

# 14 災害が発生する おそれがある場合 による避難所の供与等

# 災害が発生するおそれのある段階の避難所の供与

気象予報に関する技術の進歩等により台風等による非常災害の発生のおそれを一定程度予測できるようになった。

非常災害が発生するおそれがある場合、住民等の命を守る観点からは、事前避難が特に重要であり、事前避難による避難手段や避難先を確保するためには、災害が発生するおそれがある段階から円滑かつ迅速に行う必要がある。

例えば、特別警報を発表するような台風の上陸する予報が出され、その進路や進路上の地域の状況等から複数の都道府県にわたって非常災害の発生するおそれがある場合について、総合的に判断して、非常災害対策本部を設置することになる。

どのような災害において、おそれ段階の救助が行われるのだろうか

**国が特定・非常・緊急のいずれかの災害対策本部を設置**  
(～によって被災するおそれのある都道府県) (告示が示される)

## 【具体例1】

特別警報を発表するような台風の上陸する予報が出され、その進路や進路上の地域の状況等から複数の都道府県にわたって非常災害の発生するおそれがある場合(過去の災害例: 令和元年台風第19号、令和2年台風第10号など)

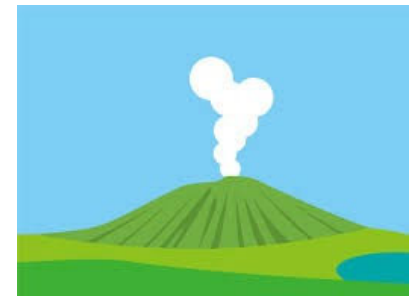
広域避難や離島からの避難等



## 【具体例2】

活火山において噴火の兆候が見られ、著しく異常かつ激甚な非常災害の発生のおそれがあると判断した場合(過去の災害例: 有珠山など)

広域避難や離島からの避難等



# 災害が発生するおそれがある場合における避難所の供与の対象経費

## 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（告示）

### 第2条第1項第1号

ハ 避難所の設置のため支出できる費用は、避難所の設置、維持及び管理のための賃金職員等雇上費、消耗器材費、建物の使用謝金、器物の使用謝金、借上費又は購入費、光熱水費並びに仮設便所等の設置費（**法第四条第二項の避難所については、災害が発生するおそれがある場合において必要となる別に定める経費**）として、一人一日当たり**三百四十円**以内とすること。



告示に規定する「別に定める経費」とは、災害救助事務取扱要領（令和5年5月）に規定。

### （3）基準額

イ 法による避難所の設置のために支出できる費用は、避難所の設置、維持及び管理に必要な費用で、具体的には、概ね次に掲げる費用である。**災害が発生するおそれ段階における避難所の設置、維持及び管理のための費用については、建物の使用謝金や光熱水費とするが、避難所での生活期間は短期間であり、このことに留意して対応すること。なお、夏期のエアコンや冬期のストーブ、避難者が多数の場合の仮設トイレの設置費や、避難所の警備等のための賃金職員等雇上費など、やむを得ずその他の費用が必要となる場合は、内閣府と協議すること。**

※ イ（エ）、（オ）、（カ）及び（キ）にも「災害が発生するおそれ段階における費用」について記載しているので留意すること。

# 災害が発生するおそれがある場合における避難所の供与の期間

## 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（告示）

### 第2条第1項第1号

へ 法第四条第一項第一号の避難所を開設できる期間は、災害発生の日から七日以内とし、同条第二項の避難所を開設できる期間は、**法第二条第二項の規定による救助を開始した日から、別に定める日までの期間とすること。**



告示に規定する「別に定める日」とは、災害救助事務取扱要領（令和5年5月）に規定。

### （2）期間

ア **災害が発生するおそれ段階においては、災害が発生しなかったと判明し、現に救助の必要がなくなったときに救助を終了するものとする。**

**また、災害が発生し、継続して避難所の供与を行う必要が生じた場合は、法第2条第2項に定める救助を終了する旨を公示し、同時に法第2条第1項による救助を行う旨を公示すること。（法第4条第2項の避難所の供与は当該公示をもって終了となる。）**

※ **生命又は身体に危害を受けるおそれなくなり、現に救助を要する者が帰宅した（できる）状況となった段階をもって救助を終了することとなる。**

※ **第4条第2項による救助を終了する際、災害による被害が発生し、生命又は身体に危害を受けている場合は、第4条第1項に基づく救助を行うため、改めて救助法の適用を行うこととなる。**

# 災害救助法の適用と公示の流れ

【国の災害対策本部】

災害が発生するおそれがある場合  
(災害が発生していない段階)

災害発生のおそれ段階での  
国の災害対策本部（おそれ本部）の設置

「～によって被災するおそれのある都道府県」  
(官報告示)  
※ 具体的に該当する都道府県は報道発表で提示

早期避難等の実施に向けた検討・準備の要請  
(自治体への事務連絡)

おそれ本部の廃止

災害が発生した場合又は  
災害の発生のおそれがなくなった場合

【都道府県等】

実際には災害が  
発生しないケース

救助法の適用（第2条  
第2項）の実施を決定  
公示（HPで公表）

第4条第2項に基づく避難所の供与

救助法の適用（第2条  
第2項）の終了  
公示（HPで公表）

災害の発生のおそれがなくなった場合

【都道府県等】

実際に災害が  
発生したケース

救助法の適用（第2条  
第2項）の実施を決定  
公示（HPで公表）

第4条第2項に基づく避難所の供与

救助法の適用（第2条  
第2項）の終了  
公示（HPで公表）

同時に実施

救助法の適用（第2条  
第1項）の実施を決定  
公示（HPで公表）

第4条第1項各号に基づく救助の実施

- ① 避難所の設置
- ② 応急仮設住宅の供与
- ③ 炊き出しその他による食品の給与
- ④ 飲料水の供給
- ⑤ 被服、寝具その他生活必需品の給与・貸与
- ⑥ 医療・助産
- ⑦ 被災者の救出（死体の搜索）
- ⑧ 住宅の応急修理
- ⑨ 学用品の給与
- ⑩ 埋葬
- ⑪ 死体の処理
- ⑫ 障害物の除去

救助法の適用（第2  
条第1項）の終了  
公示（HPで公表）

# 14 災害が発生するおそれのある段階の避難所の供与 (内閣府告示 第2条第1項1号)

	避難所・福祉避難所の供与	要配慮者の輸送
対象者	災害が発生するおそれのある場合において、被害を受けるおそれがあり、現に救助を要する者（法第2条第2項）	高齢者や障害者等で避難行動が困難な要配慮者、自ら避難することが困難な状況にある者
費用の 限度額	避難所：1人1日当たり <u>340</u> 円以内 福祉避難所：避難所限度額に加えて、 通常の実費を加算	地域の実情に応じた額（実費）
救助期間	法第2条第2項による救助を開始した日から、災害が発生しなかったと判明し、現に救助の必要がなくなった日までの期間	
対象経費	災害が発生するおそれがある場合において必要となる建物の使用謝金や光熱水費等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 避難所へ輸送するためのバス借上げ等に係る費用</li> <li>・ 避難者がバス等に乗降するための補助員など、避難支援のために必要となる賃金職員雇上費</li> </ul>

※ 下線部は特別基準の設定が可能なもの。

### 主 な 留 意 事 項

- おそれ段階における避難所の設置については短期間のため、建物の使用謝金や光熱水費を想定している。
- 季節に応じて熱中症対策や寒冷地対策（ヒートショック等）、避難者が多数の場合の仮設トイレの設置など、救助を行う上で短期間であってもやむを得ず避難所にエアコンやストーブ等を設置が必要な場合は、予め内閣府と協議を行った上で設置は可能であるが、おそれ段階の避難は短期間を想定しており、災害は発生していないことに留意すること。
- 要配慮者の輸送については、例えば、離島から安全な場所に避難するために船舶やバス等の借上げを想定しており、また、高齢者や障害者等で公共交通機関等を利用して移動することが困難な者について、移動手段の確保が必要となる者を想定している。（避難指示発令後、予め避難が可能であるにも関わらず避難をしない方を「移動手段の確保が困難な者」とは考えにくい。）

# ポイント11 災害が発生するおそれのある段階での救助の種類

救助の種類	災害が発生するおそれのある段階での救助の種類
避難所の供与	○
応急仮設住宅の供与	× 発災していないため、住家被害は生じていない
炊き出しその他による食品の給与	× 食料品の流通販売機能に支障が出ていない
飲料水の供給	× 発災しておらず、水道事業に影響はない
被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与	× 住家に被害は生じていない
医療・助産	× 地域の病院等に被害が生じていない
被災者の救出	× 発災していないため、救出する者はいない
被災した住宅の応急修理	× 発災していないため、住家被害は生じていない
埋葬、死体の捜索、死体の処理	× 災害による死傷者は存在しない
障害物の除去	× 住家に被害は生じていない
輸送費及び賃金職員雇上費	○ 避難所へ輸送するためのバス借上げ等に係る費用 避難者がバス等に乗降するための補助員など、避難支援のために必要となる賃金職員雇上費
救助事務費	○ 応援県（市町村）への求償



## ポイント11 災害が発生するおそれのある段階での救助の種類

災害救助法で定められている救助の種類のうち、避難所の供与については、災害発生時には、避難先を自ら確保することが困難な方の生命、身体の安全を確保する必要があることから、災害救助法の救助の対象とされているが、人の生命又は身体に急迫した危険を生じさせ、当該災害に係る地域の状況等を勘案して当該災害に係る災害応急対策を国が関与して推進するため特別の必要があるとして、国において非常災害対策本部等が設置された場合においては、当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対しての避難所の供与や、高齢者や障害者等で避難行動が困難な要配慮者の方の輸送については、災害のおそれ段階から必要な救助として行う必要があることから、災害救助法の適用を可能としたところ。

一方、食品の給与については、災害発生時には、被災により食料品の流通販売機能や飲食店のサービス機能等も混乱して、日常の食事の確保にも支障が生ずることから、災害救助法の救助の対象とされているが、災害が発生するおそれの段階においては、食料品の流通販売機能には災害による支障が生じていない段階であり、避難者が自ら必要な食品を持参したり、店舗販売や飲食店サービスを受けるなど自ら日常の食事を確保することが可能な状況と考えられることから、災害のおそれ段階から必要な救助として災害救助法の対象とすることにはしていない。

# 第1 法による救助に関する基本的事項

## 3 法による救助を実施する災害

### (1) 規模・定義

- ア 法による救助は、災害の規模が個人の基本的生活権と全体的な社会秩序に影響を与える程度のものであるときに行われるものである。
- イ 法が一定程度以上の被害を対象としているのは、災害時の住民の救助は、災害対策基本法や地方自治法等により先ず市町村等が行うこととなっており、これにより十分な救助がなし難いときや被災者の保護が社会秩序の保全に重要である場合、国の責任において救助を実施することとなっているからである。
- ウ 法で定める災害の定義は特段ないが、災害対策基本法に規定された災害の定義と概ね同様になると考えられる。
- エ M8.0以上の南海トラフ地震発生後（半割れ後）の津波及びその後の大規模地震等発生に備え、避難生活を余儀なくされる場合

【参考1】災害対策基本法（第2条第1項）

災害 暴風、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。

【参考2】災害対策基本法施行令（第1条）

災害対策基本法第2条第1号の政令で定める原因は、放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする。

### (2) 災害が発生するおそれがある場合の適用条件等【法第2条第2項に基づく適用】

- ア 法による救助は、災害が発生するおそれがある段階において、国が災害対策基本法に基づく災害対策本部を設置した場合で、その所管区域の都道府県において、現に救助を必要とするときに、市町村の区域（市町村には特別区を含み、指定都市については、市又は区若しくは総合区のいずれの地域も単位とすることができる。以下、同じ。）を単位に行うものである。

法の適用を行った場合には、速やかにその旨を公示すること。

- イ 法を適用するに当たっては、事前に内閣府と連絡調整を図ること。
- ウ 他の法律等の定めるところにより適切な対応がなされる場合は法による救助を行う必要はない。

【参考】

- 国の災害対策本部の設置については、例えば、特別警報級の勢力を維持した台風が上陸し、広域避難の実施の調整が必要となる場合など、自治体や関係機関との総合調整が必要となる場合が想定される。
- 国の災害対策本部が設置された場合には、都道府県知事等の判断により、災害救助法の適用が可能となることから、避難指示の発令状況等を踏まえ、避難所の供与等が必要な場合には躊躇なく適用の判断をすること。
- 上記の考え方については、以下の「施行通知（災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について）」で示している

ので、参照すること。

災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について（令和3年5月10日付府政防第601号、消防災第60号）  
（抜粋）

## 第一 災害対策基本法の一部改正関係

### Ⅲ 災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置及び広域避難に係る居住者等の受入れに関する規定の措置等

#### 1. 災害が発生するおそれがある段階における特定災害対策本部、非常災害対策本部及び緊急災害対策本部の設置（法第23条の3、第24条及び第28条の2関係）

##### （1）規定を改正した趣旨

災害発生前であっても、国、地方公共団体、指定公共機関等が一体となって迅速に住民等の早期避難等の災害応急対策を実施できるよう、災害が発生するおそれ段階からこれら関係者との総合調整、指示等を行う国の災害対策本部を設置できることとした。

なお、災害が発生するおそれ段階における国の災害対策本部の所管区域については、災害の発生のおそれのある区域が明らかな場合は都道府県単位で告示する。ただし、災害発生前においては、災害発生のおそれのある区域が時々刻々と変化する可能性があり、対象区域についてあらかじめ具体的に特定することは困難な場合、的確かつ柔軟に災害応急対策を行うことができるよう、「〇〇（自然現象の名称）によって被災するおそれのある都道府県」として告示することを想定している。

また、国から被災するおそれのある都道府県に対して、早期避難等の災害応急対策の検討、準備及び実施を行うよう個別に要請を行うことも想定している。

## 第二 災害救助法の一部改正関係

#### 1. 災害が発生するおそれがある段階での救助法による救助（救助法第1条から第2条の3まで、第4条、第11条、第13条、第17条及び第30条関係）

##### （2）災害が発生するおそれがある段階での救助法の適用について

救助法による救助は、大規模な災害が発生するおそれがある段階において、国が法に基づく災害対策本部を設置した場合で、現に救助を必要とするときに、市町村の区域を単位に行われるものであり、具体的な適用の流れは次のとおりである。

- ・ 気象庁より特別警報を発表するような台風が上陸する予報が出され、その進路や進路上の地域の状況等から大規模な災害が発生するおそれがある場合であって、多数の者の避難の実施の調整が必要となるなど、地方公共団体、関係機関との総合調整が必要となる場合において、国が地域の状況や予想される被害の程度等を総合的に勘案して、特定災害対策本部、非常災害対策本部又は緊急災害対策本部のいずれかの災害対策本部を設置する。

- ・ Ⅲの1. により、国の災害対策本部の所管区域となる都道府県知事等は、管内市町村における避難指示等の発令状況や避難の実施の必要性等を踏まえ、避難所の供与等の救助を必要とすると判断した場合には、救助法の適用を行う。

なお、救助法を適用するに当たっては、事前に内閣府と連絡調整を図ること。