**大規模災害時における高齢者自施設のリスクマネジメント**

**―判例からみたいまの危機管理水準と対応策そして「説明力」―**

2018年6月

財団法人　烏野財団　代表理事

びわこ学院大学　教授

烏野猛

**[はじめに]**

**・本研修の目的と、活動範囲、活動権限等**

**［問題提起］**

**・災害派遣福祉チームのスタッフとして、二次避難所(福祉避難所)へ向かい、応援に駆けつける前に**（発災から、概ね３日目から１週間ほどの期間）**…**

**□　D-MAT(災害派遣医療チーム)との違いとは　…**

D-WATとは「Disaster Welfare Assistance Team」の略で災害派遣福祉チーム。

医師や看護師などで構成される災害派遣医療チーム「D-MAT」の福祉版。

D-WATは精神保健福祉士、社会福祉士、介護福祉士などから構成され、災害発生時に避難所などにおいて、中長期的な活動を視野に入れて、介護や福祉のサービスを行う。

**□　福祉避難所とは　(機能や役割、その内容とは)　…**

・2008年6月「福祉避難所についての設置・運営ガイドライン」（厚労省）

・2013年8月「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組・指針」

・2016年4月「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（内閣府）

2007年の能登地震時、公式に1ヶ所だけ老人保健施設のデイスペースで開設された

法的根拠…災害対策基本法施行令第20条による避難所の指定基準の一つ

　　　　　開設期間は7日間

・災害救助法が適用された場合、10人に1人の割合で、生活相談員を置くことができ、ポータブルトイレ、手すり、仮設スロープ、情報伝達器、紙おむつ、ストマ等が国庫負担となる。在宅酸素を必要とする呼吸器機能障害者等を念頭に電源も。

・市町村は、名簿を作成（その雛形を職員が作成しなければならないだろう）

**１　-問題提起-**

**Q　ある利用者、またはその家族から、以下のような問いかけがありました。**

*「－九州でもあんな水害や土砂災害があったね。ほんと、他人事ではないね。ところで、あんたのところでは、そうなった場合、どうするの…?」*

※　この口頭での問いかけに対して、あなたがどう説明するのかで、相談・クレーム対応力が分かります…。

…逆にいえば、この問いかけに対し、正確に答えられなければ、相手は激昂し、最後には信頼関係の構築が難しいなることも十分に考えられます…。

**Q　「自然災害の危険性は分かるが、なぜ、そこまでのしないといけないの…?　」**

…あなたは、どう答えますか、これが同僚からの場合、利用者家族からの場合では…

**・水防法等の一部改正に伴って、要配慮者利用施設（福祉施設、医療施設、学校等）の避難体制の強化を目的とした「土砂災害防止法」が平成29年6月19日に改正された。**

**［ポイント］　　・避難確保計画の作成**

**・避難訓練の実施**

**・市町村長への報告　　　　が「義務化」になる。**

●具体的には、「防災体制」、「施設整備（籠城型の）」、「防災研修・教育」等の措置が義務化となるに伴って必要となる　!!!

・どうあるべきか?　ではなく、大規模災害時の裁判事例から、いまの注意義務のレベルや争点を、事業所での対応に落とし込む!!!

**※　災害派遣福祉チームとして被災地に向かう前に、まず、大規模災害時において自らが勤める福祉避難所であるも高齢者施設がどう機能し、何が限界であり、籠城する最後の砦としての役割をどう果たすのか…。**

大規模災害時においても同じこと…対応力だけではなく、対応への説明が必要

※　防災への備えのなかで、備えるなかでの説明力が必要…!!!

* 「知ってる」、「分かってる」と、「説明できる」とは、違う技術が必要…!!!

**・「予測できる災害」と「予測できない災害」とに分けた災害対応を**

「予測できる災害」　…　水害、雪害、（津波）

「予測できない災害」　…　地震、噴火、（原発事故）

*…　しかし、「記録的短時間大雨情報」、「線状降水帯」という表現が*

*福岡県朝倉市では、24時間に550ミリの雨…天気予報では、「曇りのち雨」だったはず…*

**[立地]　　[災害別]　　　　　[判断]　　　　　　　　[リスクと課題]**

海　　　　津波　　　　　　避難or籠城　　　マニュアル・インフラダメージ

(例)　東日本大震災

山　　　　土砂崩　　　　　避難or籠城　　　マニュアル・インフラダメージ

(例)　熊本地震、広島市土石流

河　　　　決壊・浸水　　　避難or籠城　　　マニュアル・インフラダメージ

(例)　茨城、岩手岩泉町大水害

街　　　　渋滞・火災　　　避難or籠城　　　マニュアル・インフラダメージ

(例)　阪神・淡路大震災

* **厚生労働省　平成28年9月9日　介護保険施設等、障害者支援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**

**【具体的な項目例】**

・障害者支援施設等の立地条件（地形等）　　…　ハザードマップからみた地理的リスク

・災害に関する情報の入手方法（「避難準備情報」等の情報の入手方法の確認等）

　…　ワンセグ機能付き携帯末端機器のテレビ、カーナビ搭載車両からのテレビ

・災害時の連絡先及び通信手段の確認（自治体、家族、職員等）

　…　強制参集規程の見直し、具体的実施計画　　（緊急連絡網ではない…!!!）

・避難を開始する時期、判断基準（「避難準備情報発令」時等）

…　避難準備情報発令後の具体的な動き方、情報収集後の判断（アナウンスがない場合も）

・避難場所（市町村が指定する避難場所、施設内の安全なスペース等）

　…　いまの避難場所の見直し　上層階のある施設内での籠城型を念頭に

・避難経路（避難場所までのルート（複数）、所要時間等）

…　いまの避難経路の現実性を考える　（災害は夜勤時に発生する…?!）

・避難方法（利用者ごとの避難方法（車いす、徒歩等） 等）

…　夜間時を想定した避難訓練、避難方法、マンパワー確保を念頭に

・災害時の人員体制、指揮系統（災害時の参集方法、役割分担、避難に必要な職員数等）

…　強制参集規程の見直し、具体的実施計画　　（施設長・理事長の不在時には…?）

・関係機関との連携体制等

…　1法人複数の事業所がある場合の対策本部の設置は…?　最も近い異業種との連携

**[熊本地震の教訓から]** ―平成28年熊本地震―

―熊本地震の特徴―　　阪神・淡路大震災、新潟中越沖地震、東日本大震災とは違う…

**[ポイント]**

* ノーマークだったエリアでの大地震

1981（昭和56）年の新耐震基準…建築基準法改正

耐震基準の地域係数（地震保険に加入する際、都道府県を指定する）では、よく起こるエリアを1.0としている。国土交通省告示1793号（1980年当時の建設省）が地域別地震係数を決めた。熊本市では、0.9、宇土市0.8、鹿児島0.8、最低は沖縄0.7。

* 福祉避難所を含めて地域の防災拠点が機能不全
* 夏季の被災地復旧（阪神・淡路、新潟中越、東日本いずれも冬季の大災害）
* **ちなみに、福祉避難所の指定を受けているはずですが…**
* 福祉避難所として指定されている関係から、3日分以上の備蓄をどう使うか
* 近隣住民が避難してくる場合、最低限の物資を持ってくるよう自治会等を通じて周知していたか?
* 地域の防災拠点となる行政機関、病院が耐震性の問題から機能不全に到っている状況から、100名程度の要支援者やその家族が自主避難してきた場合を想定
* 道路のダメージ、物流の麻痺から、1週間程度孤立化するリスクを考えた対応ができていたか?

※　特養のような福祉避難所が機能不全…熊本市では、福祉避難所に来るであろうと想定されていた要支援者は、名簿上の登録者は約3.5万人。福祉避難所として市と協定を結んでいる施設は176施設。しかし、その１週間のなかでも、職員も被災している等の人手不足、水道等のインフラが使えない、施設の環境が整っていない等の理由で使用できず、発災から一週間後の23日現在で34ヶ所(19.3％)の開設、利用者は80人(平均3名か…)にしか過ぎない状況。ちょうど東日本大震災の2年後に、熊本市や、熊本市老人福祉施設協議会、熊本市社会福祉協議会が「福祉避難所等の設置運営マニュアル」を完成させていたが全くの機能不全。つまり、いまから数えると3年前の平成25年3月ということになる。

**●　この１年間で、皆さんの防災マニュアル、危機管理マニュアルはどう改訂**

**されたのか?**

**［前提と問題提起］**

Q　想像してください…

**「今日の夜勤帯に、大雨特別警報が発令され、その直後、震度6強の地震に襲われたら…」**

Q　そのとき、皆さんの施設で何が課題としてあげられ、そしてその課題を解決する際に、一体何がネックとなっているのか…

**１　東日本大震災における裁判事例から　―保育所・幼稚園・老人ホーム―**

[宮城県山元町立保育所の事例]

仙台高裁　平成27年3月20日　控訴棄却（上告）

仙台地裁　平成26年3月24日　判決　(控訴)

**①［結論］**

* 町側、保育士側ら…予見可能性がないから、注意義務の違反はない。（**予見できなかったことから、避難するまでの法的義務はない。**）　→　**次は、「予見可能」と判断される…**

**②［収集すべき情報について］**

* **私物の携帯電話を使用することやカーラジオの利用**を思いつくことがさほど困難なこととは考えられず、とりわけ情報収集の手段の一つと位置づけられていた宮城県総合防災情報システムが停電により全く機能していない状況下においては、ワンセグ機能付きの携帯電話を所持する職員として、テレビの防災情報を確認させたり、カーラジオによる情報収集を行わせるなどの措置が試みられるべきであったというべき。

**③［予見すべき危険性の程度］**

* 保育委託契約の債務不履行があるというためには、**危険の発生を予見し得たことが前提**となる。
* **漠然とした不安や危惧ではなく**、本件保育所に津波が到達する危険性があることを予見し得ることが必要。
* 本件保育所に津波が到達する**危険性が予見されない場合にまで、常に集団で避難を余儀なくされるとすれば、避難の最中に周囲の建物の倒壊、道路の損壊に巻き込まれたり、同規模の余震に遭遇するなどして、園児らにかえって危険が及ぶおそれがある**…。

**④［保育所に津波が到達する危険性があることの予見可能性の有無］**

* **気象庁**は、**午後2時49分**に、震源を三陸沖、**マグニチュード7.9**と推定。宮城県において予想される津波の高さが6ｍであるとする第一大津波警報を発令。
* **気象庁**は、**午後3時14分**に宮城県において予想される津波の高さを**10ｍ以上とする第二大津波警報を発令**し、**午後3時17分**は釜石港でGPS波浪計が午後3時12分に6.8ｍの津波を観測したことを発表。**午後3時30分**には、大津波警報の予報区の範囲を拡大する旨の**第三大津波警報**を発令した。
* ただ、**気象庁**は、**マグニチュード7.9**から上方に修正することはしておらず、**8.4に修正したのは、本件指示後の午後4時**。このことからは、地震の規模自体が当初の気象庁の推定を上回るものであったと認識することは困難。
* **NHK**は、**午後3時14分**から岩手県釜石港の中継映像を報道、**午後3時15分**には、岸壁と海岸との境界がなくなり、トラックが流されている映像を、**午後3時18分**には、多数の車が水没する映像を、**午後3時20分**過ぎには、多数の車が押し流され、漁船が陸地に向かって漂い始める映像を。**午後3時23分**には海水面が盛り上がり、建物が飲み込まれる映像を放送。
* 津波の最高水位が最も高いものとされた昭和三陸地震（1933年）の想定では、山元町における想定最高水位は約4.4ｍに止まる。なので、海岸線から1.5㎞内陸の地点にある保育所まで津波が到達する可能性があるとは考えられておらず、山元町の過去の津波により人的被害が生じたことを示す明確な記録もないため、山元町に事前の想定を超える高さの津波が到達し、その浸水範囲が内陸に広範囲に拡大し、本件保育所にも到達する危険性があることを予見し得たとまでは認められない。
* 宮城県の沿岸で被災した各保育所の避難状況も様々であったことが推測され、浸水予測区域内外を問わず、**避難を行うことが標準的な行動となっていたと評価**することはできない。
* 本件保育所付近の建物にいた住民の相当数が避難していたとは認められない。

**⑤［保育士らの本件保育所に津波が到達することを予見し得たか］**

* 保育所内には、保育士らの**私物のワンセグ機能付き携帯電話及びカーラジオ**があったと認められることから、保育士らは地震及び津波に関する情報を収集することは可能だった。保育士らは情報収集を尽くすべきであった。

**⑥［保育士らの予見すべき危険性の程度］**

* 保育所に津波が到達した午後4時までの情報については、災害対策本部からの現状待機という指示後、**午後3時54分**より前の間に、地震の規模が気象庁の当時の推定を超えるものであったことをうかがわせる情報や、山元町に従前の想定を超える高さの津波が到達することを予見させるに足りる情報が公表されたとは認められない。
* **気象庁**は、**午後4時**に、**マグニチュードを7.9から8.4**に修正したこと、報道中の記者が、「これは本当に巨大地震です。東南海・南海地震に匹敵します」、「もし海から離れることが不可能な場合には、周辺の三階から四階以上のコンクリートの建物のなるべく上の階まで避難してください」などと呼びかけているのが解説された。
* **気象庁**が本件地震直後に発表した推定規模を相当上回るものであり、本件地震による津波についても、従前の想定を上回る高さのものが到達する危険性があることを認識させる情報であった。
* **園児61人**が在園、**48人が保護者**への引き取り、預かり保育や、保護者と連絡が取れずに残っていた**園児は13人**。**保育士が14人**。
* （「本件保育所に津波が到達する危険性が予見されない場合にまで、」）という条件付きではあるものの、常に集団で避難を余儀なくされるとすれば、避難の最中に周囲の建物の倒壊、道路の損壊に巻き込まれたり、同規模の余震に遭遇するなどして、園児らにかえって危険が及ぶ恐れがある。

**⑦［安全配慮義務違反に関する裁判所の判断］**

* **保育委託契約に基づく安全配慮義務**として、園児の保育中に自然災害が発生し又はその兆候が認められる場合、園児の生命の保持を図るため、自ら又は履行補助者である職員や保育士らをして、可能な限り迅速かつ適切に情報を収集し、当時の一般的な科学的知見に照らし、**園児らの生命・身体に対する危険を予見し、危険を回避するための適切な措置を採るべき法的義務を負う**。
* 保育所に津波が到達する危険性を**予見し得なかった**と認められることから、安全配慮義務はない。

**＜結論＞　避難したのか、とどまったのか、その結果、助かったのか亡くなったのか、を裁判所はみているわけではなく、「避難したのか」、「とどまったのか」の行動の根拠となる予見義務（予見可能性）のあり方を問うている!!!**

**[演習]**

**Q　今夜、大規模災害に襲われたと仮定します(地震・水害・雪害等)。3日**

**間、今いる職員と、今ある備蓄だけで耐えなければなりません。**

**課題を箇条書きであげながら、グループで話し合ってください。**

**[演習]**

**―2階以上の施設に併設しているデイの場合―**

* **情報の収集**

　　→　誰が…?

　　→　どうやって…?

　　→　どの情報を…?

* **避難する場合**

→　何の情報をもって、避難すると判断したのか…?

　　　　→　どこへ…?

　　　　→　誰が判断する…?

　　　　→　経路は…?

　　　　→　実行性と確実性…?

* **避難しない場合　(福祉避難所になっている場合)**

→　何の情報をもって、避難しない(籠城する)と判断したのか…?

　　　　→　誰が判断する…?

形態は、お泊りデイとして?　ショートとして?　**無契約なまま?**

デイでの契約は終了、無契約のまま、善意で…?　そのとき事故が起こったら…?

　→　場所(スペース)は…?

　　　　→　備蓄品は十分か…?

　　　　→　備蓄品は、いつまでもつのか…?

**仙台地方裁判所　平成27年3月26日判決---------------------------------------**

事故当時、50歳であった高次脳機能障害を有する男性は、障害者自立訓練通所施設内で東日本大震災に遭い、同法人内の施設で保護されていたが、通所施設も被災したため市内の高等学校に避難せざるを得なくなった。その後、親族らの迎えが来なかったため、発災から10日後、同法人が運営する別の施設（障害者グループホーム）に移され一人で泊まっていたところ、夜間に外出し河川で溺死した事件について、死亡した当該男性の引き取りに親族らが協力的ではなかったことが被害者側の過失にあたるとして、遺族らが法人に対して求めた損害賠償請求額の50％が減額された事例。

**[争点]**　民法698条　緊急事務管理における善管注意義務

**―デイを含めた１階平屋建ての場合―**

* **情報の収集**

　　→　誰が…?

　　→　どうやって…?

　　→　どの情報を…?

* **家族に引き渡す場合**

　　　　→　いまのマニュアルではどうなっているのか…?

　　　　→　家族への説明は…?

　　　　→　引き渡す場合の条件は…?

* **避難する場合**

　　　　→　引渡しをしない、と判断した理由(根拠)は…?

　　　(何の情報をもって、避難すると判断したのか…?)

　　　　→　どこへ…?

　　　　→　誰が判断する…?

　　　　→　経路は…?

　　　　→　実行性と確実性…?

**仙台地方裁判所　平成28年3月24日判決------------------------------------------------**

東日本大震災発生後、宮城県東松島市野蒜小の児童引き渡し時の過失を認め、設置者の市に損害賠償を命じた津波訴訟。地裁判決が問うたのは、児童の安全を確認しないまま、保護者ではない同級生の親に小学３年の女児（当時９歳）を引き渡し、犠牲になった学校側の判断ミスとした裁判。

・災害時児童引取責任者は、在校時または登下校時の児童の保護を対象。下校後の児童の安全を対象とはしていない…。

※　デイの送迎時（中）の事故については、法人の責任　送迎**「後」**の事故については…?

**※平成29年4月27日　仙台高裁で判決　管理者責任を認めた初めての判決**

**(平成30年5月30日　最高裁　学校側(東松島市)敗訴　確定)**

**２　自施設における災害BCPの前提となるリスクの整理…**

**―被災施設となった場合におけるリスクマネジメントとリスクヘッジー**

**Q　皆さんの施設で最も起きて欲しくない災害を想像してください…**

(災害の種類、時期、時間帯、その他)

※災害は時を選ばない…

　※　インフラ(電気・水道・ガス・通信・交通)のダメージごとに、自施設の課題を整理すると…

**［電気］**

**―想定されるリスク―**　　　　　地震（津波）で電気は使えず、復旧の見込みが全く立たない状況

* 明かりがつかず、夜は暗い中でケアを行うことになる
* 自家発電が1階に設置されている場合、津波が来れば使えなくなる
* （冬の場合）暖房が使えず、寒い環境で夜を過ごす。津波で孤立した場合は、助けが来るまで2～3日間寒い施設で過ごすことになる
* 吸引機などのケアに必要な機器類が使えなくなる
* 利用者の状態が不安定になる恐れがある
* テレビが使えず、必要な情報が入ってこない（施設が置かれた状況を把握できない）
* パソコン等が使えず、データの確認や通信ネットワークへのアクセスができない
* 夜間に被災した場合は、暗い中で避難誘導を行わなければならない
* 当然のことながら、火災リスクの対応のためオール電化対応の場合には、すべてがアウトとなる…
* 通電火災　通電後10分間の出火に要注意

**―事前の対応策―**

□　懐中電灯など非常用に十分な明かりを確保しておく

□　自家発電機を設置する（可能な限り2階以上に設置）

□　十分な燃料を用意する（3日分程度）

□　自家発電機を使えるように普段から燃料を含めて、メンテナンスを行う。使用方法を習得し、訓練を

行う

□　暖が取れるように十分な毛布、カイロ、石油ストーブ等を確保しておく

□　ストーブは、ファンヒーターではなく、反射式のもの(電気の使用制限のため)

□　吸引機などケアに必要な機器類を洗い出す。それらが停止した場合の代替策を検討する

□　暗い中でも利用者を落ち着かせ、必要なケアを行えるよう方策を検討する。さらにこれら訓練を行う

□　ラジオなど情報収集に必要な機器類（電池を含め）を確保する

□　ラジカセ等のコンセント使用型ではなく、電池式のラジオで

□　夜間に被災した場合の避難誘導の方策を検討する

□　自家発電機が設置困難な場合は懐中電灯や毛布などを十分に準備しておく

□　焚き火は明かりの確保に役立つが暖を取るまでには至らない

□　ろうそくは明かりとりや長時間の使用にも役立った

□　携帯電話のテレビ(通話含め)は電池の消耗が著しくはやい

□　**カーナビのテレビを活用**

^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

**［水道(飲料水・生活用水)］**

**―想定されるリスク 　飲料水の場合―**　　　　　水道管の破裂、切断による水道水供給の停止

●　地震（津波）で水道水（飲料水）は使えず、復旧の見込みが全く立たない。行政による給水まで3日以上

要する状況

* 水を飲めない。薬を飲めない
* 食事が食べづらく、誤嚥のリスクが高まる
* 給水まで時間を要すれば脱水症状を引き起こす

**―事前の対応策―**

□　飲料水・生活用水とも、３日以降は自衛隊・自治体等からの提供が期待できるが…(必要以上の確

保は保管スペースの問題で不適)

□　十分な飲料水を確保しておく（あわせて薬の保管のあり方も検討しておく）

□　備蓄した飲料水は消費期限前に買い換えるなどメンテナンスを行う

□　被災時の給水先を確認しておく

□　3日以上、できれば５日分の備蓄が望ましい(利用者・職員含めて)

□　できる限り2階以上に保管する。

**―想定されるリスク 　生活用水の場合―**

* トイレで排泄物を流せない
* 入浴できない
* 洗濯ができない。施設での清掃等が困難になる

●　食器等も洗うことができない

* 受水槽が破損すれば、水を蓄えておくことができない
* 下水の配管が破損していれば、排水を下水に流せなくなり、浄化槽のキャパ内でやり繰りすることになる。

**―事前の対応策―**

□　下水が使えない場合に備えたトイレ対策を講じる（利用者向け／職員向け）

□　十分なウェットティッシュを確保する。ウェットティッシュを使ったケア方法を検討しておく(アルコール

含むものと非アルコール系のものとを分けて)

□　入浴できそうな先を確認しておく

□　給水車が来た場合に備えた対応を検討しておく（ポリタンクの確保等）

□　水の使用を制限したケアの方策（紙皿の使用等）を検討しておく

□　被災時の受水槽や配管等の確認手順を検討し、周知する

□　業者の連絡先を目立つところに明示しておく

□　例）ポータブルトイレの活用、仮説トイレの設置、非常用トイレ対策用品の確保、トイレに新聞紙を敷

いて汚物を処理するなど

^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

**［ガス］**

**―想定されるリスク―**　　　　地震（津波）でガスは使えず、復旧の見込みが全く立たない状況

●　プロパン系と都市ガス系とのリスクの違い

* 厨房が使えず、調理ができない
* 配管などの損傷があればガス漏れの危険性あり
* プロパンガスであっても津波などで水に浸かれば使用できない
* 仮にプロパンガス・カセットコンロ等が使用できても余震が続けば、火災の危険性がある

**―事前の対応策―**

□　調理が不要な食料類を確保しておく

□　十分な経管栄養キットを確保しておく

□　被災時のガス漏れ確認の手順を検討し、周知する

□　ガス業者の連絡先を目立つところに明示しておく

□　ミニプロパンガスやカセットコンロ（ボンベ含む）を確保しておく

□　火災に備えた対応を検討しておく（消火器の準備等）

□　一般的にガスは復旧に時間を要する

□　乾パン等は利用者が食べるのは困難　　レトルト系のものを活用(賞味期限に注意…)。

□　津波により配管が海水に浸かれば、腐敗によるガス漏れのリスクが高まる

□　ガスが通じていても、配管が損傷している可能性があるため、業者の点検が済むまで使用を控えた

方が安全

□　カセットコンロは火力が弱く、十分な台数が必要

□　状況次第では火災の恐れがあるので消火器などを準備しておく。余震が続く場合は使用を控える

^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

**［通信］**

**―想定されるリスク―**　　地震（津波）で回線が断線し固定電話やネットが使えない。携帯電話も輻輳で3日間程度通話できない状況。システムも障害により使用不可能。

＜通信系＞

* 断線により固定電話は通じない
* 携帯電話は輻輳により被災から3日程度は通話が困難な状況。リダイヤルを繰り返せば電池が消耗し使えなくなる
* 2～3日は外部との通信が一切できず、救助が呼べない状況となる

（主な外部関係者）自治体、警察、消防、医療機関、職員、利用者家族、業者…

* ネットがつながらず、メールが使えない。ネットによる情報収集もできない

＜データ類＞

* システムが使えず利用者の情報が確認できない
* サーバが1階に設置されていれば、津波によりデータがすべて消失する恐れがある
* バックアップの保管場所次第では津波で流される恐れがある

**―事前の対応策―**

＜通信系＞

□　電話以外の通信手段を検討する（携帯メール、アマチュア無線、衛星電話等）

□　携帯電話のバッテリーを確保しておく（携帯電話充電器（電池式／手動式）の確保、電池式の場合

は電池の確保）　カーテレビ搭載ナビの活用

□　利用者家族との連絡網の拡充、連絡ルールの周知（携帯電話番号を含めた連絡先の複数確保等）

□　行政とのネットワークの構築（施設責任者と行政担当者との非常時連絡先の事前確認等）

□　状況に応じて、自転車などで情報伝達を行えるよう準備しておく（自転車・原付バイク等の確保…ガ

ソリンの確保との問題もあるが）

□　無線ＬＡＮによる通信手段の確保等

＜データ類＞

□　パソコンが使えなくなる場合に備えて、最低限必要な情報（利用者属性・連絡先・既往症・薬・食事

やケア上の留意点等）を利用者ごとに記載した「記録カード」等を作成し、ファイルしておく

□　可能な限りパソコンやサーバを2階以上に設置する

□　日頃から重要なデータ類は念のためバックアップを取っておく。バックアップは安全な場所に保管する

□　ノートパソコンに必要なデータを入れておき、被災時に持ち運びできるよう準備しておく（要セキュリティー対策）

□　利用者のケアに必要な情報を記載した「記録カード」を作成しておくと、外部に避難し、利用者を引

き継ぐ場合にも有効である。なお、記録カードは定期的にメンテナンスが必要。平常時は紛失防止

策を講じるとともに非常時は速やかに持ち出せるよう保管のあり方を検討する

□　バックアップは1階には保管しない

□　平常時の持ち出し禁止、パスワード設定など、セキュリティー対策が必要

□　津波等での被害の場合に、ノートパソコンの運び出しには現実的でない場合も考えられるが、少な

くともデータ(USBなり別ハードディスク)の持ち出しは可能なように

□　金庫は耐火だけではなく、防水にも長けていることも判明(ただ、種類にもよるが…)

**［交通機関］**

**―想定されるリスク―**　　車での避難となるため、大渋滞が引き起こされる。

* 交差点周辺で起こるグリッドロック現象　（超渋滞現象）
* 交差点を含む四方の道路が大渋滞を起こし動かなくなる現象
* 川があるということは、橋があるということ。橋があるということは、グリッドロック（超渋滞状況）を引き起こしやすい。
* 交差点の近くにある商業施設からの車での移動が最も被害を拡大させる。
  + 法人施設の立地をハザードマップだけではなく、確認しておくことが必要。「絶対にここまでは来ない」と考えていたところまで、来るんですよ。立地、環境、河川、橋がキーワード

**３　自施設におけるBCPの典型例　(12パターン)**

**1　緊急地震速報**

現在、●月○日（△）の午後○●:○●です。テレビをつけていると「緊急地震速報」の表示が流れました。テレビ局によっては、ニュースキャスターの安全確保を促す報道に切り替えているところもあるようです。職員数名の個人携帯電話からも「緊急地震速報」のブザーが流れています。

速報が発表されてから、強い揺れが到達するまでの時間は長い場合でも十数秒から数十秒と言われています。揺れが到達するまでの時間が３秒とした場合、その間どのような処置をすべきか項目を洗い出して下さい。

【10分】

**2　情報の発信**

地震の発生により職員や利用者に不安が広がっています。職員の中には、事前に決められた緊急時の役割を自発的に行っている者もいれば、呆然としている者もいます。恐怖心から館外に避難しようとする利用者もいます。現状は、災害想定カード以外のことはまだ何も分かっていませんが、施設側として初動対応を指示する必要がありそうです。

館内放送設備は、幸いなことにまだ使用できます。館内放送を使用して誰に何を指示しますか。館内放送設備がない場合には、メガホンを使用すると仮定して。

【10分】

**3　情報収集**

具体的な指示を行う前に、まず社会全体の被災状況等を確認する必要があります。テレビから情報収集を行っていましたが、余震の影響か停電になってしまいテレビが映らなくなりました。今後、どのような手段で情報収集を行いますか。

館内での情報収集すべき項目を洗い出してください。また、その情報収集手段を5W1Hで指示して下さい。

館外（社会全体の被害や今後の見通し等）で情報収集すべき項目を洗い出してください。また、その情報収集手段を５Ｗ１Ｈで指示して下さい。

安否確認情報以外の項目について検討してください。

【10分】

**4　安否確認**

①特養利用者、デイ利用者、ショート利用者の安否確認を５Ｗ１Ｈで指示して下さい。

②勤務中の職員、勤務外の職員、勤務中であるが外出している職員（２名）の安否確認を５Ｗ１Ｈで指示して下さい。

③仮に利用者や職員の生命に係わるような事態が発生した場合、家族への連絡方法を５Ｗ１Ｈ指示して下さい。

【15分】

**5　屋内退避…（原発事故の場合）**

屋内退避の指示が市町村長から出されました。どんな行動をとり、何に備えますか?　話し合いを始めて下さい。

【15分】

**6　食事の提供**

地震の混乱により、利用者・職員とも夕食をとる時間もなく夜になってしまいました。

電気・ガス・水道が使用できませんが、急いで食事を準備し、提供する必要があります。利用者と職員への食事の提供を５Ｗ１Ｈで指示して下さい。

「備蓄品リスト」の作成　　　　【10分】

**7　夜間対応**

電気・ガス・水道・固定電話が使用できない中、少しずつ日が暮れ始め、辺りは暗くなり、蒸し暑さが一段と増してきました。

①夜間に対応しなければならない項目を洗い出して下さい。

②①で洗い出した項目への対応をそれぞれ５Ｗ１Ｈで指示して下さい。

適宜、「備蓄品リスト」「インフラ停止に備えた対策」を参照して下さい。

【15分】

**8　帰宅困難者への対応**

道路が遮断しているため、職員のほとんどが帰宅することができません。また、近隣の被災者や帰宅困難者が当施設に助けを求めてきたため、新たに50名を受け入れることにしました（4名が軽症）。辺りは日が暮れ、蒸し暑さと雨が降り出したため、デイ利用者を含めた施設利用者の他に、勤務中の職員全員と、近隣からの避難者50名は、今晩当施設に宿泊する必要があります。

全員が当施設でとりあえず一晩過ごすには、どのような対応が必要ですか?

洗い出した項目それぞれに対しての対応を５Ｗ１Ｈで指示して下さい。

【10分】

**9　疲労している職員に対する対応**

停電の中、利用者への対応と近隣からの避難者への対応を行っていたため、職員は、結局全員不眠不休のまま、地震発生から丸一日が経過しました。

①疲労している職員に対し、対応した方が良いと思われる項目を洗い出して下さい。

②①で洗い出した項目への対応を５Ｗ１Ｈで指示して下さい。

【10分】

**10　下の階にいる利用者を上に移動しなければならない**

再び、余震と思われるM8の大きな地震があり、大雨特別警報も発令される中、施設の前にある一級河川堤防決壊の危険性が高まっています。

１階にいる利用者50名を２階に避難させなければなりません。

①　どの利用者を優先に２階へ搬送しますか

②　現実可能な方法で上に搬送する場合の5W1Hについて指示して下さい。

③　②の場合に実態上解決しなければならない項目をあげてください。

［15分］

**11　緊急避難**

携帯ラジオから情報収集をしていると、大雨特別警報の発令に伴い、裏山からの土砂災害の危険性も高いと判断し、施設からの避難指示が出されました。

5Ｗ１Ｈで避難指示を行って下さい（建物内に留まる、建物外へ避難する判断を含む）。

避難の際に持ち出すべき品目と手段を5W1Hで指示して下さい。

適宜、周辺地図やハザードマップ等を参照して下さい。

【15分】

**12　全面緊急事態…　（原発事故の場合）**

内閣総理大臣による原子力緊急事態宣言が発令され、即時避難という指示が出されました。

過去の経験を踏まえ、皆さんはどう行動しますか?　行動する際、何に注意を払いますか?

【20分】

**[演習]**

* 平日の２３時、大雨特別警報が発令された直後、震度6強の直下型地震が襲いました。
* 自施設では、どのようなリスクが想定されますか…?

大雨と地震が重なると…

* 自施設での**「対策・対応」**、**「連絡・指示」**、**「課題」**について

**[備考]**

大規模災害は**平日よりも土日・祝日、それも深夜から朝方**にかけてやってくる…

　・23年前の**阪神・淡路大震災**では、火曜日でしたが**朝の5時46分**。

　・15年前の**十勝沖地震**では、金曜でしたが**朝の4時50分**。

　・13年前の**新潟県中越地震**では、午後5時56分でしたが、**土曜日**。

・11年前の**能登半島地震**では、午前9時41分でしたが、**日曜日**。

・これも11年前の**新潟県中越沖地震**では、午前10時13分でしたが、**祝日**の月曜日。

・昨年の**熊本地震**は、前震は木曜日だが、午後9時30分。本震は**土曜日の深夜1時半**。

・100年ほど前に遡った**関東大震災**は、昼少し前でしたが、**土曜日**…。

* **年末年始、年度末年度初めに大規模災害が発生したら…**

**４　大規模災害時における職員の働き方**

―平成24年度～26年度に行われた福島県における介護職員等の応援に関するアンケート結果から―

**［キーワード］**

* 発災直後から１週間ほどの「急性期」とし、発災後１カ月ほどが経ちインフラ類が回復した後での「復興期」への応援とは、応援の質が全く異なる。
* 「送り出す側」も「受け入れた側」も、「応援職員」も初めての経験であるがゆえ…

・全国から福島県に応援（派遣）した施設・事業所

対象施設数　396施設

回答施設数　296施設　　回収率　74.7%

・応援員として向かった職員

対象人数　522人

回答人数　387人　　回収率　74.1%

**［応援に向かわせた側の施設・事業所の結果］**

* 応援職員に求めたことは、本人希望が約4割、応援期間中の業務調整が可能かどうか、が約2割。経験年数、家族の理解が得られること、が続く
* 応援職員を送り出す際、不安に思ったことは、被災地での生活全般が2割以上。余震や放射能等災害地での現地対応が2割以上。職員不在中の職場の業務が1割以上、受入れ施設職員との連携が約1割程度
* 今後の対応で必要と思われる仕組みや条件では、住まい等宿泊施設の確保が約9割。被災地・被災施設の正確な情報が8割以上。余震等を含めた際の避難場所、非常時対応が8割以上。全国組織からのバックアップ体制が約7割。コーディネーターの存在が75％、応援職員のための引継書・業務マニュアルが65％と続く

**［応援員として向かった職員の結果］**

* 男性が７割
* 20代が3割。30代が37％、40代が2割。30～40代で約6割
* 勤務年数は、3年以上～5年未満が2割。5年以上～10年未満が34％。10年以上～15年未満が2割。5年以上の職員が約7割
* 資格では、介護福祉士が半分以上の約5割。ヘルパーが約2割、福祉士が約6％で看護師は0.5%。介護職が7割以上。
* 応援期間では、平成24年度から26年度までの３カ年で2週間以上4週間未満が全体の半分の5割
* 第一陣が平成24年6月からの応援開始だったことを考えると、発災後1年3カ月が経た後での支援…「復興期」（発災直後から一週間程度の「急性期」ではない）
* 業務内容は、食事・排泄・入浴・移動・見守りや話し相手が、それぞれ2割ずつ。応援業務が適切であったか、については、約8割で肯定的。1割以上の「そう思わない」という回答では、「利用者の方言が理解できず、迷惑をかけた」、「気を遣わせた」、「役立てず申し訳なかった」、に続き、「もっと責任をもった仕事がしたかった」、「見守りがほとんどだった」、「人手が足りないようには思えなかった」、「やることがなく応援に来た意味が感じられなかった」が続く
* 応援業務で難しいと感じたことは、利用者に対しての方言が3割以上。自由回答では、ほとんどが方言での利用者・職員とのコミュニケーションとの関係
* 「介護職員がほとんどであることから、利用者の氏名と既往歴等、必要物品の場所などが分かればほとんどの介護士なら十分に働ける」、という自由回答から、復興期に必要となる職員のための業務マニュアルと、利用者情報の一覧、そして責任と権限が必要。…介護事故が発生した際の責任の所在も含め　（なので、派遣ではなく応援?）

**※　すべてのものが失われたとき、いまのあなたの資格、キャリア、肩書き、どこまで通用しますか…?**

**おわりに**

* 大規模災害時における責任論　　―「家族」と「施設」―
* これからの、皆さんの働き方

**高齢者施設における被災地での初めての訴訟**

　東日本大震災の津波で入所者や職員ら６３人が死亡・行方不明になった宮城県山元町の養護老人ホーム「梅香園」で、死亡した職員２人の家族が施設を運営する社会福祉法人を相手取り、慰謝料など計約１億４３００万円を求める損害賠償訴訟を仙台地裁に起こした。  
　提訴したのは、当時２７歳と３６歳の女性職員の家族計７人で、提訴は１０月２日付。  
　訴状などによると、施設側は気象庁の発表で山元町に大津波が来ることを知りながら、直ちに避難しなかったため、マイクロバスなどで避難する途中に入所者や職員が津波に巻き込まれて死亡した、としている。  
　家族側は「入所者の多くが介護の必要性の高い高齢者であるにもかかわらず、避難用の自動車などの設備が不十分だった」「防災マニュアルが周知されておらず、津波に対する定期的な訓練も怠っていた」などとして、施設側に安全配慮義務違反があると主張している。  
　訴状では、昨年３月１１日、地震発生直後に園長は職員らに待機を指示。その後避難する方針に切り替えたが、山元町沿岸に津波が到達した午後３時５０分ごろまでに避難が間に合わず、２人を含む職員２０人と入所者４２人が死亡、入所者１人が行方不明となった。

読売新聞 2012年11月5日(月)

**〈争点〉**

**①施設側は、気象庁の発表で施設周辺に大津波が来ることを知りながら、直ちに避難しなかった点。**

**②入所者の多くが介護の必要性の高い高齢者であるにも関わらず、避難用の車両等の整備が不十分だった点。**

**③防災マニュアルが周知されておらず、津波に対する定期的な訓練を怠っていた点。**

これらから、施設側の安全配慮義務違反が争われると考えられる…

**①大津波警報が発令されてから、直ちに避難するまでに考えておかなければならない点。**・まず「緊急地震速報」が発令されてから、5〜10秒以内に震度5弱以上の地震が来ることが予想されるが、揺れが治まった後の行動が項目として挙がっているか。  
・余震が続いていると思われるが、館内放送等を通じて、誰が、何を、指示するのかが項目として挙がっているか。  
・施設内の被害について誰が、何を、どのように確認をするのかの項目が挙がっているか。  
・施設外の状況を、ラジオ等も含めて目視によって確認する必要があるが、その役割と範囲は定められているか。  
・利用者の安否確認という点で、誰が、どのレベルまでの情報を理解し、どう記録しておくのか。  
・職員の安否と、出勤しているが外出しているスタッフの安否確認の方法が確立されているか。  
・利用者、職員とも、彼らの家族との連絡方法と手段について考えられているか。  
・どのタイミングで、誰が、何を根拠に避難指示を出すのか、法人管理者が不在の場合も考慮した判断基準を明確にしているか。  
・避難する場所については、いま設定されている避難場所が適切であるのか。適切であると仮定した場合、避難場所までの距離・方法・時間・障害物等を予測しているか。  
・施設の場合、籠城が望ましいが、それが適切ではなく、施設外への避難となった場合、すべての利用者を避難させるのに必要な時間、人員、手段がイメージできているか。

**② 要介護者を移送するための車両等の整備**  
この点に関しては、一般的な高齢者施設であれば避難するための移送車両を独自で所有していることはまずありえないことから、デイやショートの送迎用リフト付車両をどう活用するのかに限定されると思われます。  
・大渋滞や道路の破損等の状況を考え、避難場所までの移動に、車両を選択するべき条件が整っているのか。  
・車両を選択した場合、避難場所までどれだけの数の利用者を、何台の車両に乗せ、何往復させるのか、それに要する時間が想定できているか。何回かのピストン移送を想定した場合、先に移送すべき利用者の選別はルール化されているか。  
・ 移送の際に発生する利用者の状態変化等のリスクを確認しているか。またどの資格をもった職員を、どの利用者の車両に同乗させるのか想定しているか。

**③ 防災マニュアルの周知と、津波に対する定期的な訓練**・災害時緊急マニュアル」等は、東日本大震災以降、改定が行われているか。  
・2011年3月11日以前とそれ以後とでは、どのような点を改定し、その理由について理解できているか。またその作業や改定されたものをどう職員に周知しているか。  
・マニュアル等を周知させる場合のその方法や回数が妥当であるか。  
・火災を想定した訓練は消防法上でも義務化されているが、火災のみならず、津波、大豪雨、土砂災害等を想定した訓練になっているか。  
・訓練の際、職員が利用者役に代り実施しているケースがあるが、訓練そのものがマンネリ化していないか。  
・防災マニュアル等が、実際の行動に移しやすいものに工夫されているか。  
  
訴状によると、2011年3月11日の地震発生直後、園長は職員らに待機を指示。その後、避難する方針に切り替えたが、施設近くの沿岸に津波が到達した午後3時50分ごろまでに避難が間に合わず、2人を含む職員20人と入所者42人が死亡、入所者1人が行方不明ということです。地震が午後2時46分に起こり、津波が来るまでの時間が約1時間程だったことを考え合わせると、この間に上記の確認事項を行動に移し、かつ、しかるべき避難所への避難を完了しておかなければならないわけです。  
  
今回の裁判での争点からみたリスクヘッジのポイントは以上のようでありますが、このようなポイントは、読んで理解するものではなく、実際に行動ができ、行動できるための項目を頭に叩き込んでおく必要があります。

**[訪問系　大規模災害対応マニュアル作成前に整理すべきこと]**

「できること」と「できないこと」を踏まえ、「やるべきこと」を考える必要がある

地域包括の場合は、在宅避難弱者にとっての「災害対策避難支援センター」としての機能がある

**さて、質問です**

**あなたはケアマネです**

Q　ヘルパー、看護師が訪問していると思われる時間帯に、大規模災害に襲われました。居宅のケアマネとしては、どう対応しますか?

（いま居宅内で申し合わせていることや、災害時・緊急マニュアルでは、どうなっていますか?）

**あなたはヘルパー、または看護師です**

Q　訪問中に、大規模災害に襲われました。あなたならどう行動しますか?

（いま事業所で申し合わせていることや、災害時・緊急マニュアルでは、どうなっていますか?）

Q　利用者を一次避難所まで避難させなくてはなりません。どんなことが注意点として考えられますか?

Q　利用者を一次避難所まで連れて行きました。彼らにとっては、ここでの避難生活が数日間続くことになります。どんなことが注意点として考えられますか?

Q　あなたには小さい子どもや、介護している年老いた親がいます。利用者さんと家族との天秤関係のなかで迷っています。どのような条件があれば、数日間、仕事を優先させることができますか?

Q　大豪雨により河川が氾濫し、土砂の混じった水がそこまで来ています。あなたはどの利用者から助けますか?　あなた自身が逃げなければ、もう間に合いません。

**訪問系マニュアル**

**[全電源喪失の場合]　－地震、豪雨、大雪、落雷等－**

・ワンセグ機能付き携帯電話、カーナビ搭載車両からのテレビ情報、もしくはラジオ情報から、震源地や地震の大きさ、被害想定等の情報収集。

**[ご家族と同居している場合、または独居ではあるが、家族が近くにいる場合]**

大規模な地震や自然災害等によって、全電源が喪失し、事業所とご家族(利用者)との間で連絡が取れなくなった場合、災害の種類、規模、発災の時間帯等によっては、ヘルパーや看護師が利用者宅まで向かえなくなることが十分に想定されます。

　その際には、ご家族の方で利用者の安否確認、病院への搬送等の手続きをお願い致します。

　発災の時間帯にもよりますが、ご家族が留守である場合のことを想定し、平時から近隣の方や、民生委員等に有事の際の対応や見守り等を依頼、相談しておいて下さい。

　なお、電気が復旧し、携帯電話等での通話が可能となった場合、ご家族や利用者の方から、下記の携帯番号もしくは事務所番号にお電話ください。

　電波状況が不安定で、電話が輻輳状態となりますので、ご連絡頂けますよう、お願い致します。(事業所、ケアマネの電話番号を記載)

**[近隣に家族がおらず、また完全に独居の方である場合]**

大規模な地震や自然災害等によって、全電源が喪失し、事業所とご家族(利用者)との間で連絡が取れなくなった場合、災害の種類、規模、発災の時間帯等によっては、ヘルパーや看護師が利用者宅まで向かえなくなることが十分に想定されます。

　その際には、ご家族自らが利用者宅まで駆けつけるか、もしくは平時から利用者の近隣の方、民生委員等に有事の際の対応や見守り等を依頼、相談しておいてください。

　完全に独居の方である場合、近隣の民生委員等の指示に従って頂くか、緊急措置として弊社の介護施設に避難して頂く場合もございます。災害の程度・規模等にもよりますが、優先的にヘルパーや看護師、ケアマネが何らかの形で接触できるよう努力を致します。その際には、皆さんの方でもご協力下さい。

**［大規模災害時における居宅（在宅）ケアマネとしての働き方］**

―被災地で勤務したケアマネからの聞き取りより―

* 利用者家族との連絡（先・手段・連絡後）…県外（被災圏外）家族への連絡。在宅の場合、家族がまず迎えに来て看るということが大前提（原発で家族・親族も避難し不在の場合もあるが…）。
* 家族は、大災害時であったとしても、ヘルパーはちゃんと来てくれているものと大きな錯覚をする。
* 手段については、家族が考える。家族が知っているメディアからの情報と現実との違い…。
* 連絡後については、家族では基本的なことが分かっていないので、家族が連れ帰り周辺の介護サービスや他のケアマネにつないだ場合、元のケアマネに連絡できるよう家族にケアマネ自身の連絡先を伝えておく。非常時であるが故の対応。
* 在宅の場合、ケアマネが自らの連絡先を教えると、混乱している家族から連絡が絶えない場合がある。家族が迎えに行けない場合、置いてきた要介護状態の親のことが非常に気になるから。
* ケアマネ自身の家族や親族が被災している場合があるため、現場のヘルパーらが辞めていく。ケアマネも業務と家族とを天秤にかけ、もちろん辞めていく。
* ほとんどのケアスタッフ（ケアマネ・ヘルパー・訪問看護師・医師ら）が辞めて逃げていくことが想定される。
* 保育園や幼稚園、小学校低学年の子どもをもった現場スタッフやケアマネにとっては、子育てが終わったヘルパーや、ケアマネの「先に、家族の方に行ってあげて…!!」という言葉が一番有難かった。
* 利用者の情報を、家族を媒介として他の被災圏外の事業所に連絡する必要性がある。
* 重い方への施設入所は躊躇せず、平時のうちから。たとえば、要介護4～5で透析患者や、独居の方もギリギリ在宅にいる。そして公営住宅等に住んでいる場合、電気のダメージによりエレベータもアウト。とくにこれくらいの方になると、医療行為が必要になることが容易に想定され、その場合、アウトとなる。病院、訪問看護だけではなく、医療メーカーや業者に連絡することも一つは可能か…。
* 仕事を続けられるのか、という葛藤。続けた場合でも、利用者、その家族、事業所への橋渡しで尋常ではない苦労が…。
* 「あんた（ケアマネ）がいるんなら、ワシらも避難しない…」という家族に、やりがいと大きな十字架が襲う…（福島県の場合）。
* 在宅での限界点…家族が迎えに来るのが大前提だが、無理な場合、また介護度が重い（被災程度も深刻な場合）ような場合には、特養や老健クラスの施設に預けざるを得ない。おそらく施設もてんてこ舞いの状態ではあるが、専門家マンパワーの存在と空間のメリット、籠城型に適しているので安心ではある。平時の際からのネットワークや災害時協定等の必要がある。
* 在宅での限界が存在している以上、日ごろからケアプランの中に、デイやとくにショートは何度か利用し、「はじめての利用希望が大災害時…」とならないように、事前に計画する必要性も。はじめてでかつ、認知や何らかの医療行為が必要であり、難しいケースになると、たとえ施設といえども受け入れるのに優先順位から漏れる可能性があることも、在宅のケアマネにとってはリスクとなる。

**［発災直後の行動］　　　…発災直後3時間をイメージした初動対応**

**※　大規模災害への「対応力」だけではなく、「備え」についての「説明力」も!!!**

**※　いまあるものすべてで、守り抜く必要がある…!!!**

・なので、いま、何があるのか、を正確に理解する必要がある。

・なので、いま、誰がいるのか、を把握する必要がある。

・なので、いまあるもので、3日間をどう乗り切るのかだけを考える必要がある。

**●　「強制参集」　…　マンパワーの確保**

* 強制参集によって何人の招集が可能か確認（実際の訓練を）
* どの資格者がそのときに必要なのか

　　　　　　　…役割分担を確認（招集された、今いるスタッフは３日間帰宅できない）

**●　「インフラ」　…　ダメージから想定する**

* 電気　　…　　非常電源等の備蓄確認、電気使用の医療機器類の確認、経管用医療キッ

ト類の残数確認、厨房の冷凍庫・冷蔵庫の確認

* 水道　　…　　飲料水、生活用水の備蓄確認
* ガス　　…　　カセットコンロ、ボンベ、炊き出し用道具の確認、食事提供を考え、ど

の順序で備蓄を使うかの確認（食事提供という視点で管理栄養士等）

* 通信　　…　　インターネット、電話（固定・携帯共）、テレビ、ラジオの使用確認

　　　　　　　携帯電話のテレビ、車搭載ナビのテレビ・ラジオの確認

* 交通　　…　　ガソリンの備蓄確認、燃料の残量確認、道路・橋等のダメージによる職

員の通勤困難を考え、事業所までの経路確認

* 福祉避難所…　20世帯（～100人）程度の要援護者がやって来た場合のスペース、男

女比、備蓄品の確認（地域への周知をどうしてきたのかの確認も）

**※ポイントは2点　　災害対策・介護事故対策とも…**

**・事前の備え（マニュアル、ヒヤリ・ハッと等）**

**・事後の手順（初動対応）**

**［行動］**このシチュエーションで、みなさんはどうするのか…? 　から行動を整理する

* 前震であった4/14（木）午後9時26分以降の職員体制への指示…?
* 本震となる4/16（土）午前1時25分以降の職員体制への指示…?
* 強制参集によって招集されるマンパワー、役割はケアに現実的か…?
* 福祉避難所として指定されている関係から、7日分の備蓄をどこに保管し何を使用…?
* 近隣住民が避難してくる場合、最低限の物資を持ってくるよう自治会等を通じて周知していたか?
* 地域の防災拠点となる行政機関、病院が耐震性の問題から機能不全に到っている状況から、100名程度の要支援者やその家族が自主避難してきた場合を想定
* 道路のダメージ、物流の麻痺から、1週間程度孤立化するリスクを考えた対応ができていたか?

**※　なぜ、いま大規模災害に備えた仕組みづくりが必要なのか…?**

…東日本、熊本ほか、日本全国で地震が頻発しているから…?

**…違う。施設の責任を明らかにするなか、一方で家族の責任をも明らかにする時期に来ている。**



1. **避難先、②避難ルート、③避難開始時刻　　…判断ミス…???**

※平成29年6月19日に改正となった土砂災害防止法で義務づけられた「避難確保計画」、「避難訓練」等水害を想定した自然災害対応マニュアル(計画)について、このシートを作成後、黄色でマークした文章部分を削除し、当該市町村の担当窓口に提出できます。手書きでも可能ですが、職員への周知・研修等でも使用する可能性がありますので、ワープロで作成・保存されることをお勧めします。

**内水・河川氾濫・洪水、土砂災害時の避難確保計画**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 【施設名： |  | 】 |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 平成 | 30 | 年 |  | 月 |  | 日 作成 |

様式編　目　次

市町村に提出（様式６は自衛水防組織を設置した場合に提出）

１　計画の目的　・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

２　計画の報告　・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

様式１

３　計画の適用範囲　・・・・・・・・・・・・・・ 1

　　施設周辺の避難地図　・・・・・・・・・・・・ 2

別紙１

４　防災体制　・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3

様式２

５　情報収集・伝達　・・・・・・・・・・・・・・ 4

様式３

６　避難誘導　・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5

様式４

７　避難の確保を図るための施設の整備　・・・・・ 6

様式５

８　防災教育及び訓練の実施　・・・・・・・・・・ 6

９　自衛水防組織の業務に関する事項　・・・・・・ 7

様式６

個人情報等を含むため適切に管理

10　防災教育及び訓練の年間計画作成例 ・・・・・ 8

様式７

11　施設利用者緊急連絡先一覧表 ・・・・・・・・ 9

様式８

12　緊急連絡網 ・・・・・・・・・・・・・・・ 10

様式９

13　外部機関等への緊急連絡先一覧表 ・・・・・ 10

様式10

14　対応別避難誘導方法一覧表 ・・・・・・・・ 11

様式11

15　防災体制一覧表 ・・・・・・・・・・・・・ 12

様式12

別添　「自衛水防組織活動要領（案）」 ・・・・・・ 13

自衛水防組織を設置する

場合のみ作成

別表１「自衛水防組織の編成と任務」 ・・・・・・ 14

別表２「自衛水防組織装備品リスト」 ・・・・・・ 14

**１　計画の目的**

様式１

この計画は、水防法第１５条の３第１項に基づくものであり、本施設の利用者の土砂災害を含めた水害時の円滑かつ迅速な避難の確保を図ることを目的とする。

**２　計画の報告**

計画を作成及び必要に応じて見直し・修正をしたときは、水防法第１５条の３第２項に基づき、遅滞なく、当該計画を市町村長へ報告する。

**３　計画の適用範囲**

この計画は、本施設に勤務又は利用する全ての者に適用するものとする。

　【施設の状況】

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 人　　　　　数 | | | | | | | |
| 昼間・夜間 | | | | 休日 | | | |
| 利用者 | | 施設職員 | | 利用者 | | 施設職員 | |
| 昼間 | | 昼間 | | 休日 | | 休日 | |
|  | 名 |  | 名 |
| 夜間 | | 夜間 | |  | 名 |  | 名 |
|  | 名 |  | 名 |

* 「夜間」の部分については、施設にある「強制参集規程」を参考にし、施設の防災体制として実際に夜勤帯に強制参集の命を発した場合、本研究所の調査統計上、概ね約4割の想定者しか集まらないことを念頭に、集まることができる人員として計画してください。

**【施設周辺の避難経路図】**

別紙１

土砂災害を含めた水害時の避難場所は、水害ハザードマップの想定浸水域および浸水深から、以下の場所とする。

* 市町村が発表しているハザードマップを参考に、当該施設の地図を張り付け、避難経路を2～3パターン作成してください。とくに大雨に伴う河川氾濫の場合、想定される浸水域の予測が非常に難しいため、複数の経路を用意してください。
* 2階以上の建物である施設の場合、大前提として、避難ではなく籠城型が最適な考え方であると思っていますが、放射能汚染、また近隣の大火などの場合には、避難しか選択肢しかありませんから。

避難経路図

**４　防災体制**

様式２

連絡体制及び対策本部は、以下のとおり設置する。

【防災体制確立の判断時期及び役割分担】

警戒体制確立

(例)いずれかに該当すれば

・記録的短時間大雨情報発表

・近くの河川の危険水域に到達

・避難場所への避難誘導

(籠城する場合)

・浸水が考えられるなら、土嚢を敷く等の作業の後、電源の喪失前に、上階へ避難する

・スペースの確認、変更と、職員の加配等を済ませ、蓄電池等で電源を確保する。

・防災備蓄品の確認

・避難誘導要員

・フロア担当責任者

・生活相談員、事務職員等防災担当要員

注意体制確立

体　制

活動内容

・気象情報等の情報収集

・数時間後の危険レベル等も含め

(例)いずれかに該当すれば

・大雨または台風に関する気象情報の発表

・大雨注意報発表

・近くの河川の危険水域のレベル

体制確立の判断時期

・情報収集伝達要員

・情報収集伝達要員

・避難誘導要員

・情報収集伝達要員

・避難誘導要員

・避難誘導要員

非常体制確立

(例)いずれかに該当すれば

・大雨特別警報発表

・近くの河川の危険水域を超える

・ポンプ場の排水不能

・地区に内水、浸水氾濫危険情報発表

・気象情報等の情報収集

・数時間後の危険レベル等も含め

・使用する可能性が高い蓄電器等の準備

・利用者家族への事前連絡

・職員含め人数確認

・地域住民への事前協力要請

・情報収集伝達要員

対応要員

**５　情報収集・伝達**

様式３

（１）情報収集

収集する主な情報及び収集方法は、以下のとおりとする。

|  |  |
| --- | --- |
| 収集する情報 | 収集方法 |
| 気象情報 | ・気象庁ホームページ、テレビ、ネット、ラジオ等  ・カーナビ搭載車両からのテレビ情報  ・ワンセグ機能付き携帯電話(スマホ)等からのテレビ情報 |
| 洪水予報・河川水位 | ・国土交通省「川の防災情報」、市町村からの情報、緊急速報メール等 |
| 避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告、避難指示（緊急） | ・気象庁ホームページ、テレビ、ネット、ラジオ等  ・防災行政無線、緊急速報メール等  ・カーナビ搭載車両からのテレビ情報  ・ワンセグ機能付き携帯電話(スマホ)等からのテレビ情報 |

（２）情報伝達

①「施設内緊急連絡網」に基づき、また館内放送や掲示板を用いて、体制の確立状況、気象情報、洪水予報等の情報を施設内関係者間で共有する。

②体制確立時、あらかじめ市町村と調整した事項について、市町村に報告する。

* 停電等で、全電源が喪失した場合を考え、カーナビ搭載車両からのテレビ情報、ワンセグ機能付き携帯電話(スマホ)等からのテレビ情報等の情報をとる必要があります。

**６　避難誘導**

様式４

避難誘導については、次のとおり行う。

（１）避難場所

避難場所は下表のとおりとする。また、悪天候の中の避難や、夜間の避難は危険もともなうことから、施設における想定浸水深が浅く、建物が堅牢で家屋倒壊のおそれがない場合、屋内安全確保を図るものとする。その場合は、備蓄物資を用意する。

（２）避難経路

避難場所までの避難経路については、「別紙１　避難経路図」のとおりとする。

（３）避難誘導

避難場所までの移動距離及び移動手段は、以下のとおりとする。

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 名　称 | 移動距離 | | | 移動手段 | | |
| **避難場所** | ・地区内の小中学校体育館等 | （ | 800 | ）m | □徒歩 | | |
| ✓車両（ | 5 | ）台 |
| **屋内安全確保** |  |  | | |  | | |

* 送迎車等での避難と避難誘導等については、①歩行可、②座位保持可、③座位保持不可、④帰宅、⑤医療機関、等に分けてください。

**７　避難の確保を図るための施設の整備**

様式５

様式５

情報収集・伝達及び避難誘導の際に使用する資器材等については、下表「避難確保資器材等一覧」に示すとおりである。

これらの資器材等については、日頃からその維持管理に努めるものとする。

避難確保資器材一覧

|  |  |
| --- | --- |
| **備　蓄　品** | |
| **情報収集**  **・伝達** | □テレビ　□ラジオ　□タブレット　□ファックス  □携帯電話 □懐中電灯 □電池 □携帯電話用バッテリー |
| **避難誘導** | □名簿（従業員、施設利用者）　□案内旗　□タブレット　□携帯電話  □懐中電灯　□携帯用拡声器　□電池式照明器具　□電池  □携帯電話用バッテリー　□ライフジャケット　□蛍光塗料 |
| **施設内の**  **一時避難** | □水（１人あたり　ℓ）　□食料（１人あたり　食分）  □蓄電池(発電機)　□寝具　□防寒具 |
| **高齢者** | □おむつ・おしりふき |
| **障害者** | □常備薬 |
| **乳幼児** | □おむつ・おしりふき　□おやつ　□おんぶひも |
| **そのほか** | □ウェットティッシュ　□ゴミ袋　□タオル  □（　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　） |

|  |
| --- |
| **浸水を防ぐための対策** |
| □土嚢　　□止水板  □そのほか（　　　　　　　　　　　　　） |

**８　防災教育及び訓練の実施**

・毎年5月に新規採用の従業員を対象に研修を実施する。

・毎年6月に全従業員を対象として、情報収集・伝達及び避難誘導に関する訓練を実施する。

・その他、年間の教育及び訓練計画を毎年４月までに作成する。

* 一般的な出水期とは、6～10月をいうが、豪雪地域等では、雪融けの3～5月が出水期にあたる。このようなことから、出水期前に研修、訓練をする計画が望ましいと思います。

**９　自衛水防組織の業務に関する事項**

様式６

※自衛水防組織を設置する場合には、様式７を参考に加筆・修正してください。

また、あわせて別添、別表１・２を作成してください。

（１）別添「自衛水防組織活動要領（案）」に基づき自衛水防組織を設置する。

（２）自衛水防組織においては、以下のとおり訓練を実施するものとする。

①　毎年5月に新たに自衛水防組織の構成員となった従業員を対象として研修を実施する。

②　毎年6月に行う全従業員を対象とした訓練に先立って、自衛水防組織の全構成員を対象として情報収集・伝達及び避難誘導に関する訓練を実施する。

（３）自衛水防組織の報告

自衛水防組織を組織または変更をしたときは、水防法第１５条の３第２項に基づき、遅滞なく、当該計画を市町村長へ報告する。

**10　防災教育及び訓練の年間計画作成例**

様式７

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 実施予定月日 | （ | 3 | 月 |  | 日） |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 実施予定月日 | （ | 6 | 月 |  | 日） |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 実施予定月日 | （ | 6 | 月 |  | 日） |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 実施予定月日 | （ | 6 | 月 |  | 日） |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 実施予定月日 | （ |  | 月 |  | 日） |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 実施予定月日 | （ |  | 月 |  | 日） |

防災体制の確立・

避難確保計画の年度版作成

従業員への防災教育

入所施設

情報伝達訓練

従業員の非常参集訓練

避難訓練

避難確保計画の更新

通所施設

情報伝達訓練

保護者への引き渡し訓練

情報収集伝達要員・避難誘導要員の任命や外部からの支援体制等を確認し、避難確保計画に反映します。

施設利用者への防災教育

○避難確保計画等の情報の共有

○過去の被災経験や災害に対する知恵の伝承　など

○水害の危険性や避難場所の確認

○緊急時の対応等に関する保護者、家族への説明　など

○従業員の緊急連絡網の試行

○保護者への情報伝達手段（メール・電話等）の確認、情報伝達の試行　など

○保護者の緊急連絡網の試行

○連絡後、全施設利用者を保護者に引き渡すまでにかかる時間の計測　など

○従業員の緊急連絡網の試行

○家族等への情報伝達手段（メール・電話等）の確認、情報伝達の試行　など

○従業員の緊急連絡網の試行

○連絡後、全従業員の参集にかかる時間の計測　など

○防災体制と役割分担の確認、試行

○施設から避難場所までの移動にかかる時間の計測　など

避難を円滑かつ迅速に確保するために、避難確保計画に基づく訓練を実施し、必要に応じて計画を見直します。

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 実施予定月日 | （ | 6 | 月 |  | 日） |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 実施予定月日 | （ | 6 | 月 |  | 日） |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 実施予定月日 | （ | 3 | 月 |  | 日） |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 実施予定月日 | （ | 3 | 月 |  | 日） |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 実施予定月日 | （ | 6 | 月 |  | 日） |

様式８

**11　施設利用者緊急連絡先一覧表**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 施設利用者 | | | 緊急連絡先 | | | | その他  （緊急搬送先等） |
| 氏名 | 年齢 | 住所 | 氏名 | 続柄 | 電話番号 | 住所 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |

|  |
| --- |
|  |
|  |

上段に「氏名」、

下段に「連絡先（電話番号）」

を入れてください。

従業員用と施設利用者の保護者・家族用をそれぞれ作成してください。

メールや災害用伝言ダイヤル（171）を

利用した連絡方法も確立しておきましょう。

**12　緊急連絡網**

様式９

|  |
| --- |
|  |
|  |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |

様式10

**13　外部機関等への緊急連絡先一覧表**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 連絡先 | 担当部署 | 担当者氏名 | 電話番号 | 連絡可能時間 | 備考 |
| 市町村（防災担当） |  |  |  |  |  |
| 市町村（福祉担当） |  |  |  |  |  |
| 消防署 |  |  |  |  |  |
| 警察署 |  |  |  |  |  |
| 避難誘導等の支援者 |  |  |  |  |  |
| 医療機関 |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |

様式11

**14　対応別避難誘導方法一覧表**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 対応内容 | 氏名 | 避難先 | 移動手段 | 担当者 | 備考 |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |

該当番号を記入

**避難場所へ移動**

　１.単独歩行が可能　２.介助が必要　３.車いすを使用　４.ストレッチャーや担架が必要　５.そのほか

**そのほかの対応**

　６.自宅に帰宅　７.病院に搬送　８.そのほか

様式12

**15　防災体制一覧表**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 管理権限者 | （ |  | ） | （代行者 |  | ） |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **情報収集**  **伝達要員** | 担当者 | | | | 役　割 |
| 班長（ |  | | ） | □自衛水防活動の指揮統制、状況の把握、情報内容の記録  □館内放送等による避難の呼び掛け  □洪水予報等の情報の収集  □関係者及び関係機関との連絡 |
| 班員（ |  | ）名 | |
| ・  ・  ・  ・ |  | | |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **避難誘導**  **要員** | 担当者 | | | | 役　割 |
| 班長（ |  | | ） | □避難誘導の実施  □未避難者、要救助者の確認 |
| 班員（ |  | ）名 | |
| ・  ・  ・  ・ |  | | |

* 発災が、「昼間」の場合と、「夜間」の場合とで分けて整理しておく必要があります。

この100年間を振り返ってみても、震度5以上、それに準じる大規模災害のほとんどが、夜勤帯の深夜から朝方に起きていることから、夜間での対応を主とした取り組みが必要です。

* 「強制参集規程」を再度見直し、夜間帯に参集できる実際の職員数を把握しておく必要があります。

（自衛水防組織の編成）

**別添　「自衛水防組織活動要領（案）」**

自衛水防組織を設置する場合のみ作成

第１条　管理権限者は、洪水時等において避難確保計画に基づく円滑かつ迅速な避難を確保するため、自衛水防組織を編成するものとする。

２　自衛水防組織には、統括管理者を置く。

(１)　統括管理者は、管理権限者の命を受け、自衛水防組織の機能が有効に発揮できるよう組織を統括する。

(２)　統括管理者は、洪水時等における避難行動について、その指揮、命令、監督等一切の権限を有する。

３　管理権限者は、統括管理者の代行者を定め、当該代行者に対し、統括管理者の任務を代行するために必要な指揮、命令、監督等の権限を付与する。

４　自衛水防組織に、班を置く。

(１)　班は、総括・情報班及び避難誘導班とし、各班に班長を置く。

(２)　各班の任務は、別表１に掲げる任務とする。

(３)　防災センター（最低限、通信設備を有するものとする）を自衛水防組織の活動拠点とし、防災センター勤務員及び各班の班長を自衛水防組織の中核として配置する。

（自衛水防組織の運用）

第２条　管理権限者は、従業員の勤務体制（シフト）も考慮した組織編成に努め、必要な人員の確保及び従業員等に割り当てた任務の周知徹底を図るものとする。

２　特に、休日・夜間も施設内に利用者が滞在する施設にあって、休日・夜間に在館する従業員等のみによっては十分な体制を確保することが難しい場合は、管理権限者は、近隣在住の従業員等の非常参集も考慮して組織編成に努めるものとする。

３　管理権限者は、災害等の応急活動のため緊急連絡網や従業員等の非常参集計画を定めるものとする。

（自衛水防組織の装備）

第３条　管理権限者は、自衛水防組織に必要な装備品を整備するとともに、適正な維持管理に努めなければならない。

(１)　自衛水防組織の装備品は、別表２「自衛水防組織装備品リスト」のとおりとする。

(２)　自衛水防組織の装備品については、統括管理者が防災センターに保管し、必要な点検を行うとともに点検結果を記録保管し、常時使用できる状態で維持管理する。

（自衛水防組織の活動）

第４条　自衛水防組織の各班は、避難確保計画に基づき情報収集及び避難誘導等の活動を行うものとする。

自衛水防組織を設置する場合のみ作成

**別表１　「自衛水防組織の編成と任務」**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 管理権限者 | （ |  | ） | （代行者 |  | ） |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **総括・**  **情報班** | 役職及び氏名 | | | | 任　務 |
| 班長（ |  | | ） | □自衛水防活動の指揮統制、状況の把握、情報内容の記録  □館内放送等による避難の呼び掛け  □洪水予報等の情報の収集  □関係者及び関係機関との連絡 |
| 班員（ |  | ）名 | |
| ・  ・  ・  ・ |  | | |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **避難**  **誘導班** | 役職及び氏名 | | | | 任　務 |
| 班長（ |  | | ） | □避難誘導の実施  □未避難者、要救助者の確認 |
| 班員（ |  | ）名 | |
| ・  ・  ・  ・ |  | | |

|  |  |
| --- | --- |
| 任務 | 装備品 |
| **総括・情報班** | 名簿（従業員、利用者等）  情報収集及び伝達機器（ラジオ、タブレット、トランシーバー、携帯電話等）  照明器具（懐中電灯、投光機等） |
| **避難誘導班** | 名簿（従業員、利用者等）  誘導の標識（案内旗等）  情報収集及び伝達機器  （タブレット、トランシーバー、携帯電話等）  懐中電灯  携帯用拡声器  誘導用ライフジャケット  蛍光塗料 |

**別表２　「自衛水防組織装備品リスト」**

**訪問系　―地震を想定した場合―**

【防災体制確立の判断時期及び役割分担】

* **地震の発生により、全電源喪失を想定**

対応要員

活動内容

訪問前

・訪問員

・訪問員

・管理者並び事務員及び訪問員

・管理者並び事務員及び訪問員

・携帯または車内テレビ、ラジオ等で地震情報収集

・家族等への事前確認票(別紙)に従って行動

・家族がいるものの留守であると考えられる場合、また独居状態ないしそれに準じる状況が考えられる場合の利用者で、あと5分程度で着けると思われる場合には急行し、安否確認、連絡先等のメモを残し、事前確認票により行動

・当該利用者から近い一次避難所の確認

訪問中

訪問後

訪問後

訪問後

訪問後

・利用者の安否確認

・安否確認、連絡先等のメモを残し、事前確認票により行動

・被災の規模、程度を考え、次の訪問先との関係や調整にもよるが、二次避難所である福祉避難所へ避難できるかどうかを判断

・次の訪問が約束できないような状況の場合、最低限の飲料水や備蓄品等を利用者宅内から探し出し置いていく

・訪問員

・訪問員

・訪問員

・訪問員

・家族がいるものの留守であると考えられる場合、また独居状態ないしそれに準じる状況が考えられる場合の利用者で、あと5分程度で戻れると思われる場合には急行し、安否確認、連絡先等のメモを残し、事前確認票により行動

・被災の規模、程度を考え、次の訪問先との関係や調整にもよるが、戻るだけの状況があれば、二次避難所である福祉避難所へ避難できるかどうかを判断

・戻れた場合、次の訪問が約束できないような状況の場合、最低限の飲料水や備蓄品等を利用者宅内から探し出し置いていく

・訪問員

・訪問員

・訪問員

・家族がいるものの留守であると考えられる場合、また独居状態ないしそれに準じる状況が考えられる場合の利用者で、あと5分程度で戻れると思われる場合には急行し、安否確認、連絡先等のメモを残し、事前確認票により行動

・被災の規模、程度を考え、次の訪問先との関係や調整にもよるが、戻るだけの状況があれば、二次避難所である福祉避難所へ避難できるかどうかを判断

・戻れた場合、次の訪問が約束できないような状況の場合、最低限の飲料水や備蓄品等を利用者宅内から探し出し置いていく

訪問後

**各県老施協を中心とした災害時防災相互協定のさらなる発展と機能化に向けての試案**

2018.7

**[前提]**

**前提として、各県老施協を中心とした防災相互協定に意味がない、と言っているわけではなく、相互協定による応援・派遣システムを有効なものとするための方策として**

**[結論]**

* **3日間、自施設だけで耐え忍ぶことができるかのBCP(事業継続計画)の体制構築の再確認。**
* **上記のそれを踏まえたうえで、4日目に投入されるだろう相互協定に基づく他県からの応援・派遣のあり方で、必要なものを過不足なく(人・物資等)提供できる体制構築。**

**[前提・結論に到るまでの考え]**

・今年2月初旬の福井市を襲った豪雪の教訓から、ある意味では相互協定の役割や機能が小さくなった(機能不全)と思っている。

・福井市周辺の特養では、自施設の職員や施設長ですら職場に向かうことができず、施設内にいた職員のみで2～3日間、介護をしなければならない事態が発生した。

・大規模災害時に、各県老施協を中心とした災害時相互協定が無意味であるという意味ではない。

・相互協定による近隣県の応援・派遣が実行に移されたとしても、おおむね発災から3日後であることを考えると、自施設内で3日間は、今いる職員と、今ある防災備蓄品のみで対応せざるを得ないことから、自施設における3日間の生き残りをかけたBCP(事業継続計画)を再度、最優先・徹底させる必要がはっきりとした。

・つまり、応援・派遣されるまでの3日間は自施設での生き残りを、おおむね4日目から他県からの応援・派遣が入る、という想定のもと、自施設でしなければならないこと、応援・派遣チームができること、を整理し、具体的な応援の内容にミスマッチが起こるのを防ぐ必要がある。

・ほとんどの特別養護老人ホームの場合、福祉避難所(2次避難所)にも指定されていることから、上記の留意点は言うまでもない。

・福井市周辺を襲った今年2月の豪雪の場合、幸いにして停電となったところがなかったことは不幸中の幸いであるが、豪雪・暴風、地震のほとんどの場合、インフラのなかでも電気が不通となることがほとんどであり、この2月の福井豪雪の際、大停電になっていたなら、何人かの利用者が亡くなっていたものと想定できる。

・また、2017年6月に法改正された土砂災害防止法のきっかけとなった、2016年8月30日、東北を襲った台風10号の影響でグループホーム1ユニットが全滅し、利用者の全員が亡くなった岩手県岩泉町への相互協定における応援・派遣システムも、実際のところ土砂災害によって道路が寸断されてしまったことから、自衛隊であっても現地に向かうことができなかった、という実態がある。今年2月の福井市の大豪雪においても、自衛隊でさえ投入されたのは3日目以降であったことを考えても、民間組織である近隣の特養施設職員が応援・派遣に向かうことは不可能であった。

・このようなことから、相互協定の応援・派遣体制の構築の前に、自施設で3日間のハザードリスクを整理しながら耐え続けることができるのか、を再確認し、4日目に相互協定にもとづく外部からの応援・派遣がスタートした場合に、しなければならない優先順位事項の整理、人的マンパワーの投入を含め、不十分な物品の把握、過不足ない物資投入の明確化が必要である。

・自施設におけるBCP(事業継続計画)の再確認と、4日目に投入されるであろう応援・派遣チームが、何を投入し、何を行い、どれくらいの期間動けるのか、の2点の確認が急務である。

・そのあと、当然のことながら電気が不通となっていることを前提として、連絡調整ができない状況下で、どこがどう動き、事前にどこの誰の指示で動くのか(責任も含め。この点については、各県行政機関の裁量や判断の違いもあると思われるが…)を平時の時期にすり合わせておく必要がある。