

第1回神戸市における災害時要援護者支援のあり方検討会

日時：平成31年2月15日（金）13時30分～15時30分

場所：神戸市役所1号館14階大会議室

会 議 次 第

- 1 開会
- 2 委員紹介
- 3 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
 - (2) 災害時要援護者支援にかかる今後の検討項目
 - (3) 災害時における要援護者の避難受入について
- 4 閉会

<配布資料>

- (資料1-1) 「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」について…P1
- (資料1-2) 共助による災害時要援護者支援の取組状況について …P10
- (資料1-3) 福祉避難所について …P12
- (資料1-4) 「要援護者支援センター（基幹福祉避難所）」について …P13
- (資料1-5) 「障害者支援センター」について …P15
- (資料1-6) 平時から災害発生後の被災者支援のフロー …P16
- (資料2-1) 災害時要援護者支援のあり方検討会 課題体系図 …P17
- (資料2-2) 要援護者の状況 …P18
- (資料3-1) 「災害時要援護者」の概念整理 …P19
- (資料3-2) 災害時要援護者受入想定（案） …P20

神戸市における災害時要援護者支援のあり方検討会 委員名簿

(五十音順)
敬称略

	植戸 貴子	神戸女子大学健康福祉学部教授
〔委員長〕	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

(事務局) 危機管理室

保健福祉局総務部総務課

保健福祉局生活福祉部くらし支援課

保健福祉局高齢福祉部高齢福祉課

保健福祉局高齢福祉部介護保険課

保健福祉局障害福祉部障害福祉課

保健福祉局障害福祉部障害者支援課

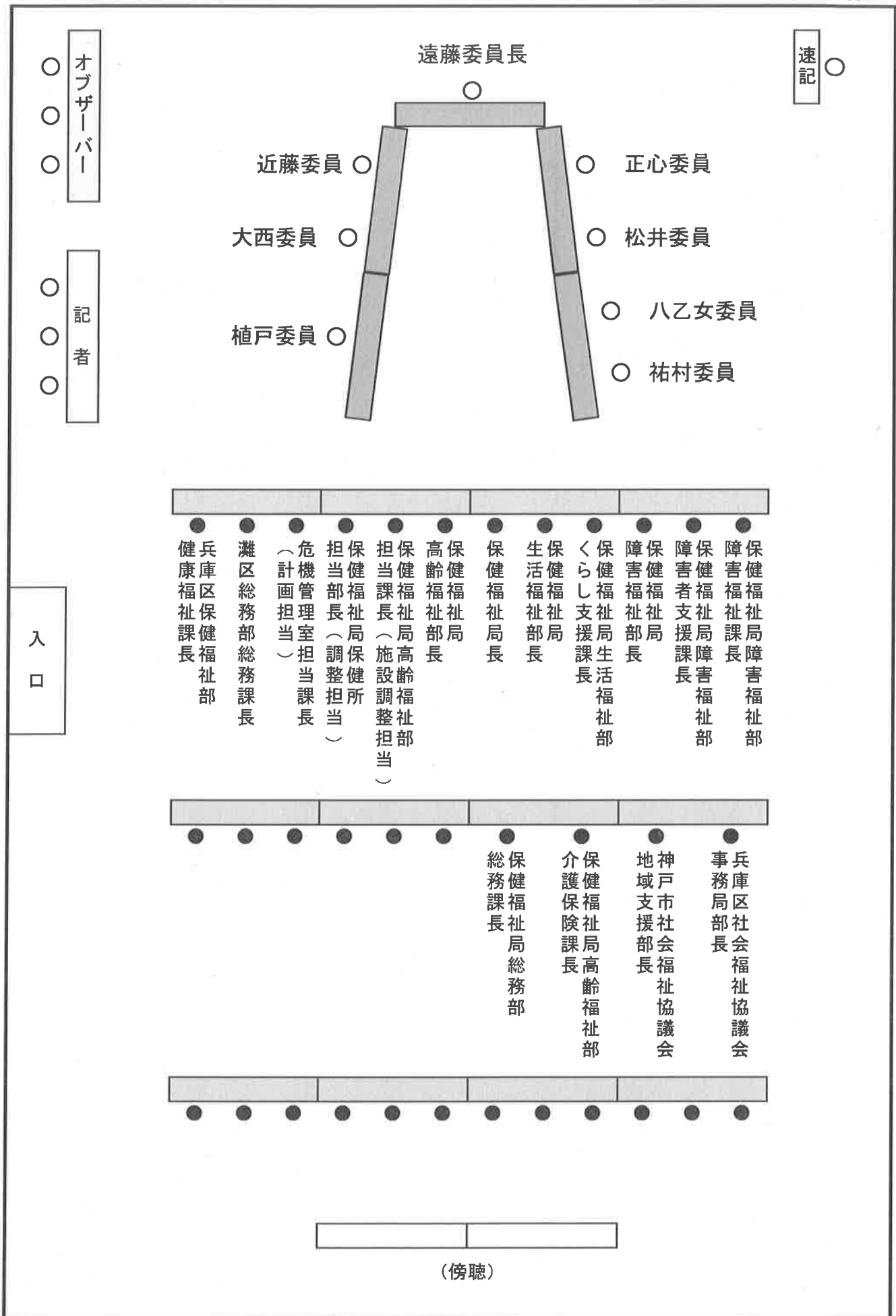
保健福祉局保健所調整課

区総務部・保健福祉部

第1回 神戸市における災害時要援護者支援のあり方検討会

平成31年2月15日(金)13時30分～15時30分

神戸市役所1号館14階大会議室



神戸市における災害時要援護者支援のあり方検討会開催要綱

平成 30 年 12 月 1 日

保健福祉局長決定

(趣旨)

第 1 条 市の災害時要援護者支援のあり方について、専門的な見地及び市民の立場から幅広く意見を求めることを目的として、神戸市における災害時要援護者支援のあり方検討会（以下「検討会」という。）を開催する。

(委員)

第 2 条 検討会に参加する委員は、次に掲げる者のうちから、市長が委嘱する。

- (1) 学識経験を有する者
- (2) 要援護者支援に関する専門的な知識を有する者
- (3) 前 2 号に掲げる者のほか、保健福祉局長が特に必要があると認める者

2 前項の規定により委嘱する委員の人数は、8 名以内とする。

(任期)

第 3 条 委員の任期は、3 年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 委員は、再任されることができる。

(会長の指名等)

第 4 条 保健福祉局長は、委員の中から委員長を指名する。

2 委員長は、会の進行をつかさどる。

3 保健福祉局長は、委員長に事故があるとき、又は委員長が欠けたときは、前項の職務を代行する者を指名する。

(検討会の公開)

第 5 条 検討会は、これを公開とする。ただし、次のいずれかに該当する場合で、保健福祉局長が公開しないと決めたときは、この限りでない。

- (1) 神戸市情報公開条例（平成 13 年神戸市条例第 29 号）第 10 条各号に該当すると認められる情報について意見交換を行う場合
- (2) 検討会を公開することにより公正かつ円滑な検討会の進行が著しく損なわれると認められる場合

2 検討会の傍聴については、神戸市有識者会議傍聴要綱（平成 25 年 3 月 27 日市長決定）を適用する。

(関係者の出席)

第 6 条 保健福祉局長は、必要があると認めるときは、検討会への関係者の出席を求め、説明又は意見を聴取することができる。

(施行細目の委任)

第 7 条 この要綱に定めるもののほか、検討会の開催に必要な事項は、保健福祉局高齢福祉部長が別に定める。

附 則（平成 30 年 12 月 1 日決裁）

(施行期日)

1 この要綱は、平成 30 年 12 月 1 日より施行する。

「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」について

1. 国及び神戸市における災害対策の経緯

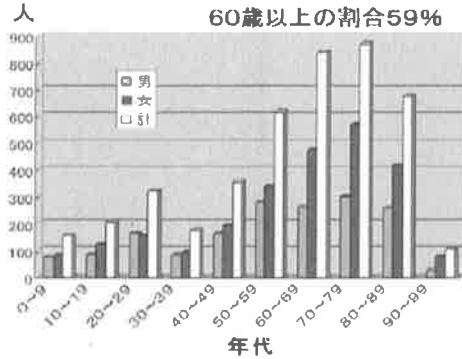
1995年 (平成7年)	阪神・淡路大震災 発生、災害弱者対策や災害関連死等への課題 これを機に、災害対策基本法の見直し検討（衆議院本会議）（10月）
1996年 (平成8年)	厚生省「災害救助研究会」発足 同研究会「大規模災害における応急救助のあり方」 （福祉避難所（仮称）の指定を提案）
1998年 (平成10年)	厚生省「災害救助マニュアル」策定、通達発出 （福祉避難所を位置付け。災害時に避難所として利用できる社会福祉施設を市町村が予め事前指定に努めること）
2004年 (平成16年)	新潟中越地震 発生、福祉避難所開設したが機能不十分 内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」策定（2005年3月） （災害時要援護者情報共有方法及び避難支援計画の策定提案）
2006年 (平成18年)	内閣府「同ガイドライン」改訂 （一般避難所に福祉避難室（スペース）等の設置を提案）
2007年 (平成19年)	能登半島地震・中越沖地震 発生、福祉避難所開設するも十分に機能せず、 特養に緊急入所殺到などの課題 翌年、厚労省「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」策定 （福祉避難所対象者を高齢者、妊産婦、乳幼児、病弱者等に拡大、 社会福祉施設以外も対象化、小学校区1ヶ所指定等）
2011年 (平成23年)	東日本大震災 発生、多くの要援護者が被災、福祉避難所も十分に機能せず
2013年 (平成25年)	神戸市災害時要援護者支援条例（議員提案）を施行（4月） （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） 災害対策基本法改正（6月） 内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取扱指針」策定（10月） （避難行動要支援者名簿の策定を市町村に義務付け、要支援関係機関へ提供、地域自主防災組織に個別計画策定の努力規定化）
2016年 (平成28年)	熊本地震 、福祉避難所指定施設へ一般避難者殺到など課題（4月） 厚労省「福祉避難所確保・運営ガイドライン」改訂 （福祉避難所の事前指定を促進、運営支援者の確保、移送、スクリーニング等の指針を追記）
2018年 (平成30年)	基幹福祉避難所を神戸市内12か所に指定、災害時に要援護者が直接避難することが可能（3月）（11月に21か所に拡大） 障害者支援センターを神戸市内1か所開設、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促進（12月）

2. 阪神・淡路大震災における要援護者の状況

(1) 犠牲者の数

- ・神戸市内における死者数4,571人のうち、60歳以上の割合は59% (65歳以上の割合は49.6%)で、高齢者に犠牲者が多かった。

図1 年齢別死者数



(2) 要援護者実態調査

- ・避難所生活で体調を崩すなど大変な思いをされた高齢者や障害者が多くおり、震災後、約1か月後に実施した要援護者実態調査において、介助の必要が認められた者が、合計2,839名いた。
- ・なお、これらの方に対し、入院、緊急ショートステイ、ホームヘルパーの派遣等の施策を、身体状況を把握しながら提供した。

表1 要援護者実態調査結果

高齢者	65歳以上の高齢者のうち、介助の必要が認められた者	避難所 498人 在宅 1,168人	計 1,666人
障害者	身体障害者1・2級及び療育手帳Aの者のうち、介助の必要が認められた者	避難所 426人 在宅 628人	計 1,054人
児童	療育・保育上の問題や本人または家族に心身上の問題が認められた者	避難所 119人	計 119人

(3) 救助の状況

- ・建物の倒壊等により、自力脱出できなかった方の約8割が家族や近隣住民による救出され、公助の限界・共助の必要性が明らかとなった。

図2 阪神・淡路大震災における救助の主体と救出者数



平成26年版防災白書 参照

3. 阪神・淡路大震災を踏まえた神戸市の取り組み

- ・本市では、震災や須磨区の事件の体験を教訓にして、災害や犯罪、事故から、くらしの安全と安心を守るために、平成10年に「神戸市民の安全の推進に関する条例」を制定し、市・事業者・市民が役割を分担して地域活動に積極的に取り組み、良好なコミュニティを育むことにより、地域社会が災害や犯罪、事故に対応する力をつけていくことを目指した。
- ・また、第17条において、①市は、要援護者に配慮した施策を策定し、及び体制を整備しなければならないこと、②事業者及び市民は、地域において要援護者が安心して暮らすことができるように配慮しなければならないこととされた。
- ・平成16年には「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」を制定し、様々な地域課題の解決を図るため、市民と市が対等の対場で、お互いに果たすべき責任と役割を自覚し、パートナーシップ関係を構築し、ともに考えともに汗を流す協働と参画のまちづくりを推進することとされた。
- ・これらの規定により、市、事業者及び市民が協働し、市民主体のまちづくりを積極的に推進した。また、本市の行政組織においても各部局や区職員が地域を支援する仕組みを整備した。

4. 「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」の制定

- ・平成25年4月、公明・自民・自民党神戸・民主4会派等共同で議員提案による「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」が施行。
- ・本条例は、「市民が力を合わせて災害時要援護者を支援する」という理念のもと、今後、更なる高齢化に伴い誰もが要援護者になり得ることを踏まえて、日頃の見守りや支え合いを基にした地域での取り組みを推進している。
- ・条例の特徴としては、
 - ① 共助による災害時要援護者支援に特化した政令市初の条例であること、
 - ② 地域団体の申請で要援護者情報（災害時要援護者名簿）の提供手続きを定めていること、
 - ③ 要援護者本人の同意・不同意の明示がない（返信がない）場合は同意があったものと推定（いわゆる「みなし同意」）として提供できること、
 - ④ 地域団体は、要援護者の個別計画作成に努めること、
 - ⑤ 避難所での生活支援（備蓄含む）及び福祉避難所の整備や運営に係る人員確保等の体制整備に努めること、が規定されている。
- ・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）であり、引き続き共助の取り組みを推進していく。

神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例

私たちの愛するまち神戸は、平成7年1月17日に発生した大地震により、かけがえのない多くの生命を一瞬のうちに失い、未曾有の大被害を受けた。災害の大きな特徴として、多くの犠牲者の中で、特に高齢者の割合が高かったこと、避難所生活で体調を崩すなど大変な思いをされた高齢者や障害者が多くいたことなどがある。これらを受け、国は、自然災害の「犠牲者ゼロ」を目指すための早急な取組の一つとして「災害時要援護者の避難支援対策の促進」を掲げている。しかし、今日に至るまで、平成23年3月11日の東日本大震災及び全国で発生した多くの自然災害を見てもまだまだ満足いくものとはなっていない。

神戸市は、平成10年に「神戸市民の安全の推進に関する条例」を施行し、その第17条（要援護者への配慮）で、市が必要な施策の策定や体制の整備を行うべき旨を定めている。また、平成16年には「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」を制定し、その第13条（推進体制）において、市は地域を担当する組織及び職員の充実に努めると定めている。これらの規定により、神戸市における行政組織として各部局や区職員が地域を支援する仕組みは、整備されてきた。一方、平成9年に「神戸市個人情報保護条例」が施行され、平成15年に「個人情報の保護に関する法律」が制定された。これを契機に、市民の意識の点でも行政情報の取扱事務においても災害時要援護者の所在等の情報活用に当たっては慎重な配慮が求められ、地域における個人情報の適切な共有についての課題も指摘されるようになった。

今後、更なる高齢化に伴い誰もが要援護者になり得ることを踏まえ、住み慣れた地域で安心して住み続けられる共助の仕組みが必要となっている。そのためには、日頃の見守りや支え合いを基にした、災害時要援護者と支援を行う人が交流して信頼関係を築くことが大切であり、地域における様々な団体や事業者等が参加・連携し、日頃の付き合いや活動が防災・減災につながる地域の取組が期待されている。

このような認識の下、私たち全ての神戸市民は、それぞれの役割を自覚し、力を合わせて災害時要援護者をみんなで支援し、誰もが安心して暮らすことができる安全なまち「神戸」の実現を目指して、この条例を制定する。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、要援護者が災害時において迅速かつ安全に避難をし、及び安心して避難生活を送るために必要な事項を定めるとともに、市の責務並びに要援護者支援団体、事業者及び要援護者の役割を明らかにすることにより、要援護者が安心して暮らすことのできる地域づくりの推進を図ることを目的とする。

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 要援護者 災害時において高齢者、障害者その他の自力では迅速な避難行動及びその後の避難生活が困難なため、特に配慮及び援護を必要とする認められる次に掲げる者をいう。

ア 介護保険法（平成9年法律第123号）第7条第3項に規定する要介護者及び同条第4項に規定する要支援者

イ 身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第15条第1項に規定する身体障害者手帳の交付を

受けている者

- ウ 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和 25 年法律第 123 号）第 45 条第 1 項に規定する精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者
- エ 神戸市が定めるところによる療育手帳（知的障害者の福祉の充実を図るため、児童相談所又は知的障害者更生相談所において知的障害と判定された者に対して支給される手帳で、その者の障害の程度その他の事項の記載があるものをいう。以下同じ。）の交付を受けている者その他これらに類するものとして市長が認める手帳の交付を受けている者
- オ 単身の世帯の 65 歳以上の世帯主
- カ 世帯の世帯主及び全ての世帯員が 75 歳以上の者である場合における、当該世帯主及び全ての世帯員
- キ 認知症高齢者グループホーム（指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準（平成 18 年厚生労働省令第 34 号）第 90 条第 1 項に規定する指定認知症対応型共同生活介護事業所をいう。）、障害者グループホーム（障害者自立支援法（平成 17 年法律第 123 号）第 5 条第 16 項に規定する共同生活援助を行う住居をいう。）その他これらに類するものとして市長が認める共同住居に居住する者
- ク 難病患者（昭和 47 年 10 月に厚生省が制定した難病対策要綱において難病対策として取り上げるべき疾病の範囲として整理されている病気に罹（り）患している者をいう。）のうち次に掲げる者に該当するもの
 - (ア) 国の難病対策の一環として実施される難治性疾患克服研究事業の対象者
 - (イ) 都道府県が実施する特定疾患治療研究事業の対象者
 - (ウ) 都道府県、指定都市（地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 252 条の 19 第 1 項に規定する指定都市をいう。）及び中核市（同法第 252 条の 22 第 1 項に規定する中核市をいう。）が実施する小児慢性特定疾患治療研究事業の対象者
 - (エ) (ア) から (ウ) までに掲げる者のほか、これらに類する希少な疾患を有する者
- ケ 乳幼児
- コ 妊産婦
- サ アからコまでに掲げる者のほか、特別な配慮及び援護を必要とする者
- (2) 要援護者支援団体 要援護者の支援をしようとする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つて市長が認めるものをいう。

第 2 章 市の基本的責務並びに要援護者支援団体、事業者及び要援護者の役割

(市の基本的責務)

- 第 3 条 市は、第 1 条に規定する目的ののっとり、要援護者に必要な配慮をし、及び援護をする体制が地域において整備されるよう施策の推進に努めるものとする。
- 2 市は、要援護者への支援業務に係る横断的組織の確立及び窓口の明確化を図り、支援業務に必要な情報の共有及び活用に努めなければならない。
 - 3 市は、要援護者を安全に避難させるため、避難準備情報その他の必要な情報が的確に伝わるよう多様な情報伝達の体制の整備に努めるものとする。

(要援護者支援団体の役割)

第4条 要援護者支援団体は、地域の安全に関する知識及び技術を習得し、市と協力して、要援護者に係る情報の整理及び更新、第14条第1項の規定に基づく支援計画の策定その他必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

2 要援護者支援団体は、市と協力して次に掲げる活動（以下「地域要援護者支援活動」という。）に努めるものとする。

(1) 要援護者の災害時における迅速な安全の確保を支援するために行う、平常時における声かけ、防災訓練の参加への働きかけ及び情報の提供

(2) 災害時における情報の提供、避難誘導、安否の確認及び避難生活の支援等

(事業者の役割)

第5条 事業者（要援護者支援団体を除く。）は、第1条に規定する目的のために市が進める施策に協力するとともに、地域要援護者支援活動に協力するよう努めるものとする。

(要援護者の役割)

第6条 要援護者は、自ら居住する住まいの安全の確保に努めるとともに、災害時の支援に必要な要援護者の有する情報の提供、近隣との交流、円滑な受援体制づくり及び地域要援護者支援活動に協力するよう努めるものとする。

第3章 要援護者に係る情報の収集及び提供

(個人情報の収集及び要援護者支援団体への提供)

第7条 市長は、第3条第1項の規定に基づく体制の整備を推進するため、次に掲げる者の個人情報（神戸市個人情報保護条例（平成9年10月条例第40号。以下「保護条例」という。）第2条第1号に規定する個人情報をいう。以下同じ。）を本人（個人情報から識別され、又は識別され得る当該個人をいう。以下同じ。）の同意を得て収集し、及び要援護者支援団体に提供することができる。

(1) 介護保険法第27条第7項第1号に規定する要介護状態区分について市の認定を受けた者であつて、その介護の必要の程度が要介護3から要介護5までに該当するもの

(2) 身体障害者福祉法第15条第1項に規定する身体障害者手帳の交付を受けている者であつて、その障害の級別が1級又は2級であるもの

(3) 療育手帳の交付を受けている者であつて、その障害の程度がAであるもの

(4) 第2条第1号オ及びカに掲げる者

(5) 前各号に掲げるもののほか、第2条第1号に規定する者のうち、要援護者支援団体が希望する者であつて市長が認めるものその他災害時において支援を必要とすると市長が認めるもの

2 前項の規定により提供することができる個人情報は、同項各号に掲げる者の氏名、住所、生年月日及び性別並びに要援護者が提供することを希望する事項（地域要援護者支援活動を行うに当たり必要となる事項に限る。）とする。

3 市長は、前項の個人情報を要援護者台帳に登録し、及び第1項の規定により個人情報を提供する場合には当該要援護者台帳を要援護者支援団体に提供することにより行うことができる。

4 第1項の規定に基づき個人情報を収集し、及び要援護者支援団体に提供することについて本人の同意を求めた場合において、本人による不同意の意思が明示されなかったときは、同項の規定の適用に関しては、これらのことについて本人の同意を得ているものと推定する。

(要援護者支援団体に対する提供の手続)

第8条 市長は、前条第3項の規定により要援護者支援団体に対して要援護者台帳を提供しようとするときは、当該要援護者支援団体からの申請に基づき、これを行うものとする。

2 要援護者支援団体は、市長に対して前項の申請を行おうとするときは、提供を受けようとする要援護者台帳を管理する者（以下「名簿管理者」という。）をあらかじめ定めておかなければならない。

(協定の締結等)

第9条 市長は、第7条第3項の規定により要援護者台帳を提供しようとするときは、あらかじめ、当該要援護者台帳の提供を受けようとする要援護者支援団体との間で提供する個人情報の取扱いに関する協定を締結するものとする。

2 前項の協定においては、次に掲げる事項を定めなければならない。

(1) 要援護者支援団体が活動する地域的範囲

(2) 提供しようとする個人情報に係る本人が居住する区域

(3) 提供しようとする個人情報の管理及び更新の方法に関する事項

(4) 提供しようとする個人情報の利用及び提供の制限に関する事項

(5) 解除その他の協定に違反した場合の措置

(6) 要援護者の支援に関する事項

(7) 前各号に掲げるもののほか、提供しようとする個人情報の管理に関し必要な事項

3 市長は、第1項の協定の内容が遵守されているかどうかを確認するため必要があると認めるときは、同項の協定を締結した相手方から提供した個人情報の管理に関して報告を徴し、又は提供した個人情報の管理の状況を検査することができる。

(情報の安全管理)

第10条 第7条第1項の規定により個人情報の提供を受けた団体は、当該提供を受けた情報の安全管理のために必要かつ適切な措置を講じなければならない。

(利用及び提供の制限)

第11条 名簿管理者及び地域要援護者支援活動を行う者（以下「名簿管理者等」という。）は、地域要援護者支援活動の用に供する目的以外の目的のために、その管理し、閲覧し、又は取り扱う情報を自ら利用し、又は提供してはならない。

(守秘義務)

第12条 名簿管理者等は、地域要援護者支援活動により知り得た個人の秘密を漏らしてはならない。地域要援護者支援活動を行わなくなった後も、また、同様とする。

(緊急時における要援護者への支援台帳の作成等)

第13条 市長は、第7条第1項の規定に基づき個人情報を収集し、及び要援護者支援団体に提供することについて本人の同意を求めた場合において、本人による不同意の意思が明示され、同条第4項本文の規定による推定を受けなかったときであっても、緊急時における要援護者の安否の確認及び避難生活の支援のために災害の発生後直ちに情報の提供が行えるように、当該不同意に係る個人情報に関して要援護者登録保留台帳を作成するものとする。

2 市長は、緊急時において迅速に要援護者への支援活動を行うことができるよう、要援護者支援団体に対して協力するよう努めなければならない。

第4章 要援護者への支援計画の策定等

(要援護者への支援計画の策定等)

第14条 要援護者支援団体が支援計画を策定する場合にあつては、市及び要援護者支援団体は、互いに協力するよう努めなければならない。

2 要援護者支援団体は、前項の支援計画を策定するに当たっては、次に掲げる事項を市の協力を得て定めるよう努めることとする。

(1) 要援護者の事前の備え

(2) 避難所（災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（平成12年厚生省告示第144号）第2条1に規定する避難所をいう。以下同じ。）への避難経路

(3) 避難所の運営における配慮

(4) 要援護者の共同住居、自宅及び近隣における一時避難その他の避難所以外での避難

(5) 前各号に掲げるもののほか、要援護者への支援に必要な事項

3 市長は、地域において要援護者支援団体が複数あるときは、これらの要援護者支援団体及び関係者で構成する会議（以下「要援護者支援団体会議」という。）を設置し、及び要援護者支援団体会議における情報交換に努めなければならない。

4 市長は、次に掲げる事項が円滑に行われるようにするために、予算の範囲内において専門家による人材派遣の支援その他必要な措置を行うことができる。

(1) 要援護者支援団体会議の設置及び運営に関すること。

(2) 要援護者支援団体による支援計画の策定その他必要な事項の決定に関すること。

5 要援護者は、要援護者支援団体が支援計画を策定するに当たっては、要援護者の有する必要な個別の情報の提供その他の協力を努めなければならない。

第5章 福祉避難所等における支援等

(要援護者相談員の設置)

第15条 市長は、災害時においては、次に掲げる事務その他の事務を行う要援護者相談員の配置に努めるものとする。

(1) 要援護者支援団体と協力して要援護者からの相談に対応する事務

(2) 要援護者への確実な情報の伝達及び支援物資の提供を行う事務

(3) 前2号に掲げるもののほか、災害時に必要となる事務

(避難所等の環境整備)

第16条 市長は、避難所のうち要援護者が安心して避難生活を送るために特別の配慮がなされた避難所（以下「福祉避難所」という。）へ避難するまでの間、安心して避難所その他の避難場所（以下「避難所等」という。）で生活を送ることができるよう避難所等における設備を整備し、神戸市地域防災計画（災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第42条第1項に規定する市町村地域防災計画として神戸市防災会議が作成したものをいう。以下同じ。）に基づいて必要品を備蓄するとともに、前条に規定する要援護者相談員その他の関係者への研修その他環境整備に努めるものとする。

(避難所等における保健救護及び医療救護に係る体制の整備)

第17条 市長は、避難所等の要援護者に対する保健救護及び医療救護を適切に行うため、関係機関と連携し、地域の医師会その他の医療保健関係団体との業務の協力体制の整備に努めるものとする。

(福祉避難所の整備等)

第 18 条 市長は、福祉避難所を整備し、神戸市地域防災計画に基づいて必要品を備蓄するとともに、要援護者に公正な対応ができるようその環境整備に努めるものとする。

2 市長は、民間の施設その他の施設を福祉避難所として活用できるよう当該施設の所有者等との間で協定を締結し、及び要援護者の受入体制の整備に努めるものとする。

(福祉避難所の運営等)

第 19 条 市長は、福祉避難所の運営計画の策定に努めるとともに、要援護者及びその家族が専門的な生活相談及び福祉サービスを受けることができるよう適切な運営に努めるものとする。

2 市長は、福祉避難所の運営に当たる人材を確保するため、社会福祉施設、障害者団体、特定非営利活動法人、事業者その他関係団体との間で協定を締結し、及び運営体制の整備に努めるものとする。

第 6 章 補則

(施行細目の委任)

第 20 条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が定める。

附 則

この条例は、平成 25 年 4 月 1 日から施行する。

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）、学識者・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】

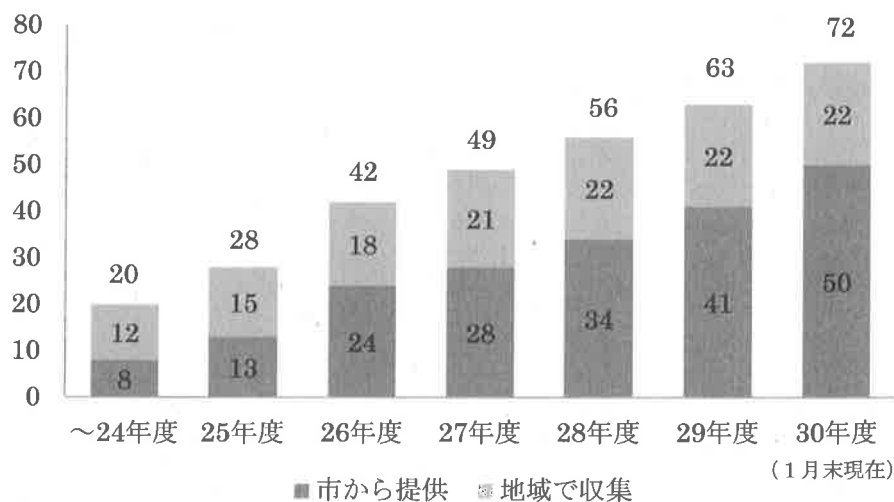
＜災害時要援護者リスト掲載者＞（H30年3月末現在）

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＞

地区数



※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

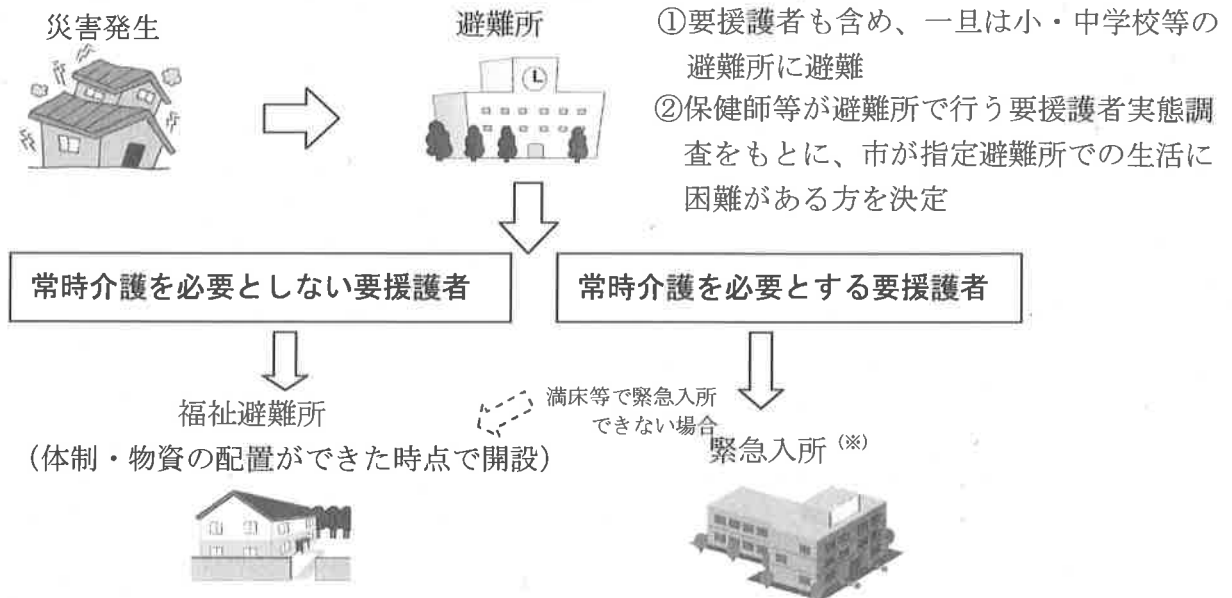
- 福祉避難所の指定にあたって、国のガイドラインにおいては、
 - (1) 24時間の運営体制を確保し、かつ、
 - (2) 要援護者専用の避難スペースを確保することと規定。
- 国のガイドラインに示された福祉避難所として利用可能な施設の例は、老人福祉施設、障害者支援施設等（公共・民間）、児童福祉施設（保育所等）、保健センター、特別支援学校、宿泊施設（公共・民間）、指定避難所（小・中学校、公民館等）等

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

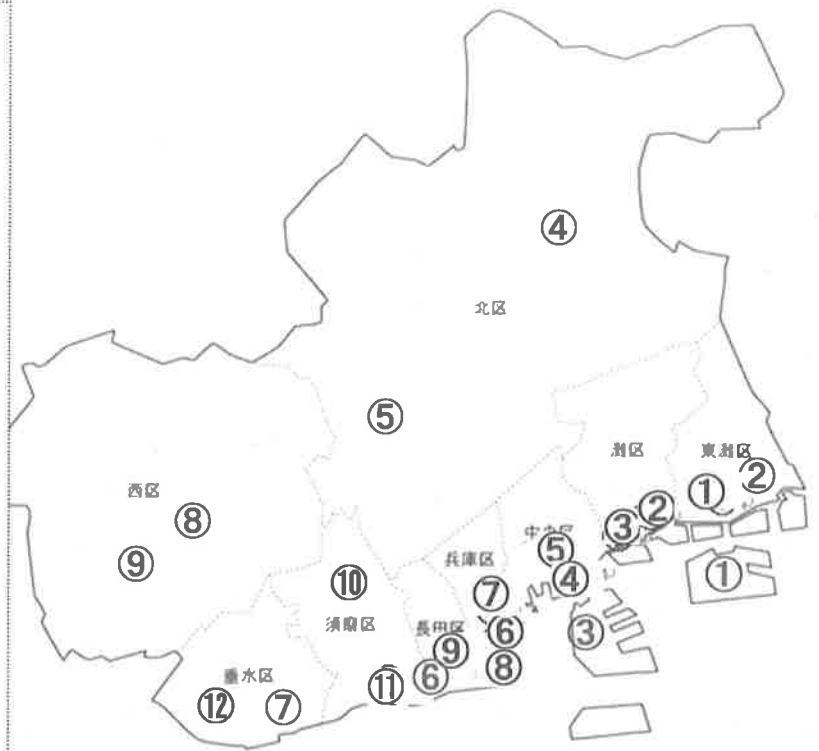
	東灘	灘	中央	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西	計
計	3	2	3	3	2	2	2	2	2	21

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）チャンネルタウン（モーツァルト兵庫駅前）
- ⑦（兵庫）中道（パーマリエ・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

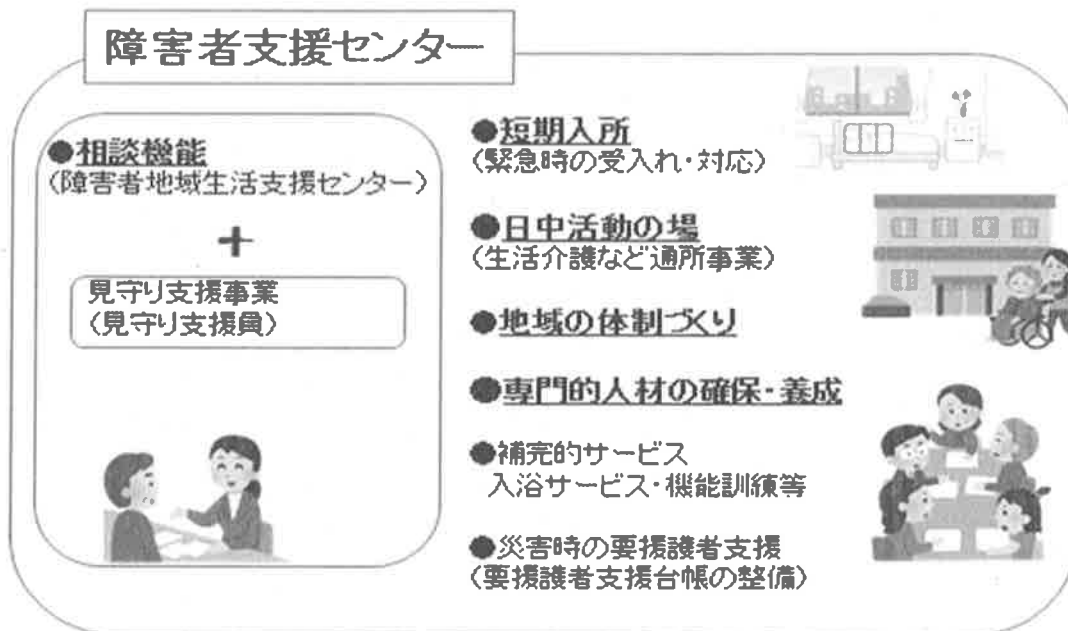
平時には、区や地域生活支援センター、あんしんすこやかセンターなどの関係機関と連携して、支援が必要な障害者の情報を収集し、見守り拠点の役割を担う。

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

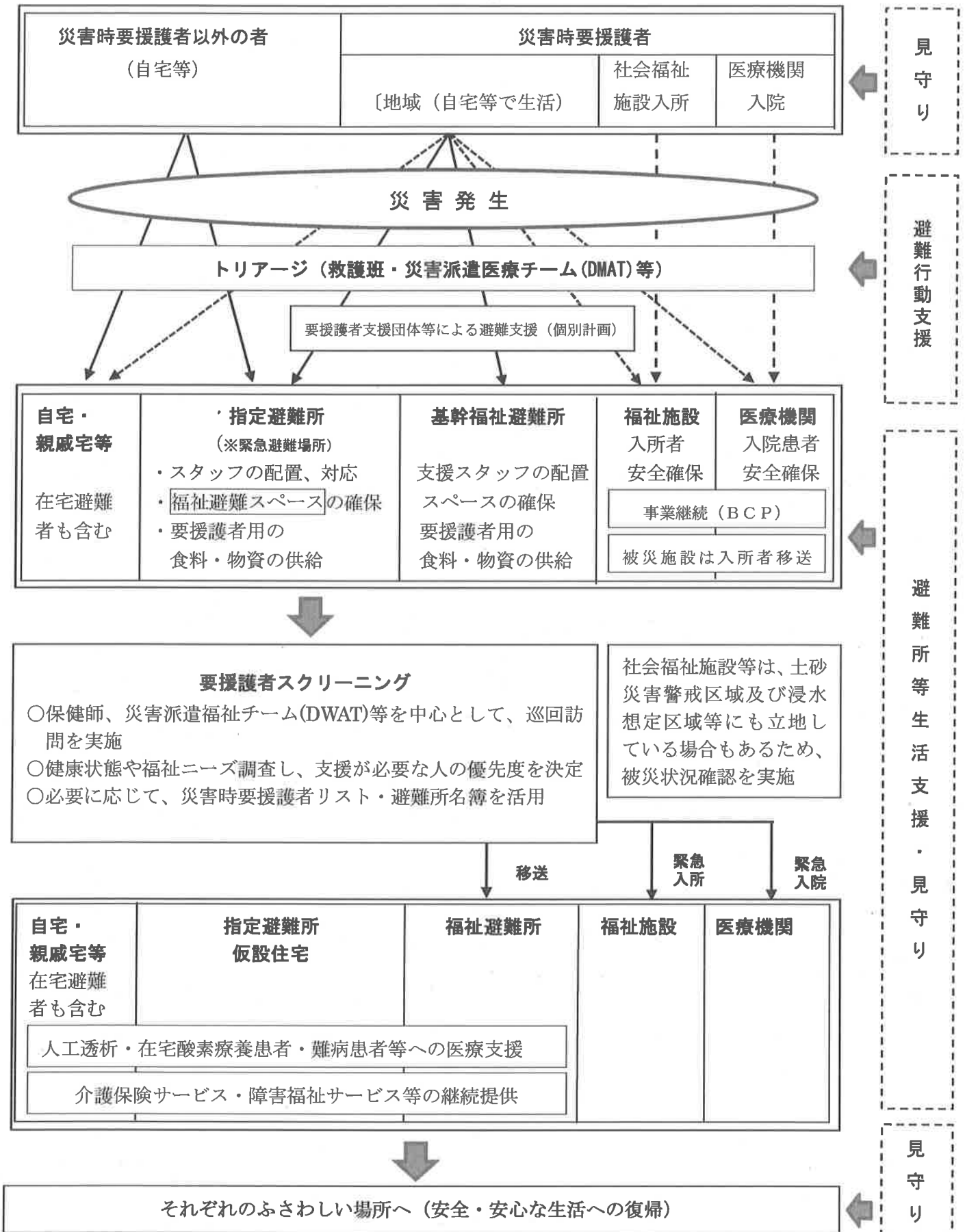
平成 30 年 12 月	西区障害者支援センター開設
平成 30 年度中	灘区・兵庫区・垂水区障害者支援センター開設予定
平成 31 年度中	中央区・北区・須磨区整備予定
平成 32 年度中	東灘区・長田区整備予定

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】

【平常時の生活の拠点、見守り体制】



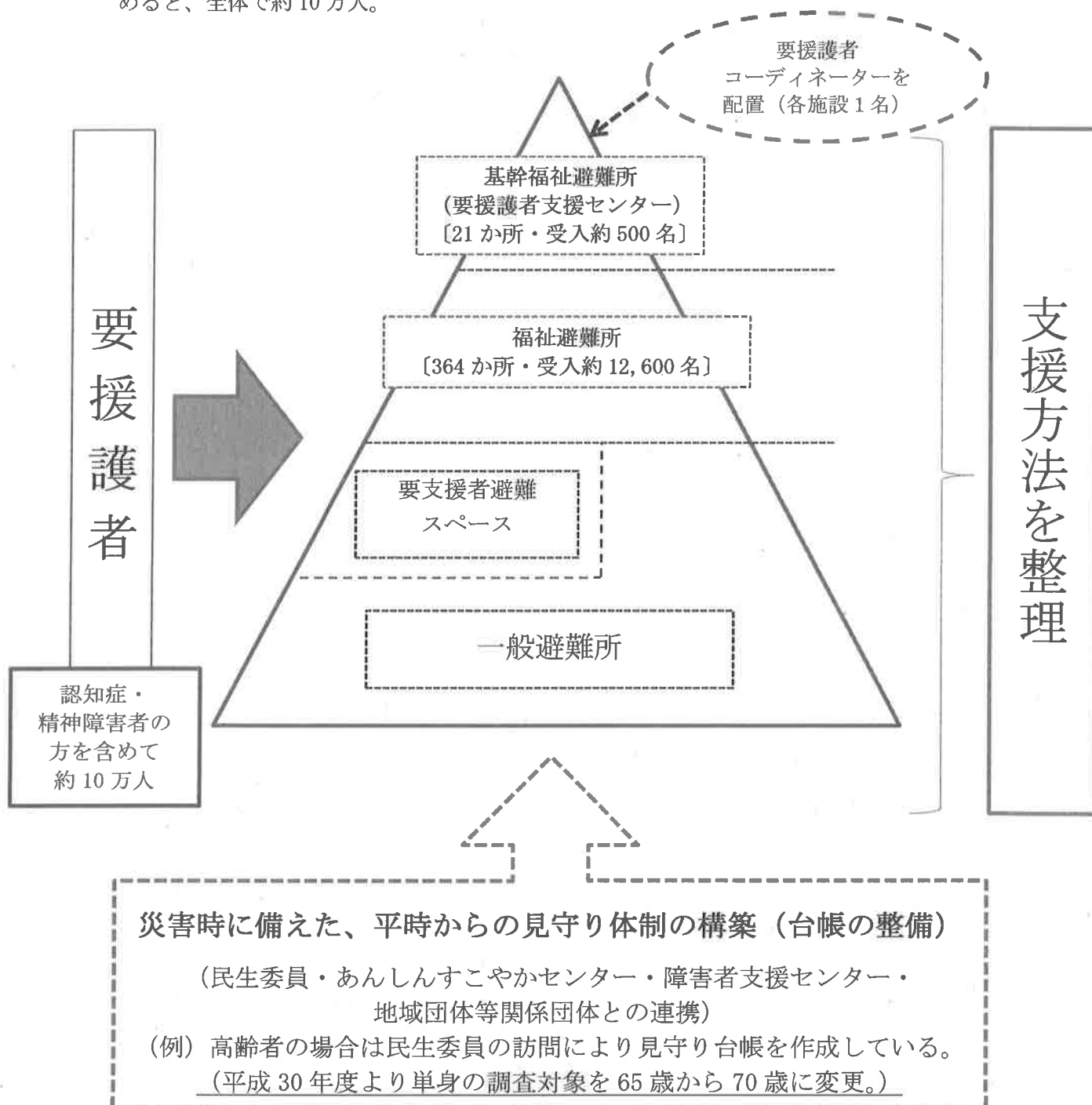
※「兵庫県災害時要援護者支援指針」を基に事務局作成

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。

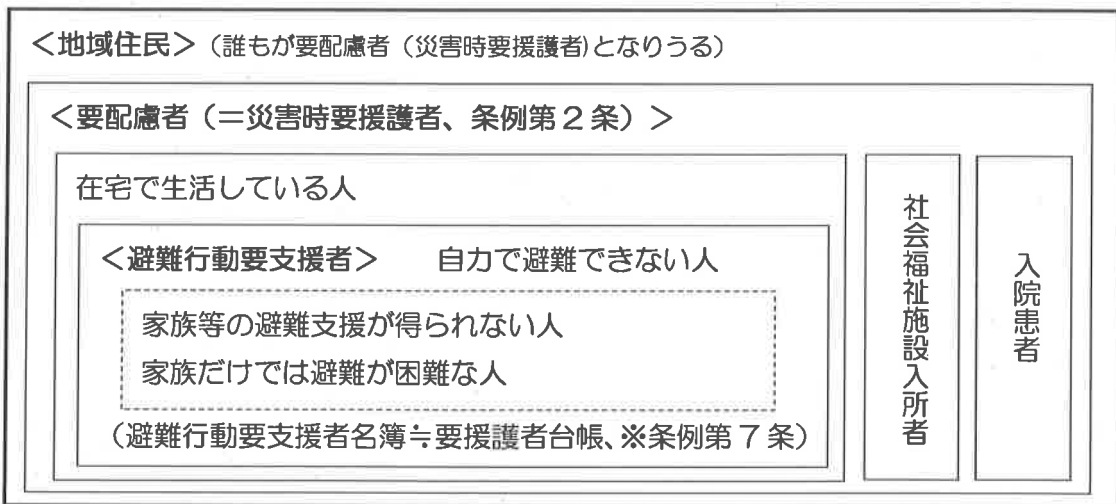
- ・要介護 3 以上 【26,199 名】
- ・身体障害者手帳 1・2 級 【28,460 名】
- ・療育手帳 A 【4,277 名】
- ・65 歳以上の単身高齢者及び
75 歳以上の高齢者のみの世帯（老老世帯）【140,804 名】 ※重複有

・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。



「災害時要援護者」の概念整理

- ・災害対策基本法において、「高齢者、障害者、乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する方」を「**要配慮者**」と規定している。(法第 8 条第 2 項第 15 号)
また、従前の国の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(平成 18 年 3 月)では、災害に備えた準備段階から災害時の避難、避難後の生活支援までを含めた全体的な支援の対象を「**災害時要援護者 (=要配慮者)**」と規定していた。
- ・神戸市災害時要援護者支援条例(平成 25 年 4 月施行)では、同様に「災害時において高齢者、障害者その他の自力では迅速な避難行動及びその後の避難生活が困難なため、特に配慮及び援護が必要とする者」を「**災害時要援護者**」(条例第 2 条)と規定した。
- ・その後、改正災害対策基本法(平成 25 年 6 月施行)において、避難行動に支援を要する者の名簿(避難行動要支援者名簿)の作成が市町村に義務付けられ、「要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの」を「**避難行動要支援者**」(改正法第 49 条の 10 第 1 項)と新たに規定した。
- ・本市では、改正法関連通知(IV5(6))に基づき、法上の「要配慮者」を条例第 2 条「**災害時要援護者**」として位置づけ、また、条例第 7 条第 3 項「**要援護者台帳**」を改正法上の「避難行動要支援者名簿」と相当のもの※と位置付けて運用している。(※ただし、条例第 7 条第 3 項の要援護者台帳は、避難行動支援に限定していない。)

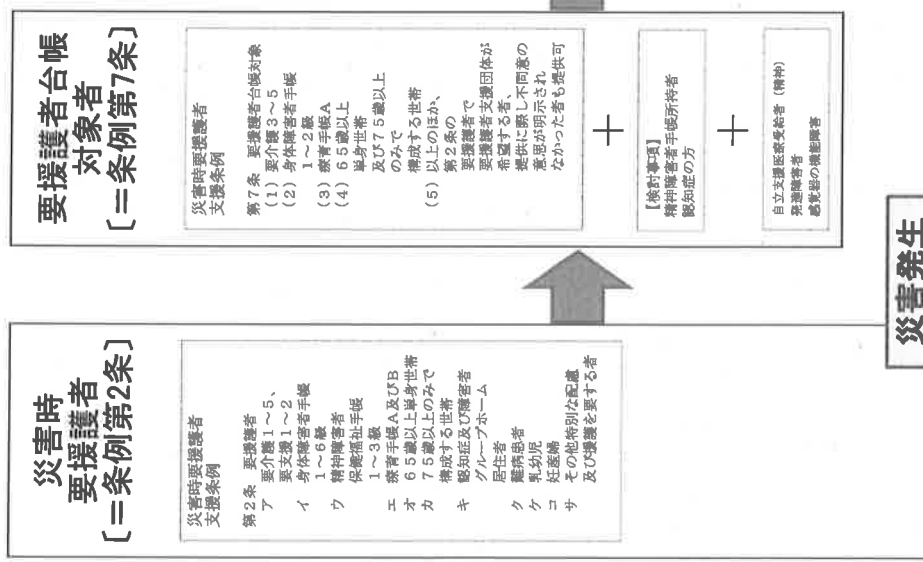


- ※災害時要援護者支援条例の要援護者(第 2 条)及び第 7 条(要援護者台帳の対象)
- | | |
|---|--|
| <p>第 2 条 要援護者</p> <p>ア 要介護 1～5、要支援 1～2</p> <p>イ 身体障害者手帳 1～6 級</p> <p>ウ 精神障害者保健福祉手帳 1～3 級</p> <p>エ 療育手帳 A 及び B</p> <p>オ 65 歳以上単身世帯</p> <p>カ 75 歳以上のみで構成する世帯</p> <p>キ 認知症及び障害者グループホーム居住者</p> <p>ク 難病患者</p> <p>ケ 乳幼児</p> <p>コ 妊産婦</p> <p>サ その他特別な配慮及び援護を要する者</p> | <p>第 7 条 要援護者台帳対象</p> <p>(1) 要介護 3～5</p> <p>(2) 身体障害者手帳 1～2 級</p> <p>(3) 療育手帳 A</p> <p>(4) 65 歳以上単身世帯及び 75 歳以上のみで構成する世帯</p> <p>(5) 以上のほか、第 2 条の要援護者で要援護者支援団体が希望する者、提供に際し不同意の意思が明示されなかった者も提供可</p> |
|---|--|

災害時要援護者受入想定(案)

資料 3-2

要援護者の状況	避難先	受入可能数	想定対象者 (在宅)【例】	対象者受数	避難想定数 (地震) 【※1】	避難想定数 (風水害) 【※2】
医療ケアが必要 継続的な医療行為が必要	トリアージ 医療機関	—	人工呼吸器 人工透析	約3,200名	約500名	約100名
日常生活に全介助が必要	介護施設 【緊急入所】	—	要介護者(重度)	約450名 【※3】	約70名	約14名
日常生活に一部介助が必要	基幹福祉避難所 福祉避難所 【施設】	約4,300名 定員を超過した場合は移動。	身体障害者 1-2級 要介護3・4・5 療育手帳A	約37,850名	約5,900名	約1,200名
日常生活に配慮が必要	福祉避難所 【施設以外】	約8,800名	細別の状況に応じて調整。 精神障害者 認知症 65歳以上単身・ 75歳以上老老 のうち 要支援1～要介護2 療育手帳B 身体障害者3-4級	約58,500名	約9,100名	約1,900名
日常生活に配慮が必要	指定 避難所 (学校等) 要支援者 スペース	約7,400名				
自立	避難所等生活支援	—				



【※1】地域防災計画上の避難想定(兵庫県南部地震:全市238,899名)より全市人口にかかる避難率を算出(15.5%)し、その率を対象要援護者数に乗じて算出。
医療機関・介護施設対象者は対象者全員が避難するものと仮定する。

【※2】「全市人口」:「市内土砂災害警戒区域内の人口(103,550名)」と「市内河川浸水想定区域内の人口(209,165名)」の合計比率(20.5%)を
全市の対象要援護者数に乗じて、同区域の対象要援護者数を算出し、さらに【※1】の避難率(15.5%)を乗じて算出。

【※3】要介護3～5の在宅サービス利用者の合計15,095名のうち、3%が緊急入所するものとみなす。