

# 福祉避難所設置・運営マニュアル

平成31年3月

那覇市

# 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、障害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る。

高齢者や障害のある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る。

平成28年4月に内閣府（防災担当）が策定した、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」にて、福祉避難所の確保・設置が推進されており、市町村を中心として、平常時から取り組みを進め、災害時に配慮を要する被災者へのよりよい対応が実現することが期待されている。

那覇市福祉避難所設置・運営マニュアル（以下「マニュアル」という）は、福祉避難所の確保・運営ガイドライン（内閣府 平成28年4月）を踏まえ、那覇市地域防災計画との整合性に留意し作成しており、福祉避難所の設置・運営を適切に行えるよう、平常時や災害時における那覇市及び福祉避難所の対応について記載している。

## 目次

福祉避難所の概要	1
1 二次避難所としての福祉避難所	1
2 福祉避難所の利用対象者	1
第1章 平常時における取り組み	3
第1節 市の取り組み	3
1 福祉避難所の対象となる者の把握	3
2 福祉避難所の指定	3
3 福祉避難所の周知	4
4 物資・器材、人材、移送手段の確保	4
5 社会福祉施設、医療機関等との連携	5
6 福祉避難所の運営体制の事前準備	5
7 福祉避難所の設置・運営訓練等の実施	6
第2節 福祉避難所・福祉避難所協定締結法人の取り組み	7
1 職員に対する普及啓発及び開設場所の特定	7
2 福祉避難所の設置・運営訓練等の実施	7
第2章 災害時における対応	8
第1節 市の対応	8
1 福祉避難所の開設	8
2 福祉避難所等入所者の選定	9
3 福祉避難所への要配慮者の移送	10
4 避難者名簿の作成及び管理	10
5 開所後の福祉避難所への支援	10
6 ボランティアの要請	11
7 福祉避難所の統合及び閉所	11
第2節 福祉避難所・福祉避難所協定締結法人の対応	12
1 福祉避難所の開設	12
2 開設準備及び要配慮者の受入	12
3 避難者の支援	12
4 費用請求	13
5 福祉避難所の統廃合及び閉所	13
開設から解消までのながれ（イメージ）	14
～様式集～	
【様式1：福祉避難所 開設要請書】	
【様式2：福祉避難所 状況報告書】	
【様式3：福祉避難所 避難者名簿】	
【様式4：福祉避難所 食料・物資等受払簿】	
【様式5：福祉避難所 食料・飲料水供給依頼書】	
【様式6：福祉避難所 物資供給依頼書】	

## 福祉避難所の概要

### 定義

- 福祉避難所とは・・・一般の避難所での生活に困難が生じることが予想される要配慮者を滞在させることを想定した避難所

[福祉避難所に指定するにあたり満たすべき基準]

- ・ 要配慮者の特性に応じ、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が整備されること。
- ・ 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。

- 要配慮者とは・・・高齢者、障がいのある方、乳幼児その他特に配慮を要する者※  
※その他特に配慮を要する者：妊産婦、傷病者、内部障がい者、難病患者等

## 1 二次避難所としての福祉避難所

市民が災害のために被害を受け、または受けるおそれのある場合は、まず、本市が指定している避難所へ避難することとなる。

しかし、一般的な避難所では生活に支障をきたす要配慮者には、何らかの特別な配慮をする必要がある。この場合には、市から二次避難所として指定、または協定を締結している施設に、二次避難所として要配慮者が受入可能か確認の上で、二次避難所の開設を要請することになる。

そのため、最初から避難所として利用することはできない。

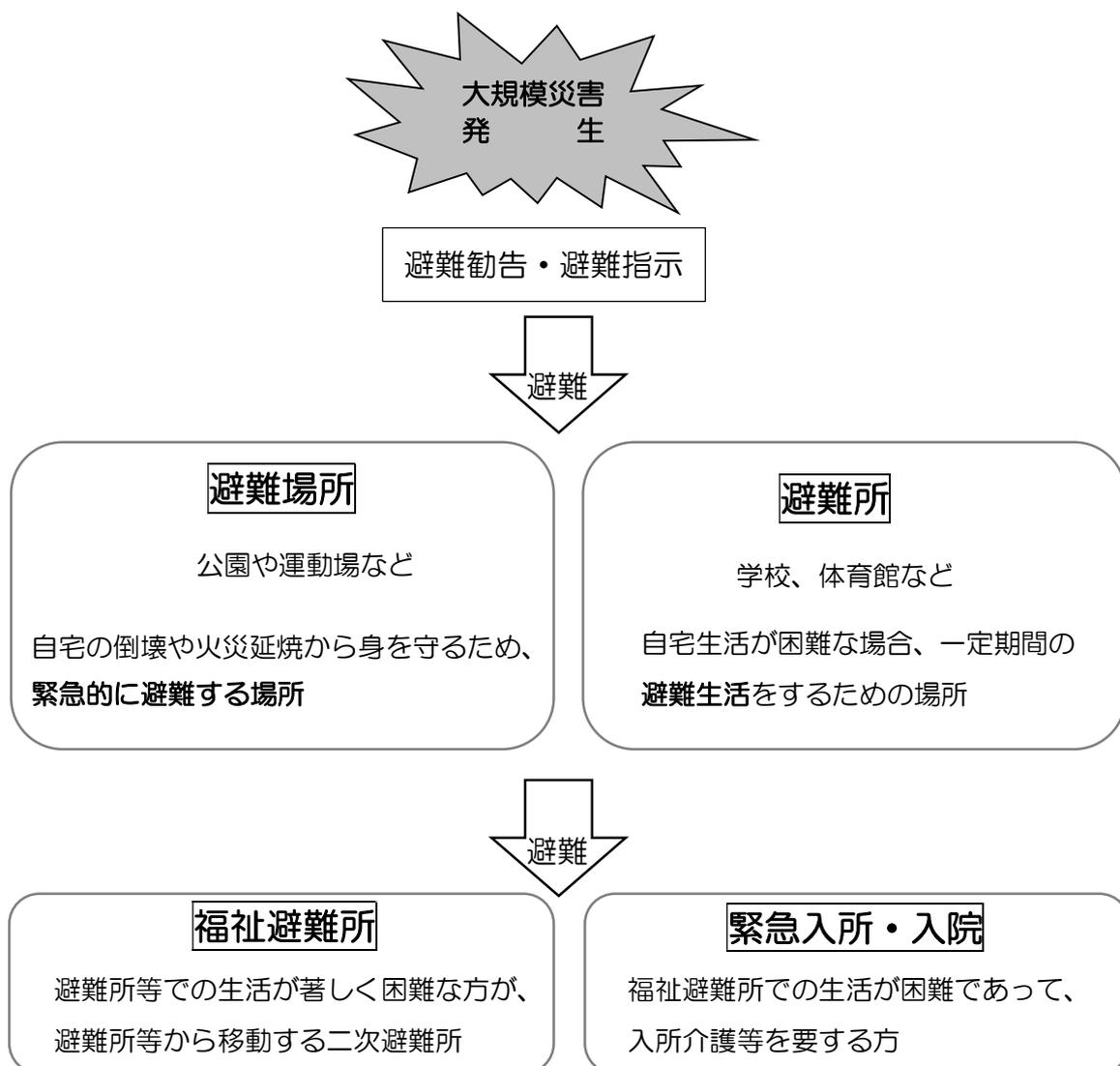
## 2 福祉避難所の利用対象者

要配慮者やその他避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする方とその介助を行う家族が対象である。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ため、次の理由により原則として福祉避難所の対象者として予定はしていませんが、緊急かつ一時的に福祉避難所に避難することを妨げるものではない。

- ① 特別養護老人ホーム等の入所対象者は、本来入所すべき施設で適切なサービスを受けられるようにすべきであり、必要であれば緊急入所等を活用し、これら施設が対応すべきという考え方である。
- ② 福祉避難所で提供できるサービスの水準には限界があり、施設入所対象者は対象としないという前提でのサービスの水準を考えているので緊急避難的な利用の場合のみやむを得ないとする考え方である。

(注)福祉避難所の対象者を介助する家族等を対象者とともに避難させることは差し支えないが、その者の取扱いに当たっては、原則として福祉避難所の対象者とは解せず、通常の避難所の対象者として解すること。

### 福祉避難所への避難の流れ（イメージ）



# 第1章 平常時における取り組み

## 第1節 市の取り組み

### 1 福祉避難所の対象となる者の把握

福祉避難所への避難の対象者としては、原則として要配慮者及びその介助を行う家族が考えられる。

本市における要配慮者は、妊産婦、乳幼児を除き、その多くは災害対策基本法に基づき作成している那覇市避難行動要支援者※名簿に登録しているため、平常時から名簿登録者の状況把握に努め、災害時の安否確認や福祉避難所への移送対象者の判断が迅速に行えるよう取り組む。

- ※ 避難行動要支援者・・・災害時において、自ら避難することが困難な者
- ・要介護 1～5
  - ・身体障害者手帳 1、2 級
  - ・療育手帳 A1、A2
  - ・精神障害者保健福祉手帳 1 級
  - ・特定疾患医療受給者証所持者
  - ・小児慢性特定疾患受給者証所持者
  - ・65歳以上の高齢者のみの世帯

### 2 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

福祉避難所として利用可能な施設の把握に努め、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整理する。

福祉避難所として利用可能な施設として、下記の施設が考えられる。

- ・一般の避難所となっている施設（公民館等のスペース）
- ・老人福祉施設
- ・児童福祉施設
- ・障がい者（児）施設
- ・特別支援学校
- ・医療施設
- ・その他公共的施設

※要配慮者 1 人あたりの面積は概ね 3.5 m<sup>2</sup>以上が望ましい。

※「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。

## (2) 要配慮者の状態に対応した福祉避難所の指定

要配慮者の状態により、避難所生活において配慮を必要とする理由は様々である。介護状態や障がい特性に対応した施設を福祉避難所として開設できるよう、平常時から、市施設の福祉避難所の指定や、民間施設やその他公共的施設との福祉避難所協定の締結を進める。

## 3 福祉避難所の周知

災害時に要配慮者の支援をスムーズに行うため、要配慮者及びその家族、自主防災組織、支援団体等に対して、福祉避難所制度に関する情報について周知徹底を図るとともに、広く住民に周知を行う。

また、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く。

## 4 物資・機材、人材、移送手段の確保

### (1) 物資・機材の確保

施設管理者と連携し、福祉避難所における必要な物資・器材の確保を図る。

[物資・機材の例]

- ・飲料水、要配慮者に適した食料、毛布、タオル、下着、衣類、電池
- ・介護用品、衛生用品
- ・携帯トイレ、ベッド、パーティション
- ・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
- ・停電時に備えた発電機等
- ・点字や掲示板、絵等で情報を伝達するために必要な用具やヘルプカード

### (2) 人材の確保

福祉避難所に避難している要配慮者の避難生活を支援するために必要となるヘルパーや相談員等の確保に関して、関係団体・事業者等と協定を締結するなど、災害時に人的支援を得られるように連携を図る。

福祉避難所へのヘルパーや相談員等の確保に関して、ボランティアも適切に活用できるよう那覇市社会福祉協議会と連携を図る。

### (3) 移送手段の確保

福祉避難所への要配慮者の移送に関して、関係機関と協議・検討し、必要に応じて関係団体・事業者等と協定を締結するなど、要配慮者の状態に配慮した適切な移送手段の確保を図る。

## 5 社会福祉施設、医療機関との連携

### (1) 福祉避難所の設置・運営にかかる連携強化

福祉避難所の設置・運営をスムーズに行うためには、専門的な人材の確保、福祉機器等の調達及び緊急入所等に関して、社会福祉施設及び医療機関等との協力が重要となることから、日頃より情報を共有するなどの連携強化に努める。

社会福祉施設等の関係団体・事業者間との協力体制も重要となることから、関係団体・事業者間の連携強化の促進に努める。

### (2) 緊急入所等への対応

福祉避難所での避難生活が困難な要配慮者については、専門的な施設への緊急入所が必要になるため、社会福祉施設等と事前に協議を行い、緊急入所に関する協定を締結するなどの連携を図る。

要配慮者の体調の急変等により、医療処置及び治療が必要になった場合、福祉避難所での感染症の発生・拡大防止・発症した場合における適切な対応を図るため、医療機関等と緊急入院について連携を図る。

## 6 福祉避難所の運営体制の事前準備

### (1) 福祉避難所の運営体制

災害発生時に福祉避難所の速やかな設置・運営ができるよう、有資格者等の専門的な人材（看護師、保健師、介護福祉士、社会福祉士、理学療法士、ヘルパー等）を確保するため、事前に関係団体・事業者等と協定を締結するなどの連携を図る。

福祉機器等（ベッド、車いす等）を確保し、福祉避難所へ供給してもらえよう、事前に関係団体・事業者等と協定を締結するなどの連携を図る。

## (2) 福祉避難所運営キット

災害発生時に福祉避難所の速やかな設置・運営ができるよう、必要な文房具、道具類をまとめた“福祉避難所運営キット”をあらかじめ各福祉避難所へ保管する。

[福祉避難所運営キットの内容]

- ・ 掲示物作成のためのスケッチブック
- ・ 油性ペン
- ・ 運営者の役割を示す腕章
- ・ 福祉避難所と通路を仕切るためのロープ
- ・ 布製粘着テープ
- ・ 避難者名簿用紙、食料・飲料水供給依頼書等の印刷物

## 7 福祉避難所の設置・運営訓練等の実施

災害時に福祉避難所の設置・運営を円滑に行えるよう、平常時から下記の取り組みを行う。

- ・ 福祉避難所へ本マニュアルの配布
- ・ 福祉避難所の連絡担当者の設定
- ・ 福祉避難所設置、運営訓練の実施

## 第2節 福祉避難所・福祉避難所協定締結法人の取り組み

### 1 職員に対する普及啓発及び開設場所の特定

#### (1) 普及啓発

災害発生時における福祉避難所の円滑な開所に向けて、普段からその職員に対して、福祉避難所の趣旨について普及啓発を行うものとする。

#### (2) 福祉避難所開設スペースの確保

所管する施設ごとに福祉避難所として開設するスペースを定め、その内容を予め市に伝えておくものとする。

### 2 福祉避難所の設置・運営訓練等の実施

市の防災訓練実施時における福祉避難所設置・運営訓練に協力するものとするほか、介護保険法等に基づき独自で行う防災訓練等においても、できる限り福祉避難所の設置訓練等を実施するものとする。

このほか、各種研修会等の実施の際に、福祉避難所に関する研修会等も実施するものとする。

## 第2章 災害時における対応

### 第1節 市の対応

ここでは災害時において福祉避難所の円滑な設置・運営を行うため、市及び福祉避難所が実施すべき事項について規定するものとする。

#### 1 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け入れ

福祉部長は、災害が発生し又は発生のおそれがある場合に、一般の避難所に避難してきた者のうち福祉避難所の対象となる者の確認を行い、福祉避難所の開設を決定する。

福祉政策班、ちゃーがんじゅう班、障がい福祉班は、「福祉避難所開設要請票」(様式1)にて、福祉避難所協定締結法人や指定福祉避難所管理者と福祉避難所開設の調整を行う。ただし、災害の状況等により福祉避難所の開設を要請する前に社会福祉施設等において要配慮者を受け入れた場合は、開設要請の有無に関わらずに開設します。この場合においては、社会福祉施設等は要配慮者の受け入れ状況等を速やかに災害対策本部に電話等で報告します。この報告を受け、事後的に「福祉避難所開設要請票」(様式1)により福祉避難所の開設を要請する。

さらに、福祉避難所を開設した場合は、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、関係団体等に速やかにその場所を周知する。

##### (2) 福祉避難所の開設期間

福祉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 日以内とする。しかし、大規模災害等の場合で、やむを得ず7日間の期間内で閉鎖することが困難な場合は、事前に施設管理者等と協議し、必要最小限の期間を延長するものとする。

##### (3) 総合相談窓口の設置について

福祉避難所には避難者の相談に対応する総合相談窓口を設置する。

相談窓口には生活相談員(ボランティアの配置も検討)を配置し、総合的な福祉及び健康相談を行う。

## (4) 生活相談員について

生活相談員は、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が望ましい。

当該福祉避難所の職員又は那覇市災害ボランティアセンター（那覇市社会福祉協議会）等に人的支援を求め、福祉避難所へ生活相談員を配置する。

※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 人の生活相談員等の配置、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。

## 2 福祉避難所等入所者の選定

一般の避難所の運営者は、看護師や保健師などの専門知識を持つ人と共に福祉避難所等の対象となる者が避難していないか調査を行い、必要に応じて福祉避難所等へ移送を行う。

災害発生直後等、専門的人材を得ることが難しい場合は、以下のスクリーニングの例を参考に判断を行う。緊急入所が必要な要配慮者については緊急入所を優先する。

### [スクリーニングの例]

	区分	判断基準	避難・搬送先
1	治療が必要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・治療が必要</li> <li>・発熱、下痢、嘔吐</li> </ul>	病院
2	日常生活に全介助が必要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食事、排泄、移動が一人でできない</li> </ul>	福祉避難所
3	日常生活に一部介助や見守りが必要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食事、排泄、移動の一部に介助が必要</li> <li>・医療処置を行えない</li> <li>・精神疾患がある</li> <li>・産前、産後、授乳中</li> <li>・3歳以下とその親</li> </ul>	福祉避難室※
		乳幼児、妊産婦を対象 とした福祉避難所も可	
4	自立	<ul style="list-style-type: none"> <li>・歩行可能、健康、介助がいらない、</li> <li>・家族の介助がある</li> </ul>	避難所の居住スペース

※福祉避難室：体育館などの避難所に設置。一般の避難所のスペースでは避難生活に困難が生じる要配慮者が避難する小規模な部屋

### 3 福祉避難所への要配慮者の移送

福祉避難所への要配慮者の移送は下記の方法で対応する。

- ① 家族等による移送措置
- ② 公用車等による移送措置（市民税班、資産税班、納税班）
- ③ 避難所入所者の協力支援による移送措置
- ④ 医師会、高齢者・障がい者施設、自衛隊等への依頼による移送措置
- ⑤ その他可能な手段による移送措置

### 4 避難者名簿の作成及び管理

福祉避難所の開設後、福祉政策班は各福祉避難所等から毎日、「福祉避難所状況報告書」（様式2）及び「福祉避難所避難者名簿」（様式3）の送付を受け、災害対策本部へ報告を行う。

名簿の更新及び報告は毎日行うこととし、避難者が退所する場合は、転出先を確認し記録する。

避難者名簿の情報は、公開を望まない避難者を除き、福祉避難所内に掲示するとともに、他から問い合わせがあった場合に原則公開する。

### 5 開所後の福祉避難所への支援

#### （1）人的支援

福祉避難所の運営は24時間体制になることが予想されるため、開所した福祉避難所の運営状況を確認し、対応職員が不足している場合は専門的人材やボランティア等の交代要員を派遣する。

#### （2）食糧・物資（福祉機器等）の供給

福祉政策班は、福祉避難所に備蓄又は供給されている食糧等の確認を行い、「福祉避難所食糧・物資等受払簿」（様式4）に毎日記録し、管理する。

福祉政策班は、食料等が不足している福祉避難所や「福祉避難所食糧・飲料水供給依頼書」（様式5）、「福祉避難所物資供給依頼書」（様式6）にて食糧等の供給依頼のある福祉避難所に対し食糧等の供給を行うため、災害対策本部に依頼する。

#### （3）緊急入所・緊急入院への対応

避難者の心身の状態の変化により、福祉避難所での生活が困難になった方について、対応できる設備・人員の施設や適切な医療機関を確保する。

受け入れ先が決まった避難者については、適切な手段で移送を行う。

## 6 ボランティアの要請

福祉避難所の運営、生活相談員、介護スタッフ、移送スタッフ等に人員が必要な場合、災害対策本部や那覇市災害ボランティアセンター（那覇市社会福祉協議会）と連携し、必要とする職種、人数及び必要なニーズ内容を取りまとめ、「ボランティア要請書」にて派遣依頼を行う。

## 7 福祉避難所の統合及び閉所

総合相談窓口や生活相談員をはじめ、避難者の退所先や退所後の生活について相談し、適切な助言を行う。

福祉避難所の避難者数等の状況を総合的に判断し、避難者や家族等の理解と協力を得たうえで福祉避難所の統合を行い、避難者がすべて退所した福祉避難所については必要な原状回復を行い、閉所を行う。

## 第2節 福祉避難所・福祉避難所協定締結法人の対応

### 1 福祉避難所の開設

福祉政策班から福祉避難所の開設について連絡を受けた施設管理者は、福祉避難所の開設や避難者の受入について「福祉避難所状況報告書」（様式2）にて回答する。

### 2 開設準備及び要配慮者の受入

福祉避難所運営キット等を活用し福祉避難所の開設準備を行う。

要配慮者を受け入れた福祉避難所は、「福祉避難所状況報告書」（様式2）及び「福祉避難所避難者名簿」（様式3）を作成し、福祉政策班に毎日報告を行う。

### 3 避難者の支援

#### （1）総合相談窓口・生活相談員の配置

総合相談窓口や生活相談員の配置に努め、人員が不足している場合、「ボランティア要請書」にて福祉政策班に要請する。

#### （2）食糧・物資の確保

福祉避難所の避難者へ提供する食糧・物資について数量等を確認し、「福祉避難所食糧・物資等受払簿」（様式4）を作成し管理する。

食料等の不足又は不足が予想される場合は、「福祉避難所食糧・飲料水供給依頼書」（様式5）、「福祉避難所物資供給依頼書」（様式6）にて福祉政策班へ供給依頼を行う。

#### （3）他施設や病院等への移送

避難者の心身の状態の変化等により、福祉避難所での生活が困難になった方については、他施設や病院等への移送を行う。

移送先や移送方法について、生活相談員や福祉政策班と協議を行う。

## 4 費用請求

福祉避難所の設置・運営、福祉機器等供給、人的支援等に要した費用については、福祉政策班と協議のうえ、請求に必要な明細等を添付し、那覇市に請求書（那覇市福祉避難所設置要綱様式3（第6条関係））を提出する。

那覇市は、明細等を確認・精査のうえ、法人等に対し費用を支払う。

## 5 福祉避難所の統合及び閉所

福祉政策班から福祉避難所の統合や閉所についての要請を受けた福祉避難所は、可能な限り協力を行い、費用請求の準備を行う。

避難者名簿等の個人情報が含まれる書類は福祉政策班へ提出する。

## 開設から解消までの流れ(イメージ)

※災害の規模により異なるため、左欄の「時期」は目安とする

●那覇市    ○施設管理者

時期*	項目	福祉避難所の動き	指定避難所の動き (福祉避難室)	スクリーニングの随時実施
発災直後 から 1日後	開設の判断	●福祉避難所開設の必要性を検討・判断 指定避難所に避難した要配慮者数、必要な支援の内容、災害の規模等により、検討・判断を行う。	災害対策本部 へ避難所開設 状況を報告	
開設の 判断後 から 2日~3日 後まで	開設要請	●施設管理者に開設を要請 (福祉政策班、チャージョウ班、 障がい福祉班) ○施設管理者は、施設の安全確認を行 い、受託		
3日後 まで	開設	○福祉避難所を開設 ○●物資、機材等を確保 (例)・飲料水、要配慮者に適した食料、 ・介護用品、衛生用品 ・携帯トイレ、ベッド ○必要な物資を市に要請、調達 ○●運営体制づくり 概ね 10 人の要配慮者に 1 人の生活 相談員等を配置 ○●専門的人材やボランティアを配置  ※必要に応じて、災害対策本部内の福祉 政策班へ応援要請を行う	●福祉避難室 の設置 ●物資、機材の 支給・貸与	
	報告	○災害対策本部への報告		
	周知	●要配慮者及びその家族、自主防災組 織、地域住民、関係団体に対し、開設し た福祉避難所の場所等を周知		
	要配慮者の 受入れ	○要配慮者の受入れ ・障害がいの特性等に応じて、要配慮 者が家族等とともに避難することに ついて配慮する。	●必要に応じ て、福祉避難所 等へ移送	

		<p>○福祉避難所に避難している要配慮者の名簿を作成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・必要な支援の内容を把握</li> <li>・福祉サービスの利用意向等について継続的に把握</li> </ul> <p>●必要に応じ、宿泊施設（旅館、ホテル）等の借上げ</p> <p>あらかじめ指定した福祉避難所では不足する場合、宿泊施設等の借上げにより対応</p>	
3日後から福祉避難所解消まで	福祉避難所の安定化	○福祉サービス事業者、保健師、民生委員等と連携を図り、必要な福祉サービスを提供	
1週間後まで	福祉避難所解消に向けた動き	<p>●必要に応じて統廃合</p> <p>●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</p>	