

森町福祉避難所の確保・運営 に関するガイドライン



平成30年11月

森 町

目 次

はじめに	1
Ⅰ 福祉避難所の意義と目的	2
1. 福祉避難所の定義と対象	2
2. 東日本大震災の教訓を受けて ～広域で甚大な災害における福祉避難所の課題	3
Ⅱ ガイドラインの活用方法	5
第1章 平時における取り組み	6
Ⅰ 福祉避難所の対象となる者の把握	6
1. 福祉避難所の対象となる者の概数の把握	6
2. 福祉避難所の対象となる者の現況等の把握	7
Ⅱ 福祉避難所の指定	9
1. 福祉避難所として利用可能な施設の把握	9
2. 福祉避難所の指定	11
Ⅲ 福祉避難所の周知	14
1. 福祉避難所の周知徹底	14
Ⅳ 福祉避難所の整備	15
1. 福祉避難所の施設整備	15
Ⅴ 物資・器材、人材、移送手段の確保	16
1. 物資・器材の確保	16
2. 支援人材の確保	16
3. 移送手段の確保	17

VI	社会福祉施設、医療機関等との連携	19
1.	福祉避難所の設置・運営にかかる連携強化	19
2.	緊急入所等への対応	19
VII	福祉避難所の運営体制の事前整備	20
1.	災害時要配慮者支援班の事前設置等	20
2.	福祉避難所の運営体制の事前整備	21
VIII	福祉避難所の設置・運営訓練等の実施	22
1.	訓練、研修等の実施	22
2.	知識の普及啓発	22

第2章	災害時における取り組み	23
-----	-------------	----

I	福祉避難所の開設	23
1.	福祉避難所の開設及び要配慮者の受入	23
II	福祉避難所の運営体制の整備	25
1.	避難所担当職員の派遣、要配慮者班の設置	25
2.	福祉避難所の運営体制の整備、活動支援	25
III	福祉避難所における要配慮者への支援	27
1.	福祉避難所の避難者名簿の作成・管理	27
2.	福祉避難所における支援の提供	27
3.	緊急入所等の実施	28
IV	福祉避難所の解消	29
1.	福祉避難所の統廃合、解消	29

(別紙) 第2章 災害時における取り組み

I 福祉避難所の開設

1. 福祉避難所の開設及び要配慮者の受入

【スクリーニング（振り分け）の例】	30
-------------------	----

は じ め に

東日本大震災では、犠牲者の過半数を高齢者が占め、また、障がい者の犠牲者の割合についても、被災住民全体のそれと比較して2倍程度に上ったといわれています。

高齢者や障がいをもった方など特別な配慮が求められる方々にとっては、直接の被害だけでなく、必ずしも生活環境が十分に整備されたとはいえない避難所で、長く生活することを余儀なくされた結果として、健康を害し、復旧・復興に向けての生活再建フェーズへの移行に困難を生じているケースも見られます。

本ガイドラインは、平成25年8月に策定された「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を受けて、東日本大震災の教訓を考慮し、内閣府が作成した「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（平成28年4月）を基本とし作成しています。

「森町福祉避難所の確保・運営に関するガイドライン」の活用を通じ、本町における福祉避難所に対する理解が進み、確保・設置について円滑に実施され、災害時に配慮を要する被災者へのよりよい対応を実現しようとするものです。

また、平時の取組みなくして災害時の緊急対応を行うことは不可能であるとの認識に立ち、福祉避難所についても、平時から取組みを進めていきます。

I 福祉避難所の意義と目的

1. 福祉避難所の定義と対象

(1) 福祉避難所とは

福祉避難所については、災害対策基本法施行令に、災害対策基本法による避難所の指定基準の一つとして、以下のように規定されています。

「主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること」（災害対策基準法施行令第20条の6第5号）

内閣府令で定める基準は、次のとおり（災害対策基本法施行規則第1条の9）。

- 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この条において「要配慮者」という。）の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること。
- 災害が発生した場合において要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制整備されること。
- 災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されること。

(2) 要配慮者とは

福祉避難所の対象者として想定されているのは、法律上「要配慮者」ということになります。要配慮者は、「災害時において、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」（災害対策基本法第8条第2項第15号）と定義されています。よって、福祉避難所の事前指定やその準備は、これらの人々を対象として備えておく必要があります。

「その他特に配慮を要する者」として、妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等が想定されます。これらの人々は、一般的な避難所では生活に支障が想定されるため、福祉避難所を設置し、受け入れ、何らかの特別な配慮をする必要があります。

(3) 福祉避難所の利用の対象者となる者

身体等の状況が特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設等へ入所するには至らない程度の者であつて、避難所での生活において、何らかの特別な配慮を要する者である

ことが対象となります。具体的には、高齢者、障がい者の他、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所での生活に支障をきたすため、避難所生活において、何らかの特別な配慮を必要とする者、及びその家族まで含めて差し支えありません。なお、特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設等の入所対象者はそれぞれの緊急入所等を含め、当該施設で適切に対応されるべきであるため、原則として福祉避難所の対象者とはしません。

上記を原則としつつも、地域や被災者の被災状況に応じて、さらに避難生活中的の状態等の変化に留意し、必要に応じて適切に対応する必要があります。なお、災害時における要配慮者を含む被災者の避難生活場所については、在宅での避難生活、一般の避難所での生活、福祉避難所での生活、緊急的に施設を利用（緊急入所）等が考えられます。

2. 東日本大震災の教訓を受けて

～広域で甚大な災害における福祉避難所の課題～

(1) 福祉避難所の課題

東日本大震災では、岩手・宮城・福島の3県で約41万人、全国で約47万人が避難所生活を余儀なくされました。避難所の解消は、岩手県で7か月、宮城県で9か月、福島県では2年9か月かかっており、避難所生活の長期化が顕著となりました。多くの高齢者や障がい者、妊産婦、乳幼児等が被災し、福祉避難所の事前指定は十分とは言えず、また対応体制も満足できるものとは程遠いものとなりました。また被災地が広域に及び、相当数の避難所が立ち上がったため、十分な専門的支援が供給されませんでした。

福祉避難所については、阪神・淡路大震災における取り組みを総括した「災害救助研究会」（厚生労働省平成7年）が「大規模災害における応急救助のあり方」において「福祉避難所の指定」を初めて報告しております。それ以降、必要性は認識されているものの、事前指定への取り組みは地域でバラつきがあり、平成19年能登半島地震、中越沖地震において、福祉避難所が一定の機能を実現し、災害時要配慮者支援に貢献した例もあったものの、全体として十分な成果が得られないまま、東日本大震災が発生しました。

「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（内閣府）では、事前指定を進めるために、「指定可能性のある施設のリストアップ」を行い、協力を要請するよう示していますが、東日本大震災においては、要配慮者の支援に関し、次のような課題があったことも指摘されています。それぞれ関連個所の記載を参考に、行政と協力要請先で協働してこれら課題の解決策を考えることが、広域で甚大な災害も見据えた福祉避難所の事前指定の推進につながるとされています。

○ 支援者の課題

福祉避難所を支える支援者の確保が不十分であった。

○ 移送の課題

広域に避難することを余儀なくされ、交通手段・燃料の確保が困難であった。

○ スクリーニングの課題

どの被災者に福祉避難所へ避難させるかの判断が難しかった。

○ 多様な要配慮者への対応の課題

多様なニーズを持つ被災者にきめ細かく対応することが困難であった。

Ⅱ ガイドラインの活用方法

本ガイドラインは、福祉避難所の確保・運営に関係する部局が活用することを想定しています。

本ガイドラインは、災害発生前と災害発生後の両者において、次のような機能を果たします。

災害発生前においては、福祉避難所の確保・運営に関して、本町の取るべき対応についてのチェックリストとしての機能となります。災害発生直後からの実施内容について整理し、そのための準備や取り組みをチェックするものであるとともに、町が独自のマニュアルを作成する際の参考となるよう努めています。

災害発生後においては、福祉避難所の確保・運営を行うための指針としての機能であります。災害発生直後からの実施内容を整理することにより、本町が全体像を把握して、迅速・的確な対応をとることができるよう努めています。

本ガイドラインは、「福祉避難所の設置・運営ガイドライン」（内閣府発行）を参考にしつつ、現時点で考えられる標準的な項目について記載しています。このため、地域の特性や実情、庁内体制、既存関係計画等を踏まえて、災害発生前から、必要となる対策について検討し、独自のマニュアルへ展開することも必要と考えられます。

マニュアルには、さらに具体的な実施内容、実施時期、組織体制・担当部署、都道府県と当町の役割分担を明記するとともに、関係協定・関係書式等を入れ込んでおき、その1冊を見れば基本的な対応は可能になるようにしておくことが望ましいと考えます。また、災害後における復旧・復興対策の進捗状況や評価を行うにあたっては、対応すべき項目ごとの実施時期を入れておくことも有効と考えられます。

第1章 平時における取り組み

I 福祉避難所の対象となる者の把握

1. 福祉避難所の対象となる者の概数の把握

□ 町は、福祉避難所の指定・整備数を検討するための基礎資料として、福祉避難所の対象となる者の概数を把握する。

- 福祉避難所の対象となる者としては、
 - ①身体障がい者（視覚障がい者、聴覚障がい者、肢体不自由者等）
 - ②知的障がい者
 - ③精神障がい者
 - ④高齢者
 - ⑤人工呼吸器、酸素供給装置等をしている在宅の難病患者
 - ⑥妊産婦、乳幼児、病弱者、傷病者、が考えられる。
- 上記のうち、既存統計等で人数の把握が可能なものについては、その情報を活用する。また、民生委員・児童委員、身体障害者相談員、知的障害者相談員からの情報や、障害者団体からの情報についても活用し、把握する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 福祉避難所の対象は、高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者とし、その家族まで含めて差し支えありません。ただし、特別養護老人ホーム、老人短期入所施設等の入所者は、当該施設で適切に対応されるべきであるので、原則として福祉避難所の対象としませんが、緊急かつ一時的に当該対象者が福祉避難所へ避難することを妨げるものではありません。
- 平時においては上記により概数を把握し、これを最大規模の対象数として捉え、その人数の避難を可能とすることを目標に、福祉避難所として利用可能な施設の把握及び福祉避難所の指定・整備を行うものとします。

2. 福祉避難所の対象となる者の現況等の把握

- 町は、災害時において、福祉避難所の対象となる者を速やかに福祉避難所に避難させることができるよう、平時から対象者の現況等を把握することが望ましい。
 - 先の「(1) 福祉避難所の対象となる者の概数の把握」で対象とした者のうち、現況等調査が可能と考えられる者、具体的には、
 - ①身体障がい者（視覚障がい者、聴覚障がい者、肢体不自由者等）
 - ②知的障がい者
 - ③精神障がい者
 - ④高齢者（一人暮らし、高齢者のみの世帯等）
 - ⑤人工呼吸器、酸素供給装置等をしている在宅の難病患者については、福祉部局が保有する情報を活用し、調査が可能であると考えられる。
 - 把握する情報は、
 - ①住所
 - ②氏名
 - ③身体状況
 - ④家族構成（同居の有無を含む）
 - ⑤介助者の状況（昼間・夜間）
 - ⑥緊急時の連絡先
 - ⑦本人の居室の場所を基本とし、その他の項目については必要に応じて調査を実施する。
 - 利用できる既存の台帳が存在する場合はその活用を図る。
 - 関係部局間等の理解を得たうえで、どの程度の情報を開示して差し支えないかを確認して、情報を整理し共有しておく。
- 災害時において、安否確認、避難情報の伝達、避難誘導支援、福祉避難所の設置等の対策に活用することができ、また、平時からの対策を検討・実施するために、把握した情報はデータベースとして整備しておく。また、最新の情報を保持するために、定期的に登録情報の確認・更新を行う。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 福祉避難所の対象に関する情報の管理体制、関係部局等との情報共有の体制について検討し、体制を整備しておく必要があります。

- 個人情報の取り扱いについては、情報の漏洩・不正使用を防止するための措置を講じるなど、十分に配慮しなければなりません。
- 災害時に速やかに活用できるよう、データのバックアップが図られているか確認しておかなければなりません。
- 災害時に被災者台帳を作成した場合には、上記の情報について整理して被災者台帳に記載または記録することが必要です。

Ⅱ 福祉避難所の指定

1. 福祉避難所として利用可能な施設の把握

- 町は、福祉避難所として利用可能な施設を洗い出す。利用可能な施設としては、以下の施設が考えられる。以下の施設については「バリアフリー」「支援者をより確保しやすい施設」を主眼において選定する。
 - 一般の避難所となっている施設（小・中学校、公民館等）
 - 老人福祉施設（デイサービスセンター、小規模多機能施設、老人福祉センター等）
 - 障害者支援施設等の施設（公共・民間）
 - 児童福祉施設（保育所等）、保健センター、特別支援学校
 - 宿泊施設（公共・民間）
- 福祉避難所として利用可能な施設について、所在地、名称、所有者・管理者、使用可能なスペースの状況、施設・設備の状況、職員体制、受入可能人数などを調査し、整理する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 福祉避難所として利用可能な施設としては、社会福祉施設等のように現況において要配慮者の避難が可能な施設のほか、一般の避難所のように、現況では福祉避難所としての機能を有していない場合であっても、機能を整備することを前提に利用可能な場合を含むものとします。
- 各施設について、福祉避難所とする場合の長所と利用にあたっての課題として、次のような点が考えられます。

■ 社会福祉施設（入所施設）

長所 － 物資・器材、人材が整っている。

短所 － 避難者の受入によって、施設の入所者の処遇に支障をきたすことを防ぐため、専門職能を持った支援者の派遣を要請するなどの対策をする必要がある。

■ デイサービスセンター等通所施設

長所 － 災害時においてライフラインの停止などにより本来の通所施設としての機能が停止する場合には、福祉避難所として機能することができる。

短所 - 時間経過に伴って復旧・復興が進むと、本体の通所施設としての機能に戻さなければならず、避難が長期化するような場合には、福祉避難所機能の早期解消を図るなどの対策が必要である。

■ 宿泊施設（公共・民間）

長所 - 宿泊機能はすでに確保されている。

短所 - 必ずしもバリアフリーになっておらず、また、脆弱性の高い被災者の避難生活支援を提供する人材の確保・派遣対策が必要である。

■ 小・中学校や公民館等

長所 - 一般の避難所としての指定が進んでおり、福祉避難所スペース(室)の確保がしやすい。

短所 - 器材の準備や人材の確保などで立ち上げに時間がかかってしまうため高齢者福祉施設協議会等に依頼することによって、福祉避難所としての機能を確保するなどの対策が必要である。開設時間が長期化した場合、本来の施設の機能を果たすことに支障が出る可能性があるため、福祉避難所機能の早期解消を図るなどの対策が必要である。

- 平時に福祉避難所の指定に至らない場合であっても、災害時において緊急的に受け入れを要請する可能性があることから、指定状況にかかわらず利用可能な施設の情報についてはデータベースとして整備しておく必要があります。
- 災害時に速やかに活用できるよう、データのバックアップや共有化が図られているか確認しておかなければなりません。
- 都道府県の施設であっても、直ちに指定対象から除外して考えるのではなく、都道府県と適切に連携します。
- 過去には、デイサービスセンターの静養室に福祉避難所を設置した例もあります。この場合、機能訓練室や食堂等への影響がなく、本来の通所施設機能への影響が限定的であることから、通所施設の再開が比較的容易である点が特徴的です。

2. 福祉避難所の指定

(1) 福祉避難所の指定要件、指定目標の設定

- 町は、福祉避難所の対象となる者の数や現況等を踏まえ、福祉避難所の指定要件、指定目標を設定する。これらについては各地方公共団体が定めるものであるが、例えば、以下の要件が考えられる。
 - 施設自体の安全性が確保されていること。
 - 耐震性が確保されていること。[地震]
 - 原則として、土砂災害特別警戒区域外であること。[土砂災害]
 - 浸水履歴や浸水予測等を踏まえ、浸水した場合であっても、一定期間、要配慮者の避難生活のための空間を確保できること。[水害]
 - 近隣に危険物を扱う施設等がないこと。
 - 施設内における要配慮者の安全性が確保されていること。
 - 原則として、バリアフリー化されていること。
 - バリアフリー化されていない施設を指定する場合は、障害者用トイレやスロープ等設備の設置、物資・器材の備蓄を図ることを前提とすること。
 - 要支援者の避難スペースが確保されていること。
 - 要配慮者の特性を踏まえ、避難生活に必要な空間を確保すること。
- 福祉避難所の対象となる要配慮者の状態に応じて適切に対応することができるよう、例えば、以下のように、福祉避難所の機能を段階的・重層的に設定することも考えられる。
 - 福祉避難所（としての機能）
 - 障がいの程度により、地域住民と同じ空間あるいは地域における福祉避難スペース(室)では避難生活が困難な要配慮者を、施設・設備、体制の整った施設に避難させることを想定。
 - 老人福祉施設、障害者支援施設等の施設、保健センターを想定。
 - 地域における福祉避難スペース(室)（としての機能）
 - 災害時にすぐに避難できる福祉避難スペース(室)として、避難所（小・中学校、公民館等）等の中に、介護や医療相談等を受けることができる空間を確保することを想定。専門性の高いサービスは必要としないものの、一般の避難所では、避難生活に困難が生じる要配慮者が避難。

- 福祉避難所の指定目標については、要配慮者や同居家族の生活圏やコミュニティとのつながりに配慮し、設定することとするが、少なくとも、地域における福祉避難スペース(室)については、小学校区に 1 箇所程度の割合で指定することを目標とすることが望ましい。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 一般の避難所の整備状況や地域の要配慮者の状況等を総合的に勘案し、指定要件、指定目標を設定します。
- 福祉避難所の対象となる者の数は常に固定しているものではないので、福祉避難所の指定・整備にあたって要配慮者 1 人当たり面積を設定する必要があると判断した場合は、指定目標を設定する際の目安として定めておきます。
(なお、1 人当たり面積について、目標も実際の面積も地方公共団体により様々であるが、概ね 2 ～ 4 m²/人が多い。)
- 中越地震の際には、小千谷市総合体育館のトレーニングルーム等の部屋を、実質的に福祉避難スペース(室)として確保した事例もあり、状況に応じた様々な方法で福祉避難所機能を積極的に確保すべきであると考えます。

(2) 福祉避難所の指定

- 町は、福祉避難所として利用可能な施設に関する情報及び福祉避難所の指定要件等を踏まえ、福祉避難所として指定する施設を選定し指定する。
- 民間の社会福祉施設等の場合は、福祉避難所の指定に際して、町と当該施設管理者との間で十分調整をし、福祉避難所の指定に関する協定を締結する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 福祉避難所の設置・運営に関して、福祉避難所として指定する施設との間で協定を締結しなければなりません。
- 協定には、設置手続き、福祉避難所での支援の内容・方法、費用負担等について明確にしておきます。
- 特別養護老人ホーム等の入所居住型施設については、災害時において福祉避難所として利用した場合に、入所者の処遇に甚大な支障が生じないかどうか確認します。

- あらかじめ指定した福祉避難所のみでは量的に不足すると見込まれる場合は、公的宿泊施設、旅館、ホテル等と協定を締結し借り上げるなど事前に対応しなければなりません。
- 福祉避難所における要配慮者の支援に必要な物資・器材や、専門的な技術を有する人材の確保、要配慮者の移送手段の確保についても、関係団体・事業者との間で協議しておきます。
- 災害時において速やかに福祉避難所を開設し、要配慮者を保護できるよう、平時から、都道府県、市町村、社会福祉施設等関係団体などの間で情報交換や事前協議を図っておくことが重要です。
- 町内の福祉避難所で対応困難になった場合、広域の福祉避難所等に一時的に要配慮者を避難させることも想定されることから、近隣の都道府県及び市町村並びに関係団体との協力関係を構築しておきます。

Ⅲ 福祉避難所の周知

1. 福祉避難所の周知徹底

- ☐ 町は、あらゆる媒体を活用し、福祉避難所に関する情報を広く住民に周知する。
特に、要配慮者及びその家族、自主防災組織、支援団体に対して、周知徹底を図る。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 災害対応機関や関係機関、医療・保健・福祉サービス提供機関・事業者等に周知を実施します。
- 広報活動や訓練を通して、広く住民に福祉避難所について周知を図り、理解と協力を求める。要配慮者とその家族に対しては、広報活動のほか、民生委員や保健師の活動、支援団体を通じて周知を図ります。
- パンフレットやハザードマップ等を作成するにあたっては、点字、音声、イラストを用いたり、文字を大きくするなど、要配慮者が理解しやすいよう工夫します。
- 福祉避難所は、より専門的な支援や援護の必要性の高い避難者のために確保されるものであり、一般の指定避難所で生活可能な避難者に対しては、対象としない旨についてあらかじめ周知しておきます。

IV 福祉避難所の整備

1. 福祉避難所の施設整備

□ 町は、施設管理者と連携し、当該施設が福祉避難所として機能するための必要な施設整備を行う。

- 段差の解消、スロープの設置、手すりや誘導装置の設置、障害者用トイレの設置など施設のバリアフリー化
- 通風・換気の確保
- 冷暖房設備の整備
- 情報関連機器（ラジオ、テレビ、電話、無線、ファクシミリ、パソコン、電光掲示板等）
- その他必要と考えられる施設整備

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 在宅酸素療法を必要とする呼吸機機能障がい者などを受け入れる場合は、電源の確保が必要である。また、介護、処置、器具の洗浄等で清潔な水を必要とすることから、水の確保が必要となります。
- 避難所において、要配慮者の不安を取り除くとともにニーズを把握するためには、情報を確実に伝達したり、コミュニケーションを確保することが重要となります。要配慮者に対して円滑な情報伝達ができるように、多様な情報伝達手段を用意することが必要となり、各避難所には最低限、ラジオとテレビ、筆談用の紙と筆記用具を準備しておくと共に、文字放送対応テレビやファクシミリの確保にも努めます。（「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」 第2 発災後における対応 9 被災者への情報提供等及び 10 要配慮者からの情報提供も参考とすること。）

V 物資・器材、人材、移送手段の確保

1. 物資・器材の確保

- ☐ 町は、施設管理者と連携し、福祉避難所における必要な物資・器材の備蓄を図る。

【物資・器材の例】

- 介護用品、衛生用品
- 飲料水、要配慮者に適した食料、毛布、タオル、下着、衣類、電池
- 携帯トイレ（主として洋式便器で使用）、ベッド、担架、パーテーション
- 車いす、歩行器、歩行補助杖、補聴器、収尿器、ストーマ用装具、気管孔エプロン、酸素ボンベ等の補装具や日常生活用具等

- ☐ 町は、物資・器材の備蓄のほか、災害時において必要とする物資・器材を速やかに確保できるようにしておく。また、関係団体・事業者と協定を締結するなどの連携を図る。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 物資・器材の備蓄については、災害発生当初の段階ですぐに物資・器材を調達することは困難であると想定されることから、一定程度の備蓄に努めることとし、併せて災害時において速やかに調達できるよう、協定締結など事前対策を講じておきます。
- 原則として、資器材の確保はレンタルによって行います。
- なお、トイレについては「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」を参考にすること。

2. 支援人材の確保

- ☐ 町は、要配慮者の避難生活を支援するために必要となる専門的人材の確保に関して支援の要請先リストを整理するとともに、関係団体・事業所と協定を締結するなど、災害時において人的支援を得られるように連携を図る。

- ☐ 災害時における福祉避難所へのボランティアの受入方針について検討しておく。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 福祉避難所は、一般の避難所に比べて、脆弱性の高い高齢者等の被災者が多くなるため「当事者における避難所運営への期待が難しい」、「地域の自主防災組織等の支

援についても大きな期待は難しい」という基本的な状況があり、支援人材の確保は重要となります。

- さらに、福祉避難所に避難する避難者は、災害による生活環境の変化によって、健康被害を受けやすく、災害直後は状態が安定していた避難者であっても、状態が悪化して支援が必要になることも考えられます。そのため、避難者の状態を継続的に観察する専門職の視点が欠かせず、専門職を中心とした支援人材の確保が重要となります。平時より施設等と連携を図り、災害時の受け入れ拠点・活動支援体制について、取り決めを行っておくべきです。
- 専門的人材の確保については、自治体間の相互応援協定による職員派遣のほか、社会福祉協議会の職員やそのOB、障がい者・高齢者等の支援団体、専門家・専門職能団体等と平時から連携を確保しておきます。
- 医師や看護師等の医療関係者や、社会福祉士や精神保健福祉士等の専門職種については、別途、全国単位や都道府県単位で職能団体が独自の人的支援スキームを設けているものもあることから、都道府県と連携し、これらを適切に活用し、対応することも有効であります。
- 福祉避難所の事前指定先が学校や公民館などの「平時は福祉施設ではない」施設である場合は、都道府県の福祉施設協議会等との協定の締結を実施し、災害時には福祉避難所の設置・運営等に関して、委託・支援を実現することが現実的です。
- 福祉避難所の設置施設に運営を委託した場合、その施設による運営を基本としますが、その場合でも、施設自身の通常の運営に支障をきたさないよう、外部からの支援を検討することが望ましい。

3. 移送手段の確保

- 町は、地域における福祉避難スペース(室)から福祉避難所への移送（福祉避難所間での移送）、あるいは福祉避難所から緊急に入所施設等へ移送することに関し、要配慮者の状態に配慮した適切な移送手段を確保できるよう、福祉車両、救急車両、一般車両等の調達先リストを整備する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 自宅から福祉避難所への避難、一般の避難所から福祉避難所への避難等については、原則として、要配慮者及びその家族が、自主防災組織、民生委員、支援団体、地方自治体職員等による支援を得て避難することとします。

- 地域における福祉避難スペース(室)で対応が困難になった要配慮者を、福祉避難所に移送する場合や、緊急に入所施設等へ移送する場合については、福祉避難所として指定した施設の管理者等と協議し、方針や計画の策定、移送手段の確保策を検討しておく必要があります。
- 福祉避難所の設置を予定したときには、避難所と福祉避難所間（避難所から福祉避難所へ、また、福祉避難所から避難所へ）の対象者の引き渡し方法等についてあらかじめ定めておくことが望ましい。
- 東日本大震災は、広域災害であり、また複合災害でもあったため、地域に避難所を求めることが難しく、広域に避難することを余儀なくされました。この際に、被災した道路もあったことに加えて、福祉避難所までの移送体制も十分ではなく、バス等の交通手段やガソリン等の燃料の確保、避難支援者の移送の課題等が発生しました。このような場合でも、要配慮者の移送手段を確保するために、市町村においては、バス会社や協会との協定を結ぶ等の積極的な対応が期待されるところです。また、福祉避難所として想定される施設が保有する車両等を借り上げるための協定の締結も考えられ、その際には燃料確保や費用面での条件を話し合っておく必要があります。

VI 社会福祉施設、医療機関等との連携

1. 福祉避難所の設置・運営にかかる連携強化

- ☐ 町は、専門的人材の確保や器材等の調達、緊急入所等に関して、社会福祉施設、医療機関等の協力が必要となることから、あらゆる機会を通じて平時から連携を図っておく。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 平時から社会福祉施設や医療機関等との連携を図るため、積極的に情報共有の場を設けることが重要です。
- 社会福祉施設等の関係団体・事業者間での協力体制も重要であることから、団体・事業者同士の協定締結など、事業者間の連携強化を促進します。
- 災害時において、福祉避難所での感染症の発生・拡大の防止、及び発症した場合の適切な対応を図るため、事前に医療機関等と協定を締結するなど、平時から医療機関等との連携強化を図ります。

2. 緊急入所等への対応

- ☐ 在宅での生活の継続が困難な要配慮者や一般の避難所あるいは福祉避難所での避難生活が困難な要配慮者については、緊急入所、緊急ショートステイ等で対応する必要がある。このため、都道府県、町は、緊急入所等が可能な施設を把握し、整理する。
- ☐ 社会福祉施設と事前に協議を行い、要配慮者の緊急入所について協定を締結するなどの連携を図る。
- ☐ 要配慮者の症状の急変により医療処置や治療が必要になった場合は、医療機関に移送する必要があることから、平時から医療機関及び関係団体との連携を図っておく。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 緊急入所等については、受入可能施設の情報を整理・更新しておきます。また、施設管理者と十分に調整の上、あらかじめ協定を締結しておくなどの準備をします。
- 町内の社会福祉施設で緊急入所等が対応困難になった場合を想定し、都道府県と連携し広域での緊急入所等の対応（方針や移送手段等）を検討しておきます。

VII 福祉避難所の運営体制の事前整備

1. 災害時要配慮者支援班の事前設置等

- 町は、防災担当部局と福祉担当部局を中心とした横断的な組織として、災害時要配慮者支援班を設置する。必要に応じて、自主防災組織、支援団体、社会福祉施設等施設関係者、保健師、医師、看護師等の保健・医療関係者、民生委員・児童委員、ボランティア等をメンバーとする協議会等を設置する。
- 災害時において福祉避難所の速やかな開設及び運営を行うことができるよう、あらかじめ福祉避難所担当職員を指名したり、福祉避難所担当職員の指名ができない場合は福祉避難所担当課・係を定めておくなどの体制を整えておく。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 平時から福祉避難所に関する取り組みを進めるため、災害時要配慮者支援班を設置しておきます。また、福祉避難所を設置した場合は、福祉避難所の設置・運営の実務は福祉避難所設置施設に委託することが想定されますが、人的・物的支援等の調整を担う行政担当者として、あらかじめ福祉避難所の担当職員を指名しておくとうよい。
- 災害時要配慮者支援班は、平時は、防災関係部局や福祉部局で横断的なPT（プロジェクト・チーム）として設置され、災害時は、災害対策本部中、福祉関係部局内に設置されることが想定されます。
- 災害時要配慮者班は、避難所全体を担当する災害対策本部の避難所支援班（及び平時のこれに相当する体制）との十分な連携をして対応すべきであります。

2. 福祉避難所の運営体制の事前整備

- 福祉避難所については、設備、体制の整った社会福祉施設等を想定しているため、当該施設の体制を基本とすることとし、町は福祉避難所担当職員の配置、専門的人材やボランティアの確保・配置を行うことにより、その体制の充実を図るために、平時から関係機関との連携強化を図るものとする。
- 地域における福祉避難スペース(室)は、一般の避難所（小・中学校、公民館等）等の中に、介護や医療相談等を受けることができる空間を確保したものを想定していることから、町は、一般の避難所の避難所運営組織の中に、地域住民、有資格者や専門家等（看護師、保健師、介護福祉士、社会福祉士、精神保健福祉士、理学療法士、ヘルパー、民生委員・児童委員、身体障害者相談員、知的障害者相談員、地域福祉推進委員等）から構成される要配慮者班を設置することとし、事前に要配慮者班を設置するよう自主防災組織等に対して指導する。あわせて、災害時において有資格者等を確保し要配慮者班として活動してもらえよう、事前に関係団体・事業者と協定を締結するなど、協力を依頼する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 福祉避難所の運営にあたっては、施設の運営体制を阻害することがないように、施設管理者や施設職員と十分に協議し、対応する必要があります。
- 一般の避難所における要配慮者対応については、各避難所に要配慮者班を設け、避難所内に要配慮者用の窓口を設置し、要配慮者からの相談対応、確実な情報伝達と支援物資の提供等を実施することになります。

VIII 福祉避難所の設置・運営訓練等の実施

1. 訓練、研修等の実施

- ☐ 町は、職員、自主防災組織、地域住民、要配慮者及びその家族、社会福祉施設等、幅広い関係者が参加し、学ぶ機会を設けるため、要配慮者支援対策に関する研修会、勉強会を開催する。
- ☐ まち歩きや防災点検などのワークショップや図上訓練を通じて、地域における要配慮者支援のあり方などについて検討する機会を設ける。
- ☐ 行政職員、地域住民、要配慮者、社会福祉施設等、幅広い関係者が参加する実践型の福祉避難所の設置・運営訓練を企画し、実施する。

◆ 実践にあたってのポイント・留意点

- 福祉避難所の設置・運営訓練については、災害時を想定した関係者による図上訓練など災害発生後から福祉避難所の開設、運営までの具体的な手順を確認できるようなものにします。訓練は定期的に行うこととし、参加者は幅広く募集します。
- このような訓練を通じて、実施体制やマニュアル等を検証し、その改善・充実に役立てるなど、福祉避難所の設置・運営等にかかる対策の検討・立案に役立てます。
- 様々な要配慮者の特性と、それに応じた接し方について、避難所の運営管理者となりうる者を対象とした研修を実施します。

2. 知識の普及啓発

- ☐ 町は、災害時において円滑に福祉避難所が設置・運営できるよう、平時から要配慮者本人やその家族、支援者、福祉・保健・医療関係者等に、要配慮者対策や防災対策、福祉避難所の目的やルール等に関する知識を普及する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 広報誌やホームページの活用、パンフレットやハザードマップの作成、生涯学習の場の活用、イベントの開催などあらゆる機会を通じて知識の普及啓発を図ります。
- 要配慮者の避難誘導、避難生活に際しては、要配慮者に対する一般の被災者の理解と協力が不可欠であることから、あらゆる機会を通じて学習や交流の場を設けることも重要です。

第2章 災害時における取り組み

I 福祉避難所の開設

1. 福祉避難所の開設及び要配慮者の受入

- 市町村（市町村に当該救助事務を委任している場合。以下、本章において同じ）は、災害が発生し又は発生のおそれがある場合で、一般の避難所に避難してきた者で福祉避難所の対象となる者がおり、福祉避難所の開設が必要と判断する場合は、福祉避難所の施設管理者に開設を要請する。併せて、地域における福祉避難スペース(室)を開設する。
- 福祉避難所を開設したときは、職員はもとより、要配慮者及びその家族、自主防災組織、地域住民、支援団体等に速やかにその場所等を周知する。
- 受入体制が整い次第、福祉避難所の対象となる者を受け入れる。
- あらかじめ指定した福祉避難所では不足する場合は、公的宿泊施設、旅館、ホテル等の借上げ等により実施する。
- 概ね10人の要配慮者に1人の生活相談員等を配置する。また、要配慮者に配慮したポータブルトイレ、手すり、仮設スロープ、情報伝達機器、パーテーション等の器物、日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、ストーマ用装具等の消耗機材を確保する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 災害救助法が適用された場合において、概ね10人の要配慮者に1人の生活相談員（要配慮者に対して生活支援・心のケア・相談等を行う上で専門的な知識を有する者）等の配置、要支援者に配慮したポータブルトイレ、手すり、仮設スロープ、情報伝達機器等の器物、日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、ストーマ用装具等の消耗機材の費用について国庫負担を受けることができます。
- 福祉避難所の対象者は固定的ではないので、対象者をあらかじめ把握していないときには勿論、あらかじめ把握しているときにも、被災直後の混乱期から一定期間を経過した後には、避難所に対象者が避難していないか調査します。
- 目の前の被災者をその状況に応じ、災害発生後の限られた移送手段や限定的な福祉避難所確保数の中で、適切な避難所へ誘導するためには、ある程度の専門性が必要となるが、災害発生直後はそのような専門性を持った人的資源を得ることは難しい

場合があり、東日本大震災においても、判断に迷うことが多かったといわれています。最近の研究においては、特別な知識がなくとも、スクリーニングすることができる判断基準が示されており、これらを活用し、災害時の判断基準とするための取り決めや訓練等の実現が期待されます。

【スクリーニングの例】 （別紙）

Ⅱ 福祉避難所の運営体制の整備

1. 避難所担当職員の派遣、要配慮者班の設置

- ☐ 町は、福祉避難所を開設しようとするときは、福祉避難所担当職員を派遣する。当面は24時間対応が必要な場合も考えられることから、必ず福祉避難所担当職員の交代要員を確保する。大規模災害発生当初には、福祉避難所に派遣する職員を確保できない場合があるため、施設管理者等の協力を得て対応を図る。
- ☐ 町は、自主防災組織や福祉関係者、避難支援者等の協力を得つつ、避難所の要配慮者班に従事する者の確保に努める。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 福祉避難所については、施設管理者に福祉避難所の管理運営等を委託することになりますが、町は当該施設の入居者の処遇に支障を生じたり、施設の運営体制を阻害することのないよう、必要な支援を行います。
- 地域における福祉避難スペース(室)については、福祉避難所担当職員を派遣し、避難所の管理運営にあたさせます。また、一般の避難所の避難所運営組織の中に要配慮者班を設置している場合は、避難所の管理運営にあたるとともに、要配慮者班とも連携を図ります。

2. 福祉避難所の運営体制の整備、活動支援

- ☐ 福祉避難所の設置及び管理に関しては、施設管理者に委託することになることから、町は、北海道と連携し、福祉避難所と災害対策本部等との連絡調整、ボランティアの調整等を行う福祉避難所担当職員を配置するとともに、福祉避難所への専門的人材やボランティアの配置を行う。
- ☐ 町は、事前に把握している有資格者や専門家等の情報、事前協定締結団体・事業者及び他の地方公共団体への職員派遣の要請により、有資格者等を確保し、地域における福祉避難スペース(室)に要配慮者班を設置する。要配慮者班は要配慮者からの相談等に対応するとともに、避難所では対応できないニーズ（例：介護職員、手話通訳者等の派遣、マット、畳等の物資・備品の提供）については、町の災害時要配慮者支援班に迅速に要請する。町では対応できないものについては、速やかに北海道、国等に要請する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 大規模災害時、スペースや支援物資等に限られた状況においては、避難者全員又は要配慮者全員に対する機会の平等性や公平性だけを重視するのではなく、介助者の有無や障がいの種類・程度等に応じて優先順位をつけて対応します。そのため、平時から町の災害時要配慮者支援班、避難所の施設管理者、避難所の要配慮者班は、要配慮者への確実な情報伝達や物資の提供等の実施方法についても確認しておきます。

Ⅲ 福祉避難所における要配慮者への支援

1. 福祉避難所の避難者名簿の作成・管理

- ☐ 町は、福祉避難所に避難している避難者の名簿を作成する。避難者名簿は、随時更新する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 福祉避難所に避難している要配慮者の状況等を把握するため、避難者名簿を作成します。福祉サービスの利用意向、応急仮設住宅への入居、住宅の再建意向について継続的に把握します。

2. 福祉避難所における支援の提供

- ☐ 町は、福祉サービス事業者、保健師、民生委員等と連携を図り、福祉避難所に避難している要配慮者に対して必要な福祉サービスを提供する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 災害により身体的・精神的負担を受け、症状・状態が悪化する可能性もあることから、福祉避難所に避難している要配慮者の状態には十分に注意し、支援関係者間の情報共有を図る必要があります。
- 福祉避難所において、要配慮者のニーズを把握し、適切に対応できるよう手話通訳者、要約筆記者、点訳ボランティア、音訳ボランティア等の人材の確保や福祉用具等の確保を図ります。
- 福祉避難所の避難者は、災害前は自宅で暮らしていたことが前提となります。福祉サービスの提供にあたっては、避難者が被災前に有していた自立する能力を損なわないような形で支援を行います。
- 福祉避難所におけるホームヘルパーの派遣等、福祉各法による在宅福祉サービス等の提供は、福祉各法による実施を想定しています。（災害救助法による救助としては予定していない。）
- 東日本大震災においては、要配慮者のニーズにきめ細かく対応することが難しく、支援が行き届かなかったといわれています。過去の他の災害においても、多様なニーズを持つ要配慮者への支援には課題が指摘されています。このため、災害時に医

療や福祉ニーズが想定される要配慮者を可能な限り平時に把握して対応を検討することが重要となります。また、当事者とその家族や支援者等による自助・共助の取り組みに寄り添い、多様なニーズにこたえるための配慮に平時から取り組む必要があります。

3. 緊急入所等の実施

- ☐ 町は、在宅での生活の継続が困難な要配慮者や一般の避難所あるいは福祉避難所での避難生活が困難な要配慮者について、緊急入所、緊急ショートステイ等により適切に配慮する。
- ☐ 要配慮者の症状の急変等により医療処理や治療が必要になった場合は、医療機関に移送する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 緊急入所等が対応困難になった場合は、都道府県において緊急入所施設の確保・調整等の対応を図る必要があります。

Ⅳ 福祉避難所の解消

1. 福祉避難所の統廃合、解消

- ☐ 町は、福祉避難所の利用が長期化し、避難所によっては避難者数にばらつきが出るなどした場合は、避難所の統廃合を図る。
- ☐ 福祉避難所の統廃合についての理解と協力を求めるため、避難している要配慮者及びその家族に十分に説明する。
- ☐ 福祉避難所としての目的を達成したときは、必要な原状回復を行い、福祉避難所を解消する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 福祉避難所からの早期退所を促す方法として、福祉仮設住宅等の設置・入居の促進ほか関係部局と連携を図り、高齢者世話付き住宅（シルバーハウジング）への入居や社会福祉施設等への入所等の積極的な活用が必要とされます。

(別紙)

第 2 章 災害時おける取り組み

I 福祉避難所の開設

1. 福祉避難所の開設及び要配慮者の受入

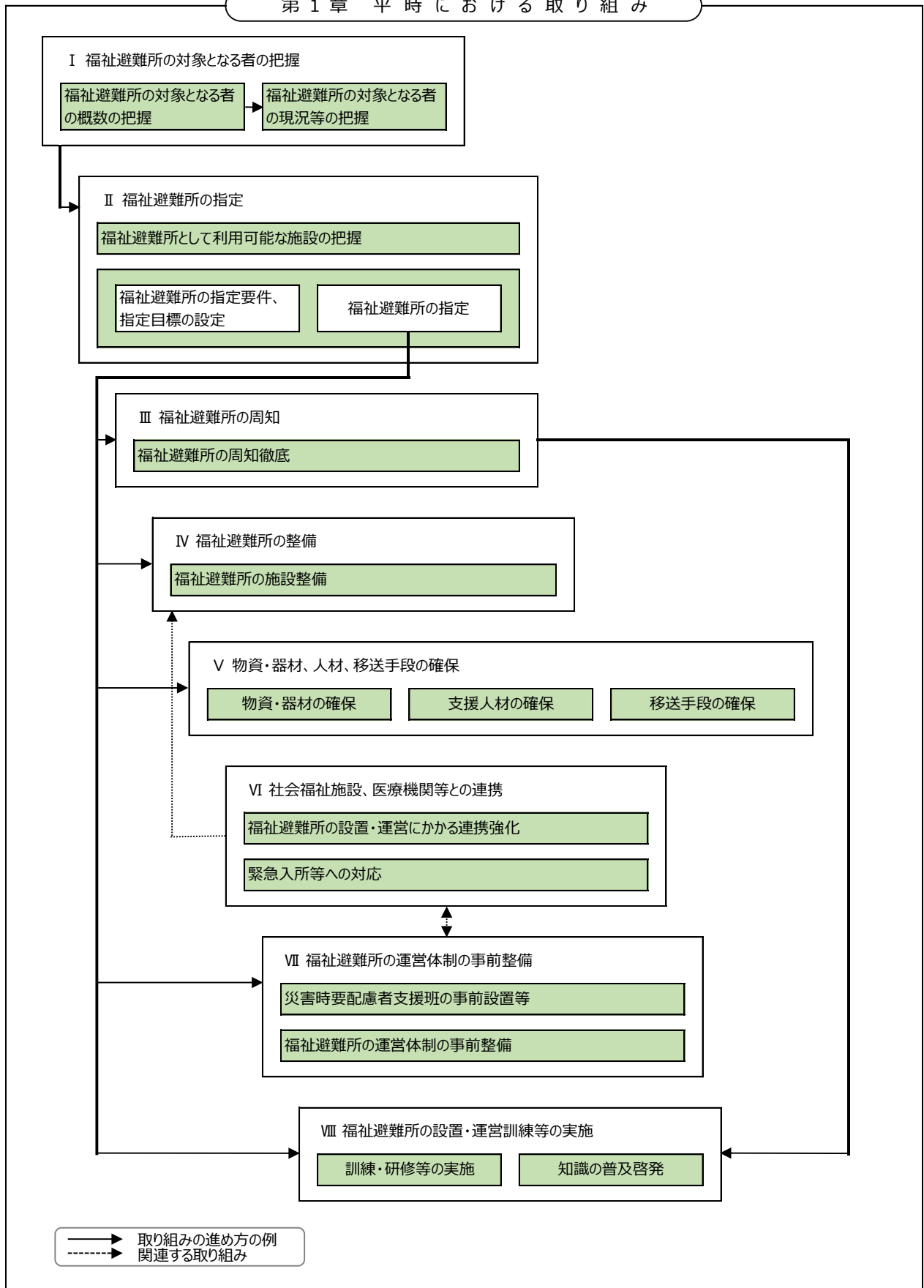
【スクリーニング（振り分け）の例】

	区 分	判 断 基 準		避難・搬送先例
		概 要	実 例	
1	治療が必要	○治療が必要 ○発熱、下痢、嘔吐	●酸素吸入 ●吸引 ●透析	病 院
2	日常生活に全介助が必要	○食事、排泄、移動が一人でできない	●胃ろう ●寝たきり	福祉避難所 (緊急入所等)
3	日常生活に一部介助や見守りが必要	○食事、排泄、移動の一部に介助が必要 ○産前・産後・授乳中 ○医療処置を行えない ○3 歳以下の乳幼児とその親 ○精神疾患がある	●半身麻痺 ●下肢切断 ●発達障害 ●知的障害 ●視覚障害 ●骨粗しょう症 ●妊婦（産前）	福祉避難所・ 指定避難所内の 福祉避難スペース(室)
4	自 立	○歩行可能、健康、介助がいらない、家族の介助がある	●高齢者 ●妊婦（産前以外）	指定避難所内の 共用避難スペースなど

【資料】①

福祉避難所の確保・運営に関するフロー【平時】

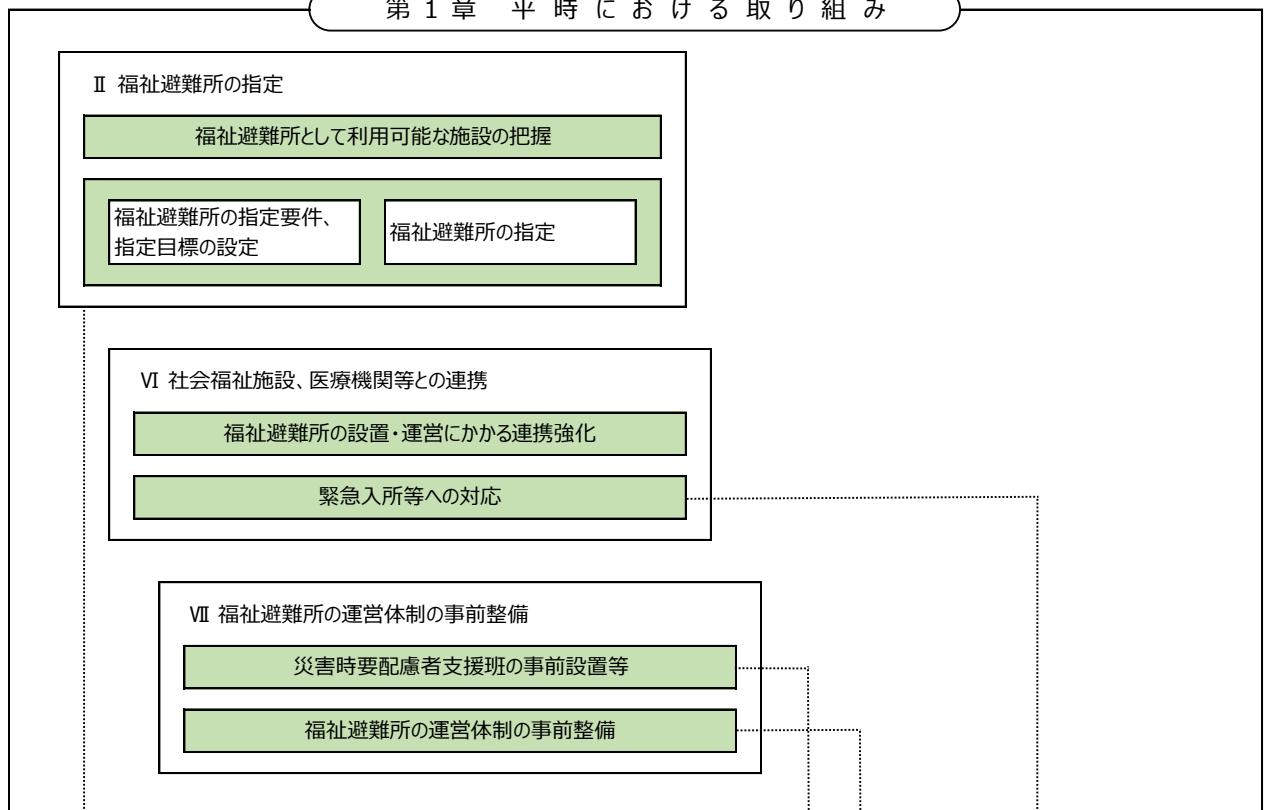
第1章 平時における取り組み



【資料】②

福祉避難所の確保・運営に関するフロー【災害発生時】

第1章 平時における取り組み



災害発生

第2章 災害時における取り組み

