

3 災害対策等について

(1) 防災態勢の強化について

昨年は、中国・九州北部豪雨、台風第9号といった大規模な風水害が発生し、多数の住家と尊い人命が失われた。

また、静岡県において、震度6弱を記録した駿河湾地震が発生し、幸いにも被害は少なく済んだものの、いづどこでも自然災害は起こりうるということを改めて認識させられたところである。

特に近年発生している記録的な局地的豪雨は、予測が困難である一方、極めて短時間のうちに多くの住家被害と犠牲者を生じさせるおそれがあることから、注意が必要である。

従前より、「大規模災害における応急救助の指針について（平成9年6月30日付け厚生省社会・援護局保護課長通知）」等を示し、地域の実情に即した救助の実施体制を整備するとともに、災害が発生した場合には迅速かつ的確な救助の実施に努めるよう、要請しているところであるが、より一層の防災態勢の強化をお願いしたい。

(2) 災害救助法の運用について

ア 都道府県における体制整備

都道府県は、災害救助法（以下、「法」という。）の実施主体であるため、災害発生の際には、迅速な対応が求められるところであり、特に大規模災害が発生した場合には、管内市町村への強いリーダーシップを発揮することが求められる。

このため、次の事項に留意しつつ、事前に職員の参集体制の確保や関係部局との役割の明確化について調整を行うとともに、市町村との連絡体制を十分に構築された上、法適用や応急救助の実施等に際しては、迅速かつ円滑な対応を行われない。

(ア) 法適用の判断

法適用の決定については、その後の応急救助の実施に影響を及ぼすものであることから、法所管課においては、法の趣旨、適用基準の考え方

について十分理解し、知事等が適切に判断できるよう報告を行うなど、迅速かつ十分な対応を図られたい。

また、法の適用基準については、法施行令第1条第1項に定めており、基本的には、同項第1号、第2号及び第3項前段で、市町村又は都道府県の区域内の人口に応じて適用の基準となる滅失世帯数を定め、被害住家の数で判断することとなっている。

しかしながら、この滅失世帯数に達しない場合であっても、同項第3号後段及び第4号に該当する場合、法を適用することが可能となっている。

特に、同項第4号については、多数の住民の生命又は身体に危害を受け又は受けるおそれが生じた場合であって、

- ① 避難して継続的な救助を必要としたり、
- ② 食品の給与又は救出に特殊な補給方法又は技術を必要とする場合、

法を適用することが可能となっている。

このように、法の適用の判断に際しては、被害住家の数だけでなく、柔軟に適用できるようになっており、迅速な応急救助の実施が可能であることに留意の上、同項のどの規定に合致するか十分検討の上、都道府県において判断をされたい。

(イ) 被害状況の迅速な把握

被害状況の把握については、法の適用の基礎資料となるのみならず、救助の早期実施や、救助の種類、その程度、方法及び期間等の決定にも重大な影響を及ぼすものであることから、迅速に行う必要がある。

このため、予め管内市町村の被害状況の把握方法について確認し、不備と思われる市町村に対しては適切な助言を行われたい。

必要に応じて、担当職員の現地派遣を行うなどにより、救助の実施状況の直接把握や市町村への支援を行われたい。

また、被害状況の把握にあたっては、市町村の関係職員にとって建築関係で専門的な視野に立って処理しなければならない面もあることから、予め他の地方公共団体と人材派遣の協定を結び専門家を確保する等の方法についても、市町村に対して助言をお願いしたい。

なお、法の適用は都道府県知事が行うことから、指定都市及び中核

市に対しても、他の市町村と同様、密接に連絡を取り、被害状況を把握するよう努められたい。

法適用後においては、被害状況、法適用状況（救助の程度、方法等）を逐次把握し、情報提供を行うよう市町村に依頼するとともに、都道府県から当室に対してもその内容について逐次情報提供されたい。

法においては、救助に関する事務の一部を市町村に委任することができることとなっているが、都道府県におかれては、応急救助の実施主体として、市町村に委任した事務について、常にその状況把握に努めるとともに、万一、市町村において、事務の遂行上不測の事態が生じた場合等には、都道府県において委任元としての責任を持って市町村に対する助言を行う等、適切な事務の遂行に努められたい。

なお、都道府県担当者を対象にした災害救助担当者全国会議を例年5月下旬から6月初旬に開催しているが、当該会議の内容についても市町村へ伝達されたい。

(ウ) 大規模災害への準備

大規模災害時には避難所の長期化が予想されることから、避難所の環境整備が重要となる。

具体的には、

- ① 床に畳・マット・カーペットを敷くこと
- ② プライバシー確保のために間仕切り用パーテーション等を設けること
- ③ 冷暖房機器や洗濯場を設置すること
- ④ 仮設トイレや簡易シャワー、仮設風呂等を設置すること

等であり、これらについて、備蓄又は関係事業者等と協定を結ぶなど事前準備を図られたい。

また、法が適用された災害においては、これらの環境整備のための費用について、一般基準では対応できない場合には特別基準の設定が可能である。市町村にもその旨十分に周知願いたい。

なお、避難所の早期解消を図るためには応急修理の迅速な実施や応急仮設住宅の早期設置が必要であることから、これらの実施にあたっては、それぞれ以下の点に留意の上、各都道府県と管内市町村の役割分担等について、事前に調整を行い、被災者の避難所からの移転が円滑に進

められるよう態勢整備を図ること。

- 応急仮設住宅の建設については、大量の設置が必要となる事態に備え、市町村と調整を図り、事前に建設可能な土地を選定し、候補地リストを作成するなど準備をされたい。

特に、迅速な対応を図る観点から、発災後ただちに、おおよその見込数をもって応急仮設住宅を発注し、その後、被災住民への意向調査の結果等を踏まえながら、設置計画の修正を行うことも差し支えない。

また、応急仮設住宅を供与する際には、応急仮設住宅の建設だけではなく、民間賃貸アパート等を借り上げて対応することも可能であり、被災地域の状況や被災者の意向を勘案し、適切に対応されたい。

なお、災害発生時に速やかに応急仮設住宅の設置が行えるよう、災害救助対策事業（後述）等を活用した、設置に関する手引きの作成や図上訓練の実施等により、あらかじめ災害発生時の実務の明確化や事前準備等に努められたい。

- 住宅の応急修理については、被災者が一日も早く住み慣れた住家に戻るためにも速やかな実施が求められる。

このため、委任を受ける市町村が迅速に取り掛かれるようあらかじめ応急修理の実施要領等を作成し、市町村職員に研修等で周知するとともに、事前に工務店等の応急修理を実施する事業者を指定し、名簿を作成するなどの準備をされたい。

(エ) 局地的な大雨について

近年、局地的な大雨が各地で観測されている。このような局地的大雨は、急激に天候が変化し、非常に強い雨が降るため、降った雨が低い場所へ一気に流れ込み、急な河川の増水や冠水など、短時間でも大きな被害が発生するとともに、狭いエリアでの大雨のため、状況の把握が困難である。

一方で法による救助は、災害発生直後の応急救助を実施するものであり、災害により現に救助を必要とする者に対して行うものであるため、法に基づく適切な応急救助を行うためには、とりわけ迅速な情報把握が不可欠である。

悪天候時に、最新の気象情報を把握し、周辺の河川や冠水危険地域

の状況等について、逐次情報収集を行うのは当然のこと、平時より被害状況の把握方法等について再点検を行い、災害の発生時には、より迅速な情報収集と情報伝達が図られるよう、十分な準備をお願いしたい。

また、日頃から管内市町村との連携に努めるとともに、災害発生のおそれが生じた場合には、市町村において住民への迅速かつ正確な情報伝達が行われるよう体制を強化する等、市町村と連携した適切な応急救助をお願いしたい。

(オ) 災害救助基準について

平成22年度災害救助基準については、消費者物価指数等の変動を勘案し必要な見直しを行う予定であり、詳細については事前にお知らせすることとしているので、関係する規則等の見直しに遺漏のないようお願いしたい。

① 一般基準

法による救助については、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（平成12年3月31日厚生省告示第144号）。以下、「一般基準」という。」に基づき実施されているところである。

適切な救助の実施にあたり、基本となるものであるので、十分理解されたい。

② 特別基準

法の救助を実施するにあたっては、基本的には一般基準で対応することとなるが、個々の災害について一般基準で対応が困難な特別な事情がある場合には、特別基準を設定して実施することが可能である。

その必要がある場合には、速やかに当室に協議され、災害現場の状況をふまえた適切な応急救助が実施されるよう留意されたい。

なお、特別基準の協議（まずは電話による協議で可）にあたっては、一般基準の期限内に、協議を行う理由（被災地における当該救助の具体的実施状況等）について、当室に報告されるようお願いしたい。特別基準の再延長が必要となる場合についても、同様に報告されたい。

(参考) 法施行令第9条

第1項 救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、厚生労働大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事が、これを定める。

第2項 前項の厚生労働大臣が定める基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は、厚生労働大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度、方法及び期間を定めることができる。

イ 市町村への助言

市町村における災害救助法による応急救助に係わる必要な対応については、管内市町村の状況等を十分把握した上で、次の事項に留意して適切な助言を行われたい。

(ア) 被害・救助状況の迅速な報告

特に特殊な救助の必要性や多数の住民の生命又は身体に危害が及ぶおそれがある場合には、都道府県において法の適用を早急に検討する必要があるので、被害状況を迅速に都道府県へ報告させることを徹底すること。

また、災害発生後、混乱した状況下においても被災者のニーズが的確に把握できる体制を整えるとともに、救助の実施状況や必要な応援等について都道府県へ迅速な報告を行わせるよう徹底すること。

(イ) 参集・連絡体制の強化

交通手段や連絡手段の途絶も想定した職員の参集体制や関係機関・施設間の連絡体制の確保を徹底すること。

(ウ) 部局間の連携

法担当部局のみならず、消防、保健、福祉、住宅などの部局との役割分担及び連携方法を明確にすること。

(エ) 地域防災計画等の点検

避難所の設置場所、及びその管理、運営、備蓄物資の保管場所及び品目、数量について地震、風水害等各種の災害を想定しつつ、市町村地域防災計画及び関係諸規定の点検を図ること。

(オ) 被災者のニーズに即した避難所の設置

応急救助の実施に際し、指定された学校・集会施設等の避難所では対応できない高齢者や障害者等の特別の配慮を必要とする避難者については、社会福祉施設への緊急入所による対応を行うとともに、必要に応じて、社会福祉施設の空きスペース等を活用して福祉避難所（後述）を開設するなどの対応を行われたい。

また、公的宿泊施設、旅館及びホテル等を避難所として借り上げて対応することも可能であるため、ご留意願いたい。

なお、災害時に迅速に対応できるよう、事前に関係機関・団体と調整しておくなど体制の整備を図るとともに、こうした対応について、市町村に対しても周知を図られたいこと。

(カ) 救助事務の委任

法においては、救助に関する事務の一部を市町村に委任することができることとなっており、実際も、避難所の設置や食品の給与、災害にかかった者の救出等、ほとんどの救助業務は市町村に委任して行われることが多い。

したがって、市町村は災害救助に関する実務を担う重要な組織であり、法に基づく救助が円滑に行われるかどうかは、市町村の対応によるところも大きい。

このため、都道府県におかれては、市町村の災害救助担当者に対して災害救助対策事業（後述）等を利用した研修や図上訓練等を実施し、災害救助業務の実務と運用について一層の周知を図られたい。

(3) 災害時要援護者への対応について

ア 災害時要援護者への対応

高齢者、障害者等の災害時要援護者の避難支援対策の推進については、災害による人的被害を軽減する上で、喫緊の課題となっている。

このような認識の下、政府全体として「災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成18年3月改定）」及び「災害時要援護者対策の進め方について（平成19年4月）」のとりまとめ等、様々な取組を行っているところであり、市町村においては、同ガイドラインに基づき、「避難支援プランの策定」（『「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について』

(平成 20 年 2 月)) が求められているところである。

さらに、平成 20 年 4 月においては、本施策を実現するための基本的な考え方として、「自然災害の「犠牲者ゼロ」を目指すための総合プラン」を策定しており、災害時要援護者の避難支援対策を推進することが、プランの主要な柱の一つとして位置付けられたところである。

しかし、このような政府による取り組みの一方で、昨年発生した平成 21 年 7 月中国・九州北部豪雨及び平成 21 年台風第 9 号に伴う大雨では、各地で水害・土砂災害が発生し、災害時要援護者をはじめ多くの方々が被災したところである。

このため、政府においては、「平成 21 年 7 月中国・九州北部豪雨及び平成 21 年台風第 9 号に伴う大雨を受けての対策について」（平成 21 年 8 月 13 日付け 7 府省庁通知）を発出して、より一層の災害時要援護者の避難支援対策の強化等に努めるようお願いしているところである。

ついては、都道府県においては、市町村へ本通知等の内容について再度周知徹底等を図っていただくとともに、次の事項についても留意し、災害時要援護者支援対策について万全な体制を図られたい。

- 災害時要援護者の避難支援プランの全体プランの策定については、「災害時要援護者の避難支援対策の推進について」（平成 19 年 12 月 18 日付け 3 府省庁通知）において、平成 21 年度を目途にすべての市町村において策定が求められており、各都道府県におかれては、各市町村に対し、避難支援プランの全体計画などが策定されるように、必要な技術的助言をお願いしたいこと。
- 現在、政府において、平成 21 年の大雨災害を踏まえ「大雨災害における避難のあり方等検討会」及び「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」を設置し、災害の把握、情報提供及び適切な避難のあり方などについて検討をしており、本年度中に報告書を取りまとめる予定であること。

イ 福祉避難所の設置・推進等

災害の発災後、被災者は避難所等への避難を強いられる。その際、特に高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等にあつては、避難所での生活に支障をきたすおそれが生じるため、避難所生活において何らかの特別な

配慮が必要となる。そのため、それらの者に対して適切なサービスを提供する避難所として、福祉避難所の設置が求められているところである。

厚生労働省としては、福祉避難所の設置・活用の促進のため「福祉避難所設置運営に関するガイドライン」（平成20年6月）をお示しするとともに、毎年の全国厚生労働関係部局長会議等において周知等を行い、その推進に努めているところであるが、平成21年3月末現在、1カ所以上指定済の自治体の割合は、23.8%と低調である。

各都道府県におかれては、同ガイドラインを参考として、改めて、管内市町村に対して、福祉避難所の一層の周知を図るとともに、次の事項についても留意しつつ、福祉避難所に対する理解と事前指定の推進に向けた取り組みをお願いしたい。なお、指定に当たっては、福祉避難所に適した施設と人材の確保等について、広域的な視点での調整を図りつつ、管内市町村への支援を図るようお願いしたい。

- 平成21年度を目途に災害時要援護者の状況を把握して避難支援プランの全体計画等を策定することになっているので、福祉避難所の必要数等についても、併せて把握するなど、一体的な推進を図られたいこと。
- 量的確保のため、あらかじめ適切な施設（具体的には、耐震、耐火、鉄筋構造を備え、物理的障壁の除去（バリアフリー化）された施設）の指定や介助員等の派遣の体制について関係団体と協定を結ぶなど事前準備を進められたいこと。
- 福祉避難所のみならず一般の避難所においても、高齢者、障害者等の心身の健康管理、生活リズムを取り戻す取組みが重要である。このため、通常時から、保健師等による健康相談、こころのケアの専門家、ホームヘルパーの派遣等の体制について、他の地方公共団体や保健福祉関係団体等と協定を結ぶなど事前準備を進められたいこと。
- 避難所における情報提供は被災者にとって大変重要なものである。特に視覚障害者や聴覚障害者に対する伝達方法については、特段の注意を払われたいこと（なお、福祉避難所の経費として、手話通訳の配置等が対象となっている他、一般の避難所においても、必要に応じて同様の措置をとることは特別基準を設定することにより可能である。）。
- 災害時要援護者の生活必需品として、紙おむつ、その他消耗器材等があげられるが、これらのものが、災害時、円滑な供給体制が図られるよ

う、平常時から、備蓄又は関係団体等との協定を結ぶなど事前準備を進められたいこと（なお、災害救助基金により紙おむつ、その他消耗器材等の備蓄が可能である。）。

- 高齢者、障害者等の災害時要援護者本人が参加する当事者参加型の訓練を行うことによって、具体的なニーズが顕在化することから、災害時要援護者の様々なニーズに対応するため、福祉避難所運営マニュアルを整備するなど、その質的確保を図られたいこと。
- 高齢者、障害者等の特別の配慮が必要な方のための避難所である福祉避難所を設置した場合、法上、次のような特別の配慮のための実費を加算することができることとなっていること。
 - ・ 概ね10人の対象者に1人の相談等に当たる介助員・手話通訳等の配置の費用
 - ・ 高齢者、障害者等に配慮したポータブルトイレ等の器物の費用
 - ・ 紙おむつなど要援護者の日常生活上の支援を行うために必要な消耗器材、食事の費用

ウ 福祉避難所の指定状況等の把握

昨年、福祉避難所の指定状況等の把握にあたり、各都道府県におかれては、管内市町村への指定状況等の照会、結果の取りまとめ等種々の御協力を頂いたところである。

今年も、災害時要援護者の避難支援プランの全体計画が策定される時期にあわせ、平成22年3月31日現在におけるその後の進捗状況について、把握を行いたいと考えているので、その旨御了知願うとともに、特段の御協力を御願いたい。

(4) 災害救助対策事業の活用について

災害救助対策事業は、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、災害救助法による応急救助の円滑な実施に資するために、「セーフティネット支援対策等事業の実施について」（平成17年3月31日付け社援発第0331021号厚生労働省社会・援護局長通知の別紙）に基づき、都道府県が管内市町村の関係職員を対象とした実務的な研修や地域住民に対する広報・啓発等の基盤整備を行う事業として創設されたものである。

このため、災害対応時における各自治体の経験や地域住民の要望等も踏まえ、被害の軽減や未然防止及び応急救助における各部局間・行政間等の連携の強化を目指して本事業を積極的に活用されたい。

本事業は、事業の趣旨に合う内容であれば、法担当部局以外の部局が実施する事業についても補助対象とすることとしているので、消防、保健、福祉、住宅などの部局とも調整の上活用されたい。

特に、福祉避難所の設置・運営に係るリーフレットの作成等、災害時要援護者支援に関する事業及びその他法による応急救助の適切な実施に資する事業として、先駆的な事業に対しては優先的に採択する方針であり、積極的な活用をお願いしたい。

なお、当事業の活用にあたって相談等がある場合には、委細に関わらず積極的に当室まで連絡をされたい。

(参考) 災害救助対策事業の概要

○ セーフティネット支援対策等事業費補助金（災害救助対策等事業）

(1) 実施主体 都道府県

(2) 補助率 1 / 2

(3) 具体的な内容

① 市町村災害救助関係職員研修会等

- ・ 研修会、連絡協議会
- ・ 実務マニュアル等の作成 等

② 災害救助制度に関する啓発・広報の推進

- ・ リーフレット（特に福祉避難所に関するもの）、パンフレット等の作成
- ・ 災害ボランティアの育成
- ・ 災害時要援護者支援担当者研修・会議 等

③ その他災害救助法による応急救助の的確な実施に資する事業

- ・ 災害時の心のケア活動研修会
- ・ 図上訓練の実施
- ・ 各種事項のマニュアルの作成（発災後24時間の対応、避難所の運営、福祉避難所の支援、応急仮設住宅の設置、住宅の応

急修理の支援、仮設トイレの設置等)

・ 応急仮設住宅の性能の検証等に関する検討会の開催 等

(5) 都道府県等担当職員の研修等

都道府県及び指定都市の実務担当者に対しては、法及び災害弔慰金等の支給に関する法律の適正かつ円滑な運用を図るため、全国会議の開催を5月下旬から6月上旬にかけて予定しているので、職員派遣について特段の配慮をお願いしたい。

また、日本赤十字社が実施している災害救助調査研究・研修事業については、調査への協力、研修会への職員派遣等について特段の配慮をお願いしたい。

(6) 災害弔慰金等について

ア 災害弔慰金及び災害障害見舞金

災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給については、自然災害に起因しない場合には、対象とならないのでご留意願いたい。

また、市町村において支給の可否の判断が困難な場合には、必要に応じて有識者等による審査会を設ける等、その認定については慎重を期されたい。

旅行先等で被災された方の支給認定については、これらの方が居住されていた市町村が行うこととなるが、その際、被災地の自治体と居住されている自治体との間で連絡を密に取る等、支給に遺漏が生じないように管内市町村に対して周知願いたい。

特に、2以上の都道府県において法が適用され場合には、同一の災害により生じた被害と認められる当該都道府県以外の市町村の被害でも、災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給対象となるので留意願いたい。

イ 災害援護資金

災害援護資金の貸付に際しては、当該被災者に対し、被災者生活再建支援制度など生活再建に活用し得る他制度に関する情報の提供に留意されたい。

また、災害援護資金の貸付に当たっては、貸付を受けようとする者の申

告に基づき、市町村において、その対象となる被害の認定を含めて必要な調査を行い、貸付対象とすることが適当かを確認することとされている。

都道府県においては、適切な災害援護資金の貸付事務が行われるよう市町村に対する十分な助言をお願いしたい。

なお、過去において、居住の事実がないにもかかわらず、住民登録地で被災し家財が使用不能になったとして、り災証明書を取得し、虚偽の災害援護資金の申請をした詐欺未遂事件や、別人を装ってり災証明書を取得し、必要書類を添付して災害援護資金の貸付を受けた詐欺事件などが発生しており、御留意願いたい。

(7) 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（国民保護法）について

ア 国民保護救援基準の改定

平成22年度国民保護救援基準については、災害救助基準と整合性を図りながら改定作業を行う予定であるが詳細については事前にお知らせすることとしているのでご留意願いたい。

イ 国民保護（救援）関連対策事業

国民保護法の「救援」体制を整備することを目的として、平成17年度より「国民保護（救援）関連対策事業」をセーフティネット支援対策等事業費補助金の事業の対象としている。運用面での実効性を高める一助として積極的な活用を図られたい。

（参考）国民保護（救援）関連対策事業の概要

○ セーフティネット支援対策等事業費補助金（災害救助対策等事業）

（1）実施主体 都道府県、指定都市

（2）補助率 1／2

（3）具体的な内容

国民保護の救援に関するマニュアル作成事業、市町村担当職員研修会等

ウ 国民保護実働訓練について

国と都道府県の共同による国民保護訓練については、都道府県の希望等も踏まえて平成17年度より各自治体で実施されているところであるが、このうち被災者の救援にかかる実働訓練については、災害救助費等負担金による補助が可能であるので、ご承知おき願いたい。

(参考) 国民保護実働訓練(救援)の概要

○ 災害救助費等負担金(国民保護訓練経費)

(1) 実施主体 都道府県

(2) 補助率 10/10

(3) 具体的な内容

被災者の避難、炊き出し、医療などの実働訓練