

福祉施設の事業継続計画（BCP）作成研修の考察（抜粋）

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部 鍵屋 一

本稿は、平成28年度自治体危機管理学会に提出した論文「福祉施設の事業継続計画（BCP）作成研修の考察」の避難に関わる部分を抽出したものである。特に重要な部分には下線を付した。

1. はじめに

岩手県岩泉町にある高齢者グループホームで9人の認知症高齢者が水害で亡くなった。法人の常務理事は、「避難準備情報」が出ていたことは知っていたが、それが災害時要援護者の避難開始を意味するとは知らなかった」と述べている。

大災害時には自ら判断、行動することが困難な認知症高齢者や障害児者に関しては、支援者による的確な支援が不可欠である。そのためには、支援に必要な計画及び訓練の充実が極めて重要である。しかし、岩泉町のグループホームの施設長は避難マニュアルがなく、避難訓練もしていなかったという。

また、東日本大震災発生当時、災害後も障害児者、保護者、施設職員を支援する事業継続計画（BCP）（以下、BCPという）を作成していた施設は、ほとんどなかった。

大災害時に災害時要援護者を守るためには、第1に、日常からきちんとした計画を持ち、訓練を行うことが大事である。第2に、施設長などリーダーが状況に応じて計画を超え、あるいは計画に反してでも安全を確保できる行動、すなわち臨機の災害対応力を持つのが必要である。また、施設を使えなくなるような大規模な災害では、代替施設の確保、介護支援など重要業務の継続方策についてはBCPを策定し備えておく必要性が明らかになった。

2. 福祉施設におけるBCPの現状と先行研究

2.1 福祉施設における事業継続計画（BCP）の現状

2013年8月時点において福祉施設のBCPは普及しておらず、図1のように福祉施設で「BCPを策定した」のは4.5%、策定中が6.9%に過ぎない。

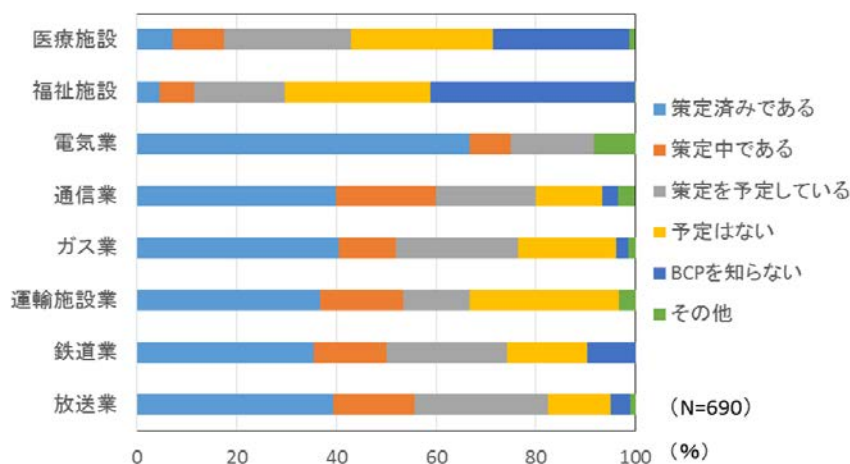


図1 特定分野における事業継続に関する状況

出典：内閣府調査（2013）¹⁾ から著者作成

このデータは多少古いだが、近年の調査では、福祉事業に関してはサンプル数が少ないことを理由に公表されていないために、これ以後は不明である。

2.2 国の動き

BCPの重要性については、内閣府の「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」報告書（2012）でも、福祉事業者の役割を次のとおり記述している。「平常時においては、全体計画の作成への参画や防災訓練や防災に関する研修等への参加、要援護者班等と連携して地域の要援護者の情報把握や福祉サービス事業の早期再開等を図るため、事業継続計画(BCP)の作成及びそれに基づく訓練を行うことが望ましい。」（下線は著者による）

また、2013年2月25日、厚生労働省が行った障害保健福祉主管課長会議では、都道府県に対して障害者支援施設等のBCP作成を推奨している⁽¹⁾

3. 研究の手法と論文の構成

(略)

4. BCPの課題抽出と基本BCP(ひな型)作成

4.1 BCPの課題抽出

前述したエスノグラフィー調査、障害福祉関係者とのワークショップから、従前の計画で含まれていなかった、あるいは含まれたとしても実効性が低かった重要課題を以下のように抽出した。

4.1.1 避難支援

避難場所、避難方法、持ち出し品などについて、あらかじめBCPにより決めて訓練しておくことで、避難行動がしやすくなる。これによりリーダーは、状況に応じて早めに判断、行動できる。すなわち、BCPはリーダーの危機管理を支援する。

4.1.2 安否確認

大災害発生直後には、要援護者及び関係者の安否確認が重要課題である。しかし、多くの場合、安否確認方法は携帯電話や自宅電話の連絡網にとどまっており、また個人情報保護の観点から、要援護者情報は極めて限定された場所におかれていて、効果的な安否確認がなされなかった。

安否確認については、ICTを活用した新たな手法が開発される一方、声掛けなどを含めて近隣職員が訪問したり、地域住民や要援護者団体などと連携する方法があるので、施設の強みを活かしながら対策を講じる必要がある。

4.1.3 支援者の確保

これまでの消防・防災計画は、発災直後の短期間の対応策が中心であり、長期にわたって、避難先で要援護者支援を継続することは考えられていない。実際には入所施設だけでなく、通所施設や特別支援学校においても親族の引き取りがなければ、施設や避難場所において支援を継続しなければならなかった。このとき、交代要員がいなければ、職員は昼夜を問わずに休みなく働かざるを得ない。

従って、各施設、法人が大災害時に互いに支援し合えるように協定を結んだり、全国的な連携により、直ちに支援、受援の体制が組めるように検討を進めておく必要がある。

4.1.4 地域連携、福祉避難所

(略)

4.1.5 備蓄物資

(略)

4.2 基本BCP(ひな型)の作成

(略)

5. BCP作成および災害対応力向上研修(前期)

5.1 BCPの限界と災害対応力の必要性

BCPを作成する際には、一般に自治体の被害想定を前提に行う。しかし、東日本大震災で明らかになったように、被害想定を超える災害もあり得る。また、個別の福祉施設にしてみれば隣家からの類焼火災、落雷や竜巻、地震後の洪水など被害想定にない災害の可能性もある。従って、すべての災害、すべての災害スケールを対象にしたBCPは作成し得ない。

その時、施設長をはじめとする福祉施設職員の臨機の災害対応で補うことが重要となる。いや、むしろ、1章で述べた、はまなす学園施設長のように、高い災害対応力を発揮し、計画を超えた判断で危難を乗り切ることさえ必要になる。

しかし、人が大災害を体験することは極めてまれにしかない。このため、研修により災害イメージを涵養し、疑似体験を通じて経験値を高める必要がある。

5.2 BCP作成研修プログラム

(略)

6. 自施設での職員参加によるBCP作成

6.1 既存計画の活用

(略)

6.2 施設職員参加

職場内でこれまでの防災訓練等の時間を活用して、前述した BCP 作成研修と同様に、エスノグラフィにより災害イメージを涵養するとともに、気軽にお茶やお菓子を取りながら、雑談風に意見交換を行う研修手法とした。これにより、職員の負担感を少なくし、主体的かつ具体的なアイデア出しをもたらすことを意図していた。

6.3 初動対応

初動対応のために必要な書類、物資等について「防災スターターキット」「福祉避難所スターターキット」として、あらかじめ用意しておくこととした⁽⁶⁾。これは、災害対策本部を設置するために必要な資機材一式を 1 つの箱等に入れたものである。また、初動対応の手順を示した指示書を作成し、最初に到着した人が防災スターターキットを開け、その中にある指示書に従って、一定の対応ができるようにした。

(以下略)

補注

- (1) 厚生労働省・障害保健福祉主管課長会議資料：「大規模災害に備えた事業継続計画(BCP)策定について」pp18-19.2013.2.25.会議資料では浜銀総合研究所：「突発的に発生する緊急事態における社会福祉事業の継続に向けたモデル事業継続計画(BCP;Business Continuity Plan)策定とその普及事業～地域のネットワークに活用したアプローチ～,2012.3.31」の活用を推奨している。そこでは、地域との連携、同業者との連携による事業継続の確保を強調されている。
- (2) この部分については、柄谷友香・鍵屋一：障害福祉施設における防災計画上の課題と事業継続計画(BCP)策定に向けた試み、日本福祉のまちづくり学会全国大会,CD-ROM,2013.8,において詳述した。
- (3) 全国の障害児者の支援者を対象とした研修
東京都,横浜市,神戸市,名古屋市,板橋区,江東区,世田谷区の福祉施設職員を対象としたワークショップ型研修を実施した。また,東京都,大阪府,京都府内の特別支援学校でも教員,保護者を対象に同様のグループワーク型研修を実施し,課題抽出と有効な対策の検討を行った。
- (4) 鍵屋一・岡橋生幸：『福祉施設の事業継続計画(BCP)作成ガイド』東京都福祉保健財団,2012.11.はこの成果をまとめたものである。
- (5) 内閣府(防災担当)：防災に関する標準テキスト,2007.においても災害エスノグラフィは,災害災害イメージ力の向上,災害時の活動の特殊性の理解,自らの役割を整理し,理解する能力の養成といったことについて効果が高いとされている。
- (6) 改良の経過は,鍵屋ら(2015)「障害福祉施設の事業継続計画(BCP)作成プロセスの研究-施設職員の災害対応力向上を目指して-」地域安全学会論文集No.27, pp.113-120, 2015. に詳述した。
- (7) 上述の『福祉施設の事業継続計画(BCP)作成ガイド』第4章に詳述している。

参考文献

- 1) 内閣府：特定分野における事業継続に関する実態調査<参考>医療施設・福祉施設,2013.8.
- 2) 鍵屋一・池田真紀(2010)「特別養護老人ホームにおける事業継続計画(BCP)のガイドライン作成に関する基礎的研究」地域安全学会論文集No.13。
- 3) 林春男・重川希志依(1997)「災害エスノグラフィから災害エスノロジーへ」地域安全学会論文報告集, No.7。
- 4) 太田和良(2010)「消防職員を対象とした研修における災害エスノグラフィの適用事例」地域安全学会論文集No.12。
- 5) アニータ ブラウン・デイビッド アイザックス・ワールド・カフェ・コミュニティ(著),香取一昭・川口大輔(翻訳)：『ワールド・カフェ～カフェ的会話が未来を創る～』ヒューマンバリュー。
- 6) 特定非営利活動法人事業継続推進機構ホームページ.<http://www.bcao.org/data/01.html>
- 7) 鍵屋ら(2015)「障害福祉施設の事業継続計画(BCP)作成プロセスの研究-施設職員の災害対応力向上を目指して-」地域安全学会論文集No.27。