

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」

報告書

令和6(2024)年 3月

一般財団法人日本総合研究所

目 次

本 編	1
第1章 事業実施概要	3
1. 事業実施目的	3
2. 事業実施概要	5
第2章 地域ネットワーク構築に関する文献調査	9
1. 災害時支援(自助・共助・公助)の関係構造の把握(=前提の確認)	9
2. 高齢者施設・事業所の地域ネットワーク構築の要件と現状(=現状の認識)	10
3. 高齢者施設・事業所の地域ネットワーク構築の在り方(=具体化に向けた仮説の提示)	14
4. 高齢者施設・事業所の地域ネットワーク構築促進の方法(=具体化に向けた方法の検討)	18
5. まとめ	20
第3章 アンケート調査	23
1. 実施概要	23
2. 調査結果の概要	25
2-1. 高齢者施設・事業所調査	25
(1)回答施設・事業所の概要	25
(2)各種計画の策定状況	28
(3)災害種別等を想定した訓練	30
(4)事業者団体会員法人間ネットワーク	35
(5)災害福祉支援チーム(DWAT)	38
(6)市区町村または圏域内の法人間ネットワーク	39
(7)地域住民等との連携・ネットワーク	42
(8)法人や地域との連携体制の構築について課題や今後の展望	47
2-2. 地域包括支援センター調査	49
(1)回答事業所の概要	49
(2)自然災害時の高齢者支援に関する取組の概要	51
(3)自然災害時の高齢者支援に関する取組の課題	58
3. アンケート調査結果のまとめ	61
第4章 ヒアリング調査	67
1. 実施概要	67
2. 調査結果の概要	70
2-1. 群馬県榛東村	70
2-2. 埼玉県富士見市関沢地区	80
2-3. 東京都世田谷区下馬地区	91
2-4. 愛知県あま市伊福地区	98
2-5. 大阪府吹田市五月が丘地区	112
2-6. 愛媛県宇和島市	118
2-7. 高知県黒潮町	124
2-8. 福岡県福岡市南区	131

3. ヒアリング調査結果のまとめ	147
第5章 地域ネットワーク構築支援に向けた取組の検討.....	151
1. 実施概要	151
2. 実施結果.....	155
3. 参加者アンケート調査.....	162
3-1. アンケート調査概要	162
3-2. アンケート結果の考察.....	168
4. 委員によるワークショップの振り返り	169
第6章 総括	171
1. 本調査研究事業で導出された地域ネットワーク構築の枠組み	171
2. 今後に向けた示唆.....	176
3. 本調査研究事業における提案事項(成果物).....	178
資 料 編	181

本 編

第1章 事業実施概要

1. 事業実施目的

近年、日本全国において激甚災害が頻発している。また、甚大な被害が予想されている首都直下地震や南海トラフ地震は2017（平成29）年1月時点から30年以内に70%の確率で発生が予測されており、今後発生が確実視されている大規模災害や国難級の災害を避けることは難しく、喫緊に対策が求められているところである。

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・事業所」という）においても、甚大な被害を受けるケースも少なくない。そこで、自力避難が困難な高齢者を多く抱える高齢者施設・事業所は、自施設の業務継続が困難な事態も想定して利用者を避難させることができる緊急避難場所等を確保しておく必要がある。

高齢者施設・事業所が直接被害を受けるケースの他にも、災害が発生した際には、高齢者施設・事業所自体が福祉避難所としての指定を受けている場合や近隣の地域住民が大勢避難してくる場合を想定した対策も考える必要がある。

これらの状況に対応するため、高齢者施設・事業所が所在する地域において、緊急避難場所の確保や人的・物的支援を確保することを目的にネットワークを構築すること及び有事に備えて地域の関係者と合同で防災訓練を実施することは有効な解決策だといえる。令和3年度介護報酬改定では、高齢者施設・事業所に対して災害への地域と連携した対応の強化が求められており、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とされている¹。

しかし、地域とのネットワークを構築することの重要性は理解しつつも、具体的な一歩を踏み出すことが難しいと感じている高齢者施設・事業所も多く、災害時に関する地域ネットワーク構築に困難を抱えている実態が明らかとなった²。そこで、高齢者施設・事業所や地域の各関係主体に対して、地域とのネットワーク構築を促すための支援を行う必要がある。

本事業では、こうした背景や問題意識を踏まえ、高齢者施設・事業所の災害対応力向上に寄与することを目的に、高齢者施設・事業所の災害時対応として、地域におけるネットワーク構築や、実効性のある避難を含めた防災訓練の在り方を検討した。

具体的な目的、取組内容を以下に示す。

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」、2022（令和4）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 自然災害時の協力や連携を図るため、地域との関係構築に取り組んでいる施設・事業所は48.2%という結果が出ている（一般財団法人 日本総合研究所「（6）自然災害に備えた地域との関係構築状況」、「介護施設等の防災・減災対策の在り方に関する調査研究事業 報告書」、2022（令和4）年3月, p. 35, （令和3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）） <https://www.jri.or.jp/wp/wp-content/uploads/2022/05/saigai-houkokusyo2021.pdf>

【事業目的】

- ・高齢者施設・事業所における地域とのネットワーク構築に向けた第一歩を踏み出すためのきっかけづくりと災害時に機能するネットワークを構築していくための方法の検討と周知
- ・実効性のある訓練を実施するために参考となる先進的な訓練の取組の周知・普及啓発

【事業内容】

- ① 高齢者施設・事業所における地域とのネットワーク構築の好事例の収集と分析
- ② 高齢者施設・事業所が定めている防災計画（非常災害対策計画を含む）に基づき実施された防災訓練の好事例の収集と分析
- ③ モデル地区における地域ネットワーク構築支援に向けた取組の検討
- ④ 「非常災害対策計画作成・見直しのための手引き」の改訂

【実施項目】

- ・先行調査（文献調査、有識者への事前ヒアリング→仮説構築および事例の発掘）
- ・アンケート調査①②（事例の発掘、課題等の整理・分析）
- ・ヒアリング調査（取組好事例の整理・分析）
- ・地域ネットワーク構築支援に向けた取組案の実施

2. 事業実施概要

2-1. 検討委員会の設置

本研究事業では、事業の設計・実施・分析等にあたり、一貫して助言を得るために有識者等により構成される検討委員会を設置した。委員およびオブザーバーは次表のとおりである。

■委員

五十音順、敬称略（◎：委員長）

氏名	所属
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
鍵屋 一 (◎)	跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授
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 グループホーム楽庵 施設長 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

■検討会の開催日程及び議題

検討委員会の開催日及び議題は下表のとおりである。

開催日	議題
第1回検討委員会 令和5年8月24日	(1) 事業概要についての説明 (2) 「地域ネットワーク」の考え方に関する意見交換 (3) 高齢者施設・事業所における災害時の地域ネットワーク構築に向けた取組の検討 (4) アンケート調査についての検討
第2回検討委員会 令和5年11月24日	(1) アンケート調査 経過報告（速報版） (2) ヒアリング調査先及び成果物（事例集）構成案の検討 (3) 地域ネットワーク構築支援に向けた取組の検討
第3回検討委員会 令和6年1月30日	(1) 地域ネットワーク構築支援に向けたワークショップの振り返り (2) 成果物（事例集）作成に向けた検討
第4回検討委員会 令和6年2月29日	(1) 成果物（事例集、手引き）作成に向けた検討 (2) 地域ネットワーク構築支援に向けたワークショップの振り返り
第5回検討委員会 令和6年3月13日	(1) 成果物（事例集、手引き）作成に向けた検討 (2) 調査結果最終報告及び報告書（案）の検討

■事業全体の流れ(フロー)



2-2. 調査の実施

①高齢者施設・事業所向けアンケート調査

調査目的：非常災害対策計画や業務継続計画（BCP）等の各種防災計画の策定状況、地域ネットワーク構築状況、防災訓練の実施状況の実態把握及び成果物作成に向けた課題整理を目的に実施した。

調査対象：全国の高齢者施設・事業所³

調査方法：郵送による発送、E-mail または WEB フォームによる回収

調査期間：2023（令和5）年10月16日～2023（令和5）年12月15日

発送回収：発送6,628件、回収1,373件（回収率20.0%）

②地域包括支援センター向けアンケート調査

調査目的：災害時を想定した高齢者支援に向けた取組に関する地域ネットワーク構築状況や協議・活動の実態把握及び成果物作成に向けた課題整理を目的に実施した。

調査対象：全国の地域包括支援センター

調査方法：郵送による発送、E-mail または WEB フォームによる回収

調査期間：2023（令和5）年10月16日～2023（令和5）年12月15日

発送回収：発送522件、回収128件（回収率24.5%）

③地域ネットワーク構築及び防災訓練に関するヒアリング調査

調査目的：高齢者施設・事業所の地域ネットワーク構築や防災訓練の在り方の検討、非常災害対策計画の検討事項の見直しを行うための実態把握と課題整理、および地域ネットワーク構築や防災訓練等の好事例のとりまとめを目的に実施した。また、そのヒアリング内容をもとに事例集を作成した。

調査対象：文献調査および有識者から紹介のあった先進地域およびアンケート調査から得られた事例を主な調査対象とした。

調査期間：2023（令和5）年6月～2024（令和6）年2月

調査方法：オンライン（zoom）または訪問

協力団体：高齢者施設・事業所7団体、住民組織2団体、社会福祉協議会2団体、地域包括支援センター1団体、地方自治体4団体

³ 高齢者施設・事業所の詳細は「第3章 アンケート調査」を参照されたい。

2-3. 地域ネットワーク構築支援に向けた取組の検討

本事業では、災害時を想定した地域ネットワーク構築に向けた支援の取組案の検討を目的に、モデル地区を選定した上で、地域ネットワーク構築支援に向けた取組案の模擬実践と課題の整理を行った。また、実施結果は本事業成果物である事例集にて「実践編」として掲載した。

実施目的：災害時を想定した地域ネットワーク構築のきっかけ及び、災害エスノグラフィを活用したワークショップ（「防災の意識づくり」を図るための取組として）の有効性を検証するべく実施した。

対象地区：静岡県浜松市天竜区光明地区

実施日時：2024（令和6年）年1月30日

参加対象：高齢者施設・事業所、自治会、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、地域包括支援センター、障害者支援施設

第2章 地域ネットワーク構築に関する文献調査

本章では、既存の統計や文献等に基づき、本事業のテーマである高齢者施設・事業所の災害時支援を想定した地域ネットワークについて、①支援（自助・共助・公助）の関係構造の把握、②地域ネットワーク構築の要件と現状、③地域ネットワーク構築の在り方、④地域ネットワーク構築促進の方法の4つの視点から検討する。

1. 災害時支援(自助・共助・公助)の関係構造の把握(=前提の確認)

(1)公助の限界

防災の分野では、支援活動を主体別に「自助（自らの努力）」・「共助（人と人との相互支援）」・「公助（行政からの支援）」⁴の用語で整理されることが多い。林（2003）⁵によると、阪神淡路大震災発生から10時間、100時間、1000時間の各時点で被災者がどこにいたかを調べた調査の結果、いずれの時間においても自宅で過ごしていた人が最も多かった一方、避難所等の防災機関の援助を受けていた人は最大でも被災者全体のうちの2割弱であった。つまり、発災から約40日間での被災者の動きをとらえると、自助7割、互助2割、公助1割の実態が明らかになったと報告しており、自衛隊等による救助や避難所等での公的機関からの支援はごく一部であることがわかる。

室崎（2013）⁶は、自治を司る基礎自治体は「心（被災地・被災者に寄り添おうとする姿勢）」「技（職員の資質の向上と経験の蓄積）」「体（地域や住民との信頼関係）」を伴った防災力が必要であるが、経済性の向上を目的に定員削減と本来業務の外部委託、広域合併を行った結果、心・技・体が脆弱化し、非常時における過大なニーズに対応できる余力とゆとりが失われたとし、東日本大震災によりそのような日本の地域社会が抱える防災力空洞化の課題が露呈したとしている。

(2)共助の重要性

阪本（2018）⁷は、共助には①公助を補完する仕組みとしての共助、②他者から助けをもらう・助け合うための共助、③地域の義務としての共助、④自己犠牲に基づく共助の4つの意味で共助が用いられているとしている。①と②の共助は「現代的共助」と見なすことができ、助ける側の行政と助けられる側の市民の二軸の構図がある。一方、③と④の共助は日本の地域社会に根づく「伝統的共助」と見なすことができ、自

⁴ 阪本真由美「第5章 災害時の共助」, 室崎益輝, 富永良喜, 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 編『災害に立ち向かう人づくり 減災社会構築と被災地復興の礎』ミネルヴァ書房, pp. 77-86, 2018

⁵ 林春男『いのちを守る地震防災学』岩波書店, 2003

⁶ 室崎益輝「第6章 防災の原点としての自治と連携」, 室崎益輝, 幸田雅治 編『市町村合併による防災力空洞化 東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房, 2013

⁷ 前掲4

らを犠牲にしてまでも他者を助けなければならないという義務に基づく行動規範として共助が位置づけられていたとする。阪本（2018）は、このような共助をめぐる概念が変化した理由の一つとして災害対策基本法の制定に基づく災害対応体制の構築を挙げている。災害対策基本法に則り、災害対応体制の構築を進めていった結果、国土・国民を守る存在としての行政と、行政に守られる存在としての被災者という概念が定着したと考察している。前述（1）でも示しているとおおり、支援者としての行政と支援される側としての市民の構図が限界を迎えている中で、阪本（2018）は、①市民が自らを「助けられる」存在としての認識からの転換と、②共助を主体とする災害対応体制をそれぞれの地域で構築していくことを提案している。

公助の限界という地域社会の現状と、共助の認識転換および共助を主体とした災害対応体制の構築は、高齢者施設・事業所における災害対応の方向性を考える上で前提となる視点である。

2. 高齢者施設・事業所の地域ネットワーク構築の要件と現状(=現状の認識)

2-1. 高齢者施設・事業所に求められている地域ネットワーク構築の要件

高齢者施設・事業所は地域社会の中でも非常に重要な福祉インフラ、すなわち地域社会に対して施設の機能を活用してサービスや支援を提供していく「地域のケア拠点」⁸としての側面を有しており、施設・事業所が所在する地域への貢献や地域社会の高齢者の安全で豊かな暮らしを守るべく平時・災害時を問わず、その地域で事業運営を継続するために、地域社会内で様々な関係者とネットワークを構築し、共助の在り方を形づくることが求められている。

(1) 社会福祉法人の地域における公益的な取組を実施する責務

2016（平成28）年改正社会福祉法において、社会福祉法人はその専門性を生かし、地域社会へ貢献することが法律により規定された。社会福祉法第24条第2項において、「社会福祉法人は、社会福祉事業及び第26条第1項に規定する公益事業を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金を、福祉サービスを積極的に提供するよう努めなければならない」⁹とされている。

厚生労働省は2018（平成30）年1月23日に発出した通知¹⁰において、「社会福祉事業又は公益事業を行うに当たって提供される福祉サービス」の考え方について、直接的に社会福祉を目的とする取組であることに加え、①地域住民の参加や協働の場を創出することを通じた間接的に社会福祉の向上に資する取組、②必ずしも恒常的に行わ

⁸ 神部智司『介護老人福祉施設の機能と地域貢献活動』大学教育出版, p. 14, 2023

⁹ 社会福祉法（昭和26年法律第45号）, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326AC000000045>

¹⁰ 厚生労働省, 「社会福祉法人による「地域における公益的な取組」の推進について」, 平成30年1月30日社援基発0123第1号, <https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000666528.pdf>

れない取組、③災害時に備えた福祉支援体制づくりや関係機関とのネットワーク構築に向けた取組、等を含むと整理している。したがって、高齢者施設・事業所を運営している社会福祉法人においては、以上のような地域社会への貢献を行うよう求められている。

(2)地域密着型サービス事業所における運営推進会議

認知症対応型共同生活介護、地域密着型特定施設入所者生活介護、小規模多機能型居宅介護、看護小規模多機能型居宅介護、認知症対応型通所介護、地域密着型通所介護（以下、「地域密着型サービス事業所」）では、厚生労働省令第34号「指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準」¹¹において、「運営推進会議」の設置・運営が義務付けられている。地域密着型サービス事業者は、運営推進会議において、利用者や利用者家族、自治会・町内会や民生委員等の地域住民の代表、行政職員や地域包括支援センターの職員を構成員とし、サービス提供状況の報告を行うとともに、構成員から評価を受け、必要な要望や助言をもらうよう努める必要がある。報告内容の中には、消防計画の策定・見直しや避難訓練の実施等の非常災害対策の取組や地域行事への参加等の地域連携の取組に関する事項についても評価項目の一つとなっている。

(3)地域連携による災害対応力の強化に向けた要請

新型コロナウイルス感染症のまん延や多発する大規模災害への備えとして、令和3年度介護報酬改定¹²において、感染症や災害への対応力強化を図ることが挙げられ、令和5年度末までに業務継続に向けた計画等の策定、研修の実施、訓練（シミュレーション）の実施が義務付けられた。加えて、非常災害対策が求められる介護サービス事業者（通所系、入所系、短期入所系、特定施設）を対象として、訓練の実施に当たり、地域住民の参加が努力義務として規定された。

厚生労働省老健局から発出されている「介護施設・事業所における自然災害発生時の業務継続ガイドライン」¹³では、高齢者施設・事業所が被害を受け、多数の職員の被災や単独での事業継続が困難な事態を想定して、高齢者施設・事業所を取り巻く関係各位と日常的に協力関係を構築しておく、地域内で相互支援が可能なネットワークが構築されている場合には、それらに加入することを検討する旨が記載されている。鍵屋他（2022）¹⁴では、当該箇所に対する補足として、同一法人内の他施設・事業所から

¹¹ 平成18年厚生労働省令第34号「指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準」, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=418M60000100034>

¹² 厚生労働省「令和3年度介護報酬改定における改定事項について」, <https://www.mhlw.go.jp/content/12404000/000768899.pdf>

¹³ 厚生労働省老健局「介護施設・事業所における自然災害発生時の業務継続ガイドライン」, 令和2年12月, <https://www.mhlw.go.jp/content/000749543.pdf>

¹⁴ 鍵屋一 編『大規模災害・感染症に備える!介護サービスの業務継続計画（BCP）策定のポイント』ぎょうせい, 2022

の職員応援が可能な場合であっても調整から実際の派遣までに時間を要するところから、近隣地域内における他の施設・事業所を含む様々な社会資源と協力体制を構築しておくことは、即時的な応援・受援の観点からも有効だとしている。

さらに、訪問系を除く高齢者施設・事業所で策定が義務付けられている非常災害対策計画¹⁵においても、関係機関との連携体制構築の観点は強調されている。「高齢者施設・事業所における避難の実効性を高めるために－非常災害対策計画作成・見直しのための手引き－」¹⁶では、避難の実効性を高めるべく助言を得るためや避難時に地域住民の協力が必要になるという観点から、関係機関（自治体、関係団体等）および地域住民等とのネットワークづくりを図ることが推奨されている。

2-2. 高齢者施設・事業所における地域ネットワーク構築状況

上記で述べた通り、制度的な側面から平時の地域貢献や災害時の支援の観点からの地域ネットワーク構築に取り組むよう求められている。そこで、過年度調査（一般財団法人日本総合研究所「介護施設等の防災・減災対策の在り方に関する調査研究事業」）¹⁷を基に高齢者施設・事業所における地域および関係機関との連携体制状況について概観する。

高齢者施設・事業所が構築を求められている連携・ネットワークは2つに大別される。一つは同様の専門性を有する同業・類似事業者による「法人間連携・ネットワーク」である。組織的なものでは事業者団体や市町村等の一定圏域内において形成される事業者連絡会等が該当し、その他に地域内での近隣施設・事業所同士のフォーマル・インフォーマルなつながりも「法人間連携・ネットワーク」に該当する。もう一つは、地域内における行政、社会福祉協議会、地域包括支援センター、自治会・町内会、民生委員児童委員等の多様な主体との連携・ネットワークである。

(1) 災害時における連携・ネットワークの構築状況

過年度調査では、回答のあった高齢者施設・事業所 2,535 に対し、「法人間連携・ネットワーク」に該当するものとして、「事業者団体の会員法人間ネットワーク」「市町村又は圏域内の法人間ネットワーク」の2種類、及び「自然災害に備えた地域との関係構築状況」の有無について尋ねている。

¹⁵ 厚生労働省「介護保険施設等における利用者の安全確保及び非常災害時の体制整備の強化・徹底について」、平成29年1月31日老総発0131第1号、老高発0131第1号、老振発0131第1号、老老発0131第1号、<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyo-kushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000153991.pdf>

¹⁶ 一般財団法人日本総合研究所、「高齢者施設・事業所における避難の実効性を高めるために－非常災害対策計画作成・見直しのための手引き－」（令和2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対策の在り方に関する研究事業」）、令和3年3月、https://www.jri.or.jp/wp/wp-content/uploads/2021/04/saigai_tebiki.pdf

¹⁷ 一般財団法人日本総合研究所、「介護施設等の防災・減災対策の在り方に関する調査研究事業」（令和3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））、令和4年3月、<https://www.jri.or.jp/wp/wp-content/uploads/2022/05/saigai-houkokusyo2021.pdf>

「事業者団体の会員法人間の連携・ネットワーク」に参加している割合は 16.5%、「市町村又は圏域内の法人間ネットワーク」に参加している割合は 21.7%と低い結果となっている。本調査で尋ねている事業者団体法人間ネットワークおよび市町村又は圏域内の法人間ネットワークはどちらもある程度組織立てられた連携体を想定した回答となっていることが予想され、そのような連携体に参加すること自体にハードルが非常に高いことが読み取れる。

一方、自然災害に備えた地域との関係が「あり」と回答している割合は 48.2%と約半数である。施設種別によるクロス集計の結果を見ると、「地域密着型事業所（GH/小多機/看多機）では約 60%、「介護保険施設・事業所」では約 50%の割合で取り組まれている一方、「特定施設以外（有料、サ高住等）」では 30～35%にとどまっている。これらの結果は、前述の高齢者施設・事業所に求められている地域ネットワーク（災害時支援を含む）構築に関する要件が作用している側面も大きいと考えられる。約半数という数字から地域との関係構築が進んでいるか進んでいないかは解釈に依る部分が多いものの、地域との関係性を考えた時に、日頃の挨拶を交わしたり、地域行事への参加等のインフォーマルな関係性も非常災害時には有効な相互支援可能なネットワークと見なすことも十分可能である。回答のあった施設・事業所のうち、そのような関係性を含んだ地域ネットワークの在り方を「地域との関係構築」と捉えている可能性も考慮に入れると、地域ネットワークの在り方に関する認識を周知・啓発することで地域ネットワーク構築のさらなる促進を期待することができるだろう。

(2)災害時における連携・ネットワークの役割

「法人間連携・ネットワーク」における災害時応援・連携協定等の概要について、「利用者の受入」「職員の派遣」「物資の支援」がそれぞれ半数以上の割合を占めている。一方、地域との関係構築の内容では、「地域住民の受入（場所の提供）」が 61%という結果である。つまり、「法人間連携・ネットワーク」では連携先に対してより専門性を発揮した相互支援を期待している一方、地域ネットワークでは地域住民や自治会・町内会が連携先の筆頭として想定されていることもあり、場所の提供など地域貢献の側面が第一となっている。したがって、以上の連携・ネットワークによる相互支援内容の違いは、高齢者施設・事業所や地域の関係主体がネットワーク構築を図るための協議を進めていく上での前提として認識する必要がある。

3. 高齢者施設・事業所の地域ネットワーク構築の在り方(=具体化に向けた仮説の提示)

3-1. 地域における防災を進めるための考え方

後述の第3章アンケート調査にもあるとおり、高齢者施設・事業所が地域ネットワークの構築に至らない理由として大きな割合を占めているのが「人的余力がない」「参加のきっかけがない」である。高齢者施設・事業所は人材確保に苦勞しているケースが多いため、きっかけがない限り、なかなか地域の福祉ニーズに力を注ぐことが難しく、災害時支援も想定したような地域ネットワーク活動に参画することが難しい。しかし、前述したように、いざ自然災害が発生した際には自施設・事業所の自助のみならず地域と協力した共助の在り方を形作っておくことで、被害を最小限に抑えたり、業務の継続、早期の業務復旧の可能性が高まることが想定される。そこで、まず地域と高齢者施設・事業所が「防災」というキーワードを踏まえた地域ネットワークを構築する上で参考となる考え方を整理する。

(1)防災・減災 3.0(既存のまちづくりに織り込む防災・減災)の考え方

渥美(2021)¹⁸はこれまでの防災・減災活動に対する発想の転換が必要だと主張する。これまでの防災活動を、専門家によるトップダウンの防災である「防災・減災 1.0 (防災という防災)」、災害 NPO 等の市民団体が特定の関心を持つ層に向けて活動する「防災・減災 2.0 (防災と言わない防災)」と分類している。「防災・減災 1.0 (防災という防災)」は専門家から住民に対して一方向で行われるものである一方、「防災・減災 2.0 (防災と言わない防災)」は市民団体が開発したプログラムやツールに関心のある住民に対して行うものであり、防災・減災を前面に出すことなく、結果的に防災・減災を学ぶことができる仕掛けとなっていることが多い。しかし、これらの活動はどちらも防災・減災を目的としているという前提があるところが難点であり、少子高齢化・過疎化で脆弱化した地域コミュニティの日常生活に防災・減災活動を付加することは困難な側面を有する。

そこで、既存のまちづくりに防災・減災を織り込む「防災・減災 3.0」の考え方を導入する。地域には観光、景観、自然環境の保全、お祭り、高齢者の見守り等の様々なまちづくり活動がある。それらの活動は地域住民が主体となって既に取り組んでいる活動であり、そこに防災・減災の視点を織り込むことで、負担感を軽減し無理なく防災・減災活動につながることをできるとする発想である。

「防災・減災 3.0」の発想は、「人的余力がない」「地域ネットワークに参画するきっかけがない」とする高齢者施設・事業所が地域と関わりを持つ上でも有効な見方となりうる。地域福祉の視点から考えれば、例えば地域包括ケアシステムの考え方に基

¹⁸ 渥美公秀, 石塚裕子 編『誰もが〈助かる〉社会—まちづくりに織り込む防災・減災』新曜社, pp. 8-17, 2021

づいて平時から行われている活動に対して防災・減災の視点を織り込むことで防災・減災の活動に取り組むハードルを下げることにつながる可能性がある。さらに、高齢者・事業所も地域福祉の担い手の一つとしてネットワークや活動に参画することで、結果的に災害時を想定した地域ネットワーク活動に参画していることになるという考え方である。

(2) 市民主体による持続性のある地域防災の進め方

加藤（2022）¹⁹は地域による「内発性」「自律発展性」をキーワードとして、地域防災を日常生活の中に埋め込み、それが内発的に自律発展していく地域社会の仕組みの構築モデルを提示しており、非常に示唆的である。

まず、加藤（2022）が示す持続性のある市民主体の地域防災の進め方モデルのプロセスは初動期と持続性創生期の2つの局面に大別されている。初動期では、

- ① 地域社会への外部からの刺激・触発
- ② キーパーソンの出現
- ③ 想定される災害状況の理解と課題の理解
- ④ 地域社会主体の検討と行政への支援の要請
- ⑤ 行政側からの総合的な支援

の5つの段階で構成される。続いて、持続性創出期では、

- ⑥ コミュニティの重層化
- ⑦ 関心をもつ層の拡大
- ⑧ 刺激の内生化
- ⑨ 断続的な外部からの刺激
- ⑩ 進捗の可視化

の5つの要素で構成される。初動期においては、地域住民が主体的に議論し、自律的な動きを行政が支援することで住民の内発性を育む「市民先行・行政後追い型」を形成することが目指されている。持続性創出期においては、「市民先行・行政後追い型」の体制を基盤として、「内発的自律発展型」の構築を目指す。この段階では活動の主体を常に活性化し、コミュニティの重層化を図ることで取組を持続させるための仕組みの構築を目指す。

以上のプロセスに高齢者施設・事業所の活動も重なり合うことにより、地域ネットワークを基盤とした共助の在り方を形づくることが可能となるだろう。

¹⁹ 加藤孝明「まちづくりと地区防災計画」, 室崎益輝, 矢守克也, 西澤雅道, 金思穎 編『地区防災計画学の基礎と実践』弘文堂, pp. 94-115, 2022

3-2. 地域福祉に織り込む防災

前述の3-1において、地域ネットワーク構築の基礎となる地域防災の前提となる考え方および地域防災の仕組み構築に至るモデルについて検討した。続いて、地域防災に対して、いかに福祉の視点を織り込んでいくかを検討する。

(1) 防災と福祉をつなげる視点

立木(2021)²⁰は、防災と福祉を連結して考える必要があると指摘する。防災の基本的な考え方として、災害リスクは災害因(ハザード)と社会的脆弱性を要素とした関数の形で表せるとする(①災害リスク=f(ハザード、脆弱性))。次いで、福祉は当事者(主体)と環境(客体)の相互作用で脆弱性が規定されるとする考え方を基本としている(②脆弱性=f(主体、客体))。そこで②の式を①の式に代入すると、③災害リスク=f(ハザード、f(主体、客体))の関数式となる。これが福祉防災の基本的な考え方であり、これら各要素について課題が「ある(×)」か「ない(○)」かの2項の組み合わせでどのような対策が必要かわかるとしている。

図表2-1 ハザード、主体(ADL)、客体(社会環境)の関係性と必要な対策²¹

ハザード	避難能力		対策
	主体(ADL)	客体(社会環境)	
○	○	○	-
○	○	×	CSW(地域見守り)
○	×	○	介護保険等
○	×	×	地域包括ケア
×	○	○	地区防災計画
×	×	○	従前の要支援者対策
×	○	×	CSWと地区防災計画
×	×	×	防災と福祉の連結

○：課題なし ×：課題あり

以上の関数式から防災と福祉の考え方は親和性が高いことがわかる。防災と福祉を連結した考え方に立脚し、いかに福祉の取組に防災の要素を織り込んでいくかが具体的に取組を進める上で重要になってくる。

²⁰ 立木茂雄『誰一人取り残さない防災に向けて、福祉関係者が身につけるべきこと』萌書房、2021

²¹ 前掲20 p.13 表1「災害時に「真に支援が必要な者」とは」を改変。

(2) 日常の地域福祉に防災の要素を織り込んだ活動事例²²

前述の3で検討してきた考え方に照らし、日常（地域福祉）に防災を織り込んだ活動事例として非常に参考になるのが佐々木（2023）²³で紹介されている仙台市青葉区荒巻地区の地域包括ケアシステムの枠組みを活用した取組である。著書である佐々木氏の所属法人では、「仙台楽生園ユニットケア施設群」および「養護老人ホーム仙台長生園」を総称した「葉山シルバータウン」と近隣町内会との協働による災害対策連携システム「葉山シルバータウン近隣防災・災害協力協定」や法人内事業所の一つである葉山地域包括支援センターを中心とした地域連携の活動を行っている。以下では葉山地域包括支援センターが主体となって構築している地域ネットワークの取組について概観する。

葉山地域包括支援センターが担当する「荒巻地区担当圏域包括ケア会議」を活用し、「荒巻安心タウン推進委員会」を設立。災害時における要援護者の問題と認知症高齢者の問題は連動しているとの認識のもと、仙台市から認知症地域資源マップモデル事業の受託に併せて、「防災社会資源マップ」作成を行い、認知症高齢者を含む要援護者の利便性を勘案した実用的なマップを作成した。住民主体のネットワークを構築するために、地域関係団体が多数参画している荒巻地区担当圏域包括ケア会議を活用した。自らが地域課題について考えられるように、KPT法（ふりかえり法：Keep/Problem/Try）などのファシリテーションスキルを用いて、積極的な討論に導いた。マップ作成にあたり、作成担当の地域住民は介護事業所の職員らと町歩きを行うとともに、住み慣れた荒巻地域で安心して生活できるようネットワークづくりを行うべく、地域の商店や理美容院等に高齢者への配慮や声掛け等の協力を得るための働きかけを行った。「荒巻安心タウン推進委員会」を基盤とした積み重ねにより、「荒巻地区まちづくり委員会」や「荒巻地区福祉向上委員会」へ活動が発展していった。

その後、連合町内会及び地区社協、民生委員・児童委員協議会などの地域団体や行政、葉山地域包括支援センター等で組織する「荒巻地区個性ある地域づくり計画策定委員会」で様々な意見交換を経て、地域包括ケアの実現をめざす新たな地域づくり組織として「荒巻地区福祉向上委員会」を地域団体や行政と共に設置した。これまで活動していた「荒巻安心タウン推進委員会」も包摂した、地域包括ケアのモデルとなるものとして、仙台市や青葉区からも期待され、約2年をかけてモデル事業に取り組んだ。参加者でブレインストーミングを行い、KJ法で意見の集約を実施、その中で見えてきた大きな課題は4つで、「高齢者問題」、「子供・子育て問題」、「防災・安全問題」、そして「人とのつながり」に集約された。続いて課題の整理を行い、効果が出るまで時間がかかるのか否か、準備が必要なのか否かなど、マトリックスを用いて分類した。そして、取り組みやすい課題から実行するべく、活動予定表を作成し、ロードマップを描いた。

²² 本事業検討委員会委員 佐々木薫氏への事前ヒアリングを基に記載。

²³ 佐々木薫『これで安心！介護施設・事業所のBCP運用ガイドー地域、自治体、他施設・事業所等と「連携」して進める災害・感染症対策ー』第一法規、2023

当事例の特徴は、①地域ケア会議を活用したネットワーク構築、②認知症地域資源マップ作成と併せて防災社会資源マップを作成、③ワークショップ等を用いた継続性のある活動である。前述の既存のまちづくりに防災・減災を織り込む「防災・減災3.0」の考え方に合致し、持続性のある市民主体の地域防災の進め方のプロセスにある程度沿う形で取組を展開し、防災と福祉を連結させる視点に基づいて活動を展開しているのが当事例といえよう。当事例から地域包括ケアシステム等の既存の地域福祉の制度枠組が地域ネットワーク構築基盤となりうるのではないかという示唆を得た。

4. 高齢者施設・事業所の地域ネットワーク構築促進の方法(=具体化に向けた方法の検討)

これまで地域ネットワークの在り方に関する議論を検討してきた。地域社会の現状も鑑み、まちづくりや地域福祉という平常時の活動に対して防災の視点をいかに織り込ませるか、そのための基礎となる考え方と事例について触れてきた。そこで、以下では地域ネットワーク構築を図るための具体的な手法の一つとしてワークショップの有効性について検討する。

(1)ワークショップ手法の有効性

田村(2015)²⁴は組織において最大のアウトプットを生成する手法として「ワークショップ」を提案している。ワークショップは以下の3つの機能を有しており、組織や共同体の具体的な課題を解決するために集合し、ある一定のルールをもって一定時間、話し合いを実施するための「場」として定義している。

- 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

ワークショップは、実際に当事者となる人が集まり、組織や共同体の課題解決を図るための「合理的な解を確実に得るための手法」である。そのための条件が3つ挙げられている。

- ①主要なステークホルダーの参画(利害と活動を共にする関係者と協働)
- ②参加者への適切な情報提供(知的フレームの提供)
- ③時間的プレッシャーの負荷(適度な時間的プレッシャーで創造的思考を誘発)

²⁴ 田村圭子 編『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

以上の条件下において、正しいルールの下、ワークショップを実施し、アイデアを生成し、生成されたアイデアを構造化し、構造化されたアイデアに対し合意形成を図る。これら一連の「アイデア生成」「アイデア構造化」「合意形成」は防災計画策定や復興過程における市民の合意形成につながる。

このようなワークショップ形式の「場」において、共通の関心ごとについてアイデアを生成・構造化し、合意形成を図るプロセスはある特定の目的に向けて地域ネットワークを活性化する上で有効であろう。

(2)災害エスノグラフィーを活用したワークショップ

共通の関心ごとについて地域ネットワークを活性化する上でワークショップ手法を活用することは有効であることを確認した。そこで、本事業のテーマである「防災」について、地域ネットワークの参加者が「防災」に対して関心を向けるきっかけになりうる手段の一つが「災害エスノグラフィー」を活用したワークショップである。

重川（2009）²⁵によると、「災害エスノグラフィー」とは、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たものと定義され、明確には言語化されていない「暗黙知」の側面を有している。

林（2009）²⁶は、未知の経験である災害について客観的な理解を深めるために災害過程についての科学的な記述を集積し、体系化する必要がある、そのために、災害発生後の人々の対応や社会の動向について経験者から語ってもらう「災害エスノグラフィー」を用いることは有効であるとしている。

田中（2009）²⁷によると、「災害エスノグラフィー」を読むことで様々な気づきを得ることができ、それらの気づきを教訓の形に変化させるためには、気づき群を論理化・構造化して、理解し記憶にとどめられるような形にする必要がある。そして、一人ひとりの気づきをほかの人たちの気づきと共有し、比較することによって、多くの人々の様々な経験から多くの教訓を得ることができる。そのための作業はワークショップの手法を活用することが有効であるとする。

²⁵ 重川希志依「「災害エスノグラフィー」をなぜ始めたか」、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,pp.6-12,2009

²⁶ 林春男「身近な人の証言から「エスノグラフィー」を作ってみよう」、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,pp.220-232,2009

²⁷ 田中聡「学べきエッセンスリスト」、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,pp.194-204,2009

鍵屋（2019）²⁸によると、「災害エスノグラフィー」を活用したワークショップを実施した結果、大部分の参加者からワークショップは地域の防災力を高めることに有効であり、コミュニティ力を高めることに有効であるとの同意を得たと報告している。つまり、「災害エスノグラフィー」を活用したワークショップは、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るといえる。

(3)地域と連携した福祉避難所開設・運営訓練

前述の2-2（2）にあるとおり、高齢者施設・事業所は地域との関わりの中で、期待されている役割として「地域住民の受入（場所の提供）」が大きな割合を占めており、地域のケア拠点としての機能を充実させることが地域とのつながりを保つ上で重要となる。

そこで、災害時の福祉避難所的な機能を発揮するための訓練を地域と合同で行うことが地域とつながりをつくるという意味においても、また災害時に実効性のある対応を行う意味においても有効であると考えられる。鍵屋（2012）²⁹は、過去の大災害時に大勢の地域住民が福祉施設へ避難し、避難所として公的に位置付けられているか否かを問わず、福祉施設が受け入れている事例もあると指摘し、福祉事業者のみならず、災害時要配慮者、町内会・自治会、民生委員、地元企業、ボランティア、自治体などが連携して定期的に福祉避難所開設・運営訓練を行うことを提案している。

5. まとめ

本章では、高齢者施設・事業所の災害時支援を想定した地域ネットワーク構築に関する議論について、①支援（自助・共助・公助）の関係構造の把握、②地域ネットワーク構築の要件と現状、③地域ネットワーク構築の在り方、④地域ネットワーク構築の方法の4つの視点を①前提の確認、②現状の認識、③具体化に向けた仮説の提示、④具体化に向けた方法の検討の4つのフェーズに照らして検討した。以下にまとめとしてポイントを提示する。

①前提の確認

■災害時支援(自助・共助・公助)の関係構造の把握

- ・自助7割、互助2割、公助1割が実態である
- ・公助（行政の支援）を前提とした災害対応体制から脱却する必要がある
- ・共助の災害対応体制を形づくる必要がある

²⁸ 鍵屋一『図解 よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』学陽書房, p. 74, 2019

²⁹ 鍵屋一「第1章 消防・防災計画からBCP（事業継続計画）への展開」, 鍵屋一, 岡野谷純, 岡橋生幸, 高橋洋『ひな形でつくる福祉防災計画 ～避難確保計画からBCP、福祉避難所～』公益財団法人東京都福祉保健財団, pp2-11, 2012

②現状の認識

■高齢者施設・事業所に求められている地域ネットワーク構築の要件

- ・ 社会福祉法人は地域における公益的な取組を実施する責務がある
- ・ 地域密着型サービス事業所による運営推進会議の設置義務がある
- ・ 地域連携による災害対応力の強化に向けた要請がある

■高齢者施設・事業所における地域ネットワーク構築状況

- ・ 「法人間連携・ネットワーク」は2割前後の構築状況である
- ・ 地域との関係構築状況は約半数である

■災害時における連携・ネットワークの役割

- ・ 「法人間連携・ネットワーク」の主な支援内容は「利用者の受入」「職員の派遣」「物資の支援」の3つである
- ・ 地域との支援内容は「地域住民の受入（場所の提供）」が最も多い

③具体化に向けた仮説の提示

■地域における防災を進めるための考え方

- ・ 防災・減災3.0（既存のまちづくりに織り込む防災・減災）の考え方を前提とする
- ・ 「市民先行・行政後追い型」の体制づくりに努め、「内発的自律発展型」に発展させるプロセスで地域ネットワーク構築を図る

■地域福祉に織り込む防災

- ・ 防災と福祉を連結した考え方に立脚する
- ・ 地域包括ケアシステム等の既存の地域福祉の制度枠組が地域ネットワーク構築基盤となる

④具体化に向けた方法の検討

■高齢者施設・事業所の地域ネットワーク構築促進の方法

- ・ ワークショップ手法は組織や共同体の課題解決手段として優れている
- ・ 災害エスノグラフィーの活用は地域ネットワークに「防災」の観点を追加するツールとして有効である
- ・ 地域住民の受入拠点として福祉避難所開設・運営訓練を実施することで、地域とつながりをつくり、実効性のある災害対応が可能となる

以上のポイントを踏まえ、本事業では以下のような地域ネットワークの状態像を想定する。

- ・ 日常における既存のまちづくりや地域福祉活動の延長に防災を位置づけている
- ・ 単位自治会～中学校区までをネットワークの範囲としている
- ・ 2つ以上の異なる主体による連携を図っている
- ・ 地域ネットワークで防災に関する取組を実施している

第3章 アンケート調査

1. 実施概要

1-1. 調査目的

近年、頻発・激甚化する自然災害による高齢者施設・事業所への被害が相次いでおり、災害への地域と連携した対応の強化を進めていく必要がある。そこで、介護保険施法に基づく施設・事業所の基準や「有料老人ホームの設置運営標準指導指針」に基づいて規定されている高齢者施設・事業所及び地域包括支援センターにおける地域ネットワークの構築状況や防災訓練の実施状況等の実態把握、課題の整理を行うことを目的として、高齢者施設・事業所及び地域包括支援センターに対するアンケート調査を実施した。

1-2. 調査対象

(1) 高齢者施設・事業所

高齢者施設の入所（入居・宿泊）を伴う全国の高齢者施設・事業所のうち、最低抽出数が200を超えるよう、以下の割合で無作為に抽出した。

対象	事業所数	抽出数	抽出率
① 特別養護老人ホーム	8,414	841	10%
② 地域密着型特別養護老人ホーム	2,474	247	10%
③ 介護老人保健施設	4,279	428	10%
④ 介護医療院（介護療養型医療施設）	1,038	208	20%
⑤ 養護老人ホーム	941	235	25%
⑥ 軽費老人ホーム（ケアハウス・A型・B型・都市型）	2,330	234	10%
⑦ 有料老人ホーム	16,724	1,672	10%
⑧ サービス付き高齢者向け住宅	8,234	823	10%
⑨ 認知症高齢者グループホーム	14,085	1409	40%
⑩ 小規模多機能型居宅介護事業所	5,614	561	10%
⑪ 看護小規模多機能型居宅介護事業所	817	204	25%
合計	64,950	6,862	—

※①～④、⑨～⑪：令和3年度介護サービス施設・事業所調査結果より（令和3年10月1日時点）。

※⑤、⑥、⑦：令和3年社会福祉施設等調査より（令和3年10月1日時点）。

※⑧：サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム「サービス付き高齢者向け住宅の登録状況（R5.8末時点）」より。

(2)地域包括支援センター

全国の地域包括支援センター10%を無作為に抽出した。

対象	事業所数	抽出数	抽出率
地域包括支援センター	5,225	522	10%

※2023（令和5）年7月1日時点。

1-3. 調査方法

送付：郵送

回収：Web またはメールでの回答を依頼

1-4. 調査実施時期

2023（令和5）年10月16日～2023（令和5）年12月15日

1-5. 回収率

調査票の回収率は下記のとおりである。

	発送数	回収数	回収率
施設・事業所調査	6,861	1,373	20.0%
地域包括支援センター調査	522	128	24.5%

2. 調査結果の概要

2-1. 高齢者施設・事業所調査

(1) 回答施設・事業所の概要

1) 種別、事業継続年数、自力避難が困難な入所者(利用者)の割合

回答のあった1,373施設・事業所の内訳は、有料老人ホーム(特定施設)が25.1%で最も多く、次いで認知症高齢者グループホームが20.5%、特別養護老人ホーム(広域型)が13.8%の順である。

また、事業継続年数が10~20年未満が41.9%と最も多く、次いで20年以上が24.8%、5~10年未満が22.0%であった。

続いて、介護保険施設・事業所としての登録状況及び利用定員数に基づいた5区分で整理したところ、「介護保険施設・事業所(定員30人以上)」が47.7%、「地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)」が31.8%、「介護保険施設・事業所(定員30人未満)」「特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)」がそれぞれ10%以下の割合であった。

図表 3-1-1 回答施設・事業所の種別



図表 3-1-2 事業継続年数



図表 3-1-3 回答施設・事業所の種別(5区分)、定員数、併設・隣接事業所のない割合

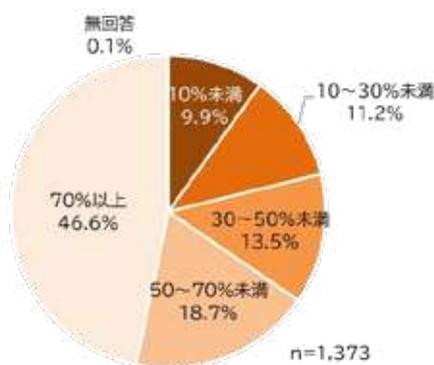
区分	介護保険施設・事業所(定員30人以上)	回答施設・事業所数	構成比(%)	平均定員数(人)	併設・隣接事業所	
					なし(単独型)	構成比(%)
1	介護保険施設・事業所(定員30人以上)	653	47.7%	72.5	253	38.7%
2	介護保険施設・事業所(定員30人未満)	125	9.1%	23.4	28	22.4%
3	特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)	117	8.6%	55.9	33	28.2%
4	特定施設以外(有料・サ高住等、30人未満)	38	2.8%	19.3	2	5.3%
5	地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)	435	31.8%	19.1	173	39.8%
	合計	1,368	100.0%	-	489	35.7%

※施設・事業所種別、定員無回答を除く

回答施設・事業所のうち、利用者の半数以上が「自力避難が困難」と回答した割合は、全体で 65.3%であった。

利用者の 50%以上が「自力避難が困難」と回答した割合（合計値）を施設・事業所種別（5 区分）でみると、介護保険施設・事業所（定員 30 人以上）および介護保険施設・事業所（定員 30 人未満）でそれぞれ 72.7%、69.6%と約 7 割を占めており、地域密着型事業所（GH/小多機/看多機）では 62.4%となっている。

図表 3-1-4 自力避難が困難な入所者（利用者）の割合



図表 3-1-5 自力避難が困難な入所者（利用者）の割合（施設・事業所 5 区分）

回答施設・事業所数	自力での避難が困難な入所者(利用者)の割合						無回答
	10%未満	10~30%未満	30~50%未満	50~70%未満	70%以上		
1 介護保険施設・事業所(定員30人以上)	653	8.7%	8.7%	9.8%	17.3%	55.4%	0.0%
2 介護保険施設・事業所(定員30人未満)	125	17.6%	7.2%	5.6%	9.6%	60.0%	0.0%
3 特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)	117	18.8%	19.7%	20.5%	16.2%	24.8%	0.0%
4 特定施設以外(有料・サ高住等、30人未満)	38	13.2%	28.9%	23.7%	10.5%	23.7%	0.0%
5 地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)	436	6.7%	12.4%	18.6%	24.8%	37.6%	0.0%
合計	1,369	9.9%	11.2%	13.5%	18.8%	46.7%	0.1%

※施設・事業所種別、定員無回答を除く

2) 施設・事業所の立地状況

施設・事業所の立地状況をみると、「浸水想定区域」が 34.6%、「土砂災害警戒区域等」が 11.9%、「津波災害警戒区域」が 6.4%となっており、「いずれにも該当しない」と回答した施設・事業所が 51.2%と約半数の施設・事業所がいずれかの災害警戒区域に立地していた。

図表 3-1-6 施設・事業所の立地（複数回答）



図表 3-1-7 施設・事業所の立地（施設・事業所 5 区分）

	回答施設・事業所数	施設の立地状況					
		浸水想定区域	土砂災害警戒区域等	津波災害警戒区域	その他	いずれにも該当しない	不明
1 介護保険施設・事業所(定員30人以上)	653	34.2%	13.2%	6.6%	1.7%	51.5%	0.8%
2 介護保険施設・事業所(定員30人未満)	125	40.8%	13.6%	4.8%	1.6%	44.0%	0.8%
3 特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)	117	26.5%	16.2%	4.3%	0.9%	54.7%	3.4%
4 特定施設以外(有料・サ高住等、30人未満)	38	34.2%	7.9%	2.6%	0.0%	60.5%	0.0%
5 地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)	436	35.8%	8.5%	7.6%	1.4%	51.6%	2.3%
合計	1,369	34.7%	11.9%	6.4%	1.5%	51.4%	1.5%

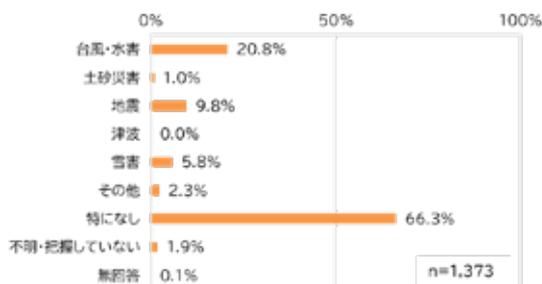
※施設・事業所種別、定員無回答を除く

3)被災経験

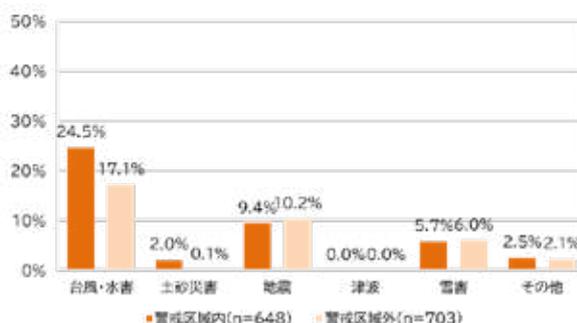
回答施設・事業所のうち、過去 10 年程度で被災した経験のある施設・事業所の災害種別をみると、「台風・水害」が 20.8%と最も多く、次いで「地震」が 9.8%、「雪害」が 5.8%の順である。被災経験が「特になし」と回答した割合は 66.3%であった。

なお、被災した災害種別では「台風・水害」や「地震」割合が高く、施設・事業所が警戒区域外に立地している場合でも被災するケースが少なくない。

図表 3-1-8 被災した災害種別（複数回答）



図表 3-1-9 被災した災害種別(立地条件別)



4)福祉避難所等としての指定・協定締結状況

回答施設・事業所のうち、災害対策基本法に基づく「指定福祉避難所」に指定されている割合は 11.8%、「市町村との協定等に基づく福祉避難所」に指定されている割合は 27.2%であった。「近隣自治会等との協定等に基づく福祉避難所」では 7.4%であり、半数近くが災害時の避難場所としての役割を期待されている。

図表 3-1-10 福祉避難所等としての指定・協定締結状況（複数回答）



図表 3-1-11 福祉避難所等としての指定・協定締結状況（施設・事業所 5 区分）

	回答施設・事業所数	福祉避難所等としての指定・協定締結状況					
		指定福祉避難所(災害対策基本法に基づく)	市町村との協定等に基づく福祉避難所	近隣自治会等との協定等に基づく福祉避難所	福祉避難スペース(災害対策基本法に基づく)	一般避難所(災害対策基本法に基づく)	指定を受けていない、協定等を締結していない
1 介護保険施設・事業所(定員30人以上)	653	14.5%	34.5%	7.8%	3.4%	7.0%	43.8%
2 介護保険施設・事業所(定員30人未満)	125	10.4%	26.4%	6.4%	6.4%	10.4%	50.4%
3 特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)	117	7.7%	23.1%	5.1%	2.6%	12.0%	55.6%
4 特定施設以外(有料・サ高住等、30人未満)	38	10.5%	15.8%	2.6%	2.6%	18.4%	60.5%
5 地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)	436	9.4%	19.0%	7.8%	4.8%	13.8%	58.5%
合計	1,369	11.8%	27.3%	7.4%	4.0%	10.3%	50.6%

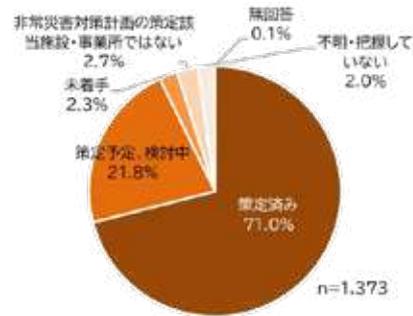
※施設・事業所種別、定員無回答を除く

(2) 各種計画の策定状況

1) 非常災害対策計画

回答施設・事業所のうち、「策定済み」の割合は71.0%、「策定予定、検討中」は21.8%、「未着手」は2.3%であった。

図表 3-1-12 非常災害対策計画の策定状況



図表 3-1-13 非常災害対策計画の策定状況（施設・事業所 5 区分）

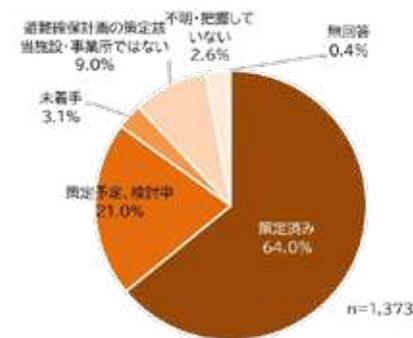
	回答施設・事業所数	非常災害対策計画の策定状況					
		策定済み	策定予定、検討中	未着手	非常災害対策計画の策定該当施設・事業所ではない	不明・把握していない	無回答
1 介護保険施設・事業所(定員30人以上)	653	74.6%	18.7%	1.8%	3.1%	1.8%	0.0%
2 介護保険施設・事業所(定員30人未満)	125	72.0%	24.0%	0.8%	2.4%	0.8%	0.0%
3 特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)	117	70.1%	18.8%	3.4%	4.3%	3.4%	0.0%
4 特定施設以外(有料・サ高住等、30人未満)	38	63.2%	23.7%	7.9%	2.6%	2.6%	0.0%
5 地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)	436	66.3%	26.6%	2.8%	1.8%	2.3%	0.2%
合計	1,373	71.0%	21.8%	2.3%	2.7%	2.0%	0.1%

※施設・事業所種別、定員無回答を除く

2) 避難確保計画

回答施設・事業所のうち、避難確保計画を「策定済み」の割合は64.0%であった。続いて、「策定予定、検討中」の割合は21.0%、「未着手」は3.1%となっている。

図表 3-1-14 避難確保計画の策定状況



図表 3-1-15 避難確保計画の策定状況（施設・事業所 5 区分）

	回答施設・事業所数	避難確保計画の策定状況					
		策定済み	策定予定、検討中	未着手	避難確保計画の策定該当施設・事業所ではない	不明・把握していない	無回答
1 介護保険施設・事業所(定員30人以上)	653	65.8%	18.1%	2.8%	11.3%	1.8%	0.2%
2 介護保険施設・事業所(定員30人未満)	125	70.4%	16.0%	2.4%	5.6%	4.0%	1.6%
3 特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)	117	63.2%	18.8%	6.0%	8.5%	2.6%	0.9%
4 特定施設以外(有料・サ高住等、30人未満)	38	60.5%	23.7%	5.3%	7.9%	2.6%	0.0%
5 地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)	436	60.1%	27.1%	2.8%	6.7%	3.4%	0.0%
合計	1,373	64.0%	21.0%	3.1%	9.0%	2.6%	0.4%

※施設・事業所種別、定員無回答を除く

3)業務継続計画(BCP)

施設・事業所のうち、業務継続計画を「策定済み」と回答した割合は49.4%、「策定予定、検討中」は47.0%、「未着手」が3.5%であった。

図表 3-1-16 業務継続計画 (BCP) の策定状況



図表 3-1-17 業務継続計画 (BCP) の策定状況 (施設・事業所 5 区分)

	回答施設・事業所数	災害種別を想定した訓練の実施状況		
		実施している	実施していない	無回答
1 介護保険施設・事業所(定員30人以上)	653	61.9%	38.0%	0.2%
2 介護保険施設・事業所(定員30人未満)	125	66.4%	33.6%	0.0%
3 特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)	117	53.8%	46.2%	0.0%
4 特定施設以外(有料・サ高住等、30人未満)	38	50.0%	50.0%	0.0%
5 地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)	436	62.4%	37.6%	0.0%
合計	1,369	61.6%	38.6%	0.1%

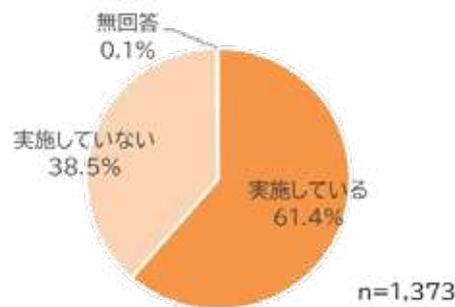
※施設・事業所種別、定員無回答を除く

(3)災害種別等を想定した訓練

1)実施状況

災害種別等を想定した訓練を「実施している」と回答した施設・事業所は61.4%、「実施していない」と回答した割合が38.5%を占めた。また、施設・事業所種別（5区分）でみると介護保険施設・事業所および地域密着型事業所では60%を超えている一方、特定施設以外（有料老人ホーム、サービス付き高齢者向け住宅等）では、定員規模を問わず、50%程度にとどまっている。

図表 3-1-18 災害種別等を想定した訓練の実施状況



図表 3-1-19 災害種別等を想定した訓練の実施状況（施設・事業所5区分）

	回答施設・事業所数	災害種別を想定した訓練の実施状況		
		実施している	実施していない	無回答
1 介護保険施設・事業所(定員30人以上)	653	61.9%	38.0%	0.2%
2 介護保険施設・事業所(定員30人未満)	125	66.4%	33.6%	0.0%
3 特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)	117	53.8%	46.2%	0.0%
4 特定施設以外(有料・サ高住等、30人未満)	38	50.0%	50.0%	0.0%
5 地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)	436	62.4%	37.6%	0.0%
合計	1,369	61.6%	38.6%	0.1%

※施設・事業所種別、定員無回答を除く

図表 3-1-20 災害種別等を想定した訓練の実施状況（立地状況別）

施設・事業所の立地状況との関係を見ると、警戒区域内に立地している施設・事業所のうち、「実施している」が75.5%であった。一方、警戒区域外に立地している施設・事業所で「実施している」と回答した割合は49.5%と半数未満にとどまっている。

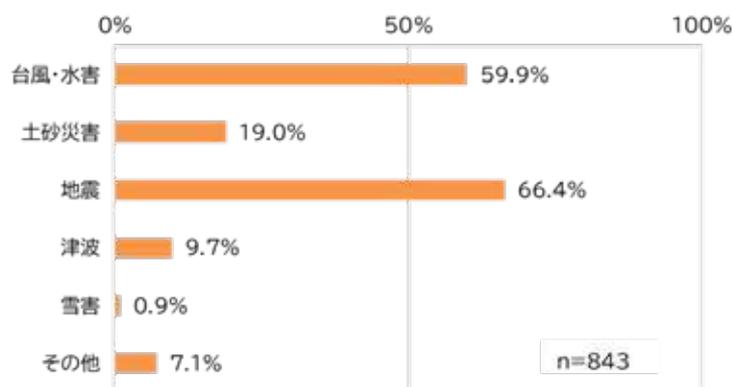


2) 訓練の種類、実施回数

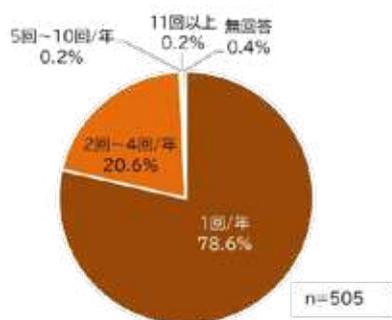
災害種別等を想定した訓練を実施していると回答した施設・事業所のうち、「地震」が66.4%と最も多く、次いで「台風・水害」が59.9%、「土砂災害」が19.0%、「津波」が9.7%の順であった。

「台風・水害」「土砂災害」「地震」「津波」の各災害種別を想定した訓練の実施回数をみると、それぞれの災害種別において「年に1回」と回答した割合が70%～85%、「年に2～4回」が10%～27%の割合を占めていた。

図表 3-1-21 災害種別等を想定した訓練の種類（複数回答）



図表 3-1-22 訓練の実施回数【台風・水害】



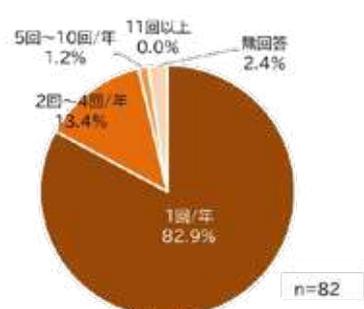
図表 3-1-23 訓練の実施回数【土砂災害】



図表 3-1-24 訓練の実施回数【地震】



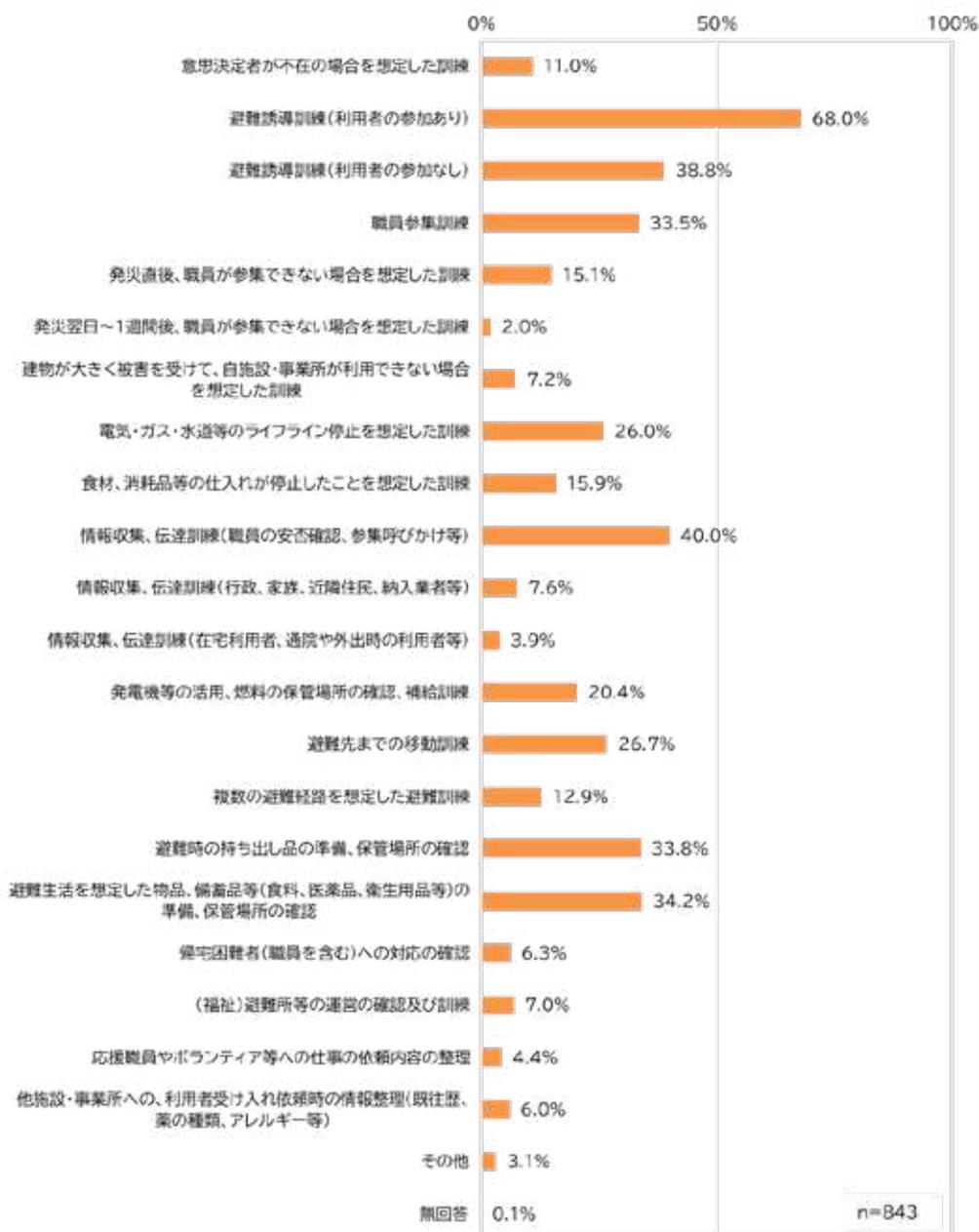
図表 3-1-25 訓練の実施回数【津波】



3)訓練の内容

災害種別を想定した訓練としては「避難誘導訓練（利用者の参加あり）」が68.0%と最も多く、「避難誘導訓練（利用者の参加なし）」（38.8%）、「職員参集訓練」（33.5%）、「電気・ガス・水道等のライフライン停止を想定した訓練」（26.0%）、「情報収集、伝達訓練（職員の安否確認、参集呼びかけ等）」（40.0%）、「避難先までの移動訓練」（26.7%）、「避難時の持ち出し品の準備、保管場所の確認」（33.8%）、「避難生活を想定した物品、備蓄等（食料、医薬品、衛生用品等）の準備、保管場所の確認」（34.2%）がそれぞれ約3割～4割程度の割合で実施されていた。

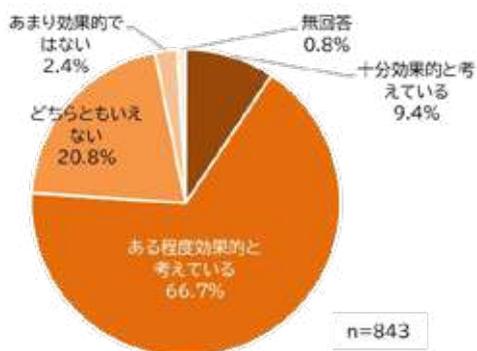
図表 3-1-26 災害種別等を想定した訓練の内容（複数回答）



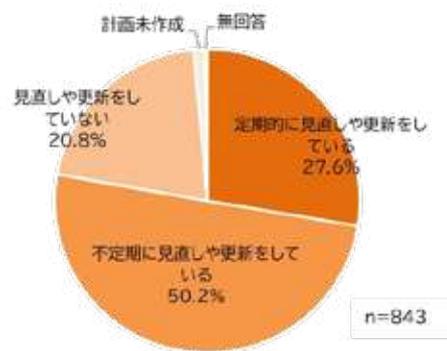
4) 訓練に対する評価、各種計画への反映状況

訓練に対する評価について、「十分効果的と考えている」と回答した施設・事業所は9.4%、「ある程度効果的と考えている」が66.7%であった。また、訓練結果を踏まえた自然災害に関する各種計画等への反映状況をみると、「定期的に見直しや更新をしている」が27.6%、「不定期に見直しや更新をしている」が50.2%で最も多く、「見直しや更新をしていない」が20.8%であった。

図表 3-1-27 訓練に対する評価

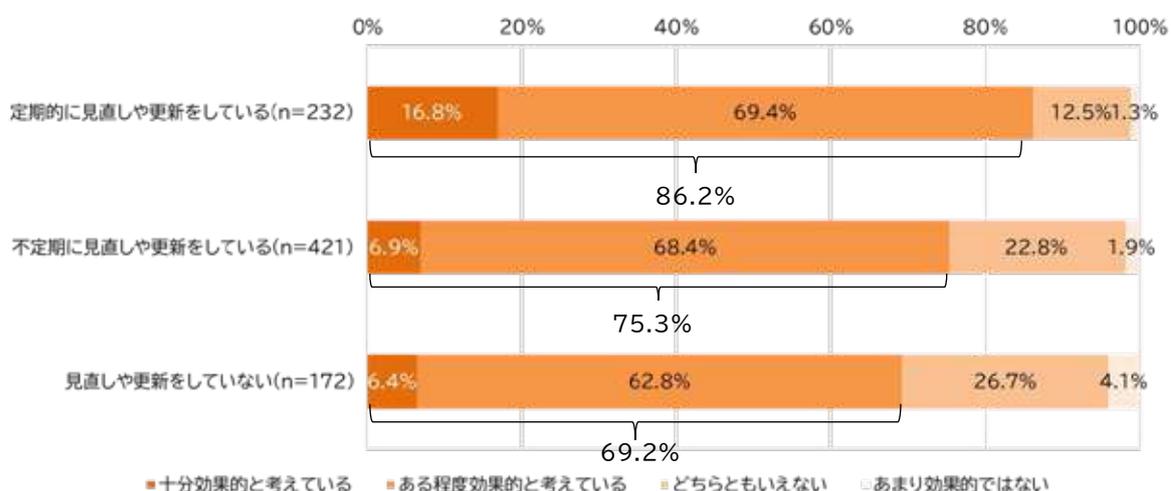


図表 3-1-28 各種計画の見直し・更新



なお、各種計画の見直し・更新別の訓練に対する評価をみると、（定期、不定期を問わず）見直しや更新をしていると回答した施設・事業所は効果があると回答した割合が75%以上だった一方、見直しや更新をしていないと回答した施設・事業所は効果があると回答した割合が7割以下であった。

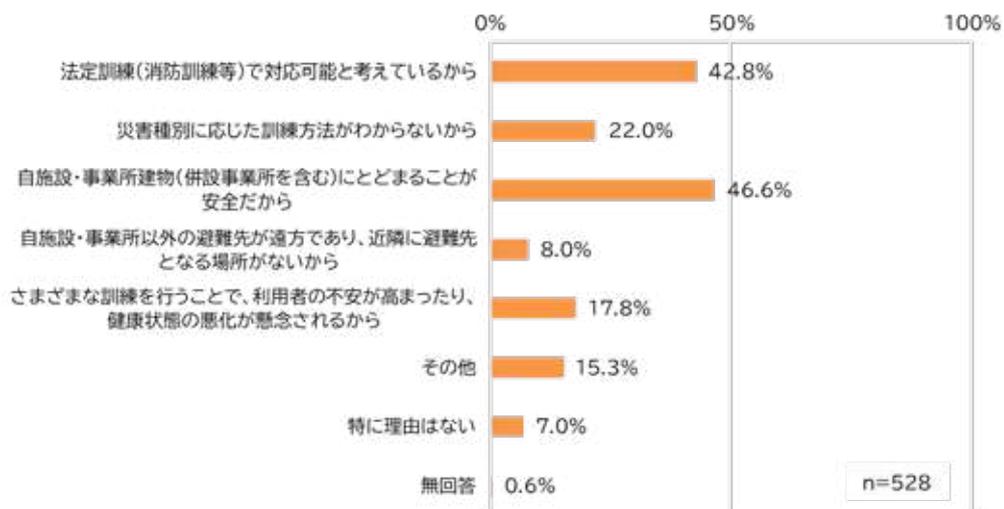
図表 3-1-29 訓練に対する評価（各種計画の見直し・更新別）



5)訓練を実施していない理由

災害種別等を想定した訓練を実施していない理由を確認したところ、「自施設・事業所建物（併設事業所を含む）にとどまることが安全だから」が46.6%と最も多く、次いで「法定訓練（消防訓練等）で対応可能と考えているから」が42.8%であった。

図表 3-1-30 訓練を実施していない理由（複数回答）



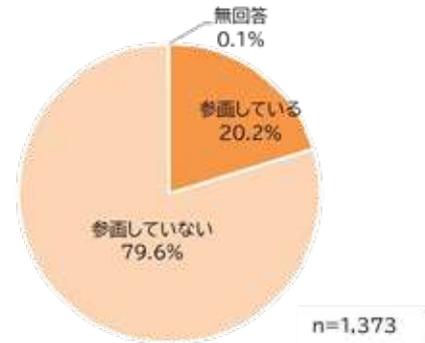
(4)事業者団体会員法人間ネットワーク

1)参画状況

自然災害時における事業者団体会員法人間³⁰の連携・ネットワークへ「参画している」と回答した割合は20.2%であった。

施設・事業所種別（5区分）で見ると、介護保険施設・事業所では20%以上である一方、特定施設以外および地域密着型事業所では20%に未達である。

図表 3-1-31 事業者団体会員法人間ネットワークへの参画状況



図表 3-1-32 事業者団体会員法人間ネットワークへの参画状況（施設・事業所5区分）

	回答施設・事業所数	事業者団体会員法人間ネットワークへの参画状況		
		参加している	参加していない	無回答
1 介護保険施設・事業所(定員30人以上)	653	22.8%	77.0%	0.2%
2 介護保険施設・事業所(定員30人未満)	125	24.0%	76.0%	0.0%
3 特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)	117	16.2%	83.8%	0.0%
4 特定施設以外(有料・サ高住等、30人未満)	38	10.5%	89.5%	0.0%
5 地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)	436	17.4%	82.6%	0.0%
合計	1,369	20.3%	79.8%	0.1%

※施設・事業所種別、定員無回答を除く

2)参画した経緯

事業者団体会員法人間の連携・ネットワークへ参画していると回答した施設・事業所のうち、参画した経緯として「事業者団体からの参画勧奨」が39.6%と最も多く、次いで「法人からの参画指示」が37.4%、「自施設・事業所からの参画希望」が29.1%の順であった。

図表 3-1-33 事業者団体会員法人間ネットワーク参画した経緯（複数回答）



³⁰ 「事業者団体」の例：高齢者福祉施設協議会等

3) 応援・連携(協定)等の概要

事業者団体会員法人間の連携・ネットワークにおける応援・連携（協定）の内容は、「同連携・ネットワークに参画している施設・事業所利用者の受入」（47.8%）、「職員の派遣」（59.7%）、「備蓄品等（食料、医薬品、衛生用品等）の支援」（57.2%）が半数程度を占めた。

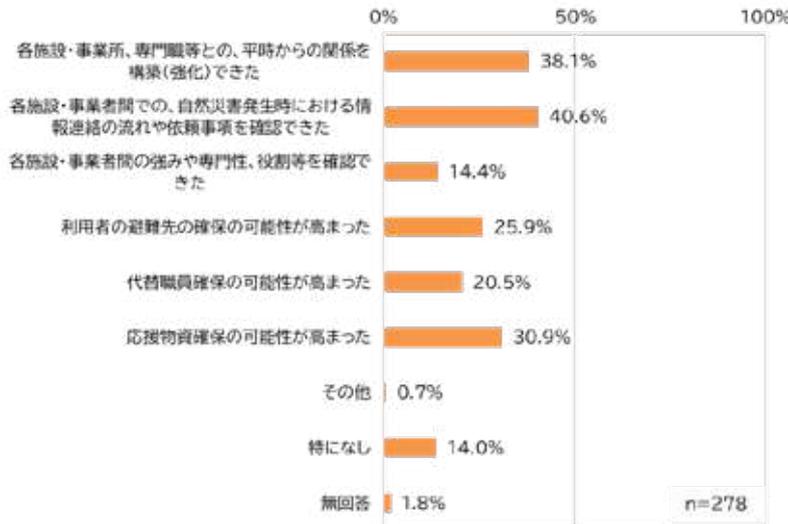
図表 3-1-34 事業者団体会員法人間ネットワークの応援・連携（協定）等の概要（複数回答）



4) 参画したことによる効果

事業者団体会員法人間ネットワークへ参画したことによる効果を挙げてもらったところ、「各施設・事業所、専門職等との、平時からの関係を構築（強化）できた」（38.1%）、「各施設・事業者間での、自然災害発生時における情報連絡の流れや依頼事項を確認できた」（40.6%）が4割近くを占めた。

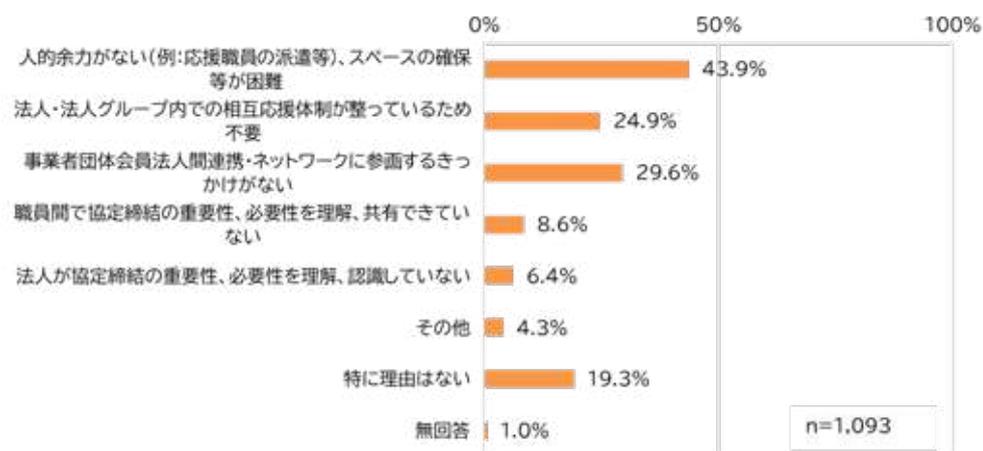
図表 3-1-35 事業者団体会員法人間ネットワークに参画したことによる効果（複数回答）



5) 参画していない理由

事業者団体法人間ネットワークに参画していない理由として最も多かったのは「人的余力がない(例:応援職員の派遣等)、スペースの確保等が困難」で43.9%であった。その他に「法人グループ内での相互応援体制が整っているため不要」(24.9%)、「事業者団体会員法人間連携・ネットワークに参画するきっかけがない」(29.6%)などの理由が挙げられた。

図表 3-1-36 事業者団体会員法人間ネットワークに参画していない理由（複数回答）



(5)災害福祉支援チーム(DWAT)

1)参画状況、参画の経緯

災害福祉支援チーム（DWAT）に参加していると回答した施設・事業所はわずか8.5%であった。参加した経緯としては、「法人からの参画指示」（41.7%）、「自施設・事業所からの参画希望」（33.3%）が上位を占めた。

図表 3-1-37 災害福祉支援チーム (DWAT) への参画状況 (複数回答)



図表-13-38 災害福祉支援チーム (DWAT) 参画の経緯 (複数回答)



図表 3-1-39 災害福祉支援チーム (DWAT) への参画状況 (施設・事業所 5 区分)

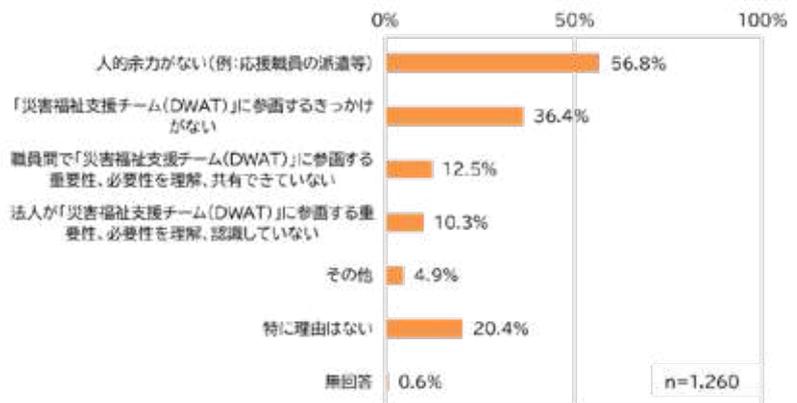
区分	施設・事業所	回答施設・事業所数	「災害時福祉支援チーム(DWAT)」への参画状況			
			あり(自治体により組織される「災害福祉支援チーム(DWAT)」に参加)	あり(事業者団体等により組織される「災害福祉支援チーム(DWAT)」に参加)	なし	無回答
1	介護保険施設・事業所(定員30人以上)	653	5.4%	5.5%	90.0%	0.0%
2	介護保険施設・事業所(定員30人未満)	125	4.8%	3.2%	89.6%	2.4%
3	特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)	117	1.7%	6.0%	92.3%	0.0%
4	特定施設以外(有料・サ高住等、30人未満)	38	0.0%	2.6%	97.4%	0.0%
5	地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)	436	3.0%	3.0%	94.5%	0.2%
	合計	1369	4.1%	4.5%	92.0%	0.4%

※施設・事業所種別、定員無回答を除く

2)参画していない理由

災害福祉支援チーム（DWAT）に参加していない理由を尋ねたところ、「人的余力がない」が56.8%と半数を占め、次いで「「災害福祉支援チーム（DWAT）」に参加するきっかけがない」（36.4%）が挙げられた。

図表 3-1-40 災害福祉支援チーム (DWAT) に参画していない理由 (複数回答)



(6)市区町村または圏域内の法人間ネットワーク

1)参画状況

市区町村または圏域内の法人間ネットワークを構築している施設・事業所は26.4%と3割に満たなかった。

施設・事業所5区分で見ると、介護保険施設・事業所が28%、特定施設以外(30人以上)と地域密着型事業所が25%弱であった。なお、特定施設以外(30人未満)は15%に満たなかった。

図表 3-1-41 市区町村または圏域内の法人間ネットワークの参画状況



図表 3-1-42 市区町村または圏域内の法人間ネットワークの参画状況(施設・事業所5区分)

	回答施設・事業所数	市区町村または圏域内の法人間の連携・ネットワークへの参画状況		
		あり	なし	無回答
1 介護保険施設・事業所(定員30人以上)	653	28.8%	71.1%	0.2%
2 介護保険施設・事業所(定員30人未満)	125	28.0%	71.2%	0.8%
3 特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)	117	24.8%	75.2%	0.0%
4 特定施設以外(有料・サ高住等、30人未満)	38	13.2%	86.8%	0.0%
5 地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)	436	24.3%	75.5%	0.2%
回答数	1,373	26.4%	73.3%	0.3%

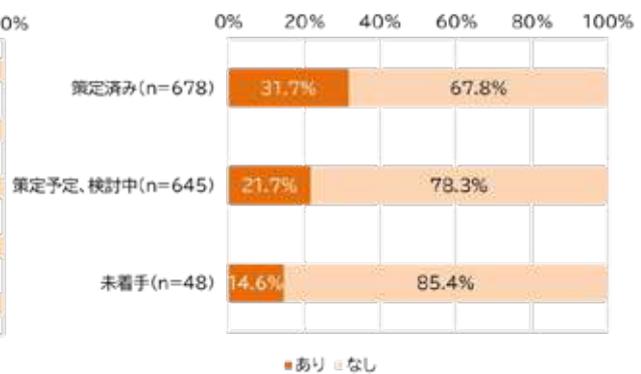
※施設・事業所種別、定員無回答を除く

事業継続年数別にみると、「あり」と回答した施設・事業所のうち、3年未満～20年未満では25%未満である一方、20年以上では33.7%であった。また、BCP策定状況との関係を見ると、「策定済み」では31.7%、「策定予定、検討中」で21.7%、「未着手」で14.6%と低下する傾向にあった。

図表 3-1-43 市区町村または圏域内の法人間ネットワークの参画状況(事業継続年数別)



図表 3-1-44 市区町村または圏域内の法人間ネットワークの参画状況(BCP策定状況別)



2) 参画の経緯

市区町村または圏域内の法人間の連携・ネットワークに参画した経緯について尋ねたところ、「自施設・事業所からの参画希望」(32.2%)、「法人からの参画指示」(36.4%)、「自治体からの参画勧奨」(34.7%)が35%前後で中心的な回答となった。

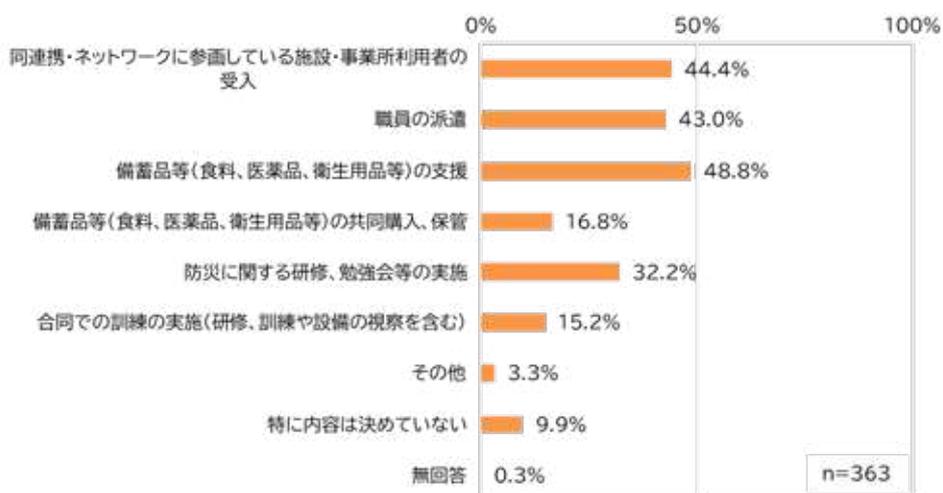
図表 3-1-45 市区町村または圏域内の法人間ネットワーク参画の経緯(複数回答)



3) 応援・連携(協定)等の概要

市区町村または圏域内の法人間ネットワークにおける応援・連携(協定)等の内容として挙げられた主な項目は「同連携・ネットワークに参画している施設・事業所利用者の受入」(44.4%)、「職員の派遣」(43.0%)、「備蓄品等(食料、医薬品、衛生用品等)の支援」(48.8%)であった。

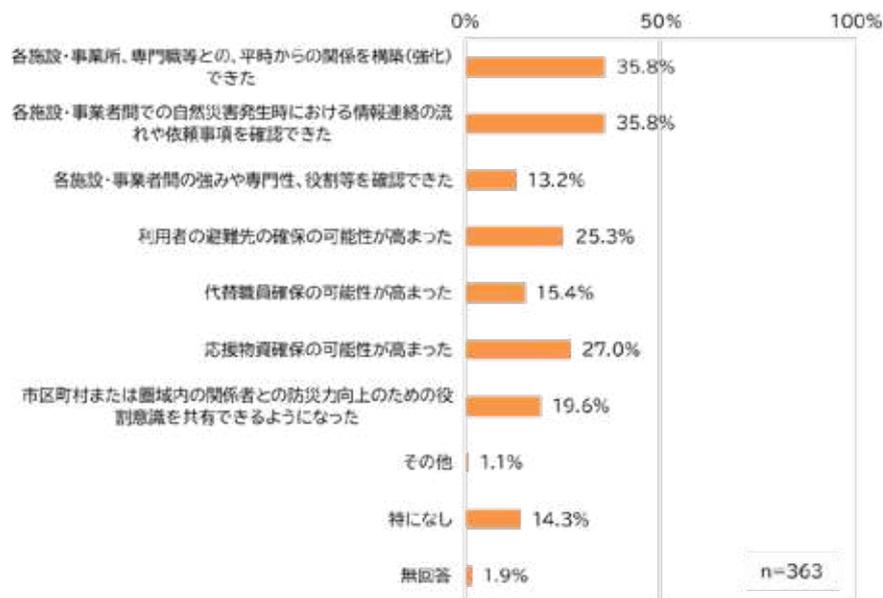
図表 3-1-46 市区町村または圏域内の法人間ネットワークの応援・連携(協定)等の概要(複数回答)



4) 参画したことによる効果

参画した効果について、「各施設・事業所、専門職等との、平時からの関係を構築(強化)できた」、「各施設・事業者間での自然災害発生時における情報連絡の流れや依頼事項を確認できた」がともに 35.8%で最も多く、「利用者の避難先の確保の可能性が高まった」、「応援物資確保の可能性が高まった」が 25%強であった。

図表 3-1-47 市区町村または圏域内の法人間ネットワークに参画したことによる効果 (複数回答)



5) 参画していない理由

市区町村または圏域内の法人間ネットワークに参画していない理由を確認したところ、「人的余力がない」が 50.6%と最も多く、次いで「市町村または圏域内の法人間の連携・ネットワークに参画するきっかけがない」が 33.3%、「避難者を受け入れるためのスペース確保等が困難」が 18.7%の順であった。

図表 3-1-48 市区町村または圏域内の法人間ネットワークに参画していない理由 (複数回答)



(7) 地域住民等との連携・ネットワーク

1) 参画状況

自然災害発生時に地域住民と相互に連携・協力が可能なネットワークの構築状況について尋ねたところ、「あり」と回答した割合は31.8%であった。

施設・事業所5区分でみると、地域密着型事業所が38.5%と最も多く、介護保険施設・事業所が30%前後であった。

図表 3-1-49 地域住民等との連携・ネットワークへの参画状況



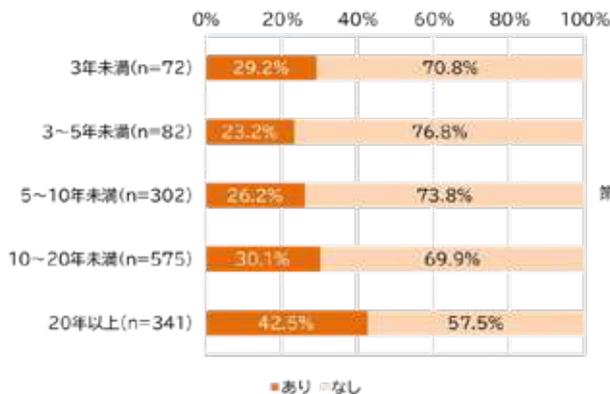
図表 3-1-50 地域住民等との連携・ネットワークへの参画状況（施設・事業所5区分）

	回答施設・事業所数	地域住民等との連携・ネットワークへの参画状況		
		あり	なし	無回答
1 介護保険施設・事業所(定員30人以上)	653	29.2%	70.8%	0.0%
2 介護保険施設・事業所(定員30人未満)	125	32.0%	68.0%	0.0%
3 特定施設以外(有料・サ高住等、30人以上)	117	22.2%	77.8%	0.0%
4 特定施設以外(有料・サ高住等、30人未満)	38	26.3%	73.7%	0.0%
5 地域密着型事業所(GH/小多機/看多機)	436	38.5%	61.5%	0.0%
合計	1,373	31.8%	68.2%	0.0%

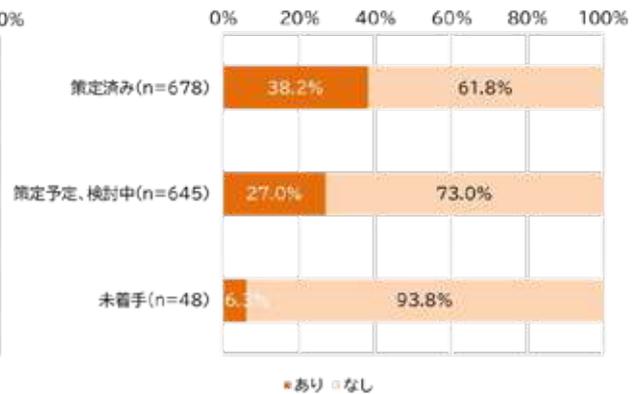
※施設・事業所種別、定員無回答を除く

事業年数別にみると、「3年未満」は29.2%であるが、「3～5年未満」(23.2%)、「5～10年未満」(26.2%)、「10～20年未満」(30.1%)、「20年以上」(42.5%)と事業継続年数が長くなるにつれて、「あり」の割合が高くなっている。また、BCPとの関連をみると、「策定済み」が38.2%、「策定予定、検討中」が27.0%であり、「未着手」はわずか6.3%であった。

図表 3-1-51 地域住民等との連携・ネットワークへの参画状況（事業継続年数別）

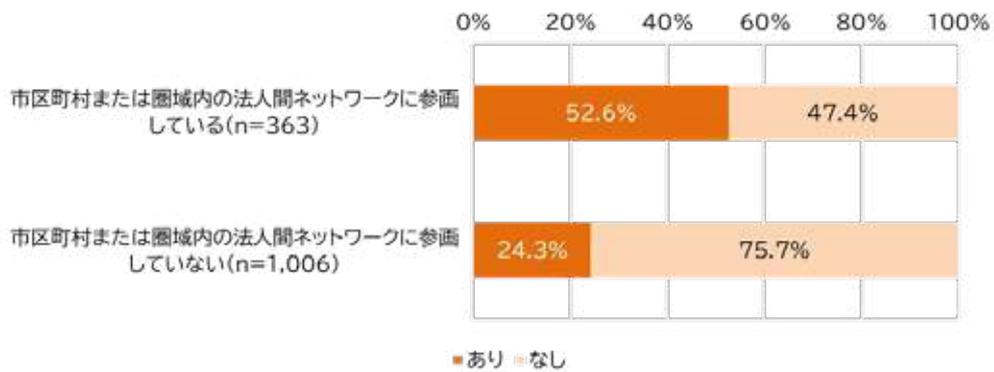


図表 3-1-52 地域住民等との連携・ネットワークへの参画状況（BCP策定状況別）



市区町村または圏域内の法人間ネットワークの参画状況との関連を確認したところ、市区町村または圏域内の法人間ネットワークに参画している施設・事業所のうち、地域住民等との連携・ネットワークに参画していると回答した施設・事業所は52.6%と約半数であった。一方、市区町村または圏域内の法人間ネットワークに参画できておらず、地域住民等の連携・ネットワークにも参画できていない施設・事業所は75.7%におよんだ。

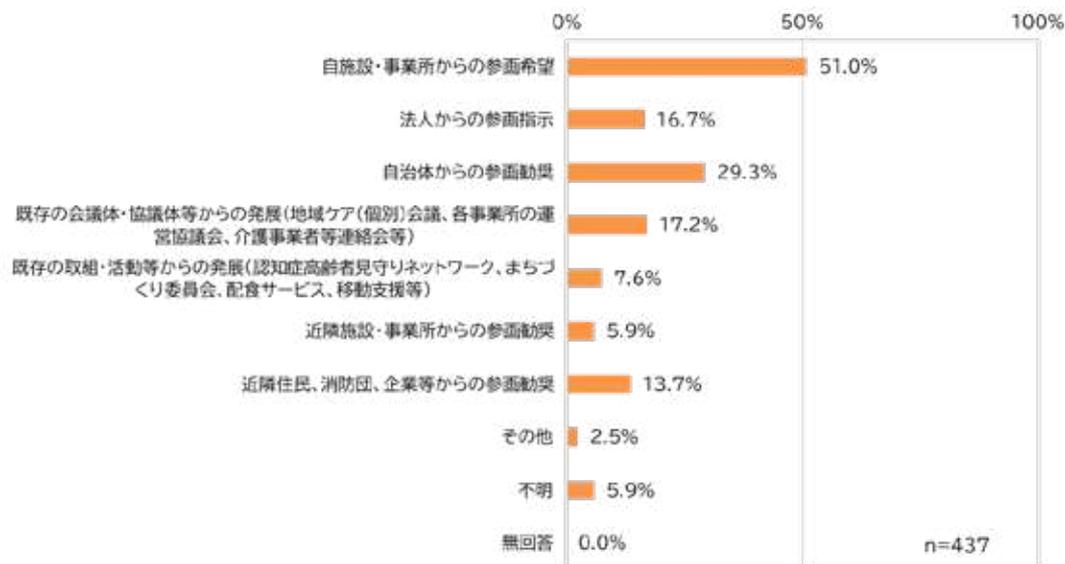
図表 3-1-53 地域住民等との連携・ネットワークへの参画状況
(市区町村または圏域内の法人間ネットワークへの参画状況別)



2) 参画の経緯、連携先

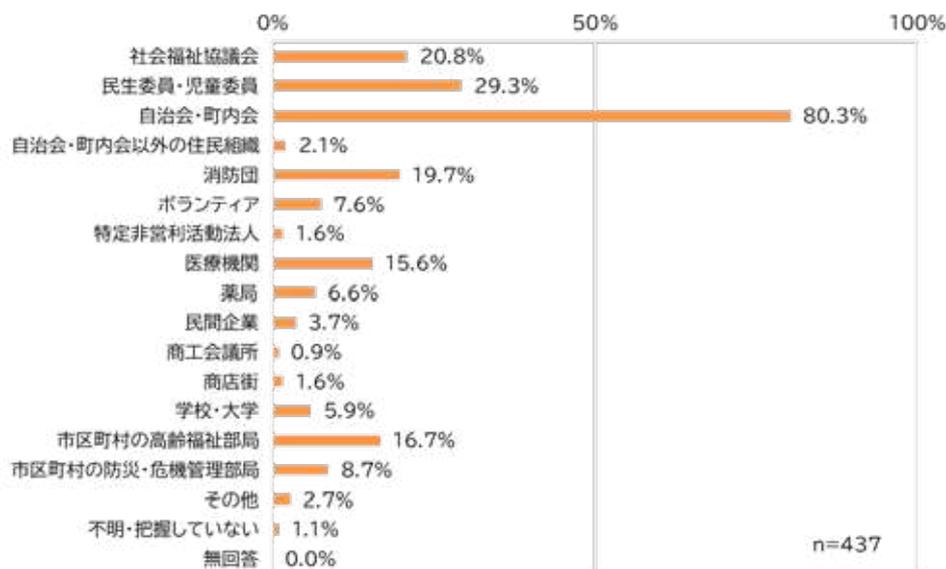
地域住民等との連携・ネットワークに参画した経緯として「自施設・事業所からの参画希望」が51.0%と最も多く、次いで「自治体からの参画勧奨」が29.3%、「既存の会議体・協議体等からの発展（地域ケア（個別）会議、各事業所の運営協議会、介護事業者等連絡会等）」が17.2%を占めた。

図表 3-1-54 地域住民等との連携・ネットワーク参画の経緯（複数回答）



主な連携先を確認したところ、「自治会・町内会」が80.3%と圧倒的に多く、その他に「社会福祉協議会」（20.8%）、「民生委員・児童委員」（29.3%）、「消防団」（19.7%）、「医療機関」（15.6%）、「市区町村の高齢福祉部局」（16.7%）が挙げられた。

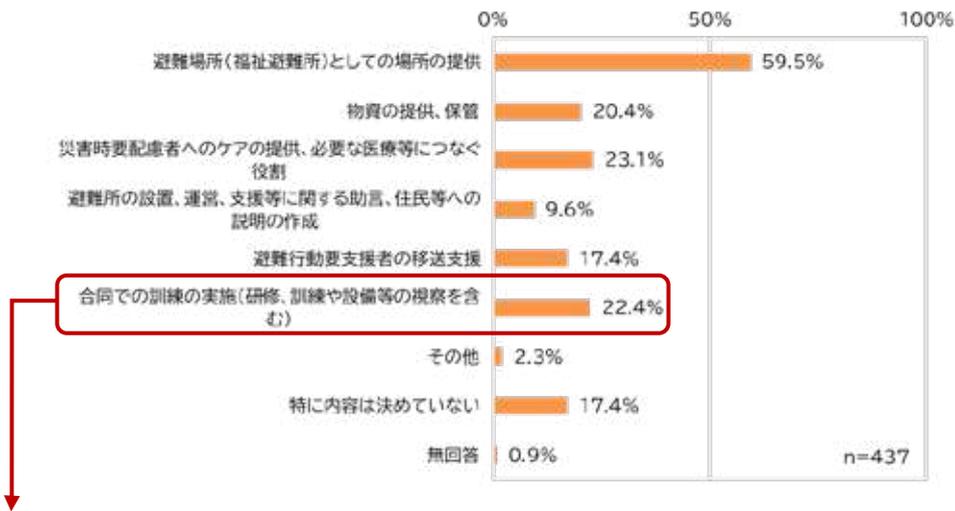
図表 3-1-55 地域住民等との連携・ネットワークの参加者（複数回答）



3) 応援・連携(協定)等の概要、合同訓練の内容

地域住民等との連携・ネットワークにおける災害時の応援・連携(協定)等の内容は、「避難場所(福祉避難所)としての場所の提供」が59.5%と最も多く、その他に「物資の提供、保管」(20.4%)、「災害時要配慮者へのケアの提供、必要な医療等につなぐ役割」(23.1%)、「避難行動要支援者の移送支援」(17.4%)、「合同での訓練の実施(研修、訓練や設備等の視察を含む)」(22.4%)が挙げられた。

図表 3-1-56 地域住民等との連携・ネットワークの応援・連携(協定)の概要(複数回答)



地域住民等との連携・ネットワークによる合同での訓練を実施していると回答した施設・事業所のうち、内容として最も多かったのは「高齢者施設・事業所における避難所開設訓練」(32.7%)であった。その他に「地域住民と高齢者施設・事業所との分担や依頼内容等の確認」(25.5%)、「高齢者施設・事業所への住民受入訓練」(22.4%)、「地域住民と高齢者施設・事業所間の情報伝達・集約訓練」(20.4%)が挙げられた。

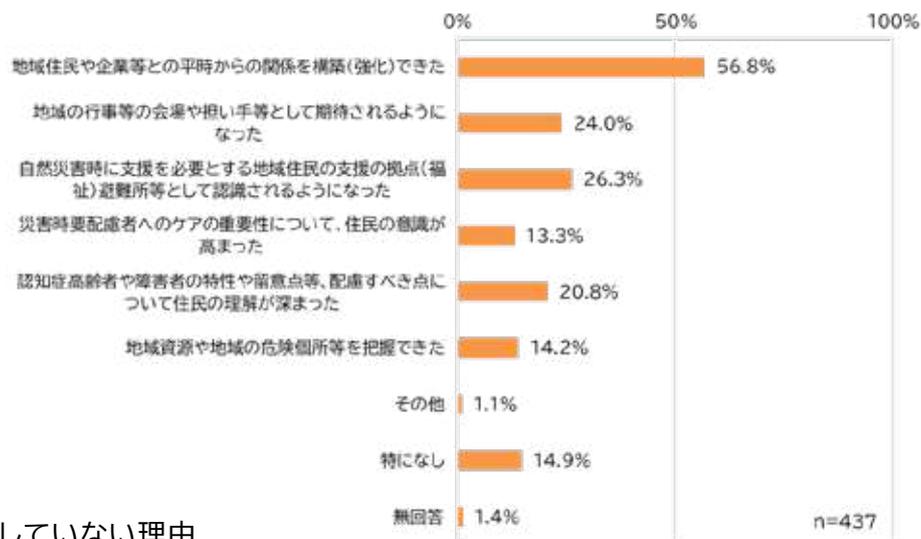
図表 3-1-57 合同での訓練の内容(複数回答)



4) 参画したことによる効果

参画した効果について、「地域住民や企業等との平時からの関係を構築（強化）できた」が56.8%と最も多く、「地域の行事等の会場や担い手等として期待されるようになった」（24.0%）、「自然災害時に支援を必要とする地域住民の支援の拠点（福祉）避難所等として認識されるようになった」（26.3%）、「認知症高齢者や障害者の特性や留意点等、配慮すべき点について住民の理解が深まった」（20.8%）がおおよそ20%～26%の間で続いた。

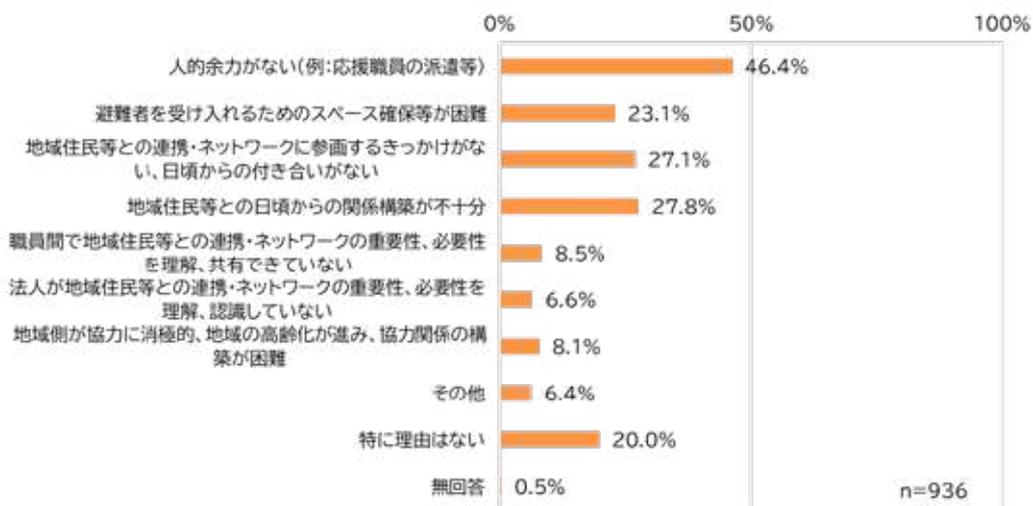
図表 3-1-58 地域住民等との連携・ネットワークに参画したことによる効果（複数回答）



5) 参画していない理由

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を尋ねたところ、「人的余力がない」が46.4%と半数近くを占め、その他に「避難者を受け入れるためのスペース確保等が困難」（23.1%）、「地域住民等との連携・ネットワークに参画するきっかけがない、日頃からの付き合いがない」（27.1%）、「地域住民等との日頃からの関係構築が不十分」（27.8%）と3割弱を占めた。

図表 3-1-59 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（複数回答）



(8) 法人や地域との連携体制の構築について課題や今後の展望

自然災害時の高齢者支援に向けた法人や地域との連携体制の構築について、課題や今後の展望について、自由記述にて回答してもらった。

課題については、「環境に関する課題」、「地域における課題」、「施設・事業所における課題」の3つの観点で分類することができた。

今後の展望については、「施設・事業所内での取組」、「基盤となる日常の意識づくり」、「防災の意識づくり」、「防災のひとづくり・仕組みづくり」の4つの観点で分類することができた。

主な回答は以下の通り。

連携体制構築に当たっての課題
○環境に関する課題
<ul style="list-style-type: none">・ コロナ禍により地域との接点の減少。・ 地域住民を受け入れるにあたって感染症対策が必要。
○地域における課題
<ul style="list-style-type: none">・ 近くに住民がいない・自治組織がない。・ 地域住民の高齢化・人口減少。・ 住民が日中不在にしている、若い世代との交流が難しい。・ 地域住民も同時に被災しているため応援を要請することは難しい。・ 避難した先（一般避難所）での支援が難しい。・ 地域から理解が得られない。
○施設・事業所における課題
【体制】
<ul style="list-style-type: none">・ 備蓄の確保が難しい。・ スペースの確保が難しい。・ 人員（特に夜間）の確保が難しい。・ 車いすの利用者等の移送（施設内垂直避難含む）が難しい。
【知識】
<ul style="list-style-type: none">・ 職員間で災害への取組に対して温度差がある。・ 被災経験がないため、課題が見えていない。・ 体制構築のためのきっかけやノウハウがない。

今後の展望	
○施設・事業所内での取組	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自施設・事業所の現状把握をする。 ・ 施設・事業所内での職員向け研修を実施する。
○基盤となる日常の意識づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域への（福祉避難所としての）施設に関する情報を周知する。 ・ 地域との日常的な交流（再開・強化）を図る（運営推進会議、地域行事への参加、地域住民向けのイベントの開催、買い物支援サービス等）。 ・ 行政によるきっかけづくりを希望する。
○防災の意識づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域・他法人との意見交換会を実施する。 ・ 地域ニーズの把握、地域住民の居場所を把握する。 ・ 行政によるきっかけづくりを希望する。
○防災のひとづくり・仕組みづくり	<ul style="list-style-type: none"> ・ B C P等各種計画策定する。 ・ 地域・関係機関との共同訓練を実施する。

2-2. 地域包括支援センター調査

(1) 回答事業所の概要

1) 設置主体、運営形態

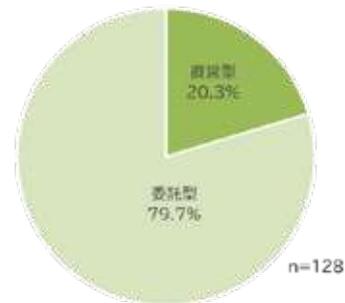
回答のあった 128 事業所の設置主体の内訳は、「社会福祉法人（社会福祉協議会を除く）」が 35.2%と最も多く、次いで「市区町村・広域連合等」が 25.0%、「社会福祉協議会」が 23.4%の順であった。

運営形態をみると、「直営型」が 20.3%、「委託型」が 79.7%であった。

図表 3-2-1 設置主体



図表 3-2-2 運営形態



2) 人口、高齢化率

担当圏域の人口について、「1 万人～5 万人」が 61.7%と最も多く、次いで「5,000 人～1 万人」が 15.6%、「5 万人～10 万」が 9.4%であった。

担当圏域の高齢化率は、「20%～30%」が 35.2%で最も多く、「30%～40%」が 33.6%、「40%以上」が 21.9%で続いていた。

図表 3-2-3 担当圏域の人口



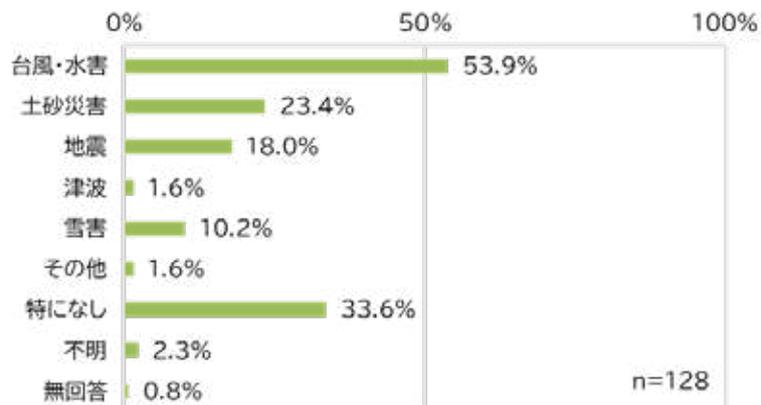
図表 3-2-4 担当圏域の高齢化



3)被災経験

回答事業所が立地する担当圏域内のいずれかの場所における過去10年程度の被災経験について尋ねたところ、「台風・水害」が53.9%と半数以上を占め、次いで、「土砂災害」が23.4%、「地震」が18.0%であった。圏域単位での被災経験を尋ねているため、高齢者施設・事業所調査と比較して全体的に高い傾向にある。

図表 3-2-5 担当圏域内のいずれかの場所における過去10年程度の被災経験（複数回答）



(2) 自然災害時の高齢者支援に関する取組の概要

1) 高齢者支援に関する取組の有無、参画状況

担当圏域内における自然災害時の高齢者支援に関する取組の有無について、「ある」と回答した事業所は67.2%であり、「ない」が20.3%、「不明・把握していない」が12.5%であった。

また、上記の取組への参画状況について尋ねたところ、「参加している」がおよそ7割を占めた。

図表 3-2-6 取組の有無



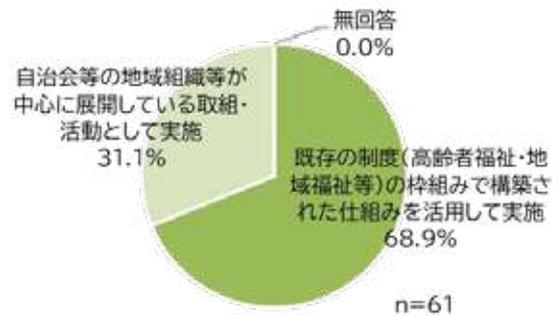
図表 3-2-7 取組への参画状況



2) 協議・活動する場

高齢者支援に関する取組を協議・活動する場の実施状況として、「既存の制度（高齢者福祉・地域福祉等）の枠組みで構築された仕組みを活用して実施」していると回答した割合は68.9%と約7割だった。また、そのうち、地域ケア会議の活用状況について尋ねたところ、「日常生活圏域ごとの地域ケア会議で災害時の高齢者支援に関する協議を行っている」が33.3%であり、一定程度の割合で実施されていた。

図表 3-2-8 協議・活動する場の種類

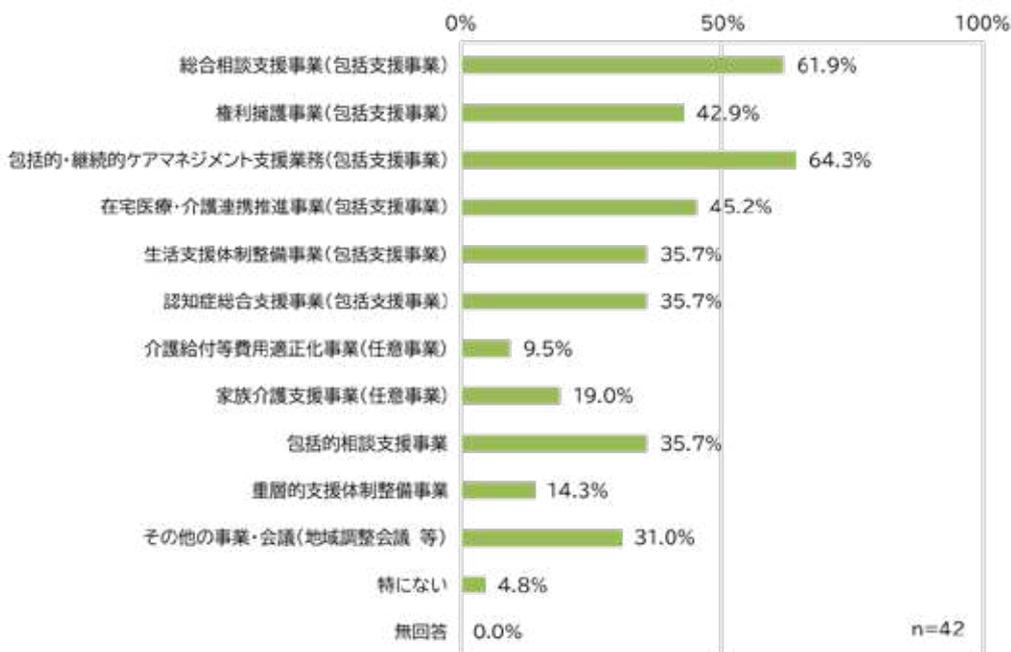


図表 3-2-9 地域ケア会議の活用状況（複数回答）



さらに、既存の制度（高齢者福祉・地域福祉等）の活用状況について、11項目中7項目が3割以上であり、「総合相談支援事業（包括支援事業）」（61.9%）、「包括的・継続的ケアマネジメント支援業務（包括支援事業）」（64.3%）が6割以上、「権利擁護事業（包括支援事業）」（42.9%）、「在宅医療・介護連携推進事業（包括支援事業）」（45.2%）が4割以上を占めている。

図表 3-2-10 既存制度の活用状況（複数回答）



3) 高齢者支援に関する取組の圏域、開始時期、取組の頻度

高齢者支援に関する取組の圏域として最も多かったのは、「中学校区（日常生活圏）」で42.6%を占めた。次いで、「小学校区、自治会・町内会連合会の活動範囲」が29.5%、「単位自治会・町内会の活動範囲」が19.7%の順であった。取組の開始時期について、「2010年以前」に開始していた割合が60.7%で最も多かった。取組の頻度は「不定期」が60.7%で最も多く、「年に1回」「2～3か月に1回」がそれぞれ14.8%であった。

図表 3-2-11 取組の範囲



図表 3-2-12 取組の開始



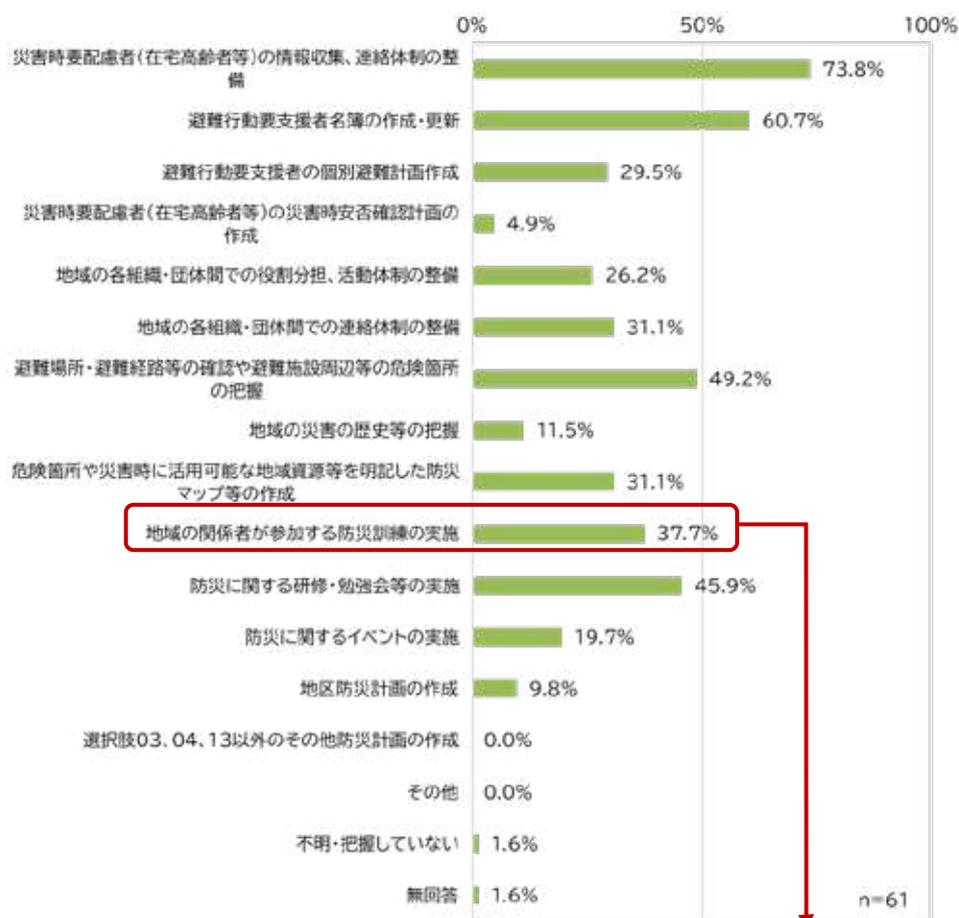
図表 3-2-13 取組の頻度



4)高齢者支援に関する取組の内容

高齢者支援に関する取組として挙げられた主な項目のうち、「災害時要配慮者（在宅高齢者等）の情報収集、連絡体制の整備」が73.8%と最も多く、その他に「避難行動要支援者名簿の作成・更新」（60.7%）、「避難場所・避難経路等の確認や避難施設周辺等の危険箇所の把握」（49.2%）、「地域の関係者が参加する防災訓練の実施」（37.7%）、「防災に関する研修・勉強会等の実施」（45.9%）が高い割合を示した。

図表 3-2-14 取組の内容（複数回答）



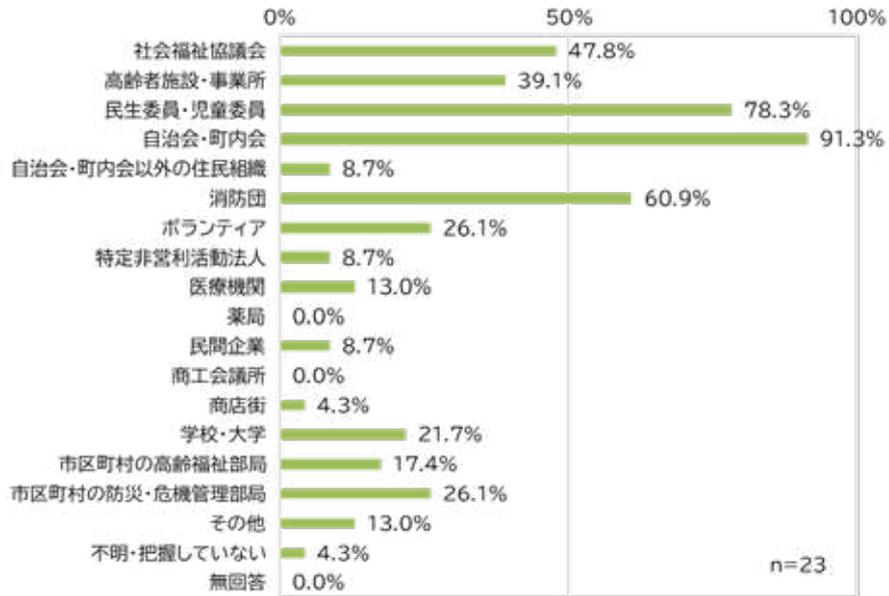
地域の関係者が参加する防災訓練の内容は、「避難所の開設・運営訓練」（60.9%）、「地域住民の安否確認、情報集約訓練」（56.5%）と回答した割合が6割程度で最も多かった。

図表 3-2-15 地域の関係者が参加する防災訓練の内容（複数回答）



地域の関係者が参加する防災訓練の参加者は「自治会・町内会」が91.3%と高い割合を占め、次いで「民生委員・児童委員」が78.3%、「消防団」が60.9%であった。

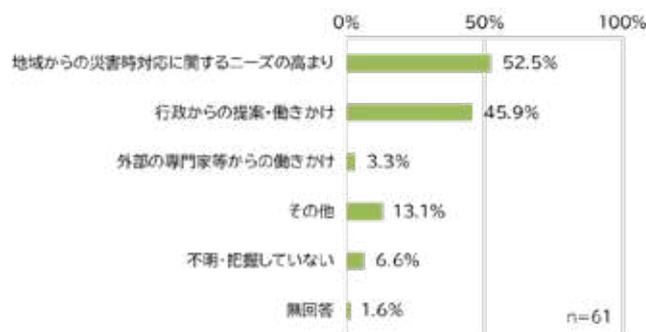
図表 3-2-16 地域の関係者が参加する防災訓練の参加者（複数回答）



5) 高齢者支援に関する取組の経緯・きっかけ

高齢者支援に関する取組を行うに至った経緯・きっかけについて尋ねたところ、「地域からの災害時対応に関するニーズの高まり」「行政からの提案・働きかけ」が50%前後を占めた。

図表 3-2-17 取組の経緯・きっかけ（複数回答）



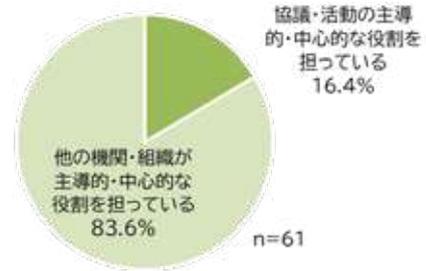
6) 高齢者支援に関する取組について主導的・中心的な役割を担う機関・組織

高齢者支援に関する取組において主導的な役割を担っている機関・組織について聞いたところ、回答事業所が「協議・活動の主導的・中心的な役割を担っている」と回答した割合は16.4%とわずかであった。

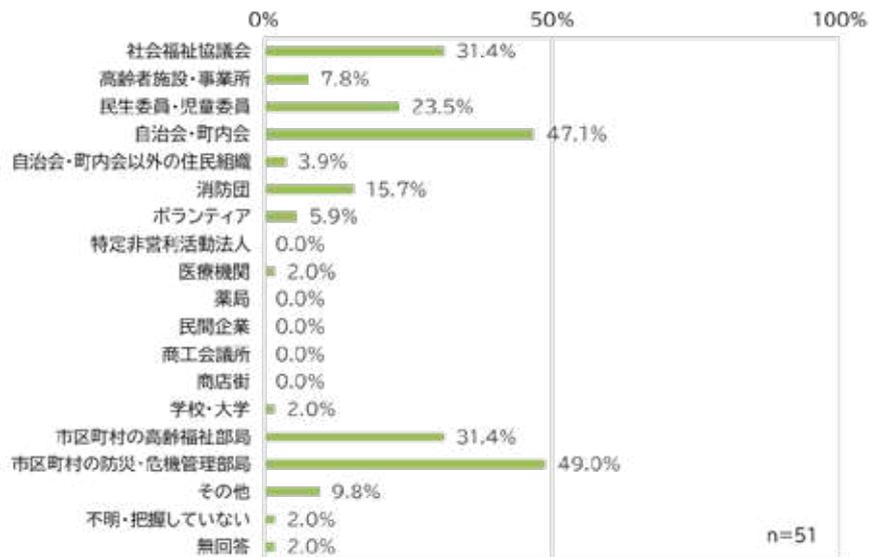
「他の機関・組織が主導的・中心的な役割を担っている」とした回答のうち、主導的・中心的な役割を担っている機

関・組織をみると、「市区町村の防災・危機管理部局」が49.0%と最も多く、「自治会・町内会」が47.1%、「社会福祉協議会」、「市区町村の高齢福祉部局」がともに31.4%であった。

図表 3-2-18 取組の主導的・中心的な役割を担う機関・組織



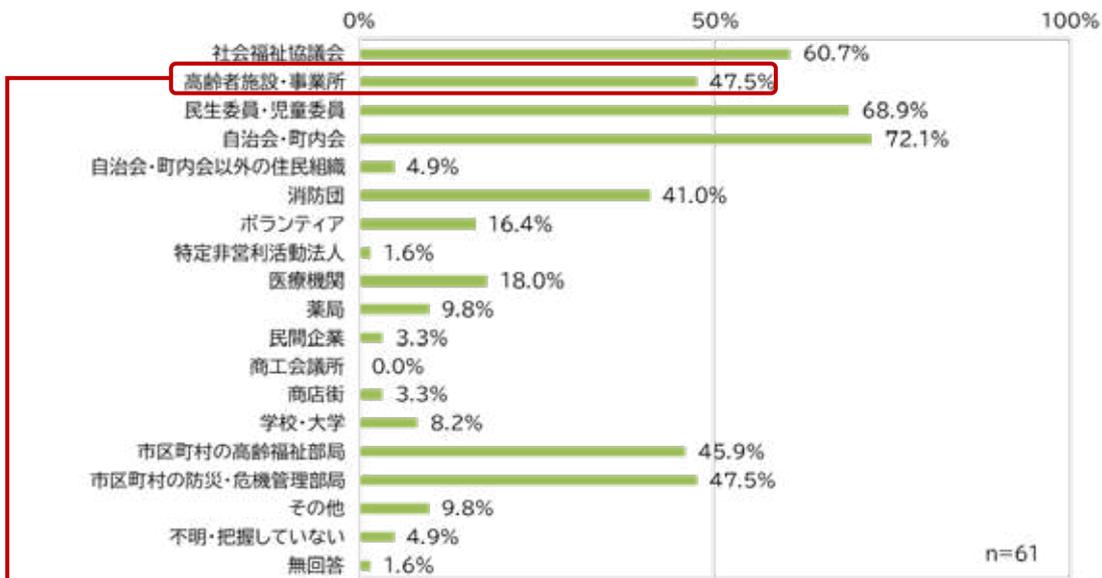
図表 3-2-19 主導的・中心的な役割を担っている機関・組織（複数回答）



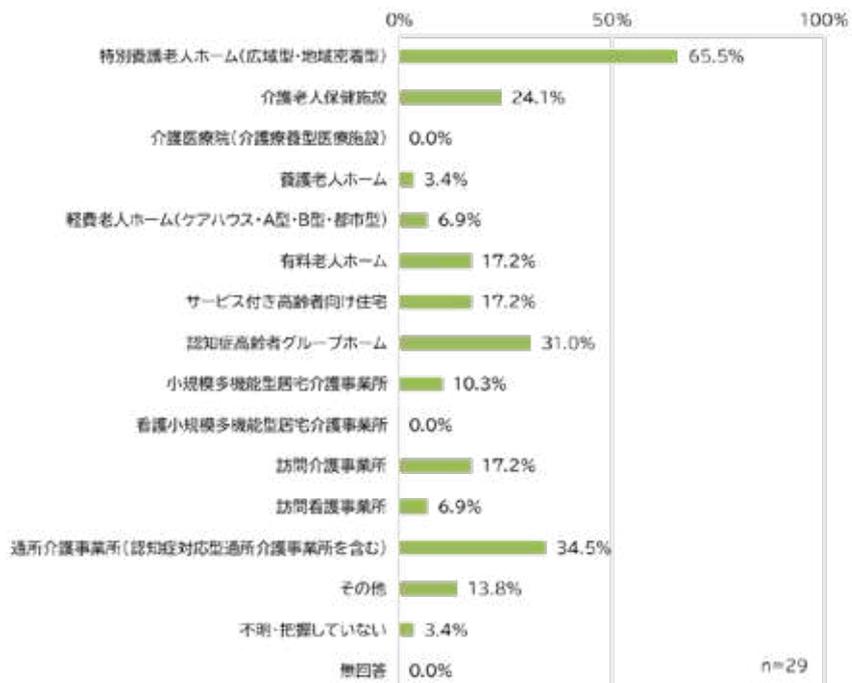
7)高齢者支援に関する取組の参加者、高齢者施設・事業所の役割と期待

高齢者支援に関する取組の主な参加者は、「自治会・町内会」（72.1%）、「民生委員・児童委員」（68.9%）が70%前後と最も多く、その他に「社会福祉協議会」（60.7%）、「高齢者施設・事業所」（47.5%）、「消防団」（41.0%）、「市区町村の高齢福祉部局」（45.9%）、「市区町村の防災・危機管理部局」（47.5%）が挙げられた。また、参加している高齢者施設・事業所の内訳は、「特別養護老人ホーム（広域型・地域密着型）」が65.5%と最も多く、次いで、「認知症高齢者グループホーム」が31.0%、「通所介護事業所」が34.5%の順であった。

図表 3-2-20 取組の参加者（複数回答）

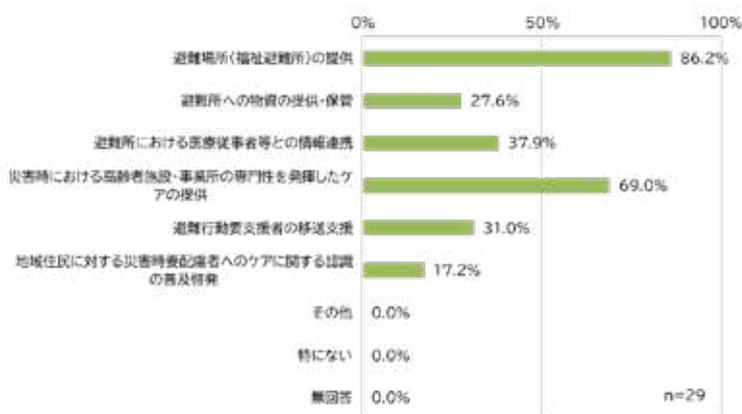


図表 3-2-21 参画している高齢者施設・事業所の種別（複数回答）



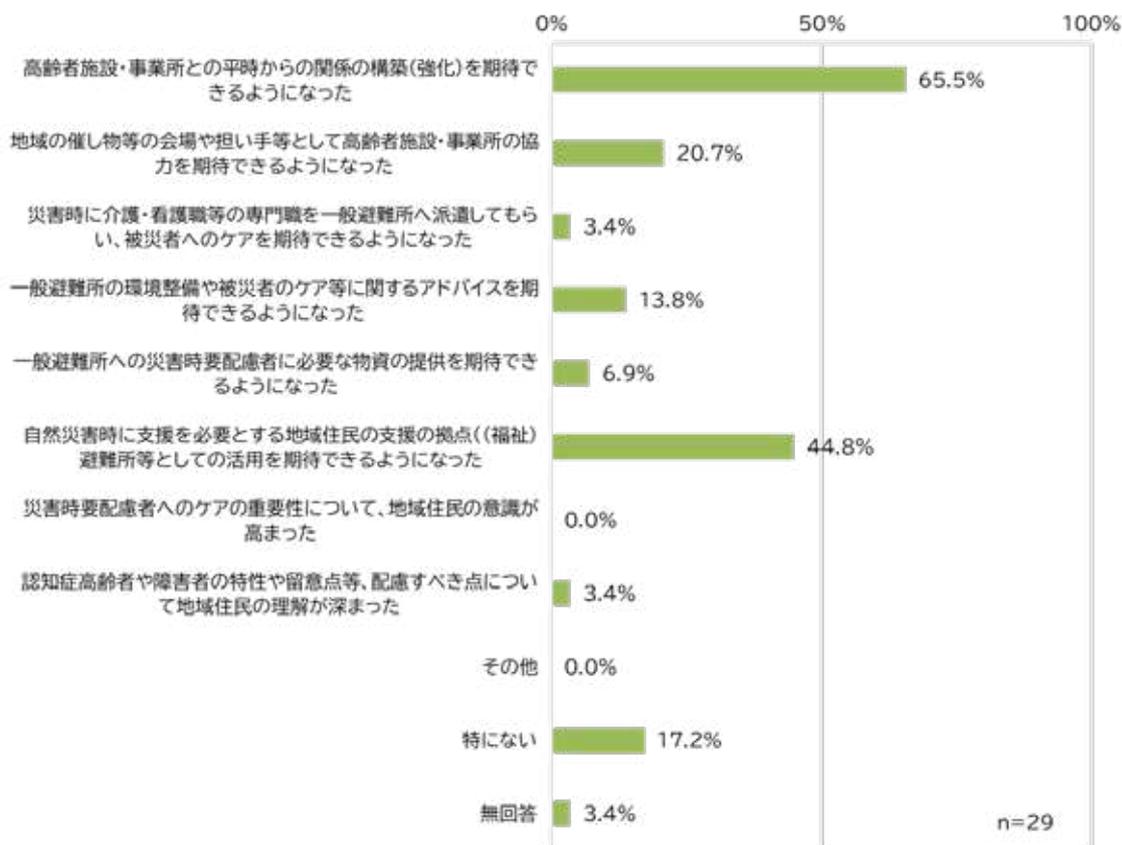
高齢者施設・事業所に期待する役割としては、「避難場所（福祉避難所）の提供」が86.2%と非常に高い割合を示しており、「災害時における高齢者施設・事業所の専門性を発揮したケアの提供」も69.0%と高い割合であった。

図表 3-2-22 参画している高齢者施設・事業所に期待する役割（複数回答）



高齢者施設・事業所が参画したことによる効果を確認したところ、「高齢者施設・事業所との平時からの関係の構築（強化）を期待できるようになった」が65.5%と最も多く、次いで「自然災害時に支援を必要とする地域住民の支援の拠点（福祉）避難所等としての活用を期待できるようになった」が44.8%であった。

図表 3-2-23 高齢者施設・事業所が参画したことによる効果（複数回答）

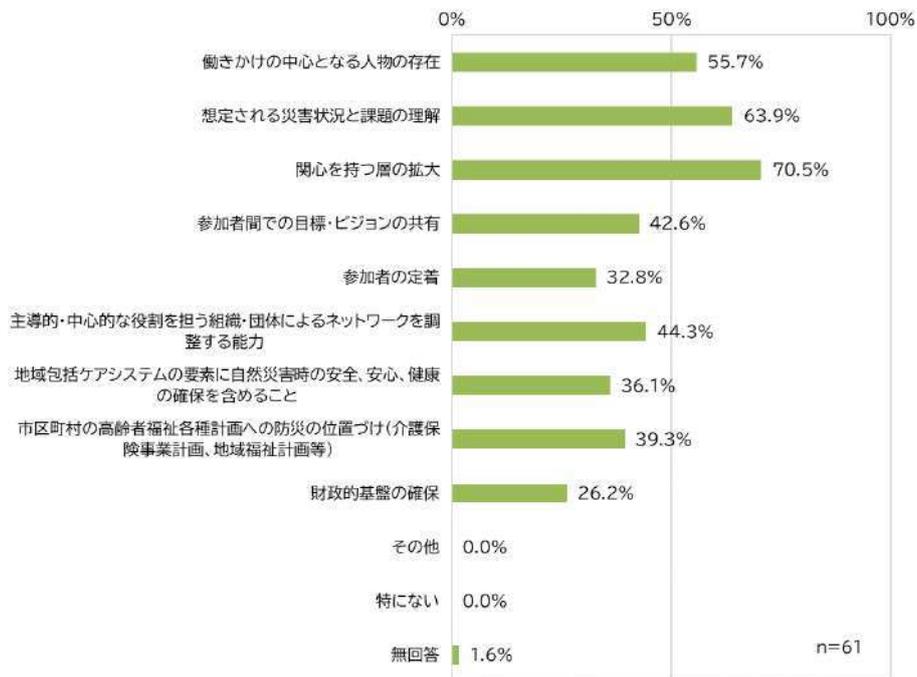


(3)自然災害時の高齢者支援に関する取組の課題

1)取組の継続にあたり重要と考える要素

自然災害時の高齢者支援に向けた取組を継続的に実施するにあたって、重要だと考える要素について尋ねたところ、「関心を持つ層の拡大」と回答した事業所が70.5%と最も多かった。その他では、「働きかけの中心となる人物の存在」(55.7%)、「想定される災害状況と課題の理解」(63.9%)等の項目が高い割合を占めている。

図表 3-2-24 取組継続のために重要と考える要素（複数回答）



2)取組を実施する上で課題だと感じる点

取組の課題について確認すると、「参加者の不足、地域住民の高齢化」が73.8%と最も多く、「業務負担の過多」が62.3%と続く。また、「防災に関する知識・技術の不足」(47.5%)、「介護保険制度と災害時対応に関する事項が連動していないこと」(39.3%)等の項目も一定の割合を占めていた。

図表 3-2-25 取組を実施する上で課題だと感じる点（複数回答）



3)自然災害時の高齢者支援に関する取組の課題や今後の展望(自由記述)

自然災害時の高齢者支援に関する取組の課題や今後の展望について、自由記述にて回答してもらった。

課題については、「制度に関する課題」、「地域における課題」、「地域包括支援センターにおける体制面における課題」の3つの観点で分類することができた。

今後の展望については、これから取組を開始するにあたって、連携や取組内容等に関する回答が挙げられていることを確認した。

主な回答は以下の通り。

自然災害時の高齢者支援の課題

○制度に関する課題

- ・ 個人情報保護の問題があり、支援を要する高齢者の情報共有が図れていない。
- ・ 支援の公平性や対応の平均化。
- ・ 具体的な指針の欠如。
- ・ 計画内に医療・介護事業所が参画する形となっていない。
- ・ 福祉避難所の確保。

○地域における課題

- ・ 自治会・町内会制度が崩壊している。
- ・ 地域住民の高齢化・人口減少、世代間交流の希薄化。
- ・ 独居や高齢夫婦で近くに支援者がいない方々への支援。
- ・ きっかけがない。
- ・ 防災意識の欠如。
- ・ 日頃の地域行事や行政への取組に参加しない世帯の把握とその後の関わり方。
- ・ 自主防災計画の未策定。
- ・ 地域資源の不足。
- ・ 共助の部分に関する認識の共有が困難。

○地域包括支援センターの体制面における課題

- ・ 人的余裕の欠如。
- ・ 時間的余裕の欠如。
- ・ 地域包括支援センターが被災した場合のバックアップ。

今後の展望

- ・ 行政、消防、社会福祉協議会、民生委員児童委員、自主防災組織、民間企業等との連携体制の構築。
- ・ 避難行動要支援者の名簿作成。
- ・ 防災課と連携して個別避難計画の策定。
- ・ 関係機関と連携し、優先順位の確認。
- ・ 市内事業所の取組を把握し、連携に努める。
- ・ 定期的に話し合いを行う場の設置。
- ・ 研修を企画。
- ・ 地域ケア会議において災害をテーマとし、各関係機関へ地域包括支援センターの支援内容や役割の周知を図る。

3. アンケート調査結果のまとめ

(1) 高齢者施設・事業所における自然災害リスクと対策

○高齢者施設・事業所が抱える自然災害リスク

利用者の半数以上が「自力避難が困難」と回答した割合は回答施設・事業所全体では 65.3%であり、施設・事業所（5 区分）でみると、介護保険施設・事業所（定員 30 人以上）および地域密着型事業所で約 7 割と高い割合を占めていた。また、何かしらの警戒区域内に立地している施設・事業所は全体で 54.4%と半数以上を占めていた。

過去 10 年程度の被災経験をみると、いずれかの自然災害に被災した経験がある施設・事業所は全体でおよそ 3 割である。立地状況との関連でみると、「台風・水害」に関しては、警戒区域内あるいは警戒区域外を問わず 20%前後が被災を経験しており、施設・事業所の立地状況としてハザードマップ上の警戒区域に関わらず、被災する可能性があることを念頭に置く必要がある。

○避難所（福祉避難所を含む）としての期待

避難所としての指定を受けている割合は全体で約半数であり、特に介護保険施設・事業所（定員 30 人以上）は全体的に福祉避難所としての指定の割合が高い傾向にある。災害時要配慮者は特別な配慮が必要になる場合があることを考慮すると、施設・事業所は福祉避難所としての役割が期待されている。

○各種計画の策定状況

「非常災害対策計画」および「避難確保計画」を策定済みと回答した施設・事業所は、それぞれ 71%、64%であった一方、「業務継続計画（BCP）」の策定率は 49.4%と半数に満たなかった。全体的に介護保険施設・事業所の策定率が高い傾向にあった。

令和 3 年度介護報酬改定において「業務継続計画（BCP）」の策定が義務づけられたことについて、3 年の経過措置により 47%が策定予定もしくは検討中であることを考慮しても、業務継続計画（BCP）の策定率は決して高くない。

○災害種別等を想定した訓練の実施状況

災害種別等を想定した訓練を実施している割合は全体で 61.4%であり介護保険施設・事業所および地域密着型事業所では 60%を超えている一方、特定施設（有料老人ホーム、サービス付き高齢者向け住宅）以外では半数程度と低い傾向にあった。

立地状況別の実施率では、警戒区域内に位置する施設・事業所は 75.5%が実施している一方、警戒区域外の施設・事業所は半数程度の実施率にとどまっている。警戒区域内あるいは警戒区域外を問わず被災リスクがあることを鑑みると、実施率に課題がある。

訓練として想定されている災害種別は主に台風・水害および地震であった。実施回数はいずれの災害種別でも年に1回～4回の割合が9割以上を占めている。災害対応の実効性を確保するために、実施回数の増加を期待したい。

訓練内容としては、「利用者も参加した避難誘導訓練」が約7割と最も高く、「職員の安否確認や参集呼びかけ等の訓練」を実施している割合は4割であった。施設・事業所の自助力の向上を図るためには職員の安全確保が欠かせない。職員の安否確認・参集呼びかけ等訓練のさらなる実施を期待したい。

また、「電気・水道・ガス等のライフラインの停止を想定した訓練」を実施している割合は26%にとどまった。大規模災害ではライフラインの寸断を避けることは難しく、電気・水道・ガス等が停止した場合の対応について検討し、訓練を実施しておくことが必要である。

○災害対策の見直し・更新による実効性の確保

訓練に対する評価として、効果的であると回答した割合は全体で約75%であった。また、訓練を踏まえた各種計画の見直し・更新状況について、「定期」もしくは「不定期」に見直し・更新している割合は8割弱であった。さらに、各種計画の見直し・更新状況別に訓練に対する評価をみると、各種計画の見直し・更新状況の頻度が「定期的」の場合に訓練への評価が最も高く、以降、「不定期」「見直しや更新をしていない」の順に訓練への評価が下がる傾向が確認された。災害対応の実効性を確保するためにはPDCAサイクルに基づき、訓練の実施と見直しと更新を繰り返す、いわゆる防災マネジメントを図ることが重要になる。したがって、訓練の実施結果を踏まえた各種計画の見直し・更新を図っている施設・事業所は訓練の実効性を確認できているといえる。

(2)高齢者施設・事業所における連携体制の構築状況

○同サービス種別との広域的な連携・ネットワークの重要性

事業者団体会員法人間の連携・ネットワークについて確認すると、「参画している」と回答した割合が全体で20.2%であり、特に特定施設以外の施設・事業所で低い傾向にあった。同ネットワークに参画している施設・事業所に対し、参画した経緯を確認したところ、「事業者団体からの参画勧奨」や「法人からの参画指示」が4割弱であり、「自施設・事業所からの参画希望」が3割弱であった。また、同ネットワークに参画していない施設・事業所による、ネットワークに参画していない理由としては、「人的余力やスペースなどの資源の確保が困難である」との回答が約4割、「参画するきっかけがない」との回答が約3割であった。

災害福祉支援チーム(DWAT)への参画状況はさらに低く、全体で91.8%が参画できていない状況である。参画していない理由について確認したところ、事業者団体会員法人間の連携・ネットワークと同様、「人的余力がない」と回答した割合が

56.8%と半数以上を占め、「参画するきっかけがない」と回答した割合が36.4%となっていた。

大規模災害が発生した場合には、施設・事業所が所在するエリア全体が被災する可能性が高い。事業者団体会員法人間の連携・ネットワークや災害福祉支援チーム(DWAT)は広域での相互支援が可能であり、後述する圏域内での法人間連携・ネットワークや地域住民等とのネットワークの構築を図るとともに、自施設・事業所と同サービスが提供可能な他施設・事業所との広域的な連携・ネットワークの構築を図ることは業務継続、早期再開を図る上で有効と考えられる。したがって、施設・事業所が自発的に参画することは難しいことから、自治体や事業者団体等からの積極的な参画の働きかけとともに自治体や事業者団体によるさらなる体制整備が求められる。

○圏域内での連携・ネットワーク構築の重要性

施設・事業所が所在するエリア単位での連携・ネットワークを構築することは、災害時に迅速に相互支援を行うことが可能となる点で非常に重要であるといえる。しかし、市町村または圏域内の法人間ネットワークおよび地域住民等との連携・ネットワークを構築していると回答した割合は3割前後と決して高いとはいえない。

法人間ネットワークおよび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としては、「人的余力がない」がそれぞれ半数程度、「きっかけがない」がそれぞれ33.3%、27.1%を占めていた。施設・事業所内の体制整備を図ると同時に、連携・ネットワークに参画するためのきっかけづくりに努めることが重要になる。

法人間ネットワークに参画している施設・事業所に対し、ネットワークに参画した経緯を確認したところ、「自施設・事業所からの参画希望」(32.2%)の他、「法人からの参画指示」(36.4%)や「自治体からの参画勧奨」(34.7%)も多い。自治体単位の事業者連絡会や施設連絡会等の連携体に参画することも有効であろう。一方、地域住民等とのネットワークでは「自施設・事業所からの参画希望」が半数を占めており、施設・事業所が積極的に地域との関係構築を図っていることがうかがえる。

事業継続年数との関係でみると、法人間ネットワークおよび地域住民ネットワークともに事業継続年数が長くなるにつれて、関係構築がされている割合が高くなる。開設して間もない施設・事業所であっても連携・ネットワークが構築できるための効果的な方法を検討する必要がある。

業務継続計画(BCP)の策定状況との関連でみると、「策定済み」と回答している施設・事業所は連携・ネットワークを構築している割合が上がる。業務継続を図るにあたって、地域連携は重要な要素の一つであると認識していることがうかがえる。

○連携・ネットワークで期待されている支援内容の違い

市町村または圏域内の法人間ネットワークでは、応援・連携の内容として「施設・事業所利用者の受入」(44.4%)や「職員の派遣」(43.0%)、「備蓄品等の支援」(48.8%)が最も多く、他施設・事業所との専門性を発揮した相互支援が期待されている。一方、地域住民等との連携・ネットワーク及び地域包括支援センターの回答を

みると、高齢者施設・事業所に期待する役割として「避難場所（福祉避難所）としての場所の提供」が59.5%（地域包括支援センターが高齢者施設・事業所に期待する役割としては86.2%）と高く、地域内での防災拠点としての役割や避難行動要支援者の避難先としての役割を第一に期待されていることがうかがえる。

施設・事業所は専門的なケアを必要とする要支援者を多く抱えていることから、入所者・利用者の避難、避難生活におけるサービスの継続が求められている。一方、施設・事業所は、今後全国的に進められる個別避難計画の作成を必要とする災害時に支援を必要とする住民の避難先（受入先）の役割も期待されていることもふまえると、行政や地域包括支援センター等が中心となって、施設・事業所の非常災害対策計画や業務継続計画（BCP）、住民の個別避難計画等との調整を行うことが早急に求められている。

○地域との合同での防災訓練

令和3年度の介護報酬改定では、感染症や災害への対応力の強化の一つとして地域住民が参加した訓練の実施が努力義務となっている。しかし、「合同での訓練の実施」を応援・連携の内容としている施設・事業所は22.4%にとどまっている。

2024（令和6）年1月に発生した石川県能登地方を震源とした地震を教訓に、ライフラインや通信が停止したり、施設・事業所や集落ごと孤立した場合を想定した訓練実施の必要性は、全国どの地域においても喫緊の課題といえる。

こうした課題の解決に向けて、行政や地域包括支援センター等が中心となって、施設・事業所の非常災害対策計画や業務継続計画（BCP）、地域住民の個別避難計画との調整、地域での合同訓練に向けたきっかけづくりや働きかけ等を通じて、多様な参画主体のもとに地域全体の防災力の向上、福祉と防災の連携した仕組みや体制構築を進めることが求められる。

(3)地域における高齢者支援の取組

○地域包括ケアシステム等の既存の制度・枠組みの活用

地域における災害時の高齢者支援に関する協議や活動する場として、高齢者福祉や地域福祉の既存の制度・仕組みを活用していると回答した割合は全体で7割弱であった。地域ケア会議の活用率はおよそ4割（合計）であり、既存の制度・仕組みでは「総合相談支援事業（包括支援事業）」（61.9%）や「包括的・継続的ケアマネジメント支援業務（包括支援事業）」（64.3%）がとりわけ活用されている状況であった。地域には包括ケアシステムの枠組みの下で、多職種による連携が進められ、日常の福祉課題の解決が図られている。そこで、災害を想定した地域ネットワークの構築を促進する上でも、既に地域に存在する連携体制を活用することは有効な方法であると考えられる。

地域包括ケアシステムの基本単位となる日常生活圏域（中学校区）を取組の基本単位としている割合は42.6%であり、小学校区もしくは自治会・町内会連合会の活動

範囲は 29.5%、単位自治会・町内会単位は 19.7%となっていた。活動の範囲は人口や地域資源の多寡による地域特性が反映されるだろう。活動のしやすさ等を考慮した適切な範囲設定が求められる。

○多様な参加者の確保

地域の高齢者支援の取組を主導している機関・団体として最も多いのは行政や自治会・町内会で約半数を占めた。また、取組の参加者としては「社会福祉協議会」

(60.7%)、「高齢者施設・事業所」(47.5%)、「民生委員・児童委員」

(68.9%)、「自治会・町内会」(72.1%)、「消防団」(41.0%)、「行政(高齢福祉部局・危機管理部局」(45.9%・47.5%)など、従来からの地域福祉・地域防災の担い手が構成員となっている場合が目立つ。一方、民間事業者や学校等との連携は10%未満であった。

取組の継続にあたり重要と考える要素として最も高かった項目が「関心を持つ層の拡大」(70.5%)である一方、取組を実施する上で課題だと感じる点で最も多かったのが「参加者の不足、地域住民の高齢化」(73.8%)であった。したがって、地域において多様な関係者を確保することが高齢者支援の取組を充実させる上で必要となる。

アンケート調査結果から、取組の内容として「地域の関係者が参加する防災訓練」や「防災に関する研修・勉強会」、「防災に関するイベント」が行われている割合は半数に満たない。そこで、積極的に地域での防災訓練や勉強会、イベントを実施し、多様な関係者の参加を促すことで、地域防災力の強化を図りつつ、多様な参加者の確保につながると考えられる。その際、重要なのは、対象者やテーマをより具体的に設定し(例：在宅高齢者の避難場所まで歩いていく訓練、自宅の近くの危険個所を探すウォークラリー等)、多様な関係者の参加を促すことである。地域の中に、防災を自分事と考える理解者を増やすことが、多様な参加者の確保につながることを期待される。

特に日常的な課題解決と関連付けた、地域ぐるみの防災力の向上に向けた取組は喫緊の課題である。

第4章 ヒアリング調査

1. 実施概要

1-1. 調査目的

本ヒアリング調査は、災害時における高齢者施設・事業所の利用者や職員の安全確保、サービス提供の継続・早期再開に向けた有効策として、高齢者施設・事業所が他施設・事業所や近隣住民等との相互支援を可能とする地域ネットワークを構築することが重要と考え、本事業内で別途実施するアンケート調査結果と併せて、高齢者施設・事業所における防災・減災対策の実効性を高める成果物の作成に向けた論点の整理を行うための資料収集を目的として実施した。

1-2. 調査対象

ヒアリング調査先を施設、地域、行政の3つの種別に区分した。施設とは「高齢者施設・事業所」を指す。地域とは「社会福祉協議会、地域包括支援センター、自治会等の住民組織など」を指す。行政とは「自治体の高齢者担当部局またはその他部局」を指す。

No.	事例	自治体区分	調査先			
			名称	種別		
				施設	地域	行政
1	群馬県榛東村	町村	特別養護老人ホーム しんとう苑	○		
			榛東村社会福祉協議会		○	
2	埼玉県富士見市関沢地区	一般市	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)	○		
			地域包括支援センター みずほ苑		○	
3	東京都世田谷区下馬地区	特別区	優つくり村下馬 (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/特別養護老人ホーム)	○		

No.	事例	自治体 区分	調査先			
			名称	種別		
				施設	地域	行政
4	愛知県あま市 伊福地区	一般市	ポプラ（認知症高齢者グループホーム）/ふくじゅそう（小規模多機能型居宅介護事業所）	○		
			伊福地区自主防災会		○	
			あま市 （高齢福祉課/危機管理課）			○
5	大阪府吹田市	中核市	吹田市社会福祉協議会		○	
6	愛媛県 宇和島市	一般市	宇和島市高齢者福祉課			○
7	高知県黒潮町	町村	特別養護老人ホームかしま荘	○		
			高知県黒潮町健康福祉課			○
8	福岡県福岡市 南区	政令市	株式会社ディアマインド（通所/有料老人ホーム）	○		
			鶴田校区自治協議会 （小学校区）		○	
			福岡市南区地域保健福祉課			○

1-3. 調査実施時期

2023（令和5）年6月～2024（令和6）年2月

1-4. 調査実施方法

オンライン（zoom）または訪問。

事前に質問項目を送付。当日、事前質問に沿って聞き取りを行った。

1-5. 主な質問項目

本ヒアリング調査では、高齢者施設・事業所とその連携先となる市町村行政、市町村社会福祉協議会、地域包括支援センター、自治会等に対して以下の質問項目に基づいて聞き取りを行った。

○高齢者施設・事業所

- ・施設・事業所の概要
- ・防災に関する取組概要
- ・施設・事業所における取組（きっかけ、取組の概要、効果、課題等）
- ・地域と連携した取組（きっかけ、取組の概要、効果、課題等）

○市町村行政、市町村社協、地域包括支援センター、自治会等

- ・自治体もしくは組織の概要（人口、高齢化率、実施している事業等）
- ・防災に関する取組概要（きっかけ、取組の概要、効果、課題等）

1-6. 倫理的配慮

ヒアリング調査依頼状に以下の内容を記載し、承諾を得たうえで、ヒアリング調査及び報告書原稿作成を行った。

- ・ヒアリング調査では、正確な記録のために、メモ及び音声データを取らせていただくこと。
- ・記録の共有範囲は、本事業検討委員会、厚生労働省担当部署、事務局の範囲内であり、外部に公開するものではないこと。
- ・ヒアリング調査時の記録をもとに、本事業成果物を作成すること。
- ・年度末、本事業成果物に掲載する原稿案をお送りし、内容について承諾を得られたものについてのみ、掲載させていただくこと。

2. 調査結果の概要

2-1. 群馬県榛東村

自治体 区分	調査先			
	名称	種別		
		施設	地域	行政
町村	特別養護老人ホームしんとう苑	○		
	榛東村社会福祉協議会		○	
取組概要				
<ul style="list-style-type: none"> ・「住民支え合いマップづくり」を通じた地域内相互支援ネットワークづくり。 ・マップづくりを通じた個別避難計画の作成や避難訓練の実施。 				

【人口：14,647人（令和6年1月時点）/高齢化率：27.5%（令和5年10月時点）】

2-1-1. 特別養護老人ホームしんとう苑

(1) 施設・事業所の概要

■施設・事業所種別	特別養護老人ホーム
■施設・事業所開設年月	2003（平成15）年4月
■定員数・利用数	<ul style="list-style-type: none"> ・特別養護老人ホーム：70名 ・短期入所生活介護（ショートステイ）：10名 ・通所介護（デイサービスセンター）：24名 ・ケアハウス：10名
■福祉避難所の指定状況	村から指定（6名）
■施設の立地状況	01 浸水想定区域 02 土砂災害警戒区域等 03 津波災害警戒区域 04 その他（ため池ハザードマップによる浸水想定） 05 上記いずれにも該当しない 06 不明
■地域との連携状況	<ul style="list-style-type: none"> ・村内唯一の特別養護老人ホームとして、介護予防事業、認知症カフェ、納涼祭や演奏会の実施（いずれもコロナ禍以前）、村内の学校にて介護職等の紹介を行う。 ・榛東村社協が主催する「住民支え合いマップづくり」に参加し、所在地区の避難行動要支援者支援にあたる。

(2)防災に関する取組概要

①施設・事業所における取組

■法人・施設の背景
<ul style="list-style-type: none">・ 榛東村で唯一の特別養護老人ホームである。・ 施設の2階は特別養護老人ホームとショートステイ、1階はデイサービス、居宅介護支援事業所、ケアハウスを運営している。・ 関連法人として、隣接自治体に、医療法人（病院）がある。
■取組概要
<p>○策定している防災計画</p> <ul style="list-style-type: none">・ 避難確保計画および業務継続計画（BCP）を策定している。・ 当施設は水防法を根拠にした避難確保計画の策定義務が生じるような河川の氾濫による土砂災害警戒区域および浸水想定区域には該当していない。そのため、自主的に策定している現行計画はため池ハザードマップによる浸水想定に基づいたものである。 <p>○業務継続計画(BCP)の主旨</p> <ul style="list-style-type: none">・ 当施設は大型の自家発電設備を備えておらず、ディーゼル型の簡易的発電設備のみ。そのため発災時には、備蓄品を使用し24時間業務を継続させ、その間に系列の施設や病院へ利用者を移送する。移送の優先度名簿を作成し、24時間以内に関連法人の病院や系列で協定を締結している施設へ移送することを目的とした計画となっている。

②地域と連携した取組

○「住民支え合いマップづくり」への参画と福祉避難所の締結

■背景・きっかけ
<p>○防災の問題意識(施設長の経験)</p> <ul style="list-style-type: none">・ 当施設の施設長に就任する以前、自治体職員として、まさに「住民支え合いマップづくり」と同様の取組を行っていた。20年以上勤務し、そのうち17年間介護保険担当部署で高齢者福祉の仕事に携わった。・ 当時、補助金を活用して地図システムと高齢者台帳システムを導入し、個別避難計画のフォーマットを作成する業務を担当した。民生委員の調査に基づく避難行動要支援者を福祉の担当課が入力すると、庁内LAVにより防災の担当課にも共有される仕組みを作った。しかし、個別避難計画を作成し、地域と共有するまでには至らなかった。・ 令和元年台風19号が発生した際、一般避難所である学校の体育館の避難所管理者として、避難所の運営にあたっていたとき、大雨の中要介護者が家族とともに避難してきた。100名以上が避難している中、寝たきりの方が一晩過ごすことに対して、不測の事態が起きるのではないかと心配だった。

- ・そのような経験もあったため、行政と介護保険事業所でワーキンググループを設け、在宅で生活する重度の要介護者の避難対策の検討を行った。ワーキンググループでは、台風の接近に備えて、直前に要介護者をショートステイに入所させる、もしくは、あらかじめ名簿を作成した上で、市内の福祉避難所にそれぞれのキャパシティに応じて避難行動要支援者を振り分けるという対策を行った。
- ・上記のような経験もあり、「住民支え合いマップづくり」や福祉避難所の協定締結による在宅者の避難対策は非常に良いことであると賛同した。

■取組のポイント

○「住民支え合いマップづくり」への参画と個別避難計画の作成

- ・榛東村および榛東村社協が毎年開催する、避難行動要支援者の個別避難計画を作成する「住民支え合いマップづくり」の取組に、民生児童委員や自治会長、自治会副会長、消防団員等と共に法人として施設長および介護支援専門員が出席している。
- ・当施設が所在している地区に所在する施設として、また勤務する介護・看護の専門職としてマップづくりに協力し、近隣の住民のうち、要支援者は当施設へ避難することになっている。日中であれば職員がいるので、利用者同様に支援を行う。当地区では、民生児童委員、自治会長、自治会副会長、施設長、ケアマネジャーの最低5名は必ず参加している。

○村との福祉避難所協定の締結

- ・2023（令和5）年11月に、榛東村と指定福祉避難所の協定を締結した。
- ・他の地区で被害が発生し、かつ当施設が稼働していることを条件として、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、有事の際には当施設へ直接避難してもらおうというものである。当施設では6名受入要請があったので、その人数を受け入れる方向で話が進んでいる。
- ・榛東村でベッド等の備品を購入する補正予算を計上していただいたことから、村の担当者と当施設の担当者との間で、災害時を想定した受入準備を進めているところである。ここまで進んではじめて個別避難計画は完成すると考えており、今後は受入名簿を更新していく動きになるだろう。

○地域との日常の関係性

- ・以前は、当施設を認知症カフェや地域の高齢者の筋トレ会場として開放していたが、コロナ禍で地域活動が中断し、地域との関係が希薄になってしまった印象がある。
- ・法人としては、なるべく地域や学校との活動に参加するようにしている。慰問、ボランティア、納涼祭、幼稚園の演奏会など、色々行っていたが、コロナ禍ですべて中止してしまった。現在は榛東村で唯一の榛東中学校の生徒を対象として総合的な学習の授業やZoomライブを活用しながら介護職の紹介など、職員が出向いてできることを中心に実施している。

○社会福祉法人の責務としての「地域貢献」

- ・会議や協議には施設長自身が出向くようにしている。

<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉法人は、地域に貢献する責務があ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。どのような仕事をしていても、何かしらの義務が発生してくる。現場の職員も経験年数を重ねるにつれ、外部の方との接点も求められる。 「あなた方の仕事内容を子どもたちに教えてあげてほしい」と伝えており、比較的若い職員に順番に出向いてもらうようにしている。 ・「住民支え合いマップづくり」の取組内容を法人職員に周知し、現場の職員とともに参加していくことが重要だと考えている。そうすることで、「災害時の貢献」というものは、平常時の介護サービス提供だけではない社会福祉法人としてできる地域貢献の一つだということが職員に根付いていくだろう。 ・地区の一員として会議の場に顔を出していくことや、村・社協との関係を維持していくことが重要。 <p>○キーとなる組織と人物</p> <ul style="list-style-type: none"> ・榛東村の取組は、社協の事務局長がキーパーソンとして積極的に活動し、社協が行政の強力なパートナーとして存在している強みを十分に生かしているように思う。
<p>■効果と利点</p> <p>○効果</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「住民支え合いマップづくり」への参加を続け、地区の支え合いに協力できた。 ・村全体における中・重度の避難行動要支援者の個別避難計画策定に貢献できた。 <p>○利点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・あらかじめ名簿を入手することにより、特に中・重度者の新規受入については、より安全を考慮した準備を整えることができる。また、名簿登録者のうち、要介護認定者はショートステイを利用して宿泊に慣れておくことも可能である。
<p>■課題</p> <p>○想定外の避難者受入への対応</p> <ul style="list-style-type: none"> ・福祉避難所としての指定は受けているものの、受入対象はあらかじめ名簿に記載された要支援者を想定しており、それ以外に想定外の避難者（要介護者）があった場合、また、地域住民が避難してきた場合に十分に対応できるか不安がある。 <p>○非常用自家発電設備の拡充</p> <ul style="list-style-type: none"> ・当施設には自家発電設備がないため、果たして有事の際に福祉避難所として十分に機能するか不安がある。補助金等を活用するなどして将来的に装備していく必要があるのではないかと考えている。
<p>■今後の展望</p> <ul style="list-style-type: none"> ・福祉避難所協定を締結することにより、榛東村の中・重度の要支援者に安心・安全な避難所を提供できると感じている。 ・村内には介護保険施設は2か所しかないため、福祉避難所としての役目を継続していけるよう努力したい。

2-1-2. 榛東村社会福祉協議会

(1) 組織の概要

■設立年月	1989年9月（平成元）4月
■事業内容³¹	<p>【独自事業】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・見守りネットワーク事業（住民支え合いマップづくり） ・見守りネットワーク事業（榛東安心生活サポート事業） ・見守りネットワーク事業（安心カード設置事業） ・コミュニティサロン事業 ・しんとう便利電話帳事業 ・ふれあい・いきいきサロン ・寝たきり高齢者等布団丸洗いサービス ・心配ごと相談所 ・村民無料法律相談 ・福祉機器貸与事業 ・福祉車両貸出 <p>【介護保険サービス】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・居宅介護支援事業 ・通所介護（デイサービスセンター）

(2) 防災に関する取組

○見守りネットワーク事業による「住民支え合いマップづくり」

■背景・きっかけ
<p>○防災の問題意識</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。その後、小千谷市の災害ボランティアセンターへ伺い、何かできることはないかを尋ねたところ、物資を配ってほしいという要望があったので、灯油を持って山間地域へ向かった。そこで、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。 <p>○「住民支え合いマップづくり」の土台となる組織や地域性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2008（平成20）年3月からマップづくりを開始した。 ・2006（平成18）年度に、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。

³¹ 社会福祉法人榛東村社会福祉協議会ホームページ、<https://www.shintoshakyo.jp/work/>

- ・消防団は 42、43 歳で退団するなど、退団する時期が早い。この方々にも活躍してもらえないのは勿体ないと思い、また自分自身榛東村の消防団のトップを務め、消防団や消防署、他の市町村ともつながりができたこともあり、消防団を退団した 2006（平成 18）年 3 月に先輩や後輩に声をかけ、同年 6 月に「防災ボランティアしんとう」を立ち上げた。活動目的として、平常時における避難行動要支援者の見守り活動や災害時の避難支援、災害ボランティア活動に加え、消防団の支援活動を行っている。
- ・榛東村はもともと、消防のポンプ操法の県大会（消防甲子園）で優勝をするなど、群馬県内でも消防団の活動が非常に盛んな地域である。

■取組のポイント

○「住民支え合いマップづくり」の活動内容

- ・毎年 11 月に開催している。
- ・「住民支え合いマップづくり」（以下「マップづくり」）は名簿づくり・情報の更新から始まる。すべて個人情報の開示に同意を得ている者を名簿化しており、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の下、同意方式ならびに手上げ方式に基づいて作成している。村内 21 自治会に対して名簿を提供する。
- ・社協が独自に作成した状態区分に基づいて、その行政区の避難行動要支援者を 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）に振り分けてもらう。
- ・振り分けを毎年行い、普段の見守り活動を行う中で、その方々の状態区分を常に意識することを狙っている。
- ・社協独自で地図上で色分けをしており、色で塗られた人の周囲に避難支援者がいるかを一目で確認できるようにしている。
- ・さらに、名簿登録に同意していないが、周囲の関係者が心配と考えている人も、民生児童委員から地域包括支援センターにつなぎ、避難行動要支援者登録を促す形をとっている

○高齢者施設の参画

- ・村内に 6 施設があり、2013（平成 25）年頃から「マップづくり」に参画してもらっている。いざとなったときに避難させてもらいたいという思いから声掛けしたところ、ぜひ参加したいということで快諾いただいた。施設としても、地域の一員として役に立ちたいということだった。
- ・「マップづくり」には、施設が立地する自治会に入ってもらおうのだが、施設側としても、夜間に火災が発生した場合、施設職員だけではどうにもならないので、地域の方に助けてほしい。その地区には消防団員もいるので、顔をつないでおくことで、知っている関係をつくっておけばすぐに駆けつけてくれる。その代わりに、有事の際には施設に駆け込んでくれて構わないという関係性ができた。

○個別避難計画との連動

- ・毎年実施しているため、マップの作成が早くなったこともあり、新たな試みの一つとして個別避難計画の作成に着手した。
- ・区分S、A、Bの一部の方は、「マップづくり」だけでは情報が足りないため、「マップづくり」後に福祉専門職を集めた会議を実施し、各要支援者の情報をすべてチェックする。どこの避難所が適切かなどの情報を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、主任ケアマネジャーが細かい情報を共有しながら個別避難計画を作成している。

○個別避難計画に基づく避難訓練

- ・2022（令和4）年10月に個別避難計画に基づいた訓練を実施した。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と並行して、自力避難可能な区分B、Cの方をコミュニティセンターへ避難してもらうという内容の訓練を実施した。車いすの方に関しては、社協がデイサービスの事業を行っている関係もあり、リフトがある福祉車両で迎えに行き、福祉避難所（榛東村ふれあい館）に避難。段ボールベッドに寝てもらった。
- ・新年度以降、コロナ禍が落ち着いたタイミングで高齢者施設へのお試し避難を行いたいと考えている。計画上は避難することになっているが、実際に行ったことはないし、どのような避難生活を送ることになるのかわからないため、デイサービスで行っているお試し利用のような形で一晩避難生活してみることで、実際の避難生活を体験することを計画している。そこでまた課題を検討したい。

○高齢者施設と行政との間で福祉避難所協定を締結

- ・榛東村の中で福祉避難所に指定されている施設は3つあるのだが、いずれも入所施設ではないので24時間体制でのケアができない。デイサービスを行っているものの、昼間は良いが24時間避難するとなった場合、誰がケアをするのかという課題が生じた。要介護度が重度の方のADLをどう維持するかとなった場合に、間違いなく維持できないという結論になり、24時間体制でケアが可能な介護の専門職である村内の高齢者施設に協力を依頼し、福祉避難所協定を締結した。

■工夫

○連携の枠は実態に合わせて整理

- ・昨今、社会福祉法人の法人連携推進の動きに合わせて組織化しているところが他の市町村であるかと思うが、あまり枠に囚われて動きを決められてしまうと非常に動きづらくなるため、あえて意識して法人連携の枠を作らないようにしている。地域での取組を進めていく上で、今後枠を作る必要が生じた時に整理すればよいと考えている。
- ・重要なことは、機能する枠組み作りと考えている。

○「場」の持つ力の重要性

- ・「マップづくり」で話し合う場の持つ力を非常に大事にしている。名簿などのペーパーベースの情報はいざという時には使えないと思っている。自分の地域で、一人に対し、多くても5～6人の要支援者を担当しているので、「マップづく

り」を通して、その方々を頭に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。

○取組やすくするための工夫

- ・地域活動を展開する上で、新たな活動に取り組むのはなかなかハードルが高い。そうでなくとも、自治会の活動が大変だからと拒否されることもある。なので、何かの活動とセットにすることを意識している。
- ・10月の避難訓練は、村全体で指定されている道路愛護活動の日と同じタイミングで実施した。できるだけそのような日に合わせることで、参加する方の負担感を減らす。また、社協の活動は地域住民のことを考えてやってくれているというメッセージも伝えることにもなっていると考えている。そうでないと、参加者の負担が大きくなり、理解が得られない。理解者を増やし、信頼感を育むことや継続的な活動として定着させるには、主催者側の少しの気配りが重要と考えている。

○社協のコーディネート機能の活用

- ・見守りネットワーク事業（「住民支え合いマップづくり」）は社協の独自事業として行っているため、スムーズに進められる。行政からの委託事業となると、進め方も書式の変更等も、時間や手続きに時間がかかる。行政は社協のフットワークの軽さをもっと利用したほうが良いと感じている。

○自発性を引き出すための工夫

- ・当初、県内のどの地域でも取り組んでいない「住民支え合いマップづくり」を開始するにあたり、「なぜやるのか」という抵抗感が非常に大きかった。最初モデルとなった3自治会は防災意識が高いところだからできたということもある。
- ・最も大事にしたのは、地域の自主性を重視したこと。無理やり行政や社協から押し付けるのではなく、取組を進める他の地域の状況を見て、自分の地域でもやらないといけないという意識に変わる。その地域の自主性を重んじながら進めることに徹した。

■効果

○住民の意識変化

- ・2019（令和元）年台風19号の際、村からの要請で、社協が事務所を構えているふれあい館を避難所として開設した。民生児童委員と自治会が協力してコミュニティセンターを避難所として開設し、4名が一晩避難した。そのように住民が自主的に避難行動に取り組めたのは、「マップづくり」の取組を積み重ねてきたことによる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。
- ・榛東村では、「マップづくり」や村全体での定期的な避難訓練を通じて、いろいろな形で防災を意識している。榛東村は比較的災害は起きないという迷信的な認識があったのだが、いつ何が起きるかわからないという認識に変わりつつある。

■課題

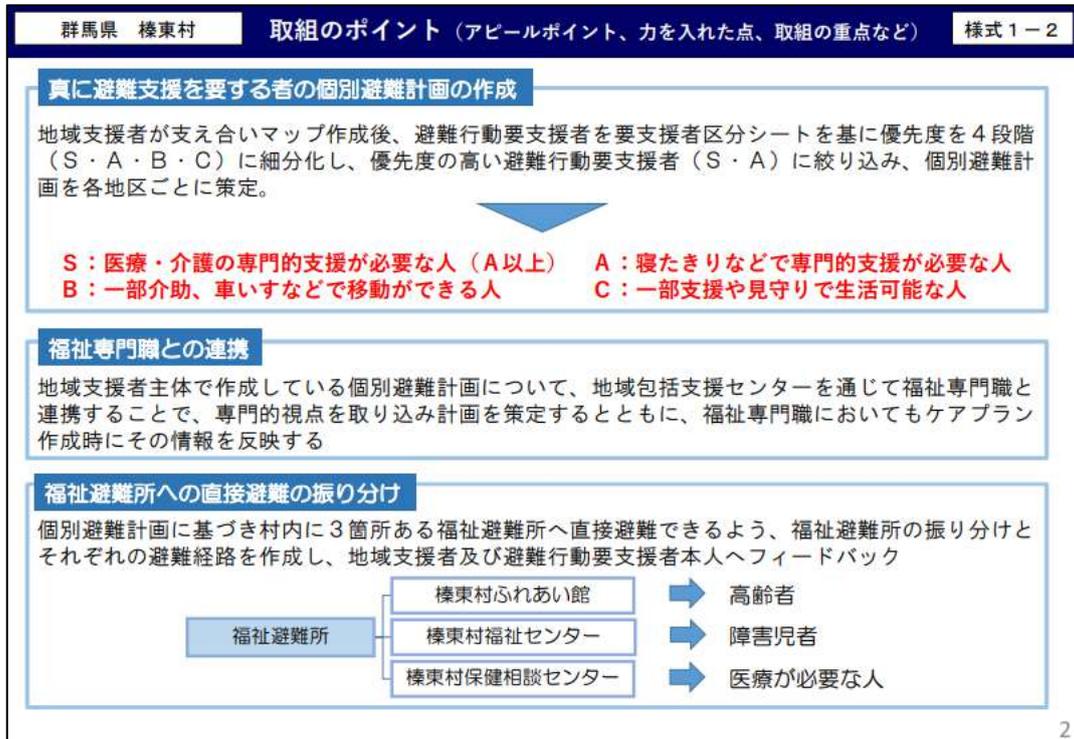
○担い手不足

- ・担い手をどうするかが課題。地域によっては、まったく担い手がないというところもある。
- ・どこの地区の避難支援者が不足しているかは重々承知しているが、どのように支援者を確保するかのヒントも提供している。自主防災組織は各地区の班長が担当していることが多いが、その班長は高齢者である場合が多いので避難支援できる人が少ない。そのため、野球チームに参加している人など若い人にも声をかけて、自主防災組織を作り、その地域の自治会長に承認をもらうということもした。そのように何かしらのアプローチをしなければ永遠に担い手は増えない。

■今後の展望

- ・各自治会で班長も集めた「マップづくり」や個別避難計画づくりができるのが理想。能登半島地震でも本当に隣近所での助け合い（＝近助）がどれだけ重要かを認識したと思うので、そこを意識した活動につなげられたらと考えている。
- ・地域ごとの避難訓練を日頃から行いつつ、訓練が目的ではなく、日頃からの顔合わせの機会を大事にしたい。その重要性が理解される取組が大切と考えている。

<「住民支え合いマップづくり」による個別避難計画の作成>³²



³² 榛東村、個別避難計画作成モデル事業 成果発表会、2023（令和5）年3月15日（https://www.bo-usai.go.jp/taisaku/hisaisayagousei/pdf/r3modelseika_9-1.pdf）より抜粋。

2-2. 埼玉県富士見市関沢地区

自治体 区分	調査先			
	名称	種別		
		施設	地域	行政
一般市	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)	○		
	地域包括支援センターみずほ苑 (関沢みずほ苑に併設)		○	
取組概要				
<ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者施設と地域が防災協定を締結し、合同による防災訓練を実施。 ・ 地域包括支援センターが中心となった、地域防災に関する協議によるきっかけづくりの試み。 				

【人口：113,197人（令和6年2月時点）/24.0%（令和6年2月時点）】

2-2-1. 関沢みずほ苑

(1) 施設・事業所の概要

■運営法人	社会福祉法人美咲会
■施設・事業所種別	認知症高齢者グループホーム、小規模多機能型居宅介護
■施設・事業所所在地	埼玉県富士見市関沢
■施設・事業所開設年月	2014（平成26）年4月
■定員数・利用数	<ul style="list-style-type: none"> ・ 認知症高齢者グループホーム：18名 ・ 小規模多機能型居宅介護：登録定員27名、通所18名、宿泊5名
■福祉避難所の指定状況	指定なし
■施設の立地状況	01 浸水想定区域 02 土砂災害警戒区域等 03 津波災害警戒区域 04 その他 05 上記いずれにも該当しない 06 不明
■地域との連携状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ 関沢3丁目東町会災害時相互援助協定書を締結。 ・ 当地区の町会とお祭り等や施設内でのイベント、法人主催で子ども食堂や体操教室等を開催し、日常的な交流を図る。

※同一建物内に、地域包括支援センターあり。

(2)防災に関する取組概要

①施設・事業所における取組

■施設の背景
○法人・施設の地域貢献活動 <ul style="list-style-type: none">・社会福祉の増進に資する人材の育成・確保に関する事業として、海外の人材（技能実習生）を受け入れている。モンゴルやベトナムからの実習生に対して介護実習を行い、母国で実践してもらうことを目的としている。来年度からはインドネシアからの実習生も受け入れる予定。・現在、子ども食堂を実施している。お弁当販売や、イートインスペースを確保し、地域住民に開放している。お弁当は5～10分くらいで売り切れてしまう売れ行きである。2023（令和5）年10月から開放型で食堂を実施。・生活困窮者の支援やボランティアの受入を行っている。
■取組概要
○業務継続計画（BCP）の策定 <ul style="list-style-type: none">・自然災害と感染症の業務継続計画（BCP）を策定している。・通所・訪問系と入所系それぞれの業務継続計画（BCP）を策定している。・基本方針：3つに絞って方針を立てている。<ul style="list-style-type: none">①入所者・利用者の安全確保（入所者は重症化リスクが高く、災害発生時に深刻な被害が生じるおそれがあることに留意して安全の確保に努める。）②サービスの継続（入所者・利用者の生命、身体の安全、健康を守るために最低限必要となる機能を維持する。）③職員の安全確保（職員の生命を守り、生活の維持に努める。）・富士見市の地震、液状化のハザードマップを参考に作成している。・震度6以上の地震の場合を想定している。・「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町会や所属している事業者団体を記載している。
○防災訓練の実施 <ul style="list-style-type: none">・業務継続計画（BCP）を作成する以前から年に6回防災訓練を行っている。内容は総合訓練（4月、10月に地震を想定）、避難訓練と通報訓練（各年2回）を行っており、2か月に1回はいずれかの防災訓練を行っている。・通報訓練（年2回）：火災発生を想定した消火活動を行う。火災報知機を押し、消防署に連絡がいくという内容の訓練。・避難訓練（年2回）：初期消火失敗により天井まで火が届いたので、利用者を声かけして出口まで誘導して終了するという内容の訓練。

- ・年2回の避難訓練は、利用者が安全に避難できることを目的とした訓練となっている。
- ・施設建物は鉄筋コンクリート造であるため、出火しても大きくならないだろうと想定しているものの、2階のグループホームの入居者が重度化しており、車椅子の利用者も増えている。先日の訓練では、自力歩行が可能な方に限定し、非常階段までの誘導にとどまった。車椅子の入居者の避難誘導が課題である。

■工夫

○防災訓練

- ・介護施設はハザードマップ上の危険だけではなく、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。
- ・新人職員にも訓練に参加してもらっている。夜間帯を想定した訓練を実施している。例えば、利用者が間違えて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。
- ・関沢みずほ苑では、職員4名（地域包括支援センター、認知症グループホーム（2ユニット）、小規模多機能）を消火活動班として設定しているが、職員を参加させることが難しい場合、最低3名（地域包括支援センター、認知症グループホーム（1ユニット）、小規模多機能型居宅介護）参加するようにして、訓練を実施するようにしている。同一建物で複数の事業所を運営しているので、職員を参加させることができている側面はあると思う。介護職に限らず、事務職も含めて施設総出で行っている。
- ・通報訓練の際には、事前に消防署にも連絡する。実際に火災報知器を押すと逆信で消防署から連絡がくるので、事務職員にも消防署とのやり取りをしてもらう。施設全体で取り組んでいる。

■効果

○平時からの防災意識向上

- ・防災訓練を行うことにより、平常時から災害の意識を高めている。職員に通信が麻痺してしまった場合に使用する災害伝言ダイヤルの案内をしており、災害発生時、施設に緊急時の連絡を入れることや職員の自宅の被災状況を職場まで連絡することを伝えている。
- ・災害発生時、実際に各職員が訓練通りに対応できるか難しい面もあるが、職員の意識が高まっていると感じている。

■課題

- ・年1回、富士見市とふじみ野市と三芳町で開催している合同訓練に参加できていない。職員が地域の防災訓練に参加することも大事と考えている。
- ・災害が起こった場合の交通麻痺を想定した訓練をする必要性を感じている。

②地域と連携した取組

○施設が所在する町会との災害時相互援助協定の締結、地域との合同防災訓練の実施

■背景・きっかけ

○開設当時の働きかけ

- ・施設が2014（平成26）年に開設した。その翌年の2015（平成27）年10月に協定を締結した。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。

○運営推進会議での話し合い

- ・年1回行う運営推進会議の評価項目のなかに、「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。
- ・また、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。

■取組のポイント

○施設が所在する町会との災害時相互援助協定

- ・当施設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おう。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を行う内容の協定となっている。

○地域と合同での防災訓練の実施

- ・昨年4月はコロナ禍だったので、施設職員だけだったが、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。2023（令和5）年10月には民生委員2名や運営推進会議のメンバーに参加してもらった。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させてもらったり、チラシを作成して配布している。

○地域でのイベントへの参加

- ・地域でのイベントに参加することは多い。
- ・小規模多機能型居宅介護事業所も地域の活動やイベントに出向いて、一緒に楽しむよう法人から言われている。
- ・施設の近くに小川が流れている。そこで毎年、町会主催で子供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。
- ・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、町会長にチラシを配ったり、町会長が祭りにふらっと寄ってくれたりする等、フランクな関係性を築いている。
- ・そういう関係性があることで、防災に関するテーマについても話がしやすいと感じる。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。

- ・キーパーソンは町会長である。また、民生委員も連絡役として活動している。
- ・小規模多機能型居宅介護事業所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。

○地域住民への施設の開放

- ・独自に自主サロンを月1回（11-14時）開催しており、健康講話や職員とゲーム、食事をするという活動をしている。
- ・月2回、自治会で「パワーアップ体操」という健康のための体操を実施しており、当施設を会場にして地域住民が施設内に入って利用者と交流している。

○他法人・他施設との連携

- ・コロナ禍になって以降はできていないのだが、地域密着型事業所連絡会がある。2020（令和2）年度以前は認知症高齢者グループホームやデイサービス、小規模多機能型居宅介護事業所の連絡会を定期的実施していたと聞いている。
- ・以前は職員交流会や研修会として、他の施設に職員を派遣しあい、お互いの意見交換会を行っていた。この取組も今後再開させたいと考えている。

■工夫

○人材育成の一環としての地域連携

- ・小規模多機能型居宅介護事業所だと、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。

○地域との積極的な交流

- ・地域住民と顔なじみの関係をつくることが重要。
- ・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関わりあう機会を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。

■効果と利点

○地域の拠り所としての施設

- ・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、地域に安心感を提供できているのではないかと感じている。

■課題

○地域との合同防災訓練の定型化

- ・地域住民と総合訓練を実施したが、定型化・マンネリ化しているとも感じたので、工夫しないといけないと感じている。

○入所施設と地域が一体となった災害時高齢者支援

- ・同一建物にありながら、施設と地域包括支援センターが一体となって地域防災に取り組むまでの話はできていない。

- ・地域の方に消防訓練に参加していただいているが、数名の方の参加にとどまり、近隣にどのような方が住んでいるかそこまで把握できておらず、地域住民の生活実態までは見えない。隣近所の連携は薄くなっており、民生委員の担い手も少なくなってきたため、地域密着型の事業所としては有事の際の拠り所となるべきだと感じている。実際の有事の際にどう連携を取り合うかを詰めなければならない。

○地域住民の受入対応

- ・当施設も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いない。地域住民が被災して避難してきた場合、何名程度受け入れられるか、現在準備している備蓄品で不足しているものは何か、どのような対応が必要か等、検討する会議を設けるべきかと感じている。

■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。子供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創っていきたいと考えている。
- ・職員がコロナに罹患してしまって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深めていきたい。

<防災訓練の様子>³³



³³ 写真はヒアリング調査協力事業所からの提供。



防災訓練お知らせ

回覧

関沢みずほ苑では年に2回防災訓練を実施しています。水消火器や煙体験の予定もありますので、地域みなさまにもぜひご参加いただきたいと思います。

日時：令和5年10月19日（木）10：00 集合 10：10 訓練開始

（10：00～1階多目的室にて訓練の説明を致します）

場所：関沢みずほ苑内および駐車場

（雨天決行ですが、一部訓練内容が変更になります）

【訓練内容】

- ①施設利用者避難誘導訓練（地域住民と施設職員との連携訓練）
- ②水消火器
- ③煙体験
- ④AEDの取り扱い方法の説明
- ⑤総評、質疑応答



※訓練の時間は多少前後することがあります。

※災害時用非常食の持ち帰りも用意しています（無くなり次第終了）。

是非ご参加ください！！



問い合わせ先



³⁴ 資料はヒアリング調査協力事業所からの提供。

2-2-2. 高齢者あんしん相談センター(地域包括支援センター) みずほ苑

(1)組織の概要

■運営法人	社会福祉法人美咲会関沢みずほ苑
■受託年	2014（平成26）年
■担当圏域	【第4圏域（中学校区）】 ・関沢2～3丁目 ・針ヶ谷1～2丁目 ・西みずほ台1～3丁目 ・大字水子（針ヶ谷1丁目町会） ・大字鶴馬（鶴瀬西1丁目二葉町町会、鶴瀬西1丁目西町会）
■担当圏域の人口	約22,000人
■担当圏域における65歳以上人口	約5,400人
■高齢化率	23.8%
■事業内容	<ul style="list-style-type: none"> ・総合相談支援業務 ・権利擁護業務 ・包括的・継続的ケアマネジメント支援業務 ・介護予防ケアマネジメント ・地域ケア会議の実施 ・認知症総合支援業務 ・医療と介護の連携 ・生活支援体制の充実に向けたニーズの把握 ・家族介護者支援 等

※同一建物内に、認知症グループホーム、小規模多機能型居宅介護事業所あり。

(2)防災に関する取組概要

○地域ケア会議で「防災」をテーマに設定

■背景・きっかけ

○頻発する災害への危機意識

- ・ 関沢みずほ苑が開設したのが平成 26 年。開設時から関沢 3 丁目の地域住民と合同避難訓練等を行っていた。
- ・ 昨今災害が多発している中、高齢者支援に携わっている身として有事への不安もあり、地域包括支援センターとして対応する必要性や、地域住民と一緒に考える重要性が高いと考え、地域ケア会議に参加している方に声をかけたのが、2023（令和 5）年の 5 月である。第 1 回地域ケア圏域会議では、地元病院の医師、市役所の高齢者福祉課、社会福祉協議会の生活支援コーディネーター、薬剤師、近隣の居宅介護支援事業所の介護支援専門員数名、民生委員、関沢 3 丁目の町会長、またアドバイザーとして日本赤十字社埼玉県支部救護奉仕係にも参加いただき、関沢地域の防災について考えるべく会議を開催した。
- ・ 地域ケア圏域会議の場における防災に関する協議は当センターからの発案で、関係者に集まってもらった。
- ・ 同一建物内のグループホーム、小規模多機能型居宅介護事業所が地域住民と合同で防災訓練を行ってきたこともあり、そのつながりもいかして、今回防災をテーマとした。

■取組のポイント

○キックオフのアイデア出し

- ・ 会議では、関沢地域は洪水のリスクは少ない一方、古い家屋が密集しているので火災が発生すれば、路地も狭く、消防車が通れないなど被害が大きくなる可能性があることや、避難所の場所を確認する必要があることなど、関沢地域の特徴と防災についてざくばらんな議論がなされた。
- ・ 第 1 回の会議の際に出てきた課題として、透析や治療が必要な方が避難できる医療避難所の情報がハザードマップにないので掲載できるとよいこと、指定福祉避難所がないこと、地域のどこに避難時の支援を必要としている方がいるかを把握し、地域と当センターが共有できる場がないこと、などの課題が挙がった。第 1 回目では発散的な議論に終始したが、1 回きりで終わらせないために、日本赤十字社からの紹介で災害図上訓練（DIG）を実施した。

○災害図上訓練（DIG）を通じた具体的な課題出し

- ・ 自分たちの地域を知ることから始めるために、第 2 回目の地域ケア圏域会議を 7 月 28 日に開催し、日本赤十字社から講師に来ていただき、災害図上訓練を実施した。関沢 3 丁目の地図を広げ、川の流れている位置や建物の密集地、避難場所、コンビニ等の地域資源を地域住民と一緒に地図にマッピングしていった。
- ・ 災害図上訓練を実施した効果として、①地域の防災力を理解し、災害に備える（地域の強さ・弱さを知る）、②防災ネットワークの推進（顔の見える関係づく

りができる)、③情報を共有することで災害に対して共通認識を持つことができる、などが期待できる。

- ・災害図上訓練を実施し、あらためて関沢地区の特徴を再考した結果、①川がないわけではなく、近くの細い川の水位が上がると、避難所である小学校は道路から一段下がった土地にあるので、大雨の際に浸水のリスクがあること、②道が狭く大きな災害が発生すると消防もすぐには到着できない可能性があるため、近隣での連携が必要となること、③スーパーやコンビニ・病院等が近隣にはないので、各家庭で備蓄を用意する必要があること、④3町会合同の防災訓練(消防訓練、煙、消火器、AED)には100名程度が参加しているが、災害図上訓練には若い世代の参加が得られず、若い世代にこそ参加してもらい、意見交換や交流の場がほしかった、という意見や課題が地域住民から挙げたことが第2回目の圏域会議での成果である。

○今後に向けた話し合い

- ・第3回地域ケア圏域会議では、これまでの2回の圏域会議を経て、今取り組めそうな事項について話し合った。

■工夫

- ・防災に関する協議を進めるにあたって、あらためて別の機会を設けることは難しいので、地域ケア会議の場を活用した。地域ケア会議は地域における課題を関係者間で話し合うことで、地域でできることや行政でできることを皆で考えていく場なので、そこで新しい何かができ、行動計画等で実行性のあるものができることよと考えている。
- ・他の地域でうまくいっている事例があれば、その地域の方を招いてどのように行っているか参考にさせていただくことも重要と考えている。
- ・地域づくりが地域包括支援センターの仕事の一つであるが、地域づくりを進めるにあたって、当センターから地域に対して様々注文を行うことはナンセンスである。地域住民自らが主体的に行うことをバックアップするのが本来うまく進めることができる手法だと言われている。なので、押し付けでは絶対にうまく行かず、今地域住民が必要としていることを支援していき、地域住民がつながっていくことを目指したい。

■効果と利点

○認識共有の重要性

- ・実際に話してみると、各事業所のケアマネジャーから東日本大震災の際に具体的に対応した時の経験を聞けたりなど、これまで大きな被害を受けたわけではないが、まったく経験がないわけではないことがわかった。そのため、集まって話をすると、対策が必要だという認識を共有でき、第一歩を踏めたように思う。
- ・現行の制度の縦割りがあの中で、いざという時に連携してうまく対応できるかという不安や、若い世代との協働が必要だが、現状できていないという課題も見えてきたことはよかった。今後対策を講じていきたいと考えている。

■課題

○地域防災を推進する主体

- ・どの主体が音頭を取って取組を進めるのかがまだ定まっていない。それぞれ職務があるため、なかなか主体的に取組を進める雰囲気にはなっていない。本当は当センターが地域ケア圏域会議で防災を議論の卓上に乗せ、住民や町会から具体的なアクションを行おうという声を期待したが、なかなか簡単には行かない。
- ・関沢地区ではそのような雰囲気だが、水害が多発する他地域では、住民の意識が高いこともあり、中学生との合同避難訓練や、高齢者の避難支援を手伝ってもらえるような連携をしているという話を聞いている。
- ・防災意識の高い地域であれば、当センターが働きかけを行わずとも何かしら取組が進んでいて、そこに行政や地域包括支援センターが支援することで取組のバージョンアップを図ることができるかもしれない。そこが課題である。

■今後の展望

- ・今年度地域ケア圏域会議を開催したきりで終わってしまわないように、小さなこと一つでも前に進めればよいと考えている。災害はいつ起きてもおかしくないので、備えあれば憂いなしの精神で取り組んでいければよいと考えている。
- ・限られた人員でどう事業を継続していくか。地域包括支援センターは地域住民に対して働きかける業務が多いので、地域住民に対してどう動いていけるかということを深めていく必要がある。そのため、地域ケア会議を通して、地域の特性や意識を知った上で、我々のBCPにどのように落とし込んでいくかを考えていかなければならないと感じている。

2-3. 東京都世田谷区下馬地区

自治体 区分	調査先			
	名称	種別		
		施設	地域	行政
特別区	優つくり村下馬 (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/特別養護老人ホーム)	○		
取組概要				
<ul style="list-style-type: none"> ・地域ケア会議のつながりを利用した介護事業者間連携による地域の関係づくり。 ・高齢者施設が中心となり、ネットワーク構築の働きかけの実施。 				

【人口：91,8092人（令和6年2月時点）/高齢化率：20.5%（令和6年1月時点）】

2-3-1. 優つくりグループホーム下馬/優つくり小規模多機能介護下馬

(1) 施設・事業所の概要

■運営法人	社会福祉法人 奉優会
■施設・事業所種別	グループホーム、小規模多機能型居宅介護、特別養護老人ホーム
■施設・事業所所在地	東京都世田谷区
■施設・事業所開設年月	2018（平成30）年7月
■定員数・利用数	<ul style="list-style-type: none"> ・認知症高齢者グループホーム：2ユニット（18名）、 ・小規模多機能型居宅介護：29名 ・特別養護老人ホーム：29名
■福祉避難所の指定状況	世田谷区から指定（2名）
■施設の立地状況	01 浸水想定区域 02 土砂災害警戒区域等 03 津波災害警戒区域 04 その他 05 上記いずれにも該当しない 06 不明
■地域との連携状況	<ul style="list-style-type: none"> ・開設当初から、事業所独自に納涼祭を実施したり、近くの小学校や幼稚園の子どもが遊びに来れるような社会科見学を行ったり等の交流を図っている。 ・当地区で、様々な関係者と住民、自治会、消防団等の関係者が一同に会したお祭り（極楽フェス）が昨年7月と11月に開催され、当事業所も参加した。

(2)防災に関する取組概要

①施設・事業所における取組

○事業部単位で「BCP・防災委員会」の設置、事業所ごとの防災訓練の実施

■背景・きっかけ

- ・当法人は事業部制を採用しており、優つくり事業本部で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、看護小規模多機能型居宅介護事業所を運営している。
- ・事業所単位でみた場合、防災対応力や、義務付けられている消防訓練の内容に、ばらつきがあった。
- ・そこで、法人として「BCP・防災委員会」でまとめようという話になり、消防訓練（避難訓練、シェイクアウト訓練等）のマニュアルづくりに取り掛かった。加えて、停電時の対応時のマニュアルづくりやBCP策定義務に合わせた、事業所ごとのBCPの作成を行った。

■取組概要

- ・コロナ禍真っ只中で、建物全体で防災訓練ができなくなり、どうしようかと考えた時でもあった。それまでは事業所の管理者や防火責任者が講師役を担い、訓練を執り行ってきたのだが、遠路から通う職員がいること、職員や家族が被災することも想定し、誰がみてもわかるマニュアルづくりをコンセプトとして、各事業所の状況をふまえたマニュアルづくりを行った。
- ・「BCP・防災委員会」はBCP作成と、事業所ごとの防災訓練や研修のバックアップを行っている。その他に、物品購入費用に充てる行政からの補助金や必要な物品の準備（ポータブル電源や発電機等）に関する準備、情報共有を行っている。

■取組のポイント

○マニュアル作成

- ・最も重要なのは、発災直後について、まずは自分の身は自分で守るという自助努力が必要不可欠ということ。そのために平時からの防災力を高める訓練や備蓄品を備えておくこと、情報収集手段を確保することが重要。
- ・最初に、1つの事業所のBCPを作成し、それを基に他事業所のBCPを作成した。一つの事業所のBCPを作成すれば、他事業所も比較的取り組みやすくなると思う。また、最初に作成した事業所の分も、不足しているところがみえてきて、より精度を上げることができる。

○法人としての防災の位置づけ

- ・そして、こうした取組を下支えするのは、法人として防災を重要な取組と位置づけること。区からの補助金も活用しつつ、どの施設にもポータブル電源とソーラーパネルを備え付けた。

○職員の参集可能性の把握、職員の休息の確保が業務継続のベースと位置付けること

- ・災害発生時に協力可能な職員の数を把握しておく必要があるため、利用している交通手段や家庭の状況等の職員向けのアンケートを行い、仮のシフトを組めるようにした。特に、地域外から通う職員がいることも想定する必要がある。
- ・災害発生時には、職員がきちんと休めることも重要。そのため、区からの補助金を活用し、折り畳み式のベッドも購入した。

■効果

- ・法人として「BCP・防災委員会」を位置付け、活動を継続することで、全事業所の防災に関する意識や取組が向上していると感じる。
- ・職員は介護サービスの専門職として福祉の知識はあるが、消防や防災のことに関するノウハウはない。そのため、法人として「BCP・防災委員会」を位置付け、事業所ごとのBCPの作成、研修、訓練を重ねることで、心構えの部分も含めて底上げを図ることができ、各事業所に意識を持ったリーダーが増えているように感じる。

■課題

- ・特に、BCPが機能するには、施設種別、状況別に想定して、より精度を高める必要がある。
- ・特に、小規模多機能型居宅介護サービス等、通い中心のサービスについては、例えば、利用者が通いに来ていない在宅時に被災した場合、事業所にいる間に被災して利用者宅が被災して帰れなくなってしまう場合等、想定はどんどん膨らむ。
- ・また、小規模多機能の場合、「通所」「訪問」については、「お泊り」を優先するため、停止とする」と取り決めているが、「お泊り」とする利用者の基準等について、決め切れていない。外部の医師に相談しているが、難しいと言われており、検討を重ねる事項を整理しているところ。

②地域と連携した取組

○地域内の介護事業所が自主的に組織した集まり(地域包括ケア会議:かるがも‘S)

■背景・きっかけおよび内容

- ・当地区の地域包括支援センターは、定期的に情報共有する機会やアウトプットの場を設けてくれており、各事業所も情報を持ち寄るので、接点のない事業所のことも自然に耳にすることができている。そのため、関係構築のハードルが低いと感じる。
- ・そのような雰囲気がある当地区の事業所のうち自主的に集まったメンバーで「カルガモ会」が結成され、当事業所も参加している。
- ・当地区の地域ケア会議は、地域包括支援センターが主催する会議に先立って、カルガモ会が集まってテーマ等を決めている。

■効果

- ・地域包括支援センターが上手に地域ケア会議を活用し、事業所同士をつないでくれている。具体的には、地域包括支援センターがトップダウンで地域ケア会議を開催するのではなく、1メンバーとして横並びで一緒に取り組んでいく雰囲気があるので、潜在的に事業所も自分たちでテーマをどうするかと自発的に考えるようになってきている。
- ・先日も、今回のヒアリングを受けるにあたり、当地区の強みや地域の防災について話し合った。その中で、当地区の強みは横のつながりだという助言をもらった。また、それまで地域の防災について話す機会がなかったが、実はみんな不安に感じていたようで、想定以上に話が止まらず、地域内の関係者の中でも防災に対する意識が高いことを強く感じた。
- ・カルガモ会が土台となり、定期的な交流を図ることで、楽しみながら関係性が強化され、地域連携が進んでいるという感覚である。そのきっかけづくりをしているのが、地域包括支援センターと考えている。

○地域関係者が一同に会したお祭り(極楽フェス)の企画、参加

■背景・きっかけおよび内容

- ・極楽フェスは3年ほど前から始まり、コロナ禍で停滞していたが、元々福祉施設が主体となって実施しているお祭りである。障害者、高齢者、子どもまで、下馬地区の住民が楽しめるイベントであり、かつ施設のことでも知ってもらえるきっかけになればと思い、当事業所も参加している。
- ・各施設のうちの代表者、地域包括支援センター、会場が事務局としてとりまとめを行い、各法人・施設がメンバーとして参加している。
- ・昨年7月と11月に、当地区の様々な関係者と住民、自治会、消防団等の関係者が一同に会したお祭り(極楽フェス)が開催された。

- ・各施設がそれぞれ催し物を提案し、イベント開催時まで10回ほど毎月会議を行いながら準備した。当事業所は認知症カフェを出店した。
- ・最後には、盆踊り大会も開催され、当事業所に足を運んでくれた住民の方と盆踊りと納涼祭を一緒に楽しんだ。

■取組のポイント

- ・地域の活動に積極的に参加していくことに限る。
- ・防災について、地域包括ケア会議（かるがも‘S）で問題提起した際にとっても盛り上がったように、潜在的に皆危機意識を感じているので、防災について積極的に発信し、話題にしていくことが必要。ただ、防災を全面的に打ち出すとあまり集まらないので、何かのついでに話題にすることがよい。その意味で極楽フェスは非常によく、皆がそれぞれ違う催しを行う中に防災も交えて企画していくような形が取り組みやすくてよい。

■効果

- ・各会場で、各事業所が主催して出店するだけでなく、地域の関係者と話し合いながらお祭りを作り上げていくので、それまで知らなかった人たちとの結びつきも強くなる。
- ・地域の方々に、当事業所を知っていただくとてもよい機会と考えている。

■課題

- ・この話し合いのなかで、地域の関係者や事業所に対して、防災についても話し合いを行えないかと提案したところで、まだ実現はしていない。
- ・正直なところ、介護サービスを提供する法人にとって、防災の優先順位は2番3番となってしまう、事業所として継続していく利益や人材を確保していく優先順位が高くなるのは事実。
- ・極楽フェスに参加しているが、体制が整っていない事業所からは、フェスに向けた会議の中でも人手不足でやりたいことができないという話を聞く。地域を盛り上げたいという思いはあっても、なかなか難しいという声がある。
- ・介護施設は法人規模や関係する地域包括支援センター等の関係者の考え方などのポテンシャルによって地域との関わり方が左右されると感じる。
- ・業務継続という点では、2点お願いしたいと考えている。①行政に対して、事業書が防災力を高める上での物品購入等の補助をお願いしたい。補助を活用し、自分の事業所の自助力を高めようとする事業所も増えると思う。②民間事業者に対して、製薬会社等に災害時にも事業継続をお願いしたい。薬の安定的な供給を担っている薬局や製薬会社は重要なインフラとなる。食材関係の納入業者は1週間程度の備蓄があるが、薬に関してはなくなると直ぐに困る。

＜当事業所で行われた納涼祭の様子＞³⁵



³⁵ 写真はヒアリング調査協力事業所からの提供。

2-4. 愛知県あま市伊福地区

自治体 区分	調査先			
	名称	種別		
		施設	地域	行政
一般市	ポプラ（認知症高齢者グループホーム）/ふくじゅそう（小規模多機能型居宅介護事業所）	○		
	伊福地区自主防災会		○	
	あま市 （高齢福祉課/危機管理課）			○
取組概要				
<ul style="list-style-type: none"> ・ 県のモデル事業を活用し、高齢者施設・地域住民との災害時連携体制構築事業を実施。 ・ 外部アドバイザーによる講義や災害時を想定したワークショップを実施し、施設と地域が顔の見える関係を構築。施設と地域がそれぞれ防災マニュアルの作成、合同訓練の実施、マニュアルの更新等の防災マネジメントを実施。 				

【人口：88,729人（令和6年1月時点）/高齢化率：25.9%（令和6年1月時点）】

2-4-1. グループホームポプラ/小規模多機能型居宅介護ふくじゅそう

(1) 施設・事業所の概要

■運営法人	医療法人フジタ
■施設・事業所種別	認知症高齢者グループホーム、小規模多機能型居宅介護
■施設・事業所所在地	愛知県あま市七宝町伊福地区
■施設・事業所開設年月	2017（平成29）年3月
■定員数・利用数	<ul style="list-style-type: none"> ・ 認知症高齢者グループホーム2ユニット：18名 ・ 小規模多機能型居宅介護事業所：29名
■福祉避難所の指定状況	現在、市と協議中。
■施設の立地状況	<ul style="list-style-type: none"> 01 浸水想定区域 02 土砂災害警戒区域等 03 津波災害警戒区域 04 その他 05 上記いずれにも該当しない 06 不明

■地域との連携状況

- ・事業所の開設前に地元説明会を行った。その時から当地区の自治会（伊福自治会）は協力的であり、会場等を貸していただく等、開設前から協力関係を築けたことは大きかった。
- ・事業所開設後も、2か月に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きながら、さまざまな情報交換をさせていただいている。
- ・お互いの行事を通じた交流や、地域の方が利用できる認知症カフェを行っており、そこにも伊福地区の方々が参加していただくことで、交流を深め、協力体制ができているように感じている。
- ・以前から、近隣の小学校での盆踊りで模擬店等を出店していたのだが、今年4年ぶりに再開した。

(2)防災に関する取組概要

①施設・事業所における取組

○いつでも手に取れる「災害対策マニュアル」の作成&ブラッシュアップ

■背景・きっかけ

- ・経験年数の少ない職員は、災害以前に、事業所内で起きるアクシデントを理解できないことがある。重要なのは、アクシデントが発生した際にどうしたらいいかを考えることなので、そのような職員に対してマニュアルの読み込みを指導し、わからないことがあったら聞くように伝えている。
- ・また、夜勤帯は各フロアで1名ずつなので、パニックになってしまった時にも活用できるようにということを想定している。
- ・このように、日常のケアで発生するアクシデントへの対応の理解と実践は、災害発生時のベースと考え、マニュアルに整理した。

■取組のポイント

○日々のケアの延長で災害対応を考える

- ・日常のケアで最も気を配るのは利用者の転倒である。転倒が念頭にあるので、転倒しないような対策を考えることから始まり（予防）、それでも転倒して、滑って頭を打った場合の対応を考える（事後）。そして、動線を確認するための対策とそのためのお用品の購入、他の場所や場面で起きた場合の対応などという形で、災害対応の想定幅が広がる（再発防止、応用）。

■工夫

○防災マネジメント面

- ・災害対策の職員体制としては、メインで4名（うち、管理職層2名）が担当している。最初は全スタッフから意見をもらい、その中から抜粋、整理して行った。身体的な事項と場所ごとの区分で整理している。
- ・職員の意見を積極的に取り入れるようにしている。災害に限らず、事業所をよくしていくために、職員が休憩室にあるホワイトボードに気になっていることを書き込めるようにしてある。管理職層が昼食を取りながらボードをみて、みんなこんなことが気になっているのかということに気づき、対応策を検討していくという流れ。
- ・小さいこと、できることから取組を開始するようにしている。けっきょくいろいろな意見は、平常時にも活用できる。また、小さいこと、できることから取組をしていったほうが、柔軟な発想で迅速に取り組める。

○災害対策マニュアルの運用

- ・災害対策マニュアルは、何か起きたときにすぐに手に取れるよう、施設のあらゆる場所に置いている。
- ・災害対策マニュアル作成後、少しずつ災害対応マニュアルを読み込みながら、施設内研修を実施しているところ。

- また、この状態であれば、〇〇の項目（ページ）に飛ぶという構成になっているので、読み方を理解してほしいと伝えている。
- 災害対策マニュアルは取組を重ねながらバージョンアップするものと考えており、課題を見つけるごとに改善を重ねていこうと考えている。

■効果

- 災害対策マニュアルがどこにでも置いてあり、わからないところを確認してといているので、経験年数の少ない職員が、わからないことを質問するようになっている。
- 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。そのため、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。

■課題

- 今のところ、特になし。

②地域と連携した取組

○「認知症災害時支援モデル事業」³⁷への参画

■背景・きっかけ
<ul style="list-style-type: none">・市から、「認知症災害時支援モデル事業」の話しをいただいたのが3年前（2020（令和2）年秋頃）。当時は、開設して間もない時期だったので（2017（平成29）年3月開設）、運営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、事業所としても防災について考えるきっかけになる、災害対策マニュアルの作成や地域との連携を行う機会になるかなと考えて、参加した。
■取組のポイント
<ul style="list-style-type: none">・モデル事業を通じて、伊福自主防災会と合同での避難訓練を計画、実施した。台風の接近により水害が予想される中、自宅での垂直避難ができず、市の避難所までの移動が難しい方を自宅から当事業所まで避難させる」という内容で実施した。・訓練のあとには振り返りを行った。
■効果
<p>○外部アドバイザーからの助言</p> <ul style="list-style-type: none">・愛知県立大学の学識者に事業所までご足労いただき、話を聞いたり、ビデオを観る機会をいただいたりすると、やらなければいけないというモチベーションが高まる。外部から専門家が来ることの効果は、とても大きい。 <p>○地域との関係構築</p> <ul style="list-style-type: none">・住民が押し寄せて施設が混乱してしまうという不安はなかった。雨風をしのげる比較的新しい建物でもあるし、普段の関係から、何か困ったら地域も助けてくれるだろうと考えていた。・地域との合同訓練を踏まえて、災害対策マニュアルに地域住民が避難した場合の内容も追記した。
■課題
<p>○さらなる関係者の巻き込み</p> <ul style="list-style-type: none">・地域にはいろいろなお店（美容院、交番、クリニック等）があるが、防災という点ではつながっていない。皆が防災に関する意識づけができればと考えている。美容院の方が事業所にも来てくれるので、自分たちからも、こんなことしているんだよということを伝える必要があると考えている。

³⁷ 愛知県 HP「認知症災害時支援モデル事業について」 (<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/chikihoukatu/ninchishou-saigaiishien-model.html>)

< 「災害時対策マニュアル」の概要 >³⁸

<h2 style="text-align: center;">災害対策マニュアル (運用編)</h2> <p style="text-align: center;">「救急搬送対応マニュアル付き」</p> <p>指針</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 自助 自らの力ですぐに行動に移せる ② 共助 地域の力を借り、地域の方の助けになる ③ 公助 役所、消防、警察と連携をする <p style="text-align: center;">2023.2.1</p> <p style="text-align: center;">医療法人フジタ</p> <p style="text-align: center;">グループホーム「ボプラ」</p> <p style="text-align: center;">小規模多機能型居宅介護施設「ふくじゅそう」</p>		<p style="text-align: center;">目次</p> <p>アクシデントの対応</p> <p>転倒 外傷、打撲 1P～2P</p> <p>熱傷 2P</p> <p>呼吸苦 呼吸が苦しい、意識がない、呼吸停止 3P～4P</p> <p>その他 気分不快、めまい、吐瀉が痛い、顔が痛い、てんかん 4P～5P</p> <p>インスリン注射、酸素吸入 5P</p> <p>災害時 停電の対応 災害時 キッチンでアクシデント</p> <p>水回り、空調、復旧せず 6P 傷病、故障 11P</p> <p>災害 地震の対応 故障時の対応 12P</p> <p>環境、傷病、浸水 7P 災害時 車庫所でアクシデント</p> <p>地震 アクシデント 備品 12P</p> <p>トイレ 8P 災害時 風呂場でアクシデント</p> <p>災害時 火災の対応 環境、傷病 13P</p> <p>火災 8P 外部から避難者対応</p> <p>傷病、環境、救急通報 9P 環境、傷病、浸水 14P</p> <p>車庫でアクシデント</p> <p>事故、送迎中の災害 10P</p>
---	--	--

アクシデントの対応 (身体) 1

1. 外傷 (切り傷・擦り傷)

① 出血している (バイタル測定)

少量 水で洗い圧迫止血してテープ固定 ...薬箱(テープ処置)

多量 部位を確認してタオルやパッドで圧迫止血 (前後圧迫止血法) ...薬箱(ガーゼ、パッド)

止血できない場合、心臓に近い動脈を圧迫止血 (間接圧迫止血法)

② 鼻血が出た (バイタル測定)

少量 鼻の付け根を圧迫 (3～5分) 鼻血の出る側を下に傾かせる ...薬箱(タオル、パッド)

多量 顔を横にして、鼻に血液が入らないように傾かし続ける ...薬箱(タオル、パッド)

2. 打撲 (頭以外)

① 少し痛い

部位確認 動き確認(関節可動域) 腫れ確認 ...冷湿布、冷湿布、冷湿布、冷湿布

② すごく痛い (激痛) (バイタル測定)

自分で動かすことができる なるべく安静にして 少しでもつらい動作をしてみる ...冷湿布、痛み止め処方、薬箱

自分で動かすことができない (骨折の可能性あり) 応援を呼び介助する 安全な場所に移動 部位を確認後に穴出血や腫れを確認 シーツを利用して傷をつる 足の場合、椅子に座らせる ...車いすで移動、二人介助

痛みによるショック (冷汗、呼吸意識レベル低下) 応援を呼び水平な場所に移動して足側上位にする (ショック体位) ...骨折の可能性大、救急対応、119番通報

3. 打撲 (頭を打っている)

① 打撲だけの場合 (バイタル測定)

部位を確認 本人に気分不快や痛みを確認 ...安静にして様子観察

② 打撲して外傷がある・裂傷、出血が多い (バイタル測定)

部位を確認し裂傷部位の毛をカットして、清潔なパッドで押さえる 本人に気分不快や痛みを確認 ...場合によっては外科で縫合、安静にして様子観察

③ 嘔吐やけいれんの症状がある (バイタル測定)

嘔吐が治まったら衣服を緩め顔を横に向け けいれんの場合、横向きで寝かせ意識しないように (居室は暗くする) ...救急対応、119番通報、医師に連絡

4. 火傷をした

表面の皮膚の火傷 (湯がかかると、油が飛んだ)

① 赤みがあり、ヒリヒリする 涼の上から冷やす (20～30分) ...薬箱(ワセリン、薬箱)

真皮の火傷

② 痛みを伴い水疱ができる 強い痛みがある 水疱を破らないように冷やす (30分～1時間) ...救急対応、119番通報

③ 表皮は白く、神経まで損傷して痛みは感じない まずは冷やす 清潔なパッドやガーゼで処置 水分補給 ...救急対応、119番通報

皮下組織までの火傷 (広範囲に火傷) (深くまで火傷)

④ 熱傷性ショックで意識レベル低下 水分補給、電解質補給、体を温める ...救急対応、119番通報

³⁸ 「災害対策マニュアル (運用編)」 2023.2.1 (https://www.pref.aichi.jp/uploaded/life/442889_2071681_misc.pdf) より引用。

2-4-2. 伊福自主防災会

(1) 組織の概要

■自治会の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・正副区長、相談役3名の下に、10名の自治会長がいる。 ・10の自治会の中に約1,100世帯が加盟している。 ・各自治会のなかに各班長がおり、それらを合わせた55名のメンバーで、地域の様々な活動に取り組んでいる。
■通常時の取組概要	<ul style="list-style-type: none"> ・地区内にある運送会社倉庫と協定を締結し一時避難訓練 ・地区内の防災訓練 ・認知症高齢者GHポプラとの合同避難訓練 ・地区内の消火器・消火栓点検 ・避難所までの道路安全点検 等

(2) 防災に関する取組概要

■背景・きっかけ
<p>○地域内での関係性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・当地区は、他地域から見て連携が進んでいると思われる。約10年前（2015年）から、市からの補助金をもらってコミュニティ組織（「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、単年度でメンバーが交代するものとは別の組織を立ち上げ、メンバーも活動も継続していることで、地域の信頼関係構築を支えられているのかなと感じる。 <p>○認知症高齢者GHポプラとの関係性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ポプラ・ふくじゅそうは伊福地区のなかでも利用者が多く、お互いの行事に参加をしたりして、交流を深めている。 <p>○「認知症災害時支援モデル事業」³⁹参画のきっかけ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・年間を通じた最大行事が9月の防災月間に、避難所である地区内の小学校の体育館で行う防災訓練である。地域住民に参加を呼びかけ、消防署や消防団、日赤奉仕団等に来てもらい、消火器の扱い方、AEDの扱い方、非常食の試食、小さい傷の手当等、体験の場を提供している。 ・しかし、防災訓練には人口の4%（100名未満）しか集まらず、また、分譲住宅が建ち新しい世帯と昔からいる世帯が混在することで考え方も多様化することで地域の統一感が薄れ、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は不十分と懸念していたところ、モデル事業のモデル地区として当地域が指定され、絶好の機会と考え参加を希望した。

³⁹ 前掲 37

- ・この地区は昭和 19 年の東南海地震、昭和 34 年の伊勢湾台風があったが、それら以外に被災経験がなく、災害の恐さを知らない人が多いので、対処しなければいけないと考えていたところ、今回の提案をいただいたことも、モデル事業への参画したきっかけのひとつである。

■取組のポイント

○高齢者施設と合同での避難訓練の実施

- ・「認知症災害時支援モデル事業」を通じて、ポプラ・ふくじゅそうと合同での避難訓練を計画、実施した。「台風の接近により水害が予想されるが、自宅での垂直避難ができず、市の避難所までの移動が難しい方を、自宅から当事業所まで避難させる」という内容で実施した。
- ・訓練のあとには振り返りを行った。

■効果

○外部アドバイザーの助言

- ・愛知県立大学の学識者による講義や活動を通じて、防災対策の認識を強化できた。
- ・訓練によって課題も見えてきたので、今年度も第 2 回の避難訓練を実施する（2024（令和 6）年 1 月 27 日実施）。

■課題

- ・①民生委員の負担軽減、役割分担：
民生委員は平常時の活動もありながら、災害発生時に、避難行動要支援者名簿に登録されている要支援者の避難支援者としても期待されている。また、民生委員は、個別避難計画の作成時にも協力しており、民生委員の負担軽減や役割分担が課題である。
- ・②自主防災会で活動する人の処遇の検討：
訓練を行う際に防災リーダー研修を受けた人がボランティアでよいかどうか。消防団は国として組織的な取組を行っている。自主防災の活動の重要性が増せば増すほど、同じように、行政が、処遇や立場について、重要な役割だと自信を持つような支援をしてほしい。

2-4-3. 愛知県あま市高齢福祉課・危機管理課

(1)自治体の概要

■組織概要	高齢福祉課	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢福祉係 ・ 介護保険係 ・ 地域包括ケア係
	危機管理課	<ul style="list-style-type: none"> ・ 危機管理係 ・ 消防防犯係

(2)防災に関する取組概要

○「認知症災害時支援モデル事業」⁴⁰への参画

■背景・きっかけおよび内容
<p>○取組の背景</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 昨今の自然災害の頻発やコロナ禍での業務継続等の経験をふまえ、当市では、第8期高齢者福祉計画・介護保険事業計画に、高齢者の災害に関する体制整備を位置付けた。どのように具体的に進めるか模索していたところ、同時期に、県の委託事業に応募する機会があり、当時の上層部が伊福地区をモデル地区として手を挙げることを検討、打診し、受託することができた。 ・ この時期は、まさにコロナ禍でもあり、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、ポプラ・ふくじゅそう等の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ことも、手を挙げた理由だったと考えている。 <p>○伊福地区をモデル地区に選定した理由</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2020（令和2）年秋頃、モデル事業の声掛けをした。当時の上層部が直接相談に伺った。 ・ 市内全域が海拔0メートル地帯だが、伊福地区は2本の一級河川に挟まれていること、高齢化率や要介護認定率が市の平均と比べても高いこと、高齢者施設があること等を総合的に検討した結果、伊福地区とポプラにお声がけした（他にも、高齢化率が高い地域はあったが、その地域には高齢者施設がなかった）。 <p>○取組の目的</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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は、市が企画した。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。 ・ 災害時の協力できる関係づくりは、普段から顔の見える関係でないと難しい。顔の見える関係ができれば、災害対応だけではなく、介護の相談や認知症の方の対応方法も相談できるようになる、そうすると、地域の介護力の向上にもつながる

⁴⁰ 前掲 37

と考えた。防災だけではなく、ゆくゆくは日常の地域福祉の課題解決につながることも狙いとしていた。

○留意した点

- ・当初は、合同避難訓練もできればよいと考えていたが、各参加者の気運が高まらないと難しいことや、コロナ禍でもあったことから、1年目はそのことには触れず、講義やワークショップに集中していただくことにした。
- ・2年目から少しずつ、連携できる場所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。話し合いを重ねる中で、伊福地区内に住む、市の小中学校等に避難することが難しい認知症の方や車いすの方の避難場所として、ポプラ・ふくじゅそうまで一時避難することについて考えようかということが、参画いただいた方々から、提案いただいた。

■取組のポイント

○高齢者施設職員の高い意識

- ・ポプラでは、施設内のディスカッションが活発に行われていて、全職員の意識が高く、同じ方向を向いている。上層部だけが考えているのではないことが重要。

○地域への施設開放

- ・ポプラは認知症カフェの取組を通じて、地域との信頼関係を構築していることも大きな要因と思う。普段から地域に開けているが、市の補助金を活用して認知症カフェの運営を通じて、さらに敷居が低く施設に入りやすくなっており、相談しやすい場所になっているのではないかなと感じる。

○継続性を担保した地域組織づくり

- ・伊福自主防災会も高い意識を持っている人が多いと感じる。伊福地区では、約10年前（2015年）から、市からの補助金を活用して「コミュニティ推進協議会」という組織を立ち上げ、関係や取組の継続性を担保している。
- ・自治会や自主防災会は1年でメンバーが交代するので、自治会しかない地域では取組の継続が難しい。一方、伊福地区ではコミュニティ推進協議会や防災リーダーが自治会や自主防災会とは別組織として存在しており、それぞれメンバーが変わらないので、活動の継続が可能。伊福地区は区長をトップに、自主防災会、コミュニティ推進協議会、子供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。また、熱意のある方が交代せず固定で活動できる組織づくりを率先して進めているので、伊福地区の取組が活発な要因かなと思う。

■効果

○庁内・庁外の連携

- ・庁内外の関係部署・機関との理解促進や連携がより強固に、実効性のあるものになったことが効果だと感じている。
- ・当初、「認知症」という切り口だったため、地域包括支援センター（地域包括ケア係）が担当することになったが、災害対応の体制づくりなので、地域包括支援センターだけで対応することは難しく、最初から危機管理課にも関わってもらい、一緒に進めてきた。事業内容には、地域の認知症高齢者のみならず、高齢者

施設に入所している認知症高齢者に対する取組も盛り込まれているので、高齢者施設の事業所指定担当係にも協力してもらおうよう話している。

- ・こうした事業を進めれば進めるほど、単独の部署でできることの限界や、連携する必要性が見えてきた。当市でも、災害対応、認知症高齢者、避難行動要支援者名簿と、担当部署が異なるのだが、災害時に困るのは認知症高齢者だけではない。そのため、モデル事業を通じて、各部署が、市内全体の要配慮者をどう支えるか、そのための体制をどう構築するかという意識で、一緒に取り組む必要があること、それが認知症の方の支援にもなるということに気づいた。
- ・少しずつ、他の地域から危機管理課や高齢福祉課に問い合わせが入るようになったことも大きい。土台として一般住民の意識も高まらないと、要配慮者の支援にもつながっていかないことを、伊福地区の取組を通じて教えていただいた。その意味でも危機管理課が主体となって市民向けの周知啓発の機会（出前講座）も利用しながら、今年度、あま市高齢福祉課が主催するモデル事業の講演会を実施するなどの周知啓発を図っている。そのような小さな実をつないで広げていくところから始めたい。

■課題

○横展開の難しさ

- ・ポプラや伊福自治会とも、もともと運営推進会議等でも繋がっていたが、防災をテーマとしてさらに関係を強化できたと感じている。一方、伊福地区のように土台がある地域ばかりではないので、難しさも感じている。

■今後の展望

- ・これから避難行動要支援者名簿と合わせて、福祉避難所としてポプラがどのような方を受け入れられるかという絞り込みの検討を行っていく予定。
- ・モデル事業を契機に、避難行動要支援者名簿の担当課（社会福祉課）と、高齢福祉課、ポプラ、伊福自主防災会と連携して絞り込みの作業を開始した。
- ・これまで縦割り行政を理由に、高齢福祉課は災害のことにまで手が回らなかった。しかし、この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。
- ・社会福祉課に避難行動要支援者名簿の作成について確認をしたところ、社会福祉課としても避難行動要支援者名簿の作成に苦勞しているという悩みがあることがわかった。高齢福祉課からモデル事業の取組を説明したところ、賛同いただき、避難行動要支援者名簿を活用することで絞り込みが進むと思うということで、社会福祉課ともつながり、協議を始めたところである。

＜あま市「グループホーム・地域住民と災害時連携体制構築事業」の概要＞⁴¹

認知症災害時支援モデル事業実践成果報告【あま市】
【モデル事業名】（グループホーム・地域住民との災害時連携体制構築事業）

1. 自治体情報（2023年1月31日現在）

(1) 人口	88,740人
(2) 高齢者人口	23,097人
(3) 高齢化率	26.0%
(4) 面積	27.40km ²
(5) 日常生活圏域	1圏域
(6) 地域包括支援センター数	2カ所

2. 事業の背景・目的

<背景>

○第8期あま市高齢者福祉計画・介護保険事業計画において「防災・防犯対策の推進と高齢者の安全確保」を掲げており、災害発生時に迅速に避難・救助ができる体制を構築する必要があった。

○本市南部に位置する伊福地域は、海抜0m地帯であり、東西を二級河川に挟まれているうえ、県の「津波災害警戒区域」に指定されている。地域住民は、災害時への危機感を持っており、防災への取り組みを始めようとしていたところだが具体的な計画策定には至っていなかった。

○また、当地域は高齢化率も市平均に比べて高く、要支援要介護認定者や在宅での認知症高齢者が多いため、平常時の支援だけでなく、災害その他非常時の事態においても安全が確保されるための変遷が必要である。

○これらのことから、伊福地域をモデルとして選定し、モデル事業として「認知症対応型共同生活介護（高齢者グループホーム）ホプラ（定員18名）と小規模多機能型居宅介護の併設施設ふくじゅそう（定員29名）」（以下、2施設を「認知症GH」という。）並びにその所在地である伊福自主防災会をモデル地域団体として選定し、両者が主体となって、協働で認知症高齢者を支援する防災マニュアル作成に取り組みこととした。

<目的>

○認知症GHと伊福自主防災会の2本立てで災害時における防災マニュアルを作成し、災害時に協働で認知症高齢者等を支援する体制を構築する。

○あわせて、認知症GHと地域住民との顔の見える関係づくりにより、日常生活上の地域の見守り力の向上や避難した際の避難所生活の一助につなげる。

・1年目：①認知症GHにおける防災マニュアルの作成
 ②自主防災会による地域の防災マニュアルの作成

1

・2年目：認知症GHと伊福自主防災会による地域での合同避難訓練の実施、その避難訓練を通して、それぞれの防災マニュアルの成度

3. 事業内容

<2021年度>

04～5月

- ・防災講演会（キックオフイベント）の実施
 - ※「地域の災害被害の被害を守る対策の考え方」（講師：愛知県立大学 清水直明教授）を認知症GHの職員や伊福自主防災会を対象にそれぞれ実施。
- ・講演会後に防災と認知症に関するアンケートを実施。
 （実施したアンケートについては、別途「参考資料」参照）

認知症GHでの防災講演会の様子▶



・伊福自主防災会での講演会終了後は、防災講師と役員での打ち合わせ実施。

伊福自主防災会での防災講演会の様子 ▶



打ち合わせの様子 ▶



06～9月

- ・ドタバタストーリー[®]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集まりのこと。
- ※認知症GH職員が、被災したら何が起こるかイメージしてドタバタストーリーを作成。

2

内容）・パニックになった利用者がエスケープしてしまう。
 ・安全な場所への移動を伝える言葉が伝わらない。
 ・トイレが使えないことで、失禁してしまう。
 ・エレベーターの使用ができず閉じ込められる。
 ・車いすの昇降ができない。
 ・骨折や流血をしているが、救助隊が来ない。
 ・送迎中に移動ができなくなり、携帯電話もつながらない
 ・夜間、居室から一斉にコールが鳴り、スタッフがパニックになる。等

※伊福自主防災会が、被災したら何が起こるかイメージして地震と水害のドタバタストーリーを作成。

内容）・懐中電灯が見当たらないため、何も見えない。
 ・タンスが倒れて、出口を塞いでいて部屋から出られない。
 ・道路が冠水し、家から出られない。
 ・地震後の自分の家屋が大丈夫か判断できない。
 ・ペットをどうしていいかわからない。等

010～11月

- ・ドタバタまとりっくすの作成
- ※ドタバタストーリーで抽出した課題を小さなカードに記入し、縦軸を対象者及びもの、横軸を時間の経過（発災期、避難移動、徳巧着き）とした表（ドタバタまとりっくす）に分類した。
- ※その後、課題に対処できるもの、できないものの分類をした（色違いのシールを貼って分類）。

認知症GH職員が作成したドタバタまとりっくす ▶



伊福自主防災会が作成したドタバタまとりっくす ▶



3

・アクションカード[®]の作成
 ※アクションカードとは、ドタバタまとりっくすで整理したイベントごとへの具体的な対応を記入したものの。
※アクションカードを頼めたものがマニュアルとなる。

アクションカード▶



<2022年度>

05月～2月

- ・アクションカードの作成（2021年度から継続）
- ※認知症GH、伊福自主防災会ともに、アクションカードの作成を進め、定期的に防災講師との打ち合わせを実施し、アクションカード作成についての助言を受け、内容の追加・修正等を行った。
- ※新型コロナウイルスの感染拡大により、グループワークでの作業が難しい時は、防災講師から防災グッズの紹介をもらい、事前の備えの参考としてもらった。
- ※打ち合わせ場所については、認知症GHは施設内の会議室、伊福自主防災会は伊福地区集会所でそれぞれ実施した。

認知症GHの打ち合わせの様子 ▶



伊福自主防災会の打ち合わせの様子 ▶



4

⁴¹ 前掲37より抜粋。

◀防災訓練による防災グッズについての説明の様子



- ・認知症サポーター養成講座の実施
 - ＊伊福自主防災会を対象に認知症サポーター養成講座を実施した。当初、地域の方を対象に実施する予定だったが、新型コロナウイルス感染予防の観点から、伊福自主防災会の中で主にアクションカードの作成に携わっている方に限定した。
 - ＊アクションカードの作成において、地域に住む認知症の方への対応についても改めて検討してもらい、講座の内容を踏まえて進めていただくよう促した。
 - ・実施日：9月17日（土）13時30分から15時00分
 - ・実施場所：伊福地区集会所

認知症サポーター養成講座の様子▶



- ・施設と地域での合同避難訓練の実施
 - ＊台風の接近により水害が予想されるという想定で、自宅での垂直避難ができず、市の避難所までの移動が難しい方を自宅から認知症GHまで避難させるという内容で認知症GHと伊福自主防災会による合同訓練を実施した。
 - ・実施日：11月19日（土）9時30分～11時30分
 - ＊今回の訓練で避難が必要と想定するケースは以下のとおりで、伊福自主防災会の方が想定ケース①②の避難者役（以下、「避難者」という。）を演じることにした。
 - ①車椅子を使用している方
 - ②認知症の症状等で避難が困難な方

5

◀実施内容▶

【伊福自主防災会】

- ・高齢者等避難があま市から発布されたとして、伊福区長が自主防災会の誘導担当者に避難者を認知症GHに誘導するよう、SNSで指示。
- ・指示を受けた担当者は、車椅子を使用している方①と認知症の方②の自宅へ、2グループに分かれて向かう。（1グループ3名）
- ・担当者は、避難者とともに認知症GHへ向かう。
- ・認知症GHに到着後、認知症GH委員の援助を受けて、避難者を認知症GHの2階に避難させる。

【認知症GH】

- ・避難者に対して、受け入れ状況の確認、手続き等をすすめる。
- ・避難者のうち、誘導が必要な方を伊福自主防災会担当者と一緒に、認知症GHの2階に誘導する。

◀車椅子を使用している方を搬送し、誘導する様子①のケース



◀認知症の方を搬送し、誘導する様子②のケース▶



＊避難訓練後、認知症GHの会議室にて認知症GH委員と伊福自主防災会とで意見交換会を実施した。

◀意見交換会の様子



6

◀意見交換会の内容▶

【伊福自主防災会】

- 車椅子を使用している方の支援を想定したグループ①の意見
 - ・道路がデコボコで体がかられた。
 - ・敷か所、車椅子を強く押さないと前へ進めなかった。
 - ・車椅子を押す練習をしているが、引越練習が必要と感じた。
 - ・車輪の扱い方ももう少し上手にしたい。
 - ・今回はスタンバイしていたためスムーズにいったが、災害時はそうではない。
 - ・認知症GHへの前導は、車の往来が多い。
 - ・地震だと住宅街の道は電線が多いので通ってくるのは難しい。
 - ・避難者が女性の場合、支援者に一人は女性がいれば方がよいかもしれない。
- 認知症の症状等で避難が困難な方の支援を想定したグループ②の意見
 - ・訓練ではしていないが、実際は家の中からの誘導になるので、避難者に靴を履かせるのも大変だと思う。
 - ・認知症への理解が必要。
 - ・認知症の方への対応方法が重要。
 - ・避難者の自宅へ自転車に乗せたが距離が遠いので時間がかかるため、近い人がよい。
 - ・隣房知りの人及び女性が支援者にいるとよい。
 - ・避難者をしてみて、男性3人が勝手に来て怖かったので、その場から逃げようとした。認知症GHへ向かう途中も家にも帰ろうとした。知らない建物（認知症GH）にも入ろうとしなかったりするなど、認知症の人の行動を想像しながらやってみた。
- 認知症GH委員の意見
 - ・声かけが大切であると感じ、「怖かったでしょう。」「大変だったね。」などの慰めの言葉をかけるようにした。
 - ・認知症の方は感知する能力はあるため、安心させることが重要。
 - ・今回研修ができず、本来は、けがをした人がいないかなどを確認する必要があった。
 - ・どうい避難者がみえるか事前に連絡をいたしてからと受け入れる準備がしやすいく。
 - ・1がためなら2で（災害時は何が起こるか分からないので、代替案を持っておいだ方がよい）という風に考えておくとよい。
- その他
 - ・区長からの連絡はSNSでやりとりをしたが、添付資料の図表が黒く見にくかった。
 - 悪いものだと時間がかかるため、実際はどうするか検討が必要。
 - ・2人は避難者に対して、1人は周囲の連絡ができたため、3人付き添いがいい

7

てよかった。

- ・誘導に一息命で、認知症GHへの連絡など移動中の連絡を取り忘れた。

- ・合同訓練後、アクションカードの追加・修正
 - ＊合同訓練後は、意見交換会で出た意見を踏まえ、それぞれアクションカード等を修正・追加しマニュアルとして完成させた。
- ・アンケートの実施
 - ＊防災訓練との打合せ最終日に、認知症GH委員及び伊福自主防災会の方に2021年4月に実施したアンケート（防災と認知症に関するアンケート）と同じものを実施し、防災意識の変化を確認した。
 - （実施したアンケートについては、別添「参考資料」参照）

4. 事業を進めていく上での工夫・配慮

◀工夫▶

- コロナ禍でも安心して活動できるように、感染症対策としてサーキュレーター、二酸化炭素測定器を用意した。
- 地域での認知症の理解を促進するために、住民を対象とした認知症サポーター養成講座を実施した。
- 避難のイメージの具体化と地域の中での協力体制を構築する第一歩として、認知症GHと伊福自主防災会が合同で避難訓練をした。

◀配慮▶

- 認知症GH及び伊福自主防災会の自主的な活動となるよう、行政は後方支援を積極し、グループワーク及び合同避難訓練は見守り・調整役等に努めた。
- 高齢者福祉の担当部署である高齢福祉課と防災の担当部署である安全安心課が連携しながら実施した。

5. 事業を振り返って見えてきた効果・課題

◀効果▶

- 認知症GH及び伊福自主防災会
 - ・アンケートにおいて、「市の災害情報メールに登録していますが」「自分が避難する避難場所を決めていますか」の問いにおいて、「登録している」「決めている」と回答した割合が伊福自主防災会の群で高くなっており、モデル事業を通して防災意識が向上した。
 - ・また、「認知症について相談できる場所や窓口を知っていますか」「災害時に地域住民と協力できることはありますか」の問いにおいて、「知っている」「小さなことでもありと思う」と回答した割合が、認知症GH委員の群及び伊福自主防災会の方の群の両方で高くなっており、認知症への理解、災害時における施設と地域住民との

8

- 助け合いの意識が向上した。
- ・各府での避難訓練を実施したことで、顔の見える関係が構築できた。また、その後の意見交換会で改善点及び課題を共有できたことで、連携への意識が向上した。
- 行政
- ・これまであまり連携できていなかった市防災担当部署と連携したことで、部署間の協力体制が強化された。

<課題>

- 認知症 GH や伊福自主防災会において、今後もマニュアルの修正・追加や顔の見える関係性も継続していけるような工夫が必要である。
- 今回モデル事業を実施した伊福地域のような認知症 GH や自主防災会ばかりとも限らないので、他の地域で実施する際には、サポート方法などを検討する必要がある。
- 災害被害は認知症の方ばかりではないため、防災担当部署と高齢福祉担当部署の他の部署とも連携して進めていかなければならない。

6. 今後の課題

- 今回のモデル事業で実践したプロセスを市内の介護事業所及び自主防災会等に拡充していく。
- そのためには、介護事業所及び自主防災会の防災への意識向上が必要不可欠であり、今回のモデル事業を紹介しながら、認知症の方の災害時における支援体制を事業所と地域とが連携しながら構築していけるよう、働きかけていく。

2-5. 大阪府吹田市五月が丘地区

自治体 区分	調査先			
	名称	種別		
		施設	地域	行政
中核市	吹田市社会福祉協議会		○	
取組概要				
<ul style="list-style-type: none"> ・「地域検討会」（高齢者生活支援体制整備事業）を活用した防災の取組として、スマホアプリを活用し、地区内の防災拠点をまわる「防災まちあるき」を五月が丘地区（小学校区）にて実施。 ・「施設連絡会」における圏域単位の社会福祉施設間連携・ネットワークづくり。 				

【人口：382,219人（令和6年2月時点）/高齢化率：23.7%（令和5年9月時点）】

2-5-1. 吹田市社会福祉協議会

(1) 組織の概要

■設立年月	1951（昭和26）年
■事業内容 ⁴²	<ul style="list-style-type: none"> ・地区福祉委員会活動 ・地域支えあいネットワーク推進事業 （コミュニティソーシャルワーカー、ボランティアコーディネーター） ・ボランティアセンター事業 ・善意銀行事業 ・災害救援対策事業 ・生活支援体制整備事業（生活支援コーディネーター） ・日常生活自立支援事業 ・法人後見事業 ・生活困窮自立支援事業 ・福祉ボランティア基金助成金 ・心配ごと相談 ・生活福祉資金貸付事業 ・吹田市介護支援サポーター事業 ・法外援護事業 等

⁴² 社会福祉法人吹田市社会福祉協議会「令和4年度(2022年度)事業報告書」, <https://www.suisyakyo.or.jp/pdf/houkoku.pdf?202307>

(2)防災に関する取組

○生活支援体制整備事業「地域検討会」による防災意識の醸成

■背景・きっかけ

○施設連絡会のつながり

- ・社会福祉法人改革以前の 2005（平成 17）年に施設連絡会を立ち上げた。それを土壌としつつ、地域ケア会議も別で取り組む中で、生活支援体制整備事業がクローズアップされ、地域検討会を開始するに至った。
- ・取組に多様な団体が集まるきっかけとなったのは施設連絡会である。それによってスムーズに多様な団体に関わることができるようになった。施設連絡会と地域との関係を社協が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」に施設が積極的に参画してくれたことにつながっている。

○生活支援体制整備事業「地域検討会」

- ・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ている。当初は地元の福祉委員会、大学の学生、吹田市社協が構成メンバーであった。
- ・2022（令和 4）年度に地域の福祉施設と地元のスーパー等を拠点とした紙ベースのスタンプラリーが、スマホアプリを活用した、地区内の高齢者福祉施設等や防災拠点をまわる「防災まちあるき」のベースになっている。
- ・五月が丘地域検討会における 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に加え、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。また、コロナ禍で他者との交流が途絶え、高齢者の社会参画も低調になり、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が地域包括支援センターから挙がった。さらに、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追加された。
- ・様々なキーワードが挙がってくる中で見守りアプリがすべてのキーワードを網羅できるのではないかと考え、同アプリを活用した企画をスタートした。

■取組のポイント

○施設を知る機会

- ・「防災まちあるき」の取組は、地域側から施設を知る形になっている。この取組を行うことによって施設と地域住民同士で顔と名前がつながるようになれば、地域住民が災害時にも施設を気にかけるよう意識してもらおうきっかけになる。

○高齢者施設の参画

- ・施設側も取組への協力は積極的だった。
- ・「防災まちあるき」に協力した高齢者施設は施設連絡会の関係で社会福祉協議会や地区福祉委員会を理解している。20 年間の施設連絡会の活動の中で地域のた

めの活動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。

- ・その他に株式会社が運営しているデイサービスセンターも快く引き受けてくれた。地域との接点なしで事業を行うことの難しさが背景にあると推測している。
- 課題意識の明確化、メンバーの得意分野等の整理(コーディネーター力)
- ・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。
 - ・地域や社会の問題解決に、「自分たちの専門性をいかしたい」「役に立ちたい」という学生の思いと、高齢化が進み、コロナ禍で高齢者の活動低下という課題をなんとかしたいという地域の思いを結び付けたのが、今回の取組とつながり構築の成功要因といえる。主催者側には参画メンバーの共通の問題意識と解決に向けた得意分野や提供できる資源等を整理し、うまく巻き込むためのコーディネート力が求められると考える。
 - ・今回の取組は地域防災の活動や地域共生、多世代共生につながる活動として、それぞれが win-win になる取組になったように思う。
 - ・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。主催者が各参加者にとってのメリットを考える。障害者福祉の関係者に高齢者福祉の重要性だけ話しても仕方がない。障害者福祉の方にとって win となる方法を考えるようにする。地域住民が楽しめるような win を用意する。それを一つの皿に収めるようなイメージ。
 - ・施設側が地域住民を意識する人材を育成することが、地域連携を図る上で近道になる。大阪府内民間社会福祉施設の取組の一環として、吹田市では「吹田しあわせネットワーク」という生活困窮者等を支援する取組が 10 年程続いている。施設側からすると、自施設の入所者支援ではないが、社会貢献活動の一環として様々な関係者とつながり、施設が有する専門性等で生活困窮の問題に対応しようという取組である。テーマが異なるだけで本質的には「生活困窮」も「地域防災」も同じことであり、多職種連携協働は各業界で常識となっている。この点を意識するだけで変わってくる。

■効果

○施設の認知

- ・地域住民が施設まで歩き、建っている場所を認識し、施設について知ったことが成果の一つとして挙げられる。

○参加者の Win の確保による継続性の確保

- ・「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 をしっかり確保できた。写真撮影等の役割を担い、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という感覚を持ち、取組の下支えをしっかりと誇らしさを感じていると思う。これは高齢者施設の入所者でも同じことであり、写真係として取組に参加し、貢献しているという感覚になることができた。

- ・多様なセクターが関わったことがよかった。地域団体と施設というような1対1の関係ではなく、多様な関係者が参画することでwinの幅が広がり拡散している。地域住民とともに考えて実施しているので、次のブラッシュアップもしやすいだろう。3月に第2回目の開催を企画しており、参画メンバーの中では「我が事」となっている。参加するだけの防災訓練では参加して良い悪いの感想となるが、自分たちで苦労して作り上げたイベントなので、取組を育てていきたいという思いがあると思う。

■課題

○さらなる周知

- ・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、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、参加者が無理なく参加できる工夫を主催者側が考えることが必要。

■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。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。
- ・地区内の各地域団体も大事にしているポリシーがあると思うので、各団体ともwin-winの形を模索したい。
- ・住民同士のつながりができれば、自然と防災や福祉の課題はクリアできるはずである。防災に特化して考えるより、日常のつながりづくりを強化していく過程に施設が参画すれば、よい関係性ができるのではないかと思う。

< 「防災まちあるき」の様子 >⁴³



⁴³ 写真は弊所撮影

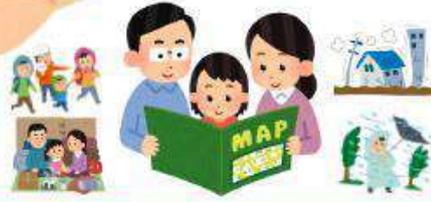
五月が丘 防災まちあるき

～スタンプラリーで防災クイズに挑戦！～



スマホアプリ(みまもりあいアプリ)を活用してスタンプラリー&防災クイズにチャレンジ!

- スマホでスタンプラリー! ※スマホが使用できない場合は別途マップを用意します。
- 防災クイズに挑戦してゴールを目指そう!
- ゆっくり防災ウォーキング!
- みんなで参加しよう! ※親子で参加する際は保護者のスマホを活用ください。



プレゼントあるよ!

Q.大阪府北部地震(吹田で震度5強)はいつ発生した?
 ①平成23年
 ②平成28年
 ③平成30年

本イベントでは「みまもりあいアプリ」を活用してスタンプラリーを行います。事前にアプリのインストールをお願いします(個人情報の入力不要です)。

1つのアプリで「みまもりあい・つながりあい・ささえあい」をサポートします。




Android iPhone

11/26
東佐井寺小学校
9:45集合
 (雨天決行)

主催:五月が丘よりそい隊
 五月が丘地区福祉委員会、大阪大学(災害ボランティアラボ/人間科学研究科すいずい吹田/医学系研究科老年看護学専攻)からの5、友の子谷地域包括支援センター、友の子谷障がい者相談支援センター、吹田市社会福祉協議会

申し込み用紙(QRコードを利用できない場合は本用紙を公民館申込BOXまで) 締切: 11/22 申込QRコード

氏名: _____

電話: _____ 住所: _____

※申込時: 記載・入力した個人情報は当活動のみ活用します。当日の様子を写真撮影しホームページ・広報誌等で活用します。

⁴⁴ 資料はヒアリング調査協力事業所からの提供。

2-6. 愛媛県宇和島市

自治体 区分	調査先			
	調査先	種別		
		施設	地域	行政
一般市	宇和島市高齢者福祉課			○
取組概要				
・行政がハブとなった市町村圏域内における施設間連携の取組				

【人口：68,377人（令和6年2月時点）/高齢化率：38.6%（令和6年2月時点）】

2-6-1. 愛媛県宇和島市高齢者福祉課

(1) 自治体の概要

■組織概要	高齢者福祉課	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者福祉係 ・介護保険係 ・介護認定係 ・地域包括支援センター
--------------	--------	--

(2) 防災に関する取組概要

○「宇和島市社会福祉施設等災害時相互応援協定」⁴⁵の締結

■きっかけ
<ul style="list-style-type: none"> ・2014（平成26）年2月に、市内9施設（特養、老健等）と福祉避難所の協定を締結していたが、当時は「協定の締結が目的」となってしまい、協定締結後の指定事業所とのコミュニケーションが十分でなかった。 ・2018（平成30）年、「西日本豪雨」の際、福祉避難所を開設できなかった。高齢者施設側も福祉避難所とは何かを理解していなかったため、開設の要望があっても難しかった。 ・実際には、高齢者福祉課と施設が連絡を取り合い、なんとか対応した。災害発生後、即座に、高齢者福祉課から高齢者施設にメールで、現在の入所状況、受入可能人数等を確認し、情報の集約を行った上で、ショートステイや入所施設につな

⁴⁵ 宇和島市高齢者福祉課 岩村 正裕「実践発表1「重層的支援体制整備事業を活用した被災者支援について」」, 2023（令和5）年9月8日, 厚生労働省「第169回 市町村セミナー」（<http://www.mhlw.go.jp/content/12602000/001141605.pdf>）及び本ヒアリング調査時における提供資料より

げていった。また、一般避難所の利用者に対しても、入浴サービスへの協力の申し出のあった施設の浴室を利用させてもらった⁴⁶。

- ・しかし、福祉避難所を利用すべき災害時要配慮者が避難者 2,900 人の 1%以下の 20 人とどまってよいはずはない。報道もされ、議会からも市民からもお叱りを受けた。言い訳できない状況だったことを猛省し、福祉避難所の協定の抜本の見直しと拡大を検討した。
- ・そこで、まずは、市内社会福祉施設職員（管理職）に参集してもらい、対話の機会を持った（研修会）。2018（平成 30）年 8 月、市として「福祉避難所拡大」の方針を明確化し、市内社会福祉法人、介護施設、福祉施設運営団体とともに、ワーキンググループを組織した。
- ・第一義的な発信は市が中心となって行い、障害者や児童の施設とも調整を図った。
- ・本格稼働するまでに要した期間は約 2 年。仕組みづくりに 1 年。同時進行でマニュアル等の改訂も実施した。
- ・福祉避難所に協力いただける指定事業所は少しずつ増え、2023（令和 5）年度中に 30 施設になる予定。

■取組のポイント

○指定福祉避難所との定期的な連携

- ・毎月 15 日の机上訓練、年 1 回の実地訓練を実施している。年 1 回、電話が使えない状況を想定し、すべてネットとテレビ電話でコミュニケーションを行っている。訓練を通じて、どのような情報を伝えるか、連絡がくるかが相互に理解できるようになっている。

○連携の拡大、コロナ禍での応援派遣の実施

- ・その後、新型コロナウイルスが徐々に拡大し、市内施設・事業所でもクラスターが発生した際の不安の声が大きくなっていった。
- ・そこで、クラスターに備えた人的応援協力体制を整備しておくべきということで、施設間の連携協定を進めた。
- ・まずは、高齢者施設における予防、発生後の対応に知見のある方を講師に招聘し、研修会を開催した。多くの施設参加者に集ってもらい、行政が連絡調整役を担った上で、相互の応援協定を構築するために協力を依頼し、「宇和島市社会福祉施設等災害時相互応援協定」（以下、「応援協定」）の締結に至った⁴⁷。

⁴⁶ 西日本豪雨の半年前から、地区内にある住民主体で運営、活動している交流拠点（「もみの木」）があった地域（三間地区）でも浄水場の被害により地域のほぼ全体が断水したものの、行政の支援は地すべり被害の大きい地域（吉田地区）に向かわざるを得なかった。その際、もみの木に集まって、自分たちでできることをしようと、自主的に避難生活や助け合い活動を行ったことで、行政は被害の大きかった地域への支援に集中できた（NHK 松山放送局「豪雨から 4 年 被災地を訪ねて“宇和島で強くなった住民力”」、2023（令和 5）年 7 月 13 日（<https://www.nhk.or.jp/matsuyama/insight/article/20220713-1.html>）及び本ヒアリング調査時における提供資料より

⁴⁷ 計 37 団体（64 施設）※指定福祉避難所施設を含む（2021（令和 3）年 7 月時点）

- ・ 応援協定は、福祉避難所での受入対応が困難になった場合に備えた二次施設という位置付けである。そのため、市として備蓄物品の協力をお願いしておらず、施設ごとの体力と状況に応じて、可能な人数を受け入れていただくという内容である。

■工夫

- ・ 常に市内の社会福祉施設には声掛けをしており、取組に協力してもらっている施設・事業所とは不定期によるリモート会議などで関係の強化に努めている。施設種別に基準を設けていない。
- ・ 重要なことは、法人経営者や施設の管理者が、困ったときはお互い様という感覚をもち、いかに緊急時を見据えて、平時の連携の戦略を練るかということである。このことは施設間連携でも地域との連携でも同じである。
- ・ 施設間連携・地域との連携のどちらについても、連携を前面に出すと誰もついてこないのので、職員交流や施設見学、お祭り等、楽しいことを前面に打ち出す。戦略を練りながら、表向きの目的は、職員や地域住民と一緒に楽しみ、自分の施設・事業所のことを知ってもらうことが重要である。

■効果

- ・ 2021(令和3)年7月、市内の施設において愛媛県内でも最大級のクラスターが発生した。そこで、応援協定にもとづく応援職員の派遣依頼を行ったところ、17名の職員が応じてくれた。過酷な状況のなかで、自施設の職員を応援に出す協力施設職員の思いにも感謝した。
- ・ 応援職員からは、クラスターが発生した施設に対して、感染症発生時のシフトの組み方や感染管理指導等、日々の環境整備も指導してもらった。
- ・ 上からの指導ではなく、他施設の職員が共に一定期間働いてもらいながら助言やOJTをしてもらえたことで、職員の意識改革にもつながったのだろう。
- ・ 結果的に、1か月でクラスターが収束した。何も対策をしなければ、収束までに倍の2か月かかる。その間、施設側は売上がなくなるため、経営的にも損失を被る。そのため、応援職員の派遣を受けることで、収益削減も最小で済み、感染管理のスキルも向上した。これは施設職員の力で、施設の支援力、対応力が向上した事例である。
- ・ 応援職員を受け入れた施設は意識が変わり、他の施設で同様のことが起こった場合にも非常に協力的になった。

■今後の展望

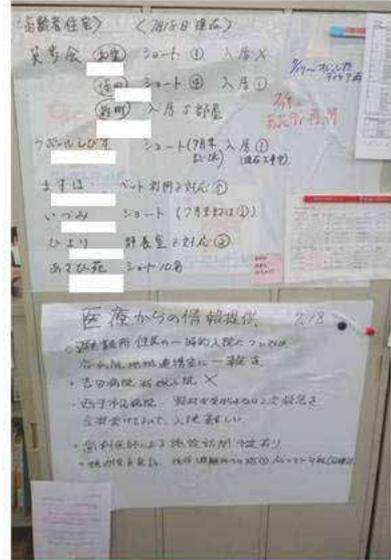
- ・ 可能な範囲で災害時に相互支援ができる関係を構築できればよいと考えている。自施設・事業所で対応可能なため、ネットワークに参画しないという施設・事業所の意向を否定しないし、参加も強制しない。
- ・ 目的は応援協定をただ広げることではなく、困ったときの包括的支援体制をどのように構築するかということである。そのため、行政の役割としては、施設・事業所の防災自助力を高めるために、「他事業所と連携したい」「ネットワークに参加したい」と考える事業所間のつなぎ役に徹するのが適切である。

<宇和島市と社会福祉施設における平成30年豪雨災害時の連携状況>⁴⁸

本市と社会福祉施設における平成30年豪雨災害時の連携状況



宇和島
uwajima



◎一般避難所における対応困難なケース

- ・認知症疑いの方
- ・トイレ介助が必要な方

要介護認定を受けている方はショートステイなどの介護サービスで対応したが、軽度の方は一般避難所、もしくは親類宅等への避難対応となり福祉避難所については未開設であった。

原因

- 1.福祉避難所の受け入れ基準が介護保険法における要介護3・4・5に認定されている在宅者に限定されていた。
- 2.そもそも福祉避難所開設に係る流れ、福祉避難所における備え（備蓄品等）が具体化されていなかった。

⁴⁸ 前掲 45 より抜粋。

研修会後の動き



◎ 公的・民間問わず市内すべての社会福祉施設に案内し、再度オンライン会議を開催。
 → 本市の考える社会福祉施設間のネットワークや、まずは「顔と顔の見える関係」
を作りたい旨のプレゼンを実施。

（ 参加することによる災害時の支援のほか、平時における研修会や感染対応、災害対応に係る知識（便利ツールや有効な体験談等）が共有できることをPRし、事業者にメリットがあることを強調した。）

宇和島市
配布物資・派遣人員に係る
施設への応援要請
および業務調整

宇和島市社会福祉施設等災害時相互応援協定の締結



令和3年7月13日 ご賛同いただいた事業者と協定を締結

（ 市内特別養護老人ホーム、老人保健施設、サービス付き高齢者住宅、グループホーム、軽費老人ホーム、障がい者支援施設等 計37団体（64施設）※福祉避難所指定施設含む ）



宇和島市社会福祉施設 災害時相互応援協定書
 第2条 応援可能な事業所等（以下「応援施設」という。）は応援を必要とする事業所等（以下「要援施設」という。）に対し、通常の業務を妨げない範囲で次に掲げる応援を行うものとする。

- (1) 応援に必要な人材の派遣
- (2) 食糧、飲料水及び生活必需品の提供
- (3) 避難及び生活支援に必要な場所の提供
- (4) 応援に必要な資機材（車両を含む）及び物資の提供
- (5) その他、特に要請のあったもの

⁴⁹ 前掲 45 より抜粋。

2-7. 高知県黒潮町

自治体 区分	調査先			
	調査先	種別		
		施設	地域	行政
町村	特別養護老人ホームかしま荘	○		
	高知県黒潮町健康福祉課			○

取組概要

- ・ 高齢者施設が地域調整会議や福祉避難所協議会に参画。
- ・ 地域の福祉インフラとしての拠点づくりに貢献。
- ・ 行政と地域が協働し、全地区において地区防災計画を策定。町全域における地域防災力向上を図る。

【人口：10,090人（令和6年2月時点）/高齢化率：46.5%（令和6年2月時点）】

2-7-1. 特別養護老人ホームかしま荘

(1) 施設・事業所の概要

■運営法人	社会福祉法人 黒潮福祉会
■施設・事業所種別	特別養護老人ホーム
■施設・事業所所在地	高知県幡多郡黒潮町佐賀
■施設・事業所開設年月	1991（平成3）年4月
■定員数・利用数	50名
■福祉避難所の指定状況	町から指定を受けている
■施設の立地状況	01 浸水想定区域 02 土砂災害警戒区域等 03 津波災害警戒区域 04 その他 05 上記いずれにも該当しない 06 不明
■地域との連携状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当施設の開設 ・ 当初、佐賀地区に新しく高齢者施設ができるということで、自分の老後に不安を感じていた地域住民の皆さんに大変喜ばれた、ということであった。 ・ 海が見える立地であることも喜ばれ、地域の拠点になりやすかった。

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当施設の理念として「地域に根差す」を掲げているため、開設当初から保育所、学校等との交流があった。 ・ 当施設でも「スナックくじら」を開設して、地域の方との交流の場として開放する等、広く知ってもらえるよう働きかけていた。
--	--

※現在、「スナックくじら」は開設していない。

(2)防災に関する取組概要

○福祉避難所協議会の取組

■きっかけ
<p>○東日本大震災による津波被害</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 東日本大震災による津波被害による甚大な被害を受けて、内閣府が、南海トラフ地震が起きた際、「日本で最も高い津波が来る町」と公表したことをきっかけに、黒潮町全体として防災意識が高まっていった。 ・ また、当時の黒潮町長等と共に、東日本大震災によって被災し、地域住民を受け入れたという複数の施設に視察を行った。 ・ その視察によって、災害時に備えた施設間での協力体制の必要性について、町長を含め共通認識ができ、福祉避難所協定の取組が開始された。
■取組のポイント
<p>○他法人、他施設との連携</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 当施設では、黒潮町内の他施設と災害時に職員の派遣をするという協定を締結している。当施設が被災した場合、施設付近に住んでいる他施設の職員が応援に来てくれる、という内容である。 ・ また、高知県老施協に所属しており、当施設が被災した際には、県内の他施設に入所者の避難ができるよう協定を締結している。 <p>○福祉避難所協議会の設置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 災害時に支援を必要とするよう配慮者を守り支える取組及び福祉避難所の運営等について、各関係機関、地域及び行政が一体となった取組ができるよう協議するため、黒潮町福祉避難所協議会が設置された。 ・ 2014(平成26)年に当施設も福祉避難所協定を締結し、福祉避難所として地域の避難行動要支援者を受け入れるため、事前に避難予定者とのマッチングを受けている。 <p>○行政による避難行動要支援者名簿の作成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 現在、行政により、福祉避難所に避難することが予想される地域住民の情報をまとめた避難行動要支援者名簿を作成している。 <p>○福祉避難所訓練</p>

- ・2021（令和3）年度からは福祉避難所訓練を行っている。新しく福祉避難所の指定がされると、初めに福祉避難所訓練を行うというシステムになっている。
- ・訓練内容は、独自の避難行動計画を作成、地域住民の受入を想定し、訓練を行う。避難してきた住民役を利用者が、その家族役を施設職員が担い、避難の受付や避難場所への案内、看護の聞き取りを行うなどの訓練を行っている。
- ・災害時、当施設は3つの集落の住民を受け入れる予定になっており、それぞれの住民を受け入れる福祉避難所訓練を実施している。

■効果

○行政による情報共有

- ・個別避難訓練を通して受け入れる住民の情報が事前に分かることは大変心強く、受け入れる準備を整えることができる。

○地域住民受入訓練

- ・当施設のことを知らない地域住民もいる。そういった地域住民にとって、訓練は当施設を知る機会となり、安心されたのではないか。また施設のアピールにもなるため、地域住民と合同で訓練は行った方がよい。
- ・実際に訓練を行ったことによって、足の悪い住民の避難の手助けなど、地域住民同士の助け合いの役割分担について、話し合うきっかけとなった。

■今後の展望

- ・今後は新しい取組を受け入れつつ、今までの取組の振り返りもしながら継続していきたい。
- ・現在行政の取組によって、行政からの指示や情報管理のICT化を進めており、事務手続きの負担が軽減されている。ツールの使い方の勉強会にも参加しており、今後も訓練等で活用し、改善していく。
- ・行政の指示も仰ぎながら、施設の立場としての意見も伝えていく必要があると考えている。

2-7-2. 黒潮町健康福祉課

(1)自治体概要

■組織概要	健康福祉課	・介護保険係 ・福祉係 ・保健衛生係 ・地域包括支援センター
--------------	-------	---

(2)防災に関する取組概要

○個別避難計画の作成と福祉避難所と避難行動要支援者のマッチング⁵¹

■きっかけ
<ul style="list-style-type: none">・2012（平成24）年3月31日、国が公表した「南海トラフの巨大地震による震度分布・津波高の推計」で公表された数値は、最大深度：震度7、最大津波高：34mとあまりにも衝撃が大きいものだった。・新年度初日、町長（当時）から、全職員に対して「全職員が一体となって、当事者意識をもって課題に立ち向かうこと」「けっして悲観しないこと」という訓示がなされた。・当時の町長からは防災課長に対して、津波避難タワーや避難経路をどうするかといった個別の対策ではなく、「防災思想」を検討するよう指示が出された。「防災思想」とは「多少のことではぶれない考え方（思想）」であり、そのため、全町民が共有する言葉を決めた。それが「犠牲者ゼロを目指す」ことだった。・その防災思想のもとに、ハード、ソフト両面で、さまざまな事業等を活用し、全庁一体となって「地区防災に力を注ぐ」考え方や取組を進める習慣が身に付いた。・東日本大震災や熊本地震をみても、行政は災害対策本部の機能を担うため、各地区の避難を必要とする人を助けにはいけない。そのため、行政に頼らない、地域住民主体の防災、行政・地域・個人の役割の明確化等を通じて、「防災＝福祉」という考えのもと、地域福祉を充実させていくこととなった。
■取組のポイント
○「犠牲者ゼロ」を目指す取組 <ul style="list-style-type: none">・「犠牲者ゼロ」をめざす各取組は多岐にわたる。

⁵¹ 「第6次 黒潮町南海トラフ地震・津波防災計画の基本的な考え方」、黒潮町南海トラフ地震対策推進会議，令和5年5月1日（https://www.town.kuroshio.lg.jp/img/files/pv/sosiki/2023/05/jisintunamibousaikaikaku_kangaekata0.pdf）、「個別避難計画作成モデル事業（市町村事業）最終報告書」，黒潮町，令和5年3月15日（https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/shichouson/r4/18_1-1.pdf）、個別避難計画作成モデル事業 成果発表会，「黒潮町における個別避難計画作成の取組について」，黒潮町健康福祉課，令和5年3月7日（https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/r4modelseika_4.pdf）及び本ヒアリング調査時における聞き取りから整理。

- ・最初に、町内全 61 地区の防災・避難インフラの状況確認を行った。
- ・役場の約 200 人の職員全員を防災担当とする「職員地域担当制」を導入し、それぞれに地区を割り当てて、住民に対して町の防災方針を伝えながら累計 200 回以上のワークショップを開催した。そこで、避難道路や避難場所など、いわば“ハード面”での課題を洗い出していった。それを 3~4 か月間で短期集中して行い、その結果をもとに、防災・避難インフラの整備計画を立てた（避難困難区域の解消のためのタワー建設）。
- ・続いて、個別避難計画「世帯別津波避難カルテ」の作成である。高齢者、児童、障害者等、避難に課題を抱える人の要因はさまざまなため、津波浸水が予測される地区の全世帯の避難行動調査を実施した。のちに、避難行動要支援者名簿や個別避難計画の前身となるものといえる。
- ・そうした取組を独自に重ね、国の施策とも関連づけながら、福祉部門では、高齢者や障害者などの要配慮者の避難支援について、地区防災の取組を強化していった。

○福祉避難所と避難行動要支援者のマッチング

- ・2007（平成 19）年度から続けてきた取組を発展させ、避難行動要支援者名簿を作成した。
- ・同時に、避難に支援を要する人が安心して避難できるようにするためには、その環境整備も進める必要がある。そこで、以下の取組も進めた。
 - ✓「地域調整会議」の開催：地域担当職員・福祉専門職・住民を交えた、要支援者の避難の在り方を検討する会議
 - ✓「お試し避難訓練」の実施
 - ✓地域と連携した要配慮者情報の精査、名簿の更新、地区防災計画との整合性
 - ✓「福祉避難所協議会」との連携
- ・地区に要配慮者の計画を依頼していたが、地域の人も、要介護 3 以上の人の支援や障害者手帳をもっている人のケアはわからない、不安ということになり、2021（令和 3）年度から、内閣府のモデル事業に手を挙げて、地域調整会議を開催している。
- ・福祉避難所の指定事業所は 9 か所（2023（令和 5）年 3 月時点）。福祉避難所協議会の構成メンバーは、地区長、高齢者や障害者支援施設、民生委員、行政等。避難行動要支援者を事前にマッチングをすることで、福祉避難所、避難者ともに、心構えや準備ができる。
- ・具体的には、地域調整会議で、この人がこの福祉避難所で過ごせるか（別の機関の方が適切か）、過ごすためにどのような準備が必要か等の検討を行っている。
- ・また、各福祉避難所では、2014（平成 26）年度から福祉避難所開設・運営訓練も行っている。

○思想の重要性

- ・「防災思想」が設定されたことが大きい。「なんのために」「誰のために」行政職員は動くのかということ全員が理解し、納得し、一体となって継続的に取り組むには、「思想」が重要である。
- ・そして、その方針に基づいて、全職員を「地域担当制」とした仕組みにより、職員も当事者意識が芽生え、黒潮町の地震・津波対策が短期間で進んだ要因と思う。

○多様な関係者の巻き込み

- ・庁内外の関係者、専門職の力を借りることが重要である。民生委員、福祉専門職、高齢者や障害者支援施設、そして大学の学生も関わってくれている。行政から一方的に説明すると、押し付けと受け取られて、なかなか進まないが、外部の方から学問的、専門的に説明されると、受け入れられやすいようだ。行政の役割は、大きな方針作成と個別の計画作成、関係者間の調整、予算獲得で、実際に機能するものをつくるのは地域である。

■効果

- ・避難に支援が必要な人にとっては、避難訓練をすることで、慣れてもらえる。行ったことのない場所に避難するのは抵抗感が大きいことから、その抵抗感を取り除くことが重要。
- ・あわせて、個別避難計画の作成にあたっては、地域、福祉専門職、福祉施設の協力が必要になる。そのため、各機関も、個別避難計画の作成を通じて、利用者や各機関の役割理解が促進されたと感じる。実際に、災害発生時に計画が機能するには、支援者間も顔の見える関係をつくっておくことで、スムーズな避難や受入が可能になると考える。
- ・実際に訓練を重ねていたことで、令和4年台風4号の際には、スムーズに福祉避難所へ避難することができた。

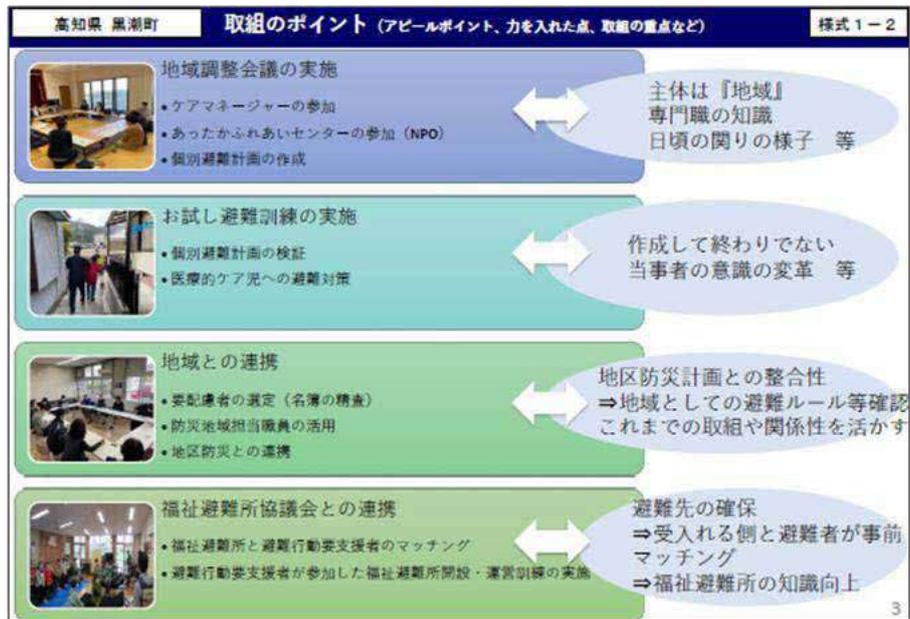
■課題

- ・計画をつくるのが目的になってしまっているところがあり、情報の更新等の難しさを感じている。
- ・地域の実情も、福祉のことも理解して、調整力がある人材の確保が困難。

■今後の展望

- ・災害時要配慮者の避難支援の課題としてあがったら、地域で話し合ってもらえるよう理解を求めている。実際に、津波避難タワーで夜間過ごせるのかという話題になり、本当に一晩みんな、タワーで過ごす訓練をしたという地域もある。このような訓練が自主的に進むといいなと思う。

<福祉避難所と避難行動要支援者のマッチング>⁵²



⁵² 黒潮町健康福祉課「黒潮町における個別避難計画作成の取組について」, 個別避難計画作成モデル事業 成果発表会, 2023 (令和 5) 年 3 月 7 日 (https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/r4modelseika_4.pdf) より抜粋。

2-8. 福岡県福岡市南区

自治体 区分	調査先			
	調査先	種別		
		施設	地域	行政
政令市	株式会社ディアマインド（通所 /有料老人ホーム）	○		
	鶴田校区自治協議会 （小学校区）		○	
	福岡市南区地域保健福祉課			○

取組概要

- ・ 南区内では主に小学校区や圏域単位において、医療や介護、企業等の事業所が協力・連携し活動する「医療・介護等事業所ネットワーク」が結成されている。
- ・ 「医療・介護等事業所ネットワーク」は南区全域で16団体結成されており、その連合体を「南区いいともネット」として互いの活動の情報交換を行うとともに地域貢献活動への想いを共有している。
- ・ 鶴田校区における医療・介護等事業所ネットワーク「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。
- ・ 鶴田校区自治協議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。

【人口：1,594,160人（令和6年2月末時点）/高齢化率：22.3%（令和6年2月末時点）】

※（参考）鶴田校区【人口：7,277人（令和5年9月末時点）/高齢化率：31.9%（令和5年9月末時点）】

2-8-1. ささえあい太陽(デイサービス)/ささえあい太陽 気楽(デイサービス)/希ホーム(住宅型有料老人ホーム)

(1) 施設・事業所の概要

■施設・事業所種別	デイサービス・住宅型有料老人ホーム
■施設・事業所所在地	福岡県福岡市南区鶴田
■施設・事業所開設年月	2002年（平成14）8月（本社設立年月）
■定員数・利用数	<ul style="list-style-type: none"> ・ デイサービス：37名 ・ デイサービス：27名 ・ 住宅型有料老人ホーム：定員18名

■福祉避難所の指定状況	指定されていない
■施設の立地状況	01 浸水想定区域 02 土砂災害警戒区域等 03 津波災害警戒区域 04 その他 05 上記いずれにも該当しない 06 不明
■地域との連携状況	<ul style="list-style-type: none"> ・鶴田校区の医療・介護等事業所ネットワーク「チームつるた」は、鶴田校区自治協議会を中心とした「チーム鶴田」（地域福祉ネットワーク）に参画している。 ・鶴田校区の医療・介護等事業所ネットワーク「チームつるた」には、南区鶴田に位置している、「ささえあい太陽（デイサービス）」・「ささえあい太陽気楽家（デイサービス）」・「希ホーム（住宅型有料老人ホーム）」が参画している。

(2)防災に関する取組概要

①施設・事業所における取組

○業務継続計画(BCP)策定と防災シミュレーション

■概要
<p>○業務継続計画(BCP)策定</p> <ul style="list-style-type: none">・業務継続計画(BCP)は法人本部で枠組みを作成し、詳細については各事業所の実情に併せて作成している。 <p>○防災シミュレーション</p> <ul style="list-style-type: none">・全社で集まる研修が月に1度開催される。そのうち年に1回は、震度7相当の地震を想定した防災シミュレーションによる訓練を行っている。・地震が起きた直後、車も走ることができないような状態のときに、事業所で勤務している職員、非番で自宅にいる職員、それぞれの立場で地震発生直後にどう行動するかをシミュレーションする。・どのように利用者の安否確認等を行うか等、動作手順を確認している。
■効果
<p>○災害対応時の課題の把握</p> <ul style="list-style-type: none">・防災シミュレーションを行うことで、1事業所だけで災害時の対応を行うことは困難であることが分かった。・そこで、地域とのネットワークである、「チーム鶴田」や「チームつるた」の力を借りながら、対応策を考えている。
■課題
<p>○コロナ禍による活動の停滞</p> <ul style="list-style-type: none">・コロナ禍前に、BCPや防災シミュレーションに沿った災害発生時の対応について、協議することを地域の自治協議会と話し合っていたが、コロナ禍により医療・介護等事業所ネットワークの活動が困難になるとともに、地域活動も停滞してしまい、話し合いがストップしてしまった。・2023(令和5)年になって、ようやく医療・介護等事業所ネットワークとして活動を再開することができるようになり、また地域活動が再開し始めたので、今後、自治協議会が事業所に期待している災害時の役割、医療・介護等事業所ネットワークが災害時地域に期待していることについて、認識のすり合わせをしていく予定。

②地域と連携した取組

○チームつるた(医療・介護等事業所ネットワーク)の取組

■背景・きっかけ

○チームつるた(医療・介護等事業所ネットワーク)

- ・2016(平成28)年、福岡市南区の鶴田校区を担当する地域包括支援センターである「南第6いきいきセンターふくおか」による呼びかけから、鶴田校区にある介護事業所が集まり「チームつるた」(医療・介護等事業所ネットワーク)の結成がなされた。
- ・校区にある複数の介護事業所と一緒に地域活動をする事で活動の幅が広がっていった。また活動を続けることで趣旨に賛同した医療機関や一般の事業所の参加も増えていった。
- ・地域の方々と「顔」と「顔」が見える関係を深めていき、いつまでも住み慣れた鶴田校区で安心してくらすための活動を「向こう三軒両隣」の精神で地域の方々と共に取り組んでいくことを目標にしている。

■取組のポイント

○チームつるた(医療・介護等事業所ネットワーク)

- ・構成メンバーは入所施設だけでなく、居宅介護事業所や病院、歯科医院、葬祭業者も加盟している。
- ・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。
- ・2か月に1回定例会を開催している。同じ中学校区である老司校区の医療・介護等事業所ネットワーク「スマイル老司」と合同で開催している。
- ・定例会では地域で開催するイベントの協議等を行っている。
- ・鶴田校区では買い物支援バスの運行に取り組んでおり、毎月チームつるたに参画している事業所がその支援を行っている。
- ・毎年1回、鶴田校区の健康づくり推進会が健康フェスティバルを公民館で開催しており、その企画・運営をチームつるたも一緒に行っている。
- ・その他、運動会や小学校の福祉イベント等のお手伝いを行っている。2ヶ月に1回の定例会でそのようなイベントごとの協議や認知症サポーター養成講座等の相談を行っている。

○キーとなる人や組織

- ・医療・介護等事業所ネットワークができる以前から、鶴田校区民生委員児童委員協議会の会長(鶴田校区自治協議会の防災委員も兼任)とつながりができ、たまに校区の手伝いをするなど、一定の関係性があった。医療・介護等事業所ネットワークができてからは、会長(キーパーソン)を通じて地域課題を共有したり、事業所ネットワークを地域につなげてもらっていた。

- ・地域包括ケアシステムに理解が深いキーパーソンの存在があり、鶴田校区では災害時において医療・介護等事業所ネットワーク「チームつるた」がその強みを生かした役割を果たすことができた。

○社内での意識共有

- ・社内では自社の理念に基づいて地域貢献を説明している。人手不足の中、人材を割くことになるので、スタッフから疑問の声が出ることや経営面でマイナスになってしまうこともあるが、私たちは地域の方々にも支えてもらっていること、地域の方々と一緒になって利用者様を支えることができれば、利用者様もより安心して過ごすことができること、私たちが地域の一員として地域に関わることで地域と共に一緒に幸せになっていきたいから地域と関わっていきたいという話をしている。

■効果

○地域からの理解

- ・国から地域包括ケアシステムの考え方が示された一方で、事業所としてそれを具体的にどう構築すればよいかわからず手探りの状況だった。医療・介護等事業所ネットワークをつくり、良かれと思い地域の方々にその考え方や今後の方向性を伝えようとしても、事業所としてもわからないことが多い中、当然地域の方々に伝わらないことや疑問に思われること、受け入れてもらえないことも多々あった。（そのため、最初の入り口の部分は行政からも説明してもらえると地域の理解が深まり、受け入れをしてもらいやすいのではと感じていた。）
- ・しかし、長く地域活動が続ける中、地域のことを知ることや地域の方々と顔なじみになることで、「施設を見学させてほしい」という声をいただくことや、「事業所のことを教えてほしい」「こちらにも顔を出してほしい」、などという声をいただくようになり、お互いに相談できる信頼関係が構築されていった。
- ・2018（平成30）年の西日本豪雨で鶴田校区が被災した際にも、そのような信頼関係や顔なじみの関係があったからこそ、避難してきた地域の方々の健康チェックやバイタルチェック、公民館から高齢者施設への二次避難のための受入などを任せてもらえたと感じている。また、その信頼関係があったからこそ事業所として迷いなく、すぐさま災害援助に取り組むことができた。
- ・そのような経験もあり今では、地域と医療・介護等事業所ネットワークが一緒になって、地域のみんなが安心して暮らせるまちづくりを考えていけるような関係になっていると感じている。そして、災害時など非常時の際、地域と事業所がお互いに支え合い、助け合える関係が構築できていると感じている。

■課題

○関係構築

- ・鶴田校区の場合、医療・介護等事業所ネットワーク結成以前から地域のキーパーソンと事業所との繋がりがあり、地域包括ケアシステムや医療・介護等事業所ネットワークについてもキーパーソンを中心に一定の理解・認識をしていただけて

いたため、地域と医療・介護等事業所ネットワーク両者の関係性を繋げてもらえる環境があった。

- ・しかし、地域によってはその関係性が全くない所やそもそも「事業所」は「地域住民」とは性質が異なるため、受け入れに難色を示す地域も当然ある。そのため、そのような地域と関係性を築いていくためには、行政もしくはそれに準じた機関の介入が必要だと感じる。行政等から地域包括ケアシステムや医療・介護等事業所ネットワークの役割を地域に説明してもらえると地域の受け取り方が変わっていくように思える。
- ・また、事業所としても、地域のこと・行政の役割を勉強し知識・理解を深めることが必要と感じる。
- ・2018（平成30）年の西日本豪雨時、地域（鶴田校区）と医療・介護等事業所ネットワークは一定の関係性があったが、医療・介護等事業所ネットワークで良かれと考え単独で判断・行動してしまう場面もみられた。災害時の地域支援では、地域の期待する役割を理解し、地域が判断する指示に基づいて行動することが重要になる。災害時の地域支援をスムーズに進めるためにも、非常時における地域と医療・介護等事業所ネットワークの指揮系統の確立、そして事業所同士の横の連携（ネットワーク）の強化が必要になる。

○参加事業所の減少

- ・地域との関係構築には時間がかかり、事業所における人員不足の現状や経営面のことを考えると、地域活動に参加することが難しい事業者がいることも事実で、「チームつるた」への実質的な参加事業所数は減少傾向にある。
- ・この課題は深刻で、「チームつるた」だけではなく、コロナ禍以降、活動の再開が事実上難しい事業所ネットワークもあり、存続自体が課題になっているところもある。
- ・地域活動に参加していると介護報酬等で加算が付く、または制度上の何らかの義務付けの緩和もしくは対象外になるなど、多くの事業所で地域活動が継続可能となるような制度上の仕組みづくりが必要ではないかと感じる。地域活動の意義や必要性・重要性は理解しているが、事業所が疲弊しており、どうしても人をないところも多いため、何らかのインセンティブがあると継続しやすくなるのではないかと考える。

○情報共有の壁

- ・個人情報保護等の制度上の問題により、すべての関係者で地域住民の情報を共有することが難しい現状がある。たとえば、平時での災害準備の段階においては、医療・介護等事業所ネットワークに避難行動要支援者の情報を共有することについて、その判断が難しい現状があるように感じる。
- ・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整備されれば、実際の避難支援等の災害時支援もスムーズになると思う。

■今後の展望

- ・地域の中で「チームつるた」（医療・介護等事業所ネットワーク）があることを根差していきたい。災害時はもちろん日常時でも地域と医療・介護等事業所ネットワークがお互いに支え合い、助け合える関係になりたい。そして、地域福祉ネットワーク「チーム鶴田」と重なるようになっていきたい。地域の課題（事業所の課題も含めたもの）を一緒に考え、解決していき、共にみんなが安心して暮らせる住み良い地域づくりをして、地域の発展に貢献していきたい。
- ・そのためにも「チームつるた」があり続けることが重要で、実質的な参加事業所を増やし、事業所間の連携も強め、力強く継続していきたい。

医療・介護等事業所ネットワーク 「南区いいともネット」とは

「事業所ネットワーク」は、医療・介護、企業等で協力・連携し、高齢になり、認知症になっても、そうでなくても、住み慣れた場所で暮らし続けられるように、地域のインフォーマルな社会資源として、「できること」「できるとき」に行う事で、少しでも力添えに成ればと、13の団体がそれぞれ活動しています。その連合体が「南区いいともネット」です。

“南区いいともネット”の由来は、南区にいきいきセンターふくおか(地域包括支援センター)が、11箇所(11=いい)あることに加え、地域と事業所どうしがともに助け合い、成長していきたいという思いをこめ名付けました。

この活動を通して、それぞれが「皆さまに選ばれる事業所」を目指すとともに、「安心して暮らし続けられる南区」を地域の方々とともにつくり、そして成長し続けていきたいと考えています。



南区いいともネット 地域活動のご案内

※新型コロナウイルス感染拡大防止のため、活動を自粛している場合があります

南区にある事業所同士で連携し住み慣れた地域で、安心して暮らせるようお手伝いします。各校区で行われている地域の行事やふれあいサロン、カフェや研修会などでぜひご活用ください。

※対応できる活動内容は、各事業所ネットワークによって異なります。詳しくは各お近くの事業所ネットワークまでご連絡下さい。



■地域活動について

テーマ	内容
生活支援	地域活動時の送迎
	配食弁当
	その他高齢者の移動支援
地域の 一員として	地域イベントのお手伝い・参加 (夏祭り、校区の運動会、敬老会、餅つき など)
	清掃活動の参加
	青色パトカー業務・運転
	子供110番・赤ちゃん駅の登録
	災害時の避難対応 行方不明高齢者の受け入れ 自治協議会・校区社会福祉協議会の活動への参加
コミュニティ の場	地域カフェ等の運営協力・参加
	子供食堂・高齢者食堂のサポート 施設の会場の提供

■物品等の貸し出しについて

テーマ	内容
車いす、車いす用の体重測定機	
会議室・駐車場	
レクリエーション機器	

※無料でお貸し出しいたします



地域活動時の送迎 研修教室 レクリエーション大会

■事前講座について

テーマ	内容
認知症	認知症について
	認知症の対応方法
医療	認知症サポーター養成講座
	病気について
薬	地域の医療資源の使い方
	口ケアについて
健康づくり	薬の飲み方や基礎について
	薬局の上手な使い方
	健康測定
障がい福祉	体委教室
	ヨガ教室
介護保険	今流行りの「パワーリハビリ」ってなに?その効果について
	視覚障がい者への対応について(声かけの仕方、誘導の仕方など)
	介護保険サービスの説明 いざというときに困らない!介護保険の利用方法 介護よろず相談(こんな時どうすればいいの?)

■事業所のスキルアップ

テーマ	内容
ネットワークでの勉強会	
利用者様の交流会(レクリエーション大会等)	
スタッフの派遣・紹介	

※日曜夜と朝、しくはお近くの事業所ネットワークまでご連絡下さい。

⁵³ 南区いいともネット|福岡100 (<https://100.city.fukuoka.lg.jp/actions/2019>)より抜粋。

チームつるた



ネットワークの名前の由来

チームつるたは、平成28年(2016年)8月に立ち上がった鶴田小学校校区内の事業所ネットワークです。南第6いきいきセンターふくおかさんの呼びかけで鶴田校区にある介護事業所が集まり結成されました。最初は介護事業所だけでしたが現在は、医療機関や一般の事業所も参加しています。鶴田校区にある事業所が丸となって、地域の課題や課題を地域の方たちと一緒に取り組むことができればと想って名づけたのが「チームつるた」の名称の由来になります。

ネットワーク立ち上げの経緯

鶴田校区では、介護事業所が複数存在しており、それぞれの事業所でそれぞれの地域活動をこれまでも展開していました。ただ、地域活動をしたけどやり方がわからなかったり、地域とどうやって繋がっていいかわからない事業所も多々ありました。また、個々の事業所だけではできないこともありましたし、活動の幅を広げたい事業所もありました。

そのため南第6いきいきセンターふくおかさんの呼びかけもあり、事業所が集まって、「鶴田校区事業所連絡会」を立ち上げることになりました。名前も「チームつるた」で活動させていただくことで、活動の幅も広がりました。また、活動を続けることで地域との関係がさらに深まり、共感していただける医療事業所や一般の事業所も参加してくれるようになりました。

今後も地域の方々と「顔」と「眼」が見える関係を深めていきたいと思っています。そして、いつまでも住み慣れた鶴田校区で安心して暮らせるための活動を「何ごと三軒両隣」の精神で地域の方々と共に取り組んでいければと願っています。

南区いいともネット（事業所ネットワーク紹介）

活動内容

- つるた健康フェスティバルの開催
鶴田公民館で健康に役立つ講演や福祉用具体験・健康測定、食事コーナーなどの健康フェスティバルを行っています。平成30年(2018年)は「認知症」をテーマに医師・歯科医師・管理栄養士・薬剤師・理学療法士などによる講演をはじめ、皆様と一緒に楽しみながら学びました！
- お楽しみ食事会での送迎支援や出し物
お楽しみ食事会では、公民館において高齢者がの方の送迎を支援しました。食事会の出し物も一行いっしょに楽しんでいただきました！
- みまもりネットワーク研修会での施設見学
みまもりネットワーク伊香会で地味の方に施設見学に来ていただきました。施設の種類や業務、役割などの説明もいただきました。またいつでも見学に来てください！
- つるたつながり「で」カフェの参加
カフェに一緒に参加し、体操や認知症予防ゲーム、講座などを行いました。
- シニアクラブ体力測定、つるたクラブへの体操
シニアクラブ体力測定のお手伝いや自主的に集まった卒業グループへの体操を行いました。
- 災害時での避難対応協力
平成30年(2018年)7月6日暴雨災害により鶴田校区の一部の地区に避難指示が発令されました。その際一人では避難できない方への送迎支援や小学校や公民館に避難された方への避難対応も他事業所ネットワークの方々の協力を得ながら行いました。

地域からのメッセージ

鶴田校区では、少子高齢化が進み、高齢化率も30.9%と非常に高くなっています。一人の力ではどうにもならないこの現状とこれから考えると早急に地域全体で、子どもや高齢者を支え、支え合い、助け合える、安全で安心な町にしていかなければなりません。

その為にも自治会連合会、公民館、各町内会、各種団体、校区内施設との共同連携体制(チーム鶴田)をさらに強化し、充実していくことが急務だと考えております。

今後とも、皆様のご協力をお願い致します。

鶴田校区内協議会
代表 金田 政典



⁵⁴ 南区いいともネット|福岡 100 (<https://100.city.fukuoka.lg.jp/actions/2019>)より抜粋。

2-8-2. 福岡市南区鶴田校区自治協議会

(1) 組織の概要

<p>■チーム鶴田の概要</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・鶴田校区は福岡市南区の南部に位置しており、ため池が多く、山間部に面している。 ・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。
<p>■構成メンバー</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・校区社会福祉協議会、自治協議会、鶴田公民館、民生委員・児童委員、男女共同参画協議会、老人クラブ、子ども会、事業所 他
<p>■通常時の取組概要</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・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活動している。 <p>○地域と福祉事業所との関係構築</p> <ul style="list-style-type: none"> ・医療・介護等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、1年間の「チームつるた」の事業所に対して研修会を行った。 ・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。

(2) 防災に関する取組概要

<p>■背景・きっかけ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・1995（平成 7）年、神戸市に出張した直後に阪神淡路大震災が発生したという、キーパーソン自身の経験や、2005（平成 17）年に発生した福岡市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。 ・当初は校区内に高齢者や障害者、子どもがどれくらいいるか、把握していなかった。そのため校区内の実態把握から始まり、そこからどのように支援するか協議を行った。
<p>■取組のポイント</p> <p>○平成 30 年西日本豪雨の被災概要</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2018（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市全体で 80 校区に拡大され、鶴田校区も指定地域となったため、公民館が災害対応本部及び避難所として開設された。
- ・人的被害はなかったものの、早朝にがけ崩れが発生するなど、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、住民の避難を呼びかけた。
- ・住民が公民館へ避難を開始すると同時に、公民館で炊き出しの準備を開始した。
- ・医療・介護等事業所ネットワーク「チームつるた」に参加する医療機関や福祉施設等を中心に、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。

○訓練の実施

- ・福岡市西方沖地震の経験を踏まえ、校区防災会・社会福祉協議会と共同で、ストック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等を鶴田校区自治協議会が中心となって行っている。
- ・毎年計 3 回ほど研修を行っていたが、コロナ禍もあり休止している。研修は外部研修で学んだことの伝達研修の形をとっている。

○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確立していなければ機能しない。西日本豪雨災害時は外からいろいろな人が来てしまい、避難所運営は失敗してしまったのが反省点としてあるため、活動概要に記載し、運用していく予定である。C=Command & Control（指揮命令・連携・統制・調整）、S=Safety（安全の確認・確保）、C=Communication（情報収集・伝達・スタッフ及び被災者へのコミュニケーション）、A=Assessment（評価〔避難所での運営評価〕）を何度も反復しながら課題をこなしていくことを考えている。

○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。

■課題

○西日本豪雨時の役割分担

- ・行政、地域、事業所間の役割が明確になっていなかった。
- ・避難所は指揮系統がしっかりしていないと右往左往してしまう。外部からの支援者が現場に入ったことで、指揮が錯綜してしまっていた。
- ・また医療・介護等事業所ネットワーク「チームつるた」としても状況の把握ができておらず、初動が遅くなってしまった。
- ・地域と医療・介護等事業所ネットワークの指揮系統を一本化し、徹底する必要がある。

○災害時要配慮、ペットへの対応

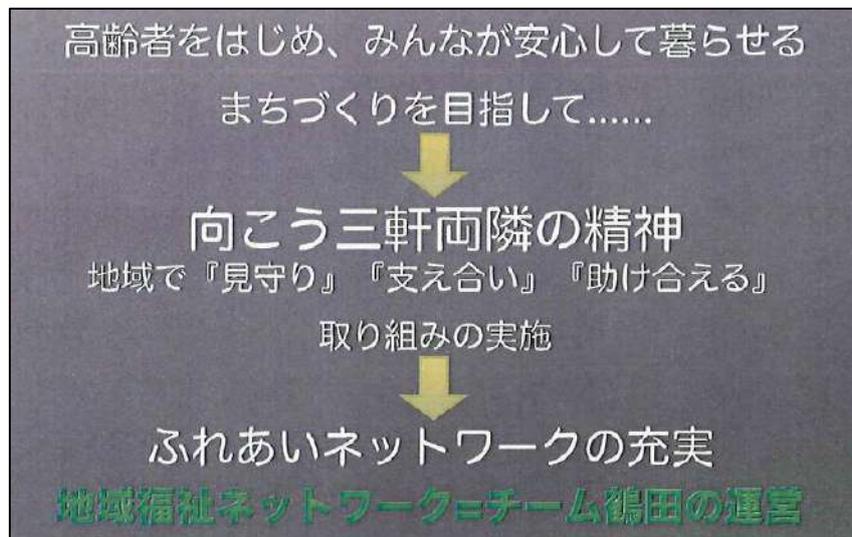
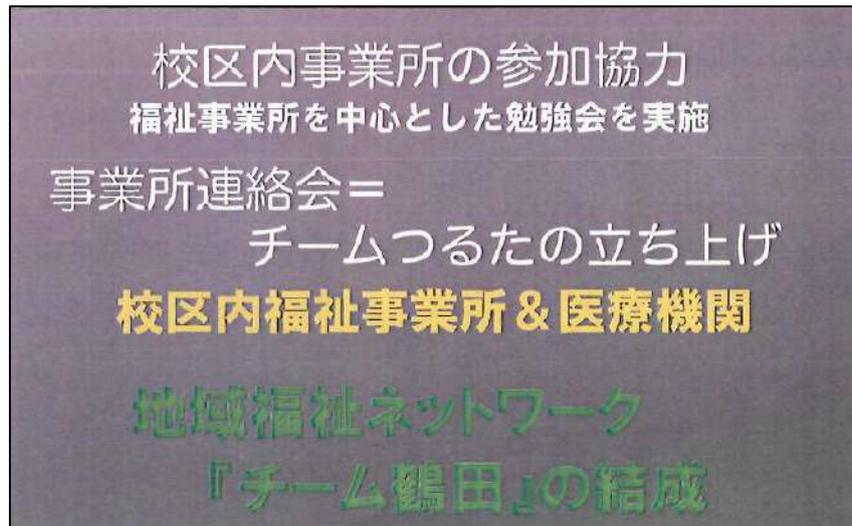
- ・高齢者、障害者が一般避難所に避難してきた際、どのように対応したらよいか、分からなかった。医療・介護等事業所ネットワーク「チームつるた」に災害時要配慮者をそれぞれの施設で受け入れてもらったことで対応できた。一般避難所では災害時要配慮者への対応は現時点では難しい。
- ・またペットを連れた避難者への対応も課題を感じた。今ではペット用のスペースを確保している。

○人手・物品不足

- ・避難所運営に関わったスタッフの人手と物品が不足していた。物品については予算を確保し、徐々にハード面を充実させている。

■今後の展望

- ・今後の目標として「見守り」「支え合い」「助け合える」取組の強化をしていく。自助、共助、公助に加え、「近助」＝向こう三軒両隣で日頃からの助け合いが大事である。
- ・将来的には「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。



⁵⁵ 資料はヒアリング調査協力事業所からの提供。

2-8-3. 福岡市南区地域保健福祉課

(1)自治体概要(R6.1.31 時点)

■組織概要	保健福祉センター	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉・介護保険課 ・子育て支援課 ・健康課 ・地域保健福祉課 ・保護第1課 ・保護第2課 ・衛生課
--------------	----------	--

(2)取組概要

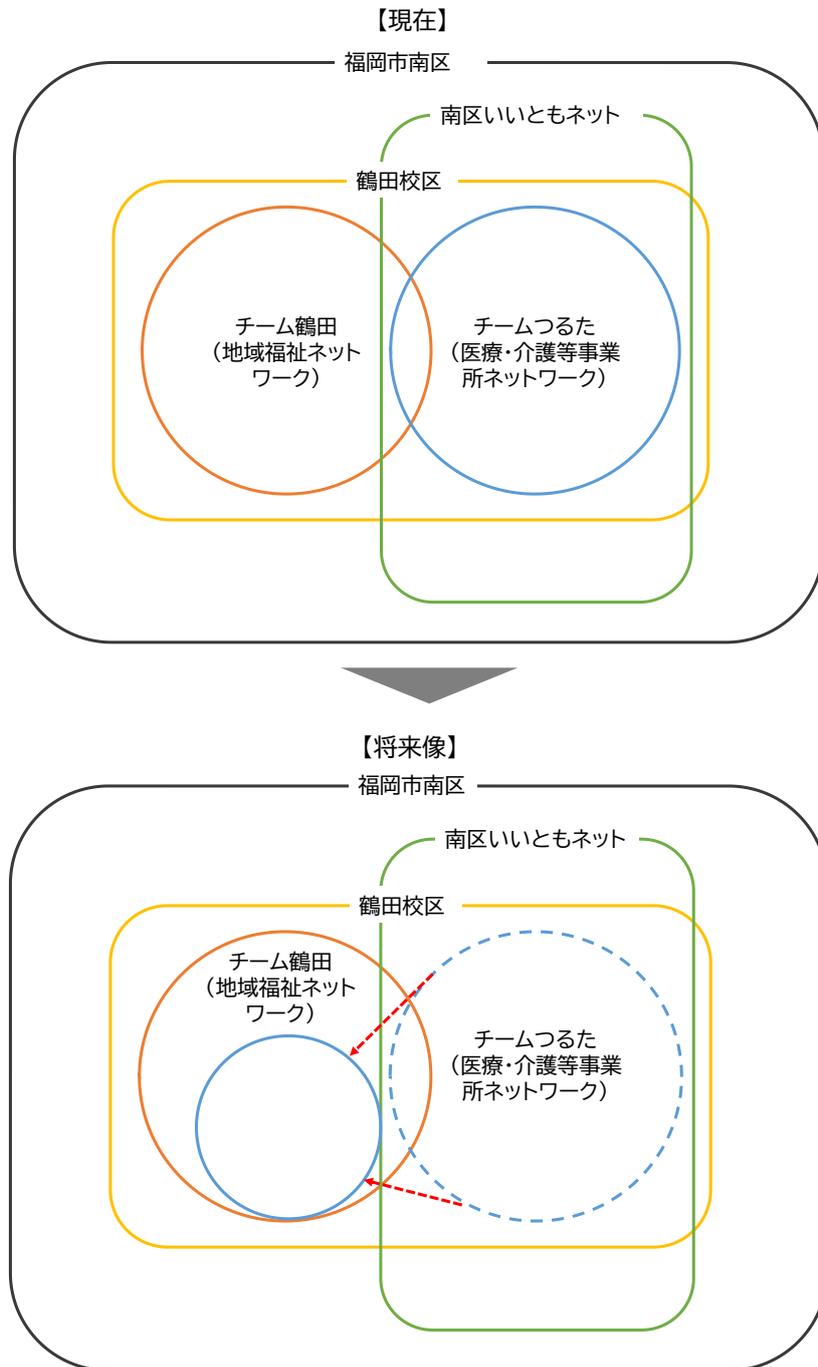
○医療・介護等事業所ネットワークと「南区いいともネット」

■背景・きっかけ
<ul style="list-style-type: none"> ・福岡市南区は、高齢になっても暮らし続けることができる社会（地域包括ケアシステム構築）の実現のため、医療機関や介護事業者、民間企業等が協力して、医療・介護事業者等ネットワークを構築し、地域で取り組んでいく活動の支援に力を入れている。 ・2020（令和2）年10月時点までに16の医療・介護等事業所ネットワークが結成され、南区全域をカバーしている。 ・2018（平成30）年度に16の医療・介護等事業所ネットワークの連合体「南区いいともネット」を結成。情報交換や圏域を超えた支援体制づくりをめざしている。 ・ネットワークの取組はさまざまであり、住み慣れた場所で暮らし続けられるように、地域のインフォーマルな社会資源として、それぞれ活動している。
■取組のポイント
<ul style="list-style-type: none"> ・当課では地域包括支援センターをはじめ、社会福祉協議会や行政内の関係各課と連携し「医療・介護等事業所ネットワーク」を地域住民組織とつなげ、連携した取組につながるよう支援している。 ・鶴田校区の医療・介護等事業所ネットワーク「チームつるた」においては、行政等が働きかける以前より、地域住民組織との連携・協力体制の重要性を認識され、地域福祉ネットワーク「チーム鶴田」との関係構築、顔の見える関係づくりに取り組んでいる。
■課題
<ul style="list-style-type: none"> ・コロナ禍の影響で2020（令和2）年度～2022（令和4）年度は地域の活動が制限され、それに伴い医療・介護等事業所ネットワークも活動機会が減少した。またコロナ禍では、医療・介護等事業所ネットワークの構成員である医療や介護の専門職等は感染対策のため地域活動が制限され多くの医療・介護等事業所ネットワークの活動が停滞した。2023（令和5）年度より徐々に活動の再開がみられるように

なったが、まだまだ校区によっては再開の手助けが必要な医療・介護等事業所ネットワークも見られる。

- ・それぞれの医療・介護等事業所ネットワークは立ち上がった経緯、構成事業所、活動内容等様々であり、鶴田校区において災害時の協力体制が構築できているからといって、地域のニーズや地域課題は様々であり、他の地区にそのまま応用できるとは限らない。地域によっては基盤づくりから始めなければいけない場合もある。

<福岡市南区鶴田の地域ネットワークイメージ図>⁵⁶



⁵⁶ ヒアリング内容を基に弊所作成。

3. ヒアリング調査結果のまとめ

(1) 地域ネットワークづくりの奏功要因

○基盤となる日常の関係性づくり

本調査で聞き取りをしたすべての対象について言えることは、「日常の関係づくり」が防災の取組の基盤となっていることである。

高齢者施設・事業所が地域に開き、地域の活動へ積極的に参加すること、またはコロナ禍の影響で停滞しているものの、以前から施設へ地域住民が入ってこられるような取組（カフェや体操教室など）を行っていることで、地域の関係者と顔の見える関係ができ、それを土台として防災の取組につなげることができることを確認した。

翻って言うと、日常の関係づくりについて、まずは現在までに築き上げてきた関係性をあらためて見直してみるとよいかもしれない。ヒアリング調査を行った認知症高齢者グループホームや小規模多機能型居宅介護事業所は2か月に一回行う運営推進会議に参加している自治会・町内会長や民生委員と日常的に関係を構築していることが多く、そのつながりが防災の取組を行う際の関係基盤となっていた。

○既存の事業や協議体を活用

災害時に相互支援を可能とする地域ネットワークを新たに一から構築することは至難の業である。そこで注目すべきポイントが「既存の事業や協議体」を活用することである。既存の事業や協議体とは、まちづくりや地域福祉等の課題の解決を目的として実施されている事業や活動している協議体である。埼玉県富士見市関沢地区、大阪府吹田市へのヒアリング調査では、地域ケア会議や生活支援体制整備事業の協議体を活用し、防災をテーマとした協議を進めている。また、東京都世田谷区下馬地区では地域ケア会議で集まっている介護事業所間で連携体制を構築している他、福岡市南区でも地域包括支援センターが働きかけたネットワークの一環で事業所間ネットワークを組織しており、そのネットワークが防災の取組を行う際の基盤となっていることが確認できた。

○キーパーソンが存在

この点も多くの事例に共通する項目であるが、ヒアリング調査を通じて、関係性や取組を強く推し進めるリーダーシップを持ったキーパーソンが存在していることが確認できた。所属先は高齢者施設・事業所、自治会・町内会、社会福祉協議会、行政など様々であるが、地域に対する強い思いを持って活動を推進する人物の存在が大きく、そのキーパーソンが動ける環境をいかに整えるかが取組を継続させる上でも重要になる。

○各関係者による取組への共感

上述のキーパーソンなどの強い推進力がありつつ、各関係者が取組に対して共感し、積極的に参画することが重要である。特に高齢者施設・事業所では、前述の高齢者施設・事業所向けアンケート調査にもある通り、取組へ参画できない主要な理由は「人的余力がない」「きっかけがない」の2点であった。体制面の環境を変えることは容易ではない中で、ヒアリング調査で聞き取りをした中で共通していたことは、法人の理念として「地域貢献」や「地域づくり」を掲げており、法人代表や施設長などの意思決定者が自ら地域との関係づくりに取り組み、関係性を構築する意義を職員に伝達していることである。群馬県榛東村特別養護老人ホームしんとう苑では施設長の個人的な経験から取組に共感し、施設長自ら「住民支え合いマップ」に参加していることや、福岡市南区鶴田校区の高齢者施設・事業所運営法人である株式会社ディアマインドでは地域のキーパーソンと思いを同じくし、「地域づくり」をキーワードにして社内での意識醸成を図っていることが確認できた。

○施設規模に応じた役割意識

高齢者施設・事業所にヒアリング調査を行った結果、都市部の認知症高齢者グループホームや小規模多機能型居宅介護事業所などの地域密着型の施設・事業所と、地方部の特別養護老人ホームでは、地域とつながる動機に多少の違いが見られた。都市部の地域密着型の施設・事業所では、地域とつながる理由として「施設を知ってもらおう」という発言が見られた一方、群馬県榛東村の特別養護老人ホームしんとう苑や高知県黒潮町の特別養護老人ホームかしま荘など、自治体内で唯一ないしは限られた比較的規模の大きい高齢者施設となっており、「福祉インフラとしての拠点」の意識に基づいた地域貢献の姿勢が見られた。小規模か大規模か、地域密着か広域型か、都市部に所在しているか、地方部に所在しているか等の諸条件により、地域との関わり合いのスタンスが変わることが確認できた。

(2)災害対応の実効性を伴った地域ネットワークの奏功要因

○高齢者施設・事業所における防災意識の高さ

今回のヒアリング調査では、一施設・事業所単位のみならず、法人単位で防災意識の高さが浸透している施設・事業所が多く見られた。そのため、経営体・法人として施設・事業所が地域とネットワークを結んで防災の取組を行うことを推奨することが、高齢者施設・事業所が参画した地域ネットワーク構築の促進につながると考えられる。

○働きかけの主体となる組織

地域ネットワークは日常の関係性を土台として形づくられるものであることが明らかになった。災害時にも相互支援が可能となる関係性とするためには、日常の関係性に防災の機能を付与する必要がある。その際に重要になるのが、具体的なアクション

に導く主体となる組織の存在である。愛知県あま市伊福地区の事例では、行政が県のモデル事業の枠組みを活用して連携体制構築のロードマップを描き、活動を導いている。また、群馬県榛東村や大阪府吹田市では社会福祉協議会がコーディネーターとして、「住民支え合いマップづくり」や「防災まちあるき」などの企画力に富んだ取組を実施していることから、参画する地域住民や地域関係者が我が事で主体的に取り組むための環境を整える役割を担う組織が重要になる。

○外部専門家による助言

日常の関係性を土台として、防災の取組を行う際に重要なポイントとなるのが外部からのアドバイザーによる助言である。ヒアリング調査では、福祉や防災は専門的な知識が必要になるため、外部の専門家が関与することにより、地域の関係者がもつ知識や技術の強化やモチベーションの維持・向上を期待できることが確認できた。

(3)課題

○避難者受入に対する準備

今回のヒアリング調査では、行政と福祉避難所等の協定を締結していたり、施設・事業所が所在する町会と災害時相互応援援助協定を締結し、数名の避難者を受け入れる想定をしている施設・事業所が見られた。しかし、災害時に想定外の地域住民が施設・事業所に避難してきた場合の対応や準備に関する課題が挙げられている。

○事業所ネットワークへの参加事業所の減少

複数の事例からは、人手不足の中で、事業所運営に加え、地域活動に参加することに対して負担に感じ、経営面から参加が難しい現状があることが明らかになった。地域ネットワークの構築の促進にあたっては、参加者が取組に参画することでメリットが生じる方法や制度的な仕組みを模索する必要がある。

一方で、地域ネットワーク構築は、必ずしも短期的に施設・事業所側が提供する労力に見合った成果が得られるわけではなく、有事の際に地域住民と支え合いながら有事を乗り越える取組を重ねることで、利用者や職員の安全確保、施設・事業所のサービス提供の継続、早期再開の実現や地域住民との関係構築に寄与するものであり、確実に目に見える形でのリターンはなされるものではないと理解しておく必要がある。

○担い手の不足

取組の継続性を保つ上で課題となるのが担い手の確保である。地域包括支援センター向けアンケート調査でも見られたとおり、担い手の不足や参加者の高齢化は防災に限らず、地域活動を継続する上で喫緊の課題である。担い手不足を課題として挙げている榛東村社会福祉協議会では、野球チームに参加している若年層に声をかけて自主防災組織を結成するなど、自治会や民生委員等の固定化した組織体とは別の対象に声をかけるなどの工夫をしていた。

また、地域の高齢化や過疎化に伴う担い手不足に課題を感じている社会福祉協議会や地域包括支援センター等は、福祉の既存の事業や協議体を適切に活用しながら地域の課題解決に無理なく参加できる仕組みを整え、防災を日常の活動に自然に溶け込ませるコーディネート力が求められている。

○横展開の難しさ

複数の行政担当者からは、地域ネットワーク構築がうまくいっている地域は日常の関係基盤が整っているがゆえに防災の取組を推進していけること、逆に言えば、地域事情や諸条件が違うため、行政からは共通してうまくいっている事例をそのまま他地域に展開しても当てはまるとは限らないとの指摘がなされた。

加えて、各取組の主催者や各取組の主体となる機関の担当者は、「行政や社協からの押し付けではうまくいかない」「住民や地域の自主性を尊重する」という言葉も共通して聞き取っている。

地域での防災力の向上を図るにしても、すぐには結果につながらないかもしれないが、まずは基盤となる関係づくりを行うため、地域住民が自由度を高く活動できるような場を設けることが必要だろう。そして、ゆくゆくはそのような場が防災をはじめとした地域課題解決の仕組みとして機能することを見越して、そのような場づくりを積極的に奨励し、評価する仕組みを整えることが結果的に地域の防災力向上に寄与するのではないかと考える。

第5章 地域ネットワーク構築支援に向けた取組の検討

1. 実施概要

1-1. 実施目的

高齢者施設・事業所が、地域の多様な関係者と災害時を想定した相互支援の協力体制（＝地域ネットワーク）を構築するためのきっかけとして、どのような手法を駆使してきっかけづくりを試みるべきか、その「実践」としての位置づけで福祉防災意識の向上を目的に災害エスノグラフィーを活用したワークショップを実施した。

ワークショップを実施し、地域関係者と高齢者施設・事業所が、在宅及び施設・事業所にいる高齢者（認知症、要介護度の高い方等）の避難や避難生活についての対応を「我が事」として検討できるよう、まずはお互いの地域での立場や防災に関する取組や意識の共有と理解促進を行うことで関係構築を目指した。

1-2. 取組の対象

本取組は事務局と包括連携協定を締結している静岡県浜松市を対象地域とし、浜松市天竜区光明地区をモデル地区として選定した。

1-3. ワークショップ概要

(1)開催日時および会場

本ワークショップの開催日時および開催場所は、下記のとおりである。

開催日時：2024（令和6）年1月30日（火）14:00～16:30

開催場所：光明ふれあいセンター 別館講座室

開催案内チラシ：次頁以降参照

福祉防災の関係づくりワークショップ ご参加のみなさま

開催主旨

- 近年、日本全国で激甚災害が数多く発生しており、日本各地で甚大な被害が生じています。
- 災害が発生した時には、災害時要配慮者（子ども、高齢者、障がい者など）の避難支援や地域のみなさまが連携して災害対応に当たらなくてはならない状況が発生してしまいます。
- そのような時に備え、地域関係者や福祉関係者が、「防災」というテーマで、いざという時のために助け合えるような日頃の関係づくりを育むためのきっかけづくりとして、ワークショップを開催します。

2024年1月30日（火）

申込フォーム

時間：14:00～16:30（開場 13:30）

※当日プログラムについては裏面参照

場所：光明ふれあいセンター講座室（別館1F）

浜松市天竜区山東2309-8



- 上記二次元コードを読み取っていただき、申込みフォームよりお申込みください。
- 当日ご参加される方はそれぞれご入力くださいますよう、お願いいたします。
- 2024年1月19日（金）までにご入力お願いいたします。



【本件のお問合せ】

一般財団法人 日本総合研究所 調査研究本部（生活創造研究部）

<https://www.jri.or.jp/>

**ワーク
ショップの
目標**

- 自分の地域が被災した場合のイメージし、我がごと化する。
- それぞれのお立場・役職の方が抱えている想いや課題、求めていることを知る。
- 地域で連携することの重要性を理解する。

**ワーク
ショップ
に参加
いただく方**

- 社会福祉協議会
 - 地域包括支援センター
 - 自治会
 - 民生委員
 - 高齢者施設
- などの関係者のみなさま

プログラム



かぎや はじめ
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
（一社）福祉防災コミュニティ協会代表理事
内閣府「被災者支援のあり方検討会」座長 等

時間	タイトル	概要
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	・災害時に起こることやどんな対応ができるかをイメージする
15:05～ 15:15	(10分) 休憩	—
15:15～ 15:35	グループでの話し合い (災害時の対応)	① 自己紹介 ・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。
15:35～ 15:55		② 他のテーブルに移動し、新たなメンバーと話し合う。
15:55～ 16:10		③ 元のグループに戻り、話し合いをしながら、対応策として具体的なよいアイデアを3点～5点選び、A3用紙に書く。1枚に1項目。
16:10～ 16:20	(10分) 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。
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。

(2)当日のプログラム

当日のプログラムは下記のとおりである。

種類	タイトル	内容	講師/進行
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	鍵屋委員長/事務局
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。	鍵屋委員長
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	鍵屋委員長/事務局
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。	鍵屋委員長/事務局
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。	鍵屋委員長/事務局
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。	鍵屋委員長
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	事務局

(3)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）

※本研究事業検討委員会 委員長

(4)参加者

浜松市天竜区光明地区から下記のとおり、関係者の皆様に参画いただいた。

高齢者施設・事業所関係	: 5名 (4施設・事業所)
障害者支援施設関係	: 1名 (1施設・事業所)
自治会関係	: 10名 (5自治会)
民生委員・児童委員関係	: 2名
社会福祉協議会関係	: 1名
地域包括支援センター関係	: 1名
合計	: 20名
オブザーバー	: 9名 (本研究事業検討委員会委員、浜松市等)

2. 実施結果

2-1. 当日の様子

(1) 講師による講義

令和6年1月1日に発生した能登半島地震について、鍵屋委員長ご自身による現地視察での様子や地域における防災の重要性について講義を行った。

図表 5-1 鍵屋一委員長による講義の様子



(2)個人ワーク(災害イメージづくり)

「災害エスノグラフィー」（過去の被災経験に基づいた体験の記録）を用い、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、教訓をポストイットに書き込んだ。

図表 5-2 個人ワークの様子



図表 5-3 参加者によるアイデアを貼り付けた模造紙



(3)ワールドカフェ(グループワーク)

ワールドカフェ（グループワーク）は3ラウンド制で実施した。まず4人1グループの班に分かれたうえで、ラウンド1は（2）個人ワーク（災害のイメージづくり）で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た。

ラウンド2では、各班1名をカフェマスターとしてテーブルに残し、その他の方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、アイデアを深めた。

ラウンド3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た。

図表 5-4 参加者によるグループワークの様子①



図表 5-5 参加者によるグループワークの様子②



(4)まとめと講評

1～3 ラウンドを行い、話し合いによって深まったアイデア 3つ以上を A4 用紙に書き込んだ。各班から生まれたアイデアを参加者全員で見回り、良いと思ったものにシールを貼った。ワークショップで生まれたアイデアについて本研究事業検討委員会委員から講評をいただいた。

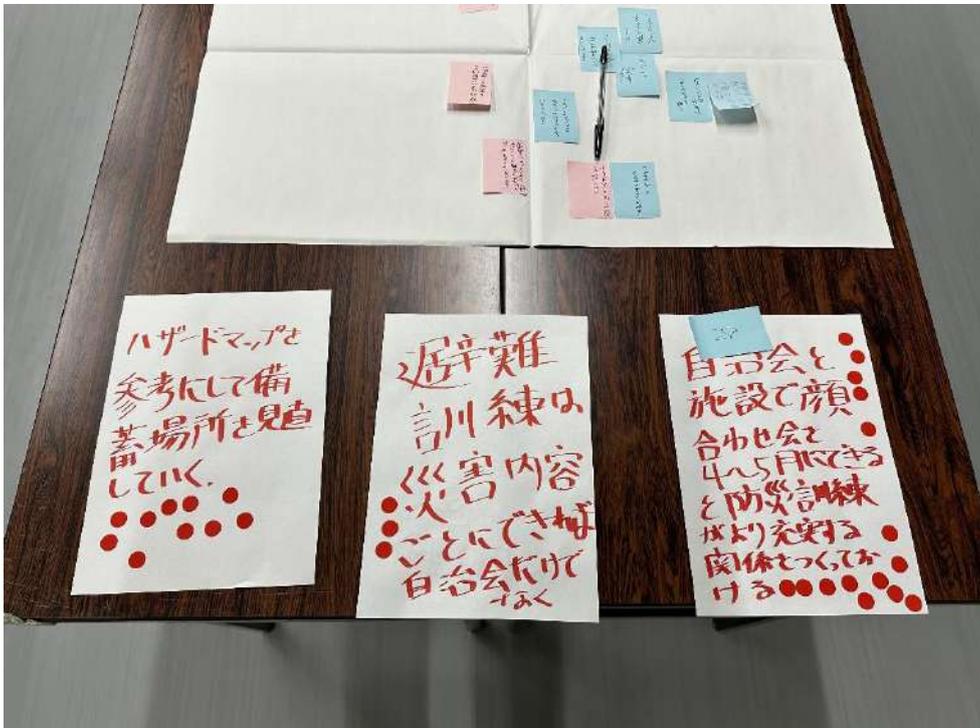
【各班のアイデア】（抜粋）

- ・ 要支援者の周知（助け合いの心を持つためにコミュニケーションをとる、あいさつ、声かけ）
- ・ 自治会内での情報の整理と共有化
- ・ 自治会と高齢者施設で顔合わせ会を 4～5 月にできると防災訓練がより充実する関係をつくっておける
- ・ 定期的に顔合わせの機会を作る
- ・ 情報弱者でもわかりやすい伝達の方法が必要

図表 5-6 参加者同士による講評



図表 5-7 各班から生まれたアイデア(一部)



●各委員からの講評

図表 5-8 鍵屋委員長



図表 5-9 井上委員



図表 5-10 佐々木委員



図表 5-11 山本委員



3. 参加者アンケート調査

3-1. アンケート調査概要

(1) アンケートの目的

ワークショップの参加者に対し、地域ネットワーク構築支援の取組として本事業で実施したワークショップが有効か否かを検証するとともに、今後の意向や課題に感じていること等を伺い、さらなる展開可能性の示唆を得ることを目的に、参加者アンケートを実施した。

(2) アンケート実施期間

2024（令和6）年1月30日（火）

(3) アンケートの実施方法

- ・ワークショップ終了後、会場にてWEBアンケートフォームの二次元コードを案内し、その場で回答する時間を設けた。

(4) 主な質問項目

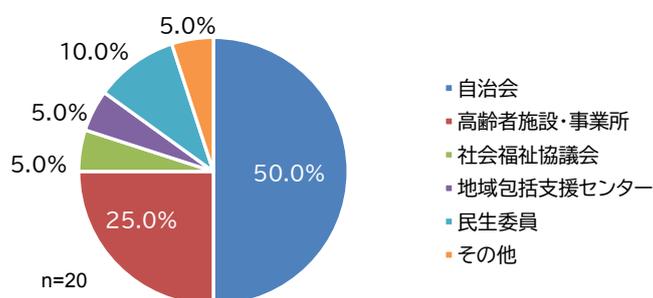
基本情報	所属先
プログラムの感想	講義・グループワークの感想、ワークショップの有効性 等
今後に向けて	今後の参加意欲、困難や課題 等

3-2. アンケート調査結果

(1) 所属先

自治会（10名）、高齢者施設・事業所（5名）、社会福祉協議会（1名）、地域包括支援センター（1名）、民生委員（2名）、障害者支援施設（1名）の計20名から回答が得られた。

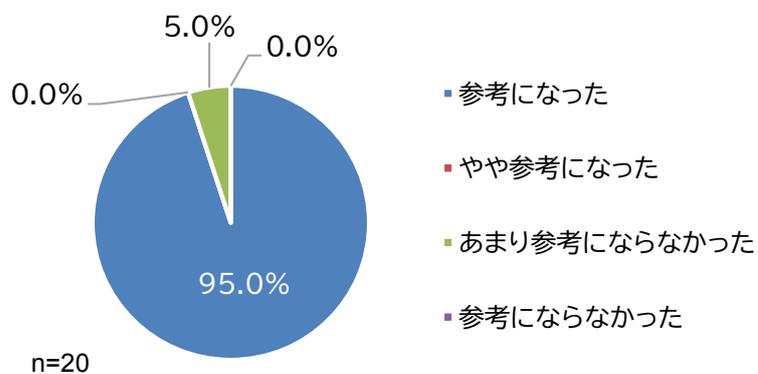
図表5-12 (1) ご所属先を教えてください。(1つを選択)



(2) 講師による講義の感想

参加者20名のうち、19名が「1. 参考になった」と回答（95.0%）。1名が「3. あまり参考にならなかった」と回答（5.0%）。

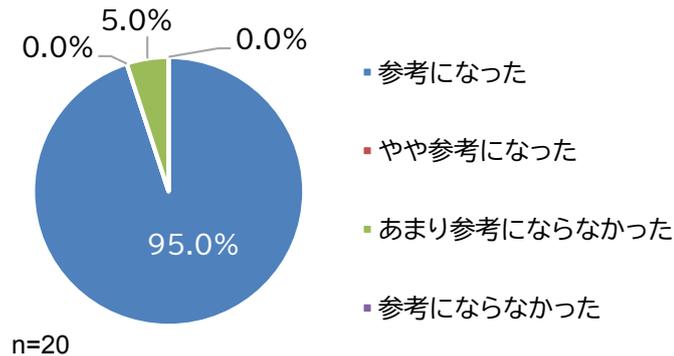
図表5-13 (2) 講師による講義の感想を教えてください。



(3)ワールドカフェ(グループワーク)の感想

参加者 20 名のうち、19 名が「1. 参考になった」と回答 (95.0%)。1 名が「3. あまり参考にならなかった」と回答 (5.0%)。

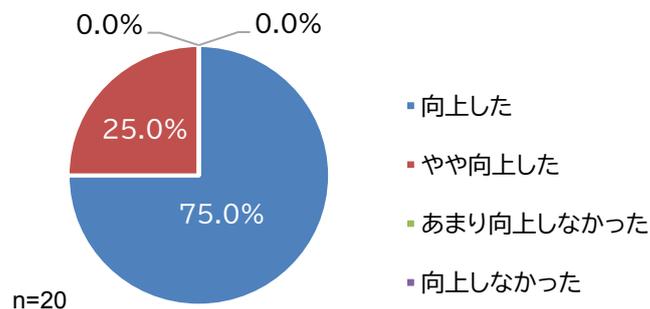
図表5-14 (3)ワールドカフェ(グループワーク)の感想を教えてください。(1つを選択)



(4)ワークショップ参加による防災意識の向上について

参加者 20 名のうち、15 名が「1. 向上した」と回答 (75.0%)。5 名が「2. やや向上した」と回答 (25.0%)。

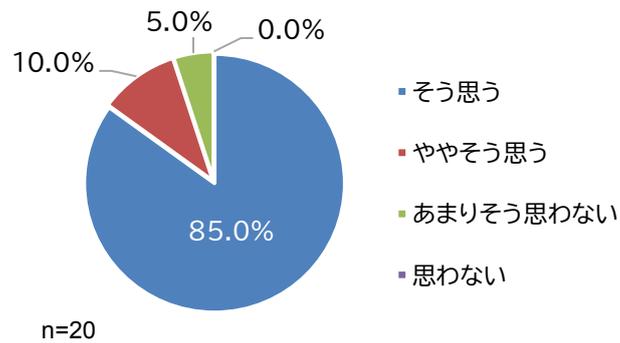
図表5-15 (4)ワークショップに参加して防災に対する意識は向上しましたか。(1つを選択)



(5) ワークショップは地域の防災力向上に役立つか

参加者 20 名のうち、17 名が「1. そう思う」と回答（85.0%）。2 名が「2. ややそう思う」と回答（10.0%）。1 名が「3. あまりそう思わない」と回答（5.0%）。

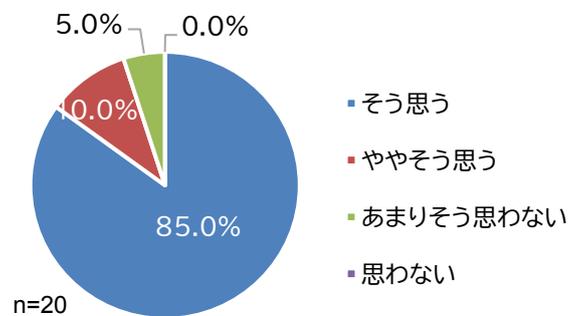
図表5-16 (5)ワークショップは地域の防災力向上に役立つと思いますか。(1つを選択)



(6) ワークショップは地域での連携づくりのきっかけとして役立つか

参加者 20 名のうち、17 名が「1. そう思う」と回答（85.0%）。2 名が「2. ややそう思う」と回答（10.0%）。1 名が「3. あまりそう思わない」と回答（5.0%）。

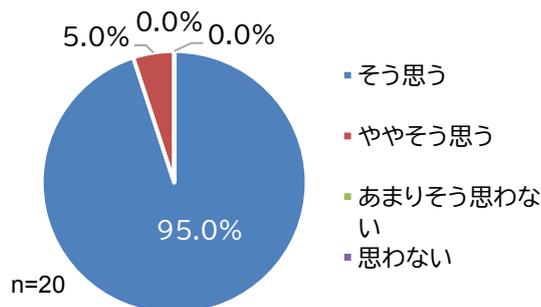
図表5-17 (6)ワークショップは地域での連携づくりのきっかけとして役立つと思いますか。(1つを選択)



(7)防災に関する協議の場の必要性について

参加者 20 名のうち、19 名が「1. そう思う」と回答（95.0%）。1 名が「2. ややそう思う」と回答（5.0%）。

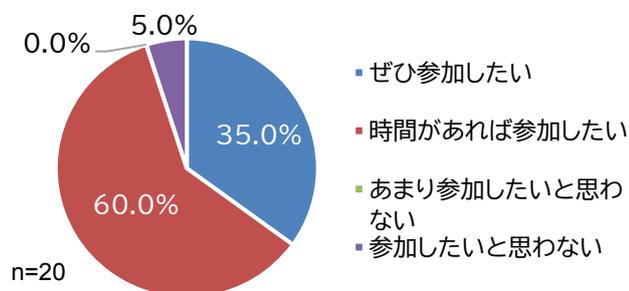
図表5-18 (7)防災について地域内で様々な関係者と協議する場は必要だと思いますか。(1つを選択)



(8)今後の参加意欲

参加者 20 名のうち、7 名が「1. ぜひ参加したい」と回答（35.0%）。12 名が「2. 時間があれば参加したい」と回答（60.0%）。1 名が「4. 参加したいと思わない」と回答（5.0%）。

図表5-19 (8)今後、このようなワークショップが開催されたら、参加したいと思いますか。(1つを選択)



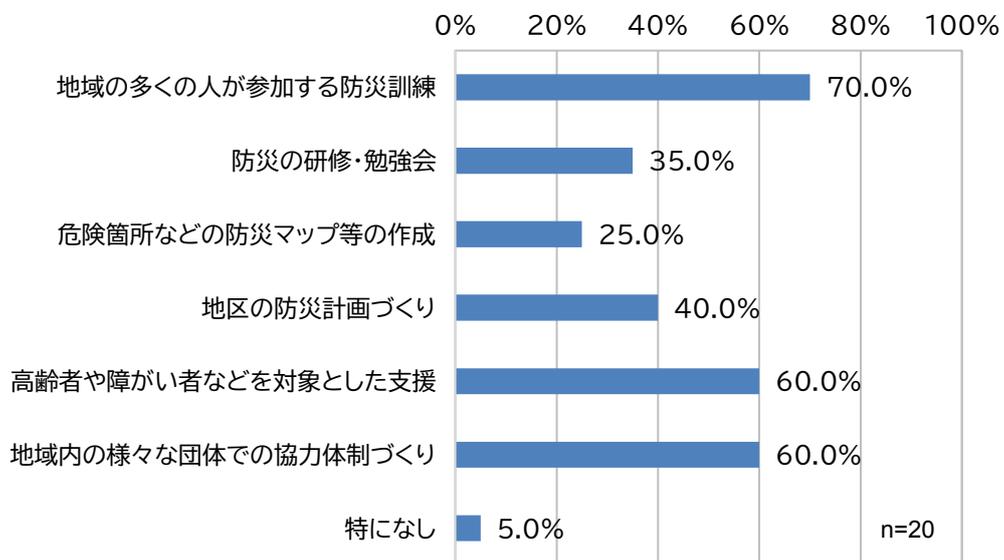
(9) 今後特に充実させていきたい防災活動(複数回答)

「1. 地域の多くの人に参加する防災訓練」と回答した方が14名と最も多い(70.0%)。

次いで、「5. 高齢者や障がい者を対象とした支援」、「6. 地域内の様々な団体での協力体制づくり」と回答した方が12名(60.0%)。

図表5-20 (9) 今後、特に充実していききたい防災活動について教えてください。

(あてはまるものすべてを選択)



(10)課題や困難

【協力体制】
<ul style="list-style-type: none">・ 各防災関係者との協力、連携。・ 顔が見える関係性づくりが課題です。・ 今後も地域の方とも共同で防災をもとに地域密着や社会貢献をしていきたいです。・ 他の自治会や施設との連携は音頭を取ってくれる方がいないと連携、協力は難しい。このような集まりがもっとできると良いと思いました。・ 一人暮らしの方の実態を自治会、民生委員と話し合うことが必要と感じました。
【機会】
<ul style="list-style-type: none">・ 地域内での交流の機会減少。・ コロナによって地域住民の繋がりが薄くなりコロナ前に戻るのは非常に困難だ。
【要支援者対策】
<ul style="list-style-type: none">・ 要支援の対策・ 指定避難場所以外の福祉避難場所ができるといいなと思います。・ 高齢者が避難訓練に参加出来ていない。・ 要支援者の把握に課題がある。

3-2. アンケート結果の考察

<ul style="list-style-type: none">・ ほとんどの参加者から、ワークショップ形式での取組は地域の防災力向上や連携体制構築のきっかけづくりとして有効であるとの回答が得られた。・ 今後のワークショップ等の取組への参加意欲に関して、「時間があれば参加したい」という回答が多く、積極的な参加を得るためにさらなる働きかけが必要である。・ 充実したい防災活動について、防災訓練や体制づくりについて必要性を感じている参加者が多い。一方、危険箇所・防災マップづくり、地区防災計画づくりなどの具体的なアクションのニーズがやや低い。
--



継続的にワークショップの参加者と協議を重ね、協力体制づくりと具体的な防災活動を行っていくためのプランを作成する必要がある。

4. 委員によるワークショップの振り返り

ワークショップ実施後、ワークショップの振り返りとして検討委員会を開催し、ワークショップに出席した委員から意見を得た。

主な意見として「地域ネットワーク構築促進に向けた有効性」と、「モデル地区における取組継続に向けた意見」に整理し、以下のように整理した。

■地域ネットワーク構築促進に向けたワークショップの有効性の検討(一部抜粋)

- ・ ワークショップの真の狙いは人と人がつながってネットワークを創っていく感覚を醸成し、防災訓練等を重ねることにつながりを強固にしていくことである。その手段として、ワークショップでアイデア出しを行う。アイデア出しを行うことで、自分の考えを伝えたり、他者の考えを聞き、つながりをつくる。その意味で、本日のワークショップでは、ワークショップの真の狙いを相当高いレベルで達成できたように感じている。これから具体的なアクションプランに落とししていく必要がある。【鍵屋委員長】
- ・ このような形で集まってワークショップに参加することは初めてだという方もいたが、こうしたワークショップを開催する前提として、そもそも福祉施設と地域住民の日頃の関係性を把握しておく必要があると考えている。また、今後の目標や予定に照らして今回のワークショップがどうだったかという評価をしなければ、本当の意味での参加者の評価はわからないと感じた。【井上委員】
- ・ 今回は高齢者施設と自治会長が主な参加者のワークショップだったが、今後いずれかの自治会で会員を対象としたワークショップを開催すれば、もっとこの地区は自分らの力で防災について考える自治会になるように思う。レベルの高いワークショップだった。鍵屋委員長の進行によるまとまりのあるワークショップだったという印象である。【山本委員】
- ・ 災害規模に応じた体制をイメージすることが必要だと思う。災害は、狭い範囲だけで発生するのではないことを意識してもらう必要があるだろう。当然、施設間および地域の連携を考えれば、少なくとも光明地区で起こりそうな災害(二俣川の氾濫、大雨による土砂災害、直下型の地震等)に対して、広域で連携する必要がある。これらの災害を想定しながら、今後もワークショップ等を通じて防災について認識することが重要と考える。【佐々木委員】

■モデル地区における取組の継続性に向けた検討(一部抜粋)

- ・ これから具体的なアクションプランに落とししていかなければいけない。「4～5月に顔合わせや避難訓練を行う」というのは良いアイデアだと思う。その後、出水期も迎えるのでちょうどよいタイミングだろう。ワークショップを行っただけで満足せず、地区防災計画作成等までつなげていければよい。【鍵屋委員長】
- ・ 佐々木委員から災害規模によっては広域での連携が必要になるという指摘があった。福祉の分野で働いている方にはその感覚があると思われるが、地域住民にとっては、避難行動要支援者の支援に関しても自らの自治会の範囲内での支援の意識が強いのではないか。そのため、地域住民は個別支援を行うが、ネットワークの調整関係を自分たちが行うことはイメージしていないと予想される。その点を担う主体については別途考える必要がある。【井上委員】
- ・ 今回は地域ネットワーク構築のきっかけづくりを目的にしたワークショップだったので、これからの具体的なアイデア出し（アクションプラン、ロードマップ）を考える必要がある。この地域に福祉避難所指定を受けている事業所があれば、そこも巻き込んだほうがよいだろう。当該地域の福祉施設が行政と連携して福祉避難所に手を挙げてもらえれば、直接避難も可能となるため、一般避難所との棲み分けもスムーズに行えるのではないか。この地域で今後も取組を継続していくのであれば、そのような方向性を検討するとよいかと考えている。【佐々木委員】
- ・ 将来的には、災害種別に応じた訓練も必要と思う。黒潮町では、津波防災に力を入れていたため、「地震があったら津波避難タワー」という意識が徹底されている。ところが、土砂災害を想定したワークショップを行った際に、どこに避難するかと質問したら「津波避難タワー」と答えてしまう住民もおり、災害種別に応じた訓練の重要性を感じている。【山本委員】

第6章 総括

本章では、総括として本事業における調査研究結果から導き出された高齢者施設・事業所における地域ネットワーク構築の枠組みを提示する。そして、今後に向けて高齢者施設・事業所の地域ネットワーク構築を全国的に展開していくためのアイデアを示し、本調査研究事業の提案事項について述べる。

1. 本調査研究事業で導出された地域ネットワーク構築の枠組み

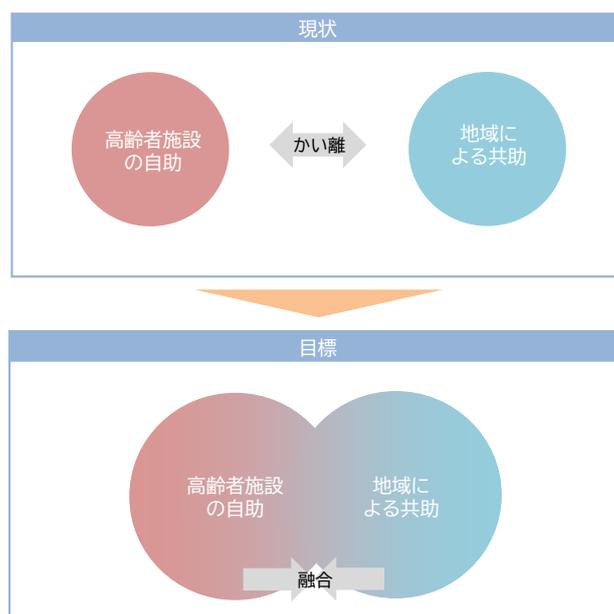
1-1. 高齢者施設・事業所と地域の関係性

(1) 高齢者施設・事業所の自助と地域の共助の結びつき

高齢者施設・事業所は非常災害対策計画や業務継続計画（BCP）等の各種防災計画を定め、災害対応体制を整備し、訓練を実施することで自施設・事業所の自助力を高めおく必要がある。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体制を形作っておくことが求められている。

高齢者施設・事業所が策定を求められている非常災害対策計画や業務継続計画（BCP）では、避難の実効性や業務継続の実効性を確保するために地域連携が重要視されている。しかし、アンケート調査等で明らかになったように、具体的な連携先がなく、地域連携を災害対策の一項目として位置づけられていない施設・事業所が多く見受けられる。つまり、高齢者施設・事業所の自助と地域による共助が乖離してしまっている現状がある。そこで、高齢者施設・事業所と地域がお互いに連携に努めることでそれぞれの助けの部分を融合させていくことが目標となる。

図表6-1 高齢者施設・事業所の自助と地域による共助の現状と目標

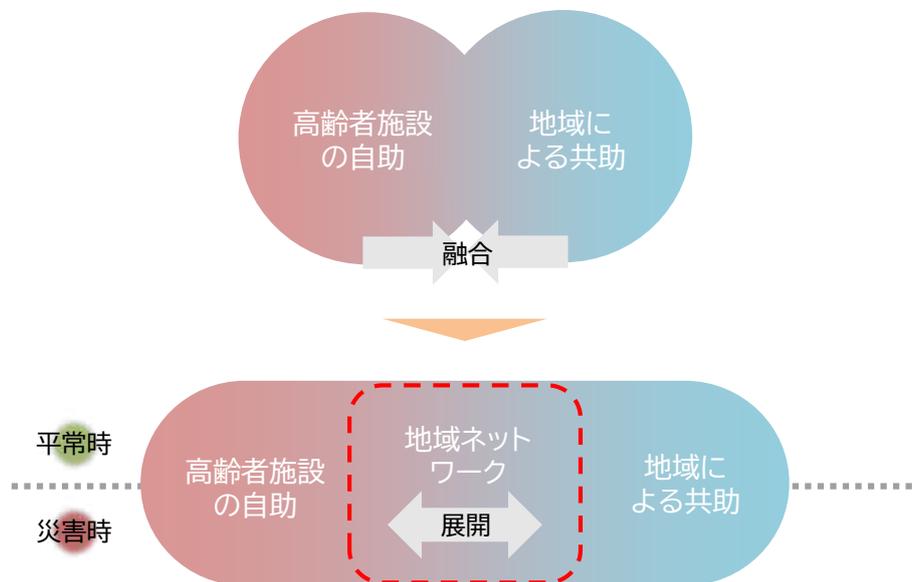


(2)高齢者施設・事業所と地域による支え合いの関係性の構築と発展

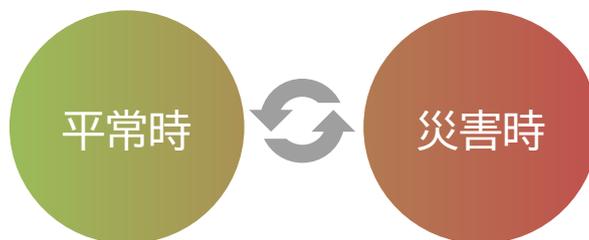
高齢者施設・事業所の自助活動と地域による共助活動が融合することにより、支え合いの関係性（＝地域ネットワークの創出）が生まれる。そして支え合い（地域ネットワーク）の活動がさらに展開していくことで、支え合いの効果がさらに高まっていく。

支え合い（地域ネットワーク）の関係性は平時と災害時の各フェーズでシームレスの関係にある。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に作用し、そのつながりは災害時にも非常に大きな力を発揮する。

図表6-2 高齢者施設・事業所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



図表6-3 平時と災害時の各フェーズにおける支え合い(地域ネットワーク)の互換性



2-2. 地域ネットワークの構造と生成過程

(1) 地域ネットワークの関係構造

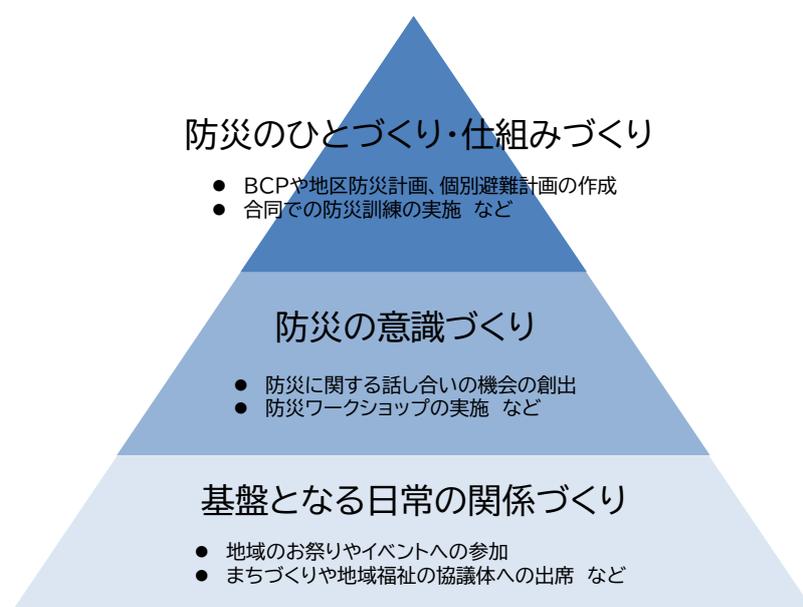
災害時にも支え合える地域ネットワークは、基本的に「基盤となる日常の関係」、「防災の意識づくり」、「防災のひとづくり・仕組みづくり」の3つを構成要素とした3層構造により成り立っているといえる。

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基本となる。

次に、防災の取組における入口となるのが「防災の意識づけ」である。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有効となる。

そして、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を行うのが「防災のひとづくり・仕組みづくり」となる。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応の実効性を担保する。

図表6-4 地域ネットワークの構造



(2) 地域ネットワーク構築のステップ

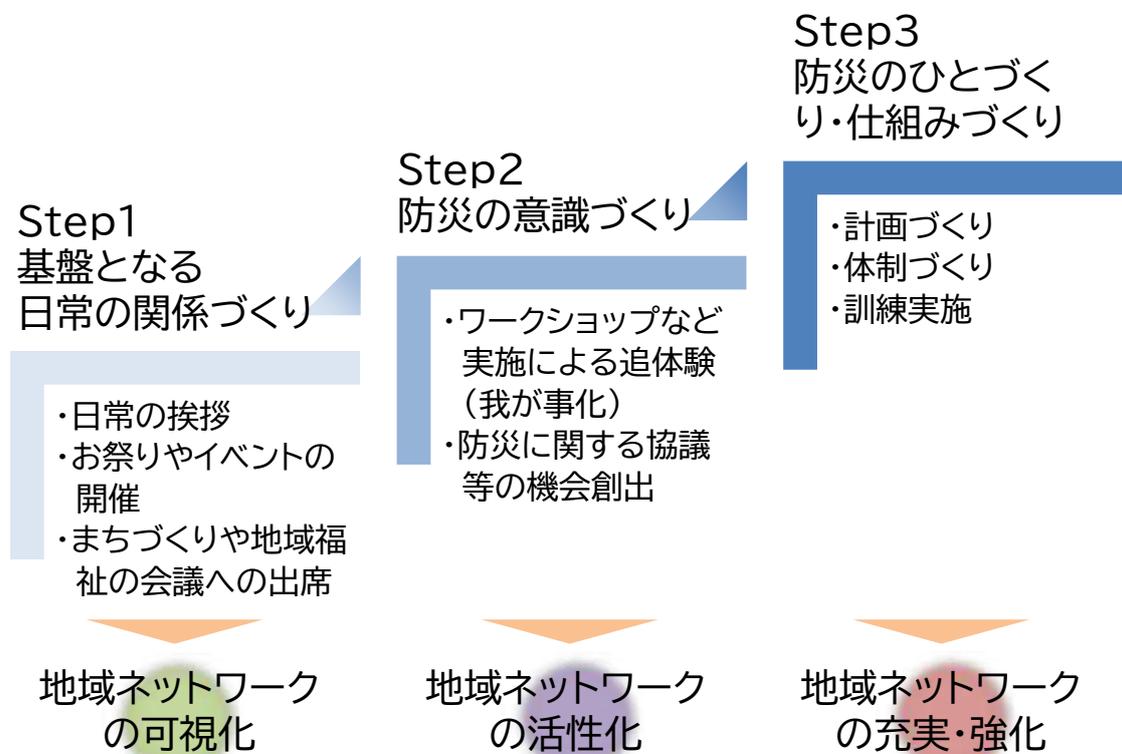
上記(1)で整理している地域ネットワークの構造における3つの構成要素は3段階のステップとしても解釈することが可能である。

Step1「基盤となる日常の関係づくり」では、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、施設での地域住民向けのイベントの開催、まちづくりや地域福祉の介護等への積極的な出席等の活動が該当する。Step1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る。

Step2「防災の意識づくり」では、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、防災の我が事化を図ることができ、防災に関する協議等を開始する端緒となるタイミングである。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る。

Step3「防災のひとづくり・仕組みづくり」では、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の実現可能性が高まると考える。この段階に至れば、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・強化する段階となる。

図表6-5 地域ネットワーク構築のステップ

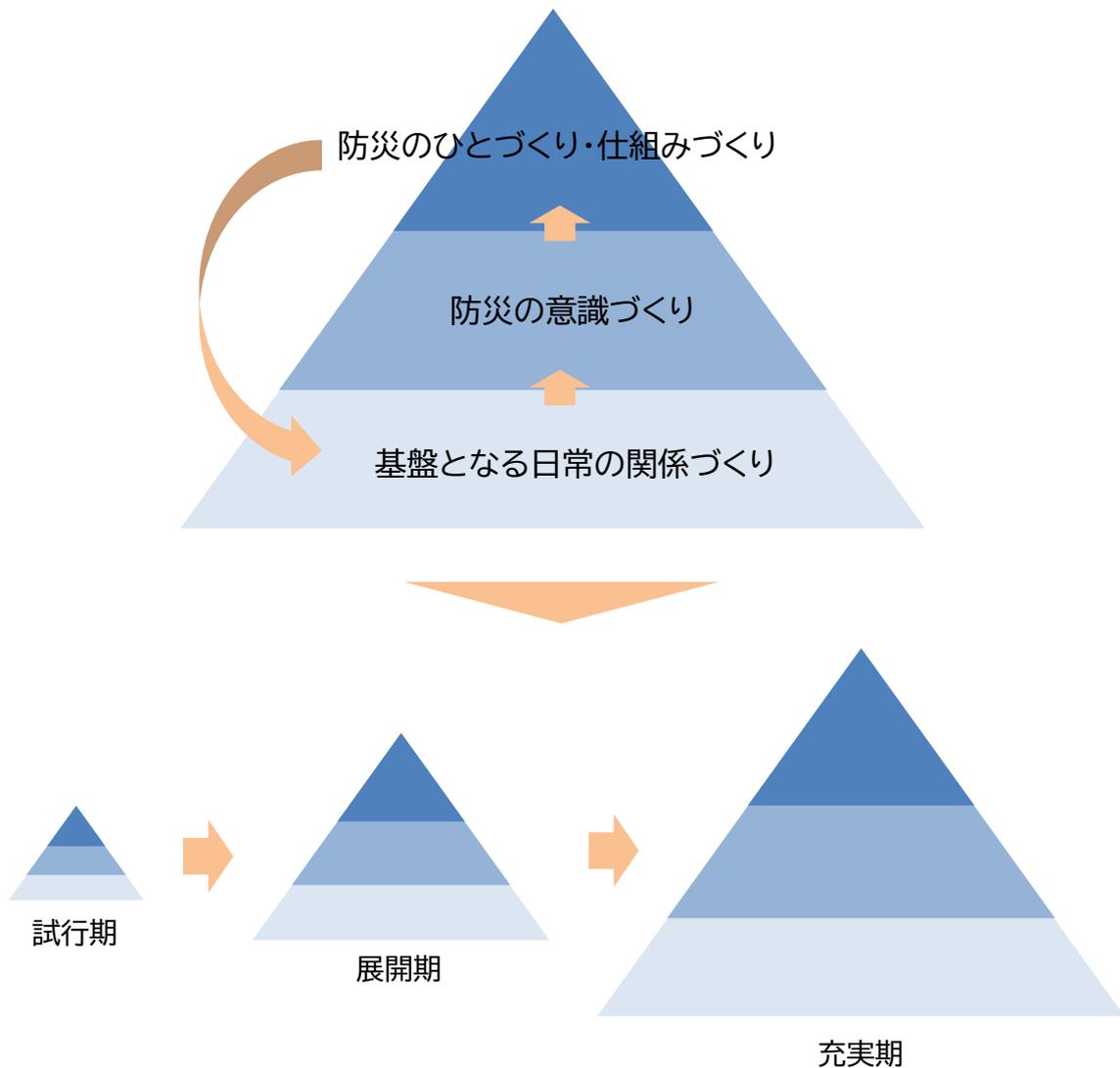


(3)地域ネットワークの循環構造と充実化のプロセス

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る。

上記の活動の循環により、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・向上を期待できると考える。

図表6-6 地域ネットワークの循環構造と充実化のプロセス

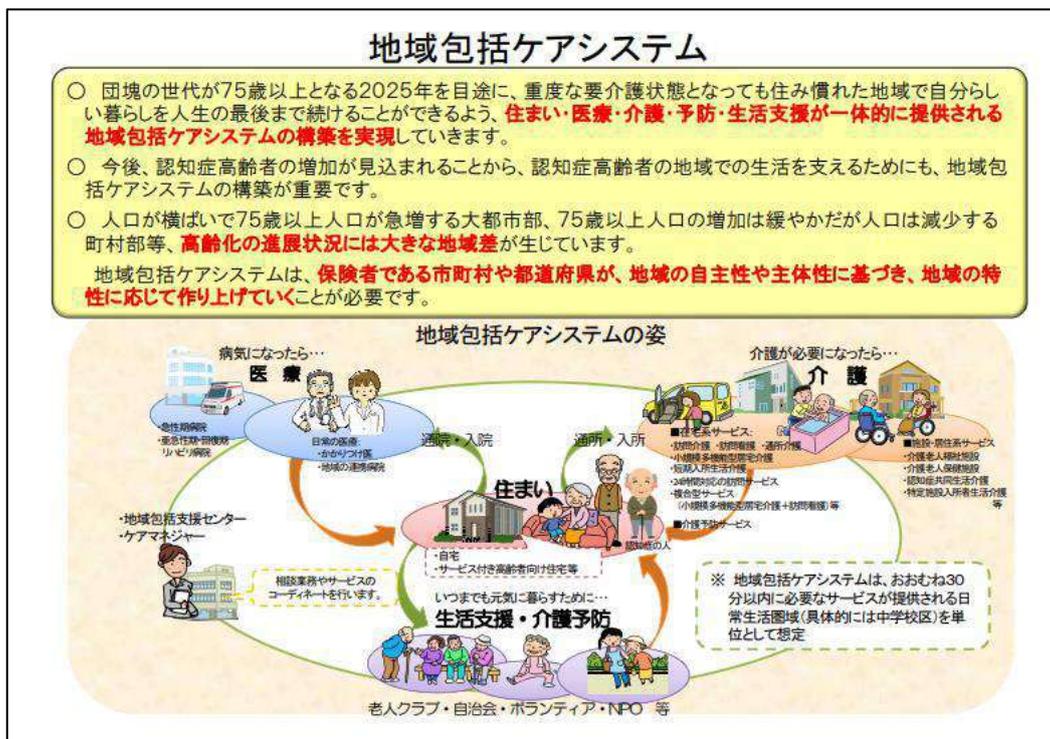


2. 今後に向けた示唆

2-1. 地域包括ケアシステムへの「防災」の組み込み

住み慣れた地域で自分らしい暮らしを最後まで続けることをめざす制度的基盤である地域包括ケアシステムに「防災」の要素を組み込んでいくことで、平時と災害時が切れ目なくつながり、共助による災害対応体制の整備に取り組んでいくことが可能になる（住まい、医療、介護、生活支援・介護予防、＋「防災」）。

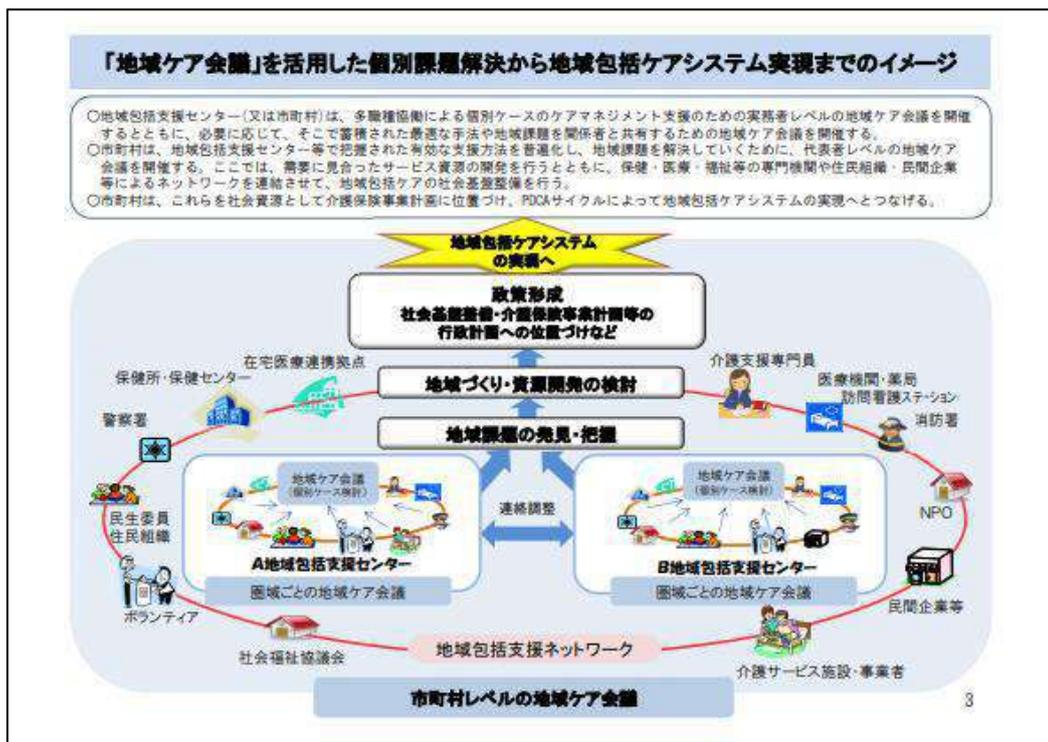
図表6-7 地域包括ケアシステム⁵⁷



高齢者施設・事業所が地域ケア会議等に地域福祉の担い手として参画し、地域課題解決の一つに「防災」をテーマとして協議、活動を進めていくことで、結果として高齢者施設・事業所も巻き込んだ災害時を想定した地域ネットワークが形成されていくことが想定される。

⁵⁷ 厚生労働省、「地域包括ケアシステム」, https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/index.html より抜粋。

図表6-8 「地域ケア会議」を活用した個別課題解決から地域包括ケアシステム実現までのイメージ⁵⁸



地域包括ケアシステムは各地域で取り組まれている地域福祉の共通基盤であり、地域包括ケアシステムのフレームワークを活用し、モデルを確立することで全国的に災害時支援も想定した地域ネットワークを展開していくことが可能となる。

医療分野では令和3年度より「在宅医療提供機関の事業継続計画（BCP）策定にかかる研究」が進められており、当研究において「地域BCP」の考え方の下、先行的にモデル事業が開始されている⁵⁹。福祉分野においても、地域包括ケアシステムを基盤とし、地域を包括した事業継続の在り方を検討していく必要がある。

2-2. 地区防災計画との連動

地域における共助の災害対応体制の基盤を確立していくためには、地域住民が積極的に関与し、主体的に体制を作り上げていく必要がある。その際に活用可能な制度が「地区防災計画」である。地区防災計画は地域住民が主体となって自由度が高く、地域の事情に合わせた形で災害対応体制を定めることが可能な計画となっており、上位計画である市町村地域防災計画にも位置づけて連動させていくことが可能である⁶⁰。この計画を基礎とし、上記で述べた地域包括ケアシステムと連動させることで、福祉

⁵⁸ 厚生労働省、「地域ケア会議について」, https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/00123658_2.pdf より抜粋。

⁵⁹ 一般社団法人コミュニティヘルス研究機構、「連携型BCP・地域BCP策定モデル事業」, <https://healthcare-bcp.com/home-visit.html>

⁶⁰ 内閣府、「地区防災計画ガイドライン」,平成26年3月, <https://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guidline.pdf>

分野も包含した地域における災害対応体制が確立していくことが可能になると考える。

3. 本調査研究事業における提案事項(成果物)

3-1. 地域ネットワーク構築に関する事例集の作成

(1)目的

高齢者施設・事業所における災害時の相互支援を想定した地域ネットワークの構築をより一層促進するため、本調査研究事業において先進的に取り組まれている事例を収集・分析し、事例集（名称「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～」）としてまとめ、地域ネットワーク構築の好事例の周知・啓発を図る。

なお、事例集は別冊で作成し、本報告書の「資料編」に掲載している。

(2)想定読者

上記目的を設定した事例集作成に向けて、主に以下の対象を想定読者として設定した。

- ・ 高齢者施設・事業所
- ・ 市町村
- ・ 市町村社会福祉協議会
- ・ 地域包括支援センター
- ・ 自治会・町内会、その他の地域団体 等

(3)構成

事例集は以下の構成で作成した。

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

3-2. 「非常災害対策計画作成・見直しのための手引き」の改訂

2020（令和2）年7月に発生した豪雨により、入所者14名が犠牲となった熊本県球磨村の特別養護老人ホームの被災を受けて、令和2年度老人保健健康増進等事業「高齢者施設における非常災害対策の在り方に関する研究事業」（事務局：一般財団法人日本総合研究所）において、「非常災害対策計画作成・見直しのための手引き」（以下、「R2年度手引き」）を作成した。

「R2年度手引き」作成以降、高齢者施設・事業所の災害対応に関する法制度の改正等がなされたことを受け、本調査研究事業において、「R2年度手引き」で提案していた「非常災害対策計画」作成・見直しの目的である「災害時における避難の実効性を高めること（「避難時における入所者（利用者）の安全確保」）」をより強化するため、「高齢者施設・事業所の防災力向上」として3つの要素があると考え、目的に加えた手引きとして改訂した。3つの要素とは、①職員の自助力向上、②地域住民や他施設・事業所との連携構築・強化、③防災のひとづくり・仕組みづくりである。

なお、「非常災害対策計画作成・見直しのための手引き_ver2」は別冊で作成し、本報告書の「資料編」に掲載している。