

福祉避難所設置・運営マニュアル

【平成30年度改定版】

平成31年3月

岡山市

本マニュアル作成の目的

大規模災害では、高齢者や障害者など特別な配慮が求められる方々にとって、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ていない避難所で、長く避難生活を送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る恐れがあります。

本市では、平成 24 年度より市内の社会福祉施設の施設管理者（社会福祉法人等）と「災害時における福祉避難所の指定に関する協定」の締結を進めており、平成 30 年度現在、70 施設と協定を交わしています。

また福祉避難所の制度の運用についても、「福祉避難所設置・運営マニュアル」を策定し、各施設に配布するとともに、庁内においても制度の周知を図っていたところです。

しかし、平成 30 年 7 月豪雨災害において、本市で初めて福祉避難所の開設・運営を行ったところ、様々な課題が顕在化することとなりました。また、マニュアルには記載されていないような想定外の事象も発生し、対応に苦慮することとなりました。

この貴重な経験から得た教訓を生かして、次の大規模災害発生の際にスムーズな福祉避難所の開設・運営が行えるよう、本マニュアルを改定し、庁内関係各所や福祉避難所協定の未締結施設も含めた社会福祉施設への周知を図り、実効性のある制度となるよう努めてまいります。

平成 31 年 3 月

岡山市 保健福祉局 保健福祉部
保健福祉企画総務課

目 次

1	福祉避難所の概要	
(1)	福祉避難所とは	1
(2)	受入れ対象者	1
(3)	福祉避難所の指定	1
(4)	イメージ図（福祉避難所への要配慮者受入れの基本的な流れ）	3
(5)	福祉避難所 対応フロー	4
2	平常時における取組み	
(1)	福祉避難所設置計画書の作成	5
(2)	利用者及び関係団体などへの周知	5
(3)	災害対応マニュアルなどの整備・充実	5
(4)	研修や訓練の実施	5
3	災害発生時における対応	
(1)	被害状況の報告	6
(2)	協定施設における福祉避難所設置に向けた事前準備	6
(3)	協力要請・設置決定	6
4	福祉避難所設置後の体制整備	
(1)	福祉避難所が行う体制整備	8
(2)	市が行う体制整備	9
5	要配慮者の受入れ	
(1)	要配慮者の受入れ依頼	10
(2)	要配慮者受入れリストの差育成	10
(3)	要配慮者への対応	10
(4)	要配慮者受入れ状況等の報告	10
(5)	福祉避難所へ直接避難した要配慮者への対応	10
6	福祉避難所の閉鎖	
(1)	福祉避難所の開設期間	12
(2)	福祉避難所の統廃合	12
(3)	避難所の生活再建支援	12
(4)	福祉避難所の閉鎖	12
(5)	費用の精算	12
	【参考】福祉避難所の費用算定の考え方	13
7	関係連絡先	14

<様式集>

- (様式1) 福祉避難所設置計画書
- (様式2) 施設被害状況等報告書
- (様式3) 福祉避難所の設置決定について
- (様式4) 福祉避難所連絡票
- (様式5) 福祉避難所への避難を希望する要配慮者報告書
- (様式6) 要配慮者受入れ依頼書
- (様式7) 要配慮者受入れリスト(兼受入れ状況報告書)
- (様式8) 請求書
- (様式9) 福祉避難所の設置及び管理運営に要した経費に係る明細書

*様式については、岡山市ホームページにワード版を掲載していますので、そちらからダウンロードしてご利用ください。

(掲載ページ <https://www.city.okayama.jp/kurashi/0000003818.html>)

1 福祉避難所の概要

(1) 福祉避難所とは

地震、風水害、その他の災害が発生し、災害による被害を受け、又は受ける恐れのある者は、本市が応急的に設置する避難所へ避難し、生活を送ることになります。

しかし、避難生活が長期化する場合、高齢者や障害者の方々などの中には、身障者用トイレやスロープ、手すり等の設置や専門的なケアなど福祉的配慮が必要となる場合があります。

こうした福祉的配慮が必要な高齢者や障害者などが、安心して避難生活ができる体制が整っている避難所が「福祉避難所」です。

(2) 受入れ対象者

福祉避難所の受入れ対象となる者は、以下の①～⑥に該当する方で、災害時に居所からの避難が必要となり、食事・排泄・移動等が一人でできないなど一般の指定避難所での避難生活が困難な在宅要配慮者とします。

なお、受け入れる要配慮者を介助する家族などは、原則として1人まで受け入れることができます。

- 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、傷病者など

なお、上記以外のものであっても必要に応じて対象とするよう柔軟に対応します。

介護保険施設、老人短期入所施設などの入所対象者は、それぞれ介護保険法に基づく緊急入所等を含め当該施設で適切に対応されるべきなので、原則として福祉避難所の受入れ対象とはしません。が、緊急かつ一時的にこれらの方が福祉避難所に避難することを妨げるものではありません。

(3) 福祉避難所の指定

本市では、社会福祉施設を運営する法人等と「災害時における福祉避難所の指定に関する協定」を締結し、施設を「福祉避難所」として指定しています。指定対象施設は、主に介護保険施設（特別養護老人ホーム、介護老人保健施設など）、障害者支援施設などです。

○指定基準

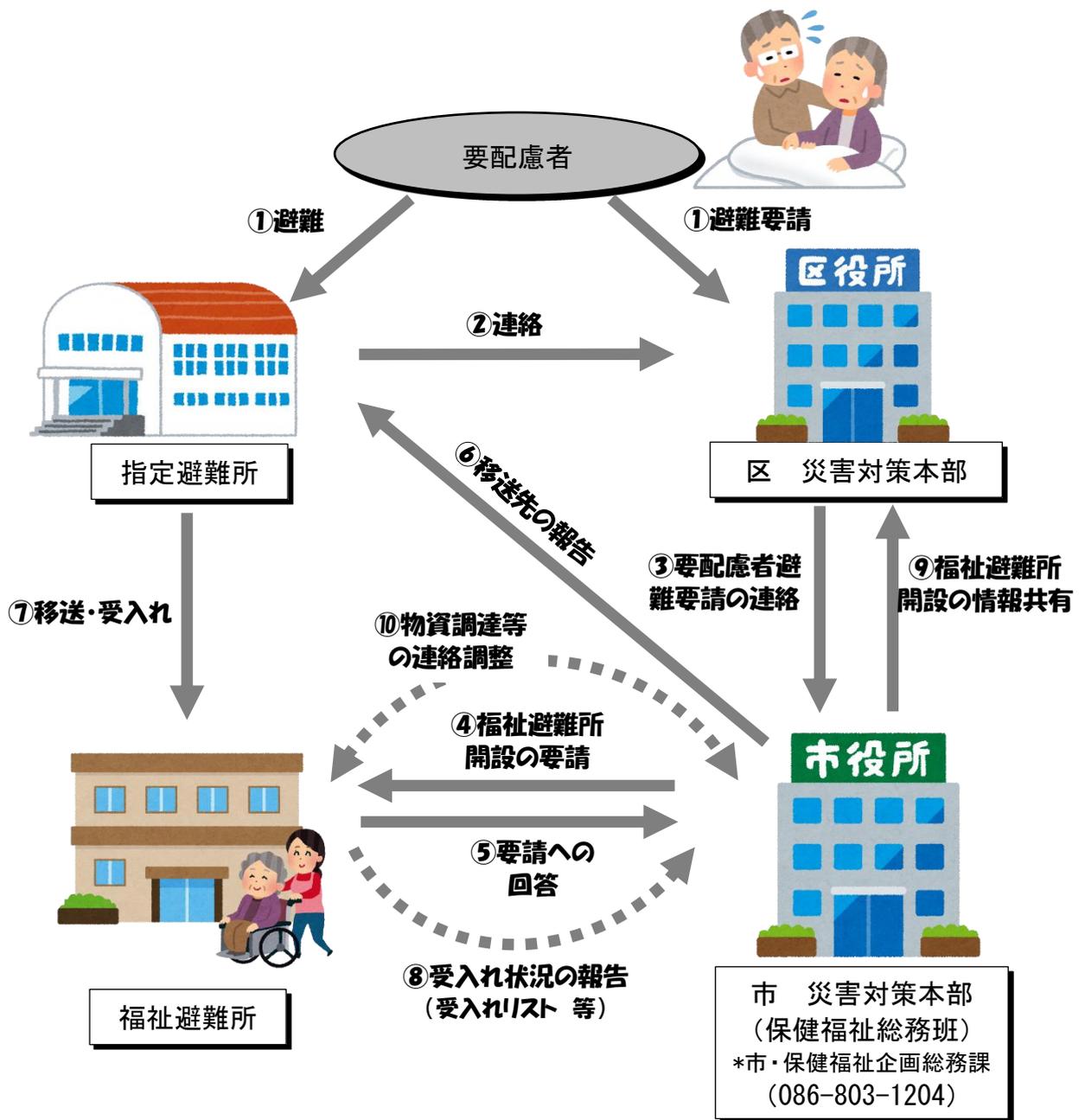
- ① 原則として、耐震、耐火性の高い建築物。
- ② 土砂災害警戒区域外に位置している施設。（*1）
- ③ 過去の浸水実績や浸水予測などから判断し、要配慮者の安全空間を確保することができる施設。
- ④ 原則としてバリアフリー化がされている施設。
- ⑤ 要配慮者用の避難スペースが確保（原則、要配慮者及び介助者それぞれ、1人あたり2～4㎡として、介助者を含め10人以上）されている施設。
- ⑥ 施設職員及び市から派遣される介助スタッフにて、24時間体制の施設管理ができる施設。（*2）

*1：協定締結後、建物敷地が土砂災害警戒区域に指定された場合でも、協定は原則解除しませんが、発災直後においては避難所開設要請は避け、災害の状況が落ち着いたのち、土砂災害等の危険性の有無を確認し、問題がなければ必要に応じて福祉避難所の開設要請を行います。

*2：福祉避難所の運営は、原則施設の職員の方での対応となります。市からの介助スタッフの派遣は確約できるものではありませんので、施設職員での福祉避難所の運営が困難な場合は、原則、福祉避難所の指定はいたしません。

市からの介助スタッフの派遣は、災害時における人的支援の協定を結んでいる関係機関との調整のうえで決定されます。

(4) イメージ図（福祉避難所への要配慮者受入れの基本的な流れ）

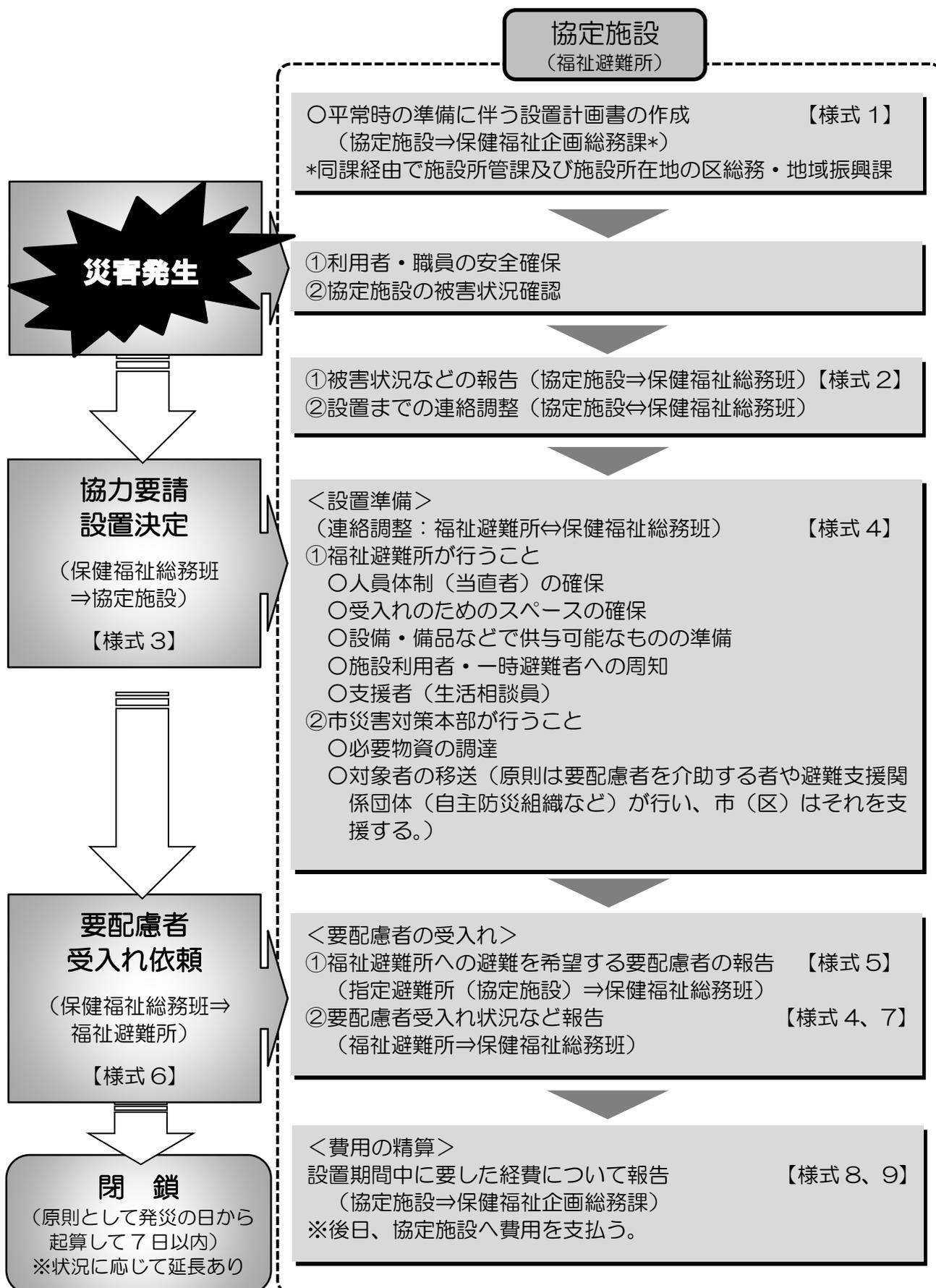


【注意】

大規模災害時の混乱を避けるため、要配慮者が直接福祉避難所に避難しないよう、周知に努めてください。もし、要配慮者が直接福祉避難所に避難して来られた場合は、要配慮者の状況、施設側の受入れ体制等を勘案し、必要に応じて可能な範囲でご対応いただき、受入れ状況について保健福祉総務班までご連絡ください。

(特別な配慮を必要としない方については、一般の指定避難所への避難をご案内ください。また受入れ体制が整わない場合は、受入れをお断りし、市災害対策本部へ連絡するよう伝えてください。)

(5) 福祉避難所 対応フロー



2 平常時における取組み

(1) 福祉避難所設置計画書の作成

- ア 協定施設は、福祉避難所として設置した場合の利用スペース、受入れ可能人数、人員配置計画などを予め定めた、「福祉避難所設置計画書」(様式 1)を作成します。
- イ 協定施設は、「福祉避難所設置計画書」の作成後、岡山市保健福祉企画総務課(以下「保健福祉企画総務課」という。)へ報告し、災害時における要配慮者の受入れ体制を明らかにしておきます。また、報告を受けた保健福祉企画総務課は、施設所管課及び協定施設の所在地の区役所(区総務・地域振興課)へ情報提供します。
- ウ 協定施設は、「福祉避難所設置計画書」の内容に変更が生じた場合は、その都度、保健福祉企画総務課に報告します。また、報告を受けた保健福祉企画総務課は、施設所管課及び協定施設の所在地の区役所(区総務・地域振興課)へ情報提供します。

(2) 施設利用者及び地域住民などへの周知

- ア 協定施設は、施設利用者に対して、災害発生時には協定施設の一部が要配慮者専用の福祉避難所となることを予め周知し理解を求めます。
- イ 保健福祉企画総務課及び協定施設は、地元町内会や地域住民などに対して、当該施設が災害発生時には福祉避難所となることについて周知するとともに、福祉避難所の制度の主旨についても説明をし、福祉避難所への直接避難については原則受入れ出来ない旨について理解を求めます。

(3) 災害対応マニュアルなどの整備・充実

- ア 協定施設は、施設閉館時(休日・夜間)などの緊急連絡網を整備します。
- イ 協定施設は、本マニュアルを参考に、福祉避難所の開設手順などを含めた災害時の対応マニュアルなどを整備し、福祉避難所の円滑な設置・管理運営が可能となるよう体制を整えておきます。

(4) 研修や訓練の実施

- ア 保健福祉企画総務課は、協定施設を対象に、定期的に福祉避難所に関する研修会を実施し、対応の手順の確認など制度の定着を図ります。
- イ 保健福祉企画総務課は、危機管理室、区役所等と連携し、協定施設の協力を得ながら、地域における防災訓練の際に、福祉避難所の設置の訓練の実施に努めます。
- ウ 保健福祉企画総務課は、まだ協定を締結していない社会福祉施設等に対して、研修の場等を通じて積極的に制度の周知を図り、協定の締結を働きかけ、協定施設の増加に努めます。

3 災害発生時における対応

(1) 被害状況の報告

市内に地震などの災害が発生した場合は、岡山市災害対策本部が設置され、災害発生により要配慮者の避難支援が想定される場合には、同本部内に保健福祉総務班が設置されます。この場合、協定施設は速やかに当該施設の被害状況などを確認し、保健福祉総務班へ報告を行います。

(様式 2 : 「施設被害状況等報告書」)

○岡山市災害対策本部設置基準（岡山市地域防災計画より）

- ① 特別警報が発表されたとき。
- ② 岡山市内で震度 5 弱以上の地震を観測したとき。
- ③ 県沿岸の海域に津波警報が発表されたとき。
- ④ 火災、爆発その他大規模な事故が発生し、2 号配備では対処できないとき。
- ⑤ 大雨・洪水・高潮等の異常な自然現象により、相当規模の災害が発生し、さらに市内全域に災害が拡大するおそれがあるとき。
- ⑥ 災害警戒本部から事態の推移により、災害対策本部設置の必要性が認められたとき。
- ⑦ その他市長が必要により災害対策本部設置を指示したとき。

(2) 協定施設における福祉避難所設置に向けた事前準備

ア 協定施設は、福祉避難所の設置に向けた事前準備を行います。福祉避難所を設置するかどうかについては、避難所への要配慮者の避難状況などを踏まえ、保健福祉企画総務班（市・保健福祉企画総務課）が判断し決定しますので、正式な決定はある程度被災状況が明らかになってからとなります。

イ 協定施設は、設置に向けた事前準備について、協定施設を所有する法人本部などと連携し、人員体制（宿直者）の確保などを行います。

(3) 協力要請・設置決定

ア 区災害対策本部は、避難所において、要配慮者の避難状況を把握し、要配慮者本人に福祉避難所への移送希望の有無を確認します。福祉避難所への移送が必要となる方の情報を災害対策本部・保健福祉総務班に報告します。

(様式 5 : 福祉避難所への避難を希望する要配慮者報告書)

イ 要配慮者から市（区）災害対策本部に直接福祉避難所への避難受入れの要請があった場合、保健福祉総務班は、当該要配慮者の状況を十分聞き取りし、必要に応じて一般の指定避難所を介さず直接福祉避難所に避難できるよう準備を行います。

ウ 保健福祉総務班は、避難所への要配慮者の避難状況、避難所での対応可能状況な

どを踏まえた上で、協定施設に対して福祉避難所の設置が可能であるか否かの確認を含め協力要請を行います。

エ 協力要請を受けた協定施設は、これを受諾するか否か遅滞なく保健福祉総務班へ回答します。

オ 保健福祉総務班は、協定施設から福祉避難所を設置できる旨の回答があった場合、市災害対策本部と協議のうえ、当該施設に対して速やかに福祉避難所の設置決定の連絡及び通知を行います。

（様式3：「福祉避難所の設置決定について（通知）」）

カ 設置決定通知を受けた協定施設はできるだけ早期に準備し、福祉避難所を設置します。なお、設置された福祉避難所の閉鎖までの具体的な連絡調整は、保健福祉総務班が行います。

キ 保健福祉総務班は、福祉避難所から人的支援の要請があれば、「大規模災害時の福祉避難所における人的支援に関する協定」を締結している関係諸機関（県社会福祉士会、県看護協会、県介護福祉士会 等）と調整をし、介助員等の確保に努めます。

4 福祉避難所設置後の体制整備

福祉避難所は、保健福祉総務班と連携して体制整備を行います。福祉避難所の体制整備において必要な諸連絡については、緊急時を除いては極力メール、又はFAXで行います。（様式4：「福祉避難所連絡票」）

※保健福祉総務班への連絡は、様式4の使用に限定しませんが、できるだけ日時・内容などを記載してお送りください。

福祉避難所設置後の各々が行う体制整備は以下のとおりです。

(1) 福祉避難所が行う体制整備

ア 人員体制（当直者）の確保

福祉避難所を設置すると、24 時間体制での施設管理が必要となります。従って、交替要員も含めた人員体制（当直者）の確保を行います。

イ 要配慮者受入れ及び福祉避難所設置・管理運営のためのスペース確保

要配慮者の受入れや福祉避難所設置・管理運営のために必要なスペース（当直者の宿泊室、支援者の控室、救護室、物資集積場所など）を、「様式 1：福祉避難所設置計画書」などにに基づき確保します。

ウ 設置にあたり必要な設備・備品などの供与の準備

「様式 1：福祉避難所設置計画書」に基づき、食料、寝具、医薬品、消耗品その他、福祉避難所設置に必要な設備・備品等で、施設で供与できるものについては、要配慮者が使用できるよう準備します。

エ 入所者・一時避難者への周知

施設入所者がいる場合は、福祉避難所を設置する旨を周知します。また、一時的に当該施設に避難している市民などがいる場合は、要配慮者のための福祉避難所を設置する旨を伝え、理解を得るように努めます。

オ 支援者（生活相談員など）の確保

福祉避難所の設置にあたり、避難した要配慮者の生活支援を行うのに必要となる生活相談員（要配慮者の相談・支援を行う介護福祉士など）については、当該福祉避難所を運営する法人などでの応援体制など（法人独自での臨時職員の雇用も含む。）による支援者の確保及び配置に努めます。

（避難した要配慮者 10 人に対して生活相談員 1 人の配置が目安。）

カ プライバシーの保護

個室が確保できない場合などは、家族単位での仕切りなどを設置し、プライバシーの保護に努めます。

(2) 市が行う体制整備

ア 物資の調達

福祉避難所設置に際して必要となる備品等についてかかった経費は、後日市よりお支払いします。

またこれらの物資の調達が施設側で出来ない場合は、市災害対策本部（保健福祉総務班）が行いますので、ご連絡ください。

イ 人的な支援

福祉避難所の人員体制に不足が生じる場合は、福祉避難所の要請に基づき、必要な人材の確保に努めます。市ではボランティアによる人材の確保のほか、以下の団体と福祉避難所における人的支援に関する協定書を締結しています。

- ・岡山県社会福祉士会 ・岡山県看護協会 ・岡山県介護福祉士会
- ・岡山県柔道整復師会

ウ 対象者の移送

対象となる要配慮者の避難所から福祉避難所への移送は、原則、要配慮者を介助する者（家族など）、避難支援関係団体（自主防災組織、町内会など）が行いますが、状況に応じて市災害対策本部（保健福祉総務班）の措置により行います。

（市では両備グループと災害時の人員搬送等に関する協力体制の協定を締結しています。）

また、それらの対応が困難な場合は福祉避難所を運営する法人に協力をお願いすることがあります。

5 要配慮者の受入れ

(1) 要配慮者の受入れ依頼

ア 保健福祉総務班は、区災害対策本部から情報を得ながら、各指定の避難所から福祉避難所対象者リストを取りまとめ、福祉避難所ごとに振り分けた上で、当該施設に受入れ依頼書を送付します。

(様式6：「要配慮者受入れ依頼書」)

イ 福祉避難所は、受入れ依頼書により受入れ対象者を確認し、受入れスペースの割り当てなど、具体的な受入れ準備を進めます。

(2) 要配慮者受入れリストの作成

ア 福祉避難所は、要配慮者を受入れた際、本人の状況、家族の状況、緊急連絡先などを確認し、要配慮者受入れリストを作成し、保健福祉総務班に送ります。

(様式7：「要配慮者受入れリスト（兼受入れ状況報告書）」)

イ 要配慮者に関する個人情報、外部に漏れることのないよう慎重に管理します。

(3) 要配慮者への対応

ア 福祉避難所では、受入れた要配慮者への生活支援（生活物資・食料の提供、トイレなどの衛生的環境の提供など）、さらには必要に応じ、個別の要配慮者に対する生活相談の対応を、生活相談員が中心となって行います。

イ 福祉避難所で対応困難な事例が生じた場合は、直接又は保健福祉総務班に連絡を行い、対応を要請します。（病院などへの緊急搬送など）

(4) 要配慮者受入れ状況等の報告

ア 福祉避難所の設置期間中、要配慮者の受入れ状況について異動があった際には、その都度、要配慮者受入れの際に作成した要配慮者受入れリスト（様式7）を更新の上、保健福祉総務班あてに報告を行います。

イ 消耗品等の使用状況や物資の調達状況、要配慮者の健康状態の詳細、要配慮者に係るトラブルなど、要配慮者の受入れに関する状況については、発生の都度、福祉避難所連絡票（様式4）で保健福祉総務班に報告します。

(5) 福祉避難所へ直接避難した要配慮者への対応

大規模災害時の混乱を避けるため、要配慮者が直接福祉避難所に避難しないよう、周知に努めますが、もし、要配慮者が直接福祉避難所に避難して来られた場合は、要配慮者の状況（食事、排泄、移動等が一人でできるか等）、施設側の受入れ体制等を勘案し、必要に応じて可能な範囲でご対応ください。その際、受け入れた要配慮者に関する情報を保健福祉総務班にご連絡ください。

(様式5：「福祉避難所への避難を希望する要配慮者報告書」)

それに基づいて、改めて保健福祉総務班より「(様式6) 要配慮者受入れ依頼書」を送ります。

受入れ対象者(P.1)に該当しない方については、一般の指定避難所への避難をご案内ください。

受入れ体制が整わない場合は、受入れをお断りし、市(区)災害対策本部へ連絡するよう伝えてください。

6 福祉避難所の閉鎖

(1) 福祉避難所の開設期間

福祉避難所の開設期間は、原則、災害発生の日から最大7日間としますが、被害の状況等によっては、市災害対策本部内で検討のうえ、必要最低限の期間の延長について決定します。

(2) 福祉避難所の統廃合

福祉避難所の利用が長期化し、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、各施設、市災害対策本部、各施設所管課と協議のうえ、福祉避難所の統廃合を図ります。なお、福祉避難所の統廃合を行う場合は、避難者及びその家族に十分説明し、理解と協力を得るようにします。

(3) 避難者の生活再建支援

福祉避難所に避難している避難者が、できるだけ早期に通常の生活に戻れるよう、保健福祉総務班は各施設、地域包括支援センター、各福祉事務所及び関係各部署等と調整し、施設への入所手続きや、応急仮設住宅や市営住宅への一時入居等、生活再建の支援に努めます。

(4) 福祉避難所の閉鎖

福祉避難所に避難している避難者が退所し、福祉避難所としての目的を達成したときは、協定施設は、直接保健福祉総務班にその旨を連絡します。保健福祉総務班は、市災害対策本部、各施設所管課と協議のうえ、必要な原状回復を行い、福祉避難所を閉鎖します。

(5) 費用の精算

福祉避難所の閉鎖後、福祉避難所の設置期間中に要した経費について、請求に必要な明細などを添付し、保健福祉企画総務課に請求書を提出します。

(様式8：「請求書」、様式9：「明細書」)

費用の算定については、以下の「【参考】福祉避難所の費用算定の考え方」を参考にし、市と協議の上、請求額を確定します。

市は、請求書及び添付書類を確認・精査の上、施設に対して費用を支払います。

(予算の都合上、支払までに多少時間を要することがあります。)

【参考】福祉避難所の費用算定の考え方

1 介助員等に要する人件費

内閣府のガイドライン等では、「概ね10人の要配慮者に1人の生活相談員等を配置する」とされています。これに基づき介助員等の人件費の算定の考え方は、以下のとおりとします。

(1) 既存の施設職員で対応した場合

$\text{施設の生活相談員等 1 名あたりの人件費 (日給)} \div 10 \times \text{要配慮者の人数}$

➤ 夜間については、夜勤職員又は宿直員（1名分）の人件費で計算

(2) 施設側の手配により、既存の施設職員以外に別途職員を配置した場合

当該職員の配置に要した人件費の総額

➤ 職員の配置に際しては、上記の人員を目安に配置してください。

➤ 要配慮者が10人に満たない場合でも、要した人件費の総額を請求してください。

2 要配慮者等に要する食費

食事については、通常施設で提供されている食事と同じものを要配慮者に対しても提供し、その食費についても施設で決められた単価で算定してください。なお、諸事情により通常の食事とは別メニューでの提供となった場合は、それにかかった費用を請求してください。（同伴家族等の介助者の食費も含む。）

3 その他

日常生活支援に必要となる消耗品に要した費用（おむつ、歯ブラシ等）や、福祉避難所の設置に伴う光熱水費、装具・器物等に関する費用、要配慮者の移送に要した費用等については、実費相当額を請求してください。その際、可能な範囲で経費に関する領収書等を添付してください。

（施設に備え付けの消耗品等を使用された場合は、領収書等の添付は不要ですが、内訳が分かるように明細を記載して下さい。）

7 関係連絡先

福祉避難所の開設要請、避難の受入れ状況の報告、研修等のご相談など、福祉避難所に関する連絡、相談については、下記の窓口にご連絡ください。

●福祉避難所担当窓口： 岡山市 保健福祉企画総務課

電話 086-803-1204 FAX 086-803-1779

Eメール hokenfukushiks@city.okayama.lg.jp

※災害時は休日・夜間を問わず職員が対応しますが、もし連絡がつかない場合は、以下の災害対策本部へご連絡ください。

岡山市災害対策本部	.....	086-803-1600
北区本部	.....	086-803-1850
中区本部	.....	086-901-1643
東区本部	.....	086-944-5100
南区本部	.....	086-902-3500