

## 第4 救助の程度、方法及び期間に関する事項

救助の程度、方法及び期間については、応急救助に必要な範囲内において、内閣総理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こととされており、一般的には次により取り扱うこととしているが、この取扱いはあくまでも原則的な考え方であり、硬直的な運用に陥らないように留意すること。

通常、この内閣総理大臣が定める基準を一般基準と言ひ、一般基準によっては救助の適切な実施が困難な場合に、都道府県知事が内閣総理大臣に協議し、その同意の上に定める基準を特別基準と言っている。

災害は、その規模、態様、発生地域等により、その対応も大きく異なるので、実際の運用に当たっては、内閣府と連絡調整を図り、必要に応じて内閣総理大臣に協議し、特別基準を設定するなど、救助の万全を期する観点から、柔軟に対応する必要があるものである。

### 1 避難所の設置

#### (1) 趣旨

- ア 災害が発生したときには、あらかじめ指定した避難所の被災状況、周辺の火災からなどの延焼の可能性、その他の二次災害の可能性、危険物の有無などの安全面を直ちに確認の上、法による避難所を設置すること。
- イ あらかじめ指定した避難所だけでは不足した場合又は不足が予測される場合は、次の点に留意して、必要な避難所の確保を図ること。
  - (ア) 法による避難所は、原則として、学校、公民館、福祉センター等の公共施設等を利用すること。
  - (イ) これら適当な建物を得難い場合は、その他の既存の建物を利用して差し支えない。  
ただし、民営の旅館又はホテル等を借り上げて避難所を設置する場合は、緊急やむを得ない切迫した事情にある場合を除き、内閣府と連絡調整を図り実施すること。
  - (ウ) 既存の建物を利用する場合、耐震、耐火、鉄筋構造の建物を優先すること。  
また、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）された施設を利用することが望ましいが、物理的障壁の除去（バリアフリー化）がされていない施設を利用する場合で長期化が予想されるときには、高齢者・障害者等が利用しやすいよう、障害者用トイレ、スロープ等の仮設に配慮すること。
  - (エ) 既存の建物を得られないときには、野外に応急仮設建築物を設置し、あるいはテント等を設営して実施することもやむを得ない。
- ウ 法による避難所の設置に当たっては、円滑な救助を実施するため、救助活動の拠点となる施設又は土地の確保にも配慮して設置すること。
- エ 市町村が法による避難所を設置した場合、避難所開設の日時及び場所、設置数及び避難人員、並びに開設見込み期間等を、ただちに電話又はファクシミリ等により都道府県に連絡（事後において文書により連絡）すること。  
(注) 通常は通知による委任を受けて避難所を設置した場合を想定しているが、通知による委任を受けていない市町村が都道府県の補助機関として法による避難所を設置したときには、法による避難所として設置されたものと認定する必要があるため、速やかに都道府県に連絡し、その指示を受けなければならない。

オ 法による避難対象者を具体的に示すと、次に掲げる者が考えられるが、次の者は例示であり、現に避難を要する者については、法による救助により避難させて差し支えない。

(ア) 住家が全壊（焼）、流失、半壊（焼）、床上浸水等、災害により現に住家に被害を受け、居住する場所を失った者（住家に被害を受けたが居住に支障をきたさない者を除く。）

(イ) 自家には被害がないが、ホテル及び旅館等の宿泊者、一般家庭への来客並びに通行人等で、現実に災害に遭遇し避難しなければならない者

(ウ) 現に住家等に被害を受けていないが、被害を受けるおそれがあり、市町村長等による避難命令等が発せられているため、避難しなければならない者

(注1) 法による避難所の対象者は、災害により住家に被害を受け、現に避難を要する状態にある者のほか、災害による住家の被害はないが、災害のため現に避難を要する状態にある者とする。

(注2) 現に避難を要する状態にある者としては、住民以外の者（外国人を含む。）もその状態にある地において対象となる。

(注3) 現に避難を要する状態とは、通常は、避難者の主観によるものではなく、都道府県又は市町村の職員等（以下、「地方自治体職員等」という。）の客観的な判断によるものでなくてはならない。

(注4) 都道府県知事又は市町村長、あるいは警察、消防等の避難勧告がなく、個々の住民が自ら危険と判断し避難した場合、通常、それは、都道府県知事又は委任を受けた市町村長等の行った救助とは見なし難い。

しかしながら、四囲の状況等を勘案し、都道府県知事又は委任を受けた市町村長が現に避難を要する状態にある又はあったと認めるときに、それを法による救助として認めることは差し支えない。

## (2) 期間

法による避難所の開設期間は次により定める。

ア 法による避難所の開設期間が予測できる場合、又は、一定期間以上の開設が必要であることが明らかな場合は、その期間とする。ただし、この期間が7日を越える場合は、内閣総理大臣と協議すること。

イ アにより開設期間を定められない場合は、とりあえず法による避難所の開設期間を災害発生の日から7日以内で定めること。

ウ ア及びイのいずれの場合も、定められた期間内に避難所を閉鎖できない場合は、内閣総理大臣と協議の上、次により開設期間を延長できる。

(ア) 延長すべき期間が予測できる場合、又は、延長すべき期間は予測できないが、一定期間以上の延長が必要であることが明らかな場合は、それぞれその期間とする。

(イ) その他の場合には延長する期間を原則として7日以内で定めること。

(ウ) (ア) 及び (イ) のいずれの場合であっても、更に再延長が必要な場合は、同様にいずれかにより取り扱うこと。

## (3) 基準額

ア 法による避難所の設置のために支出できる費用は、基準告示に定める額以内の額とする（基準告示に定める福祉避難所はさらに通常の実費が加算できる）。

(ア) 計算に当たっては、市町村毎に1人1日当たりの額で計算すること。

(イ) 昼間又は夜間のみの避難であっても、(ウ)の場合を除き、原則として1日・1人として計算して差し支えない。

(ウ) 夜間のみの避難で、朝に閉鎖し同日の夜に再び開設した場合等は1日として計算し、2日とは計算しないこと。

また、同様に避難所から朝に退所した者が同日の夜に避難所入所した場合等は1人として計算し、2人とは計算しないこと。

(エ) 10月から3月の間で特に採暖等のための経費が必要なときには、内閣府と連絡調整の上、必要額を加算できる。

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。

(ア) 法による避難所の設置、維持及び管理のために支出できる費用

① 大規模な災害で避難所が足りない場合に急遽避難所として使用せざるを得ない既存建物の応急補修工事等、避難所の施設等のみでは対応できない場合の応急仮設建築物建設工事及び閉鎖時の既存建物等の現状復旧工事並びにテント設営に必要な費用、その他、機器の借料及び消耗器材の購入に必要な費用等である。

② ①に定める経費の外、避難所の維持・管理等のソフト面から必要な各種の費用も考えられるが、これらについても、基準告示に定める避難所設置のため支出できる費用の額以内で支出することは差し支えない。

③ 避難所の設置、維持及び管理のために必要な費用であつて、基準告示に定める避難所設置のため支出できる費用の額を超えることが予想される場合は、内閣府と連絡調整を図ること。

(イ) 法による避難所の設置、維持及び管理のための賃金職員等雇上費

① 避難所の管理等は、通常は地方自治体職員等が被災者自身を含む地域住民等の協力を得て行うことから、避難所の設置、維持及び管理のために必要な経費として支出しないことが一般的である。

この場合の地方自治体職員等の超過勤務手当、休日給、夜勤手当及び宿日直手当等(以下、「時間外勤務手当」という。)は、救助の事務を行うのに必要な費用(以下、「救助事務費」という。)とする。

② 避難所への誘導、被災者の整理及び受付並びに避難所の警備等は、その様態により判断されるべきものであるが、原則として、①の「避難所の管理等」と同様に取り扱うものとする。

特別な事情にあり、避難所への誘導、被災者の整理及び受付並びに避難所の警備等のために賃金職員等を雇い上げたときには、一般的には、避難所の警備等については避難所設置のため支出できる費用で、避難所への誘導等は、被災者の避難のための輸送費及び賃金職員等雇上費で対応し、被災者の整理及び受付等は、その時期や様態等により、いづれになじむかによって判断して差し支えない。

③ 避難所の管理及び警備に当たる者等を地方自治体職員等で対応できないため、最小限必要な賃金職員等を雇い、基準告示に定める避難所設置のため支出できる費用の額以内で支出することは差し支えない。

ただし、基準告示に定める避難所設置のため支出できる費用の額を超えると予想される場合は、内閣府と連絡調整を図ること。

- ④ その他、基準告示に定める避難所設置のため支出できる費用の額以内で最小限の賃金職員等を雇い上げることは差し支えないが、これを越えると予想される場合は内閣府と連絡調整を図ること。

(ウ) 法による避難所の設置、維持及び管理のための消耗器材費

- ① 避難所の設置、維持及び管理のための消耗器材費は、避難所として利用する建物の設置、維持及び管理に必要なものの外、避難者が避難所において共同で利用する性格のものを購入する経費等である。
- ② 避難者が避難所において共同で利用する消耗器材としては、具体的には、乾電池、ポリ袋、掃除用具（掃除機を除く。）、石鹼等が考えられる。
- ③ 避難者へ配付する毛布等、避難所において個人の用に供する物品等は、原則として被服、寝具その他の生活必需品の給与又は貸与によることとし、避難所設置のため支出できる費用には含まれない。

ただし、大規模災害等により、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与を早急にできないため、不特定多数の利用を想定した毛布等、被災者が共同で利用する物品を準備する場合は、この限りではないので、下記の例も参考とすること。

【参考】

阪神・淡路大震災では、次により避難所で共同利用した毛布等は特例的に避難所の設置、維持及び管理のために支出できる費用とした。

- ・ 被服・寝具その他生活必需品は個人毎に配付されるのが通常であり、一般的に、避難所等において共同で利用される一部のものについては、義援物資等から充てられるのが通例である。
- ・ しかしながら、大規模な災害という特殊な状況から、避難所へ避難している時点では個人毎への配付が十分に行えず、義援物資等も多く、整理等に時間が必要などのために、十分に対応できなかったため、共同利用される被服、寝具その他生活必需品が多く必要となった。
- ・ 以上のことから、被服、寝具その他生活必需品の給与の大半を応急仮設住宅入居時等に行い、この際、避難所で共同利用したものについては含めなくて実施できるように取り扱ったものである。

- ④ 避難所の管理事務に必要な帳簿、用紙、その他の文房具類等の費用は、原則として救助事務費によることとし、避難所設置のため支出できる費用には含まれない。

ただし、例えば、公衆電話等に備え付けるメモ紙、筆記用具等、避難者の便宜のため、避難所に備え付ける文房具類は、避難所の設置、維持及び管理のために必要な消耗器材費として支出できる。

- ⑤ 避難所の建物の設置、維持及び管理のために必要な消耗器材は、既存建物の応急補修、改造及び閉鎖時の原状復旧工事並びに応急仮設建築物及びテント設営等に必要な消耗器材である。
- ⑥ その他、基準告示に定める避難所設置のため支出できる費用の額以内で避難所の設置、維持及び管理のために最小限必要な消耗器材を購入することは差し支えないが、これを越えると予想される場合は内閣府と連絡調整を図ること。

(エ) 法による避難所の設置、維持及び管理のための建物の使用謝金

- ① 避難所として利用する既存建物は、通常は、公の施設等は無償で借り上げることを

原則とする。

- ② 避難所の設置、維持及び管理のための建物の使用謝金は、謝金を支払わなければ借り上げることができない私人又は民間企業等の所有する建物を利用せざるを得ない場合などに支出することを原則とする。
- ③ 他の地方公共団体等の所有する建物を利用する場合で、当該建物を所有する団体の条例等の定めにより、使用謝金を支払わざるを得ないときには、定められた額以内の支出は差し支えない。
- ④ 被災都道府県又は市町村が所有する公の施設等を利用する場合は、通常、建物の使用謝金を支出することは考えられないが、真にやむを得ない事情にあるときには内閣府と連絡調整を図ること。
- ⑤ 基準告示に定める避難所設置のため支出できる費用の額以内で、②、③、④により建物の使用謝金を支払うことは差し支えないが、これを越えると予想される場合は内閣府と連絡調整を図ること。
- ⑥ 避難所閉鎖時の既存建物の原状復旧工事費は、直接工事を実施し、それに必要な経費の支出を想定しているが、建物の使用謝金に適正な額を加えて支出し、所有者に工事させることも差し支えない。

この場合については、地方公共団体等の所有する建物へ謝金として支出することも差し支えない。

(オ) 法による避難所の設置、維持及び管理のための器物の使用謝金、借上費又は購入費

- ① 器物の使用謝金、借上費又は購入費
  - a 避難所の設置、維持及び管理のための器物の使用謝金、借上費又は購入費は、避難所に整備する機械・器具・備品類の使用謝金、借上料又は購入費（運搬のための労務費等を含む）である。
  - b 機械・器具・備品類等を具体的に例示すると、畳、カーペット、冷暖房機器、掃除機、テレビ、ラジオ、懐中電灯等が考えられる。
  - c 避難所として利用する施設等に既に設置されている電話を利用する場合に設備の使用料として使用謝金を支出して差し支えない。この場合、基本利用料等は(カ)によることとし、通話料は、個人の利用については利用者負担とし、救助事務に必要な通話費用は、救助事務費で整理するが、安否確認等、避難所運営に必要と認められる通話料は、使用謝金に含めて支出して差し支えない。

新たに電話を増設する場合の設置費用は、ここでいう借上費又は購入費によることも考えられるが、一般的には仮設電話の設置が考えられ、「仮設便所等」の「等」で読み、仮設設備の設置費で対応することとなるので、(キ)を参照すること。
  - d 冷暖房機器、掃除機、テレビ、ラジオ等は、災害発生直後は既存のもの（使用謝金等）で対応し、設置期間の長期化等により必要が生じたときには増設していくことが現実的な対応であろう。
  - e 建物の備品等の破損弁償費については、地方公共団体等の所有するものも含めて、避難所の設置、維持及び管理のための器物の使用謝金又は借上費として支出して差し支えない。

なお、使用謝金等の積算内訳に備品等の破損弁償費等が含まれている場合であっても、通常の使用謝金等を含む範囲を超えている破損弁償費等については別に支出

して差し支えない。

② 器物の借上費又は購入費の取扱いの考え方

- a 器物等については、避難所という一時的な性格を勘案して、借り上げを原則とする。

ただし、救助の万全を期するため、緊急に借り上げることが困難な場合、あるいは借上費より購入費が安価な場合等に購入を認めることとしたので留意すること。

- b 購入した器物は、避難所閉鎖時には、原則として残存資材等として換価処分できるもの（社会通念上換価が困難なものを除く。）は換価処分し、当該収入金額は避難所設置費用から控除すること。

- c 長期間の使用等により、事実上換価が困難となったものは、社会通念上換価処分が困難なものとして差し支えない。

(カ) 法による避難所の設置、維持及び管理のための光熱水費等

- ① 避難所の運営に必要な光熱水費については、原則として避難所として利用することにより必要となった費用のみが対象となる。
- ② 公の施設等を利用したときの光熱水費は、原則として、基本利用料は対象としないこととし、使用量に見合う使用料のみ対象とすること。
- ③ 私人又は民間企業等の所有する施設の建物全体を避難所として利用し、他の目的に利用していない場合は、基本利用料を含め、その全部を支出しても差し支えない。
- ④ 私人又は民間企業等の所有する施設の建物の一部を利用して設置した場合は、基本利用料を含め、合理的な一定の比率（建物面積の割合等）を乗じて得た額について支出して差し支えない。
- ⑤ 特別の事情により、以上により難しい場合は内閣府と連絡調整を図ること。

(キ) 法による避難所の設置、維持及び管理のための仮設便所等の設置費

- ① 仮設便所等の設置費は、必要に応じて整備されるその他の仮設設備の借上料並びに設置及び撤去のための工事費（工事事務費を含む。以下同じ。）等である。
- ② その他の仮設設備を具体的に例示すると、臨時外灯設備、仮設電話、ファクシミリ、簡易調理室、仮設風呂、仮設洗濯場（洗濯機・乾燥機等の借上料等を含む。）、仮設スロープ、プライバシー確保用簡易間仕切り設備等が考えられる。

（注1）災害発生直後は既存建物の整備等を利用することで対応し、設置期間の長期化等により必要が生じた場合に新・増設していくことが現実的な対応であろう。

（注2）災害の際に避難所に設置する仮設電話の通話料等は、通常はN T Tによる無料サービスの活用が考えられ、その他についても救助事務費や利用者から徴収するなどの方法も考えられるが、これらにより難しいときには、内閣府と連絡調整を図ること。

- ③ その他、必要な設備を設置するための既存建物の応急補修・改造工事及びこれに伴う閉鎖時の原状復旧等の工事費も含まれる。
- ④ 基準告示に定める避難所設置のため支出できる費用の額以内で、必要に応じて各種の仮設設備を整備することは差し支えないが、これを越えると予想される場合は、内閣府と連絡調整を図ること。

(ク) その他の経費については、その他の救助又は救助事務費で対応すべきものを除き、法による避難所設置のための費用に含まれると解されるものは、基準告示に定める費用の

額以内で支出して差し支えない。

- (ケ) 法による避難所の設置、維持及び管理のために必要な経費と救助事務費として整理すべき費用が分かちがたい場合は、その総額を通常各々の経費として利用されると考えられる割合で整理して差し支えない。
- (コ) その他、基準告示に定める費用の範囲を超え、法による避難所の設置、維持及び管理のための費用が必要な場合は、内閣府と連絡調整を図ること。
- (サ) 内閣府と連絡調整の上、特別な事情により基準告示に定める避難所設置のため支出できる費用の範囲を超える支出が必要な場合には、次により特別基準を設定すること。
  - ① 特別基準の設定は事前に内閣総理大臣との協議が必要であるが、避難所に係る経費については、緊急を要するケースが多いことから、内閣府への電話等による連絡を、そのまま内閣総理大臣への協議と解し、電話等で回答し、その後文書等による処理を行うこともある。
  - ② 突発的な緊急事態が生じ、内閣府と事前に協議する暇がないなど、真にやむを得ない事情があるものは、事後報告により認められることもあるので、関係書類の収集、整理、保存を図り、速やかに報告すること。
- ウ 避難所への誘導、整理、受付、管理等に当たる地方自治体職員等の時間外手当は原則的には、救助事務費として整理すること。

(注) その他、応急救助（被災者の避難）のための輸送費及び賃金職員等雇上費として支出するものを除き、避難所の管理等を行うために直接必要な経費（精算事務等に係るものを除く）は、原則として法による避難所設置のために必要な経費に含めて差し支えない。

#### (4) 留意点

- ア 法による避難所には、原則として、地方自治体職員等による管理責任者を配置し、避難者の協力を得て、避難所の運営を行うこと。
  - (ア) 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自治体関係者等の配置が困難なことも予想されているため、本来の施設管理者等の十分な理解を得た上で、これらの者を管理責任者に充てて差し支えない。
  - (イ) 災害発生直後から当面の間、管理責任者は昼夜での対応が必要となることが予測されるため、できる限り早急に交替ができるように体制整備には特に配慮すること。
  - (ウ) 地方自治体職員等が、自らの被災や交通機関の途絶等により出勤できないために、十分に確保できない等の特別な理由があり、管理責任者を他に得る手段がない場合には、臨時職員の雇用も考慮して差し支えないこと。
  - (エ) 避難所の管理責任者は、避難者等の協力を得て、概ね次の業務を行う。
    - ① 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速やかに把握し、避難者名簿を整備すること。
    - ② 避難者名簿に基づき常に被災者の実態や需要を把握し、救助に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。
    - ③ 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、過不足を調整するため、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。
- イ 都道府県又は市町村は、法による避難所を設置した場合、速やかに「被服、寝具その他

生活必需品の給与又は貸与」を行い、避難生活に必要な被服、寝具、日用品等を配付すること。

ウ 都道府県又は市町村は、法による避難所を設置した場合、被災前の地域社会の組織やボランティアの協力を得て、女性の参加に配慮した自治組織を育成し被災者自身による自発的な避難所における生活のルールづくりを行わせるなど、避難者による自主的な運営が行われるように、その支援方法について配慮すること。

エ 都道府県又は市町村は、法による避難所を設置した場合、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、警察等と連携し各避難所への巡回パトロール等について配慮し、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は、警備員等の雇用も考慮して差し支えない。

オ 都道府県又は市町村は、法による避難所を設置した場合、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、機器に不慣れな高齢者・障害者等についても、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するとともに多様な情報伝達手段を講じるなどの配慮をすること。

カ 都道府県又は市町村は、法による避難所を設置した場合、避難所に対して、各種の避難生活に必要な情報、生活復旧に関する情報等、できる限り被災者に必要な情報の提供が図られるよう努めること。被災者に対する情報提供は、他の救助と比較して、ややもすれば緊急性の低いものと考えられがちであるが、被災者の不安感の軽減を図り、円滑な復旧・復興につなげるために極めて重要であるので、特段の配慮が必要である。

キ 法による避難所を設置する場合に、その設備等として整備できることとされている設備・備品等は、全てを当初から整備する必要はなく、むしろ当面は最低限必要なもののみを整備し、迅速に避難所を設置することがより重要である。

ク 設置後に設置期間の長期化が予想されるときには、その期間、既存の設備の状況及びその利用状況等を勘案し、衛生管理対策を含めた生活環境の改善策等を速やかに講じること。

(ア) 避難所の長期化に伴い改善が必要なものとしては、プライバシーの確保、入浴及び洗濯の機会の確保、暑さ寒さ対策、情報提供等があり、新・増設する設備等の具体例としては次のようなものがある。

- ① 簡易ベッド（代用品等を含む。）、畳、マット、カーペット
- ② 間仕切用パーティション、仮設スロープ
- ③ テレビ、ラジオ、冷暖房機器
- ④ 公衆電話、公衆ファクシミリ
- ⑤ 仮設トイレ、障害者用ポータブルトイレ
- ⑥ 仮設洗濯場（洗濯機、乾燥機を含む。）、簡易シャワー・仮設風呂
- ⑦ 仮設炊事場（簡易台所、調理用品等）
- ⑧ その他必要な設備備品

(イ) 各種設備の新・増設を行うときは、併せて必要な電気容量の確保等についても配慮すること。

また、情報提供については、機器等の整備も必要であるが、最も重要なのは、必要な



情報が何かを把握し、それを如何に収集し、的確に提供するかにあるので、これらについて特に留意すること。

ケ 災害発生直後の混乱期を経過した後は、できる限り速やかに、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、要配慮者の要望を把握するため、避難所等に要配慮者班や要配慮者のための相談窓口を設置すること。

コ 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についても配慮すること。

サ 定められた避難所以外の場所に避難した被災者についても、次の点に留意の上、その支援を図ること。

（ア）連絡先の広報を通じ避難者等から連絡させるなどの方法を講ずるほか、関係機関等との連携を図るなどし、定められた避難所以外の場所に避難した被災者の状況を把握し、食料・飲料水、生活必需品等の供給に配慮すること。

（イ）定められた避難所以外の場所に避難した被災者に対し、状況が落ち着いた段階で安全性への配慮がなされ、仮設トイレ等の仮設設備が整い、各種救助が確実になされる定められた避難所へ避難するようあらかじめ周知し、理解を得ること。

シ 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。

（ア）学校については教育機能の早期回復を図ること。

（イ）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、応急仮設住宅の設置又は民間賃貸住宅の借り上げを速やかに行うこと。

## （５）福祉避難所

福祉避難所の取扱いに当たっては、次の点に留意すること。

ア 福祉避難所の対象者は、高齢者、障害者のほか、妊産婦、乳幼児、病弱者、その他の者であって、避難所での生活に支障をきたすため、避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者まで含めて差し支えない。

なお、特別養護老人ホーム、老人短期入所施設等の入所対象者は、それぞれ介護保険法に基づく緊急入所等を含め当該施設で適切に対応すべきであるので、原則として福祉避難所の対象者として予定していないが、この趣旨は、次の考え方によるものであり、緊急かつ一時的に当該対象者が福祉避難所へ避難することを妨げるものではないので、特に留意すること。

（ア）特別養護老人ホーム等の入所対象者は、本来入所すべき施設で適切なサービスを受けられるようにすべきであり、必要であれば緊急入所等を活用し、これら施設が対応すべきという考え方である。

（イ）福祉避難所で提供できるサービスの水準には限界があり、施設入所対象者は対象としないという前提でのサービスの水準を考えているので緊急避難的な利用の場合のみやむを得ないとする考え方である。

（注）福祉避難所の対象者を介助する家族等を対象者とともに避難させることは差し支えないが、その者の取扱いに当たっては、原則として福祉避難所の対象者とは解せず、通常の避難所の対象者として解すること。

イ 福祉避難所は老人福祉センター、防災拠点型地域交流スペース、特別支援学校等を利用して設置し、これら施設等が不足するときには、公的な宿泊施設又は旅館、ホテル等で、

居宅介護等事業などと連携が図り易い施設を利用すること。

(ア) 特別養護老人ホーム等の介護機能を有する施設の利用は、避難者へ安心感を与えるなどの好ましい面もあるが、次の点に留意すること。

- ① 緊急入所等を行う施設としてその機能をあらかじめ確保しておく必要があること。
- ② 緊急入所等を行うのに伴い、施設面及び人的な面からも、受け入れ体制に不足が予想されること。
- ③ 要介護の緊急入所者と福祉施設の避難者に混同が生じやすいこと。
- ④ 入所対象とならないものがそのまま入所し続け、平常時に復した際の施設運営に支障をきたすおそれがあること。

(イ) 公的な宿泊施設等を利用する場合、次の理由から、当該施設の通常の利用料金を下回る額で対応することを原則とする。

- ① 公的な宿泊施設又は旅館等で通常提供されるサービスの全てを提供することを求めるものではなく、主として避難所としての場所の提供等を受けることを原則とするからである。
- ② 後述のとおり、福祉避難所の設置、維持及び管理を委託することはできるが、この場合、当該施設で通常提供されるサービスの提供を求めるものではなく、福祉避難所の運営等を委託するものである。

ウ 都道府県又は市町村は、福祉避難所をあらかじめ指定したときには、地域防災計画等に定め、その施設の情報（場所、収容可能人数、設備内容等）や避難方法について、要配慮者を含む関係者等に周知するとともに、周辺の福祉関係者の十分な理解を得ておくこと。

エ 都道府県又は市町村は、福祉避難所の対象者をあらかじめ把握することが望ましい。

なお、対象者の把握や個人情報の守秘義務等については、ガイドラインを参考にすること。

オ あらかじめ福祉避難所を指定し、あらかじめ対象者を把握したときには、福祉避難所の設置者と協議の上、これらの者の避難方法について定めておくこと。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こと。

カ 福祉避難所への避難に際しては、本人又はその家族が、民生委員及び地域住民等の協力、並びに地方自治体職員等の支援を得て避難することを原則とすること。

また、必要に応じ、福祉避難所を設置する施設等の協力を得て、当該施設の職員が介助して避難させる方法を別途定めておくことも差し支えないが、当該施設等に過度の負担を課すことは厳に慎むこと。

なお、福祉避難所への避難に際して、やむを得ない事情のため福祉避難所への避難のために必要な賃金職員を雇い上げる場合は、福祉避難所の経費ではなく、応急救助のための賃金職員等雇上費として整理すること。

キ 福祉避難所の対象者は固定的でないので、対象者をあらかじめ把握していないときには勿論、あらかじめ把握しているときにも、被災直後の混乱期から一定期間を経過した後は、避難所に対象者が避難していないか調査すること。

ク 福祉避難所の設置を予定したときには、避難所と福祉避難所間（避難所から福祉避難所へ、また、福祉避難所から避難所へ）の対象者の引き渡し方法等についてあらかじめ定めておくことが望ましい。

- ケ 都道府県知事又は救助の委任を受けた市町村長は、本来は福祉避難所を設置しようとする施設の一部又は全部を借り受けるなどし、自ら実施するものであるが、次の考え方により施設等の設置者へ福祉避難所の設置、維持及び管理の一部又は全部を委託できる。
- (ア) 市町村災害時の要員不足等も勘案し、各々の役割や機能等を最大限活用できるようにするため、委託できること。
  - (イ) 老人福祉センター等の場合は、本来的事業又は臨時的に本来的事業に関連した緊急一時的な事業を受託したものと見なせること。
  - (ウ) 入所施設等の場合は、災害時に当該施設等が地域社会の一員としての役割を果たすため、緊急的かつ一時的に行う地域交流事業の一つを受託したと解せられること。
- コ 都道府県知事又は救助の委任を受けた市町村長は、施設等の設置者へ福祉避難所の設置、維持及び管理の一部又は全部を委託した場合、その他の救助の一部又は全部を併せて委託することができる。
- (ア) 福祉避難所の設置、維持及び管理と併せて委託する救助として、炊き出しその他による食品の給与のほか、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与の一部又は全部について委託することが考えられる。
  - (イ) その他の救助の一部又は全部を委託する場合、委託先の施設等の被災状況や、利用可能な設備及び要員の状況を勘案の上、当該施設の設置者に過度の負担を課さないよう留意すること。
- サ 福祉避難所の精算に当たっては、避難所の供与のほかにも救助の一部又は全部を委託した場合、各々の救助種目毎に整理することを原則とすること。
- ただし、一定の救助の全部を委託し、他の救助との重複が生じないときには、実施した救助種目を明記し、福祉避難所の費用として一括して精算することも特例的に認められる。
- 併せて、炊き出しその他による食品の給与及び被服、寝具その他生活必需品の給与等を委託したときには、当該救助のため支出できる費用の全部又は一部を加算した額でこれらの救助全体を行って差し支えない。
- シ 福祉避難所の事業内容は、避難所の設置、維持、管理及び日常生活上の支援を含めた生活に関する相談等であり、そのため支出できる費用は、クにかかわらず当該地域における通常の実費を加算できる。
- ス 福祉避難所の設置のために加算される費用は、一般的には、次に掲げることを行うために必要な当該地域における通常の実費が考えられる。
- (ア) 対象者の特性に配慮し、生活し易い環境整備に必要な仮設設備並びに機械又は器具等の借り上げに必要な経費（工事費を含む。）であって、避難所の設置のために支出できる費用で不足する経費
  - (イ) 日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、ストーマ用装具等の消耗器材等の購入費
  - (ウ) 概ね10人の福祉避難所対象者に1人の相談等に当たる介護員等を配置するために必要な経費
- なお、生活に関する相談等に当たる職員は、社会福祉施設等における介助員相当を想定しており、その配置数を計算するに当たって、福祉避難所の対象者数に、介助等のために一緒に避難した家族等の数は含まない。

セ 福祉避難所の設置のために加算できる費用の額は、実額をもって定められていないが、通常、特別な理由がない限り、次により老人短期入所施設等の社会福祉施設等の運営に要する1人1日当たりの費用を大幅に下回ると想定されている。

(ア) 加算額が社会福祉施設等の運営費を大幅に下回ると考える理由

- ① 特別養護老人ホーム、老人短期入所施設等の対象者は、緊急入所等を含め当該施設等で対応するので、通常は福祉避難所の対象とならないこと。
- ② したがって、災害時であってもこれら施設等の運営に要する費用を上回る費用が必要になることは考えにくい。

(イ) 福祉避難所における在宅福祉サービス等

- ① 福祉避難所におけるホームヘルパーの派遣等、介護保険法等の福祉各法による在宅福祉サービス等の提供は、福祉各法による実施を想定しており、本法による救助としては予定していない。
- ② 福祉避難所の運営に当たっては、保健福祉部局又は関係機関等と十分な連携を図り、各々で必要な対応が図られるよう十分に配慮すること。

ソ 福祉避難所の設置期間は、対象者の特性から、できる限り短くすることが望ましいので、次に掲げる制度等を活用し、早期退所が図られるように努め、通常の避難所の設置期間内に解消すること。

(ア) 関係部局と連携を図り、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（緊急入所等を含む。）等を積極的に活用すること。

(イ) 基準告示第2条第2項に定める応急仮設住宅（福祉仮設住宅）等への入居を図ること。

タ 都道府県又は市町村は、福祉避難所の閉鎖に当たっては、避難者の退所について責任を持って対応することとし、いやしくも施設等に委託したまま放置しないこと。

## (6) 必要な書類

避難所には、原則として次に掲げる書類、帳簿等を整備し、保存すること。ただし、これらの整備等が著しく困難な場合には、できる限りこれらに代わるものを整備保存すること。

- ア 避難者名簿
- イ 救助実施記録日計票
- ウ 避難所用物資受払簿
- エ 避難所設置及び収容状況
- オ 避難所設置に要した支払証拠書類
- カ 避難所設置に要した物品受払証拠書類

## 2 応急仮設住宅の供与

### (1) 趣旨

ア 災害が発生したときには、速やかに法による応急仮設住宅の必要数を把握し、建設事業者団体等の協力を得て、応急仮設住宅を建設すること。

また、応急仮設住宅の建設に代えて民間賃貸住宅の借上げを実施することもできること。民間賃貸住宅の借上げについては、優先的に借り上げられるよう、国土交通省及び厚生労働省による「災害時における民間賃貸住宅の被災者への提供に関する協定等について」（平成24年4月27日）や「災害時における民間賃貸住宅の活用（手引書のとりまとめ）について」（平成24年12月4日）等を参考にあらかじめ民間賃貸住宅の空き住戸の

把握や、関係団体等と協議・協定を行うことにより、円滑な実施を図ること。

イ 大規模災害時には、応急仮設住宅の早期設置のため、発災後当初は、一定の見込み戸数をもって一定戸数の早期発注・着工が重要となる。その後、被災住民への意向調査等によりニーズ把握を行い、追加で発注・着工することになるので、迅速な対応を図られたいこと。

なお、ある程度の空きが生じることはやむを得ず、その場合は内閣府と協議により災害救助費等負担金の対象経費となること。

## (2) 対象者

法による応急仮設住宅は、住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住宅を得ることができない者に対して提供することを原則とする。

ア 自らの資力をもってしては住宅を得ることができない者には、相当額の貯金又は不動産等がある者や住宅の再建ができるだけの一時的な借金ができるような者は原則として含まない。

(注) 迅速な対応が必要であるが、災害による混乱時には十分な審査が困難であり、資産の被害や被災後の所得の変化等も勘案すると、一定額による厳格な所得制限等はなじまないし、また、実際に行っていないが、資力要件については制度の趣旨を十分に理解して運用すること。

### 【参考】

阪神・淡路大震災や東日本大震災では、被害の大きさや深刻さ等を勘案し、所得や資産等の資力要件について厳格な運用は行わず、必要と考えられる希望者にはできる限り供与できるようにした。また、雲仙岳噴火災害や口永良部島噴火災害においても災害の特殊性を勘案し、同様の考え方で供与した。

イ 当該時点では住家に直接被害はないが、二次災害等により被害を受けるおそれがあるなど、住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者と同等と見なす必要がある場合は、内閣府と連絡調整を図ること。

(注) 地滑り又は火山噴火等により、市町村長の避難勧告等を受け、長期にわたり自らの住居に居住できない者などが考えられる。

### 【参考】

阪神・淡路大震災では、半壊と認定を受けた住家についても、取り壊さざるを得ない住家は全壊とみなして対象とした。

ウ 特別な事情があり、その他の者に対して法による応急仮設住宅を提供する必要があるときには、事前に内閣総理大臣に協議すること。

## (3) 期間

ア 法による応急仮設住宅は災害発生の日から20日以内に着工し、速やかに設置するよう努めること。これにより難いときには内閣総理大臣に協議して延長することを原則とする。

イ 法による応急仮設住宅を供与できる期間は原則2年である。この期間を超える延長を行うためには、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」に基づく特定非常災害として指定され、同法第8条の規定により建築基準法上の応急仮設建築物として存続期間が延長されることが必要であり、その場合には、内閣府と事前に連絡調整を図ること。

なお、民間賃貸住宅を借上げる場合の供与期間については、恒久住宅へ移転した者との均衡等を考慮して、建設による応急仮設住宅の供与期間（2年以内）の範囲内とすること。  
（注）建設による応急仮設住宅の供与期間を延長するときには、①内閣総理大臣に協議の上、供与期間延長の同意を得るほか、②建築基準法上の問題を解決する措置が必要である。

**【参考1】 具体的事例**

阪神・淡路大震災、新潟県中越地震及び東日本大震災では、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」が適用され、建築基準法上の応急仮設建築物として存続期間が延長され、これに伴い、災害救助法に基づく応急仮設住宅の供与期間延長の特別基準の協議を行い、国の同意の上、供与期間を延長した。

**【参考2】 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律**

（特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定）

第2条 著しく異常かつ激甚な非常災害であって、当該非常災害の被害者の行政上の権利利益の保全等を図り、又は当該非常災害により債務超過となった法人の存立、当該非常災害に起因する民事に関する紛争の迅速かつ円滑な解決若しくは当該非常災害に係る応急仮設住宅の入居者の居住の安定に資するための措置を講ずることが特に必要と認められるものが発生した場合には、当該非常災害を特定非常災害として政令で指定するものとする。この場合において、当該政令には、当該特定非常災害が発生した日を特定非常災害発生日として定めるものとする。

2 前項の政令においては、次条以下に定める措置のうち当該特定非常災害に対し適用すべき措置を指定しなければならない。当該指定の後、新たにその余の措置を適用する必要が生じたときは、当該措置を政令で追加して指定するものとする。

（建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の特例に関する措置）

第8条 建築基準法第2条第35号の特定行政庁は、同法第85条第1項の非常災害又は同条第2項の災害が特定非常災害である場合において、被災者の住宅の需要に応ずるに足りる適当な住宅が不足するため同条第4項に規定する期間を超えて当該被災者の居住の用に供されている応急仮設建築物である住宅を存続させる必要があり、かつ、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるときは、同項の規定にかかわらず、更に1年を超えない範囲内において同項の許可の期間を延長することができる。当該延長に係る期間が満了した場合において、これを更に延長しようとするときも、同様とする。

**（4）基準額**

ア 法による応急仮設住宅の1戸当たりの規模及びその設置のため支出できる費用は、基準告示に定める規模及び額以内とする。

なお、民間賃貸住宅の借り上げによる場合には、1戸当たりの支出できる費用（月額）は、基準告示の定める額に対し予定している供与期間の月数で除算した額以内であって、地域における民間賃貸住宅の賃貸料と均衡を逸しない程度とすること。

（ア）1戸当たりの規模及びその設置のため支出できる費用は、1戸当たりの平均を示したものであり、全体の平均がこの範囲内であれば差し支えない。

- ① 個々の応急仮設住宅の建設に当たっては、1戸建て又は共同住宅形式のもの、共同生活の可能なものなど、多様なタイプのもを供与して差し支えない。  
また、被災者の家族構成、心身の状況、立地条件等を勘案し、広さ、間取り及び仕様の異なるものを設置することも差し支えない。
- ② 迅速性が要求されることから画一的なものの整備に陥りやすいが、時間的な余裕があれば、個々の身体状況や生活様式、単身や多人数世帯等の世帯構成等、様々な世帯の入居に対応できるよう、多様なタイプの応急仮設住宅を提供することがむしろ望ましい。  
また、災害直後の心理的なケアを考慮し、デザイン、色彩等を工夫することにより、快適な生活環境を造ることも検討すること。
- ③ 大規模災害等で多くの応急仮設住宅を設置する場合、迅速性が要求されるため、同一敷地に同一規格のもを機械的に設置しがちであるが、長期化も想定されるので、できる限り設置後の街並みや地域社会づくりにも配慮し、安全性及び迅速性を損ねない範囲で、設置位置を工夫したり、異なるタイプのもを組み合わせる等の方法を検討することが望ましい。
- ④ 大規模災害等の発生直後においては、個々の需要の把握は極めて困難であることから、当該地域の平均的な家族構成、心身の状況等を勘案し、応急仮設住宅の供与を希望する世帯を集計し、当面は、それにより、広さ、間取り及び仕様の異なるもの割合等を定めて建設を始めることが現実的方法と考えられる。
- ⑤ 市街地等で十分な建設用地が得られない場合には、省スペース化を図るため、炊事場、トイレ、風呂等を共用するタイプの設置も検討すること。
- ⑥ 大規模な応急仮設住宅の建設に当たっては、完成までに時間を要するため、ライフラインの施工業者と連携を図り、小規模単位での完成・引渡しを行い、入居時期を早めることを検討すること。
- ⑦ 高齢者・障害者等の利用に配慮した住宅の仕様はだれにとっても利用しやすいことから、通常の応急仮設住宅にあってもできる限り物理的障壁の除去された（バリアフリー）仕様とすることが望ましい。
- ⑧ 応急仮設住宅の建設に当たっては、相応の理由があるときを除き、規格、規模、構造、単価等の面で市町村間の格差が生じ、被災者に不公平感を与えないよう、都道府県は広域的な調整を行うこと。
- (イ) 特別な事情があり、全体の平均が法による応急仮設住宅の1戸当たり規模の範囲内又は設置のため支出できる費用の額以内で対応できない場合は、事前に内閣総理大臣に協議すること。
- (ウ) 法による応急仮設住宅の設置のため支出できる費用には、資材費、労務費、付帯設備費、輸送費及び建築事務費等を含むものである。
- ① 建築工事関係者を法第7条の規定による従事命令によって従事させた場合、当該従事者の実費弁償の額は、原則として法による応急仮設住宅の設置のため支出できる費用に含むものとする。
- ② 高齢者、障害者等の安全や利便に配慮した構造・設備とするための費用、暑さ寒さ対策のための断熱材等の費用、敷地内の建物に付帯する屋内外各種設備の整備費用は一定程度の範囲で含まれている。