

<目次>

はじめに	…	2
総論	…	3
各論		
・ 要支援者支援マニュアル	…	5
・ 避難訓練	…	7
・ 要支援者名簿	…	9
・ 避難所	…	14
・ 政令市の状況	…	18
資料		
・ 2018年度自治体アンケート用紙	…	24
・ 回答整理表		
府下市町村からの回答	…	32
大阪市内行政区からの回答	…	56
堺市内行政区からの回答	…	77
障害者施設における防災と福祉避難所実態調査	…	80
大阪北部地震への対応についての聞き取り調査	…	82
資料		
・ 回答整理表		
福祉施設・福祉避難所協定施設調査整理表		
協定施設	…	83
協定外施設	…	88
北部地震対応聞き取り調査整理表	…	92

<障害者にとっての防災課題検討会委員>

雨田信幸（きょうされん大阪支部） 担当／要支援者支援マニュアル
荒木勝司（障害者（児）を守る住吉連絡協議会） 担当／大阪市内地域
朽見圭子（寝屋川市障害児者を守る親の会） 担当／要支援者名簿・北河内地域
塩見洋介（障害者（児）を守る全大阪連絡協議会） 担当／事務局、はじめに、総論
関口奈緒美（南河内障害者団体連絡会） 担当／避難所・福祉避難所・南河内地域
高橋茂之（障害者（児）を守る東大阪連絡会） 担当／中河内地域
西尾尚士（岸和田障害者・児関係団体連絡協議会）／泉北・泉南地域
信下博（障害児者を守る豊中連絡協議会） 担当／豊能地域
長谷川貞子（吹田市障害児者を守る連絡協議会） 担当／避難訓練、三島地域
吉井マヤ（堺障害者（児）団体連絡協議会） 担当／堺市内地域

はじめに

私たちは2012年から2016年までの各年において、障害者にとっての防災の課題を具体的に明らかにすることを目的に、「大阪府下市町村 障害者と防災に関する自治体アンケート」に毎年取り組んできました。また、2017年度以降は2～3年に一度の頻度で各自治体における変化を把握することを目的に調査を継続することとし、2018年5月1日時点での各市区町村の状況についてアンケートを実施しました。

しかし2018年は、アンケート実施直後の6月18日に大阪府北部地域を震源とする「大阪府北部地震」が発生し、9月4日には超大型の台風21号、9月30日には同じく台風24号が近畿地方に上陸するなど、自然災害が頻発しました。

そのため、2016年度までは府下全自治体と大阪市・堺市の全行政区から回答をいただいていた本アンケートも、2018年度は、茨木市、枚方市、大東市、熊取町、阪南市の4市1町から回答がいただけなかったほか、大阪市では住之江区から回答できない旨の連絡がありました。

大規模な自然災害が頻発する中だからこそ、「災害弱者」といわれる障害者等への対応における課題を明らかにすることがますます重要となっていることは言を待ちません。その意味で本調査へのご協力を全自治体から得られなかったことは誠に残念です。しかし、防災担当部局等への人員配置の状況や、山積する災害復旧の課題などの現状を踏まえたとき、防災課題に対応するための自治体への十分な体制整備と財源確保が極めて重要な課題であることも改めて浮き彫りになりました。お忙しい中、アンケートにご回答いただいた府下全市町村の担当に感謝申し上げるとともに、この分野での施策の発展・拡充に今後ともご尽力いただきますよう、全自治体の担当部局に心よりお願いする次第です。

さてそのような中、今回自治体に対するアンケートとは別に、①福祉施設（福祉避難所協定施設を含む）における課題をさぐるための「障害者施設における防災と福祉避難所にかかわっての実態調査」、②府下グループホームと障害者通所施設を対象とした「大阪北部地震施設・グループホーム対応状況調査」の二つの調査にも取り組みました。

今回報告書には、これら二つの調査の結果も踏まえた、福祉施設等の課題についても整理をして記載いたしました。

これらの報告結果も含めて、障害福祉関係者はもとより、行政・関係機関等における防災課題の推進を図るために、本報告書をご活用いただければ幸甚です。

総 論

「大阪府下市町村と防災に関する自治体アンケート」は、2012年度から2016年度までの毎年5年間実施してきた。その後2017年度以降は、2～3年おきに実施することとなり今回の調査は2018年度・第6回調査として実施の運びとなった。この調査は大阪府下各自治体・行政区の障害者と防災に関する施策についての経年的な変化をとらえる上でも貴重な調査となっている。

調査項目に対する各自治体・行政区からの回答の特徴については各論で述べているので、ここでは過年度調査からの変更点も含め、今回調査に見られる特徴について概観しておきたい。

第一は、過去調査からみて、それぞれの自治体で取り組みが前進している分野についてである。

2013年4月に災害対策基本法が改正されたことを受け、各自治体においても、要援護者防災マニュアルの整備、避難行動要支援者名簿の作成、福祉避難所の指定などが進められてきている。とりわけ避難行動要支援者名簿については、関係機関共有方式が標準的な方式として定着しつつあることと、それに乗せする形で手上げ・同意方式の名簿の整備が進められてきており、このことは障害者や家族が安心して地域生活を送る上での貴重な前進面として評価できる。

第二は、今後さらに踏み込んで整備を進めていかなければならない課題も見えてきたことである。とりわけ個別性の高い、避難訓練への参加や個別計画の作成などの立ち遅れが目立っている。

2019年2月23日の「毎日新聞」が報じたところでは、兵庫県では「個別支援計画」（兵庫県では「個別計画」のことを「個別支援計画」と呼称している）をケアマネや相談支援専門員が作成することとし、その費用を県が負担する事業を開始するという。（注）

こうした取り組みが広がるならば、

- ①福祉避難所への避難について一次避難所での「仕分け」を待つことなく、個別計画に沿って直接福祉避難所まで避難することが可能となること。
- ②一般的な避難訓練ではなく、個別計画に沿い個々の状況に即した避難訓練が可能となること。
- ③上記の避難訓練等を通して、避難行動要支援者と避難先の支援者やスタッフとが日常的につながりを深め日頃からの状況把握を行うことなどが可能となり、配備すべき福祉的支援のための備蓄品なども特定できるなど、発災時に迅速で円滑・効率的な

支援が提供できるようになること。

- ④避難行動要支援者が自らの避難についての具体的な見通しを持つことができ、避難への踏み出しのバリアを低くすることができ「命をあきらめる」などのリスクを回避できること。

などの効果を期待することができる。大阪においても同様の施策が講じられるよう、ぜひ検討を求めていきたい。

第三は、屋内一次避難所として数多くの活用が見込まれる学校体育館における、障害者対応可能なトイレの整備などが依然立ち遅れていることである。これは災害時のためということではなく、教育現場で通常行われるべき障害児者への合理的配慮の具体化として、早急に整備を進めていくことが求められている。また、こうした一次避難所では過ごせない人々に対応するための福祉避難所の整備も重要となっているが、多くの場合その具体化は「今後の課題」とされている状況にある。

今後30年以内に南海トラフ地震が発生する確率は70～80%と言われる中、これらの施策が急ぎ拡充されることを強く求めていきたい。

（注）新聞記事の全文は以下の通り

災害時要援護者 高齢者や障害者ら、ケアマネが個別に避難計画 兵庫県、来年度から公費負担

高齢者や障害者ら「災害時要援護者」の避難の個別支援計画について、ケアマネジャーや相談支援専門員が作成する事業を兵庫県が来年度から始める。福祉のプロが地域と連携し、支援を要する人の特性に合わせた注意事項を示す。公費負担するのは都道府県で初。全国の策定率は1割とされ、同県は国にも取り組みを促す方針だ。

個別支援計画は要援護者1人ずつについて、避難を支援する地域住民の氏名や連絡先▽避難場所と自宅からの経路▽携帯すべき医薬品——などを定めたもの。「自力歩行が困難」「避難を急ぐとパニックになる」など心身の状況に応じた配慮が必要となる。高齢者らは地域住民と疎遠なことも多く、兵庫県は介護のケアプランや福祉サービスの利用計画をまと

めるケアマネジャーや相談支援専門員に、要援護者と地域住民を仲介してもらうことにした。昨年 6 月現在で、県内に要援護者は約 43 万人いるが、個別支援計画は約 3 万人分で、策定率は約 7%にとどまる。

新たな事業では、県内全 41 市町で自主防災組織を 1 カ所ずつ選び、その地域を担当するケアマネジャーらが災害対応に関する研修を受ける。住民らとの会議を経て個別支援計画を作り、防災訓練で検証する。

ケアマネジャーに支払う報酬は計画 1 件当たり 7000 円。県は 2019 年度当初予算案に報酬や研修のための 1600 万円の経費を盛り込んだ。

兵庫県の調査では、阪神大震災（1995 年）の死者の半数が 65 歳以上。内閣府によると東日本大震災（2011 年）でも 6 割を占め、障害者の死亡率は健常者の 2 倍という調査もある。昨年の西日本豪雨を受けた内閣府のワーキンググループも防災と福祉の連携の必要性を指摘している。県は新事業の効果を検証し、避難計画を介護保険のケアプランに組み込むよう国に働きかける方針だ。【井上元宏】

「取り組み画期的」

災害弱者の避難に詳しい立木茂雄・同志社大教授（福祉防災学）の話 要援護者の個別支援計画の策定率は全国で 1 割程度だ。国の政策で障害者や高齢者福祉が施設から在宅へ移行する中、災害時には弱い立場に置かれる。日常的に接するケアマネジャーらが「災害時のケアプラン」を作ることで、効果的に避難できる。兵庫県の取り組みは画期的だ。

ことば「災害時要援護者の個別支援計画」

2004 年に全国で相次いだ豪雨災害と新潟県中越地震を受け、国の防災基本計画で自治体に策定を求められるようになった。13 年の災害対策基本法改正で、避難行動要支援者名簿の作成が市町村に義務付けられたが、個別支援計画は内閣府のガイドラインで策定が望ましいとされるにとどまる。

要支援者支援マニュアル

1. 作成状況

マニュアル作成済み（作成中含む）自治体が6割、その他（検討中2、準備中・着手時期未定・他文書準用・内容無記載・各1）を入れると8割近くの自治体が何らかの対応を実施している。今後は、2018年の地震・台風被害の経験を踏まえた検証作業が求められている。予定無し自治体は昨年度より減少したが、引き続き改善を働きかけていくことが必要となっている。

2. 周知方法

前回調査と比較してすると大きな変化は見当たらず、直接伝える機会を設けること・増やしていこうとする努力は評価できる。周知後に情報が更新された場合への対応など、周知徹底や個々の理解を深める方向での工夫が今後求められる。

3. 伝達方法

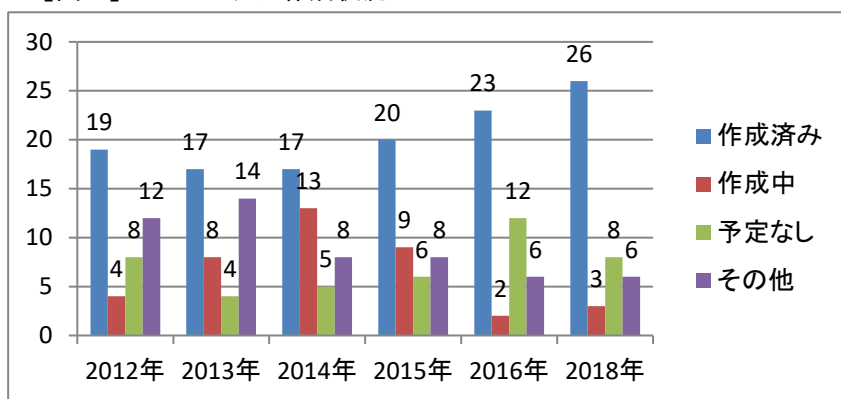
複数の手法を用いて情報伝達をおこなおうとする自治体は引き続き多い。個別訪問による手法が減少傾向にあることについては、自治体での検討が必要ではないか。2018年の災害における経験を踏まえ、個々の状況に応じた情報提供への配慮やその後の避難へと結びつく方策が求められる。

【表1】 マニュアル作成状況

	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2018年
作成済み	19	17	17	20	23	26
作成中	4	8	13	9	2	3
予定なし	8	4	5	6	12	8
その他	12	14	8	8	6	6

※未回答の5自治体については、前回調査の結果を入れている

【図1】 マニュアル作成状況

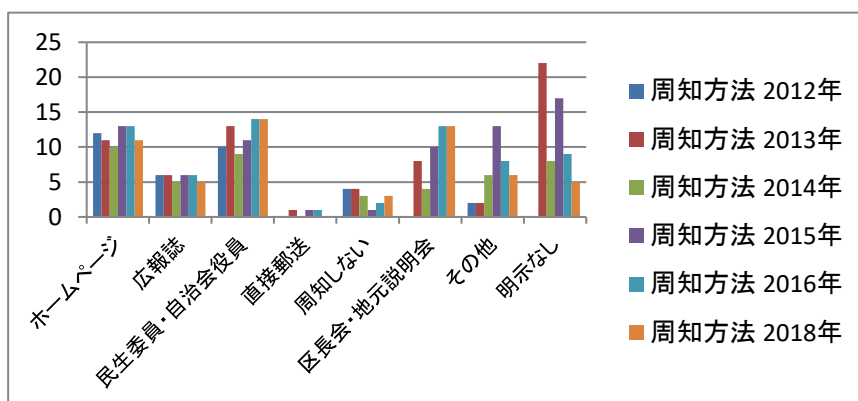


【表2】 マニュアルの周知方法

	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2018年
ホームページ	12	11	10	13	13	11
広報誌	6	6	5	6	6	5
民生委員・自治会役員	10	13	9	11	14	14
直接郵送	0	1	0	1	1	0
周知しない	4	4	3	1	2	3
区長会・地元説明会	0	8	4	10	13	13
その他	2	2	6	13	8	6
明示なし	0	22	8	17	9	5

※未回答の5自治体については、前回調査の結果を入れている

【図2】 マニュアルの周知方法

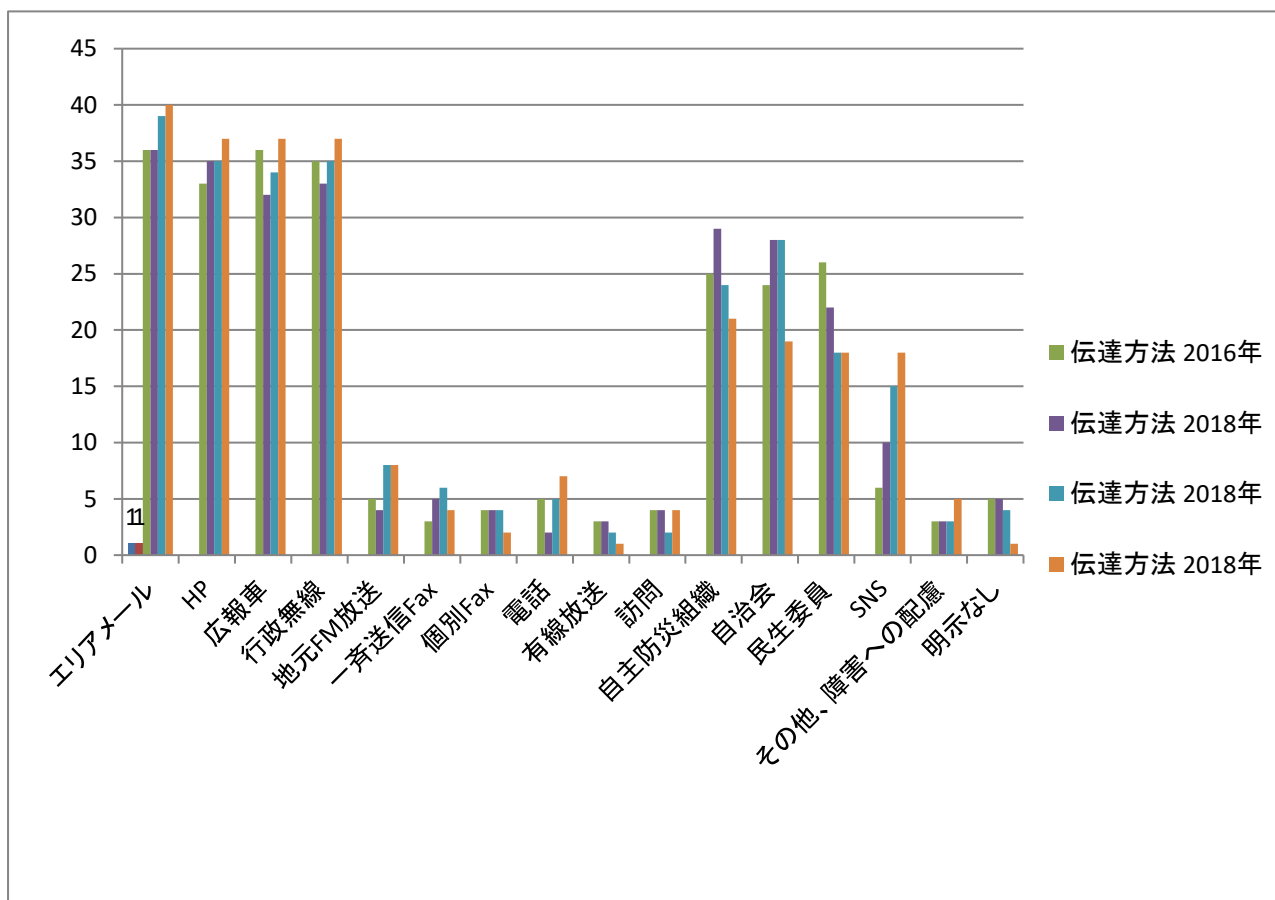


【表3】 要援護者への伝達方法

	2014年	2015年	2016年	2018年
エリアメール	36	36	39	40
HP	33	35	35	37
広報車	36	32	34	37
行政無線	35	33	35	37
地元FM放送	5	4	8	8
一斉送信Fax	3	5	6	4
個別Fax	4	4	4	2
電話	5	2	5	7
有線放送	3	3	2	1
訪問	4	4	2	4
自主防災組織	25	29	24	21
自治会	24	28	28	19
民生委員	26	22	18	18
SNS	6	10	15	18
その他、障害への配慮	3	3	3	5
明示なし	5	5	4	1

※未回答の5自治体については、前回調査の結果を入れている

【図3】 要援護者への伝達方法



避難訓練

前回2016年度のアンケート調査時より新たに障害のある人、障害当事者の避難訓練に関する調査項目を加えた。各自治体において、努力されているところも多くみられるが、一方で、一層の努力が求めら

れるところもある。今回は、大阪北部地震で事後の対応に追われるなど多忙な中、避難訓練の必要性についても深い理解を示されご協力いただいた。結果は、以下の通りである。

1. 要配慮者の参加に関してどのような取り組みを行っているか

【表4】 避難訓練のすすめ方

	避難訓練のすすめかた	数	自治体名
①	要配慮者の参加への配慮点などを記載したマニュアルを作成している。	1	八尾
②	自治体主催の避難訓練実施前に障害者団体や支援者等と打ち合わせを行っている。	4	高槻、守口、和泉、高石
③	自治体主催の避難訓練等の実施にあたって要配慮者に直接通知を送付している。	3	東大阪、松原、羽曳野
④	自主防災組織等主催の避難訓練実施前に障害者団体や支援者等と打ち合わせを行っている。	1	池田
⑤	自主防災組織等主催の避難訓練等の実施にあたって要配慮者に直接通知をしている。	0	
⑥	避難行動要支援者名簿記載の者の個別計画を作成しそれに基づく訓練を実施している。	1	泉佐野
⑦	非難訓練等実施後に要配慮者の避難行動に係る課題などを整理している。	4	豊中、四條畷、田尻、松原
⑧	要配慮者に避難訓練等への参加を促す取り組みをしている。	4	池田、箕面、高槻、四條畷
⑨	避難行動要支援者の支援者を募集したり住民への啓蒙活動を実施している。	3	豊中、高槻、松原
⑩	避難行動要支援者の支援者を既に決めている。	5	四條畷、忠岡、岸和田、松原、千早赤坂
⑪	支援者の訓練などを行っている。	6	豊中、四條畷、泉大津、岬藤井寺、大阪狭山
⑫	要配慮者の避難訓練参加について現在検討している。	9	池田、豊中、吹田、摂津、柏原、岸和田、泉南太子、河南
⑬	現時点では特に何もしていない。	4	豊能、島本、寝屋川、富田林
⑭	その他(要配慮者が参加しての訓練を実施している校区もある)	5	能勢、交野、門真、松原、河内長野

訓練を真に意味あるものにするためには、やはり参加者の拡大を図ることが大切ではないかと考える。広く全市、全区的に広報するだけでなく、各地域自治会や防災組織、民生委員や福祉委員などにも協力を要請し、避難訓練があること、その有意性について市民の隅々にまで認知されるよう丁寧な案内を望みたい。

避難訓練そのものの質を高めるという意味において、訓練を指揮指導するスタッフや支援者に対する研修の充実を図ることも重要ではないかと考える。参加者が単に流れ作業的に訓練をこなす、ということではなく、訓練の中身がも一つ一つひとつの意味を

しっかりと理解できるように指揮指導するスタッフが力を発揮することが求められる。

また大きな課題として、個別計画の作成の遅れがある。自治体単独で作成するというのは、非常に困難性が高く、要配慮者、避難行動要支援者自身やその所属団体、事業所と協議を重ねつつ、少しでも平易に取り組めないか知恵を出し合う必要があるのではないかと。個別計画がきちんと作成されており、それが避難訓練の場でも生かされれば、いざという時、障害のある人も、またその支援に当たる人もいづらか混乱や不具合を小さく留めることができるのではないかと。

2. 非難訓練等に参加している要援護者はどのような人たちが

【表5】 避難訓練等に参加している要援護者

	要援護者の種類	数	自治体名
①	車椅子利用者	13	豊中、高槻、寝屋川、守口、八尾、柏原、和泉、泉大津、泉佐野、田尻、岬、松原、河内長野
②	杖歩行者	6	豊中、高槻、八尾、柏原、泉大津、河内長野
③	視覚障害者	5	高槻、八尾、柏原、松原、河内長野
④	聴覚障害者	5	高槻、八尾、柏原、田尻、松原
⑤	知的障害者	5	高槻、四條畷、八尾、松原、河内長野
⑥	発達障害者	3	八尾、松原、河内長野
⑦	精神障害者	2	松原、河内長野
⑧	内部障害者	2	松原、河内長野
⑨	指定難病患者	0	
⑩	高齢で歩行困難な方	5	八尾、柏原、和泉、泉大津、岬
⑪	認知症の方	1	泉大津
⑫	妊婦	1	柏原
⑬	ベビーカーなどの子ども連れ	2	八尾、柏原
⑭	日本語に不自由な外国の方	1	八尾
⑮	その他	3	高槻、貝塚、松原

把握していないというところが多い。事前の呼びかけや当日の実施だけでなく、どのような人たちが参加したのか、訓練の中でうまくいったこと、改善が必要な点等の振り返りと集約まで取り組んでもらいたい。

疾患の把握は難しいようだが、これも把握できれば、そのような状態の人に対して、発災時にどのような対応が必要なのかについても検討することが出来るのではないかな。

圧倒的に知的障害者、精神障害者、発達障害者の参

加が少ないように見受けられる。しかし、それらの人は災害に直面した時に、大きく不利益を被ることが予測されることから、個々の家庭や地域、所属する施設や事業所などに働きかけ参加を促すとともに、安心して訓練に参加できるような体制の確保やあるいは設備・備品などの整備が必要ではないか。

視覚的、聴覚的な困難さへの配慮だけでなく、参加者個々の障害状況、個々の支援が必要な状態にあわせた支援を望みたい。

3. 要配慮者の参加に際して工夫していること

大阪市

- ・地域防災訓練の開催案内を福祉避難所に送付している
- ・障害者福祉等により配慮が必要な点等について意見聴取し、福祉避難所開設訓練を実施
- ・助言を行っている
- ・区社会福祉協議会を通じ、車いす補助訓練を実施している
- ・防災訓練を開催する地域にある施設が入所者とともに参加している
- ・災害時用援護者の支援と地域での日常的な見守り

を一体のものと捉えた「地域見守り支援システム」の構築に取り組んでいる。

- ・一部の地域では、要援護者の見守り活動や災害時の避難支援の多呂の個別支援プランを作成している。
- ・地域によっては町会に渡している要援護者台帳を基に安否確認や搬送訓練、福祉避難所への搬送訓練を行った。以降の総合防災訓練でも、福祉避難所として協定締結している福祉施設の協力のもと、車いすでの搬送訓練等を行っている。これらの報告を全地域でおこない、要援護者の参加を促す。

堺市

- ・ピブス等で障害名（耳が聞こえません）等を書き、必要な支援を判別しやすくしているアンプルボード、ブギーボードの活用
- ・一部の校区で作成を支援した校区避難所運営マニ

ュアルに地域住民によるワークショップを通じて、指定避難所における要配慮者支援窓口の設置場所や窓口に置く聴き取りカードの様式を定めてもらった。

府下自治体

- ・自主防災組織に対し、車いすや担架、リヤカーなど要配慮者に避難支援に必要な資機材の助成を行っている。
- ・訓練前に電話にて参加不参加を確認し、参加の方

については訓練内容を伝える。

- ・避難所のユニバーサルデザイン、ピクトグラムによる案内。

要支援者名簿

2013年6月の災害対策基本法の改正に伴い、避難行動要支援者名簿の作成が義務化された。これにより、2015年度末までに全自治体で、避難行動要支援者名簿が整備された。また、2016年度の調査では、約93%の自治体が、作成方法を「関係機関共有方式」に変更し、なおかつ、2018年度調査では、関係機関共有方式を基に同意又は手上げ方式での名簿の整備を導入している自治体が増えた。名簿の対象範囲については、障害者総合支援法の施行等の環境の変化に伴い、難病患者や児童を対象範囲に含める自治体もあることは注目される。

名簿の活用と避難支援行動等に係る「マニュアル」の策定と「個別計画」の策定については、作成中・検討中という自治体も多かった。2018年度は、6月

の大阪北部地震と9月の台風21号による被害が相次いだ年となった。発災時にどのように名簿が活用されたのか、マニュアルと個別計画策定への関心が高まったのかなど、今後の課題として見守っていきたいと思う。

名簿の整備は、社会的に弱い立場の人たちが、命をつなぐために大切なツールである。安否確認を含め、どこにどんな人たちが暮らしているのか把握するためにも、平時に整備しておきたい。また、緊急時の名簿開示についても、本来の名簿活ユーザーだけではなく、他地域・他地区の団体やボランティアの応援を受けながらの安否確認作業になることを想定した、積極的な対応が求められる。

1. 作成状況と作成方法

【表6】 要支援者名簿の作成方法と作成状況

方式	2016年				2018年			
	自治体数	割合	自治体数	割合	自治体数	割合	自治体数	割合
関係機関共有方式	大阪、池田、箕面、豊中、柏原、泉佐野	6	14%	大阪、池田、箕面、 <u>田尻</u>	4	9%		
関係機関共有方式 +手上げ方式 または +同意方式	堺、能勢、豊能、茨木、高槻、島本、吹田、摂津、枚方、交野、寝屋川、守口、門真、四條畷、大東、八尾、和泉、泉大津、貝塚、高石、岸和田、田尻、泉南、阪南、松原、羽曳野、藤井寺、富田林、河南、熊取、大阪狭山、河内長野、千早赤坂、岬（手上げの名簿作成中、29.3. 予定）	34	79%	堺、能勢、豊能、 <u>豊中</u> 、 <u>茨木</u> 、高槻、島本、吹田、摂津、枚方、交野、寝屋川、守口、門真、四條畷、 <u>大東</u> 、八尾、 <u>柏原</u> 、和泉、岸和田、 <u>熊取</u> 、 <u>泉佐野</u> 、泉南、 <u>阪南</u> 、 <u>松原</u> 、羽曳野、藤井寺、 <u>太子</u> 、河南、富田林、河内長野	31	73%		
手上げ方式 +同意方式	東大阪、	1	2%	東大阪、 <u>高石</u> 、 <u>千早赤坂</u> 、 <u>大阪狭山</u>	4	9%		
手上げ方式のみ	忠岡、太子、	2	5%	忠岡、 <u>貝塚</u> 、 <u>岬</u>	3	7%		
同意方式のみ		0	0	<u>泉大津</u>	1	2%		
作成中		0	0		0	0		
計		43	100%	計	43	100%		

※下線は、前回調査から変更になった自治体。網掛けは、調査への協力が得られなかったため、2016年度調査から変更なしとした自治体。

作成状況と作成方法は【表6】に示す通りとなっている。

法改正に伴い、すべての自治体が名簿を作りなおし、前回調査では関係機関共有方式をとっている自治体は9割以上になったが、今回の調査では、9割弱となっている。平時の名簿の開示のために、関係機関共有方式を基に、「手上げ方式」もしくは「同意方式」または「手上げ・同意方式」をとっている自治体が増えてきていると考えられるが、前回関係共有方式と「同意」「手上げ」方式をとっていた自治体のうち、「同意」のみまたは「手上げ」のみの作成になったと

ころもある。これについては、開示する名簿については「手上げ方式」「同意方式」のみ、あるいは双方の組み合わせとしているものと推測する。

個人情報保護の壁もあり、名簿作成については慎重な自治体も多いが、積極的に意思表示をしない人が支援の輪から外れる可能性もある。地域の特色を生かした支援体制を作るためにも、漏れの無い名簿作成が望まれる。

2. 更新頻度

作成方法を「関係機関共有方式」をベースにしたものとする自治体が増え、更新頻度もデータベースでは半年または随時更新を行い、「手上げ」「同意」の名簿については紙ベースで1年をめぐりに更新を考えて

いる自治体が多い。しかし、6自治体では、更新頻度を未定としている。新たな名簿記載者や名簿登載者の安否を確認するためにも、更新頻度は、最低でも1年に1回行う必要があると思われる。

【表7】 要支援者名簿の更新頻度

	2016年度						2018年度					
	未定	検討中	半年未満	半年	1年	1年以上	未定	検討中	半年未満	半年	1年	1年以上
関係機関共有方式			泉佐野		大阪、池田、箕面、豊中					大阪	池田、箕面、田尻	
関係機関共有 +手上げ または、 +同意	豊能、島本、茨木、門真、高石、岬		堺、高槻、枚方	吹田、摂津、松原、藤井寺、富田林	寝屋川、四條畷、守口、大東、八尾、柏原、和泉、貝塚、泉大津、岸和田、田尻、泉南、阪南、熊取、羽曳野、河南、千早赤坂、大阪狭山、河内長野	交野、能勢	島本、茨木、交野、羽曳野、富田林		高槻、枚方、寝屋川	吹田、摂津、和泉、松原、藤井寺	堺、豊能、豊中、守口、門真、四條畷、大東、八尾、柏原、岸和田、熊取、泉佐野、泉南、阪南、太子、河南、河内長野	能勢、
手上げ+同意					東大阪		高石				東大阪、千早赤坂、大阪狭山	
手上げ方式のみ					忠岡、太子、						忠岡、貝塚、岬	
同意のみ											泉大津	

※下線は、前回調査から変更になった自治体。網掛けは、調査への協力が得られなかったため、2016年度調査から変更なしとした自治体。

3. 名簿の対象者

障害者の範囲を難病に広げたことで、難病患者を対象範囲に含めた自治体も出てきているが、難病患者の範囲は、障害福祉サービスを受けている者に限定している自治体が多いので、サービスを受けている人が少ない難病患者の実態を考えると、今後の検討が必要である。特に薬の手配を考えると、難病患者の安否確認は必要であろう。高齢者についても65歳以上の単身者または75才以上など範囲が限られているため、実態の把握が重要になるものと考えられる。また、名簿の対象者の範囲をはっきり決めた上

で作成し直した自治体がほとんどだが、名簿対象者以外の把握についても独自に把握に努める自治体が増えてきている。

「予定なし」と回答した自治体が減り、大阪市や箕面市のように対象者を限定していない自治体もある。

対象外の要配慮者についても支援が必要な方も多いことから、名簿を基にした自治体の特色を生かした支援体制を、今後どのように整えていくのが課題である。

【表8】 要支援者名簿の登載対象者

	2016年度		2018年度	
	件数	割合	件数	割合
身体	43	100%	39	91%
知的	43	100%	37	86%
精神	41	93%	35	81%
児童	11	26%	5	12%
難病	18	42%	14	33%
高齢	42	95%	39	91%
範囲の限定無			2	5%
未記入			1	2%
その他特記事項あり			17	40%

※下線は、前回調査から変更になった自治体。網掛けは、調査への協力が得られなかったので、2016年度調査から変更なしとした自治体。

【表9】 名簿以外の要支援者の把握について

	2016年度		2018年度		
	件数	割合	件数	割合	
予定なし	25	58%	堺、豊能、池田、豊中、箕面、高槻、吹田、摂津、枚方、東大阪、八尾、柏原、和泉、高石、泉佐野、田尻、泉南、 <u>阪南</u> 、河南、千早赤阪、 <u>富田林</u> 、	21	48%
独自に把握	11	26%	能勢、 <u>島本</u> 、 <u>守口</u> 、 <u>門真</u> 、 <u>四條畷</u> 、大東、泉大津、忠岡、 <u>貝塚</u> 、熊取、岬、松原、	12	29%
民間団体と協働	2	5%		0	0%
記入無し	4	9%	大阪、茨木、交野、 <u>寝屋川</u> 、岸和田、 <u>羽曳野</u> 、 <u>藤井寺</u> 、 <u>太子</u> 、 <u>大阪狭山</u> 、 <u>河内長野</u>	10	23%
検討中	1	2%		0	0%
計	43	100%		43	100%

※下線は、前回調査から変更になった自治体。網掛けは、調査への協力が得られなかったので、2016年度調査から変更なしとした自治体。

4. 名簿の整備状況

名簿の対象者を決めた上でその作成を進めたことで、昨年度に比べて整備状況はかなり進んでいる。しかし、「関係機関共有方式」をとっていない自治体は、「手上げ方式」「同意方式」を採用しており、なおかつその整備が進んでいないことから、当該自治体での名簿整備に向けた住民への周知方法が課題となっている。これら自治体が早急に、「関係機関共有方式」

を採用して名簿整備を急ぐよう提言したい。また、今回調査で名簿掲載の範囲外となっている要支援者については、独自に把握に努めたいと回答している自治体が増えている。手帳の等級だけで支援の必要性はわからないので、範囲外の要支援者についても把握していく努力を行うべきであると考えている。

5. 保管・管理・活用

管理・保管は、行政機関が担い、活用は警察や消防をはじめ、自治会や民生委員、社協や校区福祉委員会、消防団、自主防災組織等、実際に住んでいる地域住民の代表者や、捜索活動に主となって携わる機関が多く含まれ、行政と関連の深い民間団体がかかなり増えている。(保健所・自衛隊を活用部署に加えている自

治体もある)

地域の実情によって、より身近な機関との連携が深まり、多彩な方法で保管・管理・活用がされていることがうかがえる。2018年度の災害時に、実際に名簿を活用し安否確認をした自治体がどのくらいあったのかなど今後も注視していきたい。

【表10】 避難行動要援護者名簿等の保管・管理及び活用する部署

	保管・管理部署		活用する部署	
	件数	割合	件数	割合
防災担当部署	22	51%	28	65%
福祉担当部署	24	56%	25	58%
民間（社協、自主防災、消防団、民生委員等）	25	58%	35	81%
警察	4	9%	10	23%
消防	12	30%	23	53%
その他（保健所、自衛隊など）	1	2%	3	7%
未記入	8	19%	8	19%

6. 避難支援行動マニュアルと個別計画

名簿の作成については全ての自治体が整備し、どこに支援が必要な方がおられるのかが把握できるようになった。要支援者をどのように支援するのかマニュアルを作成している自治体が増え、作成済みまたは作成中・検討中の自治体を合わせると7割を超えている。

また個別計画についても、作成済みまたは作成中・検討中の自治体は、6割を超えてきている。名簿の整備に伴い検討に入ったと思われる。しかし今年度の発災時に、マニュアルや個別計画をもとに避難支援行動が組織的に進められたのかどうかについては今後検証していく必要がある。

【表11】 避難支援行動マニュアルについて

	2016年度		2018年度		
	作成済み	21	49%	豊中、島本、高槻、門真、大東、四條畷、東大阪、八尾、和泉、高石、泉大津、岸和田、貝塚、熊取、泉佐野、泉南、羽曳野、藤井寺、千早赤阪、大阪狭山、河内長野	21
作成中	2	5%	池田、能勢、吹田、	3	7%
検討中	9	21%	堺、摂津、交野、守口、柏原、岬、松原、	7	16%
未定	3	7%	茨木、枚方、	2	5%
予定なし	4	9%	豊能、忠岡、太子、河南、富田林	5	12%
その他	0	0	寝屋川	1	2%
未記入	4	9%	大阪、箕面、田尻、阪南	4	9%
計	43	100%		43	100%

※下線は、前回調査から変更になった自治体。網掛けは、調査への協力が得られなかったため、2016年度調査から変更なしとした自治体。

【表12】 個別計画について

	同意+手上げの個別計画（2016年度）		同意+手上げの個別計画（2018年度）			
	作成済み	八尾（一部地域）、貝塚、熊取、田尻、藤井寺、大阪狭山	6	14%	四條畷（一部地域）、八尾、 <u>泉大津</u> 、 <u>忠岡</u> 、 <u>藤井寺</u> 、 <u>河南</u> 、 <u>大阪狭山</u> 、 <u>河内長野（一部地域）</u> 、 <u>熊取</u>	9
作成中	大阪、池田、柏原、泉大津、泉佐野、阪南、岬、松原、羽曳野、河内長野	10	23%	池田、 <u>高槻</u> 、 <u>吹田</u> 、 <u>貝塚</u> 、 <u>泉佐野</u> 、 <u>阪南</u> 、 <u>岬</u> 、 <u>松原</u> 、 <u>羽曳野</u> 、 <u>千早赤阪（一部地域）</u> 、 <u>富田林</u> 、 <u>阪南</u>	12	29%
検討中	豊能、高槻、四條畷、大東、岸和田、富田林、	6	14%	<u>堺</u> 、 <u>豊中</u> 、 <u>摂津</u> 、 <u>岸和田</u> 、 <u>太子</u>	5	11%
予定なし	堺、能勢、箕面、島本、吹田、交野、守口、門真、東大阪、泉南、千早赤阪、和泉	12	28%	能勢、 <u>豊能</u> 、 <u>島本</u> 、 <u>交野</u> 、 <u>寝屋川</u> 、 <u>守口</u> 、 <u>門真</u> 、 <u>柏原</u> 、 <u>和泉</u> 、 <u>泉南</u> 、	10	23%
未定	茨木、枚方、太子、河南	4	9%	茨木、枚方、	2	5%
未記入	豊中、摂津、寝屋川、高石、忠岡	5	12%	大阪、箕面、東大阪、高石、田尻	5	11%
計		43	100%	計	43	100%

※下線は、前回調査から変更になった自治体。網掛けは、調査への協力が得られなかったため、2016年度調査から変更なしとした自治体。

避難所等

1. 一次避難所

トイレについては、障害者用トイレ、マンホールトイレ、災害トイレの数は、2016年度に比べて数自治体増加しているが、全体的にはほとんど変わっていない。

2016年度報告でも述べたように、東日本大震災等で「トイレ難民」が問題となり、深刻な悩みであったことを教訓として、早急の改善が求められる。

福祉避難室を設置予定している自治体数も、2016年度とほとんど変わっていない。福祉避難所だけでなく、福祉避難室は障害のある人やそれ以外の支援が必要な方にとって重要な役割を持つものであるため、今後の改善を期待したい。なお、福祉避難室ガイドラインの作成がすすまないのは、福祉避難室の設置がすすんでいないことが要因と思われる。

【表13】 福祉避難室の設置

	2016年度	2018年度
予定している	9 大阪、堺、豊中、高槻、枚方、門真、大東、泉大津、田尻	10 大阪、堺、豊中、吹田、(枚方)、寝屋川、門真、四條畷、泉大津、貝塚
予定していない	9 能勢、島本、吹田、貝塚、熊取、泉南、千早赤阪、富田林、大阪狭山	5 八尾、(熊取)、泉南、河南、千早赤阪、
未定	24 豊能、池田、茨木、摂津、交野、寝屋川、守口、四條畷、東大阪、八尾、柏原、和泉、高石、忠岡、岸和田、泉佐野、阪南、岬、松原、羽曳野、藤井寺、太子、河南、河内長野	27 能勢、豊能、池田、箕面、(茨木)、(高槻未記入)、島本、(摂津)、交野、守口、東大阪、柏原、和泉、高石、忠岡、岸和田、泉佐野、田尻、(阪南)、岬、松原、羽曳野、藤井寺、太子、富田林、大阪狭山、河内長野

【表14】 福祉避難室ガイドラインの整備

	2016年度	2018年度
作成済み		
マニュアルなどに記載	2 大阪、堺	大阪、堺、その他吹田、柏原、
検討中	8 柏原、和泉、高石、泉佐野、田尻、松原、摂津、大東	8 豊能、(摂津)、守口、(大東)、貝塚、泉佐野、松原、富田林、
予定なし	29 能勢、豊能、箕面、豊中、島本、吹田、枚方、門真、守口、四條畷、東大阪、八尾、泉大津、忠岡、岸和田、貝塚、熊取、泉南、阪南、岬、羽曳野、藤井寺、太子、千早赤阪、富田林、大阪狭山、河内長野、河南	26 能勢、池田、箕面、豊中、島本、(枚方)、門真、四條畷、東大阪、八尾、和泉、高石、泉大津、忠岡、岸和田、(熊取)、泉南、(阪南)、岬、羽曳野、藤井寺、太子、河南、千早赤阪、大阪狭山、河内長野、
未定	3 池田、茨木、交野	3 (茨木)、交野、寝屋川、
無記入	1 高槻	2 高槻、田尻、

【表15】 一次避難所開設訓練の実施

実施状況	2016年度	2018年度
実施している	堺、池田、箕面、高槻、四條畷、貝塚、田尻	堺、豊能、池田、箕面、四條畷、八尾（HUG）、忠岡、貝塚、大阪狭山、
実施していない	能勢、豊能、摂津、枚方、寝屋川、守口、門真、大東、東大阪、八尾、柏原、和泉、高石、泉大津、忠岡、岸和田、熊取、泉佐野、泉南、阪南、岬、松原、羽曳野、藤井寺、太子、千早赤阪、富田林、河内長野	能勢、島本、（摂津）、（枚方）、寝屋川、守口、門真、（大東）、東大阪、柏原、和泉、高石、泉大津、岸和田、（熊取）、岬、松原、羽曳野、藤井寺、太子、河南、千早赤阪、富田林、河内長野
無記入	島本、河南、大阪狭山	高槻、
その他	大阪、豊中、茨木、吹田、交野	福祉避難室設置を含めた開設訓練を行っている地域がある（大阪・2016年度と同様）、豊中、平成27年度に1施設で実施（吹田）、地区によって異なる（交野）、

2. 福祉避難所.

福祉避難所は、ほとんどの市町村で指定されている。特別支援学校や、福祉施設以外の公共施設や大学、専門学校、またホテルや病院を指定している市もあった。

福祉避難所運営マニュアルを作成している市町村の数には、あまり変化がないと思われる。（今回未回答の市町村が5市町村あるため、正確な状況は把握できていない）

福祉避難所の一人当たりの基準面積については、3.3㎡と回答した市町村が多かった。また、無記入の自治体が11市町村あり2016年度同様多かった。東日本や熊本地震などの教訓を活かし、プライバシーが守られた避難生活となってきてはいるが、障害者などにとっては、通常以上に広いスペースが必要な場合もあり、1人当たりの基準面積が拡充されないと車中泊などが増えるのではないだろうか。

福祉避難所開設時期は、「一次避難所開設以降」と回答した自治体が多かった。周知方法はホームページ、広報誌、全戸配布などの回答が多かったが、当事者がわかりやすい方法で周知されているかは疑問である。

福祉避難所の運営責任者は、「指定施設の通常の責任者」と回答した自治体がほとんどだった。「特別に配置された行政職員」が運営責任者となると回答した自治体は7市町にとどまった。

相互連携の整備が「できている」と回答した自治体は11自治体、視覚支援などの障害特性に配慮した支援が必要数確保できていると回答した自治体はゼロであった。個別計画が策定できていれば避難所での生活を容易にイメージできると考えられ、この点をクリアすることが福祉避難所整備の課題と言えるのではないかと。

【表16】 福祉避難所の1人当たりの基準面積

面積	2016年度	2018年度
6㎡	大阪	
4から6㎡		大阪、
5㎡	吹田	吹田、
4㎡	泉佐野、大阪狭山	柏原、和泉、泉佐野、大阪狭山、
2～4㎡	高槻、東大阪、柏原、岸和田	東大阪、岸和田、
3.3㎡	豊能、池田、交野、八尾、藤井寺	豊能、池田、交野、八尾、貝塚、藤井寺、河南（3㎡）、
2㎡	堺、枚方、阪南、岬、河内長野	岬、河内長野
1.65㎡	能勢、貝塚、田尻	能勢、島本、寝屋川、高石、太子、
その他	四條畷（入所ベッド数×0.2人） 富田林（面積×0.8÷3）	特に定められていない（寝屋川）、 収容所の面積×0.8÷3（富田林）、

3. 福祉避難所における備蓄品確保

福祉避難所における備蓄品の確保を「行政の責任」でおこなうと回答した自治体が17市町村あり、2016年度の11より増えている。また費用についても初期費用や更新費用は行政負担と答えた自治体が、15自治体あり、2016年度の9自治体から増加した。十分とは言えないが、行政の努力を見ることができる。今後もさらなる拡充が図られることを期待したい。

福祉避難所確保についての課題を今回も自由記述してもらった。

- ・福祉避難所開設訓練の実施に係る連携と支援（大阪）
- ・民間の福祉施設と災害時等における要援護者の緊急受け入れに関する協定書を締結（豊能）

急受け入れに関する協定書を締結（豊能）

・社会福祉法人（施設等）と災害時の福祉避難所の開設及び運営についての協定を締結（池田）

・福祉避難所に指定している障害者施設が少ない（28施設中2施設）。平成28年度に障害者施設を中心に福祉避難所の意向調査と説明会をおこなったが、指定には至らなかった（吹田）

・市内に福祉避難所に指定できる生活施設がないことが課題（門真）

・指定可能な民間福祉施設の協力が得られにくい（泉南）

・水タンク（1000ℓ）を配備している。ストマの保管事業を希望者のみおこなっている（富田林）

4. 在宅避難者支援計画

在宅避難者支援計画作成済みの自治体は2016年度より2市増えたが、27市町村が作成していないと回答した。自由記述では以下の回答を得た。

・平成27年度より、自主防災組織や企業等、地域の多様な担い手の方々と協働した、地区防災計画策定推進の取り組みをすすめている。この取り組みにおいては、指定避難所が生活避難の場ではなく、行政の支援を届けるための地域防災拠点となることにも重点を置き、地域ごとの避難所運営マニュアル作成についてもメニューとしている。この避難所運営マニ

アルの内容のひとつとして、在宅避難を含めた避難所外避難者への支援を位置付けるところであり、今後もこの取り組みにより在宅避難者等への支援の実効性を高めていきます。特に障害者等に対する安否確認や物資提供等の支援については、福祉サービス事業所や地域の方による支援・協力のしくみづくりに向け、検討していきます（堺）

・在宅療養者に対して健康維持活動を行う（門真）

・ショートステイ施設とも福祉避難所の協定を締結している（河内長野）

【表17】 在宅避難者支援計画の作成

	2016年度	2018年度
作成している	大阪、箕面	大阪、箕面、吹田、貝塚、
作成していない	能勢、豊能、池田、豊中、茨木、島本、吹田、摂津、枚方、交野、寝屋川、四條畷、大東、東大阪、八尾、柏原、和泉、高石、泉大津、忠岡、岸和田、貝塚、熊取、泉佐野、田尻、阪南、岬、松原、羽曳野、藤井寺、太子、千早赤阪、富田林、大阪狭山	能勢、豊能、池田、豊中、(茨木)、島本、(枚方)、交野、寝屋川、守口、四條畷、(大東)、東大阪、八尾、柏原、和泉、高石、泉大津、忠岡、岸和田・岬・松原・羽曳野・藤井寺・太子・河南・千早赤阪・富田林・大阪狭山・河内長野
無記入	守口、河南、河内長野	
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・「堺市避難所運営マニュアル」において避難所での救援対策の対象に在宅避難所を含むことを記載している。（堺） ・防災計画・避難所マニュアルに記載（高槻） ・独立した計画は策定していないが、地域防災計画内に記載（吹田） ・検討中（泉南） 	<ul style="list-style-type: none"> ・「堺市避難所運営マニュアル」において避難所での救援対策の対象に在宅避難所を含むことを記載している。（堺） ・（高槻） ・独立した計画は策定していないが、地域防災計画内に記載（門真） ・検討中（泉南）

5. 避難所・福祉避難所以外の居場所間の連携

福祉避難所と福祉避難所以外の居場所との間の連携について、「行っている」と語等した自治体が減少した。

【表18】 避難所間の連携の状況

	2016年度	2018年度
おこなっている	池田、茨木、和泉、貝塚	高槻、和泉、
おこなうよう検討している	堺、豊中、枚方、大東、柏原、岸和田、熊取、藤井寺、河南	堺、豊中、八尾、柏原、高石、岸和田、貝塚、藤井寺、大阪狭山、
できていない	大阪、能勢、箕面、高槻、吹田、摂津、交野、門真、四條畷、東大阪、泉大津、忠岡、泉佐野、田尻、阪南、岬、松原、太子、千早赤阪、富田林	大阪、豊能、箕面、吹田、摂津、交野、寝屋川、守口、門真、四條畷、東大阪、泉大津、忠岡、泉佐野、田尻、岬、松原、羽曳野、太子、河南、千早赤阪、富田林、
検討中	高石	
未定	島本、寝屋川	
無記入	豊能、守口、八尾、泉南、羽曳野、大阪狭山、河内長野	能勢、池田、島本、泉南、
その他		ショートステイ施設とも福祉避難所の協定を締結している

避難所にかかわる自由記述では、以下のような声が寄せられた。

- ・災害時における要支援者名簿の活用については、まず安否確認のために使用することを考えています。また、名簿に掲載する内容については、個人情報保護の観点を踏まえつつ、幅広い場面で使用できるよう、より使いやすくする検討に着手しており、支援の必要な方の円滑な避難行動に向けた取り組みを進めていきます（堺）
- ・大阪府北部地震や各地で発生している数々の災害を通じて要支援者への対策に関する課題が浮き彫りになるなど、要支援者への対策の重要性が高まっている。市として、災害時だけでなく、平時から要支援

- 者に対する計画的な取り組みをおこなうなど、「吹田市災害時要支援者支援プラン」を中心とした。庁内横断的な取り組みをさらに進める必要がある。（吹田）
- ・大規模な災害時は公的機関だけでは十分な支援をおこなえない事が想定されることから、障害者等要配慮者に限らず、災害に対して脅威を理解し必要な備えをおこなう事で、いざという時に適切な行動をとることができるよう、各施設において定期的な防災訓練の開催を促し、また、防災情報についても行政からの情報だけでなく、一人ひとりが防災情報を直接入手することで適切かつ迅速に判断ができるよう働きかけを行う。（東大阪）
- ・地域の中での共助の取り組みが不可欠である。（貝塚）

政令指定都市の状況

1. 大阪市の状況

今年度は相次ぐ自然災害に襲われ各行政区、とりわけ防災担当においては被災者等への対応に追われる

中、本アンケートへの協力をいただき感謝を申し上げます。

地域防災計画

地域防災計画については、行政区独自の計画を作成している住吉区・西成区・港区（作成中）以外は大阪市が作成した「大阪市避難行動要支援者避難支援計画（全体計画）」に準拠している。大阪市は市町村地域防災計画を新たに2017年11月に公表しているにもかかわらず大半の行政区が以前の計画のままになっているので、早急に市の計画に準じた

変更が望まれる。

また、周知方法についても大半の行政区が「ホームページ」と回答しているがインターネットを閲覧できる環境がすべてにあるわけではないので、広報誌や概要版更には点字版等を作成し、広く避難行動要配慮者の人たちに周知していくことが求められる

避難訓練

要援護者の参加を促すために、障害者団体や要援護者等と打ち合わせを行ったりしている行政区も増えてきているが、避難訓練そのものが自主防災組織主催で行われているために、要援護者参加の取り組みについては、地域に委ねられている。

また住吉区では、2016年から区内全域一斉に防災訓練を行い、福祉避難所への搬送訓練を取り入れたりする中で、各地域での要援護者の参加を促す取り組みを行っているところもある。

【表19】 手上げ方式による名簿の作成

	行政区
作成済み	都島区・福島区・城東区・旭区・阿倍野区・住吉区
自主防災組織等地域独自での作成	北区・淀川区・港区・大正区・東成区・生野区・東住吉区・西成区・中央区・浪速区・（鶴見区）
予定なし	東淀川区・此花区・西淀川区・平野区・西区・天王寺区・（鶴見区）
未回答	住之江区

関係機関方式による要援護者名簿については、基本的には「大阪市避難行動要支援者名簿作成基準」に基づき各区で作成されている。名簿の更新については、大阪市が6か月に1回保有する個人情報の最新情報抽出により更新しているにもかかわらず、大阪市と同様に6か月に1回の名簿更新を行っているとは回答した行政区は6か所だけに留まっている。

手上げ方式・同意方式の名簿作成については、大半の行政区が自主防災組織や社会福祉協議会が取り組んでいると回答しているが、「予定なし」と回答しているのは7行政区、同意方式での名簿作成については5行政区になっている。予定のない行政区も含め一人でも多くの要配慮者を把握していくうえでも、積極的な区としての関わりが求められている。

また、手上げ方式・同意方式の名簿の管理・保管に

については、区役所や消防署という公の機関が回答のあった21行政区中15行政区になっていて、民生委員や地域自主防災組織等が6行政区あった。手上げ・同意方式の名簿は、関係機関共有方式の名簿に登録されていない要援護者も含まれるので、公的機関との共有も求められる。また個別計画については、現時点で作成済みの行政区はどこもなく、9行政区が「作成中・計画中」と回答しているが、半数以上の行政区が「現時点で予定なし」等の回答である。

避難行動要支援者を支援するうえで個別計画は必要不可欠なものであるため、個別計画を作成していくために自主防災組織だけに任せるのではなく、行政区が作成のための支援を行っていくことが必要である。

【表20】 同意方式による名簿の作成

	行政区
作成済み	都島区・東淀川区・福島区・此花区・大正区・西淀川区・城東区・阿倍野区・住吉区・中央区・天王寺区・浪速区
作成中	北区
自主防災組織等地域独自の作成	淀川区・東成区・生野区・西成区・(鶴見区)
予定なし	旭区・平野区・東住吉区・西区・(鶴見区)
未回答	港区・住之江区

【表21】 同意方式による名簿の作成

	行政区
作成している	
作成中・計画中	此花区・大正区・東成区・鶴見区・阿倍野区・住吉区・西成区・中央区・天王寺区・
現時点で予定なし	都島区・淀川区・東淀川区・福島区・港区・城東区・旭区・平野区・東住吉区・浪速区
その他	北区・西淀川区・生野区・
未回答	住之江区・西区

避難所・福祉避難所

福祉避難所等の指定についてはすべての行政区で行われており、前回調査時の箇所数(平成29年6月1日現在)311か所に比べ、今回調査時の箇所数(平成30年4月1日現在)は6行政区で9か所増えて320か所になっている。また、前回調査同様指定箇所数の格差が大きく、相変わらず指定施設の種別において障害者施設について協定施設数が0か所という区がある。

福祉避難所の指定については、支援学校やホテル、宗教施設など福祉施設に限らず福祉避難所を確保している行政区も出てきている。

福祉避難所の周知については、周知しないと回答した行政区が5か所ある。要援護者が発災時に直接福祉避難所に行く等の混乱を招かないように配慮し

ていると思われるが、福祉避難所を利用する際の手続き等も含め、福祉避難所の存在そのものを明確にすることで、要援護者に安心を与えることにつながる。そのためにも周知方法もホームページだけではなく、広報誌等も含め広く周知する必要がある。

備蓄品の確保や費用負担については、行政の責任で行う行政区もあれば、施設管理者の責任で行うとしている行政区もあり、大阪市内であるにもかかわらず、行政区によって対応が異なっている。

福祉避難所に対する支援策も未回答の行政区が多いが、福祉避難所開設訓練に対する支援や緊急連絡用のデジタル簡易無線を配備、簡易ベッド、簡易トイレ等の配備を予定している区もある。

【表22】 福祉避難所の周知方法

	行政区
ホームページ	都島区・淀川区・東淀川区・此花区・大正区・西淀川区 東成区・生野区・住吉区・東住吉区・西成区・西区
ホームページ・広報紙	北区・福島区・港区
ホームページ防災マップ等	阿倍野区
周知しない	城東区・旭区・鶴見区・中央区・天王寺区
検討中	平野区
未回答	住之江区・浪速区

【表 2 3】 福祉避難所等の協定締結状況（大阪市HPより）

区	介護・高齢者福祉施設	障害児・者施設	その他施設	計
北区	7	0	0	7
都島区	18	4	0	22
福島区	6	5	1	12
此花区	5	3	0	8
中央区	1	0	0	1
西区	4	0	0	4
港区	19	10	0	29
大正区	5	1	0	6
天王寺区	4	1	5	10
浪速区	5	2	0	7
西淀川区	6	4	0	10
淀川区	2	4	0	6
東淀川区	19	2	0	21
東成区	9	5	0	14
生野区	17	3	0	20
旭区	8	3	0	11
城東区	13	26	0	39
鶴見区	4	1	1	6
阿倍野区	9	1	0	10
住之江区	10	0	0	10
住吉区	23	10	0	33
東住吉区	10	2	0	12
平野区	8	2	0	10
西成区	10	2	0	12
	222	91	7	320

平成30年4月1日現在

まとめ

同じ大阪市内であるにもかかわらず、福祉避難所の協定においても備蓄品の調達やその費用等についても、行政責任で行う区もあれば施設責任という行政区もある。

また、福祉避難所に対する支援においても、デジタル簡易無線や簡易トイレ等の配備をお行っている行

政区もあればそうでない行政区もあるなど、対応が異なっている。

大阪市として、先進的な取り組みを行っている行政区の教訓の共有を行ったり、福祉避難所に対する備蓄物資等の支援を統一するなど、行政区間の統一を図っていくことも課題の一つになっている。

2. 堺市の状況

2018年6月の大阪北部地震、9月の台風21号は堺にも大きな被害をもたらした。台風21号では、全壊3件・大規模半壊6件、半壊63件、一部損壊5639件にのぼり、3～4日続いた停電は障害者とその家族に被害影響が出た。堺市は2018年度から「地区防災計画」が始まり、各小学校区を単位

とした地域での防災対策を進めている。2015～2017年度にワークショップを行ったモデル10校区を中心に進めていくことになるが、障害者・家族・障害者団体などがどのように参画していくかが課題となっている。

避難訓練

モデル10校区で行ったワークショップで要配慮者対応の意識付けや対応方法の検討などを他の校区にも広めるため、障害者団体に協力を求めたり、要配

慮者によびかけを始めている。「要配慮者チーム」の設置を検討している校区もある。

避難行動要支援者名簿

堺市内の障害者はのべ57688人。身障1・2級、療育手帳Aの対象者に対して各校区の民生委員が訪問調査を行い、自治会などへの情報開示の同意を得て地域でのサポートに繋がるよう努めている。すで

に92校区中91校区で実施され、10367人の同意を得ている(前回9251人)。引き続き、新規・未回答・校区外転出者にダイレクトメールを送付し同意の拡大を図っている。

個別計画

同意を得た名簿対象者から個別計画の作成を進め

るよう検討している。

一次避難所

障害者トイレ・災害用トイレは全避難所に設置・備蓄済みとなっている。マンホールトイレは全小学校に5基ずつ設置を完了している。今後、中学校等にも設置するかは検討中である。公共下水道の一部耐震化未整備が11カ所あり、その整備も急がれている。台風21号到来の際、108カ所の避難所を開設、

最大380人が避難した。その中に障害者が含まれているかどうかは不明である。自宅が全壊・停電・独居など帰宅に困難や不安がある入には各区役所による個別対応が行われた。小学校が停電した地域では停電による体調不安がある対象者にたいし、市職員と民生委員が電話や訪問で確認を行った。

福祉避難所

80カ所の施設と協定し、ホームページで公開している。災害時は人員(特に専門職)の確保が一番の

懸念となっている。

在宅避難

地区防災計画の中では「指定避難所が生活避難の場ではなく、避難所運営の内容でも在宅避難を含めた避難所外避難者への支援を位置づけ、在宅避難者への支援の実効性を高めていく」必要を認識している。特に障害者に対しては、福祉サービス事業者や地

域住民の支援協力のしくみづくりについて検討がすすめられている。台風21号の際停電でエレベーターが止まり、多くの車椅子利用者が在宅避難を強いられた。家族は水や食糧の運搬を階段の上がり降りに対応しなければならなかった。避難所閉鎖後も停

電が続いたことを踏まえると一次避難所の運営業務だけの対応では不十分で、どこに引き継ぐかの検討

も必要と言える。

【表 2 4】 福祉避難所の協定締結状況

行政区	介護・高齢	障害者	その他	合計
堺区	5	1	3	9
中区	9	4	1	14
東区	9	4	0	13
西区	5	4	0	9
南区	8	7	4	19
北区	6	1	3	10
美原区	5	1	0	6
合計	47	22	11	80

各区の状況

地区防災計画が始まったことで担当部署が企画総務課から自治推進課に変わった区もあり、担当者が全員交替していた。2年ぶりのアンケートということで1から説明をして、各行政区からの回答を得ることができた。

①地区防災計画

防災の専門家のアドバイスを求めたり、障害者団体との連携を進めるなど、モデル地区を中心と取り組みが始められている。

②避難行動要支援者名簿

民生委員の訪問調査が進み、10367人が同意し名簿が整備されている（2018年4月30日現在。内訳は、堺区2139人、西区1712人、北区1841人、中区1257人、南区1876人、美原区403人）。各行政区、各校区でサポートするしくみづくりが次の課題となっている。

③避難訓練

北区・美原区では実施前に障害者団体と打ち合わせをしたり、要配慮者に訓練参加の呼び掛けを行ったりしている。北区ではビブス等で障害者がわかる

ようにして必要な支援が提供できるよう工夫したり、区で購入したアンブルボードやブギーボード（電子メモパッド）を活用することで視覚・聴覚障害者の参加が増えている地域もある。

④一次避難所

障害者用トイレ・災害用トイレ・全小学校へのマンホールトイレは整備が完了している。西区では、津波避難訓練を浜寺4校区で行っているが、多くの人が避難してくる中学校でもマンホールトイレの整備が求められている。

⑤在宅避難計画

多くが市の回答に準じている。避難できない障害者児への支援協力体制が各校区の中で必要となっている。

⑥その他自由記述

堺区・北区では名簿の幅広い活用が必要であると回答し、東区は安否確認後の支援の重要性を述べている。西区では停電時の福祉避難室への電源確保に「エネポ」を避難住民で扱えるようにできるよう検討がすすめられている。

まとめ

今回の自治体アンケートとは異なるが、台風21号の被害・影響について、堺市南区の作業所家族会が実施したアンケート調査の結果を参考までに以下に記載する。

1. 生活上の困難の例 「停電による断水でトイレが使えない」「エレベーター停止で作業所に行けない」「7階まで水や食糧を運んだ」「情報が入らずSOSが出せない」などの声が寄せられた。

2. 障害特性による困難の例 「暴風雨でも外へ出ようとした」「雨風が恐くて親から離れない」「テレビが映らないことでパニックになった」などの声が寄せられた。また、停電したグループホームのメンバーの食事を支援センターで行おうとしたが、全く食べないので仕方なく停電中で真っ暗なグループホームに戻ると、自分の部屋にカバンを置いてランタンの灯りの中で食事をとることができたなどの状況も報

告されている。

3. 同意者への安否確認 同意方式で同意を得ている方への安否確認が行われなかった。事後でもよいので「どうでしたか」「どんなことで困りましたか」などの声かけを行うことでどのような支援が必要かの把握に役立つことができることから、声かけは必ず行うように求めたい。

以上のことから、障害者と家族にとっては、一般的なローリングストックだけでは不十分で、薬等の必

要物品の備蓄に加え情報入手やSOSの発信が行えるよう備えておくことが重要と言える。

地域の方々や民生委員とも繋がりを持ち、避難訓練にも参加したりサービス事業者も含めて個別計画について話をする機会を持つことが求められている。

本自治体アンケートは2～3年に1回の頻度で行うことになったが、堺市は「地区防災計画」を進めるためにあらゆる機会を生かし、行政区・校区・地域の方々と障害者・家族が情報交換できる機会を重ねていただくようお願いしたい。