

社会福祉施設における
災害時の施設間相互応援協定締結のための
ガイドライン

平成 30 年
大阪府福祉部

目次

1 本ガイドラインの目的	.....	P.1
2 社会福祉施設における災害時の施設間応援協定		
(1) 施設間応援協定とは	.....	P.2
(2) 協定の目的と効果	.....	P.2
3 施設間応援協定の内容		
(1) 締結主体	.....	P.3
(2) 協定内容	.....	P.3
4 参考となる取組み		
(1) 大阪府社会福祉協議会の事例	.....	P.6
(2) 福井県社会福祉協議会の事例	.....	P.7
(3) 群馬県・群馬県社会福祉協議会の事例	.....	P.7

社会福祉施設における災害時の施設間相互応援協定締結のためのガイドライン

1 本ガイドラインの目的

平成7年1月17日早朝に発生した阪神・淡路大震災においては、六千人を超える方が犠牲となりました。

また、平成23年3月11日に発生した東日本大震災では、『大地震・大津波による被害』と『福島第一原発の事故』という二つの大きな危機的事態による被害が生じています。

最近では、平成28年4月に熊本地震が発生し、震災関連死も含めこれまで260人を超える犠牲者が出ています。

大阪府域においても、南海トラフ地震やこれに伴う津波、上町断層帯地震の危険性が指摘されています。また、近年は、集中豪雨による浸水や土砂災害など、人命に関わる多くの自然災害等が発生しています。

このような災害時には、多数の高齢者や障がい児・者、子どもたちが利用する社会福祉施設等においても、甚大な被害が生じることが容易に想定されます。

社会福祉施設等として、施設利用者や職員の安全を守るため、日頃から、さまざまな災害を想定してあらゆる備えをしておく必要があります。

各施設で防災対策計画・マニュアルを策定し、避難訓練を実施することも備えのひとつです。また、地域の自治体との連絡・連携体制の確認も必要です。加えて、高齢者、障がい者、子どもなど、何らかの支援を必要とする方が利用する社会福祉施設には、災害時においてもそれぞれに必要な支援を途切れさせることなく、継続して提供することが求められます。そのため、自らの施設だけでは対応できない場合の「共助」として、施設間での応援体制を整備しておくことも有効であると考えます。

本ガイドラインは、施設間の応援体制整備のための手法である、施設間応援協定の締結について、協定に盛り込むべき項目や留意点、事例などをまとめたもので、社会福祉施設の災害対策の一助としていただくことを目的としています。

なお、国通知においても、災害時の福祉支援体制の整備にあたって、「災害発生時における福祉避難所の運営等により、一時的に人員が不足するような場合に備え、各社会福祉施設等関係団体による支援や社会福祉施設等を運営する法人間で相互に人員を融通する協定を締結するなど、法人間の相互支援体制を構築することも必要」として、施設間応援協定の必要性が示されています。

【参考】社会福祉施設等における地震防災対策マニュアル作成について（入所施設版）
（平成25年度大阪府福祉部災害対策ワーキンググループ作成、平成29年2月改訂）

II 平常時における地震防災対策 4 その他 (2) 社会福祉施設間等の広域的ネットワーク化

① 他の社会福祉施設との広域的ネットワーク化

施設の倒壊等により、施設利用者が他施設へ移動する必要がある場合等に、他施設等から職員の応援を求められることができるよう、他の福祉施設や事業者等との間で災害時のための応援協定等のネットワークを形成するようにしてください。

ネットワークの形成は、はじめに地域内の連携を進め、第2段階として各地域間の連携、そして最終的に府域外との連携を進めてください。

■ 社会福祉施設等における地震防災対策マニュアルの作成

<http://www.pref.osaka.lg.jp/fukushisomu/saigaisonae/jishinbousai.html>

2 社会福祉施設における災害時の施設間応援協定

(1) 施設間応援協定とは

本ガイドラインでいう「施設間応援協定」とは、災害時に社会福祉施設が被災した場合、社会福祉事業の継続や円滑な復旧を通じて入所者や通所等利用者の支援を確保するため、協定施設との間で人員の派遣、物資の提供等直接的に相互に応援し合うことをあらかじめ取り決めておくことを指します。具体的には、応援の内容や要請手続きの詳細等について、事前に協定施設間で協議し、文書で取り決めておくものです。

防災対策・災害対応を考えるうえで「自助・共助・公助」という考え方があります。自助とは、自らの命を自らが守ること、共助とは、地域コミュニティでともに助け合うこと、または備えること、公助とは、公的機関による救助・支援のことです。阪神・淡路大震災など過去の災害の経験から、交通途絶や救助要請の重複、公的機関自体の被災等により、特に災害の初期段階においては自助・共助がきわめて重要になると言われています。施設間応援協定は、このうちの共助にあたる取組みです。

(2) 協定の目的と効果

被災時において、社会福祉施設には施設利用者や在宅で心身の状態が悪化した要介護者に対する適切なケアやサービスの提供が求められます。また、市町村から福祉避難所としての指定を受けることで、地域の要介護者に対し、適切なケアやサービスを提供することも期待されます。

このため、施設が被災した際には、施設利用者等の安全を確保し、施設機能をできるだけ早く回復して安定的な運営を継続することが求められており、そのためには必要な支援を得られる体制を整えておくことが求められます。

被災時の支援については、公的な支援や地域からの支援など、様々なものが想定されますが、施設間応援協定に基づく応援については、要支援者への支援ノウハウを有する福祉専門職によ

る応援を受けられること（専門性の確保）、同じ施設種別や近隣地域からの応援を受けられること、顔の見える関係が構築されている施設間で締結することで、平常時からの取組みを共同で実施できることなどのメリットがあり、施設利用者等の安全確保や、施設の安定的運営の継続に効果が高いと考えられます。また、事前に応援の内容や応援の要請手続き等について具体的な取り決め（協定）を行っていることから、被災時の混乱の中でも迅速かつ確実な支援が期待できます。

3 施設間応援協定の内容

(1) 締結主体

施設間や法人間で個別に協定を締結する場合と、社会福祉協議会など施設で構成する団体でマニュアルを策定するなど、多対多での応援が可能となるような協定を締結する場合があります。

個別に協定を締結する場合は、支援ノウハウや日頃の関係性を考慮して、近隣施設（法人）や、同種の施設（特別養護老人ホーム間など）と締結するなど、迅速で専門性の高い支援を確保するための工夫が考えられます。ただし、例えば、近隣施設（法人）との協定は、協定相手の施設も被災している場合は応援を受けられない可能性があることや、同種の施設との協定は、施設の数が少ない場合は協定相手が見つからないなどのデメリットも考えられることから、施設の地理的分布や規模、種別等様々な条件を考慮して、実際に応援が可能な施設（法人）間で協定を締結しておく必要があります。

また、大規模災害に対しては、複数の施設（法人）間で協定を締結しておくことが重要であることから、社会福祉協議会など施設で構成する団体においてマニュアルを策定するなどの取組みを通じて、多対多での応援が可能となるような協定を締結しておくことも有効です。

(2) 協定内容

①協定の目的

協定書の第1条に該当する部分です。施設利用者等の安全の確保、施設の復旧と事業継続（安定的な運営）を目的とし、災害発生時（被災時）に相互に応援する旨を定めま

②災害の定義

どのような場合に応援協定が適用されるかを明らかにするため、協定書には、適用災害の範囲を規定しておく必要があります。

包括的に規定する場合は、「災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第2条第1項に規定する災害」といった規定となります。また、協定の対象となる災害の規模を具体的に限定する場合は、具体的な規模を規定します（例：マグニチュード●以上の地震による被

災時等)。

その他、不法行為に起因する大規模被害等、自然災害以外による被害についても協定を適用するかどうか、あらかじめ協議の上、規定しておくことが必要です。

【参考】大阪府地域防災計画で想定されている発生し得る災害

- | | | | |
|--------------------|---------|--------|----------|
| 1 地震災害 | 2 津波災害 | 3 風水害 | 4 海上災害 |
| 5 航空災害 | 6 鉄道災害 | 7 道路災害 | 8 危険物等災害 |
| 9 高層建築物、地下街及び市街地災害 | 10 林野火災 | | |
| 11 原子力災害 | 12 竜巻災害 | | |

③ 応援の内容（種類）

具体的な応援の内容を定めます。大きく分類して、ア 場所的応援、イ 人的応援、ウ 物的応援が考えられます。

ア 場所的応援は、被災した施設の利用者が一時的に利用するための施設の提供等が考えられ、移送方法もあわせて定めておく必要があります。

イ 人的応援については、被災した施設への職員の派遣等を指しますが、具体的などどのような職種を派遣してほしいか、また派遣できるかについて、あらかじめ協議の上定めておくことが有効です。

ウ 物的応援については、食糧、飲料水などの生活必需品や医療介護関連物資、施設の復旧等に必要な資材の提供等が考えられます。

いずれも、実際の応援にあたっては細かい取り決めが必要となりますので、協定書に加えて細則（マニュアル等）を定めておく必要があります。

④ 応援の要請手続き

協定書に基づいて実際に応援を要請する場合及び応援を実施する場合の連絡体制、方法を決めておく必要があります。具体的には、各施設で連絡を取り合う責任者を決めておき、責任者と連絡がとれない場合の次順位の連絡者も決めておきます。

また、連絡手段については通信途絶等の事態を想定して複数（電話、FAX、メール等）定め、共有するなどの準備をしておくことが必要です。

応援要請の際に提供すべき情報としては、被災の状況や、必要とする応援の内容、数量、応援場所の指定と応援場所までの経路、応援を必要とする期間等が考えられます。記載事項が多岐にわたり、また初期の応援要請段階では不明な点も多いと考えられることから、FAX やメールの場合には送付する様式をあらかじめ定めておくなど、実際の連絡が迅速かつ適切に実施できるよう工夫が必要です。

さらに、協定当事者間で連絡が取れない場合で、緊急に応援を実施することが必要な場合に、応援する側の施設（以下「応援実施施設」といいます。）が自主的な判断に基づき

応援を実施できる旨を規定しておく場合もあります。

なお、複数の施設と協定を結んでいる場合や、団体で協定を結んでいる場合などで、災害の規模によっては、応援を要請する施設が複数発生したり、応援実施施設が調整できない場合等も考えられます。そういった場合の対応方法をあらかじめ決めておくことも有効です。

⑤ 応援の実施

実際の応援にあたって応援実施施設側で準備等が必要な事項を取り決めます。応援要請の手続き同様、記載事項が多岐にわたるため、協定には、応援計画を策定することを規定しておき、計画の詳細は別途取り決めるという方法も考えられます。具体的には、派遣する職員が携帯する物品（派遣職員分の食糧、飲料水、衣類等）、応援にあたって被災施設の責任者の指示に従うこと等を取り決めておくことがスムーズな受入に有効です。

また、応援を受け入れる側の施設（以下「応援受入施設」といいます。）における準備（宿泊場所の確保等）を規定することもできます。

⑥ 応援費用の負担

応援に必要な費用の負担について、あらかじめ取り決めておくことが必要です。原則的には応援受入施設の負担となることが多いようですが、応援実施施設の自主的な判断に基づき応援を実施した場合など、内容により協議が必要な費用もあると考えられますので、例外的な対応として別途協議を行うなどの規定をおくことも考えられます。

⑦ その他の手続き

団体で協定を結んでいる場合は、応援の終了後に、応援受入施設が団体に対して報告書を提出するなどの手続きを規定することが考えられます。また、応援中の団体、応援実施施設、応援受入施設間での円滑な連絡調整のため、本部を設置することも有効です。

⑧ 平常時の取組

災害等の発生時における相互応援を円滑に行うためには、平常時の取組みが不可欠です。応援受入施設としては受入体制の整備、具体的には受入場所や宿泊場所、応援を受ける業務を定め、応援実施施設の職員に配布できる見取り図や業務マニュアルを準備する等です。

一方、応援実施施設としては、応援実施時の職員体制や派遣職員を定める、応援受入施設の利用者を一時的に受け入れる場合の受入場所を定める、派遣職員の携帯品や応援物資を備蓄する等の準備が必要となります。

平常時の取組みで特に重要なのは、協定締結施設間での共同訓練です。実際の災害時に協定通り応援が実施できるかどうかを訓練で確認し、振り返りを行って平常時の取組みに生かすことで、協定の実効性が高まります。

訓練の内容としては、協定に定められた一連の活動や各主体の役割を視覚的に把握できるようフロー図を作成しておく、災害時にスムーズな応援が可能となると考えられることから、共同でフロー図を作成する訓練や、作成したフロー図に基づいて応援を実施し、必要に応じてフロー図を修正する訓練なども有効です。訓練により応援協定に関する施設利用者の理解が進む効果もあります。

団体で協定を締結している場合は、研修についても団体単位で行うことで規模のメリットが生じるほか、他の施設のよい取組事例を学ぶことができます。

加えて、定期的な連絡会議を開催して施設や業務の状況等について情報共有しておくことや、通信体制の整備などが平時の取組みとして考えられます。

⑨秘密保持・個人情報の保護

施設においては、利用者の個人情報やプライバシー情報などを扱っているため、応援により知りえたそれらの情報を漏らさないことや、個人情報の目的外使用をしないことなどを協定で明示しておくことで、安心して応援を実施し、受けることができます。

施設利用者に応援協定（被災時に他施設の応援を受けること）を説明する際にも、こういった取り決めについて十分に説明し、理解を得ることが必要です。

⑩その他（有効期間、協議）

毎年度又は一定期間経過後に協定内容を見直す場合は、協定の有効期限（見直し時期）を定めておきます。

また、協定締結時には想定できなかった事態が発生する可能性もあるため、協定に定めのない事項又は疑義が生じた事項について、両者で協議する旨の規定を定めておくことも必要です。

4 参考となる取組み

災害時等における施設間応援の取組みについて、参考となる事例をご紹介します。

(1) 大阪府社会福祉協議会の事例

大阪府社会福祉協議会では、平成 25 年 3 月に「災害時における救援活動マニュアル」を策定しています。本マニュアルは、災害時において社会福祉協議会の専門性を発揮した被災地・被災者支援活動をめざし、迅速かつ効果的な活動を展開することができるよう、災害支援体制の構築を図ること、社協職員の共通認識として、「社協全体で取り組む」という意識統一は非常に大切であり、平時からその意識を持つこと等を目的として、大阪府内で災害が発生した場合の初動期における社会福祉協議会の役割や実働的な職員の動き等を確認する手順書とされています。

本マニュアルは災害時における救援活動を総合的に定めたものですが、この中に先遣隊を施設

に派遣して情報収集や調査活動を行い、被災地施設への専門職派遣等の必要性を検討すること、また、災害救援本部を設置して、先遣隊の調査結果等をもとに、被災施設への職員派遣を行うことなどが定められています。

(2) 福井県社会福祉協議会の事例

福井県社会福祉協議会では、平成 25 年 2 月から、県内で発生した大規模災害により被災した施設への応援のあり方について、関係協議会により検討を重ねた結果、平成 26 年 3 月、高齢・障がい・児童の各分野の施設で構成する種別協議会 5 団体と福井県社会福祉協議会による災害時応援協定を締結しました。

そこで、平時から各団体間で意見交換等を行い、連携を深めながら、災害発生時には本協定にもとづく迅速かつ適切な応援活動を行うこととしています。

また、各種別協議会および福井県社会福祉協議会では、災害時に迅速かつ適切な応援活動への体制が取れるよう、上記の協定に基づき情報交換を密にするための代表者により構成する連絡会議ならびに福井県社会福祉協議会に設置する事務局会議を開催しています。

あわせて、平成 26 年 10 月には上記の協定に基づく応援活動が適切かつ円滑に展開できるような基本的な事項を定めたマニュアルを作成し、協定締結団体での共有に努めています。また、災害に強い社会福祉施設に向けた研修も実施しています。

■ 福井県社会福祉協議会ホームページ

<http://www.f-shakyo.or.jp/static/00000001/000/00003330.html>

(3) 群馬県・群馬県社会福祉協議会の事例

群馬県では平成 26 年度から、群馬県と群馬県社会福祉協議会の協働により、県内 18 の福祉団体及び 2 つの広域団体が参画する「災害福祉支援ネットワーク構築のための検討会」を立ち上げ、群馬県における災害時の福祉的支援のあり方について検討を行ってきました。

そして、「施設間相互応援」と「災害派遣福祉チーム (DWAT) の派遣」という 2 つの仕組みでネットワークを構築しています。

施設間相互応援については、平成 28 年 3 月 29 日に施設関係 11 団体と群馬県及び群馬県社会福祉協議会の間で「社会福祉施設の相互応援協定」を締結しました。

■ 群馬県社会福祉協議会ホームページ

<http://www.g-shakyo.or.jp/shisetsu/13727.html>

■ 施設間相互応援のイメージ (ホームページより)

施設間相互応援のイメージ

