

平成30年5月31日
社援発0531第1号

各 都道府県知事 殿

厚生労働省社会・援護局長
(公 印 省 略)

災害時の福祉支援体制の整備について

近年、東日本大震災や熊本地震、台風による土砂災害など、多くの自然災害が発生し、各地に甚大な被害をもたらしている。

こうした災害を受け、高齢者や障害者、子どものほか、傷病者等といった地域の災害時要配慮者が、避難所等において、長期間の避難生活を余儀なくされ、必要な支援が行われない結果、生活機能の低下や要介護度の重度化などの二次被害が生じている場合もある。

これらの者が、避難生活終了後、安定的な日常生活へと円滑に移行するためには、避難生活の早期の段階から、その福祉ニーズを的確に把握するとともに、可能な限りそのニーズに対応し、生活機能の維持を支援していく体制の構築が喫緊の課題となっている。

これまで、一部の都道府県においては、こうした観点から先進的な取組が進められているところであるが、全国において、このような災害時における緊急一時的な福祉支援体制の構築を一層推進するため、各都道府県が取り組むべき基本的な内容について、別添のとおり、「災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン」を策定したので、各都道府県におかれては、本ガイドラインを参考に、地域の実情にあった災害時の福祉支援体制の構築に努めるとともに、管内市区町村や関係団体等に対し、周知を図られたい。

なお、本通知は、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 245 条の 4 第 1 項の規定に基づく技術的助言として発出するものであることを申し添える。

(別添)

災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン

1. 各都道府県における災害福祉支援ネットワーク構築の目的について

都道府県において、局地的であって、一定期間、避難所の設置を継続するような規模の災害の発生を想定した場合、指定避難所のうち、福祉避難所を除く、一般的な避難所（以下「一般避難所」という。）に避難する高齢者や障害者、子どものほか、傷病者等といった地域における災害時要配慮者（以下「災害時要配慮者」という。）の福祉ニーズに的確に対応し、その避難生活中における生活機能の低下等の防止を図りつつ、一日でも早く安定的な日常生活へと移行できるよう、必要な支援を行うことが求められている。

このため、各都道府県は、一般避難所で災害時要配慮者に対する福祉支援を行う災害派遣福祉チーム（以下「チーム」という。）を組成するとともに、一般避難所へこれを派遣すること等により、必要な支援体制を確保することを目的として、都道府県、社会福祉協議会や社会福祉施設等関係団体などの官民協働による「災害福祉支援ネットワーク」（以下「ネットワーク」という。）を構築するものとする。

なお、ネットワークは、都道府県を中心に、政令指定都市、中核市を含め、管内市区町村の協力を得て、可能な限り一元的な都道府県内のネットワークの構築を図るものとする。

2. 各都道府県におけるネットワーク主管部局の選定について

各都道府県は、ネットワークの企画、運営及び庁内関係部局や関係団体等との連絡調整を円滑に行うため、災害福祉支援ネットワーク主管部局（以下「主管部局」という。）を定めること。

なお、都道府県庁内の体制整備に当たっては、災害発生時に設置される都道府県災害対策本部との関係性及び連携の在り方についても併せて整理を行っておくこと。

3. 平時におけるネットワーク事務局の設置等について

(1) ネットワーク事務局の設置

主管部局は、直接又は都道府県社会福祉協議会等の関係団体との協定の締結等により、ネットワークの運営に係る事務処理を行うネットワーク事務局（以下「事務局」という。）を設置すること。

また、事務局を設置した場合には、管内市区町村を始めとする関係者に対して、その連絡先及びネットワークの活動内容等について広く周知を図ること。

(2) ネットワークの構成員

事務局は、チームを円滑に組成し、活動をさせるため、各都道府県の実情に応じて、次に掲げる者等を構成員として選定し、ネットワーク会議を組織すること。

なお、ネットワーク会議を組織するに当たっては、既存の会議体に、分科会を設置する又は審議事項を追加するなどの方法も考えられること。

- ① 主管部局及び都道府県防災部局、保健医療部局
- ② 都道府県社会福祉協議会
- ③ 社会福祉施設等関係団体
- ④ 福祉職による職能団体
- ⑤ 保健医療関係者及び関係団体
- ⑥ 都道府県民生委員児童委員協議会

また、上記の構成員に加え、大規模な被害が想定される市区町村の関係者やボランティア団体等地域の実情に応じた多様な社会資源の参画を求めることも考えられること。

(3) 平時における災害福祉支援ネットワークの活動内容

事務局は、構成員の出席の下、ネットワーク会議を開催し、災害発生時に円滑な活動が行えるよう、次に掲げる内容について協議を行い、業務フローを整理しておくこと。

なお、ネットワークの活動内容の検討に当たっては、関係団体等が行っている既存の取組を事前に把握し、ネットワークの活動と、これらの取組の役割分担・連携が十分に図られるようにすること。

① チームの組成の方法、災害時のチームの活動内容等

ネットワークに参画する社会福祉施設等関係団体等と連携し、チームを構成する人員の推薦を募り、これらをチーム登録者名簿として整理しておくこと。

この際、チームの組成に当たっては、災害時要配慮者の多様な福祉ニーズに対応する必要があることから、性別及び社会福祉士等の相談援助職や介護福祉士等の介護職等の職種構成のバランスにも配慮するとともに、チームの派遣が複数回に亘る可能性があることを踏まえ、4～6名のチームを複数編成できるようにしておくほか、派遣先に対してどのような順番でチームを派遣するか等についても併せて検討しておくこと。

また、チームの派遣時期は、災害発生後の初期段階（救命救急が完了するなど、チームが活動する上での安全が確認された時点）から概ね1カ月間程度までを、1チーム当たりの派遣期間は、派遣元施設等の負担も考慮し、5日間程度を目安に、具体的な取扱いについて定めておくこと。

なお、チームの名称については、本通知において「災害派遣福祉チーム」を正式名称とするが、これとは別に、地域住民に親しみやすい呼称やその役割を理解しやすい呼称を設定することも考えられること。

さらに、土日・夜間を含め、チーム登録者への連絡体制を整備しておくこと。

このほか、社会福祉法人については、社会福祉法（昭和26年法律第45号）第24条第2項に基づき、「地域における公益的な取組」を実施する責務が課されていることから、当該取組の一環として、ネットワークに積極的に関与し、チームへの人員の登録とともに、事務局への協力、災害時のチーム員の派遣を通じた支援活動等を積極的に行うことが期待されること。

② チームの派遣決定及び情報収集の方法

チームの派遣の可否に係る意思決定の主体や方法を整理しておくこと。

また、チームの派遣の可否を判断するためには、まずは災害による被害の規模や災害時要配慮者のニーズ、一般避難所及び福祉避難所の設置状況等の実情を把握することが必要であることから、それらの情報収集の内容・方法についても整理しておくこと。

③ 災害時における構成員の役割分担

チームの円滑な活動のため、災害発生時に、ネットワークに参画する構成員に求める役割や協力の内容等について、整理しておくこと。

④ 災害時における本部体制の構築

災害発生時において、情報の集約及びチームの派遣調整、指揮命令等を行う「ネットワーク本部」（以下「本部」という。）の体制の在り方を検討しておくこと。

この際、事務局をそのまま本部へと改組することも考えられるが、災害の規模によっては事務処理に支障が生ずるおそれもあることから、あらかじめ構成員との協定の締結等により、災害発生時に必要な人員体制を適切に確保できるようにしておくなど、本部の体制強化の方法についても併せて検討しておくこと。

⑤ 費用負担

チームの派遣に当たっては、チーム員の活動に係る旅費・宿泊費等の費用が発生することから、当該費用負担の在り方について検討しておくこと。

なお、「災害救助法」（昭和 22 年法律第 118 号）が適用される災害の場合には、同法に基づく避難所の設置経費として災害救助費の対象となる場合も考えられるので、都道府県防災担当部局とも事前に十分に相談しておくこと。

⑥ 保健医療関係者との連携

チームの活動が円滑となるよう、災害時派遣医療チーム（DMAT）や保健師チーム、災害派遣精神医療チーム（DPAT）等との情報共有の方法、連携の内容等について、検討しておくこと。

⑦ チーム員に対する研修・訓練

災害時において求められる心構えや行動、多様な福祉ニーズへの応用的な対応等チームの活動内容について、一定以上の水準を確保する観点から、研修・訓練の実施に努めること。

⑧ 受援体制の構築

自らが被災した場合に備え、他の地域のチームや、福祉以外の関連領域の専門職、NPO、ボランティア等の民間団体等による多様な支援活動が円滑に受け入れられるよう、②により収集した情報に基づき、活動場所に係る情報提供や団体間の活動内容の調整を行うなど、必要な受援体制の在り方について検討しておくこと。

⑨ 住民に対する広報・啓発

住民に対し、チームの活動内容について周知を図るとともに、一般避難所及び福祉避難所の指定状況や所在、これらの機能の相違点等についても、併せて周知を図ること。

また、災害時の協力関係の醸成、活動環境の整備を図るためには、地域の防災訓練へのチームの参加等、地域とチームとが共に活動する機会を確保することが重要であること。

4. 災害発生時における活動内容等について

(1) 本部の機能・役割

① 本部の設置

主管部局は、一定期間、避難所の設置の継続を要する規模の災害が発生した場合、事務局と調整し、速やかに本部を立ち上げること。

また、都道府県災害対策本部や市区町村災害対策本部、関係団体等からの情報収集又は本部及びチームの人員による現地視察等により、被害の規模や一般避難所及び福祉避難所の設置状況、災害時要配慮者に対する支援の実施状況、物資供給の状況等について情報収集を行うこと。

② チームの派遣要否の検討

本部は、ネットワーク会議の招集などにより、構成員との間で収集した情報を共有し、必要に応じ被災市区町村とも連絡・調整の上、チーム派遣の要否について検討を行うこと。

その結果、チーム派遣の可能性がある場合には、チーム員に待機を指示すること。

なお、ネットワーク会議の開催に当たって、構成員の招集が困難な場合には、電子メールその他の多様なネットワークサービス等の活用により、臨機応変に対応すること。

③ チームの派遣決定

本部は、被災市区町村からの依頼又は本部が把握した情報に基づき、チームの派遣の必要性が認められた場合、把握した情報等を元に、派遣対象となる一般避難所のリストを作成するとともに、当該一般避難所ごとに、派遣するチームのリスト、各チームの派遣可能期間等を取りまとめ、あらかじめ定められた手順に従って派遣を決定し、派遣に向けた調整を行うこと。

④ 活動計画の策定

本部は、チームの派遣決定を行う場合には、現地視察等により、被災地域の実情を把握するチーム員等の協力を得て、派遣回数や派遣先、活動内容等に関する活動計画を策定し、ネットワークの構成員間で共有すること。

なお、活動計画の策定に当たっては、被災地域の自立性を損なうことのないよう、派遣の終了段階において、チームから被災地域における社会資源による活動への橋渡しが円滑に行われることを目標とすること。

また、活動計画の内容は、チームからの活動の実施状況についての報告を受け、必要に応じて見直しを行うこと。

⑤ チームの活動支援

本部は、チームの活動期間中、チームに対する必要な指揮命令を行うとともに、必要な情報及び物資の提供、都道府県災害対策本部等との調整その他の後方支援を行うこと。

⑥ チームの派遣終了の決定

本部は、派遣したチームからの報告や地域の社会資源の復旧の状況、関係団体の活動状況等を勘案し、被災市区町村及び一般避難所の管理者等と協議の上、チームの派遣終了を決定すること。

なお、派遣終了に当たっては、被災地域の自立性を尊重する観点から、当該地域における社会資源による活動への橋渡しが円滑に行われるよう、配慮すること。

⑦ 活動終了後の振り返り等

本部又は事務局は、チームの活動終了後、派遣されたチーム員を招集し、活動の振り返りを行うとともに、そこでの成果や課題を他のチーム員やネットワークの構成員等の間で共有すること。

(2) チームの活動内容

チームは、一般避難所において、災害時要配慮者に対し、次に掲げる活動を行うこと。

なお、チームの活動に当たっては、災害時要配慮者の安心を確保するため、災害派遣福祉チーム等の名称を記したビブス等の着用により、都道府県を中心とした活動であることが外形上明確になることが望ましいものであること。

① 福祉避難所等への誘導

まずは災害時要配慮者へのスクリーニングを行い、その結果、一般避難所内で必要な支援を行うことが著しく困難な者がいる場合には、必要に応じて当該一般避難所の管理者等とも協議の上、災害時要配慮者の理解を十分に得て、必要な体制が確保されている福祉避難所等への誘導を行うこと。

② 災害時要配慮者へのアセスメント

一般避難所において災害時要配慮者に必要な支援の内容を把握するとともに、適切な環境の確保を図りつつ、必要な支援を行うため、その家族構成や要介護度、病歴、服薬の状況その他の日常生活上の留意事項等に関するアセスメントを実施すること。

ただし、既に保健師等がアセスメントを実施している場合など、災害時要配慮者に対し、重複してこれが行われることにより、その負担を増大させることのないよう、事前に関係者間での情報共有・調整が行われていることが必要であること。

③ 日常生活上の支援

災害時要配慮者の避難生活に伴う生活機能の低下等の二次被害を防止し、安定的な避難生活が確保されるよう、その食事、トイレ、入浴の介助等の日常生活上の支援を行うこと。ただし、避難生活後の自立した生活に円滑に移行できるようにするため、過度な支援を行うことのないよう、必要に応じチームにおいてケース会議を実施すること等により、支援対象者ごとに必要な支援内容を検討・検証すること。

また、生活不活化病予防のための体操や散歩、子ども等への支援など、災害時要配慮者の状況を踏まえた幅広い支援を工夫すること。

④ 相談支援

災害発生からの時間の経過に応じ、災害時要配慮者の福祉ニーズは変化していくことが見込まれることから、これらを把握し、その抱える課題を適宜解決していくため、一般避難所内に相談スペースを設置するなどにより、必要な相談支援を行うこと。

⑤ 一般避難所内の環境整備

災害時要配慮者の良好な生活環境を確保するため、生活スペースや車いすの通路の確保、段差の解消、トイレ環境の改善、子どものリフレッシュのためのキッズスペースや乳幼児を抱える母親に対する授乳スペースの設置等一般避難所内の必要な環境整備を行うこと。

⑥ 本部、都道府県との連絡調整、状況等の報告

一般避難所内で解決が困難な福祉ニーズがある場合等には、本部を通じて、都道府県災害対策本部に対応を依頼するなど、必要な連絡調整を行うこと。

また、定期的に本部に対して、活動の実施状況について報告を行うこと。

⑦ 後続のチームへの引継ぎ

後続のチームがある場合には、アセスメントの結果や必要な支援内容等について、適切に引継ぎを行うこと。

⑧ 被災市区町村や避難所管理者との連携

チームの活動に当たっては、被災市区町村災害対策本部や一般避難所の管理者から活動内容の承認を得るなど、当該市区町村等と十分に連携を図ること。

⑨ 他職種との連携

チームは、災害時要配慮者のアセスメント等に係る負担にも配慮し、保健医療関係者が保有する情報と、チームの保有する情報等とを共有するため、一般避難所等における情報共有のための会議への参加又は当該一般避難所の管理者等と協議の上、開催の呼びかけを行うこと。

⑩ 被災地域の社会福祉施設等との連携

被災地域の自立性を尊重する観点から、当該地域における社会福祉施設等との連携、協働を可能な限り積極的に図ること。

5. 市区町村の責務について

管内市区町村は、平時から、地域住民及び社会福祉施設等に対し、一般避難所及び福祉避難所の所在や機能等について、積極的に周知を図るとともに、必要な物品の確保等速やかに避難所を運営できる体制を整えること。この際、都道府県は、管内市区町村のこうした取組を把握しつつ、その状況に応じ、助言その他の必要な支援を行うこと。

また、災害時要配慮者に対する支援を適切に行う観点から、都道府県を中心に構成されるネットワークに積極的に関わりを持ちつつ、3の(3)の⑦に規定する研修・訓練への参加や市区町村が行う防災訓練へのチームの招聘、情報の提供その他の必要な協力を行うこと。

さらに、災害発生時においては、一般避難所及び福祉避難所の運営状況を適切に把握し、福祉支援の必要性が認められた場合には、ネットワークを介して必要な支援の要請を行うこと。特に被災市区町村にあつては、本部と緊密に連携し、チームが一般避難所において円滑に活動できるよう、関係者との橋渡しを行うなど必要な協力を行うこと。

6. その他の留意事項について

(1) 保健医療分野を含めた一体的な支援体制の整備等

本ガイドラインは、まずは福祉・介護分野を中心とした都道府県内のネットワークを整備し、保健医療分野における支援体制と連携して、必要な福祉支援を行うことを想定しているが、当初の段階から保健医療分野を含めた一体的な支援体制の整備を行う方法も考えられること。

また、本ガイドラインによる全ての機能を同時に整備することが難しい場合には、機能ごとに優先順位を付けて段階的に整備を進めていくことも考えられること。

(2) 広域的な災害の場合の取扱い

本ガイドラインは、都道府県内での局地的な災害を前提としているため、広域的な災害の場合、単独の都道府県では対応が困難な場合も想定される。

このため、都道府県内の体制整備に加え、隣接する都道府県等とも連携の上、ブロック単位での体制整備も併せて進めていくことが望ましいこと。

なお、必要な場合には、国が広域的な調整を行うので、厚生労働省社会・援護局福祉基盤課あて相談されたい。

その際、厚生労働省としても、災害の状況や被災地域のニーズ把握を行うため、都道府県のチームに同行するなど必要な協力をお願いする場合がある。

(3) 被災した社会福祉施設等の事業継続

本ガイドラインによる一般避難所への対応に加え、被災した社会福祉施設等が適切に事業継続を行えるような体制整備も併せて重要である。

災害時にあっても最低限のサービス提供が維持できるよう、緊急時の人員の招集方法や飲料水、食料、冷暖房設備や空調設備等の稼働用燃料の確保策等について、あらかじめ事業継続計画を策定するなど、各施設等基準を踏まえつつ、個々の社会福祉施設等における取組についても、ネットワークの整備と併せて推進すること。

また、災害発生時における福祉避難所の運営等により、一時的に人員が不足するような場合に備え、各社会福祉施設等関係団体による支援や社会福祉施設等を運営する法人間で相互に人員を融通する協定を締結するなど、法人間の相互支援体制を構築することも必要であることから、これらについて、ネットワークの場を活用し、その具体的な方法等について併せて検討することも有効であること。

(4) 「災害福祉広域支援ネットワークの構築支援事業」の活用

都道府県による本ガイドラインを踏まえた取組に係る費用のうち、災害時のチームの活動費用を除き、ネットワークの立ち上げ・運営に係る費用等については、「災害福祉広域支援ネットワークの構築支援事業」(生活困窮者就労準備支援事業費等補助金のメニュー事業)の補助対象となるので、これを活用されたいこと。

(5) 「災害時の福祉支援の在り方と標準化に関する調査研究事業報告書」の参照

災害福祉支援ネットワーク構築の背景や一部の都道府県における具体的な取組事例等については、平成29年度社会福祉推進事業(厚生労働省国庫補助事業)を活用し、(株)富士通総研が「災害時の福祉支援の在り方と標準化に関する調査研究事業報告書」及び関連資料を取りまとめているので、本ガイドラインに併せてこれを参照されたいこと。

(<http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/report/elderly-health/2017saigaifukushi.html>)