

## [報告]

## 「第 2 回神戸市における災害時要援護者支援のあり方検討会」の開催について

## 1 開催趣旨

- ・従前から推進してきた「地域における要援護者支援（共助）の取り組み」・「福祉避難所・基幹福祉避難所の整備」に加え、昨年の台風・豪雨災害を踏まえた、要援護者の支援体制の整理。
- ・高齢化の進展に伴い増加している「認知症」、「精神障害者」の方への対応の検討。
- ・市民に対する避難行動の推進・意識醸成に向けた対応を検討。

## 2 開催日時・開催場所

令和元年 5 月 17 日（金）13 時 30 分から 15 時 30 分 神戸市役所 1 号館 14 階大会議室

## 3 議事内容（第 2 回）

議題 1：今後における検討会の進め方について

議題 2：風水害時における要援護者支援の課題と今後の方向性について

議題 3：避難に配慮を要する方の個別避難計画策定について

## 4 委員（有識者：50 音順・敬称略）

植戸 貴子	神戸女子大学健康福祉学部教授
遠藤 洋二	関西福祉科学大学社会福祉学部教授
大西 孝男	神戸市身体障害者施設連盟会長
近藤 誠宏	神戸市医師会副会長
正心 徹	神戸市知的障害者施設連盟事務局長
松井 年孝	神戸市老人福祉施設連盟理事長
伊藤 正	神戸市社会福祉協議会事務局長
祐村 明	神戸市民生委員児童委員協議会理事長

## 5 議事要旨（○委員発言 ●事務局発言）

## [議題 1 について]

- 共助について、井戸水や太陽光発電などのインフラを住民同士で共有するのも一つである。また、避難行動でお互いに助け合うという意味では、ヘルプマークのように災害時に支援が必要であることをお願いしやすいような工夫が必要。
- 地域住民は、最寄りが一番近いところ、安心できるところに向かい、コミュニティや地域の共助体制が機能する。一般避難所に対する設備、受入の可否などについても議論を深めたい。
- 障害者支援センターと基幹福祉避難所の連携について、どのように考えているのか。
- 今年度から障害者支援センターの立場で関われる訓練というのをシミュレーションしていく。
- 当事者にも参加いただきたいと考えている。
- 一般避難所や福祉避難所において、福祉専門職のスクリーニングによって、要援護者数の把握、適切な支援へと繋げるプロセスが必要である。
- 前回検討会での要援護者 17 万人全てに同様の支援を行うのは難しい。また、土砂災害・浸水想定区域での人数把握をしたほうがよい。

- 妊産婦に関して、一番心配なのは出産あるいは妊娠継続の不安である。その部分への対応は福祉避難所ではなく医療機関である。
- 避難所への移動については、市民ぐるみでのちょっとしたボランティアという形で、車椅子を押す、荷物を持つ等ができるのではないかな。

#### [議題2について]

- 避難所での生活は支援が大事であり、避難所の生活水準を上げることによって、災害関連死を最小化できると考えている。避難所名簿の中で要援護者を把握するだけではなく、積極的に専門職が避難所で要援護者を把握し、必要な方は医療につないでいくべきである。
- 災害発生のおそれがある時における移動の公的支援の検討とあるが、公的支援には限りがあり、民間による支援の確保が必要である。人工呼吸器の方の避難計画を作成し、地区のマッピングをしていく中で、ご近所同士の手伝い、民間の社会資源のマップのようなものを重ねていけたら心強いと思う。
- 移動であればガイドヘルパー、タクシー協会、スクリーニングであれば社会福祉士会の協力など、関係団体や地域の方も含めて、関心の醸成をするモデルがあってもよいと思う。協働モデルをつくる役割を行政が担い、市民や関係団体ができることに積極的に関与してもらえらる仕組みができればと思う。

#### [議題3について]

- 個別避難計画の作成者と、具体的な計画の内容を教えてください。
- 24時間の人工呼吸器患者に関しては、保健センターが順次策定している。重症心身障害児者の医療コーディネーター及び個別計画は、にこにこ医療福祉センターに委託し、看護師、医師の監修のもと作成していく。  
計画の内容としては、避難に備えて用意しておくもの、特に人工呼吸器患者であれば電源、重症心身障害児者であればおむつ、衣類など、準備段階でのマニュアル的な計画を想定している。様式については今後詰めが必要であるが、その方の状況に応じて、数箇所、安全で速やかに避難できる場所を書き添えていただけよう検討していく。
- 災害時に警戒区域に24時間人工呼吸器装着患者等がどれだけいるのか台帳が必要である。また、患者がかかりつけ病院に行けない場合はバックアップ体制も考えておく必要がある。
- 人工呼吸器については、民間業者との連携も重要視して、検討をいただきたい。
- 地域に住む障害の方は、地元のところへ行く、通いなれたところで支援をすることになるのではないかな。現場である施設のほうからも研修も望む声もあり、協力させていただきたい。

## 6 今後のスケジュール

- 第3回検討会 令和元年6月21日(金) 13:45 ~ 15:45
- 第4回検討会 令和元年8月1日(木) 13:30 ~ 15:30
- 第3回以降は、風水害災害にかかる個別の課題について議論を行う。

# 今後における検討会の進め方について

	優先項目	基本的な考え方	第1回検討会意見	具体的な検討施策
1	要援護者全体の支援のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 基幹福祉避難所や福祉避難所での、災害時における要援護者の受け入れ人数に限りがある一方で、要援護者の数は高齢化の進展により毎年増加し続けている。今後、災害時に支援が必要な方を検討していく中で、介護認定を受けていない元気な高齢者には、要援護者を支える側に回っていただくことも検討していく。</li> <li>◆ 訓練の実施等により、基幹福祉避難所や福祉避難所での要援護者の受け入れを充実させていく。要援護者のための避難場所の箇所数の問題や、基幹福祉避難所や福祉避難所における人員やソフト面等体制の課題がある中で、要援護者をどのように受け入れ、また、どのような方を避難所ではなく施設入所で受け入れていくのか等、有識者のご意見を踏まえて検討していく。</li> <li>◆ 福祉避難所についても様々な団体へ協力を依頼し、指定施設を増やしていくほか、一般避難所における福祉避難スペースの充実等を進める。</li> <li>◆ 障害者支援センターは、日常から地域の障害者の情報を把握しておくことで、被災した障害者を適切な支援につなげることができるよう要援護者支援センター等の関係機関と連携していく。また、災害時を想定した訓練等についても要援護者支援センターと連携して実施していく。</li> <li>◆ 条例第2条で規定されている妊産婦や乳幼児等についても支援のあり方を検討していく。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 福祉避難所における支援人員やライフラインの確保が必要。</li> <li>◆ 災害関連死が最も多いのは震災から1週間後と言われており、福祉避難所や専門職による対人支援を充実させることが重要。</li> <li>◆ 福祉避難所の核となる人材をどう育成していくのが課題。</li> <li>◆ 高齢者施設で、障害特性を理解した上での支援が可能であるのか。</li> <li>◆ 基幹福祉避難所は市内21か所で十分なのか。</li> <li>◆ 障害者支援センターについて、災害時には基幹福祉避難所と同等の機能を担い、避難所開設訓練等を行っていくのか。</li> <li>◆ 重度の方は専門的な施設や医療機関が受け入れを行うことになるが、その上で、基幹福祉避難所や福祉避難所、一般避難所で、どの程度の状態の方の受け入れが可能なのかを示していくことが必要。</li> <li>◆ 基幹福祉避難所の役割として最も重要なのは医療対応や緊急入所等のトリアージであり、どうしても振り分けられない方を応急的に受け入れる機能が核となるのではないのか。</li> <li>◆ 第一義的に支援が必要な方を選び出すということであれば、65歳以上70歳未満の元気な方を外してもよいのではないのか。</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 要援護者の定義整理 ※介護度・手帳等による支援の目安を整理 ※高齢者・障害者・認知症・妊産婦等、要援護者の種別に応じた支援を整理</li> <li>② 緊急入所体制の整理</li> <li>③ 医師会等三師会との連携</li> <li>④ 一般避難所・福祉避難所機能の充実 (福祉避難所の訓練・マニュアル整備)</li> <li>⑤ 要援護者受入時における「トリアージ」基準の整理</li> </ol>
2	自然災害の種類に応じた対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ これまで基幹福祉避難所は、災害救助法が適用される地震等大規模災害を中心に想定してきたが、今後は地震のみではなく、台風や豪雨による風水害災害等への対応についても検討していく。具体的には、避難所開設のタイミングや、開設時における市民への周知、また、災害の程度に応じた開設範囲等、基幹福祉避難所を開設する必要性の基準も含めて検討していく。</li> <li>◆ 年1回実施する基幹福祉避難所開設訓練においても、風水害災害に対応する訓練を取り入れていく。</li> <li>◆ 一方で、基幹福祉避難所のみで災害に対応していくことは困難であり、福祉避難所や一般避難所も含め、基幹福祉避難所を中心とした地域ごとで、風水害災害時における要援護者をどのように受け入れていくのか整理を進める。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 災害時における交通網の遮断についても考えておく必要がある。</li> <li>◆ 基幹福祉避難所は市内21か所で十分なのか[再掲]。</li> <li>◆ 重度の方は専門的な施設や医療機関が受け入れを行うことになるが、その上で、基幹福祉避難所や福祉避難所、一般避難所で、どの程度の状態の方の受け入れが可能なのかを示していくことが必要[再掲]。</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 風水害災害時における基幹福祉避難所の開設基準の策定・受入対象者の整理</li> <li>② 災害時庁内体制の確立 (要援護者支援チームの体制確立)</li> </ol>
3	共助による要援護者支援の取り組み推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 地域においては、ひとり暮らし高齢者世帯や認知症患者の増加、要援護者支援団体の高齢化、全国で多発する災害の多様化などが課題となっている。</li> <li>◆ 昨年の西日本豪雨をはじめとする風水害の発生の恐れがある場合において、灘区篠原台などをはじめ、土砂災害警戒区域や浸水想定区域などにお住まいの要援護者の避難行動支援について早急に対応が必要である。</li> <li>◆ 条例の周知広報や助成制度などにより地域へ取り組みを働きかけているが、全国的にも進んでいないのが現状である。</li> <li>◆ 要援護者個々の事前アセスメントを実施し、避難先や避難行動支援者の確保など、平時から災害に備えた個別計画の策定が急務であり、さらに、避難支援を十分に図るため、ケアマネージャーや相談支援専門員の協力や地域団体との連携方策を検討していく。</li> <li>◆ 今後も、各区・地区ごとに共助による個別支援計画の策定や避難訓練の実施を推進していく。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 要援護者の個別支援計画の策定は重要である。</li> <li>◆ 介護保険のケアプランや障害者の支援計画において、避難先や避難支援者、災害時を想定したニーズやリスクをアセスメントできる項目を入れておく。</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 地域における共助の取り組み推進 (要援護者支援団体への支援)</li> <li>② 個別支援計画の策定推進</li> </ol>
4	要援護者台帳・関係機関との情報共有のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 平時からの見守り情報を災害時に活用することを目的に、現在、民生委員の訪問調査等により作成する「高齢者見守り台帳」と災害時における避難行動支援に活用する「災害時要援護者リスト」について、情報の一元化を図る。さらに、認知症や精神障害者の方も対象とすることも検討していく。</li> <li>◆ ただし、個人情報でもあるので、個人情報の保護の観点も踏まえ、情報共有や活用の仕方についても有識者のご意見を踏まえて検討していく。</li> <li>◆ 障害者支援センターの見守り情報や共助の取り組みによる個別支援計画の情報を加えながら、災害時に対応できる平時からの見守り体制を構築していく。</li> </ul>		<ol style="list-style-type: none"> <li>① 台帳のあり方検討 (対象範囲・情報等)</li> </ol>

## 風水害時における要援護者支援の課題と今後の方向性について

## 1. 災害種別ごとの特徴

	風水害	地震・津波等大規模災害
予測可能性	気象情報を基に災害想定が可能	予測不可
避難準備	災害想定に即した避難準備や避難行動が可能	避難準備行動不可
災害範囲	土砂災害警戒区域・浸水想定区域が中心(局地的) 避難者は避難区域に限定的で少数	広範囲に及ぶ恐れが高い 避難者数は多数を想定
避難期間	1日程度の短期間の場合が大半 (昨年豪雨災害時は5日間、灘区は1ヶ月)	中長期に及ぶ避難生活を想定
避難先	災害地域に近い緊急避難場所(屋内)	緊急避難場所(屋外)から災害状況に応じて避難所に移行
要援護者の把握	避難区域の要援護者を対象 危険な区域に限定して把握を進めることは可能	市域全域の要援護者を対象 全対象者の把握が必要

## 2. 昨年の風水害時の課題と今後の対応策

- (1) 小中学校等の緊急避難場所において避難者のうち要援護者の把握が十分にできていなかった。
- 要援護者が確実に把握できる「避難所避難者名簿」様式に変更。**情報把握**
  - 福祉対応が必要な要援護者について、保健師等巡回相談を実施し、状況確認や福祉的トリアージを実施する体制の整備。**緊急避難場所運営**
- (2) 小中学校の体育館などに高齢者・障害者・妊産婦等が避難され、空調や個室対応を望まれても十分な対応ができなかった。
- 空調整備に併せ、緊急避難場所の福祉避難スペース(室)の設置拡充に向けた調整、要援護者用対応マニュアルの作成配備により受け入れ体制を強化。**緊急避難場所運営**
  - 基幹福祉避難所(福祉避難所)において風水害時の要援護者受け入れ訓練を実施するとともに、将来的には基幹福祉避難所の拡充を検討。**訓練**
- (3) 避難所の開設には至らなかったため、福祉的配慮が必要な要援護者への小中学校での物資提供(段ボールベット等)のルールが不明確であり、使用も限定的であった。
- 原則、現物備蓄を推進。ただし、施設内配置が困難な場合も多く、市内備蓄拠点(現在7ヶ所)を拡充しつつ、拠点から施設へ配送する方式も引き続き維持。**物資・備蓄**
- (4) 在宅から自助・共助による避難手段のない要援護者の具体的な避難手段・移送手段が明確化されていなかった。
- 家族による避難が原則であるが、避難が困難な場合や自宅からの避難が困難な介護度の高い要援護者の避難に公的支援を検討。**移動手段**
- (5) 要介護度の高い高齢者や重症心身障害児者等の避難先・方法の確認とケアに必要な備品の確保が限定的であった。
- 重症心身障害児者や人工呼吸器装着者など特に配慮の必要な方の避難先・方法の確認及び電源など必要な備品の確保を検討。**個別支援計画**

(参考) 風水害災害の恐れのある段階での要援護者支援強化 (点線囲み部分)

