

独立行政法人 福祉医療機構

令和5年度 業務継続計画（BCP）対策セミナー

# 災害時におけるBCPの実践

東日本大震災などの被災経験と対応／BCPの活用事例



社会福祉法人若竹会（岩手県）

常務理事 菊池 俊 則



**設立：昭和50年（経営母体は医療法人）**

**職員：385人**

**事業の実施地域：岩手県宮古市（宮古福祉圏域）**

**人口：47,171人（宮古福祉圏域 72,599人）**

**高齢化率：39.2%（地域医療情報システム）**

**本州最東端に位置、香川県の約70%ほどの面積**

**総面積の80%を山林が占め、平野部が少ない**

**可住地面積は9%、少ない平野部に人口が集中している**

**県庁所在地：盛岡市から車で1時間強（約100km）**

**主たる産業は、水産業、輸入木材・電子部品加工など**

**災害や高規格道の整備等で、人口減少が進んでいる**

**※ 福祉圏域単位では、年間1千人ほど減少し続けている**



	施設名	事業名	定員
障害福祉サービス	わかたけ学園	障害者支援施設	78
	自立生活支援センター ウイリー	宿泊型自立訓練／障害者就業・生活支援センター	20
	あっとほうむLifeみやこ	共同生活援助(グループホーム)	85
	SELPわかたけ	生活介護／就労継続支援(B型)	40
	ワークプラザみやこ	就労移行・定着支援／就労継続支援(B型)	40
	新たな郷わかたけ	福祉型障害児入所施設	16
		児童発達支援	10
		障害者支援施設	40
	地域生活支援拠点つむぎ	就労継続支援(B型)	20
		日中サービス支援型グループホーム	10
相談支援事業			
高齢福祉サービス	特別養護老人ホーム サンホームみやこ	介護老人福祉施設	50
		短期入所生活介護	20
		通所介護	30
		訪問介護・居宅介護・訪問入浴	
	特別養護老人ホーム サンホームみやこ絆	地域密着型小規模特養	29
		短期入所生活介護	10
		通所介護	10
	ケアハウスサンホームみやこ	軽費老人ホーム	18
グループホーム サンフラワー	認知症対応型共同生活援助事業	9	



平成26年 4月30日	死者(関連死)		行方不明	家屋倒壊
	宮古市	宮古圏域		
宮古市	420	53	94	4,098
宮古圏域	1,045	137	257	7,735
岩手県	4,672	441	1,132	25,706



ご利用者の被災状況	死亡 8人 (居宅介護サービス利用者)
	利用者の親族等・家庭に係る被災状況の全体掌握は断念
役職員等の被災状況	死亡 1人 (自宅被災)
	親族の死亡等 25人 / 家屋の全半壊 51人
設備等の被災状況	障害者グループホームの全半壊 4棟
	公用車の水没など 4台



## ■ 東日本大震災発生時の状況

### 地震発生

### ご利用者の生命・安全の確保

屋外(園庭・近隣の公園等)などへ1次避難

### 混線等により通信手段が断絶

送迎車輛の運行ストップ／市内利用者の避難誘導

### 大津波によりインフラ関係ダウン

### 津波発生

### ご利用者の生命維持・職員配慮

津波浸水区域は、一般避難所で津波警報解除を待った。

その他の施設は、備蓄品等で衣食住を確保した。

一定の安全確保後、被災地域の職員を退勤させた。

**震災直後(初動)は、事業所・職員の判断で危機回避した。**

## ■ 東日本大震災から数日間の概況

※ 震災以降の状況を要約したものであり、詳細については省略しています。

### 福祉避難所として機能開放が求められた

震災直後は、入所・通所を問わず一時避難所として施設機能を開放せざるを得なかった。

### 情報管理機能に多大なストレスが生じた

通信・移動手段が乏しい中で、安否確認・情報共有・指示伝達に時間を割かれた。

### 地域の中で物資が枯渇、消費活動がストップした

物流機能が停止することで物資が枯渇、職員の労働力を確保するのも困難となった。

### 公助・共助により、徐々に支援の手が届いた

【公助】 災害対策本部等を通じ、緊急支援物資・給水車等の支援があった。

【共助】 関係行政・団体・取引業者・一般市民等からの支援・配慮があった。

※ 経営協をはじめ、種別協・各種団体などから様々なご支援をいただいた。

無力さを感じながら・・・多くの方々にご支援いただいた。

# 初期段階での職員による教訓の整理

- ・ 災害時における福祉施設の役割と地域生活者の支援
- ・ 可能な限り速やかな情報受発信と情報管理の重要性
- ・ 検証作業を活かしたマニュアルの整備と複数想定による訓練の実施
- ・ 職員のメンタルケア・・・安心して働くことのできる環境づくり→労働力の確保
- ・ 行動・視点のシフトのタイミング・・・非常時体制→通常体制、復旧→復興

## ◆ キーワード整理・・・災害対応(総合防災力)の考え方として

**【自助】** 法人の自助努力 ... 初動体制の確立と、最低でも情報・交通網・物流寸断後の数日間を自力で過ごせる(ご利用者を支援出来る)備えが必要。ご利用者を不安にさせないため継続性のある支援の提供が責務。(行動・視点のシフト)

**【共助】** 地域との共存 ... 自法人のご利用者の安全・安心の確保は当然であるが、併せて地域社会の一員として、地域に対するハード・ソフト両面(設備機能・専門知識)の開放や協働も必要。人的支援・一部物的支援。且つ継続性の確保。(同業者・関係団体・家族・町内会・取引業者など)

**【公助】** 行政とのパイプ ... 物的支援、避難所への支援、情報提供。一部上記にも参画。

### ※ 全国の関係団体や施設等とのきずな

～ これらの支援形態が協働・共存し、円滑に作用するには、日頃の良好な関係づくり(ネットワーク)が重要であることを再認識した。～

## ◆ 社会福祉法人の存在意義と地域貢献・・・公益法人としての使命感・共助の具体化

## ～ 東日本大震災の教訓 ～

● 本当に災害に対して備えていたのか・備えているのか？

○ その備えとして、**事業継続計画(BCP)**とは何なのか？

○ **事業継続計画(BCP)**さえ作れば安心なのか？

● 社会福祉法人の使命に即した、**BCM**の実践・普及が必要なのは



# 全国社会福祉法人経営青年会での取組

## ～次なる災害に備える～

ご利用者・職員の笑顔と生活を継続していくため、社会福祉法人がとるべき行動基準と事業継続計画の実効性を高めるマネジメント（ガイドライン）

「社会福祉法人アクションプラン2015」に基づく事業継続マネジメントの実践  
（全国青年経営者会 災害対策特別委員会 報告書）



平成 25 年 3 月  
全国青年経営者会 災害対策特別委員会

<https://www.zenkoku-skk.ne.jp/cms/wp-content/uploads/2017/03/e6b4c3f3dbe238635f9e62c242b0286f.pdf>

～「社会福祉法人アクションプラン2015」に基づく～

## 事業継続マネジメント実践の手引き

### 今が災害に備えるとき！

次なる災害への備えとして、ご利用者・職員の笑顔と生活を継続していくため  
社会福祉法人がとるべき行動基準と事業継続計画の実効性を高める  
事業継続マネジメント実践の手引き（ガイドライン）

平成 27 年 3 月 6 日  
全国社会福祉法人経営青年会 地域活動推進委員会  
（BCM策定普及プロジェクトチーム報告書）

[https://www.zenkoku-skk.ne.jp/cms/wp-content/uploads/2017/03/mngmt\\_26hk.pdf](https://www.zenkoku-skk.ne.jp/cms/wp-content/uploads/2017/03/mngmt_26hk.pdf)

# 全国社会福祉法人経営青年会での取組

## 災害時における社会福祉法人・施設の使命とは？

### 自法人・施設の事業継続 (自助)

- ・ 利用者・職員の生命・生活の維持
- ・ 上記を含む福祉・介護サービス提供



### 人びとの生活を支える (共助)

- ・ 地域・災害時要援護者等への対応
- ・ 業界としての社会福祉法人連携など

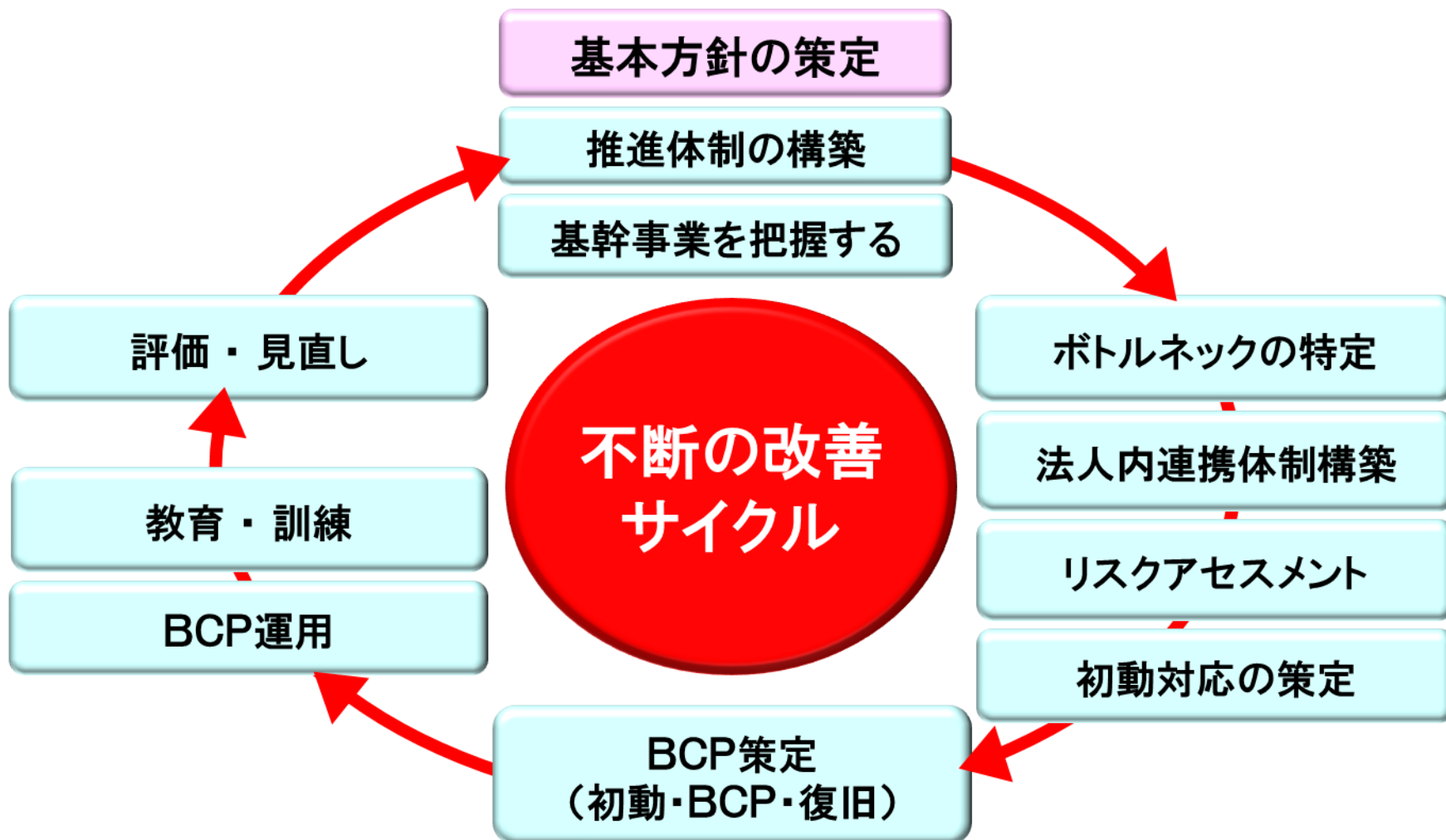
## 使命を果たすためにはどのような備えが必要か？

危機管理～事業継続マネジメントによる実効性の向上

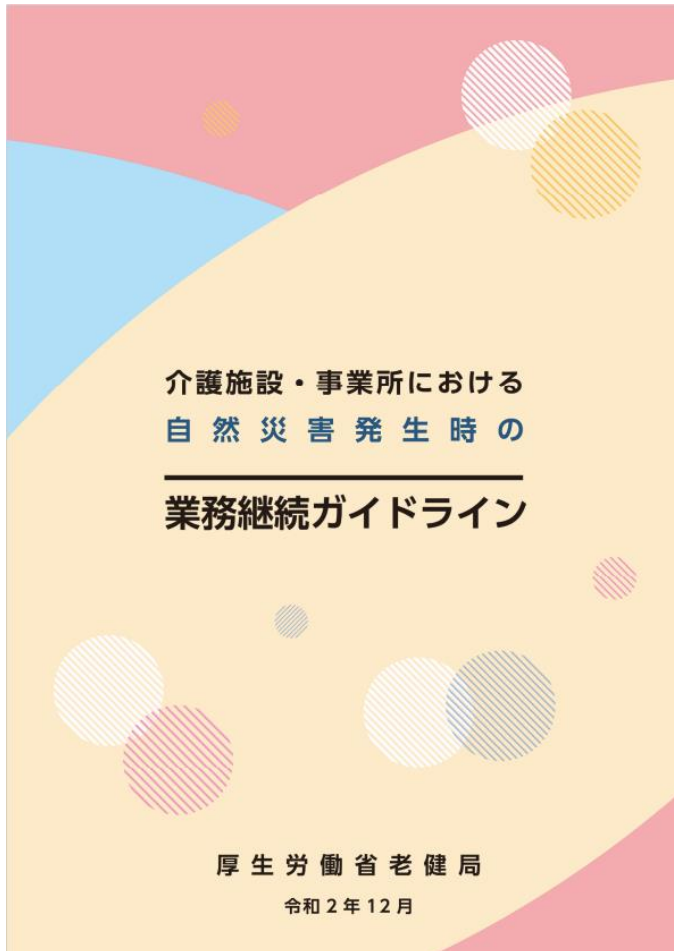
## 使命を果たすための根拠・判断基準は？

社会福祉法、全国経営協「アクションプラン2025」など

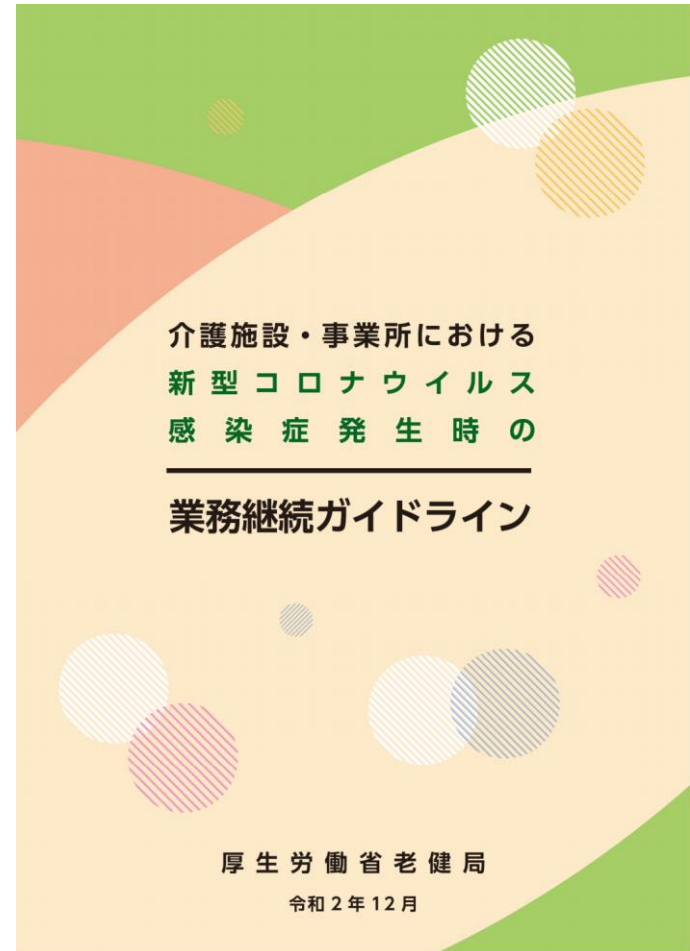
# BCPの実効性を高める BCM:事業継続マネジメント



# 業務継続ガイドライン(厚生労働省)



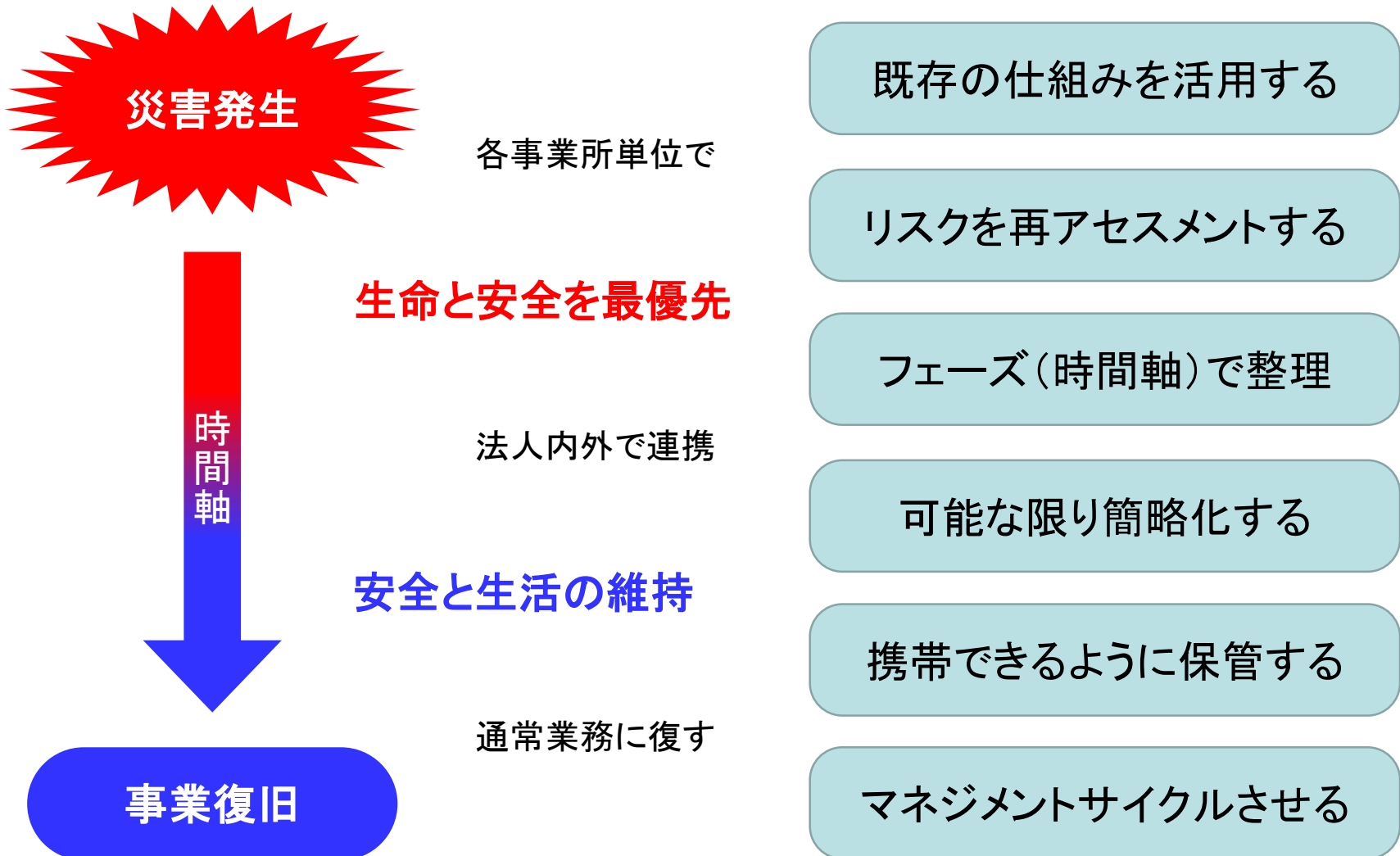
<https://www.mhlw.go.jp/content/000749543.pdf>



<https://www.mhlw.go.jp/content/001073001.pdf>



# 実践例 → 災害対策(BCP)の捉え方



災害発生

各事業所単位で

既存の仕組みを活用する

リスクを再アセスメントする

生命と安全を最優先

フェーズ(時間軸)で整理

時間軸

法人内外で連携

可能な限り簡略化する

安全と生活の維持

携帯できるように保管する

事業復旧

通常業務に復す

マネジメントサイクルさせる

## 実践例 → リスクの掌握と行動計画

- 津波注意報～警報発令時における行動基準
- 避難情報（洪水）の発令時における行動基準
- 上記に係る地域のハザードマップ、指定避難所の一覧
- 職員参集基準、（水防法による避難確保計画）

### ～ 災害時における実践例 ～

- 台風の接近に伴い、浸水リスクのあるグループホーム利用者を事前避難
- 入所系施設は、課長以上の幹部職員を参集（夜間帯の施設待機）
- 当該施設への通勤路が土砂崩れにより寸断、数日間孤立状態となった
- 結果、負傷者や不調者を出すことなく、事業を継続することができた

## ■ 自然災害がもたらす事象（東日本大震災の実例）

発生した事象	求められた事後対応（一部紹介）
<b>道路の寸断</b>	移動できない（車・バイク・自転車などの交通用具が使えない）
<b>通信の遮断</b>	情報が受発信できない（固定・携帯電話とも通話ができない）
<b>停電</b>	照明器具や冷暖房器具など、あらゆる電化製品が使えない
<b>断水</b>	飲料水や生活用水が確保できない（通常の調理ができない）
<b>物資の枯渇</b>	近隣商店や取引業者も被災、速やかに物資が調達できない
<b>避難者の発生</b>	通所利用者・職員のほか、地域住民なども避難してくる
<b>行政機関の被災</b>	公助（行政等による公的な支援）が速やかに機能しない
<b>その他</b>	被災地域の職員・職員の家族などへの配慮（一時避難や業務免除）

## 実践例 → 移動手段と通信手段

- 避難が必要な場合、避難ルートと避難場所、移動手段
- 法人としての災害対策本部の設置場所・参集範囲
- 各施設・事業所の職員・利用者連絡先リスト
- 関係機関(行政・医療機関・取引先業者等)の連絡リスト

### ～ 災害時における実践例 ～

- 平常時から複数のアクセスルートを確認、徒歩で交代要員を送った事例あり
- 公用車(自動車)のほか、バイク・自転車等の移動用具を準備
- 主要施設には衛星電話を設置、幹部職員はLINEグループを常用
- アプリ・ビジネスチャットの導入を検討している



## 実践例 → 停電や断水時の対応①

- 災害時優先業務、日課・勤務シフトの事前設定
- 行政・保守・取引先業者の連絡先リスト
- 停電時・復旧時の機器操作マニュアル
- 代替手段(用品)の備蓄リスト

### ～ 災害時における実践例 ～

- 停電や断水になった場合、その状況に合わせて業務を縮小せざるを得ない
- 早期復旧するためには、行政機関や取引先業者への連絡が不可欠
- 停電時は、発電機や蓄電池、代替用品(照明・暖房・電池類など)を備蓄
- 生活用水は貯水タンク、トイレが作動するか確認しておく必要がある

## 実践例 → 停電や断水時の対応②

- 災害時優先業務、日課・勤務シフトの事前設定
- 行政・保守・取引先業者(給食業務委託業者)の連絡先リスト
- 停電時・復旧時の厨房機器操作マニュアル
- 代替手段(飲料水・非常食)の備蓄リスト

### ～ 災害時における実践例 ～

- 災害(停電・断水)時に給食提供業務が可能か、委託業者と事前確認しておく
- 法人内で提供している場合、ローリングストックによるガス調理が可能
- 小規模事業所であればレトルト食品、アウトドア用品も有効
- 平常時に停電や断水を想定した「炊き出し訓練」なども実施した

## 実践例 → マンパワー(勤務者)の確保

- 職員参集基準
- 各施設・事業所の職員連絡先リスト
- 災害時優先業務、日課・勤務シフトの事前設定
- 状況に応じた勤務者確保策の実践

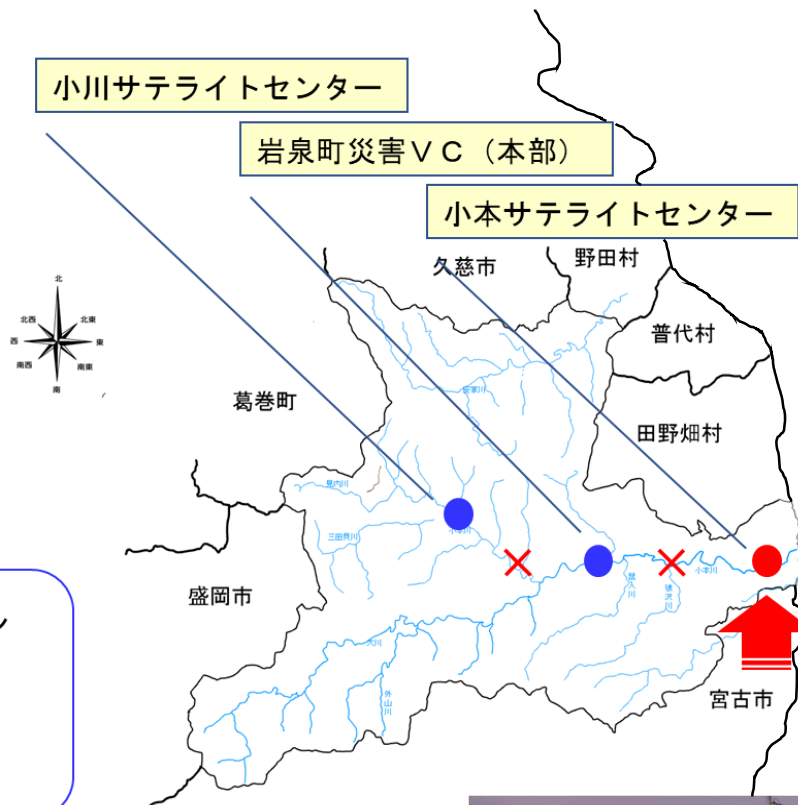
### ～ 災害時における実践例 ～

- 就業規則上、非常災害時や火災時には出勤義務がある※
- 一方、災害時に職員がおかれた状況(被災・負傷等)に配慮する必要性もある
- 勤務時間の変更、送迎バスの運行や乗り合い出勤などのフォロー策
- 罹災証明に基づく勤務免除、時間外勤務手当の支給なども考慮

# ■ 平成28年、台風10号での実践

- 県社協からの依頼
- 近隣市町村の被災
- マンパワーの不足
- 幹線道路の決壊
- 応援社協との協働

- ・ 内陸部は青年会メンバーのローテーション
- ・ 沿岸部は当法人がサポート
- ・ 隣接町であり、障害部門の事業実施地域
- ・ 利用者・職員等が被災したことも起因





# ■ 平成28年、台風10号での実践



- 被災した要援護者の緊急受入
- 被災した福祉施設の泥出し（宮古市）
- 緊急支援物資搬送（以下、岩泉町）
- 施設等の被災状況・ニーズ調査
- 災害ボランティアセンター運営補助  
人的な支援（運営・ボラの派遣）  
物的な支援（テント等資材の提供）  
閉鎖まで約2ヵ月間サポートした

## ■ 次なる大規模災害への具体的な備え

予測することができない災害



法令等で求められる最低限・形式的な対策  
＋  
確実に生命・安全を守る事前対策

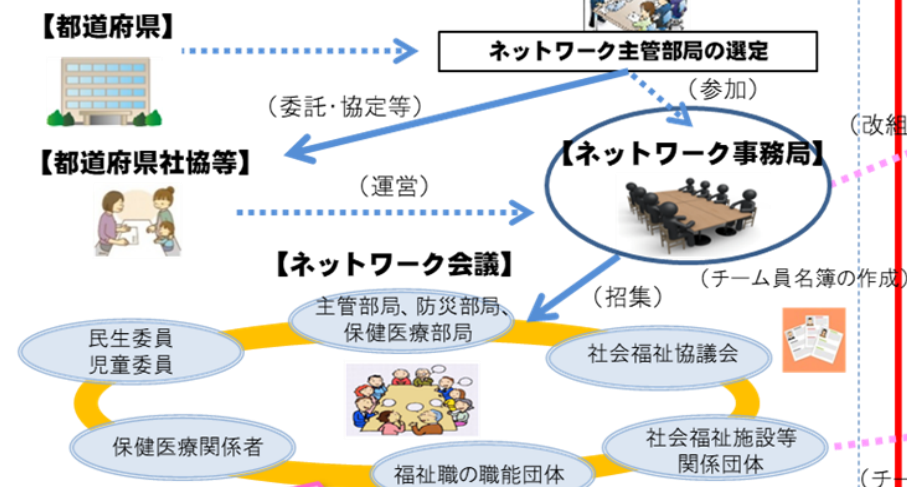
過去の判例を検索してみてください たとえ激甚災害であったとしても・・・

**結果の予見可能性を誤ると**  
**安全配慮・善管注意義務違反が問われる**

# 法人・施設間連携と地域への公益的な取組

- 近年の災害においては、高齢者や障害者、子ども等の地域の災害時要配慮者が、避難所等において、長期間の避難生活を余儀なくされ、必要な支援が行われない結果、生活機能の低下や要介護度の重度化などの二次被害が生じている場合もあり、これら災害時要配慮者の避難生活中における福祉ニーズへの対応が喫緊の課題となっている。
- このような状況を踏まえ、災害時において、災害時要配慮者の福祉ニーズに的確に対応し、避難生活中における生活機能の低下等の防止を図るため、各都道府県において、一般避難所で災害時要配慮者に対する福祉支援を行う「災害派遣福祉チーム」を組成するとともに、一般避難所へこれを派遣すること等により、必要な支援体制を確保することを目的として、官民協働による「災害福祉支援ネットワーク」の構築に向けた取組を推進するためのガイドラインを策定する。

## 【平時】



○ ネットワーク会議を活用し、災害時における活動内容等をあらかじめ整理。

- |                     |                 |
|---------------------|-----------------|
| ① チーム組成の方法、活動内容     | ⑤ 費用負担          |
| ② チームの派遣決定及び情報収集の方法 | ⑥ 保健医療関係者との連携   |
| ③ 災害時における関係者の役割分担   | ⑦ チーム員に対する研修・訓練 |
| ④ 災害時における本部体制の構築    | ⑧ 住民に対する広報・啓発 等 |

## 【災害時】

### 【ネットワーク本部】

(情報収集)

### 【被災市区町村】

災害発生



(派遣の可否の  
検討、派遣決定)

(現地状況の報告)

### 【災害派遣福祉チーム】



(活動のバックアップ)

(チーム員の供給)

(派遣)

### 【一般避難所】



災害時要配慮者の二次被害防止、  
安定的な日常生活への移行

- 一般避難所において、災害時要配慮者に対し、次のような福祉的支援を実施。
- ① 他の福祉避難所等への誘導
  - ② アセスメント
  - ③ 食事、トイレ介助等の日常生活上の支援
  - ④ 相談支援
  - ⑤ 避難所内の環境整備
  - ⑥ 本部、都道府県との連絡調整、活動状況の報告 等



# 法人・施設間連携と地域への公益的な取組

岩手県災害派遣福祉チーム

## 大規模災害に備えた 福祉の取組

津波



風・  
水害

雪害



地震



岩手県災害福祉広域支援推進機構

## 岩手県災害派遣福祉チームとは

### ◎岩手県災害福祉広域支援推進機構

岩手県では、福祉関係団体等とともに、「岩手県災害福祉広域支援推進機構」を設置し、大規模災害時に避難所等において要援護者の福祉・介護等のニーズ把握や応急支援などを担う「災害派遣福祉チーム」の取組を進めています。

#### 岩手県災害福祉広域支援推進機構

本部長：岩手県知事

県担当課：保健福祉部地域福祉課

事務局：岩手県社会福祉協議会

- 事業者団体**
- 岩手県社協 社会福祉法人経営者協議会
  - 岩手県社協 高齢者福祉協議会
  - 岩手県社協 障がい福祉協議会
  - 岩手県社協 児童福祉施設協議会
  - 岩手県社協 保育協議会
  - 岩手県介護老人保健施設協会
  - 岩手県地域包括・在宅介護支援センター協議会
  - 岩手県知的障害者福祉協会

- 専門職能団体**
- 岩手県社会福祉士会
  - 岩手県介護福祉士会
  - 岩手県精神保健福祉士会
  - 岩手県介護支援専門員協会

- 医療・保健・その他の団体**
- 岩手県医師会・岩手医科大学
  - 岩手県保健師長会・岩手県立大学
  - 岩手県市長会・岩手県町村会

※平成26年3月現在



### ◎チーム編成

団体等との派遣協定に基づきチーム編成は、社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士等福祉専門職で一定の研修を受けた者をチーム員として登録し、災害救助法が適用となる程度の大規模災害発生時に4～6人程度で1チームを組織し、災害時に避難所等において支援活動を行うこととしています。

#### 推進機構の取組



# 法人・施設間連携と地域への公益的な取組

## チームの活動内容

### ◎チームの概要

行政、保健・医療、避難所代表者、その他関係者と「連携」し支援します。

チーム編成	福祉職の混成チーム(高齢・障がい・児童・保育等)、4~6名
活動期間	発災初期の概ね5日間程度(必要に応じて延長・追加派遣)
活動場所	一般避難所、福祉避難所等
チーム員	職能団体会員、施設職員等

### 【初期対応の例】

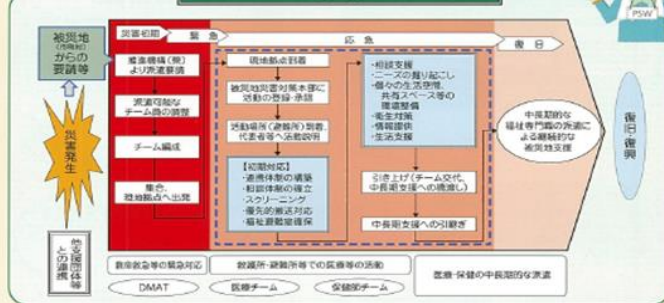
- ・福祉相談体制の確立 (避難所内相談窓口の支援等)
- ・スクリーニング (簡易的アセスメントによる要援護者の選別)
- ・優先的搬送対応 (社会福祉施設への緊急入所・福祉避難所への移送等のコーディネート)
- ・福祉避難室確保対応 (一般避難所内での要援護者用別室確保の支援)

### 【その後の活動例】

- ・相談支援 (アセスメント・支援方針の策定等)
- ・ニーズの掘り起こし (要援護者の発見等)
- ・環境整備 (個々の生活空間、共有スペース等の改善)
- ・衛生対策 (排泄・入浴・口腔ケア・感染対策等)
- ・情報提供 (特別な配慮が必要な方等への対応)
- ・生活支援 (見守り・食事・排泄等の応急的な介助) など



### チームの活動イメージ



### ◎チーム員養成研修

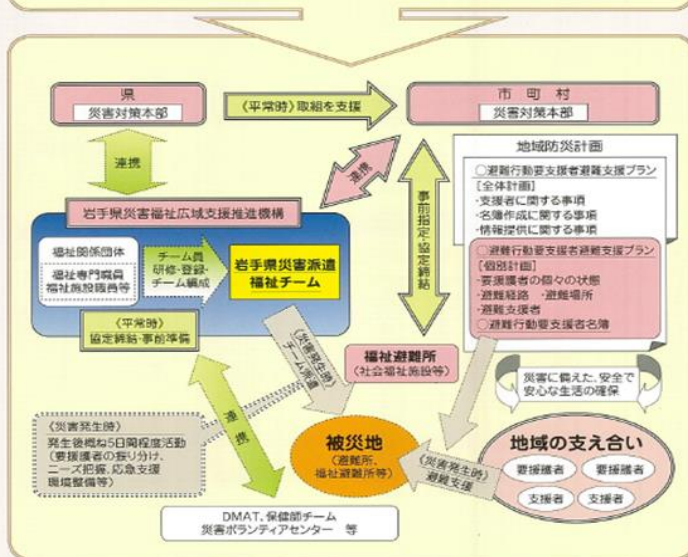
チーム員は次の研修を受講し、活動に必要な知識・技術の習得に努めることとしています。

1. 登録研修(登録のための基礎的研修)  
チームの必要性、避難所の運営、活動マニュアル、図上訓練等
2. スキルアップ研修(登録後概ね2年以内)  
要援護者等の特性、他団体の活動、図上訓練等
3. 更新研修(概ね3年ごと)  
災害福祉広域支援の動向、活動マニュアル、図上訓練等



## 災害に備えて、みんなで要援護者を守る取組を進めましょう

災害時に要援護者を守るためには、平常時からの取組が大切です。市町村による名簿や避難支援プランの作成、福祉避難所の指定のほか、様々な主体が地域ぐるみで支え合いの仕組みを作っておくことが、いざという時に役立ちます。岩手県災害福祉広域支援推進機構では、市町村関係部局や社会福祉施設、医療・保健・福祉関係者等と連携して、災害派遣福祉チームが避難所などで有効に支援活動を行える体制の構築を目指していきます。



### ●問合せ先● 岩手県災害福祉広域支援推進機構

岩手県保健福祉部地域福祉課  
〒020-8750 盛岡市内丸10-1 TEL.019-629-5423

社会福祉法人岩手県社会福祉協議会

〒020-0831 盛岡市三本郷8-1-3 ふれあいランド岩手内 TEL.019-637-4466(代表)



# 法人・施設間連携と地域への公益的な取組

あらかじめ指定がなかったとしても  
福祉施設は避難所になる

要支援者だけでなく、一般の地域住民が  
避難してくることも想定しておく

法人・施設の被害を最小限に抑え  
事業継続できることが大前提

利用者・職員の安全が確保されなければ、  
他者を支援することなどできない

## BCMの実践

常に災害に強い組織づくり

災害時に他地域等から支援に来る  
応援者を受け入れる体制づくり

多くの支援者が応援に駆け付けてきても  
現地コーディネートできなければ逆効果

災害派遣福祉チームへ職員派遣  
被災法人・施設への支援策

災害支援基本方針に則り、平常時から被災  
地域・法人を支援する体制を作っておく