

福祉事業所における事業継続計画（BCP）策定ガイドライン

災害に強い地域づくり

～ふだんの暮らしを再興するためのBCP策定～

株式会社 浜銀総合研究所

巻頭言



慶應義塾大学 大学院 経営管理研究科 教授 大林厚臣

福祉事業は人々の健康とより良い暮らしを守る活動なので、その業務は日々継続される必要があります。しかし災害や事故は、それ自体による危険だけでなく、ときに福祉事業を中断させることで、利用者をより弱い立場においてしまうことがあります。

このガイドラインで紹介する事業継続の取組みは、重要な業務が災害や事故などの理由を問わず中断しないための、あるいは中断しても、許容時間内に許容水準に回復するための取組みです。地震や火災など様々なリスクに対して、地域の福祉を守り、要支援者を守ることです。

このガイドラインは、過去の2冊のガイドラインと同様に、社会福祉事業における事業継続計画（BCP）の作り方と、先進的な福祉関係者による取組みを紹介しています。平成23年度発行の「災害に強い事業所づくり 利用者へのサービスを維持するための地域との連携のあり方」は、福祉事業所における事業継続のポイントをまとめています。平成24年度発行の「災害に強い事業所づくり 社会福祉事業におけるBCP 方法と実践」は、BCP作成の取り組み方と事例を紹介しています。このガイドラインはそれらに加えて、地域での連携の視点を加えています。互いに補完してご参考になると思います。

災害や事故による被害は、予防し回避することが望まれます。しかし人間の限られた力では、全てのリスクに対して完全な予防をすることはでき

ません。何らかの理由で、想定を超える事態や、予防できずに「まさか」と思うような被害が発生する事態に備えておく必要があります。たとえば、何らかの理由で施設が使えなくなる、職員が極端に不足するなどの状況も想定しておくのです。

社会福祉の事業継続についての重要なポイントは、小規模な事業者が多いため、一事業者が単独で対応できることは限られることです。したがって同業者や異業者との連携が重要になります。連携は地域で進めることが中心になるでしょう。要支援者の情報を共有するためにも、普段からのネットワークを活かすためにも、地域における連携は事業継続にとって必要であり自然な形です。ただしその一方で、被災地域を被災していない地域から支援するためには、地域を超えた連携も重要です。その際には、同業者や専門家の支援ネットワークが力を発揮するでしょう。

社会福祉の業務には、地域性の違いはありますが、一般に共通する部分が多く、同業者の取組みを参考にして取り入れやすい面があります。その意味でも、本書のようなガイドラインや事例集から参考になることは多いでしょう。先進的な事業者の取組みを参考にしたり、他の事業者と連携をつくることは、事業継続のすべての対策を自法人だけで進めなくて済むメリットがあります。

事業継続ということばは耳慣れないかも知れません。しかし、要支援者の福祉を徹底して考えれば、あらゆる事態を想定して事業を継続できるよりに備えることになるでしょう。また、人命の安全を最優先に考える点で、事業継続と防災活動は共通する部分があります。つまり従来から福祉関係者が実践している活動や価値観のなかに、事業継続と共通するものがあるはずなのです。

事業継続の考え方そのものは決して目新しいものではありません。新たな取組みを始めなくても、既に行っている活動で事業継続に役立つことは、そのまま利用すれば結構です。むしろ紙の上の計画より、実行して習熟している活動こそが、いざというときに役に立ちます。計画だけで終わらず、活動が行われることが重要です。

目次

巻頭言	2
モデル事業	
事例（ケース調査）1 社会福祉法人 高島市社会福祉協議会	4
社会福祉法人 大阪自彊館	
社会福祉法人 ゆたか会	
事例（ケース調査）2 社会福祉法人 半田市社会福祉協議会	16
先行事例	
事例（ヒアリング調査）1 社会福祉法人 長浜市社会福祉協議会	28
事例（ヒアリング調査）2 社会福祉法人 香美町社会福祉協議会	32
事例（ヒアリング調査）3 社会福祉法人 袋井市社会福祉協議会	34
まとめ	36
編集後記に代えて	46

謝辞

平成23年3月に発生した東北地方太平洋沖地震以降、淡路島地震、集中豪雨による浸水など、多くの災害が発生しています。本年度においては、歴史的な大雪があり、孤立集落の発生や物流の混乱等大きな問題につながり、災害時に備えた事前の対策の重要性が再認識されました。

自然災害が発生すると、平常時からの福祉サービスの利用者だけでなく、福祉的な支援を必要とする地域住民の安全や安心に大きな影響を与えることとなります。

これらの災害時に社会福祉法人が地域社会の中で担う役割は大きく、自法人の福祉サービスの利用者だけでなく、福祉的な支援が必要な地域住民の安全、安心の拠り所となることが期待されます。

そのために、自法人の事業の継続を図る事業継続計画（Business Continuity Plan、以下、BCP）だけでは不十分で、地域継続計画（District Continuity Plan、以下、DCP）の観点を取り入れた事前の対策づくりが必要であると考えられます。

しかし、平成23年度社会福祉推進事業において当社が行った調査によれば、このような視点で災害時に対応していこうという社会福祉法人はまだ少ないという結果が得られています。

その要因としては、そもそも福祉事業所向けの

BCPの策定手法が確立されていないことや、実際に策定しようと思っても、他の緊急度が高い業務が優先されてしまうこと、「計画策定」というと用意周到な準備のもと、間違いの内容に作らなければならないとの先入観から、必要性を強く認識しつつも、具体的な行動に至っていないことなどが挙げられます。

以上の背景を踏まえ、本事業はDCPの観点を取り入れたBCP策定の普及啓発を目的として実施しました。

実施に際しては、過年度に引続き、慶應義塾大学教授大林厚臣氏をはじめ、事業検討委員会の皆様にご意見を賜りました。また、BCPの策定や先行事例のヒアリング等においては、多くの方々のご協力をいただきました。改めて御礼申し上げます。

専門家によりますと、首都圏での直下型地震、東海、東南海、南海地域でも大きな地震が発生することが予測されております。本書を手にとられた皆様に、本書を「自法人の備えについて考える」、「自法人の備えを盤石なものにする」きっかけとしてご活用いただければ幸甚の至りで御座います。

平成26年3月
株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部

モデル事業事例 (ケース調査) 1

モデル事業事例1 社会福祉法人 高島市社会福祉協議会 / 社会福祉法人 大阪自彊館 / 社会福祉法人 大坂自彊館 / 社会福祉法人 ゆたか会



高島市社会福祉協議会 法人本部 (高島市役所高島支所内)



大阪自彊館 救護施設 角川ヴィラ



ゆたか会 障害者支援施設 清湖園

社会福祉法人 高島市社会福祉協議会 社会福祉法人 大阪自彊館 さわやか荘、橡生の里、角川ヴィラ 社会福祉法人 ゆたか会

法人概要：社会福祉法人 高島市社会福祉協議会

居宅介護支援事業、訪問入浴介護、通所介護（デイサービス）、訪問介護（ホームヘルプサービス）といった介護保険事業のほか、山村集落支援といった地域支援、各種相談支援を実施している。

設立	平成17年（2005年）1月
事業所数	11施設21事業所
職員数	293名
利用者数（年間延べ人数）	150,303名（平成24年度介護保険事業の実施）
事業実施地域	滋賀県高島市

平成26年3月現在

地域概要：滋賀県高島市

琵琶湖の西部に位置し、平成17年1月1日、マキノ町、今津町、朽木村、安曇川町、高島町、新旭町の5町1村が合併して高島市となった。気候的には、冬季の寒さは厳しく、積雪量の多い日本海側気候である。

名称	滋賀県高島市
人口	52,051人
世帯数	20,034世帯
面積	693.00km ² （琵琶湖を除くと511.36km ² ）
人口密度	75.1人/km ²
高齢化率	30.5%

平成26年1月現在



法人概要：社会福祉法人 ゆたか会

高島市内で、特別養護老人ホーム、障害者支援施設などを運営している。今回の検討では、清風荘（特別養護老人ホーム）、清湖園（障害者支援施設）の施設を対象とした。

設立	昭和47年（1972年）1月
事業所数	5施設34事業
職員数	326名
定員数（清湖園・清風荘）	180名
事業実施地域	滋賀県高島市

平成26年3月現在

法人概要：社会福祉法人 大阪自彊館

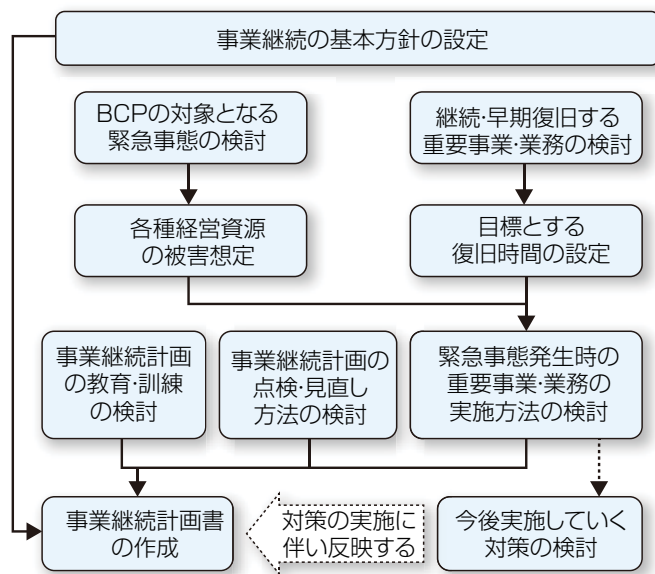
大阪市に法人本部があり、大阪市と高島市で救護施設、障害者支援施設、特別養護老人ホームなどを運営する。今回の検討では、高島市内にあるさわやか荘、角川ヴィラ、椽生の里の各救護施設が参加した。

設立	明治45年（1912年）6月
事業所数	10施設12事業
職員数	703名
利用者数（年間延べ人数）	438,000名
事業実施地域	大阪府大阪市、滋賀県高島市

平成26年3月現在

モデル事業 事例 1 社会福祉法人 高島市社会福祉協議会 / 社会福祉法人 大阪自彊館 / 社会福祉法人 ゆたか会

図表1 BCP策定の流れ



図表2 BCP策定の経過

検討会議 内容	回数	平成25年							平成26年		
		9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月			
		1	2	3	4	5	6	7	8		9
事業概要、BCPについての説明		→									
事業継続の基本方針の設定					→						
想定する災害と被害状況の設定		→			→						
重要な業務と目標復旧時間の検討		→			→						
重要業務の実施方法の検討				→			→				
今後実施していく対策の検討					→						
教育・訓練、点検・見直し方法の検討							→				
事業継続計画書の検討・作成			→							→	

(1) 検討体制

初回の検討会議で、高島市の今津地区を想定した高島市社会福祉協議会、大阪自彊館、ゆたか会と連携を図るBCPを策定することとした。2回目の検討会議から大阪自彊館、ゆたか会の検討メンバーが加わり、

1. BCP検討の流れ

以後検討を進めた。BCPの検討会議を10月から3月上旬にかけて、計9回開催した。1回あたり3時間程度で、この検討会議の出席者は各法人から2〜5名で

あった。検討の流れは図表1、各回の検討内容は図表2のとおりである。

(2) 検討したBCPの比較

各法人・施設で検討したBCPの概要をまとめたものが図表3である。

(3) 事業継続の基本方針の設定 (10月～12月)

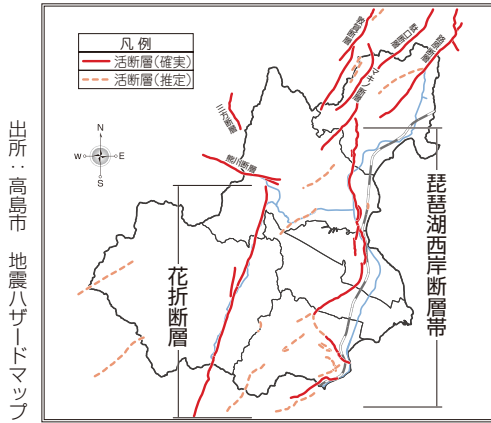
事業継続のための基本方針は、図表3のように各法人・施設で定められた。

(4) 想定する災害と被害状況の設定 (9月～11月)

想定する災害は、滋賀県地域防災計画及び高島市の地震ハザードマップにおいても取り上げられる「琵琶湖西岸断層帯(図表4)の活動による湖西地域北部地震」とした。8ページの図表5のように地震ハザードマップによると、ゆたか会の清風荘と清湖園、大阪自彊館のさわやか荘、高島市社会福祉協議会のきらり今津デイサービスセンターで震度7、大阪自彊館の角川ヴィラと橡生の里で震度6強となっている。また、図表5にはないが、高島地区にある高島市社会福祉協議会の法人本部も震度7と想定されている。

阪自彊館	高島市社会福祉協議会	ゆたか会
橡生の里 / 角川ヴィラ		
・人命の安全の観点 ・事業継続の観点 ・そのほかの観点(地域住民)	・人命の安全の確保 ・事業の早期復旧と継続 ・地域の復旧支援(広域避難所、福祉避難所、災害ボランティアセンター) ・予防的観点の重視 ・協働による事業継続と復興	・人命、安全の確保 ・社会的責務の遂行 (継続・復旧、新たなニーズ対応) (福祉避難所の設置)
度を想定)湖西地域北部(高島市直下)地震を想定		
・要員不足	・事業所により4-6割が出勤不可、回復に数日必要	・出勤率最大30% ・1週間で50%程度と想定
・建物損壊、火災発生 ・空調、ボイラー、下水処理故障 ・調理機器、公用車利用不可 ・資材調達不可	・一部破損(ただし、今津西デイは全壊し利用不可) ・設備面大規模損傷なし(ライフラインストップにより使用不可なものあり)ただし、今津西デイは使用不可)	・躯体への影響ないが、液状化による周辺機器への損傷 ・エレベーター、福祉機器、厨房設備が使用できなくなる。 ・流通が途絶える
・PC、放送設備、テレビ利用不可 ・携帯、連絡網	・PC破損	・システム破損
・停電、断水 ・道路の遮断	・停電、断水、電話不通	・停電、断水、電話不通
【高】 ・安否確認 ・被災者受入れ、福祉避難所設置 ・周辺地域支援、情報収集 【中】 ・入所者支援	【高】 ・入居系事業継続 ・在宅系サービス調整 ・権利擁護、法人後見先安否確認 ・広域/福祉避難所設置 ・災害ボランティアセンター設置運営 【中】 ・情報発信、理事会 ・募金、通所系事業	【高】 ・入所者安否確認 ・在宅利用者安否確認 ・職員安否確認 ・食事 ・福祉避難所設置 【中】 ・通所系サービス
については、共通のフレームで整備		
召集基準表により参集	・災害時の行動指針に定める職員参集基準により参集 ・事務局長の指示により代替施設を確保	・非常通報ネットワークにより参集 □重要拠点の確保について
・復旧手順 ・職員確保方針 ・移動手段、利用者情報、通信手段、バックアップ、調達 ・本部より対外的な発信	・復旧手順 ・職員確保方針 →提携先への派遣依頼 →BCP発動時の部門間応援 ・移動手段、利用者情報、通信手段、バックアップ、調達 ・本部より対外的な発信	・復旧手順 ・職員確保方針 →提携先への派遣依頼 →BCP発動時の部門間応援 ・移動手段、利用者情報、通信手段、バックアップ、調達、職員以外で行える業務内容 ・災害情報の確保と発信
、情報・システムバックアップ、避難、誘導、備蓄品、救命機材の管理についてはほぼ共通の枠組みで整理		
参加		
・職員の不足 →最低限の業務で対応 ・地域住民の多数避難 →収容方法、職員配置考える ・精神疾患悪化 →傾服服用 ・利用者トラブル、行方不明 →搜索範囲、危険箇所把握	・職員の不足 →法人内調整、連絡体制強化 →県内他社協と災害支援協定 →市内法人との災害支援協定	・職員の不足 →法人内調整、連絡体制強化 →職員/家族避難場所 →ボランティア動員 ・医療、介護機器が使えない →代替品の活用、周知
・地域住民の受入れ態勢	・市内法人との災害支援協定	・死亡者の発生 ・重病、重傷者の発生 →広域消防への要請 ・一次避難者受入れ →マニュアル作成 ・福祉避難者受入れ →市、社協との連携
住民への周知方法	・防災に関連する訓練、演習計画	
について、チェックする基準を策定 設定		

図表4 高島市周辺の断層帯



この地震想定をもとに、各法人・施設における経営資源の被害想定を行なった。図表3のようにライフラインの途絶、要員の不足、各種設備の損傷などが想定される。要員については、各法人・施設において、出勤可否検討表を用いて通常勤務地及びそれ以外の最寄施設へ出勤可能な職員を集計した。自宅との距離に同じ災害発生後に参集できる時間が異なると考えられることから、要員の被害想定は時間の経過とともに変化するものとした。図表6のように、他の経営資源とともに、時間の経過により利用可能になるのかなどをまとめた。

図表3 検討したBCPの比較

		大	
BCPの体系		さわやか荘 ・共通の枠組みで作成	
1.事業継続の基本方針		・人命の安全の観点 ・事業継続の観点 ・事業の復旧・継続維持	
2.本計画書の想定する緊急事態の被害及び事業への影響分析結果	想定	・琵琶湖西岸断層帯の活動による(M7.1程)	
	被害想定	要員	・要員不足
		施設等	・大きな破損なし ・購買3日間不可
		情報	・サーバー等活用不可 ・携帯、連絡網
		ライフライン	・電気・電話3日後回復 ・ガス6日後上下水道14日後
主な重要事業		【高】 ・安否確認、服薬 ・周辺地域支援、情報収集 【中】 ・入所者支援	
4.大規模地震発生後の対応の流れ	全体	・共通のフレームで整理	
	初動対応	・指揮命令系統の明確化、各人の安全確保 ・大規模地震対策マニュアルに定める職員湖西地区の中での代替施設を確保	
	事業継続対応	・復旧手順 ・職員確保方針 → 提携先への派遣依頼 → BCP発動時の部門間応援 ・移動手段、利用者情報、通信手段、バックアップ、調達 ・本部より対外的な発信 ・職員以外が対応できる業務の整理	
5.事業継続のための日常管理と今後の改善計画	日常管理	・設備の転倒防止等による災害被害の軽減 ・地域防災組織との連携地域防災訓練への	
	課題と改善要員/利用者を中心に記載	・職員の不足 → 地域への協力要請 ・薬剤不足、感染症、精神疾患悪化 → 病院、薬局と連携 ・利用者トラブル、行方不明 → 危機管理マニュアルによる対応 ・地域住民との防災協定 ・ボランティア受入れ態勢	
6.事業継続のための教育・訓練		□策定のポイント ・職員へのBCPの周知方法 ・地域	
7.事業継続計画の点検・見直し		□策定のためのポイント ・5「課題と改善」で挙げられた内容の進捗 ・是正担当部署(役割)、目標期限を明確に	

(5) 重要な業務と目標復旧時間の検討(9月~11月)

図表7のように、各法人・施設の業務を洗い出し、それぞれの業務で大規模地震発生時における優先度をつけた。そのうち、優先度の高いものについて、通常業務の再開、災害時対応業務の立上げをする目標時間を定めた。優先度を定める判断基準としては、図表8のようにした。

なお、図表3のように各法人・施設で大規模地震発生時に重要な業務として優先度が高いとされたもの

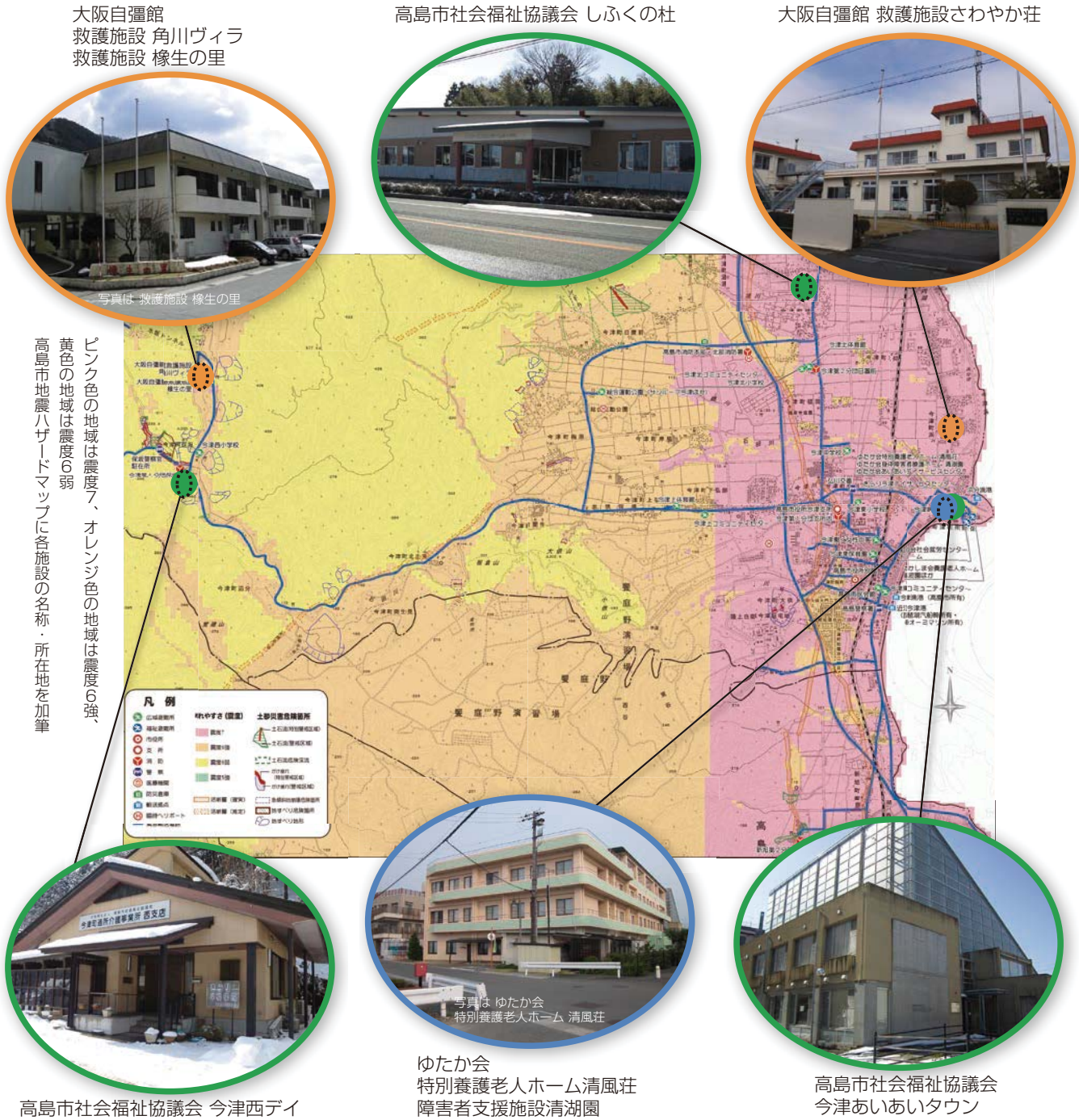
(6) 重要業務の実施方法の検討(10月~12月)

大規模地震発生時において、どのように重要業務を実施していくかについての方法を検討した。図表9のように、(5)で「高」または「中」となった業務について、「誰が(部門が)実施するか」、「どのように実

(7) 今後実施していく対策の検討(11月~12月)

検討メンバーで「福祉サービスの継続に影響する被害の洗い出しと継続のための対策の検討」というテーマで3法人合同で検討を行った。そ

図表5 地震ハザードマップ（高島市今津町周辺）



ピンク色の地域は震度7、オレンジ色の地域は震度6強、黄色の地域は震度6弱
高島市地震ハザードマップに各施設の名称・所在地を加筆

の際、自法人と地域に分けて、生じる事態とその対策を整理した。

**(8) 教育・訓練、点検・見直し方法の検討
(12月～1月)**

次の(9)における事業継続計画書の検討の際に、別紙を検討するようにした。図表3のようなポイントで検討した。

(9) 事業継続計画書の検討・作成(10月～3月)

当初の段階では、事業継続計画書のサンプルでイメージを共有した。その後、検討メンバーから計画書に盛り込むべきものとして、「検討の流れと各章立ての関係」「事業継続計画書と別途作成した様式、各種マニュアルなどの既存文書との関係」を表す図表を加えた。

図表9 大規模災害発生時における優先業務の実施方法（高島市社会福祉協議会の一例）

番号	事業・業務の名称 (通常業務に加え 災害時に発生する 業務を含む)	業務の 優先度 (高・中・低)	《優先度が高中の業務について》 通常業務の再開、災害時対応業務の上げをする目標時間												目標復旧時間 (目標立上げ 時間)	備考		
			0 時間	3 時間	6 時間	12 時間	1日 以内	2日 以内	3日 以内	5日 以内	7日 以内	10日 以内	14日 以内	30日 以内			30日 超	
1	災害ボランティア センターの設置・運営	高						○										市長の要請により 開設
	誰が(部門が)実施するか		地域福祉課															
	何を実施するか		市長の要請により、速やかに災害ボランティアセンターを設置し、運営する。															
	どのように実施 するか	優先する対象 優先する業務	1.災害ボランティアセンター長(事務局長)の指揮のもと、センター本部の設置場所を決定(被害状況によってはサテライトの設置も 決定)する。 2.開設に必要な備品物品を調達し、センターに設置する。 3.支援に必要な作業用資材、送迎用レンタカー等を手配する。 4.各地の被害状況を収集する。 5.ボランティア募集を行う。 6.ニーズとボランティアのマッチングを行う。															
		実施方法 (時系列で 記載)																
		情報システム 利用不能時の 実施方法	携帯用ラジオで各地の被災状況や復旧状況等を情報収集する。															
		電気利用不能 時の実施方法	発電機・懐中電灯等で明かりを確保する。															
		LPG利用不能 時の実施方法	カセットコンロを使用する。															
		水道利用不能 時の実施方法	給水車が到着するまでの間、備蓄品で対応する。															
		下水利用不能 時の実施方法	簡易トイレを使用し、排せつ物を定められた場所へ廃棄する。															
		電話利用不能 時の実施方法	自動車・自転車・徒歩等により情報収集を行う。															
		灯油・軽油 調達不能時の 実施方法																
		その他(現状の 課題など)																
															マニュアルが あり	必要	不要	
															実施訓練が	必要	不要	

2. ふだんの地域連携活動と 防災の視点

社協で策定した地域福祉推進計画では、「あたたかなつながりを実感できる、みんなが主役のまちづくり」を地域福祉目標とし、小地域福祉活動ネットワーク(自治会等の単位での福祉活動の基盤強化)、住民福祉ネットワーク(多様なつながりを活かした協議と実践の場づくり等の促進)、地域ケアネットワーク(住民と専門職が協働した地域ケアの促進)、地域福祉推進ネットワーク(住民主体の社協組織の基盤づくり)といった様々な実践活動が行われている。本稿ではこのような様々な活

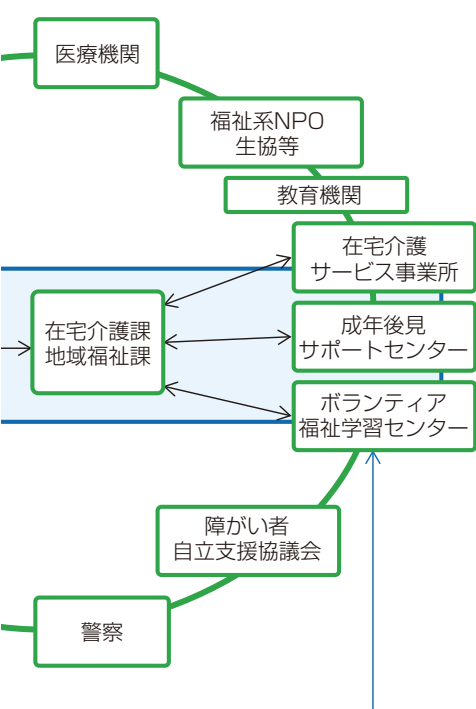
動の中から、災害に関連がある活動として「見守りネットワーク」活動と「福祉施設協議会」「介護サービス事業者協議会」の2つの活動を取り上げる。

(1) 地域での連携

① 見守りネットワーク活動

高島市は滋賀県下3番目の市域であり204の自治会がある。その上部団体である自治会連合会のような組織が存在しないため、自治会単位のニーズを確認しようとすると、社協職員が個々の自治会を巡回する必要がある、地域ニーズを把握するに

職のネットワーク



は限界があった。一方、市内には限界集落や社会的に孤立した人など様々なニーズを抱えた住民がおり、そういった支援が必要な住民に社協として対処することが急務となっていた。

そのような課題を解決するための方策として描いているのが「地域ケアネットワーク」である。そのネットワークが目指すところは次の様に整理できる。

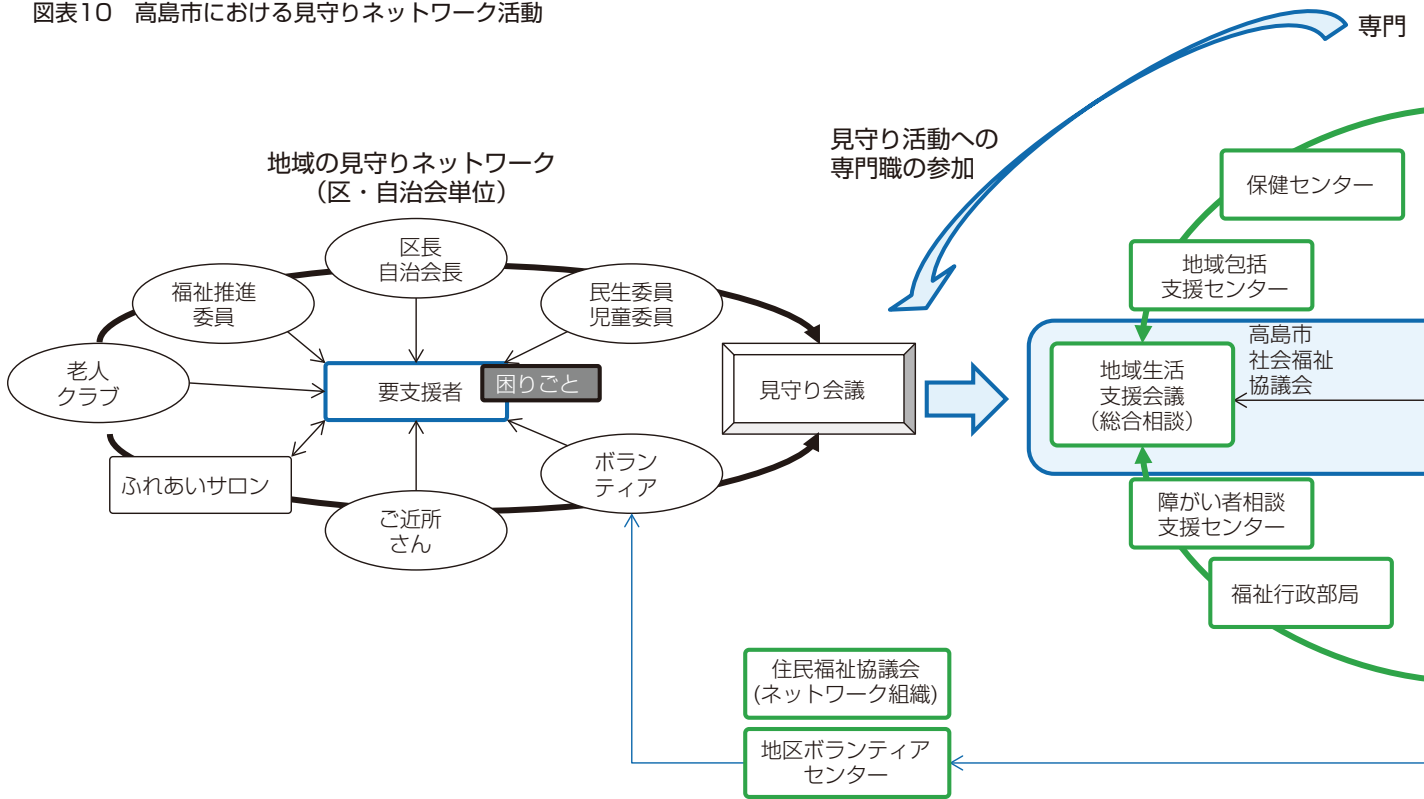
一つ目が「お互いさま」の精神を大切にした「地域の見守りネットワーク」である。各自治会の自治会長や福祉推進委員¹、民生委員をはじめとして、自治会ぐるみで要支援者の見守りを行い、要支援者の困りごとを早期に見出すとともに、自治会内でその情報を共有し、住民の助けあいによって生活を支えていくとする互助・共助のネットワークである。このネットワークの根幹は、要支援者の課題発見や生活支援の方策を住民自らが話し合う「見守り会議」が必置となっていることである。この見守り会議に専門職も参加し、公民協働で要支援者を支援していく仕組みである。現在58自治会で取り組みが進んでいるが、さらにそ

の数を増やしていく計画である。

二つ目は「専門職のネットワーク」である。地域の見守りネットワークで発見された要支援者への支援は、共助の支援の枠を超える場合が多々ある。住民助けあいの限界である。その時に必要とされるのが専門職の関わりである。全国どの市町村においても、様々な専門職があらゆる機関に設置されているが、住民の生活課題や地域課題は多様で、さらに複合化しているケースがほとんどである。各分野の専門職が複数関わらなければ解決できないケースを、専門職のネットワークを構築することで、ワンストップで情報を共有し解決策を見出していく。そんなネットワークの構築を、現在、社協が中心になって進めている。

「地域ケアネットワーク」とは、住民の互助・共助のインフォーマルネットワークと、専門職のフォーマルネットワークを融合させたネットワークであり、その接点となるのが「見守り会議」ということである。現在のところ、まだ専門職ネットワークが不完全で、地域包括支援センターや保健センター、一部の福祉機関との連携しか図れていないが、

図表10 高島市における見守りネットワーク活動



将来の布石として、社協内に「地域生活支援会議」を設置し、社協内の専門職を中心に、制度で救えない要支援者への支援方策を検討しつつ実践に繋いでいる。

また、今回、社協とともにBCPを策定した大阪自彊館の角川ヴィラ、椋生の里、さわやか荘、ゆたか会の清風荘等は、このネットワークの専門職集団として位置づけられている。

¹ 福祉推進委員長は、自治会長の推薦に基づき社協会長が委嘱する。その委員長を中心に福祉推進委員会を組織し、各自治会の福祉活動を推進する。

② 「福祉施設協議会」

「介護サービス事業者協議会」

もう一つの特徴は、「福祉施設協議会」「介護サービス事業者協議会」といった福祉を担う機関のネットワークである。「福祉施設協議会」は市内の社会福祉法人のネットワーク（9法人、23事業所参加）で、高齢者福祉施設や障害者福祉施設、救護施設等を運営する法人が加盟している。勤務する職員同士の、法人の垣根を越えた交流会を実施したり、相互の情報交換をする場と

なっている。「介護サービス事業者協議会」は市内の介護保険サービスを実施する法人のネットワーク（21

法人、79事業所）である。介護福祉人材の育成を主眼に置いた組織であり、介護技術研修などを年に2回程度実施している。

両協議会とも、社協が事務局を担っており、この仕組み全体のとりまとめを行っている。

この他にも、今回BCP策定に参

加した2法人は独自に地域での活動を行っている。ゆたか会では、サロン活動や琵琶湖の清掃、夏祭り、スペシャルオリンピッククスへの参画、台風災害支援へのスタッフ派遣などを行っている。その他、催し物や茶話会、お菓子づくり等を企画した地域交流イベントなどを行っている。

また、大阪自彊館では、湖西地区にある3施設の中で、施設行事への地域の方の招待や、地域の行事への参加、清掃奉仕活動等の地域交流を推進している。また、地域の中で介護教室と健康教室を実施、在宅介護に関することや病気の予防、健康に関する相談対応、研修を実施している。

(2) 地域の中での防災に関する取組み

地域福祉活動計画の目標の中に「防災と福祉の連携促進（災害支援）」が挙げられている。また、高島市地域防災計画の中で、社協は、関係諸機関、ボランティアと連携して災害ボランティアセンターを運営することがうたわれている。

① 高島市災害ボランティア活動

連絡協議会

平成19年頃、「琵琶湖西岸断層帯」がクローズアップされ、災害に対する住民の危機意識が高まったことを一つの契機として設立したのが「高島市災害ボランティア活動連絡協議会」である。同協議会の主な活動は次のとおりである。なお、同協議会の事務局も社協が担っており、この仕組みの全体のとりまとめを行っている。

関係機関の相互の連携の下、平時から減災に関する人材育成、情報提供を実施し、災害時には主体的なボランティアを行う組織となっている。同協議会が中心となり、避難所

- ① 災害ボランティア活動を行う団体、個人間の連携、及び連絡調整
- ② 高島市災害ボランティアセンターの設置及び運営の支援
- ③ 災害ボランティア活動に関する人材育成、情報提供、外部支援者との連携、及び連絡調整 等

運営訓練などを通じて、普段から災害に対する活動を行っている。

この活動が功を奏したのが、平成25年9月の台風18号による水害の時である。発災時、社協が災害ボランティアセンターを立ち上げた。そこに連絡協議会の加盟組織から人員が派遣され、センター運営や情報収集、全国からやってくるボランティアの被災地までの送迎などを担当した。日頃の活動の中で災害ボラン

ティアに関する情報共有がなされていたことから、うまく連携が図れたと言える。

②見守りネットワークを通じた災害対策など

このような活動の他にも、先述の見守りネットワークの中で、防災に関する地域課題が出されることもあり、そういったテーマへの取組みも行われている。また、災害への対策は多くの住民が関心を寄せるテーマでもあり、社協が実施する「ふくし出前講座」でも防災のテーマが取り上げられている。この講座は、自治会をはじめ市内の各種団体等を対象に実施する講座であり、防災については10あるテーマの内の一つとなっている。

2 高島市災害ボランティア活動連絡協議会会則より一部抜粋

3. B C P 策定過程で見えてきたポイント

以上のように、高島市では社協が形成したネットワークや協議体の事務局となり活動を行ってきた。そこで、既存のネットワーク等を活用して相互にBCPを策定し、相互補完的なBCPを策定すること、同地区内でDCPの観点を取り入れたBCPを策定していくことを目指した。ここでは、社協と市内で事業を展開する大阪自彊館、ゆたか会と協働でBCPを策定する中で、共通の課題として挙げたテーマを中心にポイントを整理する。

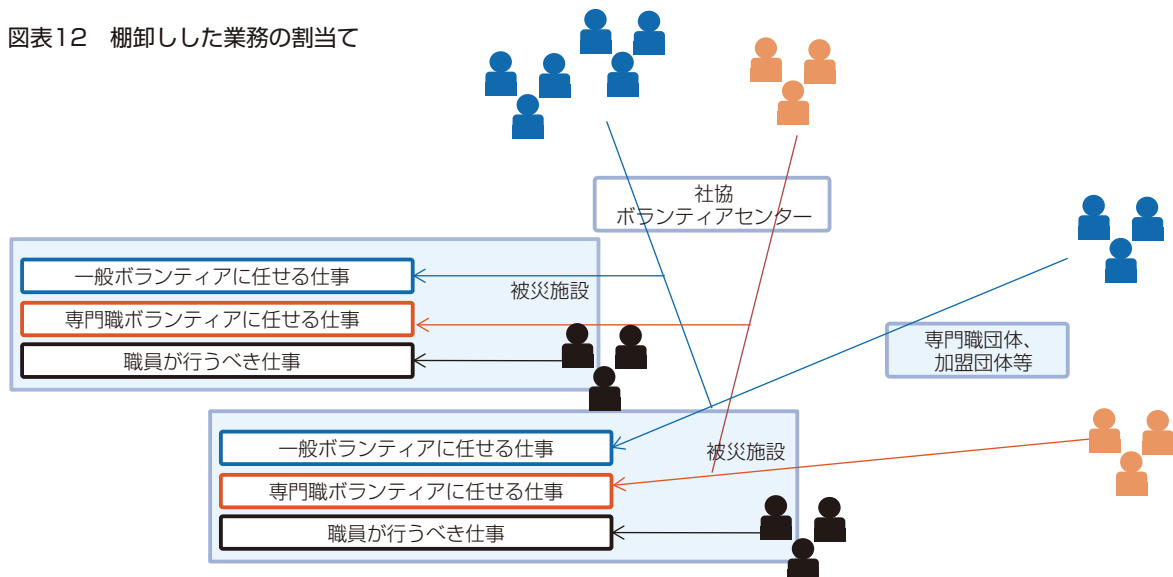
(1)要員不足へ対応

要員の出勤状況に関するシミュレーションを行ったところ、初動時には各事業所とも要員が不足し、他の事業所に職員を派遣するほど余裕がないことが確認された。そのため、初動時から復旧・復興期にかけて、共通の課題である要員不足をいかに解消するかについて、検討が行われた。

図表11 人材の種類

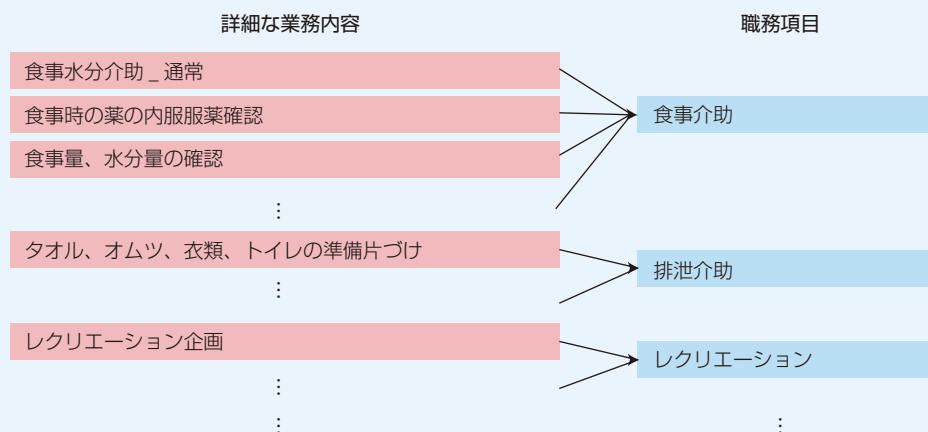
主な分類	主な供給源	特徴
一般ボランティア	災害ボランティアセンター等	・がれきの片付け、見守り等、一定の指示の下、実施される仕事
専門職ボランティア	災害ボランティアセンター 専門職団体、加盟同業種団体等	・医療・福祉的ケアやメンタルケア等、専門的知識と臨機応変な対応が必要な仕事
職員の代替	法人内、域外施設職員	・利用者等の詳細な情報や家族関係、特徴等、普段からのかかわり合いの中で繊細な対応が必要になる仕事・施設運営、復旧などの意思決定を伴う仕事

図表12 棚卸した業務の割当て



【業務内容の整理 職務分析の視点】

業務内容を整理する視点として、職務分析の手法がある。職務分析とは、「職務に関する情報を収集・整理し、職務の内容を明確にする」ことである。下図にあるように質問紙やインタビュー調査等を通じて、仕事の棚卸しを行い、その内容をまとめていくプロセスのことである。



これらの職務項目の整理に基づき、災害時にどの仕事を優先するか確認する。同時に、災害時に一般ボランティアに依頼できる仕事なのか、専門ボランティアに依頼すべき仕事なのか、職員がやらなければならない仕事なのかを確認することで、効果的に人材を活用できるようになる。

なお、この職務分析の結果はBCP策定過程だけに限らず、キャリアパスの設計（いわゆる役割等級制度の設計）、障害者雇用・ボランティア活用の際の担当業務を考える際に役立てることができる。災害時に限らず、普段の業務の整理にもつながる。

① 人材の供給

解決策の一つとして、被災地外からの人材活用が挙げられる。これらの外部人材はその特徴から、**図表11**にあるように3つに区分できる。これらの人材を有効に活用するため、受入れのための組織体制を構築することも重要な視点となる。

② 仕事のマッチング

人材の特徴に合わせて、事業所内に発生する仕事をマッチングさせることが次のポイントとなる。BCP策定過程の中で、仕事の優先順位を設定した。効率的にマッチングをするためには、平時より仕事内容を整理し、どの仕事をどの人材に任せるとよいかを予め考えておくことで、災害が発生した際に支援に来る人材を効果的に活用できるようになる。特定の職員のみしか実施できない仕事を減らし、複数の職員が対応できる業務を増やすことも重要である。特に、長年、異動がない職場だと業務が固定化してしまい、他の職員の仕事ができない状態になってしまうことがある。そのようなにならないような工夫が必要である。また、事前に、どれくらいの人員

が必要となるか、どのような仕事を外部に任せられるかを想定し、社協がそれらの情報を把握し対応することで、必要な人材を効率よく提供できるようになると考えられる。

(2) 福祉避難所運営

BCP策定プロセスの中で、福祉避難所の開設方法や運営方法について再確認する必要がある。出てきた。

① 高島市での位置付け及び確保すべき人員

高島市地域防災計画（地震対策編）によれば、今津地区の福祉避難所として、今回BCPを策定した法人は、いずれも福祉避難所の設置が求められている。橡生の里50人、さらに今津デイサービス45人、あいあいデイサービス20人、清風荘160人、角川ヴィラ160人など定められており、夜間勤務者がいない通所事業所も対象になっている。

なお、同計画によれば、福祉避難所では、「災害時要援護者の状況把握、災害時要援護者用救済物資の確保供給、介護者の派遣、及び受入施設等への移送などを行うことができるよう、必要な機能整備と体制づく

り」を実施することとされており、幅広い業務が期待されている。

このため、BCP策定過程の中でも、職員が少ない中で災害時に実施する他の業務への影響が懸念され、具体的にどのような機能を果たすべきか確認が必要となった。

なお、厚生労働省のガイドライン³によれば、福祉避難所では概ね10人の要援護者に1人の生活相談職員等を配置することとされている。この基準によると、橡生の里は5人、清風荘は16人とかなりの人員を割かなければいけないこととなる。現実的な数値ではないため、具体的な対応方法を予め考えておく必要がある。

② 対象者

福祉避難所は、厚生労働省や京都市が作成しているガイドライン⁴によれば、災害救助法の枠組みにより、要介護・障害の程度が高く、専門的なケアなどの特別な配慮を必要とする人が対象となる。すなわち、自法人の利用者の他、地域住民の中でこの定義に該当する人が避難してくると想定される。

現時点で、地域住民の中でこの定義に該当する人がどれくらいいるか

把握できている地域とそうでない地域があることから、いわゆる要援護者リストの整備や、普段の交流の中で対象となりそうな人を想定しておく必要がある。また、重篤な人に対して緊急入所や緊急入院の対応を取る必要があることから、その判断ができる人材の確保も必要となる。

今回BCPを策定した3法人の他、高島市全体でまだこの体制づくりが充分ではない。そのため、この条件整備が今後の課題となる。

③ 設置時期

設置は災害の発生から7日間が目安とされている。この7日間はBCP上最も人手が不足し、かつ業務も多い。そのため、福祉避難所を開設することで、貴重な人材が分散してしまうことが想定される。

なる。特に通所事業所などは夜間の備えがないこともあることから、早急な整備が必要となる。また、備蓄品の保管場所も課題となる。場所をどこに確保すべきかなどの課題もある。

⑤ 体制

開設責任者について確認する必要がある。また、職員がどのような仕事をしなければいけないのかについても明確ではない。京都市が作成し

4. まとめ

高島市内では既に「見守りネットワーク」や「高島市災害ボランティア活動連絡協議会」のように、地域住民を主体とした活動がなされており、福祉関係機関同士の連携も活発に行われている地域である。

このような地域で3法人が共通の災害や共通の被害想定のもとBCPを策定した。

3法人が協働でBCPを策定することで、この地域に発生する福祉関係の課題を明らかにすることができ、今後具体的に解決しなければいけないテーマも見えてきた。

その一つが、災害時に発生する要

員不足への対応である。特に、福祉避難所については、それぞれの法人に得意分野があることから（例えば、高齢者福祉施設であれば、高齢者のケアが得意など）、各事業所の特徴に合わせて避難者を福祉避難所にトリアージする仕組みや、閉鎖のタイミング、地域への引継ぎなどが課題となった。共通の視点で各法人が協議することで、地域の防災課題を明らかにでき、1法人だけでは対応できない事柄も、解決に導くことが可能になることもある。

3 出典 厚生労働省(2008) 「福祉避難所

設置・運営に関するガイドライン」

4 出典 京都市保健福祉局(2013) 「京都市福祉避難所運営ガイドライン」



半田市社会福祉協議会

半田市福祉文化会館
(雁宿ホール)内

社会福祉法人 半田市社会福祉協議会

法人概要：社会福祉法人 半田市社会福祉協議会

平成23年に策定された「半田市社会福祉協議会強化発展計画」を策定するとともに、「ふだんのくらしのしあわせ」を多くの地域住民や関係者の方々と協力して追求することで、地域福祉を推進している。

半田市から受託する「地域包括支援センター」や「障がい者相談支援センター」などの事業のほかに、市民活動支援センター事業とボランティアセンターと統合した「はんだまちづくりひろば」、子どもと地域の大人が出会える場、そして共に育ち合う場としての「ふくし共育」、地域住民とともに「ふだんのくらしのしあわせ」の実現のために地域でできることを考えていく「ふくし井戸端会議」など、さまざまな地域福祉活動を行っている。なお、介護保険事業は実施していない。

設立	昭和28年（1953年）1月
事業所数	2か所
職員数	50名
事業実施地域	愛知県半田市

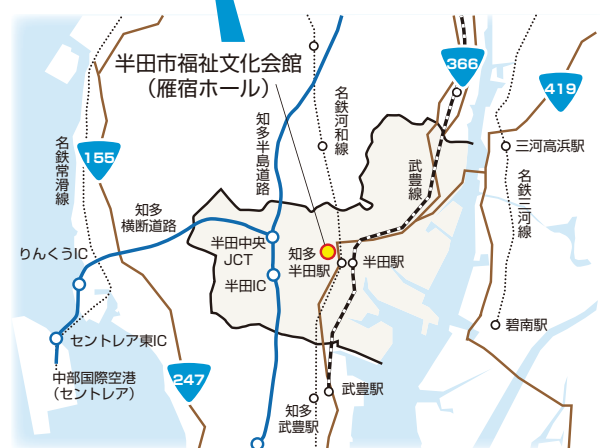
平成26年3月現在

地域概要：愛知県半田市

半田市は、知多半島の中央部に位置しており、西には中部国際空港のある常滑市がある。古くから海運業、醸造業などで栄え、知多地域の政治・経済・文化の中心都市として発展してきた。東海地震や東南海地震など大規模地震の発生が高い確率で危惧されている。

人口	119,276人
世帯数	48,135世帯
面積	47.24km ²
人口密度	1,019人/km ²
高齢化率	21.4%（平成26年1月現在）

平成26年2月現在



1. BCP検討の流れ

(1) 検討体制と検討したBCP

BCPの検討会議を9月から1月上旬にかけて計10回開催した。1回あたり3時間程度で、この検討会議の出席者は9名であった。検討会議の間に1回、同会の検討メンバーだけ各回の作業結果を持ち寄り、内容の確認を行っている。各回の検討会議での内容は図表1のとおりである。

検討したBCPの概要をまとめたものが図表2である。検討にあたり、半田市の業務継続計画（BCP）や地域防災計画の内容を踏まえるようにした。

(2) 事業継続の基本方針の設定（9月～10月）

事業継続のための基本方針は、図表2のように定めた

(3) 想定する災害と被害状況の設定（9月～10月）

想定する災害は「大規模地震（東海・東南海地震連動想定）の発生」

図表1 BCP策定の経過

検討会議 内容	回数	平成25年				平成26年					
		9月	10月	11月	12月	1月	2月				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
事業概要、BCPについての説明		→									
事業継続の基本方針の設定			→								
想定する災害と被害状況の設定		→	→	→							
重要な業務と目標復旧時間の検討		→	→	→							
重要業務の実施方法の検討			→	→	→	→					
今後実施していく対策の検討と実施					→	→					実施
教育・訓練、点検・見直し方法の検討と実施							→	→			実施
事業継続計画書の検討・作成			→	→	→	→	→	→			

(4) 重要な業務と目標復旧時間の検討（9月～10月）

とし、これをもとに経営資源の被害想定を行った。図表2の「被害想定」にあるように要員の不足、各種設備の損傷、ライフラインの途絶などが想定される。要員については、出勤可否検討表¹を用いて勤務地と自宅との距離に応じ災害発生後に参集できる時間が異なると考えられることから、要員の被害想定は時間の経過とともに変化するものとした。

現在実施している事業、総務業務、災害時に発生する業務を洗い出し、それぞれの事業・業務に大規模地震発生時における優先度をつけた。そのうち、優先度の高いものについて、通常業務の再開、災害時対応業務の立上げをする目標時間を定めた。

なお、図表3のように重要とされた業務は、利用者の安全確認、福祉避難所設置、災害時ボランティアセンターの設置運営などが挙げられた。

¹ 浜銀総合研究所「災害に強い事業所づくり」社会福祉事業におけるBCP方法と実践」P7図表4を参照のこと

図表2 検討したBCPの概要

1.事業継続の基本方針		<p>《基本方針》</p> <p>①「ふだんのくらしのしあわせ」の再興を目的に活動</p> <p>②地域福祉活動継続のために必要な態勢をとり、活用可能な資源を最大限有効に活用</p> <p>《対応方針》</p> <p>①非常時優先業務、中でも災害応急対策業務は最優先で実施</p> <p>②人員や資機材の資源の確保・配分は、横断的調整</p> <p>③非常時優先業務以外の通常業務は積極的に休止・抑制。その後、非常時優先業務に影響を与えない範囲で、順次再開を目指す。</p>	
2.本計画書の想定する緊急事態の被害及び事業への影響分析結果	想定	大規模地震(東海・東南海地震連動想定)の発生	
	被害想定	要員	発生後24時間以内 勤務地から10キロ以内の職員のみ出勤可。 発生後72時間以内 出勤に影響する同居家族がない職員は全員出勤可。
		施設等	損傷なし。
		情報	サーバー損傷。PC一部損傷。
		ライフライン	停電(3日)、断水(3日)、電話不通(3日)など
主な重要事業	<p>業務の優先度【高】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・職員の安否確認 ・社協災害対策本部の設置・運営 ・組織機能の維持、通信・情報システムの確保 ・安否確認(日常生活自立支援事業、地域包括支援センター事業[総合相談]、介護予防、障がい者相談支援事業[委託・計画相談事業]) ・福祉避難所の運営 ・災害時ボランティアセンターの運営 ・事業所・団体支援(障がい者相談支援事業[基幹型相談事業]) ・安否確認・サービス調整(障がい者相談支援事業[計画相談事業]) <p>業務の優先度【中】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・包括的継続的ケアマネジメント ・災害義援金の受入れ ・災害被災者支援貸付 		
4.大規模地震発生後の対応の流れ	初動対応	・指揮命令系統の明確化、各人の安全確保	
	事業継続対応	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者の安否確認方法 ・復旧手順 ・職員確保方針 <ul style="list-style-type: none"> →提携先への派遣依頼 →BCP発動時の部門間応援 ・移動手段、利用者情報、通信手段、バックアップ、調達 ・本部より対外的な発信 	
5.事業継続のための日常管理と今後の改善計画	日常管理	<ul style="list-style-type: none"> ・設備の転倒防止等による災害被害軽減 ・情報・システムのバックアップ管理 ・避難、誘導 ・備蓄品、救命機材の管理 ・地域防災組織との連携 ・利用者への防災啓発 	
	課題と改善(要員/利用者を中心に記載)	<ul style="list-style-type: none"> ・要員の不足 <ul style="list-style-type: none"> →同会OB、OGによるバックアップ体制 →県外の社協や事業所との有事の際の“支援ネットワーク”の具体化 →他社協への応援要請 →参集できる職員のシミュレーションと時間を追った役割分担の検討と仮想訓練 	
6.事業継続のための教育・訓練		<ul style="list-style-type: none"> ・職員へのBCPの周知方法 ・地域住民への周知方法 ・防災に関連する訓練、演習計画 	
7.事業継続計画の点検・見直し		<ul style="list-style-type: none"> ・5.「日常管理」「課題と改善」で挙げられた内容の実施チェック ・是正の担当部署(役割)、目標期限を明確に設定 	

図表3 事業・業務の優先度と目標復旧時間の検討

事業・業務の名称 (通常業務に加え 災害時に発生する業務を含む)	業務の 優先度 (高・中・低)	優先度が高・中の通常業務、 災害時対応業務について		備考 (実施する 具体的な業務)
		着手	完了	
職員の安否確認	高	3時間以内	12時間以内	
社協災害対策本部の設置・運営	高	3時間以内	12時間以内	
事務室の維持	高	3時間以内	12時間以内	
組織機能の維持	高	3時間以内	1日以内	
通信・情報システムの確保	高	3時間以内	1日以内	
車両管理 (ハンディキャブ含む)	高	3時間以内	1日以内	「ハンディキャブ等貸出 事業」から事務所内部で の使用に切替
地域相談支援事業	高	1日以内	3日以内	安否確認
日常生活自立支援事業	高	1日以内	3日以内	安否確認
地域包括支援センター事業				
総合相談	高	1日以内	3日以内	安否確認
包括的継続的 ケアマネジメント	中	3日以内	7日以内	
介護予防	高	1日以内	3日以内	安否確認
福祉避難所の運営	高	1日以内	3日以内	
災害時ボランティアセンターの 運営	高	1日以内	3日以内	
(ボランティアの受入れ・コー ディネート)	高	1日以内	3日以内	
(ニーズの把握)	高	1日以内	3日以内	
障がい者相談支援事業				
委託相談事業	高	1日以内	10日以内	安否確認
基幹型相談事業	高	1日以内	30日超	事業所・団体支援
計画相談事業	高	1日以内	30日超	安否確認・サービス調整
災害義援金の受入れ	中	3日以内	7日以内	
災害被災者支援貸付	中	3日以内	7日以内	

優先度:高	災害発生後に、速やかに立上げや再開しなければならない業務
優先度:中	優先度高の次に優先して再開しなければならない業務
優先度:低	復旧が進んでから再開する業務

(5)重要業務の実施方法の
検討(10月～12月)

大規模地震発生時にどのように重要業務を実施していくかについて検討した。図表3で「高」または「中」となった業務について、「誰が(部門が)実施するか」、「どのように実施するか」「マニュアルが必要かどうか」「訓練の実施が必要かどうか」についてまとめた。「マニュアルが必要」と判断された業務については、別途詳細手順を作成することとした。

図表4の「安否確認」については、日常生活自立支援事業、地域包括支援センター事業「総合相談」、介護予防、障がい者相談支援事業「委託・計画相談事業」の利用者が対象となる。この安否確認の対象者が何名になるのか、複数のサービスの利用者のリストの名寄せを行うことで把握した。その際、対象者数が多いため、優先度を定めて必要性の高い対象者について、安否確認を確実にできるようにした。また、中学校区単位で安否確認をすることとし、担当となる職員も決めた。

における優先業務の実施方法 設定例

業務の優先度 (高・中・低)	《優先度が高・中の業務について》 通常業務の再開、災害時対応業務の立上げをする目標時間													目標復旧時間 (目標立上げ時間)	備考		
	0時間 (継続)	3時間 以内	6時間 以内	12時間 以内	1日 以内	2日 以内	3日 以内	5日 以内	7日 以内	10日 以内	14日 以内	30日 以内	30日 超				
高					○					●							安否確認
	地区の確認担当になった人																
	安否確認																
優先対象	他機関とのつながりのない、独居など家族からの支援を受けられない方。																
実施方法 (時系列で記載)	①リストに基づいて訪問し、チェックリストを活用し確認。 ②リストの優先順位高を中心に確認。 日中は事業所に確認。 夜間、早朝、休日は自宅訪問。 ③避難所を確認。																
情報システム 利用不能時の 実施方法	事前に用意した紙ベースのものを利用																
電気利用不能 時の実施方法																	
電話利用不能 時の実施方法	訪問																
ガンリン調達 不能時の実施 方法	徒歩、自転車で移動																
その他 (現状の 課題など)	バンクしにくい自転車が不足													マニュアルが 実施訓練が	あり・ 必要 ・不要 実施・ 必要 ・不要		

(6) 今後実施していく対策の
検討と実施 (11月)

検討メンバーで「福祉サービスの継続に影響する被害の洗い出しと継続のための対策の検討」というテーマで、受ける被害とその対策について検討した。その際、同会と地域に分けて生じる事態とその対策を整理した。

また、2月に地域にある福祉事業所に同会のBCPの説明を行うとともに、地域における課題とその対策を検討した。同じ中学校校区にある事業所のグループに分かれ、地域における課題の共有を行った。DCPの観点からの対策の実施となる。

(7) 教育・訓練、点検・
見直し方法の検討と実施
(12月～1月)

BCPの検討の際に、項目を検討するようにした。2月には職員に対してBCPの内容についての説明会を実施し、職員への周知を図った。

(8) 事業継続計画書の検討・
作成 (10月～1月)

BCPのサンプルでイメージを共有し、まずは付属の様式で必要な事項のリスト化を進めた。その後、各種検討が進む中、結果を事業継続計画書に反映するようにして文書にまとめた。

2. ふだんの地域連携活動と 防災の視点

同会では、普段の生活の中にある困りごとや、改善することで生活がより良くなることなどを汲み取り、それを解決するために様々な活動をしている。単に「困っている人」だけに焦点を当ててではなく、地域

を良くしたいという思いを持っている人や既に活動している人と、一緒になって活動することを活動方針としている。

同会が策定した強化発展計画の中にもあるように、「総合福祉型社

図表4 大規模災害発生時

番号	事業・業務の名称 (通常業務に加え 災害時に発生する 業務を含む)
21	一般相談事業
	誰が実施するか 何を実施するか どのように実施するか

「協」を目指し、住民一人ひとりの豊かな地域生活を支えていく個別支援と、誰もが安心して暮らせる地域支援(まちづくり)を総合的に展開することを目指している。単にイベントを通じて住民協働の活動だけではなく、事業推進のために住民と一緒に展開する過程を重視している。

ここでは、このような同会の普段の活動とBCP策定過程の中で見えてきた災害時の地域継続のための視点について整理する。

(1) 普段の暮らしの中の連携

半田市地域福祉計画によれば、地域を4つの階層に分けて、5つの「合言葉」を軸とした地域福祉活動を展開している。なお、同会も同会が策定した発展強化計画に基づき、同じ視点で活動している。

具体的には、第2層にある中学校区単位で隔月に開催される「ふくし井戸端会議²⁾」を通じて地域課題の

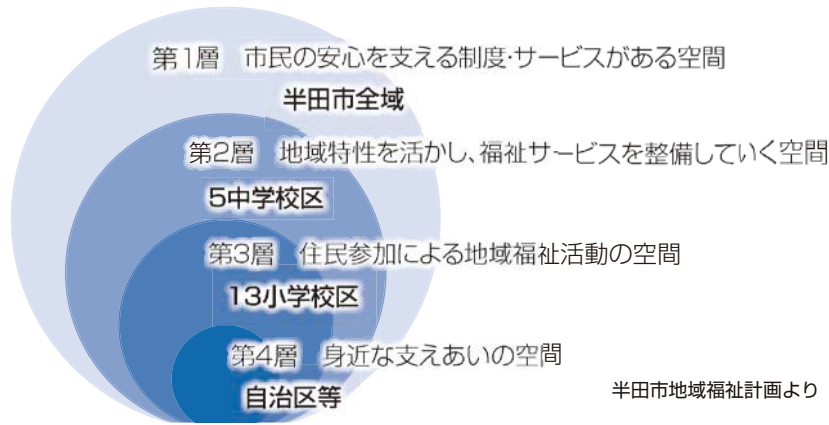
抽出と対応、第3層小学校区、第4層自治区等の単位での「ふくし勉強会³⁾」を通じて地域で活躍できる人材の育成などの実践が重点目標として位置付けられ、実践されている。同会が平成23年度より運営する『はんだまちづくりひろば』では、支援を求める住民のニーズとそれに対応しようとするボランティア・市民活動をつなげる役割を果たす拠点として機能している。この他にも、介護・福祉の専門職有志が立ち上げた『知多安心ネット』は、徘徊して行方不明となる恐れのある認知症高齢者を地域で支える仕組みづくりを目指している。

以上のような活動を通じ、同会は住民同士の連携や地域の中での主体形成に取り組んでいる。

2 地域の困りごと(福祉ニーズ)を把握し、その解決方法を地域住民と行政、社協と一緒に知恵を絞って、話し合いをする場。また、地域住民の地域福祉活動の実践を発表する場でもある。

3 福祉をテーマとした勉強会の実践の場。

図表5 地域福祉活動の階層



**(2) 地域の中での
防災に関する取組**

同会が策定している強化発展計画の中でも、地域課題の一つとして「防災」に関するテーマが取り上げられている。この中では、自治区等の身近な単位で実施される防災訓練に同会職員も参加し、高齢者・障害者等の災害時要援護者の避難等について検証することが示されている。具体的には防災に関するシンポジウムや、大規模災害時の対処について記載されている。

この他にも防災に係る地域福祉活動として、市内にある岩滑地区や瑞穂地区における災害時要援護者への支援などの地域防災活動への取組みなどがある。もともと大地震の危険性が指摘されていた地域でもあり、災害に関する意識が高い地域でもある。

なお、同会では、強化発展計画に基づいて、防災に関するプロジェクトを立ち上げ、その中でBCP策定が進められた。

図表6 地域福祉を推進する施策（半田市地域福祉計画より）

合言葉	施策テーマ
知る	<ul style="list-style-type: none"> ・地域課題共有の仕組み ・身近な相談者の広がり ・災害時の支援（災害時要援護者）
学ぶ	<ul style="list-style-type: none"> ・多種多様な学び ・地域活動の活性化（地域活動、サロン活動、キーパーソン配置など）
動く	<ul style="list-style-type: none"> ・段階別人材育成の仕組み（ボランティア相談、「世話焼きさん」など） ・連携機能の強化（出張相談窓口の開設、社会資源情報の集約・共有・発信など） ・新たな人材の活用（ボランティア・市民活動センターの充実強化など） ・活動する人達との交流
挑む	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト会議の充実 ・振り返りシステム
育む	<ul style="list-style-type: none"> ・まちづくりの発想の転換（コミュニティビジネス創設への支援） ・誰もが尊重される風土（居場所確保、権利擁護の充実など）

3. BCP策定過程で見えてきたポイント

BCP策定過程の中では、災害発生後の初動対応を行った後に、同会が地域の復旧復興に向けて実施する主要な事業について検討がなされた。策定される中で、実動していくためのマニュアルの不備であったり、出勤できる職員を想定した際に確実に事業を実施できるのか疑義が生じる部分があったりなど、BCPを策定する過程で、同会が災害時に地域の復旧復興を進めていく上でのポイントが見えてきた。

(1) 福祉避難所の設置運営

半田市が策定している地域防災計画では、同会の事務所がある建物の中に福祉避難所を開設するとしている。しかし、BCP策定過程の中で、福

図表7 災害時に地域の復旧復興を進めていく上でのポイント

ポイント	概要
福祉避難所の設置運営	<ul style="list-style-type: none"> ・限られた要員の中で、「要支援者の安否確認」「災害時ボランティアセンターの開設・運営」と同時並行で設置運営できるか？ ・実施する場合の機能はどのようなものがあるか？
要支援者の安否確認	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者や障害者、権利擁護の対象者等、同会がもつ複数の災害時に安否確認をしなければいけない対象者を、少ない要員で効率よく実施するにはどうしたらよいか？
災害時ボランティアセンターの開設・運営	<ul style="list-style-type: none"> ・地域で発生するニーズを的確にとらえ、ボランティアと効果的にマッチングするにはどうしたらよいか？

社避難所運営に割くことのできる人員に一定の制約が発生することが想定されることや、同会職員の役割が明確ではなかった等の課題が生じた。そのため、防災訓練の中で福祉避難所を仮に設置運営し、その役割について再確認した⁴。

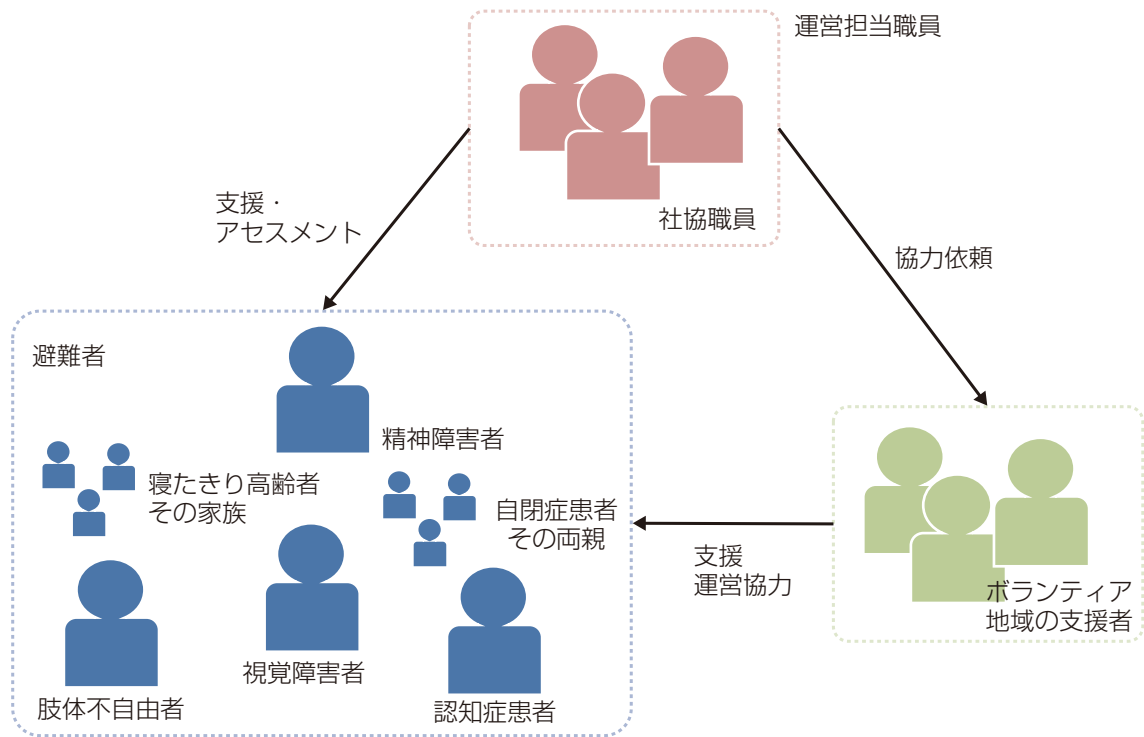
①実施内容

ア・参加者⁵。

防災訓練を実施するため、職員を「避難者」「運営担当職員」「地域の支援者」の3種類に分けた。各職員が自身の役割になりきって、予め定められた行動を個々に行うこととした。

「避難者」は、半田市内で実際に避難してくるであろう住民を想定して、各職員に役割を設定した。職員は普段の活動の中で支援してきた住民をイメージし、その役になりきって行動した。具体的には、自閉症の人やその両親、認知症患者、精神障害者など様々な住民を想定した。また、本来であれば福祉避難所には避難してこないと想定される外国人

図表8 福祉避難所設置・運営訓練



や、支援がそれほど必要でない人も避難してくることを想定した。これら「避難者」は、それぞれが災害時に発生するであろう要望を訴えた。例えば、自閉症患者の家族であれば、「個室はありますか？」であったり、寝たきりの人であれば「腰が痛くて寝られない」「マットがほしい」、認知症患者であれば、徘徊あるいは、パニックを起こすなど様々な訴えを行った。

- 4 半田市が実施する防災訓練の一環で福祉避難所開設訓練を実施した。
- 5 訓練には職員約30人、地域のボランティアコーディネーター組織であるV.Cの会から7人参加した。

「運営担当職員」は、BCPでの想定よりも多い6人で設定した。BCPでの想定は、3〜4人程度であるが、福祉避難所への避難人数は30人を想定しており、運営担当職員が3〜4人では対応できないと考えられたことから、初めから人数を増やした。避難者のアセスメントを行い、訴えにいかに対応していくかを考えた。また、必要により医療機関や関係機関に取り次いだ。なお、参加する職員は開設する福祉避難所に

参加する可能性が高い職員を選別し、必ずしもアセスメント等に慣れた職員ばかりではなかった。

「地域の支援者」は普段地域の中でボランティアコーディネーターの活動をしている「V.Cの会（地域の災害支援ボランティアコーディネーター組織）」のメンバーが参加した。福祉避難所の中で必要な支援について、イベントカードを利用し、対応してもらったこととなった。

イ. イベントカード






イベントカードとは、「訓練時に発生するできごとを示したカード」である。

訓練はこのイベントカードや館内アナウンスに基づいて実施された。実際に対応できるかどうかを判断するために、綿密に策定された訓練実施プロセスを参加者間で確認し、その通りに対応する方法ではなく、福祉避難所で訓練運営側より提示される複数のイベントに対し、臨機応変に対応することを目的として実施した。

主なイベントは図表9のとおりである。

② 結果
 以上のような訓練を通じて、各役割を演じた職員から次のような感想が聞かれた。

図表9 主なイベント

	介護ボランティアの受入れ
	盲導犬を連れた視覚障がい者の受入れ
	福祉センターで入浴が可能になる
	一般の方が来た時の対応
	亀崎地区からの要支援者受入れ

■ 「避難者」から

- ・避難所に来た人がどんなふうを感じるのかを身をもって体験することができた。
- ・誰からも声をかけられないと不安になるし、適度な配慮をしてもらえることが大切だと感じた。
- ・（自閉症患者役職員から）周りの人からのかかわりによってはパニックになることがあると思う。今後どうなっていくか不安に思うところがあった。
- ・（自閉症患者の親役だった職員から）子どもがパニックになった際、周りの目がとても気になった。個室に移りたいと希望をだし、移ることができたが、個室だと周りの様子がわからず、不安が大きくなった。
- ・忙しくしている職員に声をかけにくかった。

■ 「運営担当職員」から

- ・福祉避難所という狭い空間の中でも二重にアセスメントをしていたり、次から次にイベントが発生し、パニックになった。
- ・指令通りに動くことができなかつたり、自分が判断しなければいけない場合、本当にその判断が正しかったのか不安になる場面も多かった。
- ・情報がない中で、どうすることが最適なのか、判断に窮することがあった。
- ・物資の管理はほとんどできなかった。

■ 「地域の支援者」から

- ・福祉避難所からの要請に基づき、避難者への支援回数が23に及んだ。指示がある程度明確に出されていたことから、的確に対応することができたと思う。
- ・その他、要請はなかったが、ごみの始末など自分達で気付いた点をサポートすることができた。

③結果の反映

全体として、最後まで対応することができてしまったものの、実際に災害が起こった場合は、対応する職員に今回以上の制約が発生し、避難する人も増えると想定されることから、今後より効果的に動けるようにマニュアル等を整備するとともに、半田市とも役割分担や実施範囲について入念に検討する必要があるとされた。

また、地域の要支援者の様子を普段からできるだけ把握していることが重要であることが再確認された。つなぎ先である社会資源の情報も普段からしっかりと把握していくことも重要であり、地域福祉活動の基本である社会資源の把握が大切であることも再認識された。

これらのことは、今回策定されたBCPの中で、改善計画の中に盛り込み、具体的な対策を練る必要があるとの結論に至った。

(2)要支援者の安否確認

同会では、地域包括支援センター、障がい者相談支援事業所、権利擁護事業等といった地域で暮らす

住民への支援事業を実施している。

BCP策定過程の中でも、同会の重要な使命の一つとして、災害時にはこれらの事業の対象者の安否確認をすることが挙げられた。ただし、相互に重複して登録している場合や、同会以外の居宅介護支援事業所等がかかわりを持っており、そこでの安否確認がなされる場合などが想定され、効率的な安否確認の体制づくりが必要だということが確認された。

また、現時点で安否確認対象者のリストがなく、同会が運営している地域包括支援センターや障害者相談支援事業、権利擁護事業が持っているリストだと本人や世帯単位での重複があることが指摘されており、この作成が急務となった。また、効率的かつ効果的に安否確認を行うためには、高齢者や障害者というような区分ではなく、地域福祉計画にある中学校区（3層）レベルで担当者を設定し、担当者を中心とした実施体制を構築するとの結論に至った。

①安否確認リストの構築

それまで、地域包括支援センターや障がい者相談支援事業、権利擁護事業が持っているリストを統合する

図表10 同社協が安否確認を実施する基準（AとBの両方に該当する人）

A 社協としかかわりのない方で、要支援者登録のない方	
B 社協とかわりがある人の中で、以下の方	
・高齢者単身世帯	・高齢者のみで構成される世帯
・高齢者と障害者で構成されている世帯	・障害者単身世帯
・障害者のみで構成されている世帯	
・その他社協として安否確認が必要と判断した世帯	

作業を行った。安否確認を実施する対象先を決める基準を、**図表10**のように設定した。なお、情報を整理する際に半田市から提示されている要支援者リストに登録情報の更新を依頼し、全体を網羅的に把握できるようにすることとした。

また、今後の課題として、居宅介護支援事業者や地域の障がい者相談支援事業者が保有する情報を災害時にいかに共有するかということが挙げられる。現時点ではこのような試みは検討され始めたばかりではあるが、災害時にできるだけ被害を少なくするためにこのようなりリストの整備を進めていく必要がある。

②エリア担当制の整備

市内をいくつかのエリアに分け、そのエリアごとに担当者を設定して、安否確認を行うことがより迅速に対応できると判断された。そのため、地域福祉計画にある中学校区（3層）レベルで担当者を決め、災害時には担当者を中心に安否確認を実施することとした。

なお、同会では、普段の活動で中学校区（3層）レベルを軸として担当制を実施しており、災害時の担当

エリアも普段の活動の担当エリアを軸として設定した。ただし、被災時に出勤可能かどうか、特に発災から3日（72時間）以内の実動ができるかどうかも踏まえて一部調整した。普段の活動の中で地域を把握している同会職員は、地域住民との間に顔の見える関係ができていることから、地域が抱えるニーズがある程度把握しており、その関係が災害時にも役立つことが想定された。

③安否確認時に行うこと

安否確認の際には、単に目視だけではなく、実際に困りごとがないかを、聞き取りや、周囲の様子を把握することで確認することとした。このような活動を行うことと、東日本大震災時の社協の安否確認の様子から、同会としては、二人一組で1日10人程度を対象として活動を行うこととした。

(3)災害時ボランティアセンター

同会では既に災害ボランティア支援本部・支援支部設置運営マニュアルを策定している。しかし、平成20年（2008年）当時のもので、そ

の後の情勢も変わっていることから、その改定を今後行うこととなった。

特に、安否確認を担当エリア制にしたことから、安否確認の訪問と合わせて、地域のニーズも把握することとした。

図表11 半田市内の担当エリア区分



4. まとめ

(1) 普段から地域課題をいかに把握するか？

それまであまり大きな課題ではなかったものが、災害をきっかけとして大きく発現することもある。たとえば、認知症はあるものの普段は支障なく生活できていた方が、災害によりライフラインが寸断してしまうことにより、生活を継続できなくなってしまうということも起こりうる。

同会は普段の活動の中で地域課題（あるいはニーズ）を常に把握しようと努めている。その中で、様々なニーズを把握し、住民と一緒に解決しようとして試みている。こういった活動は、地域に発生するであろう普段は小さいが、災害時に大きなニーズの発見にも役立つと言える。

担当エリアを災害時も可能な限り準用しようとしたのもその一環である。普段の地域福祉活動と災害時の活動を連動させることで、住民にとってより安心できる暮らしに繋げることができる。

(2) 防災に関する地域課題をいかに共有するか？

同会は自法人だけが主体的に地域を支えるのではなく、地域住民が主体的に活動し、同会もそれを一緒にやって支えるということを目指している。災害時も同様の方針を掲げており、地域住民をいかに主体的な活動につなげていけるかがポイントであり、前述した福祉避難所開設運営訓練においても、地域のボランティアと協働した。

B C P の策定結果を市民に周知するというのもその一環と言える。災害時に同会がどのような方針をもって動こうとしているかを広く知ってもらうことで、住民の主体的な活動が期待できる。

平成26年2月には同会が作成したB C P の内容を市内の高齢者支援関係、障害者支援関係の事業所等に報告するとともに、地域課題について改めて検討する場を設けた。その結果、以下のような地域課題が整理された。今年度はこままでであったが、来年度以降、B C P の改定時に

図表12 あるグループにおける地域課題の主な検討結果（抜粋、筆者整理）

・食料の確保	避難場所に十分に食料が確保されているか不明 行政との話し合いや、私有地の井戸を使わせてもらうなど、地域とのつながりの中で解決を図りたい
・安否確認	利用者玄関に「本人は●●にいます」などの張り紙を張るようにルール化 職員が移動中、在宅利用者宅での勤務中も想定した対応を考える
・備品等	自家発電機、毛布、トイレなどを準備する必要がある 新聞紙を備蓄しておくことも必要（使用用途が広い）

活用していきたいと考えている。

(3) 「地域」の視点-JBCA

同会でのコミュニケーションワークの延長でB C P 策定を実施したと捉えることができる。地域の要支援者の見守り体制の構築は同会が普段から取り組んでいる事柄であり、そのノウハウを災害時の安否確認に援用している。

また、このような体制を構築する地理的なエリアとして中学校区を設定した。これは半田市地域福祉計画の中で設定されている第3層と同じであり、地域福祉計画や地域福祉活動計画を意識した形となっている。

このように社協が行う地域福祉活動と紐づけてB C P を策定すると、それは必然的に地域を対象としたものになり、D C P の観点を取り入れていくことになると言える。



長浜市 保健センター虎姫分室
(長浜市社会福祉協議会
虎姫センター)

社会福祉法人 長浜市社会福祉協議会

ヒアリング対象者：社会福祉法人長浜市社会福祉協議会 地域福祉課 山岡 伸次氏
 虎姫福祉の会（虎姫地区社会福祉協議会）会長 災害支援活動ネットワーク連絡会 会長 田邊 太英雄氏
 社会福祉法人滋賀県障害児協会 常務理事・法人本部長 伊吹 学氏
 社会福祉法人滋賀県障害児協会 湖北タウンホーム 施設長 中村 宗寛氏
 日軽パネルシステム株式会社 滋賀工場 事務課 課長 松井 彦千氏

法人概要：社会福祉法人 長浜市社会福祉協議会

居宅介護支援事業、訪問入浴介護、通所介護、訪問介護といった介護保険事業の他、見守りが必要な人を地域で把握する「長浜市避難支援・見守り支えあい制度」（長浜市と協働推進）など、様々な地域福祉活動を行っている。

今回調査対象とした長浜市虎姫地区では、災害支援活動ネットワーク連絡会と虎姫福祉の会（虎姫地区社協）が中心となり、様々な活動を行っており、地域の自治会や自主防災組織等と一緒に防災に関する活動も実施している。

設立	平成18年（2006年）2月
事業所数	23か所
職員数	400名（うちパート職員222名）
利用者数（年間延べ人数）	106,715名（平成25年4月～平成26年1月）
事業実施地域	滋賀県長浜市

平成26年2月現在

地域概要：滋賀県長浜市

平成18年2月に長浜市、浅井町、びわ町が合併し、平成22年1月に虎姫町を含む6町が合併した。広大な市域を有し、北は福井県、東は岐阜県に接する。琵琶湖に注ぐ1級河川の姉川・高時川は天井川をなしており、河川氾濫の影響が危惧される。北部は豪雪地帯で、雪害の心配がある。

なお、今回の調査対象の虎姫地区は、この2本の1級河川（姉川、高時川）の合流地があり、昔から水害に悩まされてきた地域である。同地のハザードマップによれば、浸水想定が6mになる場所もあり、住民の間にも水害に対する問題意識が強い。

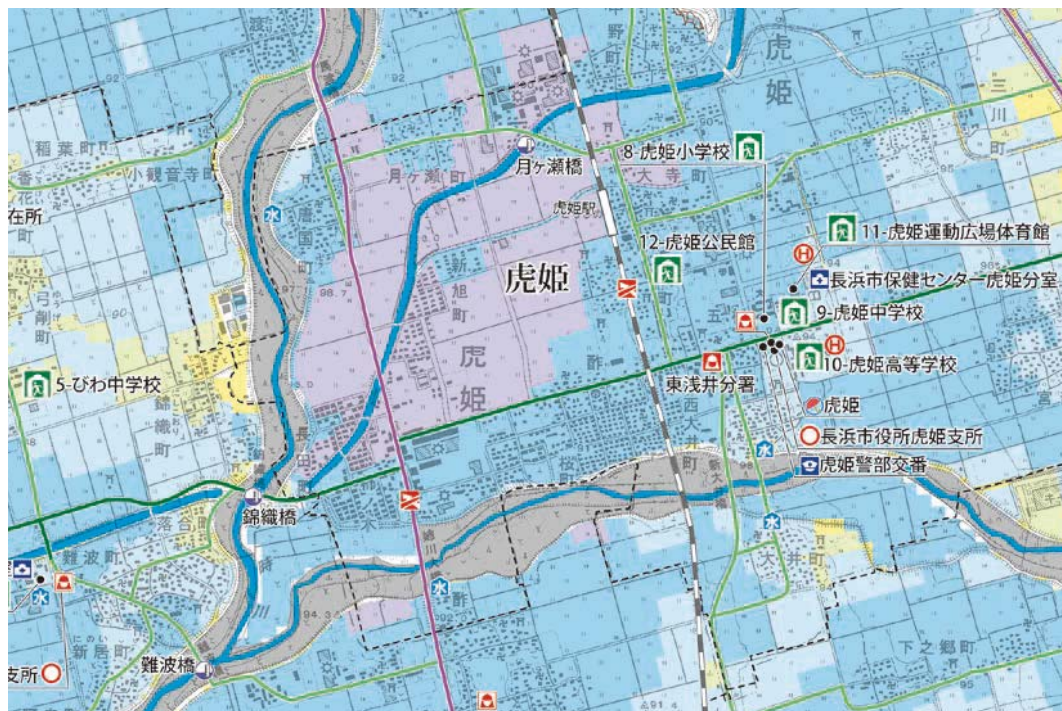
名称	滋賀県長浜市	虎姫地区
人口	122,783人	5,667人
世帯数	44,360世帯	2,175世帯
面積	680.79km ² （琵琶湖を除くと539.48km ² ）	9.45km ²
人口密度	180.4人/km ²	599.7人/km ²

平成26年1月現在

平成22年10月現在



図表1 長浜市 虎姫地区付近のハザードマップ



浸水想定区域（浸水深さ）

5.0m以上	主な河川
2.0～5.0m未満	第1次緊急輸送道路
1.0m～2.0m未満	第2次緊急輸送道路
0.5m～1.0m未満	第3次緊急輸送道路
0.5m未満	

長浜市総合防災マップより

1. 本事例のポイント

2004年（平成16年）に発生した兵庫県旧豊岡市での水害に際し、社協職員（当時、虎姫町社協）や地域住民が一緒に行った災害ボランティアセンター運営支援をきっかけに、「災害支援活動ネットワーク」が創設された（以下、ネットワークと記載）。ここでは、この勉強会の創設から実践状況について記載することにより、地域の防災に関するネットワーク形成について掲載する。

2. 防災に関する地域のネットワークの形成プロセス

(1) ネットワーク形成のきっかけ

先述したように兵庫県旧豊岡市での水害に、虎姫地区の社協職員と地域住民がボランティアとして参加した。参加者は災害時の大変さを知り、社協職員と一部の住民だけでは、災害時の対応に限界があることを痛感した。そのため、災害が起きた時にどうしたらよいかということや、参加者が危機意識を持った。特に旧豊

岡市であったように水害は虎姫地区でも懸念されていることであり、より身近に感じたことから、地域の課題として対策を練ることとなった。

(2) ネットワークの発足

2005年（平成17年）より、虎姫町社協（当時）が主体となって、住民を対象に「安心安全のまちづくり」をキーワードに「災害時の助け合い」のためにどうするかについて講座とネットワーク形成に向けた話し合いがもたれた。この話し合いを通じて、災害対策に関して、まずは防災に関する知識を得ることが重要だということから、防災に関する勉強会を実施することとなった。社協が発起人となり、自治会や企業、活動団体等に声をかけて、参加者を募った。

実際に勉強会を開催すると、参加者の危機意識が想像以上に高く、不安を抱えていることが確認された。また、各種団体も防災に関する様々な活動を行っているが、他団体と必ずしも連携が図れている状況とはいえず、組織を超えた話し合いの場の必要性が確認された。

以上のような理由から、この勉強

会は定期的に開催していくことが確認された。

(3) ネットワークでの勉強会と転機

2008年(平成20年)、「災害」をキーワードとして、各種団体、福祉施設、企業、金融機関、商工会等に呼びかけ、活動内容をお互いに共有化した。市外から講師を呼び、災害発生直後から復興期に向けた様々な課題への対応について検討がなされた。

このような勉強会が何度か実施され、防災に関する知識が蓄積されたことで、ネットワークの中で、具体的な対策を実践していく必要があるとの機運が高まっていった。そのため、2009年(平成21年)に、ネットワークの具体的な指針を定め、実動部隊として部会を設置することとなった。

2010年(平成22年)に1市6町が合併し、広域の自治体となり、当時の虎姫町も長浜市の一部となったことから、社協も長浜市社協に合併した。結果として、虎姫地区だけの事業展開がしにくくなり、一時、ネットワークの活動が停滞した。しかし、2011年(平成23

年)の東日本大震災を契機として、再度防災に関する意識が高まり、ネットワークの意義が再認識されている。

【設立された4つの部会】

① 体験型防災講座

「災害支援活動ネットワークメンバーのスキルアップ」
障害者施設、地域包括支援センター、公民館、民生委員、消防署 など

② みずすましの会

「河川美化・河川の問題点をマップに落とし、対策を考える」
虎姫福祉の会、ボランティア連絡協議会、老人クラブ連合会 など

③ 合同避難訓練

「洪水避難の図上訓練を実施」

④ 災害時支援ボランティア登録制度

3. 考察

本ケースは、社協が「災害」「防災」をキーワードに様々な機関に声をかけをし、形成されたネットワークに関する事例である。ネットワークに参加し、勉強会に参加してもらうことで、これまで関連が薄かった各団体と相互に「顔の見える関係」を構築できた。また、地域福祉活動にあまり関心がなかった組織でも、「災害」をキーワードにすることで、関心を持ってもらい、ネットワークに参加してもらえるようになった。

このようなネットワークを創設することで、次のような成果があったと考えられる¹⁾。

なお、今後、このようなネットワークをどう継続していくかということが課題となっており、解決の方向性として、次ページの2つのキーワードがあると考えられる。これらの対策を踏まえ、今後も同ネットワークを維持発展させていく考えである。

1 古脇(2010) 虎姫災害支援ネットワーク連絡会の取組報告に基づき、筆者が一部加筆。

【ネットワーク創設の成果】

- 1 地区内の組織が結びつくことで、防災に関する取組みに厚みが出た。
- 2 地域の中にある社会資源(ヒト・モノ・資源)がどのようなものがあるかわかった。
特に虎姫地区の福祉関係機関以外の社会資源(企業や金融機関など)を把握するのに役立った。
このような新しい発見があり、新たなつながりを持つことができた。
- 3 つながりが普段の取組みにも波及し、困りごとの相談窓口に広がった。また、相談内容についても、具体的な内容のものが増えた。
- 4 社協として企業の社会貢献・危機管理への取組姿勢を学ぶことができた。

【ネットワークの維持のための方向性】

①実践への移行

初めは勉強が中心の活動であったが、途中活動の振り返りを行い、具体的な実践活動を行うため、部会を創設した。この部会が中心となり、様々な活動を行うことで、継続的なネットワークを創設できる。虎姫での事例では、部会の中の「みずすまし」の会の活動が特に特徴的である。同会では、水害防止のための姉川の竹木材伐採活動や、海外からの防災に関する視察の受入れなどの活動を行っている。

②担当者の引継ぎ

もう一つは引継ぎである。前任者が設立時の意義を感じ、積極的に参加していたとしても、後任者がその意義や参加するメリットを理解できなければ積極的に活動に参加しなくなってしまう。そのため、組織内で活動の意義や参加するメリットについて共有化を図っておいてもらうことが大切となる。ネットワーク側もそれがしっかりと伝えられるような活動をする必要がある。

【ネットワーク参加事務所の声】

【湖北タウンホームの方の話】

- (概要)
- ・ 肢体不自由の障害者、障害児を対象とした施設。
 - ・ 指定障害者支援施設（生活介護、施設入所支援 このほか短期入所等を実施）

(地域とのかかわり)

- ・ 地域のボランティアが同施設のレクリエーション等で活動に協力してくださっている。
- ・ 敷地内にある地域交流ホールでは地域住民による交流活動が行われている。

(ネットワークとのかかわり)

- ・ 長浜市の洪水ハザードマップによると、5 m近く浸水する地域に事業所が立地しており、災害時の避難方法を予め定めておく必要があった。そのため、防災に関する取組には非常に興味を持っている。そのため、ネットワークの勉強会には、可能な限り参加している。

【日軽パネルシステム 滋賀工場の方の話】

- (概要)
- ・ 冷蔵庫・冷凍庫用断熱パネル、クリーンルーム用パネルの製造販売
 - ・ 安全衛生に関する水準が優秀かつ他の模範であるとして厚生労働大臣優良賞を受賞。

(地域とのかかわり)

- ・ 従業員の多くが長浜市内及び近隣の地域に住むものが多く、それぞれの社員の判断で地域の活動に参加している。
- ・ 大規模災害に備えた防災対策等を実施している。

(ネットワークとのかかわり)

- ・ 社協からの声かけに応じて参加するようになった。
- ・ 具体的に何かをするというのは難しいが、勉強会等の会合には積極的に参加し、企業活動に活かしていきたいと考えている。



香美町社会福祉協議会 本所

社会福祉法人 香美町社会福祉協議会

ヒアリング対象者：香美町社会福祉協議会 事務局長 青山 栄作氏、香美町役場 福祉課長 清水 雅弘氏

法人概要：社会福祉法人 香美町社会福祉協議会

香美町社会福祉協議会は、3町の合併に伴い、各町にあった社会福祉協議会が合併して誕生した。居宅介護支援事業、訪問入浴介護、通所介護、訪問介護、認知症対応型生活援助事業といった介護保険事業のほか、いきいきサロンの支援といった地域福祉活動を実施している。

設立	平成17年（2005年）4月
事業所数	8か所
職員数	119名
利用者数（年間延べ人数）	33,964名
事業実施地域	兵庫県美方郡香美町

平成26年2月現在

地域概要：兵庫県美方郡香美町

香美町は兵庫県北部にあり、町の北部が日本海に面し、南部は山間地帯となっている。平成17年4月1日、香住町、村岡町、美方町の3町が合併してできた自治体である。町内には、地域自治区として香住区、村岡区、小代区（旧美方町）が設けられている。平成26年12月1日現在で、香美町は高齢化率が約36%と県内で最も高い。

名称	兵庫県美方郡香美町
人口	19,836人
世帯数	6,779世帯
面積	369.08km ²
人口密度	53.7人/km ²
高齢化率	36.2%

平成26年2月現在

香美町では、平成20年度から行政と同会、自治会が協働で福祉・防災マップの作成に取り組み、現在は全町で統一したものができている。災害対策を一つの切り口として、要援護者の把握をしていくことで地域の見守りや助け合いを含めた小地域福祉活動を活発にしようとしたのが、作成に取り組んだきっかけである。災害時の要援護者として昨年度末で約1500名を登録している。年1回、最新の情報への更新をしてお

1. 福祉・防災マップ作成の取組み



り、今年からは災害発生時要援護者を支援する「地域支援者」の登録に力を入れて、平常時の見守りを災害時の支援につなげたいと考えている。

災害時要援護者情報は、次のような流れで福祉・防災マップに反映される。

①災害時要援護者の申請

災害時要援護者の登録にあたり、同意方式をとっており、氏名、性別、生年月日のほか、世帯の状況、緊急連絡先等を申請書に記載して自治会長宛に提出する。

②要援護ランクの決定

どの程度の支援が必要かにより設定される要援護ランク（**図表1**）については、本人やその家族が自ら希望を記入することができる。要援護ランク付けは各自治会の福祉委員会（福祉委員長、自治会長、自治会の役員、民生委員、民生協力委員で構成）が行っている。

図表1 要援護ランクの基準

A	災害時、3～4名の手助けが必要
B	災害時、おおむね1～2名の援助が必要
C	声かけだけあれば一人で大丈夫

③援護が必要な方へのアプローチ

要援護者登録を自ら希望する住民以外にも、災害時に援護が必要と思われる住民に対しては、行政や福祉委員、民生委員から登録を働きかけている。

④情報の共有

自治会長、行政、同会、民生委員は、登録された全データを持ち、福祉委員長と民生協力委員は、登録されたデータのうち氏名と要援護ランクのみのデータを持っている。

⑤福祉・防災マップへの反映

収集された災害時要援護者情報は、福祉・防災マップに反映される。

2. 福祉・防災マップ、災害時要援護者情報の活用と更新

要援護者情報は、様々な見守りや防災対策に利用されている。例えば、登録された要援護者には、町の福祉課や地域包括支援センターが、万が一の場合に、救急隊などが迅速に救急活動を行うことができるように登録者宅の冷蔵庫に入れられる救急医療情報キット（本人情報、かかりつけ医、持病、薬等を記載してお

く）を配付している。

香美町では、要援護者登録された住民を対象に、見守りネット（ここ香美ネット）を平成23年11月に作った。これは、安否確認を行うためのネットワークで、エリア内での登録者に異常があれば地域包括支援センターに連絡するという制度である。従来の社協などの他に、新聞や牛乳の配達業者、郵便局など訪問型の事業者にも呼びかけて、41事業所で構成されている。

また、香美町では、毎年8月に年1回、地震と津波を想定した行政主導による合同防災訓練を、全集落で実施している。120自治会の自主防災組織で、今年から災害援護者の避難訓練を実施している。その際に、要援護者情報を利用して、安否確認を実施した。

要援護者情報の更新については、福祉懇談会の場を利用している。年に1回、同会の職員と理事が福祉懇談会に向いて、同会の事業の説明をしたり、防災を含む地域福祉の課題について意見や要望を聞いている。その後、福祉委員会の方だけに残ってもらい、要援護者の登録情報の確認をもらっている。福祉・

防災マップの更新は、従来は毎年同

会の職員が登録者に関する情報を地図に手書きで書き込み、それを電子化していた。このため、毎年、あらゆるすべての情報を地図に書き込む必要があった。現在は、災害対策基本法の改正によって、要援護者台帳の作成が市町に義務付けられたこともあり地図そのものに情報を載せることができる地図情報システムの電子化がなされた。これにより、毎年の更新作業は、変更の必要のある情報だけに対して新規登録、修正、登録抹消をするだけとなり、大幅な省力化になっている。このシステムは行政により整備され、行政と同会で閲覧することができる。

3. まとめ

要援護者情報を収集し、福祉・防災マップを作成することで、災害時要援護者の避難支援活動に役立つだけでなく、日頃の見守り活動にも利用することができる。平常時の見守りに利用することで、人と人のつながりづくりにもなり、地域福祉活動にも良い影響を与えている。

先行事例
(ヒアリング調査)
3



袋井市社会福祉協議会 本所

社会福祉法人 袋井市社会福祉協議会

ヒアリング対象者：事務局次長 兼 所長 兼 総務企画係長 橋本 将光氏、総務企画係 主査 松本 克秀氏

法人概要：社会福祉法人 袋井市社会福祉協議会

居宅介護支援事業、訪問入浴介護、訪問介護といった介護保険事業、障害者総合支援事業の他、様々な地域福祉活動を行っている。

設立	平成17年（2005年）4月
事業所数	3か所
職員数	37名
事業実施地域	静岡県袋井市

平成25年4月現在

地域概要：静岡県袋井市

平成17年4月1日に袋井市、浅羽町が合併して誕生した。静岡県西部に位置し、南は太平洋に面している。

名称	静岡県袋井市
人口	86,971人
世帯数	31,636世帯
面積	108.56km ²
人口密度	801.1人/km ²
高齢化率	20.6%

平成26年2月現在



1. BCCP 策定に至った経緯

BCPの策定に取り組んだのは、平成24年度の内部監査における監事からの指摘がきっかけである。同会でもBCPが必要ではないかと考え、BCPに取り組むこととなった。

同会と同じ施設にある袋井商工会議所と一緒に検討していくことになった。ただ、検討を進めていく過程で商工会議所とは事業運営に差異が大きいことに気付いたため、単独で検討することとなった。例えば、商工会議所が対象とするのは、会員である個店であり、会員のための後方支援を目指すこととなる。一方、同会の対象は、市民全員であるとともに、事業によっては介護等のサービス利用者であるため、直接的なサービス提供が必要となる。

2. BCCP 策定の方法

同会のプロジェクトチームにてBCP策定のためにいくつかの資料を確認したが、最初から分量の多いものではなく、まずは自分たちで取りかきやすいものから選ぶというこ

ととなった。その結果、中小企業庁から出されている「中小企業BCP策定運用指針」の入門コースにある「事業継続計画」の雛形を利用することとし、各部門の係長を中心に8人で作成を進めた。

当初は、「防災計画との違いがわからない」、「BCPがどういうものかわからない」などの苦労があったが、半年をかけて策定することができた。

同会では、防災計画を策定しているが、その中では災害ボランティアセンターの需要調整が中心になっており、災害時にするべきこととして、災害ボランティアを受け入れることしか念頭になかった。同会ではBCPを策定することで、災害時における通常業務の継続・復旧という課題に気付いた。

3. BCPの特徴

会で策定した「事業継続計画」は、**図表1**のような構成である。

4種類の様式から構成されており、質問に答える形で内容を書き込みながら進めていくことができる。同会が策定したBCPは、自法人として想定する災害の詳細なアセスメ

ントをする必要はなく、列挙された実施すべき事前対策について検討をすればよい。ただし、社会福祉協議会、福祉事業所を想定して作成された雛形ではないので、自法人や事業所の実態に合わせて各項目を読み替える必要がある。

同会では、独自に「達成目標」を設定している。これは**図表1**の事業継続計画「4.事前対策の検討」で挙げられた事前対策について、各事業で事前対策のできてないものを対策完了とする目標時期である。

4. 事業継続計画の見直しの実施

同会では、11月と3月にBCP見直しの会議を開催した。11月の会議では、前述の事前対策について、各事業における実施状況をまとめたものを共有した。そのとき挙げられた成果、課題、今後の方向性は**図表2**のとおりである。また、3月の見直し会議にあたり、事業継続計画の中にある事前対策について、11月以降に取り組んだ内容と残された課題を重要な事業ごとにまとめている。

図表1 策定された事業継続計画

<p>【様式1】BCPの基本方針</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.目的 2.基本方針 3.重要サービス <p>【様式2】重要サービス提供のための対策</p> <ol style="list-style-type: none"> 4.事前対策の検討 <p>【様式3】緊急時の体制</p> <ol style="list-style-type: none"> 5.緊急時の統括責任者 発災後の計画の位置づけ <p>【様式4】BCPの運用</p> <ol style="list-style-type: none"> 6.BCPの定着・見直し

5. まとめ

日常業務で多忙な各部門から検討メンバーが参加しているので、BCPの策定を行いやすい雛形を選択されている。そして、対策の実施状況の確認、防災訓練のBCP検証に利用することで、新たな課題を認識し、今後の取組みを検討している。PDCAサイクルを確立し、実際に運営している点が本事例の大きな特長と言える。

図表2 事業継続計画（事前対策）についての成果、課題、今後の方向性（見直し会議：11月より）

成果	<ul style="list-style-type: none"> ・係、事業所の長とBCPについて理解を共有できた。 ・各事業でどのような問題があるのかを共有できた。
課題	<ul style="list-style-type: none"> ・東日本大震災級の被害を受けた場合、市内がどのようになるかが想定できていない。 ・県社協や市から受託している事業について、委託元の考えが明確にならないと計画立案できない点が多い。
今後の方向性	<ul style="list-style-type: none"> ・12月1日に防災訓練を実施する中で、BCP計画の内容と課題、課題の解決策について考察する。その後、課題解決に向けて取り組む。 ・3月に会議を設け、内容を再確認し次年度の取組み内容を確認する。

事例のまとめ

ふだんのくらしを再興するための「BCP」策定

本事業は、社会福祉協議会（以下、社協）を対象にヒアリング調査とBCP策定モデル事業調査を実施した。前者では、地域防災と社協の連携の在り方を明らかにするために、防災をキーワードとした地域組織化について調査を実施し、後者では、被災したときに地域社会の中での生活をいかにもとの地域社会に再興するかを目的としてBCPを実際に策定した。

地域社会の中にある ネットワークの維持・ 早期復興の重要性

災害時には、個々の住民や社会資源が被害を受けることで、それまで培ってきた地域社会の中にある相互の関係性（いわゆるネットワーク）も被害を受けることになる。図表1の上段のような普段の生活を維持、継続していくために必要なネットワークが、下段のように災害時に途絶してしまうと、途端に地域での生活ができなくなってしまう。

したがって、災害時にも、地域社会の中にあ

られることが望ましい。また、被害を受けたとしても、可能な限り早期に回復できることが重要である。したがって、ネットワークができるだけ壊れないように備え、被害を受けても早く回復できるように手立てを考えることが必要となってくる。

このような災害時に地域社会のネットワークをどのように維持継続できるかということを考える際に本事業で取り上げているBCP策定の手法が活用できる。地域社会のネットワークの維持継続の視点でBCPを策定することで、災害に強い地域づくりにつながると考えられる。

では、災害時に地域社会のネットワークを維持継続するという課題を解決する役割を担っているのはどのような機関であろうか。多くの地域では、行政機関や社協などがその役割を担っていると考えられる。特に、社協は平時の活動の中でも、このような地域社会のネットワーク構築や地域住民の主体形成等に中心的な役割を担っている地域が多いことから、災害時にもその地域社会のネットワークの維持・早期復興の役割を担う必要が出てくると考えられる。そのため、社協を調査対象として事業を進めてきた。

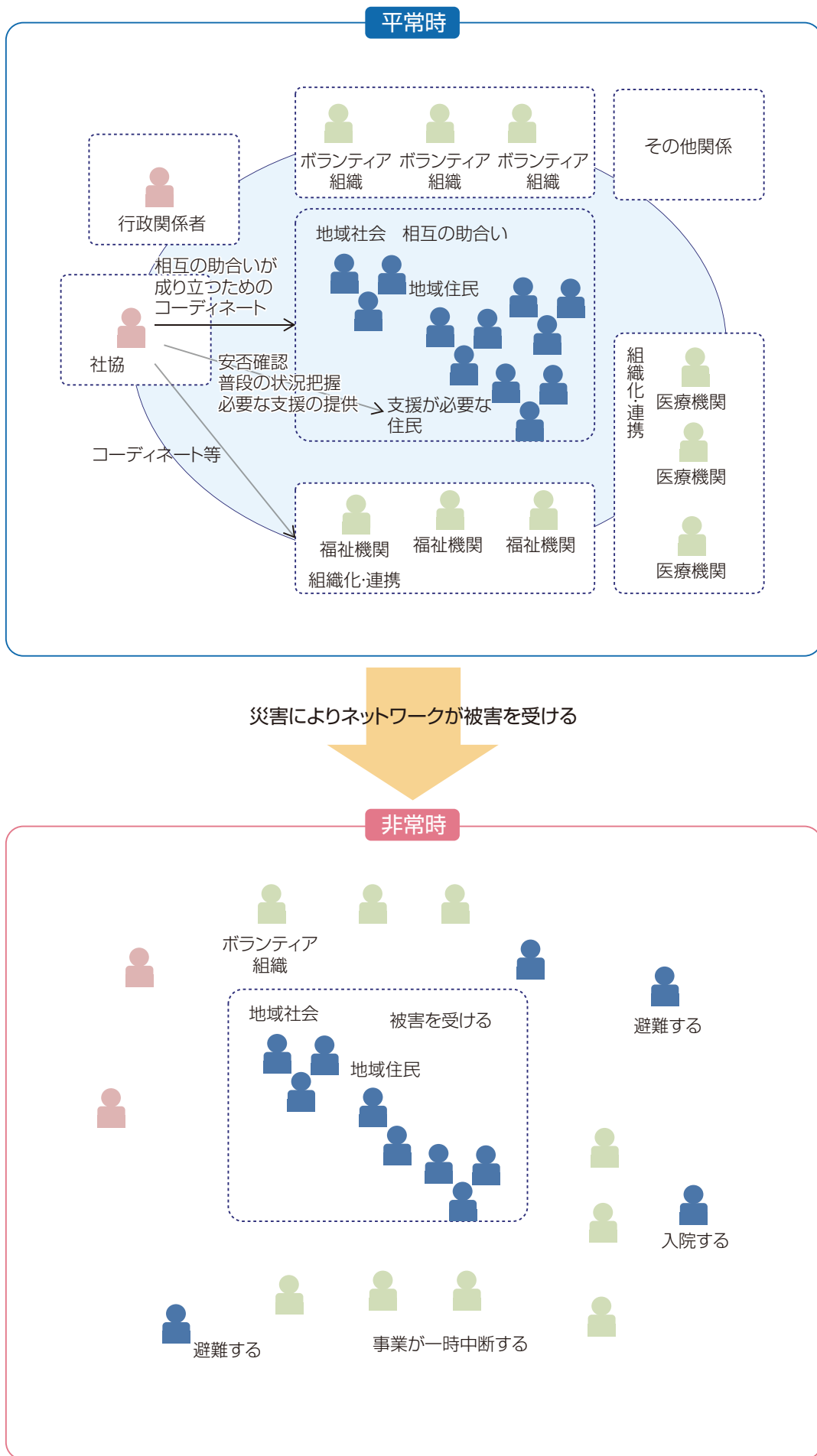
本稿では、以上のような考えのもと、ヒアリング調査とモデル事業調査の双方から考察される「地域社会のネットワークの再構築」、言い換えると「災害に強い地域づくりのための考え方」について整理したい。

前半で、社協の「地域づくり」の実践手法であるコミュニティソーシャルワークと災害対策の関係を述べ、後半で、コミュニティソーシャルワークの手法を参考にしたBCP策定手法について言及する。最後に、このような地域社会のネットワークを維持・継続するという視点を取り入れたBCP策定に関するポイントについて解説する。

コミュニティソーシャル ワークと災害対策の 関連

コミュニティソーシャルワークとは、地域における生活上の課題を抱える個人や家族に対する個別支援と、それらの人々が暮らす生活環境の整備、住民の組織化等の地域支援をチームアプローチによって統合的に展開する実践である。瓦井（2011）²によれば、コミュニティソーシャ

図表1 普段のネットワークと災害の影響



ネットワークの実践プロセスは、①課題発見、②計画策定、③計画実行、④記録と評価で構成される。すなわち、地域社会にある課題（小さな困りごと）を把握し、その解決に向けた計画（ロードマップなど）を地域住民主体で策定する。策定し

た内容も住民主体で実行する。その内容を記録し、課題が解決できたかどうかを評価する、というように地域社会を対象としたPDCAサイクルの確立と言える。

次に、地域社会における災害対策の課題意識について考えてみる。長浜市社協虎姫地区の活動にもあるように、「他地域での災害ボランティアセンターの運営支援をきっかけに、災害に対応するためのネットワークを構築する」、あるいは、阿

蘇市社協³が行った活動のように、「自治会を中心に地域の『困りごと』に関する話し合いを通して、地域課題の一つとして災害対策を取り上げ、地域住民が主体的に動く」といった事例にもみられるように、地域における生活上の課題を検討すると災害に関する事柄が取り上げられることが多い。つまり地域社会の生活課題を考える上で災害への対策が重要なテーマの一つであるということができる。

このように、地域住民の生活を維持・継続する上で重要なテーマである「災害対策」を考えることは、コミュニティソーシャルワークを実践していく上でも重要なテーマと捉えることができる。

高島市社協では「地域の見守りネットワーク活動」の中で地域課題の一つとして、防災に関するテーマが取り上げられ、その課題に対応していくための手段として、各自治会単位での「出前講座（現地に向いての勉強会）」や防災に関する活動（災害ボランティアセンター運営に関する検討等）が行われている。また、BCP策定過程の中でも、今回一緒にBCPを策定した福祉関連事業所も、自治会の困りごとを解決する「専門職ネットワーク」の一翼を担っている。すなわち、普段のコミュニティソーシャルワークの活動が災害対策にも生かすことができると言える。

コミュニティソーシャルワークを実践するソーシャルワーカーについて、社団法人日本社会福祉士養成校協会（2012）⁴によれば、「ソ-

シャルワーカーは『災害対策』という地域課題に対し、地域の自主防災組織等の育成や住民の啓発・学習・訓練等の支援、要援護者情報の把握・共有、防災減災対策・訓練等といった事柄の活動をソーシャルワーカーが実践すること」が大切だとしている。すなわち、ソーシャルワーカーは災害が発生した際に地域における「生活上の課題」を個別支援や環境の改善、自主防災組織等の住民の組織化等を通じて、チームアプローチで対策を考えていくことになる。

このような観点で捉えると、災害対策はコミュニティソーシャルワークを実践するうえで重要なテーマの一つと捉えることができる。言い換えると、実際に対策を考える上で、コミュニティソーシャルワークの手法を活用していくことが、「災害に強い地域づくり」を考える上で重要となる。

- 1 特定非営利活動法人日本地域福祉研究所ホームページより
- 2 瓦井（2011）『地域福祉方法論 計画・組織化・評価のコミュニティワーク』より
- 3 紙片の都合で本ガイドラインに掲載はないものの、本事業を通じて調査を実施した。事業の報告書に詳細は記載している。
- 4 社団法人日本社会福祉士養成校協会（2012）『災害時ソーシャルワークの理論化に関する研究』公益財団法人みずほ福祉助成財団 平成23年度社会福祉助成研究事業

DCPの観点を 取り入れたBCP 策定のポイント

BCPは「企業や法人がサービス（事業や業務）を提供し続けるために、災害や事故などで被害を受けても、重要な製品・サービスの提供をなるべく中断させない、また、中断しても、可能な限り早急に再開するように、事前に取り決めておく計画」である⁵。これに「大規模災害時の地域社会の維持と継続」を目的としたDCP⁶の観点を取り入れる方策について、今回のモデル事業調査の2事例を基に考察していく。

半田市社協ではBCPの策定方針の中に「地域」という概念を取り入れ、「①大規模災害時において市民とともに『ふだんのくらしのしあわせ』の再興を目的に活動する。②地域福祉活動継続のために必要な体制をとり、活用可能な資源を最大限有効活用する」とした。すなわち、普段の暮らしをいかに取り戻すかということを基本方針として動き出すということになる。そのために、普段の活動の中で構築されている地域の関連機関とのネットワークを通じて、社協の考え方の説明や、エリア単位の災害時体制を整備してきた。

また、高島市社協でも、市内の多くの在宅高齢者に介護保険サービスを提供していることから、在宅サービスの早期の復旧と、「高島市災害ボランティア活動連絡協議会」等のすでに行われてい

る活動を踏まえ地域社会の普段の暮らしの復興を両立させることを主軸としたBCPの方針を立てた。

では、このような方針を具体化するためにはどうしたらよいだろうか。本事業を通じて明らかとなったこととして、「『普段の地域福祉活動』を通じて災害への対策を考える」ということがポイントとなる。この災害への対策を考える際に、DCPの観点を取り入れて検討することで、より具体的で現実味のある対策を講じることができる（あるいは、対策の不備を発見して、その改善をしていくことができる）。

「普段の地域福祉活動」は、社協が持つ役割の一つであり、コミュニティソーシャルワークの実践そのものといってもよいと思う。このコミュニティソーシャルワークの延長として、BCPを策定することで、DCPの観点を取り入れたBCPの策定につながると考えられる。

以上の考え方を踏まえ、実際にDCPの観点を取り入れたBCPを策定する上でのポイントを整理する。

5

BCPの具体的な策定手法については、浜銀総合研究所(2012)「災害に強い事業所づくり」利用者へのサービスを維持するための地域との連携のあり方」(厚生労働省平成23年度社会福祉推進事業、浜銀総合研究所(2013)「災害に強い事業所づくり」社会福祉事業におけるBCP方法と実践」(厚生労働省平成24年度社会福祉推進事業)を参照のこと

6

DCP(District Continuity Plan: 地域継続計画)には様々な定義がなされている。西川ら(2007)によれば、「狭義の「地域防災」の考え方から立地企業の事業継続というBCPの視点を加えた概念。商業地区、あるいは地区群の全体を対象として、企業の従業員や、来街者、地域住民等の安全性を高めるとともに、立地する企業の事業継続に資するため、災害の防止や応急対応、復旧、復興の在り方について記された計画。社会貢献(社員だけでなく、来街者や周辺住民の安全確保含む)、事業継続(地域内企業群の事業計画の一部として位置づけられる)、規模(複数街区から小学校区程度)、組織(一部企業だけではなく、地域を概ねカバーする組織により推進)」とされる。その他にも白橋(2012)は「地域的な枠組みによるBCP」とし、東京都DCP構想モデル地区検討委員会では、「町会もしくは連合町会レベルの圏域で、行きずりの移動市民が必要とする機能に特化し、関係者との連絡、通信維持のための電源、トイレといった機能を継続させる」としている。

参考

西川ら(2007)「業務商業地におけるDCP実現に向けた企業参加による地域防災活動」地域安全学会 梗概集(2) 白橋(2012)「東日本大震災の教訓と今後のBCPの在り方」電気協会報
東京都DCP構想モデル地区検討委員会「DCP(District Continuity Plan)の時代」移動市民のための防災論」

以上のように定義は様々である。本稿では、先述のコミュニティソーシャルワークの視点を取り入れ、地域社会及びそれを支えるネットワークの維持継続を考えることをDCPの観点と定義したい。

① アセスメント

「アセスメント」は「想定される災害による自法人の経営資源への影響を分析する」ということである。これにDCPの観点を取り入れると、経営資源への影響の分析対象が自法人だけでなく、「地域社会」あるいはそれを支える「ネットワーク」ということになる。

自法人の経営資源への影響を確認するとともに、社会資源がどのような影響を受けるのかを想定することがポイントになる。あるいは、地域社会を維持継続させるために何を優先的に維持、復興させなければいけないかを判断することである。

このような災害時の課題を発見するためには、普段からのコミュニティソーシャルワークのアプローチが重要になる。

香美町社協にあるように、福祉懇談会(集落単位で住民が集まり、生活に密着した課題を話し合う会)や、町内会等での話し合いを通じて、地域課題の一つとして「災害対策」が浮かび上がるといったこともある。

半田市社協では、社協として策定したBCPの結果を地域の関係機関に開示し、その内容を踏まえ、中学校区単位で関係者が集まり、地域の防災に関する課題を確認し合った。半田市社協では、普段から住民座談会を実施しており、普段の活動の延長をBCP策定にも活用したと言える。

これらの事例に見られるように、普段の地域福祉活動の延長で、「災害」に関して考える機会を

【DCPの観点を取り入れたBCP策定のポイント】 アセスメント

●緊急事態の想定…………… コミュニティソーシャルワークを実践する地理的なエリア内は、ほぼ同じ自然災害による被害を受けると考えられる（ただし、水害等は限定的になる場合がある。）したがって、行政が策定している地域防災計画やハザードマップ等を活用し、地域で問題意識が高い災害を緊急事態として設定すると協議しやすくなると考えられる。

●被害想定を検討…………… ライフラインや交通網への影響は、同一の緊急事態を想定すれば、ほぼ同様の被害となると考えられる。地域住民同士の災害について知る学習の場になると同時に、備えを考える際に重要な視点となる。

なお、自法人の要員等のシミュレーションと合わせて、地域の社会資源への影響についても、被害を想定することがポイントとなる。特に、普段から活動を行って、地域住民にとって欠かせない存在となっているボランティア組織などの人員等の被害を想定することも重要である。

●重要な事業・業務

目標復旧時間…………… 住民課題から出された災害時に取り組まなければいけない課題（例えば、独居老人の安否確認、透析患者の緊急搬送）を災害時に新たに発生する業務と捉え、BCPに盛り込むことになる。

ポイントは、社協が取り組むべきか、他の組織が実施すべきかを判断することと、事前にわかった被害を軽減するための「備え」は別に考えることである。ここでは、災害時に社協が行うべきことについて考える。また、それを被災後のどのようなタイミングで行うかをBCP策定プロセスの中で考えておくことも大切である。

設けることで、その結果をBCPの策定活動にもつなげることができると言える。「災害への対応」は地震に限らず、最近の自然災害に関する報道等から、地域住民の問題意識が高いテーマであり、住民主体の組織化がしやすいテーマでもある。関心を持ってもらうきっかけをいかにコーディネートするかがポイントである。これはコミュニティソーシャルワークにおける「①課題発見」のプロセスとも捉えることができる。

②事業継続対策／日常管理・改善計画

事業継続対策は「重要な事業の継続や早期復旧のための対策をすること」である。具体的には、実施すべき事柄の優先順位を設定し、代替手段、代替要員等を考えることである。特に、社協や福祉事業所のような労働集約型の事業の場合はいかに人員を確保するかがポイントとなる。また、次の2つに分けて、内容を整理するとわかりやすい。

発災時に実施すること

発災前に備えておくこと

「発災時に実施すること」とは、災害が発生した際に実施すべきことを予め決めておくことである。これにDCPの観点を取り入れると、通常のBCPで考える「組織にとって重要な事業を継

続・復旧するために実施すべきこと」とあわせて、「地域住民が普段の生活を取り戻すために重要な事業・事柄」ということも対象となる。

高島市社協での検討にあるように、大規模地震の場合、初動対応期は同じ地域にあるどの法人も要員が確実に不足するため、ほかの法人に要員を回す余裕はない。これを補うためには、市外から要員の供給を受ける必要が生じる。それが、災害ボランティアであったり、専門職人材であったりする。この時に、こういった外部供給人材を効率よく必要となる業務に配分することで、復旧へのスピードが速くなるということが想定された。このような要員の不足とそれに対する対応を予め考えておくことである。

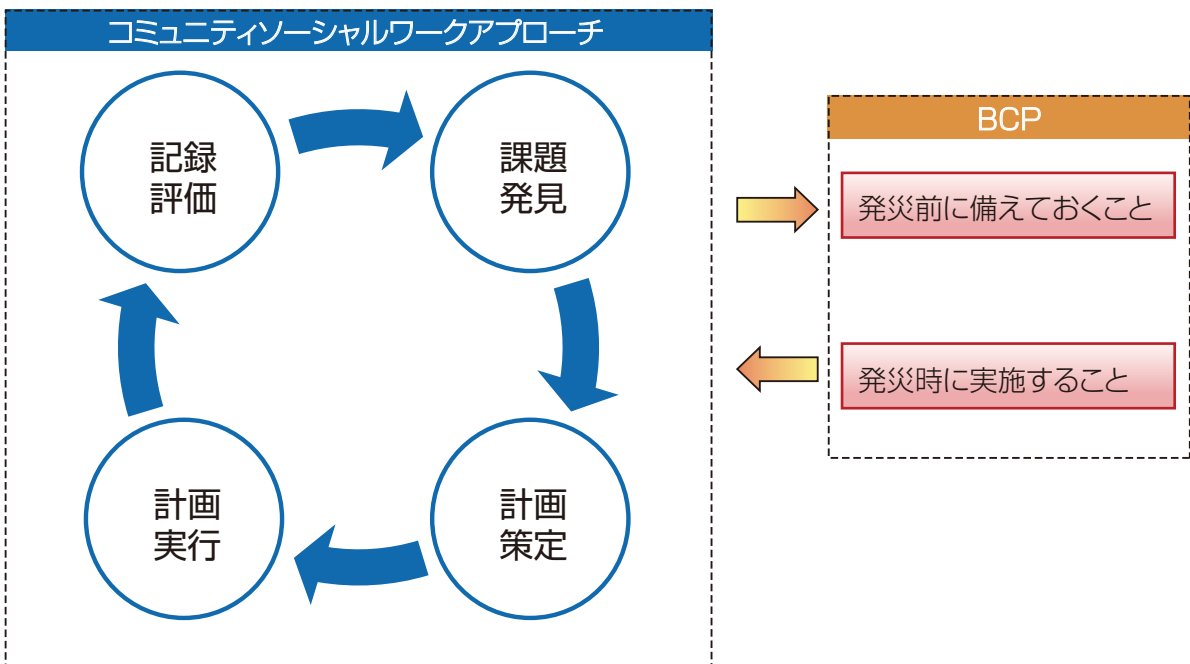
「発災前に備えておくこと」とは、災害時の被害を減らすために、BCP策定を通じて明らかとなった課題へ対策を講じることである。これにDCPの観点を取り入れると「災害時の地域課題」を予め把握し、その対策について住民とともに取り組むことである。

半田市社協では、災害時に実施する地域の要支援者の安否確認を優先度の高い事業として設定した。しかし、安否確認の必要な対象者に関する情報が地域包括支援センターや相談支援事業所などに分散してあるため、同一人物をそれぞれの部門で安否確認をしてしまう恐れがある。重複が生じている状況であった。これだと災害時に効率よく安否確認ができないため、安否確認を実施する対

象者を選ぶ基準を設定し、一つのリストにまとめた。

長浜市社協虎姫地区では、地域住民と社協職員が他地域の災害ボランティア活動に参加したことをきっかけに、当時の虎姫町社会福祉協議会（現在の虎姫福祉の会（虎姫地区社協））が中心となり、関係機関（地域の企業、住民組織、福祉関係団体等）に参加を呼びかけ、「災害支援活動ネットワーク」が構築された。災害支援活動ネットワークを通じて、防災に関する勉強会やその後の個別部会が企画され、防災に関する取組みが実践された。このようなネットワークを構築したことを第一歩として、現在は災害時に具体的にどういった活動をすべきかを検討している。香美町社協では、香美町役場が収集、情報システム化した要援護者登録情報の管理を行っている。この情報を毎年更新することで災害時の見守り等に役立てていく考えである。阿蘇市社協でも社協や自治会を軸とした災害時の支援体制を構築している。災害時には町内会等を通じたニーズを把握し、その情報に基づいて災害ボランティアとのマッチングに活かしている。なお、いずれの地域でも、「防災意識を高める必要がある」といった課題を改善するために、勉強会や演習等が行われている。

図表2 普段のコミュニティソーシャルワークとBCPの関係



このように、普段社協が行うコミュニティソーシャルワーク活動が災害時の対策につながることも多い。これを半田市社協のようにBCPに落とし込んでいくことがポイントとなると考えられる。

以上から、普段の活動であるコミュニティソーシャルワークとBCPの関係を示したのが図表2である。これまでの事例にあったように、普段の活動を通じて、災害に関する地域課題を発見する。その課題を解決するための計画（対応策）を策定し、実行する。その結果を記録、評価し次の計画における課題発見や計画策定に活かす。この一連の流れをBCPに落とし込むことがポイントとなる。

「課題発見」はBCPでいうところの「アクセスメント」の考え方に該当し、「計画策定」は「事業継続対応策」に該当する。そこで立案した計画（対応策）を災害時に実施する、あるいは、訓練等で実施することで内容をチェックし、うまくできたかどうかの振り返りを行う、といった関係になる。

このような一連の流れができている具体事例として、高島市社協を取り上げてみたい⁷。

⁷ ここでは今回のBCP策定モデル事業調査で実施した活動ではなく、それ以前からの活動を掲載する。

【コミュニティソーシャルワークとBCPの関連】 モデル事例 1：高島市社協の活動を通して

- 課題発見…………… 高島市では、以前より災害時の災害ボランティアセンターの運営が社協職員だけでは十分にうまく対応できないことが懸念された。このことは、高島市内の関係機関の間でも課題の一つとして共有化された。
- 計画策定（対応策）… このような課題に対応するため、「高島市災害ボランティア活動連絡協議会」を創設した（社協はこの事務局を実施）。この会は、高島市商工会議所や高島市青年会議所、防災士会、福祉施設関係団体、市民団体など市内の様々な組織で構成され、主体的なボランティア活動に参加できるような基盤整備を行うこととなった。
この活動の一つとして災害ボランティアセンターの運営も含まれ、実際の活動について協議がなされた。
- 計画実行…………… 避難所運営訓練などを通じて、普段から災害に対する活動を行っている。この活動が功を奏したのが、平成25年9月の台風18号による水害である。発災時、社協が災害ボランティアセンターを立ち上げ、そこに連絡協議会の加盟組織から人員が派遣された。そこでは、災害ボランティアセンターを運営側の一員として、全国からやってくるボランティアの被災地までの送迎などを担当した。そうした協力もあったおかげで、災害ボランティアセンターを運営できた。
- 記録・評価…………… このような普段の活動や普段の活動を通じて、同連絡協議会の活動のあり方について検討をしている。

高島市社協、半田市社協の中で、このような事業継続対策を考える上でポイントになったのが、次の3つにいかにより要員を配置するかについてである。また、高島市社協はこれに加えて、在宅介護サービスを実施していることから、下記3つの事業とのバランスを考えた対策を練ることがポイントとなる。

なお、地域の要支援者の安否確認時に必要なリストは最新情報に更新する必要があることから、定期的にメンテナンスをするといった日常管理の仕組みをBCPの中に盛り込むことも必要になる。

③点検・見直し

BCPで策定した内容について、実施状況の点検や現状に合致しているかの見直しを実施する。また、対策や手順の有効性を検証する目的で訓練等を行う。DCPの観点を考えると、地域住民を交えたBCP稼働訓練などを通じた点検・見直しも有効であると考えられる。また、点検や見直しを通じて課題や不備が発見されたら、その結果をBCPに反映する。このような点検・見直しを行うためには、「失敗してもいい訓練」を実施することが重要になる。一般に防災訓練だと予め用意された訓練シナリオ通りに滞りなく実施できたことで良しとする訓練が多い。このような訓練も必要であるが、見直しポイントを見出しにくい。したがって、事前にシナリオを開示せずに、わかつ

福祉避難所の設置運営

2事例とも福祉避難所の開設について、要員をどの程度割く必要があるのか、現時点で予測ができないため、その検討を行った。今後の災害に備えるため、厚生労働省の「福祉避難所設置・運営ガイドライン」の内容を踏まえ、具体的な内容を確認しつつ、今後につなげることとなった。ただし、市町村によって期待される役割も違うことから、市町村と詳細を詰めていくことがポイントとなる。

なお、半田市社協では、福祉避難所開設訓練を行い、その結果を半田市にも伝え、今後の実施体制等について検討することとしている。高島市社協では、3法人での協議の中で、それぞれの法人・施設に得意分野があることから、その特長を活かした福祉避難所運営について検討することとしている。

地域の要支援者の安否確認

地域の要支援者の安否確認はすべてを社協が実施するというのではなく、地域住民や居宅介護支援事業所などと役割分担をして構築することがポイントとなる。地域の実情を踏まえた体制作りが必要になると考えられる。

半田市社協では、中学校区単位で非常時の職員による安否確認体制を構築することをBCPの中で掲げている。高島市社協では、自治会組織を中心とした「見守りネットワーク活動」を中心とした体制構築を進めている。

災害ボランティアセンターの設置運営

マニュアル等を整備し、実際に立上げ訓練等を実施することがポイントである。その際、地域福祉関連部署だけでなく、それ以外の部署の職員も対応できるようにすることがBCP上のポイントとして挙げられる。

ている情報をもとに訓練を実施することも必要だと
 と言える。

「点検と見直し」の視点は、コミュニティソー
 シヤルワークやBCPに限らず、マネジメントの
 基本であると考えられる。

長浜市社協虎姫地区では、災害支援活動ネット
 ワークの活動がそれまでの勉強会中心で、具体的
 な活動につながっていないとの反省から、「部
 会」を創設した。この部会が中心となり様々な実
 践を積み重ねていき、今の動きにつながってい
 る。

このような振返りの作業は実践を充実させてい
 くためのポイントと言える。普段の活動を踏まえ
 て、改善内容をBCPに反映させていくことが重
 要である。

BCP策定を通じた 「災害に強い地域 づくり」のために

ここまでDCPの観点を取り入れたBCPの作
 成について説明してきた。また、その中でコ
 ミュニティソーシャルワークの視点を取り入れる
 ことが重要なポイントであることも述べた。すな
 わち、コミュニティソーシャルワーク実践とBC
 P策定は別個のものではなく、両者を同時並行で
 実施することが重要であると言える。そうするこ
 とで、地域住民の活動に根差したBCPの策定が
 できると同時に、社協等が行う普段の活動の延長

としてBCPを捉えることができる。

また、もう一つ重要な視点として、点検・見直
 しの仕組みを構築することである。BCPは独立
 して作られるのではなく、法人等の中期経営計画
 や年度計画を構成する計画の一つとして位置づけ
 られることが理想と考えられている。その中で備
 えを充実させるための予算や点検・モニタリング
 をする際のタイミミングなどを設定し、PDCAサ
 イクルがしっかりと確立する仕組みを作ることが
 重要となる。

これまで述べてきたことを踏まえ、このことを
 社協に置き換えると、地域福祉活動計画の中にD
 CPの観点を取り入れたBCPを位置づけること
 が重要だと考えている。高島市社協や半田市社協
 のいずれの場合も、普段のコミュニティソーシャ
 ルワーク実践とBCP策定過程で出てくる課題が
 本質的には同じであったり、その対策も共通であ
 ることが多い。したがって、地域福祉活動計画に
 策定された基本方針のもと、BCPを策定してい
 くとき、先ほどのPDCAサイクルも確立しやす
 い。コミュニティソーシャルワークの担い手であ
 る社協等が中心となつて、地域福祉活動計画と連
 動してBCPを策定することで、「災害に強い地
 域づくり」につなげることができる。今年度のモ
 デル事業ではここまでの落とし込みを実施するこ
 とができなかったが、本質的には地域福祉活動計
 画の一部として捉え、運用していくほうが、普段
 の活動と一体感が出てより効果的に災害対策がで

きると考えられる。

【参考】

以上の観点を踏まえ、DCPの観点を取り入
 れたBCPを策定する際の検討ポイントを整理
 したのが次ページの表である。浜銀総合研究所
 (2012)、浜銀総合研究所(2013)で
 示している策定プロセスと合わせて、活用いた
 けると幸いである。

8 こういった考え方をBCM(Business
 Continuity Management)といふ。
 9 浜銀総合研究所(2012)(2013) 前出

図表3 「災害に強い地域づくり」のためのBCP策定チェックリスト^{10/11}

1 事業継続のための方針の検討		
1-1	事業継続のための方針を定めている	<input type="checkbox"/>
1-1-1	方針の中に地域社会の再興に関する方針が含まれている	<input type="checkbox"/>
2 防災や事業継続のための基本となる仕組みの整備		
2-1	緊急事態発生時の危機管理体制、災害対策本部の拠点を定めている	<input type="checkbox"/>
2-2	役職員、来訪者などを安全に避難誘導するための方法を定めている	<input type="checkbox"/>
2-3	帰宅困難者及び帰宅者への対応方法を定めている	<input type="checkbox"/>
2-4	爆発物、有害物など二次災害を防止するための方法を定めている	<input type="checkbox"/>
2-5	緊急事態発生時に、1か月程度の支払いが必要な手元資金を確保している	<input type="checkbox"/>
2-6	対外的な情報発信や情報共有の方法を定めている	<input type="checkbox"/>
2-6-1	災害時に関係社会資源と情報共有する方法を定めている	<input type="checkbox"/>
2-7	安否確認の方法を定めている（職員）	<input type="checkbox"/>
2-7-1	在宅の要援護者の安否確認方法を定めている	<input type="checkbox"/>
2-7-2	地域のキーパーソンの安否確認方法を定めている	<input type="checkbox"/>
2-8	経営資源の被害状況を把握する項目をまとめる	<input type="checkbox"/>
2-8-1	社会資源の被害状況を把握する項目をまとめる	<input type="checkbox"/>
3 普段からの被害を軽減するための取組み		
3-1	建物の倒壊が起きないように、必要な耐震化を行う	<input type="checkbox"/>
3-1-1	地域の危険箇所を把握し、その対策を検討している	<input type="checkbox"/>
3-2	設備、棚、サーバなどの転倒防止、落下防止、損傷防止をしている	<input type="checkbox"/>
4 事業継続のための現状把握と必要な取組み		
4-1	大規模災害（地震等）による被害を想定する	<input type="checkbox"/>
4-2	重要な事業の選定をする	<input type="checkbox"/>
4-2-1	災害時に新たに発生する事業（業務）を確認する	<input type="checkbox"/>
4-2-2	地域社会の中で要援護者等に必ず必要となる事業（業務）を確認する <small>（透析患者の緊急輸送等）</small>	<input type="checkbox"/>
4-3	目標復旧時間、目標開設時間を定める	<input type="checkbox"/>
4-4	災害時どれくらい要員が不足するか把握している	<input type="checkbox"/>
4-4-1	不足する職員に代わる要員の確保、職員不足時の通常とは異なる実施方法を定めている	<input type="checkbox"/>
4-4-2	災害時の職員の動き方について定めている	<input type="checkbox"/>
4-4-3	災害時に不足する社会資源の代替を確保している	<input type="checkbox"/>
4-5	拠点、設備、情報システム、ライフラインの代替を準備している	<input type="checkbox"/>
(4-6)	（施設等を運営している場合）仕入先や協力会社の代替先を準備している	<input type="checkbox"/>
5 周知・徹底方針		
5-1	防災に必要な教育、訓練を実施している	<input type="checkbox"/>
5-1-1	地域住民を交えた勉強会、訓練を実施している	<input type="checkbox"/>
5-2	事業継続に必要な教育、訓練を実施している	<input type="checkbox"/>
5-2-1	地域住民を交えた事業継続に関する勉強会、訓練を実施している	<input type="checkbox"/>
6 事業継続計画の維持、見直し方法		
6-1	定期的に事業継続計画の点検をし、見直している	<input type="checkbox"/>
6-2	問題点を確実に修正、是正する	<input type="checkbox"/>

10 神奈川県商工労働局（2012）BCP作成のすすめ（かながわ版）をもとに、本事業のモデル事業及びヒアリング事例調査を踏まえて改変

11 青色の網かけは、DCPの観点をとり入れた部分

編集後記に代えて

今年度の事業では、社会福祉協議会（以下、社協）4か所へヒアリング調査を行うとともに、2地域の社協、福祉事業者にご協力をいただいて、モデル事業として、DCP（地域継続計画）の観点を取り入れたBCP（事業継続計画）の策定をしました。この場を借りて御礼申し上げます。

昨年度、社協でのBCP策定のモデル事業を行いました。その中で「利用者だけでなく市民、特に災害弱者となる市民も支援の対象となる」という点が、社協をはじめとする福祉事業所のBCPにおいて一般の事業会社のものとは大きく異なる点と感じました。今年度はその視点をより深掘りし、単に法人や既存事業の継続だけでなく、地域生活の継続を図る観点を取り入れたBCPを実際に策定し、地域生活の課題を明らかにすることに主眼をおいてきました。

高島市社協では、3法人で共通の災害想定のもと、それぞれのBCPを検討・策定しました。各法人がどのような被害を受け、どのような業務を継続・早期復旧・早期立上げしなければならぬのか、引き続き検討をしていくべき

共通の課題についての理解することができました。今後、市内の福祉事業所とも今回の成果を共有することで、事業継続力の強化及び地域継続力の強化につながると思います。

半田市社協では、社協のBCPを検討・策定する過程で、地域の社会資源である各種組織に対する説明会や研修を実施しました。社協のBCPの概要やその中で見えてきた地域課題を伝えることで、今後の地域活動の継続における課題に取り組みようとしています。共通の認識を持ち、地域内での連携を深めることにつながると思います。

長浜市社協、香美町社協では、地域福祉活動を進める一方、福祉的観点から地域防災活動の支援を進めてきました。防災という観点は、地域住民の共通の課題として認識しやすく、この観点を切り口の一つとして地域福祉活動の活性化を進めています。DCPの観点を取り入れたBCPにおいても、両社協の取組みは実際の対策として有用なものになると思います。

また、袋井市社協では、策定されたBCPに基づき、事業継続の課題の整理、その対策の着手とともに、それらの実施状況の確認や更なる課題の検討を行っています。管理サイクルであるPDCAにおけるC（Check・確認・評

価）とA（Act・改善）を確実に実行することで、BCPを単に災害発生時の計画とせず、日常から取り組む実践を確実に行うことができるとしています。

今年度は、DCPの観点を取り入れたBCPの策定を実際に進めてきました。策定の過程で明らかになった課題について、一部については対策の実施に着手できましたが、多くのものは引き続きの課題となりました。BCPは、まず「現状の経営資源・社会資源でどう対応するか」を定めるとともに、「今後、どのような経営資源・社会資源の整備をしていくのか」の課題を明らかにすることができます。特に社会資源の整備は、地域福祉活動や事業者連携など、日常の関係構築がポイントとなります。最初から全ての防災対策を盛り込むのではなく、まずはBCPを策定することで課題を洗い出すことが重要になります。

社協をはじめとする福祉事業所が取り組む地域福祉活動をBCPの中でどう位置付けたのかなどを本ガイドラインでお伝えすることで、これからBCPの策定や見直しをされる事業所の参考にしていただくことを目的としております。皆様の事業所の防災力、地域福祉の継続力を更に強化するための一つのツールとして、BCPを活用いただければと考えております。

福祉事業所における事業継続計画策定・普及啓発事業検討委員会

氏名	所属	役職等
市川 禮子	社会福祉法人きらくえん	理事長
○大林 厚臣	慶應義塾大学 大学院経営管理研究科	教授
三橋 浩司	三菱自動車工業株式会社	エキスパート
谷口 郁美	社会福祉法人滋賀県社会福祉協議会	部長
長根 祐子	社会福祉法人宏仁会	理事長
山内 哲也	社会福祉法人武蔵野会	本部次長
山本 正幸	社会福祉法人穴栗市社会福祉協議会	事務局長

※○：事業検討委員長
(50音順、敬称略)

協力団体

団体名	本部所在地
社会福祉法人大阪自彊館 第3事業部	滋賀県高島市
社会福祉法人香美町社会福祉協議会	兵庫県美方郡香美町
香美町役場	兵庫県美方郡香美町
社会福祉法人滋賀県障害児協会 湖北タウンホーム	滋賀県長浜市
社会福祉法人高島市社会福祉協議会	滋賀県高島市
虎姫福祉の会 (虎姫地区社会福祉協議会)	滋賀県長浜市
社会福祉法人長浜市社会福祉協議会	滋賀県長浜市
日軽パネルシステム株式会社 滋賀工場	滋賀県長浜市
社会福祉法人半田市社会福祉協議会	愛知県半田市
社会福祉法人袋井市社会福祉協議会	静岡県袋井市
社会福祉法人ゆたか会	滋賀県高島市

(50音順、敬称略)

災害に強い地域づくり

～ふだんの暮らしを再興するためのBCP策定～

平成26年3月発行

株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部
江嶋 哲也、東海林 崇、山本 将司

〒220-8616 横浜市西区みなとみらい3-1-1 横浜銀行本店ビル4F
TEL：045-225-2373 FAX：045-225-2198
WEB：http://www.yokohama-ri.co.jp/

平成25年度 厚生労働省 社会福祉推進事業

地域継続計画（DCP）の観点を取り入れた
事業継続計画（BCP）のあり方に関する調査研究事業



横浜銀行グループ

浜銀総合研究所