

「2011年度の厚生労働行政を知る」(やまだ塾)

(2011年3月4日掲載)

NO. 16 <地域福祉の推進等> 「④災害対策等について」(社会・援護局)

＝厚生労働省社会援護局から、都道府県、指定都市及び中核市に向けた説明資料である＝

(1)防災態勢の強化について

- 昨年は、平成22年梅雨前線による大雨(6月中旬～7月中旬)、鹿児島県奄美地方における大雨(10月下旬)といった大規模な風水害が発生し、多数の住家被害と尊い人命が失われた。
- また、2月下旬にはチリ中部沿岸を震源とする地震による津波が発生し、東北地方の太平洋沿岸には津波警報(大津波)が発表され、多数の世帯に対し避難指示・避難勧告が発令される事態となった。幸いにも被害は少なく済んだものの、い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。
- 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、特に注意が必要である。
- このため、常日頃から、防災態勢の強化等に努めるようお願いしているところであるが、今後とも、より一層の市町村との連絡体制の強化や適切な応急救助の実施体制の整備を図られたい。

(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。)における応急救助の実施主体であることから、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、特に次の事項に留意され平常時に準備していただくとともに、災害時には迅速な対応を図られたい。

(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大きく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。
- 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号前段で、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になっている。

<http://www.yamadajuku.com/>

やまだ塾

Copyright(C) 2011 Shunsaku Yamada. All rights reserved.

○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、多数の者が生命又は身体に危害を受けるおそれが生じ、避難して継続的に救助を必要とするなど、厚生労働省令で定める基準に該当する場合にも法を適用することが可能であり、迅速な災害救助を実施できるようになっているので、適用にあたっては、法施行令第1条第1項のどの規定に合致するか十分検討のうえ判断をお願いしたい。

(イ) 被害状況の迅速な把握

○被害状況の把握については、災害救助法の適用判断の基礎となるのみならず、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、迅速に行われたい。

○このため、平常時より市町村の被害状況の把握方法について確認しておくとともに、不備と思われる市町村に対して適切な助言を行われたい。なお、住家の被害認定については、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ぶなど、応援、協力体制を整えておくようお願いしたい。

○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、被害状況等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、法に基づく救助の実施状況を逐次把握し、情報提供を行うよう市町村に依頼するとともに、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おり、実際の災害においても、避難所の設置や食品の給与、災害にかかった者の救出等、救助業務は市町村に委任して行われているところである。

○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。

(ウ) 大規模災害への準備

○大規模災害が発生した場合は、避難所設置の長期化が予想される。避難所を早期に解消するためにも、応急仮設住宅の建設や住宅の応急修理等の迅速な対応が求められる。

○応急仮設住宅の建設については、大規模災害時に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(なお、応急仮設住宅の建設だけでなく、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るので、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。)

- また、住宅の応急修理については、委任を受ける市町村が迅速に取りかかれるよう予め実施要領を作成し、市町村職員に対して研修等で周知するとともに、工務店等の応急修理を実施する事業者の指定を行い、名簿を作成しておく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。
- 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、平時より情報収集手段、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、都道府県におかれては、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の強化を促す等、市町村と連携した適切な応急救助をお願いしたい。

(参考) 床上浸水の被害認定について

床上浸水の被害認定については、内閣府より「浸水等による住家被害の認定について(平成16年10月28日政防第842号)」が発出されている。

(オ) 特別基準について

- 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が、被害の状況等によっては、一般基準では対応できない場合もあるので、特別基準を設定することが可能となっている。特別基準を設定する場合には、速やかに厚生労働省に協議(まずは電話による協議で可)され、災害現場の状況を踏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

<http://www.yamadajuku.com/>

やまだ塾

Copyright(C) 2011 Shunsaku Yamada. All rights reserved.

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

- 法による応急救助に係わる必要な対応については、特に次の事項に留意しつつ、管内市町村に対し実施体制の整備が図られるよう、適切な助言を行われたい。
- 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、都道府県において市町村からの情報をもとに法の適用を早急に検討する必要があるため、情報収集・連絡手段の確保を図るとともに、常日頃から被害状況等を迅速に都道府県へ報告させることを徹底されたいこと。
- 災害救助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平常時において明確にされたいこと。
- 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とから、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こと(なお、毎年梅雨・台風等の出水期前に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開催しているため、当該会議内容についても十分伝達されたい。)
- 特に大規模災害時における避難所の環境整備、応急修理の迅速な実施、応急仮設住宅の供与にあたっての各都道府県と管内市町村の役割分担等については、予め調整を行われたいこと(なお、避難所の設置期間の長期化が見込まれる場合には、体育館の床に畳やマットを敷く、プライバシー確保のために間仕切り用パーテーションを設ける等のほか、冷暖房機器、洗濯機、仮設トイレ(洋式を含む)、簡易シャワー・風呂等の設置も必要となるため、関係事業者等と協定を結ぶなど事前準備を図られたい。)

(3) 災害時要援護者への対応について

ア 災害時要援護者の避難支援対策

- 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、喫緊の課題である。
- 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)」、「災害時要援護者対策の進め方について(平成19年4月)」のとりまとめや「自然災害の「犠牲者ゼロ」を目指すための総合プラン(平成20年4月)」において、避難支援プランの全体計画等の策定等、様々な取り組みを行ってきたところである。

<http://www.yamadajuku.com/>

やまだ塾

Copyright(C) 2011 Shunsaku Yamada. All rights reserved.

- 昨年発生した平成22年梅雨前線による大雨においては、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り、都道府県におかれては、市町村において災害時要援護者の避難支援対策の一層の強化が図られるよう、災害時要援護者支援対策について万全の体制で取り組まれない。
- なお、昨年来の災害対応を踏まえ、現在、政府において「災害時の避難に関する専門調査会」が設置されており、今後、災害時要援護者の避難のあり方等についての検討が行われることとなっているのでご留意願いたい。

イ 福祉避難所の設置・推進

- 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、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等にあつては、一般の避難所では生活に支障をきたすことがあるため、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にサービスを提供する避難所として、福祉避難所の設置及びその推進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、毎年の災害救助担当者全国会議等を通じて、周知等に努めているところであるが、平成22年3月末現在、1カ所以上指定済の自治体の割合は、34.0%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組みをお願いしたい。
 - なお、福祉避難所の事前指定に当たっては、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行うようお願いしたい。
- 1)各市町村における災害時要援護者の避難支援対策の取り組み(避難支援プランの全体計画の策定、個別計画の策定、災害時要援護者名簿の整備等)と併せて、福祉避難所の必要数等についての把握を行うなど、一体的な推進を図られたいこと。
 - 2)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)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。
 - 3)災害時要援護者の生活必需品として、紙おむつ、ストーマ用装具等消耗器材があげられるが、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、ストーマ用装具等消耗器材の備蓄が可能である。)
 - 4)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。
- 5)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、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
 - ・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、スロープ用装具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
- 6)社会福祉施設への緊急入所、緊急ショートステイ等による対応で生じる費用については、介護保険制度による対応となるため、法による救助の対象とはならないので留意願いたいこと。

(4) 災害救助対策事業について

- 本事業は、「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日社援発第0331021号厚生労働省社会・援護局長通知)に基づき、災害救助法による応急救助の円滑な実施に資するため、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ものである。
- このような事業趣旨と各自治体における災害対応時の経験、地域住民の要望等を踏まえ、地域の特性等に配慮した防災体制強化の観点から、被害の軽減、未然の防止をねらいとして、本事業を積極的に活用されたい。
- なお、本事業は事業の趣旨に合う内容であれば、災害救助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、住宅などの関連部局間で連絡調整のうえ、十分な活用をお願いしたい。

(5) 降積雪期における防災体制の強化について

- 過去の自然災害をみると、降積雪期においては、雪下ろし等除雪作業中の事故や雪崩による犠牲者が発生している状況にある。近年では、平成18年豪雪において、多数の犠牲者が発生し、雪害としては戦後2番目の被害となったところである。
- 今期においても、大雪による災害の発生に十分注意を払い、発災のおそれが生じた場合には迅速な対応がなされるよう、態勢の整備を図られたい。(平成22年12月13日付通知参照)

(6) 災害弔慰金等について

- 災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給並びに災害援護資金の貸付けについては、市町村が迅速かつ的確に事務を遂行できるよう制度の周知等に特段の配慮を願いたい。
- 特に、2以上の都道府県において災害救助法が適用された場合には、同一の災害により

生じた被害で、法が適用されていない市町村の被害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。

(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

○国民保護法施行以降、国民保護計画の策定が進んだことなどから、今後は、運用面での実効性を高めていく段階に至っており、各都道府県においては国民保護訓練を実施することが有効であると考えられるので、取り組まれない。

○なお、国と地方が共同して国民保護訓練を実施する場合、この共同訓練に要した費用については、所定の経費を除き国庫負担の対象となっているので申し添える。

(参考・引用: 2010 年度全国厚生労働関係部局長会議(厚生分科会)資料)