

「地域防災セミナー」活動報告 1

神戸市における災害時要援護者対策の概要

神戸市 保健福祉局 総務部 計画調整課長 酒井 竜一郎 氏

(1) 神戸市が進める市民福祉

神戸市保健福祉局の酒井です。本日は、このような場をいただきましてありがとうございます。

まず災害時要援護者の話に入る前に、神戸市が進める市民福祉の向上として、神戸市の保健福祉行政のプロフィールをお話しさせていただきます。

神戸市では、昭和52年に「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定しました。ここの文言にあるように、「市民の福祉は、権利と義務、社会的保障と自助、社会連帯と自己責任の望ましい調和、結合によって達成されるものである」、「市民の福祉は、市がその責務を積極的に果たすとともに、市民が地域社会の一員としての自覚と相互の連帯を強め…」と示しています。これは昭和52年当時の文言ですが、現在に至るまで神戸市の保健福祉行政の根底となっています。

この条例制定時には、「一自治体がこのような条例を制定するのは、いかがなものか」と当時の厚生省からさまざまな指摘があったと聞いています。当時の背景として、まだ「福祉は措置であり、施しであるもの」という考えがある中で、行政として市の責務を明確にするとともに、市民にも強く市民福祉を向上させることを謳いました。



神戸市が進める市民福祉

神戸市民の福祉をまもる条例 (昭和52年制定)

(前文・抜粋)

- ◎市民の福祉は、権利と義務、社会的保障と自助、社会連帯と自己責任の望ましい調和、結合によって達成されるものである。
それは、市民のひとりひとりが手をこまねいていて他から与えられるものではなく、ひとりひとりの努力だけで獲得できるものでもない。
- ◎市民の福祉は、市がその責務を積極的に果たすとともに、市民が地域社会の一員としての自覚と相互の連帯を強め、また、事業者にあっても地域社会と密接な関係にあることを認識し、一体となって市民福祉の向上に寄与するよう応分の努力をすることによってもたらされるものである。

出所：酒井竜一郎氏講演資料

この条例に基づき、さまざまな市民福祉の取り組みを行ってきました。まず、「しあわせの村」は平成元年に開村したもので、205ヘクタールあります。健常者も障がいのある方も老若男女関わらず集い交流することを目的として、運営を行っています。また、小学校区ごとの190を超える「ふれあいのまちづくり協議会」と、同じく190を超える「地域福祉センター」を整備しました。ユニバーサルデザインのまちづくりにも取り組んでいます。近年では、「地域福祉ネットワーク」を配置し、複雑多様化する地域福祉課題の掘り起こしと解決に取り組んでいます。

この条例に基づき、昭和52年から市民福祉総合計画を策定しています。現在、平成28年度からのものを策定している段階で、明日最終の委員会を開催します。そこで掲げている基本理念が、「市民の安全・安心な生活が保障され、あらゆる人が社会から排除されずに居場所と役割を持てる包摂的な地域社会（ソーシャル・インクルージョン）の実現に向け、自立・自発的意思をもった市民が事業者・行政とともに意思決定・取り組みを実践していく「ローカルガバナンス」（自律と分権に基づく協治）を具現化」です。これを踏まえて4つの方向性を示しています。4つの方向性の中で、今回もっとも議論があったのが、「地域福祉のプラットフォームの構築」です。複雑、多様化する地域福祉の課題に対して、どのように積極的に解決していくかについて議論を行う中で、災害時における要援護者への支援体制の整備が方策として出てきています。

（2）阪神・淡路大震災における要援護者への対応

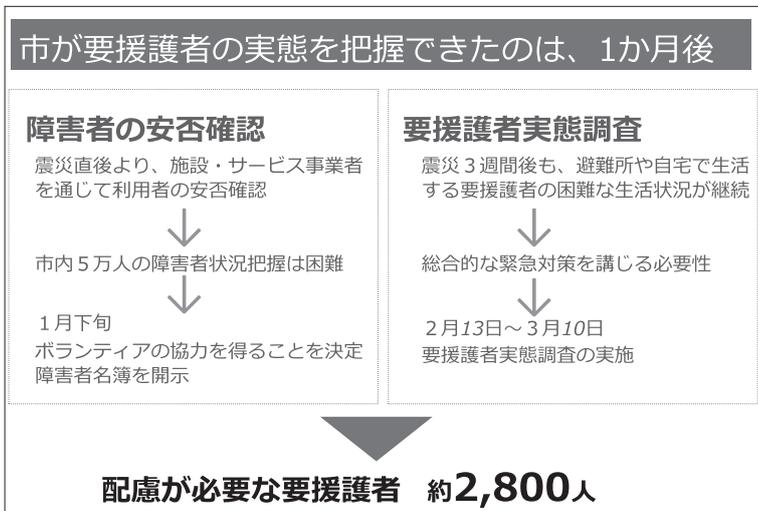
ここから本題に入ります。神戸市が災害時要援護対策に取り組む大きなきっかけになったのが、阪神・淡路大震災です。死者は神戸市だけで4,571人、県下で6,402人でした。全・半壊が12万棟を超え、60歳以上の高齢者が死者の6割を占めるといふ、大被災となりました。

この写真は、当時の神戸市役所の2号館です。8階建てですが、5階が圧縮されて死者が出るという、市役所自体も大きな被害を受けました。次に各種インフラの写真です。左が阪神高速道路の3号神戸線、右上が東灘区の阪神新在家車庫付近、右下は兵庫区水木通1丁目です。その前日まで到底想像すらしていなかったことが一瞬にして起こった、そのような震災でした。

実は私は、2008年5月の四川大地震も経験しています。神戸市と天津市が友好都市のため、私は2008年4月から天津市に赴任していました。赴任1ヵ月後に四川大地震が発生したのです。地震発生時は20階建てビルの16階にいました。1階まで階段を走って駆け下りました。日本と中国では、震災や防災に対する意識がかなり違うと思ったことがありました。それは、1階に着いた時点でタバコを吸う人が多々いたことです。「1階に着くことが目的ではない」という話をし、ビルの外に出たものの、どこが避難場所なのか分からない状況でした。20年来いるスタッフもどこが避難場所なのか知りませんし、ビルの外に出たものの、どの路上にいてもビルの下敷きになってしまいます。あきらめて結局ビルに戻らざるを得ませんでした。ただし、ミクロレベルでは、防災意識が遅れていると思いましたが、マクロレベルでは、政府主導で、被災した自治体に対して、被災していない自治体が徹底的に援助する対向支援を行うという、進んだ面もありました。

神戸市のお話に戻ります。この写真は、神戸市中央区の小学校の写真で、震災の翌日平成7年1月18日に撮影したものです。想定していなかったことが起きたため、避難所を開設しましたが、先ほど立木先生が話されたような福祉避難所は到底設けられる状況ではありませんでした。避難所における避難者数のピークは、震災から1週間後の1月24日で、約236,000人でした。人口の15%が避難所にいたことになります。

市が要援護者の実態を把握できたのは、1ヵ月後でした。未曾有の震災が起きたため、市は、当初は人命救助や経験のない避難所の立ち上げに四苦八苦していたことから、これだけ遅れてしまいました。障がい者の安否確認は、震災直後から、施設やサービス事業者を通じて行いました。当時、手帳保持者が5万人強おられましたが、その方々の把握は困難でした。ずいぶん議論があったようですが、行政だけでは手が回らないということで1月下旬にボランティアの協力を得ることを



要援護者への緊急対応

- **高齢者への対応**
 - ・ 高齢者施設での緊急ショートステイ
 - ・ 国民宿舎等を活用した高齢者とその介護者の受入
 - ・ 高齢者・障がい者向け地域型仮設住宅への入所支援
- **障がい者への対応**
 - ・ 障害者施設での緊急ショートステイ
 - ・ 障害者緊急ケアセンターで障害者とその介護者の受入
 - ・ 高齢者・障がい者向け地域型仮設住宅への入所支援
- **児童・乳幼児・母子への対応**
 - ・ 乳児院・養護施設への入所
 - ・ 全壊した母子寮入所者の他施設への緊急入所
 - ・ 一時避難した児童の保育所への緊急入所措置
 - ・ 仮設保育所・臨時保育室等の設置
 - ・ 児童相談所による心のケア等



高齢者・障がい者向け
地域型仮設

出所：酒井竜一郎氏講演資料

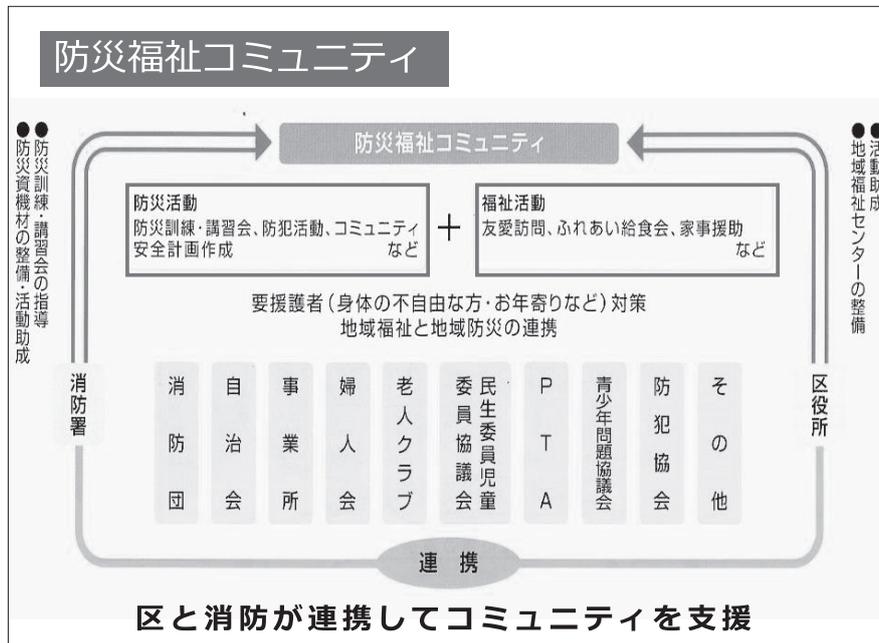
決定し、障害者名簿を開示して協力を求めました。要援護者実態調査が行われたのは2月13日から3月10日で、震災から1ヵ月弱後です。震災3週間後も、避難所や自宅で生活する要援護者の困難な生活状況が継続しており、総合的な緊急対策を講じる必要性が高まり、ようやく行えました。この調査で、配慮が必要な要援護者は約2,800人もおられたことが分かりました。

次に要援護者への緊急対応です。まず高齢者への対応として、高齢者施設での緊急ショートステイを行い、8月末で1,976人に入所いただきました。高齢者・障がい者向け地域型仮設住宅への入所支援も行いました。障がいのある人への対応としては、障害者施設での緊急ショートステイを行い、1月末で127人に入所いただきました。

(3) 震災の教訓から「防災福祉コミュニティ」の立ち上げを支援

震災から得た教訓は、「自分の命は自分で守る(自助)」、「互いに助け合う心の輪(共助)」、「地域力」です。大災害時の救助割合は、自助が7割、共助が2割、公助が1割です。これを教訓として、震災後に防災福祉コミュニティが立ち上げられました。

ここに防災福祉コミュニティの概念図を示しています。防災福祉コミュニティは平成7年度から消防局が中心になって立ち上げを支援しており、平成20年度末には、190を超える全地区で結成されています。



出所：酒井竜一郎氏講演資料

(4) 災害時の要援護者への支援に関する条例

平成25年2月に神戸市会で全会一致で可決し4月に施行されたのが、「災害時の要援護者への支援に関する条例」です。これは、平成24年11月に議員提案として上程され、当事者団体にもヒアリング等を行ったうえで、条例として可決されました。当時、要援護者支援に特化した形の条例は、政令市初でした。この条例の特徴は、「要援護者の明示の不同意がない場合は、本人同意があったと推定する(みなし同意)」です。返事がない人ほど心配という趣旨です。

条例の規定についてです。要援護者の定義は、「災害が発生した場合、安全な場所への避難や避難場所での生活において、

条例の規定

要援護者
災害が発生した場合、安全な場所への避難や避難場所での生活において、まわりの人の手助けが必要な方
■障がいのある方 ■介護が必要な方 ■高齢者
■難病患者、乳幼児、妊産婦のほか、災害時に負傷した方など

要援護者支援団体
条例規程団体
■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
その他市長が認める団体として、婦人会、市(区)社協、管理組合など

取組み団体
・地域の実情に応じた取組みを推進
支援団体の単位は、マンション管理組合から小学校区での活動まで様々
・防災福祉コミュニティ・民生委員・自立支援協議会などが連携した取組みが多い

47地区
(平成28年2月18日)
単独 15
2団体 15
3団体 17

出所：酒井竜一郎氏講演資料

市の役割分担				
	危機管理室	保健福祉局	区	消防署
制度全般	○	○		
災害時要援護者 リスト作成		○		
地域への働きかけ 支援団体の窓口			○	○
支援団体の 運用支援		△	○	
防災訓練の支援			○	○

乳幼児・妊産婦等の関連・・・こども家庭局
外国人の関連・・・市長室
地域防災計画のとりまとめ・・・危機管理室

出所：酒井竜一郎氏講演資料

まわりの人の手助けが必要な方」で、障がいのある方、介護が必要な方、高齢者、難病患者等となっています。要援護者支援団体の条例規程団体は、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・児童委員協議会等となっています。取り組み団体は、平成28年2月18日現在47地区です。3団体が17、2団体が15、単独が15です。単独15の中で、最近マンションの管理組合も増えており、15のうち4つがマンションの管理組合となっています。

この条例では、市の関わりを「責務」として明確に規定しており、支援団体、事業者、要援護者については、あくまでも自主的に取り組みを進めていただくための、「役割」として規定しています。要援護者には、自分でできることとできないことを明確にさせていただき、周囲に支援を求めていくことが大事で、地域の行事や防災訓練等に参加いただく等、日頃から隣近所と交流してコミュニケーションに努めることを働きかけています。

本日は、行政の参加者も多いと聞いているため、現在の神戸市の役割分担についてお話しさせていただきます。条例の大きな窓口は危機管理室です。危機管理室は、震災後発足しました。危機管理室のトップは危機管理監です。危機管理監は理事として局と局との調整も行います。われわれ保健福祉局も共管として名を連ねており、災害時の要援護者リスト作成を担当しています。保健福祉局は、平成7年の震災当時は民生局という名称で、当時は災害対策関係の事務一切を所管していました。また、区の福祉事務所も当時は民生局の組織でした。震災後の組織変更で、危機管理室という組織が生まれ、区の福祉事務所は保健福祉部として区長のもとに置かれることになりました。

(5) 災害時要援護者支援の取り組み状況

取り組み地区は平成28年2月18日現在47地区です。条例が施行された平成25年度以降に27地区増と、倍増になっています。

要援護者情報の収集方法は、市の情報を活用する方法と地域独自で収集する方法となっています。市は福祉システムから抽出して作成します。対象者は要介護度3以上の方等、市内全域で平成27年9月末時点で16.8万人です。ただし市では、リスト以外の対象者である、要介護1～2、要支援、身障3級以下、難病患者等についても情報提供可能という話をさせていただいています。

要援護者情報の収集方法

市の情報を活用する方法

- ①地域から情報提供申請
災害時要援護者リスト以外の対象者
(要介護1～2・要支援、身障3級以下、
精神、療育B、難病患者、乳幼児、妊
産婦ほか)についても提供可能
- ②市が対象者へ同意確認
- ③市が返信情報を整理
- ④協定締結・情報提供
明示の不同意の意思表示がない方の
情報も提供可能

地域独自で収集する方法

地域団体が住民への全戸配布などで
登録を呼びかけ

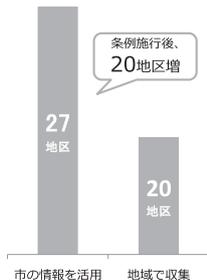


要援護者情報の収集方法

①市が保有する情報を活用

- ・情報整理が**容易**
- ・登録率が**高い**
- ・回答の無い方の
情報も得られる

- ・情報精度が**低い**
- ・把握できる対象
者に限界がある



②地域が独自で収集

- ・情報精度が**高い**
- ・支援対象者を広
く設定できる

- ・情報整理が**煩雑**
- ・登録率を上げる
工夫が必要

出所：酒井竜一郎氏講演資料

要援護者情報の収集方法ですが、47地区のうち、市の情報を活用しているところが27地区、地域で収集しているところが20地区です。それぞれの方法に、メリット、デメリットがあります。市の保有する情報を活用する場合、情報整理は容易で登録率も高いですが、一方で情報精度が低く、把握できる対象者に限界があるというマイナス面があります。地域で独自に収集する場合、情報精度が高くなる一方で、情報整理が煩雑、登録率を上げる工夫が必要というマイナス面があります。

次に、要援護者登録案内文例です。ここには「自分や家族だけでは避難が難しい方で、地域による支援を希望される方は、登録をお願いいたします」ということ、「これは要援護者支援活動の目的のみに活用します」ということが記載されています。よくある質問として、質問3「介護保険の要介護度3以上等には該当しませんが、災害時の対応に不安があるという人も登録できますか」に対する回答も記載しています。

登録票・様式例です。日常生活の状況や緊急連絡先や避難支援者等を記載する欄があります。

(6) 地域での取り組み事例

地域の具体的な取り組みとして、何点かご紹介します。この条例の目的は台帳を作ることではありません。そのため、

要援護者登録案内文例

要援護者支援活動の内容

- ◆ 災害情報のお知らせ
- ◆ 避難場所への避難のお手伝い
- ◆ 災害時の安否確認
- ◆ 防災避難訓練への参加の働きかけなど

※災害の状況によっては、支援者の多くも被災し、支援に行けない場合があります。また、支援者は、避難誘導等に関して、その責任を負うものではありません。

よくあるご質問

質問1：全世帯にこの案内は送られているのですか？

答え1：〇〇区〇〇町にお住まいの方で、以下に該当する方に郵送しています。

- ・介護保険の要介護度3以上の方
- ・身体障害者手帳1・2級を所持する方
- ・療育手帳Aを所持する方
- ・65歳以上の単身世帯
- ・75歳以上の方のみの世帯

質問2：登録すればどうなるのですか？

答え2：登録いただいた情報は、〇〇地区の地域団体（〇〇地区防災福祉コミュニティ、民生委員児童委員、〇〇区自立支援協議会）及び神戸市の関係部局で共有し、要援護者支援活動の目的に活用いたします。

質問3：「質問1」には該当しませんが、災害時の対応に不安があります。登録できますか？

答え3：地域の方による支援を希望される方は、登録いただけます。登録票は〇〇地域福祉センターに設置していますので、ご利用ください。

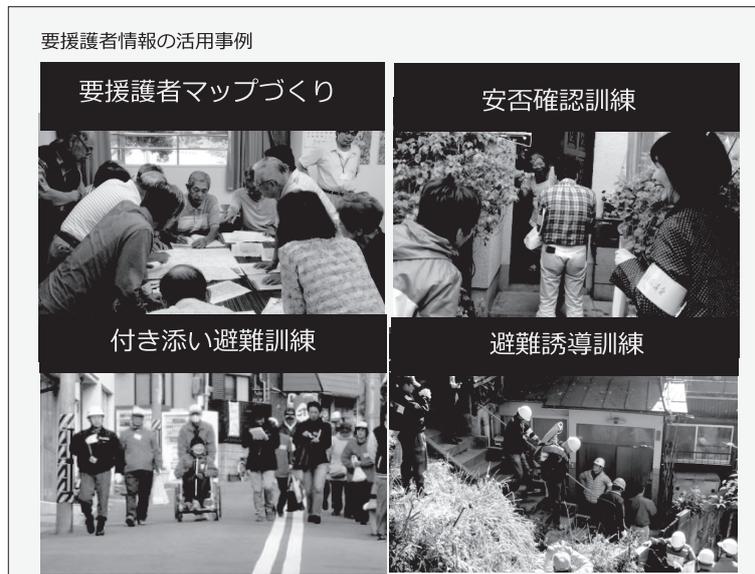
登録票・様式例

ふりがな 氏名		住所	
性別	男 ・ 女	生年月日	年 月 日
電話(又はFAX)		同居者	いる(と同居) ・ いない
自力避難が 困難な理由	<input type="checkbox"/> 要介護度3以上の方 ⇒ 認知症(有り・無し) <input type="checkbox"/> 障がい者 ⇒ (身体障がい・知的障がい・精神障がい) <input type="checkbox"/> 高齢者(65歳以上の方) <input type="checkbox"/> その他支援が必要な方(理由:)		
日常 生活 状況	歩行	<input type="checkbox"/> 歩ける <input type="checkbox"/> ゆっくりなら歩ける <input type="checkbox"/> 歩けない	
	視力	<input type="checkbox"/> 見える <input type="checkbox"/> あまり見えない <input type="checkbox"/> 見えない	
	聴力	<input type="checkbox"/> 聞こえる <input type="checkbox"/> あまり聞こえない <input type="checkbox"/> 聞こえない	
緊急連絡先	※記載する方に、登録の了解をもらっておいってください		
避難支援者	※近隣で避難支援を頼める人がいる場合、記入してください		
その他	※支援して下さる方に知っておいてもらいたいことがあれば、記載してください。		

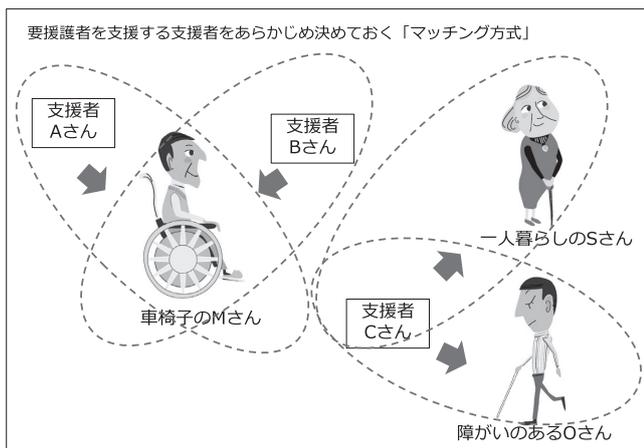
出所：酒井竜一郎氏講演資料

使っていただくためのしくみづくりの支援として、市から専門家の派遣や経費負担等を行っています。要援護者のマップづくりは、作業を通して地域の方が要援護者情報を共有することができるとして、多くの地区で行っています。また、ステップとして安否確認訓練や付き添い避難訓練、避難誘導訓練も行っています。

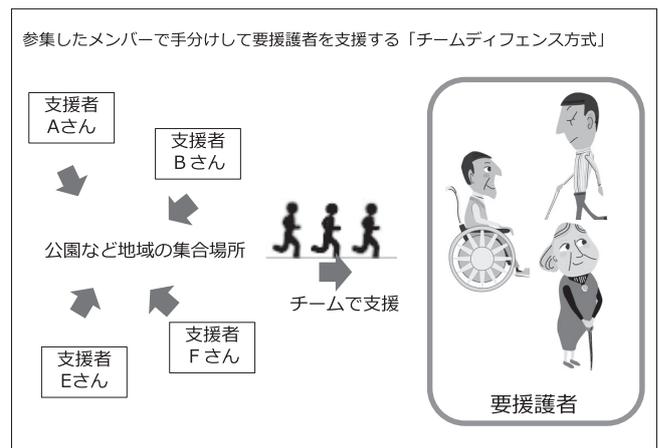
先ほどの立木先生のお話にもありましたが、要援護者の支援者をあらかじめ決めておく「マッチング方式」があります。たとえば、車椅子のMさんは、AさんとBさんの2人で支援するという形ですが、実際は、日中の人数確保が難しく、1対2のマッチング形式は難しいです。実際には、Cさんが障がいのあるOさんとSさんを同時に見なければならぬという状



出所：酒井竜一郎氏講演資料



出所：酒井竜一郎氏講演資料



況が起ります。

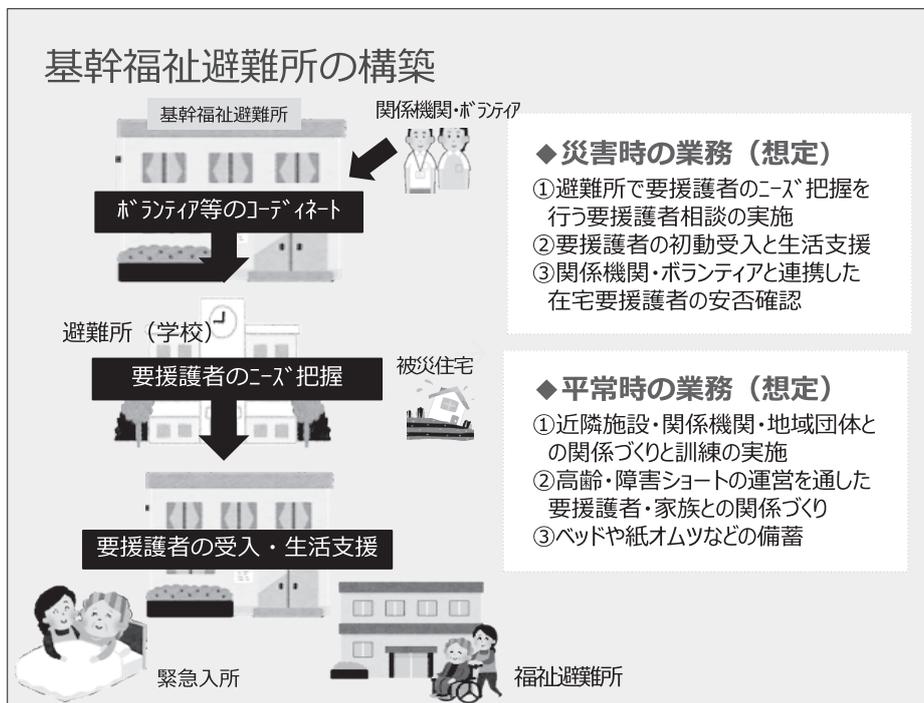
そこで、現実的な形として、「チームディフェンス方式」があります。あらかじめ地域の中で集会所を決めておき、参集できた人で手分けするという形です。

マンパワー不足の対応策として、神戸市の塩屋北で行っている「災害時に手助けを必要とされる方の支援体制づくりをすすめています！」という取り組みがあります。これは災害時に手助けいただける支援者を呼び掛けるものです。募集の際には、あくまでもボランティアの取り組みであること、単年度のお願いであることを伝えたり、登録票は夫婦2人で記載できるように工夫をしています。

地域の方には、日頃から「できることから始めましょう」、「災害時は、自身・家族の安否が最優先」、「続けることが大事」、「災害時の支援は声をかけあって」、「分からないことは、要援護者本人に聞きましょう」ということをお伝えしています。

(7) 今後の課題

今後の課題は、地域団体への啓発・運用支援に関して苦慮していること、風水害時の要援護者への支援体制をどうするかです。神戸市の防災マニュアルは、地震や津波等、大きな災害を想定したもので、2015年7月の台風11号では苦勞



したということが見受けられました。

福祉避難所は平成28年2月18日現在335施設で、うち192施設が地域福祉センターです。地域福祉センターに常駐スタッフがいないため、マンパワーをどうするかという問題があります。要援護者用の物資については、立木先生からもアドバイスをいただき、当事者にもヒアリングしたうえで、購入計画等を立てています。

災害時のマンパワー不足や福祉施設の偏在という課題があります。福祉避難所として指定している福祉施設が、神戸市では西区と北区で40%を占めるという偏りがあります。その対応として、神戸市の既成市街地で12カ所ある高齢者介護支援センターを基幹福祉避難所として活用し、福祉避難所のトータルコーディネート機能をそこで担うことはできないか、平常時も高齢者だけでなく障がいのある方も対象にしたシート機能を持たせ、平常時から災害に対する備えができないかということ、平成28年度予算で上程しています。

大変、急ぎ足の話になりましたが、この後の泥氏から、神戸市の震災時からのさまざまな取り組みに関する貴重なお話が聞けますので、そこからもフォローいただければと思います。ご清聴ありがとうございました。