

平成21年度災害救助担当者全国会議資料

目 次

I	重点事項について	P 1
II	災害救助法、災害弔慰金の支給等に関する実務について	P 7
III	災害救助対策事業について	P 15
IV	災害時要援護者対策	
	IV-I 災害時要援護者の避難支援対策について（内閣府）	P 21
	IV-II 災害時における要援護者支援のあり方（新潟大学危機管理室）	P 59
	IV-III 堺市における災害時要援護者支援の取組みについて（堺市）	P 69
V	災害救助等にかかる事例報告	
	V-I 巨大災害から学ぶこと（日本赤十字社）	P 75
	V-II 岩手・宮城内陸地震の経験（宮城県）	P 83
	V-III 平成20年7月28日の大雨災害の経験（富山県）	P 93

平成21年6月1日

厚生労働省社会・援護局総務課
災害救助・救援対策室

I 重点事項について

厚生労働省社会・援護局総務課
災害救助・救援対策室

I 重点事項について

1 防災態勢の強化について

自然災害は世界各地で発生し、毎年多くの人命と財産が失われている。本年においても、4月初旬にイタリア中部で大規模な地震が発生し、自然災害の脅威を目の当たりにしたところである。

我が国も、国土の自然的条件から、各種の災害が発生しやすく、昨年においては、岩手・宮城内陸地震、局地的豪雨による大雨災害等、大規模な災害が発生し、自然災害はいつでも起こりうるということを、改めて痛感させられたところである。

このため、大規模災害を含め災害発生時に迅速かつ的確な対応ができるよう、「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日厚生省社会・援護局保護課長通知）」等を示しているところであるので、これらを踏まえ、発災時には必要な救助を行うとともに、平時より、自治体内部はもとより、関係機関及び団体と必要な事項を調整しておくなど、一層の防災態勢の強化をお願いしたい。

2 災害救助法の適用について

都道府県は災害救助の実施主体として、発災時には迅速な対応が求められるところであり、特に大規模災害が発生した場合には、都道府県知事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。

災害救助法の適用については、都道府県知事が同法施行令第1条第1項第1号、2号、3号前段・後段及び4号により、その適用の適否を判断することとなるので、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、知事が適切に判断できるよう、迅速かつ的確に報告を行われたい。

適用の判断に際しては、被害住家の数だけでなく、特殊な救助の必要性や多数の被災者の生命又は身体に危害が及ぶおそれが生じた場合にも第4号に基づいて法適用ができるようになっており、迅速な災害救助の実施が可能となっているので、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上、適切な対応をお願いしたい。

3 被害状況の把握について

被害状況の把握は、都道府県知事による災害救助法適用の判断の基礎資料となるのみならず、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。

行政からの情報提供が遅れることにより、被災者等に必要以上の不安を与える

ことがないよう、迅速な対応が必要である。

このため、あらかじめ市町村の被害状況の把握方法について確認し、不十分と思われる市町村に対して適切な助言を行われたい。

また、発災時には、必要に応じて担当職員の現地派遣を行うことにより、救助の実施状況の把握や市町村への支援に積極的に努められたい。

なお、被害状況の把握については、市町村の関係職員にとって建築関係で専門技術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、あらかじめ他の地方公共団体と人材派遣の協定を結ぶなど専門家を確保しておくよう配意されたい。

4 連絡体制の確保について

応急救助を迅速に行うにあたり、災害発生又はそのおそれがある場合には、市町村から都道府県に直ちに連絡が入るよう体制を確保しておく必要があることはいうまでもないが、法適用前においては被害状況を、法適用後においても被害状況及び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、当室に対しても同様の内容について逐次迅速に情報提供されたい。

なお、大規模災害発生時には、中央防災無線やメールでの連絡を相互に行うこともあるので、その旨ご留意されたい。

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、被害状況を把握するよう求められたい。

5 適切な救助の実施について

災害救助法においては、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、避難所の設置や食品の給与、災害にかかった者の救出などは市町村に委任して行われていることが多い。

都道府県におかれては、市町村へ委任した事務について、常にその状況把握に努められ、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。

6 災害時要援護者の対策について

近年の風水害・地震災害等においては、死者の大半が65歳以上の高齢者であるなど、災害時要援護者の支援対策は、災害による人的被害を軽減するための重要課題となっている。

そのため、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）、「災害時要援護者の避難支援対策の推進について」（平成19年12月18日付府政防第885号、消防災第421号、社援総発第1218001号、国河防第563号）及び「避難支援プ

ランの全体計画」のモデル計画について」（平成20年2月19日付府政防第111号、消防災第54号、社援総発第0219001号、国河防第671号）により、市町村において避難支援プランの全体計画等の策定に取り組んでいただいているところである。

また、昨年11月には、自然災害の「犠牲者ゼロ」を目指して、災害時要援護者対策の一層の促進を図るため、内閣府の主催により、全国8ブロックにおいて「災害時要援護者に関する全国キャラバン」を開催したところである。

災害救助法に基づく救助においては、要援護者に特別な配慮を行う避難所を「福祉避難所」として位置づけ、特別な配慮に必要な費用を国庫の対象経費として認めているところであるが、本キャラバンにおいて厚生労働省も関係省庁の一つとして、福祉避難所の設置・活用の促進等についてお示ししたところである。

各都道府県においては、管内市町村に対し、福祉避難所の一層の周知を図るとともに、福祉避難所に対する理解と事前指定の推進に向けて、さらなる取組みをお願いしたい。

なお、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。

7 市町村への周知

市町村は都道府県からの委任を受け、災害救助に関する実務の一翼を担う重要な組織であり、各都道府県の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。

このため、都道府県におかれては、市町村の災害救助事務担当者に対して研修を行うなど、災害救助事務について一層の周知を図られたい。なお、本会議の内容については、説明会を開催するなど必ず周知されたい。

Ⅱ 災害救助法、災害弔慰金の支給等に関する実務について

厚生労働省社会・援護局総務課
災害救助・救援対策室

Ⅱ-1 災害救助法の実務について

※1 別冊資料の「災害救助事務取扱要領」による。

Ⅱ-2 災害弔慰金、災害障害見舞金及び災害援護資金の実務

1 制度の目的

「災害弔慰金の支給等に関する法律」は、自然災害により死亡した遺族に対し弔慰のために災害弔慰金を、精神または身体に重度の障害を受けた者に対し災害障害見舞金をそれぞれ支給するとともに、被災世帯の世帯主に対して生活の立て直しに資するため災害援護資金の貸付けを行うことを目的としている。

2 実施主体

- ① 災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給、災害援護資金の貸付けは、市町村が条例を制定して行うこととされている。
- ② 災害発生直後の極めて困難な状況の下で、迅速かつ的確に事務を遂行する必要があるため、あらかじめ、事務担当者を定めておくとともに、各種の事態に対応した円滑な処理が行えるよう連絡体制、事務処理手続等の周知徹底などについて十分配慮願いたい。

3 災害弔慰金等の支給対象災害

- ① 災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給対象となる災害は、市町村の人口数にかかわらず、1つの市町村の区域内で5以上の世帯の住居が滅失すれば対象災害となる。この場合、住居が滅失した世帯数の換算は、災害救助法施行令第1条第2項に定める算定方法の例によるほか、全壊、半壊等の被害認定は、災害救助法の運用基準の例による。
(厚生省告示第192号「災害弔慰金の支給が行われる災害の範囲等」の1)
- ② 都道府県の区域内で5以上の世帯の住居が滅失した市町村が3以上存在する場合、その都道府県のすべての市町村の被害が対象災害となる。
(同2のイ)
- ③ 都道府県の区域内で、自然災害により災害救助法による救助が行われた市町村がある場合、その都道府県のすべての市町村の被害が対象災害となる。
(同2のロ)
- ④ 災害救助法による救助が行われた市町村をその区域に含む都道府県が2以上ある場合、全国すべての市町村（その都道府県外の市町村も含む。）の被害が対象災害となる。(同2のハ)

4 災害弔慰金等の支給対象

災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給については、自然災害に起因しない場合には、対象とならないので、留意願いたい。

自然災害による死亡であるか否か、障害の原因となる負傷または疾病が自然災害によるものか否かの判定は、災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給を行う市町村長が行うこととなるが、事実関係が明白でない場合には、警察又は消防等の各機関の情報などにより十分調査確認のうえ判定されたい。それでも判定が困難な場合は、市町村において医師や弁護士等の有識者による審査会を設置して、第三者の意見を聞くなど、その認定については慎重を期されたい。

5 災害弔慰金等の支給の方法

災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給は、受給権に基づいて支給されるものではなく自然災害による死亡及び障害という事実に対し、市町村の措置として支給される。したがって、市町村が、被害の状況、遺族の状況等必要な調査を行って支給するものとし、申請書の提出、支給の決定の通知等の手続きは、通常必要としないものであることに留意されたい。

6 災害援護資金貸付け対象の災害

- ① 都道府県の区域内において、災害救助法による救助が行われた場合、都道府県の各市町村は、貸付けを実施することとなる。
- ② 災害救助法による救助が行われたときは、都道府県からその区域内の各市町村に対し連絡をとるよう配慮されたい。

7 災害援護資金の所得による制限

- ① 災害援護資金が、被災世帯の生活の立て直しに資するため貸付けられる低利融資であることに鑑み、資金調達の比較的容易と考えられる一定所得以上の世帯については、貸付けの対象としない。
- ② 災害援護資金にかかる所得の基準額について、貸付けの対象となる世帯の住居が滅失した場合については、その損害の大きさからくる資金需要の大きさに鑑み、基準額を1,270万円としているところである。なお、この場合の住居の「滅失」には、全壊、全焼、流失のすべてを含むものとする。

8 他制度との連携

被災者の生活再建については、被災者生活再建支援法など他制度の活用も図り、これらを組み合わせて対応するよう市町村に対して適切な助言をされたい。

9 その他留意事項

居住の事実がないにもかかわらず住民の登録地で被災し、家財が使用不能となったとして、り災証明書を取得し、虚偽の災害援護資金の申請をした詐欺未遂事件や、別人を装ってり災証明書を取得し、必要書類を添付して災害援護資金の貸付を受けた詐欺事件などが過去に発生している。

災害援護資金の貸付に当たっては、その対象となる被害の認定について、貸付を受けようとする者の申告に基づき、必要な調査をして確認することとされているため、適切な災害援護資金の貸付事務を行うよう改めて留意願いたい。

Ⅱ-3 担当者の異動連絡等について

都道府県・指定都市の災害救助担当者及び国民保護（救援）担当者等に異動があった場合については、別紙の様式により逐次災害救助・救援対策室まで連絡願いたい。

担当者の異動連絡等について

担当業務 救助法・弔慰金・貸付金

1 担当部局・課・係名 _____ 県 _____ 部(局) _____ 課 _____ 係

2 担当者の職名、氏名、自宅電話番号

職 階	職 名	ふり 氏	がな 名	自 宅 電 話 番 号 (※)
部長級				
課長級				
補佐級				
係長級				
担当者				

(注) 担当部長以下の記載をお願いします。

3 緊急時の連絡順位 (職名を記入願います) (※)

① _____ → ② _____ → ③ _____ → ④ _____ → ⑤ _____

4 職場の電話、FAX番号

・ 電話番号： (_____) _____ - _____ (代 表) 内 線 _____

(_____) _____ - _____ (直 通)

・ FAX番号： (_____) _____ - _____

・ Eメールアドレス： 担当者氏名 _____ Eメールアドレス _____

→ 直通番号が無い場合は、その対応方法について記載願います。

対応方法

(例 代表電話が24時間体制であり、警備員より転送 等)

※ 2の自宅電話番号、3緊急時連絡先につきましては、災害救助法担当者のみご記入願います。

Ⅲ 災害救助対策事業について

厚生労働省社会・援護局総務課
災害救助・救援対策室

Ⅲ 災害救助対策事業について

1 事業の趣旨

- ・ 本事業は、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、市町村が災害救助法による応急救助の円滑な実施に資するために創設されたものであり、災害時において第一線で被災者に接し、災害救助法の適切な運用を図ることが要請される市町村の災害救助関係職員に対し、災害救助に関する実務的な研修等を行うとともに、地域住民に対して災害救助制度に関する広報・啓発を行い、災害救助法による応急救助の的確な実施を図る基盤整備を行うものである。

2 実施主体

- ・ 実施主体は都道府県とする。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、住宅などの部局とも調整の上、本事業を活用されたい。

3 事業内容

① 市町村災害救助関係幹部職員連絡会議

管内市町村の災害救助関係幹部職員に対し、災害救助法に基づく応急救助制度の周知徹底を図るとともに、相互支援を迅速に行うための連絡会議を行う。

② 市町村災害救助担当職員研修会

管内市町村の災害救助担当職員に対し、災害救助法に基づく応急救助制度や災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく災害弔慰金及び災害障害見舞金並びに災害援護資金の貸付等、災害発生後速やかに市町村が実施すべき業務についての理解を深め、さらに、各市町村の個々の災害時の対応や平時からの備え（高齢者や障害者等（以下、「災害時要援護者」という。）対策を含む）について情報交換を図る等の研修を行う。

③ 災害救助制度に関する啓発・広報の推進

地域住民に対し、災害救助制度に関する理解と関心を高めるため、リーフレット及びパンフレット等の作成及び配布（特に福祉避難所に関するもの）、危機管理専門家等による講演会の開催、災害ボランティア育成等を行い、万が一災害が発生した際において、応急救助が住民の協力を得て円滑に実施されるための基盤作りを進める。

④ その他災害救助の的確な実施等に資する事業

応急救助の的確な実施を図るためのマニュアル作成（災害時要援護者の避難支援、災害時の心のケア、発災後24時間の対応、避難所の運営、福祉避難所の設置、応急仮設住宅の設置、住宅の応急修理及び仮設トイレの設置等）、又は災害弔慰金・災害援護資金施行事務の適切な実施を図るための研修等。

4 協議について

- ・ 本事業の実施は、「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）によっているところである。平成21年度セーフティネット支援対策等事業費補助金にかかる交付方針、協議様式等については、追って通知するので、都道府県におかれては、災害救助の円滑な実施に資するため、本事業を積極的に検討されたい。

5 実施上の留意事項

- ・ 本事業の実施に当たっては、日本赤十字社支部、その他災害救助関係団体との連携に十分配慮されたい。
- ・ 市町村災害救助関係幹部職員連絡会議及び市町村災害救助担当職員研修会については、管内市町村から必ず1名以上の参加が得られるよう努められたい。なお、参加費については無料にするとともに、研修会等の開催時期の選定に当たっては、対象者が参加しやすい時期を考慮して決定されたい。

6 平成20年度の実施状況

- ・ 22の地方自治体において実施された。
- ・ 災害時に重要な役割を果たす自治体間の連携や担当職員の災害に関する知識を高めることを目的とする「市町村災害救助担当職員研修会」として活用を図った自治体が多い。

平成20年度災害救助対策事業の実施都道府県数の状況（事業別）

1	市町村災害救助関係幹部職員連絡会議	2件
2	市町村災害救助担当職員研修会	21件
3	啓発普及事業	12件
4	その他	8件

【参考】 具体的事例

- ・ 県内における要援護者対策にかかる先進的な取組事例を調査し、問題点の把握や課題の分析を行う等、地域における防災資源の効果的な活用を図り、より適切な支援を実施するための検討を行い、報告書を作成した。（大分県）
 - ・ 「防災とボランティア週間」の時期に、関係機関と連携し、住民を対象に災害ボランティアに関するパネル展示や防災に関するクイズの実施、リーフレットの作成、ボランティア体験及び防災グッズの展示等を行い、ボランティア活動への関心、取り組みの向上を図った。（徳島県）
- ・ 本事業の活用により、管内市町村の発災時の連絡体制、備蓄の状況等を十分把握し、整備の状況等が不十分な市町村に対しては指導を行うなどして、応急救助の実施体制の整備拡充を進められたい。

7 国民保護（救援）関連対策事業について

- ・ 災害救助対策とともに「国民保護（救援）関連対策事業」についても平成17年度よりセーフティネット支援対策等事業のメニュー事業となっているので、都道府県及び指定都市においては、当室に積極的に協議されたい。

IV－I 災害時要援護者対策
(災害時要援護者の避難支援対策について)

内 閣 府

災害時要援護者の 避難支援対策について

目次

I. 災害時要援護者対策について……3

II. 避難支援プランについて……11

III. 災害時要援護者の避難支援に
関する調査(H21年3月)概要…別添

内閣府(防災担当)

I. 災害時要援護者対策について

1. 災害時要援護者とは

○ 必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために、安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々(高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等)。

【参考】

市町村が対象者として定めている例

①介護保険の要介護

要介護3以上の居宅で生活する者

②障害程度

身体障害(1・2級)及び知的障害(療育手帳A等)の者

③その他

一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯

2. 災害時要援護者対策の重要性

○ 近年の風水害・豪雪や地震においては、死者の大半が65歳以上の高齢者となっているなど災害時要援護者についての対策は、災害時において人的被害を少なくしていくための重要課題。

3. 市町村における取組の主な手順

(1) 避難支援プランの全体計画の策定

市町村の災害時要援護者対策の取組方針を明らかにする。

記載項目例

- ・対象者の考え方(範囲)
- ・要援護者情報の収集・共有の方法 など

(2) 個別計画の策定

一人ひとりの要援護者に対して、災害時に誰が支援してどこに避難所等に避難させるかなどを定める。

近年の災害による犠牲者のうち高齢者の占める割合

	死者・行方不明者(A)	うち高齢者(B)	B/A
平成16年 新潟・福島豪雨	16	13	81.3%
平成16年 福井豪雨	5	4	80.0%
平成16年 新潟県中越地震	68	45	66.2%
平成17年台風14号	29	20	69.0%
平成18年豪雪	152	99	65.1%
平成18年7月豪雨	30	15	50.0%
平成19年 新潟県中越沖地震	14	11	78.6%