

災害弱者施設の土砂災害対策の新たな方向

—災害弱者施設の防災対策のあり方に関する調査検討報告書より—

消防庁防災課

平成 10 年 8 月末の豪雨による災害では、福島県西郷村の救護施設「からまつ荘」で土石流により死者 5 名、負傷者 1 名を出す被害が生じました。土石流の発生した場所は災害の危険箇所、危険地区には指定されていませんでしたが、時間最大雨量 90mm という記録的な短時間の大雨であったため、降雨から極めて短時間で土砂の崩壊が生じたと考えられています。

特に今回のような社会福祉施設など災害弱者といわれる人々が所在する施設(以下「災害弱者施設」という。)については、入所者等の安全を確保するため、各種法令等で通常規定されている防災対策を的確に講じるのはもちろんのこと、各施設の実情に応じた自主的な防災対策を積極的に講じていく必要があると考えられます。

こうした状況を踏まえ、消防庁では平成 10 年度に、学識経験者、関係省庁職員、消防機関職員や関係地方公共団体職員によって構成される「災害弱者施設の防災対策のあり方に関する調査検討委員会」を設置しました。そして、災害弱者施設の防災対策のうち、特に土砂災害対策に焦点をあて、ソフト面を中心に対策上の課題を明らかにするとともに、課題解決に向けた新たな方向を導くことを目的に検討を重ねてきました。

この度、その報告書がまとまりましたので、以下その概要についてご紹介いたします。

災害弱者施設の防災対策のあり方に関する調査検討報告書の概要

1 土砂災害の危険箇所、危険地区等に所在する災害弱者施設の現況

本調査検討で対象とした施設は、児童福祉施設、老人福祉施設、身体障害者更生援護施設、知的障害者援護施設、医療提供施設、幼稚園などの災害弱者施設である。このうち、平成 10 年 8 月末豪雨災害を踏まえ、建設省、林野庁がそれぞれ実施した緊急点検において対象となった危険箇所、危険地区等に所在する施設(以下「対象施設」という)は、全国で約 19,000 施設であった。

2 災害弱者施設の土砂災害対策の新たな方向

(1) 基本的な考え方

現在、対象施設自らの土砂災害対策を促進させるための方策としては、具体的なものはほと

んどないのが現状である。一方、対象施設の指導・支援に関する対策は、警戒避難体制の整備や地域住民、自主防災組織等との協力関係の確立等についての一般的な事項の指導に止まっているといえる。

こうした現状を踏まえ、今後、対象施設の土砂災害対策上の課題を克服していくためには、対象施設に通常土砂災害に関する専門的な知識や技能を有する人材がいないことを十分考慮した上で、次の観点からの対策を推進していく必要があると考えられる。

ア 対象施設自らの土砂災害対策を促進するための対策の展開

対象施設は、施設の責任者(施設長等)が中心となって、立地条件等各施設の実状に応じた自主的な土砂災害対策を積極的に講じていく必要があると考えられることから、これを的確に促進できるようきめ細かな情報提供等の対策を展開していく必要がある。

イ 対象施設へのきめ細かな支援の具体化

これまで、地域住民、自主防災組織等との協力関係の確立等対象施設に対する支援の必要性は指摘されてきたが、これを実現していくためのきめ細かな支援を具体化していく必要がある。

(2) 具体的対策の方向～短期的に実現可能と考えられるものを中心に～

ア 対象施設自らの土砂災害対策を促進するための情報提供等

(趣旨)

対象施設自身の災害対応能力を高め、被害防止に必要な知識・能力を身につけることができるよう、土砂災害に対応するための計画や訓練に関するマニュアル(案)や事例集の提供、講習会等の実施を促進する。

なお、マニュアル(案)や事例集による情報提供や講習会等の受講促進にあたっては、防火管理者講習の場の活用を含め効率的な手法を検討する必要がある。

(実現に向けた課題)

- ② 土砂災害に対応するための計画や訓練に関するマニュアル(案)や事例集の作成
- ② 効率的な講習会等の実施方法の検討

イ 対象施設における気象警報等の情報入手体制の改善

(趣旨)

「気象台→都道府県→市区町村→対象施設」というルートの強化を図るとともに、対象施設自らが積極的に情報を収集する体制の促進を図るための対策を講じる。

- a 市区町村地域防災計画への伝達ルートの登載
- b 先進地の対応及び情報伝達機器に関する情報提供
- c 施設自らの情報収集手段に関する情報提供

〈実現に向けた課題〉

- ①「都道府県→市区町村→対象施設」ルートの情報伝達手段に関する調査及び手引書の作成
 - ②施設自らの情報収集手段に関する調査及び手引書の作成
- ウ 警戒避難体制の具体化促進

〈趣旨〉

対象施設自らが的確に危険を判断し、避難所や類似施設に的確に避難できるよう、意思決定の支援システムを開発するとともに、避難誘導、受入れ体制の整備を促進する。

- a 意思決定支援システムの開発
- b 避難誘導、受入れ体制の整備促進
 - ・地域と施設間の応援体制確立促進
 - ・類似施設間の相互応援体制の整備促進
 - ・市区町村総合防災訓練におけるメニュー化

〈実現に向けた課題〉

- ①意思決定支援システムの開発・普及
 - ②地域住民等による的確な避難誘導のためのマニュアル(訓練マニュアルを含む)の作成
 - ③ 類似施設間の相互応援に関する制度的位置づけの明確化及び運用体制の整備
 - ④協定等の雛形の作成
- エ 地域防災計画への位置づけ

〈趣旨〉

地方公共団体における防災施策上の位置づけの明確化等を図るため、対象施設に係る土砂災害対策の都道府県、市区町村地域防災計画への位置づけを促す。

〈実現に向けた課題〉

- ①対象施設の土砂災害対策に資する情報の地方公共団体への提供
- ②計画の事例集及び雛形の作成

3 今後の検討課題

以上で示した対策は今後積極的に展開していく必要があるが、災害弱者施設の防災対策をより充実させていくためには、以下の課題についても今後検討すべきである。

- ①対象施設に対する継続的な指導・支援方策の検討

対象施設の土砂災害対策は一朝一夕に完了するものではなく、逐次進行管理をしながら継続的に指導・支援を進めていく必要がある。一方、指導・支援を行う防災関係機関としては、マンパワー等に一定の限界があることからきめ細かな対応を継続的に行いにくいという問題がある。こうした限界を踏まえつつ、より効果的に指導・支援を行うための方策を今後検討していく必要がある。

- ②危険箇所、危険地区等に所在するものの今回対象施設と位置づけなかった施設等における土

砂災害対策の充実方策の検討

本調査検討では、特に土砂災害に焦点をあて、危険箇所、危険地区等に所在する災害弱者施設の土砂災害対策の充実について検討した。一方、今回、危険箇所、危険地区等に所在するものの対象施設と位置づけなかった施設等についても、土砂災害により被害を被る可能性があり、今後その土砂災害対策の充実方策も検討していく必要がある。

③土砂災害以外の災害(地震, 水害等)に対する防災対策の充実方策の検討

本調査検討では、特に土砂災害に焦点をあてたが、災害弱者施設は土砂災害以外の災害(地震, 水害等)でも被害を被る可能性があり、今後その防災対策をより充実させていくための方策についても検討していく必要がある。

