

介護事業者の ネットワークは 地域防災の礎

災害時の要介護者の支援継続に向けた
災害時広域相互支援ネットワークの構築へ



CONTENTS

災害時広域相互支援ネットワークの構築に向けて ... 3

◎ 介護事業者における災害リスク

天災は「忘れた頃」ではない、いつ起きてもおかしくありません 4

◎ 災害時にも地域の介護基盤を守る「自助」「互助」の取組み

平時から「点」(自助)を強化し、「線」(互助)で結んでおきましょう 6

◎ 3.11から学ぶ 災害時における介護事業者の広域連携

3.11を忘れない！ 東日本大震災の教訓を生かす 8

◎ 介護事業者に求められる今後の取組み

「面」で支える仕組みづくり 相互支援ネットワークの構築へ 10

地域の介護事業者の皆様へ ...12

行政への提言 ... 12

災害対応における「自助」「互助」「公助」について

- ▶ 本パンフレットでは、災害対応における「自助」「互助」「公助」について、次のように定義しています。

自助：物資の備蓄や防災訓練など介護事業者自らが実施する災害への備え。

互助：地域の関係機関・団体との協働を通じて災害や被災地の課題へ対応する活動。介護事業者団体や専門職団体による相互支援ネットワークも「互助」に含める。

公助：自治体や警察、消防、自衛隊などの公的な主体による支援活動。

地域包括ケアシステムと防災について

- ▶ 東日本大震災の被災地における調査研究によれば、現在、構築が進められている「地域包括ケアシステム」は、減災・災害復興などの面でも極めて有効に機能することが示されています。
- ▶ 地域住民、行政、介護事業者を含む企業・団体などが平時から「顔の見える関係」を構築し、連携して自助・互助の街づくりを行うことが、要援護者の避難誘導、仮設住宅・復興公営住宅での見守り・安否確認などを円滑に進めることにつながります。



災害時広域相互支援ネットワークの構築に向けて

平成23年3月11日に発生した東日本大震災から5年の年月が経過しましたが、この間も全国で大規模な自然災害が毎年のように発生してきました。また、新聞やテレビの報道等によれば、いわゆる「首都直下地震」や「南海トラフ巨大地震」についても、「いつ発生してもおかしくない」といわれています。

このパンフレットは、一般社団法人『民間事業者の質を高める』全国介護事業者協議会（以下、民介協）が厚生労働省「平成27年度 老人保健健康増進等事業」の補助金を活用して実施した調査研究に基づき、**自然災害発生時に在宅介護の現場で生じる課題を整理**するとともに、そうした課題に対応するために**介護事業者において必要と考える自助・互助の取組みのあり方**を示したものです。あわせて、**来るべき災害に備えた民介協の活動方針やこれから進めていく予定の具体的な活動の内容**についても説明をしています。

このパンフレットが広く手に取られ、関係各位の防災意識の啓発と災害時の高齢者支援において介護事業者が果たしうる役割の理解促進につながれば幸いです。

【本パンフレットに関するお問い合わせ先】

民介協による被災地支援活動や本パンフレット記載の「災害時広域相互支援ネットワーク」の内容にご関心等のある方は、下記にご連絡ください。

○民介協（一般社団法人『民間事業者の質を高める』全国介護事業者協議会）【首都圏】

〒101-0047 東京都千代田区内神田2-5-3 兎谷ビル3階（担当：扇田・天野）

電話 03-5289-4381 FAX 03-5289-4382

メールアドレス info@minkaikyo.info

○ばんぶきん株式会社【首都圏を除く東日本／民介協 東北地区理事】

〒986-0865 宮城県石巻市丸井戸3-3-8（担当：渡邊智仁）

電話 0225-96-7845 FAX 0225-93-4871

メールアドレス t-pump@pumpkin-kaigo.jp

○株式会社春風会【西日本／民介協 関西地区理事】

〒641-0021 和歌山県和歌山市和歌浦東4-3-51（担当：三木拓哉）

電話 073-494-5656 FAX 073-444-3216

メールアドレス haruya@harukazekai.com

【民介協の概要】

正式名称：一般社団法人『民間事業者の質を高める』全国介護事業者協議会

理事長：佐藤 優治

所在地：東京都千代田区内神田2-5-3 兎谷ビル3階

設立年：平成14年9月

会員数：正会員416法人、賛助会員28法人（平成27年12月末現在）

活動理念：利用者の立場に立った質の高いサービスの提供をはかり、介護サービスの健全な発展をめざす。

活動内容：厚生労働省等に対する政策提言の実施
全国8地区における研修会、若手経営者研修会の開催 など

天災は「忘れた頃」ではない、 いつ起きてもおかしくありません

介護事業者を取り巻く自然災害の脅威

平成23年3月11日に発生した東日本大震災では、地震と津波によって東北地方の三陸沿岸部を中心として1.6万人近い方々がお亡くなりになられ、いわゆる「震災関連死」とされる方の数も3千人を超えています（内閣府および復興庁の調査より）。

3.11以降も国内では平成23年9月の台風12号による紀伊半島大水害、平成26年8月の豪雨による広島市の土砂災害、平成27年9月の関東・東北豪雨による河川氾濫など、大規模な自然災害が多数発生しています。

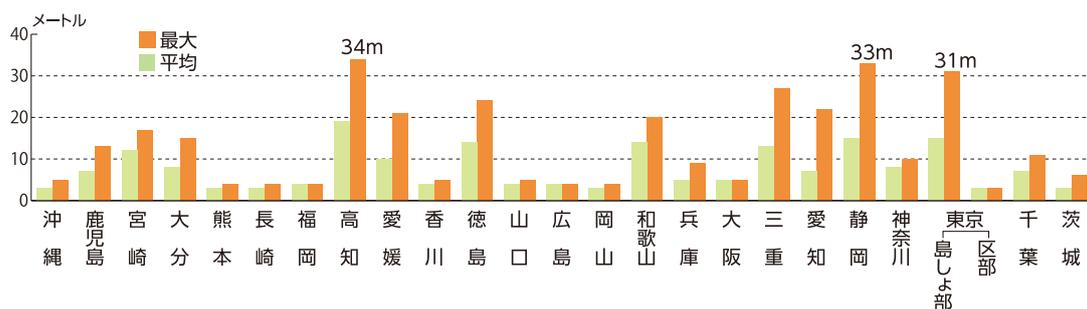
また、将来においても首都直下地震や東海地震、東南海・南海地震などの発生が懸念されており、特に規模の大きい南海トラフ巨大地震では、静岡県や高知県などで30メートルを超える津波が発生し、最悪の場合、全国で30万人を超える死者が出ると推計されています。

過去の災害頻度や近年の災害発生状況を見るかぎり、まさに我が国の社会生活や経済活動は常に災害と隣り合わせにあるといえるでしょう。

図表1 南海トラフ巨大地震による想定死者数（各都道府県で死者数が最大となるケース）



図表2 南海トラフ巨大地震による想定津波高（各都道府県で津波高が最大になる市町村の平均値・最大値）



(出所) 図表1・2とも内閣府「防災情報のページ」2012年8月29日発表資料より作成

その時、介護事業者は!?

◆介護事業者が発生する被害と事業運営への影響

自然災害はいつ、どのような場所で発生するのか、その正確な予測は大変難しく、介護事業者が予期せぬ災害に巻き込まれるリスクは十分にあると考えられます。

そして、いざ災害に巻き込まれた場合、多くの利用者や職員の人命が危険にさらされる可能性があり、また、建物の損壊などの被害も懸念されます。

それだけではなく。介護事業者は、**利用者や職員、建物にかかる直接的な被害**のみならず、各種のインフラが途絶したり人口が流出したりすることによって、**ケアの提供や事業運営にかかる二次的な問題**に直面することになります。

介護事業者は、直接的な被害を最小限にするための利用者の避難誘導や安否確認、建物の耐震補強などといった取組みを行うとともに、次のような、在宅避難者への支援や復旧に向けた職員の確保などの二次的な問題にも対応していかなければなりません。



発災直後・復旧期に発生する課題(例)

主にケアの提供面に関する課題

- 発災時における避難誘導・職員や利用者の安否確認 など
- 利用者データの喪失に伴う再アセスメントの実施 など
- 各種物資の不足、在宅避難者へのサービス提供、見守り支援 など
- 仮設・復興公営住宅入居者に対する見守り・交流支援、リロケーションダメージの軽減 など

主に事業運営に関する課題

- 被災した職員の退職等に伴うサービス提供を行う職員の確保、シフト調整 など
- 再建資金の調達(二重ローン問題の発生、混乱の中での再建計画の立案) など
- 事業用地の確保(津波被害が生じた場合、非浸水エリアの地価高騰や土地の入手難が発生) など

民介協が行った調査や有識者等による議論などを踏まえると、「**事業運営に関する課題**」に対して**多くの介護事業者において十分な備えがなされていない**現状があると推察されます。

被災地の要介護者に対して長期的にケアを継続していくためには、地元事業所の復旧・経営再建が重要になります。そこで、事業継続計画の立案や災害に対応する保険への加入など経営面の備えも講じておくことが求められます。

◆災害時に介護事業者求められる役割

介護事業者は要介護者の生活を支える重要な社会基盤です。このことは被災地においても変わりません。特に独居の高齢者や居住系事業所の入所者にとっては、各事業所の職員による支援が地域で生活を送るための「頼みの綱」になる可能性が高いと考えられます。

利用者の生命を預かる介護事業者においては、自然災害に際して発生する問題を理解し、災害時にもケアの提供を継続するための備えを行うことが重要です。

平時から「点」(自助)を強化し、「線」(互助)で結んでおきましょう

災害時のケアの継続に向けて「自助」の取組みが重要です

災害規模の大小に関わらず、物資の備蓄や職員の防災意識の向上など、各事業者の日頃からの「自助」の取組みが災害時の被害等を軽減することにつながります。

◆在宅介護事業者において想定される自助の取組み

介護事業者において必要と考えられる「自助」の取組みについては、**必要物資の備蓄や発電機の確保、建物の耐震補強などのハード面**に類するものと、**避難訓練の実施や防災マニュアルの策定、職員に対する防災教育の実施などのソフト面**に分類されるものがあります。

また、在宅介護事業者の多くを占める訪問系事業者においては、事業所のスペースやサービス特性上の問題により、物資備蓄や利用者・職員の避難訓練等が難しい面があります。そのため、周辺事業者に対する自法人分の物資の備蓄依頼や、利用者宅でのサービス提供時あるいは移動中に災害が発生した場合に備えたヘルパーの行動指針の明確化など、施設を有する事業者とは異なる取組みが求められます。

◆復旧期の経営再建に向けた備え

5ページに記載したように、災害時には**被災した事業の復旧、法人の経営再建をいかに進めるか**という点も大きな問題となります。特に、事業再開時における職員と利用者の確保については、東日本大震災の被災地でも多くの介護事業者でその再建を妨げる深刻な課題となりました。

経営者が事業再開の意思決定を下した際に、職員や利用者が自事業者へ回帰するか否かという点については、**経営者や管理者が平時からスタッフ等とどのような関係を築いていたか**が重要となります。

事業再開に成功した介護事業者における職員等との関係構築(例)

(石巻市・ばんぶきん(株)へのヒアリングより)

- 普段から基本的に現場の職員と直接話をしようとする。色々な問題が起きた時に、部下任せにするのではなく自ら現場と話し合おうとする姿勢を持って職員と接してきた。
- 管理職と年に1回は飲み会をして話をしたり、夏祭りを開いて現場の職員と話をしたりといった感じで、経営者と現場の職員がつながりを持つことを良しとする考えがあった。
- そういう経営者の姿を見て、職員からは自分たちと近い距離にいる社長、会長だのように思われていたのではないかと。
- 相手の地位や立場によって接し方を変えない、誰であってもフレンドリーに接するようにしている。
- (災害時に自社に復帰してくれるかどうか分からないが)職員と良い関係を作ろうとするのであれば、普段から職員に対して真摯に向き合っていくことが必要なのではないかと。

「互助」の風土を醸成し、“顔の見える関係”を構築しましょう

大規模な災害が発生したときには、**自事業者単独の備えだけでは対応できない**と考えられます。地域の関係機関・団体と連携して危機に対応していくことが必要となるため、平時からの関係づくりが重要となります。

◆復旧・復興期に必要な様々な主体との連携

災害に備えた連携先としては、まずは行政や警察・消防などの公的な機関・団体を対象に考えるのではないのでしょうか。当然、こうした公的機関・団体との連携は、利用者の救出や救急搬送、要援護者に関する情報の共有・収集などの面で極めて重要となります。

しかし、復旧期における在宅要介護者への支援や仮設・復興公営住宅入居者への支援など、「利用者へのケアの継続」という視点からすれば、**連携対象をより幅広くとらえることが必要**となります。

公的機関・団体以外から受けた支援（例）

（石巻市・ぱんぶきん（株）へのヒアリングより）

- 農家からの利用者やボランティアのための食材の提供
- 地元ガソリンスタンドからの福祉車両用ガソリンの優先購入
- 仮設住宅、復興公営住宅への見守り支援、交流支援における自治会、町内会との連携
- 地元商工業事業者・サービス事業者と連携した買物支援の実施

◆平時からの地域との関係づくりの重要性

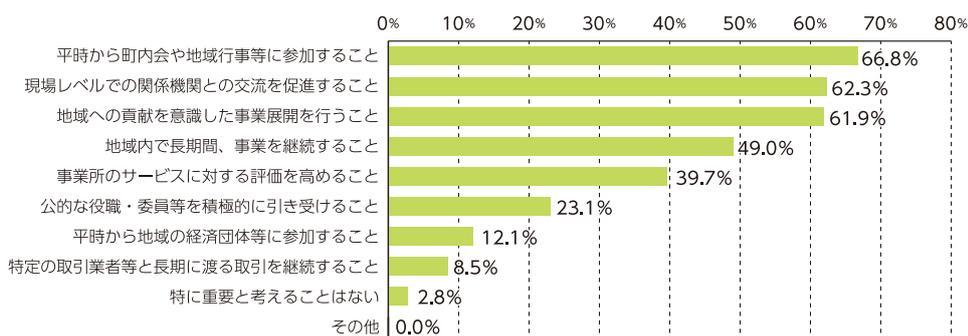
3.11で被災した介護事業者へのヒアリングでは、「普段行っていないことを災害時に実施することは難しい」との意見が聞かれました。災害時に地域の関係機関・団体と効果的な連携を図るためには、平時から関係づくりを進めていくことが重要です。

差し迫った危機感のない平時において、**防災面の連携だけでは関係性が深まりにくい**と考えられます。そこで、普段の業務の中で様々な方法により「顔の見える関係」を構築していくための工夫や配慮が必要となります。

平時からの地域との関係づくりの方策（例）

- 複数の法人が連携した共同研修など、連携しやすい領域からの関係構築
- 短期的な利益だけにとられない地域貢献や地域での信頼獲得を意識した事業展開
- 自治会や町内会への入会と行事等への参画、合同避難訓練の実施
- 平素からの提案・提言などを通じた行政との相談・協議ができる関係づくり

【図表3】地域の関係機関・団体とのつながりづくりのための取組み



（出所）民介協「在宅介護事業者における災害対応に関するアンケート調査結果」より（回答母数：247）

3.11を忘れない! 東日本大震災の教訓を生かす

地域を越えた大規模災害：介護事業者はどう対応したか？

東日本大震災は、その被害の規模が甚大であるとともに、被災地域が極めて広範囲であった点に大きな特徴があります。そのため、発災からしばらくの間、行政機能が麻痺した自治体も数多く見られました。また、三陸沿岸部が軒並み被災したため、隣接する自治体からの迅速な支援が難しい状況が発生しました。

◆介護事業者間の広域ネットワークによる被災地支援

隣接する自治体の機能が同時に麻痺してしまうような大規模な災害においては、自助の取組みや地域内のネットワークに加え、自法人の事業所が立地する**都道府県外や国内他地域からのボランティアな支援が、復旧段階において有効に機能する**可能性があります。

民介協においても中越地震や東日本大震災の被災地に対して全国の会員事業者と連携した支援を行い、避難所の高齢者や障害者などのQOL（生活の質）の改善に一定の成果を上げることができたと考えています。

東日本大震災における民介協の支援内容は、『3.11を忘れない! 東日本大震災の教訓を生かす～災害時介護事業者必携マニュアル』に詳述しています。



図表4 東日本大震災における民介協による支援活動

活動名	活動内容
石巻市・女川町における入浴支援	会員事業者による訪問入浴車両と介護人材の被災地への派遣 避難所へ入浴車両を派遣し、高齢者や障害者等への入浴支援を実施
石巻市牡鹿半島における在宅高齢者への支援	石巻市の牡鹿半島に会員事業者である(株)新生メディカルの職員が常駐し、孤立した集落の高齢者へ継続的に見守り・安否確認支援を実施
見舞金・支援物資の送付	全国の会員事業者からの見舞金・支援物資（食料、介護用品、車両等）を集約し、東北地方の会員事業者へ送付

外部の介護事業者からの支援受入れの利点

(石巻市・ばんぶきん(株)へのヒアリングより)

- 自社だけでは対応できない地域の被災高齢者に対する支援の実施
- 金融機関等へ提出する経営再建計画を立案するための時間的猶予の確保
 - ➡外部からの支援人材の受入れにより現場のマンパワーが確保され、経営者がマネジメントへ注力することが可能となった。
- 外部の介護事業者との連携を通じた新たな介護ノウハウの吸収



◆広域ネットワークによる支援活動～成功のポイントと残された課題

民介協の支援活動が一定の成果を上げることができた背景には、支援・受援双方におけるコーディネーターの存在や被災地における活動拠点と現場指揮官の設置、地元事業者や公的主体と支援者との役割分担などの要因があると考えられます。

一方、今後の災害支援活動を念頭に置いて3.11の際の支援を振り返ると、現時点では以下のような組織面・活動面での課題があると認識しています。

民介協による被災地支援活動：成功のポイント

- 阪神淡路大震災や中越地震の際の支援ノウハウの活用（訪問入浴車両の派遣、活動拠点の設置、支援体制・情報経路の明確化）
- 全国規模の会員ネットワークの活用（非被災地から被災地への物資や人材の支援）
- 支援・受援双方におけるコーディネーターの存在（民介協事務局、先遣隊として現地に入った会員事業者、石巻市の会員事業者など）
- 地元行政と支援事業者との役割分担（行政による支援の手が回らない牡鹿半島への支援の提供、地元会員事業者による支援に向けた行政との調整）

民介協による被災地支援活動：残された課題

- 支援ノウハウの「形式知」化、マニュアル化
- 3.11以後の会員事業者の自助や地域ネットワーク構築等に関する継続的な啓発活動
- より効率的に会員事業者からの支援意向を被災地支援につなげていくための仕組みの構築（支援人材や物資のロジスティクス、支援の要となる本部機能のリスク分散など）

◆民介協における「災害時広域相互支援ネットワーク」構想

民介協では、上記のような支援実績および蓄積されたノウハウ、また、東日本大震災の支援時から残された課題などを踏まえ、来るべき災害に備えた「災害時広域相互支援ネットワーク」の構築に取り組みたいと考えています。

あわせて、災害への対応においては平時からの取組みが重要であることから、会員事業者の防災意識の啓発についても力を入れていきます。

今後の取組み方針や具体的な活動の内容については、次ページをご覧ください。

「面」で支える仕組みづくり 相互支援ネットワークの構築へ

来るべき災害に備えた介護事業者のネットワークづくり

発災直後の初動対応などは、国や自治体などの公的な主体による「公助」と、各地域における介護事業者、地域機関・団体による「自助」への備えが第一であると考えます。

そのうえで、民介協では被災地支援の経験を有する在宅介護事業者の全国団体として、平時における防災意識の啓発に向けた取組み、および災害時の在宅介護基盤の早期復旧ひいては高齢者の生活再建につながる支援を可能なかぎり行いたいと考えています。

◆民介協における防災・災害復旧支援に向けた取組み方針

民介協では、国や自治体、各地の会員事業者等と連携し、以下の方針に基づいて防災意識の啓発や災害時支援体制の整備、復旧期支援などの活動を進めていきます。

民介協の今後の取組み方針

●災害時広域相互支援ネットワークに向けた取組み

- ▶ 現行の全国的な事業者ネットワークとこれまでの被災地における支援ノウハウを基礎として、今後、発生が懸念される大規模災害に備えた「災害時広域相互支援ネットワーク」の構築に取り組みます。

●平時における取組み

- ▶ 在宅介護事業者等に対する災害対応における「自助」の取組みの重要性について、継続的に啓発を行います。
- ▶ 平時からの地域内ネットワークや地域間ネットワークづくりの重要性に関する啓発を行い、各地区の事業者ネットワークの構築支援を行います。

●災害時における取組み

- ▶ 介護人材や訪問入浴車両の被災地への派遣、物資や義援金の送付などを通じ、復旧段階における在宅介護事業者と地域の避難者に対する支援を行います。
- ▶ また、被災事業者に対して経営再建に向けた助言を行うことにより、被災地における介護インフラの早期復旧を支援します。
- ▶ 被災事業者に対する行政情報の提供、行政に対する被災地の現状やニーズを踏まえた支援施策に関する政策提言などを通じ、行政・事業者双方の活動支援を行います。



介護事業者団体としての具体的な活動

この「取組み方針」を踏まえ、民介協では概ね5年程度の期間を目安に以下の活動を実施していきます。

① 平時からの「自助」および地域との関係づくりの重要性に関する意識啓発

- ▶ 会員事業者を対象とする地区研修会や総会などの機会を通じ、平時からの「自助」の取組み、地域の関係機関・団体との関係づくりの重要性について意識啓発を行います。
- ▶ 例年開催する「全国事例発表会」において、地域の関係機関・団体との関係づくりを実践している事例を積極的に取り上げ、そのノウハウを他事業者へ広げていきます。
- ▶ 早期の事業復旧には法人における経営者と職員との平時からの関係づくりが重要であることから、経営組織力の強化に向けた研修活動や冊子の作成・配布などを行います。

② 各地区理事等を中心とした支援・受援コーディネート拠点の整備

- ▶ (各地区内の会員事業者からの)被災地への支援意向や物資の集約、(自地区が被災した場合の)支援受入れ窓口となる支援・受援コーディネート拠点について、各地区の理事や運営委員が経営する事業所を中心として整備します。
- ▶ 各コーディネート拠点が地域づくりに率先して取り組むとともに、周辺の会員事業者に対して①に記載した意識啓発を進めていきます。

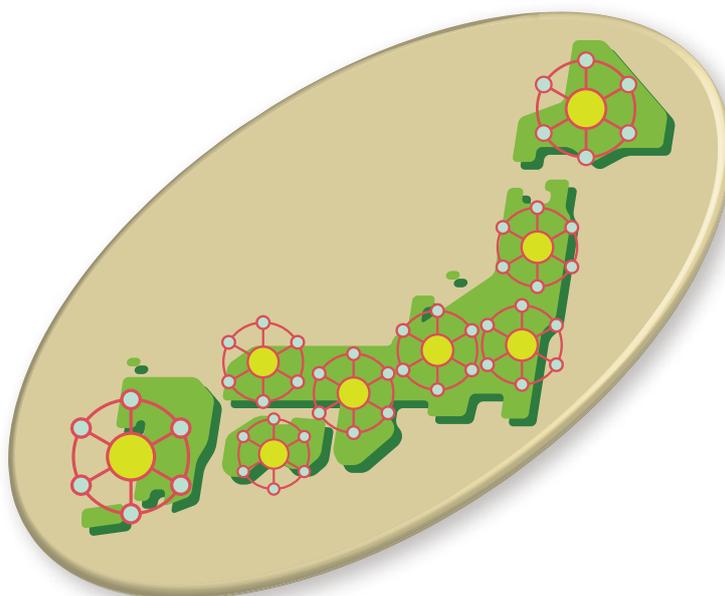
③ 民介協における災害時対応システムの整備

- ▶ 民介協における災害時対応システムの整備を図ります。具体的には被災地での情報収集、支援実行の指揮、支援計画の立案、行政との折衝、支援活動に関する資金調達などにかかる正副担当理事の選任や職掌の整理を行います。
- ▶ 首都直下地震などによる本部機能の喪失などに備え、本部代替機能のあり方について検討を行います。
- ▶ 被災地における介護支援活動を行う既存団体や行政との連携のあり方について検討を行います。

各事業者が **点** として強化され

地域内を **一線** で結んで
拠点となるよう支援し

広域的に **面** で支える仕組みを
構築していきます。



民介協では、本パンフレットに記載した「今後の取組み方針」や「具体的な活動」に即した取組みを進めています。なお、実際の災害時には、民介協および民介協が構築するネットワークの体制整備の進捗状況、災害の性質・規模、被災地域、民介協本部の被災状況、支援受入れの拠点となる会員事業者の立地状況等により支援の内容や規模が変化する可能性があります。

地域の介護事業者の皆様へ

東日本大震災の被災地の状況を踏まえれば、介護事業者による自助の備えと地域の多様な主体との互助の関係が、災害時における介護基盤の維持・早期復旧のために極めて重要です。

また、自助の備えと地域関係機関・団体とのつながりを持つ各地の介護事業者が支援の受入れ窓口となることで、「広域相互支援ネットワーク」の活動が効果的に行われるものと考えます。

全国の介護事業者においては、（民介協の会員・非会員を問わず）来るべき災害に向けて以下のような取組みを進めていくことが求められます。

- 地域の介護事業者が、地域の社会基盤として災害時にも要介護者の生活を支えていくという「覚悟」を持ち、各事業所における「自助」の備えに取り組むことが求められます。
- 発災直後から復旧・復興期において生じる多様な支援ニーズに対応しうる重層的なサービス提供体制を整えるため、平時から地域の行政、医療・介護事業者、NPO法人などが法人格や提供するサービス種別の垣根を越えて、様々な課題について連携・協議ができる関係づくりを進めていくことが求められます。

行政への提言

災害対応における「自助」や「互助」の取組みに加え、このパンフレットでは、「公助」の担い手である国や自治体に対し、災害時の介護事業者による広域相互支援活動が行いやすい環境の整備に向けて検討をいただきたい点を政策提言として整理しました。

① 平時からの民間介護事業者との連携の強化

- 災害時には介護支援ニーズが多様化・複雑化する一方、被災に伴う自治体機能の喪失等のため、当該ニーズに対して公的な主体のみで対応することが難しい事態が発生する可能性があります。
- そのような事態においては、様々な経営資源やノウハウを有する民間介護事業者の力を活用することが重要となりますが、平時から緊密な関係が形成されていなければ、緊急時において効果的な協働が進まないものと考えられます。
- そこで、平時から「民間活力の活用」の視点に立ち、行政の介護関連の会議体への民間介護事業者の参画などを通じ、連携強化を図ることが必要と考えます。

② 地域の災害対策における民間介護事業者の位置づけの明確化

- 地域の防災力強化、復旧期～復興期の要介護者や障害者等への支援においては、民間介護事業者が貢献できる点が多数あります。
- 行政においては、災害時の介護支援に関して民間介護事業者が果たしうる役割について広くご理解をいただき、公と民が連携して防災力の底上げや被災時の介護基盤の維持・早期復旧に取り組む体制を構築する必要があります。

③ 災害時における地域外の民間介護事業者からの介護支援への柔軟な対応

- 大規模災害時における地域外の民間介護事業者からの支援は、被災地の介護基盤の早期復旧に有効と考えられます。
- 災害時には「活動ができる主体が、支援を担う」という視点に立ち、（地元の介護事業者による仲介や調整を前提として）地域外の介護事業者との積極的な連携や役割分担を行うなど、行政による弾力的な対応が求められます。

一般社団法人『民間事業者の質を高める』全国介護事業者協議会（民介協）

〒101-0047 東京都千代田区内神田2-5-3 見谷ビル3階 電話：03-5289-4381 FAX：03-5289-4382
メールアドレス：info@minkaikyo.info URL：http://minkaikyo.info/