

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)

所属名・役職名	氏 名
神戸市医師会 副会長	荒木 邦公
神戸女子大学健康福祉学部 教授	植戸 貴子
神戸市民生委員児童委員協議会 理事長	坂本 津留代
ひょうご障害者相談支援センター センター長	櫻間 悦子
成徳防災福祉コミュニティ 委員長	堂内 克孝
神戸市ケアマネジャー連絡会 副代表理事	富田 洋介
春日野あんしんすこやかセンター 運営管理者	橋本 弘子
神戸市社会福祉協議会 事務局長	林 秀和
関西大学社会安全学部 教授	山崎 栄一

(事務局)

局	課	
危機管理局	防災企画課	
地域協働局	区役所課	
福 祉 局	政 策 課 高齢福祉課 障害福祉課	くらし支援課(幹事) 介護保険課 障害者支援課
健 康 局	保健所保健課	
こども家庭局	こども企画課	家庭支援課
区 役 所	総務部地域協働課(長田区)	保健福祉部保健福祉課(北区)

これまでの災害時要援護者支援の取り組み

1. 国及び神戸市における災害時要援護者支援対策（避難行動要支援者関連）の経緯

1995 年 (平成 7 年)	阪神・淡路大震災(1月)
2004 年 (平成 16 年)	風水害が多発（梅雨前線豪雨、観測史上最大の 10 個の台風が上陸）
2005 年 (平成 17 年)	内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」策定 ※2013 年(平成 25 年) 廃止 ・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」改定 ・災害時要援護者情報の関係機関共有方式の積極活用 ・福祉避難所・福祉避難室(スペース)等の設置活用促進
2007 年 (平成 19 年)	能登半島地震(3月)・新潟県中越沖地震(7月) 内閣府「災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～」策定
2011 年 (平成 23 年)	東日本大震災(3月)
2013 年 (平成 25 年)	「神戸市における災害時の要援護者支援に関する条例」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 【参考資料 2 参照】 災害対策基本法改正（6月） ・避難行動要支援者名簿規定を創設 ・市町村に名簿作成を義務付け(法第 49 条の 10) 内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」策定（8月） ・避難支援等関係者に個別計画策定推進 ※内閣府・避難支援ガイドライン廃止
2018 年 (平成 30 年)	大阪北部地震(6月)・西日本豪雨災害(7月)
2019 年 (平成 31 年)	「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（全 7 回） ・災害時の要援護者支援に関し特に風水害時における対策について検討(1～4 回) （基幹福祉避難所、緊急避難場所の要援護者把握体制、福祉避難所用備蓄など） ・大規模災害時の要援護者支援や要援護者対象者のあり方について検討(5・6 回) （要援護対象者の整理、基幹福祉避難所の運用、共助による要援護者支援の取り組み推進） ・災害時における要援護者支援方針案について検討(7回)
2022 年 (令和 2 年)	神戸市「災害時における要援護者支援方針」策定 【参考資料 3 参照】
2023 年 (令和 3 年)	災害対策基本法改正（5月） 内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」改定（5月） ・個別避難計画の作成を市町村の努力義務化(法第 49 条の 14) ・優先度の高い避難行動要支援者について概ね 5 年程度で作成
2024 年 (令和 6 年)	能登半島地震(1月)
2025 年 (令和 7 年)	災害対策基本法・災害救助法改正（7月） ・被災者に対する福祉的支援等の充実（「福祉サービスの提供」を明記）

2. 神戸市における要援護者支援の取り組み

(1) 阪神・淡路大震災～条例制定まで

○平成 10 年「神戸市民の安全の推進に関する条例」制定

- ・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で、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す

(要援護者関連)※第 17 条記載

- ①市は、要援護者に配慮した施策を策定し、及び体制を整備する
- 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する

○平成 16 年「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」制定

- ・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
- ・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

(2) 「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)の制定

①経緯

- ・平成 25 年4月、公明・自民・自民党神戸・民主4会派等による共同提案により条例施行
- ※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

②理念

「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、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する

③条例の概要

- ・地域団体の申請に基づく要援護者情報(災害時要援護者台帳)の提供手続きを定めている(みなし同意)

【概要説明】

第 2 条	災害時要援護者・要援護者支援団体の定義
第 3 条	市の責務 ・要援護者への必要な配慮 ・地域における援護体制の整備を推進
第 4 条	要援護者支援団体の役割 ・平常時：声かけ、要援護者の把握、防災訓練参加の働きかけ等 ・災害時：避難誘導、安否確認、避難生活の支援等
第 5 条	事業者の役割
第 6 条	要援護者の役割
第 7～12 条	要援護者に係る情報の収集及び提供 ・要援護者台帳掲載対象者 ・要援護者支援団体からの申請に基づき(手上げ方式)、神戸市と個人情報の取扱いに関する協定を締結し、当該地域内の要援護者台帳を提供 ・提供には要援護者の同意が必要 ・同意確認で意思表示が無かった者は同意とみなす(みなし同意)
第 13 条	緊急時における要援護者への支援台帳の作成
第 14 条	要援護者への支援計画の策定
第 15～19 条	避難所・福祉避難所における支援
第 20 条	施行細目の委任 ・神戸市災害時要援護者支援ガイドライン策定(平成 25 年 8 月)

(3) 条例制定後の取り組み

①災害時要援護者リスト（避難行動要支援者名簿）の作成・更新【条例第7条】

「災害時要援護者台帳」(条例第7条)を避難行動要支援者名簿と位置づけ運用している

※ただし、要援護者台帳は、避難行動支援に限定しておらず、避難生活支援も想定

対象者	<ul style="list-style-type: none"> ・要介護3以上 ・身体障害者手帳1・2級 ・療育手帳A ・65歳以上の単身世帯 ・75歳以上のみの世帯
対象者数	約 26.8 万人（令和7年 9 月末時点）
保管・共有	福祉局くらし支援課(データ) 健康局保健課(データ) 各区保健福祉課（紙・データ） 各区地域協働課（データ）
更新頻度	年 2 回（3月末、9 月末）
発災時の活用	実際に救護・支援活動に従事される団体に、情報共有・協力しながら、安否確認や避難支援にあたる（災対法第49条の11第3項）

②地域への災害時要援護者台帳の提供

要援護者支援団体からの申請に基づき要援護者情報を要援護者台帳として団体に提供している

○要援護者支援団体 【第2条】

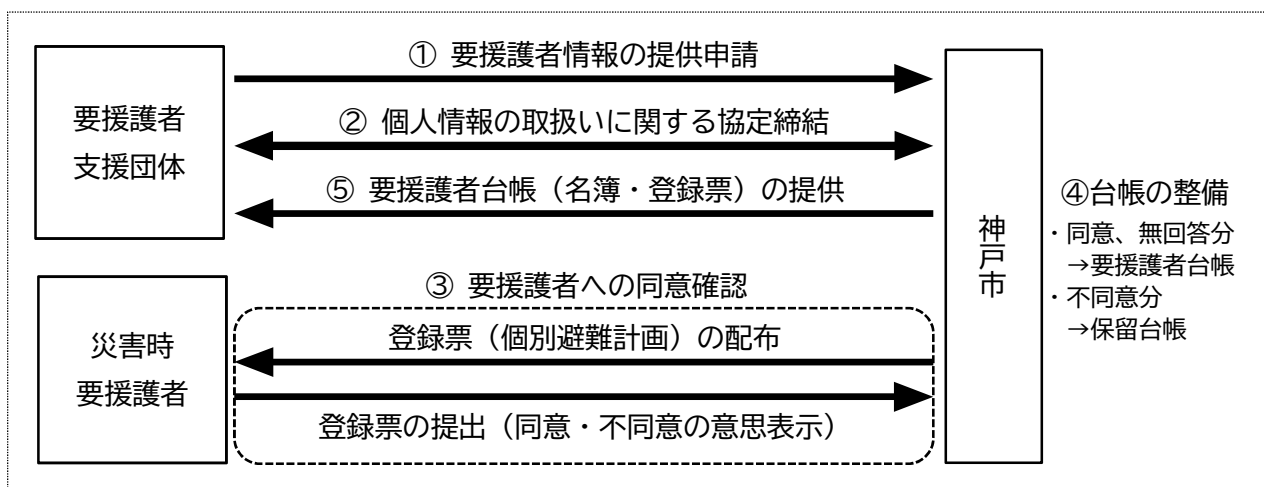
防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会、自治会、民生委員、消防団等

○提供・活用の流れ 【第7条～第12条】

- ・要援護者支援団体からの申請に基づく（手上げ方式）
- ・神戸市と個人情報の取扱いに関する協定を締結し、当該地域内の要援護者台帳を提供
- ・要援護者の同意が必要（市から要援護者に同意確認を実施）
- ・同意確認で意思表示が無かった者は同意とみなす（みなし同意）

※情報の提供を希望する対象は、団体により選択可能（対象要件、みなし同意の有無）

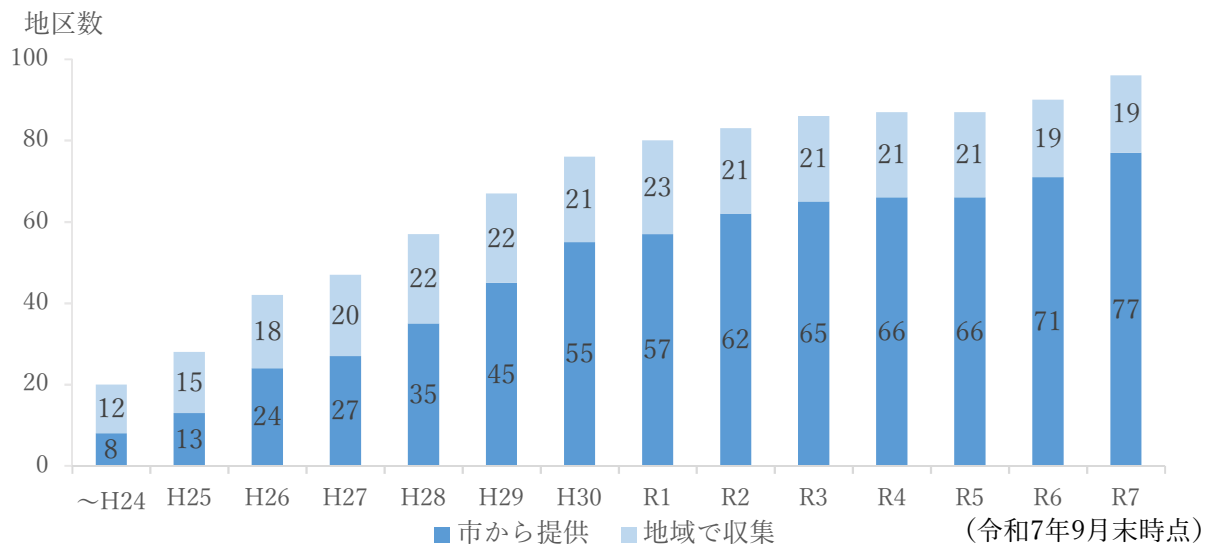
【フロー図】



○取組状況（令和7年9月末時点）

- ・市内 77 地区（80 団体）に情報提供
- ・登録者数 約 18,000 人（うち みなし同意者 約 6,000 人）

【災害時要援護者支援取り組み地区】



○災害時要援護者支援に係る支援制度

- ・専門家派遣制度（主に取り組み初期地域の活動を支援）
- ・要援護者支援団体への活動助成(消防局・区役所(灘、兵庫、北、長田、須磨、垂水))

④個別避難計画の作成

○個別避難計画とは

- ・災害時、自ら避難することが困難な避難行動要支援者が、円滑かつ迅速に避難できるように、避難場所や避難経路、避難支援に必要な事項などを事前に決めておく計画のこと
- ・令和3年5月の災害対策基本法改正において、避難行動要支援者の計画作成が市町村に努力義務化

○神戸市における優先作成対象者（令和7年9月末現在）

I. 重症心身障害児者

【概要】対象者に対して市が勧奨を行い、委託事業者(社会福祉法人※重症心身障害児者施設を運営)が、緊急時の医療情報の登録と併せて、個別避難計画の作成を実施。直接勧奨や関連事業者を通じて周知を図っている。

【対象者】推計 1,000 名

【作成状況】169 名

II. 24 時間人工呼吸器装着患者

【概要】区保健センター(区役所)の保健師が、平時から患者を訪問し、人工呼吸器やバッテリーの使用時間などを把握しながら、対象患者の関係者と連携し作成

【対象者】約 120 名

【作成状況】114 名

III. ハザードエリアに居住している要介護5の方

【概要】神戸市から対象者に作成案内を送付し、対象のケアマネジャーに協力をいただき作成。計画書はケアマネジャーを通して市へ提出。(作成費:2 千円/件を支給)

【対象者】推計 500 名

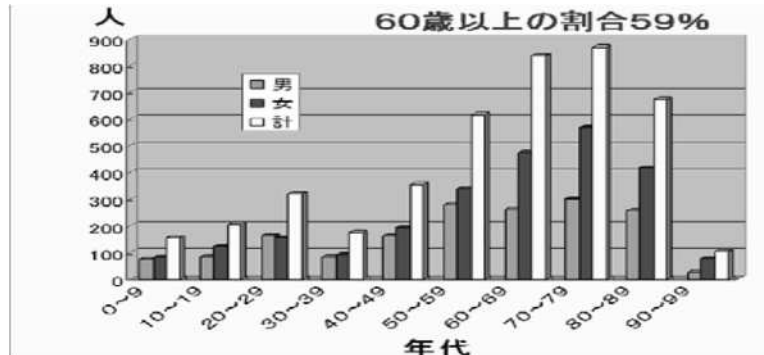
【作成状況】115 名

<参考> 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した高齢者や障害者が多数おられ、震災約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方が、計 2,839 名となった。
- ・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実施した。

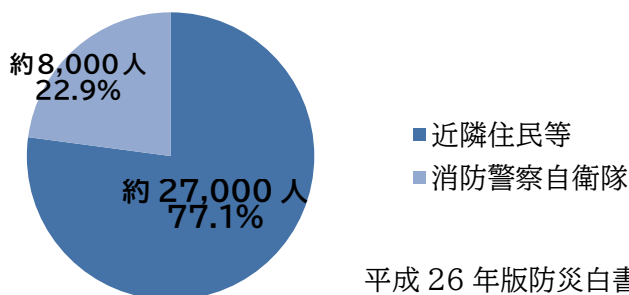
表1 要援護者実態調査結果

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・公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

前回(平成 30 年度～令和元年度開催)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

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、平成 30 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. 概要

- ・平成 31 年 2 月 15 日から令和 2 年 1 月 17 日にかけて計 7 回開催。
- ・急務であった風水害時における要援護者への対応や、災害時における要援護者の状態に応じた支援のあり方等について検討を行った。
- ・検討会での議論を踏まえ、要援護者支援に関する、本市として取り組むべき事項を「災害時における要援護者支援方針」として取りまとめた。
- ・同方針では、緊急避難場所(避難所)における要援護者への対応方法(「緊急避難場所における要援護者対応マニュアル」として整備)や、避難先選定基準、基幹福祉避難所・避難所における訓練の推進などの具体的な取り組み内容に加え、「要援護者対象者のあり方」や「自助・共助の啓発について」を「有識者からの意見(今後の課題)」として記載した。

<参考1>災害時における要援護者支援方針(目次)

(1) 行政による情報把握・支援体制の充実

- ①緊急避難場所(避難所)における要援護者の把握及び対応
- 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) 緊急避難場所・避難所機能の充実

- ①基幹福祉避難所・福祉避難所の開設
- ②福祉避難スペースの充実
- ③福祉避難所における訓練の実施
- ④基幹福祉避難所における訓練の実施
- ⑤基幹福祉避難所等における要援護者に対しての必要物資の確保及び充実

(3) 要援護者個別支援の充実

- ①緊急避難場所(避難所)から基幹福祉避難所等へ移送
- ②個別計画策定の推進
- ③非常用電源の整備
- ④ケアプラン等への災害避難情報の記載
- ⑤災害時における緊急の対応について
- ⑥共助による要援護者支援の取り組み推進

有識者からの意見(今後の課題)

- (1) 要援護者対象者のあり方
- (2) 自助・共助の啓発について

<参考2> 検討会の開催日・議題

【第1回検討会】平成31年(2019年)2月25日(金)

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

【第2回検討会】令和元年(2019年)5月17日(金)

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

【第3回検討会】令和元年(2019年)6月21日(金)

議題1：風水害災害(短期間・局地的な災害)への対応について

【第4回検討会】令和元年(2019年)8月1日(金)

議題1：災害時における要援護者支援方針(素案)について

【第5回検討会】令和元年(2019年)10月25日(金)

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

【第6回検討会】令和元年(2019年)12月9日(月)

議題1：災害時における要援護者の状態に応じた支援のあり方について

議題2：災害時に必要な要援護者情報の活用について

議題3：共助による要援護者支援の取り組み推進

議題4：要援護者の移送支援方策の検討に係る対応状況について

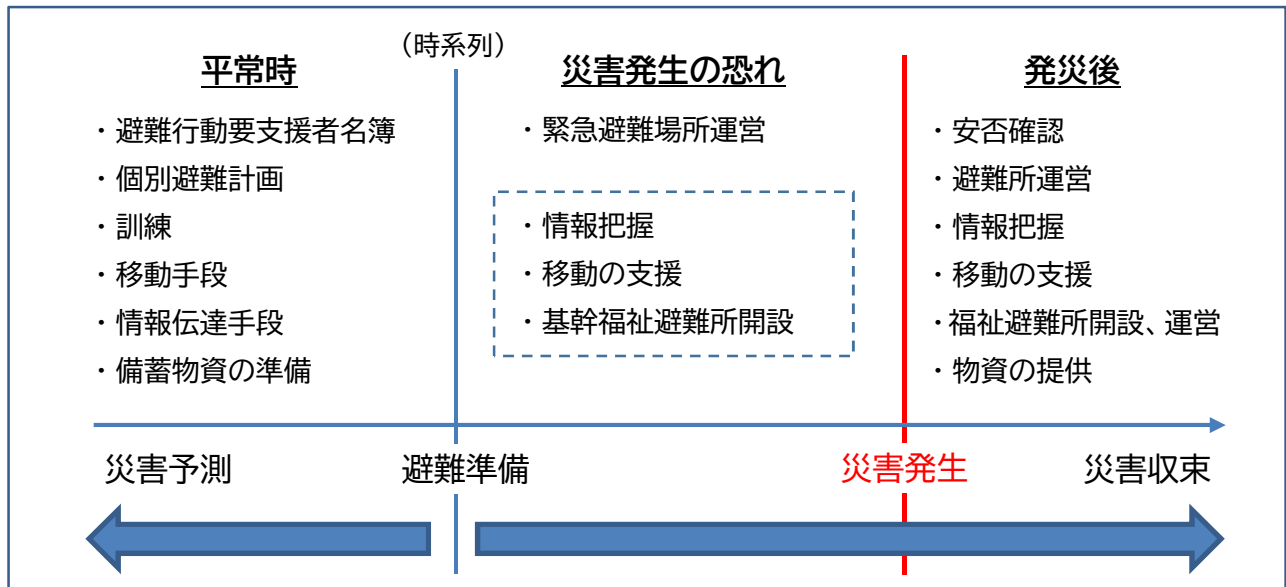
【第7回検討会】令和2年(2020年)1月17日(金)

議題1：災害時における要援護者支援方針(更新案)について

議題2：要援護者の移送支援方策の検討に係る対応状況について

避難行動要支援者(災害時要援護者)の範囲について

【前提】要援護者支援の段階（点線囲み部分は、特に風水害時）



1. 避難行動要支援者の定義

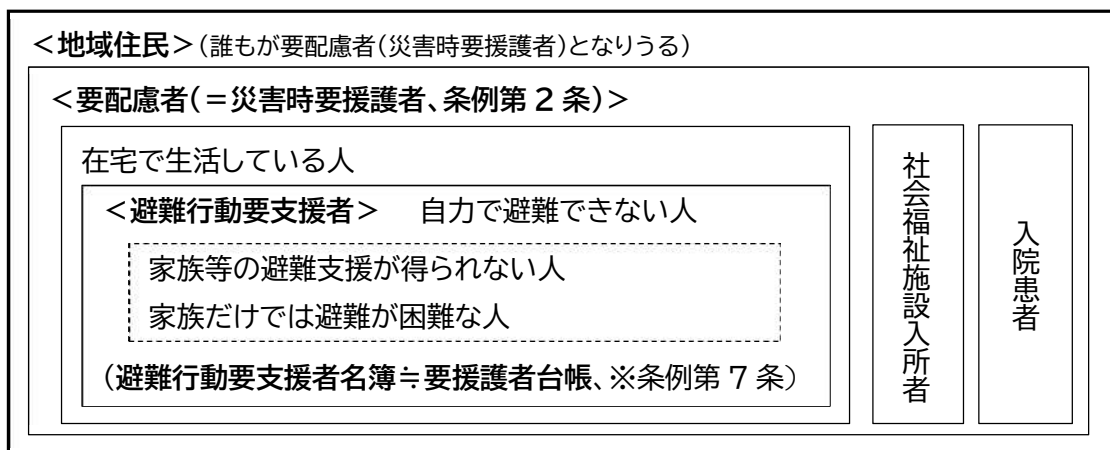
○災害対策基本法（第8条、第49条の10、第49条の11） ※H25.6改正

要配慮者	災害時、特に配慮を要する者（高齢者、障害者、乳幼児等）
避難行動要支援者	要配慮者のうち、自ら避難することが困難で特に支援を要する者

○神戸市／「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」 ※H25.4 施行

災対法上の規定	条例上の規定
要配慮者	災害時要援護者【第2条】
避難行動要支援者名簿	災害時要援護者台帳【第7条】 (※避難行動支援に限定せず、避難生活支援も想定)

[概要図]



2. 神戸市における避難行動要支援者の対象者

(1) 現状・課題 約 26.8 万人(市民の 5～6 人に一人)が掲載

【災害時要援護者リスト掲載者（令和 7 年 9 月末現在）】

要介護度3以上	28千人
身体障害者手帳1・2級	25千人
療育手帳Aの所持者	5千人
ひとり暮らし等高齢者	248千人
(内訳)65歳以上単身世帯	161千人
75歳以上のみの世帯	87千人
(実人数)	(268千人)

※上記条件に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

(2) 検討方針 対象要件を見直し、実効的な名簿の作成を行う

【参考】内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」 兵庫県「要配慮者指針」より
 ・自ら避難することが困難であり、その円滑かつ迅速な避難の確保のため、特に支援を要するものが対象
 ・避難支援等実施者等の地域資源には限りがあるため、真に避難支援が必要なものに限定すべき
 ・「65 歳以上であること」等避難能力に着目しない要件でなく、要介護度や障害区分等を考慮すべき

3. 他都市の状況

(1) 名簿対象者の人口に占める割合 名簿掲載者数／推計人口（令和 7 年 3 月末時点）

政令市平均： 6.0 % （中央値： 5.0 %（横浜市、熊本市））

神戸市： 17.9 %

(2) 対象に年齢要件を含む政令市

- ・年齢のみの要件：5都市（新潟※1、静岡※2、浜松、名古屋、神戸）
- ・年齢と要支援度をクロスした要件：6都市（さいたま、千葉、横浜、京都、堺、福岡）

【年齢のみで要件としている政令市】

都市名	要件	名簿掲載者数	人口に占める割合
新潟	75歳以上のみの世帯のうち 民生委員が訪問等により実態把握した者 ※1. 年齢要件で一律に掲載していない	(全体名簿)44,550 人 (同意者名簿)17,877 人	5.8%(全体名簿) 2.3%(同意者名簿)
静岡	65 歳以上の方のみの世帯 ※2. 登録の返信があった方のみ掲載	45,488 人	6.8%
浜松	75歳以上のみの世帯	152,297 人	19.8%
名古屋	・65 歳以上の単身世帯 ・75 歳以上のみの世帯	320,581 人	13.8%
神戸	・65 歳以上の単身世帯 ・75 歳以上のみの世帯	265,757 人	17.9%

【年齢と要支援度をクロスした要件】

都市名	要件	名簿掲載者数	人口に占める割合
さいたま	単身高齢者世帯または高齢者のみの世帯で、介護保険の要支援 1・2、要介護 1	60,420	4.5%
千葉	単身世帯に属する65才以上かつ要介護1・2または要支援1・2	32,142	3.3%
横浜	・介護保険要介護・要支援認定者で一人暮らし高齢者 ・高齢者世帯でいずれも要支援または要介護認定の方	187,548	5.0%
京都	65 歳以上で要支援 1・2、要介護 1・2 の方のうち、単身世帯又は、避難行動要支援者のみと同居されている方	75,515	5.3%
堺	70 歳以上の独居または世帯の構成員全員が 70 歳以上で、要介護認定の要支援 1・2、要介護 1・2	65,795	8.1%

(3) 神戸市が対象としていない要件について対象としている政令市

- ・精神障害福祉手帳所持者を要件としている都市（クロスした要件含む）：17 都市
- ・難病患者を要件としている都市（クロスした要件含む）：11 都市
- ・認知症に関する事項を要件としている都市（クロスした要件含む）：3 都市
- ・障害福祉サービスや障害支援区分を要件としている都市（クロスした要件含む）：7 都市