

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

報告書

平成 26 年 3 月 31 日

株式会社浜銀総合研究所

はじめに

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

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

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

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

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

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

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

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

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

平成 26 年 3 月

株式会社浜銀総合研究所
経営コンサルティング部

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
谷口 郁美	社会福祉法人滋賀県社会福祉協議会	部長
長根 祐子	社会福祉法人宏仁会	理事長
三橋 浩司	三菱自動車工業株式会社	イキパート
山内 哲也	社会福祉法人武蔵野会	本部次長
山本 正幸	社会福祉法人宍粟市社会福祉協議会	事務局長

○：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

《目次》

第1章 事業概要.....	1
1. 目的.....	1
2. 事業概要.....	1
第2章 モデル事業調査.....	2
1. 社会福祉法人高島市社会福祉協議会.....	2
1. BCP検討の流れ.....	4
2. ふだんの通期連携活動と防災の視点.....	11
3. BCP策定過程で見えてきたポイント.....	13
4. まとめ.....	16
2. 福祉法人半田市社会福祉協議会.....	17
1. BCP検討の流れ.....	18
2. ふだんの地域連携活動と防災の視点.....	22
3. BCP策定過程で見えてきたポイント.....	24
4. まとめ.....	29
第3章 BCP先行事例調査.....	30
1. 社会福祉法人長浜市社会福祉協議会.....	30
2. 社会福祉法人香美町社会福祉協議会.....	35
3. 社会福祉法人袋井市社会福祉協議会.....	38
4. 社会福祉法人阿蘇市社会福祉協議会.....	41
第4章 DCPの観点を取り入れたBCP.....	45
1. 地域社会の中にあるネットワークの維持・早期復興の重要性.....	45
2. コミュニティソーシャルワークと災害対策の関連.....	47
3. DCPの観点を取り入れたBCP策定のポイント.....	48
①アセスメント.....	48
②事業継続対策/日常管理・改善計画.....	50
③点検・見直し.....	53
4. BCP策定を通じた「災害に強い地域づくり」のために.....	54
【参考】.....	54
資料集.....	56
資料 1-1 第1回事業検討委員会 議事録.....	56
資料 1-2 第2回事業検討委員会 議事録.....	66
資料 1-3 第3回事業検討委員会 議事録.....	72
資料 2 有識者ヒアリング結果.....	78
資料 3 本事業の告知WEBサイト.....	79
資料 4 別冊ガイドライン「災害に強い地域づくり」.....	80
資料 5 24年度版ガイドライン「災害に強い事業所づくり」.....	81

第1章 事業概要

1. 目的

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

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

しかし、平成23年度社会福祉推進事業において当社が行った調査（対象：全国3,706箇所の事業所）によれば、このような視点で災害時に対応していこうという社会福祉法人はまだ少ないようである。

その要因は、そもそも福祉事業所向けのBCPの策定手法が確立されていないことと、実際に策定しようと思っても、他の緊急度が高い業務が優先されてしまうことや、「計画策定」というと用意周到な準備のもと、間違いの内容に作らなければならないとの先入観から、必要性を強く認識しつつも、具体的な行動に至っていないことが挙げられる。以上の背景を踏まえ、本事業は社会福祉法人においてDCPの観点を取り入れたBCP策定の普及啓発を目的とする。

2. 事業概要

I 事業継続計画（BCP）策定モデル事業調査

BCPの策定を予定している社会福祉法人に対して、DCPの観点を取り入れたBCPの事業継続計画の策定・導入を行う。

II 先行事例ヒアリング調査

災害時の地域福祉の継続に向けた対策を既に実施している社会福祉法人にヒアリング調査を行う。

III ガイドライン作成

先行事例研究及び策定モデル事業に基づき、社会福祉法人が活用することを目的に、DCPの観点を取り入れたBCPのガイドラインを作成する。

IV 検討委員会の設置

策定モデル事業調査、先行事例ヒアリング調査、ガイドライン作成を実施するにあたり、有識者により構成された事業検討委員会で審議を行った。また、検討委員会の場のみならず、電話やe-mail、訪問を通じて、適宜アドバイスをいただいた。

※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](#)」「[資料 1-3 第3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 2 本事業の告知WEBサイト](#)」参照。

※「[資料 4 別冊ガイドライン「災害に強い地域づくり」](#)」は、冊子としてまとめた。

過年度事業の成果物「[資料 5 24年度版ガイドライン「災害に強い事業所づくり」](#)」「[資料 6 23年度版ガイドライン「災害に強い事業所づくり」](#)」と合わせて参照されたい。

第2章 モデル事業調査

1. 社会福祉法人高島市社会福祉協議会

法人概要

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

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

平成26年3月現在

関連事業所

（1）社会福祉法人大阪自彊館

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

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

平成26年3月現在

（2）社会福祉法人ゆたか会

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

法人名	社会福祉法人ゆたか会
設立	昭和47年（1972年）1月
事業所数	5施設 34事業
職員数	326名
定員（清湖園・清風荘）	180名
事業実施地域	滋賀県高島市

平成26年3月現在

地域概要

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



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

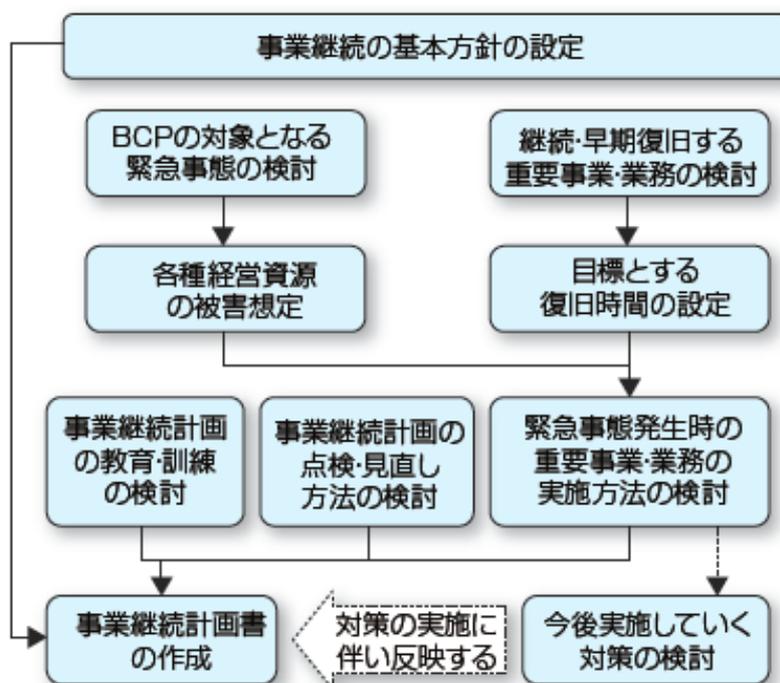
平成25年1月現在

1. BCP 検討の流れ

(1) 検討体制

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

BCPの検討会議を10月から3月上旬にかけて、計9回開催した。1回あたり3時間程度で、この検討会議の出席者は各法人から2～5名であった。検討の流れは図表2-1-1、各回の検討内容は図表2-1-2のとおりである。



図表 2-1-1 BCP 検討の流れ

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

図表 2-1-2 BCP 策定の経過

(2) 検討した BCP の比較

各法人・施設で検討したBCPの概要をまとめたものが図表2-1-3である。

(3) 事業継続の基本方針の設定 (10月~12月)

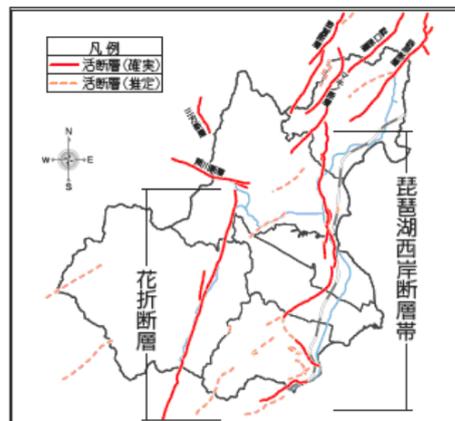
事業継続のための基本方針は、図表2-1-3のように各法人・施設で定めた。

BCPの体系		大阪自運能		高島市社会福祉協議会		ゆたか会	
		さわやか荘		棲生の里/角川ヴィラ			
1. BCPの基本方針	共通の枠組みで作成	人命の安全の観点 ・事業継続の観点 ・事業の復旧・継続維持	人命の安全の観点 ・事業継続の観点 ・事業の復旧・継続維持	人命の安全の確保 ・事業の早期復旧と継続 ・地域の復旧支援(広域避難所、福祉避難所、災害ボランティアセンター等) ・予防的観点の確保 ・設備による事業継続と復興	人命の安全の確保 ・社会的義務の履行(継続・復旧、新たなニーズ対応) ・福祉避難所の設置		
	想定	琵琶湖西岸断層帯の活動による(M7.1程度を想定) 湖西地域北部(高島市直下) 地震を想定	琵琶湖西岸断層帯の活動による(M7.1程度を想定) 湖西地域北部(高島市直下) 地震を想定	事業所により4~6割が出動不可、回復に数日必要	出勤率最大30%程度と想定 ・1週間まで50%程度と想定		
2. 本計画書の想定する緊急事態の被害及び事業への影響分析結果	役員	役員不足	役員不足	役員不足	役員不足		
	施設等	大きな破損なし ・構員3日間不可	建物損傷、火災発生 ・設備・ボイラールーム水処理故障 ・調理設備、公用車利用不可 ・資材調達不可	一部破損(ただし、台車西テイルは全壊し利用不可) ・設備面大規模損傷なし(ワイヤラフネネットにより使用可能なものあり) だし、今津西テイルは使用不可	躯体への影響はないが、液状化による周辺機器への損傷 ・エレベーター、福祉機器、厨房設備が使用できなくなる ・流通が途絶える		
	情報	サーバー等利用不可	PC、放送設備、テレビ利用不可	PC 破損	システム破損		
	ノウハウ	震災・震災3日後回復 ・ガス6日後 上下水道 14日後	停電、断水 ・道路の遮断	停電、断水、電話不通	停電、断水、電話不通		
4. 大規模地震発生後の対応の流れ	主要な事業	【高】 ・安否確認、出張 ・周辺地域支援、情報収集 【中】 ・入所者支援	【高】 ・安否確認 ・施設復旧、被災者受け入れ、福祉避難所設置 ・周辺地域支援、情報収集 【中】 ・入所者支援	【高】 ・事業継続 ・住宅系サービス調整 ・権利関係、法人後援先安否確認 ・福祉避難所設置 ・災害ボランティアセンター設置運営 【中】 ・情報発信、理事委員会 ・事業、通所系事業	【高】 ・入所者安否確認 ・在宅利用安否確認 ・施設安否確認 ・福祉避難所設置 【中】 ・通所系サービス		
	全体	共通のフレームで整理	共通のフレームで整理	共通のフレームで整理	共通のフレームで整理		
5. 事業継続のための日常管理と今後の改善計画	初動対応	指揮命令系統の明確化、各人の安全確保については、共通のフレームで整備	指揮命令系統の明確化、各人の安全確保については、共通のフレームで整備	災害時の行動指針に定める職員参集基準により参集 ・湖西地区の中での代替施設を確保	災害時の行動指針に定める職員参集基準により参集 ・重要拠点の確保について		
	事業継続対応	【高】 ・職員手帳 ・職員手帳 ・移動手段、利用者情報、通信手段、バックアップ、調 ・本部より対外的な発信 【中】 ・職員以外対外的な発信	【高】 ・職員手帳 ・職員手帳 ・移動手段、利用者情報、通信手段、バックアップ、調 ・本部より対外的な発信 【中】 ・職員以外対外的な発信	【高】 ・職員手帳 ・職員手帳 ・移動手段、利用者情報、通信手段、バックアップ、調 ・本部より対外的な発信 【中】 ・職員以外対外的な発信	【高】 ・職員手帳 ・職員手帳 ・移動手段、利用者情報、通信手段、バックアップ、調 ・本部より対外的な発信 【中】 ・職員以外対外的な発信		
6. 事業継続のための教育・訓練	日常管理	設備の巡回防止等による災害被害の軽減、情報・システムバックアップ、避難、誘導、備蓄品、救命器材の管理についてはほぼ共通の枠組みで整理	設備の巡回防止等による災害被害の軽減、情報・システムバックアップ、避難、誘導、備蓄品、救命器材の管理についてはほぼ共通の枠組みで整理	設備の巡回防止等による災害被害の軽減、情報・システムバックアップ、避難、誘導、備蓄品、救命器材の管理についてはほぼ共通の枠組みで整理	設備の巡回防止等による災害被害の軽減、情報・システムバックアップ、避難、誘導、備蓄品、救命器材の管理についてはほぼ共通の枠組みで整理		
	課題と改善 役員、利用者を中心に記載	職員不足 ・地域住民の協力要請 ・業務不足、業務連携 ・利用停止による対応 ・避難所確保 ・避難所確保 ・避難所確保	職員不足 ・地域住民の協力要請 ・業務不足、業務連携 ・利用停止による対応 ・避難所確保 ・避難所確保 ・避難所確保	職員不足 ・地域住民の協力要請 ・業務不足、業務連携 ・利用停止による対応 ・避難所確保 ・避難所確保 ・避難所確保	職員不足 ・地域住民の協力要請 ・業務不足、業務連携 ・利用停止による対応 ・避難所確保 ・避難所確保 ・避難所確保		
7. 事業継続計画の点検・見直し	事業継続のための教育・訓練	指定のポイント ・職員へのBCPの周知方法 ・地域住民への周知方法 ・防災に関する訓練、演習計画	指定のポイント ・職員へのBCPの周知方法 ・地域住民への周知方法 ・防災に関する訓練、演習計画	指定のポイント ・職員へのBCPの周知方法 ・地域住民への周知方法 ・防災に関する訓練、演習計画	指定のポイント ・職員へのBCPの周知方法 ・地域住民への周知方法 ・防災に関する訓練、演習計画		
	事業継続計画の点検・見直し	近年の揺れのポイント ・3「課題と改善」で挙げられた内容の進捗について、チェックする基準を策定・定正担当部署(総務)、目標期限を明確に設定	近年の揺れのポイント ・3「課題と改善」で挙げられた内容の進捗について、チェックする基準を策定・定正担当部署(総務)、目標期限を明確に設定	近年の揺れのポイント ・3「課題と改善」で挙げられた内容の進捗について、チェックする基準を策定・定正担当部署(総務)、目標期限を明確に設定	近年の揺れのポイント ・3「課題と改善」で挙げられた内容の進捗について、チェックする基準を策定・定正担当部署(総務)、目標期限を明確に設定		

図表 2-1-3 検討したBCPの比較

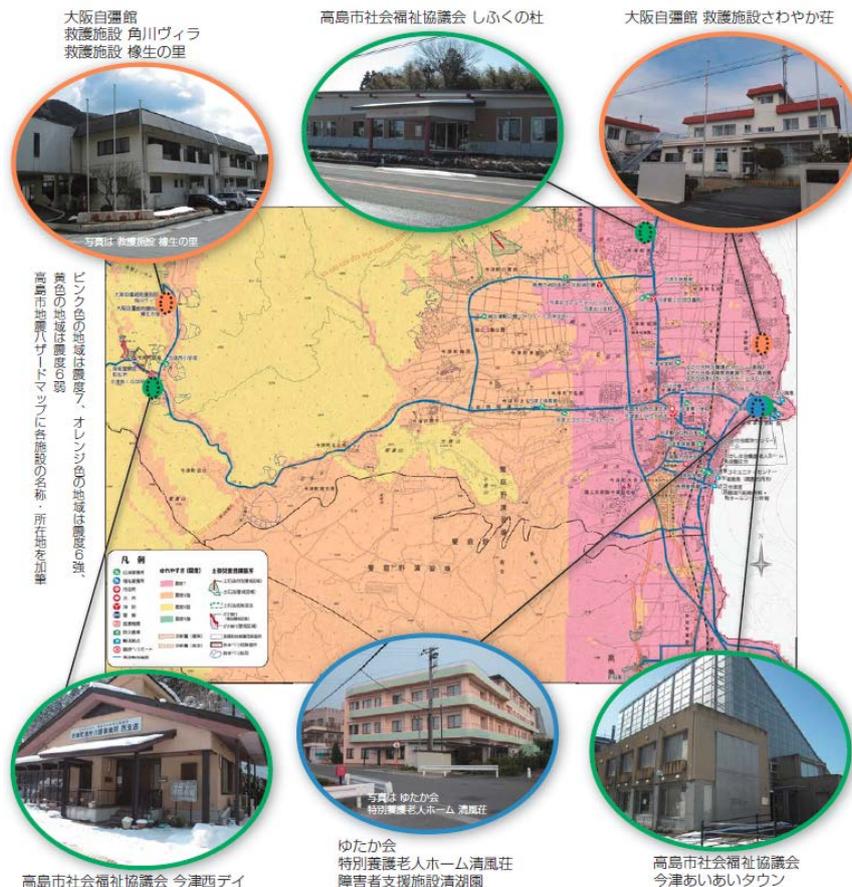
(4) 想定する災害と被害状況の設定（9月～11月）

想定する災害は、滋賀県地域防災計画及び高島市の地震ハザードマップにおいても取り上げられる「琵琶湖西岸断層帯（図表 2-1-4）の活動による湖西地域北部地震」とした。



出所：高島市 地震ハザードマップ
図表 2-1-4 高島市周辺の断層帯

図表 2-1-5 のように地震ハザードマップによると、ゆたか会の清風荘と清湖園、大阪自彊館のさわやか荘、高島市社会福祉協議会のきりり今津デイサービスセンターで震度7、大阪自彊館の角川ヴィラと椽生の里で震度6強となっている。また、地震ハザードマップ上にはないが、高島地区にある高島市社会福協議会の法人本部も震度7と想定されている。



高島市 地震ハザードマップに各施設の名称・所在地を加筆

図表 2-1-5 地震ハザードマップ（高島市今津町周辺）

この地震想定をもとに、各法人・施設における経営資源の被害想定を行った。図表2-1-3のようにライフラインの途絶、要員の不足、各種設備の損傷などが想定される。要員については、各法人・施設において、出勤可否検討表¹を用いて通常勤務地及びそれ以外の最寄施設へ出勤可能な職員を集計した。自宅との距離に応じ災害発生後に参集できる時間が異なると考えられることから、要員の被害想定は時間の経過により変化するものとした。図表2-1-6のように、他の経営資源とともに、時間の経過とともに利用可能になるのかなどをまとめた。

検討する拠点		法人本部										
経営資源の種類	番号	経営資源	保有の有無 保有数量	発生時	24時間 以内	72時間 以内	4~6日目	7~10日目	11~14日	15~30日	30日超	備考
要員	1	事務局長	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
要員	2	事務局次長	1	1	0	1	1	1	1	1	1	
要員	3	課長	3	3	2	3	3	3	3	3	3	
要員	4	係長	2	2	1	2	2	2	2	2	2	
要員	5	総務課職員	2	2	0	2	2	2	2	2	2	
要員	6	地域福祉課職員	12	6	6	10	10	10	10	10	12	
要員	7	在宅介護課職員	1	0	0	0	0	0	0	0	1	
施設	1	建物	鉄筋3階建 S58竣工	○ 一部損壊	○	○	○	○	○	○	○	
設備	1	トイレ	3	損傷なし (※1)	○	○	○	○	○	○	○	※1電気、上水道、 下水道が利用可能な 場合
設備	2	車両	8	損傷なし (※2)	○	○	○	○	○	○	○	※2ガソリンが購入 可能な場合
情報システム	1	FAX機器	1	損傷なし (※3)	○	○	○	○	○	○	○	※3電気が利用可能な 場合
情報システム	2	パソコン	22	一部利用可 (※4)	利用不能	利用不能	利用不能	○	○	○	○	※4バッテリー 利用時
各種ライフライン	1	電気	あり	利用不能	利用不能	利用不能	利用不能	○	○	○	○	6日利用不能
各種ライフライン	2	プロパンガス	あり	利用不能	利用不能	利用不能	利用不能	利用不能	○	○	○	10日利用不能
各種ライフライン	3	上水道	あり	利用不能	利用不能	利用不能	利用不能	利用不能	利用不能	利用不能	○	30日利用不能
各種ライフライン	4	下水道	あり	利用不能	利用不能	利用不能	利用不能	利用不能	利用不能	利用不能	○	30日利用不能
各種ライフライン	5	電話	あり	利用不能	利用不能	利用不能	利用不能	○	○	○	○	6日利用不能

図表 2-1-6 高島市社会福祉協議会における被害想定

¹ 浜銀総合研究所「災害に強い事業所づくり ～社会福祉事業におけるBCP 方法と実践～」P.7
図表 4 を参照のこと

(5) 重要な業務と目標復旧時間の検討（9月～11月）

図表2-1-7のように、各法人・施設の業務を洗い出し、それぞれの業務で大規模地震発生時における優先度をつけた。そのうち、優先度の高いものについて、通常業務の再開、災害時対応業務の立上げをする目標時間を定めた。優先度を定める判断基準としては、図表2-1-8のようにした。

なお、図表2-1-3のように各法人・施設で大規模地震発生時に重要とされる業務として優先度が高いとされたものは、入所者・利用者の安否確認、被災者の受入れや福祉避難所設置、周辺地域支援や災害ボランティアセンターの設置運営などである。

番号	事業・業務の名称 (通常業務に加え 災害時に発生する 業務を含む)	業務の 優先度 (高・中・低)	＜優先度が高・中の業務について＞ 通常業務の再開、災害時対応業務の立上げをする目標時間														
			0 時間	3 時間	6 時間	12 時間	1日 以内	2日 以内	3日 以内	5日 以内	7日 以内	10日 以内	14日 以内	30日 以内	30日 超		
	災害ボランティア センターの 設置・運営	高							○								
	福祉避難所の 開設・運営	高				○											
	広域避難所の 開設・運営	高			○												
	:																
	居宅介護支援事業	高						○									
	通所介護事業	中												○			
	:																

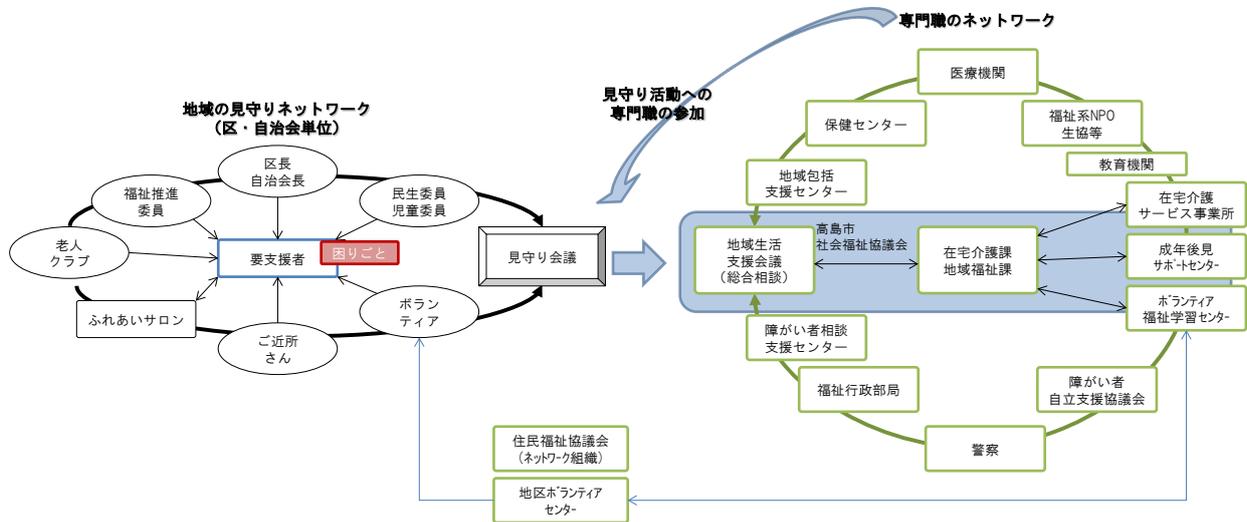
図表 2-1-7 高島市社会福祉協議会における業務の優先度と目標復旧時間の検討

優先度：高	災害発生後に、速やかに立上げや再開しなければならない業務	観点： ・利用者や職員の生命や安全にかかわるかどうか ・法律や協定などの違反にならないかどうか ・地域住民からの要望や影響が大きいかどうか ・法人運営に欠かせないものかどうか
優先度：中	優先度高の次に優先して再開しなければならない業務	
優先度：低	復旧が進んでから再開する業務	

図表 2-1-8 事業・業務の優先度の判断基準

(6) 重要な業務の実施方法の検討 (10月～12月)

大規模地震発生時において、どのように重要業務を実施していくかについての方法を検討した。図表2-1-9のように、(5)で「高」または「中」となった業務について、「誰が(部門が)実施するか」、「どのように実施するか」「マニュアルが必要かどうか」「訓練の実施が必要かどうか」についてまとめた。「マニュアルが必要」と判断された業務については、別途詳細手順を作成することとなった。



図表 2-1-9 大規模災害発生時における優先業務の実施方法 (高島市社会福祉協議会の一例)

(7) 今後実施していく対策の検討 (11月～12月)

写真2-1-1のように、検討メンバーで「福祉サービスの継続に影響する被害の洗出しと継続のための対策の検討」というテーマのもと3法人合同で検討を行った。その際、自法人と地域に分けて、生じる事態とその対策を整理した。



写真 2-1-1 グループワークの様子

(8) 教育・訓練・点検・見直しの検討 (12月～1月)

次の(9)における事業継続計画書の検討の際に、別紙を検討するようにした。図表2-1-3のようなポイントで検討した。

(9) 事業継続計画書の検討・作成 (10月～3月)

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

2. ふだんの通期連携活動と防災の視点

社協で策定した地域福祉推進計画では、「あたたかなつながりを実感できる、みんなが主役のまちづくり」を地域福祉目標とし、小地域福祉活動ネットワーク（自治会等の単位での福祉活動の基盤強化）、住民福祉ネットワーク（多様なつながりを活かした協議と実践の場づくり等の促進）、地域ケアネットワーク（住民と専門職が協働した地域ケアの促進）、地域福祉推進ネットワーク（住民主体の社協組織の基盤づくり）といった様々な実践活動が行われている。本稿ではこのような様々な活動の中から、災害に関連がある活動として「見守りネットワーク」活動と「福祉施設協議会」「介護サービス事業者協議会」の2つの活動を取り上げる。

(1) 地域での連携**①見守りネットワーク活動**

高島市は、滋賀県下3番目の市域であり、204の自治会がある。その上部団体である自治会連合会のような組織が存在しないため、自治会単位のニーズを確認しようとする、社協職員が個々の自治会を巡回する必要があり、地域ニーズを把握するには限界があった。一方、市内には限界集落や社会的に孤立した人など様々なニーズを抱えた住民がおり、そういった支援が必要な住民に社協として対処することが急務となっていた。

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

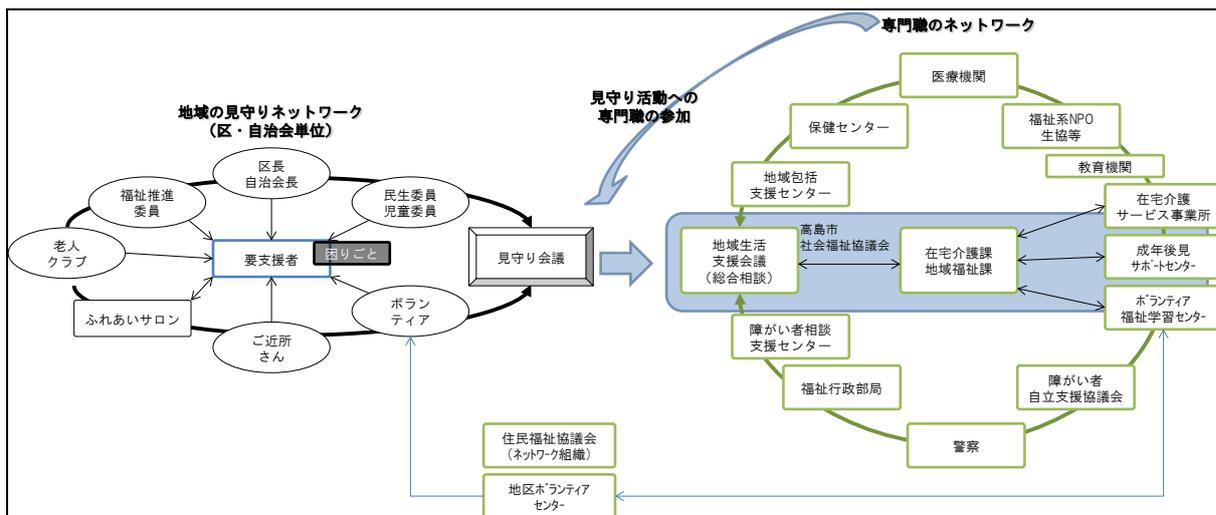
一つ目が「お互いさま」の精神を大切に「地域の見守りネットワーク」である。各自治会の自治会長や福祉推進員²、民生委員をはじめとして、自治会ぐるみで要支援者の見守りを行い、要支援者の困りごとを早期に発見するとともに、自治会内でその情報を共有し、住民の助け合いによって生活を支えていこうとする互助・共助のネットワークである。このネットワークの根幹は、要支援者の課題発見や生活支援の方策を住民自らが話し合う「見守り会議」が必置となっていることである。この見守り会議に専門職も参加し、公民協働で要支援者を支援していく仕組みである。現在58自治会で取組みが進んでいるが、さらにその数を増やしていく計画である。

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

「地域ケアネットワーク」とは、住民の互助・共助のインフォーマルネットワークと、専門職のフォーマルネットワークを融合させたネットワークであり、その接点となるのが「見守り会議」ということである。現在のところ、まだ専門職ネットワークが不完全で、地域包括支援センターや保健センター、一部の福祉機関との連携しか図れていないが、将来の布石として、社協内に「地域生活支援会議」を設置し、社協内の専門職を中心に、制度で救えない要支援者への支援方策を検討しつつ実践に繋いでいる。また、今回、社協とともにBCPを策定した大阪自彊館の角川ヴィラ、橡生の里、さわやか荘、ゆたか会の清風荘等は、このネッ

² 自治会長の推薦に基づき、社協が委嘱する。地域の福祉活動を推進する。

トワークの専門職集団として位置づけられている。



社会福祉法人高島市社会福祉協議会 作成
 図表 2-1-10 高島市における見守りネットワーク活動

②「福祉施設協議会」「介護サービス事業者協議会」

もう一つの特徴は、「福祉施設協議会」「介護サービス事業者協議会」といった福祉を担う機関のネットワークである。「福祉施設協議会」は市内の社会福祉法人のネットワーク（9法人、23事業所参加）で、高齢者福祉施設や障害者福祉施設、救護施設等を運営する法人が加盟している。勤務する職員同士の、法人の垣根を越えた交流会を実施したり、相互の情報交換をする場となっている。「介護サービス事業者協議会」は市内の介護保険サービスを実施する法人のネットワーク（21法人、79事業所）である。介護福祉人材の育成を主眼に置いた組織であり、介護技術研修などを年に2回程度実施している。

両協議会とも、社協が事務局を担っており、この仕組み全体のとりまとめを行っている。この他にも、今回BCP策定に参加した2法人は独自に地域での活動を行っている。ゆたか会では、サロン活動や琵琶湖の清掃、夏祭り、スペシャルオリンピックスへの参画、台風災害支援へのスタッフ派遣などを行っている。その他、催し物や茶話会、お菓子づくり等を企画した地域交流イベントなどを行っている。

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

(2) 地域の中での防災に関する取組み

①高島市災害ボランティア活動連絡協議会

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

関係機関の相互の連携の下、平時から減災に関する人材育成、情報提供を実施し、災害時には主体的なボランティアを行う組織となっている。同協議会が中心となり、避難所運営訓練などを通じて、普段から災害に対する活動を行っている。

この活動が功を奏したのが、平成25年9月の台風18号による水害の時である。発災時、社協が災害ボランティアセンターを立ち上げた。そこに連絡協議会の加盟組織から人員が派遣され、全国からやってくるボランティアの被災地までの送迎などを担当した。日頃の活動の中で災害ボランティアに関する情報共有がなされていたことから、うまく連携が図れたと言える。

②見守りネットワークを通じた 災害対策など

このような活動の他にも、先述の見守りネットワークの中で、防災に関する困りごとが出

されることもあり、そういったテーマへの取組みも行われている。また、災害への対策は多くの住民が関心を寄せるテーマでもあり、社協が実施する「ふくし出前講座」でも防災のテーマが取り上げられている。この講座は、自治会等の住民等市内の団体等を対象に実施する講座であり、防災については10あるテーマの内の1つとなっている。

3. BCP 策定過程で見えてきたポイント

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

(1) 要員不足への対応

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

①人材の供給

解決策の一つとして、被災地外からの人材活用が挙げられる。これらの外部人材はその特徴から、図表2-1-11にあるように3つに区分できる。これらの人材を有効に活用するため、受入れのための組織体制を構築することも重要な視点となる。

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

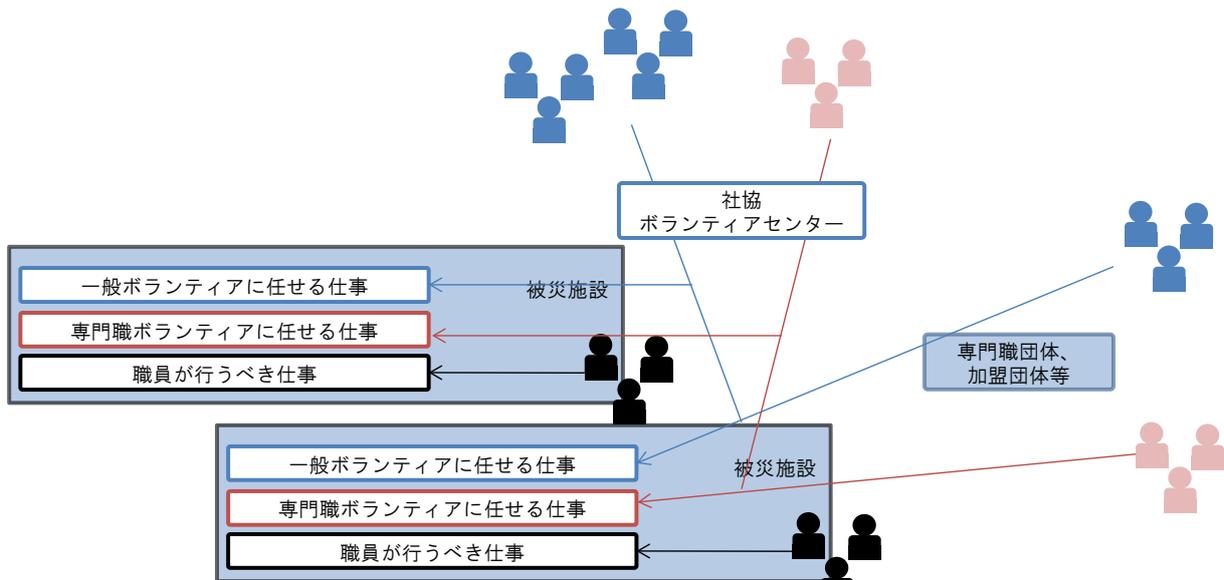
図表 2-1-11 外部人材の分類

②仕事のマッチング

人材の特徴に合わせて、事業所内に発生する仕事をマッチングさせることが次のポイントとなる。BCP策定過程の中で、仕事の優先順位を設定した。効率的にマッチングをするためには、平時より仕事内容を整理し、どの仕事をどの人材に任せるとよいかを予め考えておくことで、災害が発生した際に支援に来る人材を効果的に活用できるようになる。

特定の職員のみしか実施できない仕事を減らし、複数の職員が対応できる業務を増やすことも重要である。特に、長年、異動がない職場だと業務が固定化してしまい、他の職員の仕事ができない状態になってしまうことがある。そのようなにならないような工夫が必要である。

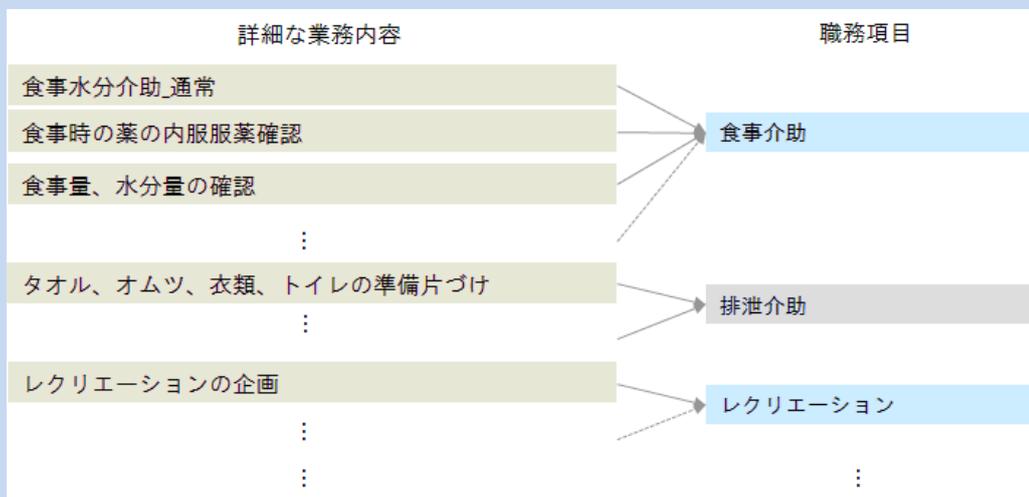
また、事前に、どれくらいの人員が必要となるか、どのような仕事を外部に任せられるかを想定し、社協がそれらの情報を把握し対応することで、必要な人材を効率よく提供できるようになると考えられる。



図表2-1-12 棚卸した業務の割当て

【業務内容の整理 職務分析の視点】

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



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

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

図表 2-1-13 職務分析の視点

(2) 福祉避難所運営

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

①高島市での位置付け及び確保すべき人員

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

なお、同計画によれば、福祉避難所では、「災害時要援護者の状況把握、災害時要援護者用救援物資の確保供給、介護者の派遣、及び受入施設等への移送などを行うことができるよう、必要な機能整備と体制づくり」を実施することとされており、幅広い業務が期待されている。

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

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

②対象者

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

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

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

③設置時期

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

④物資や機材の確保

一般的に福祉避難所には、介護用品・衛生用品、医薬品・薬剤、飲料水、食料、毛布、タオル、ポータブルトイレ、プライバシーを守るためのパーティションなどの設置が求められている。これらの物資を確保すると同時に備蓄場所を確保する必要がある。また、避難者と合わせて、職員用物資も必要となる。特に通所事業所などは夜間の備えがないことから、早急な整備が必要となる。

また、備蓄品の保管場所も課題となる。場所をどこに確保すべきかなどの課題もある。

⑤体制

開設責任者について確認する必要がある。また、職員がどのような仕事をしなければいけないのかについても明確ではない。京都市が作成しているガイドラインによれば、避難所運営に係る記録保存や行政との連絡調整、避難所届の作成や安否確認問合わせの対応、要配慮者支援、施設管理、保健衛生、給食などの業務を実施しなければならない。24時間対応しな

³ 出典 厚生労働省（2008）「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」

⁴ 出典 京都市保健福祉局（2013）「京都市福祉避難所運営ガイドライン」

ければいけないことから、交代要員の確保などが課題となってくる。

4. まとめ

高島市内では既に「見守りネットワーク」や「高島市災害ボランティア活動連絡協議会」のように、地域住民を主体とした活動がなされており、福祉関係機関同士の連携も活発に行われている地域である。このような地域で3法人が共通の災害や共通の被害想定のもとBCPを策定した。

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

その一つが、災害時に発生する要員不足への対応である。特に、福祉避難所については、それぞれの法人に得意分野があることから（例えば、高齢者福祉施設であれば、高齢者のケアが得意など）、各事業所の特徴に合わせて避難者を福祉避難所にトリアージする仕組みや、閉鎖のタイミング、地域への引継ぎなどが課題となった。共通の視点で各法人が協議することで、地域の防災課題を明らかにすることができ、1法人だけでは対応できない事柄も、解決に導くことが可能になることもある。

2. 福祉法人半田市社会福祉協議会

法人概要

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

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

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

平成26年3月現在

地域概要

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



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

平成26年2月現在

1. BCP 検討の流れ

(1) 検討体制と検討した BCP

BCP の検討会議を9月から1月上旬にかけて計10回開催した。1回あたり3時間程度で、この検討会議の出席者は9名であった。検討会議の間に1回、同会の検討メンバーだけ各回の作業結果を持ち寄り、内容の確認を行っている。各回の検討会議での内容は図表2-2-1のとおりである。

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

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

図表 2-2-1 BCP 策定の経過

1. 事業継続の基本方針			<<基本方針>> ①「ふだんのくらしのしあわせ」の再興を目的に活動 ②地域福祉活動継続のために必要な態勢をとり、活用可能な資源を最大限有効に活用 <<対応方針>> ①非常時優先業務、中でも災害応急対策業務は最優先で実施 ②人員や資機材の資源の確保・配分は、横断的調整 ③非常時優先業務以外の通常業務は積極的に休止・抑制。その後、非常時優先業務に影響を与えない範囲で、順次再開を目指す。
2. 本計画書の想定する緊急事態の被害及び事業への影響分析結果	想定		大規模地震（東海・東南海地震連動）の発生
	被害想定	要員	発生後 24 時間以内 勤務地から 10km 以内の職員のみ出勤可。 発生後 72 時間以内 出勤に影響する同居家族がない職員は全員出勤可。
		施設等	損傷なし。
		情報	サーバ損傷。PC 一部損傷。
		ライフライン	停電（3日）、断水（3日）、電話不通（3日）など
主な重要事業		業務の優先度【高】 ・職員の安否確認 ・社協災害対策本部の設置・運営 ・組織機能の維持、通信・情報システムの確保 ・安否確認（日常生活自立支援事業、地域包括支援センター事業[総合相談]、介護予防、障がい者相談支援事業[委託・計画相談事業]）	

		<ul style="list-style-type: none"> ・福祉避難所の運営 ・災害時ボランティアセンターの運営 ・事業所・団体支援（障がい者相談支援事業[基幹型相談事業] ・安否確認・サービス調整（障がい者相談支援事業[計画相談事業] 業務の優先度【中】 <ul style="list-style-type: none"> ・包括的継続的ケアマネジメント ・災害義援金の受入れ ・災害被災者支援貸付
4. 大規模地震発生後の対応の流れ	初動対応	<ul style="list-style-type: none"> ・指揮命令系統の明確化、各人の安全確保
	事業継続対応	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者の安否確認方法 ・復旧手順 ・職員確保方針 <ul style="list-style-type: none"> →提携先への派遣依頼 →BCP 発動時の部門間応援 ・移動手段、利用者情報、通信手段、バックアップ、調達 ・本部より対外的な発信
5. 事業継続のための日常管理と今後の改善計画	日常管理	<ul style="list-style-type: none"> ・設備の転倒防止等による災害被害軽減 ・情報・システムのバックアップ管理 ・避難、誘導 ・備蓄品、救命機材の管理 ・地域防災組織との連携 ・利用者への防災啓発
	課題と改善 (要員/利用者を中心に記載)	<ul style="list-style-type: none"> ・要員の不足 <ul style="list-style-type: none"> →同会 OB、OG によるバックアップ体制 →県外の社協や事業所との有事の際の“支援ネットワーク”の具体化 →他社協への応援要請 →参集できる職員のシミュレーションと時間を追った役割分担の検討と仮想訓練
6. 事業継続のための教育・訓練		<ul style="list-style-type: none"> ・職員への BCP の周知方法 ・地域住民への周知方法 ・防災に関連する訓練、演習計画
7. 事業継続計画の点検・見直し		<ul style="list-style-type: none"> ・「日常管理」「課題と改善」で挙げられた内容の実施チェック ・是正の担当部署（役割）、目標期限を明確に設定

図表 2-2-2 検討した BCP の概要

(2) 事業継続の基本方針の設定（9月～10月）

事業継続のための基本方針は、図表 2-2-2 のように定めた。

(3) 想定する災害と被害状況の設定（9月～10月）

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

るものとした。

(4) 重要な業務と目標復旧時間の検討（9月～10月）

現在実施している事業、総務業務、災害時に発生する業務を洗い出し、それぞれの事業・業務に大規模地震発生時における優先度をつけた。そのうち、優先度の高いものについて、通常業務の再開、災害時対応業務の立上げをする目標時間を定めた。なお、図表2-2-3のように重要とされた業務は、利用者の安否確認、福祉避難所設置、災害時ボランティアセンターの設置運営などが挙げられた。

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

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

図表2-2-3 事業・業務の優先度と目標復旧時間の検討

(5) 重要業務の実施方法の検討 (10月～12月)

大規模地震発生時にどのように重要業務を実施していくかについて検討した。図表2-2-3で「高」または「中」となった業務について、「誰が(部門が)実施するか」、「どのように実施するか」「マニュアルが必要かどうか」「訓練の実施が必要かどうか」についてまとめた。「マニュアルが必要」と判断された業務については、別途詳細手順を作成することとした。

図表2-2-4の「安否確認」については、日常生活自立支援事業、地域包括支援センター事業[総合相談]、介護予防、障がい者相談支援事業[委託・計画相談事業]の利用者が対象となる。この安否確認の対象者が何名になるのか、複数のサービスの利用者のリストの名寄せを行うことで把握した。その際、対象者数が多いため、優先度を定めて必要性の対象者について、安否確認を確実に出来るようにした。また、中学校区単位で安否確認をすることとし、担当となる職員も決めた

(6) 今後実施していく対策の検討と実施 (11月)

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

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

(7) 教育・訓練、点検・見直し方法の検討と実施 (12月～1月)

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

(8) 事業継続計画書の検討・作成 (10月～1月)

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

番号	事業・業務の名称 (通常業務に加え 災害時に発生する 業務を含む)	業務の 優先度 (高・中・低)	《優先度が高・中の業務について》 通常業務の再開、災害時対応業務の立上げをする目標時間												目標復旧時間 (目標立上げ時間)	備考			
			0時間 (継続)	3時間 以内	6時間 以内	12時間 以内	1日 以内	2日 以内	3日 以内	5日 以内	7日 以内	10日 以内	14日 以内	30日 以内			30日 超		
21	一般相談事業	高					○												安否確認
	誰が実施するか		地区の確認担当になった人																
	何を実施するか		安否確認																
	どのように実施するか	優先対象	他機関とのつながりのない、独居など家族からの支援を受けられない方。																
	実施方法 (時系列で記載)		①リストに基づいて訪問し、チェックリストを活用し確認。 ②リストの優先順位高を中心に確認。日中は事業所に確認。夜間、早朝、休日は自宅訪問。 ③避難所を確認。																
	情報システム 利用不能時の 実施方法		事前に用意した紙ベースのものを利用																
	電気利用不能 時の実施方法																		
	電話利用不能 時の実施方法		訪問																
	方言・通達 不能時の実施 方法		徒歩、自転車移動																
	その他 (現状の課題 など)		バンクしにくい自転車不足														マニュアルが 実施訓練が	あり・必要・不要 あり・必要・不要	

図表 2-2-4 大規模災害発生時における優先業務の実施方法 設定例

2. ふだんの地域連携活動と防災の視点

同会では、普段の生活の中にある困りごとや、改善することで生活がより良くなることなどを汲み取り、それを解決するために様々な活動をしている。単に「困っている人」だけに焦点を当てるのではなく、地域を良くしたいという思いを持っている人や既に活動している人と、一緒になって活動することを活動方針としている。

同会が策定した強化発展計画の中にもあるように、「総合福祉型社協」を目指し、住民一人ひとりの豊かな地域生活を支えていく個別支援と、誰もが安心して暮らせる地域支援（まちづくり）を総合的に展開することを目指している。単にイベントを通じた住民協働の活動だけではなく、事業推進のために住民と一緒に展開する過程を重視している。

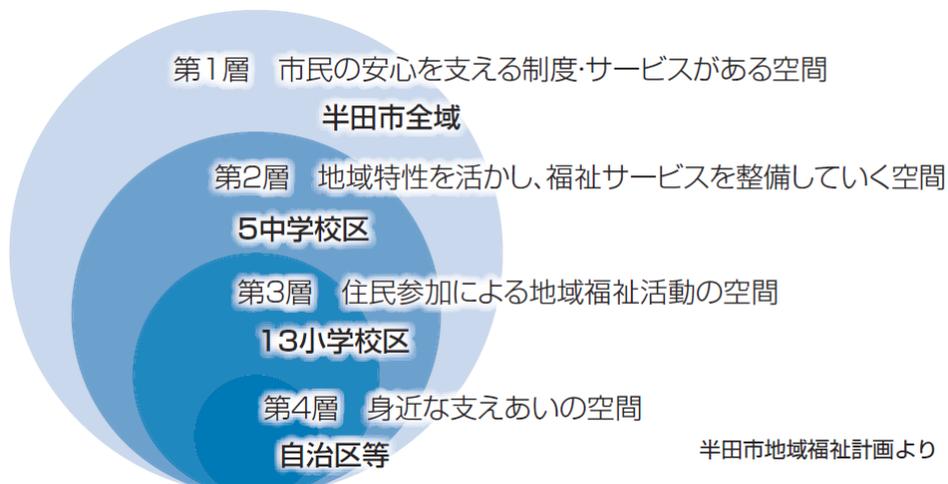
ここでは、このような同会の普段の活動とBCP策定過程の中で見えてきた災害時の地域継続のための視点について整理する。

（1）普段の暮らしの中での連携

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

具体的には、第2層にある中学校区単位で隔月に開催される「ふくし井戸端会議⁵」を通じた地域課題の抽出と対応、第3層小学校区、第4層自治区等の単位での「ふくし勉強会⁶」を通じた地域で活躍できる人材の育成などの実践が重点目標として位置付けられ、実践されている。同会が平成23年度より運営する『はんだまちづくりひろば』では、支援を求める住民のニーズとそれに対応しようとするボランティア・市民活動をつなげる役割を果たす拠点として機能している。この他にも、介護・福祉の専門職有志が立ち上げた『知多安心ネット』は、徘徊して行方不明となる恐れのある認知症高齢者を地域で支える仕組みづくりを目指している。

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



図表 2-2-5 地域福祉活動の階層（半田市地域福祉活動計画より）

⁵ 地域の困りごと（福祉ニーズ）を把握し、その解決方法を地域住民と行政、社協と一緒に知恵を絞って、話し合いをする場。また、地域住民の地域福祉活動の実践を発表する場でもある。

⁶ 福祉をテーマとした勉強会の実践の場

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

図表 2-2-6 地域福祉を推進する施策（半田市地域福祉計画より）

（2）地域の中での防災に関する取組み

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

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

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

3. BCP 策定過程で見えてきたポイント

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

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

図表 2-2-7 災害時に地域の復旧復興を進めていく上でのポイント

(1) 福祉避難所の設置運営

半田市が策定している地域防災計画では、同会の事務所がある建物の中に福祉避難所を開設している。しかし、BCP策定過程の中で、福祉避難所運営に割くことのできる人員に一定の制約が発生することが想定されることや、同会職員の役割が明確ではなかった等の課題が生じた。そのため、防災訓練の中で福祉避難所を仮に設置運営し、その役割について再確認した⁷。

①実施内容

ア. 参加者⁸

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

「避難者」は、半田市内で実際に避難してくるであろう住民を想定して、各職員に役割を設定した。職員は普段の活動の中で支援してきた住民をイメージし、その役になりきって行動した。具体的には、自閉症の人やその両親、認知症患者、精神障害者など様々な住民を想定した。また、本来であれば福祉避難所には避難してこない想定される外国人や、支援がそれほど必要でない人も避難してくることを想定した。これら「避難者」は、それぞれが災害時に発生するであろう要望を訴えた。

例えば、自閉症患者の家族であれば、「個室はありますか？」であったり、寝たきりの人であれば「腰が痛くて寝られない」「マットがほしい」、認知症患者であれば、徘徊あるいは、パニックを起こすなど様々な訴えを行った。

「運営担当職員」は、BCPでの想定よりも多い6人で設定した。BCPでの想定は、3~4人程度であるが、福祉避難所への避難人数は30人を想定しており、運営担当職員が3~4人では対応ができないと考えられたことから、初めから人数を増やした。避難者のアセスメントを行い、訴えにいかにつ率よく対応していくか、優先順位を考えていくかを考えた。また、必要により医療機関や関係機関

⁷ 半田市が実施する防災訓練の一環で福祉避難所開設訓練を実施した。

⁸ 訓練には職員約30人、地域のボランティアコーディネーター組織であるVCの会から7人参加した。

に取り次いだ。なお、参加する職員は開設する福祉避難所に参集する可能性が高い職員を選抜し、必ずしもアセスメント等に慣れた職員ばかりではなかった。

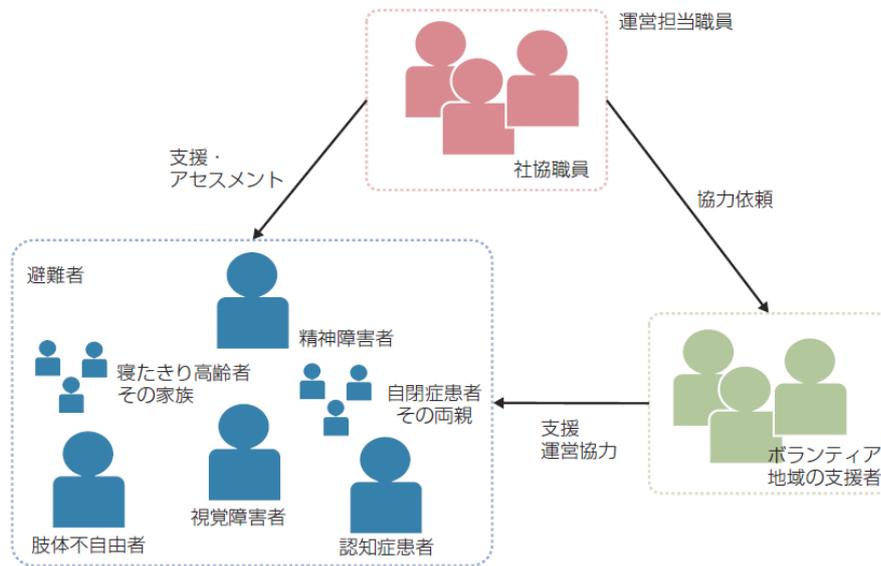
「地域の支援者」は普段地域の中でボランティアコーディネーターの活動をしている「VCの会（地域の災害支援ボランティアコーディネーター組織）」のメンバーが参加した。福祉避難所の中で必要な支援について、イベントカードを利用し、対応してもらうこととなった。

イ. イベントカード

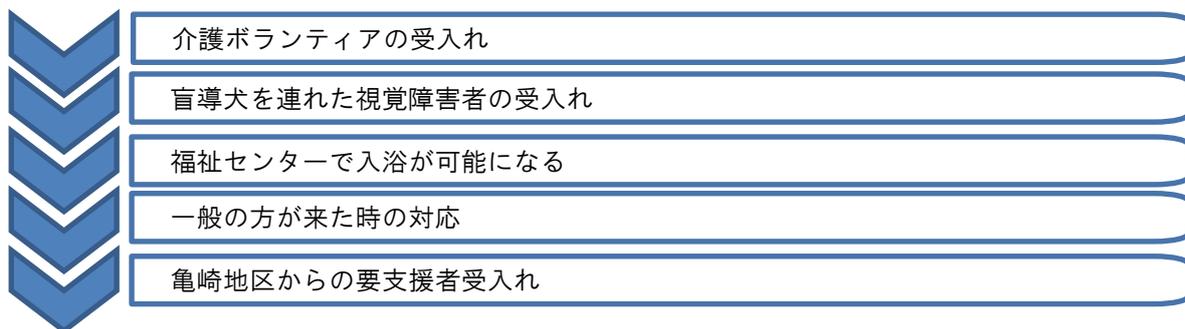
イベントカードとは、「訓練時に発生するできごとを示したカード」である。

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

主なイベントは図表2-2-9のとおりである。



図表 2-2-8 福祉避難所設置・運営訓練



図表 2-2-9 主なイベント

②結果

以上のような訓練を通じて、各役割を演じた職員から次のような感想が聞かれた。

■「避難者」から

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

■「運営担当職員」から

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

■「地域の支援者」から

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

③結果の反映

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

また、地域の要支援者の様子を普段からできるだけ把握していることが重要であることが再確認された。

つなぎ先である社会資源の情報も普段からしっかり把握していくことも重要であり、地域福祉活動の基本である社会資源の把握が大切であることも再認識された。

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

(2) 要支援者の安否確認

同会では、地域包括支援センター、障がい者相談支援事業所、権利擁護事業等といった地域で暮らす住民への支援事業を実施している。

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

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

①安否確認リストの構築

それまで、地域包括支援センターや障がい者相談支援事業、権利擁護事業が持っているリストを統合する作業を行った。安否確認を実施する対象先を決める基準を、図表2-2-10のように設定した。なお、情報を整理する際に半田市から提示されている要援護者リストに登録情報の更新を依頼し、全体を網羅的に把握できるようにすることとした。

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

A 社協としかかかわりのない方で、要援護者登録のない方

B 社協とかかわりがある人の中で、以下の方

- ・ 高齢者単身世帯
- ・ 高齢者のみで構成される世帯
- ・ 高齢者と障害者で構成されている世帯
- ・ 障害者単身世帯
- ・ 障害者のみで構成されている世帯
- ・ その他社協として安否確認が必要と判断した世帯

図表 2-2-10 同会が安否確認を実施する基準（AとBの両方に該当する人）

②エリア担当制の整備

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

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



図表 2-2-11 半田市内の担当エリア区分

③安否確認時に行うこと

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

同会では既に災害ボランティア支援本部・支援支部設置運営マニュアルを策定している。しかし、平成20年（2008年）当時のもので、その後の情勢も変わっていることから、その改定を今後行うこととなった。

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

（2）災害時ボランティアセンター

同会では既に災害ボランティア支援本部・支援支部設置運営マニュアルを策定している。しかし、平成20年（2008年）当時のもので、その後の情勢も変わっていることから、その改定を今後行うこととなった。

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

4. まとめ

(1) 普段から地域課題をいかに把握するか？

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

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

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

(2) 防災に関する地域課題をいかに共有するか？

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

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

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

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

図表 2-2-12 あるグループにおける地域課題の主な検討結果（抜粋、筆者整理）

(3) 「地域」の視点とBCP

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

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

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

第3章 BCP 先行事例調査

1. 社会福祉法人長浜市社会福祉協議会

ヒアリング対象者

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

法人概要

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

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

法人名	社会福祉法人長浜市社会福祉協議会
設立	平成18年（2006年）2月
事業所数	23か所
職員数	400名（内パート職員222名）
利用者数（年間延べ人数）	106,715名（平成25年4月～平成26年1月）
事業実施地域	滋賀県長浜市

平成26年2月現在

地域概要

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

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



名称	滋賀県長浜市	虎姫地区
人口	122,783人	5,667人
世帯数	44,360世帯	2,175世帯
面積	680.79 km ² (琵琶湖を除くと539.48 km ²)	9.45 km ²
人口密度	180.4人/km ² 平成26年1月現在	599.7人/km ² 平成22年10月現在



図表 3-1-1 長浜市 虎姫地区付近のハザードマップ

1 本事例の記載ポイント

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

2 防災に関する地域のネットワークの形成プロセス

(1) ネットワーク形成のきっかけ

先述したように兵庫県旧豊岡市での水害に、虎姫地区の社協職員と地域住民がボランティアとして参加した。参加者は災害時の大変さを知り、社協職員と一部の住民だけでは、災害時の対応に限界があることを痛感した。そのため、災害が起きた時にどうしたらよいかということを含め、予め考える必要があると、参加者全員が危機意識を持った。特に旧豊岡市での水害は虎姫地区でも懸念されていることであり、より身近に感じたことから、地域の課題として対策を練ることとなった。

(2) ネットワークの発足

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

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

以上のような理由から、この勉強会は定期的に開催していくことが確認された。

(3) ネットワークでの勉強会と転機

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

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

【設立された4つの部会】

- ①体験型防災講座
「災害支援活動ネットワークメンバーのスキルアップ」
障害者施設、地域包括支援センター、公民館、民生委員、消防署 など
- ②みずすましの会
「河川美化・河川の問題点をマップに落とし、対策を考える」
虎姫福祉の会、ボランティア連絡協議会、老人クラブ連合会 など
- ③合同避難訓練
「洪水避難の図上訓練を実施」
- ④災害時支援ボランティア登録制度

2010年（平成22年）に1市6町が合併し、広域の自治体となり、当時の虎姫町も長浜市の一部となったことから、社協も長浜市社協に合併した。結果として、虎姫地区だけの事業展開がしにくくなり、一時、ネットワークの活動が停滞した。しかし、2011年（平成23年）の東日本大震災を契機として、再度防災に関する意識が高まり、ネットワークの意義が再認識されている。

3 考察

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

このようなネットワークを創設することで、次のような成果があったと考えられる⁹。

【ネットワーク創設の成果】

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

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

【ネットワーク継続のための方向性】

①実践への移行

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

②担当者の引継ぎ

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

⁹ 古脇（2010）虎姫災害支援ネットワーク連絡会の取り組み報告 に基づき、筆者が一部加筆

【ネットワーク参加事業所の声】

【湖北タウンホームの方の話】

(概要)

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

(地域とのかかわり)

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

(ネットワークとのかかわり)

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

【日軽パネルシステム 滋賀工場の方の話】

(概要)

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

(地域とのかかわり)

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

(ネットワークとのかかわり)

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

2. 社会福祉法人香美町社会福祉協議会

ヒアリング対象者

香美町社会福祉協議会 事務局長
香美町役場 福祉課長

青山 栄 作 氏
清水 雅 弘 氏

法人概要

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

法人名	社会福祉法人香美町社会福祉協議会
設立	平成17年4月
事業所数	8か所
職員数	119名
利用者数（年間延べ人数）	33,964名
事業実施地域	兵庫県美方郡香美町

平成26年2月現在

地域概要



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

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

平成26年2月現在

1. 福祉・防災マップ作成の取組み

香美町では、平成20年度から行政と同会、自治会が協働で福祉・防災マップの作成に取り組み、現在は全町で統一したものができている。災害対策を一つの切り口として、要援護者の把握をしていくことで地域の見守りや助けいを含めた小地域福祉活動を活発にしようとしたのが、作成に取り組んだきっかけである。

災害時の要援護者として昨年度末で約1,500名を登録している。年1回、最新の情報への更新をしており、今年からは災害発生時要援護者を支援する「地域支援者」の登録に力を入れて、平常時の見守りを災害時の支援につなげたいと考えている。

災害時要援護者情報は、次のような流れで福祉・防災マップに反映される。

①災害時要援護者の申請

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

②要援護ランクの決定

どの程度の支援が必要かにより設定される要援護ランク（図表3-2-1）については、本人やその家族が自ら希望を記入することができる。要援護ランク付けは各自治会の福祉委員会（福祉委員長、自治会長、自治会の役員、民生委員、民生協力委員で構成）が行っている。

③援護が必要な方へのアプローチ

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

④情報の共有

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

⑤福祉・防災マップへの反映

収集された災害時要援護者情報は、福祉・防災マップに反映される。

A	災害時、3～4名の手助けが必要
B	災害時、概ね1～2名の援助が必要
C	声かけだけあれば一人でなんとかなる

図表3-2-1 要援護ランクの基準

2. 福祉・防災マップ、災害時要援護者情報の活用と更新

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

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

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

要援護者情報の更新については、福祉懇談会の場を利用している。年に1回、同会の職員と理事が福祉懇談会に出向いて、同会の説明をしたり、防災を含む地域福祉の課題について意見や要望を聞いている。その後、福祉委員会の方だけに残ってもらい、要援護者の登録情報の確認をしてもらっている。福祉・防災マップの更新は、従来は、毎年同会の職員が登録者に関する情報を地図に手書きで書き込み、それを電子化していた。このため、毎年、一からすべての情報を地図に書き込む必要があった。現在は、災害対策基本法の改正によって、要援護者台帳の作成が市町に義務付けられたこともあり地図そのものに情報を載

せることができる地図情報システムの電子化がなされた。これにより、毎年の更新作業は、変更の必要のある情報だけに対して新規登録、修正、登録抹消をするだけとなり、大幅な省力化になっている。このシステムは行政により整備され、行政と同会で閲覧することができる。

3. まとめ

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

3. 社会福祉法人袋井市社会福祉協議会

ヒアリング対象者

事務局次長 兼 所長 兼 総務企画係長
 総務企画係 主査

橋本 将光 氏
 松本 克秀 氏

法人概要

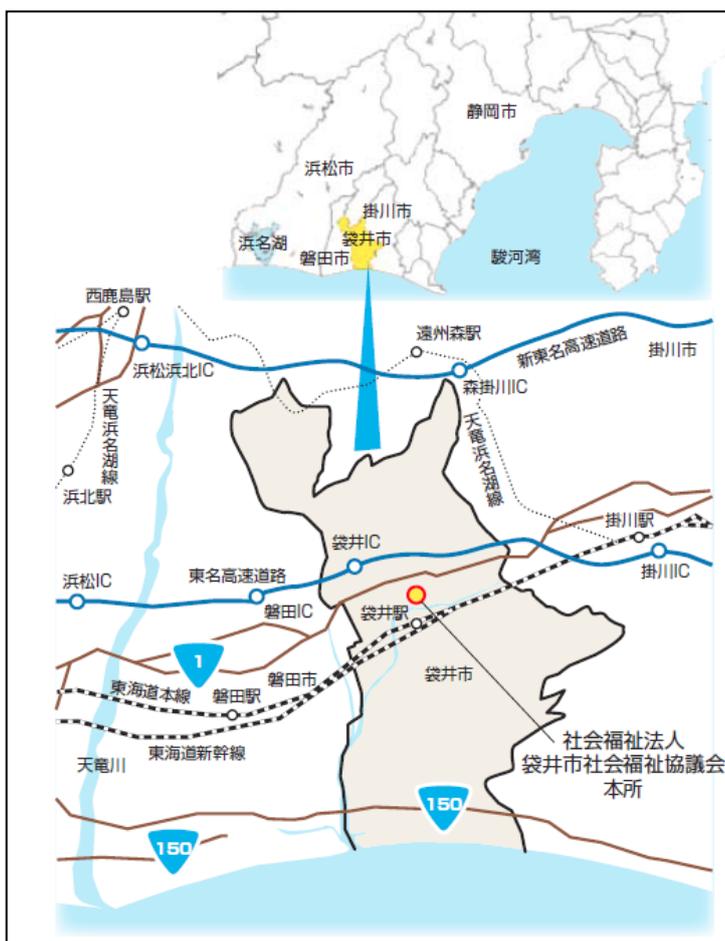
居宅介護支援事業、訪問入浴介護、訪問介護といった介護保険事業、障害者総合支援事業の他、様々な地域福祉活動を行っている。

法人名	社会福祉法人袋井市社会福祉協議会
設立	平成 17 年 (2005 年) 4 月
事業所数	3 か所
職員数	37 名
事業実施地域	静岡県袋井市

平成 25 年 4 月現在

地域概要

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



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

平成 26 年 3 月現在

1. BCP策定に至った経緯

BCPの策定に取り組んだのは、平成24年度の監査における監査員からの指摘がきっかけである。同会でもBCPが必要ではないかという指摘を受け、BCPに取り組むこととなった。

同会と同じ施設にある袋井商工会議所と一緒に検討していくことになった。ただ、検討を進めていく過程で商工会議所との違いが出てきたので、単独で検討することとなった。例えば、商工会議所が対象とするのは、会員である個店であり、会員のための後方支援を目指すこととなる。一方、同会の対象は、市民全員であるとともに、介護サービスの利用者であるため、直接的なサービス提供が必要となる。

2. BCP策定の方法

同会のプロジェクトチームにてBCP策定のためにいくつかの資料を確認したが、最初から分量の多いものではなく、まずは自分たちでできそうなものを選ぶということとなった。その結果、中小企業庁から出されている「中小企業BCP策定運用指針」の入門コースにある「事業継続計画」の雛形を利用することとし、各部門の5人の係長のもとで作成を進めた。

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

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

3. BCPの特徴

同会で策定した「事業継続計画」は、図表3-3-1のような構成である。4種類の様式から構成されており、質問に答える形で内容を書き込みながら進めていくことができる。同会が策定したBCPは、自法人として想定する災害の詳細なアセスメントをする必要はなく、列挙された実施すべき事前対策について検討をすればよい。ただし、社会福祉協議会、福祉事業所を想定して作成された雛形ではないので、自法人や事業所の実態に合わせて各項目を読み替える必要がある。

同会では、独自に「達成目標」を設定している。図表3-3-1の事業継続計画「4. 事前対策の検討」で挙げられた事前対策について、各事業で事前対策のできていないものを対策完了とする目標時期である。

【様式1】	BCPの基本方針
	1. 目的
	2. 基本方針
	3. 重要サービス
【様式2】	重要サービス提供のための対策
	4. 事前対策の検討
【様式3】	緊急時の体制
	5. 緊急時の統括責任者
	発災後の計画の位置づけ
【様式4】	BCPの運用
	6. BCPの定着・見直し

図表 3-3-1 策定された事業継続計画

4. 事業継続計画の見直しの実施

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

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

図表 3-3-2 事業継続計画（事前対策）についての成果、課題、今後の方向性（見直し会議：11月より）

5. まとめ

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

4. 社会福祉法人阿蘇市社会福祉協議会

ヒアリング対象者

地域福祉班 木村 仁美氏
 地域福祉班 志賀 光子氏

法人概要

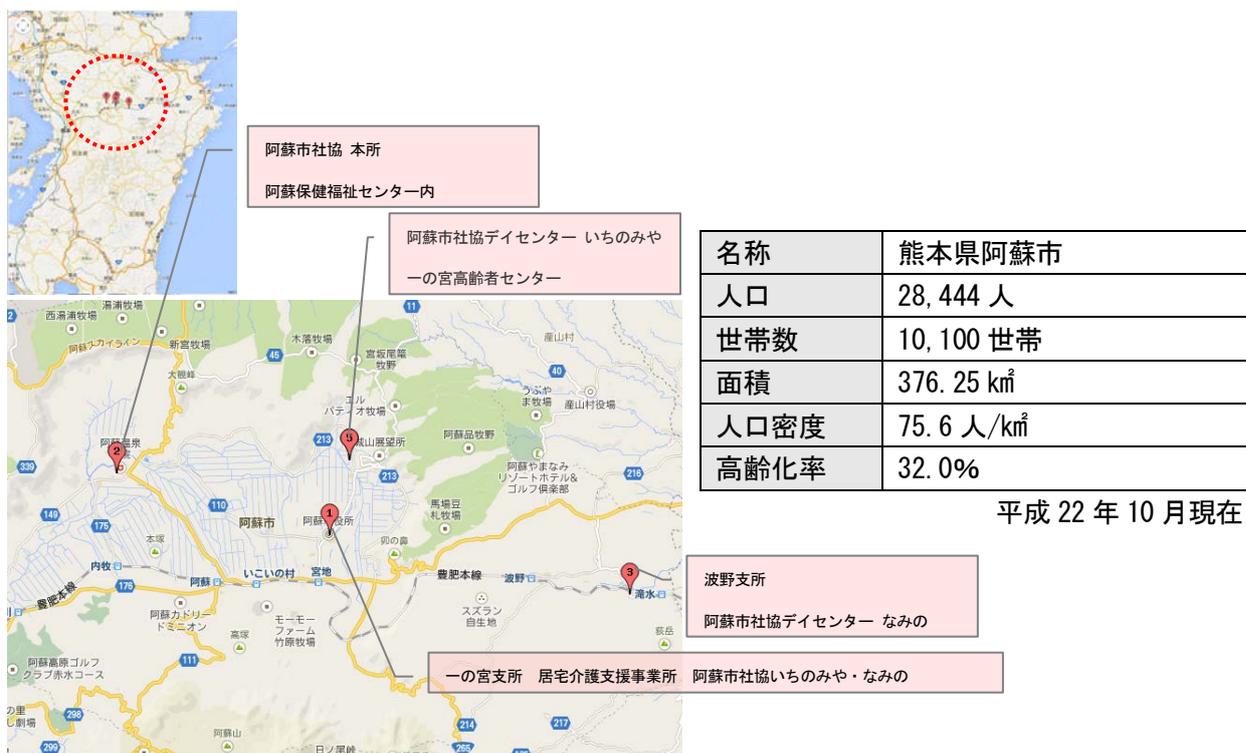
阿蘇市社会福祉協議会は、旧阿蘇郡内の一の宮町、阿蘇町、波野村の2町1村の合併に伴い、各町村にあった社会福祉協議会が合併して誕生した。「誰もが、この阿蘇市で、安心して、安全で快適に暮らせるよう『福祉のまちづくり』を推進します。」を基本目標として、地域福祉推進活動、在宅福祉推進活動（在宅生活支援センター、介護保険事業等の高齢者への介護サービスの提供、障害者自立支援法基準該当サービス等の介護）などの事業を実践している。

法人名	社会福祉法人阿蘇市社会福祉協議会
設立	平成 17 年（2005 年）2 月
事業所数	6 か所
職員数	94 名
事業実施地域	熊本県阿蘇市

平成 26 年 2 月現在

地域概要

阿蘇市は、阿蘇五岳を中心とする世界最大級のカルデラや広大な草原を有している。カルデラ内は比較的多くの平原が広がる地域と、傾斜地の多い阿蘇外輪地域で形成されている。阿蘇山を観光資源とした観光客も多く、平成 24 年には 1,600 万人を超える観光客が同地を訪れている。



1. 阿蘇市やまびこネットワークの取組み

阿蘇市内では、少子高齢化が進み、高齢化率は30%を突破した。そのため、同会では、基本目標にあるように「誰もが阿蘇で安心して暮らせる」まちづくりのために、ネットワークの構築を進めてきた。何らかの支援が必要な地域住民に阿蘇市内各地区の近隣住民が主体となり、地域ぐるみで声掛けや見守りなどの支援活動を実施してきた。

このような「みんなで助け合い、支えあうしくみ」として「阿蘇市やまびこネットワーク（以下、同ネットワーク）」が構築されている。同ネットワークは区長を中心に各区に組成し、隣保班単位に福祉協力員を設置し、民生委員、老人クラブ、消防団、婦人会・PTA・役員等が何らかの支援が必要な要援護者の見守りや声掛けを行っている。平成25年度（2013年）時点で登録者は1,305名となった。

「つながり」「助け合い」を通じて、介護予防や孤立防止を進めること、防犯、悪質商法防止を進めること、虐待防止や防災に寄与することなどが期待された。例えば、身近に病気や障害で困っている人、介護に疲れ困っている人、子育てに悩んでいる人、一人暮らしなどの高齢者世帯などがいた場合、ネットワークに参加している関係者が同会に連絡し、情報提供することになっている。同会はその情報に基づいて、行政や福祉施設、警察、消防署、医療機関と連携を図っていくことになっている。

2. 阿蘇市やまびこネットワークと防災の取組み

同会では、「災害時にも思いやりのまちづくり！」を基本指針として、「災害時要援護者個別支援計画」づくりを推進している。「災害時要援護者個別支援計画」とは、災害等の非常時に必要な情報を的確に把握し、自力で避難することが困難といった「災害時要援護者」の個別支援計画である。具体的には、要援護者が「どこに住んでいるのか」、「どのように安否確認するか」、「地域での救出救護、避難の方法」などを地域で、事前に話し合っただけのものではない。

同ネットワークを活かして、災害時要援護者の把握を行い、一人ひとりに日常の声掛けや見守り活動を行っている。このような活動を通じて得られた情報と、危険区域や避難場所などの地域情報を地区の災害時要援護者台帳に落とし込み、福祉・防災マップを作成した。

支援する人・支援される人、避難場所、危険区域等を書き込んだこのマップは平成25年時点で9割の地区連絡会単位で完成しており、実際の災害支援に役立っている。このマップをもとに、要援護者ごとに個別プランを作成し、定期的に開く地区連絡会で情報の共有が行われている。

3. ネットワークと災害ボランティアセンターでの取組み

阿蘇市内では平成24年（2012年）7月12日に1時間に100mm以上の観測史上最大の大雨に見舞われた。この災害で阿蘇市全域に避難勧告（7月13日未明）が出され、多くの住民が避難を余儀なくされた。阿蘇市内の外輪山や平地でも土砂崩れが発生し、市内の河川流域を中心に浸水被害が発生し、同会の付近も浸水した。死者21名、行方不明者1名、重傷者1名、全壊家屋60棟、大規模半壊・半壊家屋1,067棟と甚大な被害をもたらした。

この災害時に、同会で培われてきた活動が活かされる場面があったので、ここで紹介したい¹⁰。

①初動対応

職員自主参集基準に基づき、7月12日午後には同会職員が参集し、まず、職員の安否確認と所在確認、在宅介護サービス等利用者の安否確認（約500人）が行われた。それと並行して、浸水した同会本部のある本所や事業所の復旧活動が行われた。加えて、災害ボランティアセンターの設置準備、及び関係機関への報告が行われた。

②災害ボランティアセンターの立上げ

7月12日に阿蘇市災害対策本部の要請により、災害ボランティアセンターの設置を早急に行った。熊本県社会福祉協議会、及び阿蘇ブロック社会福祉協議会へ災害救助法適用を決定したことを報告、また併せて、スタッフとして市町村社会福祉協議会職員の職員派遣を依頼した。

7月13日より、職員を配置して、災害ボランティアセンターの立上げを開始した。県ボランティアセンターが現地入りして、運営方針、資材確保、ボランティア募集、など打ち合わせを通じ、様々な準備を進めた。

¹⁰ 阿蘇市社会福祉協議会 地域福祉班長 山本由紀子氏資料とヒアリング内容より作成

1 スタッフの確保

スタッフの確保ステップを、第1段階：同会職員、第2段階：阿蘇市内ボランティアスタッフ、第3段階：阿蘇ブロック社会福祉協議会災害時相互応援協定、第4段階：県内及び県外からのスタッフと4段階に分けて受け入れたことにある。

特に第2段階の阿蘇市内ボランティアスタッフは同会のネットワークを通じて、日頃の関係性ができていることが効果的に機能したと言える。

2 ボランティアの確保

インターネットや同会ホームページ等を通じてボランティアを募集した。

また、報道機関への依頼を行い、多くのボランティアに活動をしてもらうことができた。

3 ニーズ収集

個人から同会への申込や区長を通じて災害ボランティアセンターを周知し、依頼を受けた。

区長からの情報も多く集まっており、こういったニーズに対応するボランティアとマッチングをスムーズに行うことができた。

4 災害ボランティアの設置訓練

災害時にいち早く被災者を支援するために、災害ボランティアセンターの設置・運営訓練を平成22年度より毎年実施している。

③ボランティアセンターの運営

開設期間（延べ39日）中、最大880人、一日平均370人を受け入れることになった。市内からのニーズも757件に上った。平時から活動している同ネットワークを通じて入ってくる区長からのニーズ情報等も活用した。

これらのネットワーク等を活かし、市内から発生したニーズ全てに対応することができ、センターを閉設した。

4. 日頃の防災に関する取組み

同会では、同ネットワークの活動等を通じて、日頃の防災、減災に関する様々な活動を行っている。ここでは、地域住民とともに実施をした災害時要援護者避難支援訓練と災害ボランティアセンターの設置訓練について取り上げる。

①災害時要援護者避難支援訓練

災害時要援護者避難支援訓練は阿蘇市が主催する災害時要援護者等地域支えあい体制事業において、特別養護老人ホーム阿蘇みやま荘周辺地域を対象とした合同訓練として実施した。この訓練では、地域の要援護者の課題を調べ、今後の避難対策に活かすことを目的とした。

訓練当日は同会職員も参加し、要援護者が避難所に入るまでを同行して、その様子を確認した。

この訓練では、同ネットワークで作成している防災・福祉マップも活用された。

②災害ボランティアセンターの設置訓練

平成24年度の経験や課題を踏まえ、災害時に円滑な支援を行うために、被災地近くにサテライト（現地事務所）を設け、効率的なニーズ受付、現場確認等を地域と連携して行う仕組みが検討された。この内容を具体的にするため、「災害ボランティアセンターの設置訓練」を平成25年（2013年）6月に実施した。

訓練当日には、ボランティア、地域ニーズの受付、マッチング（シミュレーション）、資材管理及び内牧1区でのサテライト設置を行った。総勢130名がかかわり、「大変勉強になった」との回答も多かった。また、今後定期的な訓練の必要性も確認された。

5. まとめ

日頃のネットワーク活動を通じて、要援護者情報を収集し、福祉・防災マップを作成することで、災害時要援護者の避難支援活動に役立つことが確認された。また、災害ボランティアセンターの運営にも同ネットワークを活用することの有効性が確認されたと言える。日頃の見守り活動を通じて、人と人のつながりづくりにもなり、地域福祉活動にも良い影響を与えている。

また、同会では、同会が実施する在宅介護サービスについても、早期の復旧を目指した。平成24年の水害時には被災した通所事業所及び同会の温泉施設を2日で再開しており、同地域内の在宅高齢者のニーズに対応したものと言える。

事業を展開している社会福祉協議会は、地域福祉活動の展開と合わせて、在宅介護サービスの早期復旧等、復興のバランスのとれた災害時対応が求められる。

第4章 DCPの観点を取り入れたBCP

～ふだんの暮らしを再興するための「BCP」策定～

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

1. 地域社会の中にあるネットワークの維持・早期復興の重要性

災害時には、個々の住民や社会資源が被害を受けることで、それまで培ってきた地域社会の中にある相互の関係性（いわゆるネットワーク）も被害を受けることになる。図表4-1の上段のような普段の生活を維持、継続していくために必要なネットワークが、下段のように災害時に途絶してしまうと、途端に地域の中での生活ができなくなってしまう。

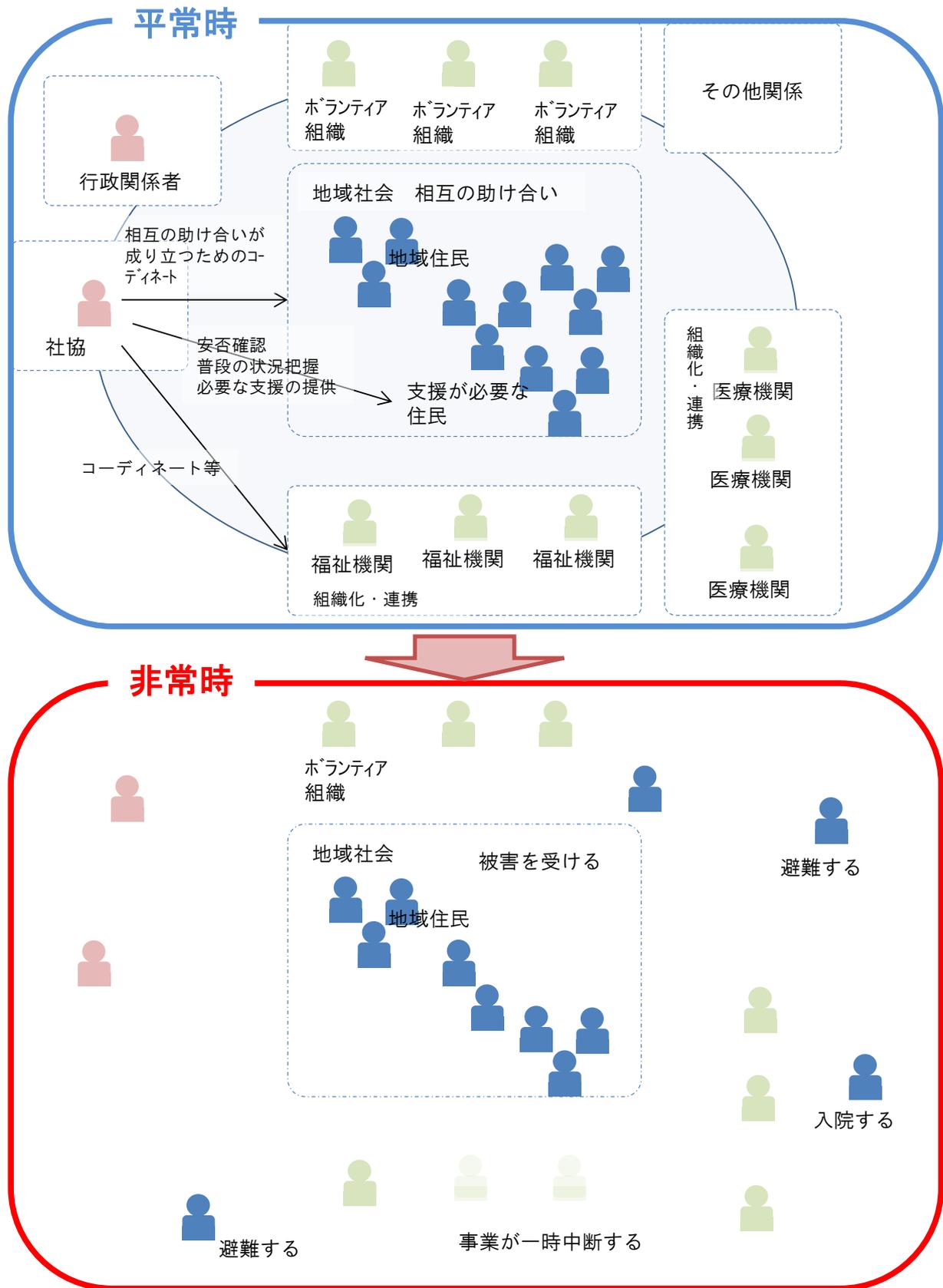
したがって、災害時にも、地域社会の中にあるこのようなネットワークの機能が維持・継続されることが望ましい。また、被害を受けたとしても、可能な限り早期に回復できることが重要である。したがって、ネットワークができるだけ壊れないように備え、被害を受けても早く回復できるような手立てを考えることが必要となっている。

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

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

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

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



図表 4-1 普段のネットワークと災害の影響

2. コミュニティソーシャルワークと災害対策の関連

コミュニティソーシャルワーク¹¹とは、地域における生活上の課題を抱える個人や家族に対する個別支援と、それらの人々が暮らす生活環境の整備、住民の組織化等の地域支援をチームアプローチによって統合的に展開する実践である。瓦井(2011)¹²によれば、コミュニティソーシャルワークの実践プロセスは、①課題発見、②計画策定、③計画実行、④記録と評価で構成される。すなわち、地域社会にある課題(小さな困りごと)を把握し、その解決に向けた計画(ロードマップなど)を地域住民主体で策定する。策定した内容も住民主体で実行する。その内容を記録し、課題が解決できたかどうかを評価する、というように地域社会を対象としたPDCAサイクルの確立と言える。

次に、地域社会における災害対策の課題意識について考えてみる。長浜市社協虎姫地区の活動にもあるように、「他地域での災害ボランティアセンターの運営支援をきっかけに、災害に対応するためのネットワークを構築する」、あるいは、阿蘇市社協¹³が行った活動のように、「自治会を中心に地域の『困りごと』に関する話合いを通して、地域課題の一つとして災害対策を取り上げ、地域住民が主体的に動く」といった事例にもみられるように、地域における生活上の課題を検討すると災害に関する事柄が取り上げられることが多い。つまり、地域社会の生活課題を考えるうえで、「災害への対策」が重要なテーマの一つであると言える。

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

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

コミュニティソーシャルワークを実践するソーシャルワーカーについて、社団法人日本社会福祉士養成校協会(2012)¹⁴によれば、「ソーシャルワーカーは『災害対策』という地域課題に対し、地域の自主防災組織等の育成や住民の啓発・学習・訓練等の支援、要援護者情報の把握・共有、防災減災対策・訓練等といった事柄の活動をソーシャルワーカーが実践すること」が大切だとしている。すなわち、ソーシャルワーカーは災害が発生した際に地域における「生活上の課題」を個別支援や環境の改善、自主防災組織等の住民の組織化等を通じて、チームアプローチで対策を考えていくことになる。

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

¹¹ 特定非営利活動法人日本地域福祉研究所 ホームページより

¹² 瓦井(2011)『地域福祉方法論 計画・組織化・評価のコミュニティワーク』より

¹³ 紙片の都合で本ガイドラインに掲載はないものの、本事業を通じて調査を実施した。事業の報告書に詳細は記載している。

¹⁴ 社団法人日本社会福祉士養成校協会(2012)「災害時ソーシャルワークの理論化に関する研究」公益財団法人みずほ福祉助成財団 平成23年度社会福祉助成研究事業

3. DCPの観点を取り入れたBCP策定のポイント

BCPは「企業や法人がサービス(事業や業務)を提供し続けるために、災害や事故などで被害を受けても、重要な製品・サービスの提供をなるべく中断させない、また、中断しても、可能な限り早急に再開するように、事前に取り決めておく計画」である¹⁵。これに「大規模災害時の地域社会の維持と継続」を目的としたDCP¹⁶の観点を取り入れる方策について、今回のモデル事業調査の2事例を基に考察していく。

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

また、高島市社協でも、市内の多くの在宅高齢者に介護保険サービスを提供していることから、在宅サービスの早期の復旧と、「高島市災害ボランティア活動連絡協議会」等の既に行われている活動を踏まえ、地域社会の普段の暮らしの復興を両立させることを主軸としたBCPの方針を立てた。

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

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

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

①アセスメント

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

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

¹⁵ BCPの具体的な策定手法については、浜銀総合研究所(2012)「災害に強い事業所づくり ～利用者へのサービスを維持するための地域との連携のあり方～」(厚生労働省 平成23年度社会福祉推進事業)、浜銀総合研究所(2013)「災害に強い事業所づくり ～社会福祉事業におけるBCP方法と実践～」(厚生労働省平成24年度社会福祉推進事業)を参照のこと

¹⁶ DCP(District Continuity Plan: 地域継続計画)には様々な定義がなされている。西川ら(2007)によれば、「狭義の『地域防災』の考え方に立地企業の事業継続というBCPの視点を加えた概念。商業地区、あるいは地区群の全体を対象として、企業の従業員や、来街者、地域住民等の安全性を高めるとともに、立地する企業の事業継続に資するため、災害の防止や応急対応、復旧、復興の在り方について記された計画。社会貢献(社員だけでなく、来街者や周辺住民の安全確保含む)、事業継続(地域内企業群の事業計画の一部として位置づけられる)、規模(複数街区から小学校区程度)、組織(一部企業だけではなく、地域を概ねカバーする組織により推進)」とされる。この他にも白橋(2012)は「地域的な枠組みによるBCP」とし、東京都DCP構想モデル地区検討委員会では、「町会もしくは連合町会レベルの圏域で、行きずりの移動市民が必要とする機能に特化し、関係者との連絡、通信維持のための電源、トイレといった機能を継続させる」としている

参考 西川ら(2007)「業務商業地におけるDCP実現に向けた企業参加による地域防災活動」地域安全学会 梗概集(21)

白橋(2012)「東日本大震災の教訓と今後のBCPの在り方」電気協会報

東京都DCP構想モデル地区検討委員会「DCP(District Continuity Plan)の時代 ～移動市民のための防災論～」

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

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

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

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

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

【DCPの観点を取り入れたBCP策定のポイント】 アセスメント

- 緊急事態の想定・・・コミュニティソーシャルワークを実践する地理的なエリア内は、ほぼ同じ自然災害による被害を受けると考えられる（ただし、水害等は限定的になる場合がある。）したがって、行政が策定している地域防災計画やハザードマップ等を活用し、地域で問題意識が高い災害を緊急事態として設定すると協議しやすくなると考えられる。
- 被害想定を検討・・・ライフラインや交通網への影響は、同一の緊急事態を想定すれば、ほぼ同様の被害となると考えられる。地域住民同士の災害について知る学習の場になると同時に、備えを考える際に重要な視点となる。
 なお、自法人の要員等のシミュレーションと合わせて、地域の社会資源への影響についても、被害を想定することがポイントとなる。特に、普段から活動を行って、地域住民にとって欠かせない存在となっているボランティア組織などの人員等の被害を想定することも重要である。
- 重要な事業・業務
 目標復旧時間・・・住民課題から出された災害時に取り組まなければいけない課題（例えば、独居老人の安否確認、透析患者の緊急搬送）を災害時に新たに発生する業務と捉え、BCPに盛り込むことになる。
 ポイントは、社協が取り組むべきか、他の組織が実施すべきかを判断することと、事前にわかった被害を軽減するための「備え」は別に考えることである。ここでは、災害時に社協が行うべきことについて考える。また、それを被災後のどのようなタイミングで行うかをBCP策定プロセスの中で考えておくことも大切である。

②事業継続対策/日常管理・改善計画

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

《発災時に実施すること》

「発災時に実施すること」とは、災害が発生した際に実施するべきことを予め定めておくことである。これにDCPの観点を取り入れると、通常のBCPで考える「組織にとって重要な事業を継続・復旧するために実施すべきこと」とあわせて、「地域住民が普段の生活を取り戻すために重要な事業・事柄」ということも対象となる。

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

《発災前に備えておくこと》

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

半田市社協では、災害時に実施する地域の要支援者の安否確認を優先度の高い事業として設定した。しかし、安否確認の必要な対象者に関する情報が地域包括支援センターや相談支援事業所などに分散してあるため、同一人物をそれぞれの部門で安否確認をしてしまう恐れがある。重複が生じている状況であった。これだと災害時に効率よく安否確認ができないため、安否確認を実施する対象者を選ぶ基準を設定し、一つのリストにまとめた。

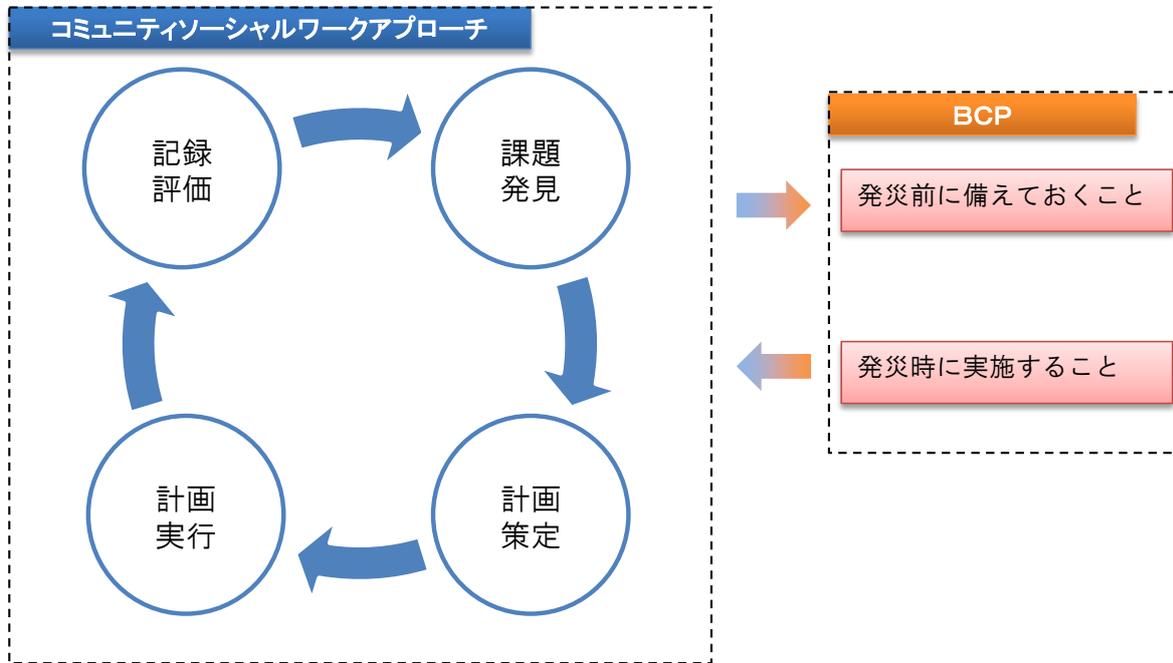
長浜市社協虎姫地区では、地域住民と社協職員が他地域の災害ボランティア活動に参加したことをきっかけに、当時の虎姫町社会福祉協議会（現在の虎姫福祉の会（虎姫地区社協））が中心となり、関係機関（地域の企業、住民組織、福祉関係団体等）に参加を呼びかけ、「災害支援活動ネットワーク」が構築された。同ネットワークを通じて、防災に関する勉強会やその後の個別部会が企画され、防災に関する取り組みが実践された。このようなネットワークを構築したことを第一歩として、現在は災害時に具体的にどういった活動をすべきかを検討している。香美町社協では、香美町役場が情報システム化した要援護者登録情報の管理を行っている。この情報を毎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

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

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

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

このような一連の流れができていない具体事例として、モデル事例：高島市社協を取り上げてみたい¹⁷



図表 4-2 普段のコミュニティソーシャルワークと BCP の関係

¹⁷ ここでは今回の BCP 策定モデル事業調査で実施した活動ではなく、それ以前からの活動を掲載する。

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

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

※これらの活動は現段階で今回策定したBCPには盛り込まれていないが、今後どのように盛り込んでいくかを検討していく予定である。

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

福祉避難所の設置運営

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

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

地域の要支援者の安否確認

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

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

災害ボランティアセンターの設置運営

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

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

③点検・見直し

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

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

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

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

4. BCP策定を通じた「災害に強い地域づくり」のために

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

また、もう一つ重要な視点として、点検・見直しの仕組みを構築することである。BCPは独立して作られるのではなく、法人等の中期経営計画や年度計画を構成する計画の一つとして位置づけられることが理想と考えられている。その中で備えを充実させるための予算や点検・モニタリングをする際のタイミングなどを設定し、PDCAサイクルがしっかりと確立する仕組みを作ることが重要となる¹⁸。

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

【参考】

以上の観点を踏まえ、DCPの観点を取り入れたBCPを策定する際の検討ポイントを整理したのが次の表である。浜銀総合研究所（2012）、浜銀総合研究所（2013）¹⁹で示している策定プロセスと合わせて、活用いただけると幸いである。

¹⁸ こういった考え方をBCM（Business Continuity Management）という。

¹⁹ 浜銀総合研究所（2012）（2013） 前出

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

図表 4-3 「災害に強い地域づくり」のためのBCP策定チェックリスト²⁰

²⁰ 神奈川県商工労働局（2012）BCP作成のすすめ（かながわ版）をもとに、本事業のモデル事業、及びヒアリング事例調査を踏まえて改変。網掛けは、DCPの観点を取り入れた部分

資料集

資料 1-1 第 1 回事業検討委員会 議事録

日 時：平成 25 年 9 月 5 日 13:00～15:30

場 所：品川カンファレンスセンター ANNEX ミーティングルーム 1

出席者：

事業検討委員；市川、大林、谷口、三橋、山内、山本【敬称略・50 音順】
事務局；江嶋、東海林、山本

次 第：

- 1 はじめに・自己紹介
- 2 委員長選任
- 3 議事
 - (1) 過年度事業の結果報告
 - (2) 本年度事業の概要説明
 - (3) DCP の定義
 - (4) DCP の観点を取り入れた BCP
 - (5) 調査進捗状況
 - (6) 今後の予定

配布資料：

- (資料 1) 事業検討委員会 名簿
- (資料 2) 事業概要説明資料
- (資料 3) DCP の定義
- (資料 4) DCP の観点を取り入れた BCP (案)
- (資料 5) 調査進捗状況

議 事 録：

事務局 ≪DCP の定義紹介 (資料 3)、DCP の観点を取り入れた BCP (案) 説明 (資料 4) ≫

大 林 「DCP」は最近流行り始めた言葉ですが、様々な意味があり、色々なタイプの DCP が検討可能であるため、決定版的な、「これが DCP です」というものは今後も定まらないだろうと思います。そのため、本事業の成果物として冊子にまとめるにあたっては、本事業としての DCP を定義する必要があります。この定義の明確化が重要なことであると思います。

例に挙げてもらったように、先行研究等の中において、様々な定義となっています。ただその中で、「要はここだ」というポイントは適切に事務局の方が抑えられていると思います。それは、「1 つの事業所だけで収めようとする問題ではなくて、複数の事業所全体で 1 つのプラン、1 つのマネジメントを作る」というところです。ここが非常に重要な鍵となります。

「1 つの事業所だけでなく」ということだと、実は「District【地域】」というものの以外にも考えられます。例えば、サプライチェーンであれば、そのサプライチェーンを構成する中でどこか一箇所、事業が止まってしまうとサプライチェーン全体に影響が出てくるため、サプライチェー

ンを対象に検討するグループ企業の BCP が考えられます。

他にも、同業、異業に関わらず、地域というものが大切なので、被災した同一地域内でどうするかという BCP も考えられます。インフラが止まるというとき、例えば停電も、特定の地域で影響が出てきますから、「その地域の中でどうやって助け合うか」という地域の視点というのが出てくるでしょう。

ですので、実は DCP と言われるものは、「複数の BCP について地域を軸に連携する」というふうに抑えると整理がしやすいと思います。同様に、サプライチェーンを対象とする場合は、「複数の BCP についてサプライチェーンを軸に連携する」と理解すると整理がしやすいでしょう。

地域の固まりで捉えるわけですが、その捉え方も複数考えられます。比較的同業の、事業の性質の似ている事業者同士での共助という意味での DCP というのもありえますし、被災したあらゆる業種の方を交えて行う幅の広い DCP もあるでしょう。

停電したときの対応を考えた場合、発電機を所持している事業者が連携先にいれば、電気の提供を受けられる可能性が広がります。

実は、理想論をいうと、地域の DCP を考えるときには、異業種の膨らみがある方が、より豊かな、より強い DCP になるのは確かです。ただ、取組みをしようとする、異業種の方の数が増えてくると大変かもしれません。ですから、取り組みやすいという意味では、事業が比較的似ている事業者が限定して集まる方が、ある意味成果も上げやすいと考えられます。

どこまで、どのぐらいの業種の幅を持たせるのかは、実情に合わせて検討することになるでしょう。同業者の方の相互の助け合いに限定してもいいし、あるいは、いろんな業種の方に膨らませてもいい。それはもうそれぞれプロジェクトでの検討事項だと思います。

ただ、地域の民間企業で連携しようとした場合、ライバル関係になってしまいます。同じ地域の中の同業者となると、つついお客様を取り合っているケースがあり、なかなか連携を作ってもうまくいきません。その点、医療・介護事業者ですと、ライバル関係がないわけではないですが、助け合いが比較的行いやすく、普段からそういった助け合いがなされやすい業種だと思います。業種の幅は狭くなりますが、お互いに助け合うということに関し、比較的向いている業種ではないかと思います。

最後にもう 1 点。比較的同業の方がと考えると、被害想定のところ、大災害に対する検討も重要だと思いますが、大きな災害というと地震だけでなく様々なものが考えられるのは確かです。大きな災害というのを一つ一つ抑えていくのもよいのですが、もう一つの考え方としては、地域の中で例えば事業所が 5 つあったとしたら、その中のどこか 1 つが何らかの理由で使用不可能となってしまったときに、どうやって、地域の福祉コミュニティを支えていくのか、5 事業所それぞれのシナリオを考えていくというのがかなり現実的かと思います。

すごくシビアなシナリオというのは、例えば、5 事業所のうち 3 つが使用不可能になってしまったというもので、基本的に、ある事業所がやっていた役割を地域の中のほかでどのようにカバーするかを検討していきます。

理由を問わず、メンバーのどこかが機能できなくなったときに、「どうやって地域として機能させるか」という検討は、実は、普段の業務の中でも応用できる場面が多いと思います。

水害でも、5 つの地域全部が甚大な被害となることはあまりありません。その場合、どこか 1 地域が被災ということになりますが、残りの 4 つは比較的機能することができます。

食中毒や感染症が発生した場合も、一事業所で収まっていることが多いかと思います。

ある事業所で事故があり、建物が使えなくなったときに、普段からの練習や実践を兼ねた見直しができるので、特定の災害に関わらず、普段のちょっとした業務のトラブルにも応用できるようなシナリオになると思います。

市 川 DCP にも、地域での協力に向けた段階があるのではないのでしょうか。阪神・淡路大震災では、大きな工務店の寮に居住している社員の方が、倒壊した建物の下敷きとなってしまった方の救助活動をして下さいました。

福祉施設の場合、いわゆる災害弱者と呼ばれる方々をケアしているので、発災当初は、企業の方々が地域貢献をし、時間が少し経った後に福祉の出番というようなこともあるかと思います。

もう 1 つ、ケア付き仮設住宅を開設した当初、まだ寒かったのですが、仮設住宅はシンシンと冷えます。土が近く、言い表わせない冷え方のため、すぐにベッド会社の方に相談しまして、電動でない、今はあまり使われなくなった、手動ベッドのストックがあると以前に聞いていたので、そちらをご提供いただき、全員の部屋に設置しました。

DCP で、社協を中心に行うとすると、やはり、地域に焦点を当てた、どちらかというソフト面の支援になると思います。さまざまなニーズに対応する総合的支援のためには、多くの企業の協力も相当必要になると思います。

それともう 1 つ。JR 福知山線の事故がありましたが、沿線近くの自動車修理工場の方が全員駆けつけ、乗客の救助をして下さいました。消防署や警察が来る前に、すごい活躍だったので。発災直後は、そういった企業を取り込んだ DCP が必要かと思います。

事務局 復旧の段階であると、ゼネコンのように、物を動かす専門性が必要となり、緊急対応の場合、異業種の方との連携が必要となり、そこから落ちてきてきた段階から福祉の専門家の力が必要になるかと思います。

市 川 もちろん入り混じるのですが、当初はやはり企業の力が大きいかと思います。

コンビニエンスストア等の協力も大きいです。芦屋の LSA の復興住宅では、地域のコンビニエンスストアの方や商店の方々がずっと会議に参加しています。そういうところを取り込んだ DCP が地域では必要なのかと思います。

その他、商工会議所、中小の商店も大きな役割を果たすのではないかと考えます。

谷 口 本事業で策定を検討しているのは、DCP の観点を取り入れた事業所の BCP であって、地域社会、コミュニティの BCP ではないのでしょうか。なぜかという、災害対策基本法の改正に伴い、地域防災計画を作りながら、地区でも地区の防災計画を作ってもよいこととなりました。

恐らく自主防災組織であるとか、熱心な自治会、地区社協等が街づくり協議会単位で対策を進めていくこととなるかと思います。それが私の DCP のイメージです。今回は、そういう観点を取り入れた、あくまで事業所の BCP と考えてよいでしょうか。

事務局 はい。ハブ機能を担う事業所 BCP、その中にこの DCP の観点を入れたいと考えています。

谷 口 もう一つ。現在、滋賀県とともに福祉避難のことを検討しています。水害は局地的なことですが、やはり地震や原子力の災害を考えると、一つの地域は多分、壊滅的な被害となることも想定されます。そのため、広域間の相互支援協定や、広域連携について協議しています。滋賀県内で「広域」となると、市町をまたいだ協力体制となります。

先程お話にあったように、対象地域全部が大きな被害を被った場合に、どこからか資源を持

ってきて、そこの地域を復旧していくというような考え方が大切なのかと思いました。

事務局 広域連携の考え方はポイントになるかと思います。福祉コミュニティといいつつも、エリア自体が被災した場合には、その代替機能等様々なところで必要になると思います。

谷 口 地域が丸ごと被災することを前提として、業種を超えた広域の支援体制が必要なものと思いますが、なかなかうまくいきません。この半年、進捗が思わしくないため、県共々困っているところですよ。

山 本 難しい課題ですね。

福祉コミュニティはもちろん、概念については色々な先生が仰っているので、本事業としての定義は、必要だと思います。

福祉マップは当会でも作成しました。住宅地図に一人暮らしの方、障害者の方、寝たきりの方がいるなど、マッピングはやっていましたが、今度は、東日本大震災、この間の水害などの経験を踏まえ、防災の機能を入れた福祉防災マップというものを作っていこうと思います。

宍粟市では、福祉活動という観点から、「福祉連絡会」というものを作っています。福祉連絡会が、それぞれの校区、自治会、町内会ごとにでき、そこで福祉防災マップを作って更新していきます。もちろん、民生委員等色々な方が情報を持っていますが、それをそのまま出してしまうと情報の漏洩になってしまいます。そのため、地域住民の目線で話し合いながら作っていこうと思います。

事務局 DCP という概念自体が現状曖昧であるため、何を持ってそこをターゲットにするのか、定義をしっかりと作っていく必要があります。

山 本 もう 1 点、法律上、市区町村に対し、地域福祉計画の作成が義務付けられています。私たちはそれを社協サイドでの活動計画ということで、地域福祉推進計画と呼んでいます。進捗管理のところがまだ非常に曖昧です。

いわゆる PDCA サイクルで回すとよく言われていますが、Plan（計画）を 1 年間、2 年間、3 年間やってきて、期間内に本当に P が良かったのか悪かったのか、という Check（評価）まではなかなか至りません。進捗管理を含めた議論までは、兵庫県内の社協の中でも、十分なものは確立されていません。

作った BCP をどのように管理・評価し、是正していくのかということも、議論が必要なのだと思います。

事務局 最近、幾つかの地域福祉計画や活動計画を見させていただいたのですが、防災対策の項目が色々なところで記載されています。しかし、よくよく読んでみると、「自主防災会に参加するだけ」など、中身は地域によって様々です。ですので、実際に地域の中で実行しようとした際に、法律ではなく、具体的なルールに基づいてしっかり落とし込み、かつ進捗管理ができるようにする体制を組んでいくことによって、本来あるべき姿につながっていくと思います。

山 内 当法人は中核になっている事業所が 25 ありまして、事業としては 50 以上を実施しています。ただ、一つの地域から同心円状に地域で一つの拠点になっているという法人ではなく、地域的にはかなりバラバラです。同じ東京でも、電車で 2 時間位ないと行き来ができないところです。そういうところで逆に局所的になったときにはお互いの事業所では助けるというのが前提になっています。

この間の神戸と中越沖、そして今度の宮城、東北の広域という観点は全く持っていないでし

た。そのような経緯もあり、法人全体で BCP にかなり力を入れ始めました。

一つの成果は、日本福祉大学と全国の同規模の中規模法人とで提携を結んだことです。

6 地区に分かれて法人運営をしていますが、その 6 地区で地域に向けてやらなければいけないということを感じています。災害が土曜日や金曜日にあった場合、通所が休みということもありますが、この間の直近のものを見てみると、通所を休みにしても住居が倒壊している状況のなか、通所が休みでだからといって、職員を非番にしてよいというわけにもいきません。

当初は入所施設に応援に行くという予定でしたが、交通が遮断されてそれができません。東京の場合そういうことになったときに、やはり開所せざるをえないだろうとの判断に至りました。その場合、地域と連携することが必要となるため、当法人としてもテーマである「DCP」については、とても関心があるところです。

しかし、それぞれの地区において DCP を策定しようとした場合、地域差を感じざるを得ません。本日議論に挙がっているような先進的な地区社協ばかりではないと思いますので、壁ができ、物事が進んでいかないと思います。やはり一事業所単位でもアウトリーチし、BCP 単位、あるいは資源同士の連結をできるところからしていく形で広がりを持つという形が良いのかもしれませんが。小さな事業所でも地域で連携して BCP としてつなぐ、いつかは大きいところにつながっていくのでしょうが、もうちょっとミクロな単位でのハブ機能というのがあってもいいのではかという気がしています。

事務局 社協の方との付き合いというのはあまりありませんか。

山内 行政、社協の活動については、地域による差が大きいように思います。非常に進んでいるところでは既に連携しています。一方、そうでないところは、何度も防災課や障害福祉課に行っていますが、肩透かしにあっています。

自立支援協議会など制度的なシステムができていますが、力の格差がかなりあります。それありきでスタートすると、物事が動きません。動かない地域は地域なりに、何かアクションを起すためのヒントをいただけるとすごくいい内容になるのかと思います。

例えば、通所施設の一事業所が、「何かやりましょう」と持ち込んでも、なかなか動かないと思います。動くところは、そういった一事業所の働きかけを契機に取組みが進むと思います。そういう意味では、同業種、異業種に限らず、自分の得意分野でつながっていくのであれば、抵抗がないかと思いますので、そういった、動きのヒントをいただけるとすごくいいと思います。

山本 行政も社協もそうですが、特に社協の中で見ても地域による差を認めざるを得ないのが事実です。当会のエリアにおいても相当格差があるため、底上げするための広域連携的な取組みはしているものの、なかなか難しい問題です。経営陣の考え方や組織風土、人員体制、行政との連携等、様々な影響因子がありますから。どれがいいという話ではなく、それはそれぞれの社協がもっと考えなければならない問題かと思います。

山内 広域の地域福祉については、社協に担っていただきたいという思いがあるのですが、社協によっては、介護保険事業を運営されているところもあり、一概に社協に、地域福祉の推進に注力してもらうわけにはいかないようになってきています。市社協、地区社協の状況もよくわかるのですが、地域で広域の地域福祉の機能をどこが持つのかというのは、すごく難しいです。

事務局 ハブ機能の担い手は、社協、またそれ以外も考えられると思います。ここの議論も、DCP という観点を入れようとするポイントになってくると思います。

三 橋 市川委員から企業の協力のお話があったと思いますが、一企業として、事業者の CSR というようなことで、どんな規模の会社でも意識して社会貢献活動に力を入れています。

そういった状況下で、それをどのように表わしていくのか、ヒトなのか、お金なのか、そのやり方も積極的に「私の企業は推進しています」と見せるのか、あまり目立たないようにやるのか、など各社各様に考えながら取り組んでいるものと思います。

やはり企業側も協力の仕方を探している状況ですので、実際にそういった災害が発生したときに企業がどういった協力が得られるのか、企業としてもどういったリソースが求められているのか、というの今のところ把握できていません。お互いに歩み寄りしたいという部分があります。

先程、自動車修理工場の方による救助活動のお話がありましたが、事前にコミュニケーションがあり、お互いにその地域で、どういった業種の方のどのようなリソースを使えるのか、という視点での協議の場があると協力しやすいと思います。

東日本大震災の後、電力そのものは復旧しつつも、ガソリンが不足していたため、電気自動車が活躍したということをご存知かと思います。当社でも、何かそのような形で協力できないかという議論があり、昨年 9 月に当社の事業拠点のある京都市と災害時における電気自動車、給電装置を無償貸与するという協定を締結しました。一つの取組みですが、各地域でそのようなコミュニケーションがあれば、そこからのアプローチが考えられるのではないのでしょうか。

市 川 兵庫県で三ツ星ベルトという有名な企業があります。かつては長田区というところに本社があり、事業が成功されて、ハーバーランドに引っ越されました。

その会社が、阪神・淡路大震災震災後、火災による被害が甚大だった旧本社の地域に再度戻ったのです。

真野地区という、地域の方々が結束している有名な地区で、かつては社会福祉関係者で神戸市真野地区を知らない人がいないぐらい非常に有名な町でした。その中に会社があり、CSR という言葉さえない時代に、地域活動をものすごくされてきたので、地域の人たちが震災後の復興のために戻ってきてほしい、中心になる企業がなければ力が出ないということで相談をされたそうです。そのようなお話を受けて、同社は戻られたそうなのです。

今も全社員でボランティア活動をするなど、地域活動を熱心に行っているらしいです。七夕祭りや小学校の入学の前にはお祝いの会、四国に行って地引網など、地域の方々にとって、三ツ星ベルトが自分達の支えになっていて、毎回イベントは満員になります。

私は会社や経営者の理念が立派だから行っているのかと思っていましたら、それだけではなく全て従業員の方々のボランティア活動でおこなっているとのことでした。そんな事例があり、やはり私達もしっかりと地元の企業と交流をしないといけないと思っています。交流を広げ、社協等にハブになっていただき、一堂に会して、こういう時には何ができるかという話がざっくばらんにできれば、相互に有意義だと思います。

(事務局注：三ツ星ベルト株式会社のホームページにあるプロフィールには「1992 年（平成 4 年）10 月 本社事務所を神戸ハーバーランド内「神戸ハーバーランドセンタービル」に移転」「2000（平成 12 年）11 月 本社事務所を創業の地、神戸市長田区へ移転。」とあります。詳細については、同社ホームページ「地域とのかかわり」をご覧ください)

事務局 福祉事業所の方は、どうしても企業の方と連携を図るといのがやりにくいというか、不得手なところもあるので、どこかで何かうまいきっかけを作ってそこでつながる機会があると良いと思います。

市川 地域と言う以上、すべての事業者を入れないといけないと思います。福祉関係者でできることはたくさんありますが、大災害を想定する場合、なおのこと、異業種の力が必要となってくることでしょう。

谷口 滋賀県の企業の社会貢献のネットワークの事務局を当会が行っています。103 社参加しており、その中は、地元滋賀ローカルの企業もあれば、パナソニック等滋賀に事業所を持っている全国規模の企業もあります。

このネットワークでは、ここ 2 年程度 BCP をテーマにしてきました。社会貢献の視点から BCP を取り扱ってきたので、先ほど三橋委員が仰ったように、例えば、行政と協定を結んだり、地域の中で、それぞれの事業所の立地しているところで何ができるかを検討してきました。

しかしながら、要は求められるものがはっきりわからないと提供する側も考えようがないということで、やはりコミュニケーションが必要だと感じました。そのコミュニケーションをどこと取ったら良いのかという話も確かに出てきました。社協、地域包括支援センター等いくつか考えられると思いますが、その場面を作らないとせっかく考えていることが活かさないと思いました。

さはさりながら、企業は独自に、自治体と協定を締結している事例もあります。ある企業は、複数の自治体と協定を結んでいるのですが、例えば 10 の自治体に物資を供給しようとした場合、どのように BCP を組んでおかなければならないかということで、サプライチェーンも含めて、確実に供給するための連携をどう作るかという検討がなされています。ですので、そういった準備がある事業者と本事業で策定する BCP を結合させると、DCP というものにつながるのかと感じました。

山本 私は DCP の定義について、「地域機能を有事の際に維持継続していくための BCP」というふうに捉えた上で、例えば、PDCA の Plan の下に「地区の担い手」とあり、それがいわゆるハブという話もあったのですが、その「地区の担い手」をしているのが地域地域で違うため、「こういうことをやってください」というモデルを示すことができれば、理解しやすいかと思います。

特に、地域継続、地域の機能の維持継続を有事の時にしていくためには、まず、通信や電気、トイレというような話も書いてありますが、そういったところから始まり、被災した後の復興に向けた事業、どういうことを優先しながら、どういう形で被災前の状況に戻していくのかというところまで、いくらか書き込んでいけないのかと思っています。

事務局 大林委員長が最初に仰っていたように、複数の BCP をどう連結させていくのかという視点が一番のポイントになってくるかと思います。そこにやはり、市川委員が仰ったように異業種の方、福祉だけに限らず様々な事業者との連携が入ります。

大林 既にある程度 BCP が出来上がっているものならば、それをつなぐというのがありますし、人員が少ないなど、規模が小さな事業所で、自法人だけで対応するといってもリソースが限られているというところであるならば、何社かが結束し、全体で集まって初めて BCP ができるというパターンもあるかもしれません。

業種で言うと、福祉事業者で小さな規模でやっていらっしゃるところや、商店街もあてはまる

と思います。

事務局 商店街が BCP を作られている事例はあるのでしょうか。

大 林 商店一つ一つは作っていないのですが、商店街としての BCP は事例としてあるようです。

事務局 長根委員が仰っていたのは、青森県で漁業組合での BCP ができ、新聞に掲載されたというのがありました。

福祉でも同業者団体の集まりなどがありますから、そういう単位で BCP を作るというのもありえますね。

《福祉コミュニティについて》

事務局 福祉コミュニティという概念をここで入れています。特に社協の方に伺いたいのですが、福祉コミュニティという考えを入れるのはどうでしょうか。

山 本 私は別に混乱はしないと思います。要は担い手の問題と、福祉コミュニティという、地域コミュニティと地域福祉的にもう少し協議化していった形の福祉コミュニティと理解しています。

谷 口 福祉コミュニティと比較して言われるのが一般コミュニティ。一般コミュニティのイメージは、まちづくり協議会のような、まちづくり全般です。

福祉コミュニティは社会的に支援が必要な人達を支えていける、みんなで支えていけるコミュニティという意味だと理解しています。

市 川 福祉という言葉はどう捉えるかということで違ってくるのではないのでしょうか。福祉を「福祉ニーズのある方をきちんとみんなで支援していく」というふうに捉えるのか、大きく地域全体の幸せを作る福祉。すべての住民を包含した中で「いい地域を、少しでも幸せな地域を作っていこう」ということを福祉と捉えると、まさに一般のコミュニティを包含したものになります。

障害のある方を中心にした生活自立が弱い人たちの支援や介護を福祉として考えるのは、今や違うのではないのでしょうか。これからは世の中の考え方が変わってきて、例えば特別養護老人ホームは、経済的な条件がありません。収入が高くて、自宅でケアが難しい方であれば、誰もが入居する時代になってきて、もう福祉コミュニティの福祉を狭く考えるのはやめた方がいいというのが私の意見です。

山 本 災害にとっても、震災があると、震災前になんともなかった方が、災害で家を失ったり、心的ストレスがかかるなどして、災害弱者になることがあります。ですので、誰もがそういった災害弱者になる可能性があり、そうなった時には福祉的なサービスを提供しなければならないということになってきます。ですから、市川委員が仰ったように、かつての意味合いからは概念が広がっていると私も思います。

谷 口 誰もが暮らしたいところで暮らしていけるといって、その中で排除されがちな人が排除されない地域が福祉コミュニティという言い方をしています。

市 川 すべての人たちを包摂して、という言い方をしますね。

事務局 言葉の使い方については調査結果を踏まえて検討します。本日の「DCP の観点を入れた BCP」については、ご意見を踏まえて、もう一度整理したいと思います。

事務局 《調査の進捗状況（資料 5）説明》

谷 口 高島市社協は、地域づくりを大変頑張っていると思います。介護保険事業所も多数運営されているので、社協が介護サービス事業者協議会の事務局を担い、高島市内にある社会福祉法人の

施設の集まりの事務局もしています。皆で何かをつくる場合のハブ役をしているので、同会の動きは大変良いと思います。興味深いのは、災害ボランティア活動連絡協議会というものに市民の方、企業の方がメンバーとして参加されており、自分たちで出前講座などを始めています。

山 本 成果物として、ボリュームはどの程度の物にする予定ですか。

事務局 調査を行った結果を踏まえ、ご相談させていただきます。

山 本 調査先はすべて社協となるのですか。

事務局 ハブ機能を社協が担っていない地域があれば、社協以外になります。対象がもし社協だけになったとしても、対象地域内の事業所の連絡会の方々にお話を合わせて聴きたいと思います。

事務局 《モデル事業の候補先の説明》。

昨年度は介護保険事業を実施されている社協であったので、今回は相談事業や地域福祉を中心に活動されている半田市社協でお願いできればと考えています。

谷 口 先程のヒアリング調査先にも挙がっていましたが、高島市社協が事業所連結型の、「地域で皆で検討しよう」という BCP を社協が事務局となって進めていこうとされています。

谷 口 幹線道路、鉄道も一本しかないというところで、それが途絶えた場合にどうするかという難題を抱えています。市全体が孤立する可能性があります。

大 林 非常に広く。大津市と隣接しています。

山 本 熱心な社協ですね。広報、ホームページを見ても非常にユニークで面白いです。

事務局 モデル事業先は、高島市社協と半田市社協でお願いしたいと思います。

事務局 《今後の予定の説明》

《参考》 三ツ星ベルトの地域とのかかわりについて

三ツ星ベルト株式会社 ホームページより引用 <http://www.mitsuboshi.co.jp/japan/communication/>

地域とのかかわり

三ツ星ベルト創業の地 神戸市長田区真野地区では、1965年から地域の公害をなくす運動に取り組んできました。1980年には地域のあるべき姿を考えたまちづくりを進めるため、行政支援のもと住民が主体となって“真野地区まちづくり推進会”を発足しました。三ツ星ベルトはこの会の運営に企業の代表として、また地域社会の一員として協力しています。

1995年1月に発生した阪神・淡路大震災では、三ツ星ベルト社員で構成する自衛消防隊約60人がいち早く火災現場に出動、地域住民と協力して延焼をくい止めました。また地域の被災者約400人の避難所として、4ヶ月間に渡って会社所有の体育館を開放するなど、地域とのつながりを深めてきました。

1992年 三ツ星ベルトは真野地区に工場・研究所を残し、神戸市中央区に開発された新たな商業地区“神戸ハーバーランド”に本社機能を移転していましたが、1999年3月「本社を再び真野地区に戻し、地域の震災復興に力を貸してほしい」という住民一致の要請を“真野地区まちづくり推進会”から受け、2000年11月神戸本社を真野地区に戻しました。同時に三ツ星ベルトグループ従業員で構成する社内任意団体“三ツ星ベルトふれあい協議会”を結成し、イベントの開催など様々な活動を通じて地域社会とのふれあいを行っています。

以上

資料 1-2 第 2 回事業検討委員会 議事録

日 時：平成 25 年 12 月 16 日 13:00～16:00

場 所：品川カンファレンスセンターANNEX ミーティングルーム 1

出席者：

事業検討委員；市川、大林、三橋、山本【敬称略・50 音順】
事務局；江嶋、東海林、山本

次 第：

- 1 進捗報告
 - (1) 先行事例調査

熊本県 阿蘇市福祉協議会、兵庫県 香美町福祉協議会
滋賀県 長浜市福祉協議会、静岡県 袋井市福祉協議会
 - (2) モデル事業調査

高島市社会福祉協議会、半田市社会福祉協議会
- 2 成果物の方向性
 - (1) ガイドライン
 - (2) 事業報告書

配布資料：

- (資料 1) 事業検討委員会 名簿
- (資料 2) 先行事例調査 概要報告
- (資料 3-1) モデル事業 実施経過
- (資料 3-2) 高島市 中間報告
- (資料 3-3) 半田市 中間報告
- (資料 4) 章立て案

議 事 録：

事務局 (先行事例のヒアリング結果報告)

三 橋 香美町の大規模災害時に備えた取組みで「同意方式をとっており自治会長宛に提出するランクは本人や家族が記載している。」とありますが、「ランク」というのはどういったものなのでしょうか。

事務局 一人で避難できるのか、介助が必要なのか、などといった観点でした。要介護度とは異なります。

市 川 香美町の福祉・防災マップの登録者が、現在 1,500 人ということですが、これは高齢者人口約 5,000 人 (= 人口約 2 万人×高齢化率 25%) のうちの 1,500 人、そういう計算でいいのでしょうか。

事務局 そうです。高齢者の他、障害者が若干含まれます。

同意をされない方も中にはいらっしゃるの、市が働きかけをして、登録者数を増やし、地域の見守り体制強化をされているとのこと。

大 林 地域の継続計画というものを考えたときに、やれることはとてもたくさんあると思います。

理想から言いますと、やるべきことが全部出来ているというのが良いのですが、なかなかそうはいきません。どの辺からアプローチすべきかというパターンがいくつかあるかと思うので、そこを整理すればこれから取り組もうとされている方々にとって有益なのではないかと思いません。

先行事例もそれぞれ違ったやり方をされていますし、類型化ができればと良いかと思えます。類型は、大きく考えても2つあります。

1つ目はそれぞれの事業者が自法人単独ではできないことを「助合い」という事でネットワークを作っていくというような、分散された活動です。「できるところから連携しましょう」ということを重視されているところもあるかと思えます。

また、2つ目として音頭取りをする組織なり大きな事業者が中心になって声をかけていくという形も考えられます。ただ、ネットワークを作るにはネットワークのための仕組みが必要でしょうから、「地図情報を使ったデータベースを作りました」とか、「定期的集まる会合を開く」とかいうところから進めていくのも良いかと思えます。そして、放っておくだけではなく、連携を推進していくための道具づくりを行う必要もあるかと思えます。

また、いざという時の対応もこの2つでは違って、どこかが中心になって進めるというところでは、中心になる法人がBCPを持っているかどうか、あるいはそこが中心になってBCPを作っていくのかということになってきます。一方ネットワークで進めるところは個別に進んでいくのかもしれないし、いざという時に個々の事業者を繋ぐようなネットワーク部分のシステムや場所が使えるのかがポイントになってくるのではないかなと思えます。

山本 当会でもシミュレーションを行ったのですが、色々気づきがありました。ケアワーカーに自身の所持している名簿を持参させ、どういった形で連絡をとることができるのかを検証しました。

例えば水害ですと局地的ですので、横一列の、いわゆるDCPの観点に落とし込んでいくことが有効だと思います。

当会が所有している情報についてはできると思えますので、あとは行政が香美町のような形で機能していることが必要となります。電気が通ってシステムがGPS含めて問題ないようであればいけるかもしれません。

事務局 「ランク付け」というところに関しては、ランクを決める方が要介護認定のような形で決めるのではなくて、その地域の自治会長などがその方に対して援助がどれくらい必要なのかという事がある意味主観に近い形で3段階か4段階のランクに分類します。客観的にどうかというよりは、一番情報を持っている自治会長がどう判断されているかという観点で整理をされています。

大林 「対応するときに必要になること」こちら大きく分けて2つあると思えます。

まず、「避難しなければならない時に自力でできるのか」といったランクと、「施設あるいは自宅でどれくらいのケアが必要なのか」といったランクの2つが考えられます。

ランクをつけるという時に、全てお任せしてしまうと、統一されていない基準でランクがつけられてしまうことが懸念されます。

訓練に関しても、「避難しなければならない状況」と、「人手が足りないなかで優先順位をつけてケアをしなければならない」ため、「何からやったらいいのでしょうか」という状況があると思えます。

山本 シミュレーションで気付いた薬に関してのことです。東日本大震災の時は毎日飲まなければい

けない薬が到着せず、パニックになったという話もありました。また、どんな薬を飲んでいたのかという事を本人が把握していないという事もありました。高齢者で認知症の方の場合、そういった傾向は増えてきます。今、冷蔵庫の中に入れるキット（災害時に備え、病名やかかりつけ医、服用している薬品等の情報を記録し、保管しておくもの）があり、無料で配布しています。特に一人暮らしの方や高齢者夫婦世帯の方にはできるだけキットを入れておいてもらうようにしたいです。家が流されてしまって避難した時などに、薬の情報というものに対して何か個別の対応ができないものかと思います。

市 川 阪神・淡路大震災のとき、まさにそのような局面に直面し、困りました。

主治医の病院も被災し、主治医も避難しています。主治医と患者を繋ぐこともできなかったということがあります。今はお薬手帳というものも普及しています。

事務局 長浜でも、「お助けキット」というのですが、部会の中で配布をしたら喜ばれたという話がありました。

市 川 マンション住まいの方の場合、チェーンや鍵、オートロックなどを患者自身で開けなければなりません。オートロックは消防署と提携し、緊急時対応ができるようなのですが、高度なセキュリティが不自由となることもあります。

事務局 （高島市と半田市のモデル事業についての中間報告。）

市 川 避難所の話ですが、お元気な方はスペースがあれば社協で良いかと思います。しかし、ケアが必要な方は、ハード・ソフトの面で社協では対応しきれない場合があります。

阪神・淡路大震災の例からすると施設に逃げ込んだ方はほとんど亡くなっていません。何もかも要支援、要介護者のために建てられている施設ですし、職員もいます。要支援、要介護の方は施設に、そうでない一般の方は社協に避難するような形にすべきだと思います。

山 本 地域防災計画を行政で立てるのですが、その中の福祉避難所という規定がどのように書き込まれているかということです。

兵庫県も福祉避難所含めた災害時の要支援者の支援に関する一定の方針が出ました。その関係で行政と社協と社会福祉法人（特に特別養護老人ホームの運営法人）の関係者が集まりました。そこで気がついたのが、実際に計画の中にも書いてあるものの、全然連携もしていないし協定も結んでないという事です。そこで、私達は「まず協定を結んでください」と依頼しました。また、先程のように、ハードが整備されている特別養護老人ホーム等がその役割を担ってくれると良いのですが、稼働率が高く、これ以上のことはできないという意見がありました。短期入所がいくらか空いていたとしても、有事の際、地域の要支援、要介護の方が運ばれてきたときにどうするのかを議論していかなければならないでしょう。

介護保険事業を実施していない社協では、福祉避難所としての役割を担うことは難しいかもしれません。その場合、行政が地域の福祉事業所とどう連携を取るのかが大切かと思います。

また、半田市と言えば、株式会社ミツカンの大きな拠点なのでこういった地域企業が BCP 含め、災害時にはどうやって動いていただけるのか、官民一体となった取組みが重要ではないかと思います。

市 川 阪神・淡路大震災では、当法人にも、発災 3 日後、日本福祉大学の学長初め多数の学生が来所し、手伝ってくれました。

山 本 この前の嵐山の水害でボランティアに行ったのですが、近隣に佛教大学があり、復旧作業を行

っていて、大学の地域貢献は素晴らしいと思いました。こういったところは何かあると動いてくれるので、行政や社協がこの機会にアクションをかけてみるのはどうかと思います。

事務局 半田市社協は古くから日本福祉大学と繋がりが強く、普段から学生ボランティアなどを受け入れているので、今後尚一層連携していくのだと思います。

市 川 普段、全国的な交流をしていたら被災時には専門の介護スタッフが来てくれます。その方々に自施設を任せて、施設の職員は地域に出ます。当法人ではそのようにしてきました。被災直後は無理ですが1週間経てば全国から介護スタッフが来てくれるので、特養のスタッフが来たら自法人の特養で働いてもらい、地域を知っている職員は全員地域へ出るという事で対応すると良いと思います。

山 本 それは一つの気付きであると思います。例えば災害があっても自法人の仕事は実施しなければならないですけど、それ以外の部分は他地域の職員、関係者がフォローしてくれることが一般的になってきています。地域ごとの特性がありますので社協等が BCP、DCP を作る場合にどれだけ自分の地域を把握しているかが重要になるかだと思います。高島市もこの前水害がありましたが、高島市社協は様々なノウハウ持っていますのでまた違った展開がされるのだろうと期待はあります。

市 川 福祉避難所の件なのですが、行政が日頃から福祉避難所として位置付けて災害の時以外も利用しないといけないと思います。芦屋市の場合は、可能ならば短期入所を5~10%は緊急のために空けておいてほしいと言われているのですがなかなか難しいようです。

豪雨や台風の時には、一人暮らしの方で危険な場所に住んでいる方は、施設へいらっしゃいます。大災害にならなくても台風の予報が出ているときや、雨が深刻な場合には、常時沿岸の方を全員お預かりするようにしています。行政が、日頃から福祉避難所としての位置付けをどれだけしっかり具体的にいい形で利用するか考えていくことが必要かだと思います。

山 本 私達の地域では特養が点在しており、遠い人もいるのでそこへどうやっていくかという送迎の部分が課題です。福祉避難所のことについては地域の防災計画の中でどのように記載されているのか確認し、それが甘い場合は修正をしなければならないと思います。マニュアルも「マニュアル通り」書かれていて独自の部分がない。その辺が課題かだと思います。

山 本 介護保険事業を実施していない社協の場合、ケアのエキスパートがいなくてから地域で福祉ニーズのある方が支援を求めてきても、十分なケアができない恐れがあります。介護保険事業はどこかが担っていると思いますので、そことの連携になるのでしょうか。

大 林 どういう被害になるかによっても違うのですが、高島市の場合、3つの事業所でのBCP策定なので、余裕があれば相互に利用者の方を受け入れるような対応も検討されると良いかもしれません。地震では特定の地域だけが大きく被災しているという事があり得るので、役立つ場面があるかだと思います。職員については、正社員は参集しやすいかもしれませんが、パートタイム労働者の方は家族のケアが必要となるなど、参集しにくいかもしれません。

また、ライフラインのガスはプロパンガスなのか都市ガスなのかで対応が変わってきます。プロパンガスならば比較的早く使えるようになると思うので、都市ガスを普段使っている所でもいざとなったらプロパンガスを使えるようにしておく、良いかと思います。

半田市については、地震の場合は難しいですが、それ以外の災害の場合、近隣に空港、海港があるので近隣他地域との連携を図るとするのも良いと思います。

事務局 中間報告の時に、半田市、周辺の社協、地域のボランティアの会に声掛けをし、説明をしました。2月の勉強会の時には周辺の地域の社協にも集まってもらって「半田市社協でこういうものを作りました」という事で連携を図っていこうとしています。

市川 パートタイム労働者は、近隣に居住していることが多いかと思います。

阪神・淡路大震災の時は、近隣のパートタイム労働者が最初に集まってくれました。若い方は子供がいたり家庭のことで大変なため、育児が一段落した 50~60 代の方が、来てくれます。近くに住んでいる方は地元のネットワークがあるのでとても頼りになります。

ちなみに、遠方に住む電車通勤の正社員が、被災後通勤できるようになるまでに1週間程度かかりました。

山本 地域のネットワークという点では、地域の役職（自治会長等）をやっていたりすると、災害時に社協や福祉事業所の職員だからという理由であっても、出勤できないという場合があります。そのようなことを含めた判断を誰がするのかといったフローチャートのようなものが必要かと思っています。

当会では連絡網を作成し、先頃もシミュレーションを行いました。伝言が一周するのに30分を要しました。要件を記録するのが大変なため、通信可能な場合においては、携帯電話によるメール連絡の方が良い（転送可能であるため）という意見もありました。

事務局 進行中ではありますがDCPという観点では高島市と半田市については避難所と安否確認の話があります。それ以外には社協がボランティアセンターを立ち上げた時に地域のニーズをどう集めていくかといった辺りで整理をしていきたいと考えています。

山本 高島市社協は災害ボランティアセンターを立ち上げたので一つ経験ができたと思います。

半田市はこれからなので立上げのマニュアル等があるといいのではないかと思います。

事務局 実際、立上げ訓練を行い、毎年ブラッシュアップしているそうです。

山本 当法人も防災倉庫を持っているのですが、訓練の際、確認を行うと、壊れた物や使えないものを見つけることができます。やってみるとやっただけの成果はあると思います。地域の避難訓練もワンパターンではなくて、今後は考えていかなければならないでしょう。

山本 半田市は、局地的な災害ならば周りの地域から支援してもらえればよいのでしょうか、大地震などの広い範囲の災害ですと周りが助けてくれないような状況もありうるのではないのでしょうか。

事務局 社協自体はサービスを持っていないので、別の法人が担うだろうという想定はできるかと思われます。

山本 広域的な被害の場合にどうするかという事については東日本大震災の経験もあるでしょうし、愛知県、静岡県では県ごとの動きもあるでしょう。

市川 民間企業の力はすごく大きく、阪神・淡路大震災の時は、早朝、竹中工務店の方々が工具を手に、活躍されていました。JR福知山線脱線事故の際も、事故現場目の前の自動車修理工場の方が真っ先に駆けつけて、救出活動をしてくれました。

事務局 高島市だと自衛隊の基地がありますね。

山本 やはり地域の特性でしょう。BCPを策定される方が、地域の特性をどう入れ込んでいくかが大切だと思います。

事務局 半田市は、安否確認のために中学校区単位で高齢者、障害者をリスト化しています。なかなか

大変な作業なので、職員だけでは対応が難しく、災害ボランティアセンターの方などに手伝っていただきたいという話を先日の説明会の時にしました。

山本 当会では、事業所ごとの台帳がばらばらなのを統一することと、データを地図情報に落とし込めたらよいと考えています。災害時に電気が使えなくなった時のことを考えて住宅地図にマッピングするという事が必要だと思っています。GPS ならばそれは可能なことですが、災害時に使用できなければ意味がありません。地元とはいえ、住所だけでは対応が難しいのです。

大林 1 か所がコアになって対策を行う場合、地域全体で必要な最低限必要なものがコアとなる事業所で賄うことができるかというチェックリストがあると良いと思います。恐らく、一事業所で揃えるのは難しいと思いますので、それをどう補うのかが明確になると良いと思います。

同じことが個々の事業所が独立して対策を行う場合についても言えるのですが、事業所が個々に対策を行う分、漏れといったものは少なくなるように思います。

大林 社協が自身で全部用意しようとする大変なので、ここまでの範囲といった目安を決める必要がありますね。

山本 高島市社協の場合、3 法人以外にも福祉事業所を運営している事業所はあると思うので、法人間の BCP の連携が取れるようにしていかなければならないですね。

事務局 皆様のご指摘を踏まえて、各事例について調査を進めていきたいと思っています。半田市では 2 月頃に地域の方を 100 人位集めて勉強会を開きまして来年度以降につなげていく予定です。

事務局 (ガイドライン・事業報告書についての説明)

山本 BCP で一定の概念づくりをして DCP という概念へ発展させていくという意義付け、シナリオが難しいですね。

事務局 行政が作る地域福祉計画や、社協が作る地域福祉活動計画とセットで考えられるようなまとめ方をしていきたいです。地域福祉活動計画は、社協で必ず作らなければいけないものなので、その中の一つとして防災、地域継続という視点を盛り込んでいきたいと思っています。

市川 地域継続計画は、福祉だけでなく生活全般が含まれると思います。ですから、自治体と社協・福祉事業所だけでなく地域全体のあらゆる職種を視野に入れて考えていきたいですね。

大林 BCP をもっと膨らませて地域という観点を入れるべきでしょう。製造業で言うならばサプライチェーン、情報システムで言うならばネットワーク等です。医療・介護、日々の暮らし、防災やインフラをすべてセットで考えると良いでしょう。

事務局 (ガイドライン・次回開催についての連絡)

以上

資料 1-3 第 3 回事業検討委員会 議事録

日 時：平成 25 年 2 月 12 日 13:00～16:00

場 所：品川カンファレンスセンターANNEX カンファレンスルーム 1

出席者：

事業検討委員；大林、垣木、山内、山本【敬称略・50音順】

事務局；江嶋、東海林、山本

次第：

- 1 事業実施報告
 - (1) BCP 策定の概要
 - ① 検討の流れと文書体系
 - ② 高島市社会福祉協議会の取組み
 - ③ 半田市社会福祉協議会の取組み
 - (2) DCP の観点を取り入れた BCP について
- 2 今後の予定

配布資料：

- (資料 1-1) 検討の流れと文書体系
- (資料 1-2) 高島市社会福祉協議会の取組み
- (資料 1-3) 半田市社会福祉協議会の取組み
- (資料 2) 地域継続計画 (DCP) の観点を取り入れた事業継続計画 (BCP) について

議事録：

事務局 (半田市、高島市社協の報告)

大林 本事業のテーマは、地域継続計画：DCP なので、一事業所の BCP ではなく、地域で行う対策だと思っています。ですので、なんらかの連携が入ることとなると思います。こういったところを連携の項目とするのが重要になります。

事務局 連携して行うことでメリットを得られるものとして、安否確認、福祉避難所、業務遂行における人員の連携があるかと思っています。

大林 例えば安否確認について言えば、安否確認情報の共有ということが対策として出てくるかと思うのですが、そういったことは DCP の中に計画されていますか。

事務局 半田市の場合はリストが部署毎に管理されている状態だったので、まずは、名寄せと最新化を行い、それを共有するという 2 段階の計画になっています。

大林 安否確認については、災害時、そう長くないうちに情報共有をする必要があるという事が行動計画の中に含まれていなければならないでしょう。

また、福祉避難所の設置ならば、「候補地」「必要設備・物品」「収容可能人数」等について共通認識できていないといけませんでしょう。

職員のやり取りやボランティアの差配なども災害が起きてから 2～3 日後までの実施事項

として、事前に計画に織り込まれていなければならないと思います。可能性としては様々な形で連携できると思いますが、「やろうと思えば可能」という段階で止まっているのは、絵に描いた餅になってしまいます。ある程度具体的な行動が計画として挙げられていなければ、機能するのは難しいと思います。

高島市の事例では、3法人という事でそれぞれの法人の連携計画ができていれば、実行も可能かと思うのですが、半田市の事例の場合は対象になっているのが社協一法人です。地域の他の法人とどう連携できるのかがポイントではないでしょうか。半田市社協のBCPとはなっていると思いますが、近隣の社協や福祉事業所等と連携して行う対応が見えないと、地域継続につながっていかないように思います。

事務局 半田市社協では、これに付随して様々なマニュアルを策定していきます。また、近々、地域の事業所の方々を集めて社協のBCP策定の取組みをメッセージとして発信し、その中で各事業所が抱えている防災に関する課題を集め、共有することを考えています。そこから次年度展開するという流れになるだろうと思います。

大 林 今年度中に活動が具体的にそこまで行くかは別として、地域を巻き込んで展開をしていくところからが本当のDCPですね。

三 橋 被害想定について、高島市の事例では、さわやか荘（大阪自彊館）が「大きな破損なし」、他施設についてはそれぞれ想定があり、半田市も施設については「損傷なし」と書かれていますが、高島市の施設は特に新しいという事なのでしょうか。

事務局 基本的には建築された年の耐震基準で想定はしてあります。

三 橋 当社の場合、事業特性上、事業所や設備が一か所被災しただけでも影響が大きくなる場合がありますが、社協の事業継続において、「これとこれがあれば、何かはなくても大丈夫」ということが言えるのならば、必ずしも民間企業と一律の基準で考えなくても良いのではないかと思いました。

事務局 まずは、施設が利用可能かという点と、水、電気、ガスといったライフライン、最低限の生活のための備蓄は必要だと思います。支援の物資が来るまでは、自施設内で対応できることが求められるかと思います。

利用者の備蓄食料はあるが、職員の分がない、といったケースもあるのでそういったところには備蓄の積増しを行います。福祉事業所は、相対でサービスを行うため、特に人員確保が必要となります。

三 橋 備蓄という事は、立地的に閉じ込められるリスクがあり、孤立して動けなくなる住民がいるという想定ですね。

事務局 高島市も半田市も地域全体として孤立する可能性がある地域であり、このような想定としています。特に山間部の地域などはそのようリスクがあります。備蓄の中でも消防法の関係上、燃料が一定量しか保管できず、保存できる設備も持てないため、どうしたものかということはありません。

三 橋 何から何まですべて自法人のみで用意すると大変でしょうから、予め頼ることができるものが近隣にあるならば、連携することも現実的かと思えます。

大 林 被害想定の結果、普段よりどれくらい少ない要員なのか、前提を明確化しておくことが必要だと思います。

重要業務の継続に関しては、「サービスレベルを落として継続する」という対応が考えられます。サービスレベルを落としたとしても、不可能な人数しか参集できない場合、他から支援を求めなければなりません。逆に、重要事業を少ない人数でも継続できるという事になれば、他の事業所に人員を派遣できることとなります。そのため、要員については、具体的な数値（平時を最大とした場合の%等）を記載しておく必要があります。

また、訓練に関しては、どのような訓練のシナリオが考えられるか、あるいは望ましいかというところまで考えていくと、被害想定や重要業務を具体的に挙げたことが、またそこで生きてきます。

要員に着目した場合、いざという時に、職員が自宅から事業所に集まるのにどれくらいの時間がかかるのかという訓練が考えられます。その他、重要な道路が寸断された場合を想定し、遠回りして通勤するという訓練も考えられるでしょう。

あるいは、インフラが止まったことを想定し、カセットコンロでどれくらいの食事が作れるだろう等、被害想定や重要業務に応じたシナリオが想像できると思うので、そこまで書いてあると良いと思います。

事務局 要員については職員の住所から「事業所までの徒歩所要時間」を算出し、その他、「子供の有無」「家族内の要介護者、要支援者の有無」を踏まえた上で、初日ではこれくらい、3日後はこれくらいという想定を入れたうえで各3法人に検討してもらいました。参集できる総人数が決まり、そこから、重要業務を中心に、優先度にしたがって職員を配置していきます。その限られた人数で、与えられた役割を担えるのか、今後、訓練でその実現可能性を検証し、対策を講じていきます。

大 林 失敗しても良いという前提で訓練を行うことで、より明確に課題が抽出できると思います。

山 本 地域防災計画において、福祉事業所の連携等、計画としての記載はありながら実施できていない項目があります。また、特別養護老人ホームでは有事に備え、空床を確保することが求められていますが、災害時にケアが必要な方がどっと押し寄せた場合、あつと間に埋まってしまいます。そのため、福祉避難所を必要とする人が何人いるかなど、事前に把握した上で対策を練る必要があります。

やることはたくさんあるので、本事業の中で課題出しができれば、とても有益であると思います。

事務局 高島市の地域防災計画では、社協は、市役所の中の福祉班という位置付けで福祉避難所を開設し、その管理運営を行うこととされています。福祉避難所では、本来福祉ニーズを持った方を受入れ対象とすべきなのですが、避難者を差配する仕組みがなければ、福祉避難所も他の避難所と同じになってしまい、福祉ニーズを持つ避難者にケアが行き渡らない状況を生んでしまいます。3法人で協議した際、その点が大きな問題として挙げられたため、一次避難所で市役所が福祉ニーズを持つ避難者を見極め、福祉避難所に誘導するということが必要であると、次年度以降行政に提案することとしています。

山 本 BCP を職員にどのように周知していくのかも重要な論点だと思います。組織の幹部はBCP策定に参加するかもしれませんが、それ以外の職員にいかんBCPを普及、理解を広めていくのか、わかりやすい道具づくりが必要でしょう。

事務局 以前、BCP勉強会で、安否確認リストを配り、当事者意識の啓発に役立ったということがあり

ました。それがきっかけとなり、質問や意見がでるようになりました。BCP というと、具体的なイメージを持ちづらいというきらいがあるため、当事者意識を持ってもらうための工夫は必要だと思います。

山本 DCP の観点でいうと、職員の住所をマッピングし、中学校区、あるいは小学校区レベルでどのような散らばりとなっているかを把握しておくことは、対策を検討する際の前提条件になると思います。職員の入退職、配置替え等があるため、定期的に更新することも必要となります。

事務局 確かに、通勤の距離に関しては、把握されているケースが多いものの、2次元、視覚的に把握をされているところは少ないかもしれません。

また、事前にニーズを教えておいてもらえれば、専門職を早期に派遣できる体制が整い、有効なのではないかという意見がありました。

山本 職員は、出身地域の土地勘はあるが、例えば合併している自治体となると、なかなか個々の職員で地域の情報を網羅的に把握することは難しくなります。災害時、要援護者の救援を行う場合、土地勘がないと、たとえ社協の職員であっても、誘導は困難です。

ガイド役の職員と道具はあるので、あとは地域との連携がポイントとなります。元気な地域の方々は何人かいらっしゃれば、手を借りることができます。そのためには、普段から顔の見える関係を地域の方々と築いていかななくてはならないと思います。

事務局 災害ボランティアセンターの運営は、他地域から応援部隊に任せ、地域の社協職員は、地域に行き、そこでニーズを汲み取る。そのような役割分担、体制が必要なのだということをお聞きします。

事務局 (DCP のあり方について解説)

大林 BCP 策定のきっかけについてですが、例えば、「類似事業を行っている近隣の事業所が被災したので、自法人でも BCP 策定の必要性を感じた。」というのは、理解しやすいと思います。一方、普段の活動している中において、自然発生的に起こりうるものなのでしょうか？今まで誰も言わなかった状態から、いきなり全員が声を上げるということは考えづらいので、おそらく、数人の中が「防災も大切だ」ということを言いはじめ、それを組織的活動にするためには、主体形成がなされてくるのだと思います。BCP 普及を促進するには、危機感をもってもらう他、何か仕組みがないと難しいのでしょうか。

山本 地域の困り事を吸い上げ、それに対してどういったアクションを起こすのかというのが、地域福祉の一つの課題となっています。

その困り事の1つとして、防災が出てきたならば、地域で対策に取り組みということもあり得ると思います。

地域全体だと動きづらいため、小地域ということで取組みを考えています。例えば、どこに一人暮らしの方がいて、どこにお年寄りがお住まいなのか、災害にはどういった対策が必要になるのか等、ワークショップを行うなどし、住民の意識レベルを上げると同時に、行政には要望を上げています。

限界集落化している地域の中では、買い物が大変であったり、公共交通がないので移動手段がないこと等が問題となっています。地域自体が崩壊していくなかで、なんとかそのまま住み続けることはできないものかと対応を行っています。

事務局 他の事例においても、地域で福祉マップ（福祉ニーズのある方と福祉事業所を平面図上に落とし込んだもの）を作成したのですが、その後、住民から、災害時にはどうなるのだろうということが話題として出たため、防災マップに発展したということがありました。そしてそれが、実際、災害のときに安否確認で役立ったということを知りました。

最初からいきなり「防災」ということではなく、色々な困り事に対応していく中で、防災もその対象になりえるということだと思います。

大 林 具体的な困り事があって、それに対応する中で、もう少し内容を膨らませて、防災やBCPに発展していくということですね。

山 本 地域福祉では、現行の制度では対応できない問題があり、それをどうやったら解決することができるかという検討を行っています。制度の狭間を埋めていくために、行政に提案を行っていますが、縦割りの福祉制度の中では、対応が難しい状況です。

セーフティネットの話では、網の目が大きすぎて、救えないという問題が出てきています。最終的に、救うことができないとネットの意味がないので、目を細かくするなど、議論が必要です。

東日本大震災の中でも、現行の制度では救えない事例がでてきているので、それに対し、関係者、研究者が様々なところで知恵を出し合い、制度化する取組みをしています。

山 本 都道府県は、支援計画を作ることは必須ですので、そこにBCPの内容を盛り込むことが良いかもしれません。

災害時の要支援者を、行政者、社協、福祉事業所がどのように支援していくのか。それがポイントですが、まずは、個々の事業者はBCPが必要であり、それをDCPで結びつけることが必要ということになると思います。

山 内 DCPと考えると社協が中心的な役割を担うことになると思います。その中で、地域の福祉事業所が担う役割を考えた場合、安否確認等を分担して行うことになると思います。この中で、サプライチェーンにおける資源の供給について、具体的に役割分担を決めておかないと、実際には動けないのではないのでしょうか。

また、高齢者や障害者がケアの対象となる場合、支援者は誰でも良いというわけにはいきません。仮に対象地域が壊滅状態である場合、限られた地域で専門家や代替要員を手配するのは不可能となります。

そのため、社会福祉法人は、他県等と連携を行う体制を構築しないと、サービスの供給を維持できません。ボランティアで実施できることはできることとして整理できますが、認知症患者への対応等専門的なノウハウが必要となるものに関しては、地域のマンパワーが不足しているときに、地域だけで検討していたとしても解決できない問題だと思います。

また、議論の中で「医療」の話がでてこないのが、医療機器を含む資源供給についての具体的な記載（どこから何を仕入れるのか）があると良いと思います。そういった記載を明確化することで、福祉事業所はより具体的にDCPへの参画を深めることができると思います。

山 本 東日本大震災でも、全国から専門職が支援を行いました。

山 内 被災直後の支援者の誘導がポイントかと思います。窓口がはっきりせず、混乱したということを知っています。

限られた地域内であれば、よりピンポイントに、自治体や企業が行っているように具体的な計画を立てても良いのではないかと思います。そうすることで、有事の際にそれが自動的に動

き出していきます。そうしていかないと、ニーズを上げても、実際には動けないのではないかと思います。必要物資については、それを必要とする事業所がつながりをつくることで、トータルが必要数量が明確になるなど、メリットがでてきます。

どうしても、福祉事業所の場合、目の前に利用者がいるため、まずは、利用者のケアが第一優先事項となり、地域の方々の安否確認というところまでは手がまわらない可能性があります。そこは社協にお任せし、その分施設では、自らの得意分野を活かせるような役割分担をした方が効果的であり、普及もしやすいと思います。

事務局 業務のどのようなところを切り出し、専門職、あるいはボランティアの方に支援してもらいか、それをまずは法人内で検討する必要があるかと思います。

当然、専門性が必要な業務内容については、専門職の業界団体等からの受入れになるかと思っています。

大 林 本事業ではお年寄りや障害者が災害時においても、普段通り、安全、安心な生活が継続できることを目標としています。ですが、この取組み、ノウハウは、福祉ニーズのある方に限らず、世の中一般、誰にとっても意義のあるものだと思います。

広くとらえますと、災害時においては、誰しも弱者になります。ですので、国民全員にとって参考になる、啓発になる成果物になると良いと思います。

全 員 どうも有難う御座いました。

以上

資料2 有識者ヒアリング結果

●兵庫県社会福祉協議会 地域福祉部 副部長 荻田 藍子 氏

【日時】平成25年8月19日(月) 【場所】同会相談室

【内容】

- ・地域と連携して防災訓練に取り組んでいる兵庫県内の社会福祉協議会の事例についてヒアリングしたところ、香美町社会福祉協議会が先進的な取り組みをしているとのことであった。
- ・兵庫県内の香美町社会福祉協議会が要援護者登録情報の収集をして、システム化している。また、普段の活動の中で地域の中での見守りネットワークを構築しており、その活動が災害時にも活用できるように工夫しているとのこと。
- ・香美町社会福祉協議会をヒアリング対象として調査するため、先方の担当者を紹介してもらったとともに、訪問時の調整を依頼した。

●全国社会福祉協議会 地域福祉部 部長 佐甲 学 氏、副部長 後藤 真一郎 氏

【日時】平成25年8月29日(木) 【場所】同会打合せスペース

【内容】

- ・全国の市町村社会福祉協議会で事業継続計画（BCP）を策定している社会福祉協議会についてヒアリングしたところ、先進的に策定しているところは把握していないとのことであった。
- ・地域と連携して防災訓練に取り組んでいる市町村社会福祉協議会の事例についてヒアリングしたところ、栗原市社会福祉協議会、阿蘇市社会福祉協議会などの社会福祉協議会が挙げられた。
- ・栗原市社会福祉協議会では、東日本大震災前に発生した地震の時の教訓を踏まえ、東日本大震災時に災害ボランティアセンター等の機能がうまく機能した事例とのことであった。
- ・阿蘇市社会福祉協議会は、平成24年の水害が発生した際に、地域で組織しているネットワークと災害ボランティアセンターの機能が相互にうまく機能した事例とのことであった。
- ・これらの例を参考に、今後ヒアリングを進めていくこととなった。
- ・このほか、東日本大震災時の宮城や福島社会福祉協議会の動きについてご教示いただいた。

●滋賀県社会福祉協議会 地域福祉部 部長 谷口 郁美 氏、主査 高橋 宏和 氏

【日時】平成26年2月25日(火) 【場所】同会打合せスペース

【内容】

- ・滋賀県内の高島市社会福祉協議会でのBCP策定活動、及び長浜市虎姫地区での取組内容についても報告した。
- ・滋賀県社会福祉協議会として今後、滋賀県内の社会福祉協議会にBCP策定していこうと考えているかをお伺いした。
- ・また、社会福祉協議会としてのBCP策定のあり方についてご意見を賜った。

資料3 本事業の告知 WEB サイト



本事業の告知 WEB サイト トップ画面

掲載コンテンツ：

- ・事業概要
 - ・目的
 - ・事業概要
 - ・成果物
 - ・ガイドライン「～災害に強い地域づくり～」
 - ・事業報告書
- ※過年度事業成果物、関連事業の成果物も掲載。

URL：http://www.yokohama-ri.co.jp/fukushi_bcp25/

資料4 別冊ガイドライン「災害に強い地域づくり」



資料5 24年度版ガイドライン「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（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～



平成 25 年度 厚生労働省 セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

平成 26 年 3 月 発行

編集兼発行所

株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部

〒220-8616 横浜市西区みなとみらい 3-1-1 横浜銀行本店ビル 4F

TEL : 045-225-2373 FAX : 045-225-2198

WEB : <http://www.yokohama-ri.co.jp/>
