

# 福祉避難所設置・運営に関する ガイドライン



## ■ 目 次 ■

<b>はじめに</b>	<b>1</b>
1 ガイドラインの目的	1
2 ガイドラインの活用方法	2
<b>第1章 平常時における取り組み</b>	<b>6</b>
1 福祉避難所の対象となる者の把握	6
1.1 福祉避難所の対象となる者の概数の把握	6
1.2 福祉避難所の対象となる者の現況等の把握	8
2 福祉避難所の指定	9
2.1 福祉避難所として利用可能な施設の把握	9
2.2 福祉避難所の指定	11
3 福祉避難所の周知	13
3.1 福祉避難所の周知徹底	13
4 福祉避難所の整備	14
4.1 福祉避難所の施設整備	14
5 物資・器材、人材、移送手段の確保	15
5.1 物資・器材の確保	15
5.2 人材の確保	16
5.3 移送手段の確保	17
6 社会福祉施設、医療機関等との連携	21
6.1 福祉避難所の設置・運営にかかる連携強化	21
6.2 緊急入所等への対応	22
7 福祉避難所の運営体制の事前整備	23
7.1 災害時要援護者支援班の事前設置等	23
7.2 福祉避難所の運営体制の事前整備	24
8 福祉避難所の設置・運営訓練等の実施	27
8.1 訓練、研修等の実施	27
8.2 知識の普及啓発	27

## 目次

### 第2章 災害時における取り組み 28

- 1 福祉避難所の開設 \_\_\_\_\_ 28
  - 1.1 福祉避難所の開設及び要援護者の受入 ..... 28
  - 1.2 福祉避難所の開設期間 ..... 29
- 2 福祉避難所の運営体制の整備 \_\_\_\_\_ 30
  - 2.1 福祉避難所担当職員の配置、要援護者班の設置 ..... 30
  - 2.2 福祉避難所の運営体制の整備、活動支援 ..... 31
- 3 福祉避難所における要援護者の支援 \_\_\_\_\_ 33
  - 3.1 福祉避難所の避難者名簿の作成・管理 ..... 33
  - 3.2 福祉避難所における福祉サービス等の提供 ..... 34
  - 3.3 緊急入所等の実施 ..... 34
- 4 福祉避難所の解除 \_\_\_\_\_ 35
  - 4.1 福祉避難所の統廃合、撤収、解除 ..... 35

### おわりに 36

- 1 福祉避難所設置・運営に関するマニュアル等の作成 \_\_\_\_\_ 36
- 2 福祉避難所の指定・整備の推進 \_\_\_\_\_ 36
- 3 福祉避難所の設置・運営にかかる訓練等の推進 \_\_\_\_\_ 37

### 資料 38

- 既往災害での福祉避難所の設置・運営に関連する事例 \_\_\_\_\_ 38
- 災害発生時における福祉避難所の設置運営に関する協定（石川県輪島市）\_ 41
- 委員名簿 \_\_\_\_\_ 47

# はじめに

## 1 ガイドラインの目的

災害のため現に被害を受け、又は受けるおそれのある者については、応急的に避難所において保護する必要があるが、特に、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等については、一般的な避難所では生活に支障を来たすため、福祉避難所において何らかの特別な配慮をする必要がある。

このようなことから、本ガイドラインは、災害発生後における福祉避難所の設置・運営にあたって活用でき、かつ、平常時においては、事前対策をはじめ、地方公共団体が独自のマニュアル作成に活用できるものとして、作成したものである。

本ガイドラインは、福祉避難所の設置・運営に関して標準的な項目を基本としていることから、各地方公共団体において、ガイドラインを参考に独自のガイドライン又はマニュアルを作成することを期待するものである。

---

## 2 ガイドラインの活用方法

---

本ガイドラインは、地方公共団体の福祉避難所の設置・運営に関係する部局が活用することを想定している。

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す。

災害発生前においては、福祉避難所の設置・運営に関して、地方公共団体のとるべき対応についてのチェックリストとしての機能である。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、地方公共団体が独自のガイドラインやマニュアルを作成する際の参考になるよう努めた。

災害発生後においては、地方公共団体が福祉避難所の設置・運営を行うための指針としての機能である。災害発生直後からの実施内容を整理することにより、迅速・的確な対応をとることができるよう努めた。

本ガイドラインは、多くの地方公共団体で活用されるよう、現時点で考えられる標準的な項目について記載している。このため、各地方公共団体においては、それぞれの地域の特性や実情を踏まえつつ、災害発生前から、必要となる対策について検討し、独自のガイドラインやマニュアルを作成しておくことが望ましい。また、災害後における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記載しておくことも有効と考える。

なお、災害時要援護者の避難情報の伝達や避難誘導に関しては、各地方公共団体において作成する災害時要援護者避難支援プランによるものとし、本ガイドラインで扱う福祉避難所の設置・運営に関する事項と併せて活用されることを期待する。

## 【都道府県と市区町村との役割分担・連携について】

災害対策基本法第5条において、災害が発生した場合、市町村長は応急措置をとるべきことが義務づけられているが、応急措置のうち一定規模以上の災害に際しての救助については、都道府県知事が災害救助法に基づき法定受託事務として実施することとなる。

なお、災害救助法第30条の規定により、救助の実施に関する事務の一部を市町村長に委任することが可能であり、当該事務に要した費用は、同法第44条に基づき市町村が一時繰替支弁し、後日、都道府県と精算することになる。

### (参考) 都道府県から市区町村への救助の委任について

#### ○災害救助法（抜粋）

(昭和22年10月18日 法律第118号 最終改正：平成18年6月7日 法律第53号)

第30条 都道府県知事は、救助を迅速に行うため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、その権限に属する救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うこととすることができる。

2 前項の規定により市町村長が行う事務を除くほか、市町村長は、都道府県知事が行う救助を補助するものとする。

#### ○災害救助法による救助の実施について（抜粋）

(昭和40年5月11日 社施第99号 各都道府県知事宛 厚生省社会局長通知  
最終改正：平成13年7月25日 社援発第1286号)

#### 第3 市町村長に対する救助の委任

法第30条第1項の規定により、都道府県知事が救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うこととすること（以下「救助の委任」という。）に関しては、次の点に留意すること。

- 1 救助の委任は、救助の迅速、的確化が図られ、かつ、市町村において実施し得る範囲に限って行うこと。
- 2 避難所の設置、炊き出しその他による食品の給与及び災害にかかった者の救出等最も緊急を要する救助並びに学用品の給与等、都道府県において実施することが困難であると認められるものについては、市町村に対し、あらかじめ、救助の委任を受けて救助を実施する準備を求めておくことが望ましいこと。

- 3 救助の委任をした場合において、救助の委任をした範囲内において市町村長が行った救助は、都道府県が行った救助として認められることは勿論であるが、救助の委任をしない事項についても災害が突発し都道府県知事の指示を待ついとまがない場合には、市町村長が救助を開始し、事後、すみやかに都道府県知事に情報提供させるとともに、法第30条第2項の規定による補助として実施させるものであること。
- 4 救助の委任をした場合には、令第23条第1項の規定により、市町村長が行うこととする事務の内容及び当該事務を行うこととする期間を当該市町村長に通知すること。  
また、物資や土地の収用等に係る法第24条から第27条までに規定する事務について救助の委任をした場合には、令第23条第2項の規定により、直ちにその旨を公示すること。
- 5 救助の委任をした場合は、法第44条の規定により救助の実施に要する費用を一時繰替支弁させる場合における当該繰替支弁にかかる費用の範囲及びその精算方法等に関する事務についても遺ろうのないよう万全を期されたい。  
なお、救助の委任をしない救助事務についても、迅速、かつ、的確な救助を実施するため、市町村における救助事務の取扱要領を作成し、的確に技術的助言を行うとともに、被害状況等の情報提供並びに救助の実施にあたる一貫した組織を確立するよう努めること。

#### 【福祉避難所と緊急入所等について】

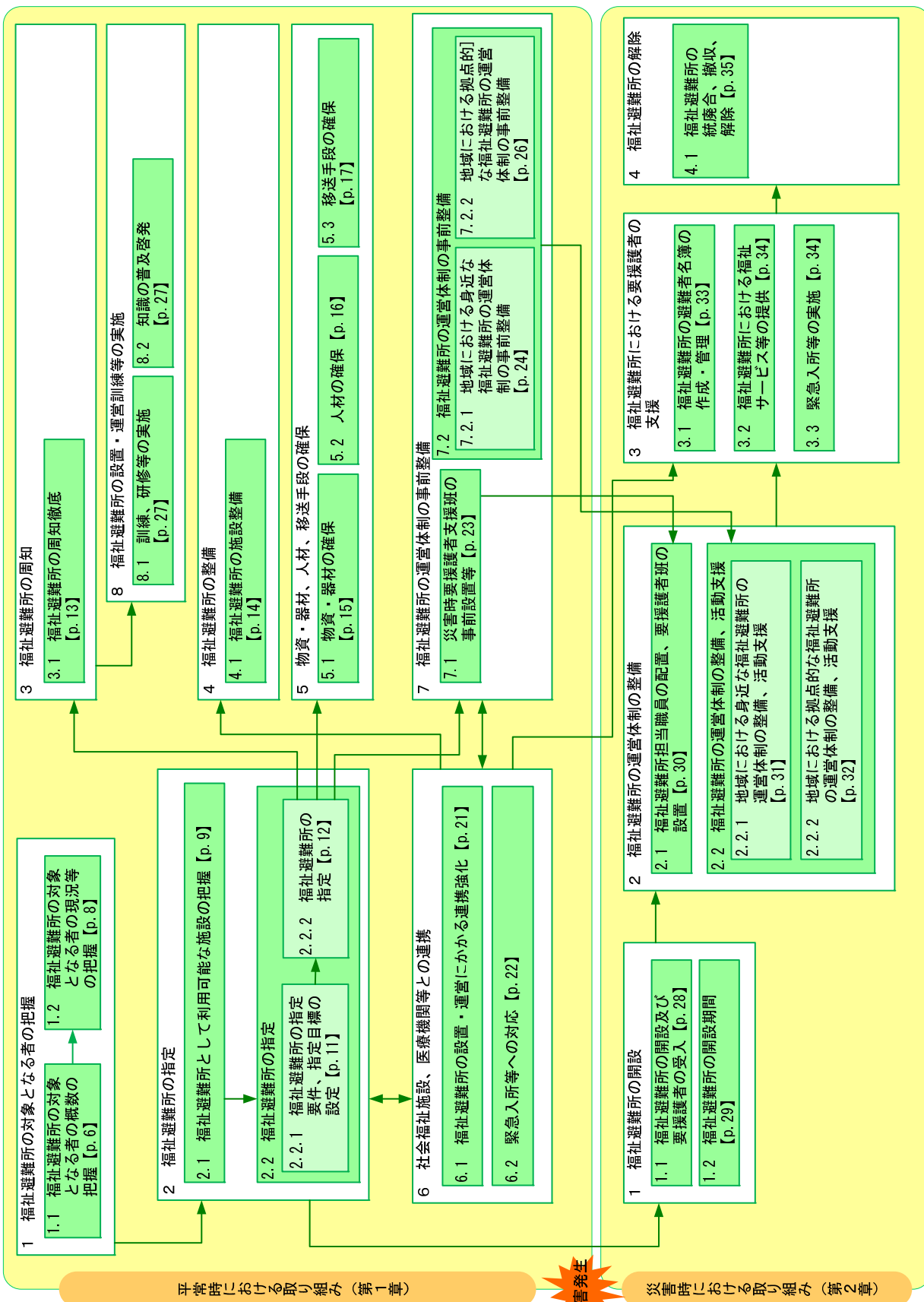
福祉避難所の対象は、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者で、介護保険施設や医療機関等に入所・入院するに至らない程度の在宅の要援護者を対象としている。

介護認定を受けている者又は被災後介護認定を受けた者、身体状況等の悪化により緊急に入院加療が必要な者等については、緊急入所、ショートステイ、緊急入院等により対応を図ることになる。

なお、災害時における要援護者の避難生活場所については、在宅・指定避難所・福祉避難所・緊急入所等が考えられるが、避難生活中の要援護者の身体状態等の変化に留意し、必要に応じて福祉避難所への入所や緊急入所等を図るなど、適切に対応する必要がある。



# 福祉避難所の設置・運営に関するフロー



平時時における取り組み (第1章)



災害時における取り組み (第2章)

# 第1章 平常時における取り組み

## 1 福祉避難所の対象となる者の把握

### 1.1 福祉避難所の対象となる者の概数の把握

- 都道府県、市区町村は、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身体障害者（視覚障害者、聴覚障害者、肢体不自由者等）、②知的障害者、③精神障害者、④高齢者、⑤人工呼吸器、酸素供給装置等を使用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、障害者、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ない。ただし、特別養護老人ホーム又は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はしない。
- 平常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、その人数の入所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整備・指定を行うものとする。

### 福祉避難所の対象となる者について

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至らない程度の者であって、避難所での生活において特別な配慮を要する者であること。

具体的には、高齢者、障害者のほか、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ない。

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ので原則として福祉避難所の対象とはしていない。

資料：「災害救助の運用と実務―平成18年版―」（災害救助実務研究会編）から抜粋

### 福祉避難所の対象となる者の把握について

対象者の把握に当たっては、次の方法が考えられるが、これら個人情報や守秘義務等との関係もあることから、本人またはその家族等の理解を得て、その意向を尊重して実施しなければならないので留意すること。

- ① 災害救助担当部局と福祉部局は連携を図り、災害時に活用できる対象者の台帳等の整備を市町村等へ指導すること。
- ② 台帳整備に当たっては、その管理や事務の重複を避けるため、福祉部局で作成する対象者の台帳等を活用して差し支えない。
- ③ 具体的には、本人または家族等の理解を得、災害時に、関係機関・団体、地域の人等などの程度の範囲の関係者に、どの程度の情報を開示して差し支えないか確認し、整理しておくこと。
- ④ 実際にそのまま活用されることも想定し、開示できる情報の範囲、開示できる関係者の範囲ごとに、別葉又は一部を隠してコピーできるように整理しておくこと。

資料：「災害救助の運用と実務―平成18年版―」（災害救助実務研究会編）から抜粋

## 1.2 福祉避難所の対象となる者の現況等の把握

- 都道府県、市区町村は、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入所させることができるよう、平常時から対象者の現況等を把握することが望ましい。
  - ・ 先の「1.1 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、現況等の調査が可能と考えられる者、具体的には、①身体障害者（視覚障害者、聴覚障害者、肢体不自由者等）、②知的障害者、③精神障害者、④高齢者、⑤人工呼吸器、酸素供給装置等を使用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身体の状態、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。
  - ・ 既存の台帳等が存在する場合はその活用を図る。また、避難支援プランの作成との連携による情報の把握も行う。
  - ・ 関係部局間等での情報共有にあたっては、福祉避難所の対象となる本人又は家族等の理解を得た上で、どの程度の情報を開示して差し支えないか確認した上で、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、平常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

- 福祉避難所の対象者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。
- 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対策を講じるなど、十分に配慮する。
- 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く。

## 2 福祉避難所の指定

### 2.1 福祉避難所として利用可能な施設の把握

- 都道府県、市区町村は、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。
  - ・ 指定避難所（小・中学校、公民館等）
  - ・ 老人福祉施設（デイサービスセンター、小規模多機能施設等）、障害者支援施設等の施設（公共・民間）、保健センター、養護学校
  - ・ 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援護者の入所が可能な施設のほか、一般の指定避難所のように、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する。
- 社会福祉施設のうち、入所施設については、物資・器材、人材が整っているため、災害時において福祉避難所として機能することが可能であるが、福祉避難所として要援護者を受け入れることによって、本来の入所者の処遇に何らかの支障を来たす可能性もある。デイサービスセンター等通所施設についても、災害時において福祉避難所として機能することが可能であるが、時間経過に伴って復旧・復興が進むと、本来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、当該施設本来の機能に何らかの支障を来たす可能性もある。小・中学校や公民館等の場合は、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という短所がある。また、宿泊施設の場合についても、宿泊機能は既に確保されているものの、福祉サービスを提供する人材の確保・派遣に何らかの支障を来たす可能性もある。

このため、福祉避難所として利用可能な施設を把握する際には、それぞれの施設を福祉避難所として利用する場合のメリット・デメリット、留意点等についても調査し、整理しておくことよい。

- 平常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入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。
- 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く。

### 福祉避難所設置の方法

老人福祉センター、防災拠点型地域交流スペースを有する施設、養護学校、避難所での生活において特別な配慮を必要とする者が避難できるような機能等を有する施設等を利用して設置するが、これらの施設等が不足する場合は、公的な宿泊施設又はホテル、旅館等を利用しても差し支えない。

なお、公的な宿泊施設等を利用する場合、次の理由から、当該施設の通常の利用料金を下回る額で対応することを原則とする。

- ① 公的な宿泊施設または旅館等で通常提供されるサービスのすべてを提供することを求めるものではなく、主として避難所としての場所の提供等を受けるとを原則とするからである。
- ② 福祉避難所の設置、維持及び管理を委託することはできるが、この場合、当該施設で通常提供されるサービスの提供を求めるものではなく、福祉避難所の運営等を委託するものである。

資料：「災害救助の運用と実務—平成18年版—」（災害救助実務研究会編）から抜粋

## 2.2 福祉避難所の指定

### 2.2.1 福祉避難所の指定要件、指定目標の設定

- 都道府県、市区町村は、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。
    - ・ 原則として、耐震、耐火構造の建築物であること。[地震、火災]
    - ・ 原則として、土砂災害危険箇所区域外であること。[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、要援護者の避難生活のための空間を確保できること。[水害]
    - ・ 近隣に危険物を取り扱う施設等がないこと。
  - 施設内における要援護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。
  - 要援護者の避難スペースが確保されていること。
    - ・ 要援護者の特性を踏まえ、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援護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。
  - 地域における身近な福祉避難所（としての機能）
    - ・ 災害時にすぐに避難できる身近な福祉避難所として、指定避難所（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、通常の指定避難所等では、避難生活に困難が生じる要援護者が避難。
  - 地域における拠点的な福祉避難所（としての機能）
    - ・ 障害の程度の重い者など、より専門性の高いサービスを必要とする要援護者で、地域における身近な福祉避難所では避難生活が困難な要援護者を、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、保健センター等を想定。
- 福祉避難所の指定目標については、要援護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、地域における身近な福祉避難所については、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

- 指定避難所の整備状況や地域の要援護者の状況等を総合的に勘案し、指定要件、指定目標を設定する。
- 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・整備にあたって要援護者1人あ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く。(なお、1人あたり面積については、目標値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㎡/人が多い。)

## 2.2.2 福祉避難所の指定

- 都道府県、市区町村は、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、市区町村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書を締結する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 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する。
- 域内の福祉避難所で対応困難になった場合、域外の福祉避難所等に一時的に要援護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区町村並びに関係団体との協力関係を構築しておく。



---

## 3 福祉避難所の周知

---

### 3.1 福祉避難所の周知徹底

---

- 都道府県、市区町村は、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、要援護者及びその家族、自主防災組織、支援団体等に対して、周知徹底を図る。

#### ◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 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。要援護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る。
- 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、要援護者が理解しやすいよう工夫を図る。

## 4 福祉避難所の整備

### 4.1 福祉避難所の施設整備

- 都道府県、市区町村は、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器機能障害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る。
- 避難所において、要援護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る。要援護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であり、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ともに、文字放送対応テレビやファクシミリの確保にも努める。

## 5 物資・器材、人材、移送手段の確保

### 5.1 物資・器材の確保

- 都道府県、市区町村は、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、要援護者に配慮した食料、毛布、タオル、下着、衣類、電池
  - ・ 医薬品、薬剤
  - ・ 洋式ポータブルトイレ、ベッド、担架、パーティション
  - ・ 車いす、歩行器、歩行補助つえ、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
- 都道府県、市区町村は、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、物資・器材の調達先リストを整備し、災害時に活用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、あわ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く。

## 避難所における備蓄

- ア 避難所として指定した施設には、あらかじめ応急的に必要と考えられる食料・飲料水、生活必需品等を備蓄しておくことが望ましいこと。
- イ この場合、避難所に予定される施設は、他の用途に使用されていることから、施設の管理者等の理解を得た上で実施すること。
- ウ 避難所における都道府県の備蓄については、基金による分散備蓄と認められるので、基金を活用しての備蓄について検討すること。

資料：「大規模災害における応急救助の指針について」（平成9年6月30日 社援保第122号 各都道府県災害救助法主管部（局）長宛 厚生省社会・援護局保護課長通知 改正 平成19年6月1日 社援総発第0601001号）

## 5.2 人材の確保

- 都道府県、市区町村は、要援護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備するとともに、関係団体・事業者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連携を図る。
- 一般ボランティアについては、防災ボランティア養成講座の開催や訓練を実施するなどし、ボランティア養成に取り組むとともに、災害時における福祉避難所への一般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

- 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、社会福祉協議会等の関係機関、社会福祉施設の職員やそのOB、障害者・高齢者等の支援団体、専門家・専門職能団体等と平常時から連携を確保しておく。

## 5.3 移送手段の確保

---

- 都道府県、市区町村は、地域における身近な福祉避難所から地域における拠点的な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て、要援護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、指定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、要援護者及びその家族が、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するが、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援プランを作成しておくことが重要である。  
地域における身近な福祉避難所で対応が困難になった要援護者を、地域における拠点的な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る。

## 福祉避難所への避難について

(ウ)福祉避難所への避難に際しては、本人又はその家族が、民生委員及び地域住民等の協力、並びに地方自治体職員等の支援を得て避難することを原則とすること。

また、必要に応じ、福祉避難所を設置する施設等の協力を得て、当該施設の職員が介助して避難させる方法を別途定めておくことも差し支えないが、当該施設等に過度の負担を課すことは厳に慎むこと。

なお、福祉避難所への避難に際して、やむを得ない事情のため福祉避難所への避難のために必要な賃金職員を雇い上げる場合は、福祉避難所の経費ではなく、応急救助のための賃金職員等雇上費として整理すること。

(エ)福祉避難所の対象者は固定的でないので、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すること。

(オ)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。

なお、高齢者、障害者等の救助に当たり特別な配慮を要する者の避難支援については、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成18年3月災害時要援護者の避難対策に関する検討会）」が定められているので、これを参考にされたいこと。

資料：「災害救助の運用と実務—平成18年版—」（災害救助実務研究会編）から抜粋

## 災害時要援護者の「避難支援プラン」について

### (1) 全体イメージ

避難支援プランは、市町村の要援護者支援に係る全体的な考え方と要援護者一人ひとりに対する個別計画（名簿・台帳）で構成すること。

全体的な考え方には、対象者の考え方（範囲）、支援に係る自助・共助・公助の役割分担、支援体制（各部局、関係機関等の役割分担）等について、地域の実情に応じ記述すること。

個別計画は、共有した要援護者情報を基に作成すること。その際、要援護者本人も参加し、避難支援者、避難所、避難方法について確認しておくこと。そして、個別計画は、要援護者本人とともに、避難支援者、要援護者本人が同意した者（消防団員・警察等の救援機関、自主防災組織等）に配布すること。

### (2) 避難支援者の定め方

市町村は、自助、地域（近隣）の共助の順で避難支援者を定め、地域防災力を高めること。

また、人工呼吸器、酸素供給装置等を使用している在宅の難病患者等に対しては、保健所、消防署、病院など関係する機関と連携し、避難支援者とともに、病院等への搬送などの避難計画を具体化しておくこと。

さらに、避難行動要支援者について、市町村は、関係機関（消防団員、警察の救援機関を含む。）、自主防災組織、近隣組織、福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者、患者搬送事業者（福祉タクシー等）、地元企業等の様々な機関等と連携を図り、避難支援者の特定を進めること。

なお、避難支援者等は要援護者との信頼関係の醸成に努めること。

### (3) 個別計画の更新・管理等

市町村は、適宜訓練や確認作業を実施するとともに、関係機関共有方式を活用しつつ、登録情報の更新を行うこと。また、各種災害や避難についての要援護者・避難支援者の理解を深める取組を進めること。

社会福祉協議会、民生委員、福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者は、災害時要援護者支援班と連携しつつ、登録情報の更新、避難訓練への参加、要援護者等の理解促進を進めること。

一方、個別計画は、要援護者が同意した者以外が閲覧することのないよう、市町村や関係者は、電子データで保管する場合はパスワードで管理し、紙媒体で保管する場合は施錠付きの保管庫に保管する等、情報管理に配慮すること。

### (4) 個別計画の活用

発災時、市町村は、消防団、自主防災組織、福祉関係者等と連携しつつ、個別計画を活用し、避難準備情報等を要援護者及び避難支援者にまで確実に伝えること。また、避難所等での安否確認や避難所生活の支援に活用すること。

平常時、市町村等は、避難支援体制の整備に向けた取組に活用するとともに、ハザードマップ、避難場所等を地図情報（GISを含む。）と組合せ、現状と課題を視覚的に把握することが効果的なことにも留意すること。災害時に限られた人員を効果的に投入し、戦略的な避難支援を実施できるように整理しておくこと。

避難支援プラン・個別計画記載例 (表)

平成 年 月 日

情報共有についての同意

〇〇市長殿  
私は、災害時要援護者登録制度の趣旨に賛同し、同制度に登録することを希望します。また、私が届け出た下記個人情報をも市が自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会、在宅介護支援センター、消防署、警察署に提出することを承諾します。

自治区名	民生委員	TEL FAX
災害時要援護者 <高齢要介護者・一人暮らし高齢者・障害者・その他( )>		
住所	TEL FAX	インターネット(電子メール、携帯メール等)も含めた情報伝達手段
氏名 (男・女)	生年月日	
緊急時の家族等の連絡先		
氏名	続柄( )	住所
氏名	続柄( )	住所
家族構成・同居状況等		
居住建物の構造	木造二階建て、昭和〇年着工	
妻と二人の老夫婦世帯。長男・次女はいずれも結婚して県外に居住・・・	普段いる部屋	木造、鉄骨造、耐火造、着工時期等
寝室の位置		
特記事項		
要介護度4で一人では歩行が困難。人工透析を受けている。聴覚障害もあり、手話通訳が必要		
緊急通報システム (あり・なし)		
肢体不自由の状況、認知症の有無、必要な支援内容等。特段の必要がなければ、プライバシーに配慮し、病名等を記入する必要はない。		
避難支援者		
氏名	続柄( )	住所
氏名	続柄( )	住所

(裏)

避難勧告等の伝達者・問合せ先  
〇〇×さん(自治会副会長)。なお、〇〇介護センターからも伝達予定。  
※ 聴覚障害のため、FAX・直接的な伝達が必要

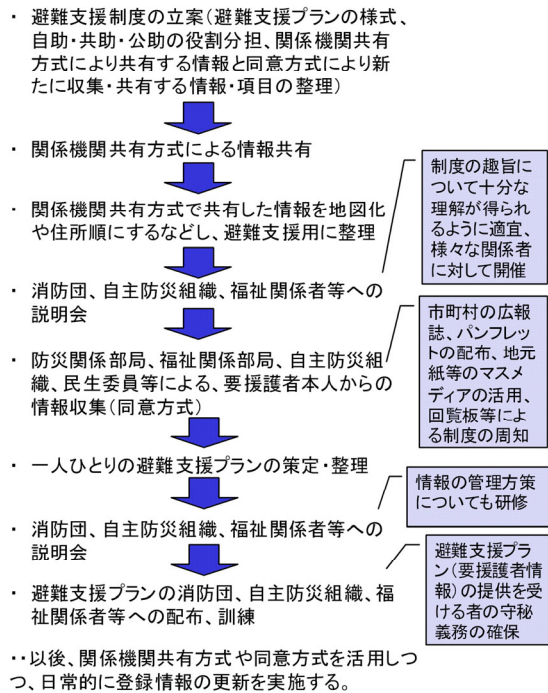
その他  
担当している介護保険事業者名、連絡先等

避難所

避難支援者宅	避難所(集会所)
避難支援者宅	豪雨時等はマンホールに注意
	冠水に注意

避難所の要援護者班: 〇〇さん、△△さん、□□さん  
福祉避難室: 1階和室

避難支援プランの策定手順例  
(関係機関共有方式・同意方式の場合)



制度の趣旨について十分な理解が得られるように適宜、様々な関係者に対して開催

市町村の広報誌、パンフレットの配布、地元紙等のマスメディアの活用、回覧板等による制度の周知

情報の管理方針についても研修

避難支援プラン(要援護者情報)の提供を受ける者の守秘義務の確保

資料:「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(平成18年3月、災害時要援護者の避難対策に関する検討会) から抜粋



---

## 6 社会福祉施設、医療機関等との連携

---

### 6.1 福祉避難所の設置・運営にかかる連携強化

---

- 都道府県、市区町村は、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常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

- 平常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ある。
- 社会福祉施設等の関係団体・事業者間での協力体制の構築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する。
- 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、平常時から医療機関等との連携強化を図る。

## 6.2 緊急入所等への対応

- 在宅での生活の継続が困難な要援護者や指定避難所あるいは福祉避難所での避難生活が困難な要援護者については、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、市区町村は、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、要援護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。
- 要援護者の症状の急変等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、平常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・更新しておく。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する。
- 域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、域外での緊急入所等の対応（方針や移送手段等）を検討しておく。

## 7 福祉避難所の運営体制の事前整備

### 7.1 災害時要援護者支援班の事前設置等

- 市区町村は、福祉部局を中心とした横断的な組織として、災害時要援護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、社会福祉施設等福祉関係者、保健師、医師、看護師等の保健・医療関係者、民生委員、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

- 災害時要援護者支援班については、平常時から設置しておく。また、福祉避難所を設置した場合は、原則として各避難所に都道府県又は市区町村の職員が配置されることになるため、あらかじめ福祉避難所担当職員を指名しておくことよい。

#### 災害時要援護者支援班の設置について

##### 課題1 情報伝達体制の整備

##### 1-1 災害時要援護者支援班の設置

##### (1) 災害時要援護者支援班の設置

市町村は、福祉関係部局を中心とした横断的な組織として「災害時要援護者支援班」を設け、要援護者の避難支援業務を的確に実施すること。

<災害時要援護者支援班のイメージ>

##### 【位置付け】

平常時は、防災関係部局や福祉関係部局で横断的なPT（プロジェクト・チーム）を設置。

災害時は、災害対策本部中、福祉関係部門内に設置。

### 【構成】

平常時は、班長（福祉担当部課長）、班員（福祉担当者、防災担当者等）。避難支援体制の整備に関する取組を進めていくに当たっては、社会福祉協議会、自主防災組織等の関係者等の参加を得ながら進めること。

災害時は、基本的に福祉担当部課長・者で構成。

### 【業務】

平常時：要援護者情報の共有化、避難支援プランの策定、要援護者参加型の防災訓練の計画・実施、広報 等

災害時：避難準備情報等の伝達業務、避難誘導、安否確認・避難状況の把握、避難所の要援護者班（仮称）等との連携・情報共有 等

資料：「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月、災害時要援護者の避難対策に関する検討会）から抜粋

## 7.2 福祉避難所の運営体制の事前整備

### 7.2.1 地域における身近な福祉避難所の運営体制の事前整備

- 地域における身近な福祉避難所は、指定避難所（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、市区町村は、指定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、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）から構成される要援護者班を設置することとし、事前に要援護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援護者班として活動してもらえるよう、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

- 避難所における要援護者対応については、各避難所に要援護者班を設け、避難所内に要援護者用の窓口を設置し、要援護者からの相談対応、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る。

## 避難所における要援護者班の設置について

### 課題4 避難所における支援

#### 4-1 避難所における要援護者用窓口の設置

##### (1) 避難所における要援護者用窓口の設置

これまで避難所において、要援護者は必要な支援に関する相談等がしにくく、一方、避難所の責任者や市町村も、避難所における要援護者のニーズの把握や支援の実施が不十分となる傾向にあった。

そのため、市町村の災害時要援護者支援班等が中心となり、自主防災組織や福祉関係者、そして避難支援者の協力を得つつ、各避難所に要援護者班（仮称）を設けること。災害時に、要援護者班は、各避難所内に要援護者用の窓口を設置し、要援護者からの相談対応、確実な情報伝達と支援物資の提供等を実施すること。その際、女性や乳幼児のニーズを把握するため、窓口には女性も配置すること。また、要援護者班は、避難支援プランと避難者名簿等とを照らしつつ、未確認の要援護者を市町村、避難支援者等に連絡し、早急に救助・確認作業を進めること。さらに、要援護者班は、避難所内・外の各要援護者が必要な支援等を積極的に把握すること。

なお、市町村の災害時要援護者支援班は、自主防災組織や福祉関係者、そして避難支援者の協力を得つつ、各避難所において要援護者班に従事する者の確保に努めること。また、要援護者の避難所での生活を向上するため、要援護者班は、災害時に教室・保健室の活用、段差の解消、手すりの設置等を進めること。さらに、市町村の災害時要援護者支援班、施設管理者、自主防災組織、福祉関係者等は協働して、施設の状況、要援護者に配慮した施設の利用方法について平常時から確認・改善しておくこと。

<参考> 要援護者班のイメージ

##### 【構成】

要援護者班については、市町村の災害時要援護者支援班等が中心となり、自主防災組織、福祉関係者、避難支援者等の協力を得つつ設けるが、例えば次のような者（有資格者、経験者も含む。）を中心に編成することが考えられる。

- ① 保健・医療関係者：小中学校の養護教諭や学校医、被災地居住の保健師、看護師、介護福祉士、社会福祉士、理学療法士、ヘルパー 等
- ② 地域福祉関係者：民生委員・児童委員、地域福祉推進委員 等

#### 【業務例】

- ・ 避難所における要援護者用窓口の設置、要援護者からの相談対応
- ・ 避難所における要援護者の避難状況の確認、未確認者の確認
- ・ 避難所内・外における要援護者の状況・要望（ニーズ）の把握
- ・ 要援護者への確実な情報伝達、支援物資の提供、「福祉避難室」（仮称）を含め、要援護者に配慮したスペースの提供
- ・ 対応できない要援護者のニーズについて、市町村の災害時要援護者支援班への支援要請
- ・ 避難所において活動する保健師、看護師、ボランティア等との情報共有・連携 等

資料：「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月、災害時要援護者の避難対策に関する検討会）から抜粋

#### 7.2.2 地域における拠点的な福祉避難所の運営体制の事前整備

- 地域における拠点的な福祉避難所については、施設・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にすることとし、都道府県、市区町村は、福祉避難所担当職員の配置、専門的人材や一般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、平常時から関係機関間の連携強化を図るものとする。

#### ◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 施設の運営体制を阻害することのないよう、施設管理者や施設職員と十分協議し、対応する必要がある。

## 8 福祉避難所の設置・運営訓練等の実施

### 8.1 訓練、研修等の実施

- 都道府県、市区町村は、職員、自主防災組織、地域住民、要援護者及びその家族、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、要援護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ワークショップや図上訓練を通じて、地域における要援護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、要援護者、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。

#### ◆ 実施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、発災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する。訓練は定期的に行うこととし、参加者は幅広く募集する。
- 訓練の結果を総括し、福祉避難所の設置・運営等にかかる対策の検討・立案に役立てる。

### 8.2 知識の普及啓発

- 都道府県、市区町村は、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、平常時から要援護者本人やその家族、支援者、福祉・保健・医療関係者等に、要援護者対策や防災対策、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

- 広報紙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る。

## 第2章 災害時における取り組み

### 1 福祉避難所の開設

#### 1.1 福祉避難所の開設及び要援護者の受入

- 都道府県、市区町村（市区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、指定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、地域における身近な福祉避難所を開設するとともに、地域における拠点的な福祉避難所の施設管理者に開設を要請する。
- 福祉避難所を開設したときは、職員はもとより、要援護者及びその家族、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、厚生労働省と協議の上、公的宿泊施設、旅館、ホテル等の借り上げ等により実施する。
- 概ね10人の要援護者に1人の生活相談職員等を配置する。また、要援護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、パーティション等の器物、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、都道府県又はその委任を受けた市区町村が福祉避難所を設置した場合、概ね10人の要援護者に1人の生活相談職員（要援護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、要援護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る。



## 1.2 福祉避難所の開設期間

---

- 福祉避難所を含む避難所の開設期間は、原則として、災害発生の日から最大限7日以内である。ただし、やむを得ず7日間の期間内で避難所を閉鎖することが困難なときは、必要最小限の期間の延長を厚生労働省と協議する。

### ◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 避難所は、災害に際し応急的に難を避ける施設である。従って、開設期間は災害発生の日から最大限7日以内と定めている。しかし、例えば、都道府県内一円又は1市区町村のほとんどが被害を受けたような大災害の場合で、どうしてもこの7日間の期間内で避難所を閉鎖することが困難なときは、事前に厚生労働大臣へ協議し必要最小限度の期間を延長することができる。なお、このような場合であっても、ただ漫然と避難所の開設期間をそのまま延長することは適当でない。

## 2 福祉避難所の運営体制の整備

### 2.1 福祉避難所担当職員の配置、要援護者班の設置

- 市区町村は、福祉避難所を開設したときは、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。
- 市区町村は、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、避難所の要援護者班に従事する者の確保に努め、福祉避難所運営組織と連携を図る。

#### ◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 地域における身近な福祉避難所については、福祉避難所担当職員を派遣し、避難所の管理運営にあたらせる。  
また、指定避難所の避難所運営組織の中に要援護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、福祉避難所運営組織とも連携を図る。
- 地域における拠点的な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るが、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、必要な支援を行う必要がある。

## 2.2 福祉避難所の運営体制の整備、活動支援

### 2.2.1 地域における身近な福祉避難所の運営体制の整備、活動支援

- 市区町村は、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、地域における身近な福祉避難所に要援護者班を設置する。
- 要援護者班は、要援護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、手話通訳者等の応援派遣、マット・畳等の物資・備品の提供）については、市区町村の災害時要援護者支援班に迅速に要請する。
- 市区町村では対応できないものについては、速やかに都道府県、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、避難所のスペース、支援物資等が限られた状況においては、避難者全員又は要援護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、介助者の有無や障害の種類・程度等に応じて優先順位をつけて対応する。そのため、平常時から市区町村の災害時要援護者支援班、避難所の施設管理者、避難所の要援護者班は、要援護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確認しておく。
- 福祉避難所の責任者は、要援護者班の意見を十分踏まえた上で、適切に対応していくとともに、避難所における要援護者支援に関する地域住民の理解を深めておく。
- 福祉避難所において、要援護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る。

## 2.2.2 地域における拠点的な福祉避難所の運営体制の整備、活動支援

- 地域における拠点的な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、市区町村は、都道府県と連携し、地域における拠点的な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、地域における拠点的な福祉避難所への専門的人材や一般ボランティアの配置を行う。

### ◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 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、十分に配慮する必要がある。
- 地域における拠点的な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るが、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、必要な支援を行う。

## 3 福祉避難所における要援護者の支援

### 3.1 福祉避難所の避難者名簿の作成・管理

- 市区町村は、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。
- 市区町村は、都道府県に避難者名簿を報告する。

#### ◆ 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援護者の状況等を把握するため、避難者名簿を作成する。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する。
  - 避難所には、次の書類、帳簿等を整備し、保存しておく必要がある。
    - ・ 避難者名簿
    - ・ 救助実施記録日計票
    - ・ 避難所用物資受払簿
    - ・ 避難所設置及び避難者人数の状況
    - ・ 避難所設置に要した支払証拠書類
    - ・ 避難所設置に要した物品受払証拠書類
- このほか、生活相談員（ボランティアを含む）の出勤簿についても整備、保存しておくとうよい。

## 3.2 福祉避難所における福祉サービス等の提供

---

- 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おり、災害救助法による救助としては予定していない。
- 市区町村は、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援護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

- 要援護者が災害発生前に受けていた福祉サービスや医療を、災害後も継続的に受けることができるよう対応を図ることが重要である。
- 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援護者の状態には十分に注意する必要がある。

## 3.3 緊急入所等の実施

---

- 都道府県、市区町村は、在宅での生活の継続が困難な要援護者や指定避難所あるいは福祉避難所での避難生活が困難な要援護者について、緊急入所、緊急ショートステイ等により適切に対応する。
- 要援護者の症状の急変等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。

### ◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 域内で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。

---

## 4 福祉避難所の解除

---

### 4.1 福祉避難所の統廃合、撤収、解除

---

- 都道府県、市区町村は、福祉避難所の利用が長期化し、避難所によって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、避難している要援護者及びその家族に十分に説明する。
- 避難している要援護者が撤収し、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、福祉避難所としての指定を解除する。

#### ◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 避難所を閉鎖した場合、その資材器具等に残存価値のあるときは、速やかに換価処分し、その収入金額を避難所設置に要した経費から差し引かなければならない。ただ、この場合、後始末ないし残存資材の処分に要した諸経費は、この処分金額から支弁すべきことはいうまでもない。残存価値が極めて僅少で、これを処分する経費の方がかえって多いような場合には、その残存した物資資材等はそのまま都道府県の所有として認められる場合がある。

## おわりに

### 1 福祉避難所設置・運営に関するマニュアル等の作成

福祉避難所の設置・運営に関する事前の準備を推進し、災害時に速やかに対応できるようにするために、各地方自治体において、本ガイドラインを活用しつつ、地域の特性や実情、庁内体制、既存関係計画等を踏まえて、独自のマニュアルを作成しておくことが重要である。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、都道府県と市区町村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べきである。

### 2 福祉避難所の指定・整備の推進

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ておく必要がある。協定には、手続き、福祉避難所での援助の内容・方法、費用負担等について明確にしておく必要がある。

また、福祉避難所における要援護者のケアに必要な物資・器材や、専門的な技術を有する人材の確保、要援護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をしておく必要がある。特に、大規模災害が発生した場合は、被災地域内の混乱と要援護者の増大により、人材、物資・器材の確保が極めて困難になると予想されることから、あらかじめ対策を検討しておくことが重要である。

また、災害時において速やかに福祉避難所を開設し、要援護者を保護できるよう、平常時から、都道府県、市区町村、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ある。



---

### 3 福祉避難所の設置・運営にかかる訓練等の推進

---

福祉避難所の設置・運営に関する様々な取組事項が円滑に実施されるよう、災害時を想定した関係者による図上訓練を実施しておくことが重要である。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・充実に役立てることが可能である。また、職員研修の一環として、災害対応、災害救助、福祉避難所の設置・運営、要援護者支援に関する研修会を実施することも重要である。

また、要援護者の避難誘導、避難生活に際しては、要援護者に対する一般の被災者の理解と協力は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ある。さらに、自主防災組織等の地域住民や要援護者等が協働で参加することができる要援護者避難訓練の実施も重要であり、その場合、モデル地区を設定し、次第にその取り組みを全域的に拡充していくことも有効と考えられる。

## 資料

### 既往災害での福祉避難所の設置・運営に関連する事例

#### 【事例】感染症に対する措置の要望（平成19年能登半島地震、石川県輪島市）

輪島市では、一般の避難所において感染症が発生した。これを受け、福祉避難所の協定を締結した高齢者関係の施設長から、災害時においては、ライフラインが復旧していない中、あるいは通常の状態に比して衛生面が確保できていない中での定員を超えた受入れを行っている状態や福祉避難所の開設にあっては、施設内において感染症が発生しやすい状況となることが懸念される。このため、市町村の枠を超えた広域的な調整について県が主体となって早期に取り組み、関係医療施設や介護施設等との協定締結が必要であるとの要望がなされた。

資料：石川県輪島市提供情報

#### 【事例】現地保健福祉本部の設置（平成19年新潟県中越沖地震、新潟県）

新潟県では、被災地の保健福祉に関する情報収集と迅速な対応を図るため、柏崎保健所内に現地保健福祉本部を設置した（設置期間：7月21日から8月10日）。同本部は、県福祉保健部副部長を本部長、同健康対策課長を副本部長とし、県福祉保健部や柏崎保健所、県社会福祉士会、県介護福祉士会職員等から構成され、①柏崎市の関係部署との連絡調整、②健康福祉ニーズ調査の実施、③福祉介護専門職の活動支援、④高齢者総合相談窓口を主な任務とした。特に、多数の看護職、福祉介護職の受け入れ調整や在宅の要支援者に対する健康福祉ニーズ調査の実施、高齢者等からの相談に対するワンストップ・サービスの提供等を通じて、要援護者の避難生活支援の面で成果を上げることとなった。

資料：「新潟県中越沖地震における福祉保健部の対応状況」（平成20年1月、新潟県福祉保健部）及び新潟県提供情報

### 【事例】福祉避難所の設置実績（平成19年能登半島地震、石川県輪島市）

石川県輪島市では、平成19年の能登半島地震の発生時に、災害救助法に基づき、我が国で初めてとなる福祉避難所を老人保健施設デイケア内（20畳を超える和室部分を割り当て）に設置をした。

すべての経験が初めてであり、手探り状態での福祉避難所運営を強いられた中において、福祉避難所の介助員については、幸いにも当該施設の退職者の自宅が大きな被害がなかったことから、その方を確保することができた。

次に福祉避難所の利用については、地域包括支援センター職員が一般の避難所と密接な連携を確保し、そこで生活をするにより何らかの支障が生ずると考えられる要援護者等について調査を行ったうえで利用者を決定するという方法を採用した。この結果、実人数13人、延べ320人が利用し、利用者からは「夜間のトイレの心配解消、行き届いた食事内容、生活物資の配給、最小限のプライバシーが確保されていたことなどについて、福祉避難所に避難できてよかった。」という意見が多く出された。また、対象者を絞っていること（状態が似かよっている方が避難してきている）、避難人数も限られていることや、避難日数も一般の避難所に比して長くなることから、時間の経過とともにひとつのコミュニティが形成されていったのも大きな特徴であった。

この福祉避難所の設置運営の効果を踏まえ、輪島市においては、高齢者関係施設を有する市内5法人6施設との間で昨年度、協定を締結してきたところである。（被災地における福祉避難所の円滑な運営は、介助員に懸かっているため、輪島市の協定では、市内法人相互の協力体制を盛り込んでいる）

資料：石川県輪島市提供情報

### 【事例】福祉避難所の設置実績（平成19年新潟県中越沖地震、新潟県）

新潟県では、平成16年の新潟県中越地震の発生時に、小千谷市において総合体育館に設けられた別室スペース、ケアハウスにおいて、災害時要援護者のための福祉避難所が、必要に後押しされる形で事実上設置された。しかし、これらは災害救助法に基づく正式なものではなかった。

それらの経験を踏まえ、平成19年の新潟県中越沖地震においては、発災時以降、積極的に福祉避難所の設置を呼びかけ、結果的に、柏崎小学校は空き教室を利用したコミュニティデイホームの部屋及び音楽室を、高校はセミナーハウスを、特養やデイサービスセンターは空きスペースを福祉避難所として利用し、9箇所の福祉避難所が設置された。

福祉避難所への介護専門職の派遣については、県老人福祉施設協議会、県介護老人保健施設協会、県ホームヘルパー協議会を通じて、県内外から介護専門職の派遣を要請し、延べ1,233人の介護専門職から協力があった。

今回設置された福祉避難所では、延べ46日間、2,335人が利用した。本格的な福祉避難所の設置は新潟県中越沖地震が初めてといえる。また、発災翌日から設置され、設置時期も極めて早く、組織的に行われたのが特徴である。利用者からは、「おむつなどの生活物資、食事内容に配慮が行き届いていた。」「避難対象を絞った避難所は安心できる。」という意見が出た。

一方、課題としては、「福祉避難所の意義について、市町村の理解と周知徹底が課題」、「福祉避難所の設置場所をあらかじめ決めておく必要がある」、「福祉避難所の運営に必要な看護職をボランティアでなくきちんと確保する」ことがあげられている。

資料：「新潟県中越沖地震における福祉保健部の対応状況」（平成20年1月、新潟県福祉保健部）及び新潟県提供情報

#### **【事例】福祉避難所経費の対象範囲（平成19年新潟県中越沖地震、新潟県）**

新潟県中越沖地震の際、福祉避難所の運営支援委託費が災害救助法の対象経費として認められた。

具体的には、避難者の健康状態の確認、食事や入浴等の支援、避難生活や帰宅に関する情報提供や相談業務に従事した職員の人件費等が計上されている。このほか、旅館及びホテル等を借り上げ、避難生活が必要となった要援護者に対して一時宿泊施設として提供した。7月21日から9月10日までの52日間に延べ1,007泊の利用があり、当該経費についても対象経費として認められた。

資料：新潟県提供情報

# 災害発生時における福祉避難所の設置運営に関する協定 (石川県輪島市)

## 災害発生時における福祉避難所の設置運営に関する協定

輪島市（以下「甲」という。）と\_\_\_\_\_（以下「乙」という。）は、災害発生時において、身体等の状況が特別養護老人ホーム、老人短期入所施設等へ入所するに至らない程度の者であって、避難所での生活において特別な配慮を要するもの（以下「要援護者等」という。）を受け入れるための福祉避難所について、次のとおり協定を締結する。

### （目的）

第1条 この協定は、災害発生時、乙の運営する福祉施設内において、福祉避難所を設置し、要援護者等を当該避難所に避難させることにより、要援護者等が日常生活に支障なく避難生活を送ることができることを目的とする。

### （管理運営）

第2条 乙は、福祉避難所の設置運営にあつては、第4条第1項各号に掲げる費用等に関する届出（別記様式）を作成し、これを甲に提出するとともに、次に掲げる業務を履行するものとする。

- (1) 要援護者等への相談等に応じる介助員等の配置及び福祉避難所に避難した要援護者等の日常生活上の支援
- (2) 要援護者等の状況の急変等に対応できる体制の確保
- (3) 福祉避難所の設置運営に係る実績報告及び費用に係る毎月の請求（第4条第1項第3号に掲げるものについては、領収書を添付すること。）

### （管理運営の期間）

第3条 この協定における福祉避難所の管理運営の期間は、災害発生時から一般の避難所が閉鎖するまでの期間とする。ただし、特段の事情のあるときはこの限りでない。

### （費用等）

第4条 甲は、乙に対し、福祉避難所の管理運営に要した費用であつて、次に掲げるものについて支払をするものとする。

(1) 介助員等に要する人件費（夜勤、宿直等に要する費用を含む。）

(2) 要援護者等に要する食費

(3) その他オムツ代等の乙が直接支払を行ったものに要した費用

2 前項各号に掲げるもののほか、洗濯機や乾燥機などの備品等については、事前に甲に了承を得て購入するものとし、その請求は当該備品等の販売事業者が甲へ直接行うよう指示するものとする。

(協力体制)

第5条 乙は、福祉避難所の介助員等に不足を生じると判断したときは、速やかに甲に連絡しなければならない。この場合において、甲は、乙以外の協定を締結している法人（以下「協定締結法人」という。）に対し協力要請を行い、乙以外の協定締結法人は当該協力要請に応えるものとする。

(要援護者等の受入れ等)

第6条 甲は、輪島市地域包括支援センター等において福祉避難所での避難生活が必要であると判断した要援護者等を紹介し、乙はこれを受け入れるものとする。この場合において、要援護者等は、可能な限り家族等の協力を得て自身の責任において福祉避難所へ避難するものとする。

(個人情報保護)

第7条 甲及び乙並びに介助員等及び協定締結法人は、福祉避難所の管理運営に当たり業務上知り得た要援護者等又はその家族等の固有の情報を漏らしてはならない。

2 前項に規定する個人情報の取扱いについては、別記「個人情報取扱特記事項」を遵守しなければならない。

(権利義務の譲渡等の制限)

第8条 乙は、この協定により生ずる権利又は義務を第三者に譲渡し、若しくは継承させ、又はその権利を担保に供してはならない。

(関係書類の保管)

第9条 乙は、この協定に関する書類等を事業所に整備するほか、事業実施後5年間はこれを保管しなければならない。

(協定の解除)

第10条 甲は、乙がこの協定に基づく指示に違反したことにより、この協定の目的を達成することができないと認めるときは、これを解除できるものとする。

(協定締結期間)

第11条 この協定の締結期間は協定締結後1年間とし、甲乙いずれかより異議の申し立てがない限り、毎年自動更新されるものとする。

(疑義の解決)

第12条 この協定に定める事項その他業務上の必要な事項について疑義が生じた場合は、甲、乙協議の上、解決に努めるものとする。

この協定の締結を証するため、本書2通を作成し、甲、乙双方記名押印の上、各自1通を保有するものとする。

平成 年 月 日

(甲) 所在地	輪島市二ツ屋町2字29番地
名称	輪島市
代表者職氏名	輪島市長

(乙) 所在地	
名称	
代表者職氏名	

別記様式（第2条関係）

福祉避難所の設置場所、介助員等に要する人件費  
及び要援護者等に要する食費に関する届出

福祉避難所の設置場所	
(1) 介助員等に要する人件費（夜勤、宿直等に要する費用を含む。）	
・日勤（日給・時間給）	_____円 / （日・時間）
・夜勤（日給・時間給）	_____円 / （日・時間）
・宿直	_____円 / 回
(2) 要援護者等に要する食費	
・朝食	_____円 / 食
・昼食	_____円 / 食
・夕食	_____円 / 食
（計）	_____円 / 食
(3) その他オムツ代等の乙が直接支払を行ったものに要した費用	
実費相当額	

(あて先)  
輪島市長

上記のとおり届け出ます。

平成 年 月 日

所 在 地  
名 称  
代表者職氏名



## 別記 個人情報取扱特記事項

### (基本的事項)

第1 乙は、個人情報の保護の重要性を認識し、この契約による業務を処理するための個人情報の取扱いに当たっては、個人の権利利益を侵害することのないよう、個人情報を適正に取り扱わなければならない。

#### (個人情報の漏えい防止及び事故防止)

第2 乙は、この契約による業務に係る個人情報の漏えい、滅失、改ざん及びき損の防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。

#### (再委託の禁止)

第3 乙は、この契約による業務を処理するための個人情報を自ら取り扱うものとし、甲の承諾があるときを除き、第三者に取り扱わせてはならない。

#### (目的外使用及び第三者への提供の禁止)

第4 乙は、甲の指示又は承諾があるときを除き、この契約による業務に関して知り得た個人情報を当該業務を処理するため以外に使用し、又は第三者に提供してはならない。

#### (複写及び複製の禁止)

第5 乙は、甲の指示又は承諾があるときを除き、この契約による業務を処理するために甲から貸与された個人情報が記録された資料等を複写し、又は複製してはならない。

#### (事故発生時における報告義務)

第6 乙は、この個人情報取扱事項に違反する事態が生じ、又は生ずるおそれがあることを知ったときは、直ちに甲に報告し、甲の指示に従うものとする。この契約が終了し、又は解除された後においても同様とする。

#### (立入検査等)

第7 甲は、乙がこの契約による業務を行うに当たり、取り扱っている個人情報の状況について必要があると認めるときは、立入検査又は随時調査をすることができる。

#### (提供資料の返還義務)

第8 乙は、この契約による業務を処理するために甲から貸与され、又は乙が収集し、若しくは作成した個人情報が記録された資料等を、この契約の終了後直ちに甲に返還し、又は引き渡すものとする。ただし、甲が別に指示したときは、当該指示に従うものとする。

(秘密の保持)

第9 乙は、この契約による業務に関して知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない。この契約が終了し、又は解除された後においても同様とする。

(従事者への周知)

第10 乙は、この契約による業務に従事している者に対して、在職中及び退職後においても当該業務に関して知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ、又は目的以外に使用してはならないこと等、個人情報の保護に関し必要な事項を周知させなければならない。

(契約の解除及び損害賠償)

第11 乙がこの個人情報取扱特記事項に違反したことにより甲が損害を被ったときは、甲は直ちにこの契約を解除するものとし、乙はその損害を賠償しなければならない。

---

---

## 委員名簿

---

区分	所 属	職 名	氏 名
座長	新潟大学災害復興科学センター	准教授	田村 圭子
委員	新潟県防災局防災企画課防災企画班	主任	三上 晴由貴
委員	新潟県福祉保健部高齢福祉保健課介護事業係	主任	関本 敬三
委員	輪島市福祉環境部保険課介護保険係	係長	河崎 国幸
委員	南アルプス市社会福祉協議会	総務課長	斉藤 節子
委員	社会福祉法人 日本身体障害者団体連合会	常務理事	森 祐司



## 福祉避難所設置・運営に関するガイドライン

発行年月 平成20年6月

発行 日本赤十字社

編集 日本赤十字社 事業局 救護・福祉部

〒105-8521 東京都港区芝大門1-1-3

電話 03-3438-1311 (代表)