

平成31年度
高梁市福祉避難所設置・運営体制整備事業
報告書

令和2年3月
高梁市

目 次

- 1 事業概要
 - (1) 事業内容
 - (2) 事業費
 - (3) 実施スケジュール

- 2 現状・課題・目標
 - (1) 現状
 - (2) 課題
 - (3) 目標

- 3 事業の実施体制

- 4 事業の実施内容
 - (1) 訓練の実施
 - (2) 各施設の防災研修会等への参加
 - (3) 福祉避難所への備蓄
 - (4) マニュアルの修正

- 5 事業実施で明らかとなった課題

- 6 今後の取組方針

《別添》

資料1：所要経費の明細

資料2：高梁市福祉避難所の設置・運営マニュアル

1 事業概要

(1) 事業内容

(1) 訓練の実施

関係者の参加を得て、福祉避難所の開設、要配慮者の避難、福祉避難所の運営・閉鎖、訓練の振り返りまでを行う。

【進め方】

- ・福祉避難所の施設の被災状況などの確認（施設）
- ・福祉避難所の開設可否の連絡（施設）
- ・福祉避難所の開設要請（市）
- ・福祉避難所の開設準備（施設）
- ・要配慮者の福祉避難所への避難支援（市）
- ・福祉避難所における要配慮者の受入（施設）
- ・福祉避難所の閉鎖（施設）
- ・訓練の振り返り（参加者からの意見）（市・施設）

(2) 各施設の防災研修会等への参加

福祉避難所として指定・協定締結している施設の要請に応じて、各施設の防災研修会等に参加し、福祉避難所の役割やマニュアルの説明や、昨年の発災時の対応について意見交換を行う。

(3) 福祉避難所への備蓄

被災経験及び訓練実施を踏まえて、福祉避難所に備蓄することが必要な品目・数量を、受入対象者（高齢者、障害者、乳幼児等）を考慮しつつ、受入定員ごとに目安として設定し、その内容をマニュアルに記載する。また、福祉避難所の施設管理者の協力を得て、実際に福祉避難所に備蓄品を配置する。

(4) マニュアルの修正

発災時、(1)、(2)の検証・意見を踏まえて、より実効性の高いマニュアルへ修正する。

(2) 事業費

478,734円（内訳は別添の資料1のとおり）

(3) 実施スケジュール

年 月	内 容
令和元年 6月	①訓練の実施
7月	②避難所福祉施設の防災研修会へ参加し、施設職員から昨年度の被災時の検証意見聴取
8月	③訓練の反省に基づく運営マニュアルの修正（様式修正）
12月	④補正予算措置
令和2年 1・2月	⑤備蓄品の購入手続き、納品
3月	⑥市全体のタイムラインに基づく連絡体

	制の修正、備蓄品等の記載等運営マニュアル修正の最終決裁 ⑦報告書の提出
--	--

2 現状・課題・目標

(1) 現状

高梁市は、平成30年7月豪雨災害により被災し、発災時、福祉避難所へ4名の避難者の受け入れを行っている。災害時の実際の福祉避難所の開設、被災を受けての訓練に基づく反省・検証より、運営マニュアルの修正が必要となっている。

現在、市内に福祉避難所として締結している施設が6箇所（うち2箇所は指定、4箇所は協定）あるが、今後も協定締結を進めていく必要がある。

施設名	受入可能人数
高梁市養護老人ホーム成羽長寿園（指定）	5人
高梁市特別養護老人ホーム鶴寿荘（指定）	10人
高梁市川上診療所（協定）	3人
高梁市老人保健施設ひだまり苑（協定）	5人
特別養護老人ホームグリーンヒル順正（協定）	5人
特別養護老人ホーム有漢荘（協定）	5人

(2) 課題

- ・関係者が、福祉避難所の役割等や災害に備えるための事前準備の重要性を理解する必要がある。
- ・訓練の検証結果に基づき、より実効性の高いマニュアルに改正する必要がある。
- ・実際の発災により必要な物資が具体的になり、災害時すぐには調達できないことから、福祉避難所に一定程度の備蓄をしておく必要がある。
- ・新たに福祉避難所を確保する必要がある。

(3) 目標

次の観点から訓練、各施設の防災研修会等への参加、福祉避難所運営マニュアル修正及び福祉避難所への備蓄を行い、福祉避難所における要配慮者の受入・支援を適切に行うことのできるようにする。

- ・関係者が、福祉避難所の設置・運営に当たり果たす役割を理解し、災害に備えるための事前準備の重要性や、福祉避難所の役割等について理解を深めることができるよう、要請があれば福祉避難所施設の災害防災研修会等に出向き、説明や意見交換を行う。
- ・被災経験、訓練等への参加の検証に基づき、福祉避難所運営マ

マニュアルの修正を行う。

- ・福祉施設等と福祉避難所としての協定を行い、新たに福祉避難所を確保する。

3 事業の実施体制

事業の実施・協力主体とそれぞれの役割分担の概要は、下表のとおりである。具体的には、市福祉課が中心となり、福祉避難所運営のマニュアルの修正を行う。マニュアルについては、実際の発災や訓練を踏まえたものとし、訓練に参加した関係者、各施設で防災研修会等を実施する関係者とも調整しながら修正する。福祉避難所への備蓄については、福祉避難所の施設管理者の協力を得て行う。

事業の実施・協力主体		役割
市	福祉課	<ul style="list-style-type: none"> ・訓練への参加 ・マニュアル修正 ・各施設における防災研修会等への参加
	庁内関係課	<ul style="list-style-type: none"> ・総合調整 ・訓練への参加 ・マニュアル修正への協力
県（備中県民局）		<ul style="list-style-type: none"> ・訓練への参加・実施協力
福祉避難所指定施設 <ul style="list-style-type: none"> ・高梁市養護老人ホーム成羽長寿園 ・老人保健施設ひだまり苑 ・高梁市川上診療所 ・高梁市特別養護老人ホーム鶴寿荘 ・特別養護老人ホーム グリーンヒル順正 ・特別養護老人ホーム 有漢荘 		<ul style="list-style-type: none"> ・訓練への参加 ・備蓄への協力 ・マニュアル修正に関する意見聴取への対応
高梁小学校		<ul style="list-style-type: none"> ・訓練場所の提供

4 事業の実施内容

(1) 訓練の実施

関係者の参加を得て、福祉避難所の開設、要配慮者の避難、福祉避難所の運営・閉鎖、訓練の振り返りまでを行った。

【進め方】

- ・福祉避難所の施設の被災状況などの確認（施設）
- ・福祉避難所の開設可否の連絡（施設）
- ・福祉避難所の開設要請（市）
- ・福祉避難所の開設準備（施設）
- ・要配慮者の福祉避難所への避難支援（市）

- ・ 福祉避難所における要配慮者の受入（施設）
- ・ 福祉避難所の閉鎖（施設）
- ・ 訓練の振り返り（参加者からの意見）（市・施設）

・ 開催日時等

開催日時	開催場所	参加人数	
令和元年6月30日（日）午前9時15分	高梁小学校	市・関係行政機関・消防団員800名	市民 約200名

※高梁市大規模水害対策訓練に併せて実施

・ 訓練の流れ

	実施項目	実施内容
①	福祉避難所の施設の被災状況などの確認（養護老人ホーム成羽長寿園）	・福祉避難所となる施設長（以下「施設長」という。）から、担当課長へ施設の被害状況等を電話連絡
②	福祉避難所の開設可否の連絡（養護老人ホーム成羽長寿園）	・担当課が、施設の被害状況等を踏まえて開設可否を施設長へ電話連絡
③	福祉避難所の開設要請（市）	・避難準備・高齢者等避難開始を受けて、担当部長（以下「部長」という。）から施設長へ準備開始を電話連絡
④	福祉避難所の開設準備（養護老人ホーム成羽長寿園）	・準備完了後、施設長から部長へ準備完了を電話連絡
⑤	要配慮者の福祉避難所への避難支援（市）	・部長から施設長へ受入指示を電話連絡 ・移送担当者2名及び一般避難所付き保健師が、一般避難所から福祉避難所へ要配慮者を公用車により移送 ・県へ福祉避難所開設報告
⑥	福祉避難所における要配慮者の受入（施設）	・施設長から部長へ受入完了を電話連絡 ・移送担当者から担当課長へ移送完了を電話連絡 ・担当課長から一般避難所担当課長へ福祉避難所1名移送の旨報告
⑦	福祉避難所の閉鎖（施設）	・施設長から部長へ福祉避難所の閉所と避難者帰宅を電話連絡 ・移送担当者から担当課長へ福祉避難所の閉所と避難者帰宅を電話連絡

		<ul style="list-style-type: none"> ・一般避難所担当課長から県へ閉所報告
⑧	訓練の振り返り（参加者からの意見） （市・施設）	<ul style="list-style-type: none"> ・連絡が抜けていた所があった。 ・一般避難所から福祉避難所への移送者の個人表が一般避難所と福祉避難所の様式が異なるため、事務手続を簡便にするため、同じ様式とした方がよいのではないか。 ・一般避難所から福祉避難所への移送車両を福祉車両の使用を想定し、福祉車両で実施した方がよいのではないか。

・実施の様子



(2) 各施設の防災研修会等への参加

福祉避難所として指定・協定締結している施設の要請に応じて、各施設の防災研修会等に参加し、福祉避難所の役割やマニュアルの説明や、昨年の発災時の対応について意見交換を行った。

・開催日時等

	開催日時	開催場所	参加人数	
第1回	令和元年7月3日	高梁市老人保健施設ひだまり苑	市1名	施設14名
第2回	令和元年7月18日	特別養護老人ホーム鶴寿荘	市2名	施設13名

・意見交換の内容

備蓄について
平成30年7月豪雨の際、被災施設から入所者を受け入れたが、満床でベットがなかったため、社会福祉協議会から借用した。古く重かったため、搬入が大変であった。今も満床なので、今後何かよい方法はないかという意見があった。段ボールベットの備蓄を提案し、備蓄時の大きさの確認や、実際に組み立てを行ってみることとなった。
受入可能人数の変更について
協定時とは、状況が変わっているため、受入可能人数を減らしてほしいという意見があった。受入可能人数は目安であり、受入時の状況により受入人数の変更は可能であることの説明を行った上で、マニュアルへの掲載数を変更することとなった。

・実施の様子



(3) 福祉避難所への備蓄

被災経験及び訓練実施を踏まえて、福祉避難所に備蓄することが必要な品目・数量を、受入対象者（高齢者、障害者、乳幼児等）を考慮しつつ、受入定員ごとに目安として設定し、その内容をマニュアルに記載する。また、福祉避難所の施設管理者の協力を得て、実際に福祉避難所に備蓄品を配置する。

(4) マニュアルの修正

発災時、(1) 訓練の実施及び(2) 各施設の防災研修会等への参加の検証・意見を踏まえて、より実効性の高いマニュアルへ修正する。

・ 主な修正点（検討結果）

修正前	修正後	修正理由
様式2 個人表	様式2 個人票	一般避難所と同様の様式とするため。
8 1) 市内で災害が発生した場合、	8 1) 避難準備・高齢者等避難開始（内水）発表の段階において、	どの段階で開設準備を行うかを明確にするため。
9 要請書送付段階の記載なし。	9 「避難準備・高齢者等避難開始（内水）の発令の段階において、」を加える。	どの段階で開設要請の可能性があるかを明確にするため。

・ 備蓄物資の考え方

- ・ 段ボールベット
 - 数量：受入可能人数分
 - 考え方：備蓄するベットは、取扱いが簡便な段ボール製とする。施設の満床等のベットが不足する場合に備える。
- ・ 災害備蓄マット
 - 数量：段ボールベット数分
 - 考え方：段ボールベットに敷くもの。品質は、避難所と同等のもの。
- ・ アルファ米
 - 数量：おかゆ50食、五目ごはん100食
 - 考え方：二種類とし、避難者の状態の対応に備える。
5人分×7日分+予備
- ・ 長期保存水
 - 数量：500ml 72本
 - 考え方：5人分×2本/日×7日分+予備

5 事業実施で明らかとなった課題

- ・ 対象者の移送において、対象者の状態に合わせて対応できる福祉車両がない。また、市が対応できない場合が発生する可能性がある。

6 今後の取組方針

- ・ 福祉避難所の協定時において、福祉車両の貸借や、移送を含めて受入依頼を行う場合があることとする。
- ・ 訓練時の移送において、福祉車両を実際に使用し、その取扱いができるようにする。

所要経費の明細

区 分	各区分の 金額（千 円）	摘 要 (経費の内容を具体的に記載してください)	左記の 金額（円）
報酬			
報償費			
旅費			
需用費	479	段ボールベット	220,000
		防災備蓄用マット	153,890
		アルファ米(かゆ) (五目ごはん)	82,944
		長期保存水	21,900
役務費			
使用料及 び賃借料			
合計 (税込み)		478,734	

高梁市福祉避難所運営マニュアル

令和2年3月

高梁市健康福祉部福祉課

はじめに

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災では、多くの家屋が倒壊すると共に、多くの家屋が焼失しました。そのため、多くの被災者が避難し、その避難期間が中長期にわたったこともあり、様々な課題が指摘されました。

また、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震は、震度6強を観測し、最大津波高10m以上にも上る大津波が、東北地方と関東地方の太平洋沿岸部に壊滅的な被害をもたらしたところです。

高梁市においては、「高梁市防災計画（風水害等対策編第2編第6章 要配慮者の安全確保計画）」に基づき災害に於ける避難等の対応は行うが、災害弱者対策としての福祉避難所への具体的な手順を示すマニュアルの整備が必要となっていました。

このマニュアルは、福祉避難所の円滑な設置・運営に向けて、高梁市の役割分担や福祉避難所となる施設等の開設手順など、平常時及び災害時の時系列的な取り組み等について整理し作成しました。

さらに検討が必要な項目もあり、今後もより具体的な内容となるようマニュアルの充実を図りますが、現時点での開設・運営手順として高梁市及び福祉避難所施設で共有し、万一の発生時にはこのマニュアルに基づき対応できるよう備えるものとします。

1. 福祉避難所とは

高梁市においては、災害のために被害を受け、または受けるおそれのある場合は、まず高梁市が指定している避難所へ避難することとしています。しかしながら、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者などの方で、一般的な避難所において生活に支障をきたす方（以下「要支援者」という。）がいる場合には、何らかの特別な配慮をする必要があります。この場合には、高梁市から福祉避難所として協定を締結している施設に、施設の安全確保や職員の配置等、福祉避難所として要支援者が受入可能か確認の上で、福祉避難所の開設を要請することになります。

そのため、災害発生当初から福祉避難所として開設をするものではありませんし、施設の本来の業務や地域での役割を妨げるものではありません。

2. 福祉避難所協定施設

高梁市では、社会福祉施設等の基本情報、施設概要、設備情報等の内容調査したうえで、福祉避難所として協定締結または指定しています。

高梁市福祉避難所一覧

（令和2年3月現在）

施設名	住 所	受入可能人数
高梁市養護老人ホーム成羽長寿園	高梁市成羽町成羽2251番地1	5人
高梁市特別養護老人ホーム鶴寿荘	高梁市成羽町下原268番地1	10人
高梁市川上診療所	高梁市川上町地頭2340番地	5人
高梁市老人保健施設ひだまり苑	高梁市川上町地頭2337番地1	5人
特別養護老人ホーム グリーンヒル 順正	高梁市松原町神原2281番地8	5人
特別養護老人ホーム 有漢荘	高梁市有漢町有漢7945番地16	5人

3. 福祉避難所の利用対象者

福祉避難所の利用対象者は次のいずれかに該当する要支援者とします。

- 1) 高齢者(65歳以上の者)
- 2) 身体障害者(視覚、聴覚・言語、肢体不自由、内部障害)
- 3) 知的障害者
- 4) 精神障害者
- 5) 難病患者(人工呼吸器、酸素供給装置等)
- 6) 妊産婦
- 7) 乳幼児
- 8) 災害時負傷者

4. 災害時要援護者への配慮について

福祉避難所運営上における要支援者に対する配慮事項として、下記のような事項が考えられるが、各要援護者とコミュニケーションを取り、個別ニーズに応じた対応を行うことが重要です。

- 高齢者・・・居住スペースの配慮(トイレに行きやすい場所、畳の用意等)が必要です。他の避難者等に気兼ねしてトイレの移動回数を減らそうとして、水分補給を減らしてしまった高齢者が脱水症状を起こすケースがあるため、特にトイレへの動線確保が重要です。

情報伝達手段としては、文書等の掲示は大きな字で記載。音声での伝達はゆっくりわかりやすく発声することが必要です。

- 障害者・・・外見からは障害を判断しにくいことも考えられるため、名札に障害内容を示すマークをつけてもらうなどの対応が必要です。

情報伝達をするには、定期的な放送による情報の周知や、配布資料等には抽象的な表現を用いると理解が困難となるため、具体的な情報を平仮名や平易な表現での作成が必要です。

- 妊産婦・・・一般的に、妊娠している女性は貧血や栄養失調になりやすく、病気にも感染しやすい。加えて、環境面などが不十分な生活は、胎児にも悪影響をもたらすことが懸念されるため、リラックスして休めるような場所を優先的に確保する等の配慮が必要です。

○乳幼児・・・同様な家族が過ごすスペースの確保や、夜泣きの際に外出できる動線の配慮を検討するなど、子どもへの配慮はもちろんのことですが、母親のストレスやパニック等へのサポートも重要です。

○その他・・・要支援者の中に外国人が居る場合には、対応窓口の徹底を行うことや、対象者への差別的対応が行われないように徹底することが必要です。

5. 福祉避難所の開設期間

福祉避難所の開設期間は、原則として、災害発生の日から最大限7日以内とします。ただし、やむを得ず7日間の期間内で避難所を閉鎖することが困難なときは、必要最小限の期間の延長を厚生労働省と協議します。

注)期間延長の場合・・・都道府県内一円又は1市町村のほとんどが被害を受けたような大災害の場合とします。

6. 平常時の準備

- 1)協定及び指定施設は、福祉避難所を開設した場合の利用スペース、受入可能人数、人員配置計画等をあらかじめ定めるものとします。
- 2)協定及び指定施設は、施設利用者や地域住民、関係団体等に対して、災害発生時には、施設が福祉避難所となることをあらかじめ周知を行い、理解を求めます。
- 3)協定及び指定施設においては、予め施設閉館時(休日・夜間)等の緊急連絡網を作成するとともに、福祉避難所の開設手順等を含めた施設独自の災害対応マニュアル等の整備に努めます。

7. 物資・機材の確保

高梁市は、施設管理者と連携し、福祉避難所における一定程度の必要な物資・器材の備蓄に努めることとし、あわせて災害時において必要とする物資・器材を速やかに調達できるよう、事前対策に努めます。

【物資・器材の例】

- ・介護用品、衛生用品
- ・飲料水、要援護者に配慮した食料、毛布、タオル、下着、衣類、電池
- ・医薬品、薬剤
- ・洋式ポータブルトイレ、ベッド、担架、パーティション
- ・車いす、歩行器、歩行補助つえ、補聴器、収尿器、酸素ボンベ等の補装具

8. 災害発生時の対応

大規模災害など発生直後等、高梁市と連絡が十分に取れない場合や、本マニュアルの通りに運用できない場合も想定されるため、施設において利用者や職員の安全確保を最優先に、可能な範囲で以下の対応を行います。

- 1) 避難準備・高齢者等避難開始（内水）発表の段階において、施設は速やかに施設の被害状況等を確認し、高梁市の施設所管課に報告するものとします。
- 2) 各避難所等への避難状況を踏まえて決定することとなりますが、開設の可能性が高い場合は連絡調整の開始時点で人員体制の確保等を依頼する場合があります。

9. 避難所開設及び受入の依頼

市災害対策本部は、対象施設に受入が可能であるか確認した後、避難準備・高齢者等避難開始（内水）の発令の段階において、「福祉避難所の開設に係る協力要請書」及び「要援護者受入依頼書」を送付します。

要支援者に関する情報は、「個人票」を作成し要支援者と一緒に施設側へ引き継ぐこととします。

【施設が行うこと】

- ・人員体制確保
- ・受入れ及び福祉避難所管理のためのスペース確保
- ・必要な設備、備品等の供与の準備
- ・利用者への福祉避難所開設の周知

【高梁市が行うこと】

- ・対象者の移送
- ・必要な物資の調達
- ・支援者の確保

※生活相談員（ケアワーカー等）や介護員が不足するようであれば、確保に努める。

10. 受入対象者の決定

市災害対策本部は、指定避難所等の要援護者を把握し、指定避難所での生活が困難と判断した場合は福祉避難所の受入対象者とします。

《判断基準》

市災害対策本部は、概ね次のような判断で福祉避難所受入対象者を決定します。

①常時の介護を要する者

- ・要介護3～5:介護保険施設
- ・障害支援区分3～6の肢体不自由者:障害者支援施設
- ・重度知的障害者、精神障害者:障害者支援施設

②常時の介護を要しないが、身体状況等により指定避難所での生活が困難な者

- ・要介護1, 2, 要支援:老人福祉センター、養護老人ホーム
- ・障害支援区分1, 2の肢体不自由者:障害者支援施設

※あくまでも目安であり、実際には市災害対策本部が本人の状態、施設が利用可能かどうかにより判断します。

※福祉避難所の体制が整わない等の事案の場合は、避難所内に一般の避難者と分けした福祉避難室を設けるなどで対応します。

11. 対象者（要支援者）への対応

1)協定及び指定施設は、対象者の心身状況に応じて福祉避難所での生活支援を行い、対応困難な事例が生じた場合には、速やかに市災害対策本部に連絡することとします。

2)福祉避難所開設期間中は、対象者の状況、職員勤務状況、施設が応急的に調達した物資等の状況について、「福祉避難所日報」により市災害対策本部に対して毎日報告をお願いします。

※各種報告書の作成が困難な場合も想定されますが、対象者の受入後の状況を把握することや、開設期間中に要する経費算定資料として必要となります。

3)市災害対策本部は、施設からの報告により対象者の状況を把握し、災害ボランティアや応急仮設住宅等について情報提供するなど、福祉避難所退所に向けた支援を行います。

12. 費用負担

- 1) 福祉避難所の設置及び管理運営にあたり、施設側が要した経費については、市施設所管課と協議のうえ、請求に必要な明細等を添付し提出してください。
- 2) 高梁市は、請求明細等を確認・精査のうえ費用を支払います。

13. ボランティアとの連携

災害時要支援者に対する各種支援については、専門的な知識、技能を持つ支援者に支援が行われることがもっとも望ましいと言えますが、必ずしもこうした人材を確保することが容易でないため、周辺の地域住民やボランティアが災害時要支援者と話し合いながら支援するしくみを考えることが望ましいと言えます。

14. 福祉避難所担当職員の配置等について

市災害対策本部は、協定及び指定施設が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します。当面は24時間対応が必要な場合も考えられることから、必ず福祉避難所担当職員の交代要員を確保します。大規模災害発生当初には、福祉避難所に派遣する職員を確保できない場合があるため、施設管理者等の協力を得て対応を図ります。

15. 協定及び指定施設に直接相談があった場合

協定及び指定施設に避難についての相談があった場合は、市災害対策本部に連絡し、市災害対策本部において受入対象者の判断や受入先の調整を行います。

連絡手段の断絶等により、市災害対策本部に連絡が取れない場合は、受入対象者の決定の判断の目安を参考に、可能な範囲で受入を行い、連絡が取れ次第速やかに市災害対策本部に状況を報告して対応を協議します。

福祉避難所開設・運営フロー



利用者・職員の安全確保
施設の被害状況確認

連絡調整

開設決定

開設
(開設期間 7 日
以内)

閉鎖

- ① 被害状況等の報告 (施設→福祉課)
- ② 開設までの連絡調整 (施設⇔市災害対策本部)
- ③ 開設決定・協力要請 (市災害対策本部→施設)
※協力要請書

【開設準備】

- ① 施設が行うこと
 - ・ 人員体制の確保
 - ・ 設備、備品等の準備
 - ・ 利用者等への周知
- ② 原則として市災害対策本部が行うこと
 - ・ 対象者の移送
 - ・ 必要な物資の調達

【要援護者の受け入れ】

- ① 要援護者の受入依頼 (市災害対策本部→施設)
※要援護者受入依頼書
- ② 要援護者個人票の作成 (市災害対策本部)
※個人票
- ③ 避難所日報報告 (施設→市災害対策本部)

【費用の精算】

- ・ 開設期間中に要した経費について報告 (施設→市)
- ・ 支払い (市→施設)