

福祉避難所運営マニュアル



令和7年3月

春日部市

目次

1. はじめに.....	1
1.1 本マニュアルの目的.....	1
2. 福祉避難所とは.....	2
2.1 福祉避難所の指定要件.....	2
2.2 本市における協定に基づく福祉避難所.....	2
3. 福祉避難所の対象となる方.....	3
4. 平常時における取組.....	4
4.1 災害時避難行動要支援者避難支援制度.....	4
4.2 支援人材の確保.....	4
4.3 移送手段の確保.....	5
4.4 物資・器材の備蓄及び確保.....	6
4.5 訓練・研修などの実施.....	6
4.6 書類・帳簿などの整備.....	6
5. 災害時における対応.....	7
5.1 福祉避難所の状況確認.....	8
5.2 福祉避難所の開設準備.....	8
5.3 福祉避難所の開設.....	8
5.5 福祉避難所の運営.....	10
5.6 福祉避難所における要配慮者の支援.....	13

1. はじめに

1.1 本マニュアルの目的

平成23年の東日本大震災では、犠牲者の過半数を高齢者が占め、また、障がい者の犠牲者の割合についても、被災住民全体の犠牲者の割合と比較して2倍程度であったといわれています。

さらに、平成28年の熊本地震では、福祉避難所制度の周知や避難者の受入れ、運営体制の整備等において、多くの課題が残りました。

本マニュアルは、東日本大震災や熊本地震などの教訓から、災害時に福祉避難所が円滑に開設・運営できるよう、市が平時から実施すべき取組及び災害時に実施すべき取組について、具体的に示すことを目的とします。

なお、本マニュアルは、「春日部市避難所運営マニュアル」（令和2年3月）を補完する位置付けとなります。

2. 福祉避難所とは

●福祉避難所とは

一般の避難所（一次避難所）では（避難）生活することが困難な高齢者、障がい者、乳幼児およびその保護者、その他の特に配慮を要する方々のために、特別な配慮がなされた避難所のことです。

本市では、福祉避難所を「二次避難所」として位置づけており、避難所での生活において特別な配慮を要する方々がいる場合に、福祉避難所として指定した施設の安全確保や職員の配置等の確認等を行った後に開設することとなります。

●要配慮者とは

高齢者、障がい者、乳幼児およびその保護者その他の特に配慮を要する方（その他の特に配慮を要する方：妊産婦、傷病者、内部障がい者、難病患者等）

2.1 福祉避難所の指定要件

本市では、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン内閣府（防災担当）」に基づき、以下のとおり指定要件を設定しています。

（1）施設自体の安全性が確保されていること。

- ・耐震性が確保されていること。
- ・浸水履歴や浸水予測等を踏まえ、浸水した場合であっても、一定期間、要配慮者の避難生活のための空間を確保できること。
- ・近隣に危険物を取扱う施設等がないこと。

（2）施設内における要配慮者の安全性が確保されていること。

- ・原則として、バリアフリー化されていること。
- ・バリアフリー化されていない施設を指定する場合は、障がい者用トイレやスロープ等の設置、物資・器材の備蓄を図ることを前提とすること。

（3）要配慮者の避難スペースが確保されていること。

- ・要配慮者の特性を踏まえ、避難生活に必要な空間を確保すること。

2.2 本市における協定に基づく福祉避難所

本市では、民間の社会福祉施設等と福祉避難所の指定に際して、市と施設管理者との間で十分調整をし、福祉避難所の指定に関する協定を締結しています。

資料編【別表1 福祉避難所の指定状況】参照

3. 福祉避難所の対象となる方

避難生活において、特別な配慮を要する方々が福祉避難所の対象となります。

一般の避難所では生活に著しく支障をきたす方で、施設等へ入所するに至らない程度の避難者を対象としています。

福祉避難所に位置付けられた施設には、平常時からの入所者・通所者がいるため、対象となる避難者全員を受け入れることが困難な場合には、より必要性の高い方から、順次受け入れることになります。

【対象者の状態と避難・搬送先のイメージ】

	軽度	中度	重度	対象
避難所 (要配慮者優先スペース)	○			専門的なケアは必要ではないが、配慮を必要とする方
福祉避難所		○		専門的なケアなど特別な配慮を必要とする方
緊急搬送（病院）			○	治療が必要な方

4. 平常時における取組

4.1 災害時避難行動要支援者避難支援制度

市では、災害時に自治会や自主防災組織、民生委員・児童委員などの地域の方々が共助による支援を行えるよう、「災害時避難行動要支援者避難支援制度」を推進しています。

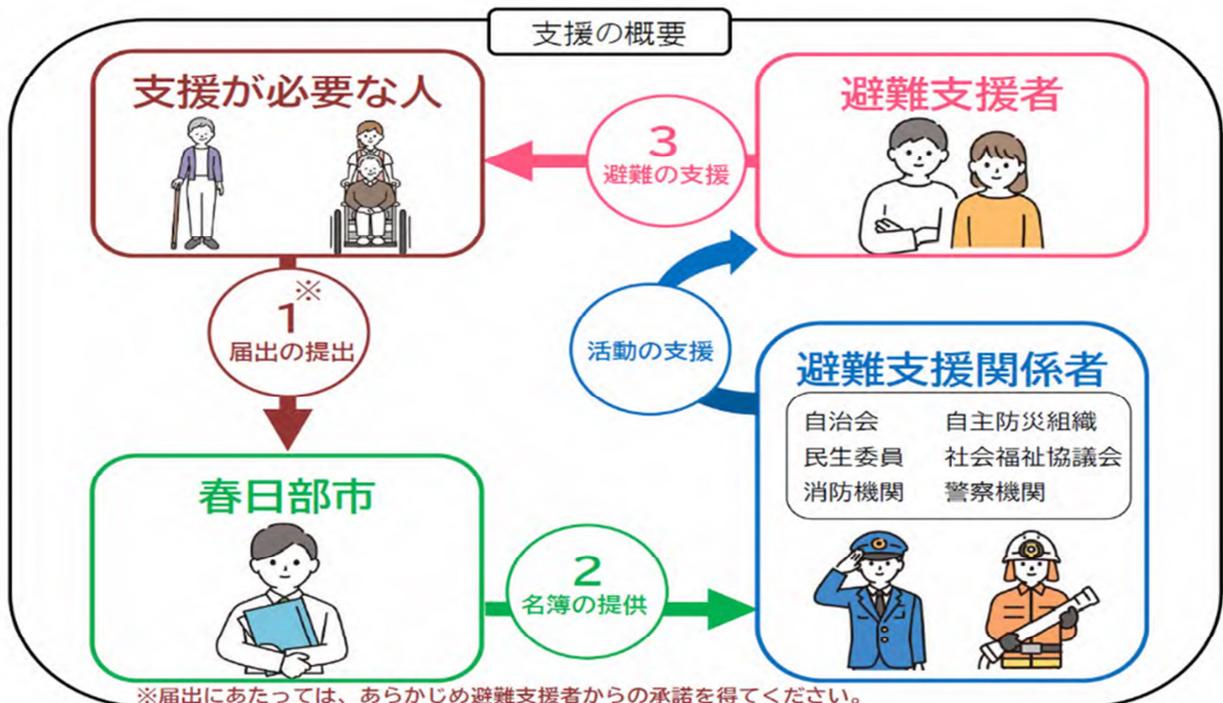
この制度は、災害時に自力で避難することが困難なため避難支援を必要とする方から登録の申請をしていただき、市は地域の自治会・自主防災組織のほか、民生委員・児童委員の方々（避難支援者）に名簿を提供します。

そして、災害時にはこれらの方々を中心となり、可能な範囲で要支援者の避難支援を行います。

●災害時避難行動要支援者避難支援制度の対象者

災害時に自力での避難が困難な方で、以下に該当する市内在住の方

- (1) 身体障害者手帳1～3級で、下肢、体幹機能、移動機能、視覚、聴覚、呼吸器機能のいずれかの障害がある方
- (2) 療育手帳④及びAの所持者
- (3) 精神保健福祉手帳1級所持者
- (4) 市の生活支援を受けている難病患者
- (5) 要介護3以上の認定を受けている方
- (6) その他、市長が必要と認める者



4.2 支援人材の確保

「福祉避難所の確保・運営ガイドライン内閣府（防災担当）」では、福祉避難所の開設に際し、概ね10人の要配慮者に対し1人の生活相談員（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）等の配置が求められています。

生活相談員の確保について、関係団体等と協力し、必要な人員の確保に努める必要があります。

●有資格者、専門的な人材（例）		
高齢者	保健師 助産師 看護師 介護福祉士 ケアマネージャー 社会福祉士 理学療法士 ホームヘルパー	
視覚障がい者		ガイドヘルパー、点訳
聴覚障がい者		手話通訳、要約筆記
盲ろう者		触手話、指点字、指文字
肢体不自由者		
内部障がい者		
難病患者		
知的障がい者		臨床心理士 公認心理師 心理カウンセラー
精神障がい者		精神保健福祉士 精神保健福祉ボランティア
妊産婦		
乳幼児		保育士
外国人		通訳ボランティア、翻訳ボランティア
その他		義肢装具士、福祉機器の専門家

4.3 移送手段の確保

指定避難所から福祉避難所への避難・移送については、自主防災組織、民生委員、支援団体等による協力を受けることも視野に入れて平時から準備していく必要があります。

また、要配慮者の状態に配慮した適切な移送手段を確保するため、必要に応じて、地域の方々や各団体等と避難・移送についてどのように対応するかあらかじめ決めておく必要があります。

4.4 物資・器材の備蓄及び確保

災害時には、迅速な物資・器材の調達は制約を受けるため、要配慮者向けの物資・器材はできる範囲で備蓄に努めます。

●福祉避難所の物資・器材等（例）	
食料・飲料水	非常食、おかゆ、離乳食、粉ミルク、アレルギー対応食品等
生活必需品等	大人用紙おむつ、子ども用紙おむつ、ストーマ用装具、哺乳瓶、生理用品等
その他	障がい者トイレ、ポータブルトイレ、簡易スロープ、車椅子、歩行補助杖、歩行器、拡大鏡、ストレッチャー、ベッド等 発電機、ガスボンベ

4.5 訓練・研修などの実施

災害時に、混乱なく円滑に福祉避難所を設置するためには、事前の訓練の実施や研修などを通じ、あらかじめ施設職員の意識を高めておくことが重要になります。

このため、市では各福祉避難所や関係団体、地域住民等と連携し、災害時を想定した福祉避難所の開設・運営訓練の実施を支援します。

4.6 書類・帳簿などの整備

福祉避難所の設置後は、速やかに、避難者名簿などの書類を作成するとともに、随時更新し、常に最新の情報を整理する必要があります。かかった費用についても管理しておく必要があります。

このため、必要となる書類や帳簿は、平常時から整備しておく必要があります。

5. 災害時における対応

●福祉避難所の開設から閉鎖までの流れ

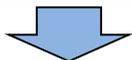
5.1 福祉避難所の状況確認



5.2 福祉避難所の開設準備



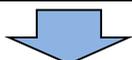
5.3 福祉避難所の開設



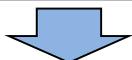
5.4 福祉避難所運営体制の整備



5.5 福祉避難所の運営



5.6 福祉避難所における要配慮者の支援



5.7 福祉避難所の閉鎖

5.1 福祉避難所の状況確認

災害時に、福祉避難所の設置が可能かどうか確認のため、市災害対策本部（運営責任者）→市担当課→各施設の順に、福祉避難所の開設及び受入れの可否についての確認を行います。各福祉避難所の施設管理者は、福祉避難所の開設及び受入れの可否について、下記の状況などから判断し、状況を報告します。

- 施設、設備の被害状況
- 施設の入所者、利用者等の被害状況
- 施設職員の被害状況
- 物資・資器材の備蓄状況
- （開設可の場合）受入れ可能人数
- （開設可の場合）対応可能な避難行動要支援者の特性
- （開設可の場合）復旧見込み など

5.2 福祉避難所の開設準備

市災害対策本部にて福祉避難所の開設が必要と判断された場合、開設可能な施設等の状況を踏まえ、市災害対策本部にて協議し開設方針を決定します。その後、市災害対策本部→市担当課→各施設の順に、福祉避難所の開設及び受入れ実施の準備の指示を行います。

5.3 福祉避難所の開設

- （１）開設福祉避難所の選定
開設する福祉避難所の選定は市災害対策本部で協議し決定します。
- （２）物資・資器材の確保
受入れ人数や受入れ者の状態像から必要な物資、資器材の備蓄状況を確認し、不足しているものがあれば、速やかに市災害対策本部へ要請します。
- （３）スペースの確保
受入れ人数などから必要と考えられるスペースを確保します。その際、プライバシーの保護に配慮する必要があります。受入れ者の状態によりさらに広いスペースが必要な場合や、同じ障がいの方をなるべく近くに配置するなどの配慮が必要な場合があります。
- （４）連絡・情報伝達体制の確保
市担当課との情報伝達手段を確保します。
頭による情報伝達よりも文面による情報伝達の方が正確なため、FAX 回線やインターネット回線（電子メール）を確保する必要があります。（※視覚障がい者や聴覚障がい者の方への対応としても、これらの回線を確保する必要があります。）

5.4 福祉避難所の運営体制の整備

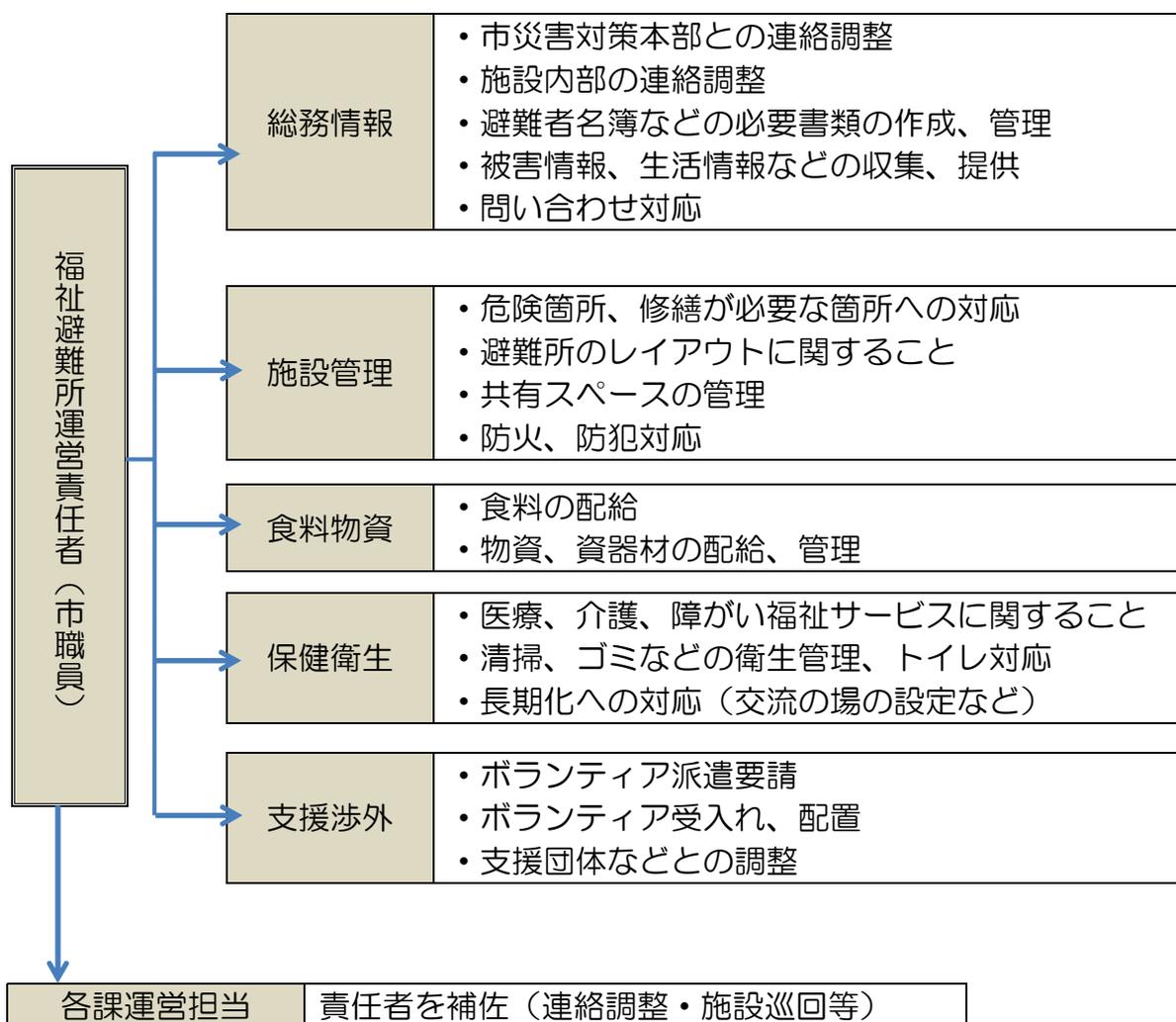
福祉避難所の運営責任者として、福祉部を中心とした担当課の市職員を選出します。

運営責任者は、福祉避難所の開設や対象者の選定、各施設との連絡調整などの運営にあたるため、福祉部を中心とした各課の市職員が対応することになります。

しかしながら、市職員の人数は限られているため、市職員のみで福祉避難所を運営することはできません。

このため、福祉避難所となりうる施設については、市担当課との連絡調整や、避難者名簿などの必要書類の作成・管理などの「総務情報」に関する取り扱いやその他の運営体制等について、市担当課と施設管理者とで協議を行い、市と施設管理者で協力して対応することとします。

なお、福祉避難所に求められる機能には次のようなものがあります。



5.5 福祉避難所の運営

(1) 運営に関する意思決定

福祉避難所開設にかかる意思決定は災害対策本部が協議・決定する必要があります。決定後、福祉避難所運営責任者に必要事項を指示し、責任者は指示に従い運営を開始します。

(2) 市担当課との連絡調整、施設と本部間の連絡調整

一次避難所避難者のうち福祉避難所での避難が必要と思われる方については、本人の状況等を各一次避難所から本部運営責任者に集約されます。本部運営責任者は福祉避難所施設管理者に本人の状況を説明し、受入可能の許可を得たらその旨を一次避難所担当者に連絡します。

市担当課との連絡調整内容は、記録し残す必要があります。

(3) 避難者名簿などの必要書類の整備、管理

避難者名簿などの必要な書類を整備し、適宜、最新の情報に修正するとともに、市本部から依頼があった場合には速やかに情報を提供できるように整理しておく必要があります。

(4) 被害情報、生活情報などの収集、提供

被害情報、生活情報、行政情報など、必要な情報について最新の情報を収集し、避難者へ提供します。

情報は常に最新のものを提供するように努めます。

(5) 問い合わせ対応

問い合わせから避難者の呼出しを行う場合は、原則として折り返しの連絡とし、長時間受信状態のままとしないように注意が必要となります。

呼出しは、放送・掲示板など、複数の方法を併用する必要があります。

(6) 危険箇所、修繕が必要な箇所への対応

軽易な修繕で対応が可能な場合は、速やかに対応します。

当面の対応が難しい場合は、危険箇所であることを示し、避難者が近づくことのないように配慮するとともに、掲示板などで周知徹底する必要があります。

(7) 避難所のレイアウトに関すること

避難者の数や状態像に応じて再設定が必要な場合があるため、利用状況を定期的に把握する必要があります。

(8) 共用スペースの管理

福祉避難所の管理者が行うほか、避難生活においては避難者同士で助け合うことが重要なため、理解と協力を求める必要があります。

(9) 防火・防犯対応

福祉避難所の管理者が行うほか、避難生活においては避難者同士で助けあうことが重要なため、理解と協力を求める必要があります。

喫煙場所を指定するとともに、石油ストーブなどからの出火防止、ゴミ集積場などへの放火がなされないように定期的な巡回などの対策を図る必要があります。

避難所の環境は犯罪を誘発・助長する面もあることから、避難者からも危険箇所・必要な対応について意見を聞く必要があります。

避難者・支援者全体に対して、当然ながら、いかなる犯罪・暴力もおかしてはならないこと、決して見逃さないことを周知徹底する必要があります。

(10) 食料の配給

限られた物資を有効に活かすよう最大限配慮する必要があります。

必要な数量を常に把握し、余剰を発生させないように注意する必要があります。

柔らかくする、栄養を考慮するなど、それぞれの方の状態に応じた給食方法を念頭におく必要があります。

食事療法を必要とする内部障がい者や食物アレルギーのある方について必ず確認し、配慮する必要があります。

食中毒などの感染症が発生しないように、手洗いの励行、施設の消毒など、防疫に注意する必要があります。

(11) 物資・器材の配給、管理

限られた物資・器材を有効に活かすよう最大限配慮する必要があります。

必要な数量を常に把握し、余剰を発生させないように注意する必要があります。

物資・器材によっては、プライバシーへの配慮から、配布場所を別に設けるなどの対応が必要な場合があります。

避難生活が長期化する場合、間仕切り用のパーテーション、カーペット、洗濯機・掃除機などの電化製品などが必要となる場合があります。

季節によっては、暖房器具や燃料が必要な場合があります。

(12) ごみへの対応

ごみ集積場所を特定し、貼り紙などにより周知徹底を図る必要があります。

ごみ集積場所は、屋外の直射日光が当たらない場所を選択します。

可燃ごみ、不燃ごみの分別について集積場所を分けるとともに、貼紙などにより周知徹底を図る必要があります。

(13) トイレ対応

仮設トイレの場所を特定するとともに、使用上の注意事項を含め、貼紙などにより周知徹底を図る必要があります。

トイレ清掃及び手洗い消毒液やトイレトペーパーの交換などの衛生管理は、毎日行う必要があります。

トイレの管理については、福祉避難所の管理者が行うほか、避難生活においては避難者同士で助け合うことが重要なため、理解と協力を求める必要があります。

避難者の状態により、別に特別な配慮（オストメイト対応など）をする場合は、そのことについて、ほかの避難者に理解と協力を求める必要があります。
 仮設トイレの汲取りは、適宜状況を確認し、早めに要請する必要があります。

(14) 防疫対応

食中毒や風邪などの感染症が流行しないように、ごみ処理や防疫への注意が必要となります。

うがい、手洗いを励行し、手洗い場に消毒液を配置します。

手洗い、洗顔、洗髪、洗濯などの生活用水及び洗濯場や物干場を確保する必要があります。

お風呂の利用について、利用計画を作成し、使用上の注意事項を含め、周知徹底を図る必要があります。

風邪や下痢などの症状がある方の有無の把握に努める必要があります。

(15) ボランティアへの対応

避難者数への増加や特殊な状態像の方々への対応などにより、福祉避難所の管理者や市職員のみでの対応が難しい場合は、市災害対策本部を通じ、生活相談、手話通訳者、通訳介助者、ボランティアなどの応援を要請します。

ボランティアなどの派遣があった場合は、名簿、出勤簿などを整備するとともに、必要な部門へ速やかに配置します。

●有資格者、専門的な人材（例）		
高齢者	保健師 助産師 看護師 介護福祉士 ケアマネージャー 社会福祉士 理学療法士 ホームヘルパー	
視覚障がい者		ガイドヘルパー、点訳
聴覚障がい者		手話通訳、要約筆記
盲ろう者		盲ろう者通訳・介助員 (触手話、指点字、指文字)
肢体不自由者		
内部障がい者		
難病患者		
知的障がい者		臨床心理士
精神障がい者		公認心理師
メンタルヘルス		心理カウンセラー
発達障がい者		精神保健福祉士 精神保健福祉ボランティア
妊産婦		
乳幼児		保育士
外国人		通訳ボランティア、翻訳ボランティア
その他	義肢装具士、福祉機器の専門家	

(16) 支援団体などとの調整

さらに支援が必要な場合は、支援団体などへ協力を依頼することになります。
支援団体などとの調整は、原則、市災害対策本部を通じ行います。

5.6 福祉避難所における要配慮者の支援

(1) 医療、介護・福祉サービスの提供

福祉避難所の避難者の多くは、災害発生前から日常的に医療や介護・福祉サービスを受けている方が多いと考えられます。

災害時は身体的、精神的負担が増大し、病状・状態が悪化する可能性があります。
生活機能の低下を防ぐとともに、家族の負担を軽減するため、速やかに必要な医療やサービスが受けられるよう調整の必要があります。

福祉避難所においては、医療やサービスが必要な方を把握し、市災害対策本部や関係機関などと連携し、必要な支援が途切れることなく提供されるよう配慮する必要があります。

(2) 緊急入所・緊急入院

状態の急変により福祉避難所であっても対応が難しい場合、あるいは病状が悪化したような場合は、速やかに緊急入院などの対応が必要となる場合も想定されます。

調整は原則として市災害対策本部を通じ行うこととなりますが、緊急時のため、必要に応じ関係機関同士で行うことも有り得ます。

移送者の状態に配慮した移送手段の確保が必要な場合があります。

5.7 福祉避難所の閉鎖

避難者が全て退所し、福祉避難所としての目的を終えた時は、市災害対策本部の判断により閉鎖されることとなります。

福祉避難所の設置が長期間に渡る場合、各福祉避難所の避難者の数により、統廃合される可能性があります。統廃合となった場合、避難者やその家族などに説明し、理解と協力を求める必要があります。

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、閉鎖します。