

福祉避難所の確保・運営ガイドライン

～効果的な支援の実現に向けて～

平成29年6月2日

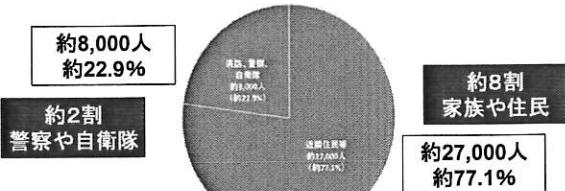
奈良県地域福祉課

内 容

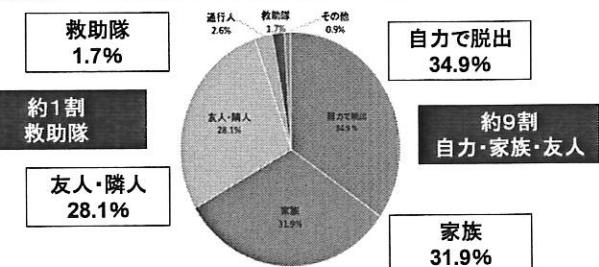
- I. 少子高齢化時代における防災(防災白書より)
- II. 大災害に対する危機意識と奈良県災害史
- III. 福祉避難所の確保・運営ガイドラインの概要
 - －1. 福祉避難所の意義と目的
 - －2. 平時における取組
 - －3. 災害時における取組
- IV. 福祉避難所の設置状況

I. 少子高齢化時代における防災

図表1 阪神・淡路大震災における救助の主体と救出者数



図表2 阪神・淡路大震災における生き残りや閉じ込められた際の救助主体等



「公助」に重点

「公助」の限界



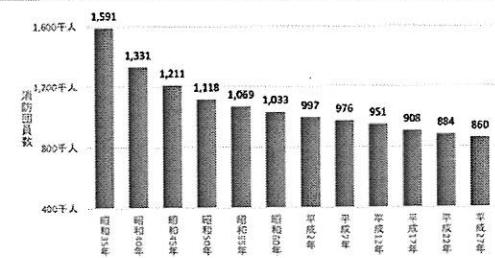
「自助」「共助」の重要性認識

「公助」「自助」「共助」
バランス

3

I. 少子高齢化時代における防災

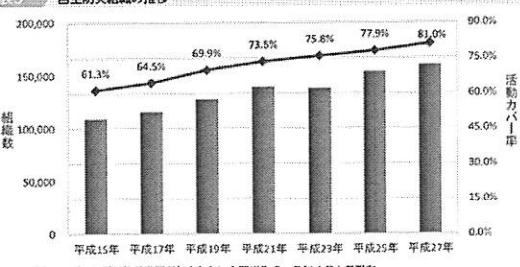
図表3 これまでの消防団員数の推移



○担い手不足の顕在化

減少傾向、高齢化

図表4 自主防災組織の推移



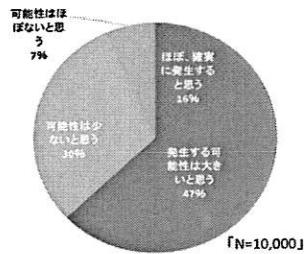
○自主防災組織は増加

意識醸成、取組強化

4

I. 少子高齢化時代における防災

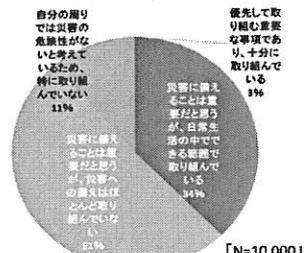
図表19 災害への可能性に関する意識



○大災害が発生する可能性がある

⇒ 6割超

図表20 災害への備えの重要度



○備えに取り組んでいる

⇒ 4割以下

出典：内閣府「日常生活における防災に関する意識や活動についての調査（平成28年5月）」より作成

5

II. 大災害に対する危機意識と奈良県災害史

図表23 地域別の大災害に対する危機意識



○太平洋側で「可能性が高い」と感じている人が多い

○災害に対する危機意識が浸透

*地域：都道府県を、都道府県別の回答の傾向に応じて回答数が1000以上になるように次の7地区に分類している。

①北海道・東北日本海側・北陸 (N=1,403)
北海道、青森、秋田、山形、新潟、富山、石川、福井
②東北大西洋側 (N=1,099)
岩手、宮城、福島、茨城、千葉
③関東南部 (N=1,094)
埼玉、東京
④本州太平洋側 (N=1,439)
神奈川、静岡、愛知、三重、和歌山
⑤内陸・近畿北部 (N=2,224)
栃木、群馬、山梨、長野、岐阜、滋賀、京都、奈良、大阪、兵庫
⑥中国・九州東岸以外 (N=1,557)
鳥取、島根、岡山、広島、山口、福岡、佐賀、長崎、熊本
⑦四国・九州東岸・沖縄 (N=1,184)
徳島、香川、愛媛、高知、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

出典：内閣府「日常生活における防災に関する意識や活動についての調査（平成28年5月）」より作成

6

II. 大災害に対する危機意識と奈良県災害史

● 過去の奈良県内における主な災害 【地震】

発生年月日	時刻	地震名	震度 (0)	奈良県の被害状況			備　考
				死者 (人)	負傷者 (人)	建物被害	
1707(宝永4) 10.28		宝永地震	8.4	63	不明	酒家3,219戸	南海トラフを震源とする海溝型巨大地震。全国の死者は少なくとも2万人といわれる。
1854(嘉永7) 7.9	14:00頃	伊賀上野地震	7.3	約300	不明	約6,000戸	奈良、大和路山で震度6。全体の死者1,300人(説あり)、負傷者994人。
1854(安政元年) 12.23	9:00頃	安政東海地震	8.4				全体での死者は東海地震では2~3千人、南海地震では数千人と言われている。立て続けに発生した巨大地震の揺れと津波により、関東から九州におよぶ広い範囲で甚大な被害が生じた。
1854(安政元年) 12.24	16:00頃	安政南海地震	8.4	不明	不明	不明	
1936(昭.11) 2.21	10:07	河内大和地震	6.4	1	不明	茅屋の倒壊約1,200戸、小さな崖崩れ有り、法隆寺・鹿招提寺・基督教寺で土崩の損傷などの被害有り	八木で震度5。大阪・奈良の府県境で震動が大きかった。死者は大阪府で8人。余震多数。余震分布から大和川断層の活動と考えられる。
1944(昭.19) 12.7	13:35	東南海地震	7.9	3	21	全壊89戸	福原で震度5。戦争末期に起きた巨大地震。東海地方で軍用機工場がほぼ全滅などの大被害。全体で死者1,251人、全壊16,455戸。
1946(昭.21) 12.21	4:19	南海地震	8.0	0	13	全壊37戸、春日大社灯籠約300基倒れる。	福原で震度5。近畿・四国が被害の中心となった。全体で死者1,330人、全壊9,070戸。
1952(昭.27) 7.18	1:09	吉野地震	6.7	3	6	半壊1戸、春日大社の石灯籠650基が倒れる。	福原で震度4。近畿地方をはじめ、中部地方の西側でも小被害があつた。震源がやや深かった(60km)ために被害地が分散している。全体で死者9人、負傷者136人、全壊20戸。

(各数値は未計日等を偶然により異なる場合があります)

7

II. 大災害に対する危機意識と奈良県災害史

● 近代以降の奈良県内における主な災害 【水害・風害・土砂災害】

発生年月日	災害名	奈良県内の主な被害		
		死者(人)	行方不明者(人)	負傷者(人)
1889(明.22) 8.18~20	水害・土砂災害 (十津川大水害)	249		
1912(大.元) 9.21~23	風害・水害	51		
1917(大.6) 9.28~30	水害・土砂災害	25	5	24
1921(大.10) 9.23~25	風害・水害	5		23
1930(昭.5) 7.30~8.1	水害・土砂災害	5	2	14
1934(昭.9) 9.17~21	風害・土砂災害 (原戸台風)	11		79
1950(昭.5) 9.1~3	風害 (ジェーン台風)	1		15
1953(昭.28) 7.17~20	水害・土砂災害	31	13	30
1953(昭.28) 9.22~25	風害・土砂災害	8	4	26
1956(昭.31) 9.25~27	水害・土砂災害	2	2	2
1957(昭.32) 6.26~27	水害	1	1	1
1958(昭.33) 8.24~25	水害・土砂災害	2	6	2
1959(昭.34) 8.12~14	水害	1		2,884
1959(昭.34) 9.25~26	水害・土砂災害 (伊勢湾台風)	88	25	104
1961(昭.36) 9.14~16	風害・水害・土砂災害 (第2室戸台風)	6		142
1961(昭.36) 10.26~28	水害	1		1
1965(昭.40) 9.8~10	風害・土砂災害	1		2
1966(昭.41) 6.30~7.2	土砂災害	2		698
1967(昭.42) 4月上・中	土砂災害	1		5
1969(昭.44) 7.4~5	土砂災害	1		78
1970(昭.45) 7.4~5	土砂災害	1		43
1971(昭.46) 9.26	土砂災害	3	8	4
1972(昭.47) 7.9~14	土砂災害	1		3
1979(昭.54) 6.27~30	水害	1		2,694
1982(昭.57) 7.31~8.3	水害・土砂災害 (大和川大水害)	14	2	38
1998(平.10) 9.22	風害	2		87
2011(平.23) 8.30~9.4	水害・土砂災害 (紀伊半島大水害)	14	10	6
				184

8

III. 福祉避難所の確保・運営ガイドライン

東日本大震災(平成23年3月11日)の教訓

- ・被災者の心身の機能低下、様々な疾患の発生・悪化
- ・高齢者や障害者、乳幼児を抱えた家族等が避難所生活に課題
- ・支援物資が在宅の避難者に行き渡らない等

災害対策基本法の改正(平成25年6月)

- ・避難所における生活環境の整備等を規定(法第86条の6)
- ・避難所以外に滞在する被災者への配慮を規定(法第86条の7)

[指針等の整備]

- 避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針
- 避難所運営ガイドライン
- 福祉避難所の確保・運営ガイドライン
- 避難所におけるトイレの確保・運営ガイドライン

II. 福祉避難所の意義と目的

■避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針

○福祉避難所の整備

1. 一般避難所で生活することが困難な要配慮者に特別の配慮
2. 障害等の特性に配慮し、必要数の確保が望ましい。
3. 老人福祉センター、障害福祉施設の活用が望ましい。

○要配慮者の支援体制

1. 福祉避難スペース、個室利用をあらかじめ考慮
2. 特段の支援を必要とする要配慮者が利用する福祉避難所を整備
3. 育児・介護・医療用品、装具等の調達体制等の整備
4. 平時から自主防災組織、地区代表者等との連携体制構築

■避難所運営ガイドライン

○配慮が必要な方への対応

1. 聞き取り、見守り体制の確保等
2. 福祉避難所への移動、施設・病院等への入所検討。

II. 福祉避難所の意義と目的

■福祉避難所運営・確保ガイドライン

■福祉避難所とは

[指定基準]

- ・高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者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。

11

II. 福祉避難所の意義と目的

■福祉避難所の課題

○支援者の課題

福祉避難所を支える支援者の確保が不十分

○移送の課題

広域避難を余儀なくされ、交通手段・燃料確保が困難

○スクリーニングの課題

どの被災者に福祉避難所へ避難させるかの判断が困難

○多様な要配慮者への対応の課題

多様なニーズを持つ被災者にきめ細かく対応することが困難

12

III. 平時における取り組み

■福祉避難所の対象となる者の把握

- ・市町村は福祉避難所指定・整備の検討のため対象者を把握。(身体障害者、知的障害者、精神障害者、高齢者や、難病患者、妊産婦、乳幼児等)
- ・既存統計等に加えて、民生委員・児童委員、身体障害者相談員、知的障害者相談員からの情報等を活用。

■現況等の把握

- ・市町村は、対象者を速やかに避難させることができるように、平時から現況を把握することが望ましい。
※情報[住所、氏名、身体状況、家族構成、介助者の状況]
本人又は家族等の了解 ⇒ 情報開示の範囲を整理共有

13

III. 平時における取り組み

■福祉避難所の施設候補

1. 市町村は福祉避難所として利用可能な施設を抽出

- ・一般避難所となっている施設(学校、公民館等)
- ・老人福祉施設、障害者支援施設、児童福祉施設
- ・保健センター、特別支援学校
- ・宿泊施設

2. 利用可能な施設について、所在地、名称、所有者、施設設備状況、職員体制などを調査、整理

14

III. 平時における取り組み

■福祉避難所の指定要件、指定目標

1. 福祉避難所の対象となる者の現況等を踏まえ、指定要件、指定目標を設定する。
 - ・施設自体の安全性が確保されていること。
 - ・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。
 - ・要配慮者の避難スペースの確保
2. 福祉避難所の機能を段階的に設定することも検討
 - ・福祉避難スペース(室)、体制の整った施設

※地域の要配慮者の状況、一般避難所の整備状況を勘案

15

III. 平時における取り組み

■福祉避難所の指定

1. 福祉避難所として利用可能な施設に関する情報及び指定要件等を踏まえ、福祉避難所として指定する施設を選定し指定。
2. 民間の社会福祉施設等は、指定に際して市町村と当該施設管理者との間で調整し、指定に関する協定を締結。
 - ・設置手続き、支援の内容・方法、費用負担等
 - ・入所者の処遇に対する配慮
 - ・支援に必要となる物資・器材、人材確保、移送手段の協議

16

III. 平時における取り組み

■福祉避難所の周知徹底

1. 媒体を活用し、福祉避難所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。
 - ・災害対応機関、医療・保健・福祉サービス提供機関へ周知
 - ・民生委員や保健師の活動、支援団体を通じて周知
 - ・一般避難所で生活可能な避難者は対象としない旨を周知
 - ・開設時期についての「ずれ」が生じる可能性も周知

■福祉避難所の設置・運営訓練

1. 要配慮者支援対策に関する研修会・勉強会を開催
2. 行政職員、地域住民、要配慮者などが参加する訓練実施

17

III. 災害時における取り組み

■福祉避難所の開設・要配慮者の受入

1. 市町村は、災害が発生した(おそれのある)場合に福祉避難所の開設が必要と判断する場合は、福祉避難所の施設管理者に開設を要請する。
2. 福祉避難所を開設したときは、要配慮者及びその家族、自主防災組織等にその場所を周知する。
3. 概ね10人の要配慮者に1人の生活相談員等を配置し、ポータブルトイレ、日常生活の支援のために必要となる紙おむつ、ストーマ用装具等の消耗器材を確保する。

18

III. 災害時における取り組み

■福祉避難所の運営体制の整備

1. 市町村は、福祉避難所を開設したときは、福祉避難所担当職員を派遣する。(交代要員、施設管理者等の協力)
2. 市町村は県と連携し、福祉避難所に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職員を配置し、専門的人材やボランティアの配置を行う。
3. 事前協定締結団体や事前に把握している有資格者、他の地方公共団体への職員派遣要請を行う。

19

III. 災害時における取り組み

■福祉避難所における要配慮者への支援

1. 市町村は、福祉避難所に「避難している避難者」の名簿を作成し、要配慮者の状況等を把握する。
2. 市町村は福祉サービス事業者、保健師、民生委員等と連携を図り、福祉避難所に避難している要配慮者に対して必要な福祉サービスを提供する。
3. 在宅での生活継続が困難な要配慮者や一般の避難所あるいは福祉避難所での生活が困難な要配慮者について、緊急入所等により対応する。(医療処置や治療が必要な場合は移送)

20

III. 福祉避難所の設置状況

都道府県別避難所数・福祉避難所数					
NO	都道府県	平成28年10月1日		平成26年10月1日	
		避難所数	うち福祉避難所数	指定避難所数	うち福祉指定避難所数
26	京都府	2,210	480	359	19
27	大阪府	2,344	785	1,233	103
28	兵庫県	3,091	888	774	676
29	奈良県	1,276	199	931	137
30	和歌山県	1,830	220	888	176

※避難所を確保している自治体数：1,719自治体

※福祉避難所を確保している自治体数：1,572自治体

※平成28年10月1日の避難所・福祉避難所数については、協定を締結するなどして発災時に開設できる状態の避難所を含む。

○全国の福祉避難所設置数

20,185件(H28.10) ← 7,647件(H26.10) [12,538件増加]

○奈良県の福祉避難所設置数

199件(H28.10) ← 137件(H26.10) [62件増加]

21

III. 福祉避難所の設置状況

■福祉避難所の設置状況

平成29年4月現在

市町村名	指定箇所数	市町村名	指定箇所数	市町村名	指定箇所数
奈良市	55	斑鳩町	0	下市町	0
大和高田市	1	安堵町	0	黒滝村	2
大和郡山市	2	川西町	1	天川村	1
天理市	10	三宅町	2	野迫川村	0
橿原市	24	田原本町	5	十津川村	3
桜井市	7	曾爾村	0	下北山村	0
五條市	9	御杖村	1	上北山村	0
御所市	12	高取町	0	川上村	1
生駒市	7	明日香村	0	東吉野村	0
香芝市	10	上牧町	15	計	204
葛城市	4	王寺町	1		
宇陀市	15	広陵町	6		
山添村	0	河合町	0		
平群町	4	吉野町	2		
三郷町	1	大淀町	3		

未指定:12町村

22