

突発的に発生する緊急事態における
社会福祉事業の継続に向けたモデル事業継続計画
(BCP;Business Continuity Plan) 策定とその普及事業
～地域のネットワーク活用に着目したアプローチ～

報告書

平成 24 年 3 月 31 日

株式会社浜銀総合研究所

はじめに

東日本大震災とそれに伴う災害に遭われた皆様に心よりお見舞い申し上げますとともに、犠牲になられた方々、ご遺族様には心より哀悼の意を表します。また、被災地救援に全力を尽くされている関係者の皆様に深く感謝申し上げます。被災された皆様の生活が1日も早く平穏に復することをお祈り申し上げます。

福祉事業所においては、災害時においても利用者へのサービスを安定的に提供できることが重要であると考えられるため、平時から災害を見越した備えが求められますが、地震、風水害、雪害、火災等突発的に発生するリスクもあれば、新型インフルエンザを含む感染症、水不足、電力不足などの段階的かつ長期間にわたり被害が継続するリスクもあり、事前の対応が困難となっています。

このたびの震災を振り返ると大多数の中小規模の法人は自法人内のみで事業を継続するための対応が難しく、地域（community）や、同業種（association）との連携が重要な役割を担うということが改めて浮彫りとなりました。

したがって、単なる防災計画ではなく、事業継続計画（BCP; Business Continuity Plan）の策定と実施が今後の福祉事業にとって重要なテーマになると捉えることができますが、現実には多くの地域で「防災マニュアル」「ハザードマップ」といった防災関連の申合わせ等も行われているものの、BCPの策定は進んでおりません。その結果、災害発生時においては、その場での対応を迫られるのが現実です。

本事業はそのような事態を避けるためにも、福祉事業所向けのBCPとそれを機能させる「地域」「同業種」の連携のあり方について調査、研究し、得られた成果を普及することで、災害に強い事業所づくりに貢献することを目的としています。

現在の福祉事業所における防災対策や事業継続計画の策定状況を把握するため、質問紙調査を実施し、800を超える事業所の方から回答を頂戴しました。

あわせて、過去被災された5地域の事業所の方に、災害時の対応方法、対策しておくべき事項についてヒアリング調査を実施しました。

本事業の実施に際しては、慶應義塾大学教授大林厚臣氏をはじめとする事業検討委員の皆様にご意見を頂きながら、進めてまいりました。ご協力誠に有難う御座いました。

本事業が、防災対策を見直す契機となり、全国の福祉事業所の事業継続性強化の一助となれば幸いです。

平成24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

事業実施体制

《事業検討委員》

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
垣木 聡	三菱自動車工業株式会社	エキスパート
長根 祐子	社会福祉法人宏仁会	理事長
中村 美安子	神奈川県立保健福祉大学 保健福祉学部 社会福祉学科	准教授
美馬 理	神奈川県 商工労働局	副主幹
山本 正幸	社会福祉法人宍粟市社会福祉協議会	事務局長
湯村 利憲	社会福祉法人臥牛三敬会	理事長

○：事業検討委員長

※敬称略、五十音順

《事務局》

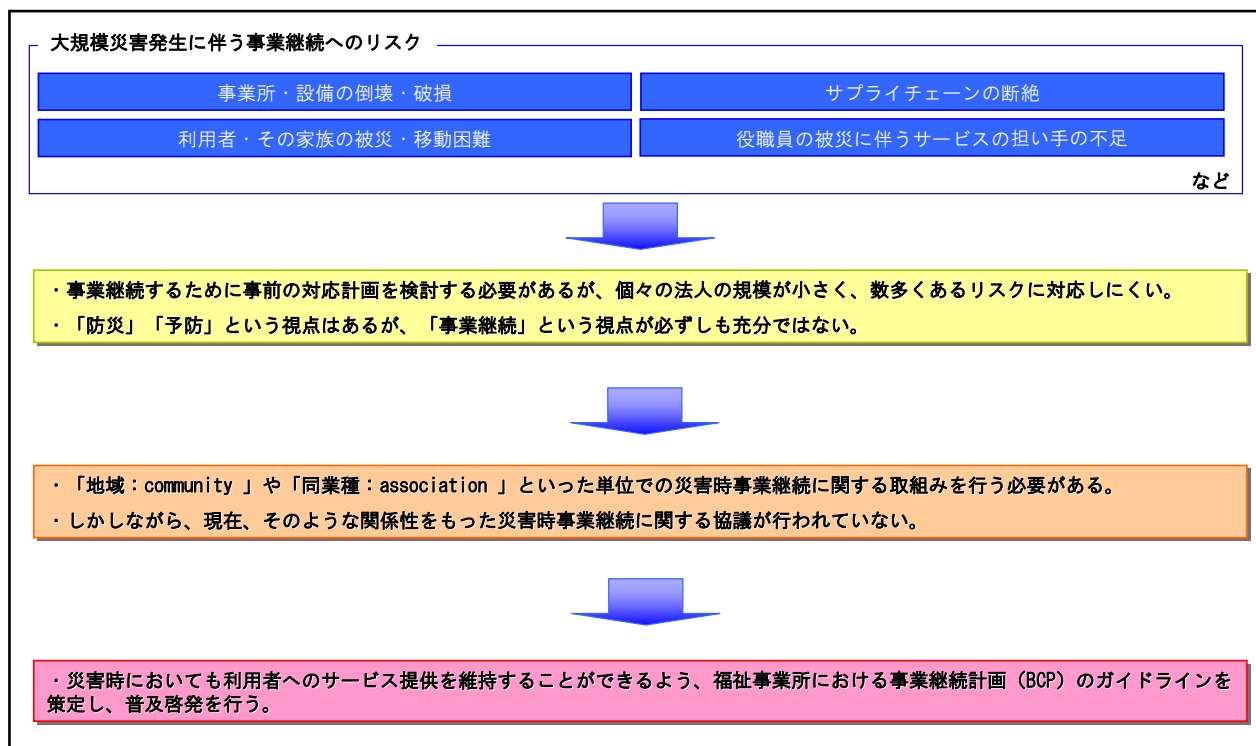
氏名	所属	役職等
江嶋 哲也	株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部	主任コンサルタント
東海林 崇		主任コンサルタント
山本 将司		副主任コンサルタント
江良 中		コンサルタント

《目次》

第1章 事業概要	1
1. 背景	1
2. 目的	1
3. 事業概要	2
第2章 福祉事業所における事業継続計画のポイント	3
1. 大規模地震の発生にどのように備えるか	3
2. 事業継続計画とは.....	3
3. 事業継続計画の策定・運用の流れ	7
3.1. 「Ⅰ. 事業継続方針の検討」のポイント	8
3.2. 「Ⅱ. 想定する緊急事態とその被害想定」のポイント.....	8
3.3. 「Ⅲ. 重要な事業の選定と目標復旧時間の決定」のポイント.....	8
3.4. 「Ⅳ. 目標復旧時間内での復旧可能性の検討」のポイント	10
3.5. 「Ⅴ. 優先業務の継続や早期復旧のための対策の検討」のポイント.....	12
3.6. 「Ⅵ. 事業継続計画の文書化」のポイント.....	17
3.7. 「Ⅶ. 事業継続計画の周知・徹底」のポイント	18
3.8. 「Ⅷ. 事業継続計画の点検・見直し」のポイント.....	18
4. 事業継続計画における地域との連携や同業者間連携	19
5. 最後に.....	19
第3章 福祉事業所における防災対策・事業継続計画策定状況調査	20
1. 調査目的	20
2. 調査方法	20
3. 調査対象者	20
4. 調査項目	21
5. 調査結果.....	21
5.1. 回答先属性.....	21
5.2. 設問ごとの結果	24
6. 考察	36
第4章 福祉事業所における被災時対応事例調査	37
1. 調査目的	37
2. 調査方法	37
3. 調査対象者	37
4. 調査項目	37
5. 調査結果.....	38
5.1. 社会福祉法人臥牛三敬会	38
5.2. 社会福祉法人宍粟市社会福祉協議会.....	46
5.3. 社会福祉法人門前町福祉会	57
5.4. 社会福祉法人南風荘	66

5.5. 社会福祉法人きらくえん.....	72
第5章 普及啓発シンポジウム.....	85
1. 実施目的.....	85
2. 実施概要.....	85
3. 実施結果.....	86
第6章 総合考察.....	88
資料集.....	90
資料 1-1 第1回事業検討委員会 議事録.....	90
資料 1-2 第2回事業検討委員会 議事録.....	97
資料 1-3 本事業の告知 WEB サイト.....	103
資料 2-1 福祉事業所における事業継続計画（BCP）策定ガイドライン.....	104
資料 3-1 「福祉事業所 防災対策・事業継続調査」調査票【様式】.....	105
資料 4-1 普及啓発シンポジウム チラシ.....	117
資料 4-2 シンポジウム資料「福祉事業所における事業継続計画の策定方法」.....	118
資料 4-3 シンポジウム「参加者アンケート」【様式】.....	129

第1章 事業概要



図表 1-1 事業の背景と目的

1. 背景

東日本大震災では、多くの医療機関、福祉事業所が被災し、たくさんの尊い命が失われた。この度の震災を受け、東京大学地震研究所より、首都圏でマグニチュード7級の直下型地震が4年以内に70%の確率で起きる可能性があるという発表があった。日本政府はこれまで、首都圏でマグニチュード7級以上の地震が起きる確率を30年以内に70%としてきたため、今回の計算結果は、それを大幅に上回る確率となる。その他、東海、東南海、南海といった地震も専門家による予測が行われている。

福祉事業所は、高齢者や、小さな子供、障がい者を支援することを使命としているため、災害発生時には人命にかかわる問題となる。そのため、災害時においても利用者へのサービスを安定的に提供するためには、平時からの組織的な対策や取組みが必要であると考えられるが、それらの取組みはなかなか進んでいない。その結果、災害発生時、その場での対応を迫られるのが現実である。

このたびの震災では、地域に根ざして事業を展開している大多数の中小規模の法人は、自法人内だけで事業を継続するための対応が難しかったようである。そのため、地域（community）での事業継続のための体制整備、同業種（association）の連携が重要な役割を担うということが改めて浮彫りとなった。

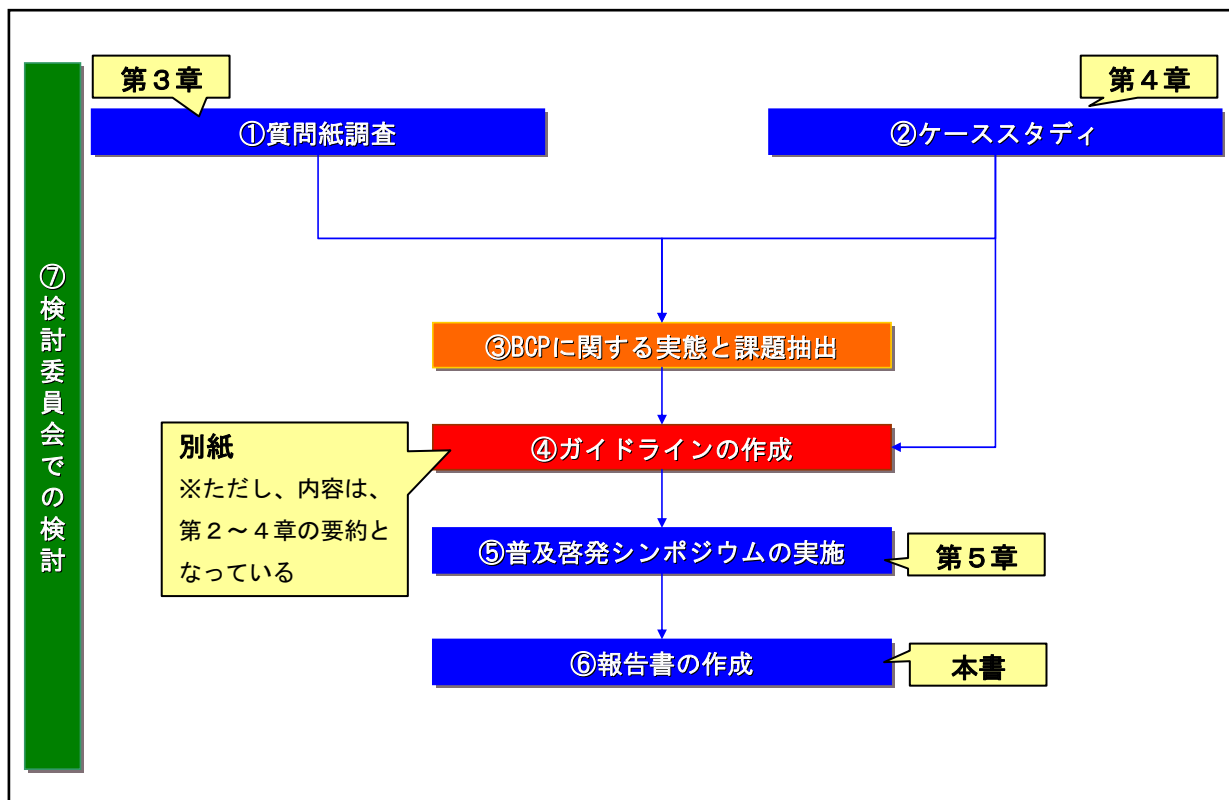
したがって、単なる防災計画ではなく、「地域」や「同業種」といった単位にもとづく事業継続計画（BCP; Business Continuity Plan）の策定は今後の福祉事業にとって重要なテーマであると捉えることができる。

しかしながら、福祉事業所を対象としたBCPに関する情報が少ない。それが、BCPの策定が進まない原因の一つであると考えられる。

2. 目的

災害時においても利用者へのサービス提供を維持することができるよう、福祉事業所における事業継続計画（BCP）のガイドラインを策定し、普及啓発を行う。

3. 事業概要



図表 1-2 事業の枠組み

- ①全国の福祉事業所を対象として、無作為抽出による質問紙調査を行い、福祉事業所における防災対策や事業継続計画の策定状況を把握する。
- ②過去激甚災害にあった事業所を対象として聞き取り調査を行い、被災時の状況と事業再開までの対応を整理する。
- ③質問紙調査と事例調査から、福祉事業所における BCP に関する実態と課題の抽出を行う。
- ④以上の結果を踏まえ、「福祉事業所における事業継続計画策定ガイドライン」の作成を行う。
- ⑤福祉事業所における事業継続計画策定の普及啓発のため、シンポジウムを開催する。
- ⑥以上の結果を報告書としてまとめる（本報告書）。
- ⑦本事業の遂行にあたり、BCP に関する学識経験者、福祉事業の実務経験者、その他有識者から成る事業検討委員会に諮り、より実務に適した内容となるよう調整を図る。

※事業検討委員会の実施結果については、「[資料 1-1 第 1 回事業検討委員会 議事録](#)」「[資料 1-2 第 2 回事業検討委員会 議事録](#)」を参照されたい。

※本事業の告知、BCP の普及啓発のために WEB サイトを立ち上げた。
詳細は、「[資料 1-3 本事業の告知 WEB サイト](#)」参照。

※「[資料 2-1 福祉事業所における事業継続計画策定ガイドライン](#)」は、冊子としてまとめた。
本事業の質問紙調査回答者、普及啓発シンポジウムへの参加者のうち希望する者、及び都道府県社会福祉協議会等に発送した。

第2章 福祉事業所における事業継続計画のポイント

1. 大規模地震の発生にどのように備えるか

平成23年3月11日に発生した東日本大震災では、東北地方を中心に広範囲にわたり大きな被害があった。地震とその後起きた津波により、建物や設備、自動車などが流されてしまうだけでなく、多くの犠牲者を出す事態となった。また、原子力発電所の事故による警戒区域、計画的避難区域などの設定に伴い、避難を余儀なくされた地域もあった。固定電話や携帯電話が不通になったり、停電、ガスや水道の供給停止などライフラインが途絶してしまったりした地域もあった。地震や津波による直接的な被害を受けた企業だけでなく、被災した企業が供給できなくなったために様々な物品の供給が滞る二次被害も広がった。

大規模地震の発生を想定した防災計画や防災マニュアルを作成する事業所では、利用者、及び職員の安全を確保するための対策をすでにとられていることと思われる。しかし、東日本大震災のような大規模な地震が発生し、

- ◇ 職員が出勤できなくなる
- ◇ 施設が利用できなくなる
- ◇ 設備が利用できなくなる
- ◇ 物品（食料品、消耗品、ガソリンなど）が調達できなくなる
- ◇ ライフライン（電気、ガス、水道、通信）が使えなくなる

といった事態が起こった場合に、利用者へのサービスの継続や早期復旧ができるだろうか。

このような事態になっても、利用者へのサービスを継続できるようにするための計画を事業継続計画（BCP）と言う。

2. 事業継続計画とは

事業継続計画とは、地震や風水害、新型インフルエンザなどの感染症の流行といった緊急事態に対して、重要な事業を継続、または早期に復旧するために予め準備しておく計画である。

大規模地震が発生すると、経営資源（ヒト（職員）、モノ（施設や設備）、カネ（資金）、情報といった法人を運営するのに欠かせないもの）を平常時のようには利用できなくなる。限られた経営資源の中で、法人の中の事業のうち、継続する必要がある事業と休止する事業に振り分け、また、継続する事業においても、継続する業務と休止する業務に分ける。

継続する業務については、被害を受けても実施できるように対策を講じておくことで、緊急事態が発生しても業務を続けられるようにする。

図表2-1に、防災計画と事業継続計画の違いを示した。

防災計画とは、地震などの特定の災害から利用者や職員の人命の安全、施設や設備などの物的被害の軽減を図ることを目的とするもので、多くは本部や事業所などの拠点単位で作成される。事業の継続や早期復旧という観点では、人命の安全確保や物的被害の軽減となる対策を講じることで、復旧時間を短くすることを目指す。

これに対して事業継続計画では、人命の安全や物的被害の軽減だけでなく、事業を継続、または早期復旧できるようにすることを目的としている。そのため、防災計画のように拠点単位で策定するのではなく、事業単位で検討していくことになる。法人内の職員、建物、設備、情報システムだけでなく、食材や消耗品の仕入先、ライフラインなど法人外から入手する物品やサービスも検討対象となる。

	防災計画	事業継続計画
対象とする災害	特定の災害（主に地震）	地震、風水害といった自然災害のほかに、新型インフルエンザなどの感染症の流行、火災やテロなど
作成する目的	人命の安全、物的被害の軽減を図る	人命の安全、物的被害の軽減を図る重要な事業・業務の継続、または早期復旧を果たす
対象範囲	本部、事業所などの場所単位	事業単位 ※法人内だけでなく、例えば、ガソリン、食料品の購入先などといった法人外も検討の対象となる
復旧	被害状況を見てから復旧の時期を決める 被害を軽減すれば、復旧にかかる時間も短縮できる	予め目標復旧時間を設定する 目標復旧時間までに復旧するように、様々な備えを事前に行う
具体的な対策例	耐震補強などの被害を軽減する対策、防災マニュアルの作成、備蓄品の購入など	左記に加え、事業継続計画書の作成、代替拠点の確保、食料品や消耗品の代替調達先の確保など
普段における活動	定期的な防災訓練や安全点検	事業継続計画に定めた対応策の定着のための教育・訓練

図表2-1 防災計画と事業継続計画の違い

事業の継続や早期復旧という観点では、利用者への影響を考慮して、予め継続しなければならないサービスを定めるとともに、復旧の目標時間を設定する。人命の安全確保や物的被害の軽減といった対策だけでなく、被災して経営資源が利用できなくなることを想定し、代替手段、代替品、代替拠点の準備をするといった対策も講じることで、重要なサービスの提供継続や目標時間以内での復旧を目指す。

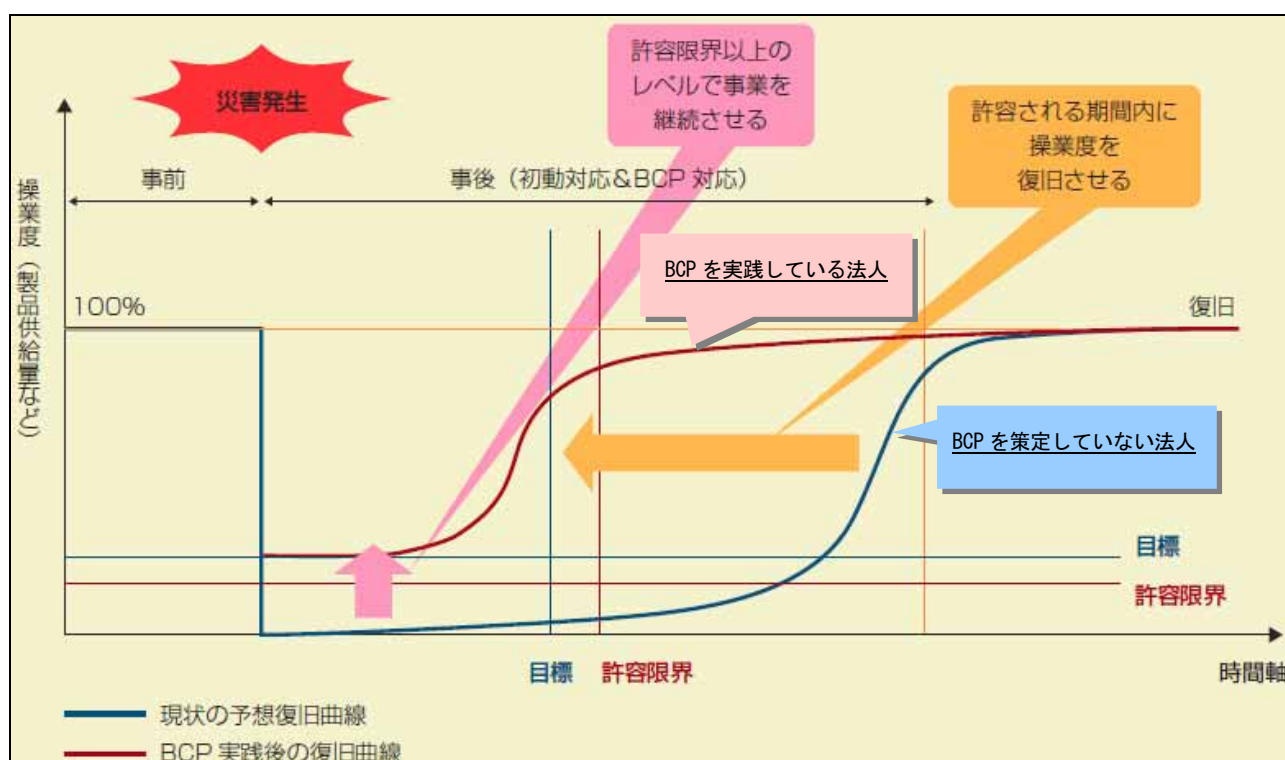
また、感染予防マニュアルと事業継続計画の違いとしては、前者は、感染を予防するために、マスクや消毒薬の利用や備蓄、手洗いの徹底といった感染防止策を講じる、あるいは、職員の健康調査、感染した職員の出勤停止処置などの感染拡大を防ぐことで利用者や職員の健康を守ることを目的としている。

一方、後者では、利用者や職員の健康を守るとともに、利用者へのサービス提供の継続を目指す。そのために、重要な事業以外の事業の縮小方法、重要な事業を継続するための人員体制の設定方法などを準備しておく。

図表 2-2 は、事業継続計画を策定して実践している場合とそうでない場合で、災害が発生してから時間の経過とともに操業度（製品供給量、サービス提供量など）がそれぞれどのように回復していくのかを表したものである。

事業継続計画を策定していない法人では、災害が発生すると操業度がゼロになってしまい、その後もしばらく低い水準が続く。サービスの利用者がサービスの提供を求める最低限の水準（操業度に関わる許容限界）を下回っている。また、サービス提供の復旧を待つことのできる時間（許容される期間、時間に関わる許容限界）よりも長く復旧に時間を要している。

一方、事業継続計画を実践している法人では、災害が発生しても操業度が許容限界を上回る水準を維持しているとともに、許容される期間よりも早く操業度が復旧する。事業継続計画を策定し、実践していくことで、理想的なカーブに近づけていくことを目指す。



出典：内閣府 防災担当「事業継続ガイドライン第二版」平成21年

※下線を含む吹出し説明は筆者追加

図表 2-2 事業継続計画の概念（地震、水害、テロなど）

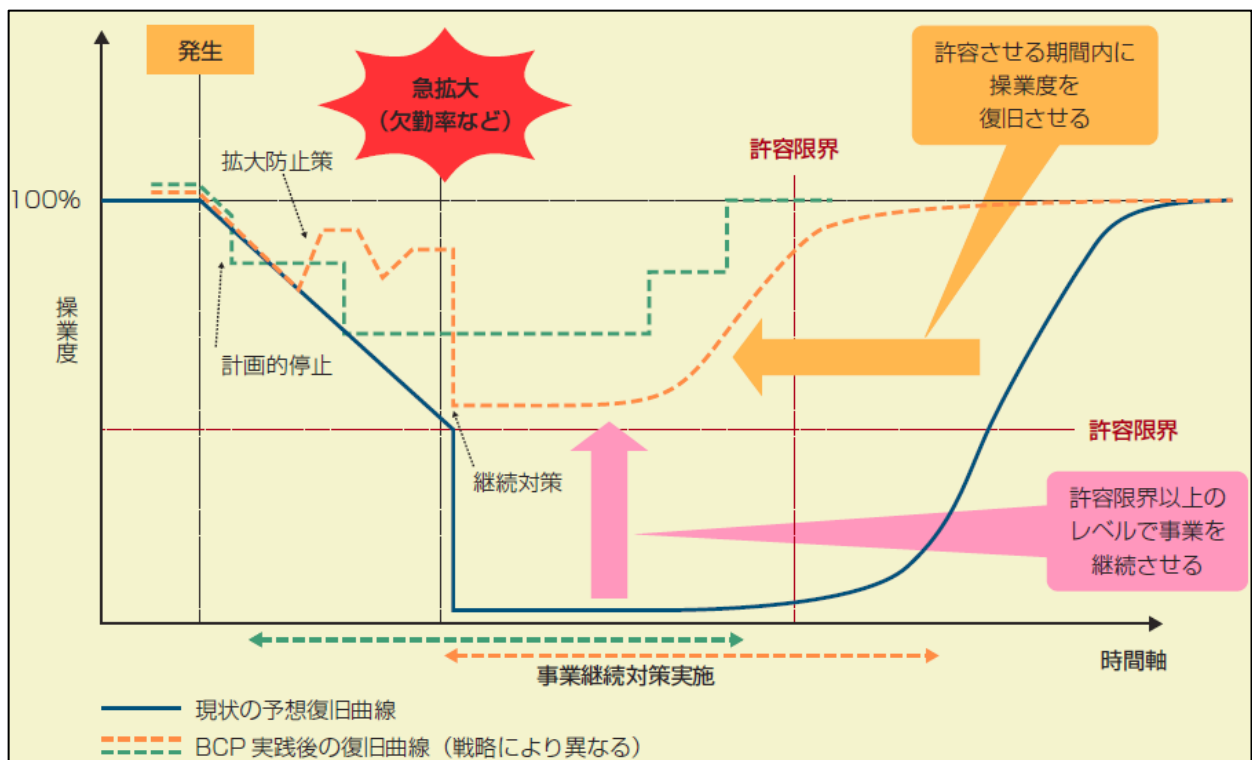
図表 2-3 は、新型インフルエンザなどの感染症流行を想定した事業継続計画を策定して実践している場合とそうでない場合で、感染症が発生してから時間の経過とともに操業度（製品供給量、サービス提供量など）がそれぞれどのように低下し、その後回復していくのかを表している。

事業継続計画を策定していない法人（実線）では、感染症が発生すると職員の欠勤に伴い操業度が徐々に低下していく。そして、欠勤率が急拡大するとサービスが提供できなくなり、操業度がゼロになってしまう。その後もしばらく低い水準が続くが、感染した職員が治癒するとともに徐々に操業度も回復していく。操業度に関わる許容限界を下回り、サービス提供の復旧を許容される期間よりも長く復旧に時間を要している。

一方、事業継続計画を実践している法人（点線）では、職員の感染の拡大防止策や不要不急の業務を取り止める計画的停止を行うことで、操業度が許容限界を上回る水準を維持するとともに、許容される期間よりも早く操業度が復旧する。事業継続計画を策定し実践していくことで、実線を点線に近づけていくことを目指す。

大規模地震対策の事業継続計画では、「様々な経営資源がダメージを受けた状態から、いかに重要なサービスの提供を継続、早期復旧をするか」を検討していく。

一方、感染症対策の事業継続計画では、「感染症の流行の進展に応じて職員がダメージを受ける（感染により欠勤者が増加する）前に、いかにスムーズに事業を縮小して重要なサービスの提供を継続、早期復旧をするか」を検討していくことがポイントとなる。

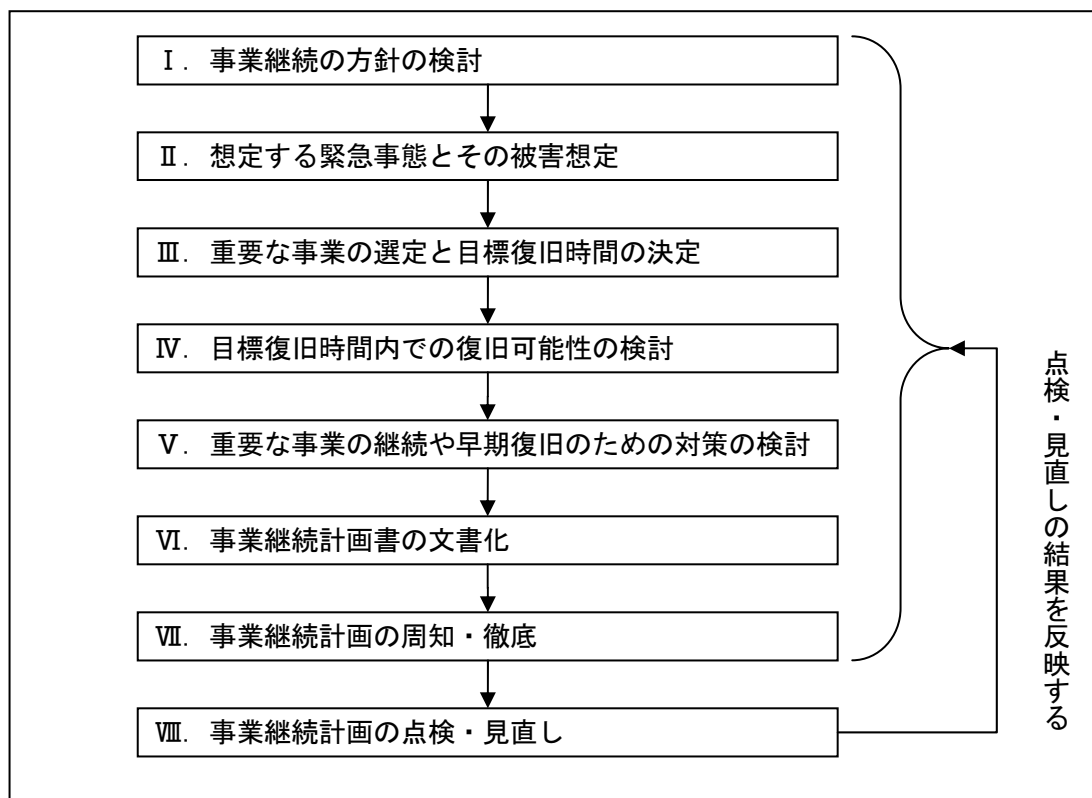


出典：内閣府 防災担当「事業継続ガイドライン第二版」平成 21 年

図表 2-3 事業継続計画の概念（感染症）

3. 事業継続計画の策定・運用の流れ

事業継続計画は、図表 2-4 のような流れで策定・運用していく。



図表 2-4 事業継続計画の策定・運用の流れ

「I. 事業継続方針の検討」では、法人全体における事業継続計画の基本となる方針を検討する。この方針は、以下の具体的な計画検討の指針となる。

「II. 想定する緊急事態とその被害想定」では、どのような緊急事態に対応するのかを決め、その緊急事態が発生すると、職員、施設、設備といった経営資源やライフラインにどのような被害が出るのかを想定する。

「III. 重要な事業の選定と目標復旧時間の決定」では、法人の実施する事業のうち、緊急事態が発生したときに優先的に継続、または早期復旧していく重要な事業を選び、その事業の目標とする復旧時間（目標復旧時間）を決める。

「IV. 目標復旧時間内での復旧可能性の検討」では、重要な事業で実施されている業務を洗い出し、その業務に用いられる経営資源が何かを特定する。洗い出された経営資源が、IIで想定した被害想定にあてはめて、どれだけの被害を受けるかを検討する。検討の結果、優先度の高い業務を継続、または目標とする復旧時間内に復旧することができるかどうか、どの程度の水準で業務を実施するのかを検討する。

「V. 重要な事業の継続や早期復旧のための対策の検討」では、継続しなければならないのに継続できない業務や、目標復旧時間内に復旧できないと判断された業務について、どのようにして、継続、または目標復旧時間内に復旧するのかについて検討する。

「VI. 事業継続計画の文書化」では、初動対応マニュアルや事業継続計画書として文書にまとめていく。あわせて、Vで検討した今後行う対策についてもリスト化することで、実施管理ができるようにする。

「VII. 事業継続計画の周知・徹底」では、まとめた事業継続計画の内容を職員に教育や訓練をして周知、徹底することで、緊急事態発生時に的確に対応することができるようにする。

「Ⅷ. 事業継続計画の点検・見直し」では、できあがった計画通りに事業が管理されているか、法人を取り巻く内外の環境変化にあわせて計画変更の必要がないかなど、事業継続計画の点検や見直しを行う。こうした見直しを行うことで、いざというときに本当に役に立つ事業継続計画としていく。

3.1. 「Ⅰ. 事業継続方針の検討」のポイント

利用者や職員の安全に確保に関する考え方、実施する利用者へのサービス提供を継続するのか、あるいは縮小・休止するのかといった事業継続の考え方、近隣や地域への貢献に対する考え方などを決める。

3.2. 「Ⅱ. 想定する緊急事態とその被害想定」のポイント

「Ⅱ. 想定する緊急事態とその被害想定」の緊急事態は、地震、津波、台風、高潮、洪水、豪雪といった自然災害のほか、新型インフルエンザなどの感染症、火災や爆発事故などが考えられる。緊急事態は、その発生頻度、経営資源に与える被害、被害を受ける範囲、影響を及ぼす期間が異なる。例えば、発生頻度で言えば、海に近い場所にある事業所では津波や高潮の被害を受けやすいなど、立地する場所によっても異なる。

経営資源に与える被害は、地震や津波では、要員、施設、設備、情報システム、ライフラインなど様々な経営資源に被害をもたらすが、新型インフルエンザでは要員、ライフライン（ライフラインを維持するための要員が不足するため）のみに被害をもたらすと考えられる。

被害を受ける範囲を見ると、津波では広範囲に影響を及ぼすが、火災では事業所の近隣のみに影響が限られる。

一般的には地震や新型インフルエンザの流行を想定した事業継続計画を策定することが多いようであるが、それぞれの特徴を踏まえて、想定する緊急事態を設定する。

また、被害想定を行う場合、自治体から発表されている地震の被害想定調査の報告書、洪水や津波被害を想定したハザードマップなどが役立つ。多くの自治体において、ホームページから入手することが可能であるので参照されたい。

3.3. 「Ⅲ. 重要な事業の選定と目標復旧時間の決定」のポイント

実施する事業が複数ある場合には、その中から重要な事業（優先的に継続・早期復旧しなければならない事業）を選定する。その際、事業を中断すると利用者などに与える影響が大きいものを選ぶ。図表 2-5、及び図表 2-6 のように整理して検討するとよいだろう。

図表 2-5 では実施する事業を、「利用者へのサービス提供」の視点だけでなく、「利用者による製品・サービス提供」の視点（例：就労継続支援により製造された製品の販売）を挙げ、それぞれの視点で「施設入所型サービス」「通所型サービス」「訪問型サービス」を分類している。「利用者へのサービス提供」の視点を持つ「施設入所型サービス」を①（例：介護老人福祉施設における介護など）、同じように「通所型サービス」を②（例：通所介護、就労継続支援など）、「訪問型サービス」を③（例：訪問介護など）、「利用者による製品・サービス提供」の視点を持つ「通所型サービス」を④（例：就労継続支援）とする。

	利用者へのサービス提供の視点	利用者による製品・サービス提供の視点
施設入所型サービス	①（例：介護老人福祉施設）	-
通所型サービス	②（例：通所介護、就労継続支援）	④（例：就労継続支援）
訪問型サービス	③（例：訪問介護）	-

図表 2-5 実施事業別の分類

図表 2-6 では、これらの①から④のそれぞれについて事業継続の必要性を整理している。

①では、利用者や地域社会からのサービス提供の維持への期待は強いと考えられるので、事業の継続を目指す必要がある。

②、及び③では、大規模地震で地域が被災し利用者が大幅に減少する（例：訪問介護サービスの利用者が避難所に避難したり、ショートステイを利用する）ことが見込まれる場合には、事業の休止や縮小を判断する。

④では、利用者による製品・サービスのへ需要が大幅に減少する（例：製品・サービスの提供先も被災しており、平常時のような稼働を求められない）ことが見込まれる場合には事業の休止を、需要が変わらない（例：製品・サービスの提供先が被災しておらず、平常時と同等の稼働が求められる）ことが見込まれる場合には取引を維持するためにも継続を目指すということになるかもしれない。

重要な事業をいつまで中断することが利用者などに受け入れられるのか、中断に伴う影響が大きくなる時間を考え、その時期よりも早く復旧できるように目標復旧時間を設定する。必ずしもアンケート調査などで具体的な数字で把握しなくても、法人内の事業継続計画検討メンバーの話し合いによって決めるも構わない。

	事業の継続の必要性 (利用者や地域社会、 販売先への影響の大きさ)	事業継続の考え方
① (例：介護老人福祉施設)	高	継続
② (例：通所介護)	低～中	休止～縮小
③ (例：訪問介護)	低～中	休止～縮小
④ (例：就労継続支援)	低～高	休止～継続

図表 2-6 分類別の事業継続の必要性 (例：大規模地震の場合)

図表 2-7 は、1日、3日、……、と時間の経過とともに事業の中断の影響がどのように変化するのかを検討したものである。介護老人福祉施設の運営では1日だけの中断でも影響が大きいのに対し、通所介護施設の運営は2週間中断で中程度、1か月中断で大きい影響が出るとしている。この結果、前者では「継続 (中断しない)」、後者では「3週間以内」と目標復旧時間を設定している。

事業	中断による影響の大きさ		継続・復旧の 優先度	中断による影響の変化					目標 復旧時間
	利用者など	納入先		1日	3日	1週間	2週間	1か月	
介護老人 福祉施設の運営	大	—	1 (重要な事業)	大	大	大	大	大	継続
通所介護施設の 運営	中	—	2 (重要な事業)	小	小	小	中	大	3週間 以内
訪問介護の運営	小	—	3						

図表 2-7 事業中断による影響度、復旧優先度と目標復旧時間の検討例

3.4. 「Ⅳ. 目標復旧時間内での復旧可能性の検討」のポイント

重要な事業を、業務単位に分解し、目標復旧時間内に復旧できるのかを分析していく。その際、各業務で利用する経営資源が「Ⅱ. 想定する緊急事態とその被害想定」で設定した被害想定にある被害を受けても、「それらの業務が目標復旧時間内に復旧できるのか」、平常時と同じような業務の水準にまで復旧できない場合、「どの程度まで業務の水準を落としてよいか」、その「落とした業務の水準でも目標復旧時間内に復旧することができるのか」、を検討することになる。

重要な事業で行われる業務（通常業務）と、緊急事態発生時に新たに生じる業務（非常時業務）の洗い出しを行う。新たに生じる業務としては、ボランティアの受付とその管理などが考えられる。

図表 2-8 のように、洗い出された業務の復旧優先度をつけていく。優先的に復旧する業務、一時休止する業務、当面休止する業務などに分ける。

業務	継続の優先度
食事介助	継続
入浴介助	3日以内に復旧
排泄介助	継続
レクリエーション	一時停止
医療行為	継続
清掃・換気	縮小
機器のメンテナンス	:
顔拭き、髪をとかす等	:
見守り、起床介助等	:
移動介助	:
その他	:

図表 2-8 業務の一覧と復旧優先度（例：介護老人福祉施設）

次に、図表 2-9 のように復旧優先度の高い業務について、必要な経営資源（要員、施設、設備や情報機器、備品・消耗品、システム、情報、ライフライン）を書き出す。その際、平常時に必要な経営資源の名称（担当名、設備名など）と数量（人数、台数、使用量など）を記載する。繰り返し出てくる経営資源については、まとめて書き出しても構わない。

さらに、「Ⅱ. 想定する緊急事態とその被害想定」での被害想定をもとに、洗い出した経営資源がどのような被害を受けるのかを検討し、想定される被害内容を記載する。その結果、各業務が目標復旧時間内に復旧するかどうかを確認し、可否を記入する。

目標復旧時間内に復旧できないと判断した業務については、どの程度まで業務の水準を落としてよいかを検討する。限られた要員で、さらに必要な物資が手に入らない状況で、平常時と同レベルのサービスを維持することは困難になる。どのサービスを平常時と同レベルで維持し、どのサービスを平常時よりも低いレベルにとどめるのかを決める。例えば、介護老人福祉施設において、要員の確保が難しい場合に、食事介助や排泄介助は通常通り、着替えやシーツ交換は交換頻度を減らすといったことが考えられる。

業務	復旧優先度と 目標復旧時間	必要な経営資源		想定される被害	目標復旧時間内 の復旧の可否	対応策
		要員	施設			
食事介助	継続 (目標復旧時間：3時間)	要員	調理担当●人 介助担当□人 ：	翌日から 2人出勤できない 3人出勤できない ：	不可能	<ul style="list-style-type: none"> ・不足する要員は休止する事業の担当者で補う ・調理器具を使わない保存食品を提供する ・使い捨ての紙の食器を利用する
		施設	〇〇事業所	被害なし	可能	
		設備	冷蔵庫1台 △△調理器▲台 ：	一部の調理器具が 落下するも損傷なし ：	可能	
		備品・ 消耗品	食材、食器 テーブル、イス ：	食材の購入が3日間 できなくなる ：	翌日から 不可能	
		システム	—	—	—	
		情報	—	—	—	
		ライフ ライン	電気、水道、ガス	電気、水道、ガス とも3日間利用不能	不可能	
入浴介助	：	：	：	：	：	：

図表 2-9 業務に必要な経営資源の洗い出しと目標復旧時間内の復旧の可否

3.5. 「Ⅴ. 優先業務の継続や早期復旧のための対策の検討」のポイント

対策については、「a. 不足する経営資源を手当てする取組み」、「b. 意思決定と情報伝達の仕組み作り」、「c. 被害を予防・軽減するための取組み」の3つに分けてポイントを紹介していく。

a. 不足する経営資源を手当てする取組み

事業を継続、または早期復旧するのに、必要な経営資源が確保できなくなる事態を想定して、不足する経営資源を手当てする取組みを検討する。

不足する経営資源を手当てするのに、次のような対応を検討する。

- ①平常時とは異なるやり方で業務を実施する
- ②同じ事業所内で代替りの経営資源を手当てする
- ③同じ法人内で代替りの経営資源を手当てする
- ④法人外の代替りの経営資源を手当てする

①については、例えば、介護老人福祉施設において、電気が利用できない場合、電気調理器具を用いる必要のない食事を提供するということが考えられる。また、水道が使えない、または都市ガスが利用できないためにお湯を沸かせないといった場合に、入浴を取り止めて清拭にすることなどが該当する。

②については、優先する業務に携わる職員の不足に対応するために、同じ事業所内で休止する事業の職員が代替りを務めることなどが該当する。

③については、被災して利用することができなくなった事業所から同じ法人内の別の事業所に移って業務を継続することなどが該当する。

④については、連携する他の法人や地域のボランティア組織から要員を受け入れて、職員の代替りを務めることなどが該当する。

それでは、経営資源ごとにどのような対策が考えられるのか見ていく。

【要員が確保できない場合の対策】

事業所の要員が被災して平常時の要員を確保できない場合の対策として、①同一事業所内での休止事業や休止業務に関わる要員による応援、②同一法人内の他事業所の要員による応援、③別法人からの応援要員の受入れ、④地域のボランティア組織からの応援などが考えられる。

①や②で必要な要員を確保できない場合、③や④も有効な対策になる。この場合、受入れ窓口担当者や現場での指揮者、担当してもらう作業の従事内容、その他の条件（食事や宿泊場所の有無、作業開始時間や終了時間など）を事前に検討しておくといだろう。

【施設が大きな被害を受けて利用できない場合の対策】

事業所の施設が利用できない場合の対策として、①仮設の事業所を利用する、②同一法人内の他事業所の施設を利用することなどが考えられる。利用者へのサービスを継続できる施設でなくても、災害対策本部として利用者との連絡をとったり、復旧策を検討したりするような仮設の施設を準備しておくことも考えられる。

【設備が損傷して利用できない場合の対策】

事業所内の設備（調理のための設備、納入先に販売する製品の製造設備など）が利用できない場合の対策として、①設備を利用しない手作業などの方法で行う、②同一法人内の他事業所の設備を利用することなどが考えられる。

【パソコンやサーバが損傷してデータを失ってしまう場合の対策】

パソコンの落下やサーバの転倒により、これらが壊れて利用できなくなるだけでなく、その中に保管されているデータも失ってしまうことが考えられる。

この場合の対策として、①パソコンの落下やサーバの転倒の防止策をとる、②定期的にデータのコピーをとって同時に被災しない別の場所で保管する、③パソコンやサーバを利用しないで処理する方法をとることなどが考えられる。

②については、コピーをとった媒体を耐火金庫に保管する、別の事業所のパソコンやサーバで保管する、外部のデータセンターで保管するという方法が考えられるが、手間やコスト、情報セキュリティの観点から選択する。また、コピーしたデータから本当に復旧ができるのか、そもそもデータがきちんとコピーされているか、新しく購入したパソコンやサーバでそのデータを利用可能なのかといったことを確認しておく。必要に応じてマニュアルの整備や復旧訓練を実施する。

③については、事前にやり方を決めておくだけでなく、実際にできるように定期的に訓練しておくことが必要となる。

【食材や消耗品を入手できない場合の対策】

食材や消耗品の仕入先の被災や付近の道路が寸断してしまうなどして、食材や消耗品を入手できない場合の対策として、①在庫を多めに保有しておく（できれば分散して）、②平常時の食材や消耗品に代わるものを利用する方法を検討しておく、③連携先との間で緊急事態発生時に必要な物資を融通する仕組みを整えておくことなどが考えられる。

【ライフライン（電気、ガス、水道、通信）が利用できない場合の対策】

ライフラインが停止してしまった場合の対策として、自家発電機、無線機、貯水槽、ガスボンベ、簡易トイレの備蓄などが考えられる。事業所の事業や業務を継続するのか停止するのか、その方針により必要な設備や備蓄量を検討する。

【資金の対策】

様々な物を調達するのに必要な小口現金や職員の給与、購入先への支払いのために必要な資金を用意しておくことよい。

【その他の対策】

就労継続支援のように製品を製造して販売している場合、販売先との取引関係を維持する必要がある。そのために、他法人から製品を入手し、販売先に納品することも考えられる。特に、販売先が被災しておらず、製品に対する需要が減らない場合には対策が必要になる。

他法人からの製品を販売先に納品する上で、仕様を共通化したり、同様の製造・検査工程を行っていたりすると、緊急事態発生時に他法人との間で調整する必要が省け、早期に納品することができる。

b. 意思決定と情報伝達の仕組み作り

利用者・職員の安全の確保や事業の継続のために必要な情報を収集・伝達し、意思決定する仕組み作りを検討する。対策本部の設置と役割分担、安否確認方法、被害状況の把握方法などの取組みがこれらに相当する。

【対策本部の設置と役割分担】

どのように対応するのかの意思決定を行う災害対策本部を設け、役割分担をする。災害対策本部を置く拠点が被災して利用できない場合を想定して、代替りの拠点を検討しておく。対策本部のメンバーについては、正副の担当者を決めておく（図表 2-10）。

役割	役割の内容	責任者	代行者
責任者	①事業継続の判断 ②事業継続計画の発動等、各種判断事項の指示		
情報収集担当	①緊急事態発生後の状況の把握 ②被害状況の確認		
備蓄品担当	①飲料水や食料等の配付 ②支援物資の受入・管理 ③備蓄品の購入や保管の管理（平常時）		
避難・誘導・ 応急救護担当	①利用者や職員の避難誘導 ②負傷者の応急手当て		
重要物管理担当	①重要書類の持出し、格納などの実施 ②貴重品（現金、印鑑等）の持出し		
家族・行政への 連絡担当	①家族との連絡 ②行政との連絡		
職員担当	①職員及びその家族の安否の確認 ②職員の出勤予定及び出勤状況の確認 ③その他職員及びその家族への支援		
情報システム担当	①情報システムの復旧への対応 ②情報システムの保護やデータバックアップの実施 （平常時）		
施設・設備担当	①施設・設備の破損調査の集計 ②施設・設備の応急対応の指示 ③消防用設備器具の準備、点検（平常時）		
ボランティア担当	①ボランティア希望者の受付 ②ボランティアの管理		
地域貢献担当	①近隣への要望の聞き取り ②地域貢献活動の実施管理		

図表 2-10 震災対策本部の役割分担（例）

【安否確認方法】

利用者や職員の安否確認を行う方法を検討する。緊急連絡網による確認、災害伝言ダイヤル（171）、携帯電話やパソコンのメール、安否確認システムなどを利用する方法がある。また、当初の安否確認だけでなく、定期的な所在確認をする方法を決めておくと、自宅から避難所に移った場合にも把握することができ、有効である。

【被害状況報告】

事業所の被害状況（要員、建物、設備、システムなど）について、どのような内容を法人本部に報告するかを検討する。予め入手する情報を明確にし、どのような内容の報告を受けるのか、チェックリストとして用意しておくといだろう。

大規模地震発生から時間が経過するにつれ、電話回線がつながりにくくなることから、一定以上の震度（例えば、震度5強以上）の場合には必ず本部に連絡するなどのルールを定めておくと、早く情報をまとめることができる。

【連絡先リスト】

利用者の家族や納入先、そのほかの関係先に必要事項を伝達できるようにする。そのために、利用者や家族、納入先や各種関係先などの連絡先をそれぞれまとめたリストの作成をしておく。

【通信手段の確保】

通信手段（例えば、固定電話、携帯電話、インターネット電話、無線など）については、できれば複数のものを利用できるようにすることが望ましい。

東日本大震災でも停電により携帯電話やインターネットが利用できない事態が発生した。

c. 被害を予防・軽減するための取組み

緊急事態が発生したときに、被害を軽減することができれば、利用者や職員の安全の確保だけでなく、事業の継続にも大変有効である。

大規模地震を想定する場合、避難、及び誘導、帰宅困難者対応、備蓄品、建物の倒壊を防ぐ耐震補強工事、家具の転倒防止や家電製品の落下防止のための固定化などの取組みが該当する。

新型インフルエンザの流行を想定する場合、感染予防のための消毒薬の設置、職員の体温測定といった健康管理などの取組みが該当する。

【避難・避難誘導】

利用者や職員が安全に避難することができるように、避難経路や誘導の仕方、避難場所を決め、職員への教育や訓練で周知徹底する。また、避難経路になっている通路に物が置かれていないか、転倒する恐れのある家具などがなくかを定期的に確認するルールも決めておく。

【帰宅困難者対応】

帰宅が困難になる可能性のある利用者や職員を事前把握し、そのための対策を検討する。大規模地震の発生により、公共交通機関の運行が停止したり、風水害によるがけ崩れなどで道路が遮断されたりすることで、帰宅困難者が発生することが考えられる。特に職員について以下の事項を事前に調べておくと、どの程度の帰宅困難者が発生する可能性があるかを把握することができる。

- ・ 職員の住居との距離
(15km 以上離れていると徒歩による帰宅が困難になる)
- ・ 通勤手段
(公共交通機関で出勤していると帰宅が困難になる)
- ・ 通勤経路
(通勤経路に複数のコースがない場合には帰宅が困難になる)
- ・ 帰宅しなければならない事情の有無
(例：家族に保育園に通う子供がいる場合には、帰宅を希望する可能性が高い)

利用者についても、家族が事情により迎えに来ることができない場合も考えられるので、事業所に留まることを想定した対応を準備しておく必要がある。

【備蓄品】

帰宅困難者や対策本部要員として法人に留まる職員などの人数が把握できれば、食料、水、毛布や簡易トイレなど備蓄品の必要量を検討し、確保しておく。食料や水は最低3日分を揃えるようにしておくことよいだろう。

この他にも、大規模地震対策としては、ヘルメットや懐中電灯といった避難用具、医薬品などの救護用具、閉じ込められた人を救助するハンマーやバールといった救命機材、情報収集のための携帯用ラジオ（予備の電池を含む）、停電時に利用する自家発電機（その燃料を含む）、通信が途絶した時に安否確認や情報伝達などに利用するチューブレスタイヤの自転車などがあるといよい。

新型インフルエンザ対策としては、マスクやアルコール消毒薬、ゴーグルや防護服などといった感染予防用品などが必要になる。

備蓄品の管理者については、食料品などの消費期限、備蓄すべき数量に変化がないか、備蓄品を搬出できるように保管場所が整理整頓されているかなどの確認を定期的に行う。

【耐震診断や補強工事】

建物の耐震性に問題があると、利用者や職員の安全確保ができなくなる。事業所の建物の耐震診断を受けたり、昭和56年の新建築基準法適用以前に建設された建物については、耐震補強工事を検討する。

【落下・転倒防止対策】

家具や書棚などの転倒や、家電製品や事務機器の落下により、思わぬケガをしたり、避難経路が利用できなくなったりする。これらを防止するため、書棚などの転倒防止のための固定化や家電製品の落下防止などの対策をとる。

転倒・落下防止対策の具体例としては、東京消防庁の「オフィス家具類・一般家電製品の転倒・落下防止対策に関する指針」などが参考となる。

3.6. 「Ⅵ. 事業継続計画の文書化」のポイント

事業継続のために検討した内容を文書にまとめる。

文書としては、事業継続計画の全体像を表した事業継続計画書、初動対応やバックアップデータの復旧手順などを記したマニュアル、対策をまとめた対策一覧表などが挙げられる。

a. 事業継続計画書の作成

事業継続のための対応の流れ、日常的に管理が必要な項目（データの定期的なバックアップなど）、教育・訓練や点検・見直しなど、事業継続計画を実効性のあるものにするための管理方法、計画を検討した際の前提（被害想定など）について記載する。

b. 初動対応や各種手順、チェックリストの文書化

緊急事態発生後の2、3日以内にしなければならないことを初動対応のマニュアルにまとめる。

例えば、バックアップデータを用いたデータの復旧作業のように、詳細な手順の記載が必要なものについて書面化する。

また、連絡先や備蓄品をリスト化しておくことも有効である。その他、被害状況や安否確認の結果など、重要な意思決定に必要な情報については、確認すべき事項をチェックリスト化しておくといよい。

c. 対策の対応計画の作成

安全の確保や事業継続に欠かせないものとして挙げられた対策をリスト化する。ここに挙げられたものについては、期限内に実施をしていく。

このうち、中長期（1年以上3年以内）に完了見込みの対策については、進捗管理ができるように対応計画書を作成する。対応計画の進捗を定期的に行う点検時に確認することで、確実に実施する。

3.7. 「Ⅶ. 事業継続計画の周知・徹底」のポイント

事業継続計画書やマニュアルを作成しただけでは、緊急事態が発生したときに的確な意思決定と迅速な行動をとることができない恐れがある。

教育や訓練を行うことで職員に周知徹底していく。実施する教育・訓練の項目、その内容、実施する時期、実施責任者、教育・訓練の対象者などを予め決めておく。教育や訓練を行うことで、意識付けや計画書やマニュアルを見るきっかけとなり、想定していない事項やあいまいな点などの発見につながる。

訓練では、日中だけでなく、夜間や休日に緊急事態が発生したことを想定するとよい。

そのほか、職員がとるべき行動、安否報告方法、各種連絡先など、特に重要なポイントをまとめた携帯用カードを作成して配付する。教育時に各自の役割を記入させると、意識付けにもつながる。

また、初動対応の流れ、避難誘導や安否確認の方法、連絡先リストなどを掲載した早見表を作成する。これを例えば、食堂やラウンジのような多くの人の目に付くところに掲示しておけば、職員だけでなく家族や来訪者にも内容を知らせることになるだろう。また、対策本部でも冊子となった計画書やマニュアルを見なくても一目でやるべきことが確認できる。

3.8. 「Ⅷ. 事業継続計画の点検・見直し」のポイント

事業継続計画で決められたことが行われているかどうか、策定した事業継続計画に問題がないかなどを定期的に点検・見直すために、点検・見直しすべきの項目、実施する時期、実施者などを予め決めておく。

「点検」は、「対策として決められたことが計画どおりに進められているか」といった観点で行い、例えば、「備蓄品の消費期限が切れていないか」、「対策が計画どおりに進捗しているか」などを確認する。

「見直し」は、「そもそも現在の自法人の状況に事業継続計画が適合しているか」といった観点で行い、例えば、「各種マニュアルに変更の必要性はないか」、「現在定めている目標復旧時間に変更の必要性はないか」などを確認する。

4. 事業継続計画における地域との連携や同業者間連携

緊急事態発生時の限られた経営資源で運営をしなければならない状況では、地域との連携や同業者間の連携が有効になる。図表 2-11 のように、情報のやりとりや経営資源の融通などにより不足する経営資源を補うことができる。

また、可能であるならば地域貢献活動により共助を担うことで、地域との関係が深まる。

事業継続計画の策定にあたり、地域や同業者間との連携についても検討が望まれる。

	事業継続計画で想定すること	
	地域・同業者から法人へ	法人から地域・同業者へ
民生委員や自治会	緊急時の安否などの情報のやりとり	
地域内の同業の福祉事業所	緊急時の利用者の受入れ	
離れた場所にある福祉事業所	要員が不足する場合の応援 支援物資の受領 代替生産の引受け	
地域内の取引先	必要物資の融通	
地域住民	ボランティアによる応援	炊出しなどの地域貢献活動
行政	情報の共有	

図表 2-11 事業継続計画における地域との連携や同業者間連携

5. 最後に

緊急事態が発生しても重要な事業を継続、または早期復旧するためには、「必要な経営資源を確保すること」「意思決定や行動に必要な情報の入手と伝達ができること」「的確な意思決定と迅速な行動をとること」が重要である。これらが実践できるような事業継続計画を是非策定してほしい。

■参考資料

- ・内閣府 防災担当「事業継続ガイドライン 第二版」(平成 21 年)
- ・中小企業庁「中小企業 BCP 策定運用指針」(平成 21 年)
- ・中小企業庁「中小企業 BCP(事業継続計画)ガイド～緊急事態を生き抜くために～」(平成 21 年)
- ・中小企業庁「新型インフルエンザ A (H1N1) 対策のための事業継続計画」(平成 21 年)
- ・新型インフルエンザ及び鳥インフルエンザに関する関係省庁対策会議「新型インフルエンザ対策ガイドライン」(平成 21 年)
- ・神奈川県「BCP 作成のすすめ (かながわ版)」(平成 24 年)
- ・東京消防庁「家具類の転倒・落下防止対策ハンドブック」(平成 21 年)
- ・災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード「高齢者福祉施設における事業継続計画 (BCP) 策定のためのガイドライン」(平成 22 年)
- ・浜銀総合研究所「自社の事業継続力を高める! 防災対策と BCP 策定のポイント」(平成 23 年)

第3章 福祉事業所における防災対策・事業継続計画策定状況調査

1. 調査目的

全国 10 エリア、3,706 の福祉事業所を対象に、調査票による調査を行った。本調査の目的は、全国の福祉事業所における防災計画・事業継続計画の策定状況の実態を把握することである。

2. 調査方法

後述する 10 エリア内の福祉事業所、及び社会福祉協議会から、無作為抽出によって標本を抽出し、郵送した調査票を返信してもらうことによって調査を行った。

設問は主に多肢選択式とし、一部、自由回答式によって回答を得た。

3. 調査対象者

全国の自治体から、激甚災害¹の被害の有無、都市規模の大きさを基準に 10 エリアを選定し、各地域に存在する高齢者福祉事業所（介護保険施設含む）、障がい者福祉サービス事業者、障がい者支援施設、各障がい者施設等を営む事業者、保護施設、児童福祉施設、市区町村社会福祉協議会を対象とした。

その地域の事業所数が 400 以下の場合には全事業所を調査対象とした。また、事業所数が 400 より多い場合には、高齢者福祉、介護福祉、障がい者福祉、児童福祉の各事業所数の比率にあわせて、総数が 400 となるように無作為抽出を行った。また、これらとは別に対象エリアの市区町村の社会福祉協議会の全数を調査対象とした。各エリアにおける調査票発送数は図表 3-1 の通りである。

激甚災害の有無	都市規模	エリア名	対象自治体	送付数
あり	都市部	阪神・淡路	兵庫県（神戸市・宍粟市・芦屋市）	400
		仙台	宮城県（仙台市）	400
	地方都市	新潟中越	新潟県（長岡市・柏崎市・出雲崎町・刈羽村）	262
		能登	石川県（七尾市・輪島市・珠洲市・志賀町・能登町・穴水町）	207
		山口防府	山口県（山口市・防府市）	374
なし	都市部	横浜	神奈川県（横浜市）	399
		札幌	北海道（札幌市）	401
	地方都市	青森	青森県（青森市）	400
		松山	愛媛県（松山市）	400
		鳥取松江	鳥取県（鳥取市） 島根県（松江市）	399
社会福祉協議会				64
合計				3,706

図表 3-1 調査対象

¹激甚災害とは、大規模な地震や台風など著しい被害を及ぼした災害で、被災者や被災地域に助成や財政援助を特に必要とするもの（大辞泉）のことである。激甚災害法に基づいて政令で指定される。

4. 調査項目

調査票は、『「防災に対する企業の取組み」自己評価項目表 第二版』（内閣府、平成19年）、及び「中小企業 BCP 策定運用指針」（中小企業庁）を参考に、表現を福祉事業所に適切なものとなるように調整し、また、本事業のテーマである「地域との連携」に関わる設問を加えた。

調査票の構成は下記の通りである。

- ①法人・事業所の概要
- ②防災に関する取組み
- ③災害発生に備える計画の策定状況
- ④緊急事態の発生に備える計画の作成における苦労や維持のための取組み
- ⑤過去災害があった際の地域との連携
- ⑥東日本大震災の影響

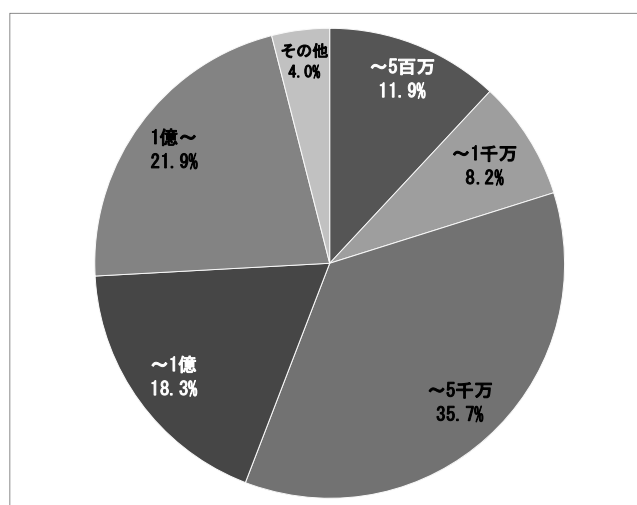
※詳細は「[資料 3-1 「福祉事業所 防災対策・事業継続調査」調査票【様式】](#)」を参照。

5. 調査結果

5.1. 回答先属性

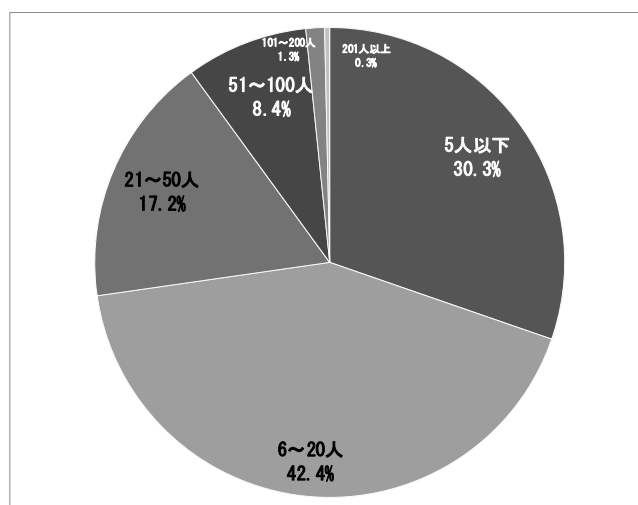
送付数 3,706 のうち、宛先不明、事業廃止等を除く、有効送付数は 3,646 であった。このうち、回答数は 879 であり、回答率は 24.1% となった。

また、事業所の事業収入は、1 千万円～5 千万円が最も多く、全体の 35.7% を占め、次いで 1 億円以上が 21.9% であった（図表 3-2）。



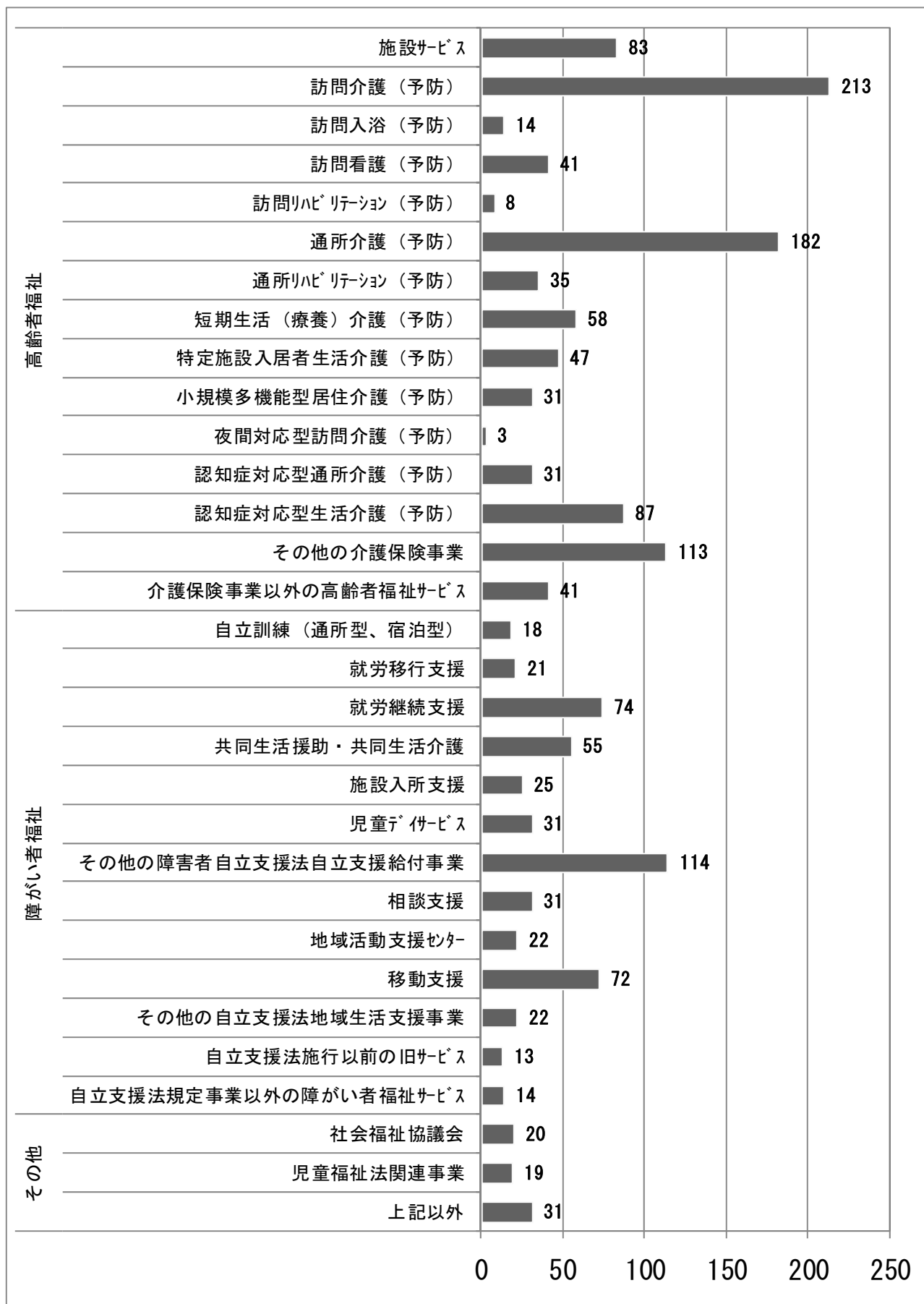
図表 3-2 回答事業所の事業収入の分布（構成比、単位：%）

事業所の常用雇用者数を見ると、6～20人の事業所が最も多く、全体の42.4%を占め、次いで5人以下の事業所が30.3%であった（図表3-3）。



図表3-3 回答事業所の常用雇用者数の分布（構成比、単位：%）

実施事業を見ると、「訪問介護（予防）」が最も多く、213事業所、次いで「通所介護（予防）」が182事業所であった（図表3-4）。



図表 3-4 回答事業所の実施事業（単位：件、複数回答）

5.2. 設問ごとの結果

(1) 「Ⅲ 防災に関する取組みについて」

4 択の設問全 60 問について、「あまり該当しない」を 0 点、「どちらかという該当しない」を 1 点、「どちらかという該当する」を 2 点、「ほぼ該当する」を 3 点として、各設問の平均点を算出した。中央値は 1.5 点で、これを下回る場合は、「多くの事業所が該当しない」ことを、上回る場合は、「多くの事業所が該当する」ことを示す。

グループ		項目内容	該当する設問
1a	法定の防災対策	消防法等に定められた防災対策をはじめとするごく基本的な防災対策	1-01 02 03 04 09 10 13 18 19
1b	中程度の防災対策	物資の確保、二次災害の防止策といった中程度の防災対策	1-05 06 11 12 16 17 20
1c	高度な防災対策	帰宅困難者支援、設備機器の二重化等、より高度な防災対策	1-07 08 14 15
2a	計画の策定	法人として防災計画をきちんと策定しているか	2-01 02 03 04 10 11 12 13 17 18 20 23
2b	計画の浸透	策定した防災計画を職員や利用者に対して周知浸透しているか	2-07 09 14 21 24 25 26
2c	BCP の策定	施設経営の維持といった、BCP の観点からの計画を持っているか	2-05 06 08 15 16 19 22 27
3	地域との連携	災害時に地域との連携を取るための準備ができていないか	3-01~13

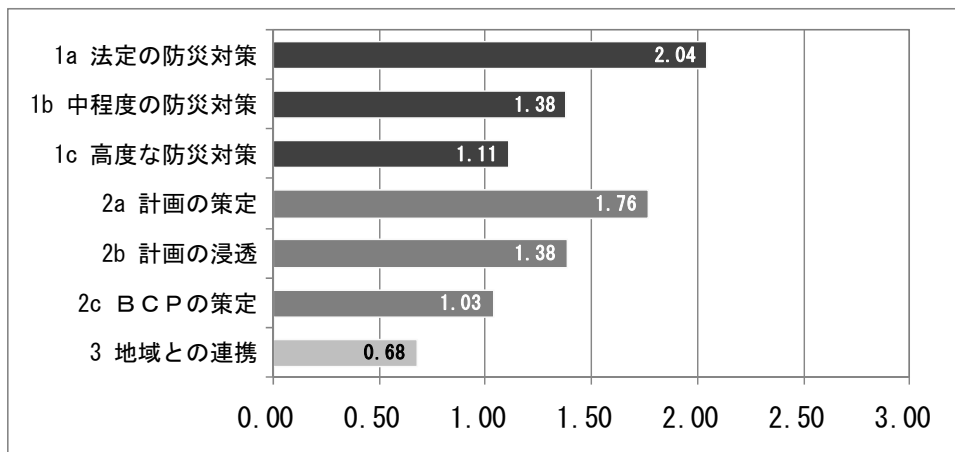
※設問については、「資料 3-1 「福祉事業所 防災対策・事業継続調査」調査票【様式】」参照

図表 3-5 グループ分類の詳細

これら 60 問を、前述の 7 つのグループ（図表 3-5）に分類し、それぞれのグループの平均点を算出したものが、図表 3-6 である。

「1a 法定の防災対策」、「1b 中程度の防災対策」、「1c 高度な防災対策」を見ると、1a が 2.04、1b が 1.38、1c が 1.11 と、1a→1b→1c の順に平均点が低下している。これは、法定基準の防災対策は多くの事業所で対応されているが、もう一段上の対策を実施している事業所はそれよりも少なく、さらに高度な対策を行っている事業所はとても少ないということを示す。

「2a 計画の策定」、「2b 計画の浸透」、「2c BCP の策定」を見ると、2a が 1.76、2b が 1.38、2c が 1.03 と、2a→2b→2c の順に平均点が低下している。防災計画を策定している事業所であっても、計画の浸透策を検討・実施している事業所は少なく、BCP という観点からの計画を作っている事業所はさらに少ないということを示す。



図表 3-6 グループごとの平均点

「3 地域との連携」の平均点は 0.68 と、他のグループに比べてもとても小さい値となった。災害時に備えて地域との連携を準備している事業所は大変少ないということが示された。

次に、回答のあった事業所を、施設入所型、通所型、訪問型に分類し（図表 3-7）、それぞれの事業種別における、7 グループの平均点を算出した。

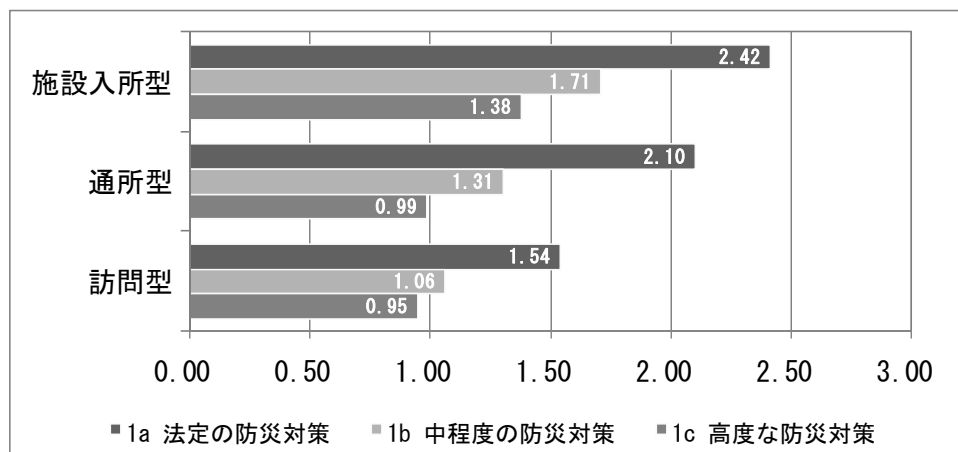
	件数	分類項目
施設入所型	278	施設サービス、短期生活（療養）介護（予防）、特定施設入居者生活介護（予防）、認知症対応型生活介護（予防）、共同生活援助・共同生活介護、施設入所支援
通所型	259	通所介護（予防）、通所リハビリテーション（予防）、小規模多機能型居住介護（予防）、認知症対応型通所介護（予防）、自律訓練、就労移行支援、児童サービス、地域活動支援センター
訪問型	192	訪問介護（予防）、訪問入浴（予防）、訪問リハビリテーション（予防）、夜間対応型訪問介護（予防）、移動支援
その他	150	上記に含まれないサービス

図表 3-7 事業種別の分類の詳細

※複数の事業を行っている場合、表中の上にある型を優先した。例えば、施設入所支援（施設入所型）と地域活動支援センター（通所型）を併設している事業所の場合は、施設入所型とした。

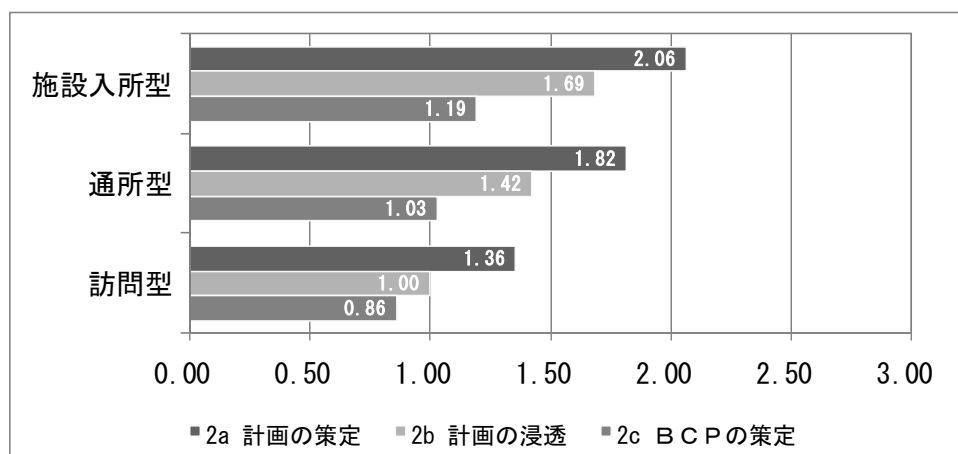
※「その他」に関しては、事業の同質性が担保されないグループのため、個別の分析からは除外した。

「1a 法定の防災対策」、「1b 中程度の防災対策」、「1c 高度な防災対策」については、図表 3-8 のような結果となった。1a、1b、1c の 3 つ全てにおいて、施設入所型の平均点が最も高く、次いで通所型、訪問型の順に平均点が低下した。また、施設入所型のみ、1b の平均点が中央値 1.50 を上回っていること、施設入所型の 1c (1.38) が通所型の 1b (1.31) を上回っていることから、施設入所型の事業を行っている事業所は、通所型、訪問型の事業所に比べて、より高度な防災対策を策定しているということが示された。



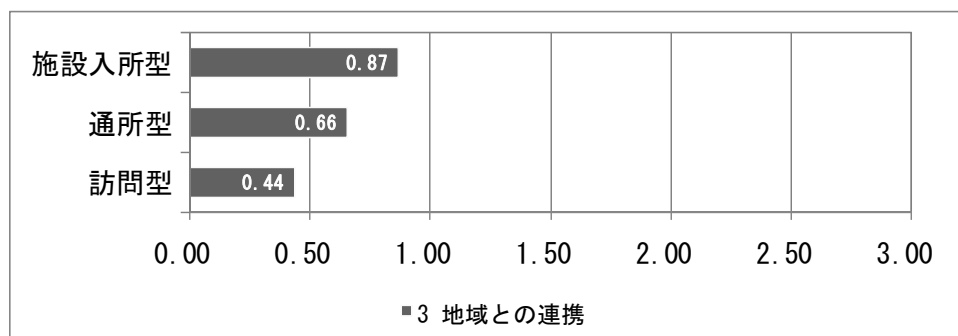
図表 3-8 事業種別ごとの平均点 (その1)

「2a 計画の策定」、「2b 計画の浸透」、「2c BCP の策定」については、図表 3-9 のような結果となった。2a、2b、2c の全てにおいて、施設入所型 > 通所型 > 訪問型という傾向がみられた。施設入所型の 2b (1.69) が中央値 (1.50) を上回っていることから、施設入所型の事業所では、計画の策定のみならず、周知徹底のための方策も実施しているということが分かる。一方、訪問型の事業所は 3 つ全てが中央値 (1.50) を下回っており、計画策定も不十分であるという傾向が示された。



図表 3-9 事業種別ごとの平均点 (その2)

「3 地域との連携」については、事業の種類を問わず、低い値であり、地域との連携に関してはまだまだ不十分であるという結果となった（図表 3-10）。

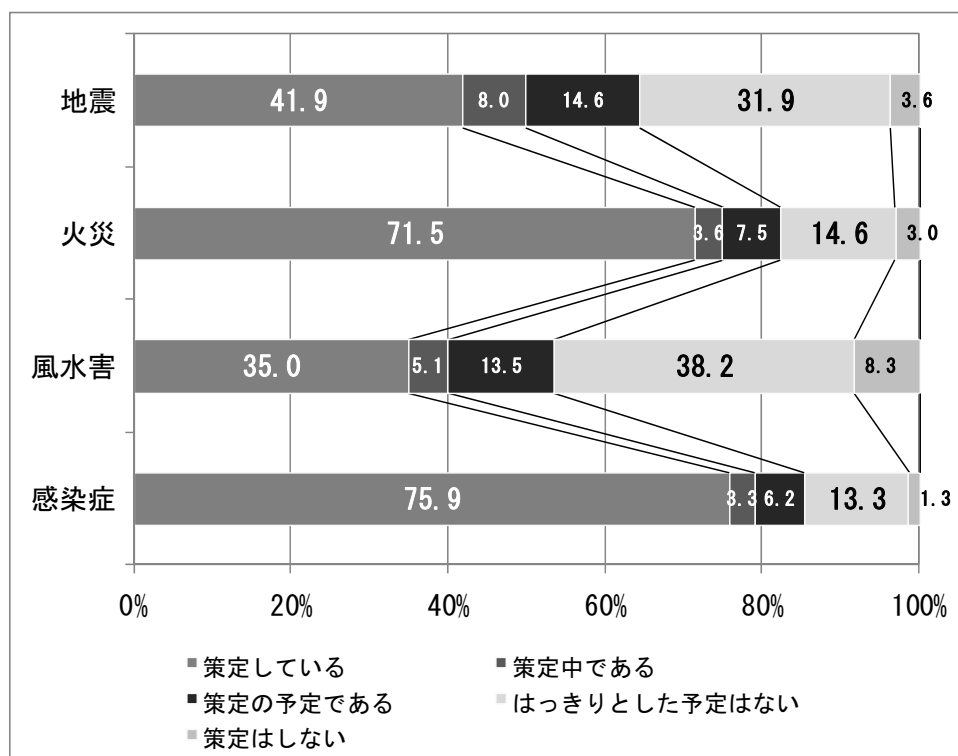


図表 3-10 事業種別ごとの平均点（その3）

7つのグループ全てにおいて、施設入所型、通所型、訪問型の順に平均点が低下する傾向が示された。この理由として、施設入所型は利用者が24時間事業所において、それだけ大きな敷地を持った施設であり、さらには関与する職員の数も多いということが挙げられる。すなわち、事業所としての規模が大きく、また多くの人々が長時間にわたって関わるといことは、それだけ事業所内で何か起きるリスクは高まるということでもある。当然、リスクが高い分だけ、きちんとした準備をしなければならないという意識のあらわれであると考えられる。

(2) 「IV 災害発生に備える計画の策定状況について」

まず、災害に対する計画・マニュアルの策定状況を聞いたところ、図表 3-11 のような結果となった。「策定している」「策定中である」「策定予定である」の合計を策定率と定義すると、感染症については85.4%、火災については82.5%と高い値を示したのが、地震については64.5%、風水害については53.6%にとどまり、特に風水害については策定予定のない事業所が多いことが示された。



図表 3-11 計画・マニュアルの策定状況（構成比、単位：％）

計画・マニュアルを策定している理由を聞いたところ、災害の種類を問わず、「災害対策基本法・消防法等の法令・規制上の要求に対応するため」「法人の社会的責任・情報提供活動の観点から必要であると考えたため」との回答が多かった。また、地震に関しては「過去の災害・事故の経験から必要であると考えたため」との回答も多くみられた（図表 3-12）。

	地震	火災	風水害	感染症
災害対策基本法・消防法等の法令・規制上の要求に対応するため	56.6	78.9	67.0	71.3
利用者の要請に対応するため	29.9	28.6	30.3	36.8
過去の災害・事故の経験から必要であると考えたため	55.5	34.6	47.1	37.9
法人の社会的責任・情報提供活動の観点から必要であると考えたため	60.2	62.8	61.9	62.8
法人イメージの向上のため	4.0	4.6	5.1	5.7
国や自治体のガイドラインを見て必要であると考えたため	28.6	23.0	26.8	29.2
その他	1.1	1.0	1.3	1.1

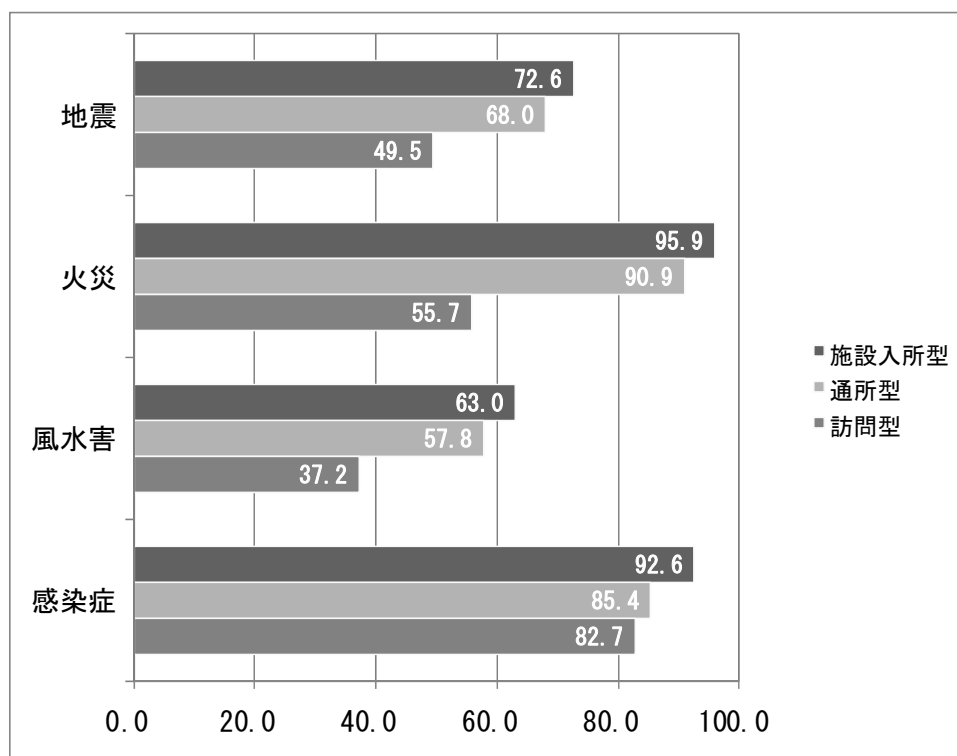
図表 3-12 計画・マニュアルの策定理由（構成比、単位：％、複数回答）

計画・マニュアル策定の方法を聞いたところ、「他法人・事業所の計画書やマニュアルを参考にした」「政府や自治体などが公表しているガイドライン（ホームページ）を参考にした」との回答が多かった（図表 3-13）。

	地震	火災	風水害	感染症
他法人・事業所の計画書やマニュアルを参考にした	64.4	72.2	65.7	68.3
政府や自治体などが公表しているガイドライン（ホームページ）を参考にした	63.7	58.2	65.3	68.7
業界団体などが公表しているガイドラインを参考にした	23.9	21.7	26.5	26.5
コンサルティング会社を活用した	2.0	2.3	1.1	1.8
市販の書籍などを参考にした	12.2	12.2	11.1	14.8
その他	4.6	3.6	2.2	3.7

図表 3-13 計画・マニュアルの策定方法（構成比、単位：％、複数回答）

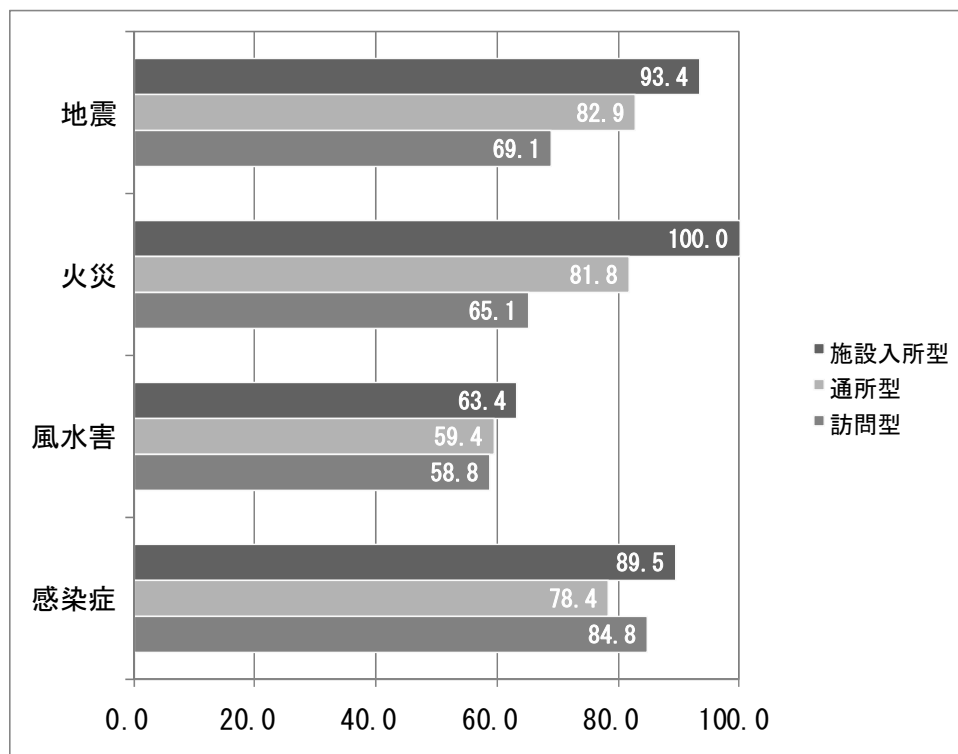
次に、事業種別ごとの策定率を見ると、感染症については事業種別を問わず高い値を示しているのに対し、火災については訪問型の事業所では半数程度にとどまった（図表 3-14）。また、全体の傾向と同様に、地震と風水害は全体的に低い得点にとどまったが、中でも訪問型事業所の平均点が低いという結果となった。



図表 3-14 計画・マニュアルの事業種別ごとの策定率（構成比、単位：％）

感染症以外の災害に対して、訪問型の事業所で十分な対策が行われていない理由として、訪問型事業所の場合、利用者が自事業所に来ることがないということが挙げられる。例えば、火災の場合、事業所の防災計画として策定するのは、「事業所で火災が発生したときの対策」であって、利用者の自宅や入居施設に訪問してサービスを提供する訪問型事業所では、自然災害に対する防災対策の策定が利用者を守ることに直結しない。また、入居施設等に訪問中に災害が発生した場合には、その入居施設の防災計画に従って動くことが求められる。そのため、訪問型事業所では地震や火災、風水害といった自然災害への対策があまりなされていないのだと考えられる。一方の感染症については、例えば、「職員が風邪をひいていたら利用者についたらいけないので訪問先に行かない」というように、職業倫理に基づいて計画やマニュアルを策定することで利用者を守っていると考えられる。

また、計画の策定について、「はっきりとした予定はない」「策定はしない」と回答した事業所のうち、「(策定の) 必要性を感じている」「どちらかというと必要性を感じている」と回答した事業所の比率を示したのが図表 3-15 である。これを見ると、策定率の図（図表 3-14）と同様の傾向であると言え、全体的に施設入所型の事業所は、計画策定の必要性を感じているが、訪問型事業所はそれほど必要性を感じていないという結果であった。また、地震に関しては計画策定の必要性を感じている比率が高く、平成 23 年の東日本大震災を受けて、地震対策の重要性を認識している結果であると言える。



図表 3-15 事業種別ごとの未策定事業所が必要性を感じている比率 (構成比、単位：%)

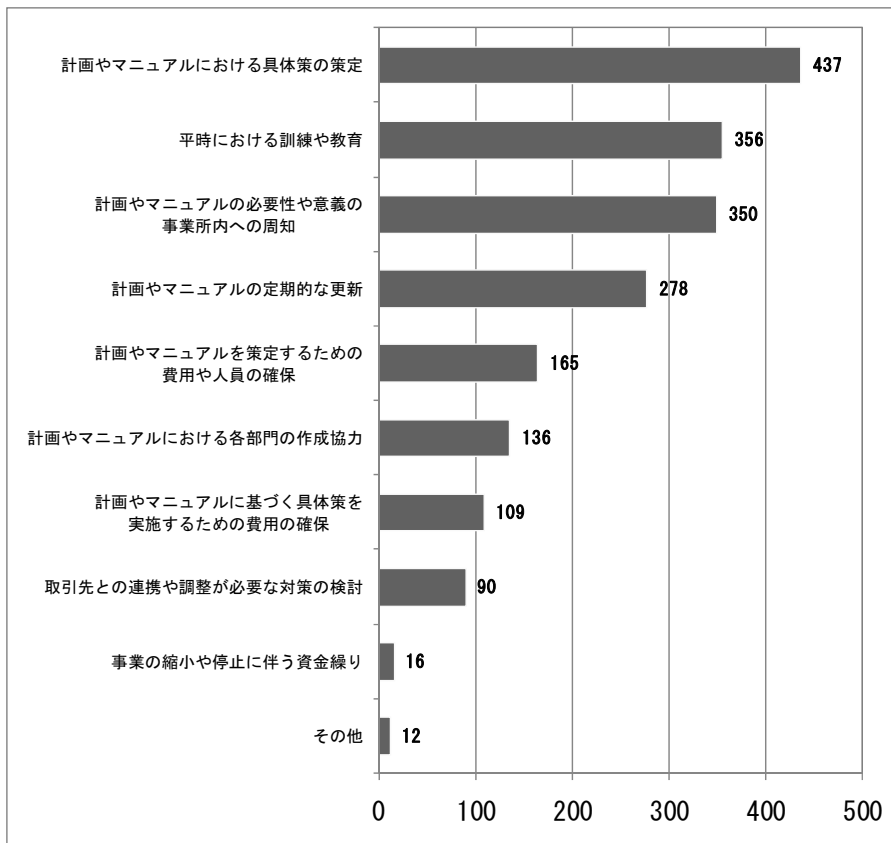
計画・マニュアルを策定しておらず、策定の必要性を感じている事業所に対し、策定しない理由を聞いたところ、「策定のためのノウハウがない」との回答がとて多かった（図表 3-16）。

	地震	火災	風水害	感染症
策定する人材や費用を確保できない	35.2	32.1	25.8	20.8
策定のためのノウハウがない	74.0	58.9	73.0	62.5
実施にあたっての人材や費用が確保できない	27.6	26.8	24.0	19.8
その他	8.8	8.9	13.3	12.5

図表 3-16 計画・マニュアルを策定しない理由 (構成比、単位：%、複数回答)

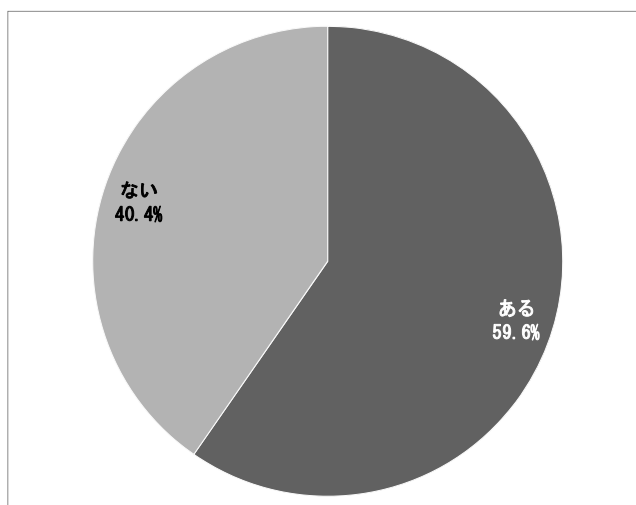
(3) 「V 緊急事態発生時に備える計画の策定における苦労や維持のための取組みについて」

計画・マニュアルを策定している、または策定の予定である事業所に対して、策定において苦労した点・不十分な点を聞いたところ、図表 3-17 のような結果が得られた。最も多かったのは、「計画やマニュアルにおける具体策の策定」についてで、次いで「平時における訓練や教育」「計画やマニュアルの必要性や意義の事業所内への周知」となった。先述したように、計画を策定している事業所であっても、計画の浸透策を検討・実施している事業所は少なく、その傾向はこの設問からも見て取れる。



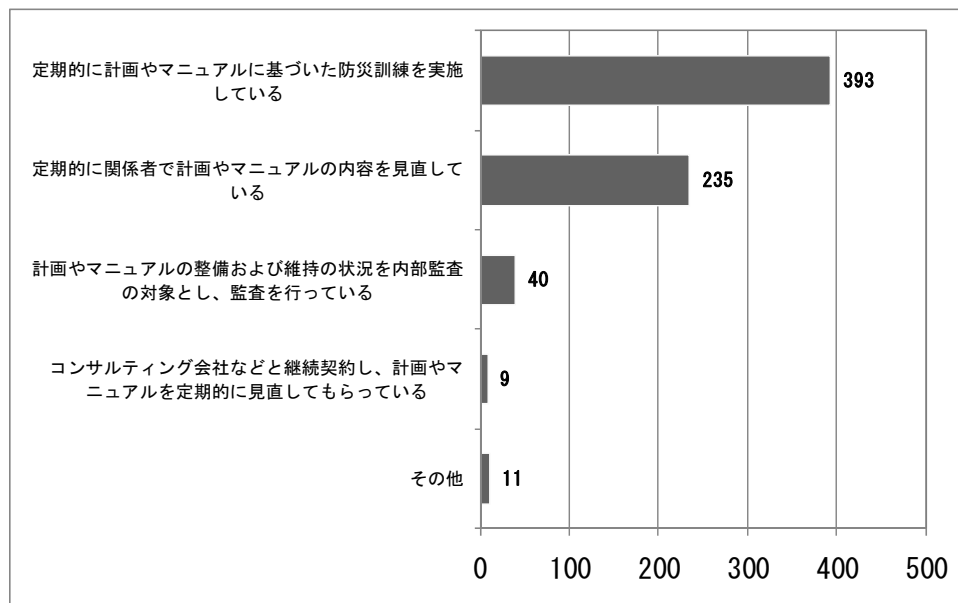
図表 3-17 策定時の苦労点・不十分点（単位：件、複数回答）

計画やマニュアル維持のために何らかの対応を行っている事業所は全体の 59.6% に上る（図表 3-18）。



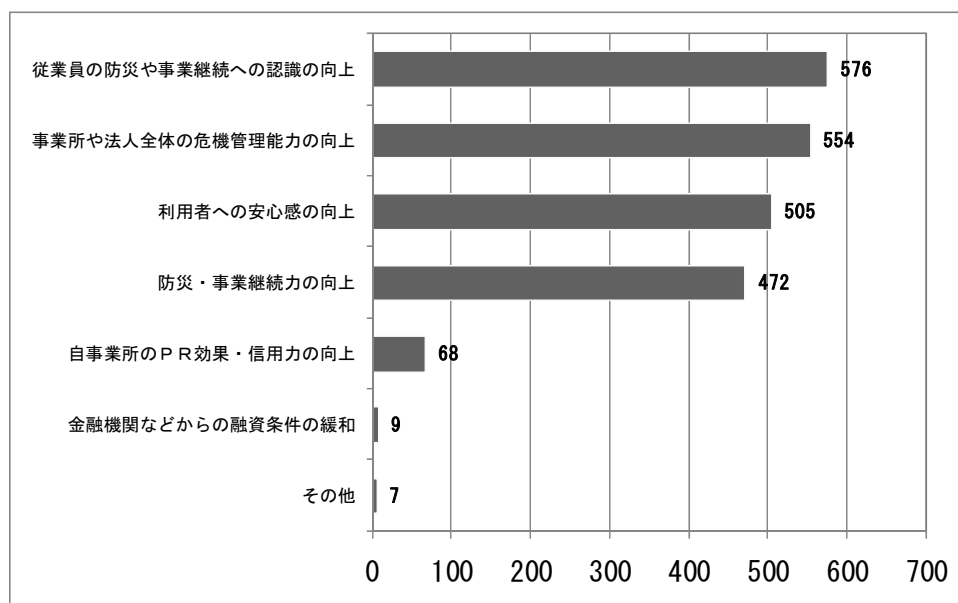
図表 3-18 計画・マニュアル維持のために行っている対応の有無（構成比、単位：%）

最も多い対応策は、「防災訓練の実施」、次いで「計画やマニュアルの見直し」であった(図表 3-19)。訓練・教育による浸透と、定期的な見直しは計画・マニュアルを有効に活用するために不可欠なものである。苦勞した点でも実施している点でも上位に位置することから、その重要性はしっかりと認識されていると言える。



図表 3-19 対応策 (単位：件、複数回答)

計画・マニュアルの策定によって期待する効果については、「従業員の防災や事業継続への認識の向上」「事業所や法人全体の危機管理能力の向上」「利用者への安心感の向上」「防災・事業継続力の向上」の4つがほとんどを占めた(図表 3-20)。



図表 3-20 期待する効果 (単位：件、複数回答)

(4) 「Ⅵ 過去災害があった際の地域との連携について」

回答事業所のうち、過去20年間に大きな災害（ここでは、2日以上事業を休止しなければならない場合、大きな災害とした）に遭遇したのは、128（=13+32+35+48）件であり、全体の17.9%であった（図表3-21）。

	件数	構成比 (%)
事業所を移転しなければならない災害に遭遇したことがある	13	1.82
事業を数週間にわたって休止しなければならない災害に遭遇したことがある	32	4.49
事業を1週間程度休止しなければならない災害に遭遇したことがある	35	4.91
事業を2,3日程度休止しなければならない災害に遭遇したことがある	48	6.73
事業を休止しなければならない災害に遭遇したことはない	540	75.74
その他	45	6.31

図表3-21 過去20年間の被災状況

大きな災害に遭遇した事業所が、復旧にあたり連携した先として、「行政」が最も多く、次いで「福祉関係団体」、「他の福祉事業所」が多かった（図表3-22）。他の福祉事業所と連携した26件のうち、同一法人内と明記されていたのは9件であった。一方、「なし（特になし）」と回答した事業所は13件、10.1%にとどまった。

連携先	件数	構成比 (%)
行政（市区町村、消防等）	50	38.8
福祉関係団体	29	22.5
他の福祉事業所	26	20.2
社会福祉協議会	21	16.3
地域（自治会、町内会、商工会等）	10	7.8
民間企業	9	7.0
医療機関	7	5.4
その他	3	2.3
特になし	13	10.1

図表3-22 災害時に連携した先（単位：件、複数回答）

連携の内容としては、物資の支援が最も多く、次いでボランティア等の人員派遣が多かった（図表3-23）。

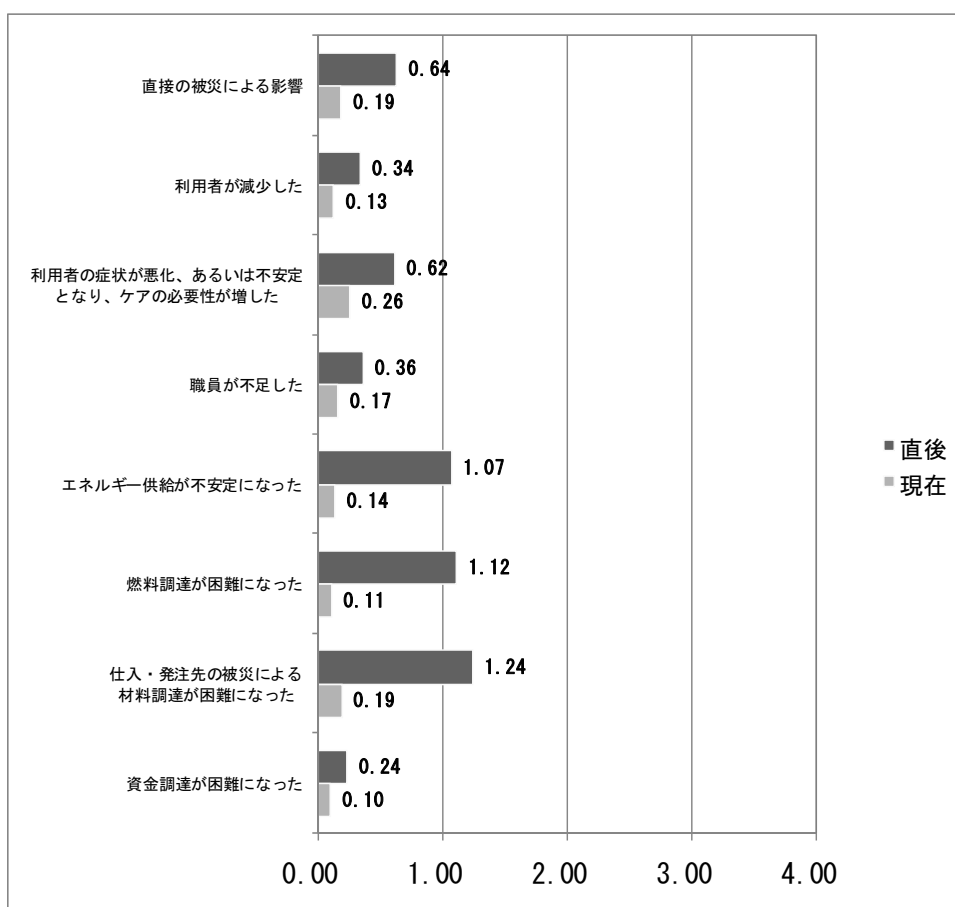
これら連携先と現在も何らかの形で連携を続けているのは、93件中37件であり、39.8%にとどまった。

連携内容	件数
物資の支援（食糧、水、発電機等）	41
人員派遣（ボランティア等）	26
情報共有（安否確認等）	22
利用者受け入れ	8
金銭的援助（義捐金、補助金等）	7
その他	12

図表 3-23 連携内容（単位：件、複数回答）

(5) 「Ⅶ 東日本大震災の影響について」

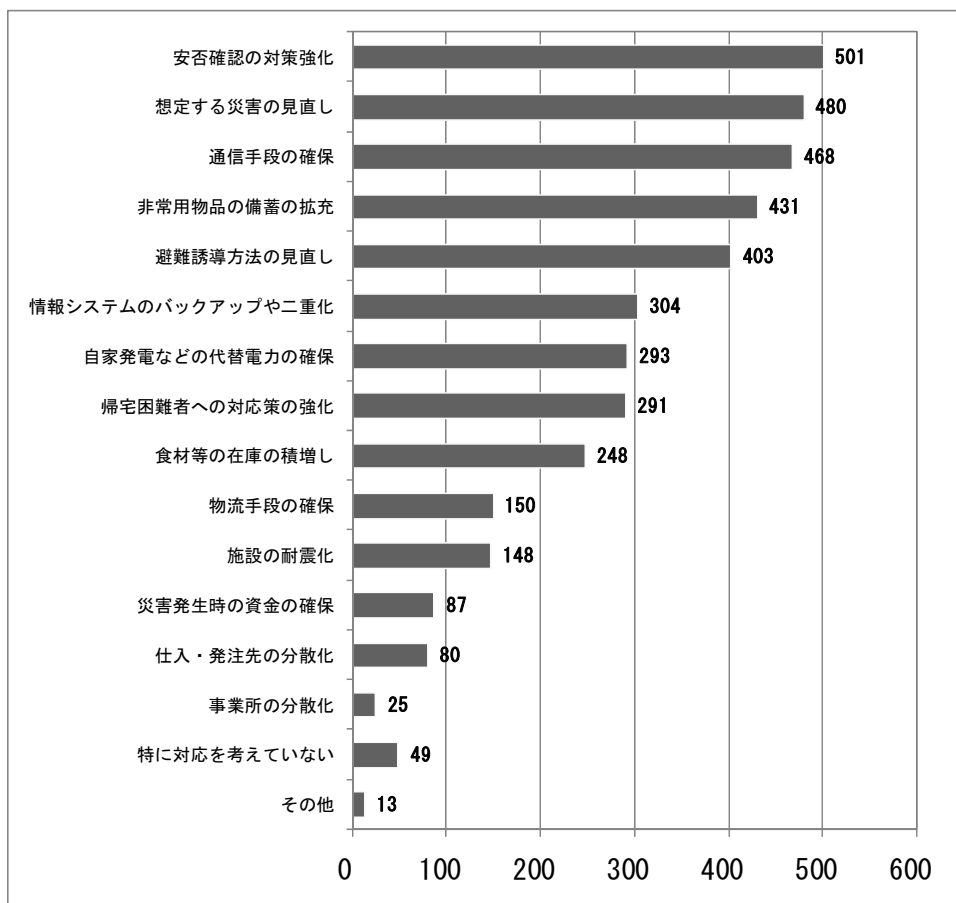
東日本大震災の影響について、震災直後と平成24年1月末現在とで、どのような影響があったか、8項目をそれぞれ5択で聞いた。影響が「ない」を0点、「どちらかというもない」を1点、「どちらとも言えない」を2点、「どちらかというところある」を3点、「ある」を4点とし、平均点を算出したところ、図表3-25のような結果が得られた。エネルギー供給、燃料調達、材料調達に関しては、比較的高い数値を示したが、全体的な傾向としては低い値となった（図表3-24）。



図表 3-24 東日本大震災の影響（全体）

また、東日本大震災を受けて、今後必要と考える対策を聞いたところ、「安否確認の対策強化」「想定する災害の見直し」「通信手段の確保」「非常用物品の備蓄の拡充」「避難誘導方法の見直し」が400件を超える一方、「施設の耐震化」「災害発生時の資金の確保」「仕入・発注先の分散化」「事業所の分散化」といった項目は少なかった（図表3-25）。

安否確認や避難誘導といったすぐに着手できる方策が上位を占めるのに対し、人的、金銭的コストがかかる方策が下位となったという結果は、運営上なかなかまとまったコストをかけられない福祉事業所の特徴を示しているとも言える。



図表3-25 今後必要と考える対策（単位：件、複数回答）

6. 考察

(1) 自事業所の活動に見合った計画づくり

法定基準の対策を行っている事業所は多いが、もう少し踏み込んだレベルの高度な防災対策を行っている事業所や、BCPの観点に立った計画を策定している事業所は少ない。また、入居施設型の事業所に比べ、通所型、訪問型の事業所は計画やマニュアルの策定率も低く、また策定の重要性をあまり感じていないという結果が得られた。

当然のことながら、24時間体制で利用者がいて職員もいる入居施設型の事業所と、あまり職員が常駐せず、基本的に利用者の自宅でサービスを行う訪問型の事業所では、災害発生に対するリスクが大きく異なり、計画やマニュアルの重要性も異なるだろう。

しかしながら、利用者の安否確認の方法や、いざというときに連携する（助けてもらう）相手が誰で、どういった形で連絡を取り、どういった形で役割分担して利用者を守るのか、ということをしつかりと明示しておくことの重要性は、施設入所型でも訪問型でも変わらないはずである。そういう意味では、実施事業によって項目や内容は違うかもしれないが、何らかの計画・マニュアルは用意しておく必要がある。

また、火災や感染症に比べて、地震や風水害に対しての対策を検討している事業所は少ないという傾向があった。台風があまり通過しない東北・北海道で大規模な風水害が発生する可能性は、四国・九州で発生する可能性よりは低いだろう。また、内陸部の事業所は、沿岸部の事業所に比べて津波の被害に遭う可能性が低いということも考えられる。いざというときに役に立つ計画・マニュアルを作るためには、自事業所の立地条件をきちんと勘案し、適切な災害想定を行うことが重要となるだろう。

(2) 教育訓練と見直しの重要性

せっかく計画を作っても、訓練や教育を通じてその周知徹底をはかったり、定期的な見直しを行ったりしなければ、いざというときに役立てることができない。今回の調査では、教育訓練や見直しの重要性は理解しているものの、なかなか実施に至ることができないといった結果が得られた。限られた経営資源の中でいかに周知徹底を行っていくかを考える必要があるだろう。

(3) 地域との連携

地域との連携を日頃から意識している事業所はとても少ないという結果が得られ、また、災害時に連携した相手と現在も連携を続けている事業所は40%弱という結果も得られた。一方、被災時にどこにも連携をしなかったという事業所は災害に遭った事業所の10.1%（図表3-22）であり、ほとんどの事業所は、災害時には行政や社会福祉協議会、他事業所と連携をはかりながら復旧を行っている。

緊急時に連携が取れる体制を維持するためには、日頃からの情報共有をはじめとする連携が重要であると考えられる。比較的広い敷地を持つ施設入所型や通所型の事業所は、災害時に臨時に高齢者や障がい者を受け入れるという役割を担うかもしれないし、日頃から地域に出向いてサービスを提供している訪問型の事業所は、その土地勘や家族構成に関する情報が、効率的な安否確認を行うために役立つかもしれない。同じ地域にあるものとして、それぞれがそれぞれの役割を認識した地域連携を進めて行くことが重要だと考えられる。

第4章 福祉事業所における被災時対応事例調査

1. 調査目的

激甚災害指定を受けた地域の福祉事業所と、事業継続のために連携を行っている地域の関連事業所を対象に聞き取り調査を実施し、福祉事業所の事業継続計画の策定における課題やポイントを明らかにする。

2. 調査方法

訪問による聞き取り調査。

3. 調査対象者

激甚災害指定を受けた地域の福祉事業所、及び事業継続のために連携を行っている当該地域の関連事業所に調査を実施した。

	調査対象先	地域	災害
1	社会福祉法人臥牛三敬会	宮城県角田市・川崎町・多賀城市・山元町	東日本大震災
2	社会福祉法人 宍粟市社会福祉協議会	兵庫県宍粟市	平成21年台風第9号 (平成21年兵庫県西北部豪雨災害)
	社会福祉法人正久福祉会		
	社会福祉法人協同福祉会		
3	社会福祉法人門前町福祉会	石川県輪島市	能登半島沖地震
	門前地区民生委員児童委員協議会	門前地区(旧門前町)	
4	社会福祉法人南風荘	山口県宇部市	平成11年台風第18号
5	社会福祉法人きらくえん	兵庫県芦屋市・尼崎市	阪神・淡路大震災

図表 4-0-1 調査対象事業所

4. 調査項目

- ① 基本属性（実施事業、利用者数、職員数等）
- ② 東日本大震災の影響
- ③ 事業継続計画（BCP）の策定状況
- ④ 被災時の状況
- ⑤ 関係する事業所、企業、機関等への事前依頼、打診、取決め
- ⑥ 地域社会との連携の仕組み

5. 調査結果

5.1. 社会福祉法人臥牛三敬会

震災直後の3日間にどう対応するか ～東日本大震災から学ぶ～

平成23年3月11日、東日本全域に未曾有の被害を与えた東日本大震災が発生した。福祉事業所も多く被災し、事業の停止を迫られた。

被災した町に新たな就労の場をつくるなど、復興に向けた前向きな活動が新聞紙面に紹介された事業所がある。

宮城県内で5つの通所施設、8つの店舗を運営する社会福祉法人臥牛三敬会は、幸いにも人的被害はなかったものの、3つの店舗を失った。

本事例では、当法人の初動を中心に事業再開までの対応を明らかにする。

○ヒアリング対象

社会福祉法人臥牛三敬会

理事長 湯村 利憲 氏、管理者 加藤 高康 氏、サービス管理責任者 勝川 亮 氏



図表 4-1-1 臥牛三敬会 法人本部

○法人概要

- ・昭和58年に角田市にて設立。
- ・現在、4市町にて5施設を運営している。
- ・各施設にて就労移行支援と就労継続B型を実施している。
- ・企業授産の他、ピザ店、団子店、レストラン等店舗を8、紙すきやラベル作成等作業班を18、創作班を5と多岐に渡る事業を展開しており、法人全体での利用者は171人である。

【法人理念】

「障害者の権利宣言」第3条の実践

【運営方針】

施設で行っている多種多様な仕事を活用して施設を利用する人達に仕事と余暇(創作活動)を充実させ、自分らしいライフスタイルを確立してもらう

○地域概要

	角田市	川崎町	多賀城市	山元町
人口	31,619	9,861	61,445	14,337
世帯数	10,929	3,258	24,271	4,891
面積[km ²]	147.58	270.80	19.65	64.48
人口密度[人/km ²]	214	36	3,127	222
高齢化率[%]	26.9	27.0	19.0	31.0

※平成24年3月推計

図表 4-1-2 災害概要



図表 4-1-3 法人の事業拠点

○災害概要

東日本大震災	
発生日時	平成23年3月11日14時46分頃
地震の規模	マグニチュード9.0 震源地 三陸沖 (北緯38.1度 東経142.9度) 震源の深さ 約24km(暫定値)
被害地域	震度7 宮城県栗原市 震度6強 宮城県、福島県、茨城県、栃木県の沿岸部 震度6弱 岩手県、宮城県、福島県、茨城県、群馬県、埼玉県、千葉県
被害規模	死者数 15,854人、行方不明者 3,272人 負傷者 6,025人、住家被害 1,095,312棟

出典：警察庁緊急災害警備本部 「平成23年東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」平成24年3月6日

図表 4-1-4 災害概要

○初動（1～3日）

震災当日の14時46分、法人本部と3つの施設がある角田市は、その場に立ってられない程の激しい揺れに襲われた。本部付近には、全利用者171人中、50人がおり、職員の誘導により、避難場所であるゲートボール場に避難した。

大きな余震が続き、大声を上げたり、怖がって泣き出す利用者がいたため、職員は、笑わせたり、その場を和ませる努力を行った。安全確認後、利用者に「事業を開始するときには連絡する」旨を伝え、自宅に送迎を行うが、津波により、沿岸部居住の利用者6人は本部に戻ることとなった。

当法人では、震度4以上の地震等災害が発生した場合、全管理職が本部に集合し、持ち場と役割を確認するルールとなっていた。本部から離れている川崎町、多賀城市、山元町の各拠点の責任者とは、不安定な携帯電話やメール等により状況を確認しあった。本部近隣に点在する店舗や作業所については、職員が自動車で見守り確認、被災状況の確認を行い、なんとか全員の安否を確認することができた。幸いにも、人的被害はなく、角田市内の施設に損傷はなかった。

しかし、当日確認できたのは、全員が無事という事実だけであり、それ以上の情報を把握することはできなかった。甚大な被害であったため、早々に事業の中止を決定し、本部での安全確保に注力した。

本部の隣町、沿岸部に位置する山元町で展開していた2店舗のうち、ピザ店には利用者4人、職員2人が勤務していた。高台に車で移動し、津波が黒い塊となって迫りくるため、さらにその上の神社まで避難した。職場が津波に流されるところを目の当たりにしながら、他の避難者とともにドラム缶で火を焚いて暖をとり、車の中で朝を迎えた。



図表 4-1-5 流失したピザ店 パピハウス2号店（山元町）

加藤氏が施設長を務める多賀城市に到着したときには、翌日になろうとしていた。近くにいた男性に5分だけ懐中電灯を照らしてもらい、がれきと重油が漂う深さ120cm程の黒い水の中を不安な気持ちで進んだ。雪が降り、普段は繁華街として賑わう通りをシャーベット状の冷たい水が満ち、かきわけの度に夜光虫が不気味な光を放った。一時は、180cmまで浸水したピザ店の窓を割り、机や棚が倒れてぐちゃぐちゃになった店内を確認し、お店のあるビルの3階まで上ると、真っ暗闇の中から大歓声が上がった。3階には、利用者5人、職員1人を含む避難者が60人、激しい余震が断続的に続く中、がれきがビルにぶつかる度に響く「ガーン」「ゴーン」という大きな衝撃音に包まれながら、不安な時間を過ごしていたのだ。店舗の近くを走る国道45号線の歩道橋の上には、雪が降る3月の宮城県の寒空の下、濡れた体を震わせる人々がいた。その数70人。近隣のその他のビルにも地域住民が多数避難し、電気も水もガスも電話も食料もない中、孤立した思いで朝を待っていた。加藤氏は、「おーい。大丈夫だぞー。」と声掛けし、その足で自衛隊に支援の要請に急いだ。

震災から1年が経つが、加藤氏は、未だにこのときのことを地域の方に感謝されるという。「心強かった。希望を持つことができた。有難う。」と。「加藤氏がここまで来ることができたということは、離れ小島ではなく、外と繋がっているということ」顔見知りの加藤氏がそれを証明し、声掛けにきてくれた。避難者にとって、わずかに安心や希望を感じることができた瞬間だったのだろう。

被災前



被災後



図表 4-1-6 一時は 180cm まで浸水したピザ店 パピハウス 3 号店 (多賀城市)

○災害から2日目～1週間の動き

本部では、当日から、自宅に帰れない利用者、グループホームの利用者、一人暮らしの職員計 42 人での共同生活が始まった。災害時の備蓄はなかったが、レストラン等を運営していたため、調理するための設備、人員、食材を有していた。しかし、電気をはじめライフラインが途絶えており、復旧の見込みもわからない。理事長以下、各部門のリーダーにより役割分担を確認し、食事、寝泊りするための環境の用意、利用者のケア、余震時の避難誘導の準備等手分けして行い、毎日ミーティングを実施した。企業班については、顧客企業と相談し、預かっていた在庫のみ職員で分担して納品した。

川崎町、多賀城市、山元町にある当法人各施設の職員との連絡も随時行い、小学校に避難していた山元町の利用者、職員を迎えに行き、本部に合流した。

被害が比較的少なかった川崎町では、地域のニーズもあり、営業を再開することこそが地域貢献になるという判断から、震災の翌日から事業を開始し、食料の調達に事欠く地域住民の歓迎を受け、連日盛況となっていた。これには、店舗でプロパンガスを使用していたこと、ピザを焼き上げるのに薪を使っていたことも功を奏した。

多賀城市のピザ店に勤務していた利用者、職員は、2 日目、避難所である体育館に避難し、展示室の床に支給された毛布を敷きつめて体を休めていた。食事は、子供、お年寄り、女性に優先的に配布され、若い男性は 1 日ビスケット 1 枚。翌日の晩は自然解凍した冷凍餃子 4 つであった。

疲労、空腹、不安で体育館全体が重苦しい空気となる中、加藤氏は寸暇を惜しんで市内のすべての避難所を訪ねて回っていた。当日の避難時、逃げ場がなくなり、店舗 3 階に移動する際、足元に迫る津波にパニックとなった利用者の一人が外に飛び出し、震災直後は全員無事と報告されていた状況が、わずか数十分後、変化していたのである。

「避難訓練は年 2 回実施し、防災マップも確認していたが、地震発生からわずか数 10 分、逃げようかどうしようかという時間があった。前年のチリ地震で大津波警報が発動されつつも実害がなかったため、慢心があったのかもしれない。」と加藤氏は振り返る。

2 日間数時間おきに避難所を回り、津波で離れ小島になった避難所に念のため確認にいったところ、自衛隊に救助された利用者を発見することができた。震災後 3 日、改めて全利用者、職員の無事を確認することができた瞬間である。

【初動対応方法の検討・徹底】

震災直後と数十分後で安否の状況が変化していた点が緊急時の初動対応の困難さを象徴している。

緊急事態に対し、どのような体制でどのような手順で対応するのかを検討していくことは、人的被害の極小化、安否確認時間の短期化、管理書類等重要データの保護につながる。

○災害から1週間～1か月の動き

普段から近隣の地域住民とつきあいのあった本部は、地域の生産者から米や野菜を譲り受けたり、山間地の住民の計らいで山水を汲むことの許可を得た。飲用、炊事、トイレのために毎日自動車でも水を運搬し、地域の家庭にも配達した。

地域には、小さな子供、お年寄りも多数存在していたため、区長や民生委員と相談し、15日に本部近隣の91戸におにぎりを届けた。高齢者世帯17戸へのおにぎりの配達は、電気、水道が復旧し、生活がある程度落ち着く21日まで続けた。

並行して、帰宅できなかった利用者家族の安否確認のため、避難所を搜索し、確認が取れ次第利用者を送迎した。

川崎町同様、早く事業を開始し、日常に戻りたい。その思いは、利用者、利用者家族、職員全員同じであったが、送迎車両7台、遠くは蔵王町まで往復120kmを毎日走行できるだけの安定したガソリンの供給体制が確保できないと事業を再開することはできない。各自治体へ緊急車両登録の相談に行き、燃料確保の目途が立った4月4日に事業を再開した。

一方で、津波で3店舗を失い、年間数千万円の減収となるため、利用者工賃の引下げを行った。これは、今後も利用者に働きがいのある就労の場を提供し続けるための苦渋の決断であったが、異議を唱える利用者は一人もいなかった。

多賀城市では、体育館に移動したピザ店勤務の7人を含む全避難者が、3月15日までに立退きすることを迫られていた(理由は不明。全避難者が対象)。多賀城市の別拠点である作業所に移動することを決め、荒天するという天気予報を受けて13日に避難所を後にすることにした。避難所で一緒になった他の法人の理事長が、行き場を失い困っていたため、介護老人保健施設40人、グループホーム20人(職員を含む)を急遽受け入れ、作業所の1階と2階の一部を開放した。

自治体に相談に行くも、個々の事業者に対応できる状態ではないので、自分達でなんとかするしかないという腹をくくった。各自の家から食材や使えそうな物を持ち寄り、ガス店に依頼し、故障していたガスを復旧させた。その際、ガス店に移動手段がなかったため、当法人の車を利用した。また、12日(土)、13日(日)、15日(火)の3回に分けて法人本部から理事長、職員が車で米・水・食料等を運び、不足する物資の供給をするとともに安否確認・情報交換を行い、バックアップした。

3月28日に団子店、4月4日から作業所での機織りを再開。店舗を消失したピザ店の利用者は、作業所2階で弁当をつくり、皆をバックアップした。近隣のスーパーマーケットでは連日行列ができ、購入数量制限つきで営業をしていたが、甘い物は大いに被災者に喜ばれ、当事業所のだんご店は4日間で月の目標の8割を販売し、4月末まで盛況は続いた。



図表 4-1-7 3月28日に再開しただんご店 つつみ屋塩釜店(多賀城市)

○災害から1か月以降の動き

一週間後から、全国各地より支援物資が届き始め、その数は100団体を超え、本部の3つの部屋が埋まった。勝川氏が管理表をつくり、手分けをして地域や避難所にも配布を行った。

9月15日、「震災から立ち上がる第一歩」として、地元産の果実、野菜を原料にしたジェラート、シフォンケーキ等を製造販売する、新たな就労の場「にじいろカフェ」を角田市に開店した。

10月、4月からの売上の落込みが予測よりも小さかったため、工賃の引上げを行った。



カフェ店内



シフォンケーキ

図表 4-1-8 にじいろカフェ

年が明けて、平成24年1月27日、恒例の「成人を祝う会」を開催し、新成人13人を祝った。利用者の家族の他、各自治体の議員、地域福祉部署の職員、福祉団体、特別支援学校関係者、施設利用者等約100人が集まった。これも、当法人の掲げる「より自然に！よりあたり前に！地域の中で生活を！」というスローガンを実践する行動であった。

○被災後の対応

当法人では、震災を受け、以下3点について早急に対応を行った。

◆安否確認対策の充実

利用者の自宅住所を把握していても、直接自宅の場所を知っている職員は少なかった。緊急時の一分一秒を争う中では、地図を調べる時間も惜しいため、利用者と家族に同意を得た上で、自宅住所の地図をデータ化した。あわせて、メールアドレス等収集する家族の連絡先情報を増やし、一元管理することとした。

◆ライフラインの断絶に対する対策の強化

通所施設ということもあり、長期間保存可能な生活用品、水、食料の備えがなく、ガソリンや灯油が入手困難となる状況を予測していなかった。いま、本部の2部屋には、全利用者、職員、地域住民の3日分の備蓄が保管されている。

◆重要データのバックアップ

多賀城市のピザ店1階に設置されていたデスクトップパソコン2台、ノートパソコン1台、プリンタ、スキャナ、管理書類が津波の被害にあった。重要な資料も含まれていたため、現在は、複数拠点でバックアップする体制を構築した。

平成 23年	角田市	川崎町	多賀城市	山元町
3月				
11日	<ul style="list-style-type: none"> 本部付近の利用者は、避難誘導後、自宅に送迎 点在する店舗、作業所の確認 本部での共同生活開始 	<ul style="list-style-type: none"> 避難誘導後、自宅に送迎 	<ul style="list-style-type: none"> ピザ店の利用者、職員は、店舗3階に避難 作業所、団子店の利用者、職員は、避難所に避難 津波によりピザ店が床上浸水 	<ul style="list-style-type: none"> 高台に避難し、車中泊 津波により、2店舗流失
12日	<ul style="list-style-type: none"> 利用者家族の所在確認後送迎 食料、水の地域住民への配達 	<ul style="list-style-type: none"> 営業時間を縮小し、店舗再開 作業所休業 	<ul style="list-style-type: none"> ピザ店の利用者・職員は、体育館に避難 	<ul style="list-style-type: none"> 小学校に避難後、法人本部に送迎・合流 ※その後1週間以内に、利用者を家族のもとに送迎
13日	同上		<ul style="list-style-type: none"> 作業所にて共同生活開始 作業所2フロアの一部を他事業者に開放 	
14日	利用者、職員全員の無事を確認			
15日	<ul style="list-style-type: none"> 15日 地域91戸へのおにぎり配達 高齢者世帯17戸には19日まで毎日おにぎり配達を継続 		<ul style="list-style-type: none"> 1週間後には、水道復旧 	
~	<ul style="list-style-type: none"> 16日 電気復旧 共同生活終了 			
31日	<ul style="list-style-type: none"> 19日 水道復旧 		<ul style="list-style-type: none"> 28日 団子店再開 共同生活終了 	
4月				
	<ul style="list-style-type: none"> 4/4 事業再開 	<ul style="list-style-type: none"> 店舗通常営業 作業所通常営業 		

図表 4-1-9 時系列表

○地域連携

法人本部では、地域住民に全国から届けられた支援物資、水の配達、炊出しを行い、市から委託を受け、農村環境改善センター(仮設住宅ができるまで避難所として使われていた施設)の避難者に、食事を提供した。

また、多賀城市では、他事業者の利用者、職員に作業所の2つのフロアの一部を開放し、落ち着くまでの安全な場所と食事を提供した。

当法人では、地域に根ざした事業運営を目指しているが、新たな取組みとして、経済産業省から助成を受け(車両購入費用)、高齢・過疎化が進み、買い物が困難な地域への買い物支援事業を開始した。地元商店街と当法人の商品を中心に品揃えを充実し、顧客への御用聞きサービス等により好評を得ている。地域住民の利便性を提供したことはもちろん、地域の新たな交流の場となっている点も成果であると言える。

多賀城市の拠点では、東部地区連絡協議会において、災害時に相互補完するための仕組みづくりに向け、打合せを重ねている。有事に向け、事業者が連携して対応しようという意識、取組みが復興後の地域づくりにもつながるものとする。

【災害時、福祉事業所は、地域の支援の担い手となる】

福祉事業所は、災害時、地域の支援の拠点となり、復興に向けた役割を担うこととなる。

ただし、平時からの付き合いや信頼がないと、緊急事態の連携は上手く機能しないと考えられる。

地域住民や同業者とのフェイスツーフェイスの触れあいが、事業所の活動の理解や、有事の際の円滑な助け合いにつながるのだろう。

○まとめ・考察

通所施設であり、B to C(最終消費者向けの事業)が大多数であるため、早々に事業を中止し、利用者の安全確保を優先することで、二次的な被害を防止している。他法人に影響が及ぶ企業授産のみ職員で分担して納品し、法人としての信頼性も保護した。

一方で、川崎町の拠点では店舗の早期再開、多賀城市の拠点では他法人の受入れ、角田市の拠点では地域住民に支援物資や水、炊出しを行う等、地域での支援の担い手としての活動に注力した。ライフラインと燃料供給体制の回復状況を見極め、約1か月後に通常の事業運営を再開している。

当法人の場合、区長や民生委員をはじめ、地域住民との日頃の付き合いが密接だったことが、地域での支援活動に有効に機能したものとする。当法人の地域に根ざした活動が、事業所や地域の復興活動の潤滑油になった好事例と言える。多賀城市の拠点が取組みを開始している災害時に相互補完するための仕組みが構築されれば、さらに連携が強化されるものと考えられる。

5.2. 社会福祉法人宍粟市社会福祉協議会

普段からの「顔の見える関係」が地域をつなぐ 社会福祉協議会、福祉事業所、地域の関係を考える
～平成21年兵庫県西北部豪雨災害から考える～

平成21年、台風による豪雨災害により孤立集落となった宍粟市旧一宮町地区では、「普段から顔の見える関係」が安否確認やその後の対応に有効に機能した。

本事例では、「小地域福祉活動」を推進する宍粟市社会福祉協議会を中心に、社会福祉法人正久福祉会まどか園、社会福祉法人協同福祉会みどり苑、地域自治会の動きについてまとめ、分析を行う。

○ヒアリング対象

社会福祉法人宍粟市社会福祉協議会

事務局長 山本 正幸 氏

社会福祉法人正久福祉会 まどか園

施設長 山川 義光 氏、管理者・主任介護支援専門員 中本 義信 氏、生活相談員 上山 安博 氏

社会福祉法人協同福祉会 みどり苑

施設長 藤原 正雄 氏



図表 4-2-1 宍粟市社会福祉協議会 本部

○法人概要

宍粟市社会福祉協議会（以下、宍粟市社協）

市町村合併後、旧一宮町に法人本部を置き、旧山崎町、旧波賀町、旧千種町に支所を設置して設立された。地域福祉活動を推進するために第一次地域福祉推進計画（平成18年6月）と第二次地域福祉推進計画（平成23年8月）を策定している。また、地域福祉活動の要として、自治会や隣保²単位で小地域福祉活動を実施している。小地域福祉活動の中では、自治会ごとの福祉委員や民生委員、自治会役員などをつくる「自治会福祉連絡会」を中心として福祉コミュニティづくりを進めている。このような連絡会は、平成22年に宍粟市社協が実施した「小地域福祉活動に関するアンケート」によると、全自治会の76.6%が設置している。また、小地域福祉活動の一環として実施しているふれあいサロン、ふれあい喫茶は全自治会の84.0%が実施している。

²隣保【りんぼ】とは、自治会の下位に位置する隣近所10軒位の単位からなる組織のことである。隣組【となりぐみ】とも呼ばれる。

また、山崎断層帯が市域を横断していることから、大規模災害への対応について熱心に取り組んでおり、宍粟市社協では合併後いち早く、大規模災害を想定した「災害救援マニュアル」を策定した。

上記のほか、居宅介護支援事業、通所介護（デイサービス）や訪問介護（ホームヘルプ）などの介護保険事業やボランティアを中心とした配食サービス、移動困難な方の通院送迎を行う移送サービス等を実施している。職員体制は、地域福祉を中心に業務を行う職員が約 15 人、介護保険事業を中心に業務を行う職員が約 100 人である。

今回宍粟市の中で特に災害当時に孤立した福知地区に立地する高齢者施設に対して調査を行った。

社会福祉法人正久福祉会 まどか園

兵庫県宍粟市一宮町福知にて昭和 62 年に設立された。特別養護老人ホームを中心に、通所介護、訪問介護、訪問看護、認知症対応型生活介護、居宅介護支援、在宅介護支援センターにてサービスを提供している。経営方針に基づき、「地域の人達から『困った時はまどか園に行けば何とかなる』と言ってもらえる、安心生活の提供をする『安心ほっとステーション』としての地域で機能」することを目的として、地域の中で活動を続けている。

また、当施設に勤務する職員の中にも、施設の近隣に居住する職員が数人いることもあり、普段から地域の自治会等との結びつきが強い。また、法人本体の寺院と協力して密接な災害対応がなされている。

社会福祉法人協同福祉会 みどり苑

ハリマ農業協同組合（以下、JAハリマ）が中心となって設立した社会福祉施設（通所介護等）。災害当時は休日であったため、利用者や職員への人的な被害はなかった。しかし、道路が寸断されてしまい、交通規制が行われたため、事業所に職員が到達できなかった。

近隣の河川が増水し、床上浸水したが、自力で復旧。床の張替え等の措置を行うことで、2 週間程度で営業を再開した。

○地域概要

	兵庫県宍粟市	兵庫県宍粟市一宮地区 ※調査対象地域
人口	42,670	9,588
世帯数	14,369	2,931
面積[km ²]	658.60	-
人口密度[人/km ²]	64.8	-
高齢化率[%]	26.9	28.8
備考	宍粟郡山崎町・一宮町・波賀町・千種町の4町が平成17年4月1日に合併して誕生	北部地域は高齢化率が [※] 30%を超える

※平成23年4月推計

図表 4-2-2 地域概要



図表 4-2-3 調査対象地域の位置

○災害概要

平成 21 年台風第 9 号	
発生日時	平成 21 年 8 月 9 日～8 月 10 日
台風の大きさ	最低気圧 992hPa、最大風速 20m/s
被害地域	兵庫県、岡山県、徳島県、長野県
被害規模	死者数 26 人 ・被害が大きかった兵庫県佐用町では 9 日の降水量が 326.5mm と年間最大値を更新した ・平成 17 年の台風災害による河川被害が復旧途上であったこともあり、市内各所の生活道路が寸断された ・孤立集落が数多く発生したなか、高齢者や人工透析患者等の要支援者が多く含まれており、安全かつ迅速な対応が必要だった

図表 4-2-4 災害概要

○災害直後の状況

8月10日未明、一宮町全戸に避難勧告が出され、多くの住民が避難所に避難した。また、携帯電話と固定電話が不通になったため、職員への連絡が困難になり、近隣の職員だけで対応せざるを得ない状況となった。今回調査対象とした旧一宮町では幸い死者は出ず、各施設も概ね3日程度で平時の状態の体制を保持することができるようになった。

宍粟市社協が立ち上げた災害ボランティアセンター（以降、災害ボラセン）には延べ1,712人が参加し、泥のかき出しや道路の清掃等を行った。ボランティアに登録していなくても、被災者の家族が支援に駆けつけたケースもあり、お盆の期間と重なったにもかかわらず、多くの人々が支援に駆けつけた。



図表 4-2-5 県道 6 号線 養父宍粟線 豪雨で道路が寸断される



図表 4-2-6 福知地区に通じる道路が完全に寸断 孤立集落となる
(奥福知地区に通じる主要道路はこの路線のみ)



図表 4-2-7 生活道路に濁流が流れ込む (福知地区)



図表 4-2-8 福知地区 畜舎や飼育牛も被害を受ける (福知地区)

日時(平成21年8月)	災害状況	宍粟市社協の動き	福知自治会の動き まどか園の動き
9日 22:00	雨量ピークとなる 消防警戒にあたる		
10日 0:00	一宮町全戸避難勧告 宍粟市災害対策本部設置 (以下、市災対本部)		自治会内に災害対策本部(以下、自治会災対本部)設置
4:00	電話不通(特定携帯電話除く) 断水	事務局長出勤	近隣の避難誘導
早朝	道路寸断、孤立集落発生を把握	災害救援マニュアルにもとづき活動開始 宍粟市社協としての指示 ³	自治会災対本部が炊出し開始 明願寺交流ホームで被災者受入れ
朝	孤立集落に要支援者把握 停電復旧	事務局長各地を巡回、災害状況ニーズ把握	まどか園として緊急ショートステイ受入れ開始
夕刻	電話復旧	災害ボランティアセンター設置 (市災対本部と連携)	自治会災対本部より緊急ショートステイ依頼(その後も連携を図り、依頼等情報交換を行う)
11日朝		ボランティアの受入れ開始	まどか園介護支援専門員が在宅の方を確認
昼	水道、徐々に復旧	各地の自治会等と協力し、支援を行う	危険家屋の居住者を説得し避難誘導
夕			まどか園居宅サービス調整
12日～	水道、完全復旧		12日 地域包括支援センターに安否確認報告 自治会よりまどか園に緊急物資保管依頼 13日 水道、復旧
15日		緊急理事会開催 役職員で情報共有	明願寺、交流ホーム避難所終了 自治会の隣保単位の組長会議(伍長会議)実施
25日		災害ボランティアセンター閉鎖 (延べ1,712人が活動)	
その後		宍粟市社協復興支援ボランティアセンターを設置	

図表 4-2-9 時系列表

³宍粟市社協としての指示:

「介護サービス利用者、一人暮らし高齢者、重度障がい等の安否確認、人工透析患者など生命に危機がある方の一刻も早い病院への移送サービスに全力を挙げること」

○地域連携

◆平時の関係構築が災害時に生きる

宍粟市社協が実践する小地域福祉活動の中で、福祉委員や自治会福祉連絡会、民生委員、自治会役員等を通じ、地域と社会福祉協議会が接点を持ち、地域の実情について密な情報交換をしている。このような普段からの情報交換で培ってきた関係が、災害当日は有効に機能したと言える。宍粟市社協職員が、まだ道が寸断されている中で軽自動車や徒歩により被災地域のニーズの聞き取りを行ったが、これは普段から様々な会合に出席し「顔の見える関係」を築いていたからこそできたことだと言える。そのニーズは災害ボラセンを通じて適材適所の人員派遣につながった。

◆「顔の見える関係」をどう築いてきたか？

今回のヒアリングの際、宍粟市社協の山本氏と福祉事業所の職員が、要援護者や地域、支援する職員のことについて情報交換をしていた。これも宍粟市社協と地域との密な接点を物語る一場面と言えるだろう。宍粟市社協が普段から地域の要援護者の状況を把握し、支援の方法を地域住民と話し合いながら決定している様子を垣間見ることができた。誰がその要支援者の支援をしているのか（家族なのか、介護保険事業者なのか、近所の人なのか）といったことも把握し、適切な支援の構築に役立っていた。

こういった関係を築き上げていくためには、単に「社会福祉協議会だから」というだけではなく、普段から社会福祉協議会の役割を理解してもらうこと、また、主役である地域住民を支えるため、社会福祉協議会はあくまで裏方に徹するという姿勢を持つことが必要なだろう。

実際に、今回ヒアリング対象とした宍粟市社協の山本氏、まどか園の山川氏、みどり苑の藤原氏の各人が、福祉事業所が災害支援を行う上で最も重要だと口を揃えたのが、地域住民と「平時からの顔の見える関係」をいかに構築するかという点であった。

宍粟市社協では、その「顔の見える関係」を構築するための活動として、「小地域福祉活動」を実践している。市内148自治会に福祉委員を配置し（自治会の隣保単位に1人を目標に展開し、平成21年11月時点で679人の福祉委員が宍粟市内で活動している）、この福祉委員と合わせて、民生委員や自治会役員等が参加する「自治会福祉連絡会」が隔月程度の頻度で開催され、日々の情報交換が行われている。また、福祉委員は年間1回以上の活動交流会（ふれあい喫茶、ふれあいサロン、地域交流支援事業など）を実践しており、これらの活動を通じて、一人暮らしの高齢者や要介護者といった要援護者の把握、安否確認を行っている。また、これらの活動は民生委員の活動とも連動しており、民生委員が行っている「災害時ひとりも見逃さない運動」に基づいて、災害時要援護者申請書兼登録台帳が作成され、要援護者の把握に努めている。

これらの平時からの活動が「災害時」に有効な機能を発揮したと言える。



図表 4-2-10 宍粟市社協主催の小地域福祉活動説明会
(地域のニーズなどが話し合われる)

○小地域福祉活動実践 「福知自治会」「まどか園」の事例

福知地区では、自治会役員、民生委員、福祉委員、消防団員が中心となり自治会の災害対策本部が設置された。消防団の詰め所、公民館を活用し、被災者のニーズ把握をはじめ、復旧作業全体の指示調整が行われた。そして、市災対本部や災害ボラセンからの情報提供などを一手に引き受け、ボランティア派遣を行う場合は、この本部と連絡を取りながら必要な箇所に必要な人材を投入する体制がとられた。宍粟市社協としても、同自治会災対本部と情報の連携を行うことで必要な人材を必要な場所に投入できたとのことである。

同地のまどか園では、地域に開かれた施設として、普段から地元の福知自治会との交流を深めてきた。災害時にもその交流が生かされ、福知自治会に設置された自治会災対本部の要請で要支援者の緊急ショートステイの受入れや、近隣避難所の設置が行われた。

福知自治会が含まれる 下三方小学校区	
人口	1,435
世帯数	442
高齢化率	49.8%
自治会数	6か所
民生児童委員	6人
福祉委員	42人

※平成22年3月推計

出典：「第一次地域福祉推進計画資料編」平成22年3月

図表 4-2-11 福知自治会が含まれる下三方小学校区の情報



図表 4-2-12 福知地区（避難所となった明願寺から撮影）

【普段の自治会活動が災害にどのようなにつながったか】

宍粟市の自治会全般に言えることであるが、普段から自治会単位で様々な地域での取組みがなされている。

例えば、福知自治会では「福知村づくり実行委員会」にて地域の観光や農業の支援が実施されており、名水「文殊の水」の管理や、姫路市興浜から寄贈された「だんじり」によるお祭りなど様々な企画が自治会を中心として催されている。

地域の古くからのつながりを大切にし、地域について話し合われる場がある。

○被災後の対応

◆宍粟市社協の災害救援マニュアル

宍粟市社協では平成 21 年の豪雨災害以前から「災害救援マニュアル」を作成していた。その後、この豪雨を受けて、初動対応等の方法を修正したものを作成し、現在に至っている。マニュアルは常時携帯できるように携帯版のマニュアルを作成し、職員は必ず持ち歩くようにしている。このようなマニュアルを整備しておくことで、職員の初動をより円滑に行い、甚大な被害を食い止めることができると考えられる。

◆宍粟市社協による災害後のケア

災害ボラセンが閉鎖された後、その名称を「宍粟市社会福祉協議会復興支援ボランティアセンター」として、災害後のケアを進める取組みを始めた。具体的には普段の相談支援はもちろんのこと、被害の大きかった地域での「カレーライス炊出し」、被災した子ども達の心のケアとしての「絵本ライブコンサート」、「復興支援ふれあい喫茶」、宍粟市内ボランティアによる「復興支援バザー」などが行われた。

社会福祉協議会の役割は、災害時の教訓を活かし、行政では十分に対応できない地域ごとの支援を行うことにあると言える。特に今回の豪雨では宍粟市南部の山崎地区ではほとんど被害がなかったため、同じ宍粟市でも住んでいる地域により災害に対する認識がまったく異なり、宍粟市社協役職員の間でも災害に対する支援のあり方、緊急度について温度差が生じていた。これを解消するために、平成 21 年 8 月 15 日に臨時の理事会を開き、役員に被災時の写真を見せ、情報の共有を図った。このように組織全体での意識統一も重要な要素であると言える。

◆まどか園と福知自治会の連携

災害後の地域での交流と災害復興後の地域の状況を知ってもらうために、福知自治会が主催して「2010 福知災害復興祈念ウォーク」が行われ、園の職員が多数参加した。

宍粟市社協の山本氏やまどか園の山川氏によれば、この事例は地域とのつながりの強さを示す好事例の一つであり、福祉事業所として地域の活動に参加することで、普段の活動が見えやすくなるとともに、人的な交流も進むと考えられる。

◆地域連携が機能するかどうかの災害対応訓練の実施

宍粟市社協では平成 21 年の豪雨災害以前から大規模災害を想定した災害対応訓練を実施している。多くの福祉事業者において火災に対する避難訓練しか実施されていないなか、一つの知見が得られることから、それを紹介してまとめとしたい。

大規模災害発生時の初動から災害ボラセンを設置するまでのプロセスをシミュレーションするため、次のような手順で災害対応訓練を行った。

- ①具体的な災害を想定した文書を職員に配布する（封をして配布し当日まで開封しない）
- ②訓練当日の朝、各職員が文書を開封し、想定された災害状況を確認する
- ③携帯版災害救護マニュアルを確認し、自身が行うべき対応を確認する
- ④出勤後、諸連絡に対応する者、利用者の安否確認に向かう者など、それぞれが適切な対応を行う
- ⑤シミュレーション終了後、関係者が一堂に会し、振り返りを行う

図表 4-2-13 宍粟市社協における災害対応訓練

このような活動に、宍粟市社協職員約 50 人に加え、兵庫県社会福祉協議会などが参加し、支援を行う体制作りのシミュレーションが行われた。この活動を通じて、実際の災害発生時にも早期に災害ボラセンが立ち上がり、スムーズな支援に展開できるようになった。

○まとめ・考察

◆地域との連携のあり方

福祉事業所が被災したときの課題として、利用者（及びその家族）の安否確認が重要なテーマとなる。事業継続の視点で考えた場合でも、「『利用者が今どんな状態にあるのか』をどうやって把握するか」がカギとなる。

福祉事業所の視点で考えると、「情報のハブ」となる機関とどのようにつながっているかが重要になる。宍粟市社協の事例では、普段の活動の中で地域の要支援者を把握し、情報を集約し、共有化していたからこそ、災害時に有効な機能が果たされたと言える。

では、すべての社会福祉協議会が宍粟市社協のような状況になっているかといえば、残念ながらそうではないのが実情ではないか。様々な要因により、思ったように機能できていない社会福祉協議会があるのも事実であり、そういった場合は、社会福祉協議会以外の「ハブ」が必要になる。

その「ハブ」を誰が担うのかはそれぞれのケースで異なるとしても、今回の宍粟市社協の例にみられるような「顔が見える関係」を実践することが災害対策の第一歩になる。それが福祉事業所の事業継続にとっても有効に働く。

◆行政との連携のあり方

緊急時対応に際し、社会福祉協議会と行政との連携がより重要になるということが指摘されている。

災害当日、宍粟市社協では宍粟市災害対策本部の要請を受ける形で災害ボラセンを立ち上げた。災害ボラセンでは、その日の活動内容の振り返りと翌日以降の仕事内容を確認する「統括会議」を毎日開催した。この統括会議の内容を宍粟市健康福祉部次長（宍粟市社協理事兼務）に必ず報告することで、行政と社会福祉協議会との間での情報の共有が図られた。こうすることで、行政だけでは対応しにくいボランティアのコーディネーターや、泥のかきだしなどのきめ細やかな被災者の福祉ニーズへの対応を行うなど、社会福祉協議会としての役割をうまく発揮できたと言える。

このような緊急時の円滑な連携体制の構築は、普段から宍粟市と宍粟市社協が密に連絡を取り合っていることの賜物である。

◆地域との連携を想定した災害対応訓練の重要性

福祉事業所が大規模災害時に事業を継続するためには、地域の支援をどう受けるか（人的、物的含む）緊急ショートステイの受入れ対応などについて考えることが必要である。そのためには、宍粟市社協が実施したようなシミュレーションを実施することも一つの方法だろう。

また、社会福祉協議会をはじめ様々な機関と連携することで、ボランティア等の人的支援を受け入れやすくなり、復旧が早くなるだろう。

前述した質問紙調査ではこの点の災害時対策が不十分であることが示された。福祉事業所として、事業継続を考える際に重要な視点のひとつと言える。

■参考資料

- ・社会福祉法人宍粟市社会福祉協議会「地域福祉推進計画」
- ・山本正幸(2009)「災害時に生きる日常の地域福祉活動」『NORMA 2009.10-11』全国社会福祉協議会
- ・社会福祉法人正久福祉会「平成21年8月10日大雨・洪水・土砂崩れ災害対応記録」資料
- ・宍粟市「平成21年台風第9号の被災状況」資料

5.3. 社会福祉法人門前町福祉会

能登半島沖地震 「要支援者情報」をいかに活かすか？

～古くからの地域社会が残る門前地区での活動を読み解く～

能登半島沖地震の被災地である旧門前町は、総持寺祖院や北前船の寄港地があるため、古くからの地域社会が残る地区である。このような Community を中心とした社会で災害をどう乗り切り復興するかに関心を当て、本レポートは整理する。福祉共生会赤石氏が語るようにこの地域から古くからある「結（ゆい）」の文化が災害にどう生きたのか？ それを民生委員の活動を通じて読み解く。

一方、地元で就職先が少ないことから、地域から若者が離れ、地区によっては 50%を超える高齢化率である。そのような環境の下で、Community を中心とした活動の限界についても論じる。

○ヒアリング対象者

社会福祉法人門前町福祉会

ふれあい工房あぎし

施設長 岡本 満葉 氏、事務長 今村 貴子 氏

特別養護老人ホームあかかみ

事務長 森下 進 氏

福祉共生会

幹事 赤石 一喜 氏（阿岸公民館館長）

門前地区民生委員児童委員協議会

会長 向 民生 氏

諸岡地区会長 徳山 忠志 氏、黒島地区担当 高出 一明 氏、阿岸地区担当 藤田 栄子 氏

○法人概要

社会福祉法人門前町福祉会

旧門前町より土地建物の補助を受けて設立された。地域の障がい者（特に知的障がい者）福祉と高齢者福祉を担う法人として期待されている。門前町が市町村合併により輪島市となった後も旧門前町の福祉の中核として、福祉サービスの提供を行っている。高齢者部門と障がい者部門に分かれる。

◆ふれあい工房あぎし

知的障がい者授産施設（通所・入所）。短期入所も実施。食品加工（フリーズドライ食品製造）、農作業、軽作業等を、作業項目として実施している。職員の多くが門前地区在住。

◆特別養護老人ホームあかかみ

特別養護老人ホーム（定員 85 人）を中心に、短期入所介護（20 人）、通所介護（35 人）、共同生活介護（9 人）等の事業を実施している。職員の多数が門前地区在住。

門前地区民生委員児童委員協議会

輪島市内のうち門前地区の民生委員児童委員の組織。地区内の各公民館単位に 3～8 人の民生委員児童委員全 44 人（主任児童委員含む）を配置している（旧輪島市側より多い配置）。要支援者の実情を記した要支援者マップの活動が行われており、この活動が災害時の安否確認に重要な役割を果たした。



図表 4-3-1 門前町福祉会 ふれあい工房あぎし

○地域概要

	石川県輪島市	石川県輪島市門前地区（旧門前町） ※調査対象地域
人口	30,718	6,816
世帯数	12,648	3,159
面積[km ²]	426.36	157.54
人口密度[人/km ²]	72.0	53.3
高齢化率[%]	37.7	51.6
備考	平成18年、輪島市と旧門前町は市町村合併し、輪島市となる。	

※平成24年3月推計

図表 4-3-2 地域概要



図表 4-3-3 旧門前町の位置

○災害概要

能登半島沖地震	
発生日時	平成19年3月25日(日) 午前9時41分
地震の大きさ 被害地域	マグニチュード6.9 震源地 石川県輪島市西南西沖40kmの日本海 震度5弱以上 石川県、富山県、新潟県 (震度6強:穴水町、輪島市、七尾市)
被害規模	死者数: 1人 負傷者: 279人 多くの建物が倒壊し、特に旧門前町の諸岡地区の被害が甚大 余震が長く続き、有感地震は500回以上観測 1年近く経過した平成20年1月にも震度5弱の揺れを観測

図表 4-3-4 災害概要

日時 (平成19年)	災害状況	門前町福祉会		門前地区 各担当民生委員活動
		ふれあい工房 あぎし	特別養護老人ホーム あかかみ	
3月25日 9時41分	地震発生	利用者の食事終了	リラックス	各自個々に活動 公民館等が避難所になる
10時頃	断水 電話不通		入居者をホールへ 移動	要支援者の安否確認 自宅等からの救出
11時頃	域内有線電話 のみ利用可	地域住民による炊 出し開始	備蓄と合わせて、 食材確保	避難所での炊出しなど開 始
12時頃			緊急ショートステイの問 合せ殺到	
13時~15時		利用者家族と連絡 が取れる		↓
16時~18時		仮設トイレ設置	自衛隊による給水	避難所の運営(出入りの確 認、見守りなど)
18時~翌朝				
3月26日	断水続く		名古屋市水道局に よる給水支援(約 半月)	
3月27日	断水続く	他地区の公衆浴場 にて入浴		
3月28日~ 4月1日			ホールから居室に 戻る 訪問入浴再開	↓
4月2日以降		上下水道復旧 入浴施設を避難者 に開放	水道復旧	(避難所が解消されるま で実施)

図表 4-3-5 時系列表

○災害直後の状況

地震発生当初、津波警報が発令され、多くの住民が高台に避難した（結果として、津波はほとんど観測されず、被害はなかった）。地震により門前地区の多くの民家が全壊、半壊しており、全国から駆けつけたボランティアによって、このがれきの片づけ等が行われた。

地区により被害の状況が大きく異なり、今回調査対象とした社会福祉法人門前町福祉会の各施設のある地域では建物への影響はあまりなかった。一方、調査対象とした民生委員の担当している黒島地区、諸岡地区は建物への影響が甚大であった。距離にして10km程度であるが、被害状況に大きな違いがあった。

ふれあい工房あぎし

○震災の経過

◆初動（3月25日）

震災と同時に電話回線が不通となり、外部との連絡を取るために（当時あった）有線の電話を活用した。当事業所にも地域住民が避難してきて、地域住民がボランティアとして炊出しを行った。

◆昼ごろ（11：00～15：00）

利用者の家族全員と連絡を取ることができ、利用者全員の無事を伝えるとともに、家族の被災状況を聞き取り、利用者に伝えた。

上下水道が使えない状態であり、仮設トイレを設置した。しかし、障がい者にとってポータブルトイレの使用が難しかったこと、仮設トイレが外に設置されており滑りやすい設計であったこと、衛生面で不安が大きかったこと等、問題が多かった。そのため、自宅に戻れる利用者は、家族に依頼し迎えに来てもらった。その結果、入居者の約半数の20人が施設に残ることとなった。

◆3月27日（2日後）

緊急時ショートステイの受入れを了解した。しかし、まだ上下水道が断水状態であり、事業所内での入浴が困難であったため、自動車でも20分くらいのところにある一般公衆浴場にて入浴した。この公衆浴場とは提携していなかったが、緊急事態であることを理解してもらい、了解を得た上で入浴となった。

◆4月2日頃まで（約1週間後）

ようやく、上下水道が復旧し、入浴施設等の活用が可能となった。上下水道が復旧後は、入浴施設を開放し、近隣の公民館に避難していた被災者にも利用してもらった。

◆半月後

その後、余震がしばらく続く。大きな余震の時は地鳴りのような音が聞こえ、建物が震動したため、利用者が怯えることもあった。職員はその際に、利用者の居室を回り安心感を持ってもらうように注意を払った。

○ハード面への影響

授産活動の一環として実施している食品乾燥を行う機械に不具合が生じた。震災後すぐに直すことができず、顧客に納品を待ってもらわざるをえなかった。代替品を納品することも検討したが、品質劣化が課題となり、結論として、納期を延ばすことで了解を得た。

○スタッフ体制への影響

自宅が全壊し、すぐに通勤できない職員も一部いたが、建物等の被害が軽微であり、多くの利用者家族や職員の被害はそれほど大きくなかったことから、震災当日の夜間からは通常の夜勤体制となった。

特別養護老人ホームあかかみ

○震災の経過

◆初動 地震発生直後（9：00～11：00）

地震の揺れが収まった後、施設内の被災状況を確認した。居室内や事務室は倒れた家具等が散乱していたものの、けがをしている入居者はいなかった。震災直後から上下水道が断水した。

施設長の指示で職員を全員ホールに集め、利用者施設の状況を確認し、今後の対応について以下の2点を確認した。

- ①断水中であったため、貯水タンクの水をトイレ等で使用しないこと
- ②余震が続いている間、利用者には一時的に中央のホールに避難してもらうこと

◆昼ごろ（11：00～15：00）

備蓄食料で昼食を作成し、利用者に配布した。その日のうちに、取引のあるスーパーから食材が届けられることになり、調理用の水の確保が最重要課題となった。

施設がある赤神地区は大きな被害がなかったものの、建物の倒壊被害が大きかった諸岡地区や輪島市から緊急ショートステイの受入れ要請が殺到したため、施設として可能な限り受け入れることとした（結果として、当日18人、翌日6人、その後、最大で33人受け入れた）。

◆15：00～夜間

断水中で入浴ができなかったため、清拭等により対応した。その後、輪島市に要請し、自衛隊の給水車により食事や飲料用の水を確保した。

◆3月26日～27日

輪島市の要請に応じ、名古屋市の上下水道局の職員が給水のため施設に常駐することとなった。しかし、依然として大量の水を使うことができない状態であったため、在宅サービス（訪問入浴や通所介護）及び入居者の入浴も休止していた。取引先はじめ様々な機関からエアマットなどの福祉用具を借り受け、ホールでの生活に影響がないようにした。

◆3月28日（被災後3日目）

余震がある程度収まったことから、ホールに避難していた入居者が居室に戻った。利用者のメンタル面での影響はそれほどなかったようである。また、水道の復旧のめどが立ったことから、訪問入浴を再開した。この時まで、在宅で訪問介護を利用する利用者の安否確認が完了した。

◆3月29日～4月2日（被災後1週間）

被災から約7日後に入居者の入浴、デイサービス、ホームヘルプを再開した。

◆約半月後～それ以降

被災から約10日後に水道が復旧したことで、概ね災害対応が終了し、通常の勤務体制に戻った。ただし、再開当初の訪問介護利用者数は少なく、平常通りの利用者に戻ったのは2か月後であった。

緊急ショートステイに関しては、自宅を改修しなければならないなどの理由で長期間利用した人もおり、そのまま入所した人もいた（一方、一泊で利用を終了した人もいた）。震災そのものの影響がなくなったのはおおよそ半年後であった。

○ハード面への影響

ボイラーが壊れた程度であり、ほとんど影響がなかった。

○スタッフ体制への影響

職員の自宅が全壊、半壊となり、避難所から仮設住宅に移り、そこから通勤している職員も数人いた。ほとんどの職員が門前地区に住んでおり、地域の住民は高齢者施設の職員だということを知っている人が多い。そのため、避難所の中でもトイレ誘導や介護の応援を求められることが多かった。日中の当施設での介護だけでなく、避難所でも介護しなければならなくなったことで、精神的にも肉体的にもつらいと感じる職員が何人かいたようである。そのため、避難所に戻らずに施設内に泊まり込む職員もいた。

また、職員自身が被災者であったことから、職員の増員が難しく、通常の勤務体制の中で緊急ショートステイを受け入れなければならなかった。入浴の再開にあたっては、職員が不足していたため、石川県内の別の特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人より職員を派遣してもらった。



図表 4-3-6 避難所となったホール（特別養護老人ホームあかかみ）

【災害が発生する状況をシミュレーションする】

被災した時刻や曜日、天候によって被害の状況も大きく違ってくると考えられる。能登半島沖地震では地震の発生時刻が午前9時41分であったため、起床し、食事も終了して一段落している状況であった。また、夜勤と日勤の入れ替わる時間帯でもあり、人手も十分に足りていた。また、日曜日だったため、職員の家族も自宅におり、比較的安否を確認しやすかった。このような状況であったため、比較的スタッフ体制が組みやすい環境下にあった。

しかし、災害はこのような対応のしやすい状況下で起きるとは限らないため、特に地震を想定した対応を考える場合には、時間帯、曜日、天候といったさまざまなバリエーションを想定した体制整備を予めシミュレーションしておくことが重要である。

主な検討事項	影響
時刻	特に夜間帯の場合は、人員配置が手薄になる可能性がある 通所事業の場合、帰宅時間前後に被災し、帰宅困難になると宿泊や食事等、夜間の対応が必要になる場合がある（一定の備蓄が必要になる）
曜日	通所事業の場合、曜日により人員配置が異なる場合、対応が難しい場合がある
天候	建物の被害が大きいと、屋外に避難しなければならない その場合、風雨や気温の影響で、利用者の体調が悪化する可能性もある
職員の被災状況	職員の住んでいる場所により、対応できる職員体制に違いが生じる可能性が大きい 職員の居住地を踏まえ、災害時にどのように体制整備するかを予め確認しておく必要がある

【被災地間のギャップ】

当施設は、地盤のしっかりした高台にあるため地震による大きな影響はなかったが、当施設から少し離れた諸岡地区では建物の倒壊など大きな被害が出ていた。施設ではそのような大きな被害が出ていることを当初把握しておらず、職員が通勤してきて初めて知るような状況であった。

被害状況はエリアにより大きな違いが出ることが多い。そして、被害状況を正しく把握できないと、災害対応の優先順位を誤ってしまう危険性がある。

したがって、福祉事業所としては正しい判断をするために、キャッチメントエリア（事業展開エリア）の情報をいかに正確に素早く集められるかも重要である。

特に、在宅サービスを提供している場合、利用者の安否確認を含めた被災状況確認が経営上も重要なカギになる。

門前地区民生委員児童委員協議会

○震災の経過

◆初動

震災当日の民生委員の役割は第一に要支援者の安否確認であった。災害発生時に津波警報が発令されたことから要支援者を高台に避難させることが急務であった（結果として、津波による被害はなかった）ため、要支援者マップ（手元になくとも頭に入っている）をもとに、要支援者が避難しているか、どこの避難所にいるか等の確認をした。不在の場合は、電話をしたり、場合によっては自宅まで行ったりして安否の確認をした。

◆夕方以降

震災当日の夕方以降は避難所の支援が主な役割となった。避難所から自宅に戻る人の状況を確認するとともに、炊出しの手伝いやがれきり片付けなどのボランティア活動が行われた。

◆2日目以降

避難所にいた被災者の大多数は概ね1週間から2週間で帰宅したものの、自宅が倒壊した人、一人暮らしのため自宅に一人であることに不安を覚える人は1か月程度避難所での生活を続け、支援も続けられた。

この震災時の活動がきっかけとなり、輪島市（旧門前町）では、民生委員の活動が再認識され、地域社会の中でも声をかけてくる人が増えたとのことであった。マスコミで活動が取り上げられた影響も大きかった。

○民生委員活動

◆要支援者マップの意義

震災前から、旧門前町では要支援者を対象とした「要支援者マップ」を作成している。要支援者マップは、民生委員の目から見て、いざというときに支援の必要があると判断した人を把握するために作られている。例えば、頻繁に鍋を焦がしている、郵便局などでお金を下ろす時に下ろし方がわからなくて郵便局員に対し被害妄想を抱いているなど、地域で支援が必要だ、見守りが必要だというような情報が、地域の集まり等の中に入って来る。こういった情報を民生委員が把握し、「要支援者マップ」がつけられている。ポイントは次の2つである。

- 「民生委員」の目で要支援者マップが作られていること
- 「災害」のために作られているわけではないということ

ひとつめのポイントは、例えば、高齢者の要介護認定情報や、障がい者手帳の保有者情報に基づいて作られているわけではなく、民生委員の目による情報によってこれらのマップが作られているということである。民生委員が独自に地域の実情にあわせて情報を収集しているので、マップがその場になくとも、民生委員の頭の中にはそういった支援者情報が入っており、即座の対応ができる状況にある。

もうひとつのポイントは、「災害のためにマップを作っているわけではない」ということである。震災以前から普段の活動の中で要支援者マップは作られてきた。その活動が、実際に震災の時に有効に活用されたということである。すなわち、普段の活動が活かされたということであった。要支援者マップ作りを通じて、要支援者の現状を知ることができ、その後の支援にうまくつなげることができるようになる。

◆安否確認の一環としての、配食サービス

旧門前町では、2か月に1回のペースで要支援者への配食を行っている。公民館を拠点に、民生委員、福祉推進員、公民館職員、ボランティアが集まり、弁当を作っている。作られた弁当は民生委員や福祉推進員が直接要支援者のもとへ届けている。そうすることで、要支援者の安否状況を定期的に把握し、必要により支援につなげることができる。

○考察・まとめ

被災地支援を行う際の民生委員活動について

今回調査対象とした門前地区では高齢化率が50%を超えている。このような環境下でも民生委員と福祉推進員による見守り活動が震災時に有効に機能した。一方、いくつかの課題も見えてきた。

◆個人情報保護という視点

「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」では、原則的に個人情報の目的外使用は禁止となっている⁴ため、福祉部門が持っている個人情報を防災部門が利用することはできない。要支援者の避難支援に関するガイドラインでは、条件付きで個人情報を提供することができる⁵と示されているが、そのようなガイドラインを設定するかどうかは自治体の判断によるところが多いのが現状である。

今回調査対象とした福祉事業所に民生委員が持っている情報が十分に提供されなかったのは、このような制度上の壁が大きかったからだと言える。また、要支援者マップ作りについても同様の難しさがある。門前地区民生委員は、自分の目で見て支援が必要かどうかをマップに記しているが、それはあくまで自身の活動のために行っているというのが実情であり、マップの対象者であることを要支援者本人に伝えているわけでもないし、また、民生委員以外の人にその情報を提供することもない。

災害時にはこうした情報を適切に共有し、有効活用する必要があり、今後の法改正等が必要だろう。

◆人員削減の影響

高齢者の孤独死防止等を考えると、このケースで見えてきたような民生委員活動の重要性が増してくると考えられる。しかしながら、民生委員の定員や一人当たりの活動費は減少傾向にあり、新たな民生委員のなり手が減少していることも事実である。一方、「地域包括支援センター」のように高齢者を支援する機能が、民生委員とは別に整備されつつある地域もある。

このような背景を踏まえ、民生委員の位置づけを地域ごとに考えていく必要があると思われる。

⁴ 「行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。」（行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律第八条第一項）ただし、「専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき」（同法第八条第二項四）には、その限りではない（下線著者）。

5.4. 社会福祉法人南風荘

初動からの迅速対応によって製品供給と就労機会を維持

平成11年9月24日、台風18号が山口県宇部市に接近した。大潮の満潮時と重なり高潮が発生し、山口宇部空港をはじめとする多くの建物が浸水した。その際、社会福祉法人南風荘が同市内で運営する6施設のうち、ウエス製造を行う1施設が高潮のため水没した。

しかし、別の施設に移り製造をすることで、納入先に継続して納品することができた。このように施設が利用できない場合でも事業を継続するよう、準備しておくことが重要である。

本事例では、当法人の初動対応、事業継続の対応について明らかにする。

○ヒアリング対象

社会福祉法人南風荘

社会就労センター	セルプ岡の辻	管理者	益原 忠郁 氏
社会就労センター	セルプときわ	サービス管理責任者	田畑 直文 氏



図表 4-4-1 南風荘 社会就労センター セルプときわ

○法人概要

社会福祉法人南風荘は、山口県宇部市で6施設を運営している。生活介護、施設入所支援、就労継続支援（B型）、自立訓練、就労移行支援、地域活動支援センターⅡ型、障害者相談支援、指定相談支援の各サービスを実施している。ウエス製造（月30～40トン生産）、せんべい製造、パンの製造販売、観賞魚システムのレンタル・リース、山口宇部空港での立飲み店などを手掛けている。

高潮により被災したセルプときわは、平成10年4月に身体障がい者通所授産施設として開設した。鉄筋コンクリート造り（一部木造）の平屋建てで建物面積は約600㎡である。

当施設の定員は25人、比較的重度の障がいを持った利用者が多く、車イス利用の身体障がい者、聴覚障がい者、視覚障がい者が利用している。職員は、施設長、事務長、指導主任、指導員5人、厨房2人、事務員2人である。

○地域概要



図表 4-4-2 対象地域とヒアリング先の位置

山口県宇部市	
人口	173,874
世帯数	78,301
面積[km ²]	287.71
人口密度[人/km ²]	604
高齢化率[%]	26.0

※平成 23 年 12 月推計

図表 4-4-3 地域概要

○災害概要

平成 11 年台風第 18 号	
発生日時	平成 11 年 9 月 19 日～9 月 25 日
台風の大きさ	最低気圧 930hPa、最大風速 45m/s
被害地域	熊本県、大分県、山口県
被害規模	死者数 : 31 人 負傷者 : 1,211 人 住家全壊: 343 棟 住家半壊: 3,629 棟 床下浸水: 14,697 棟 床上浸水: 4,947 棟 ・山口宇部空港が冠水し数か月に渡って機能が麻痺 ・台風の接近と大潮の満潮時が重なり高潮被害が拡大した

図表 4-4-4 災害概要



図表 4-4-5 浸水した事業所

○初動（1～3日）

台風上陸の前日（平成11年9月23日）に各施設の所長の判断で、翌日（24日）は休園とした。23日午後6時から利用者に連絡を取り始めた。スポーツ大会に出ていた利用者にはその場で伝えるとともに、聴覚障がい者や単身の利用者にはFAXで伝達した。

24日午前7時に益原氏がセルプときわに到着したが、すでに施設の屋根を覆うまで浸水していた。水が引いてきた午前8時すぎに中に入ったところ、大型冷蔵庫がひっくりかえり、作業場の床が大きく波打つなど、建物自体は使えない状態になっていた。ウエス製造に利用するプレス機や裁断機、金属探知機などが壊れてしまい、書類がすべて流されてしまっていた。水が完全に引いたのは24日午後1時頃であった。

昼間から関係者が本部に集まり、利用者の安否確認のために職員2人が車で回った。そのときは利用者を動揺させないために、まだ施設の状況のことは言わないようにした。利用者のうち1人の家が被災した。周辺地域における被害は停電と塩害で、電話での連絡ができなくなった。



図表 4-4-6 施設内の損傷した設備

○災害から1週間～3か月の動き

セルプときわでは、25日からまず個人情報の書類の回収を職員と市職員が交代で実施した。

現場での指揮にあたったのは田畑氏であったが、処分していい備品かどうかわからなかったため、指示を出せない場合があった。引き出したものをひとつずつホワイトボードに書いて撮影し、その後にボランティアの方々が仕分けした。駐車場にプレハブをたてて、使えそうなものを入れておいた。水を吸ったウエスは非常に重くなったので、施設から出すのが一苦勞であった。人手では運び出せなかったため、フォークリフトを借りて搬出した。また、倉庫のシャッターが開かなくなったため搬出が大変であった。



図表 4-4-7 被災後に施設から撤去した書類や備品など

27日の午前中に被災したセルプときわの利用者は、法人本部のあるセルプ南風に移ることに決め、宇部市、及び山口県に報告した。当時のセルプ南風も被災したセルプときわと同様にウエス製造が主体で設備等があること、バリアフリーである施設はセルプ南風しかなかったことが大きな要因であった。

28日に本部に利用者と家族を集め、家族に送迎の協力依頼をした。当時、セルプときわのみ送迎をしていたが、送迎用車両が水に浸かったため利用できなくなった。送迎に利用できる車両は他にセルプ南風に1台しかなかったので、家族の理解を得て、どうしてもという利用者のみ対応した。

セルプときわの職員は、被災前と同様にセルプときわの利用者を支援し、工賃もほぼ同じであった。ただ、完成したウエスの在庫は法人本部にあったので、それらを納品することができたものの、生産能力が低下したため法人全体の仕事量は減った。事業所は別々の措置費をもらった。

【法人内の別の拠点で製品・サービスの提供を継続する】

被災した拠点（セルプときわ）の施設、設備を利用できなくなったため、法人内の別の拠点（セルプ南風）でウエスの製造を継続した。利用者の就労機会を維持するとともに、利用者により製造されたウエスの販売先への提供を継続することができた。

継続的な取引を続けている販売先に対して長期にわたり販売を停止してしまうと、再度取引を回復することは難しくなる。その取引先が別の企業や法人との取引に切り替えてしまうためである。このため、利用者の就労機会の維持とその後の法人の事業運営のためにも、製品の供給を続けることが重要であると言える。

改修工事は12月1日に着工した（竣工は翌年の3月31日）。設備や床暖房が使えなくなっており、躯体だけを残してすべて撤去した。セルプときわに戻ったのは、被災してから約半年後の平成20年4月であった。基本的には被災前と同じ設備を導入し、それらを同じところに置いた。

改修工事の工事代金の約3分の2にあたる1億円は、国からの災害復旧に関する補助金でまかなうことができた。また、共同募金会からは、送迎車両やトラック等の補助を受け、付合いのある事業所からは募金の提供があった。

○被災後の対応

被災後、ウエスの材料である古布の保管の仕方を変えた。水を吸った古布は重量が重くなり撤去が大変になるので、当施設では1週間の作業量に必要な在庫のみを保管するようにした。なお、法人全体での在庫は別の施設で保管している。



図表 4-4-8 ウェス材料の在庫

一般用途のウェスの原材料は四国や神戸から買い入れており、精密機械用のウェスの原材料であるメリヤスは商社を通じて輸入している。ウェスの販売先は山口県内だけでなく、新潟県や秋田県などにもある。日本セルフセンターのウェス部会で共通仕様（素材、色など）の商品を作って、普段から融通している。ウェス部会は平成13年頃にでき、すでに原材料の共同購入などに取り組んでいる。



ウェス製造の作業場



裁断機

図表 4-4-9 ウェスの製造

【別の法人から製品を調達して販売先に提供を継続する仕組み】

もし同一法人内に被災した事業所に代わる事業所がない場合、別の法人から製品を購入してそれを販売する方法も考えられる。自法人内で製造する場合に比べて割高になるが、販売先との取引関係を継続するのに有力な方法である。

被災後、本部で利用人名簿の写しを保管するようにした。また、東日本大震災以降、コンピュータ内のデータのバックアップを本部で一元管理するようにしている。浸水の恐れのある場合にはパソコンやサーバもセルフときわよりも高台にあるセルフ岡の辻へ持っていくことにした。

【重要な情報やデータのバックアップ】

地震や水害、火災が発生すると、書類やコンピュータ内のデータが失われる可能性がある。重要な情報やデータについては、定期的にバックアップをとるとともに、その写しやバックアップした媒体を耐火金庫に格納したり、別の拠点に保管する。

平成11年9月24日 (被災当日)	台風18号の接近と大潮の満潮時が重なり、高潮が発生 山口宇部空港など市内各所で浸水の被害があり、当法人のセルプときわが天井近くまで浸水
平成11年9月27日 (被災3日目)	法人本部のあるセルプ南風に移ることを決め、宇部市及び山口県に報告翌28日に利用者とその家族に対する説明会を実施
平成11年10月1日 (被災から1週間)	宇部市ボランティア協議会のボランティアなどによる支援(セルプときわの片付け)が開始(約1週間)
平成11年12月1日 (被災から2か月)	セルプときわの復旧工事の着工
平成12年4月1日 (被災から6か月)	セルプときわの施設利用の再開

図表 4-4-10 時系列表

○地域連携

平成11年10月1日から宇部市ボランティア連絡協議会、宇部短期大学(現:宇部フロンティア大学)の学生、山口県社会福祉協議会の職員、宇部市社会福祉協議会などからのサポートを受けた。

手助けに来た人達は、主に片付けの手伝いを担当した。現場で指揮した田畑氏にとって、ボランティアに来た人達は、名前は知らないが顔見知りであるという人達であった。そのため、ボランティアの人達と職員との連携がしやすかった。それは田畑氏が宇部市ボランティア連絡協議会に出席していたことと、当法人には、普段からボランティアをしている人達がいたためである。

片付け作業は一週間ぐらいで終了した。毎日参加したのは約20人であった。ボランティアは午前9時から、午後4時位まで作業に従事した。

《宇部ボランティア連絡協議会》

宇部市ボランティア連絡協議会は、ボランティア組織64団体を統一した団体である。

被災当時、平成2年頃の立上げ時から関わっていた益原氏は幹事であった。現在は田畑氏が幹事である。

施設や医療・福祉当事者・支援者、ボランティアの部会が組織され、研修会などを行っている。

○まとめ・考察

この事例にあるように、就労継続支援の施設が被災した場合、「利用者の安全確保」に加えて、「製品販売の継続」が重要になる。

まず、「利用者の安全確保」については、利用者の安全を第一に考えて、台風のように予測ができる緊急事態については休みにすることで対応している。

一方、「製品販売の継続」については、法人内の別の施設を利用することでウエスの販売先との取引を維持した。その際、建物の仕様(バリアフリー)や設備が利用可能であれば、同じ利用者が継続してこれまでの作業に従事することができる。

また、ウエス製品自体の仕様の共通化により、他法人での代替生産が可能になっている。平時においても生産能力を超える引合いを他法人に製造してもらうようにしているとのことであった。緊急事態発生時においても他法人に発注したウエスを仕入れて販売することで、施設を復旧している期間においても販売先との取引関係を維持することができる。

5.5. 社会福祉法人きらくえん

被災したその後を考える ～阪神・淡路大震災のその後～

阪神・淡路大震災から17年（平成24年3月現在）が経過し、多くの尊い命が奪われた被災地では、震災を経験していない人達が増えている。

しかし、市川氏は「震災はまだ終わっていない」と語る。災害復興公営住宅では高齢化率が50%近く、独居高齢者も増加している。そのため、支援を必要とする方々も増えており、今後、地域での生活を継続するためにどう支援していくかを検討することが重要である。

本事例では、震災当初の初動、緊急・応急対応期を経て、本格的に復興していく過程に着目して、整理していく。

○ヒアリング対象

社会福祉法人きらくえん

理事長	市川 禮子 氏（被災当時：喜楽苑（尼崎）施設長）
あしや喜楽苑 施設長	田中 喜代子 氏
あしや喜楽苑 部長	大山 貴美子 氏



図表 4-5-1 あしや喜楽苑

○法人概要

喜楽苑（兵庫県尼崎市） ※混同を避けるため喜楽苑（尼崎）と記載する。

特別養護老人ホーム、短期入所、通所介護、訪問介護、地域包括支援センター等事業実施

いくの喜楽苑（兵庫県朝来市）

特別養護老人ホーム、短期入所、通所介護、訪問介護、地域包括支援センター等事業実施

※震災当時の影響は軽微であった。

あしや喜楽苑（兵庫県芦屋市）

※平成9年1月に開設

特別養護老人ホーム、ケアハウス、訪問看護、小規模多機能、シルバーハウジング LSA 派遣事業、地域包括支援センター等事業実施

平成7年4月に開設予定であったが、1月の震災で地盤が液状化し、建物が最大1m以上傾く。

国の許可がまだ下りていなかったことから、国の災害復旧費の対象とならず、1年以上国や兵庫県と交渉しなければならなかった。特例措置として補助が出ることになったが、兵庫県、芦屋市と当法人とが高額の負担をすることとなった。

資金的なめどが立った後、建物は無傷であったため、地盤を作り直し、最先端（当時）の技術を駆使したジャッキアップ工事により建物を修復することとなった。修復工事に1年を要し、震災の2年後にようやく開設した。

きらくえん倶楽部 大榭町（兵庫県芦屋市）

※平成12年12月開設

生活支援型グループハウス

震災後にコレクティブハウスの位置づけで開設。入居者が出資し、建設をした。

平成19年4月より小規模多機能施設を併設

けま喜楽苑（兵庫県尼崎市）

※平成13年4月開設

特別養護老人ホーム、短期入所、通所介護、訪問介護、グループホーム、地域包括支援センター、居宅介護支援事業所等の事業実施

KOBE 須磨きらくえん（兵庫県神戸市須磨区）

※平成24年4月開設予定

特別養護老人ホーム、短期入所、通所介護、居宅介護支援事業所等事業実施

今後さらに新たな事業を展開し、総合的なノーマライゼーションヴィレッジを目指す。

[法人理念]

ノーマライゼーション

「どんなに重い障害があろうとも地域の中でひとりの生活者としての暮らしを築く」

[運営方針]

①人権を守る

- ・人間の尊厳を守る
- ・プライバシー保護の徹底
- ・市民的自由のある生活

②民主的運営

入居者自治会の保障、職員の労働条件の向上と専門性の追求、家族会との協同
理事会・評議員会の民主的運営、地域に開放し地域の財産として住民とともに運営

○地域概要



図表 4-5-2 芦屋市と尼崎市の位置

兵庫県芦屋市	
人口	94,653
世帯数	40,416
面積[km ²]	18.47
人口密度[人/km ²]	5124.6
高齢化率[%]	23.5

※平成24年1月推計

図表 4-5-3 地域概要

○災害概要



図表 4-5-4 あしや喜楽苑の被災（建物が最大で1m以上傾いた）

阪神・淡路大震災	
発生日時	平成7年1月17日午前5時46分
地震の規模	マグニチュード7.3 震源地 淡路島北部 震源の深さ 16km
被害地域	震度7：以下の市町の一部 神戸市・芦屋市・西宮市・宝塚市・北淡町・一宮町・津名町 震度6：以下の市の一部 神戸市・洲本市・尼崎市
被害規模	死者数：6,434人 負傷者：43,792人 住家被害：639,686棟 焼損棟数：7,574棟 避難者数：316,678人（ピーク時；平成7年1月23日時点）

図表 4-5-5 災害概要

○初動（災害発生時から3日間）

市川氏（当時施設長）はじめ多くの職員が自宅で被災した。当時、喜楽苑（尼崎）は大きな揺れに襲われ、家具や事務所の書類が倒れるなどの被害があった。しかし、不幸中の幸いとして、倒れた家具の下敷きになる利用者はおらず、大きな人的被害はなかった（家具をベッドと平行に設置していたことが幸いした）。

市川氏は震災発生後、自宅があった芦屋市から、喜楽苑（尼崎）に向かった。道路が倒壊した建物等で寸断され、幹線道路が殺到する車で渋滞の極みにあり、通常、30分程度で到着するところを、5時間ほどかかった。その後、喜楽苑（尼崎）に駆けつけた近隣に住む職員や夜勤で施設に残っていた職員に、被災後の対応として次の指示を出した。

- ①24時間の介護が必要な特別養護老人ホーム（以下、特養）入居者の命を守ることを第一とする。
 ②併設のデイサービスなど、在宅福祉サービスの利用者全員と、連絡がつかない職員や特養入居者の家族約300人の安否確認と状況把握を行う。
 ③近隣の独居世帯への毎日の配食サービスは本日を含めて続行する。

これら指示は、市川氏によれば「普段行っている当たり前のこと」だと言う。大規模災害時において普段通りのケアを行うという上記の方針は、前述の法人理念や運営方針に則れば、ごく自然なことである。

①にあるような「命を守る」ことを考えれば、必然的に水と食料をどう確保するか、ライフラインの復旧までをどうしのぐかを考えることになる。災害の状況がテレビ等を通じて、入居者に刻々と伝わる中で（喜楽苑（尼崎）周辺は停電を免れた）、利用者が家族の安否について不安を覚えるようになった。その利用者の不安を取り除くため、また、職員の安否を確認するため②の指示が出された。また、理念にもあるように特養の入居者であっても「地域」での暮らしを築くために日頃から地域の方々と交流が盛んであり、地域の実情も把握していたため、③にある地域への支援は続行するという指示が出された。

突然の出来事であったが、普段の支援の中で行っていることがなければ、当時の震災時の対応はできなかっただろう、と市川氏は言う。

【普段からの方針確認の重要性】

「事業の継続」ということを考えた場合、緊急時の対応事項が非常に多く、かつ現場が混乱する。そのため、予め対応すべきことの優先順位を定めていることが非常に重要である。

市川氏は、普段からの施設長としての考えや取組みから、的確に優先順位を決定し、職員に指示を出した。しかし、緊急時に必ずしもそうした咄嗟の対応が取れるとは限らないので、平常時からどうすべきかを定めておくことが必要である。

○災害時経過

◆平成7年1月17日（震災発生当日）

建物	一部損壊
食料 ・ 必要物資	食料等物資面の影響は軽微 当初は備蓄分に対応した。納入業者の多くが比較的軽微な被害であった大阪や尼崎を拠点としていたことから、長期にわたって納入が途切れるということにはなかった
水	断水が続く 当初、気にせずにトイレを水洗していたため、貯水槽の水がなくなり、飲料水が出なくなった
電気・ガス	電気は利用可能。ガスはすぐには使えず
職員	職員の被災も確認 当時の職員62人中自宅の全半壊21人（文化住宅3棟を借りて対応） 交通事情により一部の職員の出勤が困難となった 負傷した職員はいたものの、大きな人的被害はなかった

図表 4-5-6 震災当日の状況

◆平成7年1月20日（震災発生から4日経過）

在宅福祉サービスの利用者、職員、家族などの約300人の安否確認を完了した。避難所で脱水症状の職員と市川氏の家族2名を救出した（1人が肺炎症状を起こす）。あしや喜楽苑が傾いていることを確認した。

安否確認に奔走

災害当時、職員が被災したため十分に連絡が取れず、震災後利用者支援を行う体制が十分に構築できるか不安な面があった。また、道路は寸断され、渋滞がひどく車両が使えない状況であった。そのため、職員の安否確認を行うのは至難であった。そんな中で重宝したのが支援された自転車やバイクであった。自転車とバイクを駆使して、職員宅やその家族に安否確認を行い、職員の被災状況、出勤できるかどうかの確認を行った。

【職員の出勤体制を踏まえた対策】

入所施設の場合、24時間体制で支援が提供できるかどうか重要な要素となり、そのための職員を確保できるかがポイントとなる。喜楽苑（尼崎）の場合、神戸方面の職員もいれば、被害が小さかった大阪方面の職員もあり、職員の居住地が分散していたものの、被災から1週間は3分の1の職員が出勤できない状況であった。

幸いにして、職員への大きな人的被害がなく、交流のあった全国の施設からの介護ボランティアの支援もあり、1週間程度で平時に近い体制を組むことができた。

事業継続を考える上でも、緊急時に不足する人材をいかに確保するか、どれだけ早く平常時のシフト体制に戻せるかを予め考えておくことが重要である。

◆平成7年1月24日（震災発生から1週間）

この頃までには職員全員がそろい、平常時と同程度の職員体制を確保できるようになった。ボランティアも駆けつけ始めた（介護の専門家や大学の学生など多数）。

被災から1週間が経過し、ライフラインも復旧したため、この時点で職員を集めた緊急会議を招集し、「地域支援」を全力で行うこととした。

【ボランティアのコーディネート】

この頃から、日本国内にとどまらず海外からも支援の申し出が直接喜楽苑（尼崎）に入る。市川氏や職員はそれらの申し出に対して、1か月間で約200件のコーディネートを行った。

その後、順次、兵庫県社会福祉協議会にその役割を移していった。

◆（震災発生から1か月～2か月）

初動時の緊急・応急対応から喜楽苑（尼崎）では次のことを行った。

- ①緊急ショートステイを定員にこだわらず可能な限り受入れ
- ②喜楽苑（尼崎）のすべての浴室を近隣住民に開放
- ③避難所や知的障がい者施設、断水の続く芦屋市からの入浴依頼の受入れ
- ④高齢者、障がい者にポータブルトイレ、生活用品配布
- ⑤25人の職員が14か所の避難所を延べ98回訪問
- ⑥2月1日に避難所で苦しんでいる高齢者・障がい者のための「ケア付仮設住宅」を兵庫県に提案
- ⑦1,024件の相談に応じる（電話相談含む）

【地域からの相談・ボランティアの受け皿】

阪神・淡路大震災があった年はボランティア元年と呼ばれるように、全国各地からボランティアが当地を訪れた。しかし、当地は災害で疲弊しており、それを十分に有効活用することができない場合もあった。そこで重要になるのが、社会福祉協議会等が設置する災害ボランティアセンター等、ボランティアの調整機能である。

災害発生当初はそういった機能が充分ではなく、喜楽苑（尼崎）がそのコーディネートに時間を取られてしまった経緯がある。幸いにして重大な人的被害につながらなかったものの、他の優先順位の高い業務に影響が出る可能性もあった。

福祉事業所のBCPを考える際に、復旧、復興時にこのようなボランティアをいかに有効に活用するかということも重要なカギとなり、次の点がポイントとなる。

- ①業務内容の分析に基づく、ボランティアに任せられる仕事の切出し
（言い換えれば、専門職がやらなければいけない仕事の切出し）
- ②社会福祉協議会等とボランティア情報を共有するための平時からの仕組みの構築

○復旧・復興

◆震災発生から3か月

約3か月が経過した平成7年4月1日に24時間365日対応の生活援助員(LSA)を配置した「高齢者・障害者地域型仮設住宅(通称、ケア付仮設住宅)」を開設した。ケア付仮設住宅は被災地各地に広まった。また、神戸市、兵庫県が、応急仮設住宅入居者の調査を実施した。

◆震災発生から3か月から約半年

応急仮設住宅、災害救助法による避難所が終了したため、一部の被災者は避難所の代替となる待機所に移行した。また、災害復興公営住宅への入居者募集が開始され、いよいよ被災者の生活の復興が本格化する。精神的なケアのために兵庫県が「地域こころのケアセンター」を設置した。

◆震災発生から約半年から約1年

応急仮設住宅巡回相談等を実施する。

○要支援者にとっての避難所の住環境

要支援者にとって避難所の住環境は非常に劣悪なものであった。

「高齢者や障がい者にとって、バリアフリーではない、トイレが使いにくい、プライバシーが保てないなど、避難所は過酷な環境であった。『夜中にトイレに行くから』などの理由で寒風が入る入口のそばや廊下にいる高齢者や障がい者もいた。心理的なストレスなどから認知症が発症、悪化する人もいた。このような環境は要支援者にとって心身両面にわたって悪影響を及ぼした」と市川氏は振り返る。

災害時に支援を要する「災害時要援護者」への対応が緊急・応急期には非常に重要である。このような実情を踏まえ、震災直後から「ケア付仮設住宅」が提案され、4月に具体化された。

この理念が一部具現化され、「高齢者・障害者地域型仮設住宅(グループホーム事業型と生活援助員派遣事業型)」が設立された。

兵庫県社会福祉協議会 社会福祉復興本部 高齢者・障害者地域型仮設住宅受託施設連絡会議(平成7年7月21日)の議事録によれば、実際に運営を行うにあたり、次のような課題が挙げられた。

- ①職員一名では管理上限界があり、管理体制のチェック・確立を望む
- ②うつ症状・自律神経失調症の入居者が多く、専門家のカウンセリングを受ける機会が必要
- ③仮設住宅利用の長期化が予測される中、入居期間が切れる3年目以降の入居者の問題と運営に対する不安
- ④小規模、地域点在型施設への発展的移行

被災後数か月経った頃から、被災に関する恐怖、今後の生活に対する不安などから、メンタルケアを必要とする被災者が増えていることが指摘されている。これらの不安を解消することが、重要な課題であると考えられる。

<p>[高齢者・障害者地域型仮設住宅]</p> <p>開設：平成7年4月1日</p> <p>設置主体：芦屋市</p> <p>構造：平屋建1棟 約17㎡の個室14人分 50㎡のリビング共用スペース</p> <p>職員配置：24時間体制で常時1人配置 市内ボランティアによる週3回の昼食作り、 日赤ボランティアによる入浴介助、掃除、散歩</p> <p>対象者：入居者は全員自宅全半壊</p> <p>主な業務内容：</p> <p>「高齢者・障害者地域型仮設住宅（グループホーム事業型）」</p> <ul style="list-style-type: none"> ①身体介助（食事、入浴、排泄、更衣、身体の清拭等の介助） ②家事援助（掃除、洗濯、調理、買い物等の介助） ③夜間における臨時対応 ④生活相談を行うための介護員を24時間配置 <p>「高齢者・障害者地域型仮設住宅（生活援助員派遣事業型）」</p> <ul style="list-style-type: none"> ①生活指導・相談 ②安否確認 ③各種在宅福祉サービスの利用に伴うコーディネート ④緊急時の対応 ⑤関係機関との連絡 ⑥その他日常生活上必要な援助 <p>これらを行う援助員を月～金曜日の昼間に派遣</p>

図表 4-5-7 高齢者・障害者地域型仮設住宅の内容

◆退所に向けたヒアリングの実施

仮設住宅に暮らす被災者の心理的不安を解消する方法の一つとして、避難所から地域生活への移行に向けたヒアリングが実施された。具体的には保健師などの専門職と芦屋市の職員が高齢者や障がい者などの要援護者を中心に、地域生活への移行に向けたカンファレンスを開いた。

○復興 地域での生活を支える

復興公営住宅の建設が始まり、1998年4月に被災地全域で新しく2万5千戸の復興公営住宅が完成した。社会福祉法人きらくえんは、直ちに兵庫県、芦屋市、尼崎市の委託を受け、復興公営住宅で生活する要援護者のためのLSAを配し、24時間体制で支援を行った。この活動は現在も継続して実施している。ここでは、社会福祉法人きらくえんが実践してきたLSAの活動を中心に記載していく。

◆災害復興公営住宅の高齢者が抱える深刻な課題

災害復興公営住宅の課題の一つとして、「地域がばらばらになってしまった」ということを指摘する人が多い。災害復興公営住宅に入居しても、見知らぬ者同士であったため、共同生活になじめない高齢者も多かったのが実情である。健康に不安を抱える中、不眠、アルコール依存症等の心の問題を抱える高齢者が増えていった。特に、災害復興公営住宅はいわゆる団地であり、階が違えば交流がほとんどないといった状況であった。そのため、災害復興公営住宅では孤独死が非常に問題となった。

このような状況から、兵庫県や神戸市、芦屋市などでは、次のような「要支援者の見守り」に着目した支援を実施した。

支援者	活動対象	活動内容	期間
民生・児童委員	要援護家庭等	安否確認、生活相談	震災直後より
LSA(生活援助員)	シルバーハウジング入居者(60歳以上)	生活指導・相談、安否確認、一時的な家事援助、生きがいつくり支援 その後、厚生労働省「被災高齢者自立生活支援事業」として継続実施	震災直後より 徐々に制度化
保健師	要療養者等で保健指導の必要な者	訪問指導、健康相談、健康教育	震災直後より
生活復興相談員	災害復興公営住宅居住被災者	生活支援のための相談・情報提供	平成9年～ 平成13年
SCS(高齢世帯生活援助員)	災害復興公営住宅居住被災高齢者	安否確認、生活指導・相談、一時的な家事援助	平成13年より
高齢者自立支援ひろば	災害復興公営住宅居住被災高齢者	見守り、健康づくりコミュニティ支援、支援者のプラットフォーム	平成18年より
ふれあいセンター	大規模仮設住宅団地	交流の場、活動拠点	仮設住宅設置期間
シルバーハウジング(高齢者向け見守機能付住宅)	災害復興公営住宅居住被災要援護者	緊急通報システム、安否確認システム、LSAの派遣または常駐	平成7年より

阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会監修、兵庫県編集(平成21年)

「伝える～阪神・淡路大震災の教訓」ぎょうせい p.155 表をもとに作成

図表 4-5-8 要支援者の見守りに着目した支援

○潮見地区でのきらくえんの活動

きらくえんでは、要支援者の孤独に関する問題を訴え、早くから要援護者の「見守り」の重要性を提案してきた。震災後復旧したあしや喜楽苑では、芦屋市から潮見地区の災害復興公営住宅内シルバーハウジングのLSA事業の委託を受け、様々な活動を行ってきた。

その中では単に高齢者宅の巡回をするだけではなく、地域生活をいかに取り戻すかに着目した活動を行ってきた。

○地域コミュニティの役割

◆潮見地区の現状

潮見地区は芦屋市沿岸にある埋立地と、元々あった地域の両者が混在した地域である。災害復興公営住宅がある潮芦屋地区はその中でも海沿いの先端地区にあり、全地域が埋立地である。当地には3本の橋がかかっており、「内地」に行くためには、いずれかの橋を渡らなければならない、天候が悪い日には自動車等がなければ、移動が困難な日もある。

災害復興公営住宅が建設された平成10年当初はまだ、他の住宅がなく、買い物をするのも一苦労であった。当時はまだ元気だった高齢者も高齢化が進むとともに、次第に支援が必要な人が増加していった。その後、平成20年ごろからそれまで空き地だった埋立地に新興住宅が建設され始め、若い新しい住民が住み始める。現在では人口も増え、スーパーなどの生活施設もできはじめた。



図表 4-5-9 潮見地区の位置



復興公営住宅
(当時、潮芦屋地区には
この団地しかなかった)



新興住宅
(ここ数年、新興住宅が増加)

図表 4-5-10 潮芦屋地区

◆要支援者情報の「組織」としての蓄積

・NPO 法人との情報共有例

LSA の支援がないシルバーハウジング以外の復興公営住宅の住人に対しては、芦屋市の高齢者自立支援事業を受託し、行政、ケアマネージャー、地域包括支援センター、保健師、ヘルパーなどの情報を受けることで、支援を行っている。現在ではシルバーハウジング 230 戸とその他の復興公営住宅約 370 戸、合計約 600 戸をカバーしている。また、仮設住宅時代から傾聴ボランティアをしていた NPO 法人もあり、その活動は復興公営住宅に移行しても継続された。その情報に基づいて LSA が支援に入ることもあった。

この NPO 法人と LSA の支援に関する相互の関係は、初めは LSA が訪問した部屋に NPO 法人への連絡帳を置いていくという一方通行のやり取りが中心であった。しかし、5、6 年ほど前から互いの情報交換をさらに密にするようになった。具体的には、月 1、2 回の会議を行い、入居者の健康状態に関する情報等を相互にやりとりし、介護等の必要性が生じれば、あしや喜楽苑が運営する地域包括支援センターや居宅介護支援事業所等につなぐことのできる状況になった。

そもそもこのような情報交流をしようとしたきっかけは、NPO 法人のメンバーと LSA との立ち話であった。しかし、立ち話だけでは情報が個人だけのものとなってしまい、不在のときや異動があったときに、その後の継続的な支援につながらない。共有した情報を有効に支援に活用するためにも、きちんとした話し合いの場を設け、情報をやり取りすることが重要であると感じたのである。

現在では、芦屋地域ケアシステム会議の下部組織である潮芦屋地区小地域ブロック連絡会議（約 30 団体が参加）でともに活動するようになった。

高齢者情報をしっかりと確保することが重要であり、特定の職員の中だけに入っていると、その後の引継ぎが充分でなくなることがある。そのため、きちんと体制を整備し、情報を標準化して残していくことが重要である。

このような情報の蓄積をより具体化したのが、日本福祉大学の平野孝之教授と共同で開発した情報管理システムである。このシステムにより、誰からどのような相談を受け、どのような対応をしたかを定量的に集計できる。そのため、スタッフの不在や異動があったとしても、個人のプロフィールや対応履歴を把握することができる。施設等でこのようなシステムを入れているところは散見されるが、地域の状況を把握する中でこのような仕組みを入れているところは少ない。

・小ブロック連絡会を通じた地域のつながりを作る

潮見地区の自治会や民生委員、介護事業者、マンション管理組合などに行政や LSA が加わって、芦屋市社会福祉協議会と地域包括支援センターの共催による小地域の小ブロック会議を開催している。この中で地域にある課題などが話し合われている。

このような会議では地域包括支援センターや LSA は、あくまで裏方（事務局）として参加している。会議はあくまで地域住民が主体であり、地域包括支援センターや LSA が前面に出てしまうとその後の地域づくりに支障が出てきてしまう。そうならないように、裏方として、会場の確保や資料の準備、日程の調整などをさりげなく行うことが重要なのである。

・小地域でつながりを持ち始めたきっかけ

このような地域のつながりは、初めからあったわけではなかった。前述のように潮芦屋地区は復興公営住宅のみが建っており、それ以外の建物はなかった。その後、新築戸建てが建設され、街が形成されていった。そのため、被災者と新住民が混住する地域となったが、当初は特に交流がなかった。

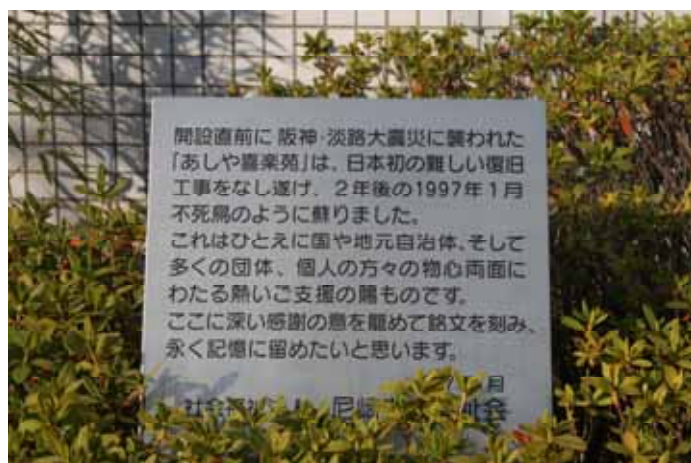
そんな中で、初めのきっかけはほんの小さなことだった。域内にできたスーパーの前に横断歩道がなく、新興住宅の住民にとって小学生の通学路等を考えると横断歩道が必要だったことから、地域のマンションの管理組合が中心になり、横断歩道の設置を芦屋市に要望するための会議を開催することになった。その会議に自治会のみならず、通学路の一角となることから復興公営住宅、LSAなどが参加し、話合いの場もたれた。この会をきっかけに、それ以外の事柄についても話し合われるようになり、「まちづくりをしたい」ということで、組織化が進められるようになった。地域包括支援センター、LSA等はこのきっかけを活用して、小地域福祉活動の実践へとつなげていった。

【地域に根差した要援護者の生活支援と見守り】

被災者の高齢化とともに、それまで支援が必要ではなかった高齢者への支援が必要となってきた。特に災害復興公営住宅では高齢者率、単身高齢世帯率も高く閉じこもりがちな高齢者も多かったという。これらの高齢者をサポートするためには、「見守り」が重要な要素だと言えるが、神戸、芦屋という「地縁関係」があまりない災害復興公営住宅の中では、その見守り機能が十分に発揮しにくい。

そこでポイントとなってくるのが、地域の自発的な動き（本事例では横断歩道の設置に関する話合い）や、その動きを継続していくためのLSAや地域包括支援センターの裏方的な動きであった。地域の自発的な動きをきっかけとして、様々なつながりが生まれ、LSAとボランティアサークル、地域の自治会組織といった重要な組織が連携した、要援護高齢者のサポートにつながる。

この芦屋の事例では、地域づくりの当事者となる住民だけではなく、そういった地域づくりを守り育てていく裏方の存在が非常に重要であることが示された。



図表 4-5-11 あしや喜楽苑の「銘文」と「定礎」

■参考資料

- ・阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会監修、兵庫県編集（平成21年）「伝える～阪神・淡路大震災の教訓」 ぎょうせい
- ・社会福祉法人きらくえん「阪神・淡路大震災と高齢者施策」
- ・芦屋市保健福祉部高年福祉課(2012)「あしやの高齢者福祉と介護保険（平成23年度版）」

第5章 普及啓発シンポジウム

1. 実施目的

福祉事業所における事業継続計画策定の普及、及び啓発のために以下の内容を実施した。

2. 実施概要

題名：災害に強い事業所づくり

～利用者へのサービスを継続するための地域との連携のあり方～

日時：平成24年3月14日13時30分～17時00分

対象者：福祉事業所の役職員、その他関心のある者（定員：150名）

会場：東京交通会館 第1会議室A（東京都千代田区有楽町2-10-1）

内容：

内容		時間
基調講演	慶應義塾大学 大学院 経営管理研究科 教授 大林 厚臣	13:30-14:05
傾向と対策	①《福祉事業所における事業継続計画の策定方法》 株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部 主任コンサルタント 江嶋 哲也	14:05-14:50
	②《「福祉事業所 防災対策・事業継続調査」結果の概要報告》 株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部 コンサルタント 江良 中	14:50-15:05
休憩		(20 分間)
パネリストセッション	テーマ： 事業を継続するための地域に根ざした対策を考える パネラ： 社会福祉法人きらくえん 理事長 市川 禮子 社会福祉法人宍粟市社会福祉協議会 事務局長 山本 正幸 社会福祉法人臥牛三敬会 理事長 湯村 利憲 株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部 主任コンサルタント 江嶋 哲也 ----- オブザーバ： 慶應義塾大学 大学院 経営管理研究科 教授 大林 厚臣 ----- コーディネータ： 株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部 主任コンサルタント 東海林 崇	15:25-17:00

図表 5-1 シンポジウムカリキュラム

配布資料：

- ① 福祉事業所の事業継続（基調講演資料）
- ② 福祉事業所における事業継続計画の策定方法「福祉事業所 防災対策・事業継続調査」結果概要報告
- ③ 「福祉事業所 防災対策・事業継続調査」調査票【様式】
※「[資料 3-1 「福祉事業所 防災対策・事業継続調査」調査票【様式】](#)」参照。
- ④ パネルディスカッション参考資料
- ⑤ 参加者アンケート
※「[資料 4-3 シンポジウム「参加者アンケート」【様式】](#)」参照。

3. 実施結果

○参加者：125名

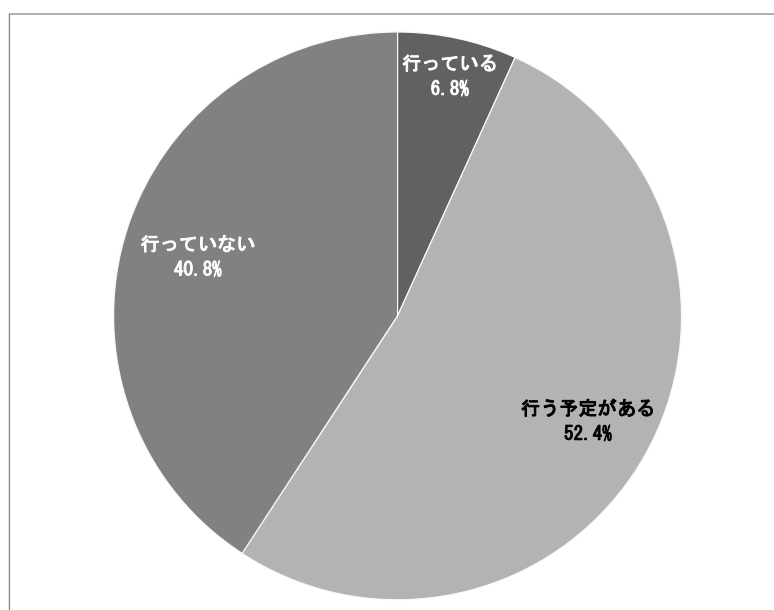
○アンケート実施結果：

それぞれの内容について満足度を4段階で評価してもらった。結果は図表5-2の通り。全体的に「ほぼ満足」相当の評価を得た。特に、パネルディスカッションについては「大変満足」との評価が多く、また自由記入欄（図表5-4）においても実際の経験を聞いたことへの満足度が高かった。一方、BCPという観点からの話をもっと聞きたかったという意見も多く寄せられた。

項目	大変満足	ほぼ満足	やや不満	大変不満	平均値
点数	3	2	1	0	
I 基調講演	28	65	11	0	2.16
II 策定方法	26	70	9	1	2.14
III 質問紙調査	16	75	13	1	2.01
IV パネルディスカッション	50	42	6	1	2.42
全体	33	60	4	0	2.30

図表 5-2 シンポジウムの満足度

また、シンポジウム参加者のうち、すでにBCPを策定している事業所は6.0%と少なかったが、策定の予定がある事業所は52.4%と過半数を超えている（図表5-3）。



図表 5-3 シンポジウム参加者のBCP策定状況

良かった点
3名のパネラー全員が実体験に基づいた反省等話して頂いて非常に参考になった 地域のニーズを見据えた連携の重要性を知った
いざというとき(有事)にすぐに行動に移すためには、日頃の避難訓練や地域の人や場所を良く知る事、備蓄やガソリンの確保、ヘルメットなどの資材の準備など改めて見直す必要性をたくさん感じました ありがとうございました
今更ですが責任の重さを痛感しました。同時に備えるべき事項の多さにショックを感じましたがいつ起こるか わからない災害に備えたいと思います。刺激になりました、またご案内をお願いします うちの地域の方々の力になりたいと思います
実際に被害に合われた方達の話は具体的でわかりやすかったです 小さい事業所なので事業所内で考える事に限界がありどうしたらいいのか悩んでいました 一歩進んだ検討をしたいです。なかなか相談する相手もいないのが実状です
パネラーディスカッションとても良かったです。具体的にどのようなことが震災時に必要になるか、生の現場の声として 聞くことができ、BCP作成の手がかりとなりそうです 前半の基調講演やご報告は資料がとても素晴らしいものでしたので、もう少し短い時間としてパネラーディスカ ッションをもう少し長く行えると良いかと思いました
本日は内容の濃いセッションに参加させて頂きありがとうございました。 今後の施設の対策に役立てたいと思います パネラーディスカッションのパネラーの方々の報告は特に対策に役立てて行く参考になりました
地域社会との連携の大切さを改めて感じた
地域との関係づくりの大事が良くわかりました
もの足りなかった点
BCPに関してもう少し深くふみこんでほしかったです
BCPの策定について、業態の違う各施設を含んで法人として策定をしていくべきなのか、業態ごとにより 具体的なBCPの策定に取組むべきか、BCP策定についてのアドバイスがほしい
現在BCPの策定が完了している法人の具体的な内容を知りたい どんな事項をどんな表現でどんな介護品質をいつまでにどの様に維持しようとしているのかであつたり、 地域外の同業者とどんなレベルの協定を結んでいるのか、なぜ結ぶ事ができたのか等、職員確保のため にあらかじめ行っていることは？
施設や法人の事故・事件・不祥事に対する行動基準(リスク対応も含む)やマニュアル(モデル)作成などに役立つシ ンポジウムや講演会を希望します 災害に限定しない広範な危機管理マニュアルを作成したいので
実際のマニュアルの基本形式がサンプルとしてほしかった(具体的なもの)
全体像の把握、調査による現状データの確認が出来てよかったです。BCPの浸透について法人でどのように 取り組んでいるのか実践している所のお話が聞けるともっと良かったです パネラーディスカッションではBCPと地域をリンクされている視点については大変注目しています 今後もこのような会や勉強できる機会を作っていただければと思います 本日はありがとうございました
地域に根ざしたという部分に多くの時間が充てられていましたが、被災した事業所が、具体的にどのよう なBCPを作り、どのように運営しているかといったあたりをもう少し時間を充てていただきたかったと 思います
パネラーディスカッションもBCPを意識した内容にしてほしかった 職員不足、物資不足の中でどうやって事業を継続したか、実例を知りたい

図表 5-4 自由記入欄に書かれた意見(抜粋)

第6章 総合考察

本稿では、ここまで報告してきたアンケート調査結果やヒアリング調査結果、検討委員会での意見を踏まえて、福祉事業所の事業継続と地域での生活継続について考える。

(1) 要援護者の把握とその課題

石川県輪島市門前地区での民生委員が持つ要援護者の情報や宍粟市社協の小地域福祉活動を通じて得た情報は、災害時の要援護者を把握する上で重要な役割を果たしていた。また、震災から十数年たった社会福祉法人きらくえんでも、災害復興住宅での「孤独」の問題に対応するための情報収集に LSA や包括支援センターが重要な役割を担っている。

このように、緊急時においてもその後の復興期においても、要援護者の把握が重要なポイントとなる。しかし、個人情報保護やプライバシー意識の高まりにより、充分に要援護者情報を把握することができなくなっているのが実情である。行政も「個人情報」ということを理由に、福祉事業所に支援に関わる情報を開示しなくなっているため、要援護者を把握するのが難しくなっている。しかし、このような情報がないと対応が遅くなる危険性がある。過去の災害時に救出が優先されたのは顕在化していた要援護者であり、潜在的な要援護者の救出が遅れたということをおぼろげに忘れてはならない。

門前地区の民生委員徳山氏は「能登半島沖地震で民生委員の活動がテレビなどに取り上げられ、被災地における民生委員の活動の重要性が再認識された。しかし、同じ輪島市内でも被害が比較的少なかった地域では、民生委員の数は減らされる傾向にある」と指摘する。民生委員に限らず、要援護者情報を平時からいかに確保するか、行政の姿勢、地域住民の関心や理解がカギとなっていると言える。

(2) 災害時の行政対応のあり方

今回のヒアリング対象者や検討委員の意見として多く出たのが、災害時の行政対応のあり方についてであった。阪神・淡路大震災、東日本大震災等、災害の規模が大きいほど、地域の要援護者や社会福祉事業を営む事業者にとって行政との連携が必要不可欠となってくる。しかし、阪神・淡路大震災、東日本大震災等で被災した事業者の多くが「連携が不十分だった」と考えている。その理由の一つとして、災害時に福祉関係の行政職員の多くが、避難所設営や避難物資の取扱い等の業務に追われ、本来優先すべき福祉関連業務が十分にできなかったことも挙げられるだろう。重要なのは、予め「福祉関係の行政職員の役割」を福祉事業者との間で確認を取っておくことである。福祉事業者にとっても、行政にできることとできないことが明確になることで、復旧に向けた道筋が見えやすくなる。

今後、地域の防災計画や福祉関係の計画の中で、対策を官民共同で検討していく必要がある。避難所設営や避難物資の取扱いといった業務も重要な仕事だが、そのとき、地域の要援護者は生命の危機に瀕している可能性が高いのも事実である。そういった重要性・緊急性の高いニーズをいかに素早く把握し対応するのか、災害時の行政対応のあり方も問われている。

(3) 福祉事業所の事業継続計画について考える

福祉事業所が事業を継続できるかどうか、利用者の生命に直接的な影響を与える場合が非常に多く、災害時には、この「生命をいかに守るか」という視点で対策を練ることが重要となる。そのためには、業務の切出しを行い、優先順位を設定することがポイントである。しかし、質問紙調査結果を見ると、そのような視点で防災対策や事業継続計画を策定している事業所は決して多いとは言えず、また、職員にもこの考え方が浸透しているとは言えない。

本来は、福祉事業所だからこそ事業継続を考えることが必要であるのではないだろうか。

(4) 地域での生活継続を考える

福祉事業所のもう一つの重要な役割として、公益性、公共性の観点から災害時の地域社会の生活を支えるということがある。今回取り上げた事例でも、災害時に緊急のショートステイを受け入れたり、地域の住民が避難してきたりと、様々な関わりが持たれていた。これは「福祉事業所」であるがゆえの使命であると考えられる。

福祉事業所の利用者はその地域の住民であることも多く、その利用者の普段の生活を考えると、福祉事業所と地域社会との相互理解が非常に重要であると言える。したがって、福祉事業所の事業継続計画は、自分の事業所だけのものではなく、災害時に、地域住民がいかにその地域での生活を継続させるかという視点を持つものでなければならない。

しかし、実態はどうだろう。多くの福祉事業所が地域との連携の重要性を謳っているものの、なかなか実践できていないというのが現状ではないか。

今回ヒアリング対象とした5ケースは、災害時にも地域の方から頼られる存在であり、また法人としても地域全体で復興するためにはどうしたらよいかをしっかりと考えていた。これらの5ケースは常日頃から地域との関わりを強く持っていた。こうした平時の地域に根差した活動の有無が、災害時の対応に如実に現れるといっても過言ではない。

しかしながら、福祉事業所単体で地域に根ざした活動を継続していくことは、限られた経営資源、限られたサービス領域を考えると容易なものではないだろう。福祉事業所の地域連携を、行政が、制度を作ったり、仲介役になったりすることで下支えする体制が理想的ではないだろうか。

利用者の目線に立って、どんな事態にあっても、そのときそのときでベストなサービスが提供できる体制を準備しておくことが求められるだろう。

資料集

資料 1-1 第 1 回事業検討委員会 議事録

日 時：平成 24 年 1 月 30 日 13 時 00 分～15 時 00 分

打合場所：品川カンファレンスセンター ミーティングルーム 1

出席者：

事業検討委員；市川、大林、垣木、長根、美馬、山本、湯村【敬称略・50 音順】

事務局；江嶋、東海林、山本、江良

次 第：

- 1 自己紹介
- 2 議事
 - (1) 事業概要の説明
 - (2) 質問紙調査について
 - (3) ケーススタディについて
 - (4) 福祉事業所における事業継続策定ガイドラインについて
 - (5) 普及啓発シンポジウムについて
 - (6) 今後の予定
 - (7) その他
- 3 第 2 回事業検討委員会 開催日程の確認

配布資料：

事業検討委員会 名簿

- ① - 1 事業検討委員会 名簿
- ① - 2 事業概要説明資料
- ② - 1 質問紙調査 調査票
- ② - 2 質問紙調査の進捗状況
- ③ 事業調査の概要
- ④ ガイドラインの構成 (案)
- ⑤ 普及啓発シンポジウム チラシ

議 事 録：

市川 災害時における地域や同業種との連携のあり方に着目するということですが、例えば、阪神・淡路大震災では、何日も自動車が動かせず、救急車両も動けなくて大変な思いをしました。当法人は尼崎で日頃から地域と協力しており、そういった時にも比較的速やかに協力体制を取ることができました。

震災時に忘れられないのが、東西南北から救援物資が入ってきてごった返したということです。東西南北それぞれにキーステーションとなる施設を作って手配を行いました。近接する自治体がそういった役割を果たして、被災地を支えるというような、行政や自治体の協力についても、今回の事業テーマに入るのでしょうか。災害時における近接自治体の動き方も重要だと思います。

また企業と社会福祉法人との連携も大きかったです。しんと冷える仮設住宅の床では寒いので、ベッド会社から不要なベッドを提供してもらいました。ニーズを周囲にきちんと伝えることが必要であると感じました。そのような発想は当事者からしか出てこないもので、当事者から企業等に積極的をお願いしていかないといけないと思います。

長根 間もなく一年が経ちますので、すでに被災地支援のあり方としては検討済みの内容かもしれませんが、緊急を要するときに、どこが指揮をとるのか、早急にそして効果的に支援を行うために、どのような支援体制を組むのか、これらのガイドラインを整える必要を感じています。発災直後の自治体としての動き、各種民間団体としての動きが見えず、もどかしい思いを感じました。

私は、当法人単独の被災地支援の動きを止められた経緯があります。それは、被災地からの救援の連絡がないために動けないという自治体としての事情や、団体としては人員派遣をする際の安全等への責任問題があったことを、後になって知りました。しかし、公的な組織での動きがない中でも、民間組織の動きが先行していました。私達も、安全に配慮しながら、自主的な支援活動を行いました。これらについても、今後は対策がなされるものと思いますので、今後の初動、支援のあり方に期待をしたいと思います。

別な視点からですが、私達のような民間組織が、機動力を持ち、災害時に支援活動を行うというわけでもありません。社会福祉法人との認識から、地域社会との交流や、社会貢献活動をしていないとできないと考えます。つまり、「日常できないことは、非日常はできない」。ですから、日常から BCP への学習や対策をとることは重要です。日頃のネットワークがあって、今回の東日本大震災では、現地とのきめ細かい情報交換ができましたし、阪神・淡路大震災の時には、物資を送るにあたり、直接、間接の異業種の協力を得て、遠く青森から神戸まで、自転車等を届けることができました。一法人ではできないことも、多くの協力を得て、具体的な支援ができるようになったと思います。

湯村 今回は阪神・淡路大震災の経験があったためか、栃木にキーステーションを作って支援物資をそこに集めて、被災 3 県にもキーステーションを作って支援物資を近隣に届けるという体制をとっていただけて助かりました。日本セルフセンターの会長が個人的にトラック 1 台の支援物資を届けてくれてとても有難かったです。

市川 早く事業を再開、継続しないといけないということで、支援物資として提供されたバイクや自転車を使って、安否の確認がとれない職員の自宅を一軒一軒見て回りました。このような対応により、脱水症状で大変な状態だった職員を助けることもできました。

早く職員体制を元に戻して事業を維持しないといけないときに助けてもらったのは地域の不動産屋さんでした。施設近隣の文化住宅を貸してもらい、職員とその家族に提供することで職員体制を整えることに役立ちました。そのように地域に協力してもらうことが重要でした。

山本 東日本大震災では、福祉事業所の利用者の安全をどう支援するかという点について、仙台市の「東北関東大震災・共同支援ネットワーク」の池田氏が非常に大きな役割を果たしています。宝塚市社会福祉協議会は、阪神・淡路大震災の際に大変お世話になったからといって、CLC⁵ を介して半年以上にわたってケアワーカーを派遣しています。

今回も最初の頃は、体育館に重度の方を避難させてそのままという事態が生じていましたので、

⁵ CLC (特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター) :

「東北関東大震災・共同支援ネットワーク」を立ち上げ、福祉事業所へのボランティア派遣や地域生活支援を組織的に行っている。

そこでグループホームの設立という話になりましたが、指定基準に合わないために話が進まなかったということがありました。

支援物資については、東北の場合は車が津波でやられたので軽自動車を送りました。

(ガイドライン、調査票について説明)

垣木 ガイドラインについて、特定の災害を想定してテーマを絞るのか、それとも起こった後の対応に焦点を絞るのか、どちらでしょうか。

東海林 本事業は、福祉事業所に BCP という考え方を普及・啓発することがひとつの目的なので、災害を特定せず、その時にどういう対策を取ったのかという事実を紹介するという形にしたいと考えています。

大林 BCP の概要を解説するページが限られているが、BCP の意義、BCP と防災計画との異同についての説明を盛り込む必要があるでしょう。次回委員会時には具体的な項目が議題として俎上に上がれば良いですね。

BCP を作る時に特定の災害を想定することが多いが、災害の原因をひとつひとつ挙げていくときりがない。また、BCP の雛型もひとつ入れないと抽象的な話だけではガイドラインとして不十分になると思います。そういう点を考えると、事業所が損傷して使えなくなったとき、あるいは事業所から避難しなければならなくなった後でどうするのか、というような被災時における中流、下流の部分に焦点を当てると、災害の種類は様々でもその後の動き方についての類似点は見出せるだろうし、ある程度汎用性があるものが作れるのではないのでしょうか。

垣木 ハードが被害を受ける、ソフトが被害を受ける、両方被害を受けるといったパターンがあった方が、復旧のレベル感が変わるため、意識啓発の意味でもそういった雛型があると良いと思います。イメージが湧かないと難しいと推察されるので、ひとつは具体的なパターンが提示できると良い。

美馬 神奈川県で実施している中小企業向け BCP の普及啓発事業でもそうなのですが、事業所に忙しい中で活用してもらうには、一見して分かる、使い勝手の良いものにしたいという思いがあります。かといって情報が少なすぎても意味がないので、メリハリをつけるという意味では雛型を示した方が良いと思います。事例の中で具体的に示していくというのも良いでしょうし、Q&A のようなものも有効でしょう。一方で、あまりに分量が多すぎて読むのが嫌になってしまう。分かりやすいトピックを入れるなどの工夫も必要ではないのでしょうか。

垣木 ガイドラインを作る時には、人命第一や家族の安否が優先等優先順位をつける必要があります。当然ながらすべてを同時にはできないので、予め優先順位付けを明確にしておくことで、自法人が保護すべきものへの被害の最小化と事業の継続につながります。

市川 あくまで現制度下のガイドラインとして作成するのでしょうか？

例えば、電気、ガス、水道等については、災害時は 3 日ももちません。食料だけは 3 日くらい。大きな災害に対応するためには、本来は、制度そのものについての提言が盛り込めれば良いと思うのですが。

垣木 今の状態で検討しておけば、必要なものが見えてきたときに、国に提言するなり自前で用意するなり考えることも可能かもしれません。

東海林 ガイドラインとは別に報告書も作成するので、今後への提言は報告書に盛り込むこととしたいと考えています。

大林 3月に内閣府から東日本大震災の経験を踏まえ、BCPの何が役に立ち、何が足りなかったのかを調査してまとめたものが発表されると思いますが、その中でBCPを作った中で比較的役に立ったという意見があったのは初動の部分と情報システムの部分でした。一方、代替や備蓄の部分に関しては、「想定より厳しかった」、「不十分だった」、「避難場所もどこに置くべきか、予め契約しておけば良かった」という意見が多くありました。

BCPの雛型やチェックリストを作るといっているのであれば、初動のところは重視した方が良いでしょう。初動といえば安否確認や連絡網の整備、いざというときの対策本部、どこに情報を集めるのか、被害状況を確認、収集、その上で必要なところに連絡する、といった内容が重要です。

山本 全国の福祉事業所が読んで本当に役立つものという観点からいうとどうなのか疑問があります。質問紙調査については、項目によっては回答しづらいものもありました。

社会福祉協議会は災害が起きたあとに事業所や地域に支援に入るために、職員がどう動くべきかというマニュアルは作っています。重要なのはやはり初動の部分。安否確認をして、もし指示を出すべき人間に何かがあったらどうするのか、といったことを確認します。その上でどこにいたら避難するのかといったことを含めて考えています。例えば、通所事業所であれば職員は夜間になれば皆帰っているが、入所施設だと職員は夜間泊まる者も帰っている者もいるため、それぞれにとって動き方が異なるわけです。そういう意味では、ガイドラインを作るという場合、読み物というよりは具体的なマニュアルの方が使い勝手が良いのではないかと思います。

ちなみに当法人では、マニュアルを作ったらシミュレーションをやりようと言っています。避難訓練のようなものではなく、関係者が前日に手紙を持ち帰り、翌朝8時に開封する。手紙に書いてある災害状況を踏まえて、自分で判断して動く。詳細な災害規模を想定した具体的なシミュレーションなのですが、そういった、役職や立場、事業種別等々に応じた具体的な対応方法のわかるようなガイドラインが必要なのではないのでしょうか。

湯村 東日本大震災の当日を思い出すと、その時は自治体や社会福祉協議会、同業者等といった立場は関係なく、とにかく、自分達で対応しないといけないと感じました。災害発生からの3日、4日、いかに施設を維持するかが自分の責任でした。当法人は通所施設を運営していますが、職員は施設に泊まり込み、津波で帰宅不可能となった利用者の安全確保や利用者家族の安否確認にあたりました。ガソリンが少ない中、残されたガソリンを全て使い、安否確認が終わったのは3日後でした。

地域の皆さんから支援物資をいただきましたが、実際には福祉事業所は地域にあっても自己完結型になりがちです。通所施設の場合、利用者も職員も通所施設と自宅との行き来だけになってしまいます。当法人も、かつては企業の下請けを主としていましたが、そこで関わりを持ったのは企業の担当者、利用者の家族、行政の担当者くらいのものでした。10年程前にピザ店を開始し、地域住民、生産者、商工会等とのつながりができた結果、そういった方々から様々な支援物資を届けてもらえました。

そして、被災から数日後、当法人の状況がある程度落ち着いたので、今度は区長に相談に行き、地域の世帯に対する支援として、おにぎりをつくって91戸に届けました。以降、水と電気が復旧するまで、区長と民生委員からの依頼もあり、お年寄りとお子さんのいる家庭には配達を継続しました。災害直後については、市役所や社会福祉協議会に頼ろうにも、先方も動けないのですから、自分達の判断で動かないといけません。その時に役に立つガイドラインがあれば有効と言えるでしょう。

市川 震災直後は、自分達で動くしかないというのは現実だと感じました。市役所に相談に駆け込んでも、災害救助法で福祉関係の職員は救援物資の受配が担当なので、足下のニーズへの対応ができないという状況がありました。

湯村 ガソリンの手配も市役所が対応し、緊急車両にしか出せない状況でした。しかし、我々のような事業所は緊急車両としての認定が受けられません。市役所に頼んでもらえたのは 20 リットル。20 リットルでは何もできないし、ガソリンスタンドに 3、4 時間並んでも 10 リットル程度でした。それまでに付合いのあった運送会社に相談し、3 台分のガソリンを満タンにしてもらって、それでなんとか対応しました。地元との関係があることが大事であると再認識しました。

市川 日頃から地域とのつながりを持つということは、地域から助けられるという面もあるが、地域に対して責任を持つということでもあります。地域のひとり暮らしの人達に対して支援物資を配るなど、地域に対して支援を行いました。行政は毎日のように徹夜で仕事をしているし、頼むに頼めないから、そういった時には地域に根ざした施設に皆駆け込んでくることになります。

長根 地域に根差した施設でありたいと考えておりますが、この非常時に、その点を検証した思いがあります。ガソリン不足の状況下で優先的に提供をしてもらいましたが、私達が施設内だけでなく支援を行う組織であるということを理解してくれていました。地域との連携により、事業の継続ができました。また、応援は地元からだけでなく、県外の法人からも物資を頂戴することができました。地元との協力体制と広域の連携が大切であることを再認識しました。

非常時の物資の収集・配布については、法律、防災計画上の規定があるものと思います、例えば、物資は自治体に届くのですが、社会福祉協議会や防災ボランティアセンター等への配布が有効なのではないか、と思いました。より実態に応じた見直しが求められるのではないのでしょうか。

山本 実際に、そういった事例が出ているから、岩手県や宮城県では防災計画全体の見直しといったことが議論になるでしょう。社会福祉協議会でも県で取りまとめて物資を送ったりしましたが、新品を送って欲しいという要請に従って、そのように告知しても古着がいっぱいくるのが実態でした。そういったものの分類に手間がかかりました。

長根 災害支援では、ボランティアの力が金銭面そして心理的に有効ですが、配慮が必要な点があります。洋服を送るのと同様に、今回はランドセルを贈るということで学習しましたが、顔の知らない人からの贈り物ですから、使用する場合を考えて、キレイにして贈る一手間が必要でした。その一手間がなければ、真心が真心として伝わらないのです。このようなことは、市民レベルの提案として盛り込めたら良いと思います。

また、継続的なボランティアの派遣が必要です、そのためには、所属組織への精神的、経費的、待遇的な下支えが必要ではないのでしょうか。福祉の業界であっても、被災地へのボランティア活動へは、離職をしていく人もあります、また、被災地施設との軋轢で悩みだす人もあります。受入れ側もボランティアも、精神的にもぎりぎりのレベルでやっていることから、調整役が重要と感じました。これらも含め、介護職にとっても災害時対応の研修が必要と考えます。医師や看護職にもあるのですから、早急な対応が必要と考えます。

湯村 落ち着いてからはそのような支援も必要になってきます。一方、災害が起きてすぐの段階では、まずは生活を支える、親と会わせる、ということが最優先で、徐々に落ち着いてきた中で各地からの支援を受け入れるということが出てきます。本事業のガイドラインでは、まず初動段階でどうあるべきか、どう動くことが大切かをしっかりと明示すべきではないのでしょうか。

長根 初動の対応については、トップとしての判断をどうするべきか、悩みがありました。早期に地

域全体を見渡して、必要と思われること、例えば、在宅の障がい者等も受け入れるなどをしましたが、悩みながら、指示をしていたところがあります。ですから情報を収集の都度、随時指示を出し、状況に応じた体制を整えました。指標がないので検証できていませんが、トップとしては、前面に出ての指示、そして後方での観察などの連続でした。

市川 もうひとつ初動で大事なものは、福祉事業所が一時的な避難所として機能したということがありました。地域の被災者が近隣の福祉事業所に逃げ込んで来ます。広い交流スペースを持っている事業所では、そこに 2 日ほど 300 人の避難者がいたというケースもありました。初動では高齢者や障がい者に限らず、元気な人達も、近ければ福祉事業所に逃げ込んでくるということが多かったように思います。

そのためには広いスペースが必要です。大きな施設には、そういった広い地域交流スペースを必置義務にして、地域の一時避難所として機能させると良いでしょう。そして、福祉避難所として行政と契約をして、3 日から 1 週間の一定期間の備蓄を備えるなどの取り組みができれば良いと考えます。

大林 地域の避難所として、あるいは配給の基地になるという意味では小学校や中学校も類似した位置づけだと思うのですが、なかなか協働するのは難しいのでしょうか。

市川 小学校、中学校といった避難所は、高齢者や障がい者にとってはとても厳しい環境でした。まず、トイレが使えない、流動食や柔らかい食事でないといけない人は、固いパンが支給されても食べられない。福祉事業所であれば栄養士もおり、災害時でも工夫して対応することができます。

普段から在宅で頑張っている家族が、自分達は小学校や中学校に避難するとしても、介護している高齢者や障がい者は近くの福祉事業所に避難させるということができるように、福祉事業所が福祉避難所として契約しておけば、医師も看護師も介護スタッフもいるし、バリアフリーも考慮され、何もかも整っている環境なので、高齢者や障がい者の関連死も防げるでしょう。

大林 本来ならば福祉避難所のような形で福祉事業所に避難すべき人が、学校の体育館で大変な思いをするというお話を聞くのですが、その逆のようなこともあるのではないのでしょうか。「もしこの人が学校の体育館に移動してくれれば、本当にケアが必要な人を受け入れる余裕ができるのに。」というようなこと。

湯村 避難所に、「障がい者です」というカードを首から下げたお子さんとその家族がいましたが、家族の気持ちを考えると辛いだらうと思うのです。そのようなことを考えると福祉事業所に避難した方が良いでしょうが、緊急事態ではそうも言ってられません。体育館に避難し、1 週間、10 日となると、そのお子さんが大きな声を発したりして、だんだん周りにもストレスが溜まってくる、そこで周囲からの理解を得るために仕方なくそのようなカードを下げたのだと思いますが、本当に辛いことです。

市川 認知症もそうで、避難した途端、一気に悪化する人達も多くいらっしゃいました。

山本 聾唖の方は、一見すると分かりませんが、手話が通じる人がいないと支援が困難です。外国人の方についても同様です。阪神・淡路大震災では病院が全部被災し、大変なことになりました。そういった災害弱者の方々に対して、福祉事業所がどういった機能を持って、どういった支援をしていけば良いのか。

当法人では、通所施設を運営しています。昼間災害が起きたら帰宅できないということは充分考えられますが、その夜、例えば、暖房が使えないとか、翌日以降の食事はどうするのか、とか

充分対策されているとは言えません。今一度考え直さなければならないと考えています。

湯村 被災時、発電機を使用しましたが、発電機の燃料としてガソリンが必要となるため、2 時間程度しか使えませんでした。また、余震も多かったので、車を入り口に向けて停めておき、余震発生時にはライトを入り口に向けて照らし、避難誘導に備えるという対応を行いました。

山本 防災倉庫を持っていて、200 人分炊出しができるような大きな鍋等が置いてあります。福祉事業所はそれぞれそういった防災倉庫を持って、3 日間は耐えるための準備をする必要があるでしょう。

市川 都市ガスの地域はプロパンガスを備蓄していくことも有効だと考えます。

普段から 1 日分の水は備蓄されていますが、トイレの洗浄水として使用してしまうと一気になくなってしまいます。そうなる前に、被災時は水を飲料用以外に使わないように動くということも初動対応としてとても重要で、そうやって貯水槽を守ると何とか 3 日はもちます。しかし、震災が起きたときにすぐにそういう考えに至らないというのも事実です。

湯村 都市部になればなるほどそうでしょう。角田市は仙台から 40km 程離れていて、山間に行くと水が湧いているので、住民からの許可を得て、職員は毎日水汲みを行いました。給水所には長い列ができていたので、地域の方々にも水を分けました。こういうときこそ、福祉事業所は地域の拠点にならなければいけないと感じています。そのためには日頃からの地域とのつきあいが重要であると考えます。

以上

資料 1-2 第 2 回事業検討委員会 議事録

日 時：平成 24 年 2 月 22 日 13 時 00 分～15 時 00 分

打合場所：品川カンファレンスセンター ミーティングルーム 1

出席者：

事業検討委員；市川、大林、垣木、長根、中村、美馬、山本、湯村【敬称略・50 音順】

事務局；江嶋、東海林、山本、江良

議 事：

- 1 福祉事業所における事業継続計画策定ガイドライン
 - 1-1 事業継続計画の策定方法の解説
 - 1-2 事例調査の結果
 - 1-3 質問紙調査の結果
- 2 普及啓発シンポジウム
- 3 その他

配布資料：

事業検討委員会 名簿

- ①-1 事業継続計画の策定方法の解説
- ①-2 事例調査の結果（進捗状況報告）
- ①-3 質問紙調査の結果 ガイドラインへの記載事項（進捗状況報告）
- ①-4 質問紙調査 設問別一次集計結果
- ②-1 パネルディスカッション概要
- ②-2 普及啓発シンポジウム チラシ

議 事 録：

1-1 事業継続計画の策定方法の解説

垣木 図表 3 の「Ⅲ.事業継続計画の周知・徹底」のところですが、実態として「Ⅱ.事業継続計画の検討」で止まってⅢに行かず、絵に描いた餅になりがちです。Ⅲのところが重要であることを分かりやすく表現できると良いと思います。

当社では（昨日の産経新聞の記事にも掲載されたが）安否確認をどうするかというところで、連絡手段を複数持っておくという取組みを進めています。安否確認・状況確認・緊急連絡ができないと、スタートすらできません。そこで複数の方法（携帯電話やタブレット端末）を準備しています。ただ、道具が配備されても使えなければ意味がないので、現在、毎週集まって訓練や勉強会を開催しています。勉強会や訓練を行う中で事前に顔合わせをしておくことで、いざ緊急事態が発生したときに、円滑なコミュニケーションをとることができます。

山本 計画書を作っても事業所ごとに職員が何らかの形で持ち歩くことが重要。当法人では断層帯の上に高速道路が走っており、地域の中心部は断層の上で暮らしているという状況で、地域住民から防災マニュアルづくりのニーズがありました。

ただ、計画書を作っても、一読して終わりでは意味がないので、常に持ち歩けるように職員向

け携帯版を作成しました。平成 21 年の豪雨災害のあと見直しをしました。災害のときにどう動くのかということ把握するためにも、持ち歩いて常に見てもらうことが重要で、自分自身はこのマニュアルの後ろに職員の連絡網を貼り付けて持ち歩いています。また、「Ⅲ.事業継続計画の周知・徹底」や「Ⅳ.事業継続計画の点検・見直し」等で、どのような訓練をやるべきか、具体的な案が提示できると良いでしょう。

当法人では、想定する災害の状況を記述した手紙により、訓練を実施しています。訓練当日の朝になるまで開封しないこととして関係者に手紙を渡し、当日朝、開封した手紙の記載事項を踏まえた訓練を行っています。例えば、交通手段が限られるという想定のもと、自転車で移動をしたり、通信手段が使えない想定のもと、携帯電話以外の連絡手段を講ずるなど、その場その場で対応します。手紙に記載されていることは職位や役職によっても異なり、例えば、ケアマネージャは電気が使えないなかで、いかに十分なサービスを維持するのか、あるいはいかにして連絡をするのか、というようにしています。また、できるだけ多くの関係者にそのシミュレーションに参加してもらうにしています。中国語で対応できる人はいないか、独居老人の安否を確認できる人はいないか、災害ボランティアを立ち上げるならば、どのルートで行うことが適切なのか、といった様々なテーマが寄せられます。半日程度実施し、午後はその振返りを行っています。普通の避難訓練では対応できないでしょうから、そういった具体的な方法がガイドラインで示せば利用する側にとって役に立つのではないのでしょうか。

市川 阪神・淡路大震災を実際に経験したなかで一番困ったのは行政や同業他社等の関係者との連携でした。特に行政との連携は大変重要ですが、なかなか上手くいきませんでした。当時は災害救助法で社会福祉関係の行政の職員は物資の受配に追われていましたが、ここの部分を改善できないでしょうか。未だに福祉関係者は救援物資の送り手、受け手であることが義務になってしまっていますが、それは他の方にやっていただいて、福祉関係者は目の前の高齢者や障がい者の福祉ニーズに対して事業所とどう連携を取って対応していくかということに注力して欲しい。実際に災害が発生して行政に相談に行っても、行政も救援物資のことでてんやわんやなので、言うに言えずに仕方ないので独断で対応した経緯があります。

災害発生時にはサービスの優先度に応じて対応しますが、できれば地域の福祉事業所が多機能なサービスを持つことが重要だと思います。また、緊急度によって一部の事業を休止するのはやむを得ませんが、本当に必要なサービスを本当に必要な人に届けようにも、車が全く動かなくて対応が難しく、一番重要なサービスの提供に対応できるような道路状況になっていないと、大変な思いをします。

備蓄も、事業所の全てが十分な備蓄を持っているわけではなく、きちんと福祉避難所に指定して契約も取り交わして、備蓄してもらうように、制度がきちんと整備されなければ、事業所レベルの努力だけでやるには限界があります。そういった提言は盛り込めないのでしょうか。多機能の事業所と連携することができれば色々な方法があるはずだと思いますが、それを制度化しておかないと、なかなか難しいです。

江嶋 報告書にはそういった提言は盛り込みたいと思います。ただ、ガイドラインにおいては、現状の限られた環境下でいかに対応していくかを記載したいと考えています。

湯村 東日本大震災は日中の明るい時間帯でしたが、夜間だったら被害はもっと甚大なものになっていたことでしょう。昼間だけではなく夜間の対策も示せたら良いと思います。

山本 被害想定において、昼間だったらどうなのか、夜間だったらどうなのか、といった時間的なもの

の、また、天候、季節といった要因を加味することも必要かもしれません。阪神・淡路大震災を受けて、日中だったらどのような被害だったのだろうか、といった被害想定が出されています。

市川 平成 14 年から特別養護老人ホームは全室個室という動きがありましたが、現在 4 床室への回帰の流れがあります。感染症への対策を考えるならば絶対に個室でないといけません。個室であれば感染被害を食い止めることができますが、4 床室だと蔓延の防止は不可能です。

あるいは、福祉事業所に強盗が押し入った時期がありました。民間企業も福祉事業所も、金庫の扱い方など犯罪への対策も検討が必要でしょう。

個人を大切にするというのであれば、10 年 20 年暮らす部屋が人の入れ替わる 4 床室だなんて人権問題ではないでしょうか。国も個室化の流れだったのに、待機者が多いからといって 4 床室に戻す動きがあることは先進国として恥ずかしいことです。感染症は個室であれば蔓延を防げるのですから、4 床室への回帰は健康権を侵しているとも言えます。

山本 施設の状況はそうだとすると、社会全体として外出を禁じる等、感染症の場合は被害想定や BCP のあり方について自然災害とはまた違うでしょう。我々は感染症に対しての経験も少なく、適切な対応が難しい部分があります。

中村 BCP とは防災計画を含むものなのですか？

江嶋 そうです。基本としては防災があって、プラスアルファでその後の動き方を想定するものです。

中村 そうだとすると、現状の災害発生直後の状況を対象とした防災計画だと場当たりのになるから、もっと長期的な視点をもって計画を見直そうということでしょうか？

江嶋 そうということです。そういう意味では民間企業においては顧客に迷惑をかけないという視点が重要となっていますが、福祉事業所、特に利用者への対応ということになると、防災の延長という側面も大きく、いままでの BCP とは違う部分もあります。

中村 マニュアルも名簿も何もかも全部流されたり、がれきに埋もれたりして、結局何の役にも立たなかったという話も聞いています。その時になったら身体ひとつ頭ひとつで対応しないといけないわけです。このガイドラインなりマニュアルなりをどう保管しておくのかも大事ではないでしょうか。常に身につけておくというのもひとつのやり方だし、どういう形で保管し、どういう形で使うのかという観点があると良いと思います。

江嶋 究極的には別に計画書やマニュアルがなくても、適切な対応が取れば良いわけです。理事長や施設長といった方々はマニュアル等がなくても頭に入っているでしょうが、職員全員がそれを共有するためには、やはり文書化の必要があります。そういう意味ではマニュアルが役に立つのは、訓練や教育の場面だろうと思います。実際に災害が発生した状態で必要なのは、携帯版でしょう。携帯版（簡易版）で初動は対応することになると思います。

保管という意味では、電子データとしてバックアップしておくという方法があります。バックアップの際は、金庫の使用や、職員の家に置いておくといった分散化が有効です。

垣木 電子データであればウェブストレージに置いておけば良いですが、どうしても紙でないといけないものについては、きちんと分類して整理する必要があります。

大林 可能であれば電子データと紙の両方で持っておく方が良いです。電子データしかない、読むための機器がないと読めない、むしろ紙の方が便利というケースもあります。

山本 行政レベルでも、住民基本台帳が全て流されたといった事例があります。阪神・淡路大震災のときには神戸市のデータに被害がみられましたが、毎日滋賀県までデータを車で持って行っていました。今であればメール等で送れるでしょう。時代にあわせて、どういった保管方法が適切か

考えていくことは行政としても課題だと思います。福祉事業所の BCP としてこういった形で提案していけるのでしょうか。

垣木 まず紙を作って、ということですが、重要なのは何かが起きたときにパニックにならないことであり、情報を共有して相互理解を深めることです。

湯村 多賀城市で被災があった際、申請書類が全て流されてしまい大変でした。

安否確認の件では、区長や民生委員の存在が助けとなりました。民生委員は自分の担当区域の情報は頭に入っているのです、安否確認をする上で、民生委員に聞けばすぐに分かりました。そういう方々との連携が重要だと感じます。

東海林 状況把握のところで、宍粟市でも民生委員の活動で要支援者の状況を把握して連携、支援をしたというケースや、能登半島でも民生委員が情報のやりとりの拠点として機能したというケースがありました。そういった地域の方々とのつながりを持っておくと安否確認の円滑さが全然違うと言えます。それがひとつのポイントとなりそうです。

垣木 そこで情報の扱い方について、平時と非常時は分けて考える必要があります。頑なに法律を守る方向で動いてしまうと、様々な弊害が起きてしまう。そういったことも記載できれば良いと思います。非常時だから守りに入り、「法律を守らないと！個人情報保護しないと！」という考えになりがちなのです。本来は非常時の個人情報の提供は法律に反しないと思うのですが、今後そういった情報ポリシーを考えていかないといけないのではないのでしょうか。

長根 実際に災害が発生した際の個人情報の取扱いがネックになりました。行政からの協力がいない場合には、自主的な活動でも孤独感があり、二の足を踏んだ事業所も多いと聞きました。

大林 法律論から言えば、そんなに厳しいことはないはずです。人命救助や止むを得ない場合には、個人情報保護法について違法に問われることはないと思います。しかし、世の中の的には、顧客や世論がこういった反応をするかは法律論とは別の問題で、そちらの方が難しいかもしれません。

長根 そうですか、その原則を知っていれば、協力する事業所もあったかもしれませんね。行政から責任論を先に出されてしまって動けなかったわけですから。勿論、正しい取扱いを前提として、市民からの信頼は大切です。

山本 個人情報保護法の推進も善し悪しで、住民の方から「それって個人情報でしょ？」と言われてしまうと何もできなくなってしまいます。人命に関わる場合には違法性はないにもかかわらず、世間的には「個人情報保護法」の名前だけが一人歩きしていて、中身について正確に把握していない部分がある気がします。本人の同意があれば個人情報の提供をして良いのだから、本人同意を取って民生委員が対応しています。また、ペットボトルのような容器に連絡先やかかりつけの病院、使っている薬等を記載した情報を入れておき、冷蔵庫に入れておくという活動も広がっています。個人情報のことについてはガイドラインで一定のスペースを取って記載し、誤解を払拭しないといけないと思います。

長根 いかん、この計画（ガイドライン）実用化を進めるかを考えると、やはり個人情報保護法の取扱いが、いわば鬼門だと思いますので、きちんと記載されると嬉しいです。

大林 事前に本人の承諾を得るだけでも違うと思います。

山本 社会福祉協議会自体がサポートセンターを受けていますが、実際に入っている人の名前が分からず、個人情報だからと開示されないことがあります。様々なところで個人情報がブロックされて、動きにくくなっている実例が多くあります。

湯村 外からサービスを提供しに入っていくときに、区長や民生委員が名簿を提供してくれ、同時に

区長や民生委員がサービスを受ける人達にも連絡してくれていました。こういう地域で信頼されている方にご協力いただく、間に入っていただくということが重要でしょう。

美馬 マニュアルといった冊子でなくても、やるべきことを一枚紙のフローをまとめて掲示するとか、携帯用のものを用意するといった対応が必要でしょう。また、福祉事業所が普通の民間企業と違うのは、人を対象としている中で、その施設が被災した場合に、地域の中で代替機能を担う施設を探すのが難しいという点ではないでしょうか。

神奈川県メッキ工業組合が新潟県同組合と協定を結んでいて、相互に支援する対応をしているのですが、福祉の場合にそういった対応が可能なのでしょう。例えば、新潟県の商店会が、全国の商店会のネットワークを利用して、東日本大震災の被災者の一時避難先を提供したりしています。同じ地域内だけでなく、地域間での代替があると良いと思います。

市川 実際にそういった動きをしていることはありますが、普段から様々な形で施設間の交流があったから助かったという経験もあり、重要なのは日頃からの連絡・連携だと考えます。

美馬 例えば、小規模多機能でも、「この事業は代替できるが、この事業はうちでは難しい」というように、連携が有用でないケースもあるでしょうから、そこをうまく整理したうえで連携を図れると良いですね。

市川 残念ながら、うちにこもっている社会福祉法人が多く、ただでさえ忙しい毎日で自分のことだけで手一杯。実際に阪神・淡路大震災時にも、積極的に動いていたのは、普段平時から地域活動に熱心だったところでした。普段からそういった動きがないところは、災害時にもなかなか動けないし、上からの号令ではなかなか動きません。いかに平時から地域活動に取り組み、ネットワークを作っていくかが重要です。

大林 商店街組合も、平時から物品のやりとりをしているから、災害時にすぐ動けたわけです。福祉だと平時からの交流はどういったことがあるのでしょうか？

長根 コミュニティ、地域社会との協同という視点は、社会福祉法人本来の観点ですので、当然、連携の動き方ができるはずですよ。

市川 利用者が幸せであるように、地域の中の一住民として生活ができるようにということをやっと考えれば、うちにこもった活動ではなく、地域福祉という観点での活動をせざるを得ないはずですよ。そうやって地域との接点を持っていれば何かあったときにこちらから助けられるし、助けられる。でも、ほとんどの社会福祉法人はそういう状態にないですよ。

長根 そうですね、人が足りない、ものが足りないというのを理由にされますが、社会福祉法人は、人も物も、配置規準も一緒、介護報酬も一緒なのです。同じ条件下なのですから、是非、前向きになってほしいものです。そうでなければ、社会からも容認されなくなります。

中村 社会福祉協議会は自治体単位でしか設立できないので、上手くいっているかどうかはともかく、システムティックに自治体とつながりながらの活動ができますし、全国のネットワークも組みやすいと言えます。一方、その他の社会福祉法人は、全国組織での調整機能があるかということ、恐らくない。やる気のある施設とやる気のある施設が個人的に連携を取ることがあっても、たまたま入った施設がそうでない（連携をしていない）施設だったりすると、何かあったときにどうなるか分からないというのが現状ですよ。

事業継続を社会福祉法人で考えるのならば、事業継続支援システムといったものが外にもないと難しいように思います。しかし、ここでそれがないと進まないという話になっても始まらないので、個々の施設の「地域連携はやって当たり前」という空気が、このガイドラインによって醸

成されれば良いと思います。このガイドラインの対象をどこに置くのが難しいですね。この問題意識をどこに向けるのか。行政なのか全国組織なのか。

東海林 ガイドラインは社会福祉法人等個々の福祉事業者を主たる対象と考えています。

1-2 事例調査の結果

市川 芦屋で実施している LSA（生活援助員）の支援については、24 時間体制でやっているというのが特長です。ケア付仮設住宅も含めて 24 時間しっかりと見たというのが大変有意義でした。そのことを強調していただけると嬉しいです。

被災 3 県から 2 日に一度位議会や県の行政の方が見学や話を聞きに来ますが、現場に行くと、実際にやっているのを見てもらわないと伝わらない部分があります。兵庫県側としても経験したスタッフを送って、現場でレクチャーしたいという意思はあるのですが、そういった要請は一切来ません。それはとてももったいない話だと思います。東日本大震災では、施設を失ったグループホームや事業所の代わりに仮設で 24 時間やっていると聞いています。阪神・淡路大震災時の 24 時間体制の LSA は地域住民のため、避難所からどこにも行くところがない人のために、ケア付仮設住宅を作ったのであって、全く趣旨が違っているように思います。

山本 兵庫県の社会福祉協議会の職員をはじめ経験者を送り、1 週間程泊まり込みで毎日研修をやっていますが、派遣したスタッフによると、現地の LSA、ワーカがとても成長しており、実際に役に立ってはいるようです。一方、燃尽きが多く出てきているし、社会福祉協議会のメンバーでも緊急雇用で雇った人が離職したりしています。民生委員が地域を抱えてやっているとのこと。

市川 建築業界がバブルになっていて、職がないというから福祉で働いて地域全体をよくしていくという話ができれば良いと思っていたのですが、建築・建設は雇用単価が上がっているのに、福祉において欠員が出てなかなか人が来てくれないのが現状です。入札しても高値で入れてくるし、強気で、困っています。

湯村 がれき撤去等の業者選定は多賀城市の業務は多賀城市の業者を使う、多賀城でできなかつたら宮城県、被災 3 県、東北というように、被災県にきちんと復興の仕事が落ちるようにはしてくれています。

市川 阪神・淡路大震災の時には復興時に地元企業への優遇措置が考慮されていなかったため、未だに兵庫県は不況が続いているわけです。

湯村 元請は大手ゼネコンなのですが、トラック業者や下請けの業者は地元の業者を使おうということだそうです。お弁当なども社会福祉協議会を通じて地元のお弁当屋さんへ割り振りしています。

以上

資料 1-3 本事業の告知 WEB サイト

平成23年度 厚生労働省 社会福祉推進事業

突発的に発生する緊急事態における社会福祉事業の継続に向けた
モデル事業継続計画 (BCP) 策定とその普及事業
 ～地域のネットワーク活用に着目したアプローチ～

文字サイズ

[TOP](#) [事業概要](#) [シンポジウム](#) [お役立ちリンク集](#)

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～

事業継続計画 (BCP)

地域連携

同業種間連携

ページの先頭へ ↑

【主催】 株式会社 浜銀総合研究所
 Copyright(C) Hamagin Research Institute, Ltd.

掲載コンテンツ：

- ・ 本事業の目的・概要・実施体制・問合せ先
- ・ [【資料 3-1 「福祉事業所 防災対策・事業継続調査」調査票【様式】】](#) のダウンロード
- ・ [【資料 4-1 普及啓発シンポジウム チラシ】](#) のダウンロード
- ・ 普及啓発シンポジウムの申込み機能
- ・ BCP の策定・実施に有効なホームページの紹介（リンク集）
- ・ 本事業の成果物（本書、及び「福祉事業所における事業継続計画（BCP）策定ガイドライン」）

URL：http://www.yokohama-ri.co.jp/fukushi_bcp

資料 2-1 福祉事業所における事業継続計画（BCP）策定ガイドライン



資料 3-1 「福祉事業所 防災対策・事業継続調査」調査票【様式】

福祉事業所の防災対策に関する実態調査

[ご回答の仕方]

選択肢のある設問は、特に指示がない場合は該当する選択肢の数字に一つの○をつけてください。
設問に（複数回答可）等の指示がある場合は、その指示にもとづいて数字に○をつけて下さい。

● ご回答者の方の情報について

今後、本調査結果を受けて、「(仮)福祉事業所における事業継続計画（BCP）策定ガイドライン」を作成する予定です。本設問にご回答いただいた内容にもとづきお送りさせていただきます。
また、必要により弊社から回答内容の確認のためご連絡させていただく場合があります。その場合はご了承ください。なお、個々に記載されている内容は許可なく不特定多数に公表することはありません。

1. ご回答いただいた方のお名前、部門、役職名及びご連絡先を可能な範囲内でご記入ください(任意回答)。

お名前 : _____ 部門及び役職名 : _____

電話番号 : (_____) E-mail : _____

2. ガイドラインの送付を希望されますか(送料・資料代ともに無料です)。

1. 希望する 2. 希望しない

(送付をご希望される場合)本調査票の宛先と送付先が違う場合は、以下にご記入ください。

〒 _____ 所在地: _____

I 貴法人の概要について

1. 貴法人本部の所在地をご記入ください(都道府県及び市区町村をご記入ください)。

2. 貴法人内のすべての事業所の所在地をご記入ください(都道府県及び市区町村をご記入ください)。

3. 貴法人の平成 23 年 10 月末日時点の常用雇用者数を選択してください。

1. 5人以下	4. 51人～100人
2. 6人～20人	5. 101人～200人
3. 21人～50人	6. 201人以上

※常用雇用者とは、期間の定めなく雇用している者または、雇用期間が定められていても、反復継続され常用と同じ状態にある人を言います。(例えば、パートやアルバイトのように、正社員でなくても期間を限定していなければ常用雇用者となりますが、派遣社員や有期の契約社員で更新実績がない場合は含みません。)

4. 貴法人の平成 23 年 10 月末日時点の非常用雇用者数を選択してください。

1. 5人以下	4. 51人～100人
2. 6人～20人	5. 101人～200人
3. 21人～50人	6. 201人以上

Ⅱ 貴事業所の概要について

1. 貴事業所の昨年度の事業収入を選択してください。

- | | |
|---------------------|-------------------|
| 1. 500 万円未満 | 4. 5 千万円以上～1 億円未満 |
| 2. 500 万円以上～1 千万円未満 | 5. 1 億円以上 |
| 3. 1 千万円以上～5 千万円未満 | 6. その他 () |

2. 貴事業所の平成 23 年 10 月末日時点の常用雇用者数を選択してください。

- | | |
|--------------|----------------|
| 1. 5 人以下 | 4. 51 人～100 人 |
| 2. 6 人～20 人 | 5. 101 人～200 人 |
| 3. 21 人～50 人 | 6. 201 人以上 |

※常用雇用者の定義は I 3. の設問と同じです。

3. 貴事業所の平成 23 年 10 月末日時点の非常用雇用者数を選択してください。

- | | |
|--------------|----------------|
| 1. 5 人以下 | 4. 51 人～100 人 |
| 2. 6 人～20 人 | 5. 101 人～200 人 |
| 3. 21 人～50 人 | 6. 201 人以上 |

4. 貴事業所の平成 23 年 10 月 1 か月間の利用者数をご記入ください。

人

5. 貴事業所の実施事業を以下の選択肢から該当するものすべてを選択してください(複数回答可)。

【高齢者福祉事業】

- 1 施設サービス (介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養型医療施設)
 2 訪問介護(予防) 3 訪問入浴(予防) 4 訪問看護(予防) 5 訪問リハビリテーション(予防)
 6 通所介護(予防) 7 通所リハビリテーション(予防) 8 短期生活(療養)介護(予防)
 9 特定施設入居者生活介護(予防)
 10 小規模多機能型居住介護(予防) 11 夜間対応型訪問介護(予防) 12 認知症対応型通所介護(予防)
 13 認知症対応型生活介護(予防) 14 1～13 以外の介護保険事業
 15 介護保険事業以外の高齢者福祉サービス(具体的に)

【障害者福祉事業】

- 16 自立訓練(通所型、宿泊型) 17 就労移行支援 18 就労継続支援
 19 共同生活援助・共同生活介護 20 施設入所支援 21 児童デイサービス
 22 16～21 以外の障害者自立支援法自立支援給付事業
 23 相談支援 24 地域活動支援センター 25 移動支援
 26 23～25 以外の障害者自立支援法地域生活支援事業
 27 障害者自立支援法施行以前の旧サービス(療護施設、授産施設、通勤寮など)
 28 障害者自立支援法で規定されている事業以外の障害者福祉サービス
 (具体的に)

【その他】

- 29 社会福祉協議会 30 児童福祉法関連事業
 31 上記以外の福祉サービス
 (具体的に)

Ⅲ 防災に関する取組みについて

[設問内容について]

これからお伺いする設問は、内閣府にて防災計画や事業継続計画（BCP）の策定状況を確認するために策定されたチェック項目を弊社が福祉事業所用にアレンジしたものです。貴事業所の防災や災害後の事業継続のためのチェックリストにもなりますので、チェックした結果はぜひ参考にしてみてください。

1. 貴事業所における取組みとして該当する選択肢に○をつけて下さい。

		あまり該当しない	該当しない	どちらかという と該当する	どちらかという と	ほぼ該当する
01	事業所利用者、来訪者、周辺住民、役職員に対して、安全確保手順及び緊急時の避難方法・経路が明確になっていますか？	1	2	3	4	4
02	役職員に対して緊急連絡網を含む安否確認体制が整備されていますか？	1	2	3	4	4
03	防火管理責任がある防火対象物に対して、救助用具をはじめとした防災用資機材を設置していますか？	1	2	3	4	4
04	消防署などで行われる救急救命の訓練を受け、災害発生時に動員可能な人材を確保していますか？	1	2	3	4	4
05	災害発生時における二次災害防止のための対応体制を整備していますか？	1	2	3	4	4
06	災害発生時にすぐ必要となる生活物資（水、非常用食料・非常用生活用品等）を備蓄していますか？	1	2	3	4	4
07	役職員の家族の安否確認の対策がありますか？	1	2	3	4	4
08	帰宅困難な職員に対する支援策はありますか？ 例；事業所内で待機できるよう食料の備蓄がしてあるなど	1	2	3	4	4
09	施設の地震対策（耐震化）を実施していますか？	1	2	3	4	4
10	施設の防火対策（不燃化・スプリンクラーの設置等）を実施していますか？	1	2	3	4	4
11	施設の風水害対策（台風・洪水・津波・高潮等への対策）を実施していますか？	1	2	3	4	4
12	設備・機器類の地震対策を実施していますか？	1	2	3	4	4
13	必要な防災設備・資機材について定期的な安全点検を実施していますか？	1	2	3	4	4
14	高度な耐震技術（免震・制震等）を建物や設備に導入していますか？	1	2	3	4	4
15	設備機器類（自家発電装置など）の二重化対策を実施していますか？	1	2	3	4	4
16	災害発生時の設備（機器類・システム）復旧について手順が明確になっていますか？	1	2	3	4	4
17	重要な書類（電子データを含む）を耐火金庫や同時に被災しない場所に写しを保存するなど、安全な場所に保管していますか？	1	2	3	4	4
18	災害発生時における緊急時の避難についての対応・手順の教育・訓練を実施していますか？	1	2	3	4	4
19	災害発生時における緊急連絡についての対応・手順の教育・訓練を実施していますか？	1	2	3	4	4
20	災害発生時における二次災害の防止についての対応・手順の教育・訓練を実施していますか？	1	2	3	4	4

2. **法人全体**における取組みとして該当する選択肢に○をつけて下さい。

		あまり該当しない	どちらかという 該当しない	どちらかという 該当する	ほぼ該当する
01	法人全体の長期的な経営方針に防災に関する事項が含まれていますか？	1	2	3	4
02	法人全体の経営に関する単年度（または2，3年の）計画に防災に関する事項が含まれていますか？	1	2	3	4
03	緊急時の避難対策の策定、訓練の実施が計画に明記されていますか？	1	2	3	4
04	安否確認対策の策定、訓練の実施が計画に明記されていますか？	1	2	3	4
05	事業所が立地している地域で災害が発生した場合、経営に与える影響を事前に検討していますか？	1	2	3	4
06	災害時に優先的に継続すべき重要業務について選定し、目標とする復旧時間を定めていますか？	1	2	3	4
07	災害対策の計画を策定するにあたり、地震、豪雨や新型インフルエンザなどの災害の種類や程度が想定されていますか？	1	2	3	4
08	防災を明示的に所管し、日常の主たる業務としている部署がありますか？	1	2	3	4
09	平時より防災を統括する組織があり、その組織には理事長、理事、施設長などの経営層がメンバーに含まれていますか？	1	2	3	4
10	防災に関し、経験・訓練等を通じて必要な知識を持つ要員が確保されていますか？	1	2	3	4
11	災害発生時における指揮命令系統が明確に定められていますか？	1	2	3	4
12	災害発生時における連絡・通信手段が確保されていますか？	1	2	3	4
13	営業時間外（夜間、休日等）または少ない人員配置となっている時間帯の指揮命令系統が整備されていますか？	1	2	3	4
14	災害発生時における設備（機器類・システム）復旧に関する対応手順の教育・訓練を実施していますか？	1	2	3	4
15	役職員に対し、家庭における防災対策の支援・指導を実施していますか？	1	2	3	4
16	法人本部が機能しなくなった場合の別拠点を確保していますか？	1	2	3	4
17	基幹業務システム（給与、財務、仕入などの事業を営む上で不可欠なシステム）のバックアップ対策を実施していますか？	1	2	3	4
18	災害発生に備えた財務手当（保険、融資、内部留保等）を準備していますか？	1	2	3	4
19	災害発生時において、事業継続計画（BCP）に基づいた事業継続について対応・手順を定めていますか？	1	2	3	4
20	災害発生時の消防署・自治体への情報発信手段を明確にしていますか？	1	2	3	4
21	防災全体についての積極的な情報公開を実施していますか？	1	2	3	4
22	災害発生時における事業継続計画（BCP）に基づいた事業継続についての対応・手順の教育・訓練を実施していますか？	1	2	3	4
23	防災全体についての定期的な点検・監査を行っていますか？	1	2	3	4

		あまり該当しない	どちらかという 該当しない	どちらかという 該当する	ほぼ該当する
24	防災全体の取組みについての計画の内容に関する理事長、理事、施設長などの経営層による定期的な見直しを行っていますか？	1	2	3	4
25	防災全体の取組みについての運用状況に関する理事長、理事、施設長などの経営層による定期的な見直しを行っていますか？	1	2	3	4
26	防災全体の取組みについての教育・訓練に関する理事長、理事、施設長などの経営層による定期的な見直しを行っていますか？	1	2	3	4
27	防災全体について、第三者の診断・監査を受けていますか？	1	2	3	4

3. **地域との連携**に関する取組みとして該当する選択肢に○をつけて下さい。

		ほぼ該当しない	どちらかという 該当しない	どちらかという 該当する	ほぼ該当する
01	市町村の防災計画における福祉避難所としての指定を受けていますか？	1	2	3	4
02	避難される方に対する備蓄備品や食料品を備蓄していますか？	1	2	3	4
03	自治体と災害時における合意や協定について協議し、協定等の締結をしていますか？	1	2	3	4
04	同業種団体（老人福祉施設協議会（老施協）や社会就労センター協議会（セルフ協）などの団体）と災害時における合意や協定について協議し、協定等の締結をしていますか？	1	2	3	4
05	≪上記 03、04 で具体的な協定等の締結先があれば、ご記入ください。≫				
06	地域組織（商店街、町内会などの団体）と災害時における合意や協定について協議し、協定等の締結をしていますか？	1	2	3	4
07	≪上記 06 で具体的な協定等の締結先があれば、ご記入ください。≫				
08	取引先との間で緊急時の避難、事業継続など防災に関する相互協力体制を構築していますか？	1	2	3	4
09	他法人の事業所との間で、緊急時の避難、事業継続など防災に関する相互協力体制を構築していますか？	1	2	3	4
10	災害発生時の周辺住民への情報発信手段を明確にしていますか？	1	2	3	4
11	防災について他の類似した支援をしている事業所や地域住民と連携した取組みに参加していますか？	1	2	3	4
12	地域住民に対する災害時支援計画を提案していますか？	1	2	3	4
13	災害時のボランティアの活用方法について検討していますか？	1	2	3	4

IV 災害発生に備える計画の策定状況について

[設問内容について]

本設問ではいわゆる災害別の防災計画、防災マニュアル、事業継続計画等（以下、対応計画・対応マニュアルとします）の策定状況をお伺いします。

1. **大規模な地震**対応計画・マニュアル等の策定状況についてお伺いします。

火災、風水害、感染症(新型インフルエンザ等)に対する計画・マニュアルの策定状況については、次頁以降でお伺いします。

(1) 貴事業所または法人では、「**地震対応計画・マニュアル等**」を策定していますか。

- | | |
|-------------|-----------------|
| 1. 策定している | 4. はっきりとした予定はない |
| 2. 策定中である | 5. 策定はしない |
| 3. 策定の予定である | |

(2)(3)を回答してください

(4)(5)を回答してください

(2) (1)で選択肢1、2、3を選択した方にお伺いします。

貴事業所または法人で、策定した(あるいは策定を予定している)理由を以下の選択肢から選んでください(複数回答可)。

- | |
|------------------------------------|
| 1. 災害対策基本法、消防法等の法令・規制上の要求に対応するため |
| 2. 利用者の要請に対応するため |
| 3. 過去の災害、事故の経験から必要であると考えたため |
| 4. 法人の社会的責任、情報提供活動の観点から必要であると考えたため |
| 5. 法人イメージの向上のため |
| 6. 国や自治体のガイドラインを見て必要であると考えたため |
| 7. その他() |

(3) 貴事業所または法人で、どのように策定しましたか(あるいは策定を予定していますか)(複数回答可)。

- | |
|--|
| 1. 他法人・事業所の計画書やマニュアルを参考にした |
| 2. 政府や自治体などが公表しているガイドライン(ホームページ)を参考にした |
| 3. 業界団体などが公表しているガイドラインを参考とした |
| 4. コンサルティング会社を活用した |
| 5. 市販の書籍などを参考とした |
| 6. その他() |

(4) (1)で選択肢4、5を選択した方にお伺いします。

貴事業所または法人で「**地震対応計画・マニュアル等**」を策定する必要性を感じていますか。

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| 1. 必要性を感じている | 3. どちらかというとも必要性を感じていない |
| 2. どちらかというとも必要性を感じている | 4. 必要性を感じていない |

(5) (4)で1、2を選択した方にお伺いします。

必要性を感じながら、策定しない理由はなぜですか(複数回答可)。

- | | |
|---------------------|-------------------------|
| 1. 策定する人材や費用を確保できない | 3. 実施にあたっての人材や費用が確保できない |
| 2. 策定のためのノウハウがない | 4. その他() |

2. **火災**対応計画・マニュアル等の策定状況についてお伺いします。

(1) 貴事業所または法人では、「火災対応計画・マニュアル等」を策定していますか。

1. 策定している	4. はっきりとした予定はない
2. 策定中である	5. 策定はしない
3. 策定の予定である	

(2)(3)を回答してください

(4)(5)を回答してください

(2)(1)で選択肢1、2、3を選択した方にお伺いします。

貴事業所または法人で、策定した(あるいは策定を予定している)理由を以下の選択肢から選んでください(複数回答可)。

1. 災害対策基本法、消防法等の法令・規制上の要求に対応するため
2. 利用者の要請に対応するため
3. 過去の災害、事故の経験から必要であると考えたため
4. 法人の社会的責任、情報提供活動の観点から必要であると考えたため
5. 法人イメージの向上のため
6. 国や自治体のガイドラインを見て必要であると考えたため
7. その他 ()

(3) 貴事業所または法人で、どのように策定しましたか(あるいは策定を予定していますか)(複数回答可)。

1. 他法人・事業所の計画書やマニュアルを参考にした
2. 政府や自治体などが公表しているガイドライン(ホームページ)を参考にした
3. 業界団体などが公表しているガイドラインを参考とした
4. コンサルティング会社を活用した
5. 市販の書籍などを参考とした
6. その他 ()

(4)(1)で選択肢4、5を選択した方にお伺いします。

貴事業所または法人で「火災対応計画・マニュアル等」を策定する必要性を感じていますか。

1. 必要性を感じている	3. どちらかというとも必要性を感じていない
2. どちらかというとも必要性を感じている	4. 必要性を感じていない

(5)(4)で1、2を選択した方にお伺いします。

必要性を感じながら、策定しない理由はなぜですか(複数回答可)。

1. 策定する人材や費用を確保できない	3. 実施にあたっての人材や費用が確保できない
2. 策定のためのノウハウがない	4. その他 ()

3. **風水害**対応計画・マニュアル等の策定状況についてお伺いします。

(1) 貴事業所または法人では、「風水害対応計画・マニュアル等」を策定していますか。

1. 策定している 2. 策定中である 3. 策定の予定である	4. はっきりとした予定はない 5. 策定はしない
---------------------------------------	------------------------------

(2)(3)を回答してください

(4)(5)を回答してください

(2)(1)で選択肢1、2、3を選択した方にお伺いします。

貴事業所または法人で、策定した(あるいは策定を予定している)理由を以下の選択肢から選んでください(複数回答可)。

1. 災害対策基本法、消防法等の法令・規制上の要求に対応するため 2. 利用者の要請に対応するため 3. 過去の災害、事故の経験から必要であると考えたため 4. 法人の社会的責任、情報提供活動の観点から必要であると考えたため 5. 法人イメージの向上のため 6. 国や自治体のガイドラインを見て必要であると考えたため 7. その他 ()

(3) 貴事業所または法人で、どのように策定しましたか(あるいは策定を予定していますか)(複数回答可)。

1. 他法人・事業所の計画書やマニュアルを参考にした 2. 政府や自治体などが公表しているガイドライン(ホームページ)を参考にした 3. 業界団体などが公表しているガイドラインを参考とした 4. コンサルティング会社を活用した 5. 市販の書籍などを参考とした 6. その他 ()
--

(4)(1)で選択肢4、5を選択した方にお伺いします。

貴事業所または法人で「風水害対応計画・マニュアル等」を策定する必要性を感じていますか。

1. 必要性を感じている 2. どちらかというとなん必要を感じている	3. どちらかというとなん必要を感じていない 4. 必要性を感じていない
---------------------------------------	---

(5)(4)で1、2を選択した方にお伺いします。

必要性を感じながら、策定しない理由はなぜですか(複数回答可)。

1. 策定する人材や費用を確保できない 2. 策定のためのノウハウがない	3. 実施にあたっての人材や費用が確保できない 4. その他 ()
---	---------------------------------------

4. **感染症(新型インフルエンザ等)対応計画・マニュアル等の策定状況についてお伺いします。**(1) 貴事業所または法人では、「**感染症(新型インフルエンザ等)対応計画・マニュアル等**」を策定していますか。

- | | |
|---------------------------------------|------------------------------|
| 1. 策定している
2. 策定中である
3. 策定の予定である | 4. はっきりとした予定はない
5. 策定はしない |
|---------------------------------------|------------------------------|

(2)(3)を回答してください

(4)(5)を回答してください

(2)(1)で選択肢1、2、3を選択した方にお伺いします。

貴事業所または法人で、策定した(あるいは策定を予定している)理由を以下の選択肢から選んでください(複数回答可)。

- | |
|---|
| 1. 法令・規制上の要求に対応するため
2. 利用者の要請に対応するため
3. 過去の災害、事故の経験から必要であると考えたため
4. 法人の社会的責任、情報提供活動の観点から必要であると考えたため
5. 法人イメージの向上のため
6. 国や自治体のガイドラインを見て必要であると考えたため
7. その他() |
|---|

(3) 貴事業所または法人で、どのように策定しましたか(あるいは策定を予定していますか)(複数回答可)。

- | |
|---|
| 1. 他法人・事業所の計画書やマニュアルを参考にした
2. 政府や自治体などが公表しているガイドライン(ホームページ)を参考にした
3. 業界団体などが公表しているガイドラインを参考とした
4. コンサルティング会社を活用した
5. 市販の書籍などを参考とした
6. その他() |
|---|

(4)(1)で選択肢4、5を選択した方にお伺いします。

貴事業所または法人で「**感染症対応計画・マニュアル等**」を策定する必要性を感じていますか。

- | | |
|---------------------------------------|---|
| 1. 必要性を感じている
2. どちらかというとなん必要を感じている | 3. どちらかというとなん必要を感じていない
4. 必要性を感じていない |
|---------------------------------------|---|

(5)(4)で1、2を選択した方にお伺いします。

必要性を感じながら、策定しない理由はなぜですか(複数回答可)。

- | | |
|---|--------------------------------------|
| 1. 策定する人材や費用を確保できない
2. 策定のためのノウハウがない | 3. 実施にあたっての人材や費用が確保できない
4. その他() |
|---|--------------------------------------|

V 緊急事態発生時に備える計画の作成における苦労や維持のための取組みについて

[設問内容について]

本設問は「IV 災害発生に備える計画の策定について」における「大規模な地震」「火災」「風水害」「感染症」の各設問の(1)策定状況において「1. 策定している」「2. 策定中である」「3. 策定の予定である」のいずれかに一つでも回答した方にお伺いします。

すべて、「4. はっきりとした予定はない」「5. 策定はしない」とした方は、VIにお進みください。

1. 貴事業所または法人で、計画やマニュアル等を策定するにあたり、対策を考えるのに苦労した点(あるいは対応がまだまだ不十分な点)は、どのようなことですか(複数回答可)。

1. 計画やマニュアルの必要性や意義の事業所内への周知
2. 計画やマニュアルを策定するための費用や人員の確保
3. 計画やマニュアルにおける各部門の作成協力
4. 計画やマニュアルにもとづく具体策を実施するための費用の確保
5. 計画やマニュアルにおける具体策の策定
6. 取引先との連携や調整が必要な対策の検討
7. 平時における訓練や教育
8. 計画やマニュアルの定期的な更新
9. 事業の縮小や停止に伴う資金繰り
10. その他 ()

2. 貴事業所または法人の計画やマニュアルの維持のために、実施(あるいは実施を予定)していることはありますか。

1. 維持のために実施(あるいは実施を予定)していることがある
2. 特にない

(1)2で、「1. 維持のために実施(あるいは実施を予定)していることがある」と回答された方にお伺いします。どのようなことを実施(または実施を予定)していますか(複数回答可)。

1. 定期的に計画やマニュアルに基づいた防災訓練を実施している
2. 定期的に関係者で計画やマニュアルの内容の見直しをしている
3. 計画やマニュアルの整備及び維持の状況を内部監査の対象とし、監査を行っている
4. コンサルティング会社などと継続契約し、計画やマニュアルを定期的に見直してもらっている
5. その他 ()

3. 貴事業所または法人は計画やマニュアルの策定により、どのような効果を期待していますか(複数回答可)。

1. 防災、事業継続力の向上
2. 事業所や法人全体の危機管理能力の向上
3. 従業員の防災や事業継続への認識の向上
4. 利用者への安心感の向上
5. 自事業所のPR効果、信用力の向上
6. 金融機関などからの融資条件の緩和
7. その他 ()

Ⅵ 過去災害があった際の地域との連携について

[設問内容について]

福祉事業所が大規模な災害にあった場合、事業を継続していくためには地域との連携が不可欠であると考えます。本設問では、過去災害があった地域での地域との連携状況についてお伺いします。

1. 貴事業所または法人は、過去 20 年間に大規模な災害に遭遇したことがありますか。

最も被害が大きかったと考えられる災害についてお答えください。

1. 事業所を移転しなければならない災害に遭遇したことがある
2. 事業を数週間にわたって休止しなければならない災害に遭遇したことがある
3. 事業を1週間程度休止しなければならない災害に遭遇したことがある
4. 事業を2, 3日程度休止しなければならない災害に遭遇したことがある
5. 事業を休止しなければならない災害に遭遇したことはない
6. その他 ()

2. 1の設問で1～4の選択肢を選択した方にお伺いします。

(1) その災害はいつ頃発生しましたか。

西暦

年

月頃

(2) その災害で復旧にあたり、連携をした各種団体をご記入ください。

(3) 連携をした団体とはどのような連携をしましたか。(2)で回答した連携先に対し、例に従い具体的な連携内容を記載してください。

[記載例] (2)にて、社会福祉協議会、自治体 と回答した場合

- ・ボランティアセンターからボランティアを派遣してもらった。
- ・安否確認が取れない利用者に介護保険の個人情報を使い、緊急で連絡を入れてもらった。

[具体的にご記入ください]

(4) 現在もその連携先との連携は続いていますか。

また、現在の連携状況はどのような状況ですか。記入例を参考に記載してください。

[記載例] (2)にて、社会福祉協議会、自治体 と回答した場合

- ・継続的にボランティアセンターからボランティアを受け入れるようになった。災害当初は泥のかき出しが主な仕事であったが、現在は利用者のレクリエーションに参加してもらうようにしている。
- ・自治体とは、現在特に連携はしていない。

[具体的にご記入ください]

Ⅶ 東日本大震災の影響について

1. 下の表に挙げる震災の影響について、お伺いします。震災発生直後から1か月以内及び現在について、それぞれ該当する以下の数字に○をつけてください。

震災の影響	震災直後から震災後 1か月以内の影響					現在の影響				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
直接の被災による影響										
利用者が減少した										
利用者の症状が悪化、あるいは不安定となり、ケアの必要性が増えた										
職員が不足した										
エネルギー供給が不安定になった										
燃料調達が困難になった										
仕入・発注先の被災による材料調達が困難になった										
資金調達が困難になった										

2. 東日本大震災を受けて、今後、どのような対応が必要と考えていますか(複数回答可)。

1. 特に対応を考えていない	9. 仕入・発注先の分散化
2. 想定する災害の見直し	10. 物流手段の確保
3. 避難誘導方法の見直し	11. 情報システムのバックアップや二重化
4. 安否確認の対策強化	12. 自家発電などの代替電力の確保
5. 通信手段の確保	13. 災害発生時の資金の確保
6. 帰宅困難者への対応策の強化	14. 食材等の在庫の積増し
7. 施設の耐震化	15. 非常用物品の備蓄の拡充
8. 事業所の分散化	16. その他 ()

Ⅷ 本調査・事業に関するご意見

本調査・事業に関するご意見をご自由にお書きください。

質問は以上です。ご協力ありがとうございました。

本調査票を同封の返信用封筒でご返送ください。

平成23年度 厚生労働省 社会福祉推進事業

突発的に発生する緊急事態における社会福祉事業の継続に向けたモデル事業継続計画(BCP)策定とその普及事業 ～地域のネットワーク活用に着目したアプローチ～

シンポジウム 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～

東日本大震災とそれに伴う災害に遭われた皆様にご心よりお見舞い申し上げます。
福祉事業所においては、災害時においても利用者へのサービスを安定的に提供できることが大切であると考えられます。

日本は地理的な特徴もあって災害が多いため、平時から災害を見越した備えや計画づくりが必要ですが、震災以降その重要性が再確認されつつも、事業継続計画(BCP)の策定が進んでおりません。

本シンポジウムでは、BCPの策定方法や、今般実施した「福祉事業所の防災対策やBCPの策定状況、策定にあたっての問題点」に関する質問紙調査の概要結果報告、過去大きな災害に遭われた事業所の方によるパネルディスカッション等により、福祉事業所におけるBCPのあり方を見直し、災害に強い事業所づくりを考えます。

事業継続計画 (BCP)
地域連携
同業種間連携

参加無料

シンポジウムの対象者

福祉事業所の皆様、その他ご関心のある方

日時

2012年 3月14日(水) 13:30 ▶ 17:00

カリキュラム

基調講演	慶應義塾大学 大林 厚臣 教授 内閣府「事業継続計画策定促進方策検討会」座長	13:30 ▶ 14:05
傾向と対策	①福祉事業所における事業継続計画の策定方法 ②「福祉事業所 防災対策・事業継続調査」 結果の概要報告	14:05 ▶ 15:05
パネル ディスカッション	テーマ：事業を継続するための地域に根ざした 対策を考える パネラー：過去被災された福祉事業所の方々	15:25 ▶ 17:00

シンポジウムの会場・お問合せについては裏面をご覧ください。▶

詳しい情報は、http://www.yokohama-ri.co.jp/fukushi_bcp/ までアクセスして下さい。

【主催】株式会社 浜銀総合研究所

資料 4-2 シンポジウム資料「福祉事業所における事業継続計画の策定方法」

スライド 1

平成23年度 厚生労働省 社会福祉推進事業
シンポジウム 災害に強い事業所づくり



福祉事業所における事業継続計画の 策定方法





平成24年3月14日

株式会社 浜銀総合研究所
経営コンサルティング部
横浜市西区みなとみらい3-1-1
TEL : 045-225-2373 FAX : 045-225-2198

スライド 2

I. 震災に対応するためには

もし震度6強の地震が発生したら・・・ 想定される事態の一例

	利用者・要員 事業所内での負傷、公共交通機関の運休や 車両通行規制による帰宅困難者、出社困難者の発生
	建物 吊天井や壁の崩落、家具の転倒、耐震性の低い建物の倒壊
	社会インフラ 電気・ガス・水道の停止、電話がつながりにくい
	システム サーバー停止によるメールや各種システムの利用不能状態

1

スライド 3

I. 震災に対応するためには

もし震度6強の地震が発生したら・・・

- ✓ 利用者、職員の身の安全を確保するためにしなければならないことは？
避難誘導、帰宅者や帰宅困難者対応、備蓄品、耐震補強、家具などの転倒防止
- ✓ 利用者へのサービスを継続するためにしなければならないことは？
 - a. 素早い、的確な意思決定と行動
対策本部、代替拠点の確保、教育、訓練、演習
 - b. 情報の伝達
安否確認、被害状況報告（人員、建物、施設、システムなど）、本部と各事業所、関係先とのコミュニケーション、通信手段
 - c. 必要な経営資源の確保
早期復旧に必要な資源の確保（人員、建物、施設、システムなど）
データのバックアップ、財務上の手当て

2

スライド 4

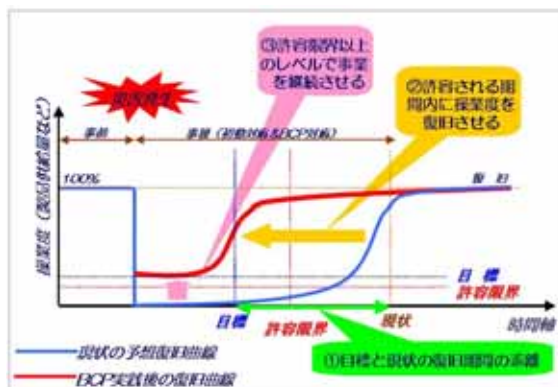
II. 事業継続計画(BCP)とは

事業継続計画(BCP: Business Continuity Plan)とは



BCPとは、「企業存続のために、災害や事故などで被害を受けても**重要業務**をなるべく**中断させない**、または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**」です。

図表 事業継続計画(BCP)の考え方【内閣府防災担当(2005)「事業継続ガイドライン」より】



3

スライド 5

Ⅱ. 事業継続計画(BCP)とは

防災計画とBCPの違い



防災対策は主に**安全対策**を,
BCPは主に**事業継続対策**を考えています。

図表 防災計画とBCP(震災対策)の違い

	防災計画	BCP(震災対策)
考える前提	特定の災害(例えば地震)を前提に検討する	事業を継続するためにどうするかを考える。その中で特定の災害を想定して対応計画を立てる。
目的	人命の安全、物的被害の軽減、二次災害の防止	同左 ＋重要な製品・サービス供給の継続と早期復旧
対象となるもの	本部、施設などの場所単位	重要な製品・サービス、それに関わる業務の単位(社内だけでなく社外のサプライチェーンにも及ぶ)
復旧方針	実際に受けた被害状況を見て復旧の時期を決める	予め目標復旧時間を設定し、それまでに復旧できるようにする
具体的な対策(例)	防災マニュアルの作成、備蓄、耐震補強	同左 ＋事業継続マニュアル、代替視点の確保、消耗品の代替供給先の確保、情報・データのバックアップ先の確保
普段の活動	防災訓練や日常の安全点検	BCP定着のための全社的な教育・訓練

4

スライド 6

Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

どのように事業継続計画を考えていけばいいのか？

Ⅰ. 現状の把握と事業継続のための評価

- ① どのような「緊急事態」を想定するか？
- ② いざというとき、どれだけの被害を受けているのか？
- ③ 継続または早期復旧しなければならない事業は？
- ④ その事業はいつまでに復旧する必要があるのか？

Ⅱ. 事業を継続するための取組みの検討

- ① 継続または早期復旧するために準備しておくことは？
- ② 継続または復旧するのにしなければならないことは？

Ⅲ. 事業継続計画の周知・徹底、見直し

- ① いざというとき、ちゃんと対応できるようにするには？
- ② いざというときに役に立つ事業継続計画であるか？



5

スライド 7

Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

継続または早期復旧しなければならない事業は？

 どの事業も
大事だが・・・。

図表 1 実施事業別の分類

	利用者へのサービス提供の視点	利用者による製品・サービス提供の視点
施設サービス	① (例:介護老人福祉施設)	—
通所サービス	② (例:通所介護)	④ (例:就労継続支援)
訪問サービス	③ (例:訪問介護)	—



図表 2 分類別の事業継続の必要性 (例:大規模地震の場合)

	事業の継続の必要性 (利用者や地域社会、 販売先への影響の大きさ)	事業継続の 考え方
① (例:介護老人福祉施設)	高	継続
② (例:通所介護)	低～中	休止～縮小
③ (例:訪問介護)	低～中	休止～縮小
④ (例:就労継続支援)	低～高	休止～継続

6

スライド 8

Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

継続または早期復旧しなければならない業務と、それをいつまでに復旧する必要があるか？



既存の業務だけでなく、**緊急事態発生時に新たに発生する業務も対象**にします。

図表 事業中断による影響度と目標となる復旧時間、復旧優先度 (イメージ)

食事介助	継続
入浴介助	継続または早期復旧
排泄介助	継続
レクリエーション	一時停止
医療行為	継続
清掃・換気	縮小
機器のメンテナンス	:
顔拭き、髪をとかす等	:
見守り、起床介助等	:
移動介助	:
その他	:

7

スライド 9

Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

震災直後に対応としなければならないこと

避難・誘導
《身の安全の確保》

対策本部
《素早い、的確な意思決定》

被害状況の確認
《情報収集》

安否確認
《情報収集》

備蓄品
《身の安全の確保》

帰宅者支援
帰宅困難者対応
《身の安全の確保》

初期対応として
何をしたら
いいのだろうか。

8

スライド 10

Ⅰ. 震災に対応するためには

震災による被害を軽減するためにすること

耐震補強

被害を軽減するのに
何をしたら
いいのだろうか。

オフィス家具や
設備の転倒防止

パソコン・サーバーの
落下・転倒防止


9

スライド 11


Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

継続または早期復旧するために準備しておくことは？


人員の
確保




(本部被災時)
代替拠点の
確保



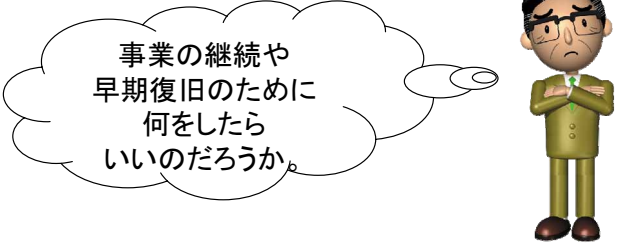
移動手段
の確保




食料
消耗品の
確保




事業の継続や
早期復旧のために
何をしたら
いいのだろうか。




連絡手段
の確保



データの
バックアップ



資金の
確保



10

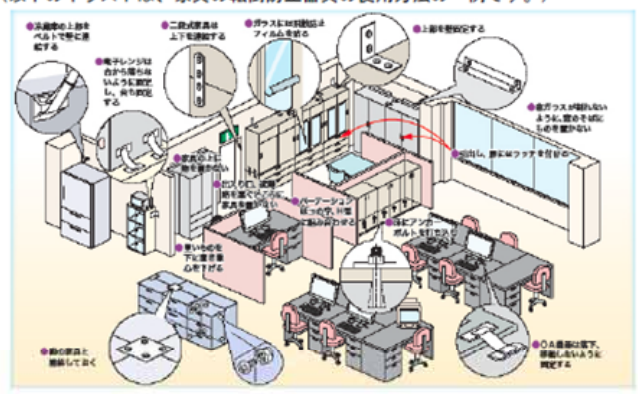
スライド 12

Ⅰ. 震災に対応するためには

被害を軽減するためには？

建物が倒壊しなくても、家具類や家電製品の転倒によるケガや安全に避難できない可能性がります。

家具類に転倒防止対策をしたオフィスのイメージ
(以下のイラストは、家具の転倒防止器具の使用法の一例です。)



(* 器具の大きさは、わかりやすいように一部誇張しているものがあります)

出所: 東京消防庁「オフィス家具類・一般家電製品の転倒・落下防止対策に関する指針」平成18年

11

スライド 13

Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

経営資源が受ける被害は何か？



重要な事業に関わる業務に欠かせない経営資源が、被害想定にある事態が発生したときに、どのような被害を受けるのかを検討します。

被害想定

施設サービス

A事業所		経営資源	受ける被害
経営資源	人員	担当10名	担当4名が出勤できない
	建物	A事業所	事業所内のオフィス家具が転倒する
	備品	車、…	特になし
	情報	パソコン…	落下により損傷する
	インフラ	電気、ガス 水道、電話	電気、ガス、水道が3日間利用できない 電話はつながりにくい状況

12

スライド 14

Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

被害を受けた経営資源で、どのようなサービスを提供するか？



重要な事業に関わる業務に欠かせない経営資源が、被害想定にある事態が発生したときに、どのようなサービスを提供するのかを検討します。

施設サービス

A事業所		震災時のサービス内容			人員	設備	消耗品	情報	インフラ
食事介助	継続	通常通り	6人	調理器具	食料	パソコン	電気 ガス 水道		
入浴介助	3日	入浴ではなく清拭		:	:				
排泄介助	継続	通常通り		:	:				
レクリエーション	一時停止	一時停止		:	:				
医療行為	継続	通常通り		:	:				
清掃・換気	縮小	頻度を〇回へ減らす		:	:				
見守り 起床介助等	継続 ※	※個室からホールで まとまってもらう		:	:				
移動介助	:	:		:	:				
その他	:	:		:	:				

13

スライド 15



Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

継続または早期復旧するために準備しておく



重要な事業に関わる業務に欠かせない経営資源への対策を考えます。被害想定から受ける被害を考え、その被害への対策を検討します。あわせて担当部門、対策期限も決めます。

施設サービス

経営資源	想定される被害	担当部門	実施する対策	対策期限	...	
A事業所 	人員	担当4名が出社できない	総務部 現業部門	・代替要員の検討 有資格者、最寄在住者のリスト化	〇〇年〇月	...
	建物	事業所内の家具などが転倒する	総務部	・転倒防止策の実施	〇〇年△月	...
	インフラ	電気、ガス、水道が3日間利用できない	総務部	・自家発電機の準備	〇〇年×月	...
：	：	：	：	：	：	：
本部 	経営資源	想定される被害	担当部門	実施する対策	対策期限	...
	本部建物	・倒壊	総務部	・代替拠点の準備	〇〇年〇月	...
	各種備品	・入手できない可能性	総務部	・別拠点での在庫保持	〇〇年△月	...
	サーバー	・データ喪失	総務部	・バックアップデータの別拠点での保管	〇〇年×月	...
：	：	：	：	：	：	：

14

スライド 16

Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

被害を軽減する対策をとる



被害想定から受ける被害を考え、その被害への対策を検討します。あわせて担当部門、対策期限も決めます。

施設サービス

経営資源	想定される被害	担当部門	実施する対策	対策期限	...
本部建屋	・倒壊 ・オフィス家具の転倒	総務部	・耐震補強 ・オフィス家具の転倒防止	〇〇年※月	...
				〇〇年〇月	...
備品	・落下による損傷	総務部	・備品の落下防止	〇〇年△月	...
サーバー	・転倒による損傷	情報システム部	・転倒防止の耐震対策	〇〇年×月	...
：	：	：	：	：	：

15

スライド 17

Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

継続または早期復旧するために準備しておくことは？

重要な事業に関わる業務に欠かせない経営資源への対策を考えます。被害想定から受ける被害を考え、その被害への対策を検討します。あわせて担当部門、対策期限も決めます。

施設サービス

	経営資源	想定される被害	担当部門	実施する対策	対策期限	...
本部 	本部建物	・倒壊	総務部	・代替拠点の準備	〇〇年〇月	...
	各種備品	・入手できない可能性	総務部	・別拠点での在庫保持	〇〇年〇月	...
	サーバー	・データ喪失	情報システム部	・バックアップデータの別拠点での保管	〇〇年〇月	...
	:	:	:	:	:	:

16

スライド 18

Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

継続または復旧するのにしなければならないことは？

対応
マニュアル
の整備

やるべきこと
のチェックリスト
の作成

マニュアルの
維持・更新

教育の
実施

一般社員への
周知

避難訓練の
実施

BCPの
机上演習

準備したことがちゃんと
できるようにするには？


17

スライド 19

Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

各種管理マニュアルにまとめておく内容

日常管理として実施すべきこと、緊急事態発生後の復旧のための手順についての内容をまとめておきます。簡単にチェックできるようなチェックリストも準備しておきます。



常に最新の状態で

情報システム管理マニュアル

- データのバックアップ方法
- データの復旧方法

備蓄品管理マニュアル

- 管理責任者
- 備蓄品リスト

手作業時の管理マニュアル

○(システムが使用できない場合に手作業で実施する方法を記載する)

各種一覧表

- ・全従業員緊急連絡網
- ・緊急時役割分担表
- ・関係先連絡網
- ・設備一覧
- ・最新在庫・貯蔵品一覧
- ・建物レイアウト図
- ・設備修理業者、警察・消防・病院・自治体等の連絡先

18

スライド 20

Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

緊急時に「使える」ために準備しておくもの

緊急時にじっくりマニュアルを読み返す余裕はない。

⇒ 必要な事柄についてののみ、A3用紙1枚にまとめる。

詳細なマニュアルなどは、平時に弱点の検討や教育に利用する。

★ 緊急事態対応シート (A3用紙1枚)

緊急事態対応シート

<p>○フローチャート</p> <p>①避難誘導 ↓ ②安否確認 ↓ ③関連先への連絡 ↓ ④帰宅困難者対応 ↓ ⑤復旧活動検討</p>	<p>○危機管理体制</p> <p>○災害対策本部を置く拠点</p> <p>○事業継続の方針</p>	<p>①避難誘導方法</p> <p>②安否確認方法</p> <p>③連絡先リスト</p>	<p>○各種サービスの対応リスト</p> <p>○備蓄品リスト</p>
---	---	--	-------------------------------------

19

スライド 21

Ⅲ. 事業継続計画の検討の流れ

いざというとき、ちゃんと対応できるようにするには？

- BCPの手順の教育を実施する。 例：マニュアルの説明 など
- BCPの手順の訓練を実施する。 例：避難訓練 など
- BCPの手順の演習を実施する。 例：初動マニュアルを用いた読み合わせ など



訓練は「決められたとおりに実施すること」ができれば
「いい訓練」、演習は「決められたことが不十分」なことが
わかったら「いい演習」といえます。

いざというときに役に立つ事業継続計画であるか？

- 決められた対策がきちんとおこなわれているか
- 教育・訓練・演習が決められたとおりに実施されているか
- BCPが自社の置かれた状況にふさわしいものか



「対策が計画通りに進められているか」「教育や備蓄が
決められたとおりに実施されているか」「そもそも現在の
自社の状況にBCPが適合しているか」といった観点
で、点検や見直しを実施します。

20

スライド 22



浜銀総合研究所

株式会社 三井住友銀行グループ

資料 4-3 シンポジウム「参加者アンケート」【様式】

平成23年度 厚生労働省 社会福祉推進事業 シンポジウム

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 ～

参加者アンケート

このたびは、年度末のお忙しいなか、当シンポジウムにご参加くださりまして、誠にありがとうございました。
今後の参考とさせていただきますので、よろしければ以下のアンケートにご記入ください。

I 基調講演はいかがでしたか。

①大変満足 ②ほぼ満足 ③やや不満 ④大変不満

II 福祉事業所における事業継続計画の策定方法はいかがでしたか。

①大変満足 ②ほぼ満足 ③やや不満 ④大変不満

III 「福祉事業所 防災対策・事業継続調査」結果概要報告はいかがでしたか。

①大変満足 ②ほぼ満足 ③やや不満 ④大変不満

IV パネルディスカッションはいかがでしたか。

①大変満足 ②ほぼ満足 ③やや不満 ④大変不満

V シンポジウム全体としてはいかがでしたか。

①大変満足 ②ほぼ満足 ③やや不満 ④大変不満

VI 貴事業所ではBCPの策定を行っていますか。

①行っている ②行う予定がある ③行っていない

VII 本日のシンポジウムおよび当社会福祉推進事業について、ご意見等をご自由にお書きください。

本事業の一環として、福祉事業所向けBCPガイドラインを作成します。
ご希望の方は無料で送付いたしますので、以下に送付先をご記入ください。

法人名： _____ 事業所名： _____

役職名： _____ お名前： _____

〒 _____ 所在地： _____

ご協力ありがとうございました。

【個人情報の取扱いに関するご案内】

本書類にご記入いただきました個人情報は、「福祉事業所向けBCPガイドライン」の発送手続きに利用させていただきます。

ご本人の同意を得ることなく、第三者に提供することはありません。

弊社における個人情報の取扱い及び開示・訂正・利用停止等の手続きについては、弊社ホームページをご覧ください。

【弊社ホームページ】 <http://www.yokohama-ri.co.jp/> 【個人情報相談窓口】企画総務部 TEL：045-225-2371