

**指定避難所を活用した要配慮者受入れモデル
(東部モデル)**

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 19 年の新潟県中越沖地震、平成 23 年の東日本大震災、平成 28 年の熊本地震等の大災害においては、指定避難所の一部を要配慮者用の避難スペースとして開放し、要配慮者の避難生活において、困難さを少しでも取り除く取組が行われました。

福祉的支援の環境が整った社会福祉施設等において十分に要配慮者の受入れができることが理想ですが、これらを予め十分に確保できない場合や、開設までに時間を要する場合を考慮し、指定避難所の一角に避難スペースを設けることを検討することも効果的な対応策です。

三島市では、市内全ての指定避難所（23 か所）に要配慮者用スペースを配置し、避難所別のマニュアル内にレイアウトを作成する取組が行われています。

地域住民にとって身近な場所にこのスペースが設けられることで、要配慮者の安心感や、専門的な支援を行う福祉避難所での受入れの負担を軽減することにもつながります。

この三島市の取組は、県内の他の市町においても効果的と考えられ、第 1 部として基本的な考え方をまとめました。また、福祉的な視点から同スペースにおいて求められる機能の検討も行い、第 2 部にモデルケースとしてまとめました。

さらに、社会福祉施設が少ない等、福祉避難所となる候補の施設が限られている市町においては、このスペースを福祉避難所として活用していくことも対応策の 1 つと考えられることから、第 3 部にモデルの発展形として記載しました。

本モデルを各市町の福祉・防災担当者の業務の参考として、地域の実情に合わせて活用・応用し、要配慮者のより良い避難生活環境の確保の取組を一步一步着実に進めていただきたいと思います。

本モデルの構成

第1部は指定避難所内における要配慮者スペースを確保する取組として、第2部は要配慮者スペースに福祉的な機能を付加し、要配慮者のニーズに対応できる福祉避難スペースとして必要な事項をまとめました。

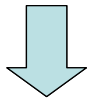
第3部は、第1部から2部の取組の発展形として、福祉避難所として指定できるよう、必要な事項をまとめました。

第1部	要配慮者スペースの確保
第2部	福祉避難スペースの確保
第3部	福祉避難所の確保

○モデルの概念図

○要配慮者の一次的な避難場所として指定避難所内へのスペース確保
＜全市町において有効な取組＞

【第1部】要配慮者スペースの確保 <ステップ1>
要配慮者用の区画を確保



【第2部】福祉避難スペースの確保 <ステップ2>
要配慮者スペースで一定の福祉ニーズに対応

○同スペースの福祉避難所化
＜福祉避難所が不足する市町における方策のひとつ＞

【第3部】福祉避難所の確保
福祉避難所のひとつとして位置づけ

はじめに

第1部、第2部及び第3部の各論に入る前に、災害に備え各市町で取り組んでいただきたい事項等について示す。

1 協力関係の構築

市町関係課のみならず、多様な関係者の共通理解を持つことが必要であり、スペースの確保、平常時の備え、災害時の運用に至るまであらゆる連携が重要である。

- 市町（危機管理部門）…避難所運営の総括、避難所のレイアウトの検討
- 市町（福祉部門）…要配慮者の受入体制の確保、要配慮者支援の人材の確保、福祉避難所運営の総括
- 市町（教育委員会）…学校に要配慮者のためのスペースを設ける場合の調整
- 施設管理者…避難所のスペースの提供
- 福祉関係者…要配慮者に対する専門的支援（人的支援、福祉避難所）
- 民間事業者…避難所に対する物的・人的支援
- 地域（自主防災組織等）…避難所の運営の担い手

日頃から、連絡調整会議等の開催により、顔の見える関係づくりに努めるとともに、連携体制の確認を行うことが重要である。

2 ノウハウの取得

(1) 訓練の実施

- ・総合防災訓練（9月）、地域防災訓練（12月）等を活用し、一般避難所及び福祉避難所との連携を確認する運営訓練を実施する。
- ・その際には、要配慮者やその家族及び支援団体等が参画し、実際の避難ルート等について確認（※）を行うとともに、一般住民に対しても同スペースの役割についての理解を求める。

※市町が作成する避難行動要支援者の「個別計画」を活用。

(2) マニュアルの整備

- ・各避難所単位で、必要な事項を記載したマニュアルを整備する。可能であれば避難所運営マニュアルの中に記載することも検討するものとする。

3 費用負担

(1) 平時の備え

- ・平時に備蓄品や資機材等を購入する場合には、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（事業主体：市町）

(2) 災害時の避難所運営費用

- ・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）

4 用語の定義

○本マニュアルにおいては、以下のとおり用語の使い分けをする。

区分	定義	備考
要配慮者	<ul style="list-style-type: none"> ・災害時において、高齢者、障害者、妊産婦や乳幼児等のうち特に配慮を要する者 	
要配慮者スペース 【第1部】	<ul style="list-style-type: none"> ・一般の避難所における要配慮者用の居住スペースとして区切られた区域 ・福祉的トリアージを受ける前の要配慮者の一時的な避難先として想定 ・三島市の取組事例 	
福祉避難スペース 【第2部】	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉ニーズに対する相談体制が整った要配慮者スペース ・福祉的トリアージにより、福祉避難所における専門的な支援が必要でないと判断された要配慮者の避難先として想定 <p>※「市町福祉避難所設置・運営マニュアル」（静岡県）における「福祉避難室」、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（内閣府）における「地域における福祉避難スペース（室）」に相当</p>	1次避難所
福祉避難所 【第3部】	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉的な支援を行うバリアフリー化された避難所 ・福祉的トリアージにより、専門的な支援が必要と判断された要配慮者の避難先として想定 	2次避難所
福祉的トリアージ	<ul style="list-style-type: none"> ・避難した要配慮者について、福祉専門職又は一般住民が、福祉避難所への避難の必要性の判断を行うこと。 	

第1部 要配慮者スペースの確保

1 本取組の目的

- ・福祉避難所の開設準備や移送体制確保の間、指定避難所において要配慮者が一時的に過ごすことができるスペースを確保する。

2 概要

- ・学校や公民館、地区センター等、地域における指定避難所の中に、一般避難者が過ごす区画とは区切られた区画を確保し、一般の避難所よりも配慮された避難生活を過ごすことができるスペース（例：畳やカーペット敷き等、一般の避難エリアよりも配慮された環境）を提供することで、要配慮者が過ごしやすい環境を提供する。
- ・家族が同じ避難所へ避難することで、要配慮者の安心につながる。

3 レイアウトのモデル

三島市における「避難所運営基本マニュアル」の避難所別図面（資料編として添付）をモデルに、以下の視点から検討を行う。

○指定避難所のどこに設けるか

- ・学校の場合、教育活動の再開に配慮しながら、カーペット、畳など床が柔らかい柔剣道場、放課後児童クラブの部屋、特別教室等を活用
（⇒各学校単位では調整が困難な場合には、市町教育委員会を交えて調整）
- ・出入口に近い、手洗いに近い等、移動の利便性を考慮
- ・大部屋ではなく間仕切りの多い場所を活用
（⇒高齢者、妊産婦、乳幼児等、配慮の方法別に配置）

○スペース内に必要な機能のレイアウト

- ・要配慮者用の物資提供を円滑に行う配置
- ・要配慮の様態に応じた配置（歩行困難な方を通路側にする等）
- ・1人当たりスペースは概ね2～4㎡が目安（内閣府「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」）

4 人材確保

(1) 運営人材の確保

- ・避難所に配置された市職員のほか、避難所区域内の自治会、自主防災組織、民生委員等により運営班（三島市の例：「要配慮者支援班」等）を構成する。
- ・被災者自身が積極的にスペース運営に関わってもらうことを基本とする。

(2) 介助人材の確保

- ・家族が同じ避難所内に避難しているケースが多いと想定されるため、家族が必要な介助を行うことを基本とする。(スペースの広さにより同居の条件(人数等)を定めておく。)

5 必要な物資の確保

(1) 必要物資のリスト化

- ・避難所運営に必要な物資のほか、要配慮者用食料(介護食、離乳食)や衛生用品(おむつ)等、要配慮者の避難生活に必要な物資をリスト化しておく。(資料編に三島市の「要配慮者の生活必需品物資リスト」を添付)

(2) 物資の確保

- ・避難所用の備蓄品とあわせ、リスト化された要配慮者用の物資を確保しておく。
- ・予め備蓄しておくほか、発災時の提供について民間企業等と協定を結んでおくことも検討する。
※協定のみならず、地域内にある協力業者を事前に把握しておくことも有効(三島市内の小学校の例では、地域内の豊業者と協力関係を確認している。)

(3) 既存物資の有効活用

- ・熊本地震等では、ダンボール等を補強してマット・シーツを利用した簡易ベッドを作成したり、物干し竿や会議テーブル等を利用してプライバシーを確保する例も見られたことから、既存の物資を利用した対応策についても検討する。

6 対象者の基準

- ・居住用スペースが限られることから、同スペースの対象者の優先順位を大まかに判断できるような基準を整理しておく。
※地域の人材が中心に運営することを踏まえ、一般住民にも理解できるような基準とする。

(例)

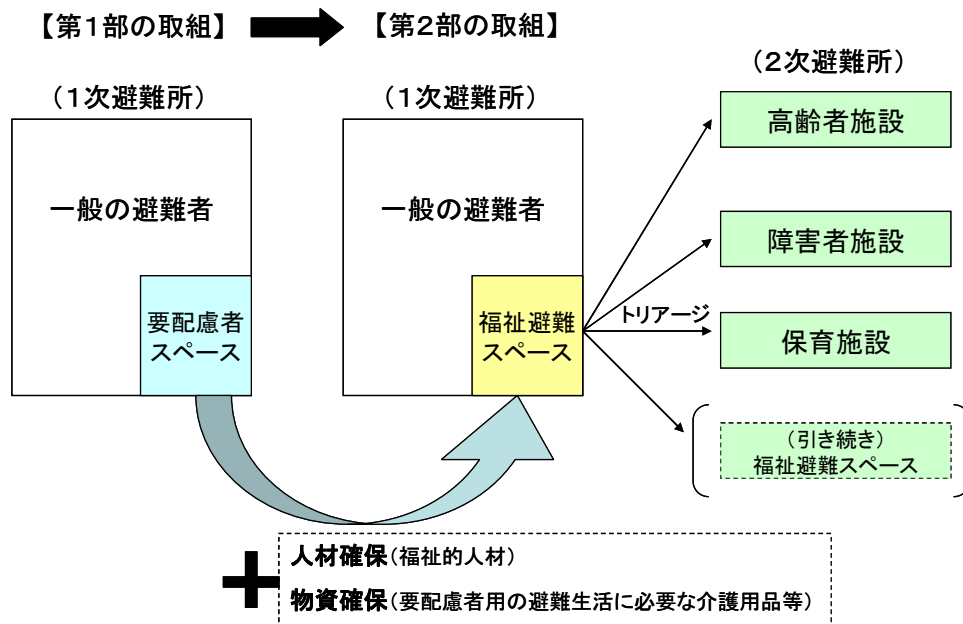
- ・避難行動要支援者名簿掲載者のうち、要介護度、障害等級が重い者から優先的に入室
- ・3歳以下の乳幼児とその家族

第2部 福祉避難スペースの確保

1 本取組の目的

- 要配慮者スペースが確保された指定避難所においては、次の取組により、一定の福祉ニーズに対応する「福祉避難スペース」を確保する。
 - 福祉的な観点から要配慮者に対する相談や支援を行う体制整備
 - 福祉避難所での専門的な支援を必要としない要配慮者が、同スペース内で引き続き避難生活を送ることができる環境の整備

<第1部、第2部の取組の相関図>



2 福祉避難スペース化に必要な事項

(1) 必要な人材の確保

① 運営人材の確保

- 地域を主体とした運営を基本としつつ、福祉担当課職員や専門職員の優先的な配置の検討を行う。避難所担当職員は、チェックリスト等に基づき可能な範囲での最善の運営ができるよう支援する。

② 介助人材の確保

- 家族による介助のほか、要配慮者の生活を支援する「福祉避難サポーター」や「福祉避難スペース運営協力員」（いずれも仮称）等を設け、要配慮者の相談対応や、要配慮者の避難生活を支援する人材を養成する（想定：地域の介護事業所、介護職経験者等）。なお、各市町で既に災害福祉ボランティア等の養成を行っている場合には、その人材を活用する。
- 上記に加え、平常時から福祉団体、社会福祉法人、民間企業等と協定を締結し、災害後の協力について連携体制を構築しておく。

③外部からの協力の確保

- ・災害時には、上記のみでは人員不足が想定されることから、必要に応じて下記の外部協力の要請を検討する。

協力依頼先（例）	連携先	派遣時期
災害福祉派遣チーム 「静岡DCAT」※	県⇒県社会福祉協議会	発災後数日～
国・全国知事会等を通じた 介護職員等の派遣	県⇒国・全国知事会等	発災後1週間～
災害ボランティア	県・市社会福祉協議会	発災後1週間～

※社会福祉士、介護福祉士等の専門職で構成し、避難所等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

(2) 必要な物資の確保

①必要な物資

要配慮者が一定期間避難生活を送ることを踏まえ、概ね以下の物資を確保する。

- | | |
|---|---|
| <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）・車いす・ポータブルトイレ・非常用電源、発電機 | 等 |
|---|---|

②確保の方法

- ・県の「緊急地震・津波対策等交付金」（平成28年度～30年度事業）を活用した物資の備蓄
- ・発災時の物資提供についての民間企業との協力関係の構築

(3) 福祉避難所との連携

①連携体制の確立

- ・福祉避難スペースで避難生活を送る中で、専門的な支援（要介護者、障害等）を必要とする要配慮者も生じるため、連絡調整会議（「はじめに」を参照）を設ける等、平常時から、専門的支援を行う施設の福祉避難所との連携体制を確認しておく。

②対象者の振り分け（トリアージ）

- ・福祉避難所での専門的なケアを必要とされる被災者のトリアージができるよう、予め基準を設けておく。（資料編として、福祉的トリアージの例を添付）
- ・ここでのトリアージは、福祉に係る一定の知識がある介助人材が行うことを前提とする。

第3部 福祉避難所としての指定

1 本取組の目的

社会福祉施設が少ない等、福祉避難所の候補となる施設が限られている市町においては、福祉避難スペースを確保する取組と同時に、同スペース内におけるソフト・ハード両面の体制整備を行い、福祉避難所のひとつとして指定することを検討する。

2 概要

(1) 位置づけ

「要配慮者スペース」「福祉避難スペース」の取組を進め、ハード・ソフト両面からの環境整備を行うことで、2次避難所である福祉避難所として指定する。

(2) 他の福祉避難所との役割分担

各市町における福祉避難所の種別ごとの指定状況により、指定避難所内の福祉避難所の役割を検討する。

(対応例) 現状では高齢者施設のみ指定している

- ⇒ 指定避難所内の福祉避難所は障害者用に整備を行う。
- ⇒ 視聴覚障害者用の情報機器等を中心に購入する。

(3) 要件

第2部に記載した「福祉避難スペース」の取組の要件を満たせば、概ね福祉避難所としての基準は満たすものと考えられる。

法令上の福祉避難所の要件

災害対策基本法施行令

第二十条の六 法第四十九条の七第一項の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 五 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規則

(令第二十条の六の内閣府令で定める基準)

第一条の九 令第二十条の六の内閣府令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 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。
- 二 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。
- 三 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。

(4) 福祉避難所化に当たっての留意事項

指定避難所内に福祉避難所として指定するにあたっては、施設の本来機能との調整に留意すべきである。

開設期間が長期化する場合、施設の本来機能（学校の場合、教育活動）への支障を十分考慮し、福祉避難所の早期解消や他の福祉避難所への移送の対策を取ることが必要である。

(5) 福祉避難所マニュアルへの反映

各市町の福祉避難所マニュアルに反映し、福祉避難所全体の取組の中で、本取組の位置づけを図る。

～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20日(金) (富士山南東消防本部)	・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16日(木) (県東部総合庁舎)	・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3日(金) (プラサヴェルデ)	・モデル素案の意見交換

○検討会議参加者

県東部健康福祉センター管内市町 防災・福祉担当課 (沼津市、三島市、裾野市、伊豆市、伊豆の国市、函南町、清水町、長泉町)
三島市立東小学校
社会福祉法人炉暖会 (特別養護老人ホーム炉暖の郷)
社会福祉法人見晴学園 (障害者支援施設 みはらしの里)
静岡県危機管理部 (東部危機管理局)
静岡県健康福祉部 (政策監、東部健康福祉センター) 【事務局】

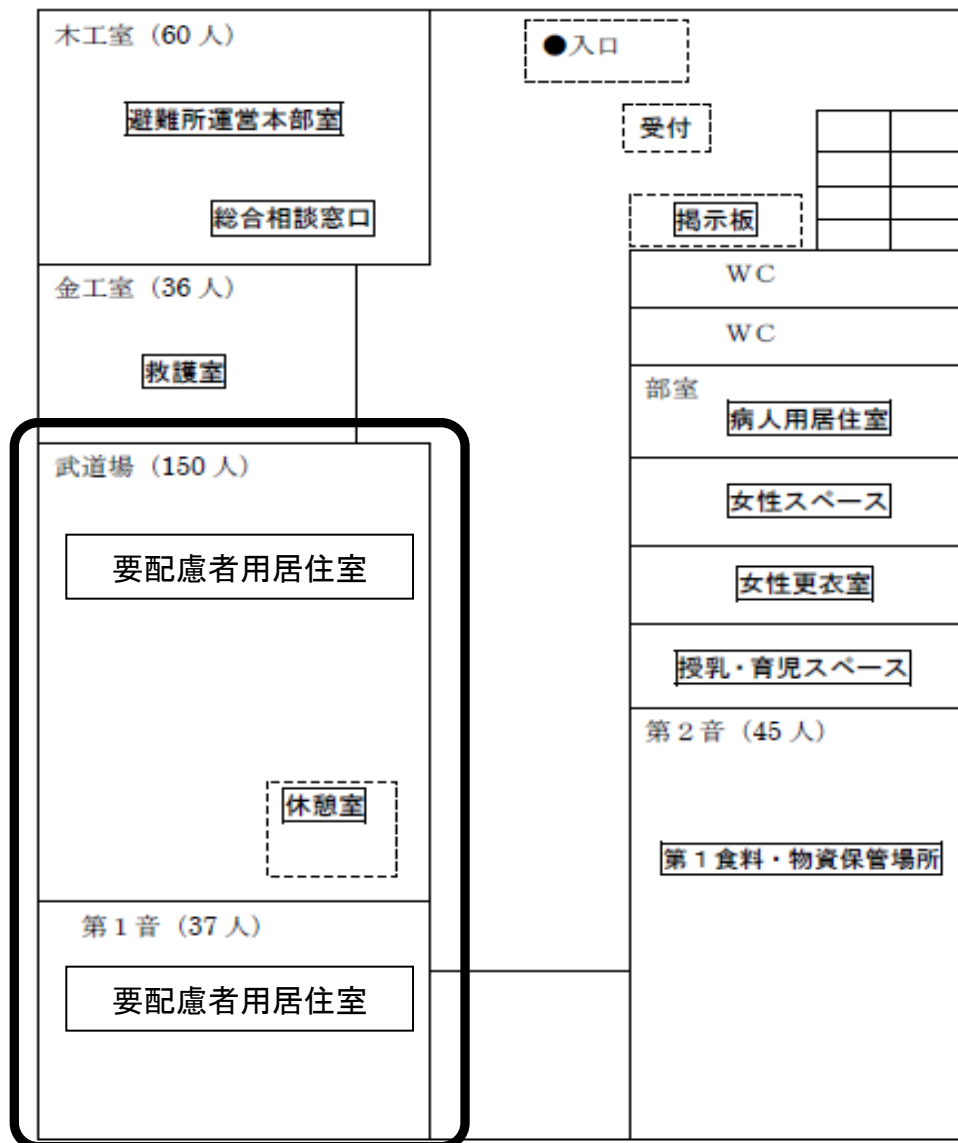
資 料 編

要配慮者スペース配置例(体育館武道場を活用)

中学校体育館配置例 (三島市)

【1 階】

【2 階】



要配慮者用の生活必需品リスト例

要配慮者・女性用の生活必需品物資リスト

三島市避難所運営基本マニュアル 「要配慮者・女性用の生活必需品物資リスト」

<ポイント>

○受入スペースに必要な物資を予めリスト化しておくことで、発災時にスムーズな対応が可能となります。

○右記は、第1部「要配慮者スペース」としての利用を前提とした物資リストの例です。
スペースの対象者や受入人数によって必要な物資は異なります。

区分	チェック	品名	規格	必要数	在庫数	本部要請数
生理用品 (女性)	<input type="checkbox"/>	生理用ナプキン(長時間用)				
	<input type="checkbox"/>	サニタリーショーツ				
	<input type="checkbox"/>	清浄綿				
	<input type="checkbox"/>	おりものシート				
	<input type="checkbox"/>					
授乳用品 (乳幼児)	<input type="checkbox"/>	粉ミルク				
	<input type="checkbox"/>	乳幼児用飲料水(軟水)				
	<input type="checkbox"/>	哺乳瓶				
	<input type="checkbox"/>	哺乳瓶用の消毒液				
	<input type="checkbox"/>	消毒液入用専用容器				
離乳食用 品 (乳幼児)	<input type="checkbox"/>	ベビーフード				
	<input type="checkbox"/>	スプーン				
	<input type="checkbox"/>					
紙おむつ 用品	<input type="checkbox"/>	小児用紙おむつ				
	<input type="checkbox"/>	重度障がい者用おむつ(7歳 ~12歳)				
	<input type="checkbox"/>	おしりふき				
	<input type="checkbox"/>	汚物入れ用ごみ袋(黒)				
	<input type="checkbox"/>	乳幼児用着替え				
	<input type="checkbox"/>	ベビーバス(赤ちゃんのお尻 洗い用)				
	<input type="checkbox"/>	子供用おねしょパンツ				
	<input type="checkbox"/>	成人・高齢者用紙おむつ S 55cm~75cm				
	<input type="checkbox"/>	M 65cm~90cm				
	<input type="checkbox"/>	L 80cm~105cm				
	<input type="checkbox"/>	LL 95cm~125cm				
その他	<input type="checkbox"/>					
	<input type="checkbox"/>					
	<input type="checkbox"/>					
	<input type="checkbox"/>					

福祉的トリアージの例

福祉避難スペースでの対象者の振り分け例

区分	判断基準の例	備考
避難所	<ul style="list-style-type: none"> ○歩行可能 ○介助が不要(又は、家族等の手助けがあれば通常の生活が可能) 	
福祉避難スペース	<ul style="list-style-type: none"> ○専門的なケアを必要としない要配慮者 ○車椅子(自力での移動可能) ○食事・トイレ等で介助が必要だが、家族等、身内による支援が可能 ○3歳以下の乳幼児及びその保護者 ○妊産婦(産前・産後・授乳中) 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町の避難行動要支援者名簿掲載者を活用。 ・名簿掲載者以外にも配慮が必要な避難者を追加(地域の民生委員等の協力を得ながら実施)
福祉避難所	<ul style="list-style-type: none"> ○専門的なケアが必要な要配慮者(要介護、障害の程度の重い者) ○寝たきり、車椅子(自力での移動不可) ○家族等、身内の介助者がいない ○共同スペースでは生活困難な者(発達障害、行動障害等異なる環境ではパニックとなる恐れがある者等) 	