

# 第6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：令和元年12月9日（月）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 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

①これまでの議論の整理

②災害時における緊急入所の対応について（案）

③基幹福祉避難所の運用について（案）

④要援護対象者のあり方について（案）

(2) 災害時に必要な要援護者情報の活用について

(3) 共助による要援護者支援の取り組み推進

(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

### 3 閉会

#### <配布資料>

(資料1-1) これまでの議論の整理	…P1
(資料1-2) 災害時における緊急入所の対応について（案）	…P5
(資料1-3) 基幹福祉避難所の運用について（案）	…P6
(資料1-4) 要援護対象者のあり方について（案）	…P7
(資料2) 災害時に必要な要援護者情報の活用について	…P9
(資料3) 共助による要援護者支援の取り組み推進	…P11
(資料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	…P12
(参考資料1) 第5回検討会議事要旨	…P14

#### <今後のスケジュール>

第7回検討会 令和2年1月17日（金）13時30分～15時30分  
（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 委員名簿

(五十音順)

敬称略

	伊藤 正	神戸市社会福祉協議会事務局長
	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
	橋本 好昭	神戸市民生委員児童委員協議会理事長
	松井 年孝	神戸市老人福祉施設連盟理事長

(事務局) 危機管理室

保健福祉局政策課

保健福祉局生活福祉部くらし支援課

保健福祉局健康部健康政策課

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

こども家庭局こども企画課

こども家庭局こども育成部家庭支援課

こども家庭局子育て支援部事業課

区総務部・保健福祉部



# 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は、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。

## 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

### ① これまでの議論の整理

検討会の議論を踏まえ、以下のとおり要援護者の状態に応じた支援のあり方について整理を行う。

#### **【ケアプラン等への災害避難情報の記載】（資料「別紙 1」参照）**

ケアプラン等に、災害避難情報を記載することで、介護・障害サービス利用者に対する、簡易な個別支援計画（避難先・緊急連絡先等）を作成することにより、要援護者支援の基本的な枠組みを確立する（令和 2 年度より実施）。

介護保険のサービス利用者については、ケアマネジャーがケアプランを作成することが主であり、日頃より関わっているケアマネジャーと利用者が普段から話し合ってもらい、「災害時の緊急連絡先」や「避難所」等をケアプランに記載してもらうことを促進し、日常的に目に付きやすい場所に掲示していただくことを周知。

障害者については、まず、重度心身障害児者の医療的ケアが必要な方から、個別避難計画の策定を進めているところである。また、障害福祉サービス利用者については、全てのサービス利用者に相談支援専門員が関わっている状況ではないため、具体的な進め方を障害者地域生活支援センター等と協議し検討していく。

【要援護者支援の段階別整理】（資料「別紙2」参照）

災害発生時における要援護者への支援の必要性に応じて、段階別に整理。

・ 医療的ケアが必要な方 ⇒ 医療機関

・ 生活の全てに介助が必要な方 ⇒ 緊急入所

・ 入院入所には至らないが、介助等支援が必要な方  
⇒ 基幹福祉避難所（災害発生直後に開設）

・ 避難所での配慮が必要な方 ⇒ 福祉避難スペース

・ その他の方 ⇒ 一般避難所



うち、緊急入所には至らず、すぐに介助等の必要はないが、  
長期間の生活において、介助等が必要になってくる方

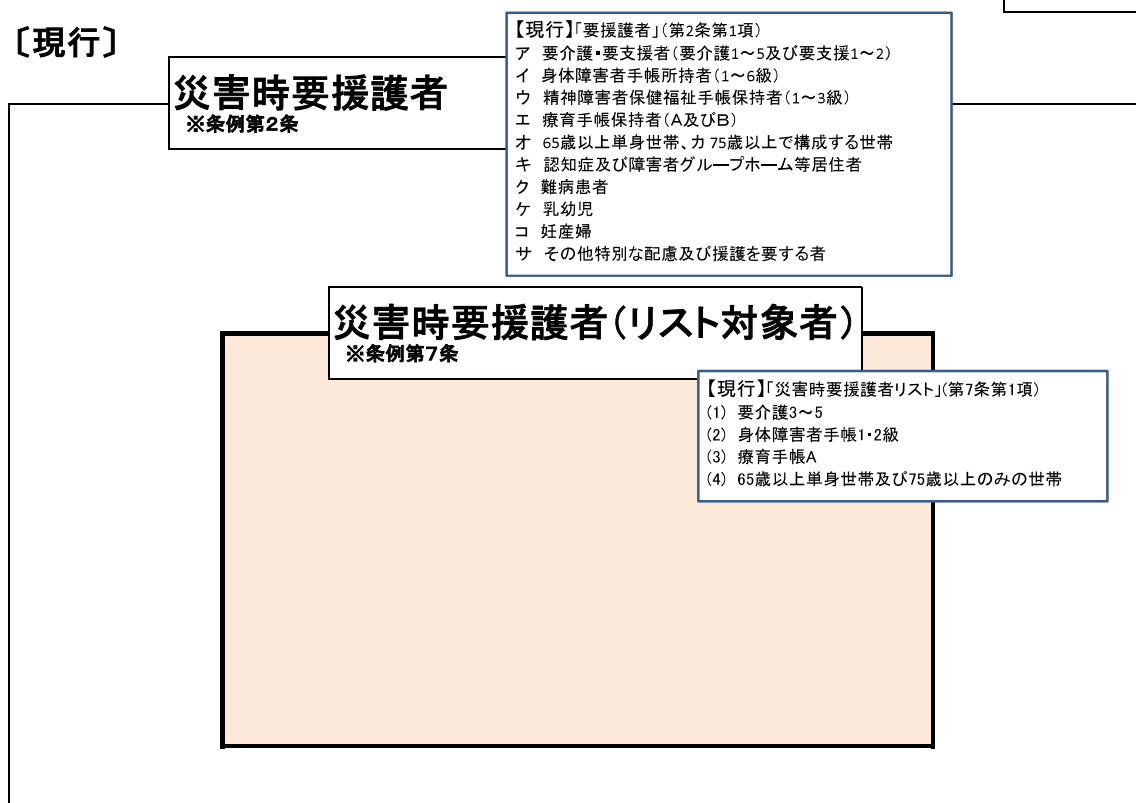
⇒ 福祉避難所（災害発生後5日以内に開設）

当検討会での議論を経て、各区に設置した保健師による「保健班」によって、要援護者の状態に応じた避難先の選定を行う（令和元年9月1日より設置）。

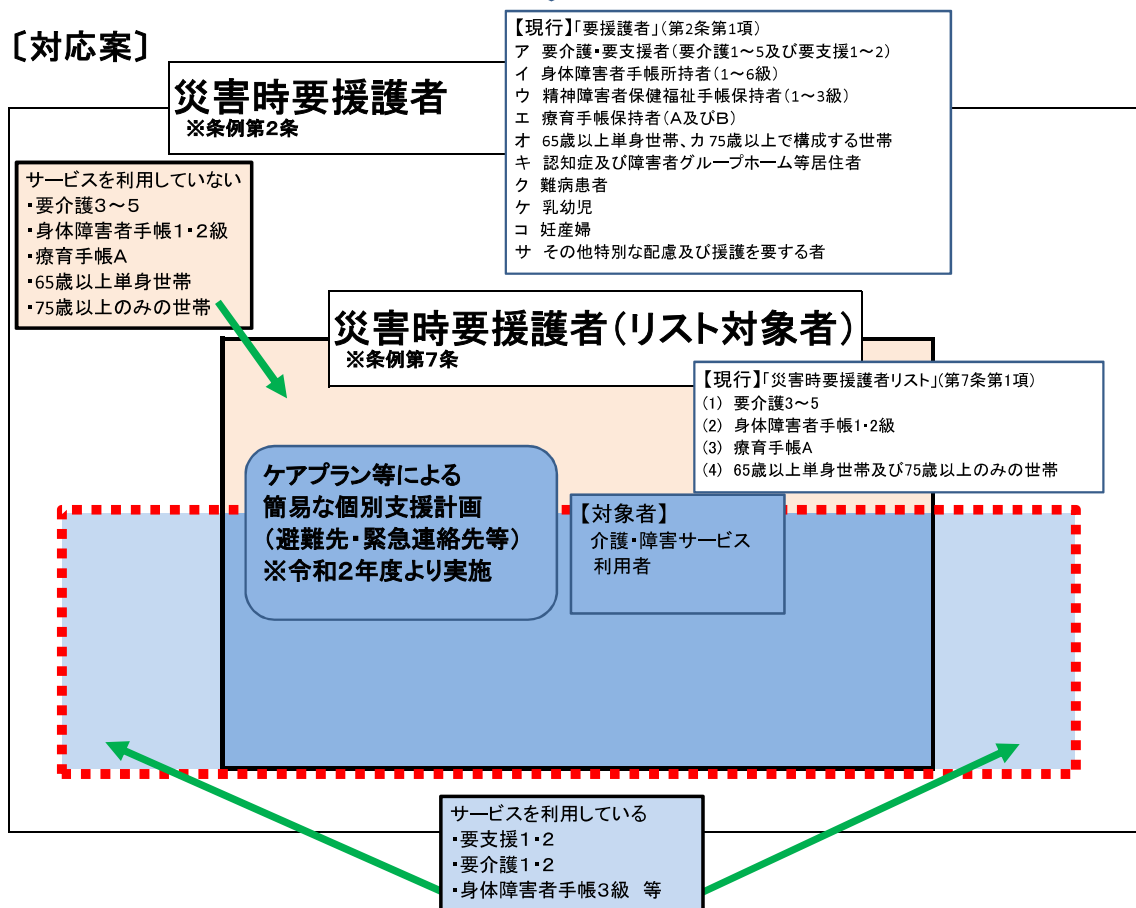
# 要援護者支援の「資源」とそれを活用した「支援」のイメージ図1

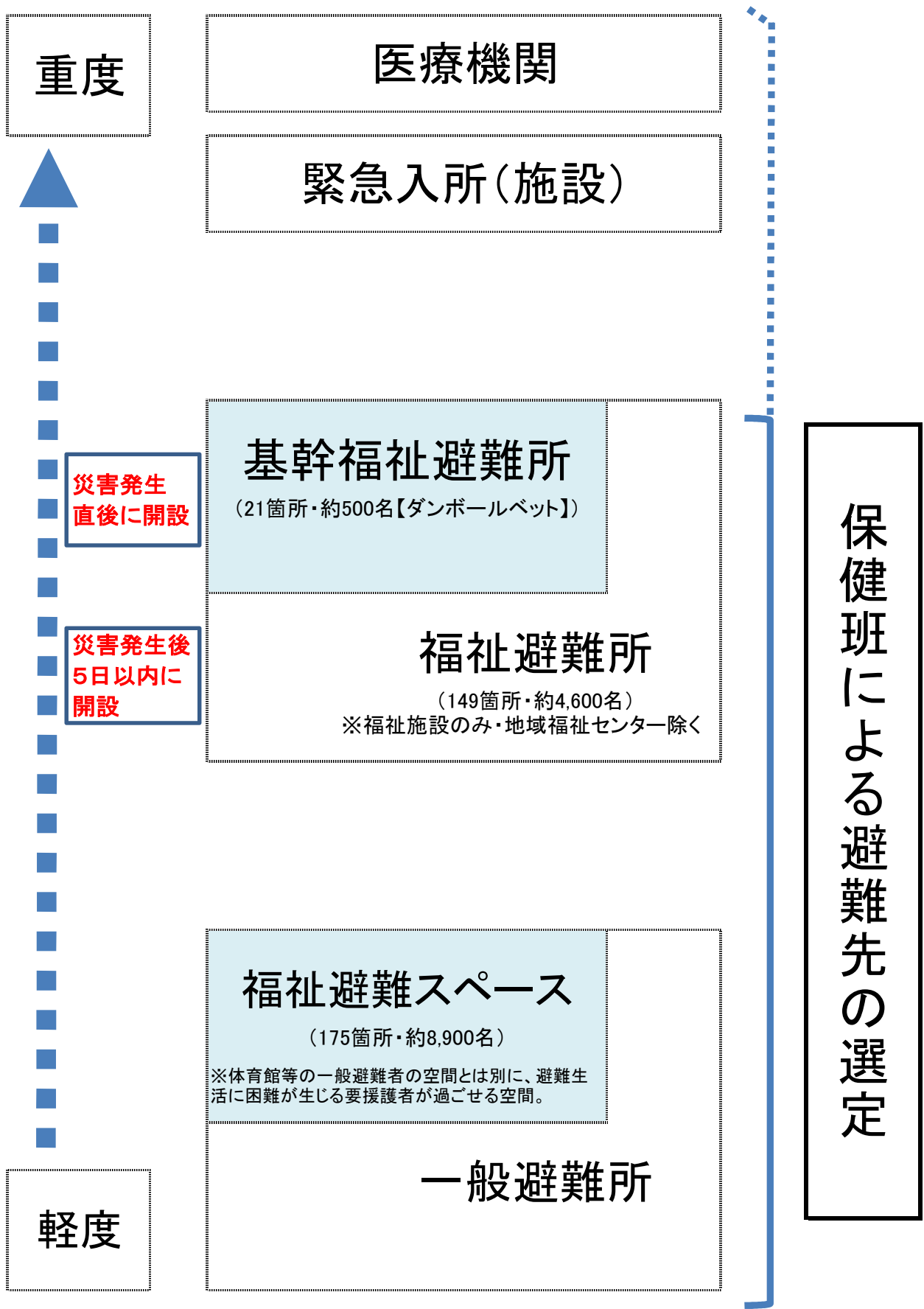
別紙1

【現行】



【対応案】







## ② 災害時における緊急入所の対応について（案）

- 施設への緊急入所が必要な人は、できるだけ迅速に順次入所していただくよう促す。  
※ここでいう「施設入所」とは短期入所も含む
  
  - 緊急入所する方とは、以下の2通りが想定される。
    - ① 自宅から直接入所する方
    - ② 自宅から避難所へ避難した方で、保健師が選定基準に基づき、緊急入所が必要と判断した方
  
  - ①の方については、要介護者の場合はケアマネジャー、障害者の場合は相談支援専門員（以下ケアマネジャー等）がいる場合は、それぞれを通じて調整、入所
  - ②の方のうち、ケアマネジャー等による調整が可能な方については、ケアマネジャー等が施設と連絡調整、入所
  - ②の方のうち、ケアマネジャー等による調整ができない方については、区本部やあんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）等を通じて適切に支援
- ※ご自身の安全を最優先に行動することについて、ケアマネジャー等に周知

### ③ 基幹福祉避難所の運用について（案）

#### 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。

#### 2 第 5 回検討会での議論

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いう状態が想定されうる。

##### 【委員意見】

- 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。初期救急・二次救急・三次救急と医療機関に役割があるように、一般避難所・福祉避難所・基幹福祉避難所の位置づけをしてはどうか。

#### 3 今後の基幹福祉避難所のあり方検討

##### (1) 現行の避難所運営

大規模災害時（震度 6 弱以上の地震が発生もしくは市が開設を要請した場合）において、要援護者の受け入れ枠（約 500 名）に限りがある中で、直接避難を可能としているために、必要な要援護者を適切に受け入れることが困難となっている。

##### (2) 「保健班」の設置

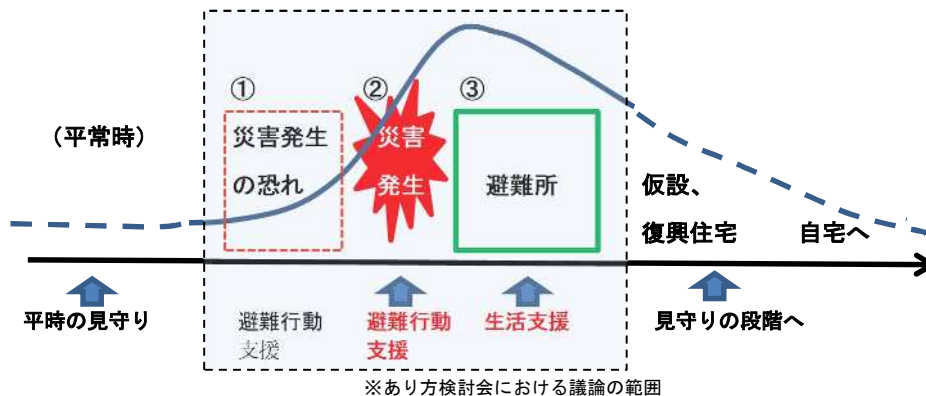
当検討会での議論を経て、緊急避難場所における要援護者の健康状態の把握と必要に応じた避難先の調整などを行う体制を整備するため、令和元年 9 月 1 日より、各区において保健師による「保健班」を立ち上げることとなった。

これにより、速やかに要援護者支援が行われる体制が担保された。一方で、「保健班」が避難先の選定を行った際の受け入れ先が無く、枠を確保しておくことが必要となった。

##### (3) 今後の基幹福祉避難所の運用方法（案）

- ・直接避難（初動受入）を実施せず、「保健班」からの要請に基づく要援護者の受け入れを行う。
  - ※受け入れるための枠（空きスペース）を確保しておく。
  - ※原則、緊急入所への対応は行わず、基幹福祉避難所としての受け入れを優先する。
- ・「保健班」からの要請に基づく要援護者の送迎（移送）について、施設に協力を依頼していく。
  - ※災害対策本部設置時においては、「保健班」が「保健救護班」となる。

## ④ 要援護対象者のあり方について（案）



## ＜現状と課題を踏まえた新たな対象のあり方＞（案）

## 1 支援目的の明確化（案）

○平成 25 年 8 月の内閣府（防災担当）の「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（ガイドライン）においては、“要配慮者のうち自ら避難することが困難な者であって、特に支援を要するもの”を「避難行動要支援者」として、支援目的を避難行動としている。

避難行動要支援者の対象者の範囲と要件については、以下、明示のとおり。

- ・ **範囲** — ①災害情報の取得能力、②避難の必要性等の判断能力、③避難に必要な身体能力に着目して判断すること。
- ・ **要件** — 要介護状態区分や障害支援区分等、重点的・優先的支援が必要と認める者を、きめ細かく要件を設けること。

○条例では、“自力で迅速な避難行動に支援を要する者”（避難行動支援）のほか、“避難生活に配慮等を要する者”（生活支援）も含め、「災害時要援護者リスト」の対象者を設定しているが、国ガイドラインに即して、避難行動支援に特化した「避難行動要支援者名簿」としてはどうか。

○第 5 回検討会において、「現在の災害時要援護者リストの対象者が約 17.9 万人であり、全員の個別支援計画を作成するのは現実的ではない」とのご意見をいただいている。

例えば、介護保険や障害福祉サービス利用時のケアプラン等の中に、“災害時の避難先”“緊急連絡先”を新たに追加記載して『簡易な個別支援計画』とし、災害時要援護者リスト対象者のほか軽度要介護者など、より多くの方の避難行動につながるようにしてはどうか。

## 2 「災害時要援護者リスト」の対象者のあり方（案）

- ① **高齢者の方**：・「65歳以上の単身世帯、75歳以上の方のみの世帯」とする年齢のみの規定では自力で避難可能な高齢者も含まれ、しかも、今後対象者が増加していくという課題がある。
- ・年齢よりも、「要介護度」を用いてはどうか。
- (例：要介護3～5の方)
- ② **認知症の方**：・「認知症高齢者の日常生活自立度判定基準」を用いてはどうか。
- ・さらに家族がおられず、声かけが必要な単身者に限定する考えもある。
- (例：要介護2で認知症高齢者の日常生活自立度Ⅱ以上の方、  
要介護1の単身者で認知症高齢者の日常生活自立度Ⅱ以上の方)
- ③ **障害者の方**：精神障害者保健福祉手帳や療育手帳を所持する方で避難の判断がしにくいと考えられる単身を想定してはどうか。
- (例：精神障害者保健福祉手帳1級を所持する単身世帯の方、  
療育手帳Aを所持する単身世帯の方)
- ④ **その他**：施設等（グループホーム含む）入所者は対象とはしない扱いでどうか。

## 災害時に必要な要援護者情報の活用について

## 1 行政が保有する要援護者情報

	①災害時要援護者リスト	②高齢者見守り台帳	③障害者見守り台帳
概要	緊急時（災害時）における要援護者の安否確認・避難生活の支援を目的として、市のシステムから対象者の抽出を行い、本庁及び区（保健福祉部健康福祉課）で保管している（年2回更新）。	高齢者が地域で安心して生活できることを目的に、市が対象者を抽出して民生委員に情報提供を行い、民生委員が対象者を訪問し日々の見守りを行いながら台帳を整備している。	障害者支援センターの見守り支援員を中心に、区・障害者地域生活支援センターと連携し、把握した地域の障害者の情報を台帳として整備を進めていく予定。 把握した情報をもとに、見守り支援が必要な対象者（社会資源等とのつながりが薄い障害者）について、必要な支援や障害福祉サービスにつないでいく。
対象者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・要介護3以上</li> <li>・身体障害者手帳1・2級</li> <li>・療育手帳A</li> <li>・65歳以上の単身高齢者</li> <li>・75歳以上の高齢者のみの世帯（老老世帯）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・70歳以上の単身高齢者</li> <li>・75歳以上の高齢者のみの世帯（老老世帯）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・身体障害者手帳1・2級</li> <li>・療育手帳A</li> <li>・精神保健福祉手帳1級</li> </ul>
保有情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>・氏名</li> <li>・住所</li> <li>・性別</li> <li>・生年月日</li> <li>・身体障害者手帳の情報</li> <li>・療育手帳の情報</li> <li>・要介護度 等</li> </ul> ※市のシステムから抽出した情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>・氏名</li> <li>・住所</li> <li>・性別</li> <li>・生年月日</li> <li>・電話番号</li> <li>・緊急連絡先</li> <li>・かかりつけ医 等</li> </ul> ※ <u>民生委員が継続して見守りを実施している対象者に限る。</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・氏名</li> <li>・住所</li> <li>・性別</li> <li>・生年月日</li> <li>・電話番号</li> <li>・緊急連絡先</li> <li>・障害種別及び障害福祉サービス利用の有無</li> <li>・同居者の有無 等</li> </ul>
備考	※要援護者支援（共助）の取り組みにおいて、申請があった地域にリストとして提供している。		※各区において障害者支援センターを順次設置し、台帳整備を進めていく。

## 2 行政情報の連携について

台帳（行政が保有する要援護者情報①～③）一元化の検討

〔 第2回検討会（令和元年5月17日）【資料1-1】「今後における検討会の進め方について」  
4 要援護者台帳・関係機関との情報共有のあり方より抜粋 〕

- ◆平時からの見守り情報を災害時に活用することを目的に、現在、民生委員の訪問調査等により作成する「高齢者見守り台帳」と災害時における避難行動支援に活用する「災害時要援護者リスト」について、情報の一元化を図る。さらに、認知症や精神障害者の方も対象とすることも検討していく。
- ◆障害者支援センターの見守り情報や共助の取り組みによる個別支援計画の情報を加えながら、災害時に対応できる平時からの見守り体制を構築していく。

台帳の連携については、当初、全ての台帳を一つの台帳として統一（一元化）することを想定していたが、現在、当検討会において要援護対象者のあり方の検討を進める中で、高齢者等、対象者の範囲を整理していくご意見もいただいております、避難行動支援に活用する「災害時要援護者リスト」の対象者が変わる可能性がある。

そのため、各台帳を災害時の支援に活用していくにあたり、対象者が変わる状況においては、全ての台帳を一つの台帳として統一する手法ではなく、個々の台帳を存続させながら、避難行動支援に活用できる有用な情報を共有化する仕組みを検討していく。

## 共助による要援護者支援の取り組み推進

### 地域（要援護者支援団体）への啓発・取り組み支援

#### 1 現状

- ・①要援護者台帳への登録については、要援護者本人に同意確認を行い、不同意の返事があった方以外の個人情報地域へ提供している。
- ・②「要援護者支援のガイドライン」や「地域での取り組み事例集」を作成し、地域での取り組みの進め方や取り組み事例の紹介をし、働きかけを行っている。
- ・③地域への働きかけにより機運が高まった地域に対し、要援護者台帳を提供するとともに、要援護者支援体制の立ち上げ支援を行っている。具体的には、地域の取組推進に向けた専門家（ファシリテーター）派遣や講師（取り組みを行っている他地区のリーダー）派遣を行っている。
- ・その結果、大規模地震を想定しながら、特に、津波や洪水による浸水想定区域、土砂災害警戒区域等の地域団体において、積極的に要援護者の避難誘導訓練や安否確認訓練の取り組みを進めている地区が増えてきている。（令和元年11月末現在、78地区・団体）

#### 2 今後の方針

##### 地域への働きかけ方法

- ・他都市では、災害対策基本法に基づき市町村に作成義務のある避難行動要支援者名簿を、一律に地域に提供しているところもあるが、神戸市の「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」では地域からの申請を受けて、台帳提供する手続きであるため、実際に訓練を行うなど要援護者支援体制づくりにつながりやすい。
- ・要援護者支援団体の担い手（防コミ、ふれまち、自治会等）となる団体が、地域の実情に応じて負担なく、柔軟に取り組んでもらえるよう、行政だけでなく、講師派遣により他の地区からの効果的な働きかけを行うなど、さらなる取り組み推進をはかっていく。

## 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

## &lt;経 過&gt;

- ・災害時要援護者支援のあり方検討会でのご意見をもとに、災害時における区保健班の対応等、要援護者を基幹福祉避難所等の適切な避難先へつなぐための体制等の整理を進めてきたところであるが、実際に一般避難所から各施設へ要援護者を移送する方法の確保が課題となっている。

## &lt;対応状況&gt;

- ・検討会では、各委員からも移送支援の方策についてご意見を頂戴しているところであり、そうした移送支援の仕組みを検討するにあたっての基礎情報を得る目的で、現在、下記の通り各福祉施設を対象に調査を行っているところ。

## &lt;調査概要&gt;

- 調査内容 福祉施設が保有する車両に関する調査
  
- 調査対象 神戸市老人福祉施設連盟 加盟施設  
神戸市身体障害者福祉施設連盟 加盟施設  
神戸市知的障害者福祉施設連盟 加盟施設  
神戸市介護老人保健施設協会 会員施設
  
- 調査期間 令和元年11月14日（木） ～ 12月13日（金）
  
- 調査方法 各連盟・協会の加盟施設に対し、別紙調査票により聞き取り  
(各施設には各連盟・協会の事務局を通じて依頼)

## &lt;今後の対応&gt;

- ・各施設連盟におかれては、災害時に施設間の相互協力により、被災施設を支援する方法の検討等に取り組まれているところである。
- ・市内社会福祉施設が保有する資源に係る本調査の結果を活用しながら、それらの取り組みに対して協力してまいりたい。



# 福祉施設が保有する車両に関する調査

(ご回答にあたって) いわゆる「福祉車両」に限らず、普通車も含めてご回答ください。

移転利用が可能な車両については、実際の災害時に、車両に併せて運転手の確保も含めてお願いをさせていただくことを想定しております。  
 ※貴施設が被災する等の事情や時間帯によっては、車両の提供ができない場合も想定されますが、貴施設への被害が無いもしくは小さいことを前提に(時間帯も日中を想定して)ご協力いただける範囲としてご回答ください。

乗車可能人数は車いすやストレッチャの乗車数に応じて変動しますが、ご回答に際しては、車いす等の乗員の組合せによる変動は考慮せず、項目毎の最大乗車可能数をご記入ください。

外部機器等への電力供給にあたり、家庭用電源として利用するための機材(パワーコンディショナ等)が必要な場合は、当該機材を車両と併せて提供いただくことができる場合に限り、「可」としてください。

車いすの乗車可能人数が無い場合(0の場合)は、「不可」を選択してください。

車両にかかる留意点があれば記載してください。

回答日	令和元年	月	日
施設名			
(担当者名)			
(施設所在地)	区		

	車種/メーカー	災害時要援護者の移送に係る利用の可否		乗車可能人数 ※運転手除く			燃料等	外部機器等への電力供給	車いすの乗降	備考
		可	不可	通常シート	車いす	ストレッチャ				
例	ハイエース/トヨタ	可		5	2	1	ガソリン車	不可	リフト式	直近において新車更新予定
例	日産/セレナ	可		4	2	0	電気自動車	可	スロープ式	
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										

※12台を超える車両を保有している場合は、調査票を複写してご回答ください。

## 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（議事要旨）

1. 日時 令和元年10月25日（金）13:30～15:30
2. 場所 神戸市役所1号館14階大会議室
3. 議題
  - (1) 今後の検討会の進め方について
  - (2) 災害時における要援護対象者の整理について
  - (3) 基幹福祉避難所の運用について

（■委員発言 □事務局発言）

事務局より、資料1-1から資料1-4まで順次説明。以降、質疑応答。

- 台風第19号では、高齢者等に避難情報が出されていたが、「私だけは大丈夫」という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と感じた。
- 基幹福祉避難所の拡充についてどのように考えているか。21ヶ所、500名程度の受け入れ枠で十分なのか。また、以前、緊急避難場所における要援護者の把握の仕方においてICT化の話も出たが、どの程度進んでいるか。
- 基幹福祉避難所を大幅に増やすことは難しい。そのため、福祉避難所と連携しながら、両方が機能するよう取り組んでいきたい。福祉避難所として、2～3年に1回避難訓練、毎年机上訓練を行っていき、しっかり運営ができるようにすることが先決である。
- 基幹福祉避難所としてちょっと問題なのは、高齢施設を指定しているため、障害特性について研修は行っても、若干弱い部分がある。障害施設は北区・西区に偏りがあるが、基幹福祉避難所の指定をどうするのか検討課題である。
- ICT化については、危機管理室が新危機管理システムとして緊急避難場所の開設状況等システム化がなされたところであり、要援護者関係についても連携を検討していく。
- 参考であるが、医師会が関わったラグビーワールドカップでは、救護所のメールのやり取りが本部にも送信され、状況を共有できるようになっている。比較的容易にできることであるため、検討いただきたい。
- 台風第19号では、一般避難所によってはキャパシティを超えてしまい大変だったと聞いた。また、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も聞いたが、そのようなことが起きないようにしなければいけない。
- 普段から外出が非常に難しい方は、逃げなければならないと気づいた時には、外出が危険な状況になっている。避難の難しさについて改めて感じた。
- 基幹福祉避難所には障害者施設が指定されていない。是非、障害者施設への指定を考えてもらいたい。また、台風第19号において、東京都台東区にて避難所でホームレスの受け入れ拒否があったが、避難所のマニュアルはあるのか。
- 避難所として生活を送る段階でのマニュアルはある。行政・地域・避難者がどういった役割分担の中で避難所を運営するかというものである。今回のような台風の、避難所に至るまでの緊急避難場所については、開設・運営は市職員がやることになるため、各区役所でどのよ

うに運用するのかについて作成し、派遣する市職員に伝えて運営している。

- これまでの議論は、リスクの高い方から順に議論をしてきている。重度心身障害児者、寝たきり高齢者等、避難行動そのものが難しい方である。今後は、通常的生活では表に出てこないが、避難所等通常と違う環境において障害というものが顕在化してくる方や避難所生活で病状が悪化する方等にも焦点を当てていくことも必要かと思う。しかしながら、大規模災害の議論は生活そのものであり、いくら時間をかけても議論は終わらない。事務局からの提案のとおり、一定の区切りをつける意味で、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。

事務局より、資料2について説明。以降、質疑応答。

- 避難行動支援については、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と考えられる。例えば、知的障害の方は自ら移動はできるが、避難の必要性、避難情報の理解が難しい場合もあるため、判断の支援が必要となる。判断の支援の必要性は、手帳の等級だけではわからないため、普段の支援者がアセスメントしてもらいたい。
- 要援護者はアセスメントの結果、医療機関や施設入所、他都市への移送などにより、対象者は減っていくということになる。逆に、当初避難した段階では援助の対象ではなかったが、避難生活において要援護者になっていくケースもある。
- 要援護対象者として、高齢者は65歳以上単身世帯、75歳以上のみの世帯とあるが、この中には認知症や要介護者なども含まれている。認知症の方は要介護1以上とすれば要援護者に含まれるのではないかと。また、65歳を70歳に引き上げる根拠も明確ではない。介護保険制度の指標として、要介護度を利用したほうがよい。  
また、精神障害については非常に専門性が高く、兵庫県精神科病院協会や兵庫県精神神経科診療所協会の先生方とも話をしながら考えていくべき。
- 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、難しくなっていることを認識している。この有識者会議の場でご意見、ご議論をいただければと思っている。
- 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、あとは全面的支援が必要ないが、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と思う。
- 個別の避難プランを作成するのは大変な作業であるが、本人、家族、支援者が普段から災害に対してちょっとした意識を持つだけで、自助・共助のレベルで守れる命もある。ケアマネジャーや相談支援専門員がプラン作成時やモニタリング時に、災害時のことを議論に入れてもらうだけで、公助の対象から外れたとしても対処できる方は沢山いると思う。また、災害時の緊急対応について必ず想定しておくという支援者への意識付けにもなる。
- 相談員が個別支援計画のような形にルール化して、全ての方に行うというのは難しいかもしれないが、災害時の避難に不安があるなどのご相談に答えていける仕組みは考えていきたい。個別支援計画は常時人工呼吸器装着患者や医療的ケアの必要性の高い方、重症心身障害者に対し最優先で取り組んでいく。

- 普段の支援の中で災害時対応を話題にすることを定着できれば良いと思う。アセスメントシート備考欄に、「災害時等の対応について」などの文言があれば、支援者が意識し、本人や家族との間で話題になるのではと考える。
- ケアマネジャーが普段から災害時対応について利用者と相談することは可能である。ケアマネジャーの意識付けについて、神戸市ケアマネジャー連絡会と議論、検討しているところである。
- 施設入所者は、避難行動支援の対象から外れるだろうが、台風第19号においては、関東で多数の福祉施設が浸水し、苦勞をされている。施設入所者の避難行動についても考えてもらえればと思う。
- 災害時には、例えば、ケアマネジャーは自身の担当している単身者の様子を見に行ったり、食事を作りに行ったりするケースもある。支援者との関係があり情報もある。ただ、非常時に支援を決定するのは市であり、決定権をしっかり発揮して欲しい。
- 決定権の話でいうと、この有識者会議で意見をいただき9月から区役所に設置した保健班が、要援護者のトリアージの判断を行っていく。
- 何度も申し上げるが、十何万人の個別支援計画を作るといのは非現実的である。さらに介護保険や障害サービスの流れの中で、ケアプランや要介護認定、障害支援区分の認定時に個別支援計画を作るといのもあまり現実的な話ではない。ただ、ステップアップとして、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3問くらい組み込むことから始めてみることを検討いただきたい。
- 個別支援計画までは難しいが、災害時の意識付けから入っていき、ケアプランの備考欄の活用など、神戸市ケアマネジャー連絡会と検討していきたい。
- 支援者との連携によりデータを集約し、分析していただきたい。
- 避難行動支援は、最終的には家族や地域に担ってもらうことになる。要援護対象者にメリハリをつけることで、地域の負担感が軽減し、取り組みが進むのではと考えている。
- 避難の情報提供について、認知症の方や外国人など避難行動を取ってもらうことが難しいと感じている。何度も避難訓練、対応訓練をやっていくほかないと思う。

事務局より、資料3について説明。以降、質疑応答。

- 障害施設も、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。また、基幹福祉避難所の対象となる方が、普段利用している施設に直接避難することも有り得るので、その状況も想定しておくべきである。
- 基幹福祉避難所は、障害者も含め直接避難を想定しているという理解でよいか。
- 大規模災害時にはその想定である。
- 前の議論で、今後、社会福祉協議会を中心に設置していく、今も西区にあるというような、基幹福祉避難所みたいな議論があったと思うが、どういう状況か。
- 障害者支援センターのことだと思うが、9区全てに設置予定で、現在4つのセンターが開設している。ただ、ショートステイ機能はあるものの、入所施設併設ではなく、ショートステイも4～6床程度であるので、要援護者を積極的に受け入れるには厳しい。障害特性を理解

して対応できる障害者施設を基幹福祉避難所とすることについて、課題として認識しており、今後、協議していきたい。

- 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、福祉避難所は近隣の施設と連携する訓練も必要ではないかと考える。  
また、災害が長期化した場合、規模の小さい施設ほど運営の継続が難しいのではないかと。責任者、スタッフの数が少なく、交代要員も少ない。様々な団体からの連絡調整の仕組みも議論されていくと思うが、福祉避難所の運営者も交えて研修の機会を持っていただきたい。
- 災害時の移送について、施設やデイサービスをやっているところは、車椅子対応の車両を相当保有している。日常的に送迎しているので地域の地理的事情にも精通している。災害時の移送能力はあると思う。行政で車両台数の把握をしてもらいたい。
- 車両については1施設で最低2～3台は保有している。移送協力はできる。備蓄物資の確保については神戸市で対応してもらえればと思う。
- 大規模災害時には到底、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としては、スクリーニングをして、次の場所へリファーしていく、どちらかというところ、トランジットみたいな機能、調整機能の役割となるのではないかと。
- 大規模災害時に、受け入れ枠を超えた場合はそういった役割は出てくると考えている。今後、関係機関とのネットワーク構築や緊急入所について整理していきたい。
- 基幹福祉避難所は当初、対象者をリスト化することを想定していたが、10万人の要援護者と受け入れ枠から難しいと考えている。また、直接避難が可能であるため、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。そのため、事務局として、基幹福祉避難所は直接避難もありつつ、基本は福祉避難所と同じ二次的に利用したほうが現実的ではないかとの考えも出てきている。
- 基幹福祉避難所の打ち出し方次第かと思う。例えば、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、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。そうすれば500名の受け入れ枠が固定化されず、より多くの方をケアできる。
- 基幹福祉避難所の受け入れ枠を考えると、トランジットという考え方も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。例えば、一次救急、二次救急、三次救急の医療機関の役割分担のように、一般避難所、福祉避難所、基幹福祉避難所を位置付けてはどうか。

#### 【今後の予定について】

- |        |                         |
|--------|-------------------------|
| 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 |