
防災と福祉の連携による

広島県 福祉避難所等の 確保・運営ガイドライン



令和6年3月

 広島県

はじめに

近年、激甚化・頻発化する自然災害において、高齢者や障害のある方々など特別な配慮を要する方が直接的な被害に遭われるだけでなく、生活環境が十分ではない避難所生活を送られる中で心身機能の低下や健康状態の悪化等を招くケースが見られるなど、いざという時に備えて、平時から要配慮者の避難先の確保と環境整備を進めていくことが喫緊の課題です。

このため、市町においては、地震・津波や風水害等、様々な災害が発生した際に、高齢者や障害のある方などの一般避難所での生活が困難な方とその家族が、安心して避難生活を送ることができるよう、防災部局と福祉部局が連携して、各々が持つ知識・技術とその強み等を活かしながら、地域の実情や要配慮者の特性等に応じた「指定福祉避難所」の整備を計画的に進めていくことが求められています。

県では、この度、市町の防災及び福祉の担当者や受入先の施設職員が、指定福祉避難所について理解が相互に深まるとともに、その確保が一層進められていくことに資するよう、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」(内閣府)や県内外の取組事例等をもとに、「広島県福祉避難所等の確保・運営ガイドライン」を作成しました。

本ガイドラインでは、各市町で進められる指定福祉避難所の整備にあたっての基準等の考え方や指定施設との調整事項、開設・運営手順等について、その要点や流れを示すとともに、県内外の取組や災害時の対応事例なども参考にできるようにしています。また、一般避難所での要配慮者スペース等の整備にあたってのポイント等も紹介しています。

要配慮者の避難支援の取組として、県では、各市町の個別避難計画の策定が進むよう後方支援を進めていますが、その取組においても、要配慮者に対応した受入先(避難先)の確保を合わせて進めていくことが計画策定を進める上での大きな課題の一つでもあります。市町及び関係施設におかれては、本ガイドラインや、「個別避難計画に関する理解と作成のためのガイドライン(令和5年3月)」を参考にいただきまして、福祉避難所の確保や環境整備等の充実が図られ、要配慮者とその家族の避難支援の取組が一層強化されることとなれば幸いです。

令和6年3月

広島県 健康福祉局
危機管理監

目次

はじめに	1
第1章 基本事項の理解	5
1.福祉避難所とは？	6
2.福祉避難所に求められることは？	8
3.誰が開設・運営するのか	10
4.どのような流れで開設・運営するのか	12
第2章 指定福祉避難所の確保	15
「指定福祉避難所の確保」流れと主な取組	16
1.基本的な考え方の整理	18
(1)「受入対象となる者」の把握	18
(2)利用可能な施設の把握	20
(3)受入れの考え方の整理	22
2.指定要件・目標の検討	26
(1)指定要件の整理	26
(2)指定目標の検討	28
3.開設・運営の考え方の整理	30
(1)役割分担の検討	30
(2)開設・運営に関する考え方の検討	32
(3)開設・運営にかかる費用の考え方の検討	42
4.施設との調整・協定締結等	44
(1)設置・運営に関する調整	44
(2)協定の締結	45
5.指定福祉避難所における直接避難の調整	46
(1)受入対象者の確認	46
(2)受入対象者の調整	47
6.指定福祉避難所の公示・周知	48
(1)指定福祉避難所の公示・周知	48
第3章 市町および施設における平常時の取組	51
1.平常時の取組の全体像	52
2.全般管理側(市町)の取組	54
(1)受入環境の整備支援	54
(2)物資・器材の整備・管理	55
(3)運営支援・管理体制の検討	56
(4)移送に関する考え方の整理・調整	56
(5)緊急時の対応の検討・調整	57
(6)施設との協定締結	57
(7)指定福祉避難所開設・運営マニュアルの整備	57
(8)研修・訓練の実施	57
3.施設管理側の取組	58
(1)受入環境の整備	58
(2)物資・器材の整備・保管	59
(3)運営体制の検討	60
(4)指定福祉避難所開設・運営マニュアルの整備	61
(5)研修・訓練の実施	61

第4章 市町および施設における災害時の取組	63
1.災害時の基本的な対応と連携の流れ	64
2.全般管理側(市町)の災害対応	66
(1) 開設準備段階	66
(2) 受入段階	66
(3) 運営段階	67
(4) 閉鎖段階	67
3.施設管理側の災害対応	68
(1) 開設準備段階	68
(2) 受入段階	68
(3) 運営段階	69
(4) 閉鎖段階	69
[事例]福祉避難所における災害対応の事例	70
第5章 研修・訓練	73
1.研修の実施	74
(1) 研修の対象者と内容	74
(2) 研修の種類・方法	74
2.訓練の企画・実施	76
(1) 訓練の対象者と内容	76
(2) 訓練の種類・方法	76
第6章 一般避難所等における「要配慮者スペース」の整備と災害時の運営上の留意点	79
1.平常時におけるスペースの整備	80
(1) 全般	80
(2) 要配慮者別	81
2.受入れにあたっての留意点	88
(1) 全般	88
(2) 要配慮者別	88

資料編

- 1.指定福祉避難所開設・運営マニュアル【全般管理側】
- 2.指定福祉避難所開設・運営マニュアル【施設管理側】
- 3.様式集

<表記について>

【GL】 『福祉避難所の確保・運営ガイドライン(内閣府(防災担当)、令和3年5月改定)』のこと。

 参照

本ガイドラインの該当ページを表示。

第1章

基本事項の理解

第1章では、指定福祉避難所等について考えるにあたって、市町及び施設職員や関係機関等の関係者が把握・理解しておくべき基本事項について説明します。

言葉の定義や、指定福祉避難所が必要とされる理由等について、改めて確認しておきましょう。

第1章 目次

1.福祉避難所とは？	6
2.福祉避難所に求められることは？	8
3.誰が開設・運営するのか	10
4.どのような流れで開設・運営するのか	12

1. 福祉避難所とは？

はじめに、福祉避難所とは誰のための、どのような避難所なのか、確認しましょう。

① 誰のための避難所か

福祉避難所の受入対象者は、法律上「要配慮者」が想定されています。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」として定義されていますが、福祉避難所の対象は、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(介助者を含む)まで含めて対象とされています。

point



特別養護老人ホーム等の入所対象者は、当該施設で対応！

- ✓ 福祉避難所の受入対象となる者は、「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」とされています。
- ✓ 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ため、原則として福祉避難所の受入対象者とはされていません。

出典：災害救助法 運用と実務 第一法規 平成26年度 p.304

② どのような避難所か

福祉避難所は、指定一般避難所の指定基準(①～④)を満たし、かつ、要配慮者の良好な生活環境確保に関する基準(⑤)を満たす施設で、施設・設備、体制が整った施設として想定されています。

【指定一般避難所の指定基準】

- ① 被災者等を滞在させるために必要かつ適切な規模のものであること。
- ② 速やかに、被災者等を受け入れ、又は生活関連物資を被災者等に配布することが可能な構造又は設備を有するものであること。
- ③ 想定される災害による影響が比較的少ない場所にあるものであること。
- ④ 車両その他の運搬手段による輸送が比較的容易な場所にあるものであること。

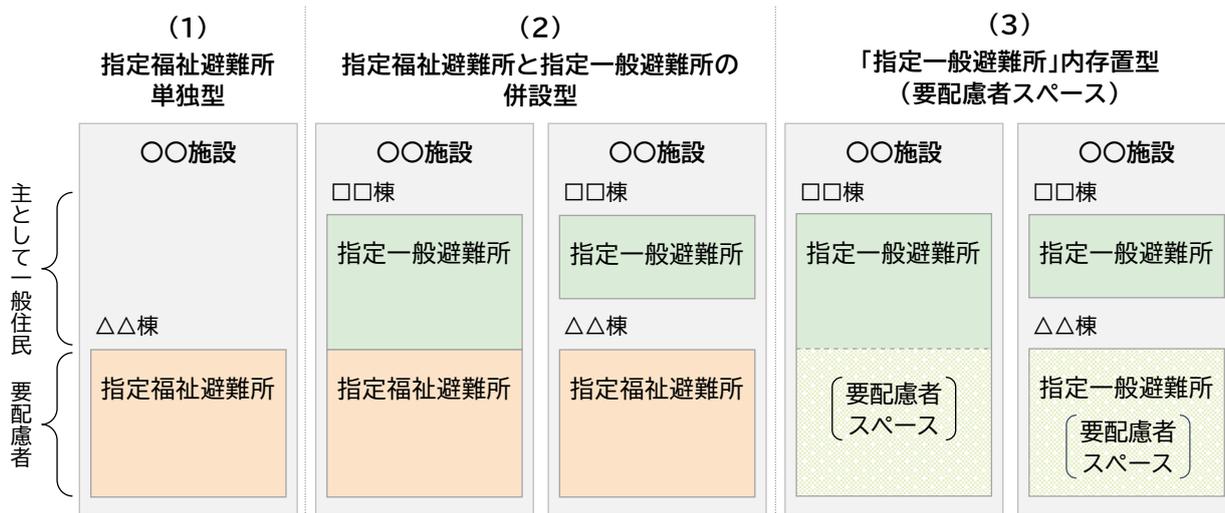
+

【要配慮者の良好な生活環境確保に関する基準】

- ⑤ 要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、また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、次の基準に適合するものであること。
 - i. 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者(要配慮者)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(規則1条の9第1号)
 - ii. 災害が発生した場合において要配慮者が相談し、助言やその他の支援を受けることができる体制が整備されること(規則1条の9第2号)
 - iii. 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(規則1条の9第3号)

③ 要配慮者が避難する指定福祉避難所の形態のイメージ

要配慮者の避難の受入先として、「指定福祉避難所単独型」や「指定福祉避難所併設型」、「指定一般避難所内存置型(要配慮者スペース)」の3タイプがあります。



(1) 指定福祉避難所単独型

災害対策基本法に定められた、指定福祉避難所の指定基準に適合する施設の全体若しくは一部を指定福祉避難所として運営するタイプです。

(2) 指定福祉避難所と指定一般避難所の併設型

同一の敷地内で、指定一般避難所と指定福祉避難所の機能を持ち、指定福祉避難所を運営するタイプです。指定福祉避難所の指定基準に適合する一般避難所の当該スペースにおいて、生活相談員を配置するなどし、指定福祉避難所を運営する可能性が考えられます。

(3) 「指定一般避難所」内存置型(要配慮者スペース)

指定福祉避難所の基準は満たしていないが、要配慮者のための何らかの配慮がされているスペースとして、指定一般避難所内に「要配慮者スペース」を確保し、運営するタイプです。

【GL】 p.14～16(指定福祉避難所の指定基準)

point



一般の避難所での「要配慮者スペース」確保！

- ✓ 一般の避難所の整備や支援が十分でない中でも、配慮や創意工夫で要配慮者のニーズに対応できるようにする必要があります。福祉避難所の基準を満たしていない一般の避難所において、要配慮者のために何らかの配慮がされているスペースとして、一般の避難所における「要配慮者スペース」があります。
- ✓ 「要配慮者スペース」の運用にあたっては、本ガイドラインで示す指定福祉避難所における取組を参考にしてください。

参照

第6章 一般避難所等における「要配慮者スペース」の整備と災害時の運営上の留意点(p.79)

2. 福祉避難所に求められることは？

近年の災害の教訓を受けた福祉避難所の課題を踏まえ、どのようなことが求められているのかを確認しましょう。

表1-2-1:福祉避難所に関する制度的な流れ

1959年 (昭和34年) 伊勢湾台風	1961年 災害対策基本法を制定 (昭和36年)
1995年 (平成7年) 阪神・淡路大震災	1980年代頃「災害弱者」という言葉が使われ始める (昭和60年頃)
2007年 (平成19年) 能登半島地震 中越沖地震	1995年 災害救助研究会(厚生労働省) (平成7年)「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
2011年 (平成23年) 東日本大震災	2008年 福祉避難所設置・運営に関するガイドライン (平成20年)
2019年 (令和元年) 令和元年 台風第19号	2013年 災害対策基本法の改正(法第86条の6 避難所における生活環境の整備等) (平成25年) 東日本大震災の課題を踏まえて改正
2020年 (令和2年) 令和2年7月豪雨	2013年 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 (平成25年) 平成25年6月に災害対策基本法の改正を受け、市町村等の避難所における良好な生活環境の確保等に努めるための取組にあたっての参考となるように策定
	2016年 福祉避難所設置・運営ガイドライン (平成28年) 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、「福祉避難所設置・運営ガイドライン」(平成20年6月)を実質的に改定・修正する形で作成
	2019年 令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ (令和元年)
	2020年 令和元年度台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ (令和2年)
	2021年 災害対策基本法施行規則の改正(規則第1条の7の2の2 指定福祉避難所の受入対象者等の公示) (令和3年) 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針を改定 福祉避難所の確保・運営ガイドラインを改定

① 災害の経験を通して見えてきた課題

東日本大震災以前では…

阪神・淡路大震災後に初めて「福祉避難所の指定」の必要性について認識されて以降、次のような課題が指摘されました。

- 必要性は認識されているものの、事前指定への取組は地域でバラつきがあった
- 平成19年(2007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、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かった

東日本大震災では…

「支援者」や「移送」、「スクリーニング」、「多様な要配慮者への対応」に関する課題が指摘されました。

- 福祉避難所を支える支援者の確保が不十分であった
- 広域に避難することを余儀なくされ、交通手段・燃料の確保が困難だった
- 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
- 多様なニーズを持つ被災者にきめ細かく対応することが困難だった

令和元年台風第19号等、近年の災害では…

「福祉避難所の確保」や「福祉避難所への直接の避難」、「良好な生活環境の確保」に関する課題が指摘されました。

- 指定避難所としての福祉避難所の確保や周知が進まないとの指摘がある
- 障害者等については平素から利用している施設へ直接避難したいとの声がある
- 感染症対策、熱中症対策などの保健、医療的対応の重要性が高まっている

② 令和3年施行規則改正以降、福祉避難所に求められていること

令和3年5月の災害対策基本法施行規則の改正を受け、内閣府「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」が改定され、指定福祉避難所の指定を進めることが求められています。

指定福祉避難所を指定して公示し、事前に受入対象者を調整して、人的物的体制の整備を図ること、災害時の直接の避難等に取り組み、要配慮者の支援を強化することが望まれます。

【福祉避難所の確保・運営ガイドラインの主な改定内容】

- 指定避難所について、指定福祉避難所を指定一般避難所と分けて指定し、公示する
- 指定福祉避難所の受入対象者を特定し、特定された要配慮者やその家族のみが避難する施設であることを指定の際に公示できる
- 地区防災計画や個別避難計画等の作成プロセスを通じて、要配慮者の意向や地域の実情を踏まえつつ、事前に指定福祉避難所ごとに受入対象者を調整する(要配慮者が日頃から利用している施設への直接の避難等を促進する)
- 感染症や熱中症対策について、保健・医療関係者の助言を得つつ、避難所の計画・検討を行う
- 衛生環境対策として物資の備蓄を図る
- 一般避難所においても要配慮者スペースの確保等、必要な整備を行う

3. 誰が開設・運営するのか

指定福祉避難所について、誰がどのように関わりながら開設・運営していくのか確認しましょう。

災害時の指定福祉避難所は、市町により開設され、市町と施設管理者との連携のもと、移送や物資・器材の提供を担う事業者、運営支援を担う人材等の協力を得て、運営されます。

開設・運営と関係者との関わりについて、右図「指定福祉避難所の開設・運営をとりまく組織・人の関係」を示します。

① 指定福祉避難所の開設

災害が発生し又は発生するおそれがある場合で、高齢者等避難が発令された場合など指定福祉避難所の開設が必要と判断する場合、市町は指定福祉避難所を開設します。

② 指定福祉避難所の運営

市町と指定福祉避難所の施設管理者が連携して、指定福祉避難所の運営にあたります。

③ 避難行動(直接避難・移送避難)

指定福祉避難所への避難行動は、原則、要配慮者本人が家族(介助者を含む)の協力や、地域住民等による避難支援のもとで行います。状況により、移送関係事業者や避難先の施設による移送支援を行いながら避難します。

④ 物資・器材の関係事業者や有資格者・専門家、ボランティア等への協力要請

指定福祉避難所には、概ね10人の要配慮者に1人の生活相談員等を配置するとともに、備蓄や調達により、電気や水、消耗器材、衛生用品等を確保します。これら物資・器材や人材の確保にあたっては、市町が物資・器材の事業者や、有資格者・専門家、ボランティア等に対し協力要請・調整します。

⑤ 緊急入所施設・医療機関との受入・移送調整

指定福祉避難所は、緊急対応としての避難所の一種です。常時介護が必要となるなど、指定福祉避難所での避難生活が困難な要配慮者については、他施設とも連携しながら、緊急入所、緊急ショートステイ等による対応を進め、速やかにより良い生活環境を確保します。また、医療的ケアの必要な要配慮者に対しては、症状の急変など重篤な状況にならないよう、保健師や医療機関等との調整を図り、適宜、医療機関へ移送します。

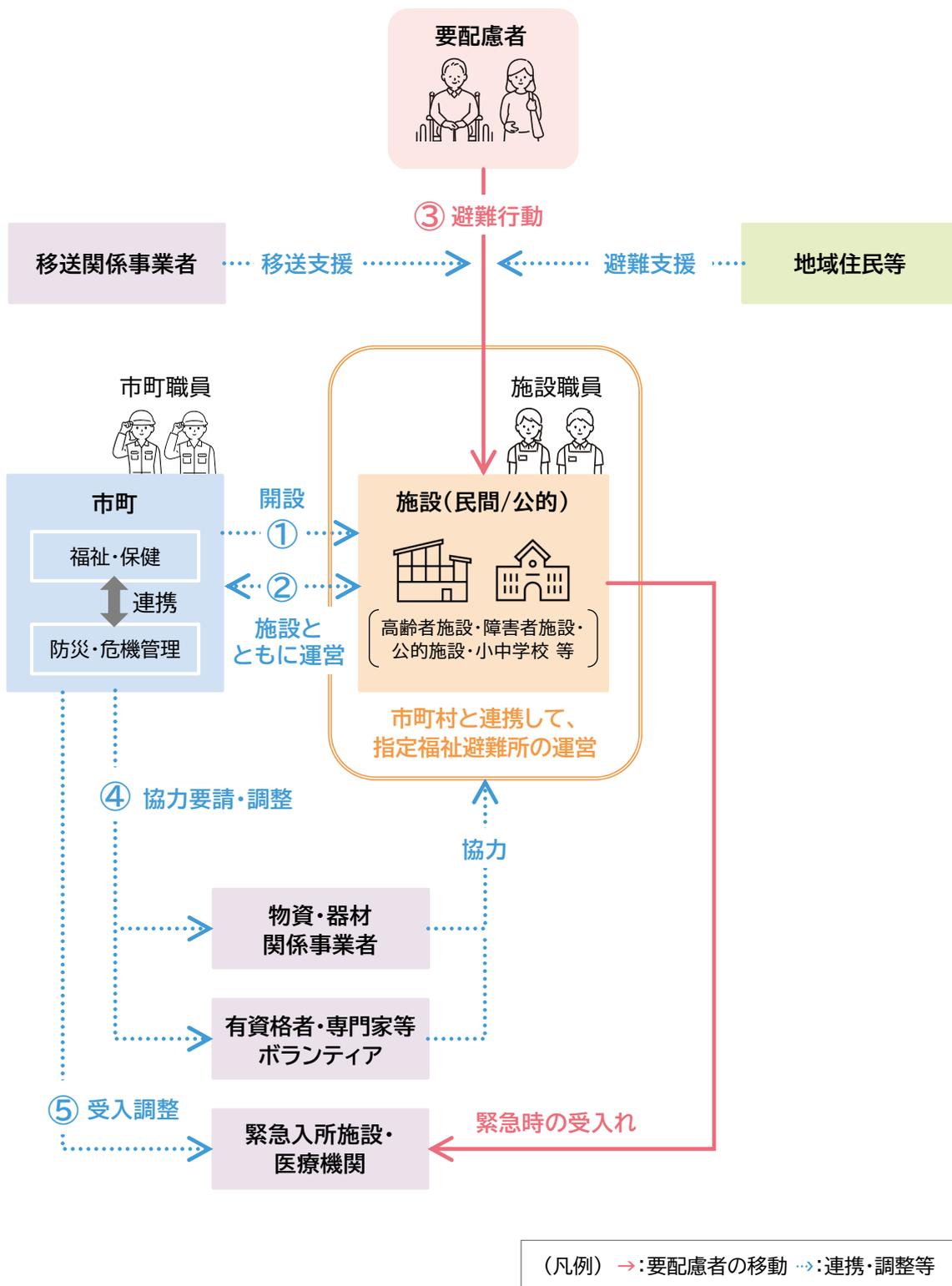
point



平常時から、関係者の連携を強化！

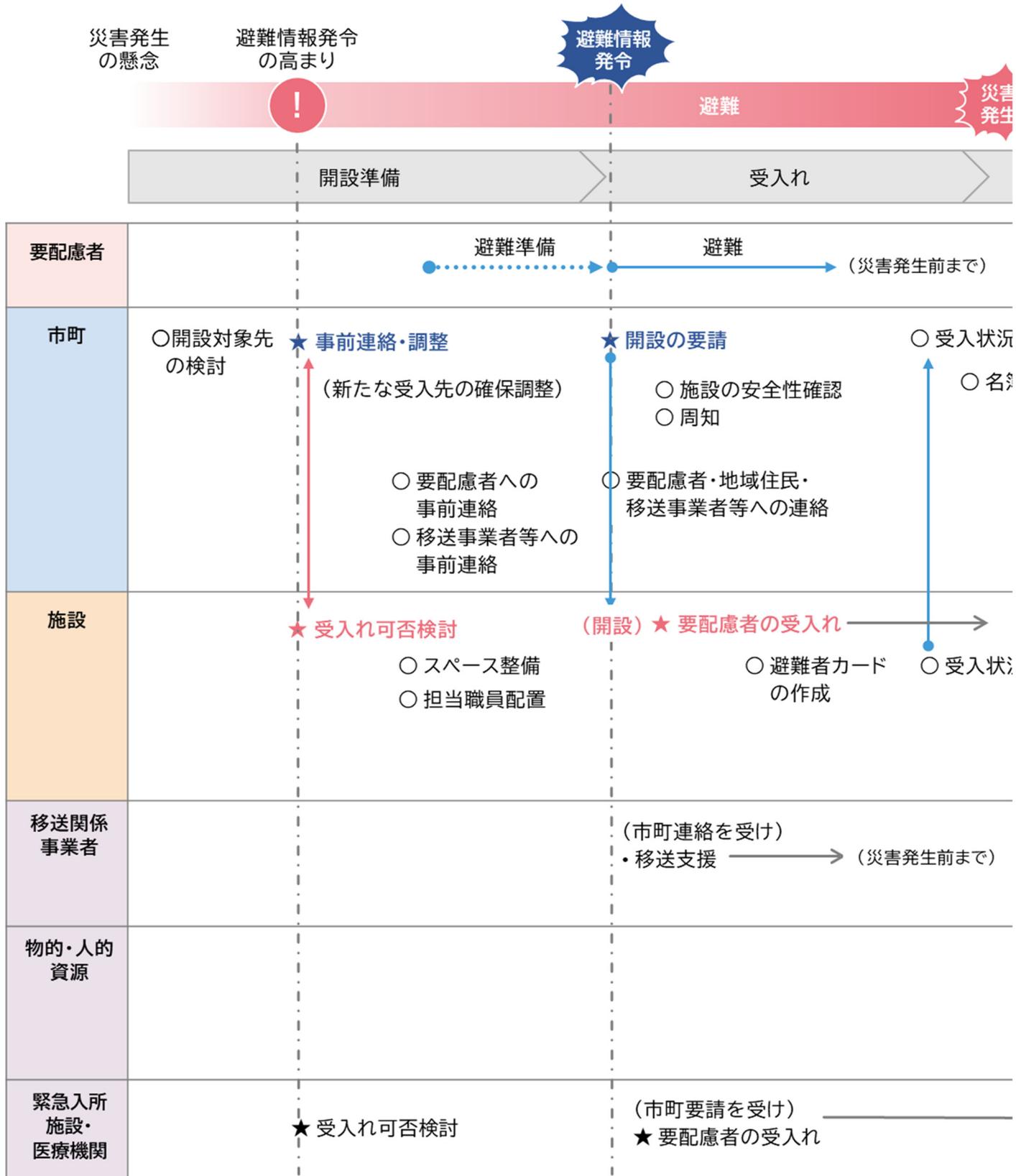
- ✓ 指定福祉避難所の開設・運営にあたって、専門的人材の確保や器材等の調達、緊急入所等に関して、社会福祉施設や医療機関等との協力が必要となります。
- ✓ 平常時から受入れが想定される各施設等との協力体制を構築するため、あらゆる機会を通じて連携を図り、積極的に情報共有の場を設けることが重要です。
- ✓ 被害の状況によって、市町との連絡が取れないことも想定し、施設の判断で指定福祉避難所を開設できるよう、平常時から施設と調整しておきましょう。

〈指定福祉避難所の開設・運営をとりまく組織・人の関係〉



4. どのような流れで開設・運営するのか

〈指定福祉避難所の開設・運営の流れ〉



災害時の指定福祉避難所の開設・運営にあたっては、「避難」、「避難生活」、「復旧・復興」の流れに合わせて、「開設準備」、「受入れ」、「運営」、「閉鎖」の各段階に応じた取組を行います。

開設・運営の流れについて、下図「指定福祉避難所の開設・運営の流れ」を示します。

(凡例) ★:特に重要な対応 ○:その他主要な対応 →:連携 →:一方向 →:期間



ガイドラインの構成

第1章では、指定福祉避難所について考える上で、市町や関係機関、団体等の関係者が把握・理解しておくべき基本事項について紹介しました。

次ページからは、指定福祉避難所等の確保及び開設・運営のために取り組む事項とポイント等について、次の4部構成でまとめています。

第2章 指定福祉避難所の確保

p.15~

市町において指定福祉避難所をあらかじめ確保し、周知するための取組の進め方やポイントについて、示しています。

第3章 市町および施設における平常時の取組

p.51~

災害時に迅速かつ円滑に指定福祉避難所を開設・運営するために、市町(全般管理側)と施設(施設管理側)が平常時に取り組むべき事項とポイントについて、示しています。

第4章 市町および施設における災害時の取組

p.63~

災害時の指定福祉避難所の開設・運営において、市町(全般管理側)と施設(施設管理側)が連携して取り組む事項とポイントについて、示しています。

第5章 研修・訓練

p.73~

指定福祉避難所に関する周知を図るための研修や、開設・運営に必要な対応力を身につけるための訓練の企画・運営の内容やポイントについて、示しています。

次ページから、
指定福祉避難所の確保・開設・運営に向けた取組を確認していきましょう！