

厚生省防災業務計画（抄）

平成8年1月10日

厚生省

この計画の目的

この計画は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第36条第1項及び大規模地震対策特別措置法（昭和53年法律第73号）第6条第1項の規定に基づき、厚生省の所掌事務について、防災に関しとるべき措置及び地域防災計画の作成の基準となるべき事項等を定め、もって防災行政事務の総合的かつ計画的な遂行に資することを目的とする。

この計画の効果的な推進

厚生省は、災害対策基本法第36条第1項の趣旨を踏まえ、毎年1月を目途にこの計画の措置状況について取りまとめるとともに、その効果的な推進についての検討を加えるものとする。

第1編 災害予防対策

第4章 福祉に係る災害予防対策

第1節 市町村民生部局の防災体制の整備

1 市町村民生部局は、避難所及び応急仮設住宅の管理運営から災害を契機に新たに要援護者となる者に対する衛生部局と連携をとった保健福祉のサービスの提供等に至るまで、非常災害に際しては膨大な業務量进行处理することとなるため、以下の点に留意しつつ、可能な限り災害時の業務処理をルール化すること等により、防災体制の整備に努める。

（1）災害時の業務増を踏まえた十分なシュミレーションを行い、災害の発生により新規に発

生する業務が適切に行われるよう、職員の確保や業務分担の確認等を行うこと。

（2）福祉事務所等の相談機関や管下の保健福祉サービス事業者との連絡・連携体制を整備すること。

（3）必要に応じ、災害時における市町村民生行政に係る協力体制のあり方を含んだ市町村間災害援助協定を締結すること等により、相互協力体制を確立すること。

（4）住民のプライバシーについて十分な配慮を行いつつ、住宅の要援護者の状況を把握すること。

2 都道府県は、管下の市町村民生部局が行う防災体制の整備に関し、必要な指導・助言その他の支援に努める。

3 厚生省社会・援護局、老人保健福祉局、児童家庭局その他の関係部局は、災害時における市町村民生行政の確保に関するマニュアル作成のためのガイドラインを示すこと等により、必要な支援を行う。

第2節 保健福祉サービス事業者の災害に対する安全性の確保

1 厚生省社会・援護局、老人保健福祉局、児童家庭局その他の関係部局、都道府県及び市町村は、保健福祉サービスの災害に対する安全性を確保するため、保健福祉サービス事業者が実施する以下の事項に関し、必要に応じ、指導・助言その他の支援を行う。

（1）国庫補助制度の積極的な活用等により、社会福祉施設等における耐震性その他の安全性を確保すること。

- (2) 社会福祉施設等の職員及び利用者に対し、災害対策に関する啓発を行うこと。
- (3) 社会福祉施設等の職員及び利用者に対し、避難訓練を実施すること。
- (4) 発災時において、既にサービスの提供を受けている者に対し、継続してサービスの提供を行うことができるようにするとともに、災害を契機に新たに要援護者となる者に対し、社会福祉施設等への緊急受入れその他のサービス提供を可能な限り実施していくため、入所者サービスに必要な物資の備蓄、施設の余剰スペースの把握、サービス事業者間における災害援助協定の締結等に努めること。

- 2 厚生省社会・援護局、老人保健福祉局、児童家庭局その他の関係部局、都道府県及び市町村は、保健福祉サービス事業者に対して、社会福祉施設等における消火器具、警報器、避難用具等の整備保全及び電気器具、石油その他の危険物の適切な管理について指導する。
- 3 厚生省社会・援護局、老人保健福祉局、児童家庭局その他の関係部局は、保健福祉サービス事業者に対して、災害時における保健福祉サービスの提供に関するマニュアル作成のためのガイドラインを示すこと等により、必要な支援を行う。

第3節 災害時におけるボランティア活動を支援するための環境整備

- 1 厚生省社会・援護局は、災害時におけるボランティア活動の環境整備のため、以下の取組を行う。
 - (1) 災害時におけるボランティア活動を支援するためのマニュアルを作成すること。
 - (2) ボランティア保険の普及を図ること。
- 2 都道府県及び市町村は、災害時におけるボランティア活動を支援するための環境整備のため、以下に例示する取組を行うよう努める。
 - (1) 社会福祉協議会、日本赤十字社その他のボランティア団体と連携を図り、ボランティアの総合的な登録、教育・訓練、調整等を行うこと。
 - (2) 災害時のボランティア活動のあり方、求められるマンパワーの要件、活動の支援・調整等についての講習会等を実施すること等によ

り、ボランティアコーディネーターの養成を行うこと。

- (3) 他の地域のボランティア拠点との連絡調整を円滑に行うことができるようにするため、非常用電話、パソコン等の整備を図り、拠点相互のネットワークを構築すること。

- 3 厚生省社会・援護局は、都道府県及び市町村が行う災害時におけるボランティア活動を支援するための環境整備に関し、必要な指導・助言その他の支援を行う。

第2編 災害応急対策

第4章 福祉に係る対策

第1節 市町村民生部局の体制

- 1 非常災害の発生に際しては、発災直後の遺体の取扱い、避難所の設置管理、食事・物資の提供等の災害救助関係業務のほか、被災市町村の民生関係業務として、生活福祉資金の貸付、応急仮設住宅等における衛生部局と連携をとった保健福祉サービスの実施、り災証明の発行等、非常災害の発生により新たに発生する業務を含め、膨大な種類と量の業務が発生することから、被災市町村においては、災害の規模及び被災市町村における行政機能状況等を勘案し、以下の点に留意しながら、福祉に係る災害応急対策を実施する。

- (1) 災害発生により新たに発生する食事・物資の分配業務、遺体の取扱業務等の災害救助関係業務と並行して、障害者及び高齢者に対する福祉サービス等の福祉関係業務の増大にも対応できるよう、業務処理体制の確保に努めること。
- (2) 近隣市町村民生部局と災害援助協定を締結している場合にあっては、速やかに応援を要請すること。
- (3) 被災都道府県を通じ、厚生省社会・援護局に対し、他都道府県の市町村民生部局職員の応援を要請すること。
- (4) 応急仮設住宅における保健福祉サービスの実施に代表されるように、災害発生後一定の期間経過後に開始されるべき業務が数多く存

在することから、時間の経過とともに変化する状況に対応した組織と人員の投入に留意しつつ、対策を講ずること。

- 2 被災都道府県及び厚生省社会・援護局、老人保健福祉局、児童家庭局その他の関係部局は、被災市町村が実施する前項の措置に関し、他の都道府県・市町村への協力要請等必要な支援を行う。

第2節 要援護者に係る対策

- 1 非常災害の発生に際しては、平常時より在宅保健福祉サービス等の提供を受けている者に加え、災害を契機に新たに要援護者となる者が発生することから、これら要援護者に対し、時間の経過に沿って、各段階におけるニーズに合わせ、的確なサービスの提供等を行っていくことが重要であることに鑑み、被災市町村は、以下の点に留意しながら、要援護者対策を実施する。
 - (1) 在宅保健福祉サービス利用者、独り暮らし老人、障害者、難病患者等の名簿を利用する等により、居宅に取り残された要援護者の迅速な発見に努めること。
 - (2) 要援護者を発見した場合には、当該要援護者の同意を得て、必要に応じ、以下の措置を採ること。

避難所へ移動すること。

社会福祉施設等への緊急入所を行うこと。

居宅における生活が可能な場合にあつては、在宅保健福祉ニーズの把握を行うこと。

- (3) 要援護者に対する保健福祉サービスの提供を、遅くとも発災1週間後を目途に組織的・継続的に開始できるようにするため、発災後2~3日目から、すべて避難所を対象として、要援護者の把握調査を開始すること。
- 2 被災都道府県及び厚生省社会・援護局、老人保健福祉局、児童家庭局その他の関係部局は、被災市町村が実施する前項の措置に関し、他の都道府県・市町村への協力要請等必要な支援を行う。

第3節 社会福祉施設等に係る対策

- 1 被災社会福祉施設等は、あらかじめ定めた避難誘導方法等に従い、速やかに入所者の安全を確保する。
- 2 被災地に隣接する地域の社会福祉施設等は、

施設機能を低下させない範囲内で援護の必要性の高い被災者を優先し、施設への受入れに努める。

- 3 被災社会福祉施設等は、水、食料品等の日常生活用品及びマンパワーの不足数について把握し、近隣施設、都道府県・市町村等に支援を要請する。
- 4 被災都道府県・市町村は、以下の点に重点を置いて社会福祉施設等の支援を行う。
 - (1) ライフラインの復旧について、優先的な対応が行われるように事業者へ要請すること。
 - (2) 復旧までの間、水、食料品等の必須の日常生活用品の確保のための措置を講ずること。
 - (3) ボランティアへの情報提供などを含めマンパワーを確保すること。
- 5 厚生省社会・援護局その他の関係部局は、物資及びマンパワーの広域的支援に関し、他の都道府県等からの応援体制の確保等の支援を行うほか、措置決定を弾力的に行うことなどを指導することを含め、上記対策全般について、被災都道府県等の支援を行う。

第4節 障害者及び高齢者に係る対策

- 1 被災都道府県・市町村は、避難所や在宅における一般の要援護者対策に加え、以下の点に留意しながら障害者及び高齢者に係る対策を実施する。
 - (1) 被災した障害者及び高齢者の迅速な把握に努めること。
 - (2) 掲示板、広報誌、パソコン、ファクシミリ等を活用し、また、報道機関との協力のもとに、新聞、ラジオ、文字放送、手話つきテレビ放送等を利用することにより、被災した障害者及び高齢者に対して、生活必需品や利用可能な施設及びサービスに関する情報等の提供を行うこと。
 - (3) 避難所等において、被災した障害者及び高齢者の生活に必要な車椅子、障害者用携帯便器、おむつ等の物資やガイドヘルパー、手話通訳者等のニーズを把握するため相談体制を整備すること。
 - (4) 被災した障害者及び高齢者の生活確保に必要な車椅子、障害者用携帯便器、おむつ等の物資やガイドヘルパー、手話通訳者等の人材

について迅速に調達を行うこと。

(5) 関係業界、関係団体、関係施設を通じ、供出への協力要請を行う等当該物資の確保を図ること。

(6) 避難所や在宅における障害者及び高齢者に対するニーズ調査を行い、ホームヘルパーの派遣や施設への緊急入所等必要な措置を講ずること。

2 厚生省社会・援護局、老人保健福祉局及び児童家庭局は、前項に掲げる措置に関し、他の都道府県・市町村への協力要請、関係団体との調整等必要な支援を行う。

第5節 児童に係る対策

第1 要保護児童の把握等

1 被災都道府県・市町村は、次の方法等により、被災による孤児、遺児等の要保護児童の発見、把握及び援護を行う。

(1) 避難所の責任者等を通じ、避難所における児童福祉施設からの避難児童、保護者の疾患等により発生する要保護児童の実態を把握し、被災都道府県・市町村に対し、通報がなされる措置を講ずること。

(2) 住宅基本台帳による犠牲者の確認、災害による死亡者に係る義援金の受給者名簿及び住民からの通報等を活用し、孤児、遺児を速やかに発見するとともに、その実態把握を行うこと。

(3) 被災都道府県・市町村民生部局は、避難児童及び孤児、遺児等の要保護児童の実態を把握し、その情報を親族等に提供すること。

(4) 孤児、遺児等保護を必要とする児童を発見した場合には、親族による受入れの可能性を探るとともに、養護施設への受入れや里親へ委託等の保護を行うこと。また、孤児、遺児については、被災都道府県における母子福祉資金の貸付、社会保険事務所における遺族年金の早期支給手続を行うなど、社会生活を営む上での経済的支援を行うこと。

2 厚生省児童家庭局は、社会保険庁と連携を図りつつ、前項に掲げる措置に関し、他の都道府県・市町村への協力要請、関係団体への調整等必要な支援を行う。

第2 育児用品の確保

厚生省児童家庭局は、関係団体を通じて、哺乳びん、粉ミルク、ポット、ベビーベッド、紙おむつ、幼児用肌着等の育児用品を確保するとともに、関係省庁との連携の下に関係業界に対し、供出を要請する。

第3 児童のメンタルヘルスの確保

1 被災都道府県は、被災児童の精神不安定に対応するため、児童相談所において、メンタルヘルスケアを実施する。

2 厚生省児童家庭局は、被災都道府県のメンタルヘルスケアの実施に際し、全国の児童相談所への協力要請等必要な支援を行う。

第4 児童の保護等のための情報伝達

厚生省児童家庭局、被災都道府県・市町村等は、被災者に対し、掲示板、広報誌等の活用、報道機関の協力、パソコンネットワーク・サービスの活用により、要保護児童を発見した際の保護及び児童相談所等に対する通報への協力を呼びかけるとともに、育児関連用品の供給状況、利用可能な児童福祉サービスの状況、児童福祉施設の被災状況及び復旧状況等についての的確な情報提供を行う。

第6節 ボランティア活動の支援

第1 ボランティア活動に関する情報提供

1 被災都道府県・市町村は、被災者の様々なニーズの把握に努めるとともに、近隣都道府県・市町村や報道機関を通じて、求められるボランティア活動の内容、必要人員、活動拠点等について情報提供を行う。

2 厚生省社会・援護局は、ボランティア活動が円滑に行われるよう、必要な指導・助言その他の支援を行う。

第2 被災地におけるボランティア支援体制の確立

1 被災地の都道府県・市町村、社会福祉協議会、全国社会福祉協議会、日本赤十字社等は、速やかに現地本部及び救援本部を設置し、行政機関等関係団体との連携を密にしながら、以下により、ボランティアによる支援体制を確立する。

(1) 現地本部における対応

被災地の社会福祉協議会は、ボランティア活動の第一線の拠点として現地本部を設置し、被災者ニーズの把握、具体的活動内容の指示、活動に必要な物資の提供等を行うこと。

(2) 救援本部における対応

被災地周辺であって通信・交通アクセスが良い等適切な地域の社会福祉協議会等は、救援本部を設置し、ボランティアの登録、派遣等のコーディネート、物資の調達等を行い現地本部を支援すること。

- 2 厚生省社会・援護局は、全国社会福祉協議会、日本赤十字社等関係団体と必要な調整を行う。

第7節 救援物資及び義援金の受入れ

- 1 被災都道府県・市町村は、国民、企業から救援物資について、被災者が必要とする物資の内

容を把握し、報道機関等を通じて迅速に公表すること等により受入れの調整に努める。

- 2 被災都道府県・市町村は、義援金について、支援関係団体で構成する募集（配分）委員会を組織し、義援金総額、被災状況等を考慮した配分基準を定めるとともに、報道機関等の協力を得て、適切かつ速やかな配分を行う。
- 3 厚生省社会・援護局は、義援金の募集・配分に関し、助言等必要な支援を行う。

大規模災害における応急救助のあり方 〔ボランティア活動と行政との連携部分抜粋〕

5. ボランティア活動と行政との連携

- ・ 今回の災害で、国民の間に大きな共感と感動をもたらしたのが、20代の若者を始め、男女、世代を問わず活発に展開されたボランティア活動である。
- ・ 災害発生直後から全国各地のボランティアが集まり、平成7年1月17日から1か月間に1日平均約2万人が活躍した。さらに、平成8年2月20日までの約1年間でみると、延べ人数は約140万人にも達しており、「ボランティア元年」と呼ぶにふさわしいめざましい活動が展開された。

避難所で活動するボランティアを対象にした兵庫県のアンケート調査によると、ボランティアの半数以上は、大学生、短大生、専門学校生、高校生等の若者であり、全体の3分の2は兵庫県外からの人々であった。

- ・ ボランティアの受入れや調整等を行った団体は、社会福祉協議会、日本YMCA同盟、日本赤十字社等の既存団体から、企業・労働組合、消費生活協同組合、宗教団体、さらには、西宮ボランティアネットワーク（NVN）のような被災地の各地に自然発生的に誕生したボランティアグループがあり、これらの団体が長期間にわたって活発な活動を展開した。
- ・ ボランティア活動は、個人の自由意思に基づく自主的・自発的な活動であり、その活動内容や活動形態は様々である。応急救助との関係でボラン

ティアの活動内容をみれば、主として災害の拡大防止、人命救助等に力点を置く「防災ボランティア」と、被災者の生活支援や精神的支援等に力点を置く「福祉ボランティア」と呼ばれるものに区分できる。

今回のボランティアの具体的な活動内容をみると、救援物資の仕分け・搬入・搬出、避難所の運営や食事の炊出し、水くみ、清掃、引っ越しの援助、被災者の安否確認等の一般的な活動から、介護、看護、医療等の専門的な活動まで多様であった。

- ・ 今回の災害で示されたように、行政の機能がマヒ状態になった被災時において、ボランティア活動は迅速かつ柔軟できめ細かな対応が可能であり、精神的な面でも被災者に勇気と希望を与え、心の拠り所となる。また、行政の機能が回復しつつある段階においても、行政ではカバーしきれない多くの分野や、個々人の個別ニーズへの対応等において大きな役割を果たす。
- ・ しかし一方、膨大な数、多様な活動範囲に及ぶボランティア活動の相互調整、ボランティア活動の支援・持続方法、災害救助法による応急救助の実施主体である行政との連携方法等の面で、今後検討すべき課題も数多く提起された。

ボランティア活動の基盤整備

（ボランティア活動支援のためのガイドラインの作成）

行政としては、ボランティア活動の自主性を損なわないよう配慮しつつ、ボランティア団体と連携し

ながら、その活動を支援していくことが必要である。このため、災害時において、行政とボランティアとの協力関係が円滑に機能し、ボランティア活動が活発に展開されるように、災害時におけるボランティア活動支援のためのガイドラインを作成することが必要である。

（地方公共団体による基盤整備）

災害時において、ボランティア活動がその機能を効果的に発揮していくためには、何よりも平常時からの取組みが不可欠であることから、地方公共団体はボランティア活動が積極的に行われるよう、教育・啓発の推進、活動の拠点づくり、活動参加プログラムの開発普及、ネットワーク体制の整備・訓練等の活動の基盤づくりに取り組むことが必要である。

ボランティア活動の受入れ・連携

（行政窓口の明確化）

被災地方公共団体は、災害時において積極的にボランティアを受入れるとともに、行政とボランティア及びボランティア団体は、相互にそれぞれの立場を理解しつつ、連携・協力して被災者の支援に当たることが必要である。

このため、地方公共団体は、事前にボランティアやボランティア団体に対する行政窓口とボランティア活動コーディネート組織を対外的に明確にし、災害時には両者が連携して、ボランティアの受入れ・相談、ボランティア団体との情報交換、協議等を行うことが必要である。

（情報の共有）

災害時のボランティア活動を支援するためには、まず、ボランティアニーズを把握しておくことが重要である。災害時におけるボランティアに対するニーズは、時間の経過とともに刻々と変化するため、これに対応した効果的なボランティア活動が行われるよう、行政、社会福祉協議会、ボランティア団体等は随時ボランティアニーズを把握するとともに、それらの情報を相互に共有し、ボランティア活動者に対して的確な情報提供を行うことが必要である。

（広域的な連携・協力）

今回、被災地方公共団体では、災害発生直後のボランティアに対するニーズの把握等にまで十分手がまわらなかったが、災害時のボランティアの活動範囲は広域にわたっている。このため、都道府県と市町村は一体となってボランティア活動を支援できる

よう、例えば、被災市町村ボランティアセンターと周辺の市町村及び都道府県ボランティアセンター等との連携・協力等、都道府県・市町村相互の広域的な連携・協力体制を整備することが必要である。

また、被災都道府県・市町村においては、近隣都道府県・市町村や報道機関、ボランティアセンター等と連携し、随時、ボランティアに対するニーズを公表し、全国的にボランティアを募集することも効果的・効率的である。

ボランティア活動のコーディネート機能の強化
ボランティアの支援を必要とする被災者側ニーズと活動を行いたいというボランティア側の意欲とを円滑に結びつける事務は極めて重要である。そこで、災害時の混乱の中で、多種多様なボランティア活動が迅速かつ効果的に行われるよう、需要と供給の連絡調整等を行うボランティア活動のコーディネート機能を強化することが必要である。

（コーディネーターの養成・配置）

今回の災害では、ボランティアニーズが、災害発生直後（避難所の立ち上げ等）、1週間後（避難所への救援物資の供給等）、1か月後（要援護者への生活支援等）というように、時間の経過とともに刻々と変化していったが、このような絶えず変化する災害時のボランティアニーズと、ボランティアを結びつけていくコーディネーターを配置することが必要である。災害時に的確なコーディネートを行うコーディネーターの存在は、平常時からの取組みが基本となることから、地方公共団体、社会福祉協議会、日本赤十字社等にとっては、平常時からボランティアコーディネーターの養成・配置に努めていくことが必要である。

（コーディネート組織）

大規模災害において、応急救助業務に追われている行政がボランティア活動の調整を行うことは困難であり、また非現実的である。むしろ、社会福祉協議会や各種のボランティア団体及びこれらの団体のボランティアコーディネーターが中心となって、ボランティアの受付、コーディネート、組織化等の業務を行うことが適当であると考えられる。

また、例えば、医師を中心とした専門家ボランティア団体であるAMDA（アジア医師連絡協議会）のように医療という専門分野におけるコーディネート機能を果たす団体も存在するので、こうした専門家

ボランティア団体との連携も重要である。

活動支援

(ボランティア保険の紹介・普及)

被災地方公共団体は、災害時においてボランティアが安心して活動できるよう、天災補償付きのボランティア保険の紹介・普及、ボランティア活動拠点の整備、活動資材の提供等に努めることが必要である。なお、ボランティア保険については、平常時のボランティア活動の場合にも不可欠であり、その普及・拡大に努めることが必要である。

(各種基金等による助成)

大規模災害にあっては、ボランティア活動は大規模化、長期化すると考えられることから、被災地方公共団体にあっては、ボランティア基金や災害復興基金等の活用によりボランティア活動費の助成に努めることが必要である。

また、全国的なレベルにおいては、今回の全国社会福祉協議会による「阪神・淡路大震災におけるボランティア団体活動支援のための募金」のような取組みや、共同募金についての今後の検討を踏まえた共同募金の活用による災害時のボランティア活動に対する支援等について検討されることが望ましい。

(非営利組織の法人化専制度面の整備)

また、ボランティア活動を推進している団体の多くが非営利組織(NPO)であることから、これらの非営利組織が継続的に活動を展開できるように法人格の付与を容易にするなどの制度的な面の整備を進めることが必要である。

ボランティア団体等のネットワーク化

・災害時、長期にわたって継続的・効果的なボランティア活動を展開するためには、他のボランティア団体や行政等の取組みの動向等について情報を交換し、お互いの特徴を生かしつつ相乗効果が発揮されるよう、ボランティア団体相互のネットワーク化を進めることが不可欠である。

また、今回の災害では、企業や労働組合によるボランティア活動も活発であったことから、ボランティア団体と企業、労働組合の民間団体とのネットワーク化という視点も重要である。

・このため、ボランティア団体は、平常時から他のボランティア団体の民間団体との相互のネットワーク化を図るよう努めるとともに、地方公共団体や社会福祉協議会等はこうしたネットワークづくりの調整役を果たしていくことが期待される。