

宿泊施設への福祉避難所設置モデル (賀茂モデル)

平成29年3月

静岡県健康福祉部

モデル作成に当たって

平成 23 年 3 月の東日本大震災、平成 28 年 4 月の熊本地震では、要配慮者を含む被災者の避難所として、多数の旅館・ホテル等の宿泊施設が活用されました。

寝具や個室が整った宿泊施設では、要配慮者へのよりよい対応が実現することが期待されます。

本県には、伊豆、富士山、浜名湖といった観光資源が豊富であり、宿泊施設が多数立地しており、各施設と連携の上で福祉避難所として活用を検討していくことは、要配慮者の避難先を確保する上で非常に有効な方策と言えます。

特に、下田市では、平成 28 年 4 月に下田温泉旅館協同組合との間に「災害時における避難所としての使用に関する協定書」を締結し、要配慮者の受入れについても協力関係の枠組みを構築しています。これを有効に活用するため、下田市、観光関係者、福祉関係者及び県が連携し、宿泊施設を福祉避難所として活用するためのモデルづくりを行い、マニュアルとしてまとめました。

福祉避難所指定に向けた一つのモデルとして、これまでの指定拡大の取組と併せて、各市町の福祉・防災担当者の業務の参考にしていただきたいと思います。

I 宿泊施設への福祉避難所設置に対する考え方

1 協力関係の構築

宿泊施設を福祉避難所として活用していくためには、観光関係者（宿泊施設、同業者組合、観光協会等）や福祉関係者との協力関係の構築が不可欠である。

個別の宿泊施設との協議により指定を進める方法や、同業者組合等との災害時における協力関係に係る協定の締結を行った上で、組合員の施設を指定する方法が考えられる。

2 宿泊施設の特徴

福祉避難所とする場合の特性と利用にあたっての課題としては、次のような点が考えられる。

- （長所）
 - ・寝具や個室等の宿泊機能は既に確保されており、配慮が必要な避難者が生活するハード面の環境は整っている。
 - ・ライフラインが確保できれば食事提供が可能。
- （課題）
 - ・必ずしも全ての施設がバリアフリーとなっていない。
 - ・避難生活を支援する人材の確保・派遣対策が必要。
 - ・帰宅困難な観光宿泊者との仕分け方法

個々の施設ごとに立地や設備面等の事情が異なることから、活用の方法や要配慮者の受入条件は個別に調整していく必要がある。

福祉避難所は、災害の種類やその状況（地震の強さ・津波の程度等）及び周辺環境により、ハード・ソフト両面の環境が整った施設から順次開設要請していくことから、指定に際しての間口は広く考えるべきである。

3 宿泊施設に求める役割

介護人材や物資・機材等の観点から、宿泊施設に社会福祉施設と同様の福祉サービスを求めることはできず、要介護度の高い高齢者や、重度障害を持つ障害者の避難先には適さない。

一方で、専門的な支援は必要なくとも、環境面で配慮が必要な要配慮者も多数いるため、こうした避難者の避難先となることが期待できる。

基本的な役割としては、避難場所や食事の提供であるため、避難者と介助できる家族等の同行避難が行われれば、宿泊施設の負担も軽度で済むことが見込まれる。

Ⅱ 施設の指定

1 宿泊施設の福祉避難所としての指定

災害時に福祉避難所として活用できるよう、あらかじめ市町は宿泊施設側と協議を行い、指定に向けた調整を進める。

その際、前節で記載したように、個々の宿泊施設により立地や設備面の状況が異なることや、各市町の既存の福祉避難所の指定状況（区域、種別等）の事情を考慮し、重視すべき事項の優先順位を考慮した上で選定を進める。

そのため各宿泊施設の立地・設備等を一覧として整備し、施設側との指定に向けた情報交換に活用することが望ましい。

2 受入れルール

宿泊施設側と要配慮者受入れのルールを予め協議しておく。

（協議する項目の例）

- ①受入可能な要配慮者の程度（介護職員による専門的支援が不要な方等）
- ②同伴者の受入れに関して（介護者に限る、同伴者の人数等）
- ③受入れ可能人数の目安
- ④要配慮者の移送の方法について

Ⅲ 設置・運営体制の構築

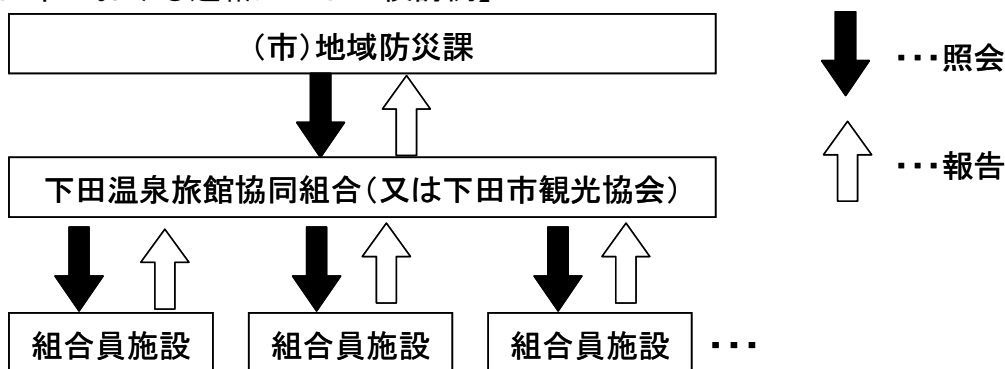
1 連携体制の確保

円滑な設置・運営を行うためには、関係者間の連携体制を構築しておくことが必要である。

(1) 連絡ルートの構築

- ・市町と各宿泊施設の連絡ルートをあらかじめ定めておく。
- ・連絡手段をあらかじめ整備しておく。

【下田市における連絡ルートの検討例】



※連絡手段は移動系防災無線や衛生携帯電話等の活用を検討

(2) 連絡内容の定型化

非常時に速やかな連絡体制をとるためには、予め確認事項のリスト化を行うことが必要である。

(例) 施設被害状況、開設可否、受入可能人数、食事提供機能、ライフライン、対応可能な職員数、宿泊客の状況（滞留数、負傷者数等）等

※宿泊客の状況も併せて確認事項とすれば、観光客の避難に関する市町の対策（物資支援、輸送計画等）の判断材料としても活用可能である。

(3) 福祉避難所連絡調整会議（仮称）の開催

上記(1)～(2)を確立するためには、平時から関係者が顔を合わせ、連携を図っておくことが必要であり、行政、福祉施設、宿泊施設等が参加する連絡調整会議を定期的に行うことにより、調整事項のすり合わせを行うことが望ましい。

(4) 専門施設との連携

宿泊施設に避難した要配慮者の中には、専門的な福祉的支援や医療の対応が必要な避難者もいることが考えられるため、速やかに専門施設と連携を図れるよう、あらかじめ対応可能な専門施設をリストアップしておくことが必要である。

また、専門職員の派遣に係る協定を締結しておくことが望ましい。

2 要配慮者の避難の流れ

福祉避難所となる宿泊施設は二次避難所であるため、まずは一次避難所（学校等）に避難を行うこととし、宿泊施設への直接避難は原則として受け入れない。

一次避難所において福祉的トリアージ（※）を実施するとともに、宿泊施設での受入れ可能人数を把握しながら、移送を行う。

なお、トリアージにおいては、市町の避難行動要支援者名簿の掲載情報（要介護度・障害等級等）を基本に、自力移動の可否、常時介助の必要の有無、家族等介助者の有無等を考慮し、宿泊施設の及び専門施設に振り分けを行う。

（なお、名簿掲載者以外の配慮が必要な避難者についても、地域の民生委員等の協力を得ながら振り分けを行う。）

※福祉的トリアージ：専門性が高い社会福祉施設でのケアが必要な要配慮者や、宿泊施設で受け入れることで避難生活の改善が見込まれる要配慮者の振り分けに考慮したトリアージ。

3 想定スケジュール

○発災直後

- ・指定された各施設において、従業員の安否状況や建物の被害状況を確認し、宿泊客の安全確保等を行う。

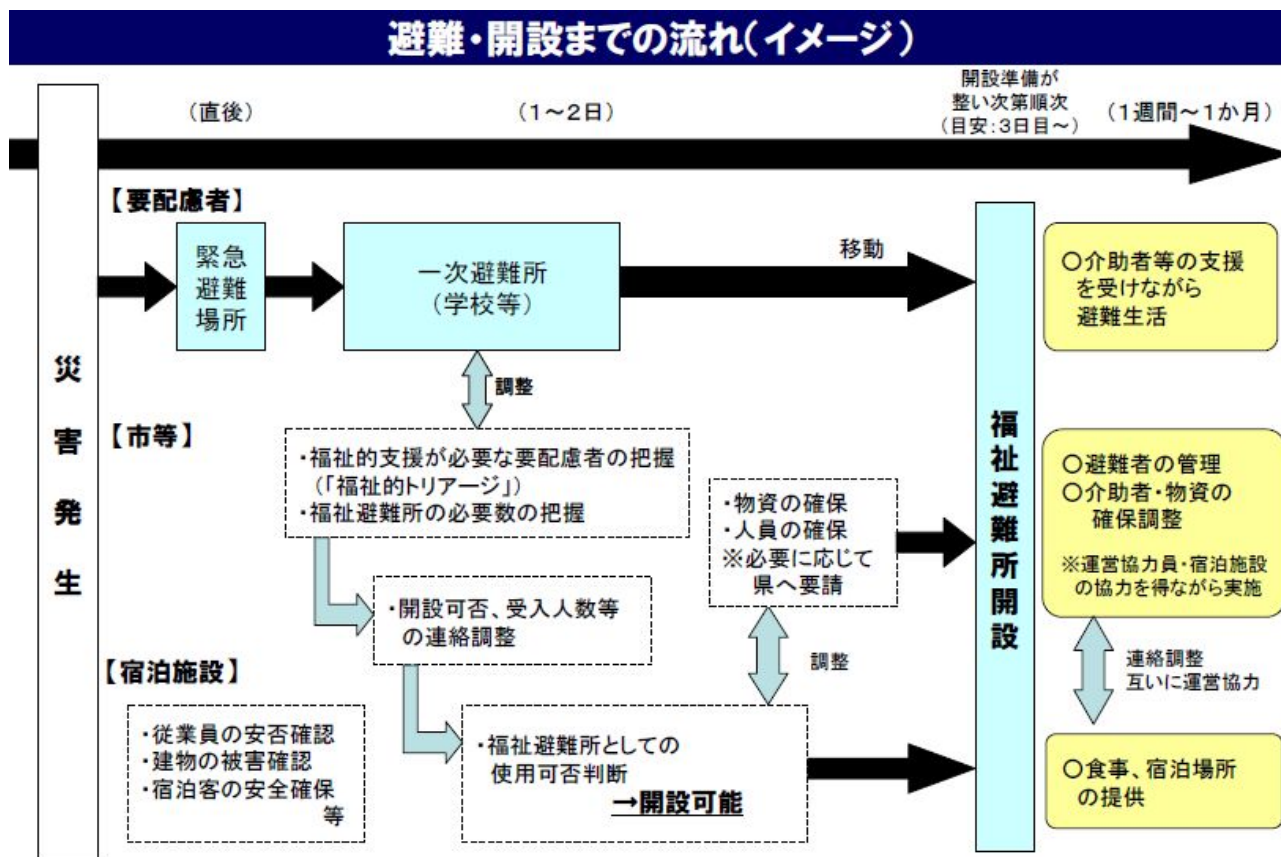
○開設まで

- ・一次避難所へ避難した避難者の福祉的トリアージを行い、必要となる福祉避難所数を把握する。
- ・これを踏まえ、指定された各施設に開設可否等の状況を確認する。
- ・開設は、被害状況や宿泊施設の環境整備や観光客の滞留状況を考慮し、おおむね発災後3日目程度での開設を目途とする。

○開設期間

- ・宿泊施設の営業再開を十分に考慮することが必要であり、開設期間はおおむね7日間～最大1か月程度を目途とする。
- ・この期間以後も避難が必要な要配慮者がいる場合、他の福祉避難所への移動や、社会福祉施設への入所を調整する。

【避難・開設までの流れ（イメージ）】



IV 運営人材、物資の確保

1 人材の確保

福祉避難所を開設し、要配慮者の受入れを行うにあたっては、宿泊施設の従業員のみでは対応が難しいことから、以下の観点から人材の確保を検討することが必要である。

○福祉避難所の運営協力 …行政（避難所、災害対策本部等）との連携

○ケアを必要とする要配慮者への支援協力

…要配慮者からの相談対応、専門施設との連携

(1) 福祉避難所運営人材の確保

- ・行政や地域と連携を図りながら福祉避難所の運営を行うためには、地域の人材の協力は不可欠となる。
- ・民生委員、自主防災組織、地域の介護職経験者等と連携し、「福祉避難所運営協力員」「福祉避難サポーター」（いずれも仮称）等の協力班を平時から構成し、災害時には市町職員や宿泊施設の従業員と協力して連絡調整や運営等を行う。

(2) 介護人材の確保

専門の福祉的支援は行わない場合でも、要配慮者からの相談や専門施設との連携構築のためには、介護の知識を持った人材が必要となる。

もともと宿泊施設には要配慮者のケアを専門とする人材はいないため、次の方法で確保することを検討する。

①民間事業者との連携

市町内の介護事業所等と協定を締結するなど、災害時の人材派遣に係る協力関係を結んでおく。

②災害ボランティア

市町社会福祉協議会と連携し、災害ボランティア受入れの際に、介護資格者、経験者等を福祉避難所へ優先的に派遣する。

(3) 県・国を通じた外部支援

各市町の人材のみでは運営に係る人員が不足することが想定されることから、県や国を通じて介護人材の派遣を要請する。

①国、全国知事会による支援

県を通じた派遣要請により、国（厚生労働省等）、全国知事会等を通じた介護専門職の派遣受入れを行う（なお、東日本大震災、熊本地震の例では、発災後おおむね1週間後以降に派遣が行われている）。

②静岡DCAT

県を通じ、県社会福祉協議会が事務局を務める「災害福祉広域支援ネットワーク」に対し、福祉専門職種からなる災害福祉派遣チーム（静岡DCAT

※) の派遣要請を行う。

※静岡DCAT：社会福祉士、介護福祉士等の専門職で構成し、避難所における福祉的トリアージや福祉避難所の開設・運営に係る支援活動等を行うチーム。(平成29年度活動開始予定)

2 資機材等の物資確保

要配慮者が避難生活を送るためには、通常の避難所に必要な物資のほかに、要配慮者に適した物資も併せて必要となる。

宿泊施設側と調整しながら市町が備蓄を行っていくこととなるが、施設の規模によっては、備蓄スペースが限られる場合もあることから、以下の両面からの対策が必要である。

(1) 平常時からの備蓄

- ・施設に十分な備蓄スペースがある場合には、あらかじめ必要となる物資の確保を行う。
- ・受け入れる要配慮者の程度によって必要な物資は異なるが、おおむね以下の物資が想定される。

<ul style="list-style-type: none">・要配慮者に配慮した食料（アレルギーへの配慮含む）、飲料水・介護用品、衛生用品（大人用おむつ等）・車椅子・ポータブルトイレ・非常用電源、発電機	等
---	---

- ・なお、これらの物資の購入に当たっては、県の「緊急地震・津波対策等交付金」（平成28年度～30年度事業）の対象となることから、積極的な活用を図り、備蓄を進めていただきたい。

(2) 発災後の供給

- ・施設によっては、備蓄スペースが限られていることから、民間事業者（企業、団体、スーパーマーケット等）と協定を締結し、供給に関する協力体制を構築しておく。

(3) 注意点

- ・熊本地震においては、国がプッシュ型支援（※）を行い、各避難所等に支援物資の供給が行われた。優先的に物資の供給を受けるためには、福祉避難所の指定手続きを行うなど、要配慮者の受入れを行っている福祉避難所であることを明確にしておく必要がある。

※プッシュ型支援：国が、被災地からの具体的な要請を待たないで、避難所等で被災者への支援に必要不可欠と見込まれる物資を調達し、被災地に物資を緊急輸送する支援方法

V その他

1 訓練の実施

- ・事前調整内容の実効性を高めるためには、施設が独自に実施する訓練のほか、総合防災訓練（9月）、地域防災訓練（12月）に合わせ、地域住民や関係者が参加する訓練を実施するなど、連携体制の確認を行うことが必要である。

2 地域住民への周知

(1) 平常時

- ・宿泊施設も参加した訓練等を通じて、地域住民や要配慮者等に対し、福祉避難所の役割や避難方法等について周知を行う。
- ・なお、当該施設の役割を周知せずに施設名のみ公表することは、災害が発生した際に避難者、施設側双方に混乱を招くこととなるので注意が必要である。

(2) 災害時

- ・宿泊施設を福祉避難所として開設した場合には、災害対策本部の職員、避難所を運営する避難所運営本部、要配慮者及びその家族、支援団体等に対し、利用方法や対象者を周知する。
- ・周知にあたっては、開設する福祉避難所数や受入可能人数に考慮しながら、周知内容、範囲等を検討する。

3 費用

(1) 平時の備え

- ・前節「2 資機材等の物資確保」に掲げた資機材等の備蓄を市町が行う場合には、県危機管理部が所管する「緊急地震・津波対策等交付金」の活用が可能である。

(2) 災害時の運営費用

- ・災害救助法により避難所の設置、維持及び管理に必要な費用について限度額の範囲として支出される。
- ・福祉避難所（の機能）として要配慮者の日常生活の支援を行う場合には、当該費用も加算できる（要配慮者用の物品購入、10人の福祉避難所対象者に1人の相談等に当たる介護員の配置等）。

～おわりに～

モデル事業検討会議の概要

○開催実績

区分	開催日 (開催場所)	検討内容
第1回	平成29年1月13日(金) (県下田総合庁舎)	・福祉避難所の現状及びモデル事業概要についての認識共有
第2回	平成29年2月3日(金) (県下田総合庁舎)	・モデル化に向けた課題及び対応方針についての意見交換
第3回	平成29年3月14日(火) (県下田総合庁舎)	・モデル素案の意見交換

○検討会議参加者

下田市（地域防災課、福祉事務所）
下田温泉旅館協同組合
下田市観光協会
社会福祉法人梓友会
社会福祉法人伊豆つくし会
静岡県賀茂振興局
静岡県健康福祉部（政策監、賀茂健康福祉センター）【事務局】

資 料 編

「災害時における避難所としての使用に関する協定書」

(下田市・下田温泉旅館協同組合)

災害時における避難所としての使用に関する協定書

下田市（以下「甲」という。）と、下田温泉旅館協同組合（以下「乙」という。）との間において、災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 2 条第 1 号の災害による被災者の避難所として乙に加盟する宿泊施設を使用することについて、次のとおり協定を締結する。

（趣旨）

第 1 条 この協定は、災害により被災者が避難所での生活を余儀なくされた場合に、甲が乙に対し協力を要請するに当たり、必要な事項を定めるものとする。

（使用施設）

第 2 条 避難所として使用できる施設は、乙に加盟する宿泊施設とし、災害の発生場所、規模その他災害の状況によって協力を要請する施設（以下「協力施設」という。）を調整する。

（要請）

第 3 条 甲は、避難所での生活を余儀なくされた被災者のうち、次に掲げるものの避難所として、乙に対して緊急の受入れを要請することができる。

（1） 高齢者、障がい者、要介護者、乳幼児、妊産婦その他生活に何らかの配慮が必要な者及びその保護者又は介護者

（2） 静岡県又は静岡県内の市町によって作成された広域避難計画に基づき受け入れる広域避難者

（3） 災害により道路又は交通機関の機能が停止し、甲の区域内に留まらざるを得なくなった者

（要請手続）

第 4 条 甲は、前条の規定により乙に協力を要請する場合は、次に掲げる事項を明らかにした書面を乙及び協力施設に提出するものとする。ただし、急を要する場合は、口頭で要請を行うことができるが、遅滞なく書面も提出すること。

（1） 要請を行う担当者の所属、氏名及び連絡先

（2） 受入れ対象となる被災者の氏名、住所、連絡先（前条第 1 号の場合は、保護者又は介護者のものも含む。）

（3） 要請理由及び期間

（4） 前 3 号に掲げるもののほか、受け入れるに当たり必要になるとと思われる事項

（受諾）

第 5 条 乙は、甲から要請を受けたときは、協力施設の可能な範囲内で受託するよう努めるものとする。

（受入れ期間）

第 6 条 避難所としての受入れ期間は、要請ごとに原則 7 日以内とする。ただし、必要により甲乙協議の上受入れ期間を延長することができる。

（費用の負担）

第 7 条 甲は、乙に要請した受入れに伴う費用を負担するものとする。

（実績報告）

第 8 条 乙は、受諾した受入れが終了したときは、その受入れ状況を甲に報告するものとする。ただし、第 6 条ただし書により受入れ期間を延長した場合は、甲乙協議の上、報告の期日を定める。

（有効期間）

第 9 条 この協定は、締結の日から 1 年間をもって終了する。ただし、甲又は乙から期間満了 1 箇月前までに、相手方に対し書面による別段の意思表示がない場合は、本協定は自動的に 1 年間更新されるものとし、以後も同様とする。

（疑義の解決）

第 10 条 この協定を実行するに当たり、甲乙協議の上、あらかじめ次の事項について定めなければならない。

（1） 受入れに伴う費用の額及び支払方法

（2） 協力施設が行う受入れ者への対応の内容

（3） 受入れ者の単位、確認方法、移送方法その他の被災者を受け入れるに当たって必要となる第 4 条に定める要請手続以外の事務手続き

2 前項に掲げるもののほか、この協定に定めのない事項又はこの協定に関し疑義が生じたときは、別に甲乙協議して定めるものとする。

この協定の締結を証するため、本協定書を2通作成し、甲乙署名捺印の上、各自1通を保有する。

平成28年4月5日

甲 下田市東本郷一丁目5番18号

(下田市長)

乙 下田市一丁目2番1号

下田温泉旅館協同組合

(理事長名)