

市町村と地域包括支援センターが始める！
**BCP 作成を行動に変える、
平時の体制整備ハンドブック**
～災害への備えと「対話」～

株式会社 野村総合研究所
令和8（2026）年3月

市町村と地域包括支援センターが始める！
BCP 作成を行動に変える、平時の体制整備ハンドブック
～災害への備えと「対話」～

【目次】

はじめに	1
本書の使い方	2
本書のねらい	2
本書の概要	2
立場別の見方	3
【市町村の方】	3
【地域包括支援センターの方】	3
【都道府県や関係団体など、保健医療福祉に関わる方】	3
本書における用語について	4
第1章 災害対策に関する昨今の動向と「体制整備」の考え方	5
第1節 なぜ今、地域包括支援センターに着目しての体制整備なのか	6
第2節 「平時の体制整備」の捉え方	8
1. 体制整備の目的	8
2. 新しい仕事ではなく日常の延長として捉える	8
第2章 災害への備えに係る現状	9
第1節 市町村アンケートからみえる災害の備えに係る現状	10
1. 地震だけでなく、風水害も多くの地域で懸念されている	10
2. 災害対策に係る地域包括支援センターの役割は半数超の市町村で明記されていない	10
3. 市町村は包括センターに「情報整理」「BCP等整備」「ネットワーク構築」を期待している	11
4. 期待への認識が一致しているか、約4分の1の市町村が把握できていない	12
5. 半数以上の包括センターが「センター独自のBCP」を策定している	12
6. 各種研修・訓練等への参加状況は包括センター全体の3割程度にとどまる	13
7. 半数程度の包括センターが災害時に支援が必要な高齢者の情報を整理している	14
第2節 ヒアリング調査から明らかとなった現場の苦悩と工夫	15
1. 災害の種類や被害状況で困り方が変わる	15
2. 自治体規模により「しくみ」と「関係性」の力加減は変わる	16
3. 有事の際は「福祉は後回し」になる場合がある	17
4. いざというときは「ヒト」「拠点」「情報」等が同時に機能不全に陥る	18

第3章 平時の体制整備に取り組む上での視点..... 19

コラム 【平時の取組を進める上での前提】 22

- 市町村が主体となり、地域全体で包括センターを支える 22
- 包括センターは「支援する側」であると同時に、「支援を受ける側」でもある 22
- 担当者を明確にすることが取組推進に向けた第一歩になる 22
- 情報は「集める」だけでなく、「共通の整理」と「伝わる形」が必要 22
- 通常業務の延長にある取組として、出来る形で小さく回す 22

第1節 認識や目線のすり合わせ 23

1. 市町村に求められる視点・取組 23
 - (1) 包括センターの役割を「明文化」し、最低限の共通ルールを提示する ... 23
 - (2) 包括センターとの認識の一致状況を、対話を通じて点検する 23
 - (3) 市町村が担う業務の明確化 24
2. 包括センターに求められる視点・取組 25
 - (1) 自センターの役割を「平時」「発災直後」「復旧期」などのフェーズ毎に言語化する 25
 - (2) 「前提条件」を整理し、平時から市町村に共有する 25
 - (3) 市町村内の実情に合わせて「報告・連絡の型」を整える 26
 - (4) 取組状況を共有する機会としくみの創出 26
 - (5) 既存の Tips はしっかりと形に残し、関係者・後進へと共有する 26
3. 都道府県や関係機関等に求められる視点・取組 27
 - (1) 都道府県としての「共通方針」を作り、市町村の目線合わせを後押し 27
 - (2) その他の関係機関等に求められる視点・取組 27

第2節 ネットワーク形成 28

1. 市町村に求められる視点・取組 28
 - (1) 市町村が主体となり、「包括センターを支えるネットワーク」を設計する 28
 - (2) 局地災害での現場の孤立を前提に、圏域間の応援の導線をしくみ化する 28
 - (3) 関係団体との連携を「平時から」位置づける 28
2. 包括センターに求められる視点・取組 29
 - (1) 日常業務の延長として、顔の見える関係を「広げる・保つ」視点が重要 29
 - (2) 「支援するネットワーク」だけでなく、「支援を受けるネットワーク」が前提 29
 - (3) 「つなぐ」機能を意識し、役割の線引きも含めて関係を組み立てる 30
 - (4) 各種関係団体等との接点を持ち、平時から情報の通り道を作る 30
3. 都道府県や関係機関等に求められる視点・取組 31

第3節 計画策定及び研修・訓練 32

1. 市町村に求められる視点・取組 32
 - (1) 包括センター向けに「最低限の計画等の整備」と「見直しの機会」を位置づける 32
 - (2) 市町村が担う業務の明確化 32
 - (3) 実施することが「望ましい」事項と「必須」で行う事項を明確にする ... 33
2. 包括センターに求められる視点・取組 33
 - (1) 包括センターの「独自機能」に主眼を置いて BCP 等を整備する 33
 - (2) 業務縮小だけでなく「業務が増える局面」も計画に織り込む 33
 - (3) 研修・訓練は「回数」より「実効性」を重視する 34
 - (4) 災害を「我がごと化」するための計画の更新及び学びの機会の確保 34
3. 都道府県や関係機関等に求められる視点・取組 34
 - (1) 都道府県による市町村支援などを通じた質の底上げ 34
 - (2) 広域的な研修等の機会の確保・参加促進による各種関係機関の横連携の促進 35

第4節 高齢者等の情報整理 36

1. 市町村に求められる視点・取組 36
 - (1) 支援が必要な高齢者等の情報や支援計画の運用手順を明確化する 36
 - (2) 個人情報の壁を越えるための「同意・提供・仲介」の運用を整える 37
2. 包括センターに求められる視点・取組 37
 - (1) 全数把握ではなく「優先順位」と「確実性」を重視する 37
 - (2) 情報は「重層的」に重ねて、ヌケ・モレの無い状況を目指す 37
 - (3) 情報の運用と更新のルールを明確化する 38
3. 都道府県や関係機関等に求められる視点・取組 38
 - (1) 情報共有の共通様式・ツール活用を後押しする 38
 - (2) 広域災害時の被災地と避難先市町村の情報連携を調整する 38

第4章 事例集 39

1. 石川県（石川県・七尾市・金沢市） 40
2. 北海道千歳市 45
3. 宮城県仙台市 46
4. 山形県鶴岡市 47
5. 京都府宇治市 48
6. 福岡県うきは市 49
7. 熊本県 50

おわりに 51

はじめに

近年、地震や豪雨などの自然災害が各地で頻発し、地域における高齢者支援体制の在り方が改めて問われています。介護保険制度においても、事業所における業務継続計画（BCP）の策定が義務化されるなど、災害時における介護サービス等の継続に対する期待と責任は一層高まっています。しかしながら、災害対応は単に個々の事業所の継続性を確保するだけでは十分ではありません。地域の高齢者等の生活を守るためには、地域全体のネットワークとしての支援体制をどのように構築するかという視点が不可欠です。

その中心的な役割を担う存在の一つが、地域包括支援センターです。地域包括支援センターは、日頃から地域の多様な関係機関や住民と関わりを持ちながら、高齢者等の生活を支えるネットワークの要となっている機関です。災害時においても、自治体と連携しながら地域の状況を把握し、支援をつなぎ、必要な支援体制を調整する重要な役割が期待されます。

本ハンドブックは、こうした地域包括支援センターの機能と役割に着目し、災害対策に関する昨今の動向と「体制整備の考え方」を示すとともに、市町村と地域包括支援センターがともに進める災害時の体制整備のあり方について検討することを目的に作成しました。作成にあたり、私たちは本事業で実施した調査結果等を踏まえ、BCPを「計画として整備すること」ととどめず、「平時からの対話や連携を通じて」実際の行動につながる体制を育てていくことが重要であると考えました。そこで本ハンドブックでは、地域包括支援センターが地域の関係機関とともに、どのような観点から、どのように話し合いを始め、地域としての備えを整えていくのか、その検討の手がかりとなる材料を提示することに努めました。

また、具体的なイメージを持ちながら検討を進めていただけるよう、全国7都道府県における実践的な取り組みを事例として紹介しています。地域の状況はそれぞれ異なりますが、取り組むべき課題やそこに至るプロセスとその工夫には、共通する要素としての「目線合わせとしての規範的統合」や「情報連携にとどまらないネットワーク形成」の重要性が表れています。

本ハンドブックが、市町村職員と地域包括支援センターの皆様にとって、地域の関係者との対話を始めるきっかけとなり、災害時にも高齢者等の生活を支え続ける地域の体制づくりにつながることを願っています。

検討委員会委員長 鈴木俊文

本書の使い方

本書のねらい

BCPという言葉から、業務手順や業務継続のマニュアルを想像されるかもしれませんが。本書は、そうした手順等を示すものではなく、市町村と地域包括支援センター（以下、「包括センター」という。）が、災害時に必要な支援が届く状態をつくるために、平時の取組について対話を始めるための手引きです。

災害対応は、有事の特別な業務ではなく、日常の取組の積み重ねによって支えられるものであり、市町村が主体となり、包括センターをはじめ、多様な関係者・機関と連携しながら地域を耕していくことが求められます。

一方、実態として、市町村と包括センター間での役割や期待が十分に言語化されていなかったり、目線が揃っていなかったりする状況も見受けられます。

そうした現状を踏まえ、両者が改めて自らの役割や関係性を見つめ直し、今後の取組をともに考えるための視点や考え方を整理しました。

各種のアンケートやヒアリング等の調査から得られた知見をもとに、「どのような視点が重要か」「どのような問いを持つことがポイントか」といった観点を提示するにとどめており、「こうすればよい」という画一的な正解は示していません。これは、地域の規模や災害リスク、これまでの経験など、いわゆる地域の実情により、取るべき方法・注力すべき視点は異なるからです。

本書をきっかけに、市町村と包括センターが、地域ケア会議等の場を柔軟に活用して対話の機会を設けながら、それぞれの立場から率直に意見を交わし、共通言語をつくり、平時からの体制整備を具体化していくことを期待しています。

本書の概要

第1章 災害対策に関する昨今の動向と「体制整備」の考え方

近年の法改正や能登半島地震の教訓等を踏まえ、災害対応の考え方が「場所（避難所）の支援」から「人（避難者）の支援」へ広がっていることを整理します。

あわせて、「平時からの体制整備」とは何か、どう捉えるのか、解説します。

第2章 災害への備えに係る現状

平時からの体制整備における全国的な傾向を整理します（※詳細な集計データは、別冊の報告書に記載しています）。また、災害時に現場が陥りやすい困難・苦悩を示し、第3章で示す視点が「なぜ必要か」を理解するための材料とします。

第3章 平時の体制整備に取り組む上での視点

災害時に福祉的支援を届かせるために、平時から点検・整備しておくべき視点を、4本柱（①認識や目線のすり合わせ、②ネットワーク形成、③計画等の整備及び研修・訓練、④高齢者等の情報整理）として整理します。各節では、市町村・包括センター・都道府県や関係機関等の立場ごとに、取り組む際のポイントを示します。

第4章 事例集

各地域の取組を、自治体ごとのバリエーションとして整理し、災害対応を具体的に想像できる材料を提供します。本文で述べた視点の根拠として参照できるよう、随所で具体例・リンクを示します。

立場別の見方

【市町村の方】

災害に備えた平時の体制整備の推進に当たっては、包括センターに任せきりにするのではなく、包括的支援事業の実施主体として、市町村自らが主体的に方向性を示し、取組を進めていくことが求められます。

包括センターへの役割や期待を曖昧にしたままでは、有事の際のみならず、平時の取組の時点においても混乱が生じます。そのため、特に本書でお伝えしたいのは、市町村と包括センターとの目線合わせを重視していただきたい点です。また、委託型の包括センターが多く設置されている状況を鑑みると、包括センターの運営法人（受託法人）に向けた協力要請や共通言語づくりも大変重要になります。

計画等の各種文書により、これらを言語化することも含め、地域ケア会議や運営協議会、センター長会議、研修などの多様な場を通じ、継続的に対話を重ね、共通認識を形成していくことが不可欠です。

本書で示す視点を、今後、包括センターとの議論を進める上での材料としてご活用ください。本書が、災害に備えた包括センターの体制整備のみならず、「我がまち」のあり方を考える対話のきっかけとなることを期待しています。

【地域包括支援センターの方】

災害時の対応は特別な業務ではなく、包括センターの日常業務の延長線上に位置づくものです。

本書で整理している視点・ポイントを踏まえ、自センターが担う役割は何か、市町村とどのような前提で連携しているのか、発災時に業務がどのように変化するのかを、改めて言語化する機会としてご活用ください。

災害時の役割は、市町村との目線合わせの中で整理されていくものです。本書をきっかけに、自センターの現状や課題、強みを率直に共有し、市町村との対話を深めていくことを期待しています。

なお、本書では包括センターを主語として記載している箇所が多くありますが、いずれも委託・直営の別にかかわらず「包括センターの事業・業務」を主語として書き進めています。災害に備えた平時の体制整備は、組織形態や法人の違いによってやり方が異なることはあっても、その目的や目指すところが左右されるものではありませんので、その前提でお読みください。

【都道府県や関係団体など、保健医療福祉に関わる方】

災害に備えた平時の体制整備は、市町村と包括センターのみで完結するものではありません。都道府県をはじめ、職能・職域、医療・福祉機関など、多様な主体がそれぞれの立場から関わることで、はじめて実効性のある体制が構築されます。

本書では包括センターを中心とした体制整備について記載していますが、都道府県は、市町村間の調整や広域的な研修機会の提供、共通様式の提示などを通じて、体制整備を広域的な視点からバックアップすることができます。また、関係団体や専門職等は、それぞれの専門性や人的資源を活かすことで、地域の力を底上げし、支援体制をより強固なものにしていくことが可能です。

市町村・包括センターだけが対話するのではなく、こうした多様な主体にも積極的に参加していただくことで、重層的な視点での災害対策が組み上げられていくものと期待します。本書が、多主体による地域づくりを後押しする一助となれば幸いです。

本書における用語について

本書中に記載のある用語について下記に解説します。

○包括センター

…地域包括支援センターのことを指します。
なお、特別な記述が無い場合は、ブランチ・サブセンター等の別は問わずに表現しています。

○市町村

…特別な記述が無い場合は、介護保険の保険者、或いは包括的支援事業の実施主体である市町村担当課を指します。

○平時

…災害が発生していない時期を指しています。

○平時からの取組

…特別な記載が無い場合、「平時からの災害時を想定した取組・体制整備」などを指します。また、文脈により、包括センター等のいわゆる通常業務を指します。

○有事

…災害が発生した緊急時を指します。

○発災時

…災害が発生した緊急時を指します。

第1章

災害対策に関する昨今の動向と「体制整備」の考え方

第1節 なぜ今、地域包括支援センターに着目しての体制整備なのか

近年の災害対応に関する議論は、発災後の対応力を高めるだけでなく、平時から「福祉的支援が届く体制」を整えておくことへと軸足が移っています。

令和6年能登半島地震では、避難生活の長期化や多様化により、高齢者等の要配慮者や在宅避難者を中心として、福祉的支援のニーズが増大したことが改めて認識されました。

全国規模でDWAT(災害派遣福祉チーム)が本格的に活動した一方、初動対応の遅れや、在宅避難者等への支援の在り方などが課題として指摘されている状況です。

これらの教訓から、「災害対策基本法等の一部を改正する法律」(令和7年7月1日施行)により、災害対応の強化と被災者支援の充実が図られることになりました。

特に福祉分野に関して、災害救助法の救助の種類に「福祉サービスの提供」が追加され、災害対策基本法においても避難所等における保健医療サービス及び福祉サービスの提供等が明記されました。

加えて、避難所に滞在する被災者だけでなく、やむを得ず避難所以外(在宅・車中泊等)で避難生活を送る被災者についても、情報把握及び必要な支援に努めることが規定されています。つまり、「場所(避難所)の支援」から「人(避難者)の支援」へ考え方を転換し、広く要配慮者に対する支援を展開することが重要であるということになります。

図表1：災害対策基本等の一部を改正する法律の概要

災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要 (令和7年7月1日施行)

趣旨
令和6年能登半島地震の教訓等を踏まえ、災害対策の強化を図るため、国による支援体制の強化、福祉的支援等の充実、広域避難の円滑化、ボランティア団体との連携、防災DX・備蓄の推進、インフラ復旧・復興の迅速化等について、以下の措置を講ずる。

改正内容

① 国による災害対応の強化

- 1) 国による地方公共団体に対する支援体制の強化
- 2) 国令等として内閣府に「防災監」を設ける

② 被災者支援の充実

- 1) 被災者に対する福祉的支援等の充実
- 2) 広域避難の円滑化

③ 「被災者支援協力団体」の登録制度の創設

- 4) 防災DX・備蓄の推進

④ インフラ復旧・復興の迅速化

- 1) 水道復旧の迅速化
- 2) 宅地の耐震化(液状化対策)の推進
- 3) まちの復興拠点整備のための都市計画の特例

出典：「災害対策基本法等の一部を改正する法律（令和7年法律第51号）」（内閣府）

「第30回社会保障審議会福祉部会令和7年10月21日 資料1」（厚生労働省）

日常的に高齢者等の相談支援や地域のネットワークづくりを担う包括センターは、災害時にも支援ニーズが集まりやすい専門機関です。それゆえ、こうした流れの中で包括センターに期待される役割は大きなものとなることは言うまでもありません。

ただしこれは、「制度が変わったので新しい仕事が増える」という意味ではありません。むしろ、災害時に福祉的支援を行き届かせるには、関係者の役割分担、情報の把握・共有、応援・受援体制、研修・訓練等を、平時から「いざというときに動ける形」で整えておく必要があるというメッセージといえ、包括センターが日常的に行っている業務の中でこうした視点を持つことが求められていると解釈することが妥当でしょう。

有事の際には、包括センター自身も被災し得ること、支援ニーズが膨大になり得ること等を踏まえると、包括センターが個別に動くことを前提とした対応には限界があります。したがって、市町村が主体となり、包括センターを含む関係機関とともに、平時からの体制整備を改めて意識していくことが重要となります。

図表2：介護保険制度の見直しに関する意見

(災害等の有事に備えた地域包括支援センターの体制整備)

- 地域包括支援センターは、災害や感染症等の発生時において、支援が必要な高齢者の把握や関係機関との連絡調整など、各地域において重要な役割を有する。地域包括支援センターとしての業務継続計画（BCP）の策定を義務化し、市町村と連携して体制を整備することを通じて、有事に備えた平時からの業務整理、地域における関係構築、訓練の実施等に活かすことが必要である。

出典：社会保障審議会介護保険部会意見 令和7年12月25日付け

こうした方向性は、2025年12月に取りまとめられた社会保障審議会介護保険部会「介護保険制度の見直しに関する意見」においても明確に示されています。同意見では、地域包括支援センターについて、災害や感染症等の発生時における重要な役割を改めて位置づけた上で、包括センターとしての業務継続計画（BCP）の策定を義務化し、市町村と連携して体制を整備することが必要であるとされています。

すなわち、包括センターの災害対応は個別機関の努力に委ねられるものではなく、市町村と一体となった平時からの体制整備として進めるべきであるという方向性が示されたといえます。

第2節 「平時の体制整備」の捉え方

1. 体制整備の目的

本書で述べる「平時の体制整備」とは、災害時に高齢者等の要配慮者を含む被災者へ必要な支援が届くよう、平時から関係者間で準備をする「しくみづくり」を指します。ここでいう目的は、大きく次の3点に整理できます。

○支援を必要とする人へ、必要な支援をつなぐこと

令和7年改正の災害対策基本法等では、市町村に対し、被災者の状況把握や在宅避難者等への配慮が位置づけられています。支援の起点となる情報の把握と、支援につなぐ導線の整備が重要なポイントです。

○地域住民も含めた多くの関係者が連携して動ける状態をつくること

サービス提供を制度的に位置づけたとしても、「誰が何をどこまで担うか」が曖昧なままでは有事の際に混乱や重複が生じることが懸念されます。平時から、連携体制と役割分担を確認し、必要に応じて見直すことが肝要です。

○現場（市町村・包括センター・事業所等）を守り、継続性を確保すること

災害時は、福祉施設・福祉サービスを含む多くの関係者・機関も被災し、その担い手も不足することが考えられます。そのような中であっても、基幹的な機能を保ち、活動の継続性を確保することが求められます。

2. 新しい仕事ではなく日常の延長として捉える

体制整備は、災害時のためだけに全く新しい活動を立ち上げることではありません。

包括センター等が日常業務の中で既に行っている連携・会議・見守り・相談対応・情報整理等を、災害時にも機能するよう「点検」し、必要な形に「整える」ことが中心となります。

例えば、「災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン（令和7年6月改正）」では、平時からの活動として、チーム組成、情報収集の方法、役割分担、本部体制、研修・訓練、受援体制、広報・啓発等を整理すること、また、「場所（避難所）の支援」から「人（避難者）の支援」へと考え方を転換し、避難所に加えて在宅や車中泊等にも対応できるよう活動範囲を拡大すること、要配慮者情報の収集を活動内容に位置づけること等が示されています。

これらは、包括センターの日常業務（総合相談支援や包括的・継続的ケアマネジメント支援）とも接続しやすい視点といえます。

平時の取組が有事の活動につながることに加え、いざ災害が発生した際の協力・協働関係が、その後訪れる平時の連携にも役立つものです。すなわち、平時と有事を分けて考えるのではなく、ひと続きの延長線上にあると認識いただくと良いでしょう。

第2章

災害への備えに係る現状

本章で取り上げる各種データは、令和7年度老人保健健康増進等事業「地域包括支援センターの役割を踏まえた業務継続計画（BCP）にもとづいた災害等に対する市町村の体制整備に係る調査研究事業」にて実施した市町村調査及び包括センターのヒアリング調査結果に基づくものです。

詳細は別途、報告書が掲載されておりますので、株式会社野村総合研究所のホームページよりご参照ください。

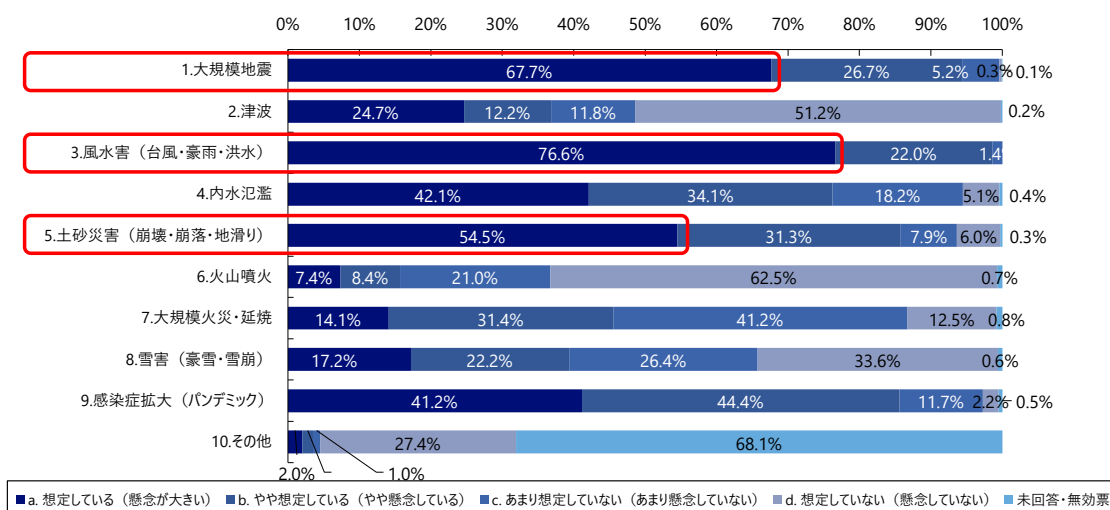
第1節 市町村アンケートからみえる災害の備えに係る現状

1. 地震だけでなく、風水害も多く地域で懸念されている

災害大国の我が国において、2025年度現在で最も懸念が高い災害は「風水害」(76.6%)であり、「大規模地震」(67.7%)、「土砂災害」(54.5%)と続きます。

近年の線状降水帯等の影響も踏まえ、自治体の関心が地震だけでなく風水害に強く向いていることがうかがえます。

図表3：懸念する災害（N=993）

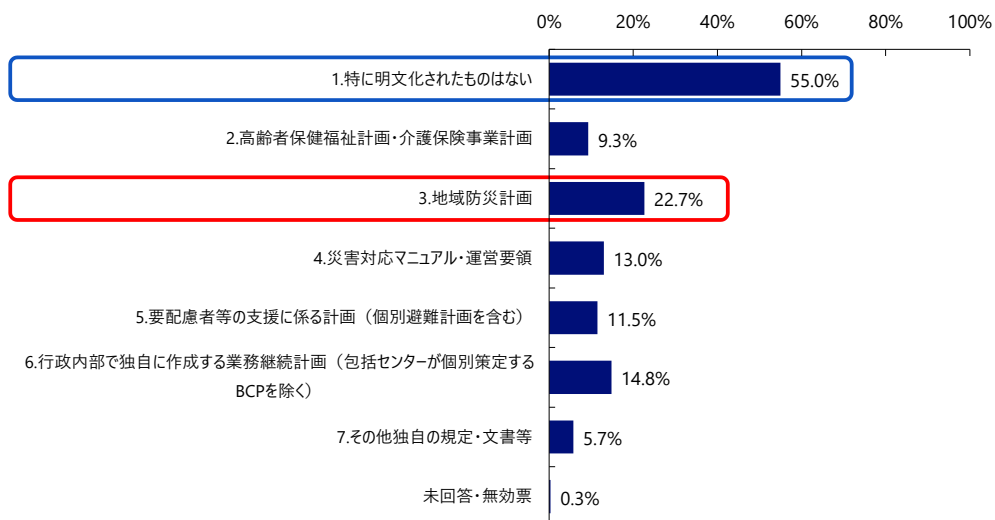


2. 災害対策に係る地域包括支援センターの役割は半数超の市町村で明記されていない

災害時を想定して包括センターの役割等を明文化している文書について、「特に明文化されたものはない」が55.0%と最も多くなっています。一方で、明文化している場合は「地域防災計画」(22.7%)が比較的多くなっています。

包括センターに期待される役割が高まる一方、役割の明文化が進んでいない自治体が多いことが分かります。役割が曖昧なままだと平時の取組のみならず、有事の際に混乱や負担の偏りが生じやすいことが懸念されます。

図表4：災害時を想定して包括支援センターの役割等を明文化しているもの（N=993）



3. 市町村は包括センターに「情報整理」「BCP等整備」「ネットワーク構築」を期待している

市町村として包括センターに期待する役割・機能としては、特に「災害時に支援が必要な高齢者等を家庭訪問等するための情報整理」「包括センターのBCP・マニュアル等の整備」「多様な主体との地域ネットワークの構築」などに期待が寄せられています。

この結果は、包括センターが日常的に担っている相談支援やネットワークづくりが、災害時にも「支援の起点」として期待されていることが読み取れます。

図表5：市町村として包括センターに期待する役割や機能（N=993）

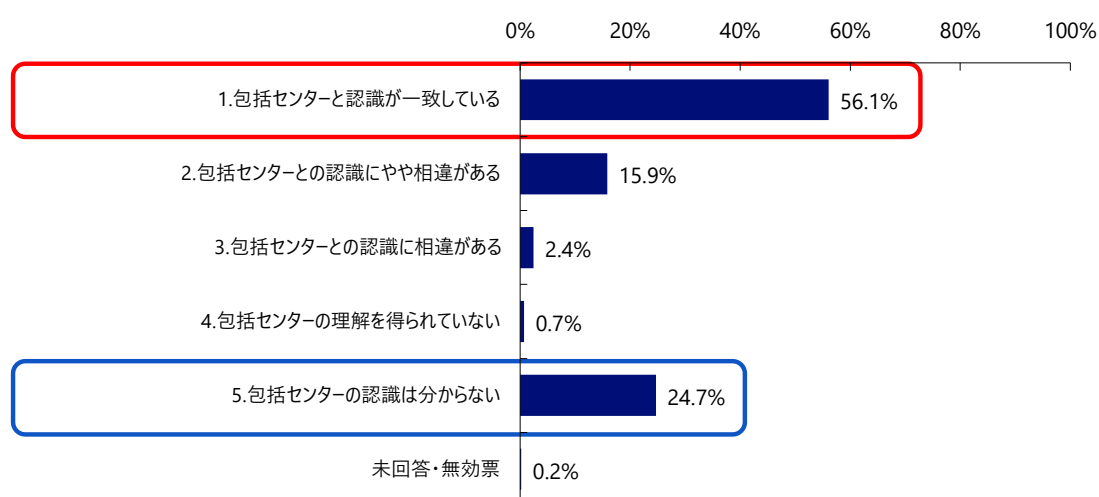
		【直営包括】						【委託包括】								
		1.~1万人	2.1~3万人	3.3~5万人	4.5~10万人	5.10~20万人	6.20万人~	未回答・無効票	1.~1万人	2.1~3万人	3.3~5万人	4.5~10万人	5.10~20万人	6.20万人~	未回答	
【平時の役割・機能】																
1.災害時に支援が必要な高齢者や家族を把握するための情報整理	1.特に期待している	70.1%	61.3%	70.5%	76.2%	75.0%	53.6%	31.0%	69.2%	69.9%	43.4%	74.5%	69.1%	69.3%	100.0%	
	2.やや期待している	26.0%	31.8%	25.6%	19.0%	20.8%	33.3%	50.0%	20.5%	29.8%	26.8%	22.0%	24.7%	35.2%	0.0%	
	3.あまり期待していない	0.5%	2.8%	2.6%	3.2%	4.2%	5.6%	0.0%	10.3%	2.4%	4.9%	2.3%	3.1%	3.3%	0.0%	
	4.期待していない	0.0%	1.1%	0.0%	0.0%	0.0%	5.6%	0.0%	0.0%	0.0%	3.7%	0.8%	0.0%	0.0%	0.0%	
2.包括センターのBCP・マニュアル等の整備	1.特に期待している	31.9%	46.0%	59.0%	60.3%	37.5%	55.6%	50.0%	38.5%	56.0%	50.0%	56.1%	55.7%	61.5%	0.0%	
	2.やや期待している	48.0%	42.6%	34.6%	31.7%	50.0%	33.3%	50.0%	48.7%	39.3%	45.1%	37.1%	35.1%	31.9%	0.0%	
	3.あまり期待していない	11.3%	5.7%	5.1%	4.8%	8.3%	5.6%	0.0%	10.3%	3.6%	2.4%	3.8%	5.2%	2.2%	100.0%	
	4.期待していない	3.4%	1.7%	0.0%	1.6%	0.0%	5.6%	0.0%	0.0%	0.0%	1.2%	0.8%	0.0%	2.2%	0.0%	
3.個別避難計画等、介護保険法以外の取組として行われる各種取組への関与	1.特に期待している	27.5%	24.4%	26.9%	30.2%	20.8%	27.8%	0.0%	35.9%	25.0%	19.5%	21.2%	24.7%	27.5%	0.0%	
	2.やや期待している	53.4%	48.3%	50.0%	47.6%	54.2%	55.6%	50.0%	38.5%	53.6%	52.4%	52.3%	46.4%	53.8%	100.0%	
	3.あまり期待していない	11.8%	19.9%	17.9%	15.9%	16.7%	5.6%	50.0%	20.5%	20.2%	23.2%	16.7%	18.6%	13.2%	0.0%	
	4.期待していない	2.0%	2.8%	2.6%	1.6%	4.2%	5.6%	0.0%	2.6%	1.2%	3.7%	6.8%	5.2%	2.2%	0.0%	
4.包括センター・議員の防災訓練・研修企画及び参加	1.特に期待している	54.8%	45.5%	48.8%	42.5%	48.8%	42.5%	0.0%	2.6%	0.0%	1.2%	3.8%	5.2%	3.3%	0.0%	
	2.やや期待している	22.5%	25.6%	28.2%	33.3%	37.5%	38.9%	0.0%	28.2%	27.4%	26.8%	26.5%	24.7%	30.8%	0.0%	
	3.あまり期待していない	15.2%	10.2%	11.5%	7.9%	8.3%	11.1%	50.0%	46.2%	54.8%	51.2%	56.8%	59.8%	53.8%	100.0%	
	4.期待していない	5.9%	4.0%	1.3%	3.2%	4.2%	5.6%	0.0%	20.5%	16.7%	15.9%	12.1%	8.2%	9.9%	0.0%	
5.多様な主体との地域ネットワークの構築	1.特に期待している	36.8%	46.0%	51.3%	57.1%	45.8%	53.3%	50.0%	38.5%	56.0%	47.6%	56.8%	61.9%	43.7%	0.0%	
	2.やや期待している	50.5%	43.2%	43.6%	33.3%	45.8%	44.4%	50.0%	48.7%	40.5%	43.9%	37.1%	30.9%	29.7%	100.0%	
	3.あまり期待していない	6.4%	6.3%	1.3%	4.8%	4.2%	11.1%	0.0%	7.7%	3.6%	4.9%	1.5%	2.1%	3.3%	0.0%	
	4.期待していない	1.5%	0.6%	2.6%	0.0%	0.0%	11.1%	0.0%	2.6%	0.0%	2.4%	1.5%	0.0%	1.1%	0.0%	
6.住民等の防災意識の啓発	1.特に期待している	4.9%	4.0%	1.3%	4.8%	4.2%	0.0%	0.0%	2.6%	0.0%	1.2%	3.0%	5.2%	2.2%	0.0%	
	2.やや期待している	8.8%	14.8%	11.5%	23.8%	20.8%	5.6%	0.0%	5.1%	16.7%	25.6%	22.0%	28.9%	25.3%	0.0%	
	3.あまり期待していない	48.5%	39.2%	43.6%	42.9%	54.2%	77.8%	0.0%	35.9%	46.4%	39.0%	46.2%	37.1%	57.1%	0.0%	
	4.期待していない	25.5%	33.0%	35.9%	23.8%	12.5%	0.0%	10.0%	38.5%	34.5%	28.0%	20.5%	21.6%	11.0%	100.0%	
未回答・無効票	10.8%	9.1%	6.4%	3.2%	8.3%	16.7%	10.0%	17.9%	2.4%	7.3%	8.3%	6.2%	4.4%	0.0%		
未回答・無効票	6.4%	4.0%	2.6%	6.3%	4.2%	0.0%	0.0%	2.6%	0.0%	0.0%	3.0%	6.2%	2.2%	0.0%		

4. 期待への認識が一致しているか、約4分の1の市町村が把握できていない

市町村の期待と包括センターの認識について、「包括センターと認識が一致している」が56.1%と最も高くなっています。一方で「包括センターの認識は分からない」が24.7%あり、「包括センターとの認識にやや違いがある」が15.9%、「認識に相違がある」が2.4%となっています。

「一致している」が過半である一方、「分からない」が約4分の1を占めている点は重要です。この結果は市町村のみの認識であり、本結果は半数以上が一致しているから安心と読むのではなく、認識共有のしくみがない自治体が残っていることを示すものとして捉え、市町村と包括センターの認識の一致の状況を改めて点検することが大切です。

図表6：市町村と包括センターの認識の共有（N=993）



5. 半数以上の包括センターが「センター独自のBCP」を策定している

包括センター独自のBCP※を「策定されている」と回答した割合は、直営包括センターで73.2%、委託包括センターで56.3%となっています。

一方で、委託包括センターでは市町村がその状況を「把握していない」の割合が他項目で半数以上程度みられるなど、把握の状況が一様ではありません。

一定割合でBCPが整備されていることが確認できる一方、包括センター業務として何を優先し、どの機能を守るかが明記されていなければ、有事に埋没する可能性があることから、その内容については改めて確認・点検することが重要です。

※本設問では、包括センターが専門として担う業務に係るBCPを想定して「センター独自のBCP」の策定有無について問うたが、介護予防支援事業所としてのBCPについて回答されている場合もある点に留意。なお、厚生労働省老健局認知症施策・地域介護推進課調べによれば、約78%の包括センターが、介護予防支援事業所ではなく「センターのBCP」を策定しているとの結果もある。（出典：第126回介護保険部会資料2）

図表 7：包括センターにおける各種計画等の整備状況

	実数	割合							
		1.策定されている： ()ヶ所/質問3の回答箇所数	2.策定されていない： ()ヶ所/質問3の回答箇所数	3.把握していない： ()ヶ所/質問3の回答箇所数	4.把握していない： ()ヶ所/質問3の回答箇所数				
『直営』包括センター									
センター独自のBCPが策定されている	n = 625	462	199	152	11	73.2%	43.1%	24.1%	1.7%
センターも含めた市町村のBCPが策定されている	n = 625	349	81	244	32	55.3%	23.2%	38.7%	5.1%
センター独自のその他マニュアル等が策定されている	n = 624	118	37	468	38	18.7%	31.4%	74.2%	6.0%
センターも含めた市町村のその他マニュアル等が策定されている	n = 623	234	46	335	54	37.1%	19.7%	53.1%	8.6%
『委託』包括センター									
センター独自のBCPが策定されている	n = 2836	1619	393	384	833	56.3%	24.3%	13.3%	28.9%
センターも含めた母体法人のBCPが策定されている	n = 2847	1075	264	258	1514	37.4%	24.6%	9.0%	52.6%
センター独自のその他マニュアル等が策定されている	n = 2821	466	139	409	1946	16.2%	29.8%	14.2%	67.6%
センターも含めた母体法人のその他マニュアル等が策定されている	n = 2823	379	106	321	2123	13.2%	28.0%	11.2%	73.8%

※全回答を合計した設置数合計は直営631か所、委託2,878か所であったが、各項目、未回答を除いた値を母数（n数）として計算
 ※毎年見直しを行うセンターの割合表示は、「1.策定されている」の数を母数（n数）としている
 ※マークは50.0%を超えたもの

6. 各種研修・訓練等への参加状況は包括センター全体の3割程度にとどまる

過去1年間に「机上での学習に類する研修・訓練等を実施（受講）した」は33.2%、「実働（ワーク等含む）に類する研修・訓練等を実施（受講）した」は30.8%となっています。実施頻度を見ると、実施している場合でも「年1回」が最も多くなっています。

研修・訓練は回数の多寡よりも実効性が重要です。実施率・回数だけで評価するのではなく、「何を試し、何が課題で、次に何を直すか」という改善サイクルが回っているかに着目する必要があります。

図表 8：包括センターが過去1年間に実施（或いは受講）した研修・訓練

	実数		割合		
	実施（或いは受講）した数	把握していない	実施（或いは受講）した数	把握していない	※実施していない
1. 机上での学習に類する研修・訓練等を実施（受講）した	1164	915	33.2%	26.1%	40.8%
2. 実働（ワーク等含む）に類する研修・訓練等を実施（受講）した	1080	337	30.8%	9.6%	59.6%

1 包括センターあたり、2024年度中に何回程度実施（受講）していたか（ ）回/年（平均）

	机上での学習に類する研修・訓練等		実働（ワーク等含む）に類する研修・訓練等	
	実数	割合	実数	割合
1. 0回/年	35	5.3%	41	6.2%
2. 1回/年	247	37.3%	192	29.0%
3. 2回/年	30	4.5%	28	4.2%
4. 3～5回/年	13	2.0%	11	1.7%
5. 6回/年～	5	0.8%	6	0.9%
未回答・無効票	333	50.2%	385	58.1%
計	663	100.0%	663	100.0%

※上部数表は母数が包括センター数、下部数表は母数が回答市町村数であることに留意

7. 半数程度の包括センターが災害時に支援が必要な高齢者の情報を整理している

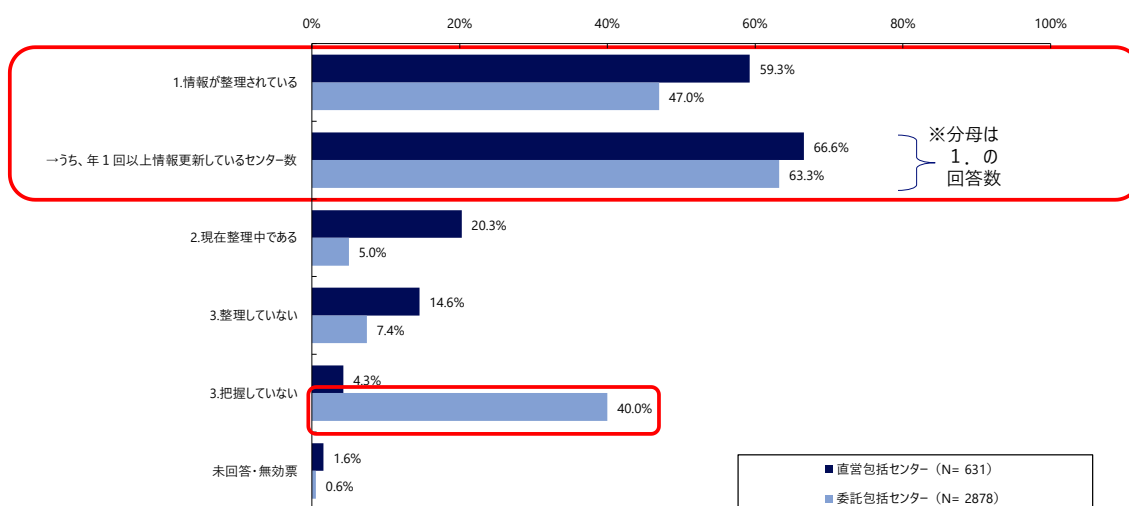
災害時に支援が必要な高齢者の情報について「情報が整理されている」は、直営包括センターで59.3%、委託包括センターで47.0%となっています。

また、整理できている場合の「年1回以上情報更新しているセンター数」は直営包括センターが66.6%、委託包括センターが63.3%であり、一定割合が示されています。

一方で着目すべきポイントとしては、委託包括センターの情報整理の状況を「把握していない」市町村が40.0%となっている点であり、市町村側の把握・共有のしくみが未成熟である可能性を示唆しています。

本結果を踏まえ、情報整理の状況を単純評価するのではなく、誰の情報を、どの頻度で、どの主体と共有し、災害時に使える形になっているかを確認する取組につなげていく必要があります。

図表9：情報整理の状況



第2節 ヒアリング調査から明らかとなった現場の苦悩と工夫

本節では、アンケートからみえてきた現状に合わせ、市町村や包括センター等へのヒアリングにて得られた、実際の災害体験に基づく「陥りやすい苦悩」を例示します。

これらの事項を意識しながら平時の体制整備を進めることで、有事の際の活動・行動の実効性が高まることを期待します。

1. 災害の種類や被害状況で困り方が変わる

包括センターにおける災害対応の困りごとは一様ではなく、災害の種類や被害状況によって大きく変化します。ここでいう種類や被害状況は、災害の「種類（地震・火災・水害など）」、「範囲（局地災害・広域災害）」、「期間（急性被害・長期的被害）」などを指します。

実際の災害体験・支援体験から得られた言葉からは、同じ「高齢者等への支援」であっても、被害の広がり方や時間経過により、支援の届きにくさや現場の負荷のかかり方が異なることが確認されています。

【災害の種類や被害状況による困りごとの変化例】

○局地的な災害（一部地域に被害が集中する風水害等）

線状降水帯の発生等による局地的な災害の場合、被災範囲が限定的であるがゆえに、市町村や周囲の関係機関等が被災の状況をリアルタイムには把握できず、支援が必要な圏域が孤立しやすくなります。

結果として、被災した圏域の包括センターが通常業務に加えて突発対応を抱え込む形となり、連絡・調整・応援等が滞る場合があります。

○広域災害（地震等）

大規模地震などが発生した場合は、被災が広範囲に跨り、ライフラインの途絶や道路寸断等により、支援の立ち上がりそのものが遅れやすくなります。

また、避難生活が長期化した場合は、支援対象者が避難所等の集合拠点に限らず、在宅避難や車中泊、福祉避難所、施設、仮設住宅等へと本人のおかれた状況や発災後の時間経過とともに移行しながら拡大・変化していきます。

実際に能登半島地震では、避難所対応に加え、施設等への移動、在宅の被災高齢者等把握、仮設住宅等での見守り・相談支援等、被災後のフェーズごとに包括センターが担う支援の「場所」と「内容」が変化しました。

昨今は、上記のような、やむを得ず避難所以外（在宅・車中泊等）で避難生活を送る被災者についても、情報把握と必要な支援に努めることが求められています。このため、支援対象を「避難所にいる人」に限定できず、把握・訪問・調整に係る負荷も高まりやすくなります。

こうした点を踏まえると、平時の体制整備においては、単に「災害対応の手順を用意する」だけでなく、我がまちで発生し得る災害と、その後どういったことが起こり得るかを想像し、支援の重点と体制を組み立てておくことが重要です。

具体的には、局地災害で生じやすい「支援が必要な包括センターの孤立」への備え（≡被災圏域を早期に把握し、周辺機関等と共有し、被災地の支援・応援につなげる導線）と、広域災害で生じやすい「包括センターにおける対応の長期化・対象拡大」への備え（≡フェーズごとに変わる支援対象・エリアを見越した連携・情報把握のしくみ）を、平時から関係者間で共有し、必要に応じて見直しておくことが求められます。

2. 自治体規模により「しくみ」と「関係性」の力加減は変わる

災害に備えた体制整備を進めるに当たっては、自治体の人口規模や包括センター数、運営形態（直営・委託の別）等によって、効果的なアプローチの方向性は変化します。

大規模市町村では「しくみ（標準化やルール化）」の比重が高まりやすい一方、中小規模の市町村では「関係性（顔の見える連携）」が機能しやすい反面、一定のキーパーソンに役割等が集中しやすい、「属人化」のリスクが表れやすいことが確認されました。

【自治体規模別でのアプローチの変化例】

○大規模市町村（センター数・関係機関が多い）

関係者・機関が多いがゆえに、取組の標準化や役割の整理が不十分であると、有事の際に情報や動きが揃わず、支援の立ち上がりや対応の質にばらつきが生じやすくなります。

○委託を含む包括センターの運営形態が多様な地域

包括センターごとに計画や訓練、情報整理等の進捗や運用が異なり、有事にその差が顕在化しやすくなります。

○中小規模の市町村（少人数体制である場合や兼務が多い）

発災時の意思決定や調整が早い場合もある一方、担当者や、いわゆるキーパーソンにその動きの質が依存しやすくなります。平時の取組においても、そうしたキーパーソンの異動や退職、或いは有事の際にその方が被災し活動することが叶わない場合などに、支援体制が急激に弱体化することが懸念されます。

○関係性（顔の見える関係）が強みとなる地域

連携が暗黙知に留まっていると、有事の際に「誰に何を頼むか」「どこへ情報を集めるか」がその場での判断となり、負担の偏りや情報の行き違いが生じやすくなります。

こうした点を踏まえると、平時の体制整備では、画一的な取組を行うのではなく、我がまちの規模や地域資源等に応じて、「しくみ」と「関係性」を意図的に補い合う体制構築を進めることが重要です。

具体的には、大規模市町村では、仕様書や手順、連絡系統等の「共通ルール」を整えつつ、関係者・機関同士が協力しながら動ける関係づくりも併せて進めるようなアプローチが効果的でしょう。

一方、中小規模の市町村では、日頃の関係性を強みにしつつ、属人化を避けるために、最低限の役割分担や情報の集約方法、引継ぎ可能な形での記録・共有を整えておくようなアプローチが有効と考えられます。

いずれの場合も、市町村と包括センターが、平時からお互いの体制や取組状況を確認し合い、「把握していない」を減らしながら、有事の際の実効性を高める形へと調整していく視点が求められます。

3. 有事の際は「福祉は後回し」になる場合がある

有事の際、特に初動の段階では、行方不明者の捜索や救助、救急・医療、避難所の開設・運営、物資の確保・配布、インフラ復旧等が優先されやすく、結果として、福祉的支援の優先順位は後手に回ってしまう場合も考えられます。

大規模災害を体験した市町村と包括センターに対するヒアリングの中からも、避難生活の長期化や環境変化により要配慮者の福祉ニーズが増大する一方で、初動段階では支援の立ち上げが遅れたり、避難所外（在宅・車中泊等）にいる人ほど支援が届きにくくなったりする状況が課題として語られました。

こうした課題意識は、制度面でも明確化が進んでいます。「災害対策基本法等の一部を改正する法律（令和7年7月1日施行）」では、令和6年能登半島地震の教訓等を踏まえ、被災者支援の充実の一環として、災害救助法の救助の種類に「福祉サービスの提供」が追加されました。また、災害対策基本法においても、避難所に滞在する被災者に対する生活環境の整備の中に、保健医療サービス及び福祉サービスの提供が明記されるとともに、避難所以外の場所に滞在する被災者についても情報を把握し、必要な支援に努めることが規定されています。

以上を踏まえると、平時の体制整備においては、「災害時に福祉が必要になる」ことを前提にしつつ、実際には後回しになりやすいという現実を踏まえて、福祉的支援が初動から立ち上がるための「段取り」を平時から意識することが重要です。

4. いざというときは「ヒト」「拠点」「情報」等が同時に機能不全に陥る

災害時には、支援ニーズが急増する一方で、支援する側の資源が同時に失われやすく、「支援が必要である」状態と「支援がしづらい」状態が重なる二重の困難が発生しやすくなります。

実際の災害体験・支援体験から得られた言葉からは、平時に想定していた体制がそのまま組めない状況や、情報が十分に集約できず断片的な情報で判断せざるを得ない状況が語られました。

【同時の機能不全が発生する例】

○「ヒト」の機能不全

有事の際は、包括センター職員や市町村職員も被災者となり得るため、出勤困難、家族対応、心身の負担の増大等により、想定した人員配置ができない場合があります。また、福祉施設・事業所の職員も被災し、地域のサービス提供能力が低下することで、支援のニーズと供給のバランスが一層崩れることがあります。

○「拠点」の機能不全

庁舎や包括センター、地域の拠点そのものが被災し、通常の業務場所が使えない、あるいは避難所運営等で別用途に転用されるなど、活動の拠点が確保しにくくなる場合があります。加えて、道路寸断等により移動が制約され、訪問や支援物資の運搬が困難になることもあります。

○「情報」の機能不全

連絡手段の断絶や、情報の分散・錯綜により、支援が必要な人の状況が把握しづらくなります。さらに、外部からの応援などにより支援関係者が増えることも想定され、その結果、情報の流通量も増え、重要な情報が埋もれたり、同じ対象者に重複したアセスメントが行われ負担が増えたりする懸念も指摘されています。

こうした点を踏まえると、平時の体制整備では、「平時と同じ資源で対応できる」という前提を捨て、ヒト・拠点・情報が同時に失われ得る前提で「途切れにくい支援体制・運用ルール」を組むことが重要です。

具体的には、包括センターにおいて最低限維持すべき業務と役割分担を平時に整理しておくこと、連絡・情報共有の代替手段（紙と電子、複数の連絡手段等）を用意しておくこと、必要に応じて外部支援や応援投入を受けられるよう受援の導線を整えておくことなどを、日常業務の延長として点検・更新しておくことがポイントです。

第3章

平時の体制整備に取り組む上での視点

本章では、市町村と包括センターが連携し、有事の際にも地域として支援を継続できるようにするため、平時から意識しておくべき視点を「認識や目線のすり合わせ」「ネットワーク形成」「計画策定及び研修・訓練」「高齢者等の情報整理」の4本柱として整理し、紹介します。

これらによって全く新しい業務が増えるというのではなく、包括センターや市町村が日頃から行っている相談支援、地域住民や関係機関等との連携、情報の整理や更新、研修・地域ケア会議等の運営といった日常業務を、災害時にも機能する形に「点検し、整える」ための視点として位置づけられます。

第1の柱：「認識や目線のすり合わせ」

…災害時に混乱や負担の偏りが生じないように、役割や連絡・調整の在り方を明確にする認識や目線のすり合わせ。

第2の柱：「ネットワーク形成」

…平時から地域の関係者のつながりを育てるネットワーク形成。

第3の柱：「計画策定及び研修・訓練」

…作って終わりにせず、毎年更新と実践を重ねる計画（BCP）等の整備及び有事の際の行動の実効性を高めるための良質な研修・訓練。

第4の柱：「高齢者等の情報整理」

…支援を必要とする人を支援につなぐ基盤となる高齢者等の情報整理。

図表 10：包括センターにおける平時からの体制整備で意識すべき視点

前提	留意点	留意点
<p>包括センター</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 主体は市町村（保険者）である ■ 包括センターは支援をする側であると同時に受ける側でもある ■ 情報は集めるだけでなく、共有の実行性が重要である ■ 通常業務の延長にある取組として、出来る形で小さく回す 	<p>認識や目線のすり合わせ</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 包括センターの役割整理 □ 有事の際の関係機関それぞれの本業を最低限守るための話し合い □ 遠慮文化を超えた付度なき話し合い・ネットワーク構築 	<p>ネットワーク形成</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 地域住民・事業所・自治会等との日常的つながりの維持 □ 地域住民とのネットワークが事実上の主資源
<p>市町村</p>	<p>計画策定及び研修・訓練</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 最低限のBCP整備と定期的な見直し □ 年1回以上の研修・訓練（出来得る限り実践形式のもの） □ 災害を我がごとと化できる学びの機会の確保 □ 水害等を含む、災害種別に応じたBCP更新 □ 可能な限り高頻度（年1回以上など）の情報更新 	<p>高齢者等の情報整理</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 名簿・支援情報の整理（紙＋電子の併存が望ましい） □ SNS情報を通じた情報発信や収集についての平時からの取組
<p>都道府県</p>	<p>市町村・包括センター・関係機関等を支える、具体的な伴走支援機能</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 包括センター等に対するBCP・計画等策定に係る支援（ひな型等の明示など）の実施 □ 市町村としての訓練計画、包括支援体制の明確化 □ 必須の取組と望ましい取組を分けた発信・共有 □ 各種様式等の提示 □ 研修体系の整備（多市町村・多機関連携の基礎研修） □ HUGなど多職種研修文化の促進 	<p>計画策定及び研修・訓練</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 包括センター等に対するBCP・計画等策定に係る支援（ひな型等の明示など）の実施 □ 市町村としての訓練計画、包括支援体制の明確化 □ 必須の取組と望ましい取組を分けた発信・共有
<p>関係団体等</p>	<p>情報共有ルール（定例会議・連絡手段）の明確化</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 情報共有ルール（定例会議・連絡手段）の明確化 □ 多機関連携に向けた顔の見える関係づくりへの参加 	<p>関係団体等</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 地震／水害／複合災害等で求められる準備は異なる □ 文化によってネットワーク戦略（対象、担う役割）は変わる □ 都市規模により「しくみ中心／関係性中心」の比重は変わる □ 職能団体や社協の機能は地域により大きく異なる

【コラム：平時の取組を進める上での前提】

○市町村が主体となり、地域全体で包括センターを支える

災害に備えた平時からの体制整備の取組は、包括センターに新しい仕事を求めるものではありません。包括センターが包括的・継続的ケアマネジメント支援や総合相談支援等を通じて、地域住民を含む関係者・機関等のネットワークや意識の醸成を進める活動に対し、災害時にも効果を発揮するような視点を付与したり、このような機能が備わっているか点検する視点が重要です。

体制を整える主体は市町村であり、地域の関係者ととともに包括センターをバックアップすることが必要です。

○包括センターは「支援する側」であると同時に、「支援を受ける側」でもある

災害時には包括センター自身も被災し得るため、包括センターが全てを抱え込む前提では体制が破綻しやすくなります。被災が局地的な場合には、被災した圏域だけが孤立することもあります。

平時から、いざという時の他の包括センターへの応援要請や、都道府県・職能団体等を通じた支援要請等、受援の考え方と導線を組み込んでおくことが重要です。

○担当者を明確にすることが取組推進に向けた第一歩になる

いずれの主体も多くの通常業務を抱えている中、災害に備えた平時からの取組がこぼれ落ちることを防ぐことが重要です。そのための第一歩として、市町村及び包括センターにおいて、平時からの取組を推進する担当者や有事の際の連絡窓口を明確化し、意識付けとしくみ（体制）づくりを両立することが効果的です。

○情報は「集める」だけでなく、「共通の整理」と「伝わる形」が必要

災害時には連絡・照会・各種通知等が大量に発生し、情報が錯綜しやすくなります。また、支援に必要な情報は、市町村、包括センター、民生委員、ケアマネジャー、関係団体等、複数の主体がそれぞれ異なる形で有しています。

情報を単に蓄積するだけでなく、重要情報の整理役・共有のルール・共通フォーマットといった「共通の整理」を平時から意識しておくことが有用でしょう。

○通常業務の延長にある取組として、出来る形で小さく回す

計画や訓練は、大掛かりなものを新たに企画することだけが正解ではありません。回数や分量を増やすこと自体を目的化するのではなく、通常業務の延長として、実効性が伴う形で積み重ねていくことが重要です。

「あるべき姿」に近づけることは大切ですが、まずは「新しい仕事」を増やすのではなく、現場が無理なく回せる形で小さく始め、日常の中で点検と更新を繰り返すという意識で平時の体制整備を進めることが効率的です。

第1節 認識や目線のすり合わせ

認識や目線のすり合わせとは、市町村と包括センターが、災害時に「何を」「誰が」「どこまで」「どの順で」担うのかを、平時から共通理解し、実際の運用に落とし込んでおくことを指します。

特に、市町村と包括センターの目線合わせは、その地域における体制整備を進める上で最も重要な要素のひとつとなります。よりミクロな視点では包括センターと住民を含む地域の関係者との目線合わせ、よりマクロな視点では都道府県や関係団体との目線合わせも含め、地域全体として、同じ目的意識や危機感をもって取組を推進することが重要です。

本節では、役割の明確化と合意形成を、しくみと対話の重要性の両面から整理します。

1. 市町村に求められる視点・取組

(1) 包括センターの役割を「明文化」し、最低限の共通ルールを提示する

市町村が平時から体制整備を進めるに当たり、包括センターをどのように位置づけ、どのような役割を期待するのか、明文化しておくことが重要です。これは、災害発生後の対応だけを想定したものではなく、平時の業務の延長線上に災害対応を位置づけるための基盤となります。

役割や期待が曖昧なままだと、結果として包括センター任せの体制整備・体制構築になりがちです。市町村が保険者として責任を持ち、関係機関との役割分担や動き方を整えていくためにも、まずは包括センターの役割の輪郭を共通言語として、各種の計画、BCPやガイドライン、包括センターの仕様書等の中で示しておくことが効果的です。

これは、包括センターの活動等を細かく規定することが目的ではありません。市町村が保険者として主体的に体制整備を進めるために、包括センターとの間で「何を前提に連携するのか」を共有し、平時からの運用に落とし込むことが大切な視点です。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- 宇治市：市がBCPガイドラインを作成し、包括センターごとに地域特性を反映した具体のBCPを別途作成するしくみを確立
- 仙台市：委託仕様書や防災計画等、マニュアル等の各種文書にて役割を明確化するとともに包括センターの業務水準表で市の基準を明示

(2) 包括センターとの認識の一致状況を、対話を通じて点検する

包括センターの役割や連携の前提を文書として整理することは出発点に過ぎません。これらの内容を市町村と包括センターがお互いに理解し、納得した上で我がごととして取り組んでいくためには、双方の目線や認識を合わせていく・合わせ続ける必要があります。

目線合わせにおいては、方向性の「確認」だけでなく、「継続的な対話」そのもの

が重要です。形式的な報告にとどまらず、現場の実感や不安、成果と課題などを共有できる関係性を育むことが、ともに地域の体制を整備していく上での土台となります。

この目線合わせの具体的な実施方法については、市町村の規模、包括センターの数、直営・委託の別、圏域の特性などによって、千差万別に考えられます。それぞれの地域に合った形で、例えば地域ケア会議やセンター長会議、専門職の集まり、研修会等の催しなどを活用し、目線を合わせ続けられるしぐみを意識的に組み立てることが重要です。この際、新たな会議を増やすことが目的ではなく、既存のしぐみを活用しながら、無理なく共有できるようなしぐみ・仕掛けができると良いでしょう。

また、委託型の包括センターの場合には、母体となる運営法人との認識の共有も、法人のBCPや人員配置の方針が包括センターの動き方に影響するため重要になります。市町村は、包括センターと母体法人の双方と対話を行い、役割や前提条件を共有することで、実効性のある体制整備につなげていくことが求められます。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- 鶴岡市：管理者連絡会や職種単位の定例会議を活用し、市と包括が情報共有
- 仙台市：市が3年1回の定期評価にて包括センターの実態を直接把握

(3) 市町村が担う業務の明確化

包括センターの役割の整理と同時に、市町村自身が平時から担うべき役割を明確にすることが重要です。

具体的には、平時の段階で次のような項目を明確に整理し、包括センターと共有しておくことが効果的と考えられます。

○市町村が主体として実施する業務の明確化

…福祉避難所の設置・運営、避難行動要支援者名簿の作成等をはじめ、市町村が義務として実施すべき事項、或いは主体的に担うべき事項などを整理・見える化する中で、平時・有事問わず、市町村が行うべき事項と包括センターに期待する事項を明確にし、混合させない視点が肝要。

○内部の役割分担（庁内連携）の整理

…福祉部局、防災部局、その他関係部署間で、どの機能をどの部局が担っているかを整理し、包括センターに情報共有することが、平時からの連携の確立につながるという点から効果的。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- 千歳市：広報・人員面での支援を行う福祉部門と専門的知見から地域での研修等を担う防災部門の役割を明確化し、包括センターをバックアップ

2. 包括センターに求められる視点・取組

(1) 自センターの役割を「平時」「発災直後」「復旧期」などのフェーズ毎に言語化する

包括センターもまた、自センターが地域の中でどのような機能を担っているのかを、平時から言語化しておくことが重要です。

災害に備えた体制整備は、包括センターの通常業務・機能の延長線上に位置づくものであり、「特別な業務」として切り離さずに整理する視点を持つことが大切です。

例えば、「相談受付やニーズの把握」「高齢者本人や地域の情報の整理・共有」「関係機関へのつなぎ・調整」といった機能は包括センターが担いやすい役割です。

他方、「福祉避難所の開設・運営をサポートする」「普段関わりのない高齢者も含め、市町村内の全数を単独で把握する」「有事の際の包括センター業務から離れた母体法人業務へのサポート」などの活動は、市町村や母体法人、或いは地域の他機関との関係性にもとづいて、連携・役割分担を考えていく必要があるものといえるでしょう。

「自センターとして担うこと」「担いにくい・担えないこと」を整理し、市町村をはじめ、各種関係機関等と共有することが、実現性と継続性が担保された体制整備につながります。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- 千歳市：包括センターは関係者間をつなぐハブであることを明示したうえで各種の活動を展開するとともに、市は後方支援を行う形で役割を分担

(2) 「前提条件」を整理し、平時から市町村に共有する

有事の際にどの程度の活動・取組量が確保できるかは、発災時には包括センターも被災する可能性があることなどを勘案し、職員数や圏域の広さ、母体法人の体制なども視野に入れながら現実的にシミュレーションしておくことが重要です。

過度な期待や誤解を防ぎ、優先順位や最低限守るべき業務を合意しておくための取組として、「被災時に職員が出勤できない」「担当している高齢者すべてを即時に把握できない」「通常業務との両立ができない」といった現実的な前提条件や可能性を、平時の段階で市町村と共有しておくことがポイントです。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- 七尾市：能登半島地震の際、安否確認や総合相談の実施体制確保に苦慮。地域のケアマネジャーと協働しながら状況把握を進めた
- 宇治市：被災時、職員4名中2名しか出勤ができない状況の中、手探りで安否確認等を実施。その体験を平時になった今も共有し、意識付けを徹底

(3) 市町村内の実情に合わせて「報告・連絡の型」を整える

発災時、特に発生直後には情報の断絶や乱立などにより混乱が発生しがちです。これを防ぐためには、平時から、有事の際には「誰に、何を、どのように伝えるか」を確認しておくことが効果的です。

例えば、「報告先・相談先」「使用する手段（電話、メール、SNS等）」「最低限共有すべき情報の項目」などを、市町村との会議や研修の場等で確認し、双方の異動・担当者交代があっても引き継がれる形にしておくことが重要です。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

□仙台市：災害時対応ガイドラインを市が整備し、統一的なフローを明確化

(4) 取組状況を共有する機会としくみの創出

包括センターの取組状況（実施事項、成果・課題など）を継続的に見える化し、市町村と共有するしくみを整えることが重要です。共有の対象は、市町村との間だけに限らず、関係機関や住民等も含め、地域全体で体制の状況を認識できる状態を目指すことが、認識や目線のすり合わせを広める・進める上で有効です。

特に委託センターの場合は、市町村が包括センターの取組状況を把握できていないケースが多いことが明らかとなっています（第2章第1節参照）。包括センター側からも積極的に状況を共有し、市町村が保険者として状況を把握し、必要な支援や調整を行えるようにする視点が重要です。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

□鶴岡市：毎年、運営報告やヒアリングを通じて市と包括センターが情報を共有

□仙台市：市が3年に1回の定期把握・評価にて包括センターの取組実態を把握

(5) 既存の Tips はしっかりと形に残し、関係者・後進へと共有する

平時・有事に関わらず、取組の中で効果的な手段・手法などがあれば、必ず見える化・記録・共有等を行うことが重要です。

実践の中で得られた知見は「活かした Tips」であり、混乱した状況下でこそ強みを発揮するものになります。こうした知見を、見える化するとともに、体験談を交えて伝えていくことが、地域の対応力を底上げしていくことにつながります。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

□宇治市・うきは市：発災時は SNS が情報ルートとして秀逸であった事実を関係者や包括センター内の引継ぎにて伝達

3. 都道府県や関係機関等に求められる視点・取組

(1) 都道府県としての「共通方針」を作り、市町村の目線合わせを後押し

都道府県は、管内市町村を俯瞰する立場にあることから、広域的な視点で目線合わせを後押しする役割を担うことが求められます。

平時からの働きかけとしては、市町村ごとに理解や解釈が分かれやすいポイント（例として、包括センターの役割の範囲、応援要請の考え方、情報整理の方法など）について、県としての共通の考え方やチェック項目を示すことは有効です。これにより、市町村間の認識の格差を抑え、最低限の共通水準を確保することが期待されます。

さらに、管内市町村や包括センターの取組状況や認識・意識の状況を把握し、必要に応じて助言や研修の機会を設けることも、都道府県が担うことで大きな効果が期待できる役割です。

また、有事の際を想定すると、特に広域かつ甚大な被害をもたらすような災害の際には、国からの通知や照会が集中し、市町村が個別に対応することが難しくなる場面も想定されます。都道府県が情報のハブとして機能し、重要事項を整理した上で管内に共有することは、市町村や包括センターの負担軽減につながります。

このように、平時・有事問わず、都道府県が広域的な見地から情報整理・発信を行うことは、管内の市町村間で多様かつ異なる状況が存在する中で、大変効果的な働きかけと考えられます。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

□石川県：有事の際の市町村からの照会や国からの通知について情報を集約・整理し、管内関係者に伝達

(2) その他の関係機関等に求められる視点・取組

職能団体や保健・医療・福祉の関係機関等も、その専門性や人的資源を活かし、市町村・包括センターとの連携の中で重要な役割を担います。

災害時には、複数機関が同一の対象者に重複して状況確認を行うなど、現場の支援が混乱することもあります。そのため、平時から多種多様な関係機関が、情報共有の型や共通様式の考え方を整理し、共有しておくことが有効です。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

□熊本県：情報共有のための共通スプレッドシートを職能団体が保有。県を通じて拡散するとともに、有事の際も利活用を主導

第2節 ネットワーク形成

災害時に必要となる支援は、支援ニーズの把握やつなぎ先が多岐にわたります。そのため、市町村や包括センターの単独での対応では完結しにくく、保健・医療・福祉の関係団体、地域、民間団体等の多様な主体が連携して初めて届くものになります。

この連携の構築にあたり重要になるのが、平時からの日常的なやりとり、地域ケア会議、協議体等を通じて育まれる関係性です。

ここでいうネットワーク形成は、平時から関係者間で役割や連絡の流れを確認し、有事に必要な支援をつなげられる状態をつくることを指します。

包括センターが全てを抱え込む前提のネットワークではなく、周囲が包括センターを支え、応援が入る導線まで含めて整えることが重要です。

1. 市町村に求められる視点・取組

(1) 市町村が主体となり、「包括センターを支えるネットワーク」を設計する

ネットワーク形成において重要なのは、連絡先を並べることだけではありません。

市町村が主体的に取り組むのはもちろんのこと、包括センターがこの取組において効果的・効率的に機能し続けられるようバックアップする体制を整えることが重要です。

包括センターは地域に最も近い機関の一つであるため、平時からの体制整備においては最前線で活躍する頼もしい存在です。一方で、これらの取組が包括センター任せになってしまうと、日常業務の負荷の上にさらなる負担が積み重なることで機能不全を引き起こし、結果として地域全体の対応力が低下し得ます。

市町村には、包括センターに期待する役割を明確にした上で、包括センターが抱え込まずに済むよう、地域の多くの関係者・機関との役割分担と連携の導線を意識的に設計していくことが望まれます。庁内外の関係者の力や知恵をつなぎながら、包括センターが孤立しないしくみをつくるよう意識しましょう。

(2) 局地災害での現場の孤立を前提に、圏域間の応援の導線をしくみ化する

被災状況が一部圏域に偏る場合、被災側が声を上げない限り支援が入りにくいという実態があります。市町村として、圏域間の応援体制（応援要請・応援派遣のルール、担当窓口、連絡手段等）を平時から整えることが重要です。

例えば、被災状況を早期に把握するための報告の流れや項目、応援を要請する判断の基準・目安などから、関係者で話し合うことが効果的でしょう。こうした取組や事前のすり合わせにより、被災した包括センター（をはじめとした、関係機関等）が孤立し、通常業務と災害対応を抱え込む事態を軽減することにつなげていきましょう。

(3) 関係団体との連携を「平時から」位置づける

職能団体、社協、NPO・ボランティア団体等は、災害時に包括センターや市町村を支

える重要な主体になり得ます。一方、情報提供、支援要請、役割分担、個人情報の取り扱いの考え方等の認識が揃っていなければ、実際の現場で混乱が生まれかねません。

市町村には、多様な団体間での情報共有・連携の場を設け、災害時にどのように連携し得るかを平時より確認する機会を積極的に設けることが望まれます。

2. 包括センターに求められる視点・取組

(1) 日常業務の延長として、顔の見える関係を「広げる・保つ」視点が重要

災害時に機能するネットワークは、包括センターが有する日常的な関係性の延長線上に形成されます。そのため、災害対応に関して特別な会議体を新設することも考えられますが、既存の会議や連携の場に、防災・発災時の観点（災害時に何が困るか、どこが連絡窓口かなど）を少しずつ織り込むことも有効な手段と考えられます。

地域の関係者・機関とのネットワークも大変重要である一方、住民を含む地域の生活者のネットワークこそ、有事の際に効果的に機能するネットワークとなります。同時に、この地域の生活者のネットワークこそ、住民に近い立場で日々活動する包括センターが、主として作り上げていくべきネットワークでもあります。

平時からの地域づくりにおいて、生活支援コーディネーター等とも協働しながら、顔の見える関係を育むことが望まれます。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- 宇治市：地域住民とのつながりが災害時の情報収集・支援の基盤になった
- 七尾市：総合相談や地域ケア会議で育まれた住民ネットワークが、発災時に民生委員・町会長との連携に直結した
- 千歳市：防災散歩等の取組を通じて同じ景色を共有しながら住民・専門職の顔つなぎを実施することで、日常の延長の中に防災の意識を組み込んだ

(2) 「支援するネットワーク」だけでなく、「支援を受けるネットワーク」が前提

局地災害では、被災した圏域だけが孤立し、他圏域から気づかれにくいという課題が指摘されています。このため、包括センターも、被災時に遠慮なく状況を発信し、支援を求められるよう、平時から応援要請の考え方や連絡先、応援を受け入れる手順を確認しておく必要があります。

例えば、応援が必要になる状況や具体的に発生し得る困りごとを想像することからはじめ、いざというときの応援の依頼先、応援が来たときに渡す情報などを平時から史料することが有効です。

こうした『受援』の意識を持つことがポイントであり、これは「最後の手段」ではなく、包括センターの専門性を維持するための前提として位置づけることが重要です。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- 宇治市：線状降水帯による局地被災で他圏域に状況が伝わらず、当時は応援要請の発想もなく、単独の包括センターが支援対応を抱え込んだ
- 金沢市：能登半島地震の際、休みなく支援対応を行い疲弊していたが、県外応援等が入ったことで当事者職員がようやく休むことができた。現在では、市内外の包括センターと、いざという時に包括センター同士で応援に入り合う、「ペアリング」に係る話し合いや調整を行っている

(3) 「つなぐ」機能を意識し、役割の線引きも含めて関係を組み立てる

災害時には、支援要請や問い合わせが複数ルートから流入し、情報や依頼が錯綜しやすくなります。包括センターは、全ての情報を自ら処理するのではなく、地域の関係者や専門職、行政担当部署等につなぐ「ハブ」としての役割を意識することが重要です。そのためにも、平時から「包括センターが担うこと・担わないこと」を関係者と共有し、過度な抱え込みが起こらない情報の通り道を整えておく必要があります。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- 千歳市：包括センターは地域資源をつなぐ「ハブ」という発想を明確化・発信
- 七尾市：能登半島地震の際、高齢者の全数把握はケアマネ等に協力・実働を依頼。包括センターは特に優先的に支援者調整が必要なケースに注力

(4) 各種関係団体等との接点を持ち、平時から情報の通り道を作る

災害時には高齢者等の支援に係る情報のみならず、介護保険制度の例外対応や広域応援、物資・人材支援など、平時と異なる情報・支援があります。これらは市町村のみを通じて得られるものではなく、市町村内外の職能団体をはじめとした多様な関係機関等を通じた支援であり、有事の際にとっても大きな力となります。

包括センターは、いざという時に応援を求めたり、効果的に連携できる土壌を耕すためにも、多様な外部資源との接点と連携の可能性を意識しておくことが重要です。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- うきは市：医師会主導の多職種ネットワークを活用し、圏域情報を現場レベルでも共有できるしくみを醸成

3. 都道府県や関係機関等に求められる視点・取組

ネットワークを実効性あるものにするためには、市町村・包括センターだけでなく、都道府県や関係機関等が、広域・専門的な立場から関与することが重要です。

特に都道府県には、以下のような役割が期待されます。

- ①情報と人のハブとして、市町村・包括センター・関係機関をつなぐ
 - …平時より、研修や会議、情報共有の機会を設けるなど、関係団体同士の顔の見える関係の構築の機会を設計する
 - …広域災害時には通知・照会や支援情報が集中しやすいため、重要事項の整理・共有、相談や問い合わせの集約、広域支援の調整などを通じて、現場の負担を軽減する役割を担う
- ②庁内関係部局との連携により、福祉と防災の接続を強化
 - …福祉部局と防災部局等の庁内関係部局間で、平時から役割分担や連絡体制を確認し、防災の計画・訓練と福祉の視点を混ぜ合わせる
- ③職能団体等との都道府県域レベルでのネットワーク構築をサポート
 - …平時から職能団体等と連携し、研修・訓練や情報共有の場づくりを通じて、都道府県内の多様な層の関係機関をつなぐ

また、職能団体、社協、医療・介護事業者、NPO 等の関係機関には、こうした都道府県レベルの枠組みに対し、受け身ではなく積極的に参画し、自らの専門性や強みをどのように発揮することができるか、平時から発信・共有することが期待されます。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- 石川県：県が市町・包括センターからの相談対応、被災地・避難先のパイプライン、国からの通知の整理等を実施
- 熊本県：県がネットワーク構築を主導し、県×職能団体×現場の連携をコーディネート。熊本地震の際、ケアマネ協会等の職能団体が制度調整・情報伝達等で国と包括センター等の現場をつないだ。その後も、平時より、この関係を強めるための研修・訓練等も実施しており、広域的な顔の見える関係を

第3節 計画策定及び研修・訓練

計画（BCP等）や研修・訓練は、発災時の対応を「決めておく」だけのものではなく、「現実的に動ける状態にしておく」ための取組です。計画を作るだけ、研修・訓練を実施するだけではなく、いかに実効性が担保されているかという視点が重要になります。

本節では、包括センターの専門性や独自機能を守る視点を中心に、計画の整備・見直しと、有事の際の具体的な行動に結びつく研修・訓練の考え方を整理します。

1. 市町村に求められる視点・取組

(1) 包括センター向けに「最低限の計画等の整備」と「見直しの機会」を位置づける

市町村は、計画（BCP等）等の整備について、包括センターが具体的に作成することができるよう、市町村として求める項目や水準についての情報提供を行うことが大切です。加えて、作成に係る情報提供のみならず、更新や見直しの頻度・方法等についてもアナウンスすることが、計画等の形骸化を防ぐうえで有効です。

特に、委託型の包括センターについては市町村が状況を把握できていないケースも散見されます（第2章第1節）。市町村が整備状況を把握していない場合、発災時に活動状況を想定することや、支援の投入・役割の調整といった点で混乱が生じやすくなります。

また、計画等の作成・更新と合わせて、「点検」の視点を位置付け、包括センターとともに実施することも大変重要です。計画そのものや、研修や訓練等も含めた平時の取組について、行っているか否かだけでなく、その「運用・内容」に着目して包括センターとともに点検するよう意識しましょう。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

□仙台市：仕様書等での明文化及び3年1回の評価で点検により実態把握と実施される取組の形骸化を防止

(2) 市町村が担う業務の明確化

計画等の実効性を担保する上では、包括センターの活動・行動を記載するのみならず、市町村自身が担うべき業務（例：福祉避難所の開設・運営、避難所運営に係る意思決定、物資・調達調整等）を明確にし、包括センターが発揮すべき機能や役割を確保することも重要な視点となります。

特に大規模な災害時には、避難所運営等の緊急業務が発生・集中し、人手が足りない中で包括センターをはじめとした関係機関の手を借りる場合も想定されます。

現に、能登半島地震の際、特に直営包括センターにおいて、センター業務よりも保険者業務に優先的にリソースを割く事象も見られました。これにより、結果として包括センター機能が十分に発揮できない事態も起こり得ます。

包括センターが専門性を発揮すべき業務を守るためにも、市町村が主体となって庁内連携を含めた役割分担を確認し、必要に応じて見直していくことが求められます。

(3) 実施することが「望ましい」事項と「必須」で行う事項を明確にする

計画等や訓練は、地域資源や母体法人の体制、所管圏域の状況等により、できることに差が生じます。すべてを一律の必須事項として求めると、現場の負担感が増し、形骸化を招くおそれがあります。

そのため市町村としては、最低限確保すべき水準と、努力目標として取り組む事項を分けて示すことが有効です。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

□仙台市：包括センターに求める事項を、「満たすべき水準」と「望ましい水準」に分けて業務水準書に明記

2. 包括センターに求められる視点・取組

(1) 包括センターの「独自機能」に主眼を置いてBCP等を整備する

包括センターのBCP等は、他事業の計画と混同しないことが重要です。特に委託包括センターにおいては母体法人のBCPに包含されるケースも多く、法人業務と包括センター業務の切り分けについての視点を持つことも大切になります。

母体法人としての事業継続や災害対応は不可欠ですが、包括センターとしての業務がそれらに埋没してしまうと、包括センターとして守るべき機能が不明確になり、発災時に専門機関として優先すべき事項が曖昧になります。

包括センターの業務を継続する、という観点で計画を整備することが求められます。

(2) 業務縮小だけでなく「業務が増える局面」も計画に織り込む

BCPは一般に、発災時等の業務の縮小・選別をその優先度に応じて規定するものです。一方で、災害対応では時間経過とともに取組範囲や支援対象が変化し、業務が増える局面も生じ得ます。

例えば、発災直後は、職員の確保や安全の確保が優先され、業務縮小の判断が中心になることが多いでしょう。他方、一定の時間が経過した復旧期には、避難生活の長期化や生活環境の変化により、相談・調整・アウトリーチ等が増える局面が増加し得ます。

計画策定時には「時系列で業務がどう変化するか」を意識し、発災直後だけでなく、一定期間経過後に変化する業務も見越した体制・取組・分業・受援等の考え方を整理しておくことが重要です。

(3) 研修・訓練は「回数」より「実効性」を重視する

研修・訓練は、実施することやその回数を増やすこと自体が目的ではありません。

仮に年1回の訓練を実施したとしても、内容が形式的であれば、発災時の実効性に効率的・効果的に寄与しない可能性があります。

実効性を高めるためには、「災害は現実的に起こり得るものである」ことを念頭に、危機感を持ち、現場に即した研修・訓練を実施することが求められます。

また、通常業務の延長線上で連絡網の確認、役割分担の確認、短時間の机上演習などをコンパクトに実施することも実効性の向上に向けては有効な手段となります。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- 金沢市：大型連休等の前には、都度、優先的な安否確認対象を確認・共有
- 鶴岡市：包括センターのみならず、福祉施設の建物内に拠点を置く各サービス主体が合同でBCPを作成した上で、合同での訓練を実施
- うきは市：数か月に1回のコマメな訓練・情報更新を実施し、その結果・成果をホワイトボードで可視化

(4) 災害を「我がごと化」するための計画の更新及び学びの機会の確保

災害の種類別（地震・風水害等）により困りごとは変わるため、我がまちで想定される災害の種類やハザードマップ等を再確認し、計画や想定を更新していくことが重要です。

また、計画を作成したとしても、時間の経過とともに記憶や危機感は風化しやすく、加えて、異動等による職員の変化により経験が継承されにくいという側面もあります。

実効性を高めるための手段のひとつとして、実際の被災体験を当事者から聞くなど、災害未経験の職員でも当事者意識を持ち行動を想像できる学びの機会を、平時から意識的に確保することが望まれます。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- 宇治市：災害当日の写真や体験談を伝え、被災経験の教訓の風化を防ぐ
- うきは市：災害の種類別毎のBCPを作成。加えて、近隣市との連携訓練を実施

3. 都道府県や関係機関等に求められる視点・取組

(1) 都道府県による市町村支援などを通じた質の底上げ

都道府県には、管内市町村や包括センター等の取組状況を俯瞰できる立場として、計画（BCP等）や訓練が形式整備に留まらず、実効性を伴う形で運用されるよう支援する役割が期待されます。

具体的には、BCPのひな形や様式例、作成・見直し・点検時のチェック観点の提示、効果的な事例の横展開等を通じて、各関係機関が押さえるべきポイントを整理し、共有していくことが効果的だと考えられます。

また、ノウハウ不足や人員上の課題から取組が進めづらい市町村等に対し、各種の相談対応やアドバイザー派遣等により、計画の作り込みや研修・訓練の設計（或いは都道府県等が実施する市町村外の研修への接続など）、取組の推進を伴走的に支援することも、質の底上げにつながります。

【具体例】

□石川県：令和6年能登半島地震を踏まえ、石川県では平時からの体制整備等について、国の事業も活用しながら、伴走的な立場での支援を被災市町において実施した。具体的には、国、県、福祉の専門家、他地域における災害対応経験を有する自治体職員等がチームとなり、市町村内の関係者との対話を通じて、中長期的な取組の整理・可視化を支援する形で進めた。

特定の専門機関等のみならず、できるだけ多くの地域の関係者を巻き込んだ対話を大切にし、実際に発生した災害により生まれた問題やそこに対する現状の対応状況・課題がさまざまに散在する中、それぞれの立場の関係者がお互いの状況を理解し合うことを支援してきた。

こうした状況整理を行った上で、今後の取組を具体化することで、復興に向けて実施すべき事項の明確化を進めるとともに、それぞれの取組についての関係者ひとりひとりの「我がごと」化が進んでいる。

(2) 広域的な研修等の機会の確保・参加促進による各種関係機関の横連携の促進

災害対応では、社会福祉協議会、職能団体をはじめ、保健・医療・福祉の関係機関、介護事業所など、多様な主体が同時に動くため、関係機関の横連携の醸成度合いがその実効性を左右します。

都道府県には、市町村単独では確保しにくい広域的な研修・訓練或いは協議の機会を設け、各関係機関が共通の前提や基本動作を確認できる場をつくることが期待されます。

また、関係機関等においても、これらの機会に能動的に参加（或いは開催）してもらい、相互に対話を積み重ねることで、平時より関係性を構築することが重要です。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

□熊本県：多様な主体が多様な職種・機関を呼び合い学び合う研修文化を醸成

第4節 高齢者等の情報整理

災害時の福祉的支援は、「支援が必要な人に気づき、つなげる」ことから始まります。その起点となるのが、平時からの高齢者等の情報整理です。

ただし、いくら高齢者の生活に近い包括センターといえども、普段関わりのない高齢者まで包括センターが全数把握することは現実的に困難です。支援が必要な高齢者等の情報には漏れや情報を有する者の中でのズレが生じる前提で、優先順位を付けながら、複数の情報を重ね合わせて活用する視点が重要になります。

本節では、情報を「集める」こと自体を目的化せず、災害時に使える形で更新・共有し続けるための考え方と実務上のポイントを整理します。

1. 市町村に求められる視点・取組

(1) 支援が必要な高齢者等の情報や支援計画の運用手順を明確化する

市町村は、支援が必要な高齢者等の情報や支援計画（例えば、避難行動要支援者名簿や個別避難計画等）が災害時に包括センターとともに「使える運用」になっているかを意識する必要があります。

具体的には、名簿等の共有・更新・活用のルール（更新頻度、共有先、災害時の提供方法等）を明確にし、包括センターをはじめとした関係者に周知しておくことが考えられます。

また、支援が必要な対象者の把握を包括センターのみで完結（全数の把握等）する設計は、マンパワーやノウハウの観点から現実的ではない場合も多く存在します。

住民も含む、地域の多様な主体を頭に浮かべ、平時・有事問わず、「誰が」「どの範囲で」「どういった方法で」把握するのか、役割分担を示すことが重要です。

併せて、このような情報の整理や支援計画の作成については、市町村内の特定の圏域では取組が進むものの、他の圏域では十分に進まないような状況も考えられます（協力的・積極的な自治会が集まっている圏域は取組が進みやすい、など）。

先進的に取り組んでいる事例の横展開等により、市町村内の関係機関を集め、各圏域で実効性ある情報の整理等が進むよう、運用や役割分担の考え方を伝達し、点検していくことが望まれます。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

□宇治市：有事の際の実態把握手順として、保健師の全戸訪問から包括センターが相談対応、という分業体制にて実効性を担保

(2) 個人情報の壁を越えるための「同意・提供・仲介」の運用を整える

要支援者に関する情報は、個人情報の取り扱いが実務上のボトルネックになりやすい領域です。市町村は、条例や同意の取り扱い、提供範囲、提供先、平時と災害時での運用の違い等を整理し、情報の整理や活用にかかわる包括センター等の関係者が動きやすい環境を整備することが重要です。

また、関係者や住民が繋がろうとする際に何かしらのハレーションが生まれることもあり得ます。例えば、市町村が一度仲介する、本人同意の設計を工夫する等、現場で運用可能な形に整える視点・取組も大切になります。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- 鶴岡市：町内会経由で要配慮者情報の収集・整理すると、個人情報を理由に取組が遅滞したことから、ケアマネジャー経由で収集するしくみを導入

2. 包括センターに求められる視点・取組

(1) 全数把握ではなく「優先順位」と「確実性」を重視する

包括センターは多様な業務を平時から実施しています。高齢者等の情報整理を行う上でも、リソースが限られていることを自覚し、優先順位を付けて段階的に整備することが、支援が必要な高齢者等の把握の有効性・実効性を高める観点から大切になります。

例えば、日常的に関わりのある利用者や、安否確認・支援優先度が高い層（独居・高齢者世帯等）から情報整理を着手し、確実に運用することが入口となるでしょう。

また、個別避難計画や要支援者名簿との関係も踏まえつつ、包括センターとしての役割を市町村等と共有・整理することが重要です。

【具体例（関連する内容は第4章参照）】

- うきは市：ホワイトボードを活用し優先的な確認が必要な世帯を常に見える化
- 金沢市：大型連休前には、特に優先的に見守るべき要支援世帯の確認を実施

(2) 情報は「重層的」に重ねて、ヌケ・モレの無い状況を目指す

災害時に支援が必要な人の情報は、市町村、包括センター、ケアマネジャー、民生委員をはじめ、多様な主体がそれぞれ異なる形と範囲で持っていることが一般的です。

情報整理において、包括センターのひとつの強みは、専門職が有する情報と地域住民等が有する情報を接続させることができる点であるといえます。多様な主体が有する複数の情報を重ね合わせて整理し、ヌケ・モレを減らす視点が重要です。

【具体例】

- 七尾市：民生委員が独自名簿を有しており、これも活用した安否確認を展開

(3) 情報の運用と更新のルールを明確化する

情報は、存在すること自体を目的化するのではなく、「使えること（実効性があること）」に注力することが求められます。

例えば、能登半島地震においては、通信・電源の途絶等により電子データが使えない局面も発生し、電子データで保管された情報が閲覧不可となる事態も発生しました。

こうした事態も想定した上で、紙と電子の併存を含め、保管場所、持ち出しのルール、更新頻度等をあらかじめ決めておくことが、有事の際の実効性を高めていく上で重要な視点となります。

また、発災時は職員が現場にたどり着くことができないケースも想定されます。担当者が不在でも閲覧・活用、或いは更新できるよう、包括センター職員の誰もが引き継ぎ可能な形で整理することが重要です。

【具体例】

□七尾市：能登半島地震の際、電気が使えない状況が発生し、紙名簿が役立った

3. 都道府県や関係機関等に求められる視点・取組

(1) 情報共有の共通様式・ツール活用を後押しする

市町村や多機関での連携においては、それぞれの主体が有する様式や整理方法の違いがそのまま現場の負担になります。

都道府県は、共通フォーマットやツール活用の考え方（ICT環境の差も含む）を示し、現実的な運用・標準化を後押しすることが重要です。

行政のみならず、多様な主体においても、積極的に自身が有するツールやルールに係る情報発信を行い、平時・有事の際に役立つ情報共有の型をすり合わせておくことが期待されます。

(2) 広域災害時の被災地と避難先市町村の情報連携を調整する

広域避難が生じる大規模地震などの災害では、避難元市町村と避難先市町村の情報連携が課題となり得ます。

都道府県は、被災地と避難先の市町村・包括センターが必要な情報を共有できるよう、情報の整理・連絡系統・共有方法を事前に検討し、災害時にハブとして機能することが期待されます。

あわせて関係機関等においても、避難所や在宅、施設など、支援対象者が移動することを前提に、それぞれの立場から、どの情報を誰にどう引き継ぐか、どの範囲なら提供できるかを平時から確認し、都道府県や市町村との連携により調整できる状態を整えておくことが重要です。

第4章

事例集

第4章では、各地域の取組を「事例」として紹介します。

災害に備えた平時の体制整備には、地域の規模や災害リスク、資源、文化等により最適解が異なり、画一的な正解を示すことは困難です。

そのため本章では、自治体ごとの取組のバリエーションを並べることで、読者が自地域の状況に照らしながら「どこから着手できるか」「何を優先すべきか」を具体的に想像できる材料を提供します。

なお、本章の事例は、第3章などに記載している内容と1対1で対応させて解説する構成ではありません。一方で、本文で示した4本柱や、平時の取組を進める上での前提に関して、各事例の中に根拠となる工夫や実践が散りばめられています。

本章を通じて学んでいただきたいのは、「すぐに取り入れるべき好事例」を探すのではなく、各地域の工夫が生まれた背景や前提条件を読み取り、自地域での実行可能な形に置き換える視点です。事例を手がかりに、市町村と包括センターが対話しながら、我がまちの体制整備を小さく始め、点検と更新を重ねていくことを期待します。

図表 11：事例一覧

頁	自治体名	自治体区分	想定災害	概要
41	石川県 石川県七尾市 石川県金沢市	都道府県 一般市 中核市	地震	・能登半島地震の経験をもとに、実際の取組や連携を振り返る座談会
45	北海道千歳市	一般市	雪害 停電	・包括センターを連携のハブとして位置づけ、広域訓練を実施
46	宮城県仙台市	指定都市	地震	・マニュアル・仕様書・水準書・評価の重層的なしくみの整備
47	山形県鶴岡市	一般市	地震	・委託センターとの月次会議での丁寧な連携・情報共有
48	京都府宇治市	一般市	水害	・線状降水帯による局地水害の経験を活かした体制整備
49	福岡県うきは市	一般市	水害	・水害リスクに備えた平時からの訓練・圏域連携の実現
50	熊本県 県内関係機関	都道府県 職能団体等	地震 水害	・職能団体と県の連携・調整による県内他団体連携の実現

能登半島地震からの学び ～石川県・七尾市・金沢市の関係者による振り返り～



概要

能登半島地震を経験した石川県内の自治体と包括センター（七尾市・金沢市）・石川県が一堂に会し、平時の備えと発災後の実態を振り返りました。本対談では、避難所運営や福祉避難所の課題、要支援者名簿の活用、包括センターの独立性、県の調整機能など、現場で直面した具体的な論点が率直に語られています。医療・介護・福祉に関わる市町村職員・専門職にとって、「何が想定できていなかったのか」「何が機能したのか」「どこに限界があったのか」を考える手がかりとなる内容です。

【参加者紹介】

池田 貴志

石川県 健康福祉部長寿社会課 課長補佐。
発災当時を振り返り、平時からの体制づくりの大切さを再認識。

西本 美穂

石川県 健康福祉部長寿社会課 専門員。
県の支援・調整機能について共有。

春木 千恵美

七尾市 健康福祉部 高齢者支援課 課長。
災害救助班として避難所運営も担う立場で、発災前後の市の対応を語る。

石川 静香

七尾市 地域包括支援センター センター長。
社会福祉協議会所属。発災前のBCP（業務継続計画）と実際の対応の差を振り返る。

中 恵美

金沢市地域包括支援センターとびうめ センター長。
広域避難の受け入れ側としての経験を語る。

1. 平時の訓練と想定—「準備していたつもり」の限界—

マニュアルやBCPはあったが、実践的な訓練や大規模想定は十分ではなかった

（七尾市・春木氏）

市としての地域防災計画はありましたが、高齢者支援課は災害救助班として避難所運営を担っていました。豪雨災害時の避難所開設は経験していたことから、一定の想定はできていたつもりでした。

ただ、今回のような広域的かつ長期な対応が必要となる地震による災害は、正直、現実味を持っては想定できていなかったと思います。

福祉避難所についても協定はありましたが、結果的に、協定先24拠点のうち開設できたのは3拠点でした。

各種の訓練等も、想定範囲内の災害を前提としており、外部支援チームが多数流入する状況までは想像できていませんでした。

（七尾市・石川氏）

包括センターとしても、社協内でBCPは作成していましたが、「作った」という段階で止まっていて、実際にどう動くかの訓練はしていませんでした。

被災して、いざ開いてみると、こう書いてあるけれど、今この状況では無理だね」という項目が多くあり、机上での想定と現実の差を痛感しました。

一方、総合相談や地域ケア会議を通じて民生委員や町会長と築いた顔の見える関係は、発災後の連携に確実に役立ち、平時のネットワークづくりの意味を、災害後に痛感しました。

（金沢市・中氏）

金沢市では、20か所の包括センターでBCPの共通ひな型を作り、各法人ごとに調整し、組織としての業務継続を強く意識していました。ただ、災害を想定した訓練という視点では、市町村や包括センターとしての取組というより、自治会主導が中心でした。

一方で、長期休暇前にケアマネジャーと「連休中に何かあった場合に優先的に状況を確認すべき利用者」の世帯情報や連絡先などについて、包括センター内で情報共有を行っていたことが、元旦に発生した能登半島地震の際、結果的にBCP的な機能を果たしていたと感じました。



能登半島地震からの学び ～石川県・七尾市・金沢市の関係者による振り返り～

2. 発災直後の現実－機能停止とリソースの逼迫－

包括センターが担うべき本来の役割・機能を発揮する余力が失われる現実があった

(七尾市・春木氏)

発災直後は避難所運営が最優先になりました。地域防災計画では住民との共同運営でしたが、実際には行政主導になり、職員が張り付きました。

重要なデスクワークがある中でも、「避難所が優先」という空気があり、職員が疲弊する厳しい状況でした。

(七尾市・石川氏)

包括センターも、市の緊急業務や法人業務への応援に回る場面がありました。安否確認や総合相談に集中する体制は取れませんでした。「包括として何を守るのか」を考える余裕がなかったのが正直なところです。

(石川県・池田氏)

発災時、県をはじめ、多くの市町村で福祉部門が避難所業務を広く担っていました。

結果として、専門性を発揮すべき業務に十分に力を割けなかったのではないかと思います。

この教訓を生かし、今後は県をはじめ、市町村内における役割分担の再整理が必要だと感じています。

3. 要支援者名簿と安否確認の実態

名簿は制度として存在しても、運用の壁があった

(七尾市・春木氏)

当時、避難行動要支援者名簿の登録率は約20%でした。一部地域では活用できた例もありましたが、全市的には機能したとはいえません。大災害時には名簿を開示できる規定がありましたが、現場でその運用が十分に共有されていなかった面もあります。

実際の現場では、民生委員の方は独自に名簿を持っており、個別に安否確認をしていました。結果的に、そのネットワークが頼りでした。

(金沢市・中氏)

金沢市でも、名簿の同意率向上の工夫を検討していました。不同意の意思を示さない方も同意扱いにすることで登録率は上がりましたが、そこには認知症などで郵便物を確認できない方も含まれており、実効性という観点からは課題が残りました。名簿は整備しても、それをどう地域と共有し、活用するかが課題です。

(七尾市・石川氏)

平時の総合相談や地域ケア会議等で築いた関係が、安否確認の糸口になりました。名簿だけではなく、「顔が浮かぶ関係」が支えになりました。

4. 県の調整機能と情報共有の壁

情報はあっても、現場に届ききらないもどかしさがあった。

(石川県・西本氏)

発災後、厚労省からの通知や支援制度の情報を県内の市町に伝達しましたが、メールが届かない、確認する余裕がないなど、情報が十分に行き渡らない現実があり、発災直後は、情報を送るだけでは足りないと感じました。

また、包括センターの被害状況を把握すると、直営センターは市の緊急業務へ、委託センターは法人業務へ人員を割いているケースが多く、あちらこちらで包括センター業務を発揮するための人的リソースが不足している状況が顕在化していました。

(石川県・池田氏)

県としては、被災地と避難先の包括センターの間に立ち、各種情報の発信や問い合わせなどの調整役を担い、少しでも包括センターの負担の軽減を図ろうとしましたが、必要な事項を整理して迅速に共有できるプラットフォームが不足していたと感じています。

(七尾市・石川氏)

県が情報発信や問い合わせのハブになってくれたり、被災して間もなく、各市町村等を集めて実施してくれたネットワーク会議などの存在は本当にありがたかったです。

ただ、被害の程度が異なる市町が一堂に会する場では、発言に遠慮が生じることもありました。

より被害の大きい自治体への配慮から、声を上げづらい気持ちもあったと思います。

(石川県・西本氏)

その点は県としても課題があったと認識しています。状況に応じた対話の場の設計が必要だと感じました。



本事業の委員兼座談会話者の3名
(左から) 春木氏、西本氏、中氏

能登半島地震からの学び ～石川県・七尾市・金沢市の関係者による振り返り～

5. 広域避難と受け入れ側の葛藤

受け入れ側もまた、葛藤と調整の連続であった

(金沢市・中氏)

被災の度合いが比較的少なく、また、各種の資源も豊富である金沢市では、二次避難の受け入れが多くありました。避難者の介護認定やサービス利用の調整、利用料減免など、制度面の質問が多く寄せられました。被災地の状況を直接確認できない中での対応であり、難しい面が多くあったことを記憶しています。

こうした二次避難に伴う膨大な業務が発生する中で、従来の金沢市内の利用者に対する業務とのバランスを取ることに苦悩したことを思い出します。

また、リソースが逼迫する中で、包括センターとびうめは医療法人が母体であることもあり、病院機能と公的機能としての包括センター業務のどちらを優先するか葛藤もありました。

能登半島地震の経験や、それ以前に体験した感染症対策の経験から、有事における包括センターとしての業務の重要性・独立性の担保について、改めて強く意識するようになったように思います。

(七尾市・石川氏)

受け入れ側の苦労を後から知りました。

県を通じた情報共有があったことで、私たちも状況を理解できました。

被災の大小ではなく、それぞれの立場で多くの苦悩が発生するのが、広域的な災害の特徴だと再認識しました。

< 県による情報ハブ機能の例 >

大規模災害時には、介護保険の特例措置や利用料減免など、国から多数の臨時通知が矢継ぎ早に発出されます。しかし、被災市町村は目の前の対応に追われ、通知を一つひとつ確認する余裕がないのが実情です。

能登半島地震の際、石川県は災害関連通知を県ホームページにまとめ、現場で混乱する市町村等に対し、「今知るべき情報」を整理・再発信しました。



6. これからの体制整備—県と市町村の協働の再設計

平時からのネットワークと対話の積み重ねが、最大の備えである

(石川県・西本氏)

発災半年後に包括センターネットワーク会議を開催しました。もっと早く実施できればよかったと感じていますが、他センターの事例を知る機会になったとの声もありました。

(七尾市・春木氏)

県と直接やり取りできる場があったことは心強かったです。

情報が錯綜する中で、県が窓口になってくれたことに本当に感謝しています。

(石川県・池田氏)

今後は、福祉部門や包括センターが専門性を発揮できる体制を前提に、広域からの応援を迅速に調整できるしくみを整えることが肝要だと思います。

(金沢市・中氏)

平時のネットワークづくりは本当に重要です。

民生委員や自治会との月1回の情報共有、長期休暇前のケアマネとの確認など、日常の積み重ねが有事の土台になります。

(七尾市・石川氏)

包括センターが何を守るのかということを明確にすることが、結果的に地域を守ることにつながると思います。

さいごに

(石川県・池田氏)

専門性を守る体制づくりが鍵です。役割分担を再設計することが大切と考えています。

(石川県・西本氏)

県として、情報や関係者のつながりを強化するための調整機能を確立していきたいと思っています。市町と共に改善を重ねたいです。

(七尾市・春木氏)

想定と訓練の実効性を高め、有事の際に上手に「受援力」を発信できるようにすることが大切だと感じています。震災の経験を今後に生かしたいと思っています。

(七尾市・石川氏)

平時のネットワークは決して無駄になりません。日々の積み重ねを大切にしたいです。

(金沢市・中氏)

包括センターの独立性と地域との協働、受援だけでなく関係機関同士が能動的に支援を「発信する力」を高めることを大切に、日々の体制整備を進めていきたいと思っています。

能登半島地震からの学び ～石川県・七尾市・金沢市の関係者による振り返り～

座談会のまとめに（編集後記）

本座談会で語られたのは、「準備不足」という単純な反省ではなく、「想定再設計」「専門性の再定義」「広域連携の構造化」という、より本質的な課題であった。能登半島地震の経験は、包括センターを「何でも屋」にしないための役割・立ち位置を再認識する重要性を説いている。

【座談会から整理される論点】

「訓練不足」ではなく「想定再設計」が課題だった

座談会では、「訓練していなかった」という反省が語られた。しかし本質は、訓練の有無ではなく、

- 想定していた災害規模の幅
- 外部支援流入の規模
- 行政自身の機能低下

といった「想定再設計」にあった。つまり今後求められるのは、マニュアルの充実ではなく、想定を超える状況を前提とした設計である。

有事の際、包括センターは「必要な存在」でありながら「その機能が埋もれやすい存在」である可能性がある

発災直後、包括センターは

- 避難所業務
- （直営センターの場合）市の緊急業務
- （委託センターの場合）母体法人の業務

へと吸収されやすい構造にあった。一方で、本来は、

- 要配慮者支援
- 介護予防継続
- 生活機能低下防止

といった専門性が求められる存在である。

名簿整備よりも「関係性の蓄積」が機能した

制度上の要支援者名簿は存在していたが、実際に機能したのは

- 民生委員との日常的関係
- 地域ケア会議の積み重ね
- 顔の見えるネットワーク

であり、平時からのネットワークの重要性が際立った。

被害格差は発言の「遠慮」を生む

県主催のネットワーク会議は有意義であった一方、被害の大きさが異なる自治体が同席する場では、遠慮が生じたという声もあった。これは、災害時における心理的な格差の課題が生じることを示唆している。発災後にはこのような状況が生まれる可能性も視野に入れながら、

- 状況別の対話設計
- 平時からの忖度のない対話（想定）の充実

を進めていくことが重要である。

支援の「受援力」と「発信力」が重要となる

発災後に明らかになったのは、

- 応援を受ける準備・応援を送る準備
- 様々な支援リソースの派遣調整
- 情報のハブ機能

といった「受援力」と「発信力」の重要性である。これは有事の際に考え始めるのではなく、平時から設計すべきしくみや視点である。

都道府県の役割は「有事の際」の調整だけではない

座談会からは、

- 情報のハブ
- 広域的な関係性等の調整
- 国からの通知・制度等との接続

といった県の機能が確認された。平時から管内市町村や包括センター、各種関係団体等をつなぐ存在としての役割が、より明確化・確立されることが望まれる。

北海道千歳市 ～「誰が誰を支えるか」を先に決め、地域を見渡す安否確認体制の構築を目指す～



POINT

- 包括センターの災害時対応を、まず役割の明確化から着手
- 災害時に高齢者のみならず地域のニーズ全体を見渡す視点を重視
- 地域・関係機関との情報の受け渡しルートを整理・複線化

Data (令和8年1月時点)

人口	97,007人
高齢化率	24.6%
包括センターの設置数	5箇所 (直営0、委託5)
想定災害	地震

取組の背景・課題認識

千歳市は人口約10万人、包括センターは委託5か所で運営されている。北海道胆振東部地震（2018年）では市内全域がブラックアウト（全域停電）を経験し、災害対応における情報途絶や連携不足が課題として認識された。

市内では包括センターの主体性を尊重しつつ、「新たな災害業務を上乗せする」のではなく、日常業務の中に防災の視点を自然に溶け込ませ、地域住民・専門職との顔の見える関係を育てながら体制整備を進める意識が形成されている。

また、5つの包括センターはそれぞれ圏域特性が異なるため、一律の取組を求めるのではなく「違ってよい」ことを前提に、災害に備えた体制整備を進めている点も特徴的である。

体制の概要

市が包括的支援事業の実施主体として方向性を示しつつ、委託5包括センターの主体性を尊重する運営体制をとっている。

市は広報・人員面での後方支援や、防災部門との庁内連携を担い、包括センターは地域住民や関係機関をつなぐ「ハブ」として、日常業務の延長で防災意識の醸成やネットワーク形成を進めている。



取組の流れ

- ① 役割の明確化
...包括センターが災害時に担う業務（安否確認、相談受付、関係機関連絡等）を整理し、優先順位も含めて共有。
- ② 平時の見立て
...高齢者のみならず、地域の支援ニーズを俯瞰し、災害時に困りごとが集中しうる層や場所を把握。
- ③ 有事の情報収集・状況把握
...複数ルートから入る情報を整理し、重複や漏れが出ないよう一覧化して対応の優先順位を設定。
- ④ 支援調整・連携
...社協、民生委員、関係機関と分担し、包括センターが抱え込まず支援につなぐ。

北海道千歳市 ～「誰が誰を支えるか」を先に決め、地域を見渡す安否確認体制の構築を目指す～

実践のポイント

千歳市の実践で最も特徴的なのは、包括センターを「何でもやる実働部隊」ではなく「地域資源をつなぐハブ」と明確に位置付け、市と包括センターの双方がその前提を共有している点である。この共有認識があることで、包括センターが過度に業務を抱え込むことを防ぎ、専門性を発揮すべき機能に集中できる土台がつけられている。

また、特別な防災訓練ではなく、「防災さんぽ」という形で住民と専門職が同じ地域を歩きながら災害リスクを共有する取組が実施されており、参加者の防災意識と顔の見える関係を同時に育んでいる。

市内5包括センターの圏域特性が異なる中で、それぞれの取組や状況が違うことを市が許容・名言することも、現場の負担軽減と主体性確保の両面で効果的である。

目線合わせ・規範的統合

市と包括センターの間で「包括はハブであり実働部隊ではない」という共通認識を持っていることが、目線合わせの基盤となっている。

- 包括センターの役割を「つなぐ機能」と明確に定義・共有
- 圏域ごとの差を前提に「違ってよい」と市が明示
- 市は後方支援に徹し、包括センターの主体性を尊重

この前提があることで、災害時に包括センターに過度な期待が集中することを防ぎ、市と包括が無理のない形で体制整備を進められている。

- さらに、
- 初動時の判断基準を文書化
- 役割が重複しないよう整理

していることで、有事の際、初動の判断を止めない設計としている点が重要である。

ネットワーク形成

日常業務の延長として、対象と目的に応じた階層的なネットワークを構築している点が特徴的である。

- 近隣市である恵庭市との広域災害机上訓練で、市域を超えた専門職の顔の見える関係を構築
- 圏域内の災害時情報共有ミーティングで、関係機関が地域課題を共有する場を創出
- 防災さんぽで住民・専門職が同じ地域を歩き、災害リスクと顔を同時に共有
- 町内会の要援護者リストに直接アクセスできなくても、「いざという時につながれる関係」を構築

特別な防災会議ではなく、既存の活動や日常の場に防災の視点を織り込むことで、有事にも機能するネットワークを自然に育てている。

また、コロナ禍で三密回避が必要な中、屋外の防災さんぽを包括センター側から提案したことが、市の危機管理課との連携の契機になるなど、包括センターの主体的な発信がネットワーク拡大につながっている。

計画策定及び研修・訓練

各包括センターでは、決して大規模ではなく、日常業務に溶け込む形で目的別の訓練を積み重ねている。

- 恵庭市と連携した専門職向け災害机上訓練を年2回実施（ゲーム形式で参加ハードルを低減）
- 各包括センターが司会・取りまとめ役を担い、センター及び参加者に対し自然にハブ機能を意識づける
- 情報共有ミーティングはラフな形式にし「かしこまなくて良いんだ」と感じてもらえるよう設計

庁内においても、訓練を通じて「防災部門と福祉部門で見えている景色が違う」ことに気づき、認識スレ解消につながっている。

また、市は仕様書等で防災活動を細かく義務付けるのではなく、アウトプットを尊重する姿勢を打ち出しており、各包括センターの主体的な訓練企画を後押ししている点も重要である。

高齢者等の情報整理

包括センターが「ハブ」として専門職情報と地域情報をつなぎ、全数把握ではなく関係づくりを通じた段階的な情報整理を進めている。

- 日常の相談業務を通じて得られる情報を蓄積・更新
- 防災さんぽやミーティングを通じ「気になる人」の情報が自然に集約されるしくみ
- 町内会の要援護者リストに直接アクセスできなくても、いざという時に専門職へつながれる関係を構築
- 担当者不在でも引き継げる形での情報管理を意識

避難行動要支援者名簿は福祉課が管理しているが、その有効活用の方法や個別避難計画の実効性検証は今後の課題として認識されている。

包括センターが全数を把握するのではなく、地域の見守りネットワークと専門職の情報を重ね合わせて補完する方向で体制整備を進めている。

宮城県仙台市 ～業務仕様・評価・ガイドラインで平準化する体制整備～



POINT

- 災害時対応を業務仕様書に明確化し、役割を制度として整理
- 市と区が連携し、全包括センターを対象としたヒアリングを実施
- ガイドライン・業務水準表・評価制度を連動させた運用

Data (令和7年4月時点)	
人口	約106万人
高齢化率	25.4%
包括センターの設置数	53箇所 (委託53か所)
想定災害	地震

取組の背景・課題認識

東日本大震災では、地域包括支援センターが被災高齢者の安否確認や相談対応に奔走した一方で、「役割分担が明確でない」「センターごとに対応にばらつきがある」「市と包括センターの情報共有が十分でない」「初動対応の判断基準が統一されていない」といった課題が顕在化した。

特に、包括センターが直営ではなく、多数存在する仙台市では、対応の差異がそのまま支援の差につながることで問題視された。

そのため、災害対応を「特別な対応」として切り出すのではなく、平時の業務管理の枠組みの中に位置づけ、役割と対応水準を明確化する体制整備に取り組んできた。

体制の概要

仙台市では、市（地域包括ケア推進課）と各区担当課が連携し、全包括センターを対象とした体制整備を進めている。

主な体制における特徴は下記のとおりである。

- ・災害時対応ガイドラインを整備し、統一的な手順を提示
- ・包括センターの業務仕様書に災害時対応を明記
- ・毎年度、各包括センターが業務水準表に基づく自己点検を実施し、次年度の計画を作成
- ・市と区が包括センターへヒアリングを行い、実態を把握
- ・国基準での毎年の業務評価に加え、市独自基準の業務評価を3年に1度実施し、取組状況を確認

取組の流れ

- ① 役割の明示
…業務仕様書およびガイドラインにおいて、災害時の包括センターの役割と対応範囲を明確化する。
- ② 水準の確認
…平時の取組の目安を示した業務水準表に基づき、各包括センターが自己点検を実施する。
- ③ 実態把握・評価
…市と区が連携し、ひとつひとつのセンターのヒアリングを実施。防災に関する取り組み状況や課題、次年度の計画を把握する。
- ④ 改善・更新
…ヒアリングや評価結果を踏まえ、業務水準表やガイドラインを見直す。この循環を継続的に回し、体制の形骸化を防ぎ、実効性の担保を図っている。

【災害時対応ガイドライン】



担当課	電話番号	メールアドレス
仙台市福祉・緊急連絡センター	022-234-0000	seisaku@city.sendai.lg.jp
仙台市福祉・緊急連絡センター（区）	022-234-0000	seisaku@city.sendai.lg.jp
仙台市福祉・緊急連絡センター（区）	022-234-0000	seisaku@city.sendai.lg.jp
仙台市福祉・緊急連絡センター（区）	022-234-0000	seisaku@city.sendai.lg.jp
仙台市福祉・緊急連絡センター（区）	022-234-0000	seisaku@city.sendai.lg.jp
仙台市福祉・緊急連絡センター（区）	022-234-0000	seisaku@city.sendai.lg.jp
仙台市福祉・緊急連絡センター（区）	022-234-0000	seisaku@city.sendai.lg.jp
仙台市福祉・緊急連絡センター（区）	022-234-0000	seisaku@city.sendai.lg.jp
仙台市福祉・緊急連絡センター（区）	022-234-0000	seisaku@city.sendai.lg.jp
仙台市福祉・緊急連絡センター（区）	022-234-0000	seisaku@city.sendai.lg.jp

宮城県仙台市 ～業務仕様・評価・ガイドラインで平準化する体制整備～

実践のポイント

仙台市では、東日本大震災の経験を踏まえ、災害対応を「特別な業務」ではなく、平時の包括運営の中に組み込む形で再設計してきた。特に重視しているのは、包括センターの役割や業務内容を明確化し、市内に数多く存在するセンターの平準化を図っている点である。その上で、業務水準の点検、業務水準表への反映、災害ガイドラインの改訂と、PDCAサイクルを回す運用である。

単に文書を整備するのではなく、目線合わせと業務水準の平準化に重点を置き、市と各区が全包括センターを横断的に点検する形で「仕様→例示→自己点検→評価→更新」という循環を制度として組み込んでいる点が特徴である。

目線合わせ・規範的統合

仙台市では、まず「誰が何を担当するか」を曖昧にしないことから着手し、下記の視点を明確にしている。

- ・業務仕様書に災害時対応を明記
- ・安否確認、情報収集、区役所との連携など具体業務を列挙
- ・災害時に包括センターが担当業務をフェーズごとに整理し、ガイドラインに明記

さらに、

- ・毎年度、業務水準表に基づく自己点検を実施
- ・3年に1度の正式評価で実施状況を確認
- ・評価結果を翌年度業務水準表やガイドラインへ反映

という流れを制度化している。

また、市・区職員が包括へ直接ヒアリングを行い、

- ・仕様どおり運用できているか
- ・実際の困難は何か
- ・文書と実態に乖離はないか

を確認している。

単なる文書整備ではなく、運用確認を前提にした設計としている点が重要である。

ネットワーク形成

政令指定都市である仙台市では包括センターが多数存在するため、包括センター間の対応差が生じやすい。そのため、

- ・市と各区が包括センターと定期的に接点を持つため、毎年度ヒアリングを実施
- ・ヒアリングを通じ横断的に状況を把握
- ・区ごとの課題を市レベルで共有

という設計を取っている。

数多く存在する包括センター間の情報等の統一感を保つため、縦と横の連携・関係による管理がされている点が特徴である。

計画策定及び研修・訓練

仙台市では、大規模な一斉訓練を頻回に行うというよりも、

- ・災害時対応ガイドラインの策定
- ・業務水準表への防災項目の組み込み
- ・計画作成→自己点検→市・区確認→フィードバック
- ・評価結果を次年度計画へ反映

単発の訓練ではなく、計画と評価を連動させることで、継続的な改善を図っている。

また、

- ・災害発生時にガイドラインどおりの行動が実際になされているか確認
- ・災害時の対応体制や緊急時連絡リストの定期的な更新

といった、形式的な訓練よりも、日常業務に埋め込んだ確認・点検の積み重ねを重視している点が特徴である。

高齢者等の情報整理

仙台市では、災害対応の出発点を「高齢者等の情報整理」に置いている。基本的な取組として、

- ・避難行動要支援者について、地域関係団体などの情報交換
- ・センターが支援する高齢者のなかで、災害時に支援が必要な人のリスト作成
- ・担当圏域内の防災体制の情報収集
- ・訪問の機会等を生かした、センターが支援する高齢者への防災対策の啓発

を土台としている。

その上で、

- ・防災をテーマに圏域会議などを開催し、平常時における地域関係者との情報共有

を進めている。

情報整理を単なる記録ではなく「災害対応に活きる情報」として再設計している。

山形県鶴岡市 ～ひとりにしない連携設計と、地区ごとの実情に合わせた運用の積み上げ～



POINT

- 圏域により状況が違う前提で、地域に合わせた体制整備を重視
- 包括センターの孤立防止を目的に、関係機関等の役割分担と連絡のルールを具体化し、平時からの情報と人のつながりを重視する

Data (令和7年9月末時点)

人口	11.6万人
高齢化率	37.2%
包括センターの設置数	11箇所 (直営0、委託11)
想定災害	土砂災害、河川の洪水、地震・津波

取組の背景・課題認識

鶴岡市は東北で最も面積が大きく、海・山・川に面した多様な地形を有するため、土砂崩れ、地震による家屋倒壊、津波など、あらゆる災害を想定する必要がある。近年、死者を伴う土砂災害も実際に発生している。

包括センターは11か所すべてが委託であり、その運営主体も社会福祉法人や一般社団法人など多様である。物理的に本庁より遠く離れたセンターもあるが、毎月の連絡会や職種別定例会により意思疎通は円滑に保たれているよう配慮がされている。

一方、要配慮者情報の収集においては、当初、町内会に依頼したが個人情報保護を理由に進まなかった経緯があり、情報収集ルートの確保が継続的な課題となっている。

体制の概要

市の地域包括ケア推進課が「個別避難計画の作成」と「福祉避難所」に関する業務を担い、全体の防災は防災安全課が所管する体制をとっている。

11の委託包括センターとは月1回の管理者連絡会に加え、保健師・社会福祉士・主任ケアマネの3職種ごとの定例会で情報共有と研修を実施している。市は運営活動報告書と年度末ヒアリングで各センターの取組状況を把握している。

取組の流れ

- ① 要配慮者情報の収集ルート整備
...担当ケアマネジャー経由での情報収集を実施。ケアマネ未関与のケースは包括センター経由で収集。
- ② 母体法人の特性を活かしたBCP策定
...社会福祉法人は施設全体のBCPとして、医師会は法人の災害マニュアルを基に策定するなど、母体の強みを活かした多様なアプローチ。
- ③ 定期的な研修・訓練の実施
...社協母体の包括センターでは、社協包括センターの合同研修と合わせ年3回の研修を、社会福祉法人は法人全体での合同シミュレーションなど、頻度と形式を工夫して継続。
- ④ 住民啓発と地域情報の蓄積
...町内会長アンケート、座談会、独居高齢者への訪問・避難所マップ配布等を通じ、地域との関係づくりと情報収集を同時に推進。

山形県鶴岡市 ～ひとりにしない連携設計と、地区ごとの実情に合わせた運用の積み上げ～

実践のポイント

鶴岡市の実践での特徴的は、11の委託包括センターがそれぞれ異なる母体法人の強みを活かしながら、多様な形でBCP策定・訓練・住民啓発を展開している点である。一方で、市はそれを「任せきり」にせず、「災害時要支援保護高齢者の把握と救援支援」について、地域包括支援センター運営方針の一つに掲げ、運営活動報告及び年度末ヒアリング等で、取組状況を確認している。

市民に対する情報発信については悩ましい気持ちも持っている。災害時に包括センターが「頼りになる」と発信しすぎると業務が集中してしまい、反対に「過度に期待しないでほしい」と伝えると平時の信頼を損なうのではないかとというジレンマから、市としての発信の難しさも課題として認識されている。

目線合わせ・規範的統合

市と11の委託包括センターが、月次連絡会と職種別定例会を通じて継続的に目線を合わせている。

- ・月1回の管理者連絡会と3職種別の月次定例会で密に情報共有
- ・地域包括支援センター運営方針に「災害時要支援保護高齢者の把握と救援支援」を位置づけ
- ・年度末ヒアリングで各センターの取組状況を確認

この定期的な対話の積み重ねが、11センターの多様な取組を市として把握し、方向性を揃える基盤となっている。

ネットワーク形成

母体法人の特性を活かし、多機関・住民との重層的なネットワークを構築している。

- ・社会福祉法人が母体のセンターAは、法人内の多事業所と合同訓練で組織横断の連携を実現
- ・医師会が母体のセンターBは、町内会長アンケートや座談会で地域課題を直接把握
- ・独居高齢者への訪問・避難所マップ配布を通じ、住民との顔の見える関係を構築

母体法人が異なる11センターが、お互いの取組を共有し学び合う関係性が育まれており、地域全体のネットワークの厚みを生んでいる。

計画策定及び研修・訓練

母体法人の特性に応じた多様な形式で、BCPの策定と研修・訓練を実施している。

- ・社会福祉法人が母体のセンターAでは、法人全体の合同シミュレーション訓練を年1回実施し、要配慮者リストの更新・共有も同時に実施
- ・社協母体のセンターでは、年3回、自然災害・感染症等テーマを変えたBCP確認研修を実施
- ・医師会母体のセンターBでは年2回のマニュアル見直し及び外部防災研修に参加

研修の頻度を組織の実情（人事異動の多さ等）に合わせて設定している包括センターもあり、形骸化を防ぐ実践的な工夫といえる。

高齢者等の情報整理

要配慮者情報の収集において、個人情報等の壁を乗り越える独自のルート整備が進められている。

- ・当初は町内会経由で試みたが、個人情報理由に進まず、ケアマネジャー経由に切り替え
- ・ケアマネ未関与のケースは包括センターが特に心配な方を中心に情報提供
- ・独居高齢者台帳（市提供）をもとに包括センターが毎年訪問し、情報更新
- ・高齢者世帯の情報をマップ化し、SOSネットワーク登録情報や特有のケア情報をリスト化

【コラム：拠点BCP・合同訓練の実装】

市内のある包括センターは福祉センター（圏域の福祉の拠点）に事務所を構えており、多様な福祉機関と平時の活動を共にしている。当該包括センターでは、包括センター単独のBCPではなく、福祉センター全体のBCP（拠点BCP）として策定しており、これは、災害時に包括センターだけで完結せず、拠点内の多機関が同時に動く現実を前提に、拠点としてどう機能するかを先に決める発想で作成されたものになっている。

さらに、法人内の複数事業所が一堂に会して訓練・シミュレーションを行うなど、組織の垣根を越えた連携訓練を組み込み、連絡・役割・優先順位を現場の動きとして擦り合わせている。包括センターのBCPを「単独の机上計画」にしないための、実装型の工夫として示唆が大きい取組と言える。

京都府宇治市 ～過去の水害の教訓を踏まえ、情報の入口と動線を大切に、初動を止めない～



POINT

- 水害等を想定し、初動の情報収集・共有の方法を具体化
- 包括センターが抱え込まないよう、関係者間の役割の分担を設計
- 市が市全域のBCPを作成し、さらに包括センター単位でも取組を具体化したBCPを作成

Data (令和7年4月時点)	
人口	178,893人
高齢化率	30.4%
包括センターの設置数	8箇所 (直営0、委託8)
想定災害	水害

取組の背景・課題認識

宇治市は京都府南部に位置し、活断層の存在から地震への意識は比較的高かったが、水害への危機意識に地域格差があった。そのような中、平成24年8月、線状降水帯による局地的豪雨が発生し、想定外のエリアで大規模な浸水被害が生じた。後にハザードマップと被害地域が完全に一致していたことが判明し、事前確認の重要性を痛感した。

発災当時、包括センターには災害に特化した計画や訓練はほとんどなく、出社予定職員4名中2名しか出勤できない中、手探りで安否確認や情報収集にあたった。被害が局所的であったため、被災していない他の包括センターは通常業務を行っており、被災側から発信しない限り状況が伝わらないという「局地災害特有の孤立」を経験した。

体制の概要

宇治市で委託包括センターが圏域ごとに配置されている。

現在は、市がBCPのガイドラインを策定し、各包括センターが地域特性（ハザードマップ、避難所情報等）を反映させて具体化する体制をとっている。

水害の発生当時は災害対応の役割分担が事前に定められていなかったが、市の保健師による全戸訪問と包括センターの相談対応という分業が、発災後に形成されていた。

取組の流れ

①発災直後の混乱と手探り対応

...出勤できた職員2名で、川の近くの住民から手当たり次第に電話で安否確認。テレビの緊急速報やSNSの市民投稿が情報源となった。

②局地災害による孤立の経験

...被害のない他圏域の包括センターは通常業務を継続しており、被災側の状況が伝わらなかった。応援要請の発想もなく、単独で対応を抱え込んだ。

③復旧期の役割分担の自然形成

...市の保健師が全戸訪問を実施し、そこから上がった相談に包括センターが動く、という分業が事前の取り決めなく現場でつくられた。

④振り返りと教訓の共有

...発災から半年後に小地域ケア会議を開催し、住民・関係機関と経験を振り返った。現在は市のガイドラインに基づくBCP策定へ展開。

京都府宇治市 ～過去の水害の教訓を踏まえ、情報の入口と動線を大切に、初動を止めない～

実践のポイント

宇治市の事例で最も示唆に富むのは、平成24年水害という「生きた教訓」から得られた知見である。局地災害では被災圏域だけが孤立し、他圏域から気づかれにくいという災害特性による課題が明確に示され、被災側から発信しなければ支援が入らないという経験から、「受援力」の重要性が強く認識されている。

また、平時から築いていた地域住民とのつながりが、有事の情報収集・支援の橋渡しとして機能した点も重要である。災害のために特別なネットワークをつくるのではなく、日常のつながりが最も有効な備えであるという実感が語られている。加えて、災害の記憶は時間とともに風化するため、経験を語り継ぎ、リアリティをもって伝え続けるしくみの必要性が強調されている。マニュアルの作成以上に、写真や支援記録など具体的な素材を通じて「我がごと化」を促すことが重要である。

目線合わせ・規範的統合

発災当時は市と包括センターの間で災害時の役割分担が事前に定められておらず、現場で手探りの分業が形成された経験を持つ。

- 発災当時、市役所の複数課から個別に状況確認の電話があり、情報の一元化が課題に
- 保健師の全戸訪問から包括センターが相談対応、という分業が発災後にその場で形成された
- 現在は市がBCPガイドラインを策定し、各包括が地域特性を反映して具体化

この経験から、平時のうちに「誰が何をどこまで担うか」を明確にしておくことの重要性が痛感されている。さらに、

- 局地災害では被災側からの発信がなければ支援が入らないという教訓
- 「受援力」を平時から意識し、応援要請の考え方を共有しておく必要性

が、重要であり、日ごろから意識されている。

ネットワーク形成

平時から築いていた地域住民とのつながりが、発災時の情報収集・支援活動の基盤として機能した実体験を持つ。

- 地域のお世話役・キーパーソンとの日頃の関係が、有事の情報提供や支援の橋渡しに直結した
- 少人数で広範囲をカバーするため、地域に「気にかけてくれる人」を増やす網の目づくりを意識
- 災害をテーマにする行政への不満が出やういため、「何ができるか」を前向きに話すルールを設定
- 被災経験を他地域に語る機会が、地域を超えたつながりに発展

災害のために特別なネットワークをつくるのではなく、日常業務の中で育てた関係性こそが有事に機能するという実感が、取組の根幹にある。「平時に強い地域は、災害にも強い」という認識のもと、包括センターがハブとなり地域のキーパーソンを育て、有事には情報を集約して行政等に伝える流れをつくること意識されている。

計画策定及び研修・訓練

現在は市のガイドラインに基づきBCPを策定している。

- 市がBCPガイドラインを策定し、各包括センターが地域特性（ハザードマップ・避難所情報等）を反映して具体化
- 居宅介護支援事業所としてのBCPと包括センター業務としてのBCPの2種類を作成

一方で、BCP作成後の訓練は実施できておらず、日常業務の多忙さから災害対策に特化した時間確保が難しいという課題も抱えている。

この課題を踏まえ、被災経験の継承が実質的な研修・訓練の代替として重視されており、写真や支援記録など視覚的・具体的な素材を活用した「我がごと化」に取り組んでおり、マニュアル作成以上に、リアルな体験をいかに関係者に伝えるかが、実効性を高める鍵であるとの認識が示されている。

高齢者等の情報整理

発災時の経験を踏まえ、担当者不在でも対応できる情報整理と、複数ルートでの情報収集を意識している。

- 独居・高齢者世帯の情報をリスト化し、誰でもすぐ分かる形でファイリング
- 発災時はSNSの市民投稿が最も早い情報源として機能
- 発災1週間後も情報が届かず泥の中で生活する高齢者や、支援を拒否する家族の存在が課題に
- 市の保健師全戸訪問で把握した情報を包括センターが引き継ぐ分業が有効に機能

包括センターによる全数把握を前提とせず、地域のキーパーソンや住民ネットワークを通じて「気になる人」の情報が自然に上がってくるしくみづくりを、平時の業務の中で意識している。

また、SNSの有効性を実感した一方、フェイクニュースのリスクも認識しており、公式アプリ等を通じた正確な情報流通のしくみづくりに取り組んでいる。

福岡県うきは市 ～平時の「台帳更新」と「見える化」で、発災直後の安否確認力を向上～



POINT

- 特に支援が必要な高齢者の情報は、平時から常に更新
- 発災時に包括センターが担う確認・連絡の手順を具体化・明文化
- 情報は集めるだけでなく、共有の形まで決定し、関係者間で共有

Data (令和5年4月時点)	
人口	27,988人
高齢化率	35.6%
包括センターの設置数	2箇所 (直営1、委託1)
想定災害	水害

取組の背景・課題認識

うきは市は、豪雨や河川の増水等により、短時間で避難判断が必要になる局面が想定される地域である。

水害による災害においては、氾濫発生などの際、局地的かつ被害の発生が非常に速いこともあり、要介護（支援）認定者や独居高齢者等について「どこにいるか」「避難できたか」「誰が連絡するか」といった役割等の整理が曖昧なままだと、初動が遅れてしまうことが懸念される。

また、名簿や台帳は作成しても更新が止まると実用性が落ちるとも過去の災害から体感しているところである。

これらの背景から、同市では、災害を想定した情報整理に係る取組を平時から重要視し、実施している。

体制の概要

- ・市（担当課）と包括センターが連携し、災害時に包括センターが担う役割（安否確認・状況把握・関係機関連絡）を明確化・共有し、平時の情報整備を進めている
- ・包括センター内で、担当者個人に依存しないよう、情報の更新・確認・連絡の担当等の役割を分担・明確化している
- ・関係先（民生委員、事業所、医療機関、消防、自治会等）と、情報の受け渡し方法を平時より共有

取組の流れ

- ① 情報の土台づくり（平時）
...支援対象者のリストを整備し、最低限の連絡先・緊急連絡先・支援上の留意点を揃える。
- ② 更新・突合（平時の運用）
...リストは放置せず、定期的に更新する（認定情報の変化、同居家族の状況、連絡先の変更等）。
- ③ 発災直後の確認（有事の初動）
...「まず誰から確認するか」を決め、優先順位に沿って安否確認・所在確認を進める。
- ④ 関係機関への連絡・支援調整（有事）
...確認結果を共有可能な形で整理し、ケアマネ・医療機関・避難所等と連携し、支援につなげる。



福岡県うきは市 ～平時の「台帳更新」と「見える化」で、発災直後の安否確認力を向上～

実践のポイント

うきは市の特徴は、少人数体制でも有事の際に動ける・使えるBCPを目指し、「情報共有の即時性」「指揮命令の可視化」「小刻みな訓練」によって実効性を高めている点にある。

特に、有事の際に即時性の高い情報共有基盤としてSNSを位置づけ、発災直後の状況把握を迅速化していること、平時の情報共有においてはホワイトボードで役割・時系列・担当者等を可視化し、訓練のレベルにまで昇華していることが特徴的である。

また、発災後の通いの場の中止判断など、行政と住民の思いとの間で板挟みが生じる現実も踏まえ、判断基準や周知方法の工夫を重ねている。

さらに、圏域で運用されている医療情報ネットワーク「とびうめネット」の活用や近隣市町村との連携研修など、外部資源との接続も含めてBCPを設計している。

目線合わせ・規範的統合

うきは市では、災害時に包括センターが担う動きを下記の視点にて具体化し、曖昧さを残さないことを重視している。

- ・発災直後に「誰が指揮をとるか」を明確化
- ・役割分担をホワイトボード上で可視化
- ・時間軸（いつ・何を・誰が）を明示
- ・情報収集・判断・連絡の順序を整理

特にホワイトボードによる可視化は、

- ・指示系統の混乱を防ぐ
- ・業務の抜け漏れを防止する
- ・職員が入れ替わっても状況を共有できる

という効果があり、見える化することを目的にせず、実際に使うことが強く意識されている。

ネットワーク形成

うきは市では、災害に備えたネットワークの拡充において、外部資源との接続を重視している。

- ・SNSを地域内の即時情報共有ツールとして活用
- ・とびうめネットを活用した医療・介護情報の連携
- ・近隣市町村との合同研修の開催（同一水系で水害リスクを共有する市町村）

また、SNSは単なる連絡ツールではなく、下記の通り、有事の際の情報基盤として実際に活用している。

- ・地域内で何が起きているかを即時に把握
- ・現場の生の情報を収集
- ・関係機関間での初動連携を加速

計画策定及び研修・訓練

うきは市では、年1回の大規模な訓練よりも、こまめに繰り返される小さな下記のような訓練（或いは訓練に資する取組）を重視している。

- ・短時間の机上訓練
- ・ホワイトボードの記載内容の点検
- ・担当・役割分担の再確認
- ・SNSでの情報共有手順の確認

これらの小さな取組を小刻みに繰り返す、積み重ねることにより、

- ・職員の入れ替わりに対応
- ・形骸化を防止
- ・実際に動ける状態を維持

などの効果・成果を担保している。

高齢者等の情報整理

高齢者等の情報整理に当たっては、一般的な整理内容と同様に、支援が必要な高齢者等について、連絡先や平時に利用しているサービス等の情報を管理・更新している。

うきは市において特徴的な事項は、各種情報は単純に整理するのではなく、各種判断に活きる情報として整備している点である。

具体的には、本人の状態像に係る整理のみならず、各種事業や地域活動の継続・中止等の判断に係る基準等についても、同時に整理している点があれば、例えば、有事の際に通いの場等を継続するか否かという判断に際して、「週1回だから行きたい」という住民感情と安全確保の観点の板挟みが発生することもあり得るため、

- ・中止の判断基準の整理
- ・周知のタイミングと方法
- ・代替支援の検討

を平時より行うとともに、住民対してもこれらの可能性について伝えるよう配慮している。

熊本県 ～県・職能団体・現場の三層連携で、災害時に動ける「しくみ」を平時から構築～



POINT

- 地震・豪雨の教訓から、県×職能団体×現場の連携体制を構築
- ケアマネ協会が国と現場をつなぎ、制度調整・情報伝達を実現
- ツール・様式で連携を「見える化」

Data (令和7年10月時点)	
人口	168.3万人
高齢化率	32.8%
包括センターの設置数	80箇所 (直営22、委託58)
想定災害	地震・水害

取組の背景・課題認識

熊本県は平成28年熊本地震、令和2年7月豪雨による球磨川流域での被害、令和7年8月豪雨災害など、大規模災害を複数回経験している。

熊本地震以前は災害を強く意識していたわけではなかったが、県・市町村・包括センター・ケアマネ協会等が平時から「顔の見える関係づくり」を意識的に進めてきたことが、有事の際にそのまま活かされた事例である。

一方で、災害時にあらゆる業務が包括センターに集中しマンパワーが不足する課題や、保険者と委託包括センターの関係性に地域差がある課題も明らかになっている。

これらの経験を経て、ツール・様式の整備や多職種研修の文化の醸成など、しくみとして連携を実装する取組が進められている。

体制の概要

県庁の高齢者福祉部門が「施設担当課」と「包括ケア担当課」に分かれており、災害時には後者の課がケアマネ協会等と連携して在宅高齢者支援に特化して動ける体制となっている。

県が情報整理・発信のハブ機能を担い、ケアマネ協会が国と現場のつなぎ役、市町村・包括センターが地域の実情に応じた対応を行う三層構造が特徴である。

取組の流れ

①平時からの顔の見える関係づくり
...地域ケア会議やケアマネ協会との研修を通じ、県・市町村・包括センター・職能団体の関係性を意識的に構築。

②熊本地震での連携
...地震翌日には在宅高齢者支援を始動。ケアマネ協会の全国組織とも連携し、情報発信・専門職派遣を実施。

③ツール・様式の整備と教訓の実装
...全国から派遣された支援者が作成したExcelシートが情報整理に有効であった。令和7年8月豪雨ではスプレッドシートで県庁とリアルタイム共有を実現。災害時優先順位リストの定期更新も定着。

④多職種研修・訓練の文化醸成
...多様な主体が実施する災害対策机上訓練、多職種合同研修等を通じ、平時から共同で訓練する経験を積み重ね。



令和7年8月豪雨時の訪問の様子



熊本県 ～県・職能団体・現場の三層連携で、災害時に動ける「しくみ」を平時から構築～

実践のポイント

熊本県の事例で最も特徴的なのは、県・職能団体・市町村及び包括センターの三層が、それぞれの強みを活かして連携する構造が、複数の災害経験を経て「しくみ」として定着しつつある点である。

県庁の施設担当課と包括ケア担当課という所掌分離は意図した設計ではなかったものの、結果的に在宅高齢者支援に特化して動ける体制として機能した。

また、ケアマネ協会が国と現場をつなぎ、制度の臨時的な調整を実現した経験は、職能団体の災害時の役割や強みを明確に示している。

さらに、災害時優先順位リストの3か月ごとの更新、スプレッドシートによるリアルタイム情報共有、共通様式の提案など、「関係性」だけでなく具体的な「ツール」として連携を実装している点が、他事例にはない強みである。

目線合わせ・規範的統合

県が在宅高齢者支援の情報ハブを担い、ケアマネ協会が国と現場をつなぐ役割分担が、具体的な災害経験と今後の協議・連携等を通じて明確化されている。

- ・県庁の施設所管と包括ケア所管の所掌事務における担当課の分離が、有事の際に在宅支援への集中を可能にした
- ・ケアマネ協会が制度の臨時調整（費用負担等）を国に働きかけ、現場を支援
- ・平時の地域ケア会議・研修が、有事の連携に向けた顔の見える関係づくりの基盤として機能

一方で、保険者と委託包括センターの関係性には地域差が認識されており、県・職能団体という大きな層と市町村と包括センターという市町村レベルの層のそれぞれで連携を深め、重ね合う取組が進められている。

ネットワーク形成

県を起点とした縦の連携と、職能団体を軸にした横の連携が重層的に機能させ、県内の幅広いネットワークを構築している。

- ・県がケアマネ協会・市町村・包括センターをつなぎ、情報発信と状況把握を一元的に実施
- ・ケアマネ協会の全国組織を通じた専門職派遣・制度調整を現場に接続
- ・県内大学主催の多職種合同研修で、医師会・介護福祉士会等との連携を平時から構築

平時から意識的に構築していた関係性が有事にそのまま活かされたという実感が、取組の根幹にあり、県内の多様な団体が能動的に取組を推進している。

計画策定及び研修・訓練

各事業所等のBCP策定の義務化を契機としつつ、研修・訓練を顔の見える関係づくりの場として活用している。

各種の研修・訓練等に資する取組は下記の通り。

- ・災害時優先順位リスト（日本ケアマネ協会の作成）を活用し、3か月ごとに見直し
- ・ケアマネ協会支部主催で災害対策机上訓練を実施（行政担当者も参加）
- ・多職種合同研修で、災害時の動きを共有し連携を事前に練習

BCP策定が義務化されたことが研修参加の動機になっているという率直な実情もあり、義務化をきっかけに実効性ある取組へつなげていく視点が重要されている。

高齢者等の情報整理

ツール・様式の活用により、情報の整理と共有を「しくみ」として実装している。

- ・全国派遣の支援者が作成したExcelシートが、高齢者情報の優先順位づけに有効
- ・令和7年8月豪雨ではスプレッドシートで県庁とリアルタイム情報共有を実現
- ・複数団体が同一被災者に重複訪問する課題から、共通様式の必要性が強く認識
- ・DMATや保健師チームが用いる様式に福祉的視点を加えた共通シートの構築

一方で、自治体によってはITツールが使えずアナログ対応にならざるを得ない場合もあり、ICT環境の差を踏まえた現実的な標準化が課題として挙げられている。

おわりに

おわりに、本ハンドブックの検討委員からいただいた読者のみなさまへのコメントを記載します。

(検討委員 川北 雄一郎)

包括センターに期待される役割は高まるばかりです。その中でも自然災害等有事における対応は究極の課題です。

包括センターとしてのBCP策定が求められる中、更に重圧がかかることになりましたが、そんな折に本ハンドブックは作成されました。

災害対応にあたった現場の声を通して、「災害のために特別なネットワークをつくるのではなく、日常のつながりこそが最も有効な備えである。」ことを感じとって頂ければ幸いです。

(検討委員 松尾 亮爾)

熊本地震においては、包括センターや医療・福祉の専門職団体、行政等が連携を強化し、被災された在宅高齢者の支援のため、多様な取組を展開しました。この時の関係機関の連携強化が「創造的復興」の原動力となり、震災以前よりも充実した事業やサービスの展開につながりました。

在宅高齢者支援の要である包括をはじめ関係機関が平時から連携し、多様な取組を共に創る「共創」の体制構築が、災害時の在宅高齢者支援にも有用と感じます。

(検討委員 西本 美穂)

本ハンドブックの議論に参加し、包括センターが地域の高齢者を支える拠点として、平時から備えを重ねておくことの重要性を改めて認識しました。また、災害対応を経験する中で、日頃からの関係づくりや役割の整理が、いざという時の支えとなることを実感しました。

本ハンドブックが各地域におけるBCP検討の契機となることを期待するとともに、石川県としても、地域の取組を支える環境づくりに努めていきたいと考えています。

(検討委員 春木 千恵美)

能登半島地震から二年余りが過ぎた今、強く思うのは、「平時からの準備」と「受援力」の重要性です。全国からのボランティアや多くの支援物資に励まされる一方、受入れや調整体制の不十分さから支援の力を生かしきれない課題もありました。市と包括センターの平時からの役割整理と情報共有が、初動や支援速度に大きく影響することも痛感しました。

今回の経験が、みなさまの現場判断や連携を考える一助となれば幸いです。

(検討委員 中 恵美)

能登半島地震の経験からは、災害時の包括センターは「支えられながら支える」という同時に二つの立場や機能を意識していく必要性を感じました。行政や多職種多機関、地域や職能団体等のみなさんに支えられ、がんばるけれど、がんばりすぎない被災者支援を展開していく大切さを学びました。

いつどこに起こるとも知れない災害に備えて、まずは、BCPを入り口に「対話」していく、このハンドブックがそのきっかけになれば幸いです。

令和7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）

市町村と地域包括支援センターが始める！
BCP 作成を行動に変える、平時の体制整備ハンドブック
～災害への備えと「対話」～

令和8（2026）年3月

株式会社 野村総合研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-9-2
大手町フィナンシャルシティ グランキューブ
TEL : 03-5533-2111（代表）

ユニットコード : 8606676