

福祉事業所における事業継続計画（BCP）策定ガイドライン

災害に強い事業所づくり

～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～

株式会社 浜銀総合研究所

目次

巻頭言	3
福祉事業所における事業継続計画（BCP）のポイント	4
ケース調査	
事例1 社会福祉法人 臥牛三敬会	18
事例2 社会福祉法人 宍粟市社会福祉協議会 社会福祉法人 正久福社会 まどか園 社会福祉法人 協同福社会 みどり苑	24
事例3 社会福祉法人 門前町福社会 門前地区民生委員児童委員協議会	30
事例4 社会福祉法人 南風荘	36
事例5 社会福祉法人 きらくえん	40
全国実態調査結果から	48
編集後記に代えて	50

謝辞

東日本大震災とそれに伴う災害に遭われた皆様
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）、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
関連の申合わせ等が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

巻頭言



慶應義塾大学 大学院 経営管理研究科
教授 大林厚臣

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

このガイドラインで紹介する事業継続の取組みは、重要な業務が災害や事故などの理由を問わず、中断しないための、あるいは中断しても許容時間内に許容水準に回復するための取組みです。事業継続は国内外のさまざまな組織で取り組まれ、活動を進める体制や具体的な対策についてのノウハウが蓄積されています。このガイドラインはその蓄積や先進的な福祉事業者の取組みを参考にしたものです。

災害や事故による被害は、予防し回避することが望まれます。しかし人間の限られた力では、全てのリスクに対して完全な予防をすることはできません。何らかの理由で、想定を超える事態や、予防できずに「まさか」と思うような被害が発生する事態に備えておく必要があります。つまり火災や地震など原因の想定だけでなく、何らかの理由で施設が使えなくなる、職員が極端に不足するなどの被害状況も想定しておくのです。

事業継続の考え方の中には、いくつかの力ギとなる概念があります。その一つは、「重要な業務」を選ぶことで、言い換えると、非常時にも続ける業務の優先順位を考えることです。そして災害や事故などの「理由を問わない」こと。地震や火災など特定のリスクだけに備えるのではなく、様々なリスクに対して

福祉を守る、利用者を守ることです。

事業継続という視点でなくても、利用者の福祉を徹底して考えれば、あらゆる事態を想定して事業を継続できるように備えると思います。また従業員の雇用を守るという考え方も、その前提としての事業を守ることにつながります。つまり従来から事業者が実践している活動や価値観のなかに、事業継続と共通するものは含まれています。事業継続の考え方は決して目新しいものではなく、むしろ長年事業を行い信頼を得てきた事業者ならば、実践してきた活動が多いと思います。新しい取組みでなくても、既に行っている活動で事業継続に役立つことは、そのまま利用すれば結構です。むしろ紙の上の計画より、実行して習熟している活動こそが、いざというときに役に立ちます。計画だけで終わらず、活動が行われることが重要です。

事業継続と似た取組みに、防災活動があります。両者には、人命の安全確保を最重要にするなど重なる部分があります。その一方で違いは、防災対策が地震や火災など特定のリスクを前提にするのに対して、事業継続はあらゆるリスクを前提にします。また防災活動は初動と人命に焦点を当てるのに対して、事業継続はそれだけでなく、緊急時以降の事業と利用者を守ることを含めます。したがって個々の事業所単位ではなく、地域や同業者との連携を含めた総合的な取組みになります。

将来に、東海、東南海、南海、あるいは首都直下地震の可能性が想定される現状では、東日本大震災などの経験を教訓にして、すみやかに事業継続の対策を見直す必要があります。重大なリスクは地震だけではなく、新型インフルエンザは、平成21年の流行は弱毒性でしたが、H5N1などのタイプが人から人へ感染するように変異するのは時間の問題と考えられ、その際には強毒性をもつ可能性があると言われています。

ただし悲観的な材料ばかりではありません。東日本大震災では多くの福祉事業者が事業継続に並々ならぬ努力をして、被災地の人々の生活を守っています。そして多くの人々が、同業の支援、地域の助け合い、ボランティアなどの形で被災地の福祉事業を支えています。今後ともなお一層、そのような取組みを増やし発展させていくことが期待されます。

福祉事業所における

事業継続計画（BCP）のポイント

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りました。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っただけでなく、多くの犠牲者を出す事態となりました。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りました。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りました。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まりました。

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います。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でしょうか。

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計画を事業継続計画（BCP）といいます。

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、あらかじめ準備しておく計画です。

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）を通常時のようには利用できなくなります。限られた経営資源の中で、法人の中の事業のうち、継続する必要のある事業と休止する事業に振り分け、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ます。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なります。

☒表1では、防災計画と事業継続計画の違いを挙げています。

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、

図表 1 防災計画と事業継続計画の違い

	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、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とともに、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	あらかじ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	左記に加えて、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

多くは本部や事業所などの拠点単位で作成されます。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します。

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

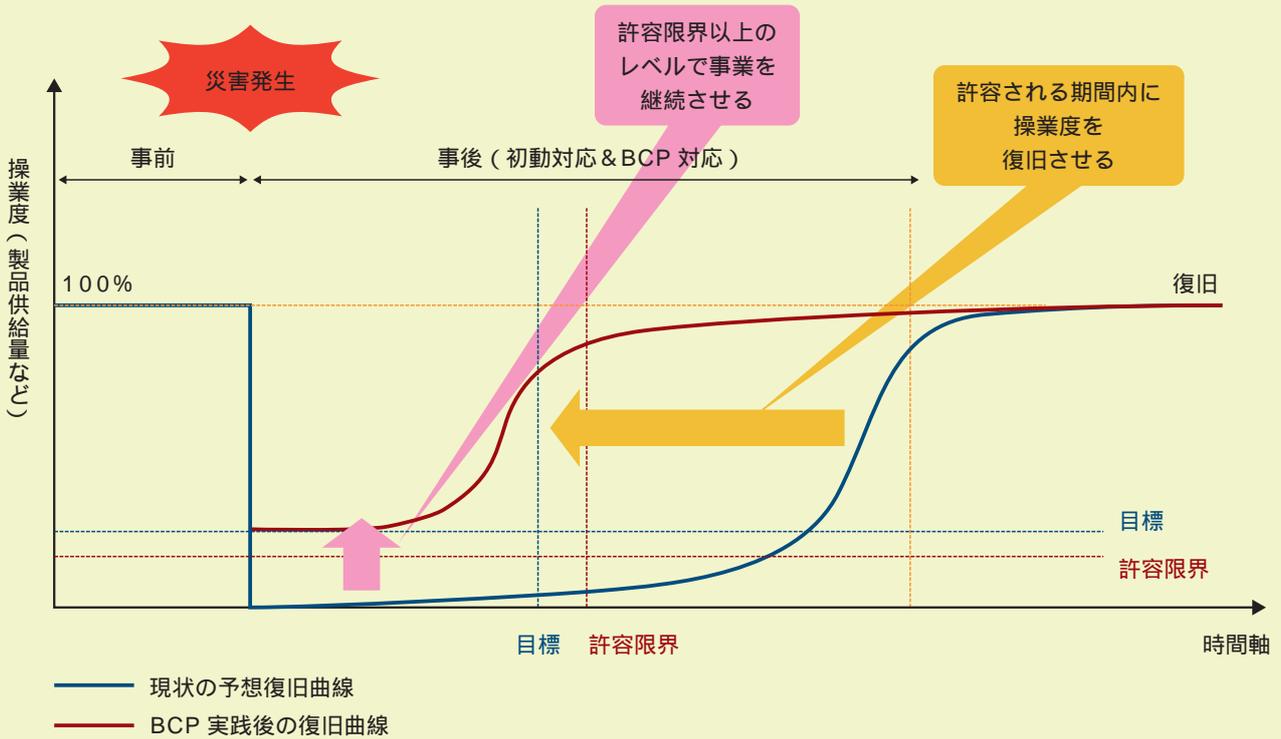
たは早期復旧できるようにすることを目的としています。そのため、防災計画のように拠点単位で策定するのではなく、事業単位で検討していくこととなります。法人内の職員、建物、設備、情報システムだけでなく、食材や消耗品の仕入先、ライフラインなど法人外から入手する物品やサービスも検討対象となります。

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、あらかじめ継続しなければならぬサービスを決めるとともに、復旧の目標時間を設定します。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します。

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ます。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します。そのため、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きます。

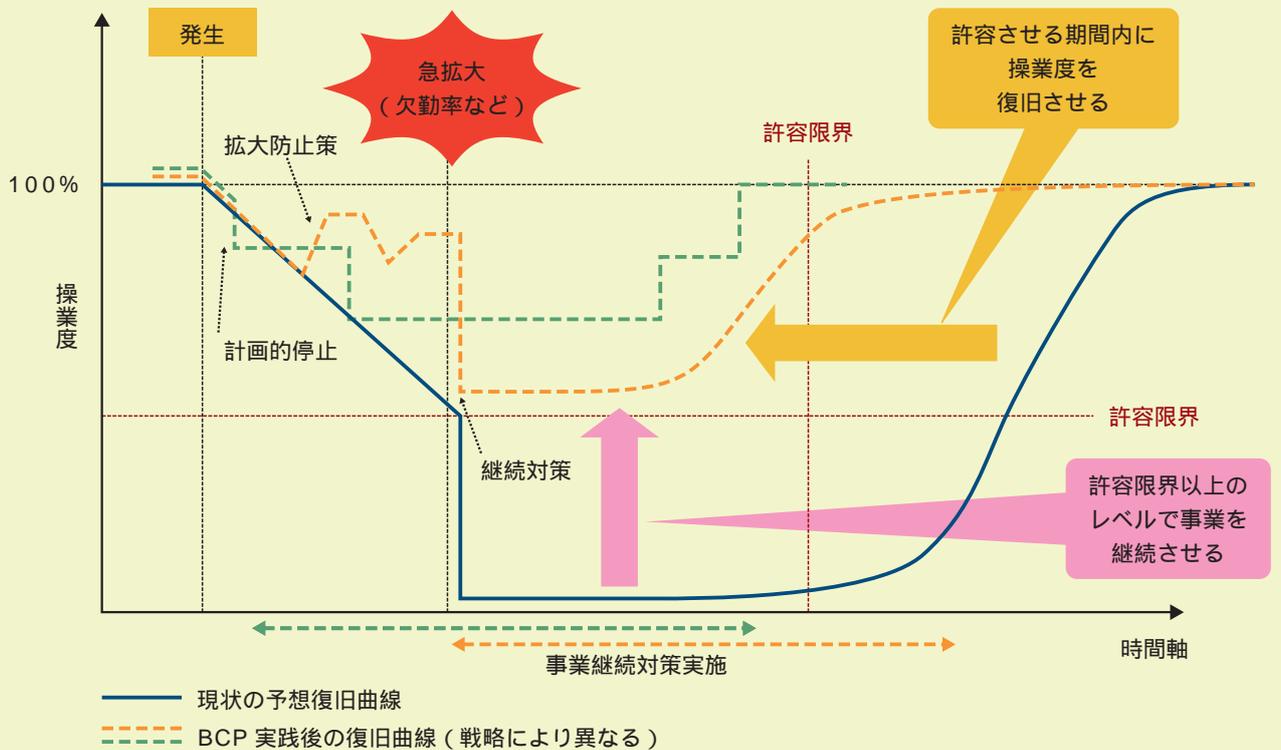
図表 2（次頁）は、事業継続計画を策定して実践している場合とそうでない場合で、災害が発生してから時間の経過とともに操業度（製品供給量、サービス提供量など）がそれぞれのように回復していくのかを表したものです。赤線が事業継続計画を策定し実践している法人、青

図表 2 事業継続計画の概念（地震、風水害、テロなど）



【内閣府 防災担当（平成 21 年）「事業継続ガイドライン第二版」より】

図表 3 事業継続計画の概念（感染症）



【内閣府 防災担当（平成 21 年）「事業継続ガイドライン第二版」より】

線が事業継続計画を策定していない法人をそれぞれ示しています。

事業継続計画を策定していない法人(青線)では、災害が発生すると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きます。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)を下回っています。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ます。一方、事業継続計画を実践している法人(赤線)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します。事業継続計画を策定し実践していくことで、青線を赤線に近づけていくことを目指します。

図表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たものです。

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きます。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います。その後もしばらく低い水準が続きますが、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きます。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ます。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や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します。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します。

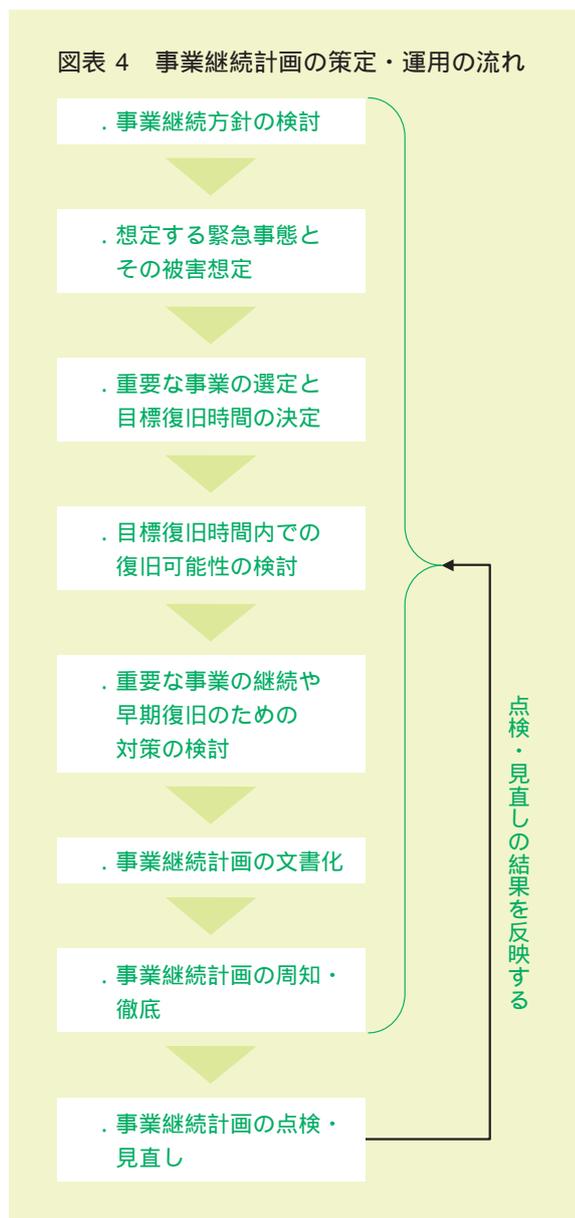
大規模地震対策の事業継続計画では、「様々

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、早期復旧を促すか」を検討していきます。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た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」を検討していきます。

事業継続計画の 策定・運用の流れ

事業継続計画は図表4のような流れで策定・運用していきます。

図表4 事業継続計画の策定・運用の流れ



「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します。この方針は、以下の具体的な計画検討の指針になります。

「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します。

「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）を決めます。

「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します。洗い出された経営資源が、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します。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、どの程度で業務を実施するのかを検討します。

「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ぬ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をします。

「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きます。あわせて、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します。

「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します。

「事業継続計画の点検・見直し」では、できあがった計画どお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合わせた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います。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きます。

事業継続方針の 検討のポイント

利用者や職員の安全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ます。

想定する緊急事態と その被害想定のポイント

「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ます。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ります。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ります。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しますが、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ます。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しますが、火災では事業所の近隣のみに影響が限られます。

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すが、それぞれの特徴を踏まえて、想定する緊急事態を設定してください。

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ちます。多くの自治体ではホームページから入手することができます。

図表5 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
施設入所型サービス	(例：介護老人福祉施設)	-
通所型サービス	(例：通所介護、就労継続支援)	(例：就労継続支援)
訪問型サービス	(例：訪問介護)	-

図表6 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
(例：介護老人福祉施設)	高	継続
(例：通所介護)	低～中	休止～縮小
(例：訪問介護)	低～中	休止～縮小
(例：就労継続支援)	低～高	休止～継続

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ぬ事業)を選定します。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のを選びます。図表5及び図表6のように整理して検討するとよいでしょう。

図表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」を分類しています。「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(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(例：通所介護、就労継続支援など)、「訪問型サービス」を(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(例：就労継続支援)とします。

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

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ります。及び 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します。では、利用者による製品・サービス

図表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

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8 業務の一覧と復旧優先度
(例：介護老人福祉施設)

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	:

への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、通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、通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ません。

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します。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ても構いません。☒

表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かを検討したものです。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ます。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ます。

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きます。その際、各業務で利用する経営資源が で設定

図表 9 業務に必要な経営資源の洗出しと目標復旧時間内の復旧の可否

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
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	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	:	:	:	:	:	:

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、通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ります。

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）の洗出しを行います。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ます。

図表 8 のように、洗い出された業務の復旧優先度をつけていきます。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ます。

次に、図表 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）を書き出します。その際、通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）を記載します。繰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いません。

さらに、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します。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、可否を記入します。

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します。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、通常時と同レベルのサービスを維持することは困難になります。どのサービスを通常時と同レベルで維持し、どのサービスを通常時よりも低いレベルにとどめるのかを決めます。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ます。

重要な事業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きます。

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します。

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します。

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

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ます。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、入浴を取りやめて清拭にすることなどが該当します。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わりを務めることなどが該当します。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します。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、職員の代わりを務めることなどが該当します。

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きます。

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通常時の要員を確保できない場合の対策として、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、同一法人内の他事業所の要員による応援、別法人からの応援要員の受入れ、地域のボランティア組織からの応援などが考えられます。
や で必要な要員を確保できない場合、
や も有効な対策になります。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でしょう。

施設の対策

施設が大きな被害を受けて利用できない場合の対策として、仮設の事業所を利用する、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ます。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ます。
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、設備を利用しない手作業な

どの方法で行う、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ます。

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ます。この場合の対策として、パソコンの落下やサーバの転倒の防止策をとる、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、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ます。

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ますが、手間やコスト、情報セキュリティの観点から選択します。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のかどうか、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どうかといったことを確認しておきます。必要に応じてマニュアルを整備したり、復旧訓練を実施したりします。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になります。

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として、食材や消耗品を入手できない場合の対策として、在庫を多めに保有しておく(できれば分散して)、通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、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ます。

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ます。事業所の事業や業務を継続するのが停止するか、その方針により必要な設備や備蓄量を検討します。

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といでしょう。

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ります。そのため、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ます。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ります。

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ま。

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します。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あたります。

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、役割分担をします。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きます。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きます(図表10/次頁)。

安否確認方法

職員や利用者の安否確認を行う方法を検討します。緊急連絡網による確認、災害伝言ダイヤル(1717)、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ります。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、自宅から避難所に移った場合にも把握することができ

図表 10 震災対策本部の役割分担（例）

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

ます。

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します。あらかじ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られるのか、チェックリストとして用意しておくことによいでしょう。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ます。

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します。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

おきます。

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、できれば複数ものを利用できるようにすることが望ましいです。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ています。

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す。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、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します。

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します。また、避難経路になつてい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いかなどを定期的に確認するルールも決めておきます。

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します。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ます。特に職員について次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ます。

- ・ 職員の住居との距離（15 km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ぬ事情の有無（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ますので、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ります。

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、確保しておきます。食料や水は最低3日分をそろえるようにしておくといでしょう。その他にも、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ャイプレスタイヤの自転車などがあるとよいでしょう。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ります。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を確認を定期的に行います。

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ります。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したりします。

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します。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ります。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」などが参考になります。

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ます。文書には、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ます。

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）について記載します。

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ぬことを初動対応のマニュアルにまとめます。必要であれば例えば、バックアップデータを用いたデータの復旧の仕方などをa.のように詳細な手順の記載が必要なものについては、各種管理マニュアルにまとめます。特に、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ます。また、連絡先や備蓄品をリストにまとめておきます。

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します。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きます。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します。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、確実に実施されるようにします。

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ります。教育や訓練を行うことで職員に周知徹底していきます。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あらかじめ決めておきます。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ります。訓練では、日中だけでなく、夜間や休日にも緊急事態が発生したことを想定するといでしょう。

そのほか、職員がとるべき行動、安否報告方

事業継続計画の 点検・見直しのポイント

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します。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ります。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します。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でしょう。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ます。

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・見直しするために、点検・見直しの項目、実施する時期、実施者などをあらかじめ決めておきます。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します。

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

図表 11 事業継続計画における地域との連携や同業者間連携

	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	<ul style="list-style-type: none"> 要員が不足する場合の応援 支援物資の受領 	<ul style="list-style-type: none"> 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	

はないか、現在定めている目標復旧時間に変更の必要はないかなどを確認します。

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ぬ状況では、地域との連携や同業者間の連携は大変有効になります。

図表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ます。また、可能であるならば地域貢献活動を行い共助を担うことで地域との関係が深まります。

事業継続計画の策定にあたり、地域や同業者間の連携についてぜひ検討してください。

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」が重要です。これらを実践できるような事業継続計画をぜひ策定してください。

参考文献

- 内閣府 防災担当「事業継続ガイドライン 第二版」(2009年)
- 中小企業庁「中小企業BCP策定運用指針」(2006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」(2009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」(2009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」(2009年)
- 神奈川県「BCP作成のすすめ(かながわ版)」(2012年)
- 東京消防庁「家具類の転倒・落下防止対策ハンドブック」(2009年)
- 災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーボード「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」
- 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」(2011年)

事例(ケース調査) 1

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

ヒアリング対象「社会福祉法人臥牛三敬会 理事長 湯村利恵氏、管理者 加藤高康氏、サービス管理責任者 勝川亮氏」

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業の場をつくるなど、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。



多機能型施設「虹の園」の法人本部

法人概要・社会福祉法人 臥牛三敬会

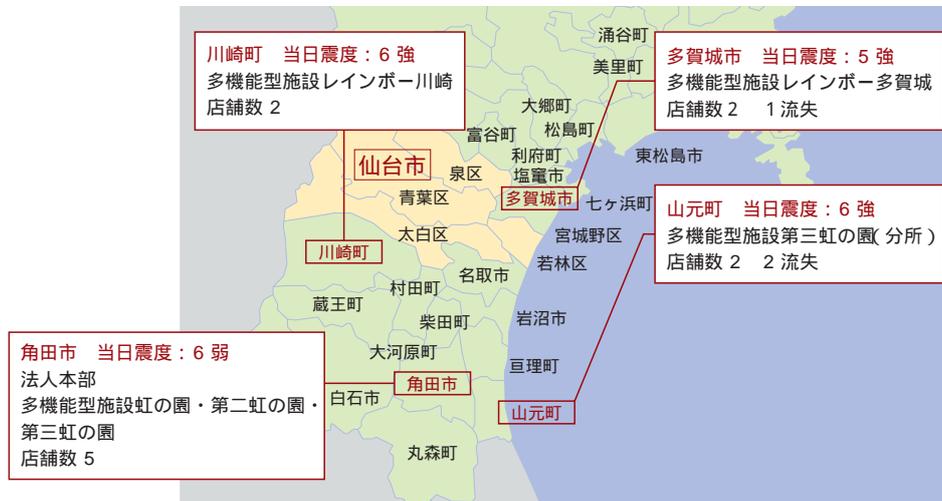
- ・昭和58年に角田市にて設立。現在、4市町にて5施設を運営している。
- ・各施設にて就労移行支援と就労継続B型を実施している。
- ・企業授産の他、ピザ店、団子店、レストラン等店舗を8、紙すきやラベル作成等作業班を18、創作班を5と多岐に渡る事業を展開しており、法人全体での利用者は171人である。

[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たちに仕事と余暇（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・宮城県角田市、川崎町、多賀城市、山元町

	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月推計値

災害概要・東日本大震災

津波で流失したピザ店
「ばびハウス 2 号店」(山元町)



震災前



震災時



震災後

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、茨城県の沿岸部、栃木県 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

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、その場に立ってい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、職員の手導により、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もなかった。

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、職員が自動車や安否確認、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る車の中で朝を迎えた。

加藤氏が施設長を務める多賀城市に到着したときには、翌日になるうとしていた。近くにいた男性に 5 分だけ懐中電灯を照らしてもらったことをお願いし、瓦礫と重油が漂った深さ 120 cm 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ツト状の冷たい水が満たし、かきわける度に夜光虫が不気味な光を放った。一時は、180 cm 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

つ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、瓦礫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った。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。



震災前

一時は180cmまで浸水したピザ店「ばびハウス3号店」(多賀城市)



震災後

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。避難者にとつて、わずかに安心や希望を感じるこゝとができた瞬間だったのだらう。

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十分、逃げようかどうしようかという時間があつた。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、慢心があつたのかもしれない」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。

ここがポイント 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ます。

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ります。

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、避難所を捜索し、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。各自自治体へ緊急車両登録の相談に行き、燃料確保のめどが立った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。避難所と一緒にし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思いをくくった。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、3月12日（土）、13日（日）、15日（火）の3回に分けて法人本部



3月28日に再開した団子店「つつみ屋塩釜店」(多賀城市)

から理事長、職員が車で米・水・食料等運び、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、当事業所の団子店は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。

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1000回

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。

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。保護者の他、各自自治体の議員、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



「にじいろカフェ」店内と大人気の「シフォンケーキ」

被災ドキュメント 当法人の各拠点における、利用者・職員・ライフラインの状況(時系列) 平成23年3月

● 角田市

● 川崎町

● 多賀城市

● 山元町

3月11日

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

避難誘導後、自宅に送迎

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

高台に避難し、車中泊
津波により、2店舗流失

3月12日

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

営業時間を縮小し、店舗再開
作業所休業

ピザ店の利用者、職員は、体育館に避難
津波によりピザ店が床上浸水

小学校に避難後、法人本部に送迎・合流 その後一週間以内に、利用者を家族のもとに送迎

3月13日

同右

作業所にて共同生活開始
作業所2フロアの一部を事業者に開放

3月14日

利用者、職員全員の無事を確認

3月15~31日

3月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
3月16日/電気復旧
/共同生活終了
3月19日/水道復旧

一週間後には、水道復旧
3月28日/団子店再開
/共同生活終了

4月

4月4日/事業再開

店舗通常営業
作業所通常営業

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。

ライフレ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。

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



買い物支援事業「虹の懸け橋 まごころ宅急便」

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、買い物に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考えられる。

ここがポイント

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ります。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ます。地域住民や同業者とのフェイスツーフェイスの触れ合いが、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でしょう。

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。ライフレ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考えられる。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。

普段からの「顔の見える関係」が地域をつなぐ

社協、福祉事業所、地域の関係を考える

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① 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、同管理者・主任介護支援専門員 中本義信氏、同生活相談員 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



社会福祉法人宍粟市社会福祉協議会 本部 全景

法人概要・社会福祉法人 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¹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。

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。

¹ 隣保【りんぼ】：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。隣組【となりぐみ】とも呼ばれる。

法人概要・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、「地域の人たちから『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。

法人概要・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。

被災ドキュメント(時系列) 平成21年8月

災害状況

六粟市社協の動き

福知自治会の動き/まどか園の動き

8月9日 22:00

雨量ピークとなる
消防警戒にあたる

8月10日 0:00

一宮町全戸避難勧告
六粟市災害対策本部設置(以下、市災対本部)
電話不通(特定携帯電話除く)
断水

事務局長出勤

自治会内に災害対策本部(以下、自治会災対本部)設置
近隣の避難誘導

8月10日 4:00

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
六粟市社協としての指示¹

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

8月10日 朝

孤立集落に要援護者把握
電気復旧

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

8月10日 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)

8月10日 朝

水道、徐々に復旧

ボランティアの受入れ開始
各地の自治会等と協力し、支援を行う

まどか園介護支援専門員が在宅の方を確認
危険家屋の居住者を説得し避難誘導

8月12日~

水道、完全復旧

14日/ボランティアの受入れピーク 311人/日

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

8月15日

緊急理事会開催
役職員で情報共有

13日/水道、復旧
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

8月25日

災害ボランティアセンター閉鎖(延べ1712人が活動)

その後

六粟市社協復興支援ボランティアセンターを設置

¹ 「介護サービス利用者、一人暮らし高齢者、重度障害者等の安否確認、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を指示



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)

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、この集中豪雨を受けて、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。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ろろんのこと、被害の大きかった地域での「カレライスの炊出し」、被災した子どもたち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。

社協の役割は、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

ここがポイント 普段の自治会活動が災害にどのようにつながったか

宍粟市の自治会全般に言えることですが、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ます。たとえば、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ます。

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ります。



福知地区（避難所となった明願寺から撮影）

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中、一つの知見が得られることから、それを紹介してまとめたい。

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、左頁の表のような手順で災害対応訓練を行った。

このような活動に、宍粟市社協職員約50人に加え、兵庫県社協などが参加し、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した。

ここがポイント

宍粟市社協のシミュレーション型訓練

- ① 具体的な災害を想定した文書を担当職員に配布します（封をして配布し当日まで開封しません）
- 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します
- 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します
- 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います
- ⑤ シミュレーション終了後、関係者が一堂に会し、振り返りを行います

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援護者を把握し、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いえる。

では、すべての社協が宍粟市社協のような状況になっているかといえ、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、行政と宍粟市社協との間での情報の共有が図られた。こつすること、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トや、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、社協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。

後述する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

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

事例(ケース調査) 3

「要援護者情報」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

ヒアリング対象 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、同事務長 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、同諸岡地区会長 徳山忠志氏、

同黒島地区担当 高出一明氏、同阿岸地区担当 藤田栄子氏



法人概要・社会福祉法人 門前町福祉会

社会福祉法人門前町福祉会「ふれあい工房あぎし」

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。

法人概要・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）。要援護者の実情を記した要援護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。

地域概要・石川県輪島市

人口	30,718人（平成24年3月推計）
世帯数	12,648世帯（平成24年3月推計）
面積	426.36km ²
人口密度	72.0人/km ²
高齢化率	37.7%（平成24年3月推計）



石川県輪島市門前地区（旧門前町）

人口	6,816人（平成24年3月推計）
世帯数	3,159世帯（平成24年3月推計）
面積	157.54km ²
人口密度	53.3人/km ²
高齢化率	51.6%（平成24年3月推計）

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

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。「この小さな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焦点を当て、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。

災害概要・能登半島沖地震

発生日時	平成 19 年 3 月 25 日 午前 9 時 41 分
地震の規模・被害地域	石川県輪島市西南西沖 40kmの日本海で発生 マグニチュード 6.9 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

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 程度の違いであるが、被害状況に大きな違いがあった。



倒壊した家屋（諸岡地区）

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。

昼頃（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 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、顧客に納品を待つ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。

被災ドキュメント(時系列) 平成19年3月

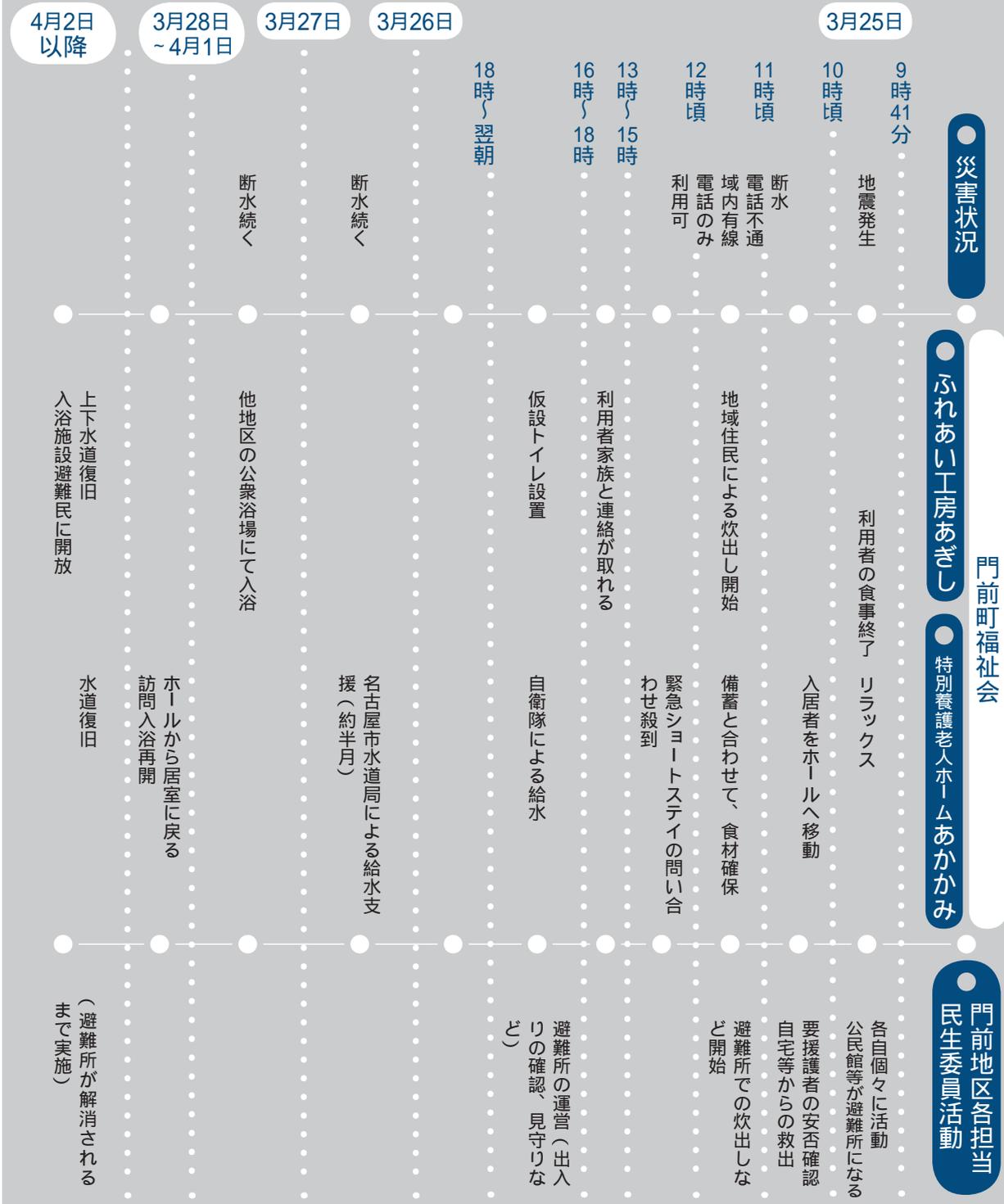
災害状況

ふれあい工房あぎし

特別養護老人ホームあかかみ

門前地区各担当
民生委員活動

門前町福祉会



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。

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

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ったこと

昼頃（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け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。入居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、おおむ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。



震災直後から避難所になったホール

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ぬ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。

ここがポイント 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ます。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、食事も終了してひと段落している状況でした。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ました。また、日曜日だったため、職員の家族も自宅にあり、比較的安否を確認しやすい状況でした。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りました。

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あらかじめシミュレーションしておくことが重要です。

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あらかじめ確認しておく必要がある

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ヨ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。

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援護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援護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、要援護者マップ（手元になくても頭に入っている）をもとに、要援護者が避難しているか、どこに避難して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

震災当日の夕刻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おむね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いることに不安を覚える人は1か月程度避難所の生活を続け、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

要援護者マップの意義

震災前から、旧門前町では要援護者を対象とした「要援護者マップ」を作成している。要援護者マップは民生委員の目から見て、いざいざ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。たとえば、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で入ってくる。こういった情報を民生委員が把握し、「要援護者マップ」が作られている。ポイントは次の2つである。

「民生委員」の目で要援護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、たと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

ここがポイント

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ありませんでしたが、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ました。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した。

被害状況はエリアにより大きな違いが出ることが多いです。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ります。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、キャッシュメントエリア（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す。

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力ギになります。

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合わせて情報を収集しているため、マップがその場になくても、民生委員の頭の中にはそういった要援護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援護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、普段の活動が活きたということであった。要援護者マップ作りを通じて、要援護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回のペースで要援護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援護者のもとへ届けている。そうすることで、要援護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。

↓ここがポイント

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%を超えています。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ました。一方、いくつかの課題も見えてきました。

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^(注1)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ません。要援護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と示されていますが、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す。

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ます。また、要援護者マップ作りについても同様の難しさがあります。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ますが、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援護者本人に伝えているわけでもありませんし、また、民生委員以外の人にその情報を提供することはありません。

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でしょう。

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ます。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す。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ります。

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ます。

注1：「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)。

事例(ケース調査) 4

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

ヒアリング対象 社会福祉法人南風荘 社会就労センター セルフ岡の辻 管理者 益原忠郁氏

社会福祉法人南風荘 社会就労センター セルフときわ サービス管理責任者 田畑直文氏



「セルフときわ」の施設全景

法人概要・社会福祉法人 南風荘

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型、障がい者相談支援、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フときわは、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。



ウエス製造に使われる裁断機

地域概要・山口県宇部市

人口	173,874人（平成23年12月推計）
世帯数	78,301世帯（平成23年12月推計）
面積	287.71km ²
人口密度	604人/km ²
高齢化率	26.0%



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。

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 床上浸水 4,947 棟、床下浸水 14,697 棟 ・山口宇部空港が冠水し数か月にわたって機能が麻痺 ・台風の接近と大潮の満潮時が重なり高潮被害が拡大



台風被害で浸水した「セルプときわ」



浸水は施設の屋根を覆うまでに及んだ

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る利用者にはその場で伝えるとともに、聴覚障がい者の方や単身者には 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 時過ぎに中に入ったところ、大型冷蔵庫がひっくりかえ



浸水で施設内の機械設備も損壊した

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。

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、処分していい備品が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出分けした。駐車場にプレハブを建てて、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、施設から出すのがひと苦労であった。人手では運び出せなかったので、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。

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、

被災ドキュメント（時系列）

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屋
根を覆うまで浸水

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連絡協議会のボラ
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



被災後に施設から搬出した書類や備品など

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。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。改修工事は12月1日に着工した

ここがポイント

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ました。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ました。

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停止してしまうと、再度取引を回復することは難しくなります。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す。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ます。

ここがポイント

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ます。自法人内で製造する場合に比べて割高になりますが、販売先との取引関係を継続するのに有効な方法です。

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。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なった。なお、法人全体での在庫は別の施設で保管している。

一般用途のウエスの原材料は四国や神戸から買い入れており、精密機

（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12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。

械用のウエ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。ウエ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。日本セルプセンターのウエス部会で共通仕様（素材、色など）の商品を作つて、普段から融通している。ウエス部会は平成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。

被災後、本部で利用者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ーもセルプときわよりも高台にあるセルプ岡の辻へ持っていくことにした。



被災後にウエスの材料となる古布の保管在庫量を見直した（写真上）、写真右はウエス製造の作業場

↓ここがポイント！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ります。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ようにします。

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―

トを受けた。

手助けに来た人たちは、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たちは、名前は知らないが顔見知りであるという人たちであった。そのため、ボランティアの人たち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たちがいたためである。

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20人くらいであった。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。

用語解説 宇部市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す。被災当時、平成2年頃の立ち上げ時から関わっていた益原氏は幹事でした。現在は田畑氏が幹事です。施設や医療・福祉担当者・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ます。

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、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お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。

被災したその後を考える 阪神・淡路大震災のその後

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(当時喜楽苑 尼崎 施設長)

社会福祉法人きらくえん あしや喜楽苑 施設長 田中喜代子氏

社会福祉法人きらくえん あしや喜楽苑 部長 大山貴美子氏



社会福祉法人きらくえん「あしや喜楽苑」

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) 震災当時の影響は軽微であった
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

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1メートル以上傾く。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ようになったが、兵庫県、芦屋市と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 大樹町(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事業実施

KOBE須磨きらくえん(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

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たちが増えている。しかし、社会福祉法人きらくえん理事長の市川禮子氏は「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。



あしや喜楽苑の「銘文」と「定礎」

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]

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

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・兵庫県芦屋市



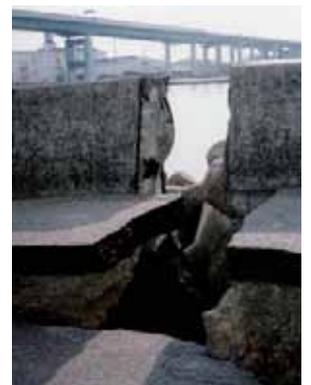
人口	94,653 人 (平成 24 年 1 月推計)
世帯数	40,416 世帯 (平成 24 年 1 月推計)
面積	18.47km ²
人口密度	5,124.6 人 / km ²
高齢化率	23.5%

災害概要・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：神戸市 芦屋市 西宮市 宝塚市 北淡町 一宮町 津名町の一部 震度 6：神戸市 洲本市 尼崎市の一部
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)



阪神・淡路大震災で被災した「あしや喜楽苑」



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。

24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。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。

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」だという。大規模災害時において普段通りのケアを行うという右記の方針は、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。

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)利用者や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、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、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つただろう、と市川氏は言う。

災害時経過

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

ここがポイント

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、かつ現場が混乱します。そのため、あらかじ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す。

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、職員に指示を出しました。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、あらかじめどうすべきかを定めておくことが必要です。

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はなかった
水	断水が続く。当初、気づかずに貯水槽の水をトイレに利用してしまったため、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 負傷した職員もいたものの、大きな人的被害はなかった

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。

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】
このころから、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

ディネットを行った。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。

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
苑のすべての浴室を近隣住民に開放

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

高齢者、障がい者にポータブルトイレ、生活用品配布

25人の職員が14か所の避難所を延べ98回訪問

2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Q、ケア付仮設住宅」を兵庫県に提案
1024件の相談に応じる(電話相談含む)

📍ここがポイント

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ります。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した。

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ました。

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、どれだけ早く平時のシフト体制に戻せるかをあらかじめ考えておくことが重要です。

📍ここがポイント

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ました。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りました。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す。

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ります。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りました。

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ります。

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)
社会福祉協議会等とのボランティア情報の共有の仕組みの平時からの構築

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。

要援護者にとっての避難所の住環境

要援護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援護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。

職員1名では管理上限界があり、管理体制のチエック・確立を望む
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
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
小規模、地域点在型施設への発展的移行

被災後数か月たった頃から、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。

用語解説

高齢者・障害者地域型仮設住宅

開設	平成7年4月1日
設置主体	芦屋市
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
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
対象者	入居者は全員自宅全半壊
主な業務内容	<p>高齢者・障害者地域型仮設住宅（グループホーム事業型） 身体介助（食事、入浴、排泄、更衣、身体の清拭等の介助） 家事援助（掃除、洗濯、調理、買い物等の介助） 夜間における臨時対応 生活相談を行うための介護員を24時間配置</p> <p>高齢者・障害者地域型仮設住宅（生活援助員派遣事業型） 生活指導・相談 安否確認 各種在宅福祉サービスの利用に伴うコーディネート 緊急時の対応 関係機関との連絡 その他日常生活上必要な援助 これらを行う援助員を月～金の昼間に派遣</p>

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、平成10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、階が違つと交流がほとんどないといった状況であった。そのため、ある災害復興公

営住宅では孤独死が非常に問題となつた。
このような状況から、兵庫県や神戸市、芦屋市などでは、左表のような「要援護者の見守り」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、生きがいづくり支援 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もの	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(2009)「伝える～阪神・淡路大震災の教訓」ぎょうせい 155ページ表をもとに作成

潮見地区での きらくえんの活動

きらくえんでは、要援護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、さまざま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ず、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、買い物をするのもひと苦労であった。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年頃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。

潮見地区の位置概要



写真上 [復興公営住宅] 当時は潮芦屋地区にはこの団地しかなかった
写真下 [潮芦屋地区の新興住宅] ここ数年で新興住宅が増えている



要援護者情報の「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)と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、特定の職員の頭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。施設等での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、話合いの場がもたれた。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、小地域活動の実践へとつなげていった。

↓ここがポイント

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ました。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えます。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ますが、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ものです。

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した。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ります。

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ました。

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（2009）「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）」

福祉事業所の「防災対策」は どうなっているか？

全国実態調査結果から

分析の方法・結果

「防災に関する取組みについて」と題された4択設問(全60問)について、「防災対策の程度」「計画の策定・浸透状況」「地域との連携」の3つに分類し、それぞれの分類内の各設問について回答傾向の相関を取り、7つのカテゴリに分類した(表2)。「ほぼ該当しない」を0点、「どちらか」というと該当しない」を1点、「どちらか」というと該当する」を2点、「ほぼ該当する」を3点とし、それぞれのカテゴリの平均点を算出した(最大値3.00、最小値0.00、中央値1.50)。

カテゴリごとの平均点は、1aが2.04、1bが1.38、1cが1.11、2aが1.76、2bが1.38、2cが1.03、3が0.68であった(図1)。

次に、施設入所型の事業所、通所

表1. 調査概要

調査目的	福祉事業所における防災対策の実態把握
調査項目	1. 防災に関する取組み 2. 災害発生に備える計画の策定状況 3. 計画の作成における苦労や維持のための取組み 4. 過去災害があった際の地域との連携 5. 東日本大震災の影響
調査対象	全国の介護福祉事業所、高齢者福祉事業所、障害者福祉事業所、児童福祉事業所、社会福祉協議会からランダムに選んだ3,706事業所
回答概要	有効送付数：3,646(宛先不明、事業廃止等を除く) 有効回答数：879 有効回答率：24.1%

型の事業所、訪問型の事業所のそれぞれにおいて、それぞれのカテゴリの平均点がどうなっているか分析した。その結果、全てのカテゴリにおいて、施設入所型、通所型、訪問型の順に平均点の低下がみられた(表3)。

表2. 設問の分類

大分類	小分類	代表的な設問
1. 防災対策の程度	1a 法定の防災対策	・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？ ・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？
	1b 中程度の防災対策	・設備・機器類の地震対策を実施していますか？ ・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？
	1c 高度な防災対策	・従業員の家族の安否確認の対策がありますか？ ・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？
2. 計画の策定・浸透状況	2a 計画の策定	・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？ ・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？
	2b 計画の浸透	・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？ ・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？
	2c BCPの策定	・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？ ・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？
3. 地域との連携	3 地域との連携	・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？ ・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)との災害時における合意や協定について協議していますか？

考察

災害対策は
法定基準レベルにとどまる

「防災対策の程度」の3つのカテゴリを比較すると、1a法定の防災対策(2.04)、1b中程度の防災

対策(1.38)、1c高度な防災対策(1.11)と、防災対策のレベルが高くなるに従って、平均点が低下している。すなわち、法定基準の防災対策に関しては多くの事業所でやっているが、それを超えたレベルの防災対策をやっている事業所は半数を下回り、対策の高度化ができていな

ということが言える。

浸透策やBCP策定を行っている事業所は少ない

「計画の策定・浸透状況」の3つのカテゴリを比較すると、2a計画の策定(1.76)、2b計画の浸透(1.38)、2cBCPの策定(1.03)と、平均点の低下がみられる。法令の要請で計画策定を行っていても、それを有効に活用するための浸透策や、事業継続という観点からのBCPといったところまで準備ができていない事業所は少ないと言える。

地域との連携はほとんど意識されていない

「地域との連携」の平均点は0.68と大変小さい値であった。これは高度な防災計画を立てている事業所やBCPを策定している事業所よりもさらに少ないという結果である。

事業種別によって必要な対策レベルが異なる

施設入所型の事業所に比べ、通所型・訪問型の事業所では、防災計画の高度化、計画の浸透が行われていないという結果が得られた。しかしながら、これは必ずしも通所型、訪問型の事業所の防災意識が低いということを意味しない。通所型・訪問型は、利用者の生活の拠点が自宅あ

るいは別の福祉施設)であるため、あくまでサービス利用中の対策を取れば最低限のレベルが満たされるのに対し、施設入所型は、24時間利用者が滞在するため、対策を取るべき事項が必然的に多くなるし、いざというときに地域の防災拠点となることも想定されるだろう。ここで重要なのは、事業所で行っているサービスに合わせた適切なレベル感で計画を策定・活用することである。

また、「地域との連携」については、事業種別を問わず平均点は低いレベルにとどまった。

災害発生に備えるために

多くの事業所が法定基準の計画の策定にとどまり、より高度な計画や、計画を浸透させるための施策、災害後の事業継続のためのBCPを策定できていない事業所は少ない。計画の高度化は事業所ごとに必要なレベル

図1. カテゴリごとの平均点

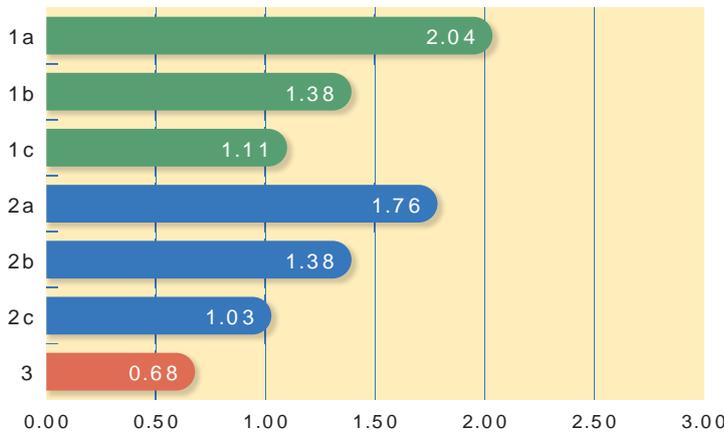


表3. 事業種別ごとの平均点

事業種	件数	1a	1b	1c	2a	2b	2c	3
施設入所型	278	2.42	1.71	1.38	2.06	1.69	1.19	0.87
通所型	259	2.10	1.31	0.99	1.82	1.42	1.03	0.66
訪問型	192	1.54	1.06	0.95	1.36	1.00	0.86	0.44
全体	879	2.04	1.38	1.11	1.76	1.38	1.03	0.68

青が濃いほど平均点が高く、赤が濃いほど平均点が高いことを示す

を適切に判断しながら行うことが重要であるし、その計画がいざというときに役立つものであるためには、計画の内容もさることながら、実行できるだけの訓練や教育も必要不可欠である。また、福祉サービスを提供するという社会に不可欠な事業を行っている以上は、災害が発生した際に維持すべきサービスを洗い出し、そのための施策を整理しておくという、BCPの観点からの計画作りが欠かせない。

また、地域との連携の重要性が叫ばれているにも関わらず、事業種別を問わず地域との連携が充分行われていないという傾向がみられた。施設入所型の事業所は、十分な備蓄をし、場合によっては地域住民の一時避難を受け入れるなど、地域の防災拠点としての振る舞いが求められるだろうし、通所型・訪問型の事業所においては、事業所内の防災計画は比較的簡便なもので良いと言える半面、利用者の安全の確保という面では、自事業所だけでは充分対応できないケースも大いに考えられる。いずれにしても、いざというときに適切な相手と適切な連携ができるようにするためには、情報交換や防災計画の共有など、常日頃からの連携が重要であろう。

福祉事業所の事業継続と 地域での生活継続を考える

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穴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ました。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や地域包括支援センターが重要な役割を担っています。

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ります。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す。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ます。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ります。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忘れではありません。

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小なかつた地域では、民生委員の数は減らされる傾向にある」と指摘します。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るといえると言えます。

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になります。そのためにも、本ガイドラインでも示したように、業務の切出しを行い、優先順位を設定することが重要となります。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が

十分に策定されているとは言えず、また、職員にもこの考え方が浸透しているとは言えません。本来はこういった、生命を守るべき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と考えています。

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ります。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ました。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ます。

福祉事業所の利用者は地域住民であることも多く、普段の生活を考えると地域住民との相互理解が非常に重要と言えます。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事業継続計画ではなく、災害時の地域を支援するための一翼として、いかに地域での生活を継続させるかという視点で考えていかなければなりません。

福祉事業所における事業継続計画策定・普及啓発事業検討委員会

氏名	所属	役職等
市川 禮子	社会福祉法人きらくえん	理事長
大林 厚臣	慶應義塾大学大学院経営管理研究科	教授
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
(50音順・敬称略)

事例（ケース調査）協力団体

事業所名	所在地
社会福祉法人臥牛三敬会 多機能型施設 虹の園	宮城県角田市
社会福祉法人協同福祉会 みどり苑	兵庫県宍粟市
社会福祉法人きらくえん 特別養護老人ホームあしや喜楽苑	兵庫県芦屋市
社会福祉法人宍粟市社会福祉協議会	兵庫県宍粟市
社会福祉法人正久福祉会 特別養護老人ホーム まどか園	兵庫県宍粟市
社会福祉法人南風荘 セルブ岡の辻 セルブときわ	山口県宇部市
社会福祉法人門前町福祉会 ふれあい工房あぎし 特別養護老人ホーム あかかみ	石川県輪島市
門前地区民生委員児童委員協議会	石川県輪島市

(50音順・敬称略)

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～

平成24年3月発行

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

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

平成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: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～



横浜銀行グループ

浜銀総合研究所