

「大規模災害における応急救助の指針について」と検討会論点等の整理表

資料 9

第2回検討会までに指摘された主な論点

防災対策推進検討会議 最終報告

避難所における良好な生活環境の確保を図るための取組指針の骨子（案）と「大規模災害における応急救助の指針について」の該当記載内容	第2回検討会までに指摘された主な論点 防災対策推進検討会議 最終報告
<p>1 発災前 (1) 避難所の組織体制と応援体制の整備 ① 組織体制、人的体制</p> <p>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。</p> <p>(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。</p> <p>(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。</p>	<p>○ 災害時要援護者等の配慮が必要な方の把握や支援を担う自治体の担当部署を決めておくべきである。</p>
<p>② 応援体制</p> <p>第1 応急救助の実施体制の整備 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な配慮を要する者(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。</p> <p>第2 応急救助の実施 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。</p> <p>(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。</p> <p>(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。</p>	
<p>(2) 避難所運営のガイドラインの作成</p> <p>第2 応急救助の実施 1 避難所の設置 (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、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。</p>	<p>○ ページ数の多いマニュアルは活用し難いこと、また避難所の運営責任者が被災することもあることを想定し、誰でも避難所を立ち上げることができるよう誰でも理解できる分かりやすいマニュアルの整備が必要である。</p>

避難所における良好な生活環境の確保を図るための取組指針の骨子（案）と
「大規模災害における応急救助の指針について」の該当記載内容

第2回検討会までに指摘された主な論点
防災対策推進検討会議 最終報告

(3) 避難所の指定

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所、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ついては、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ため、これらを参考にすること。

(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。

第3 応急救助に当たり特別な配慮を要する者への支援

3 避難所における支援対策

(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。

○ 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決めておき、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。

○ 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。

○ 避難所の役割として、緊急物資の集積場所となること、情報を収集する場所となること、情報発信の場所となること、在宅避難者が必要な物資を受け取りに来る場所となること等が求められるべきではないか。特に指定避難所の役割として、地区の情報拠点として、一般的な生活の相談窓口を開設する他、就労相談のためハローワーク職員が指定避難所を巡回することが望ましい。

○ 発災時から、灯りのある生活を確保するため、自家発電装置を避難所には設置しておくことが望ましい。

○ 大規模災害の場合、あらかじめ指定していた避難所が被災したこと、指定避難所以外にも急遽、寺、公民館及び福祉施設等が緊急の避難場所となったこと、並びに収容可能数以上の避難者が避難してきた事例もあったので、避難所の量的な確保を図ることは必要である。

○ メディアに報道される避難所や大きな避難所が支援されやすく、小さい地域にある避難所には全く支援が行き届かないことがないよう、小規模の避難所や指定避難所以外の避難所についても、状況把握をし、支援が行き届くようにすべきである。

○ 指定避難所以外の避難所について、行政が避難所として認定するまで時間を要したため、支援を受けることができなかったことを踏まえ、避難者が滞在する場所については、速やかに確認したうえで避難所として認めるべきである。

○ 都道府県の管轄である特別支援学校が福祉避難所として指定されない例もあるが、市町村は都道府県と連携を図り、都道府県の施設を避難所として活用できるようにしておくべきである。

○ 指定避難所については、事前に避難所となることから、必要な場合に寝たきり高齢者、乳児世帯、障害者世帯、感染症患者等が個室に入所できるよう、地域の教育に与える影響にも配慮しつつ、あらかじめ福祉避難室用のスペースについて考慮しておくべきでないか。また、その場合、福祉避難室が一般の避難所環境と比べて劣悪な環境としないことに留意するとともに、避難者自身の選択で個室へ入室できるようにすべきである。

○ 障害の特性に配慮し、福祉避難所が十分な量確保されるよう留意すべきである。

<p style="text-align: center;">避難所における良好な生活環境の確保を図るための取組指針の骨子（案）と 「大規模災害における応急救助の指針について」の該当記載内容</p>	<p style="text-align: center;">第2回検討会までに指摘された主な論点 防災対策推進検討会議 最終報告</p>
<p>(4) 避難所の周知</p> <p>第2 応急救助の実施 1 避難所の設置 (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。</p>	<p>○ 福祉避難所の周知については、福祉団体との連携を図ること。</p>
<p>(5) 避難所における備蓄</p> <p>第2 応急救助の実施 1 避難所の設置 (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。</p> <p>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行うこと。</p> <p>(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。</p> <p>第1 応急救助の実施体制の整備 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、ストーマ用器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。</p> <p>(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。</p>	<p>○ 食物アレルギーの避難者へは、様々な配慮が必要であるが、発災直後は、特に食物アレルギーの避難者でもほとんどの人が食べることができる乳アレルギー対応ミルクとアルファーマ等の白米の備蓄をすべきである。</p> <p>○ 備蓄品の所在については、事前に市のホームページや広報等で公開すべきである。</p> <p>○ 通信手段の確保において、日ごろから無線機・避難所の電話の使用について定期的に確認を行っておく必要があるのではないか。避難所に備え付けのその他の物品についても使用が可能か確認しておく必要がある。</p>
<p>(6) 平常時の備え</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>○ 学校等の避難所運営について、行政、施設の管理者、自主防災組織、婦人会、地区代表者等との災害に備えた連携を図り、日頃からの協力関係を構築すべきである。</p>

避難所における良好な生活環境の確保を図るための取組指針の骨子（案）と「大規模災害における応急救助の指針について」の該当記載内容	第2回検討会までに指摘された主な論点 防災対策推進検討会議 最終報告
<p>2 発災後</p>	<p>○ 税金で賄っているというコスト意識を持つべきである。もっと自助ということを認識すべきではないか。自分で頑張ってもらうことを基本として、地域住民が自立できるような支援でなければならない。</p>
<p>(1) 避難所の設置</p> <p>第2 応急救助の実施 1 避難所の設置 (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。</p> <p>(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。</p> <p>第3 応急救助に当たり特別な配慮を要する者への支援 3 避難所における支援対策 (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。</p>	<p>○ 行政職員は、災害時、役所に集合して災害対応を行うため、避難所においては、鍵は地域で管理を行い、地域の判断で避難所を開設してもらうことも必要である。</p> <p>○ あらかじめ福祉避難所については、健常の被災者を受け入れないよう徹底することは必要である。</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。</p>
<p>(2) 避難所名簿の作成</p>	<p>○ 避難者の数の把握は食料の配給等で重要なことから、避難所1人1人に氏名と行政区を記帳してもらい、避難所名簿を作成することが望ましい。</p>
<p>(3) 運営主体</p> <p>第2 応急救助の実施 1 避難所の設置 (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。</p> <p>(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。</p> <p>(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>○ 避難所の運営に関して、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、被災者自身、自主防災組織、婦人会による自主的な運営にできるだけ早期に移行できるようすべきでないか。また、平常時から、学校の教職員と地域住民の役割分担を決めたり、ボランティア等と協力・連携し、避難所の状況に合わせて対応していくことが必要である。</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。</p>

避難所における良好な生活環境の確保を図るための取組指針の骨子（案）と「大規模災害における応急救助の指針について」の該当記載内容

第2回検討会までに指摘された主な論点
防災対策推進検討会議 最終報告

(4) 避難所の運営

第2 応急救助の実施

1 避難所の設置

(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。

第3 応急救助に当たり特別な配慮を要する者への支援

3 避難所における支援対策

(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。

○ 避難所運営については、マニュアルも重要であるが、行政職員より避難者自身の自主的な運営により、間仕切の設置の有無等、避難者同士で話し合い運営ルールを決定していくべきでないか。また、避難所生活も長丁場になってくると被災者から様々な不平や不満も出てくるため、状況の変化に応じた対応も必要である。

○ 各班の班長や様々な役割を担っているリーダー、ボランティアリーダー、行政職員や自衛隊も含め、毎朝定時に集まってミーティングを行い、週の予定や1日のスケジュールをみんなに理解してもらえるように、常に報告し合うべきである。

○ 運営ミーティングに、日頃、介護や子育てを担うことが多い女性も責任者として加わり、乳幼児などのニーズも反映させるべきである。

○ 避難所の運営にあたっては、災害時要援護者の意見も反映されるように考慮すべきである。

○ アトピー性皮膚炎の避難者が毎日シャワーを浴びることに周りの避難者から冷たい視線を浴びたり、喘息持ちの避難者が、長期管理薬が出されなかったため、いつまでも発作が治まらなかった事例があったが、アトピー性皮膚炎や喘息持ちの避難者は要支援者であることを認識してもらうべきである。

○ 避難所の運営にあたっては、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。

避難所における良好な生活環境の確保を図るための取組指針の骨子（案）と
「大規模災害における応急救助の指針について」の該当記載内容

第2回検討会までに指摘された主な論点
防災対策推進検討会議 最終報告

(5) 応援体制の整備

第1 応急救助の実施体制の整備

2 応援体制の整備

(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。

第2 応急救助の実施

2 応急仮設住宅の供与

(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。

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。

○ 介護福祉士等の専門家が持つ課題発見解決能力とボランティアの継続性、自由性、双方の長所・特徴を組み合わせる視点が必要である。

○ 避難所運営委員会を立ち上げ、避難者による自主的な避難所運営を行い、外部からの支援をあまり受け入れず、一部の運営スタッフに負担が偏った結果、疲労やストレスが蓄積して小さいざこざが起きたことから、外部ボランティア等の支援を有効に活用すべく、受け入れ体制の充実を図るべきである。

<p style="text-align: center;">避難所における良好な生活環境の確保を図るための取組指針の骨子（案）と 「大規模災害における応急救助の指針について」の該当記載内容</p>	<p style="text-align: center;">第2回検討会までに指摘された主な論点 防災対策推進検討会議 最終報告</p>
<p>(6) 食料・飲料水の供給</p> <p>第2 応急救助の実施 3 食料・飲料水の供給 (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。</p>	<p>○ アレルギーの避難者が食料を安心して食べることができるよう避難所で提供する食料の製品表示を示した包装を残しておくべきである。</p>
<p>(7) 衛生・巡回診療・保健</p>	<p>○ 高齢者に震災関連死が集中しており、特に発災から3か月以内で亡くなっている方が非常に多いことから、避難所の生活環境は重要である。</p> <p>○ 避難所運営スタッフやボランティアにより、高齢者等の体調の変化に気付けるよう見守り機能を構築しておくべきである。</p> <p>○ 発災当初、保健師が各避難所を巡回し、被災者の健康情報を収集していたが、外部からの応援が可能になった以降は、保健師としてできることには限りがあるので、避難所から健康状態の情報を提供してもらえるような仕組みを構築し、保健師が避難所と外部医療機関等とのパイプ役として被災者の健康管理を支援すべきである。発災後のフェーズ毎の状況の変化に応じて、市町村、避難所、外部団体が適切に連携し、外部の力を活用できるようにすべきである。</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ができる仕組みが必要である。</p>
<p>(8) 情報提供</p> <p>第2 応急救助の実施 1 避難所の設置 (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。</p> <p>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期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。</p> <p>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。</p>	<p>○ 被災者の先の見えない生活等の疑問、不安、不満を解消するため、相談窓口を設置し、避難所の運営等を改善していくとともに被災状況や支援策等の情報を被災者へ提供し、情報不足にならないよう、情報が行き渡るように国→都道府県→市町村→避難所→地域への情報ルートを確立すべきである。</p>

避難所における良好な生活環境の確保を図るための取組指針の骨子（案）と
「大規模災害における応急救助の指針について」の該当記載内容

第2回検討会までに指摘された主な論点
防災対策推進検討会議 最終報告

(9) 災害時要援護者対策

第2 応急救助の実施
1 避難所の設置
(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。

第3 応急救助に当たり特別な配慮を要する者への支援
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。

第4 情報提供
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。

○ トイレの設備を災害時要援護者にとって使いやすくしたり、トイレに張付きの職員を配置するなどの対応が必要である。

○ 障害者用トイレを障害者以外の被災者が使用することで混雑し、本来、障害者用トイレの使用を必要とする障害者が利用できないということがないよう徹底すべきである。

○ 特に視覚障害者に必要とされる情報の音声による提供、またサポートする人の配置等の配慮が必要である。

○ 避難所において、食物アレルギー避難者の誤食事故の防止に向けた工夫として、皆さん御配慮をお願いしますといったことを周囲に伝えるために、周りから目視で確認できるよう食物アレルギーの対象食料が示されたビブス、アレルギーサインプレート等を活用すべきである。

○福祉避難所の運営のためにはマンパワーが必要であるが、被災地では確保が難しいことから、広域での応援体制が必要である。

(10) 防犯対策

第2 応急救助の実施
1 避難所の設置
(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。

○ 性別の視点や子供の視点に立ったときに、治安の問題があり、女性とか子供に対する暴力をいかに防ぐかという視点も必要である。

○ 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。

(11) コミュニティの維持

第2 応急救助の実施
2 応急仮設住宅の供与
(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。

○ 避難所へ集落毎に集まったり、仮設住宅にもコミュニティ単位で移動してもらうことは仮設住宅におけるコミュニティの維持や防災集団移転等の地区の復興を考えるうえで、有益であるので、考慮すべきである。

○ 被災者が孤独等に陥らないよう、避難所で知っている人達には、そのまま仮設住宅に移って隣同士で住んでもらい、声をかけてもらうという体制を取ることが必要である。

○ 地域住民の自主的な活動として、救援物資でもらった野菜で漬物をつくる漬物チームを結成した他、障害のある人たちの身体機能の低下を予防するための取組としてお茶飲み場を作ったり又はお散歩の取組を行った事例があるが、地域住民も様々な形で避難所への運営を支えるべきである。

○ 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。

避難所における良好な生活環境の確保を図るための取組指針の骨子（案）と「大規模災害における応急救助の指針について」の該当記載内容	第2回検討会までに指摘された主な論点 防災対策推進検討会議 最終報告
<p>(12) 相談窓口</p> <p>第3 応急救助に当たり特別な配慮を要する者への支援 3 避難所における支援対策 (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。</p>	<p>○ 避難所運営では、住民の団結はあったが、高齢者や性格的におとなしい人とリーダーシップのある人の間で、立場的に優劣がつき、立場の弱い人は、ストレスになり、避難所の外に出て過ごす人もいた。在宅の人も含め、様々な避難者の意見を吸い上げる運営が必要である。</p> <p>○ 高齢者、障害者、外国人、アレルギー疾患等々の災害時要援護者にとって、避難所の環境に慣れない、自分の状態を周りに理解されにくいことから、避難所を自ら退所してしまう事例もある。そういった事情を鑑み、避難所内に相談窓口を設置するなど、災害時要援護者に配慮した環境を作るべきである。</p> <p>○ 県等からの救援物資としては、アルファ米やカップ麺など非常食の供給が多かったが、地域住民からは、地域の食生活の習慣から白米や野菜、漬け物等が求められた。高齢者からは普通サイズではなくミニサイズのもの欲しいとの要望があり、避難生活の状況に応じた対応も考慮すべきでないか。そのためには、被災者のニーズを避難所の責任者から市町村、市町村から都道府県に適切に伝えていく仕組みをあらかじめ構築しておくことが重要である。</p> <p>○ 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市町村内に総合相談窓口を開設したり、避難所への出張相談を実施すべきである。</p>
<p>(13) 自立支援</p>	<p>○ 視覚障害者や聴覚障害者は、仮設住宅、就労支援等の自立に向けた支援等の情報の取得が難しい面もあるので、被災地における障害者団体のコミュニティ等を通じて、障害者同士がそういった情報を得られる環境・場の設定や体制作りを検討すべきである。</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。</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することからも、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。</p>
<p>(14) 避難所運営者のケア</p>	<p>○ 避難所を運営する職員のストレスを解消するため、職員からの相談担当者を決めておく等、運営者の心身の安定の確保を図る方策を考えておくべきである。</p> <p>○ 避難所を運営する職員の食料等の確保を考えておくべきである。</p>

避難所における良好な生活環境の確保を図るための取組指針の骨子（案）と「大規模災害における応急救助の指針について」の該当記載内容	第2回検討会までに指摘された主な論点 防災対策推進検討会議 最終報告
<p>(15) 避難所の閉鎖時期</p> <p>第2 応急救助の実施</p> <p>1 避難所の設置</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、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。</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>第3 応急救助に当たり特別な配慮を要する者への支援</p> <p>3 避難所における支援対策</p> <p>(6) 福祉避難所の管理・運営</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	
<p>3 在宅避難</p> <p>第3 応急救助に当たり特別な配慮を要する者への支援</p> <p>5 その他</p> <p>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。</p>	<p>○ 在宅での避難生活を余儀なくされた方々に対して、自治会や行政職員等の見守り機能を充実させ、支援が必要となる者に対して行政が適切な対応を取ることで、情報、支援物資、医療、福祉等のサービスの提供が行き届くようすべきである。</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。</p>
<p>4 広域避難</p> <p>第4 情報提供</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>○ 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。</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。</p>