

○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)

(社援保第 122 号)

(各都道府県災害救助法主管部(局)長あて厚生省社会・援護局保護課長通知)

今般、別添のとおり大規模災害における応急救助の指針を定めたので、災害救助法(昭和 22 年法律第 118 号)に基づく今後の応急救助については本指針に基づき実施するとともに、管下市町村、関係機関等への周知方取り図られたい。

(別添)

大規模災害における応急救助の指針

はじめに

平成 7 年 1 月の阪神・淡路大震災は、災害救助法に基づく応急救助のあり方について数多くの教訓を残した。本指針はこの教訓を踏まえ、平成 9 年 6 月に大規模災害における応急救助を迅速かつ的確に実施する上で必要な事項をとりまとめたところであるが、その後、調査研究結果等を踏まえ平成 14 年に改正が行われ、今般、さらに新潟県中越地震及び近年の災害における応急救助の対応を踏まえ、新たに改正を行ったものである。

今後、各都道府県におかれては、本指針に基づき、地域の実情に即した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られたい。

なお、本指針は、主として大規模な地震災害を念頭にとりまとめたものであるが、災害の規模や態様は千差万別であることから、災害発生時には、本指針に基づきつつも、臨機応変な対応が必要であることを念のため申し添える。

第 1 応急救助の実施体制の整備

1 人的体制の整備

(1) 要員の確保

ア 災害が発生し、又は発生するおそれのある場合には、職員が決められた場所に自発的に参集する体制を整備しておくこと。

イ 平常時から、災害時を想定した職員の参集訓練を実施しておくこと。

ウ 職員は、交通機関の混乱や途絶の可能性があることを想定し、自転車や徒歩を含む参集場所への複数の交通手段を確保しておくこと。

エ 交通機関の混乱や途絶、また、職員自身の被災などによる救助要員の不足が想定されるため、緊急時における当面の間の、他部局や地方機関の職員による応援等の補完体制を整備しておくこと。

(2) 資質の向上

迅速かつ的確な救助を実施することができるよう、救助担当職員に対し、救助に係る実践的な研修や訓練を行っておくこと。

(3) 職員の登録

災害を経験した都道府県においては、災害業務の実践を経験して実務に精通した職員をあらかじめ登録し、災害時に直ちに活用できるようにしておくこと。

2 応援体制の整備

(1) 災害援助協定の締結

ア あらかじめ他の都道府県と救助の応援に関する協定を締結しておくこと。

イ 食料、生活必需品の調達、応急仮設住宅の建設、応急修理の実施等事業者の協力を得ることが必要な救助については、あらかじめ事業者団体等と物資供給等に関して協定を締結しておくこと。

また、高齢者、障害者等の救助に当たり特別の配慮を要する者（以下、「要援護者」という。）に必要な生活必需品等の調達に係る協定も締結しておくこと。

ウ ア及びイに定める協定では、応援要請又は協力の手続き、応援又は協力を受けるべき救助の内容・方法、費用負担のあり方等について明確にしておくこと。

エ 被災都道府県自身の被災により、被災都道府県から応援要請が行われないことも想定されるため、このような場合における応援派遣に関する手続きについても明確にしておくこと。

(2) 応援要請

ア 被災都道府県の職員のみでは救助要員が不足する場合に、速やかに他の都道府県に対し、災害援助協定に基づいて職員の応援派遣を要請すること。

イ 近隣の都道府県からの応援のみでは的確な救助が実施できないと判断した場合は、災害救助法（以下、「法」という。）第31条による厚生労働大臣の応援指示を求めること。

(3) 応援派遣

ア 応援を行おうとする都道府県（以下、「応援都道府県」という。）は、救助の種類、場所、期間等の救助内容について事前に被災都道府県と調整を図るとともに、厚生労働省に連絡して実施すること。

イ 被災都道府県と連絡が取れないなどの理由により調整が図れない場合は、厚生労働省と調整を図って実施すること。

ウ 応援都道府県は、被災都道府県の被災状況によっては現地において衣食住に関する支援が受けられないことも想定し、これらに係る最低限の装備については自ら携行すること。

エ 応援都道府県は、派遣職員の中からあらかじめ責任者(長)を定めること。
応援職員に対する指揮は、原則としてその責任者(長)が行うこと。

オ 現地では情報の混乱等が生じていることも想定されるので、責任者(長)には、様々な状況下においても的確な判断を下し、責任を持って対応できる者を選定すること。

カ 大規模災害を経験し、救助を実践した都道府県は、国の要請に基づいて、職員を被災都道府県へ派遣し、救助の支援や助言を行うこと。

(4) 応援職員に対する職務の指示

ア 被災都道府県は、他の都道府県からの応援職員が被災地において効率的な救助を実施することができるよう、応援職員が到着したときは、災害の概況を説明し、応援を受ける救助の程度、方法及び期間等を協議すること。

イ 被災地の状況により、被災都道府県においてこれらの対応ができない場合は、厚生労働省又は国が設置した現地対策本部が対応する予定であるが、応援都道府県相互間においても密接な連携を図り、救助を実施すること。

3 被害情報の収集・連絡体制の整備

(1) 被害情報の迅速な把握と連絡

ア 人的被害・住家被害等に係る情報は、迅速かつ効果的な救助を実施する上での基礎的情報であることから、関係機関と緊密な連携を図り、速やかに把握し、厚生労働省へ情報提供すること。

イ 特に、消防、警察、市町村との連携は、平常時から密接な連絡を取り、緊急時の連携に支障を来さないように留意すること。

ウ 被害が大きく、あるいは夜間等のため、被害状況を正確に把握できない場合は、まず概数により情報提供すること。

エ 被害状況について概数により情報提供した場合は、その後、大幅に被害状況が異なることが判明した時点や正確な数値を把握した時点で速やかに厚生労働省へ修正する旨情報提供をすること。

オ 情報の混乱を避けるため、できる限り被害情報は1か所に速やかに集約し、その結果を関係部局・関係機関へ伝達し、その後に公表等を行う体制を整備しておくこと。

カ 行政機能に混乱が生じ、被災都道府県による被害状況の把握が困難な場合は、厚生労働省からの要請、又は隣接する都道府県が自らの判断により概括的に被害情報を把握し、厚生労働省へ連絡すること。

(2) 多様な通信手段の確保

ア 都道府県、市町村間の情報収集・連絡を迅速に行うことができるよう、防災業務無線、衛星通信システム、緊急回線等、地域の実情にあわせ活用できる多様なルートによる情報通信手段を確認・整備しておくこと。

イ 市町村役場等が被害を受け、都道府県、市町村間の連絡ができなくなる事態も想定し、都道府県職員等を現地に派遣し、直接情報収集に当たる体制も整備しておくこと。

ウ 情報通信機器については、耐震対策を進めるとともに、停電の場合にも機能するよう、必要に応じて非常時の発電システムを整備しておくこと。

(3) 情報担当職員に対する訓練

情報通信機器を的確に操作できるよう、平常時から担当職員に対し実践的な訓練を行っておくこと。また、担当職員がいない場合も想定し、できる限り幅広く関係職員に訓練を行っておくこと。

(4) 緊急回線の活用

混乱時における有線電気通信設備等の優先利用等について、事前に NTT 等の関係機関と協議しておくこと。

4 災害救助基金の活用による備蓄

(1) 救助費用の財源に充てるため、法第 37 条により災害救助基金(以下、「基金」という。)の積み立てが義務づけられているが、基金を活用し、あらかじめ応急的に必要と考えられる食料、飲料水、毛布等の生活必需品を備蓄しておくこと。

なお、要援護者の生活必需品として、ストーマ用装具などの消耗器材についても基金による備蓄が可能であること。

(2) 備蓄倉庫等が被災した場合、備蓄物資が利用できなくなる可能性もあることから、備蓄の地域分散についても考慮するとともに、平素から構造等の点検に努めること。

5 実施機関との連携

(1) 救助のうち、死体の捜索・処理、被災者の救出、救護班による医療提供については、消防機関、警察、自衛隊、海上保安庁、日本赤十字社等との連携が必要であるため、これらの機関と緊密に連携すること。

(2) 災害時の緊密な連携を確保するため、平常時からこれらの機関との連絡等を密にしておくこと。

第 2 応急救助の実施

1 避難所の設置

(1) 避難所の指定

ア 避難所の指定に当たっては、当該地域の大多数の住民が避難することを想定し、その量的な確保を図っておくこと。

イ 避難所として指定する施設は、原則として耐震、耐火、鉄筋構造を備え、できる限り、生活面での物理的障壁の除去(バリアフリー化)された公民館等

の集会施設、学校、福祉センター、スポーツセンター、図書館等の公共施設とすること。

ウ 都市化の進んだ人口密集地域においては、管内の公共施設のみでは避難所を量的に確保することが困難な場合があることから、あらかじめ次により避難所の確保を図っておくこと。

(ア) 企業が所有する施設等の協力。

(イ) 都道府県内の市町村間での協力、連携。

(ウ) 他の都道府県との災害援助協定等。

(2) 利用関係の明確化

ア 避難所をあらかじめ指定しようとする場合には、当該施設の管理(所有)者の理解・同意を得て指定するとともに、物資の備蓄、災害時の利用関係、費用負担等について明確にしておくこと。

イ 学校を避難所として指定する場合には、学校が教育活動の場であることに配慮し、避難所としての機能は応急的なものであることを認識の上、教育委員会等の関係部局と調整を図ること。

ウ この場合、文部科学省において「学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議」による「学校等の防災体制の充実について」(平成8年9月2日)の報告書を教育委員会あて配付しているので、これらを参考にすること。

(3) 避難所の周知

ア 避難所を指定した場合は、広報紙等により地域住民に対し周知を図るとともに、防災の日等に年1回以上は広報を行うなど、周知徹底を図ること。特に福祉避難所については、要援護者やその家族等に対して福祉避難所の場所や名称の周知を図ること。

イ 避難所として指定した施設については、住民にわかりやすいよう避難所である旨を当該施設に表示しておくこと。

(4) 避難所における備蓄

ア 避難所として指定した施設には、あらかじめ応急的に必要と考えられる食料・飲料水、生活必需品等を備蓄しておくことが望ましいこと。

イ この場合、避難所に予定される施設は、他の用途に使用されていることから、施設の管理者等の理解を得た上で実施すること。

ウ 避難所における都道府県の備蓄については、基金による分散備蓄と認められるので、基金を活用しての備蓄について検討すること。

(5) 避難所の設置

ア 災害が発生した場合には、あらかじめ指定した避難所の被災状況、周辺火災の延焼の可能性、危険物の有無などの安全面を直ちに確認の上、避難所を設置すること。

イ あらかじめ指定した避難所では不足する場合には、厚生労働省と調整の上、公的宿泊施設、旅館、ホテル等の借り上げ等により実施すること。

(6) 通信手段の確保

被災者への情報提供や被災者相互の安否確認、避難所外被災者の情報入手を行うため、避難所にラジオ、テレビ、電話、ファクシミリ、パソコン等の通信手段を設置すること。

また、機器に不慣れな要援護者についても、情報ボランティアとの連携、協力等により情報に接することができるようにし、その際には、多様な情報伝達手段を講じるなどの配慮をすること。

(7) 避難所の生活環境の整備

ア 避難所を設置した場合には、避難生活に必要な寝具、被服、日用品等を速やかに配布すること。

イ 避難所の設置期間の長期化が見込まれる場合は、避難所の集約に合わせて、小部屋がある等生活環境の良好な施設の利用を図るよう配慮するほか、必要に応じて、次の設備や備品を整備し、被災者に対するプライバシーの確保、暑さ寒さ対策、入浴及び洗濯の機会確保等、生活環境の改善対策を順次講じること。

(ア) 畳、マット、カーペット

(イ) 間仕切り用パーティション

(ウ) 冷暖房機器

(エ) 洗濯機・乾燥機

(オ) 仮設風呂・シャワー

(カ) 仮設トイレ

(キ) テレビ・ラジオ

(ク) 簡易台所、調理用品

(ケ) その他必要な設備・備品

ウ 物理的障壁の除去(バリアフリー化)されていない施設を避難所とした場合には、要援護者が利用しやすいよう、速やかに障害者用トイレ、スロープ等の仮設に努めること。

エ 一定の設備を備えた避難所を維持するため、衛生管理対策を進めるとともに、必要な電気容量を確保すること。

(8) 指定避難所以外の被災者への支援

ア 関係機関等との連携、連絡先の広報等を通じるなどの方法を講じ、指定避難所以外の施設等に避難した被災者の避難状況を把握し、食料・飲料水、生活必需品等を供給すること。

イ 指定避難所以外に避難した被災者については、状況が落ち着いた段階で、仮設トイレや仮設風呂等の設備が整い、各種の救助が確実になされる指定避難所への再避難を行うことについて、あらかじめ周知し、理解を得ること。

ウ 特に、救助活動の拠点となる施設等に避難した者については、円滑な救助を確保する観点からも、できる限り速やかに指定避難所への移転を図ること。

(9) 避難所運営の手引(マニュアル)の作成

ア 避難所の運営が円滑かつ統一的に行えるよう、あらかじめ避難所運営の手引(マニュアル)を作成し、避難所の運営基準や方法を明確にしておくこと。

なお、要援護者に対する必要な支援(「第3 応急救助に当たり特別な配慮を要する者への支援」参照)についても明確にしておくこと。

イ 手引(マニュアル)は、要員不足にも対応できるように、災害救助関係職員以外の者の利用を想定したものとすること。

ウ 手引(マニュアル)に基づき、関係機関の理解及び協力も得て、平常時から避難所の管理責任予定者を対象とした研修を実施すること。

(10) 管理責任者の配置

ア 避難所を設置した場合には、原則として各避難所に都道府県又は市町村職員等による管理責任者を配置し、避難所の運営を行うこと。

イ 災害発生直後から当面の間は、管理責任者として予定していた者の配置が困難なことも予想されるため、本来の施設管理者を管理責任者に充てることも考えられるので、施設管理者の理解を十分に得ておくこと。

ウ 災害発生直後から当面の間は、管理責任者は昼夜での対応が必要となることが予想されるため、交替ができる体制に配慮すること。

エ 都道府県又は市町村職員等が、自らの被災や交通機関の途絶等がはなはだしいため、十分に確保できないなどの理由で、管理責任者を他に得る手段がない場合は、臨時職員の雇用も考慮すること。

(11) 管理責任者の役割

避難所の管理責任者は、概ね次の業務を行うこと。

ア 避難所に避難した被災者の人数、世帯構成、被害状況、救助に当たり特別な配慮を要する者の状況等を可及的速やかに把握し、被災者台帳を整備すること。

イ 被災者台帳に基づき、常に被災者の実態や需要を把握すること。救助に当たり特別な配慮を要する者を把握した場合は、ホームヘルパーの派遣、社会福祉施設への緊急入所又は福祉避難所への避難等を行うための連絡調整を行うこと。

ウ 避難所に必要な食料・飲料水その他必要な生活必需品の過不足を把握し調整するため、常に、市町村等の行政機関(災害対策本部)や近接する他の避難所と連絡をとること。

(12) 住民による自主的運営

避難所を設置した場合には、被災前の地域社会の組織やボランティアの協力を得て、自治組織を育成するなどにより避難者による自主的な運営が行われるよう努めること。また、被災者による自発的な避難所での生活のルールづくりを支援すること。

(13) 防犯対策等

ア 避難所における個別的な需要の把握や、防犯対策を進めるため、警察と連携し各避難所への巡回パトロール等を実施すること。

イ 避難所の治安・防犯等の観点から、真に必要なやむを得ない理由がある場合には、警備員等の雇用も考慮すること。

(14) 避難所の早期解消

ア 避難所の設置は応急的なものであることから、避難所とした施設が本来の施設機能を回復できるよう、できるだけ早期解消を図ること。

イ 学校を避難所とした場合には、特に教育機能の早期回復を図ること。

ウ 避難所の早期解消を円滑に進めるため、住宅の応急修理の実施、迅速な応急仮設住宅の設置又は民間賃貸住宅の借り上げを行うこと。

エ 半壊した住宅については、居住を続けながら本格補修へとつなぐことができるよう、住宅の応急修理制度の活用を図るなどし、住宅の残存部分の活用が可能となるよう配慮すること。

2 応急仮設住宅の供与

(1) 建設用地の選定

ア あらかじめ応急仮設住宅の建設用地を量的に選定・確保し、候補地リストを作成しておくこと。

また、事業者等と協力し事前点検を行い、土地の状況、周囲の環境等を把握しておくこと。

イ 応急仮設住宅の建設用地の選定に当たっては、原則として、①公有地、②国有地、③企業等の民有地の順に選定すること。

ウ 応急仮設住宅の建設用地は、企業等の民有地についても、公租公課等の免除を前提とし、原則として無償で提供を受けられる土地とすること。

(2) 立地条件の配慮

建設用地の選定に当たっては、上下水道、ガス、電気等の生活関連設備の整備状況、医療機関、学校、商店、交通、地域的なつながり、騒音、防火等

の面を総合的に考慮し、できるかぎり住宅地として立地条件の適した場所に建設すること。

(3) 利用関係の明確化

建設用地の選定に際しては、当該用地の所有者と設置期間や費用負担のあり方等、用地の利用関係についてあらかじめ協定を結ぶ等、明確にしておくこと。

(4) 建設事業者団体等との協定

応急仮設住宅を迅速に設置することができるよう、あらかじめ建設事業者団体等と応急仮設住宅の建設及び建設資材の提供等に関する協定を締結しておくこと。

(5) 応急仮設住宅の建設計画の策定

応急仮設住宅を計画的に建設するため、災害によって住家を滅失した被災者の住宅需要を可及的速やかに把握し、応急仮設住宅の全体の建設計画を策定すること。

(6) 必要戸数の供給

ア 災害が発生した場合には、建設事業者団体等の協力を得て、速やかに必要な応急仮設住宅を建設すること。

イ 大規模な応急仮設住宅の建設に当たっては、完成までに時間を要するため、ライフラインの施工業者と連携を図り、小規模単位での完成・引渡しを行い、入居時期を早めることを検討すること。

ウ 避難所の生活が相当に長期化しているにもかかわらず応急仮設住宅の建設が著しく遅れる等のやむを得ない事情のある場合には、公営住宅の一時使用、民間賃貸住宅の借り上げ等により実施すること。

そのため、これら住宅が災害発生時に優先的に確保できるよう、あらかじめ関係団体等と協議、協定を行うことにより、円滑な実施を図ること。

(7) 市町村間の広域調整

応急仮設住宅の建設に当たっては、規格、規模、構造、単価等の面で市町村間で格差が生じないように、広域的な調整を行うこと。

(8) 住宅の仕様

要援護者の利用に配慮した住宅の仕様はだれにとっても利用しやすいことから、通常の応急仮設住宅にあっても物理的障壁の除去された(バリアフリー)仕様とすること。

(9) 個別の需要に応じた多様なタイプの住宅の提供

ア 個々の身体状況や生活様式、単身や多人数世帯等の世帯構成等、様々な世帯の入居に対応できるよう、多様なタイプの応急仮設住宅を提供すること。

また、災害直後の心理的なケアを考慮し、デザイン、色彩等を工夫することにより、快適な生活環境を造ることも検討すること。

イ 多くの応急仮設住宅を設置する場合は、安全性及び迅速性が要求されるため、同一敷地内に同一規格のものを機械的に設置しがちであるが、設置後の街並みや地域社会づくりにも配慮し、安全性及び迅速性を損ねない範囲内で、設置位置を工夫し、異なるタイプのを組み合わせるなどの方法も検討すること。

ウ 市街地等で十分な建設用地が得られない場合には、省スペース化を図るため、炊事場、トイレ、風呂等を共用するタイプの設置も検討すること。

(10) 入居決定のあり方

ア 応急仮設住宅への入居決定は、個々の世帯の必要度に応じて決定されるべきであることから抽選等により行わないこと。ただし、入居の順番又は希望する応急仮設住宅への割り当て等については必ずしもこの限りでないこと。

イ 入居決定に当たっては、要援護者を優先することはやむを得ないが、応急仮設住宅での生活が長期化することも想定し、要援護者が集中しないよう配慮すること。

なお、従前地区のコミュニティを維持することも必要であり、単一世帯ごとではなく、従前地区の数世帯単位での入居方法も検討すること。

ウ 入居者に対し、応急仮設住宅は一時的に居住の場を提供するためのものであり、一定の期間が経過した後は撤去されるべき性格のものであることを十分説明し理解を得ておくこと。

(11) 地域社会づくり

ア 応急仮設住宅入居者が地域内で孤立しないよう、周辺住民との交流等が図られるよう配慮すること。

イ 大規模な応急仮設住宅団地を設置した場合には、団地内の地域社会づくりを進めるために自治会などの育成を図ること。

ウ 応急仮設住宅における生活の長期化が想定される場合には、一定戸数以上の住宅においては、自治会活動などの地域社会づくりの拠点としての集会施設を設置すること。

エ 集会施設は住民による自主的運営を原則とし、各種行事等のために活用されるものであるが、行政、その他による生活支援情報や保健・福祉サービス等を提供する場所としても活用すること。

また、各種の情報入手が可能となるよう、必要に応じ情報通信機器の配備等を図ること。

オ 高齢者や単身入居者等の孤立しがちな者に対しては、自治会を中心に、民生委やボランティア等の連携体制(ネットワーク)による見守り活動が行われるよう配慮すること。

(12) 一般対策の充実

ア 関係市町村と連携を密にし、応急仮設住宅入居者に対して、保健・医療・福祉、住宅・就職相談等、各種行政サービスを提供すること。

イ 行政サービスの提供に当たっては、関係者が相互に連絡を取り合い、必要に応じチーム方式で対応するなど、関係部局の連携を図ること。

ウ 被災者によっては精神的な打撃のため要望が顕在化しない事例も予想されることから、民生委員、保健師の訪問等により要望の積極的な把握に努めること。

エ 被災者の心的外傷後ストレス障害(Post Traumatic Stress Disorder, PTSD)に対応するため、中長期的な精神保健対策を実施すること。

オ 大規模な応急仮設住宅団地においては、入居者の日常生活の利便性の向上を図るため、必要に応じて、商業施設の設置、路線バスの増発や新規開設等を行うこと。

(13) 応急仮設住宅の早期解消

応急仮設住宅はあくまでも一時的な仮の住まいであり、経過的な状況にあると認識し、次の点に留意の上、関係部局とも連携を図り、被災者の恒久住宅への移転を推進・支援すること。

ア 恒久住宅需要の的確な把握

イ 住宅再建に対する支援策の周知徹底

ウ 公営住宅等の建設計画や入居条件等の早期提示とその周知

エ 高齢者等に配慮した公営住宅等の建設、社会福祉施設等への入所等

オ その他住宅等に関する情報の提供

(14) 応急仮設住宅設置の手引(マニュアル)の作成

災害発生時に速やかに応急仮設住宅の設置ができるよう手引(マニュアル)を作成しておくこと。

3 食料・飲料水の供給

(1) 食料等の迅速な供給

食料・飲料水は避難生活に不可欠であることから、災害が発生した場合に直ちにこれらを提供できるよう、備蓄の推進、他の都道府県との災害援助協定の締結、事業者団体等との物資供給協定の締結、物資搬送体制の構築等を図っておくこと。

(2) 要援護者に配慮した食料の備蓄

備蓄食料については、最近の食生活の向上と保存食の多様化を踏まえ、乾パン等の画一的なものだけにならないよう検討すること。特に要援護者の利用にも配慮し、創意工夫をこらすこと。

(3) 食料の質の確保

ア 食料の供給に当たっては、長期化に対応してメニューの多様化、適温食の提供、栄養バランスの確保、要援護者に対する配慮等、質の確保についても配慮すること。

イ ボランティア等による炊き出し、集団給食施設の利用等による多様な供給方法の確保に努めるとともに、被災地の地元事業者が営業を再開するなど災害の発生から一定の期間が経過した段階においては、食料等の供給契約を順次地元事業者等へ移行させるなどにより、適温食の確保に配慮すること。

ウ 一定の期間が経過した段階においては、被災者自らが生活を再開していくという観点から、また、メニューの多様化や適温食の確保を図るという観点からも、被災者自身による炊事が重要であることから、避難所等における炊事する場の確保、食材や燃料の提供、ボランティア等の協力や避難所内の互助体制等の環境づくりを進めること。

4 生活必需品の提供

(1) 被服、寝具などの生活必需品は避難生活に不可欠であることから、災害が発生した場合に直ちにこれを提供できるよう、備蓄の推進、他の都道府県との災害援助協定の締結、事業者団体等との物資供給協定の締結等を図っておくこと。

また、要援護者の生活必需品として、紙おむつ、ストーマ用装具などの消耗器材を法第23条第1項第3号に基づき給与することが可能であるとともに、福祉避難所においては、これらの消耗器材の費用を特別な配慮のために必要な通常の実費として加算することができることとなっている。このため、これらの消耗器材についても、備蓄の推進、事業者団体等との物資供給協定の締結等を図っておくこと。

(2) 物資供給業者との連携、必要に応じた救援用物資集積基地の設置、交通状況の把握など、生活必需品等の救援用物資を迅速に運搬・支給する体制を早急に整備すること。

(3) (1)による調達物資のほか、義援物資が大量に搬入されてくることも考えられるので、調達物資との調整や、ボランティアとの連携を含めた受け入れ体制、運搬・配付体制についても早急に整備すること。

5 医療

(1) 救護班の編成・確保

災害発生直後、迅速に救護班の活動が開始できるよう、あらかじめ公立の医療機関、日本赤十字社、災害医療派遣チーム（日本 DMAT）指定医療機関等の協力を得て救護班を編成しておくこと。また、必要に応じ地域医師会とも連携を図れる体制を整備しておくこと。

(2) 医療資源の被災状況の把握

救護班による医療提供を的確に行う上で、被災地における医療施設及び設備の被害状況、診療機能の可否の状況、医薬品及び医療用資器材等の需給状況、交通状況等の情報が不可欠であることから、関係部局とあらかじめ取り決めておき、これらの状況を速やかに把握できる体制を整備しておくこと。

(3) 救護班の迅速な派遣

ア 被災地の医療機能が混乱又は途絶した場合には、あらかじめ編成しておいた救護班を被災地へ速やかに派遣し医療活動を行うこと。

イ 救護班の要員を十分に確保することが困難な場合には、医療機関からの雇い上げ、あるいは法第 24 条の規定による従事命令により要員を確保すること。

(4) 救護班の派遣要請

ア 被災都道府県は、自らが編成した救護班では救助の目的を達し得ないと判断した時は、速やかに他の都道府県に対し、救護班の派遣要請を行うこと。

イ 行政機能に混乱が生じ、被災都道府県が自ら救護班の派遣要請を行うことができない場合は、速やかに厚生労働省へ連絡の上、派遣要請依頼の調整を図ること。

(5) 救護班の応援派遣

ア 被災都道府県と災害援助協定を締結している都道府県は、被災都道府県の要請に基づき、又は状況に応じて自らの判断により救護班を速やかに派遣すること。

イ 災害援助協定を締結していない都道府県にあっても、状況に応じて自らの判断に基づき、被災都道府県の要請を待たずに救護班を派遣することが望ましいこと。

(6) 救護班の受け入れ調整

ア 被災都道府県は、被災地外の都道府県から派遣された救護班を被災地内の医療需要に応じて適正に配置するための受け入れ調整を行うこと。

イ 行政機能に混乱が生じ、被災都道府県が自ら救護班の受け入れ調整を行うことができない場合は、速やかに厚生労働省に対し、救護班の受け入れ調整を要請すること。

ウ 救護班の受け入れ調整は、地域の実情に詳しい保健所において実施することが望ましいこと。

(7) 自己完結型の活動

救護班は、初期の医療活動ができる限り自己完結的に行うことができるよう、最低限度の医薬品や医療器材を携行するとともに、3日分程度の食料・飲料水、その他の生活必需品等についても自ら持参するよう定めておくこと。

(8) 被災都道府県による調整下における医療活動

ア 被災地外の都道府県から派遣された救護班は、被災地の都道府県の調整に従い救護班の活動を行うこと。

イ 自らの判断により単独で被災地に入り医療活動を行う医療スタッフに、被災都道府県の調整に従い救護班として活動を行うよう要請すること。

(9) 重篤な救急患者の搬送

救護班では対応が困難な重篤な救急患者については、被災を免れた医療機関若しくは被災地外の後方医療機関へ搬送すること。

(10) 医療需要に対応した医療スタッフの配置

救護班として派遣する医師の構成については、当初は外科・内科系を中心に編成することはやむを得ないとしても、時間の経過に対応し、適宜精神科の医師を加える等、被災地の医療需要を踏まえた医療を提供すること。

(11) 救護班による医療活動

救護班の医療活動に当たっては、短期間で交代を行うことも考えられるので、常に円滑な引き継ぎができるよう配慮して実施すること。

(12) 救護班の撤収

ア 救護班により提供される医療は、あくまでも災害によって失われた医療機能を応急的に代替するものであるため、被災地の医療機能が回復し次第、現地の医療機関にその機能を移行させること。

イ 救護班を撤収するに当たっては、現に医療を受けている患者を地元医療機関へ確実に引き継ぐこと。

6 住宅の応急修理

応急修理は、日常生活に欠くことができない部分への応急的な対応であり、避難所等への避難を早期に解消させるため、迅速かつ円滑な応急修理の実施が必要である。

このため、応急修理の実施期間については、1月以内に完了することとなっているが、災害の規模や被災地の実態等により1月以上実施に要する場合には、予め、厚生労働省と協議の上、実態等に即した必要な期間により実施すること。

7 埋葬

(1) 広域的な実施体制の整備

地元火葬場の被災も想定し、広域的な火葬ができるよう、遺体の搬送のための車両、ドライアイス、棺、骨壺等の確保、ヘリコプターを活用した広域的搬送、他の都道府県との協力等の体制について整備しておくこと。

(2) 迅速な埋葬

災害が発生した場合には、直ちに地元火葬場の被害状況を調査し、火葬場の処理能力を把握し、火葬場の被災により地元で火葬が困難な場合には、速やかに他の都道府県に対し応援を要請し埋葬すること。

(3) 丁寧な埋葬

埋葬は災害時の混乱期による応急的な仮葬であるが、遺族の心情を察し、できるだけ丁寧な埋葬の実施を図ること。

(4) 外国人の埋葬

埋葬を外国人に対して行う場合には、火葬を行うことに問題が生じる国があるなど、風俗・習慣・宗教等の違いから問題が生じるおそれがあることから、できる限りこれらについて配慮し実施すること。

(5) 相談窓口の設置

速やかな埋葬を希望する遺族に対し、必要に応じて埋葬のための相談窓口を設置し、火葬場、遺体の搬送等の広域的な情報を的確に提供すること。

8 遺体の処理

(1) 遺体の収容

遺体を一時的に収容するため、遺体の収容場所、遺体の搬送のための車両、遺体の保存のためのドライアイス等を確保すること。

(2) 検案体制の整備

死体検案については、警察との連携を密にし、検案を担当する医師を遺体安置所に集中的に配置する等、効率的な実施を図ること。

第3 応急救助に当たり特別な配慮を要する者への支援

1 要員の確保

市町村福祉部局においては、膨大な災害関連業務が発生することが予想されることから、市町村に対し、救助と併せて、要援護者への支援対策を円滑に実施できる要員体制を確保しておくよう指導すること。

2 安否確認

要援護者に対する安否確認を可及的速やかに行うことができるよう、市町村に対し次のことを指導すること。

(1) 保健医療サービスや福祉サービスを受けている要援護者のリストを整備するなど平常時から要援護者の所在について把握しておくこと。

(2) 民生委員・児童委員、福祉関係団体、ボランティア団体等と協力し、速やかに要援護者を安否確認できる体制をあらかじめ整備しておくこと。

(3) 安否確認を行う上で、要援護者のプライバシーにかかわる情報を開示する場合も想定されることから、あらかじめ災害時の情報開示について本人等から同意を得ておくなど、要援護者に関する情報開示の方法を検討しておくこと。

3 避難所における支援対策

(1) 避難所の物理的障壁の除去(バリアフリー化)

物理的障壁の除去(バリアフリー化)されていない施設を避難所とした場合は、障害者用トイレ、スロープ等の段差解消設備を速やかに仮設すること。

(2) 相談窓口の設置

車椅子、携帯便器、おむつ、移動介助を行う者(ガイドヘルパー)の派遣等、要援護者の要望を把握するため、避難所等に要援護者のための相談窓口を設置すること。

(3) 福祉避難所の指定

ア 要援護者(社会福祉施設等に緊急入所する者を除く。以下(3)、(4)及び(5)において同じ。)が、相談等の必要な生活支援が受けられるなど、安心して生活ができる体制を整備した福祉避難所を指定しておくこと。

イ 福祉避難所として指定する施設は、原則として耐震、耐火、鉄筋構造を備え、物理的障壁の除去(バリアフリー化)された老人福祉センター及び特別支援学校等の施設とすること。

また、平成12年度より入所施設附設の防災拠点型地域交流スペース整備事業が実施されたところであり、本事業を活用して入所施設を福祉避難所として積極的に整備すること。

ウ 福祉避難所を指定した場合は、その施設の情報(場所、収容可能人数、設備内容等)や避難方法を要援護者を含む地域住民に対し周知するとともに、周辺の福祉関係者の十分な理解を得ておくこと。

(4) 福祉避難所の量的確保

あらかじめ指定した福祉避難所のみでは量的に不足する場合は、厚生労働省と協議の上、社会福祉施設等における設置や公的宿泊施設、旅館、ホテル等の借り上げにより対応すること。

(5) 福祉避難所への避難誘導

ア 災害が発生し必要と認められる場合には、直ちに福祉避難所を設置し、被災した要援護者を避難させること。なお、要援護者の家族についても、避難状況等を勘案の上、必要に応じて福祉避難所に避難させて差し支えないこと。

イ 避難に介助等を要する者に対しては、家族、民生委員、地域住民、都道府県又は市町村職員等が協力して介助等を行うこととなるが、必要に応じて過度の負担とならない範囲で福祉避難所を設置する施設等の協力を得ること。

(6) 福祉避難所の管理・運営

- ア 福祉避難所には、相談等に当たる介助員等を配置し、日常生活上の支援を行うこと。
- イ 福祉避難所において相談等に当たる職員は、避難者の生活状況等を把握し、他法により提供される介護を行う者(ホームヘルパー)の派遣等、避難者が必要な福祉サービスや保健医療サービスを受けられるよう配慮すること。
- ウ 常時の介護や治療が必要となった者については、速やかに特別養護老人ホーム等への入所や病院等への入院手続きをとること。また、このような状況を想定し、あらかじめ関係機関と連絡調整しておくこと。
- エ 福祉避難所の設置は、対象者の特性からできる限り短くすることが望ましいことから、福祉仮設住宅等への入居を図るほか、関係部局と連携を図り、高齢者世話付き住宅(シルバーハウジング)への入居又は社会福祉施設等への入所等を積極的に活用し、早期退所が図られるように努めること。

4 福祉仮設住宅の設置

要援護者を対象として、必要に応じ、被災前の居住地に比較的近い地域において、保健福祉施策による生活支援を受けながら生活することができる要援護者向けの福祉仮設住宅を設置すること。

5 その他

在宅医療患者等、必要な薬剤・器材等(水・電気等を含む。)を得られないため、直接生命にかかわる者又は日常生活に重大な支障を来す者などの把握及び必要物資の提供について、関係部局・団体等と連携を図り特に配慮すること。

第4 情報提供

1 被災者の必要性に即した情報提供

- (1) 被災者が必要とする情報は、①避難誘導段階、②避難所設置段階、③避難所生活段階、④応急仮設住宅設置段階、⑤応急仮設住宅生活段階等、災害発生からの時間の経過に伴い、刻々と変化していくことから、これら被災者の必要性に即した情報を的確に提供すること。
- (2) 応急仮設住宅における生活段階等、災害発生から一定の時間が経過した段階においては、恒久住宅の建設計画等の被災者が将来に希望を持って安心して生活ができるような情報を提供すること。

2 多様な情報提供手段の活用

避難所への掲示、防災放送の実施、広報誌(災害対策本部ニュース)の配布と併せて、地元のラジオ(臨時のミニFM局を含む)、テレビ、新聞やインターネット等の多様な手段を活用し、正確・迅速な情報提供を行うこと。

3 障害者や外国人への情報提供

(1) 障害者への情報提供

ア 障害者には情報が伝達されにくいことから、聴覚障害者に対しては掲示板、ファクシミリ、手話通訳、文字放送等により、視覚障害者に対しては点字等による情報提供を行うこと。

イ 障害者への情報提供に当たっては、障害者(支援)団体やボランティア団体と連携し、情報提供を行うこと。

(2) 外国人への情報提供

外国人には、日本語を解せない者や被災地の地理や事情に不慣れな者もあり、必要な情報を得ることが困難と考えられることから、必要に応じて、外国語による情報提供、通訳を配置した外国人向け相談体制について配慮すること。

4 被災地域外避難者への情報提供

(1) 被災者の避難先は広く他府県に及ぶことから、被災地域外の避難者が情報過疎に置かれることのないよう、マスコミ等との連携により被災者の居所の把握等情報収集を行うとともに、地域外避難者に対し広報紙の送付やインターネット(Eメール、ホームページの開設)等による情報提供を行うこと。

(2) 情報提供において影響力の大きいマスコミについては、緊密な連携を図る必要があることから、マスコミ相互あるいは地方公共団体等との間で平時から災害発生時の広報についての具体的な取決め、協定等を行っておくこと。

第5 ボランティア活動との連携

ボランティア活動との連携方法については、次によるほか、「災害時の福祉救援ボランティア活動に関するマニュアル」(平成8年10月1日)を参考とすること。

1 ボランティア活動の受け入れ・連携

(1) 被災者への救援物資の配布、避難所における炊き出し、要援護者の安否確認やきめ細かな在宅生活支援等、災害時においてボランティアが果たす役割は極めて大きいことから、ボランティアと積極的に連携すること。

(2) ボランティアを迅速かつ円滑に受け入れることができるよう、ボランティアの行政窓口とボランティア活動の連絡・調整(コーディネート)組織を明確に定め、その周知を図ること。

(3) ボランティア活動を支援するため、社会福祉協議会、ボランティア団体等と連携し、刻々と変化するボランティアの需要について把握し、活動者に的確な情報を提供すること。

2 連絡・調整機能の強化

ボランティアに対する多様な需要に即応したボランティア活動が行われるよう、平常時から連絡・調整を行う者(コーディネーター)の養成・配置を行い、連絡・調整(コーディネート)機能を強化しておくこと。

3 活動基盤の整備

- (1) ボランティアが安心して活動できるよう、平常時からボランティア保険の普及、活動拠点の整備、活動資材の提供等に努めること。
- (2) ボランティア活動の大規模化、長期化が予想される場合には、必要に応じ活動費の助成等についても検討すること。

4 連携体制づくり

長期にわたって、継続的かつ効果的なボランティア活動が展開されるよう、平常時からボランティア団体や企業、労働組合等の民間団体相互の連携体制(ネットワーク)づくりを支援すること。

第6 救援物資・義援金

1 救援物資の受け入れ・配分

- (1) 被災者が必要とする物資の種類・量を速やかに把握し、それらが迅速に被災地に集まるよう、報道機関等を通じて支援を要請すること。
- (2) 救援物資の受け入れを迅速に行うため、被災状況等を踏まえ、速やかに物資の集積基地、配送ルート等を確保すること。

2 救援物資の送り方の周知

救援物資を円滑に受け入れることができるよう、救援物資の送り手である国民や企業等に対し、次のことを周知すること。

- (1) 品目別に区分して発送することとし、できるだけ単品で1包みとすること。
- (2) 梱包を開かなくても内容がわかるよう識別表等により内容を表示すること。
- (3) 品物は新品が望ましいこと。
- (4) 大量の救援物資の受け入れ・配付については、ボランティアの活動が不可欠であること。
- (5) 一定期間経過後は、被災者からは救援物資よりも義援金が望まれること。

3 義援金の受け入れ・配分

- (1) 義援金の受け入れ・配分を適正に行うため、支援関係団体で構成する第三者機関である「募集・配分委員会」(仮称)等を設置すること。
- (2) 義援金の配分が終了した段階等で、第三者による監査の実施、配分状況の公表等を行い、公平性や透明性を確保すること。

第7 住民に対する啓発

災害に備え、平常時から住民自らが次のことに取り組むよう、広報活動等を通じて啓発を行うこと。

- 1 避難所と避難経路の確認、非常時の持出品の準備、3日分程度の食料・飲料水、生活必需品等の備蓄に努めること。
- 2 災害が発生した場合には、住民が相互に協力し、負傷者の救出、安否確認、要援護者への支援、避難所の運営等に努めること。
- 3 要援護者自らも緊急時の連絡先の確認や地域社会との関係づくりに取り組むこと。