

[報告]

「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

平成 31 年 2 月 15 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 1 回）

議題 1：神戸市におけるこれまでの災害時要援護者支援の取り組み

議題 2：災害時要援護者支援にかかる今後の検討項目

議題 3：災害時における要援護者の避難受入について

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
八乙女 悦範	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

[議題 1・2 について]

(1) 福祉避難所について

- ・福祉避難所における支援人員やライフラインの確保も考える必要がある。
- ・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だと考えている。
- ・避難行動が困難な方ほど、避難場所から指定避難所、福祉避難所と長いルートをたどって避難しなければならないことが課題である。
- ・福祉避難所でも、訓練を受けたコーディネーターを配置しておかないと、関係者や他の避難所との連絡調整に齟齬をきたすのではないか。
- ・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である。
- ・乳幼児や妊産婦の避難先として、宿泊施設を活用する等してはどうか。

(2) 要援護者支援センター（基幹福祉避難所）について

- ・災害時、基幹福祉避難所では、「高齢者」だけではなく「障害者」も受け入れていくと理解してよいのか。また、家族も同行避難が可能なのか。
- ・高齢者施設の現場において、障害特性を理解した上での支援が可能なのか。
- ・基幹福祉避難所は市内 21 カ所で十分なのか。

(3) 障害者支援センターについて

- ・身体、知的、精神等の障害種別によって対応を分けるのか。また、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。

(4) その他

- ・災害経験のある施設職員が少ない。経験を継承する人材育成の仕組みが必要。
- ・市が率先して、人権に配慮した避難所を開設できればありがたい。
- ・避難所におけるペットの受け入れも検討できればよい。
- ・要援護者の個別支援計画の策定は重要である。
- ・災害時における交通網の遮断についても考える必要がある。
- ・災害時要援護者支援については、かなり多くの課題があるため、今後優先的に議論する課題や長期的に取り組むものを市で整理してほしい。

[議題 3 について]

(1) 要援護者の避難受入について

- ・災害時において、どのような方に本当に支援が必要か、あるいは優先的に支援が必要か指標のようなものがあるか。
- ・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。
- ・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か。
- ・重度の方は専門的な施設や医療機関にお願いする形になる。その上で、基幹福祉避難所や福祉避難所、一般避難所において、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必要がある。
- ・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か。

6 今後のスケジュール

平成 31 年 5 月～7 月頃 2 回目 3 回目の会議を開催。

要援護者の台帳のあり方や情報共有のあり方、共助の取り組み等について議論を行う。

共助による災害時要援護者支援の取組状況について

1 これまでの取り組み

- ・**平成10年**、福祉避難所が、阪神淡路大震災を機に災害救助法に位置づけ。災害時に要援護者を受け入れるために、バリアフリー等の特別な配慮がなされ、要援護者のニーズに対応した避難所。現在、市内364施設において事前指定。
- ・**平成18年**（条例施行前）、災害時要援護者リスト（避難行動要支援者名簿の全対象者掲載版）を作成、市内部で共有するとともに地域へ提供開始。
- ・**平成25年4月**、神戸市災害時要援護者支援条例（議員提案）を施行、共助による地域の要援護者支援体制づくりを促進、福祉避難所等の整備を推進。
- ・**平成25年6月**、改正災害対策基本法が施行され、市町村に避難行動要支援者名簿の作成が義務化、平常時から自主防災組織等の避難支援等関係者に要援護者情報の提供が可能となった。あわせて、国指針で、共助による要援護者の避難支援を定めた個別計画の策定に努めることとされた。
- ・条例制定後、要援護者支援団体（防災福祉コミュニティ、自治会等）の申請に基づき、災害時要援護者台帳（同意者のみ、一部みなし同意含む）を提供しており、平成31年3月末、76地区・団体に提供予定。（条例施行前の20地区から56団体増）
- ・地域では、災害時要援護者台帳を活用し、要援護者の位置情報や支援度合いを反映したマップ作成や避難訓練を実施。（一部地域では要援護者個々の個別支援計画を策定）

2 地域の課題

- ・災害時に生命の安全を確保するため、地域における自助・共助の取組みが重要であり、要援護者支援に取り組んでいただくためには、広く市民に条例の趣旨を十分にご理解いただくとともに、地域住民の機運を高め、災害時に具体的な支援が行えることが大切であると考えている。
- ・そのため、市（区役所・消防署）では、要援護者支援団体に対し、様々な機会をとらえて周知に努め、また、取組みを始めようとする地域に対しては、コンサルタントの派遣や広報経費等の費用負担のほか、県・市(区)による助成制度により支援している。
- ・他都市においては、避難行動要支援者名簿（同意者のみ）を自治会等へ提供しているが、本市と同様、申請により順次地域に提供している市や自治会長に提供している市がある。ただ、個別計画の策定や訓練等の具体的な活動までつながっている地域はほとんどない。
- ・取り組みを進める中、それぞれの地域の実情に即した課題の解決に向けては、関係部局や社会福祉協議会、事業者（地域の社会福祉法人等）、学経者・コンサルタント等専門家の助言協力により、地域と関係機関・団体との協働により進めていく必要がある。

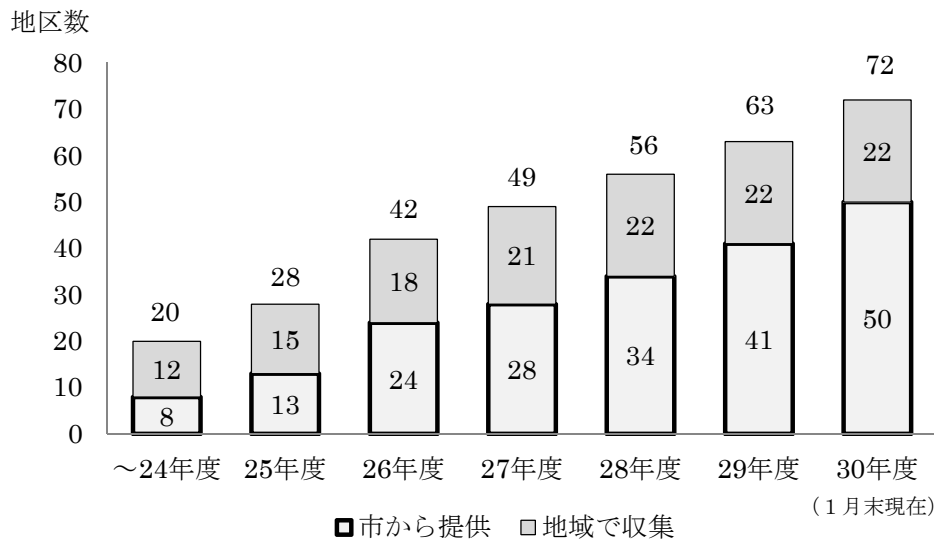
【参考】

<災害時要援護者リスト掲載者> (H30年3月末現在)

要介護度3以上	26千人
身体障害者手帳1・2級	28千人
療育手帳Aの所持者	4千人
ひとり暮らし等高齢者	141千人
実人数	177千人

※重複して該当する方がいるため、合計数と実人数は合致しない。

<災害時要援護者支援取組み地区>



※今年度中に協定を締結する地区(予定) 4地区

<要援護者支援団体(条例第2条第2項)>

- ・防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会、自治会、地区民生委員・児童委員協議会、消防団、地域自立支援協議会、その他の団体であって市長が認める団体(神戸市婦人団体協議会、神戸市(各区)社会福祉協議会、友愛訪問ボランティアグループ、神戸市老人クラブ連合会、まちづくり協議会、その他の団体であって市長が認めるもの(NPO、マンション管理組合など)

<災害時要援護者支援に係る支援制度>

- (1) 兵庫県 ひょうご防災の日助成
- (2) 神戸市 コンサルタント派遣・広報経費等負担、活動助成(消防局・区役所)

福祉避難所について

1 福祉避難所の指定要件

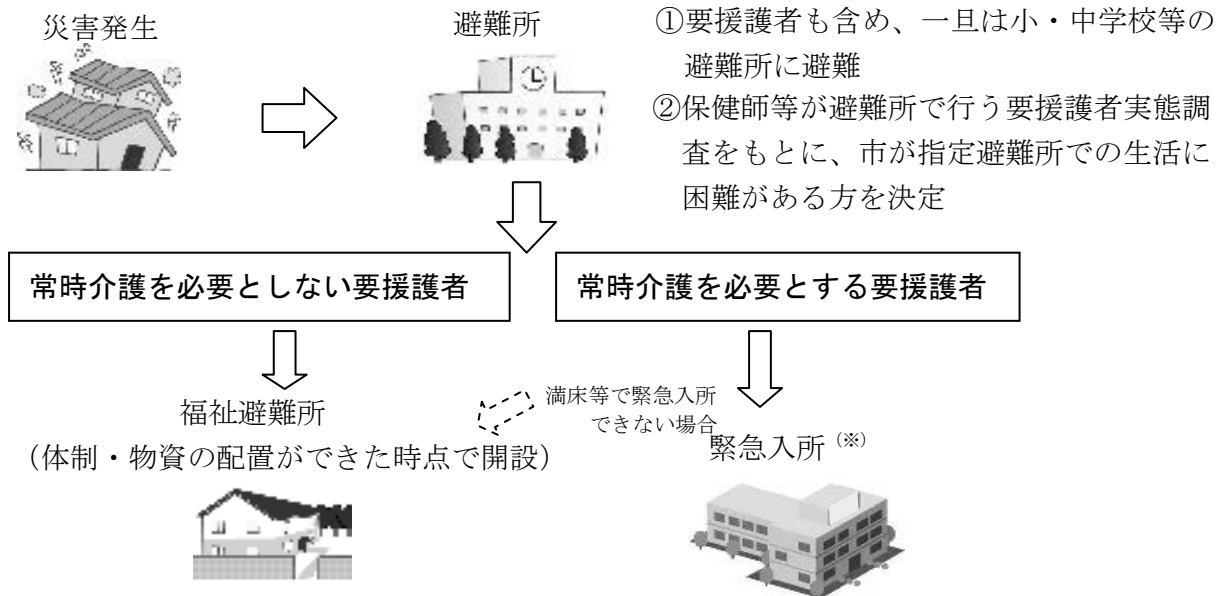
- 福祉避難所の指定にあたって、国のガイドラインにおいては、
 - 24時間の運営体制を確保し、かつ、
 - 要援護者専用の避難スペースを確保することと規定。
- 国のガイドラインに示された福祉避難所として利用可能な施設の例は、
 - 老人福祉施設、障害者支援施設等（公共・民間）、児童福祉施設（保育所等）、保健センター、特別支援学校、宿泊施設（公共・民間）、指定避難所（小・中学校、公民館等）等

2 対象者と入所の流れ

(1) 対象者

- 身体等の状況が特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設等へ入所する（緊急入所）に至らない程度の者等であって、通常の避難所等では避難生活に困難が生じる要援護者が対象。
- 具体的には、高齢者、障害者、妊産婦・乳幼児、病弱者等特別な配慮を必要とする者、及びその家族。
- なお、要援護者の避難場所については、福祉避難所のほか、在宅での避難生活や一般避難所、緊急入所等での生活が想定される。

(2) 入所の流れ



※緊急入所

介護保険施設、短期入所生活介護及び通所リハビリテーションなどについては、災害等による定員超過利用が認められ、その際の介護報酬については、利用定員を超過した場合でも、特例的に所定単位数の減算は行われない。

3 福祉避難所の指定状況（平成31年1月末時点）

施設区分	箇所数	受入対象者の想定
地域福祉センター	191	(小規模災害時)
高齢施設（神戸市老人福祉施設連盟加盟施設）	109	介護的ケアが必要な方
障害者施設（神戸市身体障害者施設連盟加盟施設）	6	身体障害のある方
障害者施設（神戸市知的障害者施設連盟加盟施設）	21	知的障害のある方
その他（宿泊施設等）	37	障害者・妊産婦・病弱者・個室対応が必要な方等
福祉避難所の指定状況（合計）	364	

「要援護者支援センター（基幹福祉避難所）」について

1 要援護者支援センター（基幹福祉避難所）とは

要援護者の見守り支援の拠点として、市内で計21か所の特別養護老人ホームを「要援護者支援センター」として指定している（平成30年3月に12施設、同年11月に9施設を指定。）

平時には、民生委員やあんしんすこやかセンター等の関係機関と連携して、災害時に備えた要援護者の見守り拠点の役割を担うとともに、災害時には、要援護者が直接避難することを可能としている「基幹福祉避難所（神戸市独自の福祉避難所）」としての役割を果たす。

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。

市と特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人とで委託契約を締結し、市の委託料によって食料品やダンボールベット等の備蓄を行うとともに、要援護者受け入れのための避難所開設訓練を定期的実施する。

1施設当たり約20名から30名の受入が可能であり、市内21か所合計で約500名の受入を想定している。

2 基幹福祉避難所を整備した理由

これまで、神戸市は「福祉避難所」として、地域福祉センターの他、設備や体制の整った施設として老人福祉施設や障害者施設、宿泊施設の指定を推進してきた。

しかし、

- ①福祉避難所は二次的に開設する避難所に位置付けられており、避難者の状況を調査してからの開設になるため、市が福祉避難所を開設するまでに時間がかかる。
- ②また、平成28年熊本地震では、多数の一般の避難者が福祉避難所に避難するとともに、マニュアル整備や、運営の経験が不足するなど、福祉避難所として十分機能しなかった。

そのため、大規模災害時に施設運営者が自主的に開設し、要援護者の初動受け入れができる施設として、「基幹福祉避難所」を整備し、年1回の避難所開設訓練を繰り返す中で、マニュアルを都度更新していく仕組みとした。

3 取り組み

（災害時の備え）

- ・避難者のための備蓄物資の確保
- ・施設ごとの要援護者受入マニュアルの策定
- ・基幹福祉避難所開設訓練の実施
- ・平時からの関係機関との顔の見える関係づくり

（災害発生時）

- ・災害初動期における要援護者の避難受け入れ
- ・受け入れた要援護者について、医療機関や社会福祉施設等への移送調整を行う
（医療的・福祉的トリアージ）

【参考】基幹福祉避難所の設置数及び設置場所について

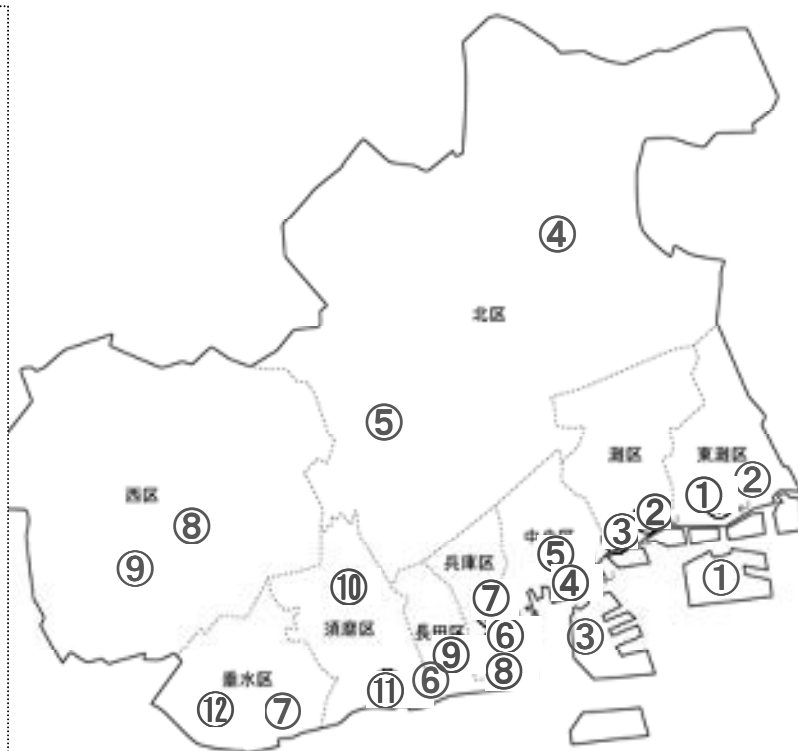
	東灘	灘	中央	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西	計
計	3	2	3	3	2	2	2	2	2	21

平成 30 年 3 月指定施設（高齢者介護支援センター 12 施設）

- ①（東灘）魚崎（サンライフ魚崎）
- ②（灘）大石（ロングステージ灘）
- ③（灘）灘の浜（ハピータウン KOBE）
- ④（中央）脇の浜（ケアポート神戸）
- ⑤（中央）東部（真愛ホーム）
- ⑥（兵庫）キャナルタウン（モーツアルト兵庫駅前）
- ⑦（兵庫）中道（パーマリィ・イン中道）
- ⑧（兵庫）浜山（花みさき）
- ⑨（長田）西部（長田ケアホーム）
- ⑩（須磨）白川（神港園サニーライフ白川）
- ⑪（須磨）離宮（離宮しあわせ荘）
- ⑫（垂水）本多間（本多間ケアホーム）

平成 30 年 11 月指定施設（特別養護老人ホーム、9 施設）

- ①（東灘）協同の苑六甲アイランド
- ②（東灘）おおぎの郷
- ③（中央）ぼー愛
- ④（北）ふじの里
- ⑤（北）さつき園
- ⑥（長田）ふたば
- ⑦（垂水）オービーホーム
- ⑧（西）大慈弥勒園
- ⑨（西）永栄園



※高齢者介護支援センターとは、公設のショートステイ、デイサービス等の機能に加え、民間の特別養護老人ホームとシルバーハウジング等を併設する介護支援拠点として、震災前の平成 5 年から介護保険制度導入の平成 12 年度までに神戸市が整備した施設。

【参考】基幹福祉避難所開設訓練の実施について

各施設で策定している要援護者受入マニュアルに基づき、

- ①災害発生からの入所者・職員の安全確認
- ②施設の被災状況点検
- ③避難スペースの確保
- ④要援護者の受入 等

基幹福祉避難所の開設手順や職員の役割を確認する。

※平成 30 年 3 月に指定した 12 施設は訓練実施済。

民生委員、あんしんすこやかセンター、自治会、医師会等関係者が参加・見学。

※平成 30 年 11 月に指定した 9 施設は 2 月に実施予定。

【訓練の実施を踏まえた今後の課題】

- ・施設長等の責任者不在時や施設職員が手薄な夜間休日等の対応、地震以外の風水害等様々な災害を想定した訓練の実施。
- ・災害発生時に参集する職員の確保。
- ・一般避難者が避難してきた際の受け入れ対応（基幹福祉避難所の周知・トリアージ）。
- ・各施設における要援護者受け入れマニュアルの整備・職員対応力の向上。
- ・地域住民・関係機関との連携体制構築（訓練の準備段階からの参画）。

「障害者支援センター」について

1 障害者支援センターとは

障害者の重度化・高齢化等を背景に親なき後対策が急務となっていることから、障害者の地域での生活を支援する拠点として整備する。

障害者支援センターでは、関係機関や様々な社会資源とのネットワークを構築し、障害者を地域で見守り、災害時等緊急時にも対応できる体制づくりを行う。

2 機能

- ①相談機能（障害者地域生活支援センター）
- ②短期入所（緊急時受入を含む）
- ③通所サービス等の日中活動の場の提供
- ④見守り支援の体制づくり
- ⑤災害時の要援護者支援 など

3 災害時の対応について

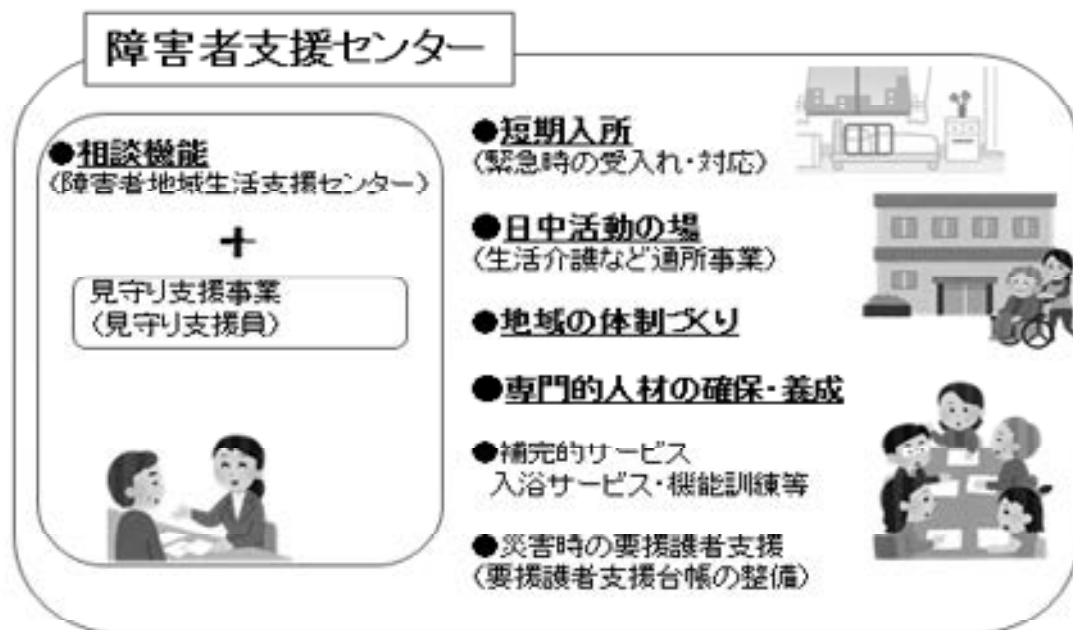
平時には、区や地域生活支援センター、あんしんすこやかセンターなどの関係機関と連携して、支援が必要な障害者の情報を収集し、見守り拠点の役割を担う。

災害時には、平時の情報を元に、要援護者支援センターや施設等と連携しながら、障害者の避難支援等を行う。

4 今後の障害者支援センター開設スケジュール

平成 30 年 12 月	西区障害者支援センター開設
平成 30 年度中	灘区・兵庫区・垂水区障害者支援センター開設予定
平成 31 年度中	中央区・北区・須磨区整備予定
平成 32 年度中	東灘区・長田区整備予定

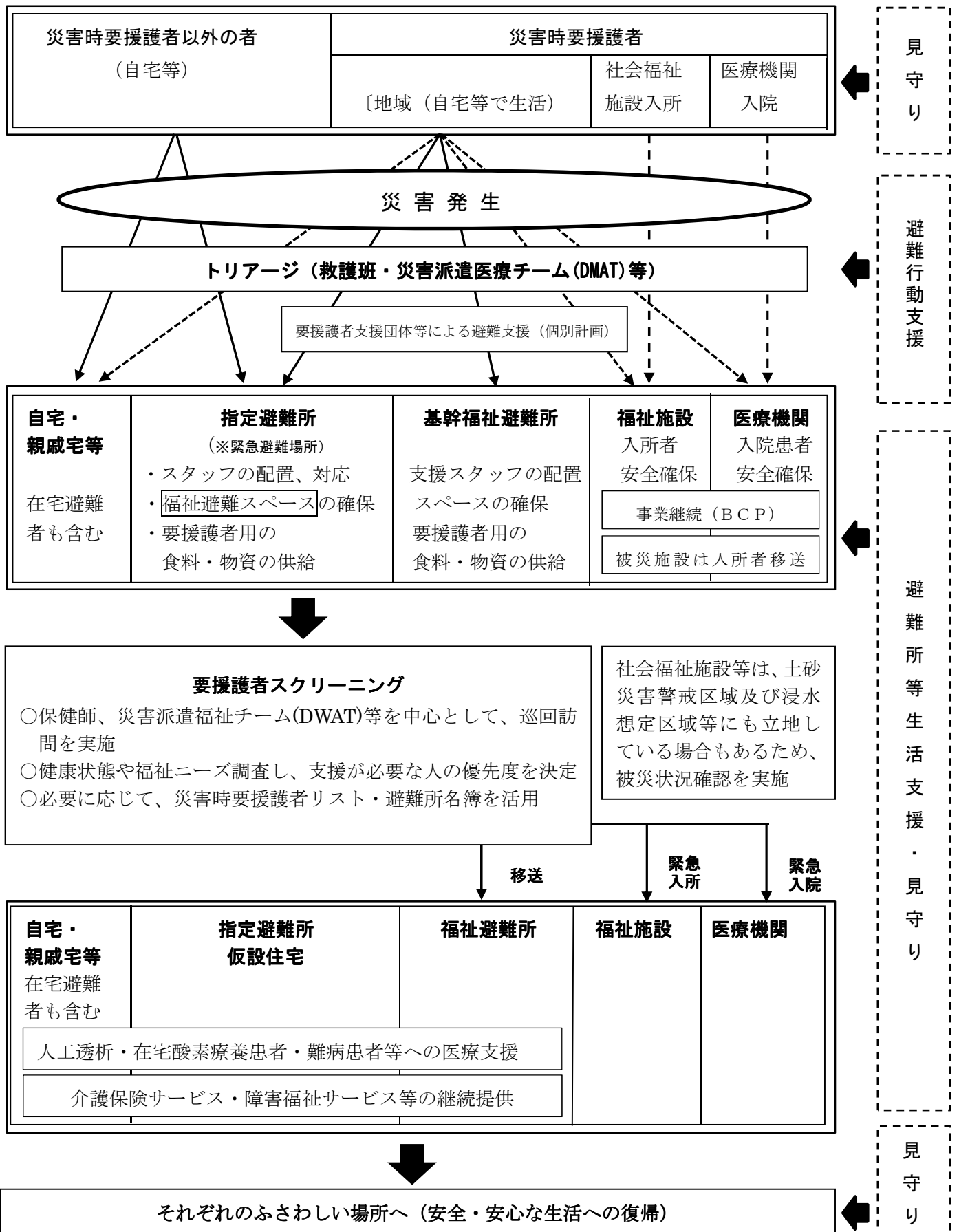
障害者支援センター イメージ図



【各区1か所 計9か所に設置】

平時から災害発生後の被災者支援のフロー

【平常時の生活の拠点、見守り体制】



要援護者の状況

・災害時要援護者リストの対象となっている要援護者は、平成30年3月時点で約17万6千人。

- ・要介護3以上【26,199名】
- ・身体障害者手帳1・2級【28,460名】
- ・療育手帳A【4,277名】
- ・65歳以上の単身高齢者及び
75歳以上の高齢者のみの世帯（老老世帯）【140,804名】 ※重複有

・自ら避難行動を取ることができる元気な高齢者の代わりに、支援が必要な認知症・精神障害者を含めると、全体で約10万人。

