

福祉避難所・緊急入所施設 設置・運営マニュアル

令和5年3月改訂

「福祉避難所」とは

福祉避難所とは、高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児、病弱者等で入院の必要や施設に入所するほどではないが、災害時避難所では生活に支障を来たす人たちのために、何らかの特別な配慮がされている避難所

【根拠法令】

災害対策基本法（昭和 36 年 11 月 15 日 法律第 223 号）

災害救助法（昭和 22 年 10 月 18 日 法律第 118 号）

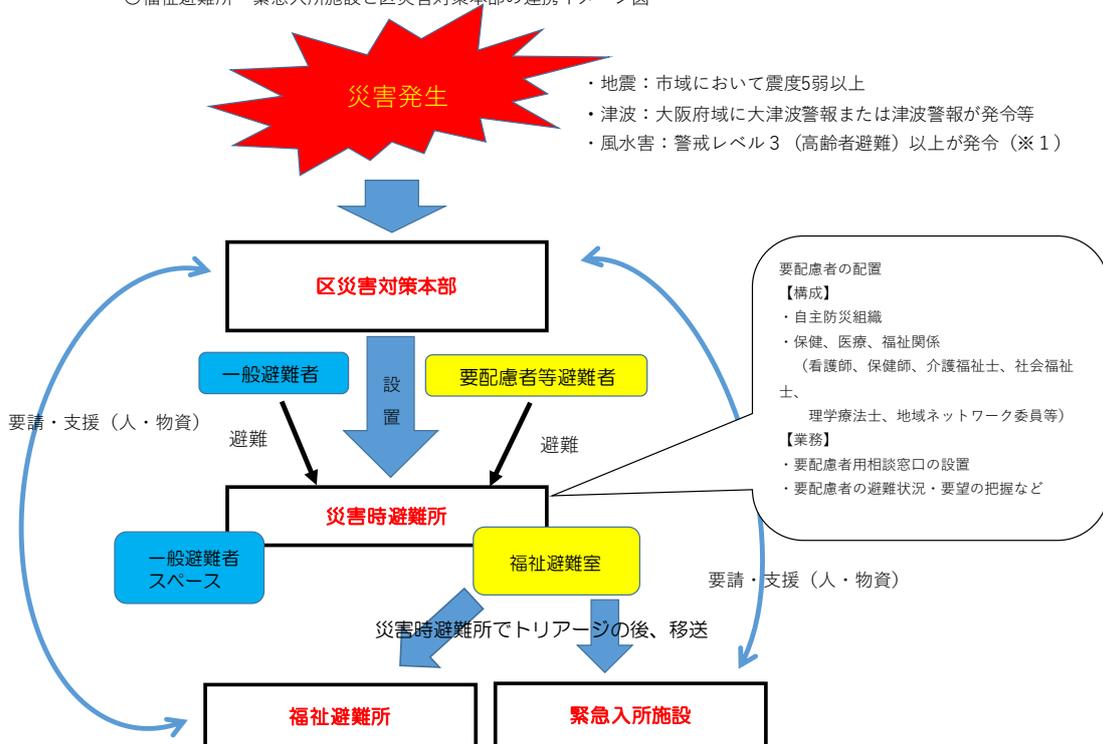
「緊急入所施設」とは

避難所や自宅で生活することができない要配慮者のうち、身体状況の悪化により緊急に入所介護・療養等が必要な人に対応する施設

「要配慮者」とは：高齢者、障がい者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（災害対策基本法より）

○福祉避難所・緊急入所施設と区災害対策本部の連携及び避難の流れイメージ図

○福祉避難所・緊急入所施設と区災害対策本部の連携イメージ図



※1

- ・府域に強い台風が上陸あるいは接近するおそれがあるとき
- ・市域に特別警報（大雨、暴風、高潮、波浪、暴風雪、大雪）が発表されたとき 等

福祉避難所

運営：自主防災組織又は社会福祉施設の職員を中心とする。

運営内容：避難所管理、物資の管理、安否確認、入所者名簿管理、心身のサポート等対応

緊急入所施設

運営：社会福祉施設の職員を中心とする。

運営内容：施設管理、物資の管理、入所者名簿管理、心身のサポート等対応

※ 福祉避難所・緊急入所施設は、入所者等や建物の安全確認及び人員確保ができた後に開設するので、福祉避難所・緊急入所施設への受け入れが必要と思われる要配慮者についても、一旦は災害時避難所に避難してもらう。

【「福祉避難所」と「緊急入所施設」の開設】

・「福祉避難所」と「緊急入所施設」の開設は、発災後入所者等や建物の安全確認及び人員確保ができた後、大阪市の区災害対策本部において、速やかに開設の可否を検討し、準備が整い次第、必要に応じ順次開設するため、区との協定により指定された要配慮者施設は、区から依頼があった場合は「福祉避難所」「緊急入所施設」のガイドラインに基づき速やかに開設し、受け入れを行う。

【災害防災リーダーの配置】

・要配慮者施設は、運営する各施設長を災害防災リーダーとして指名し、施設における災害時の指揮統括並びに地域の行政機関を始めとした関係機関との窓口役を務める。

・また、災害防災リーダーに事故があった場合の職務代行者として、災害防災サブリーダー2名を指名する。

【受入判定（トリアージ）】

・災害時避難所で、福祉避難室、福祉避難所、病院等への移送が必要な被災者の判断については、次のような観点から判定する。介助者の有無や障害の種類・程度等に応じて優先順位をつけて対応する。

※移送の必要性の判断については、保健師等が実施する。

【参考：保健師による保健福祉的視点でのトリアージ（判断基準の例）】

※判断基準は災害規模や被災地の状況で異なるため、参考となる。

ステージ	区分		対象者の具体例
I	医療機関や福祉施設で常に専門的なケアが必要	医療機関へ 医療依存度が高く医療機関への保護が必要	人工呼吸器を装着している人 気管切開等があり吸引等の医療行為が常時必要な人
		福祉施設へ	重度の障がい者のうち医療ケアが必要でない人

		福祉施設での介護が常に必要	寝たきりで介護が常時必要な人
II	他の被災者と区別して、専門的な対応が必要 (福祉避難所や、環境・体制を整えることで生活可能だが、対応できない場合は専門家の支援やライフラインが整った環境での生活を検討する。)	福祉的な対応が必要 福祉的なニーズが高く介護補助等の継続が必要	日常動作や生活面での一部介助や見守りが必要な要介護高齢者（軽中程度の要介護高齢者など）
			精神障がい・発達障がい・自閉症等で個別の対応が必要な人
			日常動作や生活面で一部介助や見守りが必要な視力障がい者・聴力障がい者・身体障がい者（軽中等度の障がい者など）
		医療的な対応が必要 医療的なニーズが高く医療やケアが必要な人	医療的なケアの継続が必要な人（在宅酸素・人工透析・インシュリン注射など）
			感染症で集団生活場面からの隔離が必要な人（インフルエンザ・ノロウイルスなど）
			乳幼児、妊産婦など感染症の防御が特に必要な人 親族の死亡、PTSDなどで精神的に不安定で個別支援が必要な人（状況に応じて医師の判断により被災地を離れる必要がある）
III	定期的な専門家の見守りや支援があれば、避難所や在宅生活が可能	医療的なニーズ	慢性的な疾患があるが、内服薬の確保ができれば生活が可能 な人
			精神的に不安定さや不眠などの症状はあるが、見守りや傾聴などの支援が必要な人
		福祉的なニーズ	見守りレベルの介護が必要でヘルパーや家族等の支援の確保ができれば、避難所や在宅生活が可能 な人
			高齢者のみ世帯など、ライフラインの途絶により、在宅生活継続のために生活物資の確保に支援が必要な人
保健的なニーズ	骨関節系疾患や立ち座りに支障がある高齢者など生活不活発病予防のために、椅子の配置や運動の促しなどの支援が必要な人		
IV	現状では生活は自立して、避難所や在宅での生活が可能 な人		

※避難所開設・運営ガイドラインより

【要配慮者の受入れ】

- ・要配慮者の受入れについて協力を要請される場合は、あらかじめ区から電話等で確認のうえ、次に掲げる情報及び事項を明示した書面若しくは「避難支援プラン（個別計画）」で行う。ただし、緊急を要する場合はこの限りではない。
 - (1) 当該要配慮者等の氏名、住所、生年月日（年齢）、心身の状況（特記事項）
 - (2) 緊急時の家族等の連絡先（介助を行う家族と共に避難・入所しない場合）
 - (3) 避難支援者の氏名、連絡先
 - (4) 使用する目的と期間
- ・使用する期間については、被災の程度により更新することを妨げない。
- ・情報の提供にあたっての詳細は、大阪市が、別途、ガイドライン等により定める。
- ・情報の提供にあたっては、区は、対象となる要配慮者の意思に最善の配慮を行うとともに、施設は、提供を受けた情報の管理にあたり、大阪市個人情報保護条例（平成7年条例第11号）等

の関係法令の規定を遵守する。

【要配慮者の移送】

- ・要配慮者の移送については、大阪市避難行動要配慮者避難支援計画（全体計画）の定めに応じて、区が行う。
- ・区は、必要により、要配慮者施設に対して移送の協力を要請することができる。

【受入状況の報告】

- ・要配慮者施設の災害防災リーダーは、要配慮者の受入状況について、受領した書面（「避難支援プラン（個別計画）」を含む）の謄写本に、受入日、施設名、防災リーダー名を追記のうえ、区に報告する。ただし、災害発生直後などは、この限りではない。
- ・要配慮者施設は、指定を受けた要配慮者施設が被災等により使用できなくなった場合、若しくは受入れ可能人数の上限に達した場合（施設の安全確保上、これ以上の受け入れができない場合を含む）は、区に対して、速やかに報告を行う。
- ・区は、指定している福祉避難所等の受入状況を絶えず把握するとともに、その情報を大阪市の対して報告する。また、区内での対応が難しい場合は、大阪市の対して、区域（必要に応じて市域）を超えた受入調整を要請することができる。

【物資の調達】

- ・区は、大阪市を通じて、要配慮者等が福祉避難所等において必要な物資の調達・確保に努める。
- ・要配慮者施設は、区の機能回復までの所要の日（概ね 72 時間）に必要な、最低限の物資を確保するよう努める。
- ・また、大阪市の、施設が要配慮者施設毎に確保すべき必要最低限の物資の目安を、別途、ガイドライン等により示す。

【介護支援者の確保】

- ・区は、要配慮者施設が、本来業務を遂行しつつ、受入れを行った要配慮者等を適切に介護・支援できるよう看護師や介護福祉士等の専門職の資格を有する者を始めとした介護支援者の確保に努める。
- ・介護支援者は、区社会福祉協議会が運営する区災害ボランティア活動支援センターから、区を通じて、要配慮者施設に派遣することを基本とする。また、大阪市の、区が介護支援者を受入れ、活用するにあたっての必要な事項について、別途、ガイドライン等により示す。
- ・要配慮者施設は、大阪市及び一般社団法人 大阪市老人福祉施設連盟を通じて、他の府県並びに市町村等から要配慮者等の受入れの要請がなされた場合、受諾するよう努める。また、この場合の取扱いについては、大阪市民の要配慮者を受入れる場合に準拠する。

【費用の負担】

- ・大阪市（区）は、福祉避難所として要援護者の受入れを行った要援護者施設に対し、当該受入期間内に要した経費の一部について、負担を行う。
- ・大阪市は、福祉避難所の開設に係る費用負担の基本的方針について、あらかじめガイドラインにより示す。また、実際に要した経費の負担内容、請求金額、請求方法等の詳細については、要援護者施設は、大阪市（区）との間で協議のうえ確定することとし、一般社団法人 大阪市老人福祉施設連盟は必要に応じて要援護者施設に対して支援を行う。
- ・要配慮者施設が、緊急入所の受入れを行った場合は、国通知等に基づき、措置費を適正に交付する。

【収容可能人員等】

- ・区及び要配慮者施設は、協定締結後、施設ごとに、福祉避難所・緊急入所施設の別、受入れ可能人員数、受入れ人数に応じた保有資格別の介護支援者数、必要物資等について、あらかじめ協議し、書面により確定する。
- ・前項により確定した協議事項は、施設の状況の変化等に応じて、随時、変更の協議を行う。
- ・大阪市は、要配慮者施設の受入れ可能人数の積算基準等について、区における災害発生時に想定される避難を要する要配慮者数とあわせて、別途、ガイドライン等により示す。

【要配慮者の特性及び対応】

◆要介護高齢者／要支援高齢者

主な 特性 等	<ul style="list-style-type: none">◆ひとり暮らしの高齢者等<ul style="list-style-type: none">○体力が衰え、行動機能が低下しているが、自力で行動できる。しかし、屋内では手すりや杖等の支えにより、自力でゆっくりと行動できても、屋外では見守りや介助が必要となる場合もある。○避難所における各種情報の察知が遅れる場合がある。○夜間は家族と同居している高齢者でも、家族が出勤中の昼間は独居となる高齢者もいる。◆認知症の高齢者等<ul style="list-style-type: none">○記憶力の低下、時間や季節感の感覚が薄れる等の見当識障がい、妄想、徘徊などの症状がみられ、自分で判断し行動することや自分の状況を説明することが困難である。○単独での避難生活が難しく、徘徊して思わぬ場所で無用のケガ等を負うおそれがある。
---------------	---

避難生活で留意すべき事項	<ul style="list-style-type: none">○本人の意向を確認の上、できるだけ出入口に近い場所を確保するなど、移動が少なくて済むよう配慮する。○本人の意向を確認の上、出入口やトイレに近い場所を確保し、居室の温度調整をするように努める。○プライバシーに配慮した介護スペースの確保に努める。○認知症高齢者の場合、環境の変化を理解できずに気持ちが混乱したり、精神的に不安定になる場合があるので、日常の支援者が、適宜話しかけるなど気持ちを落ち着かせるよう配慮する。
--------------	---

※避難所開設・運営ガイドラインより

災害時要支援者支援プラン ガイドライン Ver. 2

	「福祉避難所」	「緊急入所施設」
想定される 施設	<p>① 災害時避難所の一部区画</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学校 等 ・老人福祉センター <p>② 介護・福祉 入所施設（地域密着型含む）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・養護老人ホーム ・軽費老人ホーム ・ケアハウス ・有料老人ホーム ・認知症高齢者グループホーム <p>③その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ・通所系サービス事業所（地域密着型含む） 	<p>○介護保険 入所施設</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特別養護老人ホーム（地域密着型含む） ・介護老人保健施設 （同一施設内のショートや居宅サービスのスペースを含む） <p><u>※上記施設は、緊急入所施設として必ず協力すること</u></p>
対象者	<p>（共通条件）</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎大阪市の介護保険被保険者 ◎一般の災害時避難所での生活が困難な在宅の要介護認定 3 以上の人（若しくは認知症日常生活自立度Ⅱ以上、障害者認定） 	
	<ul style="list-style-type: none"> ○災害時避難所では対応が難しい ○日常生活上の常時介助が必要 ・福祉的ニーズがある ・介助機器の使用が必要 ・身体的事由により、長時間床面で起居することが困難 ・身体的又は精神的事由により、援助又は見守りが必要 ・他者との集団生活により、精神的に不安定な状態になると危惧される ・個室等災害時避難所では用意できない住環境が必要 ・身体的又は精神的負担の少ない環 	<ul style="list-style-type: none"> ○福祉避難所では対応が難しい ○常時、<u>専門的</u>介助・援助が必要 ・本人もしくは介護者の心身の状況が危険な状態に陥る等の緊急性が認められる ・要介護認定 <u> </u> 以上相当 <p>=大阪府指定介護老人福祉施設入所選考指針「基本的評価基準」の評価が75点以上</p> <p><u>（施設数や想定避難者数に応じ、区で独自に定めることも可）</u></p> <p>（要介護状態の急激な変化によるものを含む）</p>

	境と一般的な介助・援助があれば日常生活を維持できる	<ul style="list-style-type: none"> ・介護者の急激な状況変化（介護者の死亡・長期入院等）がある ・家族や地域住民の支援を受けても十分な介護を期待できない
人員配置	概ね 10 人の要配慮者に 1 人の生活相談員等を配置する。ただし、生活相談員等の人材については、常駐は必ずしも必要ではなく、要配慮者の状態に応じて確保する。	<p>○<u>区別に積算を行う</u> （積算方法モデル）</p> $= (\text{在宅の要介護}_\text{以上の人数})$ $\times (\text{避難が必要となる割合})$ $\times (\text{余裕率})$
入所定員	<p>○施設毎に受入れ可能数を算出</p> <ul style="list-style-type: none"> ・施設・事業所毎に共用スペース等の受入れ可能なスペースの面積から人数を算出 ・想定施設の番号順に定員を確保 	<p>○施設毎に受入れ可能数を算出</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特例により、定員を超過して入所させることを可能とする ・施設毎に受入れ可能なスペース（共用スペース等を含む）を特定し、最大限の人数を算出（当面、定員の 15% を目標に）
受入の判定	<p>○区本部から災害時避難所に派遣される職員が必要性を判定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・原則として一旦、災害時避難所に避難 ・地域包括支援センター及び居宅介護支援事業者の連絡会等に参画する専門職も、職員の判定業務を支援 ・避難所間の移送は、施設・事業所と区本部が連携して対応 	<p>○区本部から災害時避難所に派遣される職員が必要性を判定し、原則、本人が入所に合意（ただし、特別養護老人ホームへの入所については、事業者と契約して介護サービスを利用することや、要介護認定の申請を期待しがたい場合に老人福祉法に基づくやむを得ない事由による措置の適用が可能）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・原則として一旦、災害時避難所に避難 ※区と同一基準により緊急かつ、特例的に現場の施設長判断も可能（要、区本部との連携） ・緊急入所の移送は、施設と区本部が連携して対応
受入れ期間	○区本部が定める避難所の開設期間による	○入所期間は、2 週間から 1 か月の範囲で、区本部が決定

	(通常の介護サービスの提供を確保・再開するため、施設・事業所から優先して解除する)	(状況に応じて、短縮、延長をすることを妨げない)
費用負担	・福祉避難所にかかる費用は、一部大阪市が負担	・緊急入所措置は行政が負担
備蓄すべき物品	○福祉避難所の受入れ可能数を想定して3日分を備蓄・食糧、医薬品、寝具等 ・備蓄物資が不足した場合は、必要な支援物資について区対策本部を通じて要請する。	○緊急入所定員分の受入れ可能数を想定して3日分を備蓄 ・食糧、医薬品、寝具等 ・備蓄物資が不足した場合は、必要な支援物資について区対策本部を通じて要請する。
その他	・施設・事業所においては、防災リーダーを指名し、施設・事業所と区本部間の連携を確保 ・施設・事業所においては、引続き介護サービスの提供を確保できるよう、福祉避難所スペースを捻出 ・協力施設については公表	・防災リーダーを指名し、施設と区本部間の連携を密にする ・既入所者の処遇については、居室の定員の臨時的な変更等を除き、引続き介護サービスの提供を確保 ・協力施設については公表

■ 「福祉避難所」と「緊急入所施設」の指定について

(1) 「福祉避難所」「緊急入所施設」調査の実施（大阪市危機管理室）

① 実施時期

- ・ 平成 22 年 1 月 18 日から 3 月 15 日まで

② 実施の目的

- ・ 福祉避難所等としての利用の可否を検討するために必要な基礎情報を収集するため

③ 施設としての基本方針

- ・ 特別養護老人ホーム、介護老人保健施設等については、施設の設置趣旨に鑑み、「緊急入所施設」として、最大限の協力を行う
- ・ それ以外の介護・福祉施設については、
 - * 「福祉避難所」として施設全体として協力を行う
 - * 避難所へ職員を派遣する等、人材の提供より協力を行う
 - * 本来の介護・福祉サービスを提供することにより、要援護者の避難所や在宅での生活を支援することにより協力を行う

(2) 施設使用に係る基本覚書の締結

① 締結主体

- ・ 大阪市と一般社団法人 大阪市老人福祉施設連盟との間で締結

② 締結の趣旨

- ・ 介護・老人福祉施設を、福祉避難所・緊急入所施設としての使用に係り、連盟に加盟施設に対する全市的な調整・協力を依頼

③ 覚書の主な項目

- ・ 福祉避難所・緊急入所施設の指定に係る指定条件などの事前調整並びに支援
- ・ 災害発生時における全市的な対応調整の協力
- ・ 物資及び外部からの介護支援者の確保と調整

④ 覚書に基づくガイドラインの提示

- ・ 大阪市は、覚書に基づき、ガイドライン（本書）を策定する
- ・ 策定したガイドラインは、危機管理室及び各区役所と施設との間の協定書の締結に資するため、関係先に提示する

(3) 施設使用に係る協定書の締結

① 締結主体

- ・ 危機管理室及び各区役所と、区内にある福祉避難所・緊急入所施設として使用する施設を運営する社会福法人等との間で個別に締結
- ・ 協定書としては、施設の所在する区と締結という形となるが、大規模災害時には、市内の他区との間でも同等の効力を有することとする

② 締結の趣旨

- ・ 介護・老人福祉施設を、福祉避難所・緊急入所施設として指定し、使用することに係る必要な事項を定める

③ 協定書の主な項目

- ・ 福祉避難所・緊急入所施設の指定と、定員の設定
- ・ 災害時の要援護者の受入れと、区本部への状況報告
- ・ 要援護者の移送にかかる協力
- ・ 施設における3日分の物資の備蓄と、その後の区本部による調達
- ・ 外部からの介護支援者の確保と配置
- ・ 費用負担の方法
- ・ 防災リーダーの指名と関係機関との連携

④ 協定書についての区毎の基本事項を定めた個別ガイドラインの策定

- ・ 各区は、大阪市の策定したガイドラインについて、区固有の事情に基づいた補足的に条項を定めた個別ガイドラインを策定できる
- ・ 策定した個別ガイドラインは、施設との間の協定書の締結に資するため、ガイドラインと共に、関係先に提示する