

令和7年度 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 議事要旨

1. 日 時 : 2025(令和7)年11月14日(金) 午後1時30分～午後3時20分

2. 場 所 : 神戸市役所4号館1階 本部員会議室

3. 議 題

(1)これまでの災害時要援護者支援の取り組み

(2)前回の「神戸市における災害時要援護者支援のあり方検討会」の概要

(3)神戸市における災害時要援護者支援に関する現状と課題

－避難行動要支援者(災害時要援護者)の範囲について－

4. 意見概要

- ・ 年齢要件では避難行動能力を測れず、支援の必要性が実態と乖離するため、見直しが必要。
- ・ 現状の要支援者数は過大であり、支援側の人数が不足しており現実的でない。
- ・ 認知症などで情報判断能力が低下している場合は、要介護度が低くても特に支援が必要。
- ・ 精神障害のある方は比較的動けるが、精神障害者手帳1級を所持し、特に単身生活の場合は支援が必要。
- ・ 強度の行動障害のある方は、突発的なことや非日常の出来事への対応が難しいため、支援が必要。
- ・ 聴覚・視覚障害のある方は情報弱者に陥りやすいため、支援の検討が必要。
- ・ 障害者については、手帳等級よりも支援区分の方が、より実態を反映できる。
- ・ 介護認定や障害者手帳の未認定者、サービスの非利用者など、「制度の網目」から漏れた方や、地域との関係性が希薄な方への配慮が必要。
- ・ ハザードエリア(浸水・土砂・津波)や世帯状況、他都市の状況なども考慮すべき。
- ・ 現在の避難行動要支援者名簿(以下「名簿」)掲載者について、対象見直しにより対象外となった場合でも今後の配慮が必要。
- ・ 民生委員や消防団、防災福祉コミュニティ等、地域で実態調査を行うことが有効。
- ・ 要援護者支援団体の負担や、現状にも十分注意した検討が必要。
- ・ 名簿対象者の抽出ができるか、システム等の運用にも注意が必要。
- ・ 専門性の高い支援を要する方への対応は、地域の関係機関同士の連携が重要であり、その方法等の検討が必要。
- ・ 共助の取り組みは平常時の地域活動の延長であり、訓練や日常生活での心がけ等、日頃の活動が大切。
- ・ 地域の防災訓練や地域活動への障害者の参加が困難な状況がある。

(議題別の主な意見)

○議題 (1)これまでの災害時要援護者支援の取り組み (資料2)

(2)前回の「神戸市における災害時要援護者支援のあり方検討会」の概要 (資料3)

→事務局より説明後、委員より質疑・意見聴取

【主な意見】

- ・ 「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」(以下「条例」)は、災害対策基本法(以下「災対法」)に基づき市町村に名簿の作成が義務づけられたよりも以前に作られた条例である。また、「災害時におけ

る要援護者支援方針」(以下「方針」)についても、見直しが行われていない。そのため、条例・方針が、災対法における名簿の義務化や個別避難計画の努力義務化等の法改正後の内容を十分に反映しておらず、早急な見直しが必要だと思う。

- ・ 資料2に「みなし同意」と表記があるが、条例上は「推定」とされている。法令用語上、「みなす」は覆すことができないが、「推定」の場合は覆すことができるという違いがあるため、統一した方が良いのではないかな。

○議題 (3)神戸市における災害時要援護者支援に関する現状と課題

－避難行動要支援者(災害時要援護者)の範囲について－ (資料4)

→事務局より説明後、委員より意見聴取

【主な意見】

○年齢要件に関する内容

- ・ 名簿で大きな割合を占めている「65歳以上の単身世帯」と「75歳以上のみの世帯」の年齢要件については、見直しが特に必要と思う。介護現場において、年齢と避難行動能力は必ずしも一致していない。80歳代でも一人行動ができる方もいれば、若年層の方でも認知症や障害特性、病気、精神疾患等で、支援がなければ避難ができない方もいる。年齢によって避難行動能力を判断する仕組みは、支援の実態と乖離していると思う。
- ・ 65歳以上70歳代前半ぐらいの方は、就労している方が多く、社会的なつながりも仕事の延長線で持っている方が多いため、比較的元気なイメージ。75歳以上になると、病気やけがが増え始めたり、同居の配偶者の方が亡くなったりして、少しずつ気持ちも体も落ちていく傾向がある。そのきっかけで介護保険の申請をされる方が、75歳ぐらいから急激に増える状況。そのため、一概には言えないが、70歳代前半ぐらいまでは、元気なイメージがある。
- ・ 75歳以上であっても夫婦で過ごされていればどちらかが変化に気づける。
- ・ 地域に提供された要援護者台帳の登録者を確認してみたところ、支援が必要な方は約50%で、残りの約30%が支援が必要でないと思われる方、20%が夜間のみ支援が必要等のグレーゾーンの方だった。年齢要件があることで、非常に元気で支援側に回るべき人が、とりあえず安心のため登録している状況である。
- ・ 現状の要支援者数は過大であり、支援側の人数が足りず現実的でない。そのため、年齢要件を外す等、対象者を見直すことでより多くの方を助けられるのではないかなと思う。

○要介護、要支援に関する内容

- ・ 要介護3の方は、トイレや衣服の着脱、入浴、食事等に一部介助が必要な方が該当する。
- ・ 要介護1・2級の方の中には、情報判断能力は低いけど、歩行能力等の身体的能力は有している方が多い。こういった認知機能の低下が進んだ要介護度の低い方も、災害時の避難においてリスクが高く、特に支援が必要。認知機能の一部に障害のある方に対して、動けるか動けないかで区切るのはいかがかなと思う。
- ・ 介護保険は申請制であるため、制度の網目から漏れてしまった重度相当の未認定者が一定数存在する。要介護2・3程度の方が認定を受けていない場合や、要介護1・2の認定は受けているもののサービスを受けておらず、ケアマネジャーが担当していない場合もある。こういったケアマネジャーやあんしんすこやかセン

ター等との接点が薄い方に対し、一定のコンセンサスが必要だと思う。

- ・ 介護保険の認定調査は、10m歩行できれば、歩行できると判断されてしまう。しかし、家の中で10m歩くことができて、災害時、避難する際に10m以上の歩行が必要な際には支援が必要になる。要支援の認定者においても、支援の必要な方がいることは認識してほしい。
- ・ 要支援1・2の方でも、パーキンソン病の難病患者など歩行が困難な方や、視覚障害者の方でも日常、家の中ではある程度の生活ができている方もいる。要介護の認定だけではなく、歩行能力で判断することが適切。

○障害者手帳・障害区分の要件に関する内容

- ・ 現状の名簿では精神障害者手帳所持者が対象となっていない。精神障害の方は比較的動けるという部分はあるが、1級を所持されている方で、特に単身で生活をしている方については、支援が必要だと思う。神戸市内では、約1,300の方が精神手帳1級を所持しており、こういった方も対象となるのではないと思う。
- ・ 福祉避難所に指定されている高齢施設において、身体障害の方に比べ精神障害や知的障害の方の受入れには苦手意識が強いことがある。障害者相談支援センターでは、地域の基幹福祉避難所指定施設と交流を持ち、障害者の受入方法等を啓発する等、顔の見える関係づくりを大事にしている。
- ・ 障害の方に関しては、手帳等級よりも支援区分のほうがより現実的であり、特に支援区分5・6の方は対象とすべきだと思う。
- ・ 障害の中でも特に聴覚障害、視覚障害の方は、情報弱者に陥りやすいため、吸い上げていく必要がある。
- ・ 情緒が不安定であったり、危険を察知することが難しかったり、日常生活は無難に過ごすことができた場合でも、突発的なことや非日常の出来事になると対応が難しい行動障害というものがある。身体の障害はなくとも強度の行動障害の方は、実質的には、支援が必要だと思う。
- ・ 関節リウマチの方で身体障害の1級の認定を受けている場合でも、症状が落ち着いた場合は元気なことがある。実態調査が必要になるが、そういった方は対象から外してもよいと思う。

○その他の要件に関する内容

- ・ 就労されている方は、自分で動けることが前提になるため、省いてもよいのではないか。
- ・ 現在の名簿掲載者についても、引き続きコミュニティでのフォローが必要ではないか。
- ・ 名簿要件の見直し後に対象外になった方にも、支援が必要な方はいると思う。そういった方を再び救う仕組みも設ける必要がある。
- ・ 現条例においても、第7条第1項第5号に規定されているように、必要に応じて対象を広げ、追加で登録できるような幅広い規定、弾力的な規定がある。
- ・ 高齢者の方を減らしていくという方向性があるが、それに加え、現在は対象にはなっていないが、支援が必要な属性の人を取り入れていくことも必要だと思う。
- ・ 日中独居の方の支援も必要ではないか。
- ・ 自然災害のリスクについて踏まえた絞り込みも検討してはどうか。
- ・ 資料4に掲載されている要件等については、他都市で支援要件となっているということを前提に、検討していく必要がある。

- ・ 難病にも様々な病気があり、困り事も様々である。どこまで丁寧に見ることができるか難しいが、可能な範囲で細かく要支援の判定を行う必要もある。
- ・ 海外から高齢の両親を呼び寄せる、日本在住の外国人の方もいる。呼び寄せられた高齢の要介護者は、日本語が通じないことが多く、介護が難しい状況である。こういった方の存在に目を向けることも必要。
- ・ 難しいと思うが、民生委員や消防団、防災福祉コミュニティ等、地域で実態調査を行い、名簿に掲載されていない方を拾い上げるようなことが必要かと思う。
- ・ 名簿は、支援が必要と推測される属性の人を機械的に抽出した候補者名簿であり、実際には、訪問等して判定していく方法が、正確な要支援者の絞り込みだと思う。
- ・ 条例と実際の支援団体の対象がどこまで対応しているのか。要援護支援団体が支援対象にしている方は、恐らく年齢要件の方が多く、(重度の障害・要介護状態の方等、)支援の難しい方については、現状の支援対象となっていないのでは。関係機関同士の連携を含め、この専門性の高い支援を要する方への対応をしていくことが、理想的だと思う。

○地域の状況、支援体制に関する内容

(全般的な自助・共助に関わる内容)

- ・ 老障介護、障老介護、障障介護の家庭もある。そういった家庭においては、民生委員や地域包括、ケアマネジャー、障害者の相談支援事業所、かかりつけ医の方等、家庭状況も把握している関係機関がどれぐらい協力して支援できるのか、今後の課題かと思う。
- ・ 支援者として、より大勢の方を助けたいと思うが、誰が助けに行けるのかという問題がある。消防団員は火災や津波等の被害が大きい場所への支援に回る。その場合、地域に残るのは高齢者ばかりになる。災害時に支援できる人は限られている。
- ・ 支援の際には要支援者を支えて避難する人だけでなく、荷物を持つ人等も必要になる。
- ・ 昼間は子供しかいない場合や子供と高齢者しかいない地域もある。子供たちだけでの避難や高齢者同士で支援することの想定も必要。
- ・ 訓練や日常生活での心がけ等、日頃の活動が大切。消防を待つのではなく、自分の命は自分たちで救うというところから地域が始まっていくと思う。
- ・ 共助の取り組みは、平常時の地域活動の延長と認識している。日頃からの隣近所のお付き合いや、平常時の地域活動の延長で対応することが現在も主流であると認識している。しかし、社会情勢に合わせて地域課題が増えている一方で、担い手の不足により地域活動が低下している。それが、災害時の共助の助け合い活動の低下にもつながっていくのではないかと危惧している。
- ・ 阪神・淡路大震災については、自助が7割、共助が恐らく2割から3割、公助はほとんどなく、1割に満たない状況だったと認識している。大規模災害時には、公助には限界がある。
- ・ 要援護者支援団体の方の負担、あるいは、現状の状況も十分に検討し、議論を進める必要がある。
- ・ 民生委員の見守り調査では、連絡がない方に民生委員が訪問をしている。高齢者の方等は、案内文書を理解できず、取りこぼされる場合も多いため、そういう方は、民生委員の訪問によりすくい上げられている。自ら登録できない方への注意も必要。

(障害者の自助・共助に関する内容)

- ・ 自助、共助に関し、地域の避難訓練に障害者の方が参加できていないという状況が課題。今の御時世、回覧板が回らない地域もあり、情報の取得が難しい。また、自治会単位の訓練には手話通訳の方がいないため聴覚障害者は参加しても分からないことが多い等、課題があると思う。
- ・ 子供であれば、PTAや学校等から情報が入る場合があるが、コミュニティに属していない障害者は、特に情報の取得が難しい。
- ・ 障害者の方は、自分の地域のどこが避難所か知らない方も多い。自分がどこに逃げたらいいのかを知るだけでも一人で逃げられる方もいる。日頃からの啓発が重要。
- ・ 行動障害の方は避難所で過ごせないことが多く、在宅避難を選ばれる方も想定される。そのような在宅避難者についても検討が必要。

○その他の意見

- ・ 新しい要件を対象とする場合、今のシステム上で抽出できるのかについても意識が必要。例えば、難病や認知症については、現状の名簿抽出のシステムと別のシステムで管理されており、マッチングするのには、かなり時間も費用もかかるのではないかな。
- ・ 避難行動要支援者の表現について、災対法と条例に違いがある。災対法では要配慮者とされているが、条例では災害時要援護者としている。名簿についても名称が違う。このような言葉の統一も検討すべき。ただ、災害時要援護者という言葉が、神戸市民の間では浸透していると思う。要配慮者だけでは、災害時以外も含めて配慮が必要な方と感じる。いずれにしても、言葉の統一性について、今後の議論が必要。
- ・ 教育委員会等とも連携し、教育の中で防災意識を育てていくことも重要。