

— 災害支援基本方針に基づく — 災害支援マニュアル



東日本大震災・熊本地震…
度重なる台風や風水害など
我が国では災害が頻発して
います。さらに南海トラフ
や首都直下型地震など、次
なる災害への警鐘も鳴らさ
れている昨今、私たち社会
福祉法人は「社会から何を
求められ、何を備え、どのよ
うな使命を果たせばよいの
か」全国社会福祉法人経営
者協議会として共通認識を
図る必要があります。

目 次

1. 災害支援マニュアル（本書）の目的	2
2. 全国経営協が目指す災害支援	2
○ 本マニュアルの見方・活用について	3
○ 全国経営協の災害に対する考え方	3
3. 自助：各会員法人が備えるべきもの	5
4. 共助：各会員法人が備えるべきもの	6
○ 受援体制 → BCMへの反映ポイント	6
○ 応援体制 → BCMへの反映ポイント	7
5. 共助：全国・ブロック・都道府県経営協の役割と備え	9
6. その他の連携体制との関係性	11
7. 災害支援体制の構築チェックリスト	12

本マニュアルは、平成30年5月に通知した【全国経営協：災害支援基本方針】に基づいて、各会員法人が“次なる災害への備え”とすべく、平常時において体制を構築するための支援ツールとして活用することを目的としています。

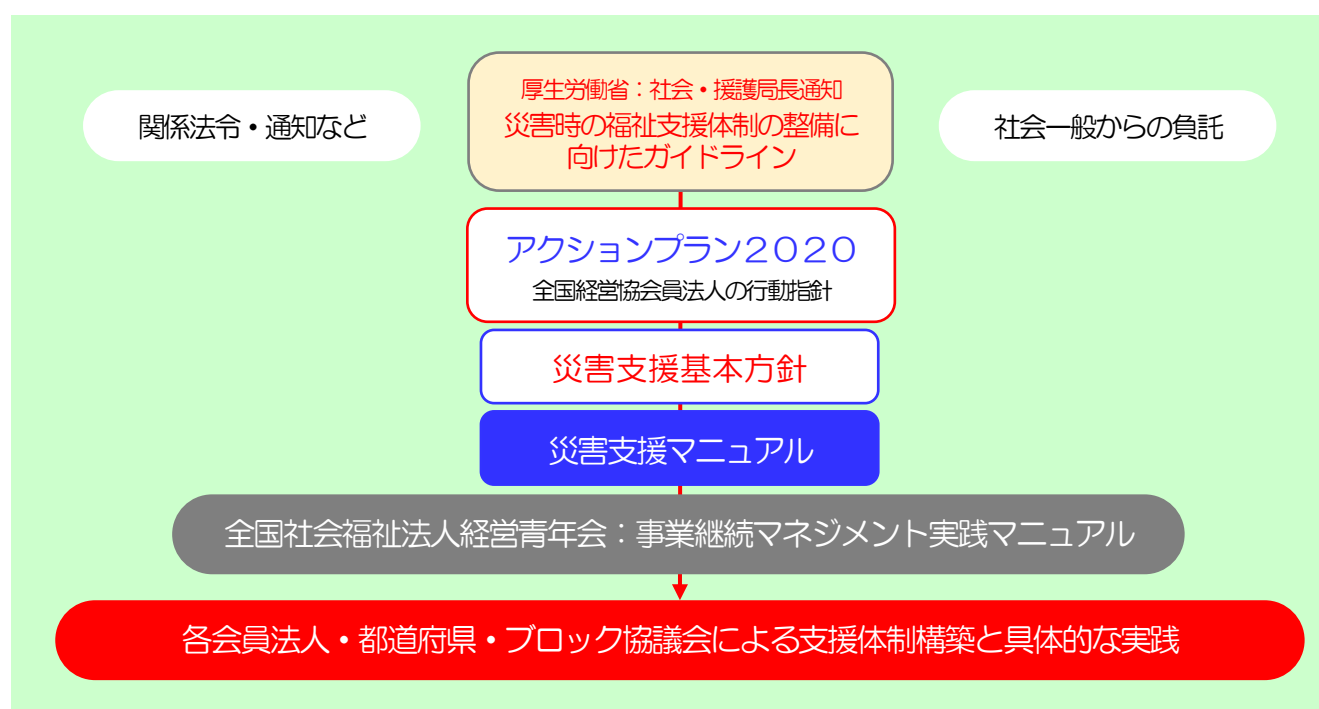
したがって、災害支援基本方針との連動性を明確にするため該当ページを記載しているほか、本書で紹介している関連マニュアル類も参照しながら検討することを推奨します。

災害支援マニュアル

1. 災害支援マニュアル（本書）の目的

全国社会福祉法人経営者協議会（以下「全国経営協」という。）においては、平成30年5月の厚生労働省「災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン」を受けて、新たに【全国経営協災害支援基本方針（以下、「基本方針」という。）】を策定しました。

本マニュアルは、各会員法人が基本方針にもとづいて、災害支援の体制を構築するための支援ツールとして活用することを目的としています。→ [基本方針：P13](#)



2. 全国経営協が目指す災害支援

地域社会における社会福祉法人としての使命を全うするため、会員法人・都道府県経営協・ブロック協議会・全国経営協が連携・協働して「支援が必要な全ての人々ならびに被災した社会福祉法人」を対象とした支援を行う。→ [基本方針：P3](#)



**みんなの「生きる」を支える社会福祉法人として
災害時においても地域共生社会の実現を目指す！**

本マニュアルの見方・活用について

- 総合防災の考え方により、自助・共助（公助）という項目で整理しています。
- より簡潔に理解してもらうため、関連する通知やマニュアル等を参照しながら自法人の実情に即して体制構築するための支援ツールとしています。

全国経営協の災害に対する考え方

全国経営協では、阪神淡路大震災・中越地震・東日本大震災など、過去の災害をとおして、災害時における社会福祉法人の役割と使命、平常時の備えについて以下の調査研究をとりまとめていますので、併せてご確認ください。

- **福祉施設経営における事業継続計画ガイドライン【地震対策編】**

https://www.keieikyo.com/data/pre_guideline1.pdf

- **事業継続マネジメント実践の手引き（全国社会福祉法人経営青年会）**

http://www.zenkoku-skk.ne.jp/study_report/

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・災害時要配慮者等への対応
- ・ 業界としての社会福祉法人連携など

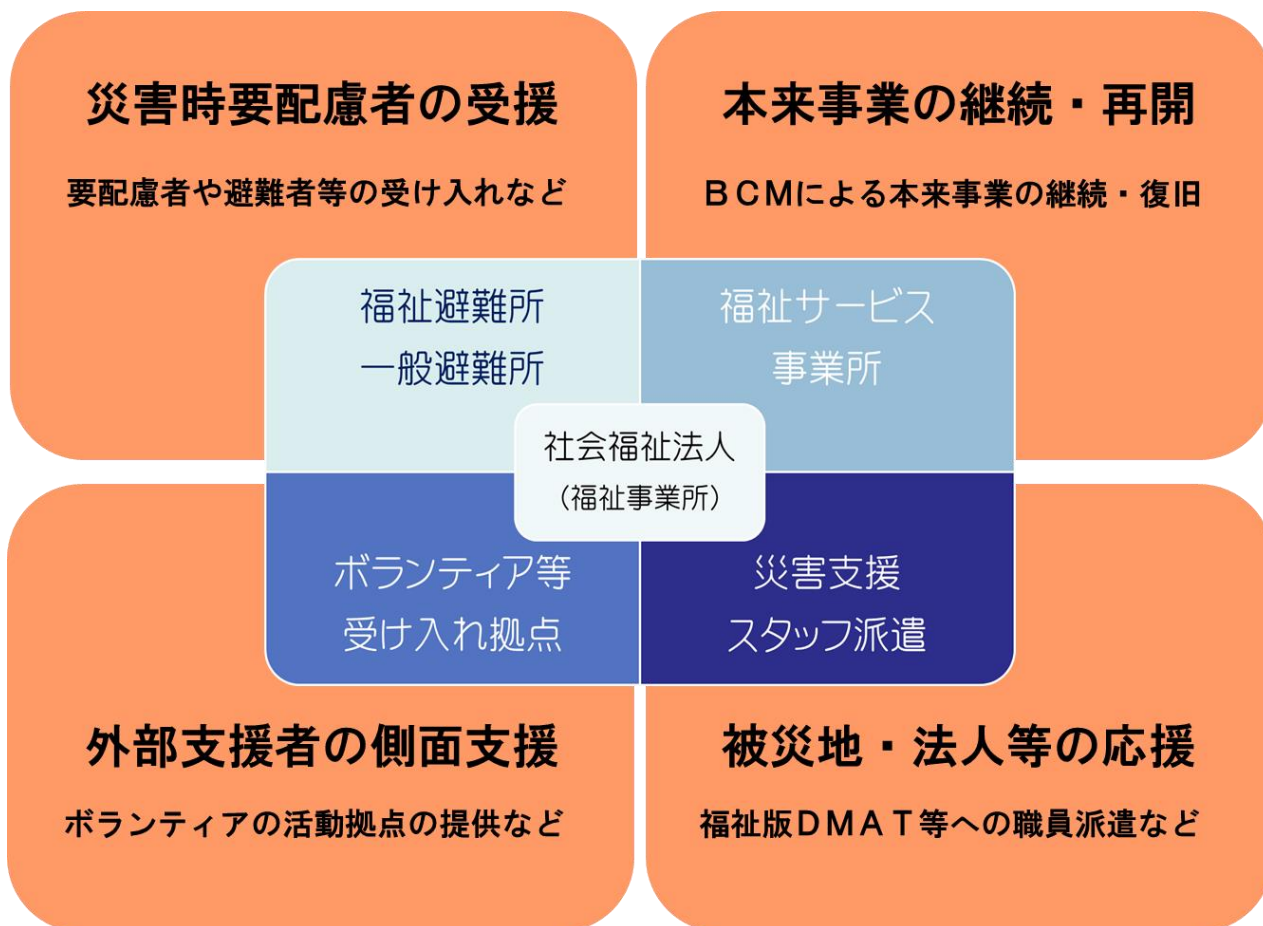
使命を果たすためにはどのような備えが必要か？

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2020」など

全国経営協の考える「災害時における社会福祉法人（会員法人）の使命」の全体イメージは、下図のとおりであり、平常時から備え（準備）が必要です。→ [基本方針：P13](#)



私たち社会福祉法人・福祉施設の絶対的使命とは、社会福祉事業・サービスを提供することであり、利用者及び職員の生命と安全を確保することです。

第一義的に関係法令や通知等に基づいて、災害等の有事に備えて自法人の被害を最小限に留め、早期に事業を再開・継続していくことで、他者を支援するという役割につながります。

過去の大規模災害などで甚大な被害に見舞われた地域においては、あらかじめ避難所の指定がなくても、被災者（一般避難者・要配慮者等）が入所・通所事業所を問わずに避難を余儀なくされた実例が多くあります。

私たち社会福祉法人は、公益性に基づく恵まれた機能（施設設備や職員）を有しており、住民が支援を求めているときこそ地域の支援拠点として有する機能を遺憾なく発揮しなければなりません。

全国経営協は民間社会福祉法人の全国組織（業界団体）であり、災害時であっても会員法人が社会福祉法人の使命と役割を果たすため、連携してサポートしていくことを方針に掲げています。

会員法人のみならず、各都道府県単位で災害派遣福祉チームを組成して、全国どこで災害が起こっても一般避難所等で迅速に福祉的支援にあたる体制の構築を目指していきます。

3. 自助：各会員法人が備えるべきもの

事業継続マネジメント実践の手引きに基づく事前準備 → 基本方針：P12

災害に対する法的要求事項：コンプライアンスの徹底

- ・社会福祉施設等における非常災害対策及び入所者の安全確保について

<http://www.nhlw.go.jp/file/05-Shingai-12201000-Shakaiengokyokushougahokenfukushibu-Kikaku/0000153991.pdf>

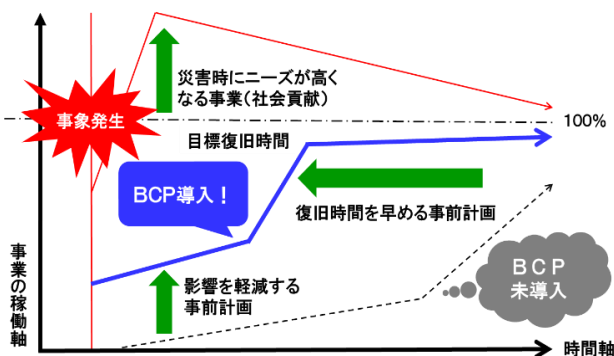


被害を最小限に留め、事業継続・早期再開する備え

- ・事業継続マネジメント実践の手引き（全国社会福祉法人経営青年会）

http://www.zenkoku-skk.ne.jp/wp/wp-content/uploads/2017/03/mngmt_26hk.pdf

● BCMと取り組みの必要性と概要



私たち医療・福祉分野では、災害時だからといって利用者への支援を放棄することはできません。通所系サービスであっても、利用者を預けることができなければ、家族が働くことができなくなります。

また、災害が起きたことによって、受援など急激に福祉的ニーズが高まった際、事前計画がないと早期にサービスを再開することができず、いつまでも被災した状態が続くことになってしまいます。

災害など危機的な要因で発生するリスク

災害などの危機に対して備えない

BCMの実践(次なる災害への備え)

リスク軽減(リーゾンの軌道モデルと同じ)

たとえば、飲料水の備蓄ひとつを考えてみても、災害によって水道が断水してから調達しようと思っても容易に確保することはできません。平常時から備蓄や調達の方法を決めておくことで、いざという時のリスクが減ります。あらかじめ災害によって生じる事象に対して、事前対策や代替策を決めておくという考え方が備えであり、BCMの目的です。

4. 共助：各会員法人が備えるべきもの

災害時における受援と応援体制の構築 → 基本方針：P13

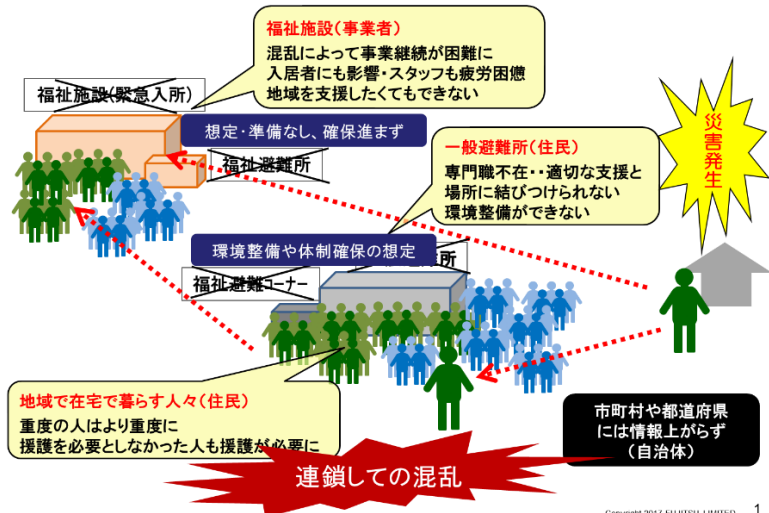
厚生労働省：災害時の福祉的支援の在り方と標準化に関する調査研究事業において、右図のような問題が指摘されています。

しかし、災害発生直後の初動段階でこの混乱を避けることはできないものと考えられます。

一時的であっても、地域住民が避難してくることや、他施設からの利用者や災害時要配慮者（老人や子ども）を受け入れることも想定すべきです。

日頃から地域住民を巻き込んで避難訓練を行うなど、平常時からBCMのなかに組み込んでおきましょう。

災害の発生で地域では連鎖して混乱が起きる



Copyright 2017 FUJITSU LIMITED 1

受援体制 → BCMへの反映ポイント

アセスメント： 受援・受け入れるべき対象者とは誰なのか？

- 他施設の利用者
- 在宅の要支援者
 - ・お年寄り
 - ・障がい者
 - ・乳幼児など



- 一般の避難者
- 法人関係者
 - ・職員
 - ・職員の家族
 - ・保護者など



- 災害派遣福祉チーム員
- ボランティア
 - ・応援職員
 - ・地域住民
 - ・災ボラなど



マッチング： 法人・施設で受け入れ体制は作れるのか？

- 受け入れられる人数は？ 避難する場所は確保できるか？
- それぞれの対象者ごとに、どのような支援体制が必要か・食料等の備蓄品は用意するか？
- 何人の支援者（職員）が必要になるか？ 休日や夜間の場合にはどうするか？
- 平常時から、上記などへの対処方法が決まっているか。



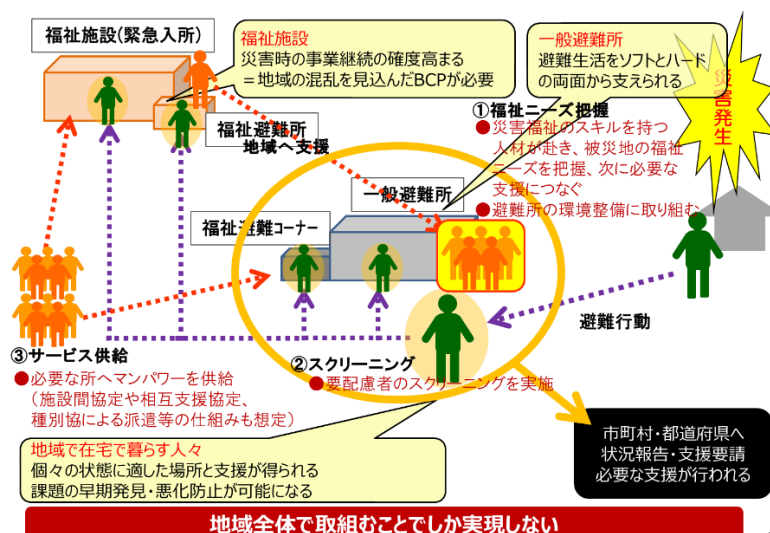
※ 平常時から行政や社協との調整、近隣自治体や民生委員との関係構築、訓練等を行うと円滑な受入れにつながります。

災害時の福祉的支援の在り方と標準化に関する調査研究事業では、右図のように以下の標準化を示しています。

- ① 福祉ニーズの把握
- ② スクリーニング
- ③ サービス供給

これらは、被災地外から協定や派遣による福祉のスキルを有するマンパワーを供給し、なおかつ地域全体で取り組むことでしか実現しないとされます。

つまり、私たち社会福祉法人が有する職員（福祉人材）を派遣するBCMを実践しなければ成立しないのです。



応援体制 → BCMへの反映ポイント

アセスメント：どんな職員をどこに派遣すればよいのか？

- 自・他法人の福祉施設
- 福祉避難所
 - ・ケアマネ・介護士
 - ・障害者支援員
 - ・保育士など



- 災害派遣福祉チーム
- 一般避難所
 - ・ケアマネ
 - ・相談員
 - ・保育士など



- 災害ボランティアセンター
- 一般ボランティア
 - ・ボランティア要員としての
人材派遣など



マッチング：地域・法人が被災した状態で応援体制は作れるのか？

- 派遣できる職員の人数は？ 施設は稼働できるか？ 派遣する場所の事前調整はできているか？
- 県外などから応援職員が来た場合、どこで何の活動してもらうか？
- 派遣される職員の安全は確保できるか？ 疲労度やメンタルへの配慮は充分か？
- 平常時から、上記などへの対処方法が決まっているか。



- ※ 原則として、職員派遣（緊急支援物資搬送・相互応援など）は、被災地・法人の支援ニーズに基づく必要性があります。過剰な支援は「支援の押し売り」となり、逆に被災法人の負担になると認識すべきです。
- ※ 災害の状況や自治体によっては、混乱やリスクを回避するために、外部からの支援・ボランティアを受け入れないというケースもあるので、適切な周辺情報を把握する必要があります。
- ※ 平常時から災害派遣福祉チーム員を養成しておくことは、会員法人の責務となりますが、現実的に派遣できることが前提にあるため、人選を含めた体制構築が求められます。

さらに、災害時の福祉的支援の在り方と標準化に関する調査研究事業では、福祉支援ネットワークの全体像を右図のようにイメージ化しています。

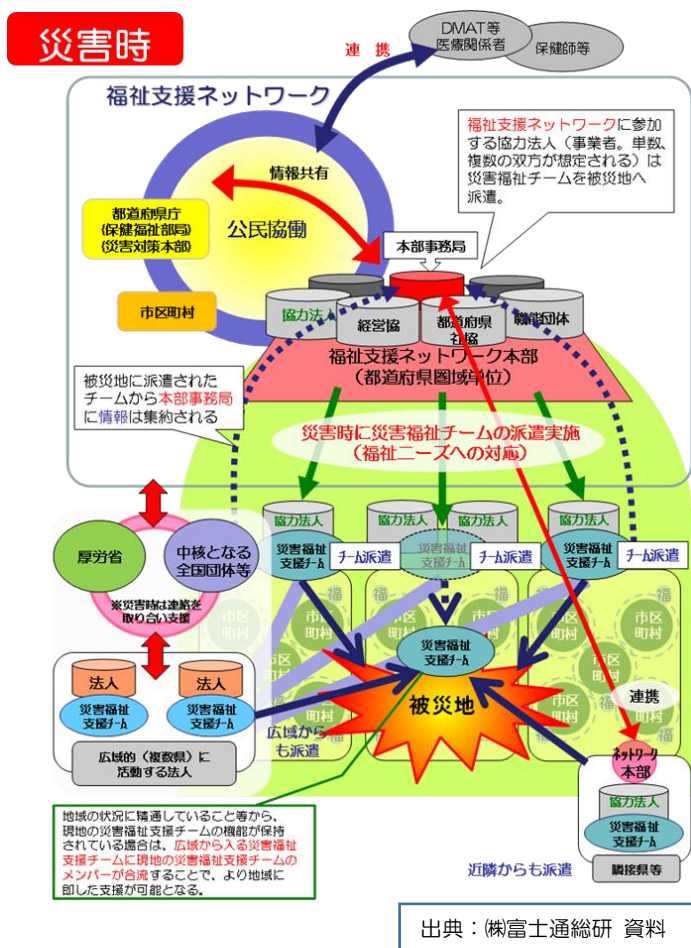
全国経営協の会員法人に求められる、重要な役割としては右図の【協力法人】といえます。

被災した都道府県や、被災地の状況をもっとも熟慮しているのは地元の法人であることに間違いはないはずです。

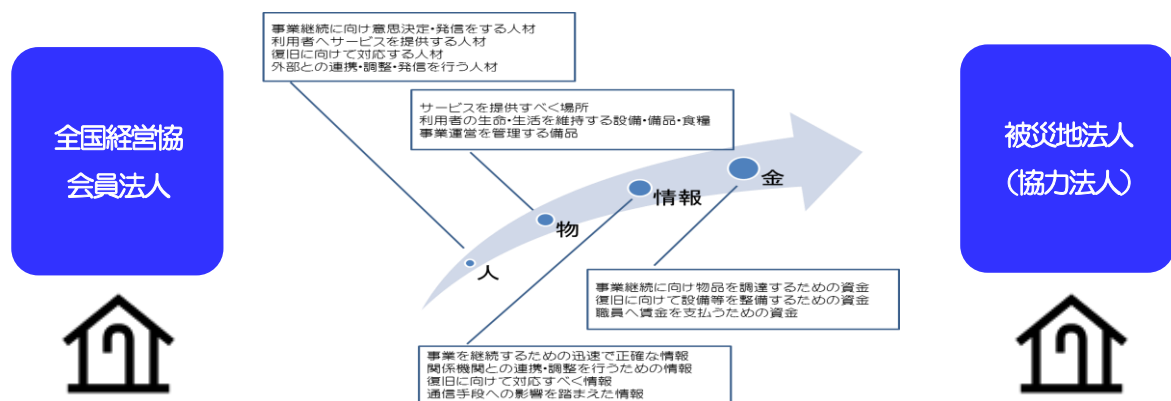
災害等の有事において、以下の関係機関などとの相互調整が求められます。

- ・災害対策本部（公的機関）
- ・災害ボランティアセンター（県・市社協）
- ・避難所や地域住民
- ・全国経営協や各種別団体
- ・災害派遣福祉チームなど

平常時から顔が見える関係を構築しておくことによって「災害時のコーディネーター：調整役」がいれば、災害派遣福祉チームなど外部からの応援職員が、迅速かつ機能的に支援にあたる事が可能になります。



BCMの基本的な考え方は、災害等で不足する経営資源（ボトルネック資源）を補うことです。



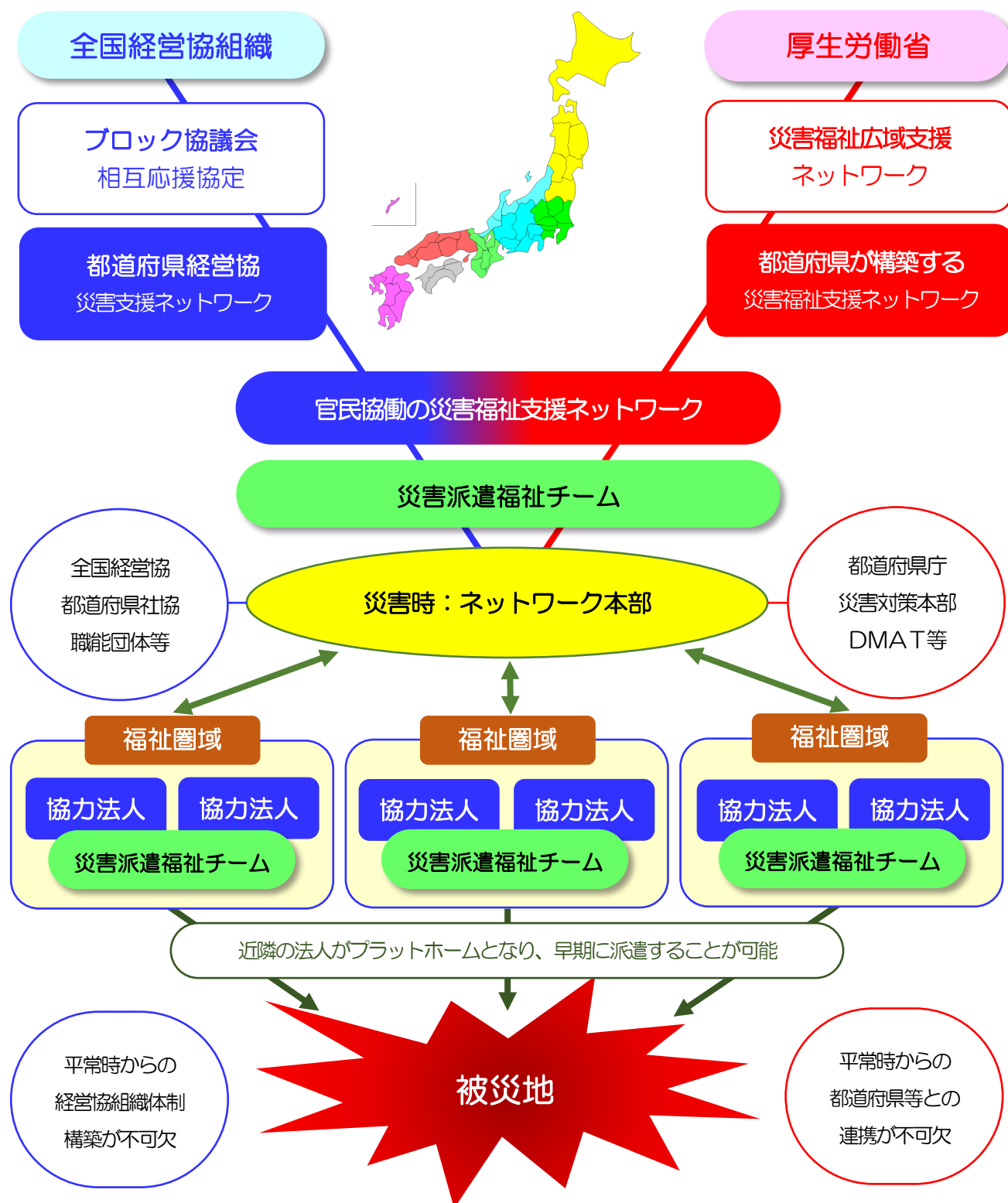
被災地の災害福祉支援ネットワーク本部（都道府県経営協）

会員法人の大切な経営資源（福祉人材・支援物資など）が「被災地で支援の必要な人々のために」福祉施設・福祉避難所・一般避難所などで最大限の力を発揮できる体制・備えが必要なのです。

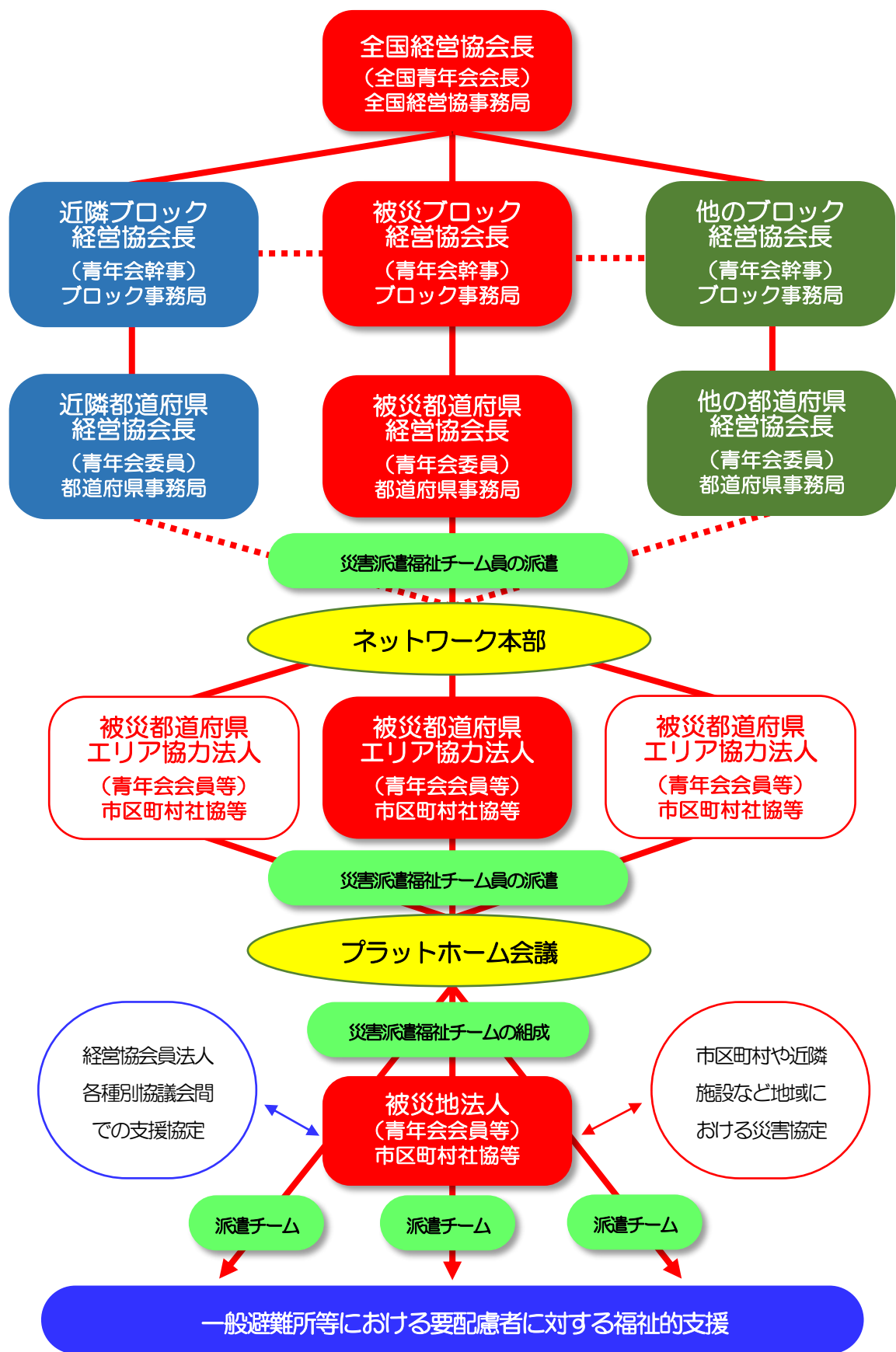
5. 共助：全国・ブロック・都道府県経営協の役割と備え

災害時における支援体制の構築 → 基本方針：P14

全国経営協の考える「段階別の取り組み内容」の全体イメージは下図のとおりです。



全国経営協の「基本的な指示命令系統および情報伝達」のイメージは下図のとおりです。



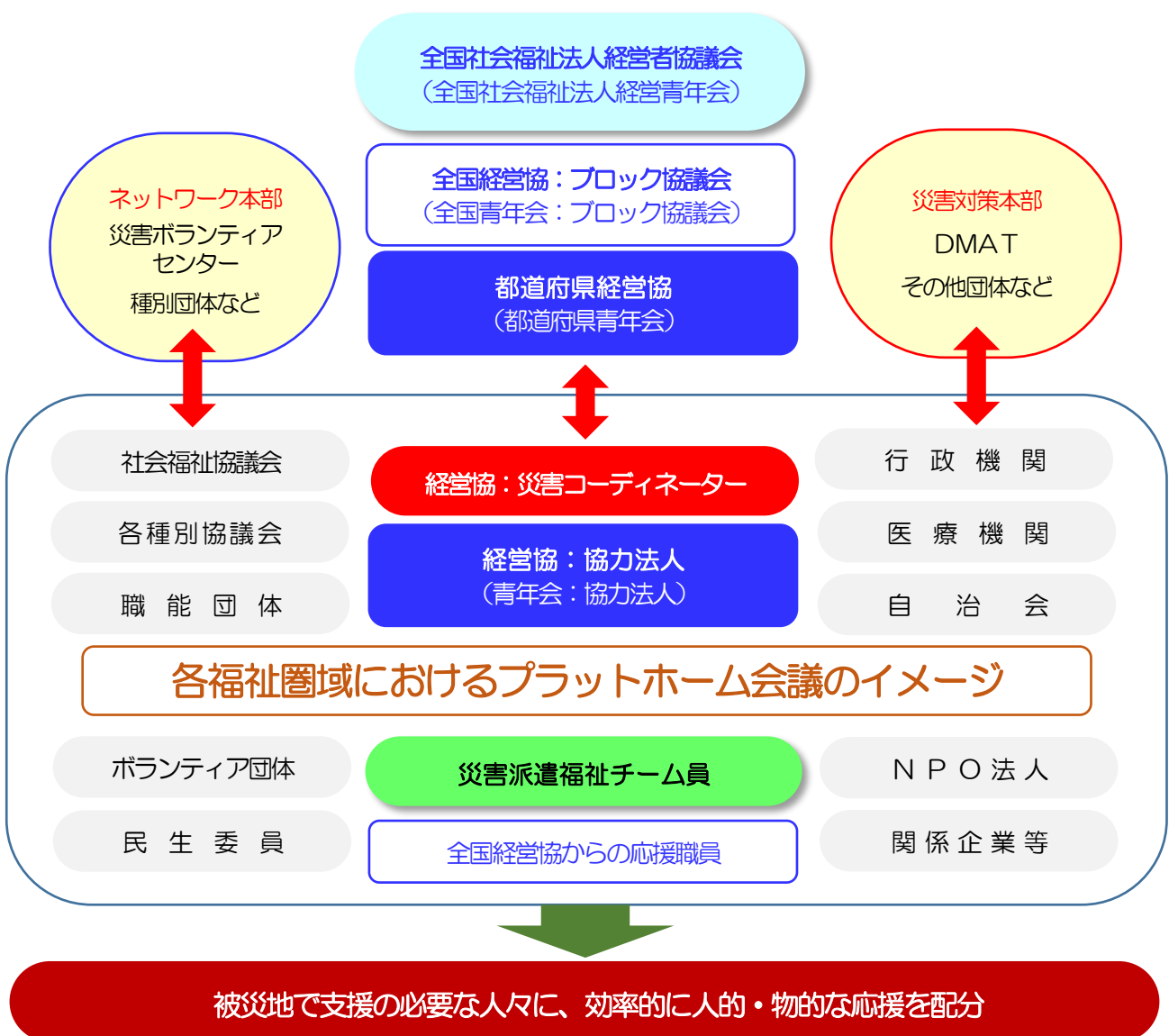
※ あくまでもイメージあり、各都道府県や災害時の状況等によって異なります。

6. その他の連携体制との関係性

他の種別協・団体・地域における協定等との関係 → **基本方針：P19**

本書6頁に記載のとおり、災害発生時は地域で混乱の連鎖が生じたり、さまざまな団体や個人が殺到したりすることが予想されます。

平常時から、各福祉圏域単位でネットワーク本部の現地サテライトをイメージした「プラットフォーム会議」の体制を構築しておき、各団体からの人的・物的な応援を効率的に、被災地で支援が必要な人々に配分できるよう「災害コーディネーター」を決めておくといいでしょう。



災害支援の取り組みをとおして、上記の体制を構築することによって「地域共生社会の実現」に向けての展開にもつなげていくことができます。 → **基本方針：P4**

7. 災害支援体制の構築チェックリスト

- 各会員法人が災害支援体制を構築するにあたって、以下の項目をチェックしてください。

各法人における備え		
1	厚生労働省通知「社会福祉施設等における非常災害対策及び入所者等の安全確保について」を確認したか	☐
2	全国経営協「災害支援基本方針」および本マニュアルの考え方を理解したか	☐
3	3ページに記載する「全国経営協の災害に対する考え方」を確認したか	☐
4	4ページに記載する「災害時における社会福祉法人の使命」を理解できているか	☐
5	5ページを参考にして、自法人のBCM（事業継続マネジメント）体制を構築しているか	☐
6	各都道府県や経営協などが「災害時の福祉支援体制」を構築しているか	☐
7	前項の「災害派遣福祉チーム員」として、法人職員を登録・派遣する事前準備ができているか	☐
8	地域における自治体や社会福祉協議会、近隣施設等と災害時における体制が構築されているか	☐
9	前項では、災害対策本部との連携やそれぞれの役割分担・指示命令・連絡体制が構築されているか	☐
10	自法人のBCMには、6ページの受援に関する考え方が反映されているか	☐
11	自法人のBCMには、7ページの応援に関する考え方が反映されているか	☐
12	都道府県や地域の災害支援体制のなかで、10ページのプラットフォーム会議に近い仕組みがあるか	☐
13	前項には自法人（役職員）が構成メンバーとして参画しているか	☐
14	各種別協議会や職能団体等における災害時支援協定との派遣調整が図れているか	☐
15	災害時において、これらが円滑に動く体制・訓練等が定期的実施されているか	☐

各都道府県経営協や自治体等に対する働きかけ		
1	各都道府県や経営協などが「災害時の福祉支援体制」を構築しているか	☐
2	地域における自治体や社会福祉協議会、近隣施設等と災害時における体制が構築されているか	☐
3	前項では、災害対策本部との連携やそれぞれの役割分担・指示命令・連絡体制が構築されているか	☐
4	これらの仕組みと締結している災害支援協定との整合性が図られているか	☐
5	各都道府県の青年会との役割分担、協定内容は適切なものか	☐
6	災害時において、これらが円滑に動く体制・訓練等が定期的実施されているか	☐

留 意 事 項

災害においては、常に想定外のことが起こるものという認識が必要であり、事前の決め事どおりにはいかないことが殆どです。

少なくとも、災害時において陣頭指揮をとる行政機関（災害対策本部）や社会福祉協議会（災害ボランティアセンター）など、主要機関と連携を図ることが求められます。

私たち社会福祉法人は、自衛隊や警察・消防でもなければ、DMATでもありませんから、先走った行動は公助の妨げになるだけでなく、人命を脅かすことにもつながってきます。

災害時の混乱を避けるためにも、モラルに即した行動が何よりも重要なことだと認識すべきです。