

福祉環境委員会
(保健福祉局)
令和元年 11 月 29 日

[報告]

「第 5 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 10 月 25 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 5 回）

議題 1：今後の検討会の進め方について

議題 2：災害時における要援護対象者の整理について

議題 3：基幹福祉避難所の運用について

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）

①今後の検討会の進め方について

- 台風第 19 号では、正常性バイアスによって結果的に避難が遅れたケースが散見された。単に避難情報を出すだけではなく、避難情報をどのように伝えていくかが課題である。
- 台風第 19 号では、障害者が短期間に二度も避難場所の移動を余儀なくされた事例があったと聞いたが、そのようなことが起きないようにしなければならない。
- 大規模災害時の議論は幅広く、一定の区切りをつける意味でも、要援護者が避難所で一時的な生活をしている段階までを対象として、第 6 回、第 7 回で方向性を示す形としたい。

②災害時における要援護対象者の整理について

- 避難行動支援は、移動の支援だけでなく、避難しようという判断の支援も必要である。判断の支援の必要性は、普段の支援者がアセスメントしてもらいたい。

- 要援護対象者を年齢で判断する根拠が明確でない。認知症を対象とするのであれば要介護1以上とすれば包含される。
- 高齢者が増えていく中で、65歳以上単身世帯、75歳以上のみの世帯をすべて対象としていくことが、難しくなっていると感じている。
- 避難行動要援護者の個別支援計画を10万人分作成することは現実的ではない。個別支援計画を作成し、行政主体で支援をしていく対象は相当リスクの高い方とし、あとは自助・公助・共助の中で支援していく方というところを整理してみることが、現実的な方法ではないか。ケアマネジャーや相談員は、自身が担当している方の状況を知っており、ケアプランの更新時などに「対象者は災害時に一人で避難できるか」、「家族はどうか」などのイエス・ノーの質問を組み込むことから始めてみることを検討いただきたい。

③基幹福祉避難所の運用について

- 障害者施設も、地域の偏在の問題はあるが、設備、ノウハウの点からは基幹福祉避難所の対象となりうると思う。障害者施設は基幹福祉避難所として指定されていない。指定を考えてもらいたい。
- 基幹福祉避難所の開設訓練の形を福祉避難所へ広げていく必要がある。また、福祉避難所の訓練についても近隣の施設と連携していくことが必要ではないか。
- 災害時の移送について、施設は車椅子対応の車両を相当保有しており、災害時の移送能力はあると思う。
- 大規模災害時は、基幹福祉避難所の数ではカバーできないし、カバーできる数を設けるのも非現実的である。大規模災害時の基幹福祉避難所は、スクリーニングをして、次の場所へ移送していく調整機能の役割となるのではないか。
- 基幹福祉避難所は直接避難が可能のため、大規模災害時に要援護者の中でも介護度の軽い方で早く施設が埋まってしまう状態が想定される。
- 大規模災害時、基幹福祉避難所は要援護者を短期間ケアする避難所とし、受け入れ枠を固定化せずに、福祉避難所や病院に移送していく役割とすることも方法の一つではないか。
- 基幹福祉避難所の受け入れ枠を考えると、そのとおりであるが、台風第19号の場合のように二度移動せざるを得ないのは避難者にとって厳しい。それぞれの避難所の役割機能について、もう少し市民にも分かるように整理してもらいたい。
- 短期間に避難者を動かすことは現実的ではない。受け入れ枠の問題であれば、福祉避難所をもっと増やしていくべき。基幹福祉避難所という位置づけを新たに設けている以上、ケアすべき対象者や、福祉避難所と異なる役割を明確にすべきである。

6 今後のスケジュール

第6回検討会 令和元年12月9日（月）13:30～15:30

第7回検討会 令和2年1月17日（金）13:30～15:30

今後の検討会の進め方について

(検討会における検討の経過について)

第1回から第3回の検討会においては、災害時の要援護者支援に関する全般的な課題整理を行ったうえで、風水害時の要援者支援が急務であるとして、風水害対策について集中的に議論を行ってきた。特に、風水害の特徴として、気象情報を基に短期間・局地的な災害が想定されること、災害想定に即した避難準備や避難行動が可能であること、さらに、災害範囲が土砂災害警戒区域等に限定的で避難対象者が比較的少数で、1日程度の短期間の場合が大半であるとして整理された。

それらの課題(災害が発生する恐れのある段階)への対応策として、「緊急避難場所(避難所)での要援護者の早期の情報把握や必要な健康相談の実施」、「要援護者の方に配慮した“福祉避難スペース”の拡充」、「要援護者用の物資の提供」等について、今後、可能なものから対策を講じるべく、必要な検討を進めていくこととした。



(「災害時における要援護者支援方針」(素案)のとりまとめ)

第4回の検討会において、風水害への対応を検討するうえでの、中長期に渡って対応が必要な項目も含め、市が取り組むべき支援方針(素案)をとりまとめた。



【第5回以降の検討会の進め方(議論の前提)】

- ・これまでの議論を踏まえ、大規模災害時の要援護者支援や災害時要援護対象者のあり方等について、課題整理を行い、対応策の検討を進めていく。
- ・当検討会における議論の範囲は、「要援護者が避難所で一時的に生活をされている間(入所施設等へ移動するまでの間)」における支援内容とする。
- ・当検討会は第7回〔令和2年1月17日予定〕で一旦終了する。
 - ※第4回検討会で提示した支援方針(素案)を更新する。
 - ※医療救護の詳細については別の場において検討を行う。

検討会における議論の整理

(第4回検討会までの議論)

2 自然災害の種類に応じた対応			
項目番号	項目	調整中の課題	
(1)	緊急避難場所の要援護者把握体制の整備及び、保健師健康相談・要援護者支援体制の充実	① 緊急避難場所における要援護者の把握及び要援護者対応	要援護者の状況を区災害警戒本部を通じて定期報告を受ける体制の整備 ICT活用システムの構築
		② 保健師健康相談体制及び要援護者避難先選定基準の整備	—
(2)	基幹福祉避難所等の開設、福祉避難スペースの拡充	① 基幹福祉避難所の開設	受入施設等による移送協力の枠組みの構築
		② 福祉避難スペースの拡充	福祉避難スペースの開設体制の構築及び複数設置の推進 地域福祉センターの福祉避難スペースとしての活用の検討
(3)	要援護者用物資の備蓄拡充	① 福祉避難所における現物備蓄の推進及び流通備蓄の活用	現物備蓄の保管スペースが確保できない民間福祉施設等への対応
		② 福祉避難所用備蓄拠点の拡充	市有スペースの活用及び倉庫の確保や社会福祉施設の空きスペースの活用の検討
(4)	避難が困難な要援護者の移手段の確保	① 緊急避難場所(避難所)から基幹福祉避難所等への移送	受入施設等による移送協力の枠組みの構築
(5)	避難に配慮を要する方の個別避難計画策定支援	① 個別計画策定の推進	近隣医療機関との受入調整 (2次救急病院協議会、民間病院協会との調整)
		② 非常用電源の整備	患者を診ている医療機関に対して、停電時に患者に貸し出せる簡易自家発電装置等の整備に要する経費(医療機関負担分)を補助し、非常用電源の整備を促進する。
(6)	福祉避難所・基幹福祉避難所の災害時開設訓練	① 福祉避難所における訓練の実施	福祉避難所開設訓練の実施 地域団体との連携
		② 基幹福祉避難所における訓練の実施	—

災害時における要援護者支援方針(素案)

- 1 要援護者全体の支援のあり方
- 3 共助による要援護者支援の取り組み推進
- 4 要援護者台帳・関係機関との情報共有のあり方

(第5回検討会以降の議論)【案】

行政として検討(整理)すべき事項	検討済の施策 (素案番号)
-------------------------	------------------

◆要援護者支援のあり方整理	
1 要援護対象者の整理	
2 ハイリスク者への対応	(5)-①②
3 緊急避難場所・避難所機能の充実	
(1) 基幹福祉避難所・福祉避難所	(2)-①
(2) 福祉避難スペース	(2)-②
(3) 訓練	(6)-①②
(4) 備蓄	(3)-①②
(5) 要援護者支援要員の確保	
4 行政組織の体制構築	
(1) 避難所支援体制	(1)-①②
5 移送体制の構築	(4)-①
6 緊急入所の対応	
7 災害時における要援護者情報の活用	

◆自助・共助の取り組み推進	
1 共助による要援護者支援の取り組み推進	
2 市民への啓発	
3 関係機関との連携	
(1) 役割整理	
(2) ネットワーク構築・情報共有	

災害時における要援護者支援方針(素案)【更新】

第5回
(10/25)
第6回
(12/9)
で検討
※
行政内部で
検討する
項目を含む

第7回
(1/17)

災害時における要援護対象者の整理について

1 要援護者の規定（現行）

(1) 法令及び条例における規定

①要配慮者（要援護者）

災害対策基本法では、防災施策を進めるにあたって特に配慮を要する方を「要配慮者」と規定している。同様に、本市条例第2条においては、災害時に自力による迅速な避難行動やその後の避難生活で困難があり、特に配慮及び援護が必要と認められる者を「要援護者」として規定している。その対象は以下のとおりである。

根拠法令等	災害対策基本法	神戸市災害時要援護者支援条例	人数（概算）
対象	「配慮者」(第8条第2項第15号) 「高齢者、障害者、乳幼児その他特に配慮を要する者」	「要援護者」(第2条第1項) ア 要介護・要支援者(要介護1~5及び要支援1~2) イ 身体障害者手帳所持者(1~6級) ウ 精神障害者保健福祉手帳保持者(1~3級) エ 療育手帳保持者(A及びB) オ 65歳以上単身世帯、カ 75歳以上で構成する世帯 キ 認知症及び障害者グループホーム等居住者 ク 難病患者 ケ 乳幼児 コ 妊産婦 サ その他特別な配慮及び援護を要する者	※重複あり 60,000人 45,000人 16,000人 10,000人 141,000人 11,000人 84,000人 12,000人 (H30.3末)

②避難支援体制の整備に向けて取り組む対象者の範囲

上記のうち、地域で支援体制の整備に向けて重点的に取り組む対象者の範囲について、改正前の災害対策基本法では、「災害時要援護者」(避難行動支援と避難生活支援を目的)として対象を示しており、本市条例でも、同様に「災害時要援護者リスト」(第7条第1項)と同じ対象となっている。

その後、改正災害対策基本法の取扱指針(平成25年8月)では、「災害情報の取得能力や避難の必要性等の判断能力、避難行動に必要な身体能力」に着目して支援が必要な者を、新たに「避難行動要支援者」として限定的に規定した。多くの自治体は、この規定に即した条例要綱等を制定して、本人同意を得て地域に提供している。

根拠法令	災害対策基本法、(同ガイドライン等)	神戸市災害時要援護者支援条例	人数（概算）
対象	(改正前、H18.3ガイドライン) 「災害時要援護者」 (1) 要介護3~5 (2) 身体障害1.2級 (3) 知的障害A等 (4) ひとり暮らし高齢者、高齢者のみの世帯 ↓ (改正法第49条の10、H25.8) 「避難行動要支援者」 (1) 要介護3~5 (2) 身体障害1.2級第1種所持者(心臓、じん臓機能障害のみで該当するものは除く) (3) 知的障害A等 (4) 精神障害者1.2級所持者で単身 (5) 生活支援を受けている難病患者 (6) 上記以外で自治会等が支援の必要を認めた者	(条例第7条第1項) 「災害時要援護者リスト」 (1) 要介護3~5 (2) 身体障害者手帳1.2級 (3) 療育手帳A (4) 65歳以上単身世帯及び75歳以上のみの世帯 (条例第7条第3項) 「要援護者台帳」の対象 上記(1)~(4)のほか、(5)その他第2条に規定する者のうち、要援護者支援団体が希望する者 ※上記対象者の本人同意を得て要援護者支援団体に提供できる。(不同意の意思が明示されなかった者含む)	26,000人 28,000人 4,000人 141,000人 計 176,000人 (実人数)

2 要援護対象者のあり方検討

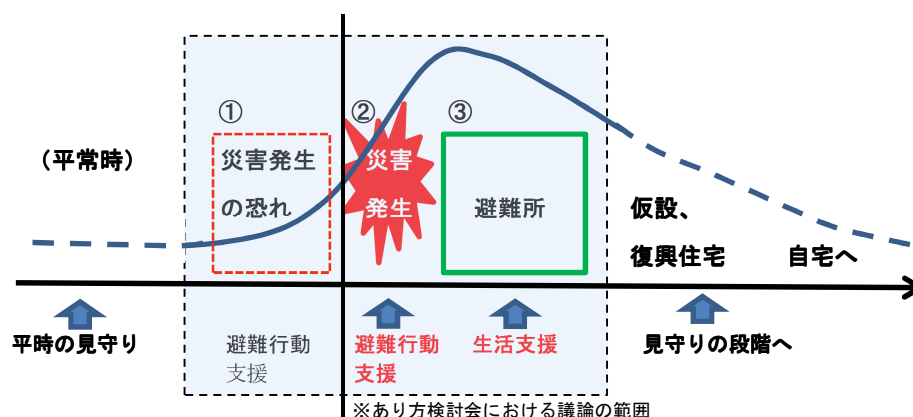
災害時における要援護者の支援対象について、災害時要援護者支援条例が制定されてから5年が経過し、高齢化の進行や全国で多発する災害の状況に応じて、下記の視点で要援護対象者の整理が必要。

(1) 支援目的を明確化して整理

- ①災害時の避難行動における支援が必要な方への支援（避難行動支援）
- ②中長期に渡る避難生活で配慮が必要な方への支援（生活支援）

(2) 避難の段階ごと時系列で整理

- ①災害が発生する恐れのある段階（風水害災害に限る）
- ②災害発生後の安否確認、避難の段階
- ③避難所（緊急避難場所）での避難生活の段階（※医療救護対応は除く）



(3) 対象者のあり方について（議論のポイント）

- ①高齢者の方：「65歳以上の高齢者」でもお元気な方が多く、支援する側として避難行動支援の対象から除く扱いとしてはどうか。例えば、「高齢者見守り台帳」と同じ“70歳以上”単身高齢者としてはどうか。
- ②認知症の方：認知症の人にやさしいまち神戸「モデル」の助成対象者、又は、要介護の自立度で収集するか。介護認定のない方もおり、対象化をどう考えるか。
- ③障害者の方：精神障害者を災害時要援護者リストの対象へ優先度をあげるべきかどうか。
また、身体・知的・精神各々の障害においても、その内容は多様であり、どの程度の障害を支援対象とするか。自力による避難行動の可能な方もいる中で、避難行動支援か生活支援か。
- ④その他：施設等入所者は地域の避難行動支援の必要はないと考えてよいか。

基幹福祉避難所の運用とハイリスク者への対応について

1 基幹福祉避難所とは

神戸市独自の福祉避難所であり、市が要請した場合に避難所として開設する他、震度6弱以上の地震が発生した場合は、市の要請を待たずに施設運営者が自ら開設を行う。要援護者が直接避難することを可能としている避難所。

※第1回検討会（平成31年2月15日開催）資料参照

2 要援護者の受け入れ

風水害時における要援護者受入方法については、一定の枠組みを構築した。

大規模災害での直接避難を含めた対象者の整理が未了である。

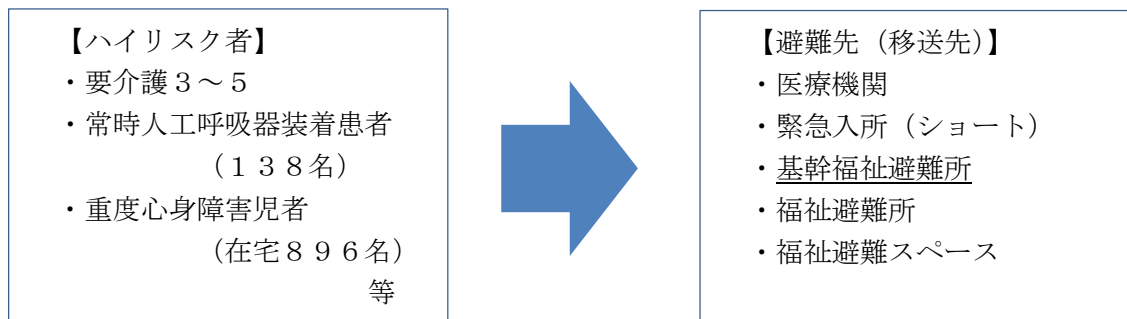
（市内21ヵ所・受け入れ枠約500名）

【参考】風水害時における基幹福祉避難所の運用

- ①要援護者は、まず、緊急避難場所（小中学校等）に避難をしてもらうことを原則とする。
- ②緊急避難場所における避難者のうち、区・保健センターが当該場所での生活が困難であると判断される対象者について、基幹福祉避難所での受入要請に基づき、当概施設が受入を行う。

※第4回検討会（令和元年8月1日開催）資料参照

3 災害時におけるハイリスク者とその対応



常時人工呼吸器装着患者や重度心身障害児者については、個別避難計画を策定していくことになっているが、高齢者（要介護者）についても検討を進める必要がある。

4 高齢者（要介護者）の状況〔推計値〕

	在宅高齢者		
		うち、単身者	うち、老老世帯者
要介護3	約6,700名	約2,000名	約1,000名
要介護4	約5,300名	約1,400名	約700名
要介護5	約4,000名	約900名	約500名
計	約16,000名	約4,300名	約2,200名

※老老世帯者は世帯の一方もしくは両方を集計した数値であるため、もう一方の家族（付き添い者）を含むと倍近くの数値になる。

5 高齢者（要介護者）への対応

- いずれの区分にしても基幹福祉避難所の受け入れ枠を超過している。
 - ただし、別居家族・親族の支援を受ける高齢者（支援者宅への避難）も想定されることや、住居の近隣に緊急避難場所があり、身体状況によっては地域住民の支援による福祉避難スペースへの避難が妥当な場合も考えられる。
 - そのため、基幹福祉避難所の対象者を検討するにあたり、ケアマネージャーへアンケートを実施する等、実態把握を進める必要がある。
- ※最もリスクが高い要介護5のうち、単身・老老世帯の対象者について実態把握を進める。

6 今後の検討方針

- 現状において大規模災害が発生した場合、基幹福祉避難所では、その時点で支援が要介護者を直接受け入れる対応を行う。
（受け入れの目安）要介護3以上等のハイリスク者
- 基幹福祉避難所以外の「福祉避難所（施設）」や「福祉避難スペース」についても拡充を進め、要介護者受け入れ体制を充実させていく。