

「福祉避難所設置ガイドライン」

はじめに

東日本大震災、熊本地震等、大規模災害が続くなか、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、健康を害し、復旧・復興に向けての生活再建への移行に困難を生じているケースもみられる。

本ガイドラインは東日本大震災の教訓を考慮し平成28年4月に内閣府が策定した「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（以下「国ガイドライン」という）をもとに、高齢者や障害者など避難所生活で特別な配慮を必要とする方々の避難生活の場として、必要に応じて開設される「福祉避難所」の開設・運営が円滑に行われるよう平成29年3月に作成したものであるが、災害対策基本法が令和3年に改正されたこと等を踏まえ、令和3年5月に内閣府が国ガイドラインを改定したことに伴い、本ガイドラインの改定を行ったものである。

このガイドラインにより市町村や関係機関の福祉避難所に対する理解が進み、平時から福祉避難所の設置運営について取り組むことで、災害時に配慮を要する被災者へよりよい対応が実現されることを期待する。

1. 福祉避難所の意義と目的

(1) 福祉避難所とは

災害対策基本法施行令に、災害対策基本法による避難所の指定基準の一つとして、以下のように規定されている。

「主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、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内閣府令で定める基準に適合するものであること。」

（災害対策基本法施行令第20条の6第5号）

内閣府で定める基準は、次のとおり（災害対策基本法施行規則第1条の9）。

- ・高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この条において「要配慮者」という。）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。
- ・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。

広義の福祉避難所は、指定福祉避難所のほか、協定等により福祉避難所として確保しているものも含まれる。指定福祉避難所は、市町村が災害対策基本法等で定める基準に適合すると判断した避難所であり、要配慮者の円滑な避難につながるよう、公示が義務となっていること、個別避難計画で避難先とすることにより必要な支援の準備をできることから、基準に適合するものは、指定福祉避難所として指定し、公示することが望ましい。

(2) 要配慮者とは

福祉避難所の受入対象者として想定されるのは、法律上「要配慮者」ということになる。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」（災害対策基本法第8条2項第15号）と定義されている。

また、「その他の特に配慮を要する者」として、妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者、医療的ケア（※）を必要とする者等が想定されている。

※医療的ケア：人工呼吸器や酸素供給装置、胃ろう等を使用し、たんの吸引や経管栄養などの医療的ケアが日常的に必要な者をいう。

2. 指定福祉避難所の受入対象者の状況把握

(1) 指定福祉避難所の受入対象となる者の概数の把握

市町村は、指定福祉避難所の対象となりうる者の概数を把握する。平常時においては上記の概数を最大規模の受入対象数として捉え、その人数の避難を可能とすることを目標に、指定福祉避難所として利用可能な施設の把握及び指定福祉避難所の指定・整備を行うことが重要である。

(2) 指定福祉避難所の受入対象となる者の現況等の把握

指定福祉避難所の受入対象者に関する情報の管理、関係部局等との情報共有等について検討し、体制を整備しておく。個人情報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措置を講じるなど、十分に配慮する。

3. 指定福祉避難所での指定及び公示と対応

(1) 指定要件

市町村は、把握した指定福祉避難所の受入対象者の概数や現況を踏まえ、指定福祉避難所の指定要件を設定する。

例えば、以下の要件が考えられる。

- ① 施設自体の耐震化が図られているなど安全性が確保されていること。
- ② 要配慮者の特性に配慮し、避難生活に必要なスペースが確保されていること。

(2) 要配慮者の特性に配慮した対応

地域の状況等を踏まえた上で、要配慮者の特性に配慮した対応が重要である。それぞれの障害特性ごとに避難行動時の特徴が異なるため概要を以下に例示する。

<視覚障害者>

- ・視覚情報による緊急事態の察知ができず、情報取得が遅れることがある。
- ・住み慣れた地域でも災害時の状況によりいつも通りの行動ができなくなる場合がある。
- ・避難所等慣れない場所では単独で素早い行動ができない場合がある。

<聴覚障害者>

- ・音声による情報が伝わりにくい、視覚外の危険の察知が困難な場合がある。
- ・緊急時でも言葉で人に知らせることが困難な方、外見からは障害のあることが分かりにくい方がいることに留意。

<盲ろう者>

- ・単独での行動が難しい。情報収集の方法がそれぞれの障害特性で異なる。

<肢体不自由者>

- ・自力で避難することが難しい場合がある。

<知的障害者>

- ・急激な環境の変化に順応しにくく動揺がみられる場合や、緊急事態等の認識が不十分な場合がある。
- ・言葉をうまく使うことができなかつたり、理解がゆっくりであったりする場合がある。

<精神障害者>

- ・急激な環境の変化に順応しにくく動揺がみられる場合や、緊急事態等の認識が不十分な場合がある。
- ・自分で危険を判断し行動することができない場合がある。
- ・普段から服用している薬がある場合が多いので携行することが必要。

<発達障害者>

- ・いつもと違うことや見通しが立たないことが苦手なために、不安から落ち着きがなくなつたりパニックを起こすことがある。
- ・コミュニケーションが苦手な人も多く、自分が困っていることを伝えられなかつたり、大勢の人がいる場所にいられなかつたり、音や光、食べ物のおいなどに敏感で刺激に耐えられないこともある。

平時から要配慮者の特性を理解しておくこと、施設ごとに資機材や専門人材

等の配置計画が立てやすくなり、災害時の円滑な開設が期待できることから、以下（例）の対応がとれるよう、事前に検討しておく必要がある。

（例）

- ① 避難所に要介護者や在宅療養者などの災害時要配慮者がいる場合には、できる限り専用の居室を設ける。1階で出入り口に近く、日当たりや換気がよく、医務室やトイレに近い部屋を選び、床に断熱材を敷くなどの対応を行うこと。
- ② 情報の取得が支障なくできるように、わかりやすい表現で、文字情報や手話による伝達、ハンドマイク等を使用した音声による伝達及び必要に応じてペースを落としてゆっくりとしゃべるなど、それぞれの障害特性や認知症に配慮して情報を提供できること。
- ③ 聴覚障害・視覚障害者がそれぞれ集まって避難生活ができる場所を確保する。手話通訳者や要約筆記者の協力体制を整えておくこと。一般避難所になっている学校の教室等を活用することで集まりやすくなる。
- ④ 精神障害、知的障害、発達障害、認知症など環境の変化に臨機応変に対応することが困難な者には、個室等、落ち着けるスペースを確保する。施設には間仕切りなどの資機材等を備えること。また、精神科病院や知的障害者施設及び特別支援学校等と連携し協力体制を整えておくこと。
- ⑤ 人工呼吸器を装着している方については、電源確保が必要である。また、痰の吸引など家族等によるケアが夜間も行われるため、個室や隔離スペースを確保する配慮が必要となること。
- ⑥ その他妊産婦、乳幼児、難病患者等についても清潔、保温、食生活面をはじめとする健康面への配慮や、プライベート空間の確保などそれぞれの状況に応じて配慮されること。
- ⑦ 身体障害者補助犬を使用する者については、補助犬を分離せず受け入れた上で、周りの方々に補助犬に対する理解を促進すること。

（3）指定及び公示

指定福祉避難所の指定は、災害対策基本法第49条の7に基づき、市町村長が指定する。福祉避難所として利用可能な施設に関する情報及び前述の指定福祉避難所の指定要件や要配慮者の特性に配慮した対応（例）を踏まえ、指定福祉避難所として選定し指定する。

実施にあたっては、指定福祉避難所における要配慮者の支援に必要な物資・器材や、専門的な技術を要する人材の確保、要配慮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。

災害時において指定福祉避難所を開設し、要配慮者を保護できるよう、平常

時から、関係機関と情報交換や事前協議を図っておくことが重要である。

市町村内の指定福祉避難所で対応が困難になった場合、広域の指定福祉避難所等に一時的に要配慮者を避難させることも想定されることから、圏域内の連携ができるよう、協力関係を構築等しておく必要がある。

なお、公示については、国ガイドラインを参照のこと。

4. 指定福祉避難所の周知

市町村は指定福祉避難所の名称、受入対象者等に関する情報を広く住民に周知する。

特に、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、周知徹底を図る。

指定福祉避難所の設置等について、災害対応機関や関係機関、医療・保健・福祉サービス提供機関・事業者等にも周知を行う。

また、広報活動や訓練を通じて、広く住民に指定福祉避難所の目的等について周知を図り、理解と協力を求める。パンフレットやハザードマップを作成するにあたっては、要配慮者が理解しやすいよう工夫を図る。

施設ごとに想定している対応可能な要配慮者の特性についても、要配慮者の安心感につながるため、できるだけ周知を行うようにする。

指定福祉避難所は、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、一般の指定避難所で生活可能な被災者の避難先ではなく、受入対象としないことについて、地域住民等の理解を促進することも重要である。

なお、公示した受入対象者以外の者が避難してきた場合には、災害の状況等を踏まえて、他の避難所を案内する等、適切に対応すること。

5. 指定福祉避難所ごとの受入対象者の調整

指定福祉避難所へ直接に避難する者については、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、事前に指定福祉避難所ごとに受入対象者の調整等行う。

被災者の直接の避難を想定していない指定福祉避難所にあつては、災害規模や状況に応じて、また、支援者の到着が間に合わない等、災害発生後初日に開設が間に合わない場合もあるため、市町村においては発災直後の要配慮者の避難先の確保についても検討を行う。

なお、市町村が希望する要配慮者全員を指定福祉避難所に直接の避難をさせることができない場合などには、まず一般の避難所に要配慮者スペースを設置して一時的に避難し、その後、指定福祉避難所に移送することも検討する。

※要配慮者スペース：一般の避難所では避難生活に困難が生じる要配慮者のためのスペース。生活相談員等を配置しないなど、指定福祉避難所の基準等は満たしていないが、要配慮者のために何らかの配慮がされているスペース。

6. 指定福祉避難所の施設整備

市町村は、施設管理者と連携し、当該施設が指定福祉避難所として機能するための施設整備を行う。

- ・段差の解消、スロープの設置、手すりや誘導装置、障害者用トイレの設置など施設のバリアフリー化のほか、トイレ入り口などへの点字案内シールの貼付や筆談用具の配置

- ・情報支援関連機器、その他必要と考えられる施設整備

また、感染症や熱中症対策について、保健・医療関係者の助言等を得つつ、検討しておく。

7. 物資・器材・人材・移送手段の確保

(1) 物資・器材の確保

市町村は、施設管理者と連携し、指定福祉避難所における必要な物資・器材の確保を図る。物資・器材の確保については、災害当初の段階ですぐに調達することは困難であると想定されることから、災害時において速やかに調達できるよう関係団体・事業者と物資調達協力にかかる協定を締結するなど事前対策を講じておく。

医療的ケアに必要な衛生用品（例：アルコール綿、精製水、手指消毒液、使い捨て手袋等）の確保について、保健・医療関係者の助言を得つつ、あらかじめ調整しておく。また、非常用発電機等が確保されていない避難所へ人工呼吸器装着者等の電源が欠かせない者が避難した場合の非常用電源の確保についても、医療機関やメーカーと連携した確保策を含め、あらかじめ調整しておくことが重要である。

(2) 支援人材の確保

指定福祉避難所の運営には、専門的人材が不可欠となるため、災害時において人的支援を得られるよう平常時から、社会福祉法人等関係団体と連携を図り人的支援のルールを検討しておく必要がある。

(3) 移送手段の確保

要配慮者の状態に配慮した適切な移送手段を確保できるよう、あらかじめ福祉車両、救急車両、一般車両等の調達について、関係機関や指定福祉避難所として指定した施設の管理者等と協議し、移送手段の確保策を検討しておく必要がある。

8. 社会福祉施設、医療機関等との連携

指定福祉避難所の設置・運営、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連携の強化を図っておく。

9. 指定福祉避難所の運営体制の事前整備

災害時において指定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、あらかじめ体制を整えておく必要がある。

10. 指定福祉避難所にかかる理解の普及啓発

要配慮者の避難誘導、避難生活に際しては、要配慮者に対する一般の被災者の理解と協力が不可欠である。また、災害時において円滑に指定福祉避難所が設置・運営できるよう、平常時から要配慮者本人やその家族、支援者、福祉・保健・医療関係者、自主防災組織等に要配慮者対策や防災対策、指定福祉避難所の目的やルール等に関する知識の普及啓発に努める。

あわせて、市町村職員、自主防災組織、地域住民、要配慮者及びその家族、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、要配慮者支援対策に関する研修会、勉強会を開催する。また、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、地域における要配慮者支援のあり方などについて検討する機会を設ける。

11. 災害時における取組み

(1) 指定福祉避難所の開設及び要配慮者の受入れ

指定福祉避難所は、災害時高齢者等避難が発令された場合などに開設される避難所である。まず、身の安全を最優先し、近くにある一般の避難所へ避難することとなっているが、一般の避難所に避難してきた者等で指定福祉避難所の受入対象となる者がおり、指定福祉避難所の開設が必要と判断する場合は、施設管理者とともに施設の安全性を確認し、開設するものとする。

なお、市町村で、事前に受入対象者の調整等を行い避難が必要となった際に、指定福祉避難所へ直接避難することができるようになっている場合はこの限りではない。

指定福祉避難所を開設したときは、要配慮者及びその家族、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し、受入体制が整い次第、指定福祉避難所の受入対象となる者を受け入れる。

受付時に体調や感染症について聞き取り、適切な避難スペースに案内する。

このため、施設の管理者と調整し、感染症対策も考慮した、避難所内の空間配置図、レイアウト図などの施設の利用計画をあらかじめ作成する。

発災から一定期間を経過した後は、指定福祉避難所の受入対象者が一般の避難所等に避難していないか調査する。

指定福祉避難所の避難者は、災害前は自宅で暮らしていたことが前提となる。福祉サービスの提供にあたっては、避難者が被災前に有していた自立する能力を損なわないような形で支援を行うことが肝要である。

(2) 要員の確保

市町村は、指定福祉避難所を開設したときは、必要に応じて担当職員を派遣する。大規模災害発生当初には、指定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。

(3) 指定福祉避難所の運営体制の整備、活動支援

市町村は県と連携し、指定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、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) 要配慮者への支援

市町村は指定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。

指定福祉避難所において、要配慮者のニーズを把握し、適切に対応できるよう手話通訳者、要約筆記者等の人材の確保や福祉用具等の確保を図る。

災害時に医療や福祉ニーズが想定される要配慮者を可能な限り平常時に把握して対応を検討することが重要である。

(5) 指定福祉避難所の統廃合・解消

市町村は、指定福祉避難所の利用が長期化し、指定福祉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、指定福祉避難所の統廃合を図る。統廃合についての理解と協力を求めるため、避難している要配慮者とその家族に十分に説明する。指定福祉避難所としての目的を達成したときは、必要な現状回復を行い、指定福祉避難所を解消する。

1 2. 協定等による福祉避難所等の活用

(1) 協定等による福祉避難所の活用

要配慮者の状態に応じて適切に対応することができるよう、協定等による福祉避難所を設定することも検討する。さらに協定等による福祉避難所のうち指定福祉避難所の基準に適合するものは、指定福祉避難所として指定し、公示することが望ましい。

(2) 一般の避難所内における要配慮者スペースの設置

要配慮者の状態に応じて適切に対応することができるよう、一般の避難所内に要配慮者のためのスペース（要配慮者スペース）を設置するよう努めるとともに、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、避難所の要配慮者対応に従事する者の確保に努める。