

大規模災害における応急救助の指針についてと防災対策推進検討会議最終報告における提言等(整理表)

資料 9 - 1

防災対策推進検討会議の提言のうち応急救助の指針に合致するもの	防災対策推進検討会議の提言のうち応急救助の指針の項目にないもの	防災対策推進検討会議のうち提言にはないが実施された事項
大規模災害における応急救助の指針の避難所関係部分		
第2 応急救助の実施 1. 避難所の設置		
<p>(1) 避難所の指定</p> <p>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、その定量的な確保を図っておくこと。</p> <p>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)された公園等の集会施設、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。</p> <p>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。</p> <p>(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。</p>		
<p>○ 災害から一時的に難を逃れる緊急時の避難場所と、中長期にわたって被災者が生活する場所としての避難所を明確に峻別して市町村が指定を行うべきである。これらに加え、災害時の避難経路をあらかじめ定めておき、それぞれについて地域防災計画、避難計画、ハザードマップ等に明記し、住民に周知徹底すべきである。(P11)</p> <p>○ 災害時に一時的に難を逃れる緊急時の避難場所の指定基準については、災害の種類を踏まえ、安全性を十分考慮してそのあり方を明確にすべきである。その際、指定基準の法的な位置付けも明確にすべきである。(P11)</p> <p>○ 高齢化、人口減少が進む中で、学校、公民館等の社会教育施設、社会福祉施設等を地域住民の交流拠点として整備を進め、これらを緊急時の避難場所として活用し、災害時の避難が容易となるようにするとともに、避難場所と位置付けられる学校等に、備蓄倉庫、通信設備の整備等を進めるべきである。(P11)</p> <p>○ 避難所となる学校施設等については、建造物の耐震化の推進とともに、天井材等の落下防止対策といった非構造部材の耐震化や電源確保を含めた防災機能の強化を促進すべきである。(P16)</p>		
<p>(2) 利用関係の明確化</p> <p>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しておくこと。</p> <p>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。</p> <p>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等に配布しているため、これらを参考にすること。</p>		
<p>(3) 避難所の周知</p> <p>ア 避難所を指定した場合は、広報誌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。</p> <p>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に避難所である旨を当該施設に表示しておくこと。</p>		
<p>(4) 避難所における備蓄</p> <p>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。</p> <p>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うえで実施すること。</p> <p>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。</p> <p>○ 発災直後には、被災地地方公共団体が、被災者のニーズの把握や物資の要請を行うことが困難となった場合にも、食料等の必要物資が被災者の手元にしっかりと届くようにするため、国、地方公共団体は、被災地からの要請がなくても支援物資を確保し送り込む、いわゆる「プッシュ型」の支援を、集積拠点より先の各避難所までの配送や極度な供給過剰とならないことを考慮して、円滑かつ確実に実施すべきである。(P15)</p> <p>○ 物資の備蓄、確保・輸送に際しては、高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児や子育て家庭、食事制限のある方等のニーズ、男女のニーズの違いに配慮すべきである。また、食料の備蓄、輸送、配食等に当たっては、管理栄養士の活用を図るべきである。(P17)</p>		
<p>(5) 避難所の設置</p> <p>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</p> <p>イ あらかじめ指定した避難所では不足する場合には、厚生労働省と協議の上、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。</p> <p>○ 支援を行う民間事業者、ボランティア等が活動できるよう、避難所が危険な地域内にある場合には、被災者の意向も確認しつつ、安全な地域に移すことを検討すべきである。(P16)</p>		
<p>(6) 通信手段の確保</p> <p>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また、機器に不慣れな高齢者等についても、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配慮すること。</p>		
<p>(7) 避難所の生活環境の整備</p> <p>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。</p> <p>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、入浴及び機会確保等、生活環境の改善対策を順次講じること。</p> <p>(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</p> <p>(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</p> <p>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、高齢者・障害者等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</p> <p>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。</p> <p>○ 被災者の居住空間となり、場合によっては長期間過ごさざるを得ない避難所は、安全でライフラインが確保されている場所であるべきで、避難所における食料の確保、寒暖対策、心身両面の保健医療対策等避難生活において配慮すべき事項について法的な位置付けを図るべきである。(P16)</p>		
<p>【在宅避難】</p> <p>○ 在宅での避難生活を余儀なくされた方々に対しても、国、地方公共団体、民間企業、民間団体等の関係組織が協力して適切な対応をとることで、情報、支援物資、福祉等のサービスの提供が行き届くよう、取組の指針を策定すべきである。(P17)</p> <p>○ 民間事業者等に委託可能な災害対策に係る業務(被災情報の整理、支援物資の輸送・管理等、避難所・在宅避難者等への食料の配布等)は、あらかじめ地方公共団体と民間事業者との間で協定を締結しておくなど、民間事業者の能力・施設・ノウハウ・エネルギーを活用すべきである。(P23)</p>		
<p>【広域避難の際の情報提供】</p> <p>○ 避難先においても避難元の地方公共団体からの支援を円滑に受けられるよう、避難者から提供された避難先の所在地等の情報を、避難先の都道府県を通じて避難元の県や市町村に提供する仕組みの円滑な運用・強化を図るべきである。(P18)</p> <p>○ 関係地方公共団体が所在を把握できる広域避難者に対しては、情報、支援物資、サービスの提供に支障が生じないよう配慮する必要がある。(P18)</p>		
<p>【心のケアを含めた健康対策】</p> <p>○ 生活環境の変化による高齢者等の生活不活発病、生活習慣病の悪化・増加、こころの問題等健康上の課題が長期化することから、看護師・保健師等のチームによる個別訪問や身近な場所での巡回相談など健康相談をできる仕組みが必要である。(P19)</p> <p>○ 住まいや仕事の確保、訪問等による個別相談、地域の人間関係づくりのための茶話会や季節行事等とあわせて、総合的に対応すべきである。(P19)</p>		
<p>【仕事の確保と産業振興等による暮らしの再生】</p> <p>○ 被災者の働く場の確保のため、即効性のある臨時的な雇用創出策と産業再生・振興が一体となった中長期の安定的な雇用創出策を組み合わせた雇用政策を実施すべきである。その際、災害により新たに生じる被災地のニーズと被災者の労働力を行政において結びつけていくことが必要である。(P19)</p> <p>○ 被災者が仕事を持つことによって、今の暮らしに生きがいと仲間を得ることができるようになることから、雇用創出のための基金等を活用した発災直後からの臨時的な雇用創出や就職に必要な知識・技能を身につけるための職業訓練が必要である。(P20)</p>		

大規模災害における応急救助の指針の避難所関係部分		
<p>(8) 指定避難所以外の被災者への支援</p> <p>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、生活必需品を供給すること。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>		
<p>(9) 避難所運営の手引(マニュアル)の作成</p> <p>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。</p> <p>イ 手引(マニュアル)は、要員不足にも対応できるよう、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。</p> <p>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。</p>		
<p>(10) 管理責任者の配置</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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、交代ができる体制に配慮すること。</p> <p>エ 都道府県または市町村職員等が、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。</p>	<p>【男女共同参画の視点】</p> <p>○ 避難所の運営に当たっては、女性が責任者に加わり、高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児や子どものいる家族等への配慮、男女共同参画の視点を重視すべきである。あわせて、被災者のニーズの変化に対応できるよう意向把握を実施したり、声を出しにくい被災者の意見を集約できるよう相談スペースを設けることなどが必要である。また、運営の基本的な部分で避難所が必要な水準を満たすよう、基本的な部分について取組の指針を策定すべきである。(P16)</p> <p>○ 男女共同参画の視点から東日本大震災における被災者支援、応急対策、復旧・復興、予防等の各段階における課題を踏まえ、震災時における男女共同参画の視点から必要な対策・対応を取りまとめ、周知すべきである。(P21)</p>	
<p>(11) 管理責任者の役割</p> <p>避難所の管理責任者は、概ね次の業務を行うこと。</p> <p>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。</p> <p>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ものを把握した場合は、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。</p> <p>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。</p>		
<p>(12) 住民による自主的運営</p> <p>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。</p> <p>○ 地域で助け合う被災者の日常生活を取り戻すことにも役立つことから、市町村等は、避難所の運営に関しては、役割分担を明確化し、市町村の職員、学校の教職員による運営から、被災者が相互に助け合う自治的な組織による主体的な運営にできるだけ早期に移行するよう、その立上げを支援すべきである。(P17)</p> <p>○ 平時からの事前の準備の際には、女性や若者も含めた住民による避難所の運営主体も予め組織しておくことも検討すべきである。(P21)</p>	<p>○ 高齢者、障がい者、乳幼児などのニーズを踏まえた被災者支援には、日頃、介護や子育てを担うことが多い女性の視点を重視することが必要であり、国や地方公共団体の防災部局の担当職員についても、その男女比率を庁内全体の職員の男女比率に近づけるなど、国や地方公共団体の防災に係る意思決定の場における男女共同参画の推進を図るとともに、避難所や応急仮設住宅等の意思決定の場においても男女共同参画の推進を図るべきである。(P21)</p>	
<p>(13) 防犯対策等</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>○ 被災地等における治安を確保するため、避難所や仮設住宅等における警戒・警ら、事件発生時における初動捜査等を行う体制の整備を図るべきである。(P29)</p>		
<p>(14) 避難所の早期解消</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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や応急仮設住宅の設置を速やかに行い、被災者の避難所からの移転を進めること。</p> <p>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。</p>		
<p>応急救助指針の一般的な事項で避難所に関する項目</p> <p>第4 情報提供</p> <p>1 被災者の必要性に即した情報提供</p> <p>(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。</p> <p>2 多様な情報提供手段の活用</p> <p>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。</p> <p>4 被災地域外避難者への情報提供</p> <p>(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。</p>	<p>最終報告に提言はないが、東日本大震災において実施された事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ・厚労省による年金、労働に関する出張相談 ・壁新聞やハンドブックによる被災者支援策の情報提供。 	
<p>第5 ボランティア活動との連携</p> <p>○ 国、地方公共団体、民間企業、NGO、NPO、社団、財団、ボランティアなど災害対応を行う各主体間の相互の協力体制が重要であるため、それぞれの活動を実施する上での特性や活動可能な範囲、不足する対応能力の補完などの観点から役割分担を行うべきである。(P23)</p>		
<p>第7 住民に対する啓発</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>		