

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

日時：令和元年10月25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 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

3 閉会

<配布資料>

(資料1-1) 今後の検討会の進め方について	…P1
(資料1-2) 検討会における議論の整理	…P2
(資料1-3) 今後の検討項目	…P3
(資料1-4) 災害時の医療救護について	…P4
(資料2) 災害時における要援護対象者の整理について	…P5
(資料3) 基幹福祉避難所の運用とハイリスク者への対応について	…P7
(参考資料1) 第4回検討会議事要旨	…P12

<今後のスケジュール>

第6回検討会 令和元年12月9日（月）13時30分～15時30分
（市役所4号館 危機管理センター1階 本部員会議室）

第7回検討会 令和2年1月17日（金）13時30分～15時30分
（神戸市役所周辺を予定）

以 上

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
	松井 年孝	神戸市老人福祉施設連盟理事長
	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。

今後の検討会の進め方について

(検討会における検討の経過について)

第1回から第3回の検討会においては、災害時の要援護者支援に関する全般的な課題整理を行ったうえで、風水害時の要援者支援が急務であるとして、風水害対策について集中的に議論を行ってきた。特に、風水害の特徴として、気象情報を基に短期間・局地的な災害が想定されること、災害想定に即した避難準備や避難行動が可能であること、さらに、災害範囲が土砂災害警戒区域等に限定的で避難対象者が比較的少数で、1日程度の短期間の場合が大半であるとして整理された。

それらの課題(災害が発生する恐れのある段階)への対応策として、「緊急避難場所(避難所)での要援護者の早期の情報把握や必要な健康相談の実施」、「要援護者の方に配慮した“福祉避難スペース”の拡充」、「要援護者用の物資の提供」等について、今後、可能なものから対策を講じるべく、必要な検討を進めていくこととした。



(「災害時における要援護者支援方針」(素案)のとりまとめ)

第4回の検討会において、風水害への対応を検討するうえでの、中長期に渡って対応が必要な項目も含め、市が取り組むべき支援方針(素案)をとりまとめた。

**【第5回以降の検討会の進め方(議論の前提)】**

- ・これまでの議論を踏まえ、大規模災害時の要援護者支援や災害時要援護対象者のあり方等について、課題整理を行い、対応策の検討を進めていく。
- ・当検討会における議論の範囲は、「要援護者が避難所で一時的に生活をされている間(入所施設等へ移動するまでの間)」における支援内容とする。
- ・当検討会は第7回〔令和2年1月17日予定〕で一旦終了する。
 - ※第4回検討会で提示した支援方針(素案)を更新する。
 - ※医療救護の詳細については別の場において検討を行う。

検討会における議論の整理

(第4回検討会までの議論)

項目番号	項目	調整中の課題
2 自然災害の種類に応じた対応		
調整中の課題		
①	緊急避難場所における要援護者の把握及び必要援護者対応	要援護者の状況を区災害警戒本部を通じて定期報告を受ける体制の整備 ICT活用システムの構築
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	—
①	基幹福祉避難所の開設	受入施設等による移送協力の枠組みの構築
②	基幹福祉避難所の開設、福祉避難スペースの拡充	福祉避難スペースの開設体制の構築及び複数設置の推進 地域福祉センターの福祉避難スペースとしての活用を検討
①	要援護者用物資の備蓄拡充	現物備蓄の保管スペースが確保できない民間福祉施設等への対応
②	福祉避難所における現物備蓄の推進及び流通	市有スペースの活用及び倉庫の確保や社会福祉施設の空きスペースの活用を検討
①	避難が困難な要援護者の移動手段の確保	緊急避難場所・避難所から、基幹福祉避難所等への移送
②	避難に配慮を要する方の個別避難計画策定支援	個別計画策定の推進
①	福祉避難所・基幹福祉避難所の災害時開設訓練	近隣医療機関との受入調整 (2次救急病院協議会、民間病院協会との調整) 患者を診ている医療機関に対して、停電時に患者に貸し出せる簡易自家発電装置等の整備に要する経費(医療機関負担分)を補助し、非常用電源の整備を促進する。 福祉避難所開設訓練の実施 地域団体との連携
②	福祉避難所における訓練の実施	—
③	基幹福祉避難所における訓練の実施	—

災害時における要援護者支援方針(素案)

(第5回検討会以降の議論)【案】

行政として検討(整理)すべき事項	検討済の施策(案番号)
<p>◆要援護者支援のあり方整理</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 要援護対象者の整理 2 ハイリスク者への対応 3 緊急避難場所・避難所機能の充実 <ul style="list-style-type: none"> (1)基幹福祉避難所・福祉避難所 (2)福祉避難スペース (3)訓練 (4)備蓄 (5)要援護者支援要員の確保 4 行政組織の体制構築 <ul style="list-style-type: none"> (1)避難所支援体制 5 移送体制の構築 (1)-02 (4)-01 6 緊急入所の対応 7 災害時における要援護者情報の活用 	<p>(5)-02</p> <p>(2)-01</p> <p>(2)-02</p> <p>(6)-02</p> <p>(3)-02</p> <p>(1)-02</p> <p>(4)-01</p>
<p>◆自助・共助の取り組み推進</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 共助による要援護者支援の取り組み推進 2 市民への啓発 3 関係機関との連携 <ul style="list-style-type: none"> (1)役割整理 (2)ネットワーク構築・情報共有 	<p>第5回 (10/25)</p> <p>第6回 (12/9)</p> <p>で検討</p> <p>※ 行政内部で検討する項目を含む</p>
<p>災害時における要援護者支援方針(素案)【更新】</p>	<p>第7回 (1/17)</p>

資料1-2

今後の検討項目

項目	検討内容(一例)	検討済 の施策 (素案番号)
----	----------	----------------------

要援護者支援のあり方整理

1 要援護対象者の整理	要援護者対象者の整理 「認知症」「精神障害者」への対応検討	
2 ハイリスク者への対応	避難に配慮を要する方への個別避難計画策定支援 (在宅人工呼吸器装着患者および重症心身障害児者の個別避難計画策定支援)	(5)－①②
3 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	基幹福祉避難所における受入対象者のあり方(大規模災害) 福祉避難所開設のあり方(基幹福祉避難所との連携)	(2)－①
(2) 福祉避難スペース	設置推進	(2)－②
(3) 訓練	福祉避難所開設訓練の実施・障害者支援センターとの連携・訓練の検証	(6)－①②
(4) 備蓄	備蓄拠点の拡充・空きスペースの活用・配送方法の検討	(3)－①②
(5) 要援護者支援要員の確保	避難所における支援の確保 (他都市からの避難所運営職員の受援体制整備) (各種職能団体・NPO等との連携、福祉スタッフの確保)	—
4 行政組織の体制構築		
(1) 避難所支援体制	避難所(緊急避難場所)配置職員の支援・保健師支援体制の確立	(1)－①②
5 移送体制の構築	タクシー協会等との調整・各施設連盟との調整	(4)－①
6 緊急入所の対応	災害時における福祉施設への緊急入所の対応	—
7 災害時における要援護者情報の活用	要援護者情報の活用方法(安否確認・避難支援)の整理	—

自助・共助の取り組み推進

1 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	—
2 市民への啓発	自助・共助の市民啓発・ボランティア(プロボノ)事前登録の仕組み構築	—
3 関係機関との連携		
(1) 役割整理	地域包括支援センター・障害者地域生活支援センターの災害時の役割整理 居宅介護支援事業所・相談支援事業所との連携	—
(2) ネットワーク構築・情報共有	関係機関相互の連携検討・自立支援協議会等における共助の仕組み検討	—

災害時の医療救護について

1. 災害時の医療救護活動の主な内容

- (1) E M I S（広域災害・救急医療情報システム）を通じた医療機関の稼働状況等の情報収集と、災害対策本部等を通じての市民への情報提供
- (2) D M A T（災害派遣医療チーム）による医療救護活動
- (3) 災害拠点病院その他の医療機関での患者受入れ
- (4) 避難所での医療需要に応じ、救護所設置、救護班を派遣しての医療救護活動
- (5) 避難所等での保健衛生活動、こころのケア対策 等

2. 「神戸市地域災害救急医療マニュアル」について

1. に掲げる内容について定めるため、医療関係団体等が参画して検討委員会を設け、平成 26 年 3 月に「神戸市地域災害救急医療マニュアル」を策定（平成 30 年 6 月最終改定）。

3. 「神戸市地域災害救急医療マニュアル」の改定予定について

本年 8 月、兵庫県は、国の災害医療関係制度の改正等をふまえ、「地域災害救急医療等に係るマニュアル指針」を改定。

これを受け、本年度内に、「神戸市地域災害救急医療マニュアル」に係る関係者との調整を所管する、神戸市保健医療審議会医療専門部会「災害医療体制等検討委員会」を開催し、本市マニュアルを改定予定。

○主な改正検討事項（マニュアル指針より）

- ・ D P A T（災害派遣精神医療チーム）、D H E A T（災害時健康危機管理支援チーム）の確保、災害医療コーディネーターや災害時小児周産期リエゾン等との連携
- ・ 兵庫県とも連携した J M A T（医師会災害医療チーム）等による医療救護活動の確保
（※本市と兵庫県とは、改正災害救助法（平成 31 年 4 月施行）等に基づき、医療関係団体も参画する連絡調整会議を設置し、J M A T等の医療資源の配分を調整）
- ・（超）急性期、亜急性期から慢性期における対応
- ・ 透析患者への医療対策、難病患者（人工呼吸器等を装着する難病患者）等への医療対策
- ・ 被災者の健康対策、こころのケア対策 等

災害時における要援護対象者の整理について

1 要援護者の規定（現行）

(1) 法令及び条例における規定

①要配慮者（要援護者）

災害対策基本法では、防災施策を進めるにあたって特に配慮を要する方を「要配慮者」と規定している。同様に、本市条例第 2 条においては、災害時に自力による迅速な避難行動やその後の避難生活で困難があり、特に配慮及び援護が必要と認められる者を「要援護者」として規定している。その対象は以下のとおりである。

根拠法令等	災害対策基本法	神戸市災害時要援護者支援条例	人数（概算）
対象	「配慮者」（第 8 条第 2 項第 15 号） 「高齢者、障害者、乳幼児その他特に配慮を要する者」	「要援護者」（第 2 条第 1 項） ア 要介護・要支援者（要介護 1～5 及び要支援 1～2） イ 身体障害者手帳所持者（1～6 級） ウ 精神障害者保健福祉手帳保持者（1～3 級） エ 療育手帳保持者（A 及び B） オ 65 歳以上単身世帯、カ 75 歳以上で構成する世帯 キ 認知症及び障害者グループホーム等居住者 ク 難病患者 ケ 乳幼児 コ 妊産婦 サ その他特別な配慮及び援護を要する者	※重複あり 60,000 人 45,000 人 16,000 人 10,000 人 141,000 人 11,000 人 84,000 人 12,000 人 (H30.3 末)

②避難支援体制の整備に向けて取り組む対象者の範囲

上記のうち、地域で支援体制の整備に向けて重点的に取り組む対象者の範囲について、改正前の災害対策基本法では、「災害時要援護者」（避難行動支援と避難生活支援を目的）として対象を示しており、本市条例でも、同様に「災害時要援護者リスト」（第 7 条第 1 項）と同じ対象となっている。

その後、改正災害対策基本法の取扱指針（平成 25 年 8 月）では、「災害情報の取得能力や避難の必要性等の判断能力、避難行動に必要な身体能力」に着目して支援が必要な者を、新たに「避難行動要支援者」として限定的に規定した。多くの自治体は、この規定に即した条例要綱等を制定して、本人同意を得て地域に提供している。

根拠法令	災害対策基本法、(同ガイドライン等)	神戸市災害時要援護者支援条例	人数（概算）
対象	(改正前、H18.3 ガイドライン) 「災害時要援護者」 (1) 要介護 3～5 (2) 身体障害 1・2 級 (3) 知的障害 A 等 (4) ひとり暮らし高齢者、高齢者のみの世帯 	(条例第 7 条第 1 項) 「災害時要援護者リスト」 (1) 要介護 3～5 (2) 身体障害者手帳 1・2 級 (3) 療育手帳 A (4) 65 歳以上単身世帯及び 75 歳以上のみの世帯	26,000 人 28,000 人 4,000 人 141,000 人 計 176,000 人 (実人数)
	(改正法第 49 条の 10、H25.8) 「避難行動要支援者」 (1) 要介護 3～5 (2) 身体障害 1・2 級第 1 種所持者（心臓、じん臓機能障害のみで該当するものは除く） (3) 知的障害 A 等 (4) 精神障害者 1・2 級所持者で単身 (5) 生活支援を受けている難病患者 (6) 上記以外で自治会等が支援の必要を認めた者	(条例第 7 条第 3 項) 「要援護者台帳」の対象 上記 (1)～(4) のほか、(5) その他第 2 条に規定する者のうち、要援護者支援団体が希望する者 ※上記対象者の本人同意を得て要援護者支援団体に提供できる。(不同意の意思が明示されなかった者含む)	

2 要援護対象者のあり方検討

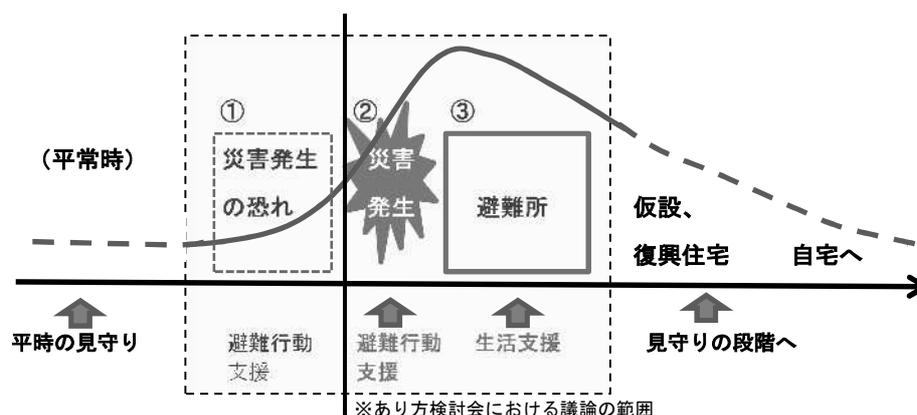
災害時における要援護者の支援対象について、災害時要援護者支援条例が制定されてから5年が経過し、高齢化の進行や全国で多発する災害の状況に応じて、下記の視点で要援護対象者の整理が必要。

(1) 支援目的を明確化して整理

- ①災害時の避難行動における支援が必要な方への支援（避難行動支援）
- ②中長期に渡る避難生活で配慮が必要な方への支援（生活支援）

(2) 避難の段階ごと時系列で整理

- ①災害が発生する恐れのある段階（風水害災害に限る）
- ②災害発生後の安否確認、避難の段階
- ③避難所（緊急避難場所）での避難生活の段階（※医療救護対応は除く）



(3) 対象者のあり方について（議論のポイント）

- ①高齢者の方：「65歳以上の高齢者」でもお元気な方が多く、支援する側として避難行動支援の対象から除く扱いとしてはどうか。例えば、「高齢者見守り台帳」と同じ“70歳以上”単身高齢者としてはどうか。
- ②認知症の方：認知症の人にやさしいまち神戸「モデル」の助成対象者、又は、要介護の自立度で収集するか。介護認定のない方もおり、対象化をどう考えるか。
- ③障害者の方：精神障害者を災害時要援護者リストの対象へ優先度をあげるべきかどうか。
また、身体・知的・精神各々の障害においても、その内容は多様であり、どの程度の障害を支援対象とするか。自力による避難行動の可能な方もいる中で、避難行動支援か生活支援か。
- ④その他：施設等入所者は地域の避難行動支援の必要はないと考えてよいか。

基幹福祉避難所の運用とハイリスク者への対応について

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。

※第1回検討会（平成31年2月15日開催）資料参照

2 要援護者の受け入れ

風水害時における要援護者受入方法については、一定の枠組みを構築した。

大規模災害での直接避難を含めた対象者の整理が未了である。

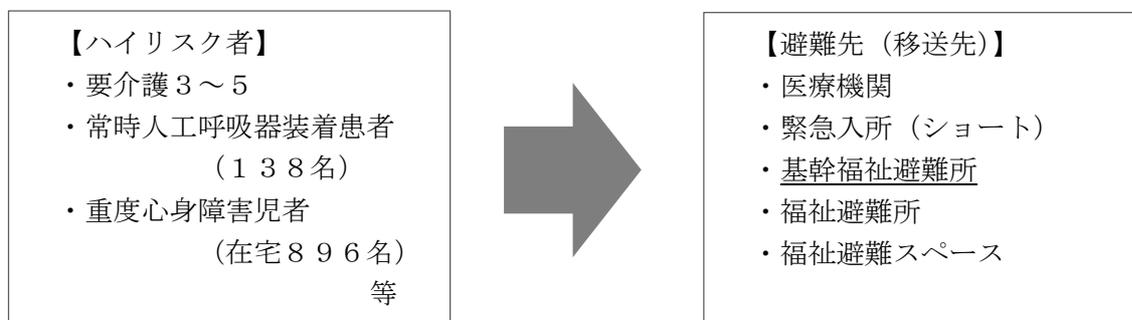
（市内21ヵ所・受け入れ枠約500名）

【参考】風水害時における基幹福祉避難所の運用

- ①要援護者は、まず、緊急避難場所（小中学校等）に避難をしてもらうことを原則とする。
- ②緊急避難場所における避難者のうち、区・保健センターが当該場所での生活が困難であると判断される対象者について、基幹福祉避難所での受入要請に基づき、当概施設が受入を行う。

※第4回検討会（令和元年8月1日開催）資料参照

3 災害時におけるハイリスク者とその対応



常時人工呼吸器装着患者や重度心身障害児者については、個別避難計画を策定していくことになっているが、高齢者（要介護者）についても検討を進める必要がある。

4 高齢者（要介護者）の状況〔推計値〕

	在宅高齢者		
		うち、単身者	うち、老老世帯者
要介護3	約6,700名	約2,000名	約1,000名
要介護4	約5,300名	約1,400名	約700名
要介護5	約4,000名	約900名	約500名
計	約16,000名	約4,300名	約2,200名

※老老世帯者は世帯の一方もしくは両方を集計した数値であるため、もう一方の家族（付き添い者）を含むと倍近くの数値になる。

5 高齢者（要介護者）への対応

- いずれの区分にしても基幹福祉避難所の受け入れ枠を超過している。
 - ただし、別居家族・親族の支援を受ける高齢者（支援者宅への避難）も想定されることや、住居の近隣に緊急避難場所があり、身体状況によっては地域住民の支援による福祉避難スペースへの避難が妥当な場合も考えられる。
 - そのため、基幹福祉避難所の対象者を検討するにあたり、ケアマネージャーへアンケートを実施する等、実態把握を進める必要がある。
- ※最もリスクが高い要介護5のうち、単身・老老世帯の対象者について実態把握を進める。

6 今後の検討方針

- 現状において大規模災害が発生した場合、基幹福祉避難所では、その時点で支援が要介護者を直接受け入れる対応を行う。
（受け入れの目安）要介護3以上等のハイリスク者
- 基幹福祉避難所以外の「福祉避難所（施設）」や「福祉避難スペース」についても拡充を進め、要介護者受け入れ体制を充実させていく。

「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

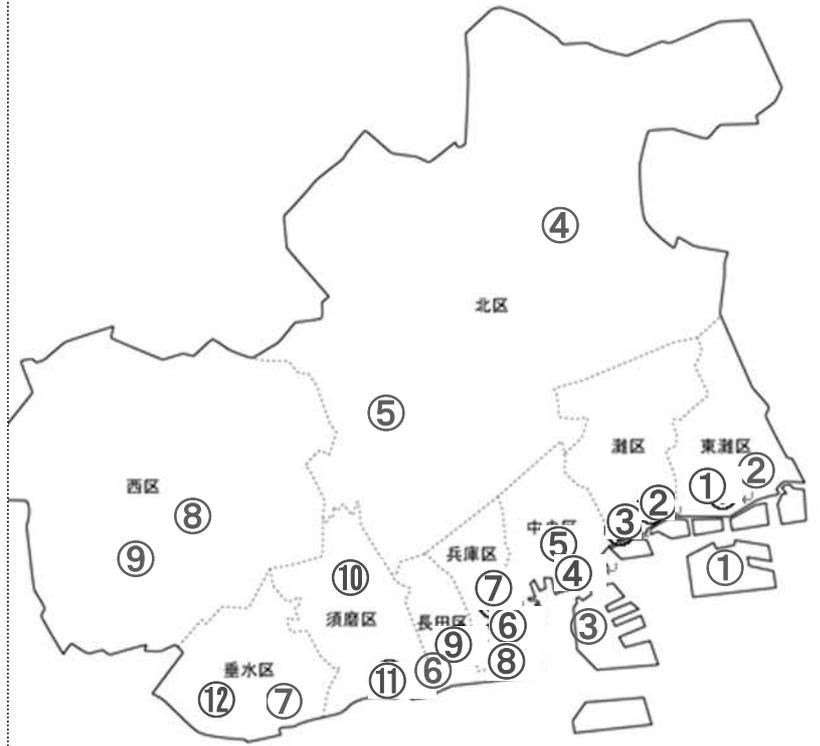
	東灘	灘	中央	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西	計
計	3	2	3	3	2	2	2	2	2	21

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（モーツァルト兵庫駅前）
- ⑦（兵庫）中道（パーマリア・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）本多聞（本多聞ケアホーム）

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）。

風水害時における基幹福祉避難所受け入れ (案)

警戒レベル3以上
(高齢者等は避難)



市
【要援護者
支援チーム】

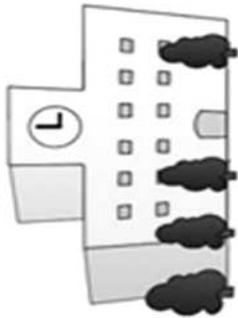
⑥基幹福祉避難所は
要援護者支援チームに
要援護者の受入報告を
行う。

①要援護者が自ら(家族の
協力を得て)最寄りの
緊急避難場所(避難所)へ
避難する。



要援護者

②区・保健センターは
避難者のうち、緊急避難場所での
滞在が困難であると
判断される者を選定。



緊急避難場所
(避難所)
福祉避難スペース

③区・保健センターは、
該当する基幹福祉避難所へ
連絡し、対象者の状況と、
基幹福祉避難所での
受入を要請する。

④基幹福祉避難所は、
施設の被害状況等を
踏まえ、受け入れを
検討する。
(受け入れの可否を
回答する。)



⑤(受け入れが可能である場合は)
対象者は、基幹福祉避難所へ
移動する。
(※移送手段は別途検討)



基幹福祉避難所

資料3
【参考】
第4回検討会資料
より抜粋

第 4 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 8 月 1 日（木）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）災害時における要援護者支援方針（素案）について

（■委員発言 □事務局発言）

事務局より、資料 1 および資料 2 の（1）から（3）まで順次説明。以降、質疑応答。

- 資料 1 については、今回、風水害に関する一定の取りまとめを行い、次回検討会以降は、大規模自然災害に議論を広げていくことを提示している。
- 避難者調査票については、少人数であれば紙でも情報の集約、共有ができるかもしれないが、大規模災害では難しい。避難所ではタブレットなどを活用し、調査票の情報や福祉避難所などへの移動情報も含め、本部で共有できるようにシステム化が必要である。
- 要援護者対応マニュアルにある基幹福祉避難所の定義において、風水害時に警戒レベル 3 以上の発令で要援護者を受け入れることも追記しておくべきである。
- 基幹福祉避難所の定義については追記する。ICT 活用は危機管理室と検討を進めたい。
- 避難者調査票について、世帯欄があるが、事実婚の方々もいるであろうし、例えば、「代表者」と「一緒に避難した方」といったように、記載を工夫してはどうか。また、外国の方のために他言語の調査票も必要であると考える。
- 要援護者対応マニュアルについては、精神的に疲弊された方が避難されるので、対応する職員の言葉遣いや言葉掛けを丁寧にするよう記載してもらいたい。
- ご意見は反映させていただく。調査票についてはできるだけ柔軟に使用したい。
- 避難場所においては、福祉・保健の専門職が対応にあたるよう、配置される職員の組み合わせやローテーションを工夫してもらいたい。
- 要援護者ごとの配慮事項について、聴覚障害者の方には漢字にルビをふるとあるが、むしろわかりやすい言葉というのは知的障害の方向けの配慮ではないかと思う。専門職でない職員に先入観を持たせてしまうことの無いよう、配慮した表現にしてもらいたい。
- 保健師が全ての避難場所に入るには人員が少ないため、区役所に待機し、必要があれば現場に向かう体制にする。
- 大勢の避難者が駆けつけた際、専門職であれば、少しの対応で要援護者であるかどうか判断ができる部分もあるため、1 名は配置してほしいと考えている。
- 緊急避難場所に配置されるのは具体的にどんな職員なのか。また、職員の配置は緊急避難場所が開設されてからか。避難所が開設されてからか。
- 主に事務職員である。緊急避難場所が開設されれば職員は配置される。
- 避難場所の職員はどういった権限があるのか。例えば、ペットを連れてきた方の対応、テレビクルーの対応、トラブルの対応等どうするのか。

- 学校などの施設管理に関することは当該施設の職員に、それ以外の判断がつかない場合は区の本部に判断を仰いで、当事者と対応することになる。
- 区役所には福祉事務所があり、ケースワーカーも含めた一定の福祉専門職がいる。福祉専門職も避難所などでアセスメントに加わることも検討いただきたい。また、風水害の場合は、開設される避難場所も多くないと思われるため、保健師が待機するのではなく、積極的にアウトリーチしていただくことも検討いただきたい。
- 大規模災害時には、精神障害者等に対応するためにDPATが派遣される。風水害の場合は、各区の精神科の嘱託医にも対応してもらうことを考えてはどうか。
- 検討させていただく。
- 避難者調査票を記入しない人がいた場合、その方が外国人なのか、精神障害者、知的障害者、発達障害者、聴覚障害者なのかという判断が現実には難しいと思う。レアケースかもしれないが、マニュアルにそういった場合の留意事項を記載してみてもどうか。
- 避難者調査票に自ら障害など記載いただけないこともある。保健師や福祉専門職がいれば別だが、一定の初期的なアセスメントをして、見立てをして、次につなぐことは非常に専門性が高い。アセスメントについては、行政だけでなく、例えば社会福祉士会などに協力を求めるべきである。
- 緊急避難場所や避難所における通信手段は何か。
- 職員の携帯電話で対応している。
- 風水害の場合はそれほど心配する必要は無いと思うが、大規模自然災害の場合は、通信手段が非常に重要になる。次回検討会以降の議論にしたい。
- 福祉避難所である地域福祉センターは小学校区に一つあり、福祉避難スペースとしての活用を積極的に進めていただきたい。
- 福祉避難スペースとして活用したいと考えているが、施設の開設、付き添い等、対応する人員の課題も考えながら進めていきたい。
- 過去の大災害においても、福祉避難所が機能していないのが現実である。福祉避難所については今後も議論をしていく必要があると考える。
- 災害時の福祉避難所備蓄拠点は7ヶ所ということだが、入所施設や福祉施設関係には少しでもよいので備蓄を届けてもらうことも必要ではないか。
- 基幹福祉避難所については、段ボールベッド、食料など災害時避難者用の備蓄をしているが、今後、福祉避難所に指定されている施設にも少しでも備蓄いただく形で検討していきたい。
- 備蓄は費用面も含めて工夫が必要である。行政が一方的に備蓄をするのではなく、普段の必要な物の中に備蓄を組み込んでいくやり方があるので、実現可能な備蓄の仕方についても考えていければと思う。
- 予算の配分にもよるが、少しずつでも備蓄を福祉避難所に配備していきたい。
- 赤帽組合との備蓄運搬協定について、個人営業者として、協定について認識されているのか。協定の周知と協力について改めて確認しておくべきである。

事務局より、資料2の(4)から(6)について順次説明。以降、質疑応答。

- 移送手段が共助の中心課題になっている。各区の自立支援協議会や、各施設連盟で議論をしていただきたいと考えている。
- 社会福祉施設は福祉車両を多く保有している。地域の実情や道路状況もよく把握しており、車いすにも対応可能で、施設職員が運転している。しかしながら、他の施設連盟との情報の繋がりが無いため、市が中心となって各施設連盟間の災害時連携体制を構築してもらいたい。
- 福祉施設へ移送協力を仰ぐ仕組みはよいと思う。その場合、災害の緊急時に対応できるよう、車両の所在、台数や車両特性など把握しておくべきである。
- 自立支援協議会は各区によって防災の取り組みに温度差もあり、災害時の避難支援について、もう少し踏み込んだ議論が必要であると考えている。
- 備蓄について、医療器材、医療医薬品、衛生資材などが必要となった場合に、基幹福祉避難所も含めた対応について明記しておくべきではないか。
- 移送については、人工呼吸器を装着されている方や在宅で治療を受けている方は介護・福祉サービスを利用しているはずであり、家族だけでなくケアマネジャーなど支援者も含めグループ化し、個別計画に組み込んでいくべきと思う。
また、小児に関しては、災害時小児周産期リエゾンも含め、当会議にこども家庭局が来られているが、災害時における医療的ケア児への対応をこの場で検討いただきたい。
- 個別計画にあたり、2次救急病院協議会、民間病院協会との調整は推し進めていただきたいが、受け入れの基本は神戸市が指定している災害対応病院である。災害対応病院を拡充していくということも検討課題に盛り込んでもらいたい。
- 医療的ケアの必要な方の場合は、基幹福祉避難所で対応が難しいので、病院に移送するべきと考えている。病院への移送までは必要ない方に対しては、基幹福祉避難所で常備薬を配備する、近隣病院と医療物資に関して連携するなど考えていくつもりである。
- 移送協力について、車両が空いていても、運転ができる職員がいないような事態に備え、例えば退職された方で、災害時に福祉車両を運転できる方など、いわゆるプロボノ、技術なり専門性を持ったボランティアを事前登録しておくような仕組みがあってもよいのではないか。これは社会福祉協議会にお願いをしてもよいかと思う。
- 災害ボランティアについても、単に「がれきの片付け」だけではなく、個人のスキルについて登録できる仕組みがあればと思う。
- 福祉施設の連携・仕組みづくりについては、各施設連盟でも議論いただき、その調整役・確認を神戸市に担っていただきたい。
- 市としても各施設連盟との連携をお願いしたい。
- 老人福祉施設連盟においては、「緊急ショート」という制度において社会福祉協議会を窓口として、高齢者の受け入れを行っている。その仕組みを災害時に応用すれば対応可能ではないか。また、移送協力については、各施設は車両を多数保有しているため、連携の仕組みさえ協議しておけば対応できると考えている。
- 個別支援計画の課題として、要援護者の所在マップの作成をお願いしたい。また、各区の一つは災害対応病院のような中心となる病院を定め、物資の集積、DMATやJMATなどの配置、医療的ケアの必要な方の受け入れを行うような形にしてもらいたい。
- 今回のマニュアルが完成した後、実戦に近い訓練をやるべきである。

- 福祉避難所、基幹福祉避難所の訓練については、訓練をどうフィードバックしていくかも大事である。訓練の効果を評価できるような実効性のある訓練をしてもらいたい。
- 北区医師会では、今年度、障害者支援センター、障害者関連施設、基幹福祉避難所、災害対応病院などと協力し、訓練を実施したいと考えている。社会福祉協議会にも入ってもらって、医療・福祉・行政全てを踏まえた大きな訓練を実施したい。
- 是非お願いしたい。
- 民生委員・自治会等地域住民との連携とあるが、民生委員も地域住民から様々な情報をしっかり収集できるよう取り組んでいきたい。また、「ヘルプミー」とずっと言えるまちづくり、「ヘルプミー」を受け入れる市民意識を醸成する啓発活動を行っていきたい。
- 訓練については、職員の入れ替わりもあり、机上訓練だけでは災害時に想定通り動けるかという点と難しいと思う。また、日頃の訓練は火災時の訓練であり、風水害時の訓練は行っていない。行政と一緒に訓練に取り組んでいきたい。
- 福祉避難所については、年に1回の机上訓練、2～3年に1回の実地訓練をお願いしていくということで、これから一緒にやっていければと考えている。

事務局より、資料3について説明。以降、質疑応答。

- 第5回目以降の検討会については、今回事務局から提案された形で進めていく。

【今後の予定について】

第5回検討会 令和元年10月25日（金）13：30～15：30