

【実践編】

# 社会福祉法人に求められている災害対策

## 南海トラフ震災時に備えた地域連携に向けて

社会福祉法人  
和香会  
理事長  
植村 芳明

### BCCP策定の経緯

平成23年3月11日、東日本大震災が発生し、西日本の各地にも地震の影響が懸念されていましたが、当法人の所在する高知県における揺れは、震度1でした。太平洋沿岸の広範囲に津波警報とともに避難勧告が出されましたが、当法人の各施設では何事もなく通常どおり業務が行われました。

ケアハウス白山荘（入居利用者50名/特定施設入居者生活介護事業所）では、当日深夜、地震発生時から発令されていた避難勧告が避難指示に切り替わって程なく、地域の自治会長から、当法人の施設を地域住民の自主避難先として受け入れが可能な否かの打診があり、当直職員の即断により避難住民を受け入れることになりました。

災害に對する十分な準備がないなか、それぞれの職員がどのような減災行動をとるべきか、どうすれば入居者と避難してきた地域住民の皆さまとともに生き延びることができるのか。職員一人ひとりにとってさまざまな教訓と、計り知れない不安を与えた経験から、

東日本大震災の発生から2か月後の平成23年5月、ケアハウス白山荘が南国市役所において初めて「津波時における一時避難施設（津波避難ビル）」として協定を締結したことを契機に、法人として次なる災害への備えのための具体的な事業継続計画の策定をはじめました。

### 次なる災害への備え

当初、経営者の指名によって若干名（3〜4名）でBCCP担当チームを編成し、BCCPの必要性と策定にかかる重要度を共感してもらい、時間的制約（災害が起

源（人材、予算、時間など）のなかで人的・物的被害の未然防止、効果的な減災を図るためのリスク対応として、「投資を伴わない事前対策」「投資を伴う事前対策」に分けて取り組みました。（各抜粋）

施設隣接急傾斜地の保護、避難路の整備（行政機関への整備要請）

関連づけて示すべき項目として重要視しています。

こつてからでは遅い！）から、まずはゴールを決めてチームのモチベーションを維持しながらBCCPを策定する手法をとり、アウトラインとしてとりあえず計画の骨子として利用可能なレベルのBCCPを6か月間で策定、その後の避難訓練や被災シミュレーションから新たなリスクや懸念材料を発見し、他事例の研究等も重ねながら現在も検証・改善を繰り返しています。

①投資をともなわない事前対策：各施設内外の危険個所の点検、整備  
重要書類・設備等の上層階移管利用者カートの作成（他施設等への移動想定）  
必要資源の事前準備（食材、燃料、銀行等の既存取引先との事前協議）

保育所の高台移転事業の推進：代替施設の検討・備品準備（高台移転までの暫定施設を整備）  
災害時連携（友好法人や官民・各種団体等との地域連携体制）  
各法人・施設の被災リスクに対して、行政機関や関係先との連携を密にして取り組む事前対策「経営判断による事前対策」は、事業化の採否、施行時期が連携先や自治体の事業計画等に委ねられる部分も多いですが、減災への実効性が極めて大きく、「法人経営陣が一体となり取り組むべき最重要課題」として推進しており、今後の方向性を法人内外に明確にするためにも、中期事業計画と

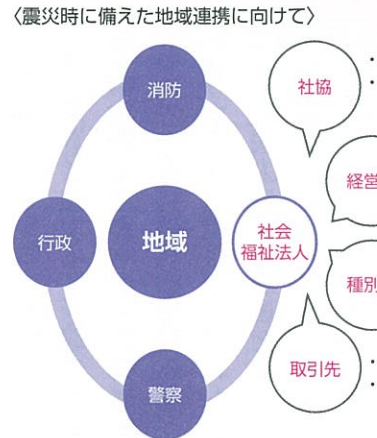
地域とともに生き残るために  
南海トラフ地震の最大被災想定では、施設隣接地区の大部分が津波浸水域にあり、津波避難ビルとして地域住民に安全と安心を提供し、また、被災により職員が参集できない状態に陥った際にも施設

### リスク対応と経営判断

BCCPを策定するにあたり、自法人に関するさまざまなリスクを分析し、南海トラフ地震（予想震度6強、津波浸水深5〜10m）に對する最大被災想定をメインテーマととらえ、復旧課題の検討や危険因子の根本的改善等の事前対策を計画しました。限られた経営資

②投資をともなう事前対策：  
備蓄食料品の確保（地域住民70名、入居者50名、職員30名とその家族50名の合計200名分を5日間分/毎年度1日分を備蓄、6年目から1日分を更新）  
非常時用資機材等の整備・充実（自治体補助、助成金を活用）  
施設・設備の耐震化工事（老朽遊具等の更新含む）

③経営判断による事前対策：  
〈災害時連携（単独防災から減災連携に向けて）〉  
地域における被災時のリスクアセスメント  
法人での災害時対応策（備え）の確立  
地域や団体での連携体制の構築、活動実践





琴浦中保育園の地形



たとともに防災意識を高める取り組みが必要不可欠であると再認識し、防災・減災に向けた取

タートし、5年後、平成25年度より、完全民営化で運営しています。本園は海辺に位置しています。平成23年3月に東日本大震災が発生する前までは、津波が来ることはないだろうと安心してしましました。ところが、東日本震災以降、災害に対する事前の備えが、何より重要であると考えようになりました。保護者や地域の方が



幼年消防クラブでの活動（避難についての講話）

たとともに防災意識を高める取り組みが必要不可欠であると再認識し、防災・減災に向けた取

り組みを実践しています。園長は、地元で幼年消防クラブで子どもたちが生き生きと消防・防災について学ぶ姿を目の当たりにし、当法人としてまずは消防との連携体制の構築をめざし、平成25年4月の完全民営化と同時に幼年消防クラブに加入しました。

## 2. これまでの取り組み

災害対策を進めるなかで、「防災の専門的な知見」が必要であることに気づきました。私たちは保育のプロと自負していますが、防災に関しては詳しいわけではありませんでした。そんなとき、平成27年度の児島消防署主催の防災講

演会において、兵庫県立大学の木村玲欧先生から「南海トラフ巨大地震から児島地区が生き残るために考えること」について講演を聞き、講演後、先生に声をかけて相談にのっていただきました。その相談のなかで「まずは保護者や地域の方がたに危機感を共有してもらいながら、子どもたちの命を地域全体で守っていく」視点が大切であると気づき、平成27年11月、第1回目の地域合同津波訓練を実施しました。これは、南海トラフを震源とする震度6弱の巨大地震を想定し、近隣企業の従業員など地域の人たちの力を借りながら（後に「お助け隊」として発足しました）子どもたちを海拔2・2mの園から海拔19mの近隣中学校まで避難させて、避難場所の中学校で保護者と合流する、という訓練です（いまは保護者への一斉送信メールで、避難した事実を知らせる仕組みをつくっています）。

実際に子どもたちと避難訓練をするなかで、道がガタガタかつ急斜面で、避難車（手押しバギー）が

「認知症のことを教えて」など、自治会はもとより、学校・市社協・市役所などから防災以外にもいろいろな連携の声がかかるようになりました。職員それぞれも、社会福祉法人に働く職員として、いつでも周囲の状況を適切に把握し、地域ネットワークの一員としての活動ができることを目標として定め、被災時はおもより、平時においても地域福祉の拠点として主体的支援体制を充実させることができます。期待されていることを実感しています。



地元の企業の方がたや兵庫県立大学の大学生も参加してくれました。

1. はじめに  
本園の所在する倉敷市児島地区は、日本一の学生服の産地であり、繊維産業の発達にともない、

人口が増加しました。本園は、児島地区にある堀江港に接しており、海拔2・2mの位置にあります。昭和40年5月、定員60名で開園しました。

昭和53年4月、児島地区における乳幼児の増加を受け、定員を120名に増やしました。しかし、繊維産業の海外進出や瀬戸大橋の完成等の影響を受け、徐々に人口

が減少していった結果、本園を利用される方も減少し、平成21年度より、倉敷市の施設整備計画に基づき市内で7番目の公設民営の保育園になりました。定員60名でス

# 保育園とこどもたちの命を守るか

入居者の生活をつないでいくことのできる共生体制を維持するため、地区防災会との共催（現在では消防署、警察署、行政も参加）による防災訓練、炊き出し訓練や地域の小学生を対象とした防災教育を継続して実施し、地区防災会が独自に準備する水害用救助ボートや災害用広域トランシーバーなども当法人施設をその保管場所とするなど、地域の方がたと助け合える関係が年々着々と築かれていると実感しています。

津波避難訓練では、地域住民と職員が実際にショルダ―担架帯や毛布等を使って一緒に高齢者を運ぶ訓練を重ねることで新たな課題を発見することができたり、毎回避難時間を短縮することができているなど目に見える成果も上がっています。

平成12年の法人設立時から、社会福祉法人として地域とつながり、地域にとって有益な活動ができないものかと考え、地域婦人部が行っている単身高齢者へのお弁当配布の手伝いや地区の夏祭りでの

福祉相談窓口の出店を申し出たものの、入居者や利用者の獲得、商売が目的ではないかとの不信感から断られる状況にあり、地域と法人の思いには隔たりがありました。東日本大震災の後、法人としてBCPを整備するなかで、地域を含めた備蓄品を整え、地域での合同防災訓練を重ね、大規模災害に直面しても、地域とともに生き残ることを想定して他機関等との連携を進めていること等々を繰り返し発信していくうち、「介護の仕事について学校で話してほしい」「社会学習の場として使わせて」

社会福祉法人  
王慈福祉会  
琴浦中保育園  
園長

佐藤 玲子



鳥取地震時の様子

いて考えておくこと、そして実際に訓練を実施することの必要性を再認識した出来事でした。

### 3. 日常の行事に防災を取り入れる

避難訓練のような特別な行事だけでは、保護者や子どもたち、そして職員の災害に対する意識を高めることが難しい現状にありました。そこで、春の親子遠足では、倉敷市防災センターへ出かけ、地震の体験をしたり、火災の様子を聴いたり、消防士の方から詳しい説明を聞き、親子で防災意識を深められる行事を企画しました。さらに平成30年の運動会からは、親子で水消火器を使って火のオブジェを消火



運動会の写真

したり、イヌのぬいぐるみを担架に乗せてリレーするなどの防災をからめた競技種目を取り入れました。

また職員の意識向上のために、神戸にある「阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター」へ全職員が研修のために訪れ、地震当時の状況を映像等を通じて学びました。同研修後、本園が所在する児島地区の現状を把握するため、児島消防署に協力をお願いし、本園の立地条件等を踏まえながら、本園における災害の危険性や減災に向けて必要な視点等について職員研修を通して解説していただき、職員の災害に対する意識を高める取り組みを実施しました。職員研修は、毎年、さまざまなかたちで継続的に実施する予定です。

### 4. 法人として防災をどう体制づくっていくか

このような取り組みを一過性のものとして終わらせてはならないと強く思っています。法人として防災の意識を根づかせるため、平成30年から「琴浦中保育園 防災協議会」を発足しました。同協議会は、先述の木村先生に加え、地域の連合自治会会長、自治会会長、消防関係者、地域の企業関係者（お助け隊）、法人内の別の施設の責任者等によって構成されています。年に4回程度開催予定で、保育園の防災についてさまざまな角度から議論し、防災を仕組みとして法人・施設のなかに根づかせることが目的です。

法人としては現在、BCP（事業継続計画）を策定中です。当園もその方針に沿って計画を策定することが求められています。本園は、実践が先行しているために、これらの取り組みをどう計画として明確化・言語化していくかが課題となっています。また、法人内

の他施設にとっては、本園の取り組みが先行事例となっており、他施設職員が本園で行う防災研修・訓練などを通してともに学ぶことで、法人内職員の防災意識・防災教育を担っていくことができると考えています。

平成30年4月の「保育所保育指針」において、①施設・設備等の安全確保、②災害発生時の対応体制および避難への備え、③地域の関係機関等との連携のあり方について、その指針が示されました。当園としても、この指針を踏まえ、「地域における公益的な取組」として社会に対し積極的に発信し、保育園関係者、地域の自主防災組織、消防団、中学校、公民館等との連携に努めていくことが、発災時に機能することとします。本園だけではなかなか達成できないことについて、地域の人たちを巻き込みながら「地域の子どもは地域で守る」という体制を実現できるか。本園の挑戦は道半ばですが、これからも支援をいただきながら一つずつ達成していきたいと思えます。

## 2 災害支援体制構築に向けた取組

### 「全国経営協災害支援基本方針」と経営協組織における災害福祉支援体制構築に向けた取組

全国経営協 事務局

本稿では、本年5月に策定された「全国経営協災害支援基本方針」と、会員法人における基本方針の具現化に向けて発行した「災害支援マニュアル」について、その概要とポイントを紹介する。

#### 災害福祉支援体制の構築の必要性

過去の災害においては、津波や家屋倒壊等による直接的な被害による死傷者の多さもさることながら、その後の二次被害（避難所生

活に起因する持病の重篤化、連日の車中泊によるエコノミークラス症候群の発症等）により多くの犠牲者が出ており、福祉支援によって二次被害をどのように防止するかというのが大きな課題として指摘されてきた。

二次被害防止のためには、以前より行われてきた種別協議会や法人・施設間での被災法人等への人的・物的支援に加えて、発災直後より一般避難所への福祉支援も同時並行的に行われる必要がある。そのためには、被災地外からの支

援を想定した、都道府県内のさまざまな団体や事業者による横断的な相互支援体制、すなわち「災害福祉支援ネットワーク」を平時から整備しておく必要がある。

厚生労働省ではこうした諸課題に対して、平成29年度に「災害時の福祉支援の在り方と標準化に関する調査研究事業」を行い、報告をとりまとめた。その内容を踏まえ、都道府県段階における災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドラインが策定（災害時の福祉支援体制の整備について）平成30年5月

31日厚生労働省社会・援護局長通知：以下「厚労省ガイドライン」という。ここでは社会福祉関係者の積極的な参画、なかでも社会福祉法人が平常時から主体的に取り組むことが期待されている。

#### 「全国経営協災害支援基本方針」の概要

こうした過去の災害における課題や「厚労省ガイドライン」の内容を踏まえて、全国経営協では、会員法人や各都道府県経営協、プ