

令和5年度老人保健健康増進等事業
(老人保健事業推進費等補助金)

「高齢者施設における非常災害時における地域ネットワーク構築の促進
及び訓練の実効性の確保に関する研究事業」

日常にも災害時にも安全・安心な 地域と高齢者施設・事業所の ネットワークづくり事例集

～支え合いづくりのために～

2024(令和6)年 3月

一般財団法人 日本総合研究所

はじめに

昨今、日本全国地域を問わず、自然災害が激甚化・頻発化し、大きな被害が発生しています。本年の始まりである2024(令和6)年1月1日に能登半島地震が発生し、多くの方々が過酷な避難生活を強いられています。今なお被災地で大変な思いをされている方々に心よりお見舞い申し上げますとともに、皆様の安全と被災地の一日も早い復興を心よりお祈り申し上げます。

令和3年度介護報酬改定においては、災害への地域と連携した対応の強化の一環として、非常災害対策が求められる介護サービス事業者を対象に、訓練の実施に当たって、地域住民の参加が得られるよう連携に努めなければならないこととするとの省令改正がなされています^{*1}。

しかし、高齢者施設・事業所(高齢者の入所(入居・宿泊)を伴う施設・事業所。以下「高齢者施設」)において、地域との連携を図るためのきっかけづくりが困難である状況が伺えます。本事例集作成に先立ち、実施したアンケート調査^{*2}でも災害時に相互支援が可能な地域との連携・ネットワークを構築できている割合は3割程度と高いとはいえ、地域とのネットワークが構築できていない理由としても「日頃の付き合いがない」「参画するきっかけがない」などの回答が上位を占めていました。

そこで、本事例集は高齢者施設が地域との連携を図り、災害時にも支え合いを可能とする地域ネットワークを構築するためのきっかけづくりをいかに行うか、そのアクションを行う際の参考資料としてご活用いただくことを想定し、前述の調査研究の成果をもとに作成しました。

本事例集は高齢者施設のみなさまにとってご参考になることはもちろんのこと、高齢者施設とともに地域ネットワークを構築し、地域防災の向上に取り組んでいる地域関係者のみなさまにも参考となるよう作成しました。

今後も激甚・頻発化することが予想されている自然災害への備えとして、本事例集が各高齢者施設を含む地域のネットワーク構築とそれによってできたつながりで実効性のある訓練等の防災の取組を行うための一助としてお役に立てれば幸いです。

最後になりましたが、本事業ではアンケート調査及びヒアリング調査を実施し、ご多忙のなか、全国の高齢者施設のみなさま、地域包括支援センターのみなさまにご協力いただきました。この場をお借りして、厚く御礼申し上げます。

2024(令和6)年3月
一般財団法人 日本総合研究所

※1 厚生労働省老健局高齢者支援課、「③令和3年度介護報酬改定」における災害対策、「2. 介護施設等における防災・減災対策の推進について」、令和4(2022)年3月、全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料,p.17(<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000908746.pdf>)

※2 一般財団法人 日本総合研究所「高齢者施設における非常災害時における地域ネットワーク構築の促進及び訓練の実効性の確保に関する研究事業」(令和5年度厚生労働省老人保健健康増進等事業(老人保健事業推進費等補助金))

目次

I. 導入編	1
地域ネットワーク構築の現状①	2
地域ネットワーク構築の現状②	3
地域ネットワーク構築の構図①	4
地域ネットワーク構築の構図②	5
地域ネットワーク構築の構図③	6
地域ネットワーク構築の構図④	7
II. 事例編	9
事例一覧	10
事例1 「住民支え合いマップ」づくりによる地域ネットワーク構築	11
事例2 高齢者施設と自治会・町会による地域ネットワーク構築	15
事例3 行政による枠組づくりを活かした地域ネットワーク構築	19
事例4 「防災まちあるき」の実施による防災の意識づけ	23
事例5 医療・介護等事業所ネットワークと地域福祉ネットワークの協働	27
III. 実践編	31
地域ネットワーク構築の試み	32
ワークショップの意義	34
ワークショップの様子	35
ワークショップの効果	38
今後の展開可能性	39

地域ネットワーク構築の現状①

高齢者施設と地域の災害時を想定した 地域ネットワークの構築状況における課題

- アンケート調査※3 によると、自然災害発生時における地域住民等との連携・ネットワークが「あり」と回答している割合が約3割程度となっています。
- 地域ネットワークの構築ができていない理由としては、「参画するきっかけがない、日頃からの付き合いがない」「日頃からの関係構築が不十分」といった回答が多い結果となっています。
- **きっかけのなさ**や**日頃の関係性の希薄化**が災害時に支え合える地域ネットワークを構築するにあたっての障壁となっていることがうかがえます。

図1 自然災害発生時における地域住民等との連携・ネットワークの構築状況

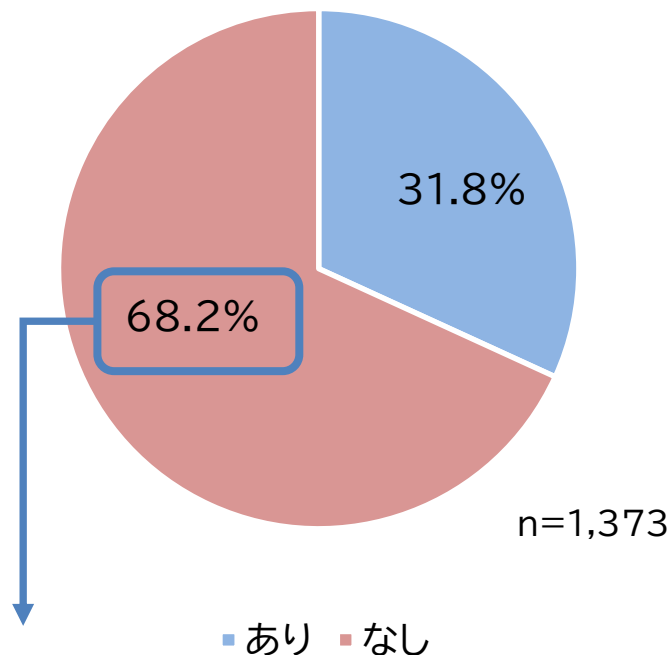
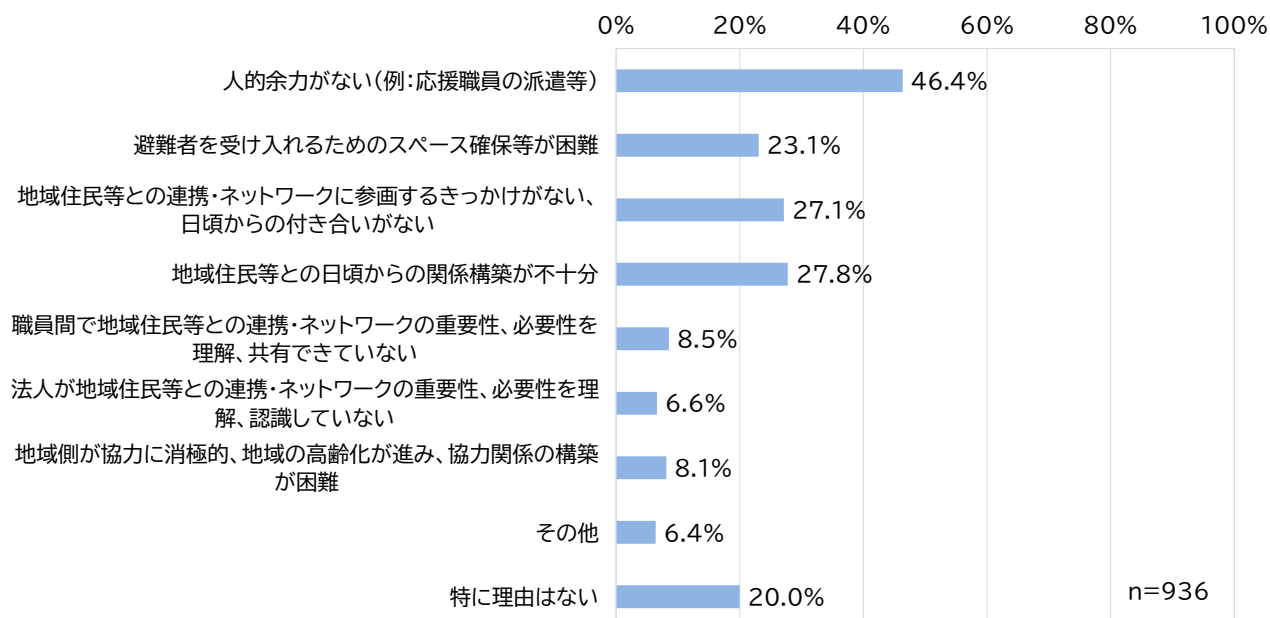


図2 自然災害発生時における地域住民等との連携・ネットワークに参画していない理由



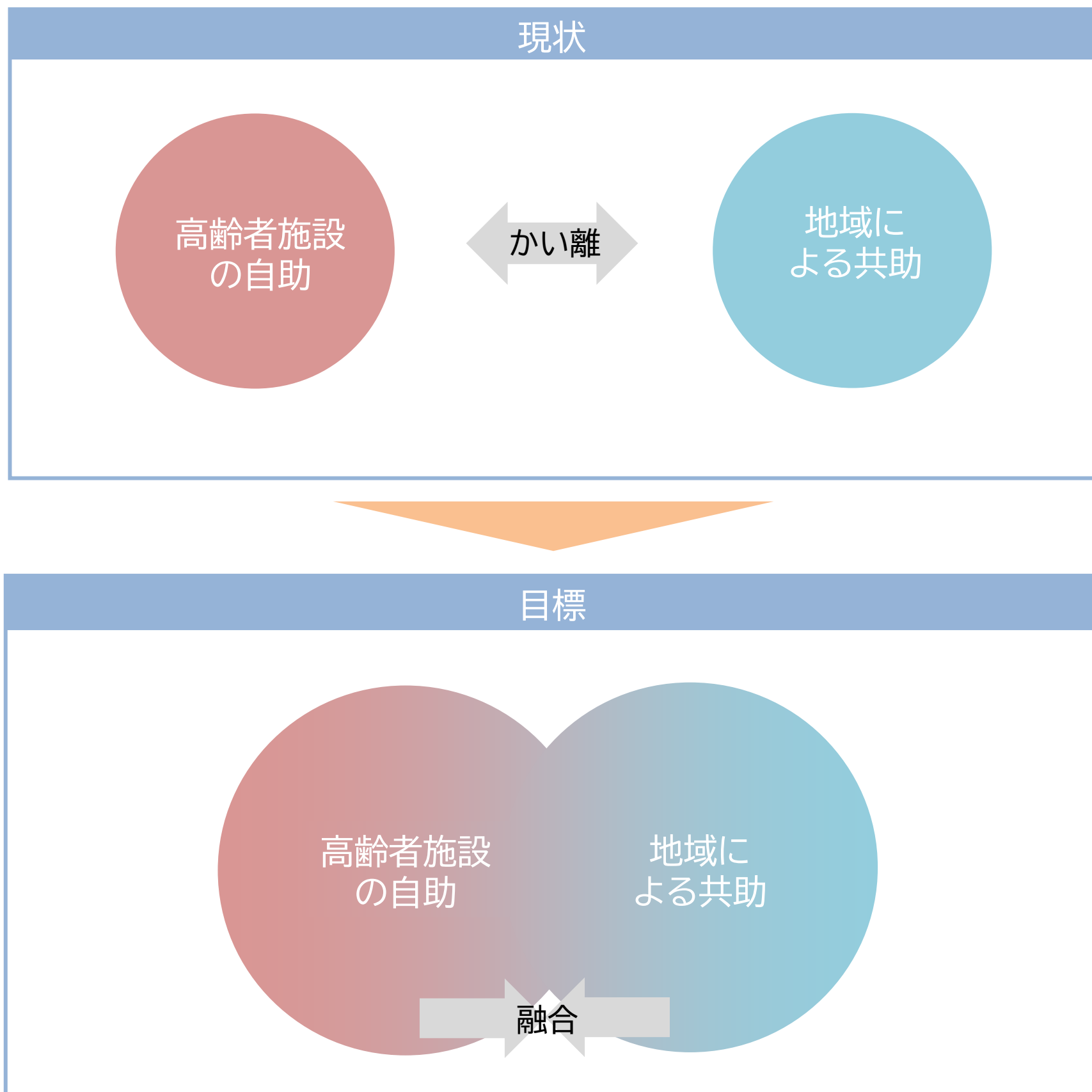
※3 一般財団法人 日本総合研究所「高齢者施設における非常災害時における地域ネットワーク構築の促進及び訓練の実効性の確保に関する研究事業」(令和5年度厚生労働省老人保健健康増進等事業(老人保健事業推進費等補助金))

地域ネットワーク構築の現状②

高齢者施設の自助と地域の共助の結びつき

- 高齢者施設は非常災害対策計画や業務継続計画(BCP)などの防災計画を策定し、自然災害が発生した場合においても、利用者や職員の安全確保やサービスの継続をできるよう、自助力を高めておく必要があります。地域との連携は、高齢者施設の自助力を向上させるうえで重要な要素といえます。
- 一方、地域は多様な主体が連携・協力することで自然災害に対して共助の力を発揮することが求められています。
- しかし、現状では、災害発生時に、高齢者施設と地域とが助け合うことが難しい状況にあるといえます。そこで、災害発生時の困難を乗り越えるためにも、**高齢者施設と地域がお互いに連携に努め、それぞれの力を融合**させていくことが目標となります。

図3 高齢者施設の自助と地域による共助の現状と目標



地域ネットワーク構築の構図①

高齢者施設と地域による支え合いの関係性

- 高齢者施設の自助活動と地域による共助活動が「地域ネットワーク」というキーワードの下で結びつくことにより、支え合いの関係性が生まれます。
- 地域ネットワークがより展開していくことにより、支え合いの効果がさらに高まります。
- 支え合いの関係性は平時と災害時にシームレスにつながります。つまり、日常であればまちづくりや地域福祉の観点から地域ネットワークによる支え合いが有効ですし、そのつながりは災害時にも非常に大きな力を発揮します。

図4 高齢者施設の自助と地域による共助の融合による地域ネットワークの創出

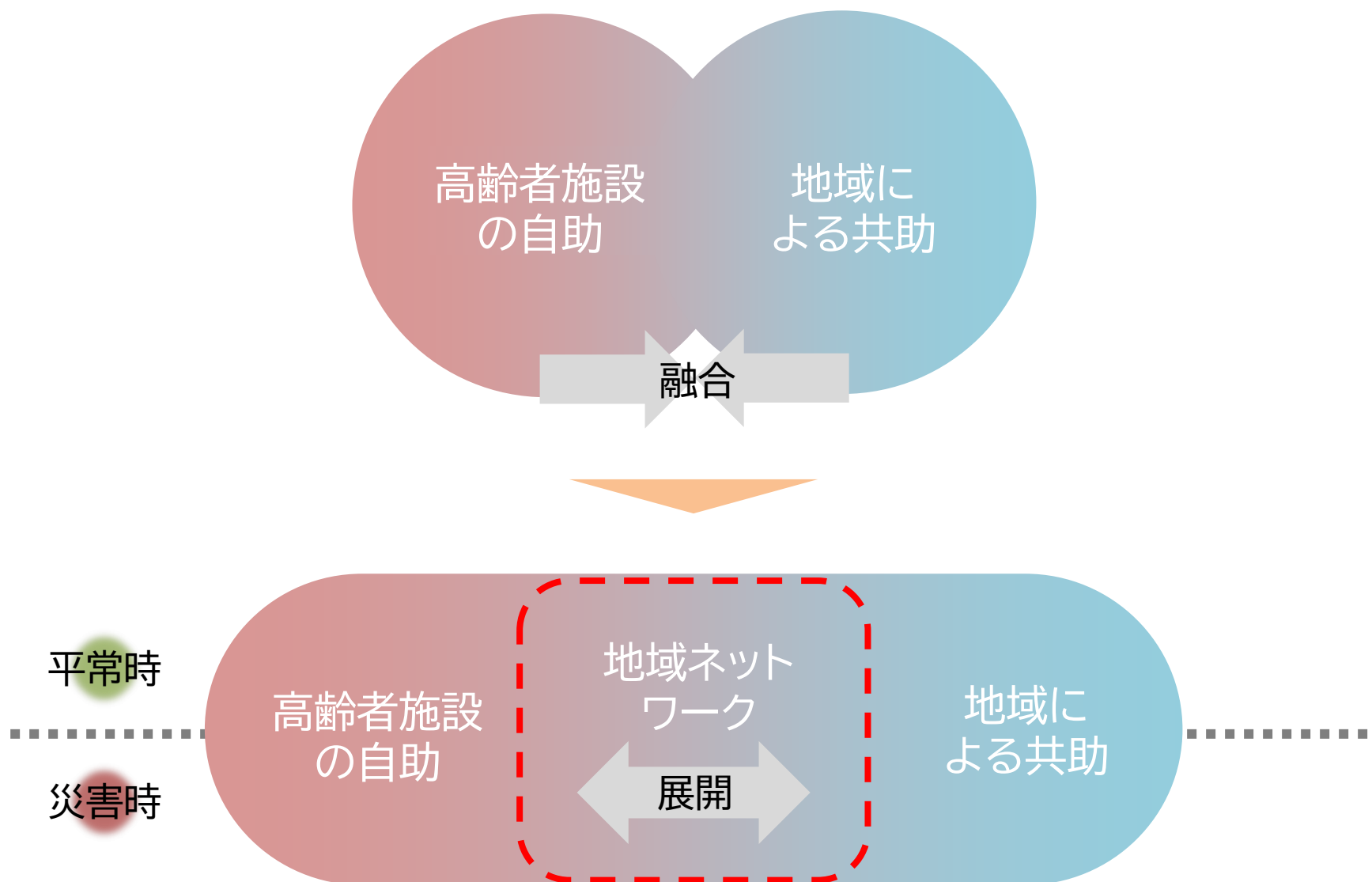
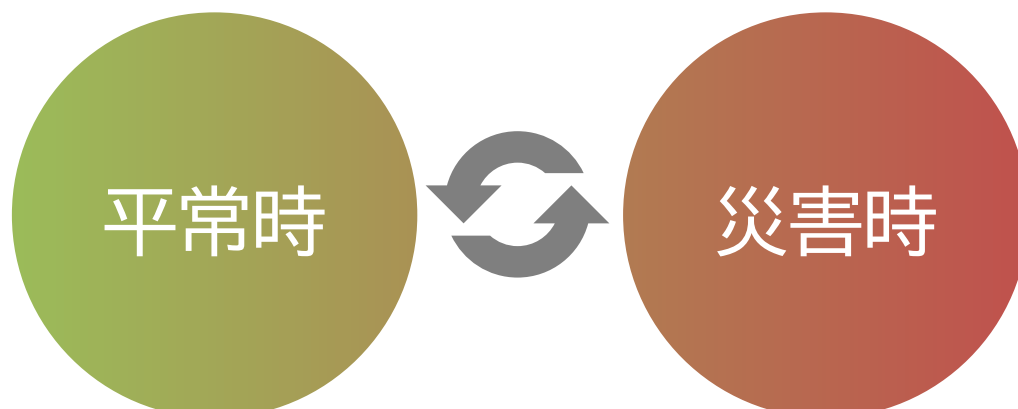


図5 平常時と災害時における支え合いの互換性

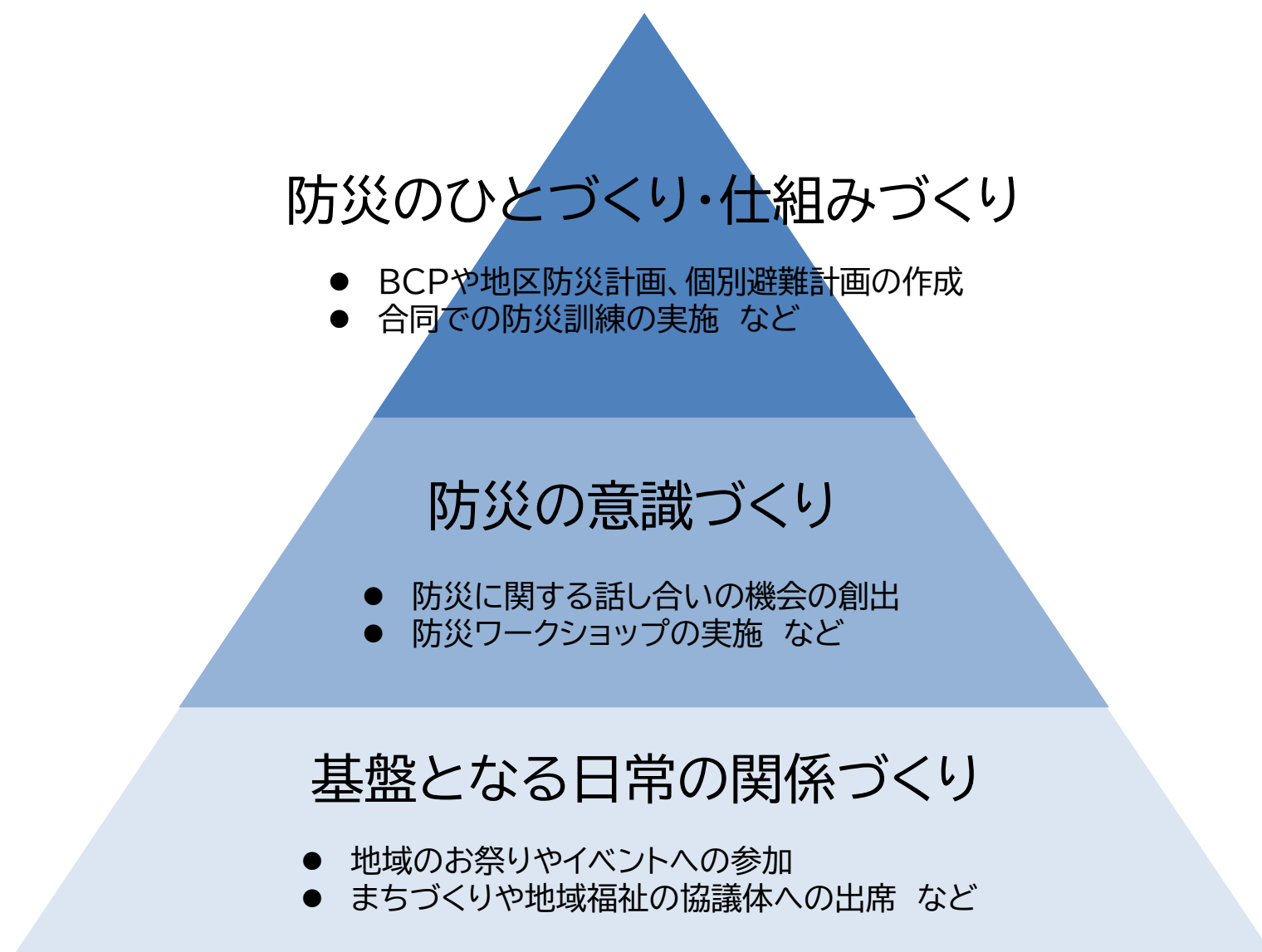


地域ネットワーク構築の構図②

地域ネットワークの関係構造

- 災害時にも支え合える地域ネットワークは、基本的に「基盤となる日常の関係づくり」、「防災の意識づくり」、「防災のひとづくり・仕組みづくり」の3つを構成要素とした3層構造により成り立っているといえます。
- 地域の関係者が日頃から顔を合わせる関係性、すなわち「基盤となる日常の関係づくり」が災害時にも支え合える地域ネットワークを形づくるうえでの基盤となります。
- 防災の取組における最初のステップが「防災の意識づけ」です。防災の意識づけを図るには、災害を我が事として捉えることが重要です。
- 災害時にも支え合える関係性を確実にするための具体的な実践が「防災のひとづくり・仕組みづくり」です。地域での合同訓練を実施したり、防災計画を策定することで災害対策の継続性、実効性を確保します。

図6 地域ネットワークの構造

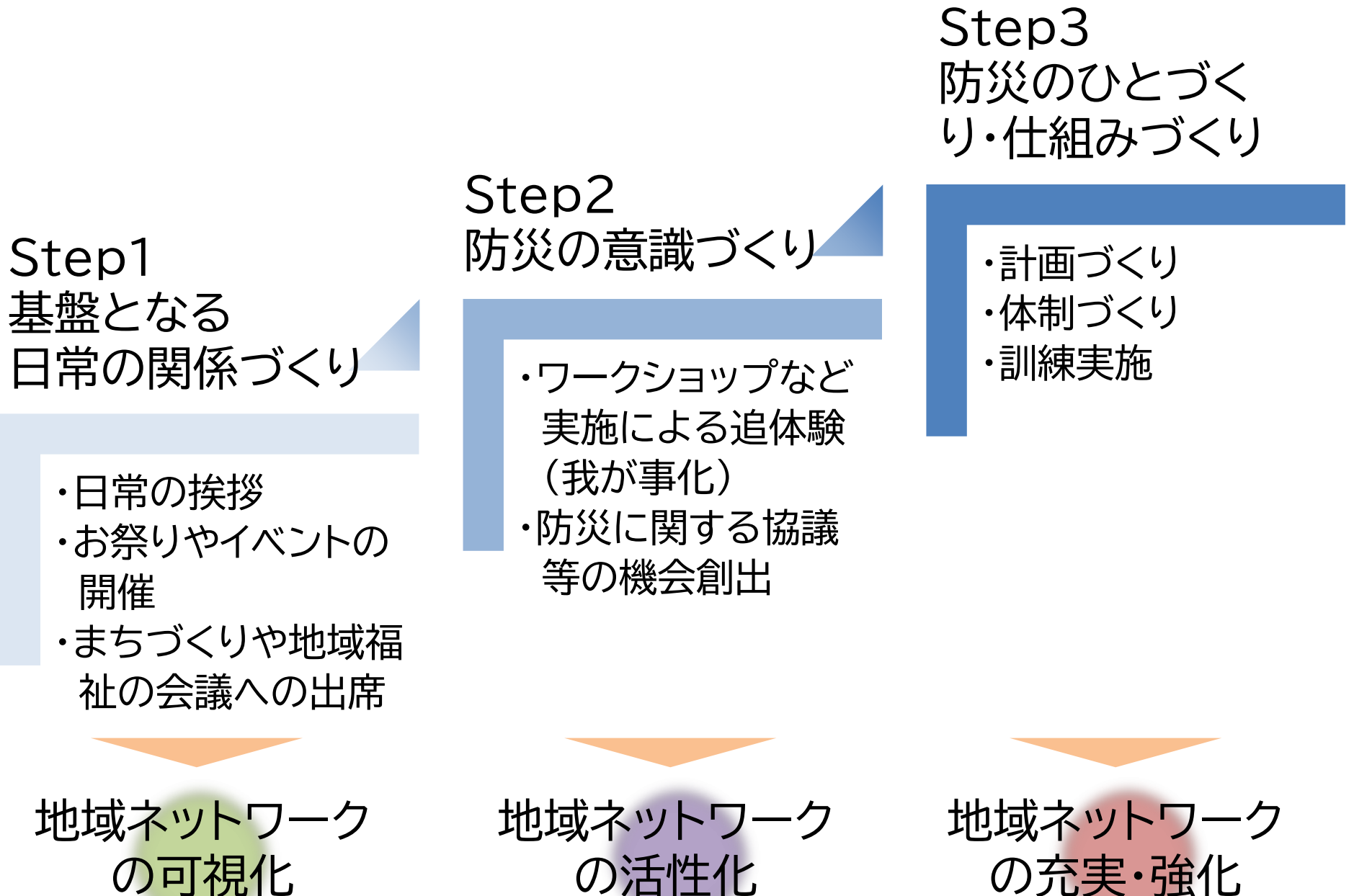


地域ネットワーク構築の構図③

地域ネットワーク構築のステップ

- Step1「**基盤となる日常の関係づくり**」では、自らの周りにおける地域ネットワークを可視化する段階といえます。
取組例：日頃の挨拶や自治会・町内会が催すお祭りやイベントへの参加、施設の地域への開放、まちづくりや地域福祉の会議への積極的な参加等の活動が該当します。
- Step2「**防災の意識づくり**」では、防災の観点から地域ネットワークの活性化を図る段階といえます。
取組例：リアルな被災経験を記録した「災害エスノグラフィー」を用いたワークショップなどの試みを実践することで、自然災害による被災時の経験を追体験し、防災を我が事化することができます。そして、防災に関する協議等を開始します。
- Step3「**防災のひとづくり・仕組みづくり**」では、地域ネットワークを災害時にも機能するシステムとして充実・強化する段階となります。
取組例：防災計画づくりや体制づくり、防災訓練を実施することで、防災に関する人材育成や有効に機能する体制の整備、実効性のある災害対応が実現できるでしょう。

図7 地域ネットワーク構築のステップ

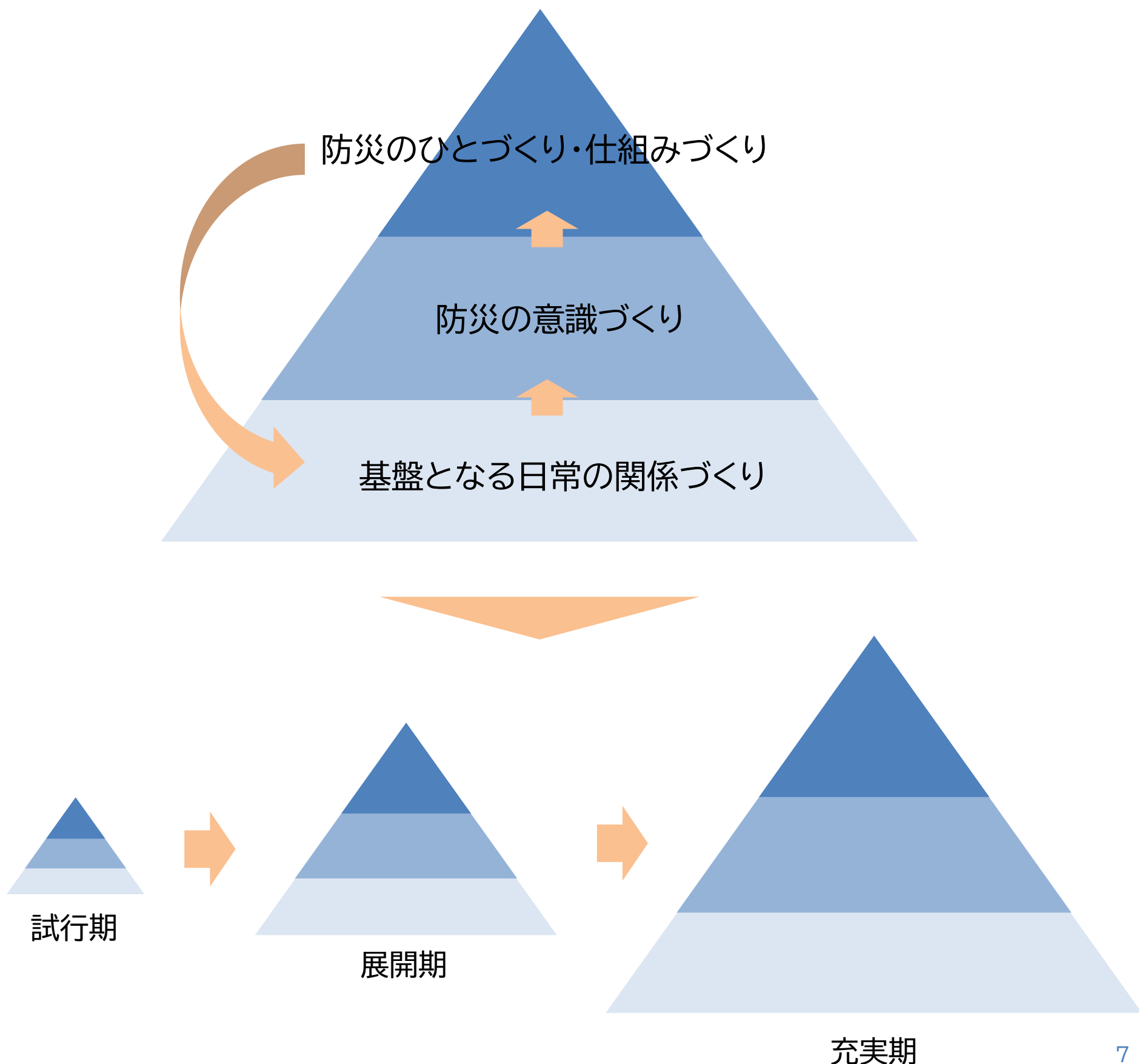


地域ネットワーク構築の構図④

地域ネットワークの充実化のプロセス

- 地域ネットワークは、「基盤となる日常の関係づくり」から「防災の意識づくり」の活動を経て、「防災のひとづくり・仕組みづくり」まで活動が展開し、「防災のひとづくり・仕組みづくり」を行うことで「基盤となる日常の関係づくり」がさらに充実していくという繰り返しの関係性にあるといえます。
- 活動の循環によって地域ネットワークがさらに大きく展開・充実していくことで、活動の展開や継続性の確保・向上を期待できます。

図8 地域ネットワークの循環構造と充実化のプロセス



II. 事例編

事例一覧

No.	事例	自治体区分	名称	取材先		
				施設	地域	行政
1	「住民支え合いマップ」づくりによる地域ネットワーク構築	町村	群馬県榛東村 (村域)	●	●	
2	高齢者施設と自治会・町会による地域ネットワーク構築	一般市	埼玉県富士見市 関沢地区 (中学校区)	●		
3	行政による枠組づくりを活かした地域ネットワーク構築	一般市	愛知県あま市 伊福地区 (小学校区)	●	●	●
4	「防災まちあるき」の実施による防災の意識づけ	中核市	大阪府吹田市 五月が丘地区 (小学校区)		●	
5	医療・介護等事業所ネットワークと地域福祉ネットワークの協働	政令市	福岡県福岡市南区 鶴田校区 (小学校区)	●	●	●

次頁以降では、各事例の取組プロセスを掲載しています。各取組を行った主体がわかるよう、以下のように色別で掲載しています。

施設 : 地域ネットワークに関わっている高齢者施設

地域 : 中心的に活動している地域の関係者・機関

行政 : 地域課題の解決や防災のひとづくり・仕組みづくりを計画的に進めている行政

事例1 「住民支え合いマップ」づくりによる地域ネットワーク構築

活動エリア／群馬県榛東村
活動単位／村域

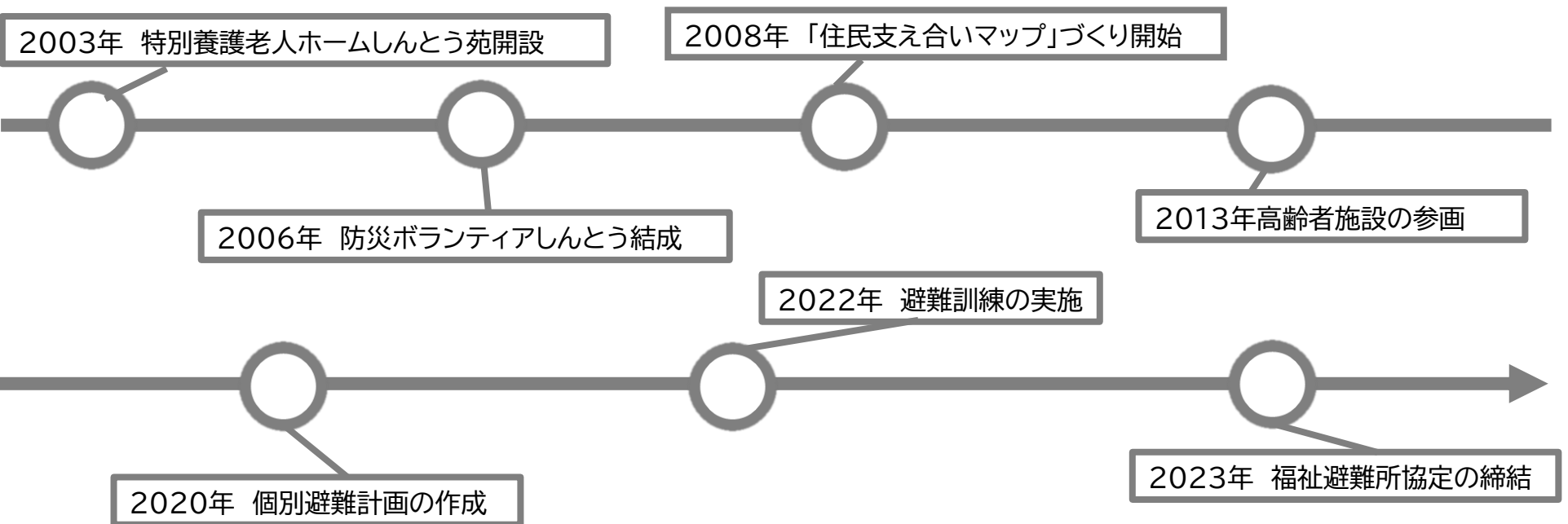
取材協力：榛東村社会福祉協議会
特別養護老人ホームしんとう苑

人口：14,647人(R6.1時点)／高齢化率：27%(R6.1時点)

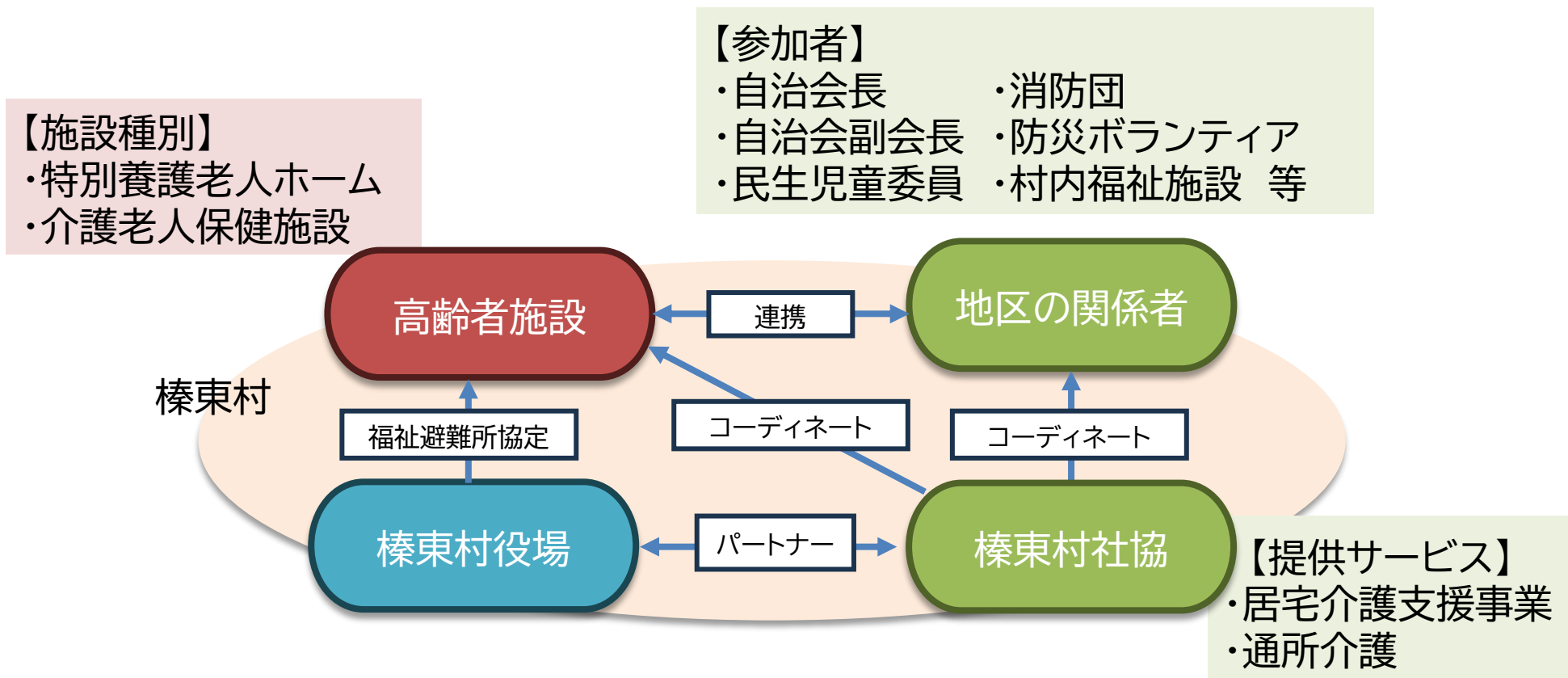
1 取組の概要

- ・ 村内21自治会の地域支援者が集まり、自らの地区において要支援者および地域支援者をマッピングする「住民支え合いマップづくり」を通じて、高齢者施設と地域とのネットワークづくりを実現。
- ・ 「住民支え合いマップづくり」の活動を通じて、避難行動要支援者の個別避難計画を作成。
- ・ 村内の高齢者施設が福祉避難所として村内の福祉インフラとしての役割を担う。

2 取組の流れ



3 取組の関係図



地域の防災意識が高まる土壌づくり

地域

■コーディネーターである社協の経験

- 2004(平成16)年、新潟県中越地震の際、全村避難していた山古志村へ農協(JA)や役場等から物資を集め、避難場所まで届けた。近所の方がビニールハウスに寄り添って避難しており、この光景が忘れられず、日頃の関係づくりの重要性を強く感じ、自分たちもどのように日頃の関係づくりを進めるかという課題に直面したことがスタートとなっている。

■防災ボランティアしんとうの結成

地域

- 2006(平成18)年度、キーパーソンとなるような活動の主体となる方々を養成したいと考え、防災ボランティア組織を立ち上げた。
- 防災ボランティアしんとうのメンバーは地元で仕事をしている人をメインで集めた。一番多いときには50名程在籍しており、現在は40名程在籍している。スーパーマーケット経営者から、電機屋、土木関係、工務店などなんでもできるメンバーが集まっている。
- 担い手確保が最大の課題。野球チームに参加している人など若い人にも声をかける等、さまざまなアプローチをして担い手を確保している。

基盤となる日常の関係づくり

■地域貢献と人材育成の志向

施設

- 社会福祉法人は、現場で働いていくだけではなく、地域に対してそれなりの責務を負っているということを職員に意識してもらいたいと思っている。現場の職員も経験年数を重ねると、外部の方との接点も求められるため、現場での仕事だけではなく、比較的若い職員に順番に地域に出向いてもらうようにしている。



▲特別養護老人ホームしんとう苑

■日頃の見守り事業との連動

地域

- 「安心カード設置事業」や「安心生活サポート事業」等の平時の見守り事業を行っている。これらの事業も「住民支え合いマップ」による地域との情報共有により可能となっている。一見福祉とは関係のないような関係者とも手を組んで、重層的に平時・有事の見守りを実現している。

POINT !

- 地域に根付いている防災意識
- 民生児童委員や自治会長など多職種の関係者に参加を呼びかけ
- 地域で活動している若い人にも声をかけ、担い手を確保
- 社福法人の理念及び人材育成の観点から、積極的に地域活動に参画。

防災の意識づくり

地域 施設

■住民支え合いマップづくり

- 2007(平成19)年度から民生児童委員を中心に積み重ねてきたものから移行して、避難行動要支援者登録という制度で同意方式ならびに手上げ方式に基づいて作成している。民生児童委員の6.1調査をすべて社協に提供してもらえることになっている。
- 毎年11月にマップづくりを実施。ここでは、話し合う場の持つ力を重視している。
- 手順としては以下の通り。
 - ①社協が独自で作成した状態区分に基づいて、各自治会の避難行動要支援者を以下のよう分類する。
 - ✓S(専門職での事前避難が必要な方)
 - ✓A(専門的支援が必要な方)
 - ✓B(一般避難所での生活が困難・福祉避難所利用の検討)
 - ✓C(一般支援や見守りで生活可能)
 - ② 上記の分類に基づき、避難支援者を決める。
例:SとAの一部の方(近隣での避難支援が難しい方):社協職員等
B、C:近隣住民の方
 - ③ 地図上に、避難支援が必要な人を色分けし、塗りつぶしたり、点線で囲ったりする。
 - ④ 対象者の意向や近所との関係性も確認したうえで、複数の避難支援者を決める。
- マップづくりを行う上で、以下の点に留意している。
 - ✓毎年、マップづくりを行うために、最新の情報を持ち寄ることで、情報が更新される。
 - ✓名簿登録や情報開示に同意していない方は、民生児童委員から地域包括支援センターにつないで、働きかけを行う。
 - ✓1人の避難支援者に負担がかからないよう、調整をしている。
 - ✓1人の避難支援者が担当する要支援者は、最大5~6人まで。その方々をインプットしてイメージできるようにし、主体的に動いてもらえるようにしている。

■住民支え合いマップづくりへの高齢者施設の参画

施設

- 毎年、榛東村社協の呼びかけにより、中・重度の避難行動要支援者の個別避難計画を作成する取組に、民生児童委員や自治会長、消防団員等と共に法人として出席している。
- 当施設が所在している自治会に所在する施設として、近隣の住民のうち、要支援者は当施設へ避難する協定を締結している。



▲住民支え合いマップづくり

POINT !

- 様々な地域関係者が一同に会して、互助の関係性と最新の情報を可視化
- 話し合いの「場」の持つ効果を最大限に活用
- 地域の一員として高齢者施設が参画

防災のひとづくり、仕組みづくり

地域

施設

行政

■個別避難計画の作成

- マップづくりの経験をベースに、2020(令和2)年から個別避難計画の作成を開始。
- 個別避難計画作成に当たっては、マップづくり後に福祉専門職による会議を実施。(社協の職員や役場の防災担当、高齢担当、地域包括支援センターの社会福祉士、保健師、主任介護支援専門員等)
- 避難支援が必要な人の最新の情報をもとに、適切な避難場所、避難経路、避難支援者の確認等の情報を整理し、個別避難計画を作成する。

地域

施設

行政

■避難訓練の実施

- 2022(令和4)年10月、個別避難計画に基づいた訓練を実施。
- 内容:車いすを利用している避難行動要支援者を福祉避難所に避難させる訓練。並行して、自力避難可能な方はコミュニティセンターへ避難してもらうというもの。
- 訓練の結果を踏まえ、高齢者施設との福祉避難所に関する協定締結の必要性が明らかとなった。

施設

行政

■指定福祉避難所の協定締結

- 榛東村と特別養護老人ホームしんとう苑並びに介護老人保健施設喜望峰の間で、他の地区で被害が発生し、かつ施設が稼働していることを条件として、2023(令和5)年11月に福祉避難所の協定を締結。
- 内容:一般避難所で避難生活を送ることが難しい要支援者をあらかじめ名簿登録を行った上で、有事の際には避難所へは行かずに当施設へ直接避難してもらうこととしている。

POINT !

- 「住民支え合いマップづくり」を基に個別避難計画を作成
- 個別避難計画をもとに行った訓練で顕在化した課題をもとに、福祉避難所協定を締結

5 取組の効果

- 2019(令和元)年台風19号の際、住民が自主的に避難行動に取り組めたのは、非常に大きな成果だったと思う。このような活動がどんどんできるようになることで地域住民のつながりが生まれてくると思う。【地域】
- あらかじめ名簿を入手することにより、より安全を考慮した準備を整えることができる。【施設】

6 取組の課題

- 担い手確保が最大の課題。野球チームに参加している人など若い人にも声をかける等、さまざまなアプローチをして、担い手を確保している。【地域】
- 福祉避難所指定は受けているものの、受け入れ対象はあらかじめ名簿に記載された要支援者のみであり、想定外の避難者への対応が今後検討が必要である。【施設】

7 今後の展望

- 2024(令和6)年能登半島地震でも本当に隣近所での助け合い(=近助)がどれだけ重要かということが認識されたと思うので、全地区で個別避難計画づくりにつなげたい。【地域】
- 福祉避難所協定を締結することにより、中・重度の避難行動要支援者に対する役割を発揮できる機会ができたと感じている。村内には入所施設は2ヶ所しかないので、福祉避難所としての役目は継続していけるよう努力したい。【施設】

事例2 高齢者施設と自治会・町会による地域ネットワーク構築

活動エリア／埼玉県富士見市関沢地区3丁目
活動単位／単位自治会

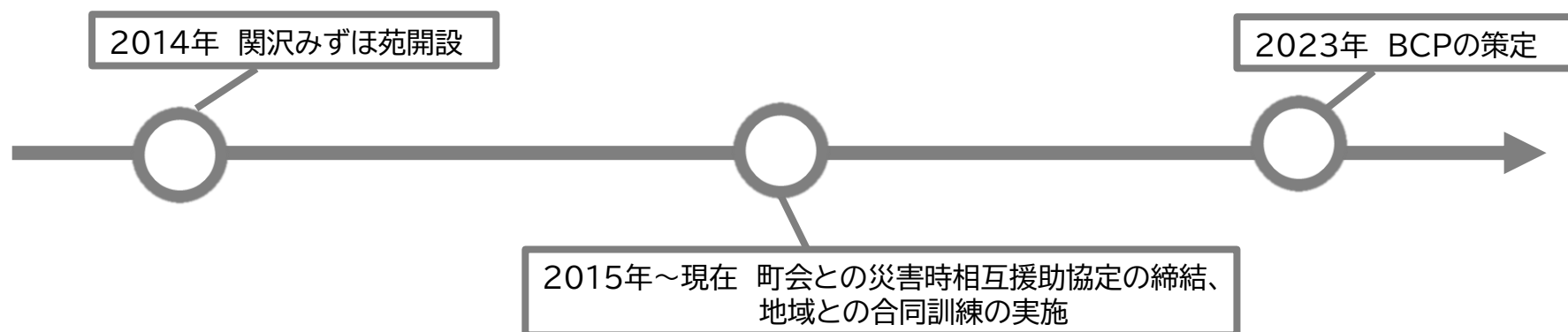
取材協力：関沢みずほ苑（認知症高齢者グループホーム/小規模多機能型居宅介護事業所）

人口：113,197人(R6.2時点)／高齢化率：24%(R6.2時点)

1 取組の概要

- ・ 関沢みずほ苑（認知症高齢者グループホーム、小規模多機能型居宅介護事業所）と地域の町会が災害時相互援助協定を締結。
- ・ 業務継続計画（BCP）において、地域の連携先として協定を締結している町会を明記し、災害時を想定した相互援助の関係を構築。
- ・ 高齢者施設での防災訓練に地域住民が参加している。

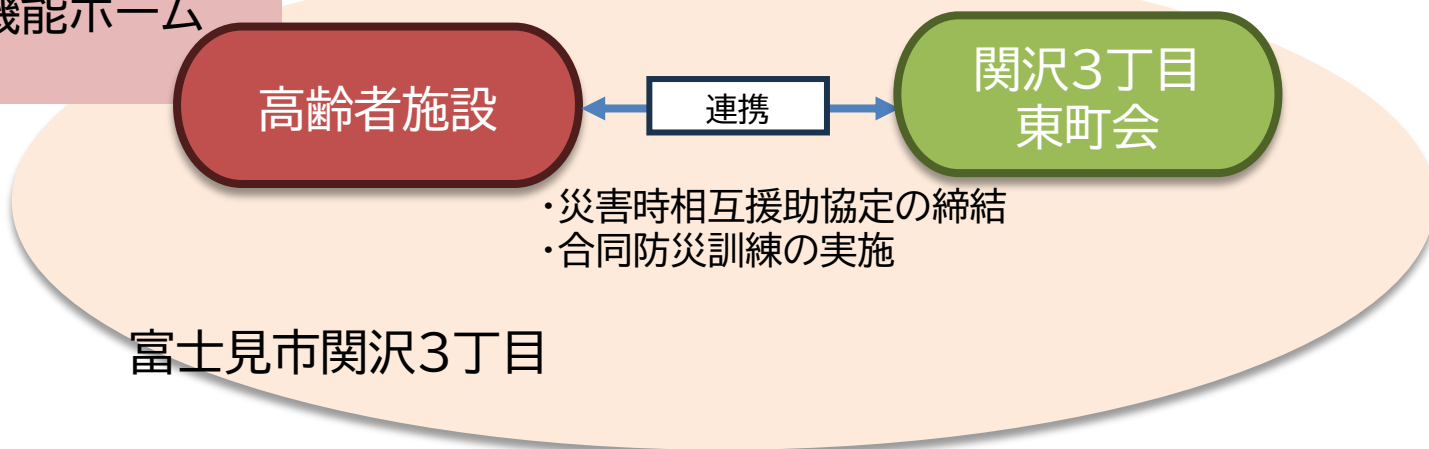
2 取組の流れ



3 取組の関係図

【施設種別】

- ・グループホーム
- ・小規模多機能ホーム



基盤となる日常の関係づくり

■地域でのイベントへの参加

施設

地域

- 施設が地域でのイベントに参加することが多い。
- 自治会・町会主催で子ども向けのお祭りが開催されており、利用者と職員が参加して、屋台で飲食したり等を楽しんでいる。地域の方と良好な関係性を構築している。

■施設でのイベント開催・地域活動への施設の開放

施設

地域

- 法人主催で子ども食堂や生活困窮者の支援やボランティアの受け入れを行っている。
- 当施設でも8月に夏祭りを実施したり、12月におでん会を催しており、町会に参加を呼び掛けている。
- 他にも、以下の取組を実施している。
 - ✓施設独自で、月1回、自主サロンを開催
 - ✓健康講話や職員とゲーム、食事をするという活動も実施
 - ✓月2回、自治会・町会主催の健康体操会での会場貸し出し
- 地域活動を増やしていくことで、高齢者だけではなく子どもまで幅広い世代の方に施設知っていただくことが地域連携を図るうえで重要になる。
- また、このような関係性が防災に関するテーマで取り組む際にも話がしやすくなると感じる。自治会・町会からも協力すると言われているし、施設からもイベント等で協力してほしいことがあれば協力すると話している。

■施設職員に対する地域連携の意識づけ

施設

- 小規模多機能ホームの利用者送迎時に近所の方とお会いした際には、ご挨拶するように職員に伝えている。そうすることで、挨拶した際にも最近の困りごとの相談を受けたり、お菓子を持ち寄ってもらうこともあり、施設と地域が交流するきっかけともなっている。
- 小規模多機能ホームでは、普段利用者へのレクリエーションを行うが、地域とのイベントを実施すると、女性の方が多く参加する。叱咤激励の声掛けがなされる時もあり、地域の方を楽しませることや関係構築ができると職員の自信にもなる。

POINT !

- 地域のイベントにこまめに参加し、年代を問わず、良好な関係性を構築
- 施設を日頃の地域活動の拠点として開放
- 施設職員に対し、地域とのつながりを意識づけ(人材育成)
- 日頃の関係づくりを通じた、防災に関する取組への展開

防災の意識づくり

■施設が所在する町会と災害時相互援助協定の締結

地域 施設

- 2015(平成27)年10月、施設が所在する町会と災害時相互援助協定の締結(施設が開設した2015(平成26)年の翌年)。当時の施設長が施設開設にあたり、町会に挨拶に赴き、説明しに行った。
- 協定の内容: 関沢みずほ苑で火災があった場合、地域の方に避難誘導の協力をしてもらう。逆に、地域で火災があった場合、当施設職員が消火活動や連絡調整の協力を行う内容の協定となっている。

■年6回にいたる防災訓練の実施と工夫

施設

- 介護施設は火災が発生した際にも大変危険な状態となる。そのため、利用者および家族にも安心していただけるよう、年6回防災訓練を実施するようになった。
- 訓練の頻度と内容: 2か月に1回はいずれかの防災訓練を実施:
 - ✓総合訓練(4月、10月に地震を想定)
 - ✓避難訓練と通報訓練(各年2回)
- 防災訓練を行う上での工夫:
 - ✓新人職員や事務職員等の訓練参加。例えば、利用者が間違っ火災報知器を押してしまうこともあるため、その際の対応(復旧作業の手順や消防署への誤報の連絡)なども訓練している。
 - ✓同一建物内で複数の事業所を運営していることから、各事業所から必ず訓練に参加する人数を指定し、各事業所で災害発生時に備えられるようにしている。

■運営推進会議を通じた防災の話し合い

地域 施設

- 年1回行う運営推進会議のサービス評価項目として「地域との防災」に関する項目があるため、その際に地域関係者と防災に関する話をする。
- 運営推進会議において地域のイベントの開催状況を確認することもある。関沢地区が主催する防災訓練(年1、2回)が行われる際に施設職員や利用者が参加することもある。

POINT !

- 災害時相互援助協定を結び、地域との関係性を見える化
- 防災の取組強化による職員の意識向上

防災のひとづくり、仕組みづくり

施設

■業務継続計画(BCP)の策定と業務継続計画(BCP)への連携先の記載

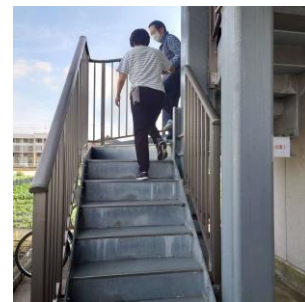
- 当法人では、通所・訪問系と入所系でそれぞれ自然災害と感染症の業務継続計画(BCP)を策定している。
- 自然災害に関する業務継続計画(BCP)の基本方針(3つ):
①入所者・利用者の安全確保、②サービスの継続、③職員の安全確保。
- 「他施設、地域連携」の部分では、平常時からの他法人・他施設との関係構築や協定書のみならず、普段からの良好な関係構築を図ることの重要性を記載している。具体的な連携先として災害時相互援助協定を結んでいる東町会や所属している事業者団体を記載している。

施設

地域

■地域との合同防災訓練の実施

- 施設で実施する法定訓練に地域住民からの参加を得ている(民生委員、運営推進会議メンバー)。
- 消防署の立ち合いのもと、消火器を用いた消火訓練を実施した。
- 避難訓練実施の案内は運営推進会議を通じて案内したり、チラシを作成して配布している。



▲避難誘導訓練



▲煙体験訓練

POINT !

- 施設の業務継続計画に地域連携先を紐づけ
- 法定訓練に地域住民の参加を得て、地域連携による実効性を確保

5 取組の効果

- 災害時に避難できる、何かあったら相談できるなど、地域の方にとって、何かあったときのよりどころとなっており、地域の安心感をもたらせていると感じている。【施設】
- また、年6回の訓練の実施を通じて、職員の意識が高まっていると感じている。

6 取組の課題

- 地域住民との総合訓練の内容が定型化・マンネリ化しているとも感じたので、工夫する必要性があると感じている。
- 当施設でも福祉避難所として被災者を受け入れられることを想定しているが、実際に受け入れることになった場合の対応まではまだ詰め切れておらず、今後、さらなる検討が必要。

7 今後の展望

- 地域住民がいつでも気軽に施設に立ち寄って入ってこられるようにしたい。子ども食堂やお祭り等で交流する場や機会を増やしていくことで、少しでも距離感を縮めて顔なじみの関係をつくっていきたいと考えている。
- 職員がコロナウイルスに罹患し、人手の確保が難しくなった時、近隣の特別養護老人ホームの施設長から声掛けや差し入れをいただいたことがあり、施設・事業所間での助け合いは重要であると感じた。そのため、今後も施設・事業所間の連携をさらに連携を深めていきたい。

事例3 行政による枠組づくりを活かした地域ネットワーク構築

活動エリア／愛知県あま市七宝町伊福地区
活動単位／小学校区

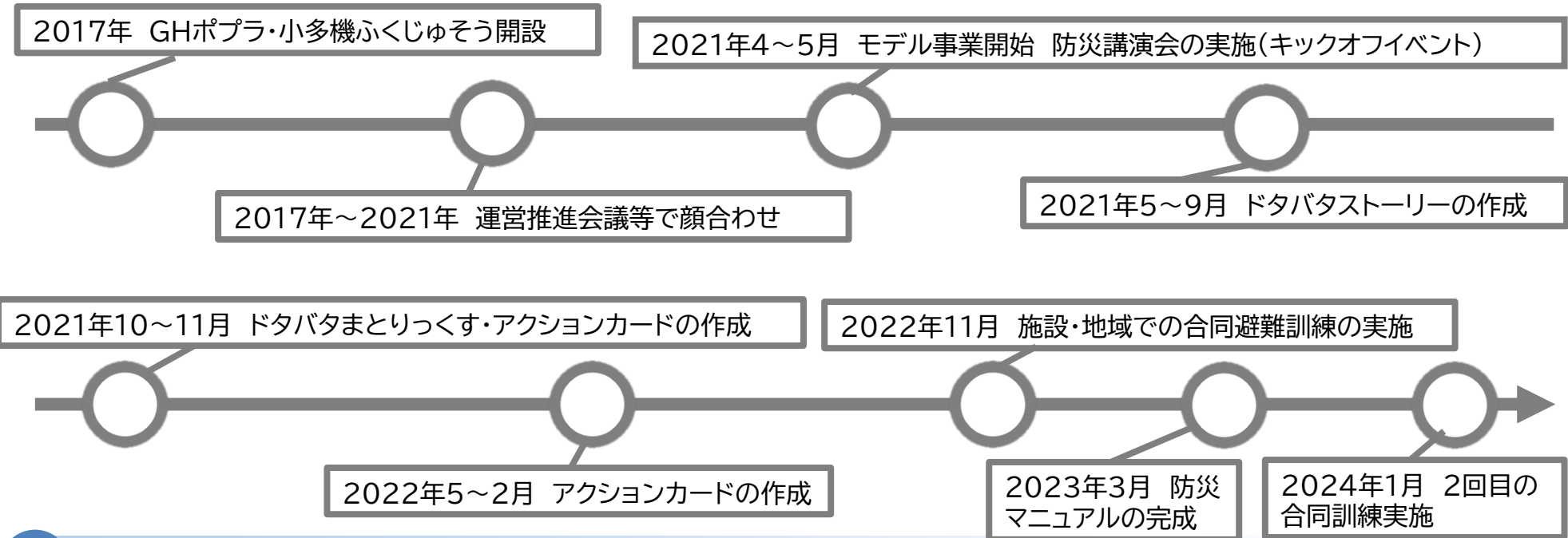
取材協力：あま市高齢福祉課・あま市危機管理課
グループホーム ポプラ
小規模多機能型居宅介護施設ふくじゅそう
伊福地区自主防災会

人口：88,729人(R6.1時点)／高齢化率：26% (R6.1時点)

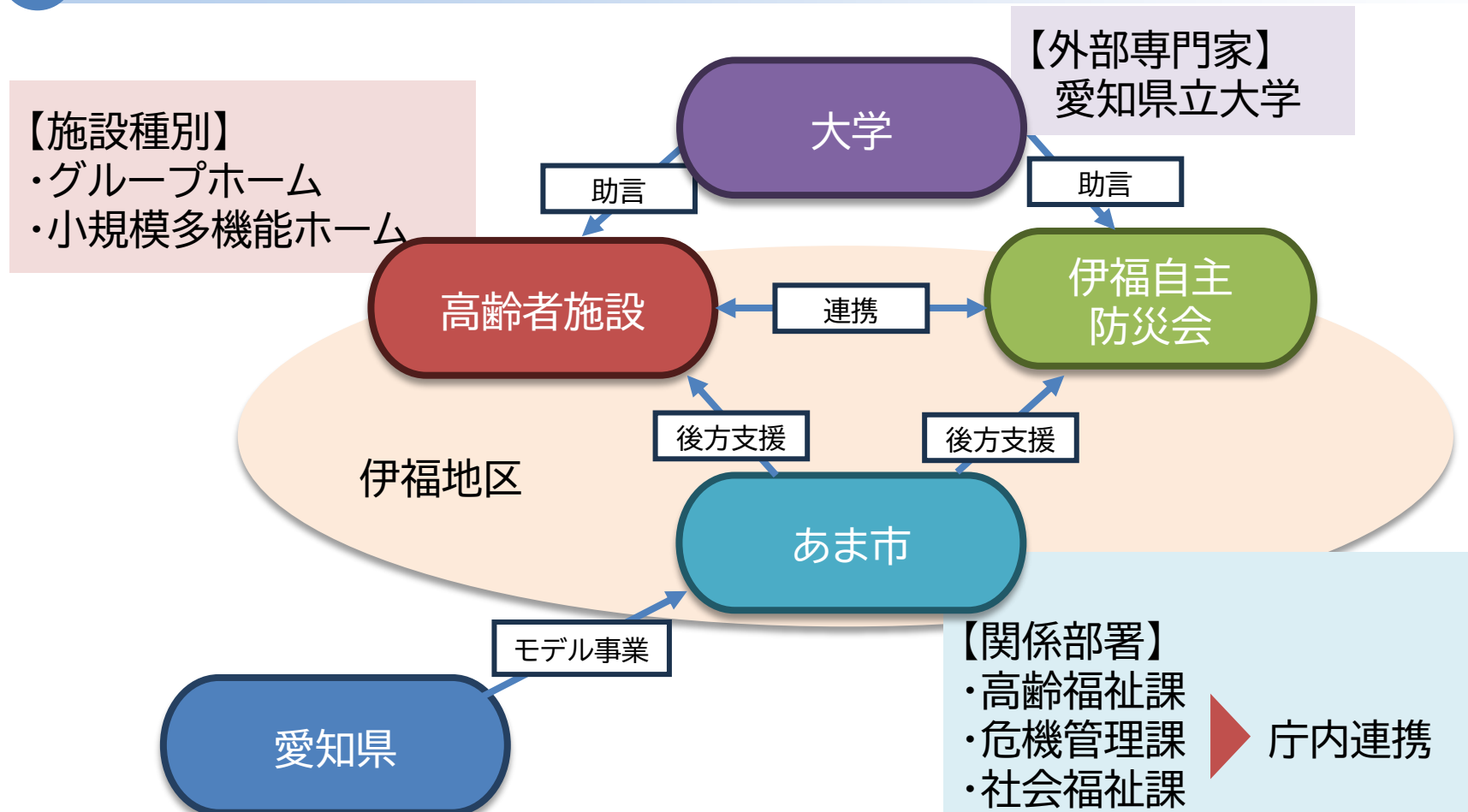
1 取組の概要

- 愛知県の「認知症災害時支援モデル事業」※を活用し、行政によるコーディネートの下、伊福地区内の高齢者施設と自主防災会等の地域団体が参画した地域ネットワークを構築。
- 日頃の関係性に基づき、防災講義やワークショップによる防災の意識づけ、さらに高齢者施設・地域住民の合同避難訓練の実施、防災マニュアルづくりを行う。

2 取組の流れ



3 取組の関係図



基盤となる日常の関係づくり

■施設開設以前から始まった良好な関係性

施設 地域

- 施設の開設前に地元説明会を行った。その時から伊福自治会は協力的であり、会場等を貸していただくなど、開設前から協力関係を築けたことは大きかった。

■施設の運営推進会議や認知症カフェを通じた顔合わせ

施設 地域

- 2ヶ月に1回開催する運営推進会議に区長やコミュニティの方、民生委員等に関わっていただいている。
- GHポプラ・小多機ふくじゅそうでは認知症カフェも行い、地域の方にもお越しいただいている。
- 地域、施設、お互いの行事への参加を通じた交流により、情報交換や協力体制ができていると感じている。

■継続性を担保するための地域組織づくり

地域

- 約10年前から、あま市が補助金を出している事業に手を挙げ、3世代の交流で地域活性化を目的とした組織である「コミュニティ推進協議会」を立ち上げ、施設入所者や子どもたちが集まる祭りや流しそうめんなどの様々な活動を継続している。こうした、地域の活動に参加する人たちの目に見えない、思いやり、支えあい、助け合いの精神や雰囲気があるので、地域の信頼関係につながっているように思う。
- 伊福地区ではコミュニティ推進協議会が自治会とは別組織として存在しており、活動の継続が可能。区長をトップに、自主防災会、コミュニティ推進協議会、子ども会等の取組を行っており、自治会とも良好な関係で進めている。

「認知症災害時支援モデル事業」への参画

■高齢者福祉に関する計画への「災害対応」の記載

行政

- 第8期の高齢者福祉計画・介護保険事業計画に、高齢者の災害に関する体制整備を盛り込んだのはいいものの、どのように具体的に進めるかを模索していた。
- この時期は、コロナも含めた災害対策を求められている時期でもあったので、高齢者施設利用者を守る必要性もあり、取り組まなければいけないメインテーマの一つだったので、モデル事業に手を挙げた。

■施設の防災力強化につながるいい機会と判断

施設

- 当時は開設して間もない時期だったので、施設を軌道に乗せるのが精いっぱい、防災に関することにほとんど取り組めてなかった。そこで、施設としても防災について考えるきっかけになるかなと思い、モデル事業への参画を決めた。

■通常の地域防災への危機感

地域

- 毎年9月の防災月間に、避難所である伊福小学校の体育館で防災訓練を行っている。しかし、防災訓練には、100名以下しか集まらず、このままでは、いつ起きるかもわからない南海トラフ地震への備えとして不十分と懸念していたところ、モデル事業への参画について話をいただいた。



▲GHポプラ・小多機ふくじゅそう

POINT !

- 継続可能な地域組織づくり
- 施設と地域の顔の見える関係
- 各主体の「防災」に対する危機意識と行政からのきっかけづくり
- 地域課題の解決手法としての、県の事業の活用

防災の意識づくり

行政

■モデル事業プログラムの企画

- 愛知県の助言もいただきながら、2年間のスケジュールや枠組をあま市が企画した。
- 目的設定：
 - ① 高齢者施設と地域それぞれの生きた災害対策マニュアル作り
 - ② 日常的な関係づくりを通じた、災害時にも協力しあえる体制づくり。
 - ③ 取組を通じた、地域の介護力の向上、日常の地域福祉の課題解決
- 取組を進めるうえで、市として工夫したこと：
市として目的や方針を押し付けない。自主的な考えを尊重する。
1年目は市の考えは伝えず、講義やワークショップに集中してもらった。
2年目から少しずつ、連携できるところがないか等の話し合いを進めながら、手探りで進めていった。

■モデル事業プログラムの実施、参画

施設

地域

行政

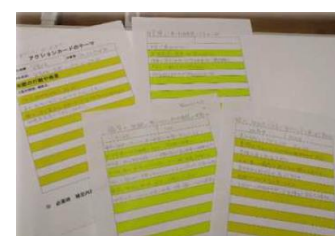
- 防災講演会の実施：
 - ✓ 施設職員、自主防災会を対象にそれぞれを対象に、愛知県立大教授による講義を実施。
 - ✓ 講師の話の聞いたり、ビデオを観る機会があると、「やらなければいけない」という実感がわく。外部から専門家が来ることはとても影響が大きい。
- ドタバタストーリー・ドタバタまとりっくすの作成：
 - ✓ ドタバタストーリーとは、災害時に起こりうる小さな出来事の集まりのこと。
 - ✓ ドタバタストーリーで抽出した課題をカードに記入し、ドタバタまとりっくすに分類した。
 - ✓ 大地震が起きた場合を想定したドタバタストーリーづくり・ドタバタまとりっくすづくりを行い、認識を強化した。
- アクションカードの作成：
 - ✓ ドタバタまとりっくすで整理したイベントに対する対応を記入したアクションカードを作成。
 - ✓ 継続してアクションカードの修正・追加を行い、マニュアル作成へ生かした。



▲施設職員に向けた講義



▲ドタバタまとりっくす



▲アクションカード

POINT !

- 外部の専門家による講義やワークショップで「防災」を我が事化
- 我が事化で生まれたアイデアを具体的なアクションに落とし込む

防災のひとづくり、仕組みづくり

■地域の関係者が集まった合同避難訓練

施設

地域

行政

- ・ 台風接近に伴う水害を想定し、自宅での垂直避難が困難な方をGHポプラ・小多機ふくじゅそうまで避難させるための訓練を施設・自主防災会合同で実施した。
- ・ 訓練の実施した際には、なるべく忘れないうちに文字に起こして振り返りができるよう、「合同避難訓練の実施報告」としてまとめた。

■防災マニュアルの作成

施設

地域

- ・ 施設と自主防災会の2本立てで災害時における防災マニュアルを作成。ドタバタマトリックス・アクションカードづくりで整理した対応事項や合同避難訓練の結果を踏まえ、マニュアルの改善、更新を図った。
- ・ マニュアルは些細な点から対応を考えていき、取り組みを進めていくにつれて想定ができる内容を追加されていく。
- ・ 施設で作成した災害対策マニュアルは自助のマニュアルでもありつつ、地域住民を救えるマニュアルにもなっていると考えている。地域との合同訓練を踏まえて、地域住民が避難した場合の内容も追記した。



▲施設・地域での合同避難訓練

POINT !

- 合同避難訓練を実施し、課題を把握
- 防災マニュアルとして形にし、PDCAを回すことで実効力を向上

5 取組の効果

- ・ 防災をテーマとしてさらに関係を強化できることができたと感じている。防災に関して高齢者施設と地域が一体となり、地域の企業（運送会社）を巻き込んで一体的に活動している地域は他にない。【施設&地域&行政】
- ・ モデル事業を契機として、危機管理課と連携するなかで、避難行動要支援者名簿や福祉避難所の取り扱いについても考え始めた。【行政】

6 取組の課題

- ・ コロナ禍での実施ということもあり、もう少し密に関係者と協議したり、愛知県立大学の清水教授にも足しげく訪ねてもらい、打合せができるとうよかった。【施設&地域&行政】
- ・ 施設と自主防災会との合同打合せを密に行いたかったが、対面で集まる人数を制限せざるを得なかったり、スケジュールリングがうまくいかなかったことが苦労した点である。【施設&地域&行政】

7 今後の展望

- ・ 自主防災会や高齢者施設のモデルの取組として、これまでのプロセスやセオリーを周知啓発していきたい。危機管理課や高齢福祉課、社会福祉課、障がい福祉課などの関係部署が同じ目線で子どもから高齢者まで含めた一体となった施策を進めていく必要があると考えている。【行政】

☞ 愛知県「認知症災害時支援モデル事業」の詳細は[こちら](#)

事例4 「防災まちあるき」の実施に防災の意識づけ

活動エリア／大阪府吹田市五月が丘地区
活動単位／小学校区

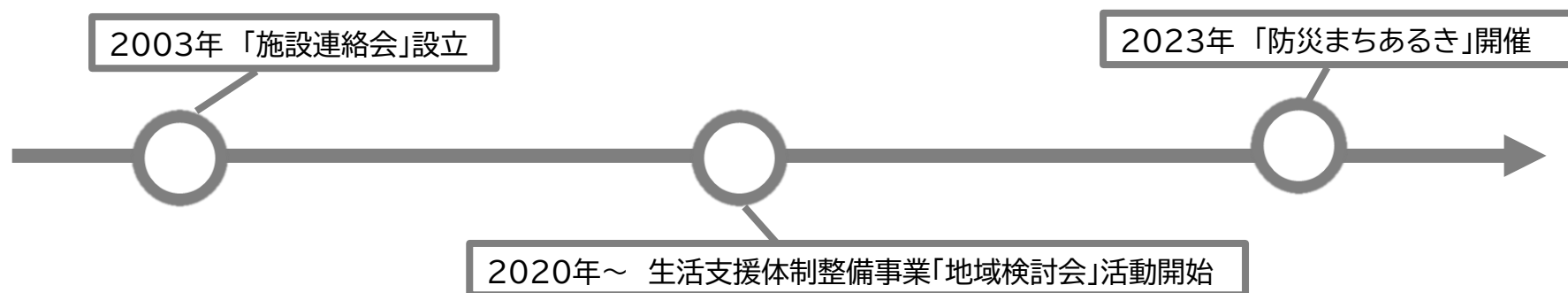
取材協力:吹田市社会福祉協議会

人口:382,219人(R6.2時点)／高齢化率:23.7%(R5.9時点)

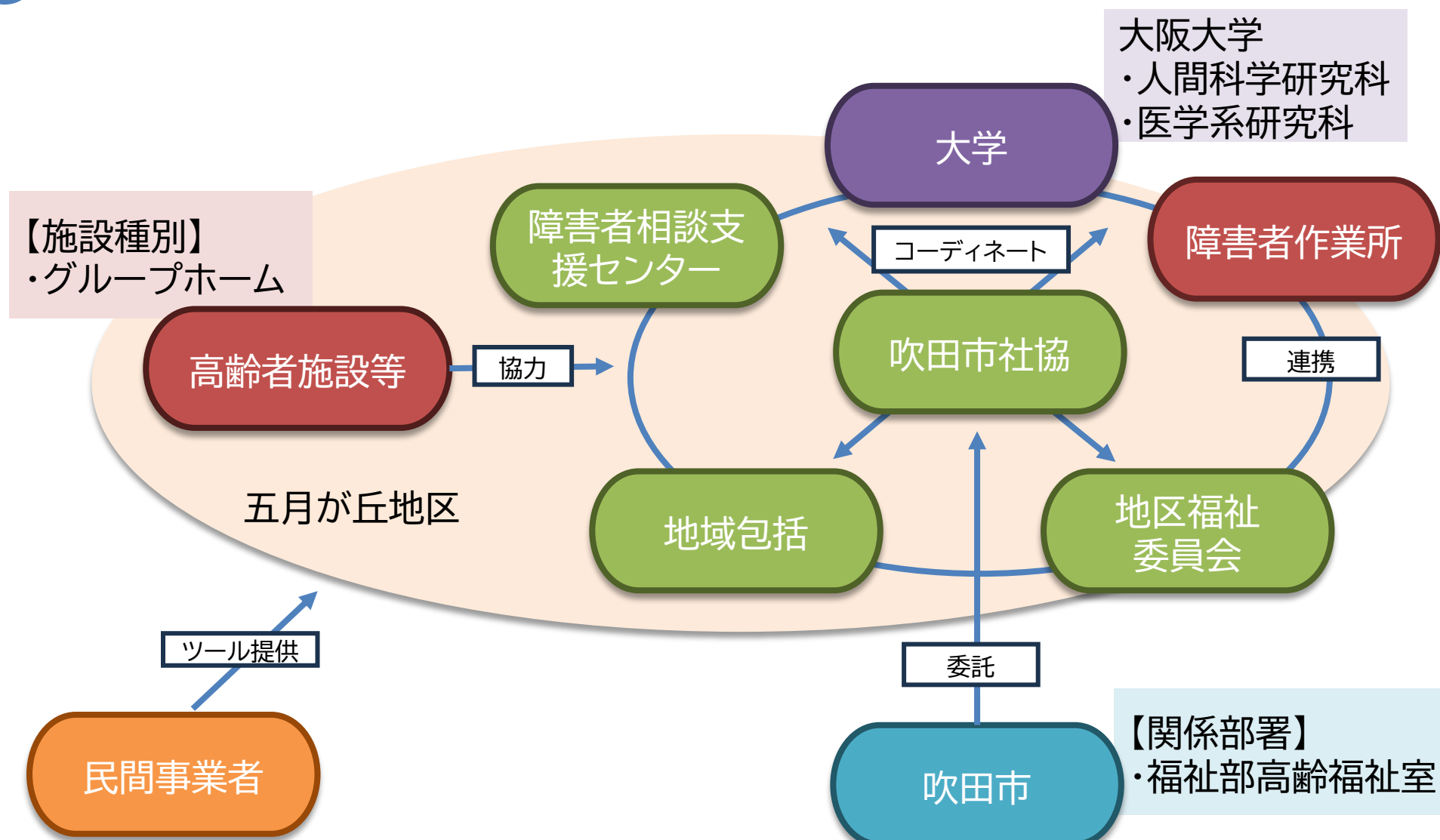
1 取組の概要

- 高齢者生活支援体制整備事業「地域検討会」の枠組みを活用し、小学校区単位の地域ネットワークを構築。活動の一環として、スマホアプリを活用し、地域住民が事業所や地域内の防災拠点をまわりながら防災クイズに解答し、ゴールを目指す「防災まちあるき」を実施。
- 認知症高齢者グループホーム等の社会福祉施設が防災拠点として参画。

2 取組の流れ



3 取組の関係図



基盤となる日常の関係づくり

■「施設連絡会」のつながり

施設

地域

- 2003(平成15)年に「施設連絡会」が設立された。
- 吹田市社会福祉協議会が事務局を務める「施設連絡会」には、吹田市内にある100施設以上が加盟し、施設同士の交流や施設による生活困窮者支援、被災地への支援などを行っている。
- 社協が「施設連絡会」と地域との関係をバックアップしてきたことが、五月が丘地域検討会で開催した「防災まちあるき」に多様な主体による主体的な参画のベースとなっている。
- 高齢者施設が「防災まちあるき」に参画した経緯：
20年間の施設連絡会の活動を通じて、施設連絡会の活動が地域貢献のための活動であり、自分たちは一参加者だということを理解してもらっている。そのため、スタンプラリーの拠点として快く受け入れてもらい、施設を知ってもらうことに喜んでいた。

地域連携の体制づくりに取り組むことになった背景

■生活支援体制整備事業「地域検討会」の開催

施設

地域

- コロナ禍の最中である2020(令和2)年度から五月が丘の「地域検討会」がスタートした。当初は地元の福祉委員会、大阪大学の学生、吹田市社協が構成メンバーであった。
- 「防災まちあるき」に取り組むことになった背景：
 - ✓ 2022(令和4)年度に地域の福祉施設と地元のスーパーを拠点とした紙ベースのスタンプラリーの実施を企画したものが活動の土台
 - ✓ 五月が丘地域検討会で2023(令和5)年度の重点テーマを決めるにあたって、参画団体から前年度のスタンプラリーをブラッシュアップしたいという意見が出された。
 - ✓ 加えて、関東大震災から100年、大阪北部地震から5年という節目の年として「防災」にクローズアップしたほうがよいという意見から「地域防災」というキーワードが加わった。
 - ✓ さらに、地域包括支援センターから、コロナ禍で他者との交流が途絶え、高齢者の社会参画が難しくなり、体力の低下や認知症リスクの高まりが懸念されることから認知症対策ができないかという意見も挙げられた。
 - ✓ 参画メンバーの一つである障害者作業所からは障害者も一緒に楽しめる取組にしたいという地域共生のキーワードがさらに追加された。
 - ✓ 「みまもり」を目的としたアプリの活用が紹介
- すべてのキーワードを網羅できる！と、認知症高齢者のみまもりアプリを活用した企画をスタートした。

POINT !

- 「施設連絡会」による地域活動と関係構築の積み重ね
- 地域の多様な参加者が自由に意見を言い合える場(地域検討会)の設定
- 多様なキーワードを結びつけて企画化

防災の意識づくり

■「防災まちあるき」の開催

地域

施設

- 目的:この取組を行うことによって施設と地域同士で顔と名前がつながるようになり、地域住民が災害時にも施設を気にかけるような発想に至ることをめざす。
- 開催時期:2023(令和5)年11月27日(日)
- 開催エリア:大阪府吹田市五月が丘地区
- 概要:
 - ✓地域で暮らす多様な地域住民が「防災」をテーマに交流するため、地域の事業所や防災拠点等を回り、参加者同士で助け／助けられながらスタンプラリーや防災に関するクイズを実施。
 - ✓スタンプラリーや防災クイズでは認知症の人に優しい街作り支援アプリ「みまもりあい」アプリを活用することで「防災まちあるきの参加者＝住み慣れた地域で認知症高齢者の支援者」としてイベント終了後も同アプリでの認知症高齢者検索協力を呼び掛ける。
 - ✓五月が丘地区を東西南北に分け、グループで協力してスタンプラリーをしながらゴールをめざす。それぞれのルートには5か所の拠点があり、防災クイズを解いてキーワードを集め、キーワードからゴールの場所を読み解く。



▲アプリを用いた防災クイズ



▲「防災まちあるき」の様子



▲「防災クイズ」に解答する様子



▲認知症高齢者グループホーム

■関係者の巻き込み

地域

施設

- 活動を続ける中でメンバーから参画者を増やそうという意見が出るなど、地域住民の主体性が発揮されている。
- それぞれの参加者がwin-winの関係になることを意識している。各者にとってのメリットを主催者が考える。

POINT !

- スマホアプリを使って楽しく防災を学習
- 事前に高齢者施設等を訪問し、施設概要等をインタビューしてアプリで聞けるようにした
- 主催者や参加者が共にwinになるように意識

5 取組の効果

- 地域住民が施設まで歩き、建っている場所を認識し、施設の周知ができたことが成果の一つとして挙げられる。
- 「防災まちあるき」の取組を行うことで、当事者(障害のある方)のwinもしっかり確保できた。写真撮影等を担い、参画することで自らも地域との関わりを持つことができている、役割を担えているという感覚を持ち、取組を支えることができた誇らしさを感じていた。
- 多様なセクターが得意分野を持ち寄って関わったことで、自分事と感じられている。楽しみながら継続できる。
- また、多様なセクターが関わったことで、自分と異なる立場の人や地域の知らなかった情報を知る機会となっている。地域団体と施設というような1対1の関係ではなく、幅広い住民層が参画したことで、住民・施設等の交流の幅が広がり拡散している。

6 取組の課題

- もう少し幅広く周知したい。参加者や参画メンバーにしても多様な人々に参画してもらいたい。
- チラシ1枚だけでも関心を持ってもらえるようにできれば、地域防災や認知症予防や多世代共生などの取組もしやすくなるだろう。そのためには参加者に無理なく参加してもらえる工夫が必要。

7 今後の展望

- 他地区では大学生が来ることが参加のモチベーションにもなっている。高齢者からすれば大学生の存在は心の拠り所や楽しみになっている。小・中学校がある地域のメリットを最大限に生かして、参加者を増やしていきたい。
- 地域内の多様な団体とコラボし、地域全体で防災に取り組めるとよい。今回の「防災まちあるき」では、福祉の文脈で防災に取り組んだ形となっているが、それだと自分は福祉に関係ないと考えている人々を巻き込むことが難しい。災害は普段の生活の延長にあるので、誰にも等しく関わってくる。そのため地域一丸となって取り組むことが重要と考えている。

事例5 医療・介護等事業所ネットワークと地域福祉ネットワークの協働

活動エリア／福岡県福岡市南区鶴田校区
活動単位／小学校区

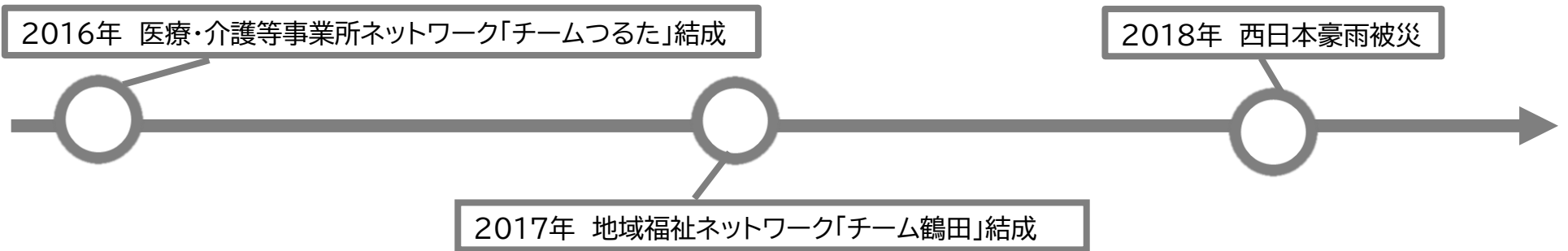
取材協力：株式会社ディアマインド
鶴田校区自治会協議会
福岡市南区地域保健福祉課

人口：1,534,160人(R6.2時点)／高齢化率：23%(R6.2時点)

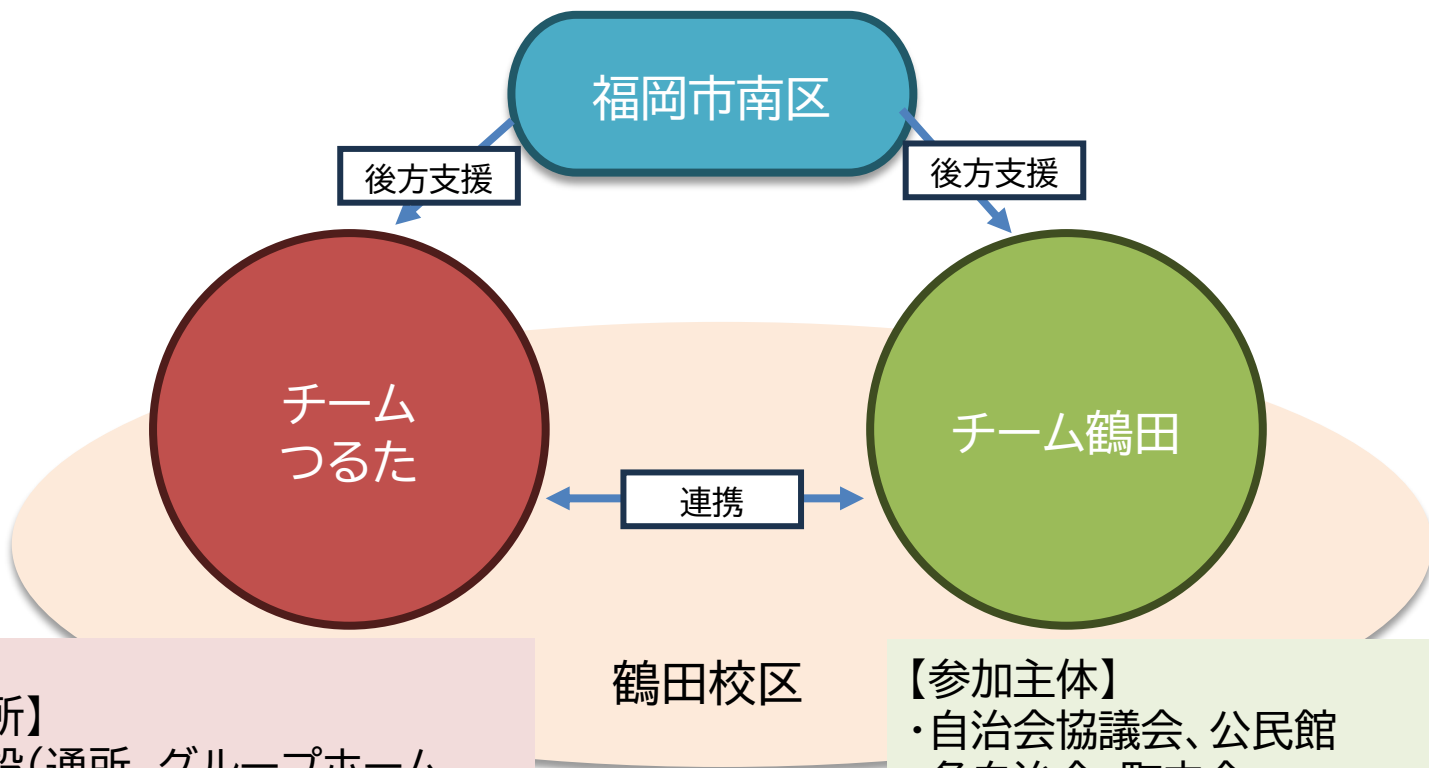
1 取組の概要

- 小学校区単位で地域包括支援ネットワークの枠組みを活用した医療・介護等事業所ネットワーク「南区いいともネット」を全16校区で構築。
- 鶴田校区における「チームつるた」では、日常の課題解決に向けた取組の一環として災害時での避難対応協力に取り組んでいる。
- 自治会が主導する地域福祉ネットワーク「チーム鶴田」との協働を図り、地域内での総合的な相互支援ネットワークの構築に取り組んでいる。

2 取組の流れ



3 取組の関係図



【参加事業所】

- ・高齢者施設(通所、グループホーム、小規模多機能ホーム、有料)
- ・介護支援事業所
- ・クリニック、歯科
- ・薬局
- ・葬儀店

【参加主体】

- ・自治会協議会、公民館
- ・各自治会・町内会
- ・校区社協
- ・体育振興会、防災・防犯、シニア、子ども会等の各種住民組織
- ・民生委員児童委員
- ・校区内福祉施設、医療機関、ケアマネ
- ・地域包括支援センター など

基盤となる日常の関係づくり

■医療・介護等事業所ネットワーク「チームつるた」の結成

地域

施設

- 2016(平成28)年度から、福岡市南区の地域包括支援センターにより、「南区いいともネット」の結成がなされた。
- 「南区いいともネット」の概要:「高齢者が安心して住み慣れた地域で暮らし続けるために、できることをムリなくやる」という地域包括ケアシステムの考えに則り、南区内の医療や介護事業所等を小学校や中学校の単位で構築された、医療・介護事業者等ネットワーク。
- 鶴田校区では、「チームつるた」として、ネットワークを構築している。
- 「チームつるた」の概要:
 - ✓結成年月:2016(平成28)年
 - ✓活動内容:健康フェスティバル、お楽しみ食事会での送迎支援や出し物、みまもりネットワーク研修会での施設見学、認知症カフェの参加、体操、災害時での避難対応協力など。
 - ✓定例会で、地域で開催するイベントの協議等を行っている。
 - ✓2か月に1回事業所の定例会を同じ中学校区である老司校区のネットワークである、「スマイル老司」と合同で開催。

■行政による後方支援

行政

- 取組の初めは3地域ほどで入り込んで支援を行っていた。その後活動が南区全体に広がっていき、2020(令和2)年10月時点で16の事業者ネットワークが作られている。
- 地域で自主的にネットワークができていく校区もある。基本的に地域包括支援センターはあくまで後方支援となるので、自主的に結成されている地域は成功例であり、手助けが必要な地域は地域包括支援センターが関係している。

■地域福祉ネットワーク「チーム鶴田」の結成

地域

施設

- 2017(平成29)年、地域包括ケアシステムの枠組みで住み慣れた地域で安心して自立した生活を続けていくことを目指し、自治協議会の各種団体、病院、地域包括支援センター、福祉事業所等も含めた、地域福祉ネットワークとして「チーム鶴田」が立ち上がった。
- 社会福祉協議会で実施していた、「ふれあいネットワーク」をさらに拡充させた「見守り」「支え合い」「助け合える」ネットワークとして、向こう三軒両隣の精神で活動している。

■「チームつるた」と地域との関係構築

地域

施設

- 事業所ネットワーク「チームつるた」が設立され、「事業所として地域に対して協力できることはないか」という打診があり、まずは地域を知ってもらうことから関わりが始まった。
- 自治協議会に関することや地域の行事に関することを勉強してもらうため、「チームつるた」のメンバーに対し、1年間の研修会を行った。また、次年度からは校区からの事業所に対して施設見学等の勉強会を行うなど、コミュニケーションをとりながら今後の取組について話し合いを進めていった。
- 事業所ネットワークができる以前から、自治協議会防災委員(民生委員・児童委員協議会の会長兼任)とつながりができ、たまにお手伝いをしていたので、一定の関係性があった。事業所ネットワークができるからも、自治協議会防災委員を通じて説明の機会を設けてもらっていた。

POINT !

- 地域包括ケアシステム構築の一環で結成された事業所ネットワーク
- 地域主導による地域福祉ネットワークの結成
- 事業所ネットワークと地域福祉ネットワークが関係構築

防災の意識づくり

■キーパーソンの問題意識

地域

- 1995(平成7)年、神戸に出張した直後に阪神淡路大震災が発生したという、自治協議会防災委員自身の経験や、2005(平成17)年に発生した西方沖地震をきっかけに、鶴田校区内に防災組織を立ち上げる必要があると感じた。

■2018年西日本豪雨被災時の相互支援

地域

施設

- 平成30年の豪雨災害の際には、3日間にわたり避難所運営を行った。福岡市南区でもかなりの大雨が降っており、土砂災害警戒区域が80校区に拡大され、鶴田校区も指定地域となったため、公民館を災害対応本部及び避難所として開設された。早朝にがけ崩れが発生するなど、人的被害はなかったものの、予断を許さない状況であった。緊急避難指示が発令されたため、住民の避難行動を行った。
- 「チームつるた」の施設代表が自主的に避難所である公民館へ行ってみたところ、大変な状況であることを確認し、「チームつるた」のメンバーに声をかけ、できることを確認した。
- 「チームつるた」に参加する医療機関や福祉施設等によりを中心に、避難してきた高齢者の健康チェックやバイタルチェック、また公民館から高齢者施設への二次避難のための移送を行った。

■被災経験による相互支援の重要性を認識

施設

地域

- 2018年西日本豪雨の際は、地域と事業所がお互いに災害時だから支え合うような関係性にはなっておらず、そのような発想にも至っていなかった。
- 地域にとっても、2018年西日本豪雨の際に「チームつるた」が支援に入ったことで、事業所ネットワークの意義を認識してくれた。
- 事業所ネットワーク「チームつるた」としても、以前は事業所ネットワークといっても何をするのか明確ではなかったが、このような発災時に自分たちの専門性をいかして、地域に対してできることがあると実感できた。

POINT !

- キーパーソンの経験に基づく防災の「我が事化」
- 被災経験により地域ネットワークによる相互支援の重要性を認識

防災のひとづくり、仕組みづくり

- 鶴田校区では、被災経験をふまえ、継続的に以下の取組を行っている。
 - ✓ 被災経験を防災訓練の工夫：
豪雨災害時の経験を踏まえ、ストッキングを使用した止血法などの応急処置の実践研修、毛布を利用してガウンを作る体を冷やさないための研修、防災時の炊飯の実践研修を行っている。
 - ✓ 避難所における指揮命令システムのアップデート：
CSCATTT(医療管理・メディカルマネジメント)は避難所運営にも当てはまる点も多く、採用している。避難所は指揮系統がしっかりしないと、右往左往してしまう。豪雨災害時は外からいろいろな人が来てしまい、初回の避難所運営は失敗してしまったのが反省点としてあるので、活動概要に記載し、運用していく予定である。
 - ✓ 住民避難マニュアルと緊急時IDカードの配布：
鶴田校区の全住民に対して、住民避難マニュアルと緊急時IDを配布している。6町内ごとに色分けし、カードの色で避難者がどこから来たかすぐに分かるようになっており、裏返すと本人の情報がすぐ見えるように、折り方も工夫している。

POINT !

- 被災経験を踏まえて、訓練や体制、避難支援に関する事項を改善

5 取組の効果

- 介護保険が始まった頃は、地域住民から近隣にデイサービスが開設されることに拒否感があった。しかし、地域と顔なじみになると、地域住民から「施設を見学させてほしい」という声をいただいたり、事業所のことを教えてほしいという声をいただくようになった。【施設】
- 地域の方からお礼を言われることがあると、地域における介護保険事業者の役割を認識することができる。職員もそれは理解できていると感じ、**地域との関係構築が事業者理念を理解する人材育成の機会にもなっている**と実感する。【施設】

6 取組の課題

- 一介護事業所運営法人にとって、地域と関わることはメリットを感じることは難しく、コロナ禍により、一層分かりにくくなってしまった。そのため、地域活動に対する法人の経営者から理解が得られず、参加する事業所が少なくなっている。【施設】
- 地域住民の情報がすべての関係者に共有されていない。事業所ネットワークに参画している事業所に対しても、災害時要支援者リストは公開されていない。情報開示について、法整備や制度上の取り決め等、情報の扱いについて根拠が必要。【施設】

7 今後の展望

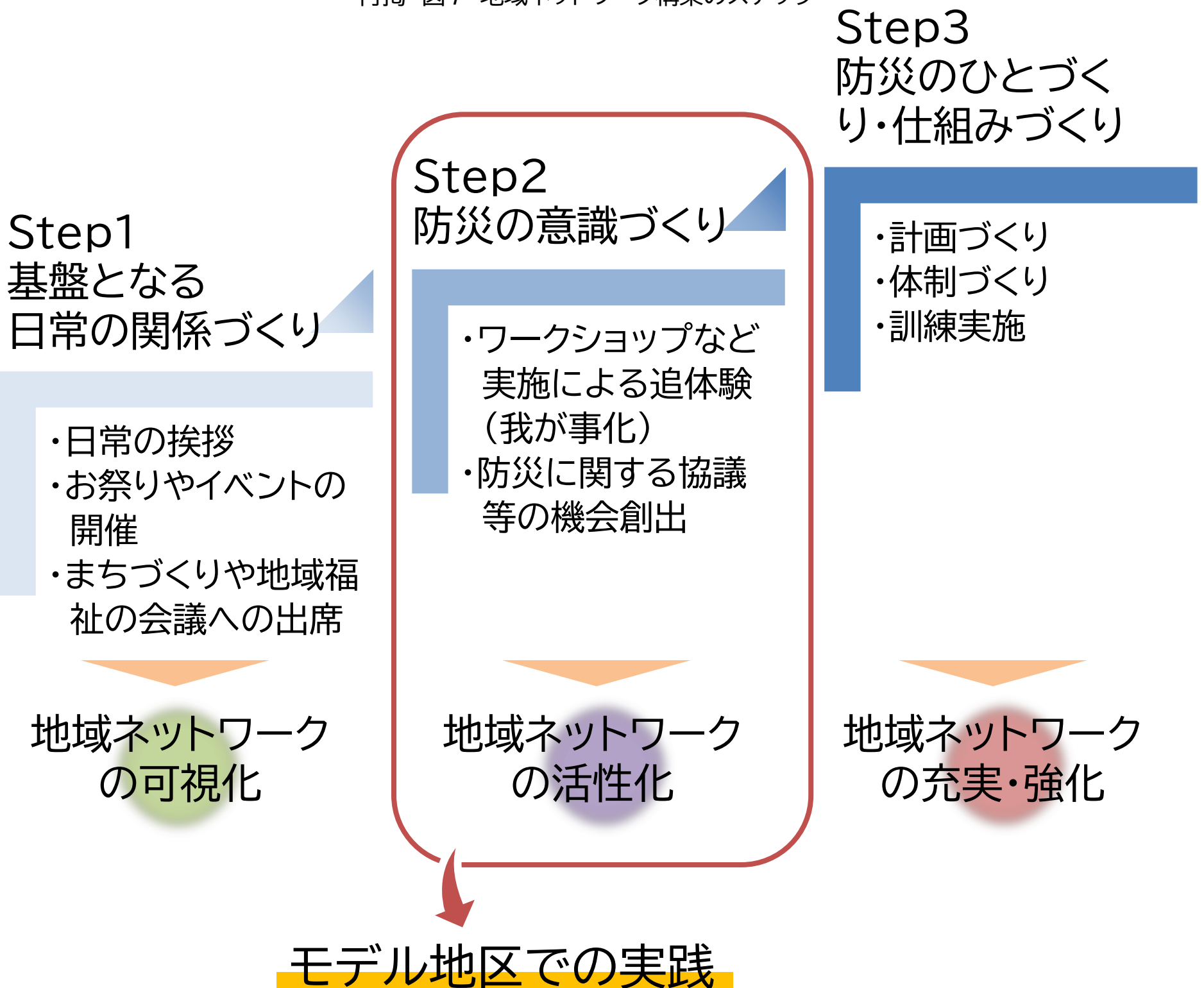
- **地域の中で事業所ネットワークがあることが当たり前にしていきたい**。そのためには事業所ネットワークへの参加事業所を増やしていかなくてはいけない。【施設】
- 将来的には地域福祉ネットワーク「チーム鶴田」と医療・介護等事業所ネットワーク「チームつるた」の二つのネットワークが重なることが目標である。【地域】

地域ネットワーク構築の試み

高齢者施設と地域のネットワーク構築を図るための試み

- Step2「防災の意識づくり」では、基盤となる日常の関係をもとに、防災の意識づくりを図るための具体的なメニューの一つとして「災害エスノグラフィー」を活用したワークショップがあります。
- 本編では、Step2の試みの一つとして、モデル地区で実施した「災害エスノグラフィー」を活用したワークショップをご紹介します。

再掲 図7 地域ネットワーク構築のステップ



地域ネットワーク構築の試み

実践事例の概要

●タイトル

- ・福祉防災の関係づくりワークショップ

●開催日時

- ・2024(令和6)年1月30日(火)14:00~16:30

●モデル地区

- ・静岡県浜松市天竜区光明地区

●地域の参加者

- ・高齢者施設
- ・障害者支援施設
- ・自治会
- ・社会福祉協議会
- ・地域包括支援センター
- ・民生委員 など 計20名

<案内チラシ>



時間	タイトル	内容
14:00~14:15 (15分)	あいさつ	・各参加者の自己紹介
14:15~14:45 (30分)	本日のワークショップの説明	・講師による説明
14:45~15:05 (20分)	被災経験から学ぶ	・災害時に起こるさまざまな対応が求められることについて
15:05~15:15 (10分)	休憩	—
15:15~15:35 (20分)	①	・自己紹介 ・素朴な疑問を複数紙に記入しながら、お互いを見せあわせて話し合う。
15:35~15:55 (20分)	②	・他のテーマを話し、新たなメンバーを組む。
15:55~16:10 (15分)	③	・元のグループに戻り、話し合いながら、対応策について具体的なアイデアを出し合う。
16:10~16:20 (10分)	知見や教訓の共有・講師のまとめ、質疑	・参加者の意見を共有し、講師による講評で学びを深める ・地域連携の重要性を認識する。
16:20~16:30 (10分)	参加者アンケート	・事務局より各参加者へ記入依頼。

●ワークショッププログラム

- ・講師による講義(担当講師:鍵屋 一 氏(跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授))
- ・「災害エスノグラフィー」の読み込みとアイデア出し
- ・グループワークによるアイデアの共有・深化
- ・講評

●ワークショップ参加前の地域の問題意識

- ・コロナ禍でつながりがなくなってしまった。【高齢者施設】
- ・防災をテーマとした協議の場は設けていない。【地域包括】
- ・豪雨災害時により、被害が発生した。地域内の社会福祉法人の支援はありがたかった。【社会福祉協議会】
- ・運営推進会議などで高齢者施設と交流はあるものの、エリア単位で防災に関する取組があるわけではない。【自治会】

●ワークショップ参加後の反応

- ・今後も地域の方との協働により、防災をもとに地域密着や社会貢献をしていきたい。【高齢者施設】
- ・他の自治会や施設との連携は音頭を取ってくれる主体がいなければ難しい。このような集まりがもっとできるとよい。【高齢者施設】
- ・指定避難場所以外の福祉避難所ができるとうい。【民生委員】
- ・地域内での交流の機会減少が課題である。【自治会】

ワークショップの意義

ワークショップが地域ネットワーク構築に有効な理由※4

教育からまちづくり、医療、福祉や環境、防災など、さまざまな分野における集団的創造の場としてワークショップ形式の取組が行われています。

新潟大学の田村教授(2015)によると、ワークショップには以下の3つの効果が期待できるといいます。

▼3つの効果

- ① 「参加する」ことによって、参加者の主体性が向上する
- ② 「経験する」ことによって、ワークショップでの体験が自分自身のものとなり、事象に対する「我がこと意識」が醸成される
- ③ 人々の協働作業を通じて「相互作用が起こる」ことによって、集団の創造性が高まる

つまり、ワークショップ形式を採用することで、参加者の「主体性」「我がこと意識」を育み、「創造性」が高まり、地域ネットワークを活性化することができます。

※4 田村圭子 編著『ワークショップでつくる防災戦略―「参画」と「我がこと意識」で「合意形成」―』日経BPコンサルティング, 2015を基に記載。

防災の「我が事化」に有効な 災害エスノグラフィーワークショップ※5

防災を「我がこと化」するにあたって、有効とされている手法の一つが「災害エスノグラフィーワークショップ」です。「災害エスノグラフィー」とは、災害発生後の人々の対応や社会の動向について経験者による語りを記録したものをいいます。「災害エスノグラフィー」では、災害現場に居合わせた人々が何に悩み、苦勞し、問題を解決したのか、その一連の問題解決プロセスが記録されており、明確には言語化されていない「暗黙知」の側面を有しています。「災害エスノグラフィー」を活用することで「暗黙知」を紐解き、教訓を引き出し、気づきを得ることができます。「災害エスノグラフィー」を活用したワークショップは大きく以下のステップで行われます。

▼3つのステップ

- ① 教訓の抽出
- ② 教訓の共有
- ③ 教訓の構造化

「災害エスノグラフィーワークショップ」を行うことで、様々な視点による防災の気づきを得ることができ、防災の観点から地域ネットワークを活性化することができます。

※5 林春男/重川希志依/田中聡/NHK「阪神・淡路大震災 秘められた決断」制作班『防災の決め手「災害エスノグラフィー」 阪神・淡路大震災 秘められた証言』NHK出版, 2009 を基に記載。

ワークショップの様子

ワークショッププログラム

- Step2「防災の意識づくり」の試みの一つとして、モデル地区で実施した「災害エスノグラフィー」を活用したワークショップのプログラムは下表の流れで実施しました。

表9 「福祉防災の関係づくりワークショップ」プログラム内容

種類	タイトル	内容
開会・説明	オリエンテーション	・開会のあいさつ ・講師による説明
個人ワーク	災害エスノグラフィーを読む	・被災経験の記録を読み、大規模災害及び対応について、深くイメージを形成する。
グループワーク①	ワールドカフェ(1) 課題、知恵、教訓を抽出する	・ポストイットを模造紙に貼りながら気づいたことをそれぞれの立場に基づいて話し合う
グループワーク②	ワールドカフェ(2) 課題、知恵、教訓を抽出する	・班を移動しながら、話し合ったことを紹介する。
グループワーク③	ワールドカフェ(3) 知恵、教訓をまとめる	・話し合いをしながら、具体的な良いアイデアを3点～5点選び、A3用紙に書く。
まとめ	知恵や教訓の共有・講評、まとめ、質疑	・他班の成果を共有し、講師による講評でさらに理解を深める ・地域連携の重要性を理解する。
閉会	閉会のあいさつ アンケート	・参加者へのアンケート協力依頼

ワークショップの様子

講師によるオリエンテーション

- 講師を務めていただいたのは、鍵屋一教授(跡見学園女子大学観光コミュニティ学部)です。
- 2024年1月1日に発生した能登半島地震の被災地での視察結果や防災の重要性について講義が行われました。

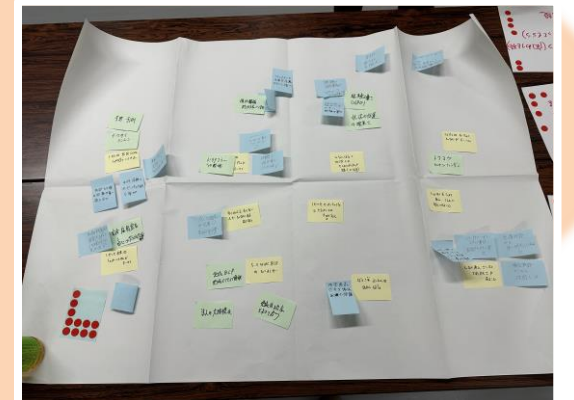
鍵屋教授によるオリエンテーション



災害エスノグラフィーを読む(=教訓の抽出)

- 参加者各自が災害エスノグラフィーを読み込み、課題や知恵、教訓となる部分に下線を引き、アイデアをポストイットに記入しました。

アイデアをポストイットに記入



ワークショップの様子

ワールドカフェ(=教訓の共有・構造化)

- ワールドカフェ(グループワーク)では、3ラウンド制で実施しました。
- **ラウンド1**では、4人1グループの班に分かれたうえで、ポストイットに書き込んだアイデアを模造紙に貼り付け、アイデアを班のメンバーと共有しました。
- **ラウンド2**では、班内の1名がカフェマスターとしてテーブルに残り、その他のメンバーは違う班に散らばり、ラウンド1で話し合ったアイデアを他の班と共有し、アイデアを深めました。
- **ラウンド3**では、元いたテーブルに戻り、ラウンド2で得られた発見や気づきを共有し、さらに話し合いを深めました。
- 各班生成されたアイデアを3~4に集約し、参加者全員で見て回り、良いと思ったものにシールを貼っていきました。

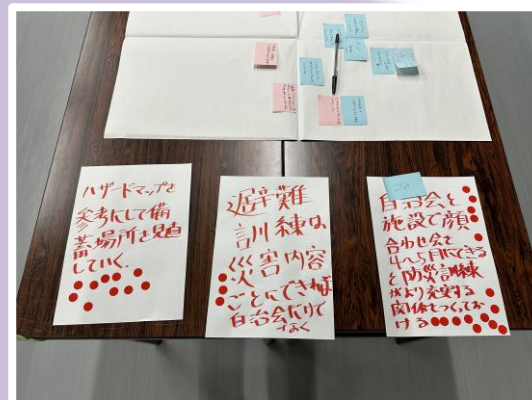
ラウンド1



ラウンド2



ラウンド3



ワークショップの効果

参加者アンケート結果

- 講師によるオリエンテーションおよびワールドカフェの感想を伺ったところ、「参考になった」という意見が95%となりました。
- 防災に対する意識について、75%が「向上した」、25%が「やや向上した」と回答しました。
- ワークショップによる地域連携づくりのきっかけとして役立つか伺ったところ、85%が「そう思う」と回答しました。
- 今後の参加意向について伺ったところ、「ぜひ参加したい」が35%、「時間があれば参加したい」が60%となりました。

図10 講師によるオリエンテーション

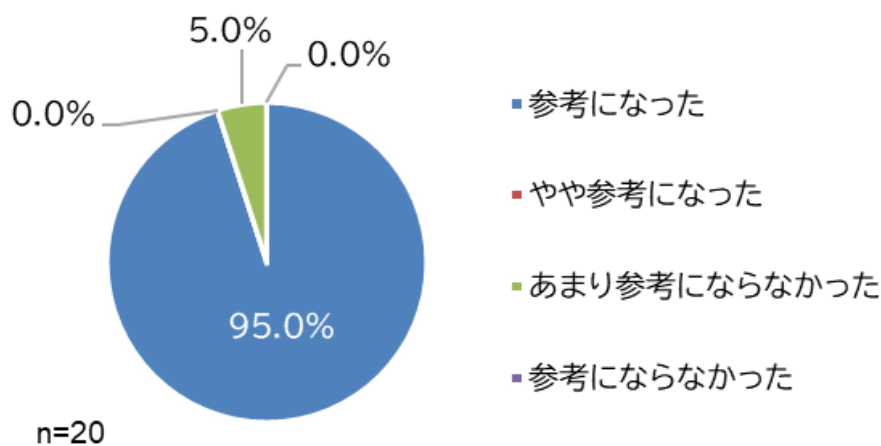


図11 ワールドカフェ(グループワーク)

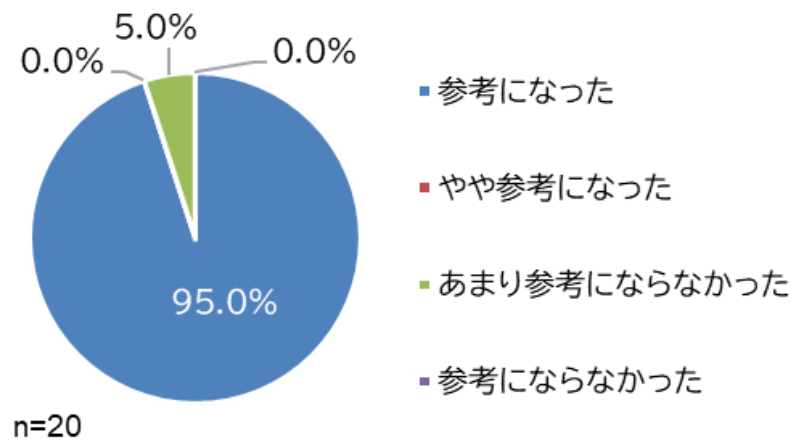


図12 防災に対する意識

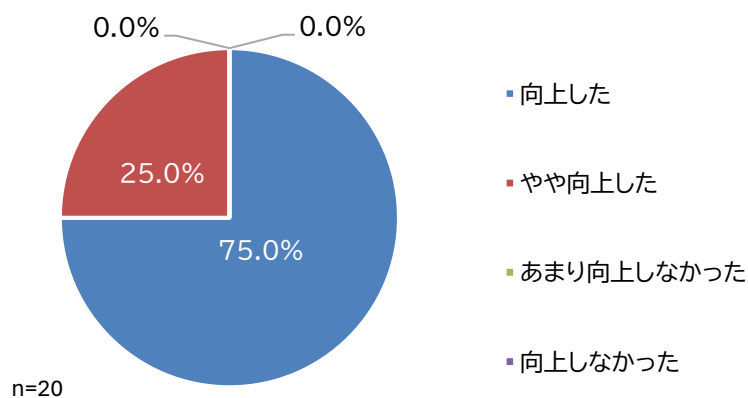


図13 ワークショップによる地域連携づくりのきっかけ

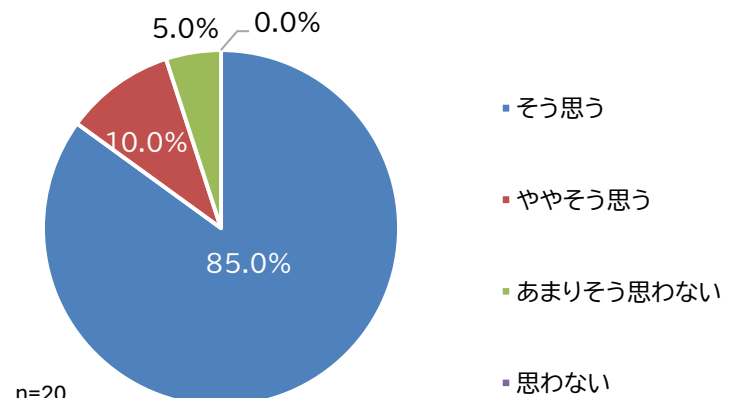
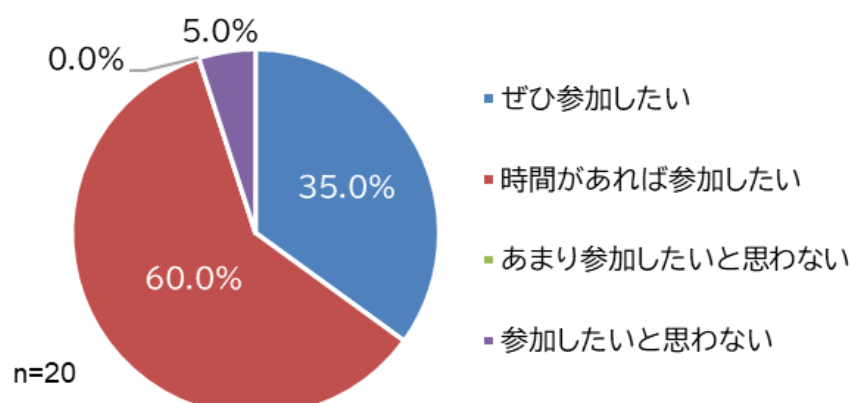


図14 今後の参加意向



今後の展開可能性

フォローアップとアクションプラン

- 事例における取組は前述したStep2「防災の意識づくり」の実践として行いました。
- 地域でネットワークを構築し、地域防災力を向上するためにはワークショップ後の地域へのフォローアップと今後の展開に向けたアクションプランを作ることが大切です。
- フォローアップでは、今回実施した結果、どのようなアイデアが生成され、どのように防災の意識づくりがなされたかを参加者にフィードバックしていく必要があります。そのうえで、継続的な取組にするために各関係主体間で合意形成を図ります。
- 合意形成を図るため、地域の取組が進んでいくためのアクションプランを提示します。図16では、例として地区防災計画※6の作成を一つの目標として、ワークショップからその後の動きを図示しています。

※6 地区防災計画の詳細は[地区防災計画ガイドライン\(概要版\)](#)をご覧ください。

図15 フォローアップの流れ

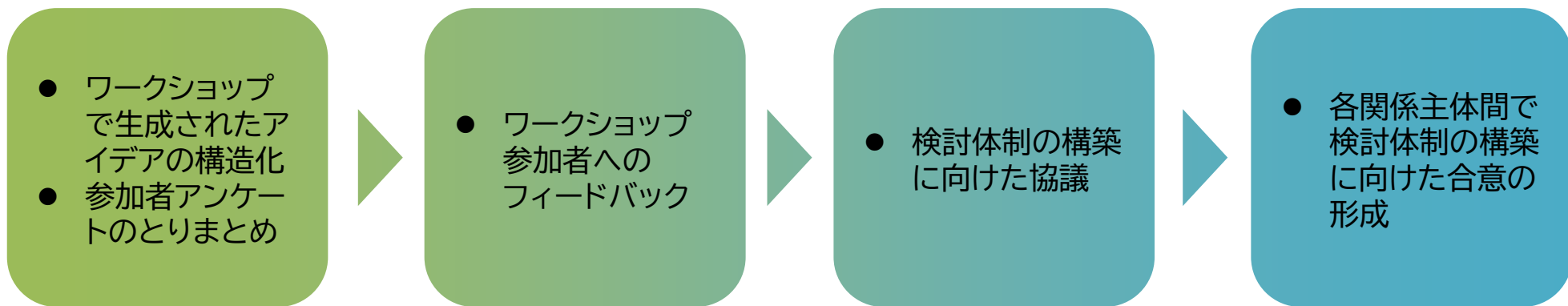
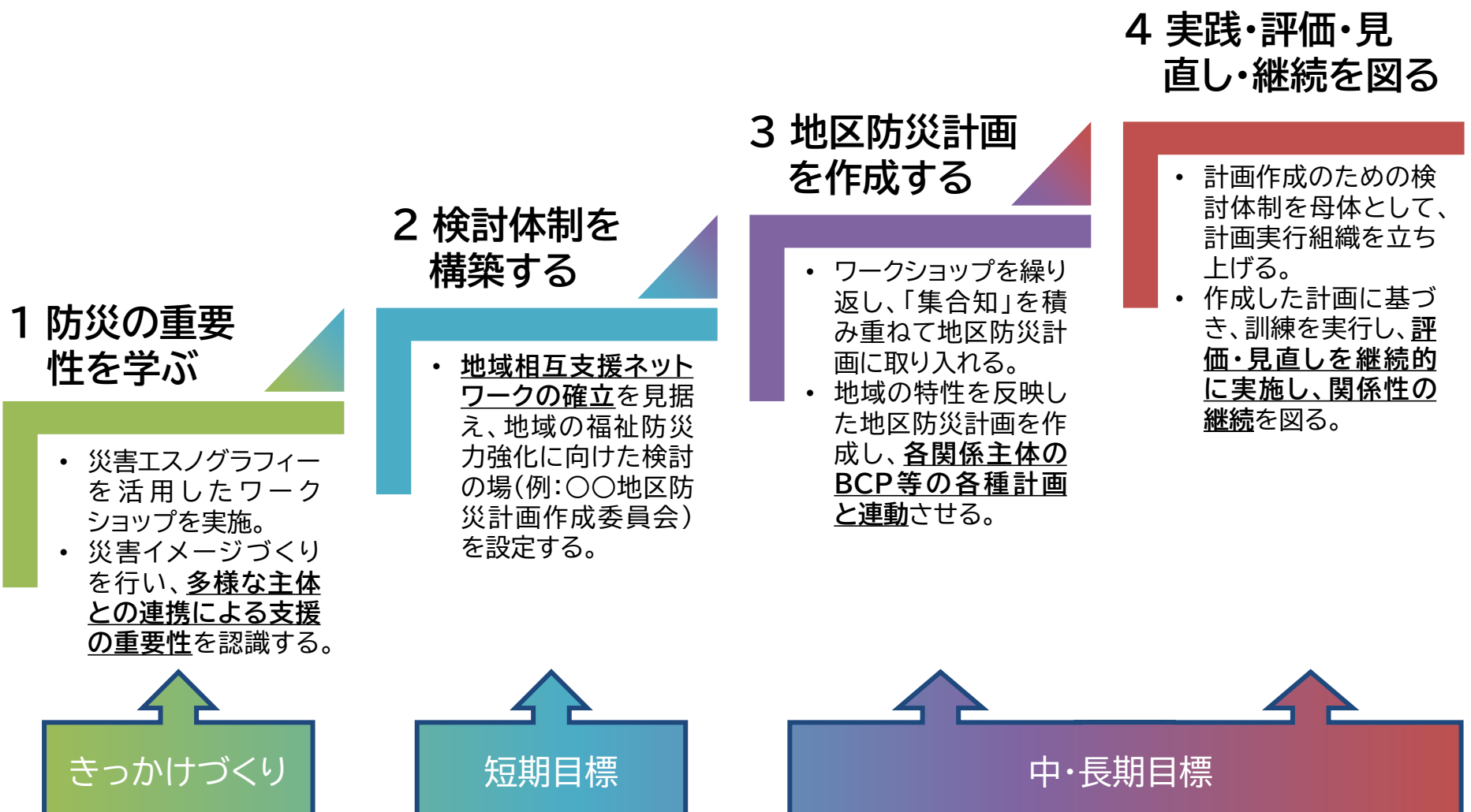


図16 今後のアクションプラン



謝 辞

本冊子を作成するにあたって、アンケート調査やヒアリング調査へご協力いただいた皆さま、ワークショップへのご出席をいただいた皆さまには大変お世話になりました。
ここに改めてお礼申し上げます。

(敬称略・五十音順)

●ヒアリング調査ご協力先

愛知県あま市福祉部高齢福祉課・危機管理課
愛媛県宇和島市高齢者福祉課
社会福祉法人黒潮福祉会 特別養護老人ホームかしま荘
社会福祉法人榛永会 特別養護老人ホームしんとう苑
社会福祉法人榛東村社会福祉協議会
社会福祉法人美咲会 関沢みずほ苑
鶴田校区自治会協議会
株式会社ディアマインド
福岡県福岡市地域保健福祉課
医療法人フジタ グループホームポプラ・小規模多機能型居宅介護施設ふくじゅそう
社会福祉法人奉優会 優っくり村下馬

※検討委員(下記)の所属機関の記載は省略

●アンケート調査ご協力先

本調査研究事業の一環で実施したアンケート調査にご協力いただいた高齢者施設・事業所、地域包括支援センターの皆さま

●福祉防災の関係づくりワークショップご協力先

静岡県浜松市天竜区光明地区の高齢者施設・事業所、自治会、社会福祉協議会、地域包括支援センター、民生委員児童委員、障害者支援施設、その他オブザーバーでご参加いただいた皆さま

本冊子は、令和5年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業「高齢者施設における非常災害時における地域ネットワーク構築の促進及び訓練の実効性の確保に関する研究事業」(事務局:一般財団法人日本総合研究所)の成果物の一つとして作成したものです。

令和5年度 老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業
高齢者施設における非常災害時における地域ネットワーク構築の促進及び
訓練の実効性の確保に関する研究事業(検討委員会委員名簿)

■検討委員会 委員

(敬称略・五十音順)

委員長	鍵屋 一	跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授
委員	井上 由起子	日本社会事業大学 専門職大学院 教授
	内田 芳明	公益社団法人 全国老人福祉施設協議会 災害対策委員会 委員長
	佐々木 薫	公益社団法人 日本認知症グループホーム協会 常務理事 社会福祉法人仙台社会事業協会 グループホーム楽庵 葉山地域包括支援センター 所長
	新宅 太郎	社会福祉法人吹田市社会福祉協議会 地域福祉課 課長
	山本 省太	黒潮町 健康福祉課 福祉係 係長

※2024(令和6)年3月31日現在

■オブザーバー

厚生労働省老健局高齢者支援課

■事務局

一般財団法人日本総合研究所

令和5年度老人保健健康増進等事業
(老人保健事業推進費等補助金)

「高齢者施設における非常災害時における地域ネットワーク構築の促進
及び訓練の実効性の確保に関する研究事業」

一般財団法人 日本総合研究所