

第4章

市町および施設における災害時の取組

第4章では、災害時の指定福祉避難所の開設・運営において、市町と施設が連携して取り組む事項とポイントについて説明します。

記載内容及び資料編「指定福祉避難所開設・運営マニュアル」を活用し、市町や施設の状態を踏まえながら、災害時の対応を検討・整理しましょう。

第4章 目次

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

1. 災害時の基本的な対応と連携の流れ

災害時は、指定福祉避難所の開設・運営において、「全般管理側(市町)」と「施設管理側」が、連携して対応にあたります。

災害時は、「準備・開設」、「受入れ」、「運営」、「閉鎖」の各段階に応じた対応があり、「全般管理側(市町)」と「施設管理側」が相互に連携・調整して対応にあたるのが重要となります。

「全般管理側(市町)」と「施設管理側」における「災害時の基本的な対応と連携の流れ」は次のとおりです。

〈災害時の基本的な対応と連携の流れ〉

地震		風水害		全般管理(市町)	連携	施設管理
平常時						
災害発生 ! 災害発生のおそれ 避難 避難生活 復旧・復興	避難 災害発生 避難生活 復旧・復興	(1) 開設準備 (2) 受入れ (3) 運営 (4) 閉鎖		① 開設対象先の検討 ② 開設に向けた事前連絡・調整 ③ 開設の要請 ④ 新たな受入先の確保調整 ⑤ 開設の周知	支援 連絡・調整 報告 要請	① 施設の安全性の確認 ② 受入スペースの整備 ③ 担当職員の配置
				① 各施設の受入状況の把握 ② 名簿の作成	報告	① 要配慮者の受入れ ② 避難者カードの作成
				① 定期的な状況確認 ② 物資・器材の調達・調整 ③ 人員等の調達・調整 ④ その他必要な調達・調整	連絡 要請 提供・支援	① 生活支援 ② 物資・器材の要請 ③ 人員等の応援要請 ④ その他必要な調整・要請 ⑤ 運営体制の見直し
				※一般の避難所から指定福祉避難所、指定福祉避難所から緊急入所施設・医療機関への移送対応		
				① 閉鎖に向けた調整 ② 原状回復	情報共有	① 退所に向けた支援 ② 閉鎖・原状回復

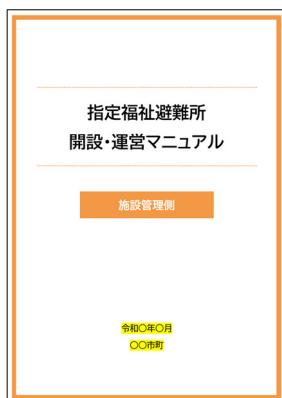
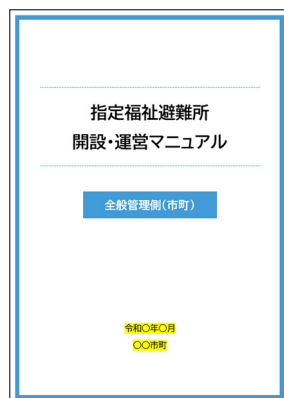
p.66からは、市町側と施設側のそれぞれの取組について、各段階で取り組むことや、そのポイントを記載しているので、そのやり方や役割分担について、施設ごとに検討・整理しましょう。

資料編「指定福祉避難所開設・運営マニュアル」を活用し、検討・整理することができます。

資料編「指定福祉避難所開設・運営マニュアル」を活用してください！

資料編「指定福祉避難所開設・運営マニュアル」では、「全般管理側(市町)」と「施設管理側」における災害対応の取組について、各種様式とともにまとめています。

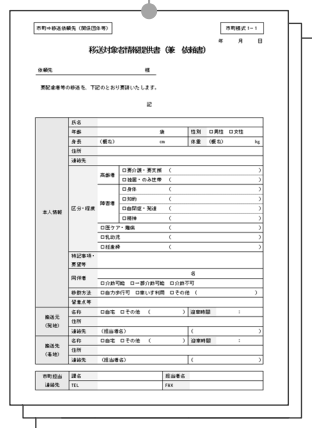
マニュアルの構成は次に示す通りです。市町や施設の状況に合わせてマニュアルの内容をカスタマイズしながら、ぜひ、活用してください。



マニュアル

【全般管理側】【施設管理側】

マニュアルでは、「(1)開設準備段階」、「(2)受入段階」、「(3)運営段階」、「(4)閉鎖段階」の4つの段階ごとに、取組の内容やポイント、使用する様式等を説明しています。



様式集

【全般管理側】【施設管理側】

様式集では、マニュアルの記載に紐づいた、以下の資料がセットされています。

【市町様式】の内容

- 1-1: 移送対象者情報提供書(兼 依頼書)
- 1-2: 事務引継書
- 1-3: 開設要請書
- 1-4: 指定福祉避難所開設・運営状況一覧
- 2-1: 受入状況集約表
- 2-2: 避難者名簿
- 3-1: 健康相談個人票
- 3-2: 聞き取り項目(一般職員用)
- 3-3: 物資・資器材等調達通知書
- 3-4: 外部機関人的支援要請書
- 3-5: 人的支援通知書
- 4-1: 指定福祉避難所解消通知書

【施設様式】の内容

- 1-1: 被災状況等報告書
- 2-1: 指定福祉避難所 日報
- 2-2: 受入れリスト
- 2-3: 避難者カード
- 3-1: 相談受付票
- 3-2: 物資・資器材等要請書
- 3-3: 食料・物資等受払簿
- 3-4: 人的支援要請書
- 3-5: 運営分担表
- 3-6: ボランティア依頼書
- 4-1: 運営経費報告書
- 4-2: 運営経費請求書

2. 全般管理側(市町)の災害対応

全般管理側(市町)の災害時の対応とポイントを示します。資料編「福祉避難所開設・運営マニュアル【全般管理側】」を活用しながら、各取組に対して、誰がどのように行うのかを検討し、マニュアルとして整備します。

(1) 開設準備段階

「開設準備段階」では、「①開設対象先の検討」～「⑤開設の周知」を実施します。

①開設対象先の検討	市町内で指定福祉避難所の開設の要否、開設対象先を検討する。
②開設に向けた事前連絡・調整	開設対象となる施設管理者に開設の可能性がある旨を事前連絡する。要配慮者の移送支援を依頼する関係団体や事業所にも事前連絡する。
③開設の要請	災害発生の懸念があり開設の必要が高まった状況や、災害後の被害状況等の結果を踏まえ、指定福祉避難所の開設を依頼する。
④新たな受入先の確保調整	開設対象となる施設において、受入可能な人数が不足する場合には、指定福祉避難所として指定していない社会福祉施設等に受入れを依頼したり、公的宿泊施設、旅館、ホテル等の借り上げる等して、受入先を確保する。
⑤開設の周知	開設が決定した段階で、避難対象となる要配慮者とその家族に知らせる。また、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。

検討する上でのポイント・留意点

- ✓ 「①開設対象先の検討」では、要配慮者の特性ごとの人数や、浸水想定区域、土砂災害警戒区域等の立地条件による危険性等を勘案します。調整を行うタイミングは、災害の種類(地震/風水害)によって異なることに留意します。
- ✓ 「④新たな受入先の確保調整」により、一般の避難所に避難している要配慮者の状態を確認し、本人の希望や専門職の意見、避難先の状況等を勘案して、指定福祉避難所への二次避難を行う必要性を判断し、移送します。
- ✓ 「⑤開設の周知」と併せて、避難する要配慮者が家族や地域による移送支援を得られるかどうかを確認し、必要に応じて移送手段の関係団体等に依頼する必要があります。

(2) 受入段階

「受入段階」では、「①受入状況の把握」、「②名簿の作成」を実施します。

①各施設の受入状況の把握	指定福祉避難所や一般避難所等の要配慮者スペースで受入れた要配慮者の人数や状態、状況等について、施設ごとの受入状況を把握する。
②名簿の作成	避難者の名簿等を作成し、随時更新する。名簿は定期的に整理・集計し、各指定福祉避難所の避難状況リストとして整理する。

検討する上でのポイント・留意点

- ✓ 「①各施設の受入状況の把握」において、個々の支援ニーズも把握することで、食料・物資や支援人員の調達、緊急入所等の要否の判断につなげることができます。
- ✓ 「②名簿の作成」では、氏名や住所、連絡先、家族・支援者に関する事項、心身の状態、入所時刻等の情報を整理できるようにします。

(3) 運営段階

「運営段階」では、「①定期的な状況確認」～「④その他必要な調達・調整」を実施します。

①定期的な状況確認	指定福祉避難所から、ライフラインの復旧状況や、避難者の状況・健康状態、物資・器材の充足状況、人員体制及び支援の必要性について連絡を受け、各施設の状況を把握・整理する。
②物資・器材の調達・調整	物資・器材等の要請があった場合には、その品目や数量等を確認して不足分を調達し、施設に配送する。市で備蓄しているものから供給できない分は、各協定等を利用して確保する。
③人員等の調達・調整	支援人材等の応援要請があった場合には、関係機関との調整等を行い、指定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。
④その他必要な調達・調整	トイレ対策、廃棄物処理、食中毒・感染症の対策等、衛生環境の確保に向けた対策の調整や、専門人材の派遣等を行う。

検討する上でのポイント・留意点

- ✓ 「①定期的な状況確認」の結果を踏まえ、常時介護が必要となるなど、一般避難所の要配慮者スペースや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。
- ✓ 「③人員等の調達・調整」では、清掃や食事の準備など、ボランティアでも担える役割を整理した上で、広く外部支援の受け入れを検討し、ボランティアを配置します。

(4) 閉鎖段階

「閉鎖段階」では、「①閉鎖に向けた調整」～「②原状回復」を実施します。

①閉鎖に向けた調整	関係部局等と連携しながら、災害ケースマネジメントにより生活再建を検討し、仮設住宅等への入居や社会福祉施設への入所等を調整することで、早期退所が図られるように努める。閉鎖を決定したら、指定福祉避難所に連絡する。
②原状回復	閉鎖する際、開設・運営において指定福祉避難所が作成した書類を受け取り、廃棄物の処理等、指定福祉避難所の現状復旧を行う。

検討する上でのポイント・留意点

- ✓ 「①閉鎖に向けた調整」について、指定福祉避難所の利用が長期化し、避難者数にばらつきが出るなどした場合は、指定福祉避難所の統廃合を図ります。
- ✓ 「①閉鎖に向けた調整」では、閉鎖にあたって施設管理者と市町との間で調整を進め、その後の施設経営に支障が生じないような配慮が必要です。
- ✓ 本人・家族の状態を踏まえ、必要に応じて、行政保健師や関係する相談支援機関（地域包括支援センター等）と退所情報について共有し、支援を引継ぐ等の対応を行うことも必要です。

3. 施設管理側の災害対応

施設管理側の災害時の対応とポイントを示します。資料編「福祉避難所開設・運営マニュアル【施設管理側】」を活用し、各施設の特徴を踏まえながら、誰がどのように行うのかを検討し、マニュアルとして整備します。

(1) 開設準備段階

「開設準備段階」では、「①施設の安全性の確認」～「③職員の配置」を実施します。

①施設の安全性の確認	災害後の建物の被害状況やライフラインの使用可否等の施設の安全性を確認し、その結果及び開設可否を市町に報告する。
②受入スペースの整備	受入スペースのレイアウトに沿って備品や導線等を確保し、避難者を受入れる空間を準備する。 電気や水を早急に確保するとともに、必要な介護・衛生用品等も用意する。
③担当職員の配置	概ね10人の要配慮者に1人の生活相談員等と指定福祉避難所の運営要員を確保し、運営体制を整備する。

検討する上でのポイント・留意点

- ✓ 「②受入スペースの整備」にあたっては、利用可能な場所を要配慮者が認識できるよう、受付、避難スペース、相談窓口等に案内表示を掲示します。入所施設の場合には、既存の施設利用者やその家族等に対して、当該施設に指定福祉避難所が開設されることを説明し、理解を得られるように努めます。
- ✓ 「③担当職員の配置」について、医療的ケアが必要な者（難病患者を含む）を受入れる際には、看護師等の医療的ケアが可能な人材を配置します。

(2) 受入段階

「受入段階」では、「①要配慮者の受入れ」～「②名簿の作成」を実施します。

①要配慮者の受入れ	指定福祉避難所を開設し、受入体制が整い次第、要配慮者を受入れる。 受付後、受入スペースに適切に誘導し、施設内の利用可能な場所（トイレ等）を案内する。
②避難者カードの作成	避難している要配慮者のニーズを聞き取り、避難者カードを作成し、実態を把握する。

検討する上でのポイント・留意点

- ✓ 「①要配慮者の受入れ」及び「②避難者カードの作成」においては、メモや写真等で記録を取るよう努めます。
- ✓ 「②避難者カードの作成」において、避難している要配慮者とその家族等に対して、要配慮者の状態やそれに応じた支援ニーズを聞き取り、市町に報告します。

(3) 運営段階

「運営段階」では、「①生活支援」～「④その他必要な調整・要請」を実施します。

①生活支援	要配慮者の健康状態や必要な支援等を把握し、ニーズに合わせて見守りや相談、食事や排泄の支援等を行う。聞き取った情報等は、支援関係者間で共有を図る。
②物資・器材の要請	新たに必要になった場合や不足分については、その品目と数量をとりまとめ、市町に要請する。
③人員等の応援要請	避難所運営に従事する人材が不足する場合は、市町に応援を要請する。
④その他必要な調整・要請	被害状況や要配慮者のニーズに応じて、必要なトイレの関連備品等を市町に要請する。ごみの収集や食中毒・感染症対策については、避難所内でルールを周知し、市町への定期的な状況報告を行う。
⑤運営体制の見直し	施設内の職員配置や外部機関の支援人材の活用を含め、運営体制について検討・見直しを行い、役割分担を定める。

検討する上でのポイント・留意点

- ✓ 「①生活支援」について、基本的には食事や着替えは避難者自身が持参し、必要に応じて配布する等の支援を行う可能性が考えられます。
- ✓ 「③人員等の応援要請」では、生活相談員等の専門職以外の職員については、資格を有する支援(看護、介護、相談への直接回答等)や単独では判断できないことに留意し、可能な範囲で対応してもらうようにします。
- ✓ 「④その他必要な調整・要請」として、マスコミ関係者の取材や撮影の依頼があった場合には、避難者の状態や意向を考慮し、撮影のルールを定めた上で、可能な範囲で対応することが重要です。

(4) 閉鎖段階

「閉鎖段階」では、「①退所に向けた支援」～「②閉鎖・原状回復」を実施します。

①退所に向けた支援	市町職員とともに、退所後の生活再建について個々に対応した上で、避難者本人や家族等に対して指定福祉避難所の閉鎖について説明する。
②閉鎖・原状回復	市町から閉鎖の連絡を受け、必要な原状回復を行い、指定福祉避難所を解消する。閉鎖する際、開設・運営において作成した書類を市町に提出する。

検討する上でのポイント・留意点

- ✓ 「②閉鎖・原状回復」では、指定福祉避難所の運営のために購入した物品については必ず領収書を保管し、指定福祉避難所の運営に要した経費として市町に報告します。
- ✓ 「①退所に向けた支援」では、必要に応じて、退所者の状態などを関係機関等を共有し、支援を引継ぎます。

福祉避難所における災害対応の事例

令和2年7月豪雨など、近年の災害において福祉避難所を開設し、要配慮者を受入れた経験のある自治体の災害対応の事例を紹介します。

(1) 開設準備段階

発災2日目に、発災当日の受入施設とは別の施設に機能を移転（福井県南越前町）

福井県南越前町では、発災当日に町立の診療所に福祉避難所を開設し、一般避難所では生活困難だと判断された要配慮者を受入れました。これまでに福祉避難所に関する事前の取り決めや調整等を行っていない段階で大雨が発生したため、発災2日目以降には同建物内の町立の介護老人保健施設に機能を移すなど、混乱の中で対応することになりました。

この経験を通じて、施設間では、事前に対応を決めておく必要性について検討されるようになりました。

個別の世帯状況や再建方法を踏まえ、宿泊施設での受入れを調整（熊本県人吉市）

熊本県人吉市では、ホテルや旅館等の宿泊施設を避難所として開設し、要配慮者のうち、次の3つの条件を満たす者を受入れました。

- 条件① 現在、避難所に避難していること
- 条件② 年内に再建見込みであること
- 条件③ 生活が自立していること

宿泊施設への避難者の募集にあたっては、まず、一般避難所への避難者を対象に、世帯の状況や再建方法の希望等のアンケート調査を行い、あらかじめ対象世帯等の絞り込みを行った上で、一般避難所で活動する市職員から対象者への声かけを実施しました。

(2) 受入段階

広域避難所内に「福祉避難スペース」を設置し、避難者を受入れ（京都府福知山市）

京都府福知山市では、広域避難所（指定緊急避難場所・指定一般避難所）のうち、コミュニティセンターや保健福祉センター、公民館等の設備環境が整備されている施設を「公設福祉避難スペースを有する避難所」として開設し、施設内の「公設福祉避難スペース」で要配慮者を受入れています。



受入れにあたっては、各施設に市の保健師を配置の上、広域避難所への避難者のうち、支援が必要だと判断した方に「公設福祉避難スペース」へ移動してもらいます。

point

保健師等の専門職が対応できない場合を考慮し、広域避難所の受付にトリアージ表（聞き取り表）を設置します。これにより、専門職以外の一般職員も、避難者ごとに公設福祉避難スペースの必要性を判断できるようにしています。

(3) 運営段階

施設の人的・物的資源の状況を踏まえ、可能な範囲で対応（熊本県人吉市）

熊本県人吉市では、市内の特別養護老人ホームや障害者支援施設等に福祉避難所を開設し、一般の避難所での生活が困難な要配慮者を受入れました。

受入施設自体は直接的な被害を免れましたが、施設の隣でがけ崩れが発生したことで、施設の前を通る道路が塞がれて通行止めになり、また、施設職員の自宅が被災したことにより、職員不足が生じました。

受入スペースとして利用できる「静養室」には段差があったため、自力で昇降可能な方を受入れ、転倒等の事故を防ぐことに注力し、限られた人的・物的資源の中で可能な範囲で対応しました。

(4) 閉鎖段階

一人ひとりの避難者と向き合って調整し、全員の退所後の生活を確保（福井県南越前町）

福井県南越前町では、町立の診療所及び同施設内の介護老人保健施設を福祉避難所として開設し、一般避難所での生活が困難だと判断した要配慮者を受入れました。

福祉避難所を閉鎖するまでの間、本人の生活再建について、町の保健福祉課が家族との協議を重ね、閉鎖の1週間前までに、退所後の生活を決断してもらうようにしました。退所に向け、介護支援専門員と相談しながら、社会福祉施設への入所調整・手続きや、新たに入居する住宅の選定・決定などの支援を行いました。

point

閉鎖の1週間前までに退所後の生活を決めてもらうため、閉鎖の1か月前に本人や家族に対して説明したことで、介護支援専門員等の関係者を交えながら、時間をかけて協議・調整等を行うことができました。

