

福祉避難所設置・運営に関する ガイドライン

平成20年6月

目 次

はじめに	1
1 ガイドラインの目的	1
2 ガイドラインの活用方法	2
第1章 平常時における取り組み	6
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。

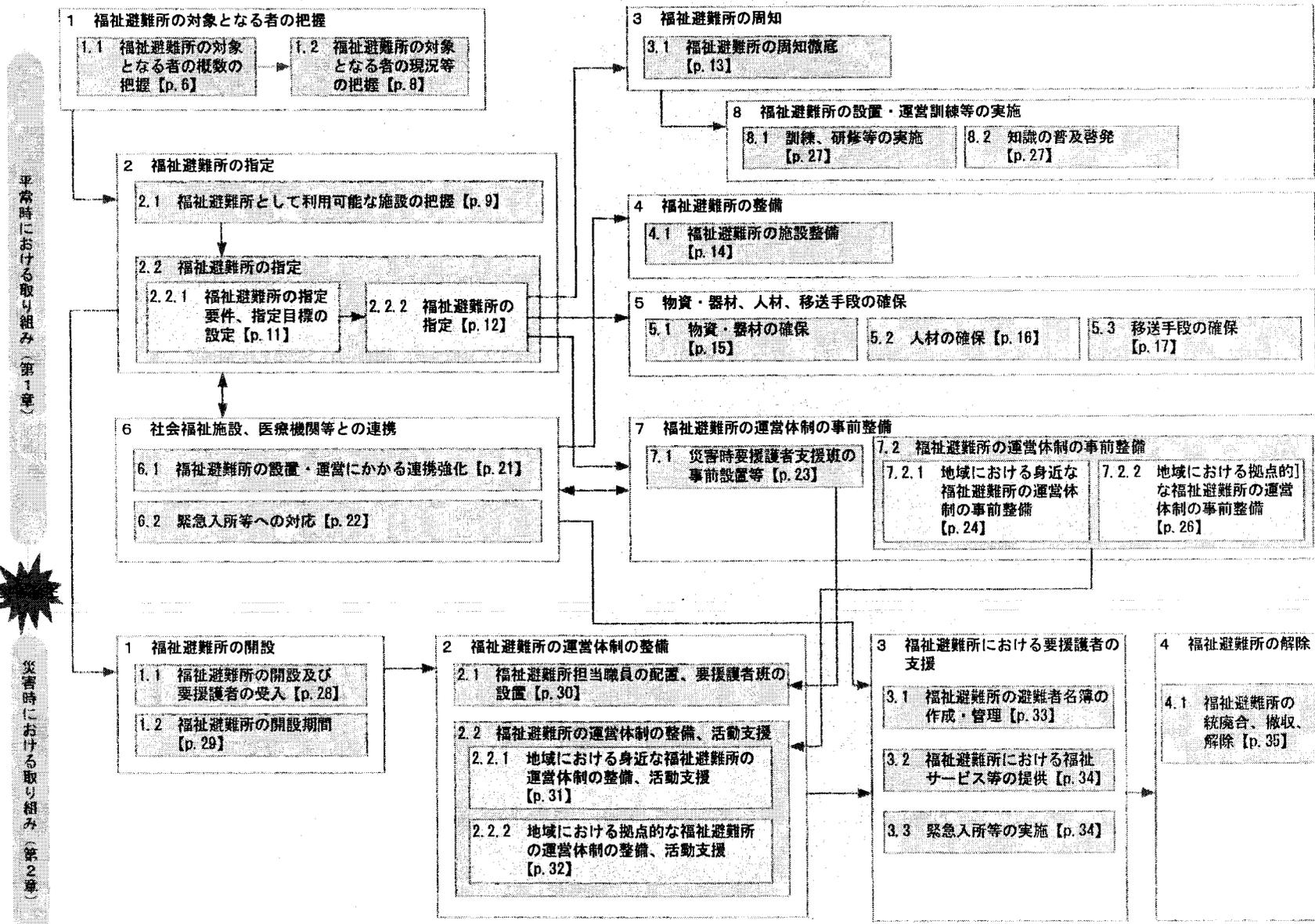
【福祉避難所と緊急入所等について】

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。

- 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けるこ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