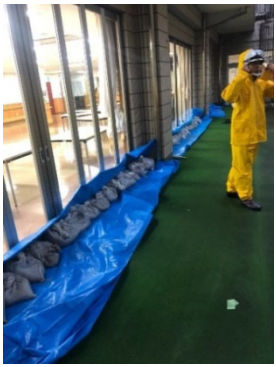
☞キーパーソンに連絡等をする際、「他のご親族・関係者も心配されているかもしれないので、お分かりになる範囲で無事をお伝えくださるとありがたいです」などと、一言添えるようにしておくと良いでしょう。

●「位牌、貴重品などの利用者さんの私物の取り扱い」について

☞私物のうち最小限のもので、利用者さんを避難させるときに一緒に搬送できるものは、持って動くようにしましょう（ビニール袋、袋小物、バッグなどに入れて）。ベッドや車いすの移動の際は、上に乗せても可能でしょう。オンブ移動の場合は、身体に掛けて行ける範囲で移動しましょう。「防災訓練」でも、できるだけ同じように取り組んでください。

②奥多摩町内の高齢者福祉施設での断水
特別養護老人ホーム寿楽荘、琴清苑、グリーンウッド奥多摩、シルバーコート丹三郎

奥多摩町にある高齢者福祉施設では、都道の崩落により、約10日間にわたって断水が続きました。その間、一部浸水や停電のあった施設もあり、利用者さんの食事、トイレ、入浴の提供に苦慮しました。各施設ではどのような工夫や取り組みをしながら、利用者さんの生活を守ったのでしょうか。



想定外だった、10 日間の断水

台風が上陸した当日、寿楽荘では施設中庭から食堂、事務所、厨房・配膳室、玄関に浸水がありました。幸い大きな浸水被害ではなく、職員により排水作業を行い、要請により駆け付けた消防団により、土嚢を設置し事なきを得ました。寿楽荘、琴清苑の法人では、職員 15 名ほどが消防団員であり、連携はスムーズだったといいます。

しかし、これは奥多摩町での台風被害の序章に過ぎませんでした。日原(にっぱら)街道が崩落し導水管が損傷した影響により、町内は約 10 日間に

わたって断水が続きました。高齢者福祉施設は優先給水施設として、東京都水道局などの給水車により日々給水が行われました。町内でこれだけの期間、断水が続いたことはなく、各施設とも今回の断水は想定外だったといいます。

1 日あたりに必要な水量

給水車による懸命の給水は続いたものの、各施設で利用者さんの生活を守るために必要な水量には遠く及ばなかった現実がありました。各施設で通常の食事、トイレ、入浴を守るためには、1 日あたり 30t～75t ほどの水量が必要でしたが、実際に供給された水量は 1 日あたり 4t～24t ほどでした。

高架水槽の貯水量も施設により異なること、施設までの道幅が狭く給水量 2t の給水車しか入ることができなかったり、給水元までの距離が遠かったこと、給水車が何往復もする必要があったことなど、必要水量を確保するための課題は多くありました。「1 日あたりに必要な水量は定員によっても異なりますが、まずは行政に必要水量を把握してもらいたい」「断水等の非常事態が長引く際などは、自衛隊の支援も必要ではないか」といった声がありました。

利用者さんの生活を守るために

　そのような状況下で、各施設では食事、トイレ、入浴の面で苦慮する日々が続きました。食事は備蓄されていた水を使用したり、発泡スチロール等の使い捨て容器や紙コップを用いて提供されました。ただし、汁物等の温かい食事は提供しづらい状況にありました。備蓄していた水を使い切った施設もありました。また、トレイを洗うときなどは使用水量が多いため、通水をしたといいます。

　トイレは利用者さん用のトイレと職員用トイレに分けて、給水の仕方を変えました。利用者さん用トイレに使用する水は、高架水槽に貯水している水を使用するなどして対応し、また、職員用トイレは、使用する場所を指定した施設もあれば、施設付近にある沢の水を汲(く)んで軽トラックで運んだり、男性職員を中心にバケツで運んで対応した施設もありました。

　下記は寿楽荘で断水に備えて購入した物資と支援された物資です。

＜購入した物資＞

・使い捨て食器・3 食分×12 セット

・2ℓの保存水 6 本×300 箱

・食事用の 2ℓペットボトル入りのお茶 6 本×100 箱

・排泄用清拭布360パック、清拭用清拭布 600 パック

・口腔ケアシート240個　・ウエットシート 720 個

・農業用ポリタンク（500ℓ）1個、他ポリタンク 25 個

＜支援された物資＞

・12ℓ 入りの水×210 本

・ウエットタオル 10 枚入り×4 箱

・2ℓ ペットボトル 6 本入りの水×66 箱

高橋アドバイザーからのコメント

●「施設で1日あたりに必要な水量とその供給」について

☞今後の災害に備えて、予備水源の確保が課題となるでしょう。浅井戸の掘削(くっさく)と手押しポンプの設置や、土地柄によっては沢の水をパイプなどで小さな池などに常時引き込む形で、生活用水、雑用水を確保できないでしょうか。(下記「水の備蓄」についても参照のこと)

それが可能であれば、貯水タンクの水＋ペットボトルなどを飲料水、洗浄水とすることで、かなりの期間しのげるでしょう。

●「発泡スチロール等の簡易食器の確保や使用」について

☞簡易食器の確保や使用自体は、短期的には問題が少ないですが、長期にわたるとプラスチックゴミが多く出ることで、環境負荷につながりかねません。ペットボトルも同様です。価格的な問題がありますが、できるだけ紙製などの使用やリユース食器の使用が推奨されます。

入所高齢者が対象ですので、注意深く行われる必要がありますが、災害時には通常の食器にラップ類をかぶせて使用し、洗浄せずラップのみをとりかえるという方法をとることもあります。食器の備蓄より、ラップ類の備蓄の方が場所をとりません。

●「水等の備蓄」について

☞飲料水の備蓄は、必要な一定量をペットボトルで備蓄することで、問題ありません。それ以上は、給水車の優先配置や、予備水源の確保が望ましいでしょう。

井戸水は、水質検査で飲用可能であれば、念のために煮沸(しゃふつ)することによって、安全に飲むことができます。沢の水、川の水は、中空糸膜(ちゅうくうしまく)などを使った高性能な濾過器(ろかき)※を配備することで、飲用可能となります。予備水源は、どれが可能か、経済的かで、判断して配備しましょう。

※「防災　中空糸膜濾過器」等のキーワードでインターネット検索をすると、市販品の情報も出てきます。

③施設の孤立とネットワークによる支援
（日の出町）

孤立施設：特別養護老人ホーム藤香苑
支援に入った施設・団体：
特別養護老人ホーム栄光の杜など
日の出町内の高齢者福祉施設・病院等、
日の出町社会福祉協議会

道路の崩落は日の出町でも起こりました。藤香苑前の道路の対面を流れる平井川の水の増幅により、道路が崩落して約1ヵ月の間、地域一帯が孤立状態となりました。また、発災直後は藤香苑内も浸水し、上下水道がストップする事態にも見舞われました。藤香苑では孤立により、職員の通勤等に支障をきたしました。その間、町内にある他の施設が洗濯の補助や職員送迎等のサポートを行いました。

想定外だった道路の崩落により通勤難に陥る

「今回の被災前には、施設の裏に山があるため、土砂崩れは想定していましたが、まさか川の水がこんなにあがってくるなんて―」、施設が孤立することは想定していなかったと藤香苑の石川施設長は話します。

被災当日の夕方、施設内に一部浸水があり、水を掻き出していました。

17 時頃に退勤した職員から「施設近くの駐在所前の道路でガードレールが壊れている」との連絡がありました。続いて、18 時頃には別の職員から「道路の道半分が落ちている」との連絡があり、その頃、地域の消防団の人より「とにかく避難してください」とのアドバイスがありました。しかし、藤香苑は利用者さんの居室が 2 階以上にあり、道路が危険な状況ではかえってリスクにつながると判断して施設内に留まることを決断しました。そこから約 1 ヵ月、孤立状態が続きました。

藤香苑の職員の大半は町外に住んでいます。孤立した約1ヵ月間は、大半の職員が最寄り駅から崩落現場付近まで藤香苑が所属するグループから借りたハイエースや自家用車で乗り合わせて向かい、崩落現場から藤香苑までは民家の小道を近隣住民と同様に使わせてもらい、通勤せざるを得ない状況が続きました。そのため、駐車スペースの確保が急務となりました。

町内の施設や社協からの具体的な支援の提案

台風通過からの 3 日間ほどは断水も起こりました。今回のこの地域一帯の孤立はマスメディアでも多く取り上げられ、藤香苑にも数多くの問い合わせがあったといいます。その対応等に追われていたなか、栄光の杜をはじめとした町内の高齢者福祉施設や日の出町社会福祉協議

会（以下、日の出町社協）からは、「洗濯物の補助」と「職員の送迎」が可能であると具体的に可能な支援について、メールで連絡がありました。

町内では、子育て・障がい・高齢・医療関係の事業所による「ハートワークフェア」というイベントを毎年実施しています。また、「お年寄リスペクト隊」という町民も巻き込んだ活動も盛んな地域で、福祉関係者の「顔・腹の見える関係」がありました。こうした活動のキーマンでもある、栄光の杜の田村副施設長は、LINE のグループで藤香苑の近隣に住むメンバーからの投稿があり、道路が崩落したことをタイムリーに知ったといいます。「皆、心配していました。ただし、色々な所から一斉に問い合わせがいくと大変だろうと、施設長から電話することとなり、支援が必要な状況であることを確認しました」

一方で日の出町社協は役場が保健師によるローラー作戦で地域住民の状況を把握していたため、社協としては福祉施設の支援に入ることにしていました。そのようななか、藤香苑が孤立状態にあること、町内の福祉施設が支援に入りたいことを知り、社協の青木さんは連絡窓口を一本化することを提案しました。その結果、各施設との連絡は栄光の杜の田村副施設長が受け、藤香苑との連絡や支援のコーディネートは社協が担当することになりました。田村副施設長は「町内の同じ高齢者福祉施設なので、どのようなことに困るかは想像がつきました」

洗濯については、どういったものを洗濯したいか、何時頃に運搬を依頼したいかを虫食い形式のメールで質問したといいます。職員送迎のサポートは藤香苑の職員と社協で会議を行い、実施することを決定しました。

その後、崩落した道路付近では、役場の方針で地域住民に限り路上駐車が可能となりました。当初は藤香苑の職員の車を駐車することはできませんでしたが、自治会長や町内の介護保険事業者連絡会の働き

かけにより、駐車が可能となりました。また、町の観光協会から提供のあった電動自転車を使って、藤香苑の石川施設長や職員が近隣の駐車スペースのありそうな関係機関に依頼に行きました。その結果、近隣企業が駐車場を無償提供してくれることになりました。

断水は 3 日間ほどで解消し、駐車スペースや駐車場も短期間で確保することができたため、いずれの支援も今回は短期間で終了となりました。社協の青木さんは「他の施設職員やお寺などからも支援の声があがっていました。これは日ごろからの関係が活きたのではないかと思います」、田村副施設長は「これが長期にわたって必要な支援になっていたら、支援する側も疲弊していくと思います」今後は地域の連携強化をさらに進めていきたいといいます。

より地域に根差した施設に向けて

今回の孤立にあたっては、他の施設や病院からも支援の声があがり、駐車場を借りることができたと石川施設長はいいます。「今回の被災にあたり、具体的に支援の手を借りることができ、大変助かりました。また、日ごろからのつながりがなかったら、もっと厳しい状況になっていたと思います」その後、藤香苑では社協の提案もあり、「藤香祭」を延期して実施しました。その結果、地域の方の参加が例年の7倍ほどに増え、「災害で孤立したときは、施設があることで安心することができた」「ここに藤香苑があってよかったね」との声があったといいます。

石川施設長は1年前に施設長となりました。そこから、地域のつながりを深めるために、自治会の行事に参加して、自治会長とのつながりができたところで今回の被災となりました。

また、道路の崩落後は地域一帯も孤立状態となっており、消防車や救急車も孤立地区には入れない状況でした。藤香苑では看護師が 24 時

間常駐している強みを活かして、役場や消防署と協議の上、孤立区間の救急搬送を担うことにしました。実際に夜中に2件の救急搬送があったといいます。「ここの地域に藤香苑があってよかったと地域の方に思ってもらいたいと考えていました。少しはそこに近づけたのかなと思いますが、これからも地域とのつながりを深めていきたいと思います」

高橋アドバイザーからのコメント

●「町内の福祉施設や社協から具体的に支援ができる内容について、メールで連絡があった」ことについて

☞町内の福祉施設や社協が被災した施設のことを気にかけて、自分たちでできることを協力しようと連絡してくれたことは、大変貴重なことです。日頃から災害や不測の事態に備えて、お互いに協力できる関係が築けると、なお素晴らしいのではないでしょうか。

●「ハートワークフェア」や「お年寄りスペクト隊」といった日ごろからの「顔・腹の見える関係」と災害時」について

☞日頃からのそのような関係が、困った時に生きてきました。とても良いことです。災害や不測の事態ばかりを考えるよりは、このようなネットワークのなかで、災害や不測の事態に備えることも少し考えながらともに活動していけると素晴らしいと思います。

●「地元自治会等、近隣住民とのつながり」について

なにかあったときに、近隣で助け合えることはとても良いことです。

☞まず一番距離的に近い皆様との関係が大切です。高齢者福祉施設は、地域で一番新しかったり、頼りになる建物の場合が多いです。地域に住む方は、そこを頼ります。施設側は、協力していただくということができると素晴らしいです。

さまざまな「制度」などは、あくまでも「困る人が少なくなるように」考えられているものです。大切な関係を生かしながら、制度は制度で利用できるようにしていくのが理想です。

●「孤立地区の救急搬送を行ったこと」について

☞非常時には、日頃の形式的役割を超えて、できるだけ困る人を減らすためにできることをやっていくほかありません。その意味で、大変だったかもしれませんが、適切な対応だったのではないかと高く評価できると思います。

☞世の中には、非常時に臨機応変にとった行動を高く評価する組織と、正反対に「余計なことをして」と悪く評価する組織があります。危機管理上、前者の組織の在り方が良いことはいうまでもありません。

④計画運休への対応と地域住民の避難
特別養護老人ホームあかつき苑（江東区）

台風19号の際には、これまでではじめて、公共交通機関による計画運休が実施されました。都内各施設でも職員の出勤調整に苦慮されたのではないでしょうか。あるいは近隣住民の方が避難された施設もあったことかと思います。

あかつき苑は江東区にあるメディカルケアタウン東大島内にある、6階建てのユニット型施設で、敷地内には同グループ・同法人が運営するクリニック、通所リハビリテーション、ケアハウス、都市型軽費老人ホーム、地域交流サロンが併設されています。

雇用体系を問わず、近隣に住む職員を中心に出勤

台風が通過した当日は、あかつき苑の職員の多くが利用する都営新宿線の千葉方面の区間で運休となりました。同法人の職員寮の最寄りである津田沼駅は計画運休終了後も大変な混雑となり、寮から通勤する職員は出勤できない状況がしばらく続きました。

そこで、各フロアリーダーが中心となり、日勤帯は常勤・非常勤を問わず、近隣に住んでいたり、自転車で通える範囲に住む職員をピックアップして、前日から出勤調整を行いました。あかつき苑の長尾施設長は「フロアリーダーが日ごろからフロア内の職員の住んでいる場所や通勤手段を把握していたので、比較的スムーズにシフト調整を行うことができました。ただし、計画運休が長引いた場合、どう対処したらよいかという不安はありました」今回の被災を受けて、BCP（事業継続計画）の修正を検討していくといいます。

13 名の方が避難

一方で当日の昼には、地域住民からあかつき苑に「避難所の場所を教えてほしい」との問い合わせがありました。区役所からの防災無線では「3 階以上の建物に避難してください」といったアナウンスがありました。

夜になると、あかつき苑の利用者さんのご家族やメディカルケアタウン東大島内にあるクリニック等を利用している高齢者の方など、13 名が避難させてほしいと来所されました。避難された方の中には「小学校の一次避難所の環境ではとてもじゃないけれどいられない」、「転倒して危ないと感じた」「避難するならば、日ごろから知っているところがよいと思った」といった声があったといいます。

あかつき苑では 3 日分の利用者さんと職員分の食料等の備蓄はありましたが、地域住民の分はなく、寝てもらうベッドもない状況でした。避難されてきた方にはその旨を伝え、確認の上で避難をしてもらいました。利用者さんのご家族は各利用者さんの個室内に、地域の方には地域交流サロンで一晩を明かしてもらったといいます。

翌朝、避難された方は 9 時頃までには帰宅されました。

今後に向けて

地域の方が避難された地域交流サロンは１階にあり、浸水時には避難場所として使うことができません。また、備蓄品の保管場所である倉庫が１階にあることも課題といいます。

また、今回は浸水がなく、一晩の避難で体調を崩される方もいなかったものの、今後に向けては関係機関との連携を含め、不安が残るといいます。

こうしたことは、多くの高齢者福祉施設でも今後に向けての継続的な共通課題となるのではないでしょうか？

メディカルケアタウン東大島
１階のフロア図面

高橋アドバイザーからのコメント

●「フロアリーダーが職員の住んでいる場所や通勤手段を把握しており、前日の段階で比較的スムーズにシフト調整ができた」こと

☞こうしたことは、業務継続の基本の「き」です。BCP（事業継続計画）では、必ず行います。また、これができないと日常のちょっとしたトラブルに際しても、円滑な対応が難しいでしょう。

●「常勤・非常勤を問わずに日勤帯のシフト調整を行った」こと

☞非常時の臨機応変な対応としては、きわめて適切な対応です。
日頃から、災害や不測の事態への備えとして、常勤・非常勤を問わず、自分を守る防災の基本の啓発に努めるとともに、非常勤の方は比較的近隣にお住いの方が含まれることから、災害時はできる範囲での協力を、あらかじめお願いしておくと良いでしょう。

●「利用者さんのご家族は個室内に、地域住民の方は地域交流サロンで一晩を明かしてもらったことなど、避難者の受入れ」について

☞一晩の臨時の措置、また二・三日の短期間の措置としては適切です。仮に被害が激しく、長期化しそうな場合は、クリアしなければならない課題が出てきます。
この場合、地域交流サロンが「二次避難所（福祉避難所）に指定されているのに」結果として事実上の避難所になったことを解消して、二次避難所（福祉避難所）に切り替えることが課題となります。

高齢者福祉施設における
避難確保計画について
（水防法・土砂災害法改正をうけて）

「水防法」「土砂災害防止法」の改正（平成 29 年 6 月 19 日）により、浸水や土砂災害が想定される（区市町村が作成する地域防災計画に名称や所在地が定められた施設）要配慮者利用施設では、避難確保計画の作成、避難訓練の実施が義務となりました。本書では、実際に作成されている避難確保計画の一例をご紹介します。

掲載協力施設：新清快園（日の出町）

新清快園における洪水（内水時）、土砂災害等の

避難確保計画

作成：　　平成30年3月7日

改定：　　令和元年6月6日

社会福祉法人　　清快福祉会

特別養護老人ホーム新清快園

新清快園における洪水（内水時）等の避難確保計画

【目次】

1・計画の目的

2・防災体制に関す事項

（1）・各班の任務と組織
1）組織図

2）参集基準

3）施設の緊急連絡体制

4）関係機関緊急時連絡先

（2）・事前対策
1）主な情報及び収集方法

（3）・情報収集及び伝達
1）主な情報及び収集方法

2）情報伝達の内容・連絡先等

3・避難誘導に関する事項
1）立ち退き避難の場合

2）避難基準

3）避難方法

4）避難経路

5）施設周辺や避難経路の点検

6）避難の実施

7）避難確保を図るための施設の整備

4・避難確保を図るための施設の整備に関する事項

5・防災教育及び訓練の実施に関する事項
（1）防災教育
（2）訓練
（3）訓練の実施時期

1・計画の目的

この計画は、水防法第15条の3第1項に基づくものであり「特別養護老人ホーム　新清快園」の入居者の洪水時（内水時）の円滑かつ迅速な避難確保を図ることを目的とする。

本避難確保計画は、特別養護老人ホーム　新清快園に勤務する職員（以下「施設スタッフ」という）および施設の入居者または出入りする全ての者（以下「入居者」という）に適用する。

2・防災体制に関す事項

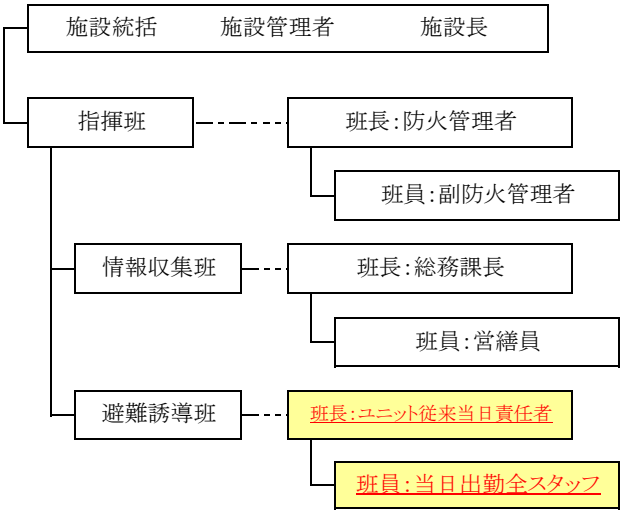
（1）・各班の任務と組織

指　揮　班：	施設管理者を支援し、各班へ必要な事項を指示する。
情報収集班：	テレビ、ラジオ、インターネットなどを活用した積極的な情報収集、崖崩れ、浸水、冠水な　ど前兆現象の把握や被害情報などを収集し、指揮班、避難誘導班に必要事項を報告・伝達する。 ※新清快園では、集中豪雨や長期に渡る雨による水災害、床上浸水などのリスクが高く、特に1階西棟の中庭の雨水による床上浸水のリスクが非常に高いため、警戒が必要である。1階西棟の中庭の雨水が建物の基礎部の半分を超えたら、直ちに集中ポンプを設置し雨水を北側のベランダに排水ホース延長し西北の駐車場へ排水する。 ※新清快園南側の道路について、集中豪雨や長期に渡る雨により、道路が川のようになり、通行止めとなることが多く、想定外の雨量になると、新清快園の1階の床上浸水のリスクもある。そのような時は警戒と1階全入居者の避難指示の判断が非常に重要である。 ※新清快園水防・水害・避難計画マニュアル参照
避難誘導班：	避難準備・高齢者等避難開始の情報が発令された場合、崖崩れ、浸水、冠水な　ど前兆現象などを発見した場合に、入居者等を安全な場所へ避難誘導する。

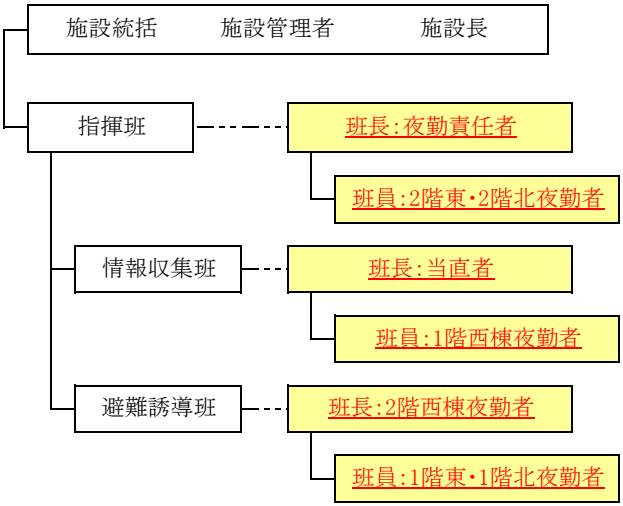
1)≪各班の組織図≫

図1　職員の役割分担

≪昼間≫



≪夜間≫



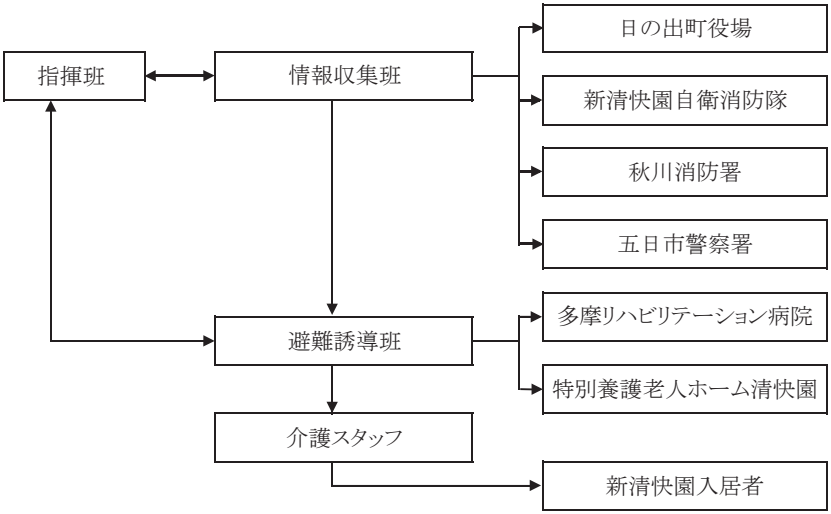
2)≪参集基準≫

参 集 基 準	台風の接近や大雨が予想される場合は、情報収集班がテレビ・ラジオ・インターネット等を活用し、今後の雨の予想や行政機関が発表している情報などについて情報収集を行い、他のスタッフに情報共有し、速やかに参集できる準備を整える。
応援当番職員参集	日の出町が避難準備が発令された場合は、当直施設スタッフの補助として、応援当番施設スタッフは速やかに参集し、、避難誘導の準備を行う。 ※土砂災害警戒区域及びその付近に対しての避難準備は除く
全施設スタッフ参集	・日の出町が避難勧告または高齢者等避難勧告等が発令された場合や高齢者等避難開始の情報が発令された場合は、入居者等を避難させるため、全施設スタッフが速やかに参集し、避難誘導を行う。※土砂災害警戒区域及びその付近に対しての避難勧告・高齢者等の避難勧告は除く

表1・参集基準

	判断基準	主な業務内容	対応者
参 集 準 備	・台風接近が予想される場合 ・大雨が予想される場合	気象情報等の情報収集	・施設スタッフ全員
応援当番職員参集	日の出町が避難準備が発令された場合※土砂災害警戒区域及びその付近に対しての避難準備は除く	・気象情報等の情報収集 ・避難準備	・施設長 ・防火管理者 ・副防火管理者 ※夜間は、当番相談員・当番看護師
全施設 スタッフ参集	・日の出町が避難勧告または高齢者等避難勧告等が発令された場合 ※土砂災害警戒区域及びその付近に対しての避難勧告・高齢者等の避難勧告は除く	・気象情報等の情報収集 ・関係行政機関などへの連絡・通報 ・避難誘導	・施設スタッフ全員

3)≪施設の緊急連絡体制表≫図2



4)≪関係機関緊急時連絡先≫表2

	機関名	電話番号	FAX	備考
防災行政	日の出町防災対策本部			
	秋川消防署			
	五日市警察署			
協力機関	多摩リハビリ病院			協力病院
	特別養護老人ホーム清快園			
	第七自治会館			当期自治会長
	日の出町立平井小学校			避難場所
	日の出町立本宿小学校			避難場所
ライフライン	消防設備会社			消防設備
	電気・水道会社			電気・水道
	ガス会社			ガス
	電話会社			電話会社
	電話会社			電話会社

2．(2)事前の対策

事前の対策

台風の接近などあらかじめ土砂災害や洪水注意報・洪水警報など発令される危険性が高まることが予想される場合は、夜間当直施設職員の増員や自宅待機なども検討するとともに、各施設職員(スタッフの役割分担を再確認する。

表3　主な情報及び収集方法

収集する情報	収集方法
気象情報	テレビ・ラジオ インターネット(情報提供ウェブサイト)
土砂災害警戒情報 ・洪水注意報・洪水警報	テレビ・ラジオ インターネット(情報提供ウェブサイト)
避難勧告等 ・避難準備・高齢者等避難開始 ・避難勧告・避難指示等	防災行政無線・テレビ・ラジオ ・インターネット(日の出町のウェブサイト等) ・緊急速報メール

2・(3)情報収集及び伝達

情報収集班は、気象情報、気象警報、避難勧告等の情報について、次の表に示す方法により、情報を収集し、指揮班、避難誘導班及び入居者などへ必要事項を報告・連絡する。

また、崖崩れ、洪水(内水時)等の前兆や被災時の被害状況などの情報を入手した場合は速やかに、日の出町役場、秋川消防署へ通報する。

表4　主な情報及び収集方法

収集する情報	収集方法	施設スタッフ共有方法
気象情報	日の出町等 ・テレビ・インターネット	緊急召集連絡網
土砂災害警戒情報 ・洪水注意報・洪水警報	日の出町等 ・テレビ・インターネット	緊急召集連絡網
避難勧告等 ・避難準備・高齢者等避難開始 ・避難勧告・避難指示等	日の出町等 ・テレビ・インターネット	緊急召集連絡網

表5　情報伝達の内容・連絡先等

報告対象情報	担当者	伝達手段	報告先
前兆現象	情報収集班	FAX	日の出町役場　防災本部・秋川消防署
被害情報	情報収集班	FAX	日の出町役場　防災本部・秋川消防署
避難準備等について	避難誘導班	館内放送・口頭	入居者
		FAX	日の出町役場　防災本部・秋川消防署
避難開始等について	避難誘導班	館内放送・口頭	入居者
		FAX	日の出町役場　防災本部・秋川消防署

3・避難誘導に関する事項

（1）1階西棟中庭に集中ポンプを設置し排水しても、基礎部の半分を雨水が増水する場合は、直ちに1階西棟入居者を2階地域交流室へ垂直避難誘導をすること。

（2）新清快園の南側道路が川の状態になったら、雨水の増水の警戒と1階西棟南側の緑化の縁石まで雨水が達成した場合は、直ちに1階全入居者を2階地域交流室へ垂直避難誘導をすること。

※上記の垂直避難誘導が必要と判断するラインに達した場合は、全館放送にて、全体へ放送を入れる。

※非常召集連絡網を活用し、スタッフの応援要請をする。

※新清快園水防・水害・避難計画マニュアル参照

1）　立ち退き避難の場合【避難誘導の原則】

避難誘導等

平井小学校指定緊急避難所へ避難誘導する。但し、指定緊急避難所までの立ち退き避難が困難な場合は、新清快園1階入居者を2階地域交流室へ退避する。

2）　避難基準

（1）新清快園、1階西棟中庭の集中ポンプ使用しても、基礎部の基準線を雨水が超え、西棟南側の縁石基礎ラインを雨水が超えた場合は1階入居者を2階地域交流室へ垂直避難誘導をする。

（2）市町村等からの情報に基づく判断

次の気象情報の発表や避難勧告等の発令があった場合に、避難等を開始する。
・避難開始基準：避難準備・高齢者など避難開始の発令

避難誘導など

3） 避難方法

【日の出町立平井小学校または、日の出町立本宿小学校指定避難場所への避難の場合

・日の出町指定緊急避難場所までの移動は、車両によるものとする。

車両による移動：施設車両4台　入居者120名　施設職員45名

・施設からの避難完了確認のため、未避難者の有無を確認する。

※移動手段は、事前に入居者の割り振りを行い、入居者へ伝える。

【施設内避難の場合】

・施設の2階地域交流室への避難は、徒歩・車椅子によるものとし、エレベーター使用は車椅子入居者を優先する。

・施設内の各居室より避難完了確認のため、未避難者の有無を確認する。

避難誘導など

4） 避難経路の設定

【指定緊急避難場への避難の場合】

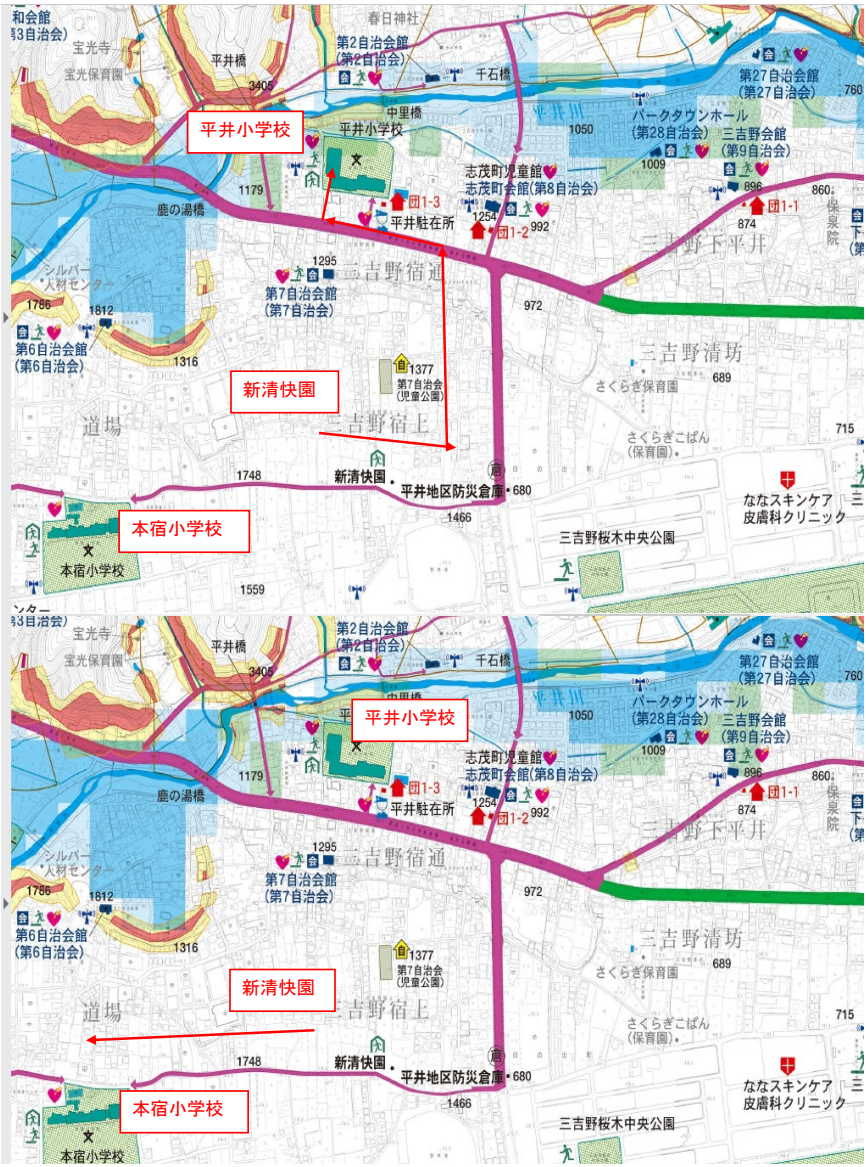
日の出町立平井小学校までの移動は、新清快園南側道路を東へ行き亜細亜大学グランド北側の道路経由とする。
（経路図は図3）

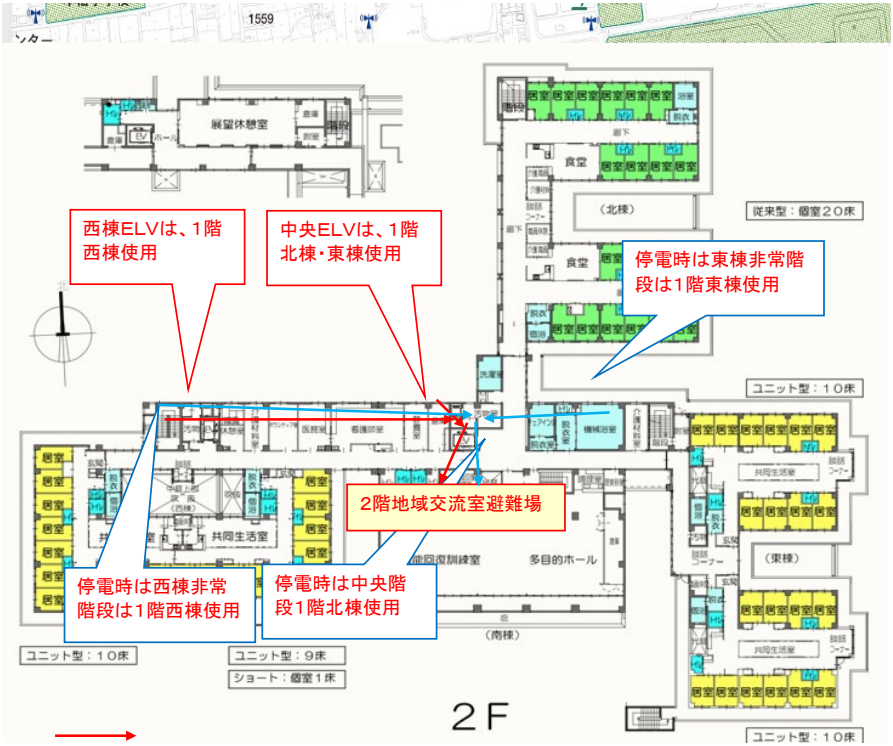
日の出町立本宿小学校までの移動は、新清快園南側道路を西へ進行とする。
（経路図は図4）

【施設内避難の場合】

新清快園、1階入居者が2階地域交流室への垂直避難は施設内の中央・西棟エレベーター　および中央階段・東棟階段・西棟階段使用とする。停電時にはエレベーターが停止することに留意する。
（経路図は図5）

図3　日の出町立平井小学校避難経路





青の矢印は非常階段避難誘導経路

5） 施設周辺や避難経路の点検

施設周辺の点検

指定緊急避難場所に移動する際、施設内の樹木や支障物が無いか点検を実施し、支障となる樹木等は適宜剪定を実施する。

・施設内の移動時に支障となる物がないかを確認し、支障物は速やかに移動する。

避難経路の点検

指定緊急避難場所までの避難経路を確認すると共に、大雨時に冠水して移動が困難になる箇所等をあらかじめ把握し、施設スタッフに情報を共有する。

6）避難の実施

・避難にあたっては、避難開始を館内放送等で「これより（どこへ）、（どうやって）避難を開始します」と、施設スタッフ・入居者等に周知する。

7）避難の確保を図るための施設の整備

1）停電した時のため、自家発電装置（発電機）を導入し、発電機に必要な燃料などを備蓄し、維持管理に努める。

2）情報収集及び伝達、避難誘導の際にしようする施設及び資器材として表ー2．6に示すものを備蓄し、維持管理に努める。

表6　避難確保資器材等一覧表

活動の区分	使用する設備又は資器材
情報収集・伝達	テレビ・ラジオ・タブレット・ファックス・携帯電話・懐中電灯・電池・携帯電話用バッテリー
避難誘導	名簿（施設職員・入居者等）・案内旗・タブレット・携帯電話・懐中電灯・携帯用拡声器・電池式照明器具（充電式ランタン）・電池・携帯電話用バッテリー・車椅子・担架・排泄用品・常備薬 施設内避難のための水・食料・寝具・防寒具

5・防災教育及び訓練の実施に関する事項

(1)防災教育

施設管理者は、土砂災害、洪水(内水時)等の危険性や前兆現象等、警戒避難体制に関する事項について、施設スタッフに対して研修を行い、情報伝達や自主避難の重要性を理解する様務める。

その主な内容は以下のとおり

①土砂災害、洪水(内水時)等の前兆現象について

②情報収集及び伝達体制

③避難判断・誘導

④本避難確保計画の周知　等

(2)訓練

避難訓練は研修と一連で実施することを基本とする。

また、全スタッフを対象に、机上訓練を含め、土砂災害・洪水(内水時)等の災害に対する避難確保計画の内容を把握するために行う。

①訓練内容

②情報収集及び伝達体制

③避難判断

④避難訓練(要介護度に応じた避難手法、避難方法など)

(3)訓練の実施時期

訓練は、出水期前に行うと共に、下記も含め年間概ね1回行う。

①新規採用職員の研修及び訓練実施する。新規採用職員の訓練は全スタッフを対象とした訓練と同時に実施することを基本とし、年度途中で新規採用者がある場合は、別途研修計画し、机上訓練等を実施する。

②全スタッフを対象とした情報収集・伝達及び避難誘導訓練を出水期前(6月まで)に実施する。

※参集基準について、令和元年6月6日改定　(P4)
土砂災害警戒区域及びその付近に対しての避難準備・避難勧告・高齢者等の避難勧告は除

高橋アドバイザーに聞く！
困ったときのQ&A

Q1）被災時はマスコミや議員の方などの問合せや来客が多くなると聞きます。どのように対応したらよいものでしょうか？

A1）なかなか難しい問題です。自治体行政が、被害の大きいところほど情報が伝わりにくいことを踏まえて、円滑に対応できると良いのですが、混乱してしまうのが現状です。実際のところ、報道が無いと支援の手が入りにくいという現実もあります。

利用者、被災者、避難者を守る意味で、プライバシーや衛生上の観点から、各種の訪問や取材を制限する必要があります。可能であれば、マスコミ経験者、行政や企業広報の経験者などが、ボランティアであっても専任で対応できると、施設側にも報道側にも利益になります。

議会によっては、議員の災害時の対応について自ら決めてルール化しているところがあります。各種議員や首長などの対応には、できる限り地元自治体行政側の議会事務局や、総務、広報の担当を通して行うよう了解ができていると良いでしょう。しかし、実際の災害では、行政側も混乱していることから、直接に施設等の現場にきてしまうのが現状です。地元議員には、積極的に動いていただいた方が良い面もあります。一方、政治的なアピールが中心となる方々は、事態が落ち着いてからの訪問でないと現場は困りますが、そのコントロールが大変難しいです。

Q2）被災時は食事やトイレ、入浴など、通常どおりのサービス提供ができない状況になると聞きます。また、特別養護老人ホームでは機械浴を使用するため、非常時には清拭対応等をせざるを得ない状況もあるのではないかと思います。

A2）非常時には、清拭対応等でやむを得ないでしょうけれども、衛生管理上も、生活の質上もできるだけ早く入浴ができることが望ましいでしょう。給水車なども配置されますが、その対応は、どうしても飲料水中心となりがちです。

そこで、業務継続上重要になってくるのが代替水源の確保です。

（P28「②奥多摩町内の高齢者福祉施設での断水」のアドバイザーからのコメントを参照してください。）

Q3）浸水した際は土嚢（どのう）が必要になるかと思います。土嚢はどのように手配すればよいものでしょうか？また、その際に留意すべきことはありますか？

A3）土嚢は、土嚢袋と中身（土砂）が必要です。土嚢の状態での長期保管は困難です。土嚢袋自体は場所も取りませんし、相当長期の保管が可能ですが、慣れていないと土嚢作成は大変な時間と手間がかかります。この問題を簡単に解決するために水に浸すと吸水して膨らみ、土嚢の代わりに使える「簡易土嚢」「ゲル化水嚢」「吸水性土嚢」などの製品がありますので、検討してみてください。

Q4）被災時は状況が刻一刻と変わるものだと聞きます。職員への情報の伝達は混乱を避けるためにも段階を踏んで説明したほうが良いものでしょうか？

A4）状況によって異なるでしょう。変化が激しい時（災害発生当初）には、一定の時間ごとにまとまった情報を共有する、その後に加わった人のために共有した情報は貼りだしておくなどの必要性があります。状況が落ち着いたら、朝夕のミーティングなどで情報伝達の機会を持つと良いでしょう。

Q5）昨今では、備蓄品は 7 日分必要との意見も聞くことがあります。また、保管場所を上階にすべきでしょうか？

A5）どのような災害を想定しているかによっても、備蓄品の必要日数や保管場所が異なってきます。大規模な災害（例：南海トラフ関連の地震）を想定する場合は、10日分程度が推奨されています。保管場所を上階にすべきなのは、水害、津波などによる浸水を想定する場合です。

Q6）福祉施設の避難所について、一時避難所や福祉避難所といったように呼称が異なることもあれば、機能が異なることもあるかと思います。避難所として機能するために必要なことを教えてください。

A6）避難所として機能するということを問題にする以前に、まずその福祉施設自体が、たとえ大規模災害が起きても、「果たすべき役割をある程度果たすことができる準備ができているか」どうかが最大の問題です。なぜならば、そうしたことができていないと、普

段からの利用者、入居者が困ってしまい、避難所や福祉避難所どころではなくなるからです。

そのうえではじめて、避難所や福祉避難所として機能するための準備が多少なりともできているか、ということを問題にできるのです。

最低限必要なこととして、避難所や福祉避難所として使うことができる場所が確保可能か、必要な物資が備蓄や調達などで用意できるか、そして最大の問題は人手です。自らの事業を継続していく以上、福祉施設が提供できる人手は決して多くはありません。その運営について関係者（地域、行政、関係者等）とともに、実行するための訓練ができているかが重要です。

Q7）防災という観点においても地域との連携は必要かと思いますが、近隣の町会（自治会）の加入率が低く、地域住民による防災組織の機能があまり高いとはいえません。このような地域にある高齢者福祉施設では、どのような機関や組織と連携していけば良いものでしょうか？

A7）防災という観点からは、さまざまな手を結んでいける相手がいますが、場所柄や土地柄によって、相当異なってくるでしょう。まずは行政や公的団体です。区市町村の役所（自覚は薄いかもしれないが災害対応の元締め）、社会福祉協議会（ボランティアも担当）、消防、消防団（こちらは地元密着）、学校（小・中・高・大ほか）は関係が築ければ互いに助け合えるかもしれません。

ほかに病院等の医療機関、企業、団体（宗教団体も含まれます）、スポーツ団体（少年〇〇も）、ボーイスカウト・・・。これにとどまらず、

災害が発生すると動いてくださる相手は探すことが大変ですが、関係性ができると頼りになる存在だといえます。

Q8）被災時に備えた行政の防災部局との連携のあり方について、どのようにすればよいでしょうか？また、二次避難所や福祉避難所の行政との協定は毎年内容を検討する必要があるものでしょうか？

A8）被災時に、動いてくれる相手が行政の防災部局というスキームであると、本番ではあまり頼りになりません。行政の防災部局は、大災害になればなるほど、全体の問題を扱うことになり、福祉事業者との連絡調整の頼りにはならなくなります。

災害に備えて、日頃から進める必要があるのは、二次避難所や福祉避難所の話しが、当初防災部局との関係であっても、災害時に動くべき部署は福祉部局であるという点を確認していくことです。

もしくは、行政側として、そのような地域防災計画上の枠組みを確認して（そのようでなければ修正して）、そのうえで福祉部局の災害時の役割を認識してもらえるような「防災訓練」「避難所、福祉避難所訓練」に取り組む必要があります。

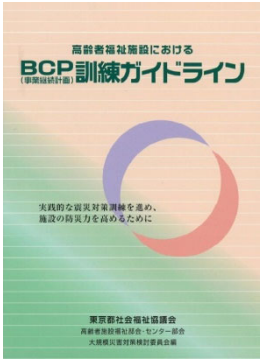
形だけではない、災害時に実際にありそうなことを訓練してみると、協定などの「不備、漏れ、抜け」などが見えてきます。そのことを、協定の改定に活かしてください。

災害対策委員会のこれまでの活動

災害対策委員会ではこれまでに、新潟中越地震、東日本大震災等において、職員派遣や義援金持参、被災施設の訪問等、各地での支援活動を行ってきました。そうした活動の詳細を次ページ以降にて、ご紹介します。

また、そうした活動をとおして、被災施設の声や経験を持ち帰ることにより、BCP策定ガイドライン（震災編）、災害時相互応援ガイドライン等を作成・発行し、高齢者福祉施設協議会における被災情報共有システムを作成しました。同システムはこれまでに訓練を実施し、台風19号の際は本稼働されました。

1,047円（税込）



1,047円（税込）

1,100円（税込）

当委員会は、当初、施設管理検討委員会の一部門として災害対策の活動をしてまいりました。振り返りは紙面も限られますので、高齢協の活動も含め、主な活動の一部をご紹介させていただき、将来の糧としていただけますと幸いです。

2000（平成 12）年 6 月
伊豆諸島北部群発地震により、神津島の特養ホームやすらぎの里が孤立。東社協 旧老人福祉部会より一定期間継続的な介護支援を実施。

2000（平成 12）年9月
三宅島雄山（おやま）噴火により、特養ホームあじさいの里を含め全島避難。利用者、職員は東社協 旧老人福祉部会 22 施設の協力で受け入れ、一般の島民の方々は東京都の配慮で分散することなく数カ所の拠点で避難生活をされ孤独死ゼロ。

2004（平成 16）年 10 月
新潟県中越地震により大きな被害が発生し、地元の高齢者福祉施設も被災された。被災された施設から支援活動の要請があり、東社協旧老人福祉部会は、旧センター部会と合同で会員施設に呼びかけ、合計136名の職員を支援活動に派遣した。

2005（平成 17）年 12 月
新潟県中越地震での支援活動報告会として、長岡市の特別養護老人ホーム槇山けやき苑の近藤施設長の記念講演、支援活動の経験から、災害時の福祉施設の役割と、東京での対策を考えるパネルデスカッションを行った。

2006（平成 18）年

旧高齢者施設福祉部会、旧センター部会合同の大規模災害対策検討委員会活動により、都内四拠点（文京区、足立区、八王子市、町田市）に所在する四特別養護老人ホームで福祉防災座談会を実施。施設職員をはじめ、地元の行政、消防、警察にも出席していただき、高齢者を中心とする災害時の緊急対応や介護人員の確保、行政や他機関との連携のあり方など、具体的な意見交換や検討を行い、座談会を進めるうちに、下記の課題が浮き彫りになってきた。

- 福祉施設は災害直後から1週間程度は自力で持ちこたえる必要があること。
- 必要となる備蓄品の質と量は、施設の利用者の状態像や被害状況により大きく異なること。
- 職員は日常業務のなかで大規模災害に不安を抱いていること。
- 多くの施設は地域、自治体間で防災協定を結んでいるが、実効性を危惧していること。

2007（平成 19）年

新年度の部会活動のキーワードとして「ソーシャルアクション」を重視していくこととなり、大規模災害対策については喫緊（きっきん）の要事（ようじ）であり、平成16年の中越地震での支援活動からの問題意識と検討をここで広く「提言」という形で社会にアピールすることとなった。

2007（平成 19）年 11 月

施設管理検討委員会、9名の委員（内センター部会2名）と、東社協福祉部高齢担当（事務局）から1名の計10名が三宅島・あじさいの里の視察研修を行った

あじさいの里は、2000 年の雄山の噴火により一時休止を余儀なくされ、7年ぶりに再開されたが、あじさいの里（中央ブロック）の活動から見えてくる、介護保険制度下での大規模災害対策における特養ホームの役割と課題について学び、会員施設に報告した。

2011（平成 23）年3月11日　東日本大震災発生

2011（平成 23）年 6 月 17 日 東日本大震災被災施設視察（1）
震災からちょうど100日を迎えようとしている6月17日、東社協 旧高齢者施設福祉部会、旧センター部会、介護保険居宅事業者連絡会合同で集約した義援金を東北ブロック老施協にお届けさせていただくとともに、被災地と東社協より介護職員派遣を行っている施設の視察を行い、後日会員施設に報告した。

特別養護老人ホーム潮音荘様（仙台市若林区荒浜）
特別養護老人ホーム春圃苑様（気仙沼市本吉町）
東社協介護職員派遣施設

2011（平成 23 年）年 12 月 7 日 東日本大震災被災施設視察（2）
東日本大震災での福島第一原発による事故により、避難勧告エリアながらも、現地で事業継続を行っている飯館ホームに東社協 旧高齢者施設福祉部会、旧センター部会、介護保険居宅事業者連絡会合同で集約した義援金をお届けすると共に、施設の視察を行い、後日会員施設に報告した。

2012（平成 24 年）3 月 8 日
委員会の主催による研修会参加者（東社協 旧高齢者施設福祉部会、旧センター部会 会員施設の管理者及び防災担当の方々）と危機管

理勉強会齋藤塾とのコラボレーションにより、成果物「高齢福祉施設におけるBCP（事業継続計画）策定ガイドライン（震災編）－利用者と職員の安全を確保し、円滑な事業運営を進めるために」を発行した。

2013（平成 25）年 2 月 1 日
委員会の主催による研修会参加者（東社協　旧高齢者施設福祉部会、旧センター部会　会員施設の管理者及び防災担当の方々）と危機管理勉強会齋藤塾とのコラボレーションにより、「高齢者施設におけるBCP（事業継続計画）訓練ガイドライン－実践的な震災対策訓練を進め、施設の防災力を高めるため」を発行した。

2014（平成 26）年 2 月 21 日
委員会の主催による研修会参加者（東社協　高齢者福祉施設協議会員施設の管理者及び防災担当の方々）と危機管理勉強会齋藤塾とのコラボレーションにより、「高齢施設における災害時相互応援ガイドライン」を発行した。

2015 年（平成 27）年 9 月
関東北部から東北地方南部を中心として記録的な大雨により多くの高齢者施設が浸水等の被害を受けた。
その後、冠水した筑水苑（常総市）を視察し、視察内容を東社協　高齢者福祉施設協議会　会員施設に報告した。

2019（令和元）年
台風 15 号、19 号により複数の高齢者施設が被災した。

「今後につなげていくことについて」

このハンドブックは、実際に被災された施設・事業所や支援・対応にあたった方々の経験と、アドバイザーからの助言を中心に組み立てました。
各施設・事業所が踏まえておくべき教訓、取り組む際のヒントがちりばめられており、積極的に活用していただきたいと考えています。

災害対策検討委員会では、この取り組みをどのように発展させていくかも考えています。
何よりも大切なのは、それぞれの施設・事業所が、水害等を「我が事」としてとらえ、取り組みを進めていくように促していくことで、具体的には下記等の推進があげられます。

- 水害に対応するための避難確保計画や事業継続計画（BCP）の策定
- 災害（予見）時の対応訓練
- 福祉避難所・二次避難所が機能するための行政機関との調整

また、ヒアリングにご協力いただいた施設からは、「土砂災害についても取り上げてほしい」との声が聞かれました。今回は紙面の都合上取り上げられませんでしたが、大きな課題の一つです。
災害への備えは一朝一夕には整いません。一つ一つ確実に進めていく必要があります。
今後も、委員会活動が多くの会員施設・事業所に共有され、利用者と職員の命・生活を守ることにつながるよう取り組んでいきたいと考えています。

社会福祉法人東京都社会福祉協議会
東京都高齢者福祉施設協議会　副会長
あすなろみんなの家　　今　裕司

災害対策検討委員会　委員一覧

施設名（法人名）	氏名
あじさいの里	染谷　一美（委員長）
愛生苑・愛生苑ケアハウス	平出　肇
駒込地域包括支援センター	新堀　季之
神楽坂	稲田　純一
北区立特別養護老人ホーム清水坂あじさい荘	伊達　良和
アトリエ村	小野　奈緒美
あかつき苑	長尾　朋絵
特別養護老人ホーム第三南陽園	榊　美智子
バタフライヒル大森南	小島　史生
丘の上レジデンス	亀井　裕之
たちばなの園白糸台	漆原　尚幸
けんちの里	長尾　智恵子
神明園	中村　正人
新清快園	田村　修
桧原苑	岡部　義和
あすなろみんなの家	今　裕司
目黒区社会福祉事業団	渡邉　理香

※所属は令和２年３月時点

事務局

東京都社会福祉協議会　福祉部高齢担当

統括主任　長谷部　早苗　　主事　野崎　勝也

本書作成アドバイザー　高橋　洋　氏

練馬区役所にて、防災・福祉・都市整備部門等に従事

＜現職＞
一般社団法人　福祉防災コミュニティ協会　副理事長
認定NPO法人　災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード
副代表理事
株式会社 防災都市計画研究所　シニアコンサルタント

全国の社会福祉法人・介護事業者等職員の防災教育に従事。
自治体、自主防災組織などでの講演、ワークショップ指導など多数。

＜主な著書（共著含む）、論文＞
「防災―実務のガイド」（日本防災出版社 2005 年）
「防災―訓練のガイド」（日本防災出版社 2006 年）
「防災―協働のガイド」（日本防災出版社 2008 年）
「高齢者施設での防災」（2012 年 日本老年社会科学会収論文）

ほか