

障害福祉施設における災害対応上の課題抽出と 事業継続計画（BCP）策定に向けた取り組み

Approaches to the Identification of Issues regarding Disaster Management in Welfare Facilities for the Disabled and to the Formulation of a Business Continuity Plan (BCP)

○柄谷 友香¹, 鍵屋 一²

Yuka KARATANI¹ and Hajime KAGIYA²

¹名城大学大学院都市情報学研究科

Graduate School of Urban Science, Meijo University

²板橋区議会事務局

Division of Itabashi Ward Assembly, Itabashi City Office

For this research project, toward the formulation of a business continuity plan for welfare facilities for the disabled in the event of a disaster, a two-day workshop for 42 management staff such as directors of welfare facilities for the disabled, was held. During the workshop, first the imaginative capacity for disaster management was heightened through reading educational materials, and specific lessons were extracted from the afflicted facilities' experiences on issues of evacuation management, and so on. Next, based on these lessons, discussion took place regarding issues requiring reconsideration in each facility's current fire and disaster contingency plans, and specific strategies for improvement. Further, this paper reports the results of discussion on the bottleneck in welfare facilities for the disabled regarding future BCP formulations, and solutions thereto.

Keywords : welfare facility for the disabled, business continuity plan(BCP), the Great East Japan Earthquake

1. はじめにー障害福祉施設の防災計画上の課題

東日本大震災によって、障害者や福祉施設は甚大な被害を受けた。例えば、NHKが岩手、宮城、福島の3県のうち、死亡者数が10人以上に上った27市町村を対象に行った独自の調査では、総人口に占める死亡率が1.03%（12,853人/1,244,167人）であるのに対して、障害者の死亡率は2.06%（1,388人/67,509人）に上ったとされている¹⁾。また、厚生労働省社会・擁護局によれば、同3県の社会福祉施設7,206カ所のうち、875カ所が全壊または一部損壊となり、そのうち障害福祉施設の被害は268カ所にも上った²⁾。このように、障害者自身の被災と合わせて、障害福祉施設自体も大きな被害を受け、多くの障害者がサービスの提供を受けられない状況に陥った。

社会福祉施設における利用者の生命や尊厳を守るための災害対応や厳しい状況の中での事業継続等の課題は、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震などにおいても指摘されてきた。例えば、国が「災害時要援護者の避難支援ガイドライン（内閣府）³⁾」や「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン（厚生労働省）⁴⁾」を策定してきたが、そもそも自治体職員の被災や被害の全体を把握できない中での膨大な業務対応もあって、こうしたガイドラインに従った運用は難しい状況であった⁵⁾。また、鍵屋・池田⁶⁾によれば、福祉施設の災害対応は施設ごとの消防計画の一部として充実強化されてきたが、災害時に新たに発生する災害対応業務の追加にとどまり、災害時に継続すべき通常業務についての検討はほとんどないことが指摘されている。同論文では、社会福祉施設を対象とした新型インフルエンザや地震対策に関するBCP（事業継続計画）を例示しながら^{7),8)}、いずれもライフラインが通常通り稼働し、医療ニーズも充足できることなどを前提とした計画になっていること、介護等の中核的な

通常業務の内容については各施設の自主的な検討に委ねられていることを課題としている。

こうした状況を踏まえ、著者らは、東日本大震災時の障害福祉施設幹部職員や知的・発達障害者及び保護者、支援者の時間に即した対応行動を、16カ所69人を対象としたグループヒアリングにより把握してきた。本研究では、これらの経験から教訓を紡ぐワークショップなどの一連の作業を通じて、将来同じような立場になり得る障害福祉施設の防災計画・マニュアルの「具体性」、「十分性」、「仕組み」を充実させた事業継続の視点⁹⁾を盛り込むことを最終的な目的に据えている。本論文では、その途中経過として、災害対応現場の臨場感ある記録をテキスト化（読み物としての教材化）し、読むことによって、震災経験のない障害福祉施設長など幹部職員のイメージネーション力を向上させると共に、現行の防災計画における課題抽出と見直しを行った結果を報告する。

2. 「障害福祉施設の事業継続を考える」ワークショップの概要

2013年1月13日・14日の2日間にわたり、東北6県41団体42名の障害福祉施設の施設長など幹部職員、知的障害者福祉協会や全日本手をつなぐ育成会職員を対象とした「障害福祉施設の事業継続を考えるワークショップ」を開催した。なお、具体的なプログラム及びねらいと内容については表1に示した。本ワークショップでは、紙面上の成果と合わせて、検討や議論のプロセスを重視し、東日本大震災による災害対応経験者（被災施設）が各班に含まれるように7班に分けて作業を進めた。また、各班で検討された内容が随時全体で共有できるように、作業ステップごとに全体発表および質疑、コメントを行うなどの工夫を加えた。

3. 災害現場のイメージ共有のために用いた教材

東北沿岸部に位置し、今般の津波により全壊した障害者入所施設（当時、入所者 39 名、通所者（生活介護）2 名、職員 17 名（施設長、支援員、栄養士、事務員、実習生））の施設長及び職員の計 2 名を対象として、2012 年 8 月 27 日約 2 時間のグループインタビューを行った。

地震直後に、施設職員が入浴中の利用者を車になかば強引に乗せて避難させ、一般避難者に気遣いながら避難所を転々とし、過酷な環境、限られた人員・資源の中で利用者も職員も身体・精神上的健康を崩しながら、不眠不休の長期対応を迫られた。約 1 週間後、福祉協会等を通じた支援者の介入によって、業務ローテーションの確保や利用者へのサービスの安定が図られた。現在は、仮設施設において、福祉サービスの提供に努めている。

なお、教材化に際しては、災害対応上の教訓として残すべき内容の抽出を行い、約 32,000 字（A4×32 枚）を約 8,000 字（A4×8 枚）に要約した。また、教材には、話し手の言葉やセンテンスをそのまま残し、読み手に話し手の文脈や現場の臨場感が伝わるように工夫した。

4. ワークショップを通じて得られた成果

本章では、3 段階のワークショップで得られた成果を報告する。なお、紙面上、被災施設及び協会事務局長が含まれ、他班の内容を概ね含んでいる班の一部を図示する。ワークショップ中の議論、成果発表の内容も踏まえて、各テーマで得られた主な意見を以下にまとめた。

(1) **ワークショップ①：障害福祉施設の災害経験を読み、知恵や教訓を紡ぐ（図 1）（解決案には○）**

・**精神薬や特別食など利用者ごとの備えが必要**

精神薬は外部医療支援チームも持参しない。通所ではお薬手帳を家庭で管理するケースが多く、朝夕の投薬管理が難しい。限られた非常食では、刻みや流動食、アレルギー対応が難しい。○医療福祉機関との事前の情報共有と連携が必要。

・**被災時の状況を判断しながらの避難対応**

災害時、利用者はすくむ、奇声を上げる、走り回るといった非日常行動をとる。入浴中や夜間など状況によってはなかば車に押し込むような強制的な避難しかない。○障害者の特性をよく知って避難方法を検討すべき。一般避難者とは異なる避難所や部屋を分けるなどの工夫が必要。○地域住民に障害者への理解を深めてもらう努力。

・**利用者カルテなどの個人情報の管理**

母親名で施設保護者が登録されている場合、行政等の安否確認情報（世帯主名）とのマッチングが難しい。利用者の高齢化により、一度失われた過去の記録や履歴を復元は困難。○利用者カルテは PC 管理や安全な場所でのバックアップが必要。○行政や他機関との個人情報の共有化を前向きに検討すべき。

・**職員の肉体的・精神的な健康の維持**

利用者の家族も被災し、引き渡すまで長期化する。利用者の非日常行動に不眠不休で対応せねばならない。職員同士や家族とも安否確認がとれない中での過酷な労働。職員が参集できず、業務ローテーションが組めない。

・**支援・受援計画の両方が必要**

○ボランティア等の外部支援者に対する受援計画や体制を検討すべき。○生命や健康に関わる食事介護などは担当職員、環境の清潔保持などは外部支援者など具体的に検討しておく。

以上のように、災害経験を読んで印象に残った部分を

表1 「災害時における障害福祉施設の事業継続を考えるワークショップ」プログラム

No.	時間	内容
1日目(1月13日(日))		
1	13:00	【研究プロジェクトの概要及びWSの趣旨説明】 ■ねらい: 研究班の位置づけを明確にし、WSの趣旨と意義を理解してもらう ■内容: ・障害福祉施設の事業継続を考え、防災計画・マニュアルに生かす(厚労省プロジェクトの一環、協会の協力等) ・過去の災害教訓に学び、防災計画に生かすための一連の手法を取得する。 ・被災経験の異なる施設や関連協会がWS作業を通じて学び合う。
	13:15	
2	13:15	【講義】障害福祉施設の防災・事業継続計画の現状と課題を学ぶ ■ねらい: 障害福祉施設の防災計画の見直し、事業継続計画の必要性を知る ■内容: ・社会福祉施設における防災計画・対策の遅れ(アンケート調査結果) ・東日本大震災時の障害者の経験事例(避難対応、避難所の生活等) ・自助を超える共助の大切さ(地域、企業、団体、行政など) ・BC(事業継続)の概念と福祉施設防災計画に盛り込むことの有効性 ・災害後も継続すべき介護等の優先(日常)業務の考え方(特養老人ホームのBCP策定事例) ・今回のWSの目的とプログラムの説明(2日分)
	14:15	
3	14:30	【ワークショップ①】過去の災害経験に学び、知恵や教訓を紡ぐ ■ねらい: 現場感を追体験し、災害対応のイメージング力を高める 防災計画見直しの必要性を感じ取り、具体見直しにつなげる ■内容: ・6人×7班に分かれて、東日本大震災時の障害福祉施設への聞き取り調査を基に作成した教材事例をもとに、それぞれの施設が震災に遭遇した場合を想定しながら、災害に遭遇した際の自身および施設としての対応についてシミュレーション(追体験)を行う。グループごとに成果を発表し、相互に補完する。
	16:30	
4	17:30	【振り返り及び協会や施設間の意見交換会】 ■内容: ・翌日のWSに向けた本日WSの振り返りを行う ・同県の施設であっても、内陸部と沿岸部などでは日頃の忙しさもあって交流する機会が少ない。東北6県の施設や協会間の震災経験や日頃の苦労や工夫など意見交換を行う。
	20:30	
2日目(1月14日(月))		
5	9:00	【ワークショップ②】現行の防災(消防)計画の見直し ■ねらい: 前日の検討を踏まえ、各施設の防災(消防)計画の見直しを行う ■内容: ・前日の内容を検証しながら、各施設の消防計画、防災計画や防災マニュアルと見比べ、加えるべき事項、見直すべき事項について、シミュレーションを行い、グループごとに成果を発表する。 ・成果については、防災計画等の見直しの検討素材として生かす。
	10:15	
6	10:30	【ワークショップ③】事業継続計画(BCP)素案に向けたボトルネックと解決策を検討する ■ねらい: WS②を踏まえて、事業継続計画素案を作成するためのボトルネック(課題)と解決策を整理する ■内容: ・WS②で抽出された内容を踏まえ、事業継続計画策定に際して、ボトルネック(それがなくては事業が継続できない)と解決策を検討する。 ・グループごとに成果を発表し、人材・資金・情報・物資・仕組みなど解決すべき事項を共有し、継続的な防災計画の見直しにつなげる。
	12:00	

抽出する作業にとどまらず、発災時の資源や状況（職員の参集状況、利用者の生活状況、避難所の被災・混雑状況、車両や燃料の保有状況等）を想定した議論に発展していることがわかる。また、時間帯による職員の勤務体制に応じたきめ細かなマニュアルの必要性、さらには、マニュアル通りでなく、状況判断のできる事務職員の養成の検討など、防災計画見直しの必要性と具体イメージの共有が進んだものと言える。

(2) **ワークショップ②：(①を踏まえた) 現行の消防・防災計画の見直し（図 2）**

・**複数のシナリオや利用者の障害を考慮した避難対策**
発災時の状況によって、複数の避難場所を想定しておく。自閉症等利用者の障害に応じた避難所の設定が必要。

・**福祉避難所（地域住民の受け入れ先）としての備え**
地域住民と連携して備蓄品を確保する。地域住民を受け入れた際に、利用者のサービス及び生活維持の優先順位を付けておく（入所型、通所型、グループホームなどで異なる対策をすべき）。

・**職員参集の規程と安全確保**
震度 5 以上で自主参集など具体的な規程を設ける。利用者対応時の職員の安全確保を検討する。

・**保護者と施設間、職員間の連絡体制の強化**
孤立する場合もあり、複数の連絡手段（衛星電話）や仕組み（個人情報の取り扱い、行政との連携）を設定し

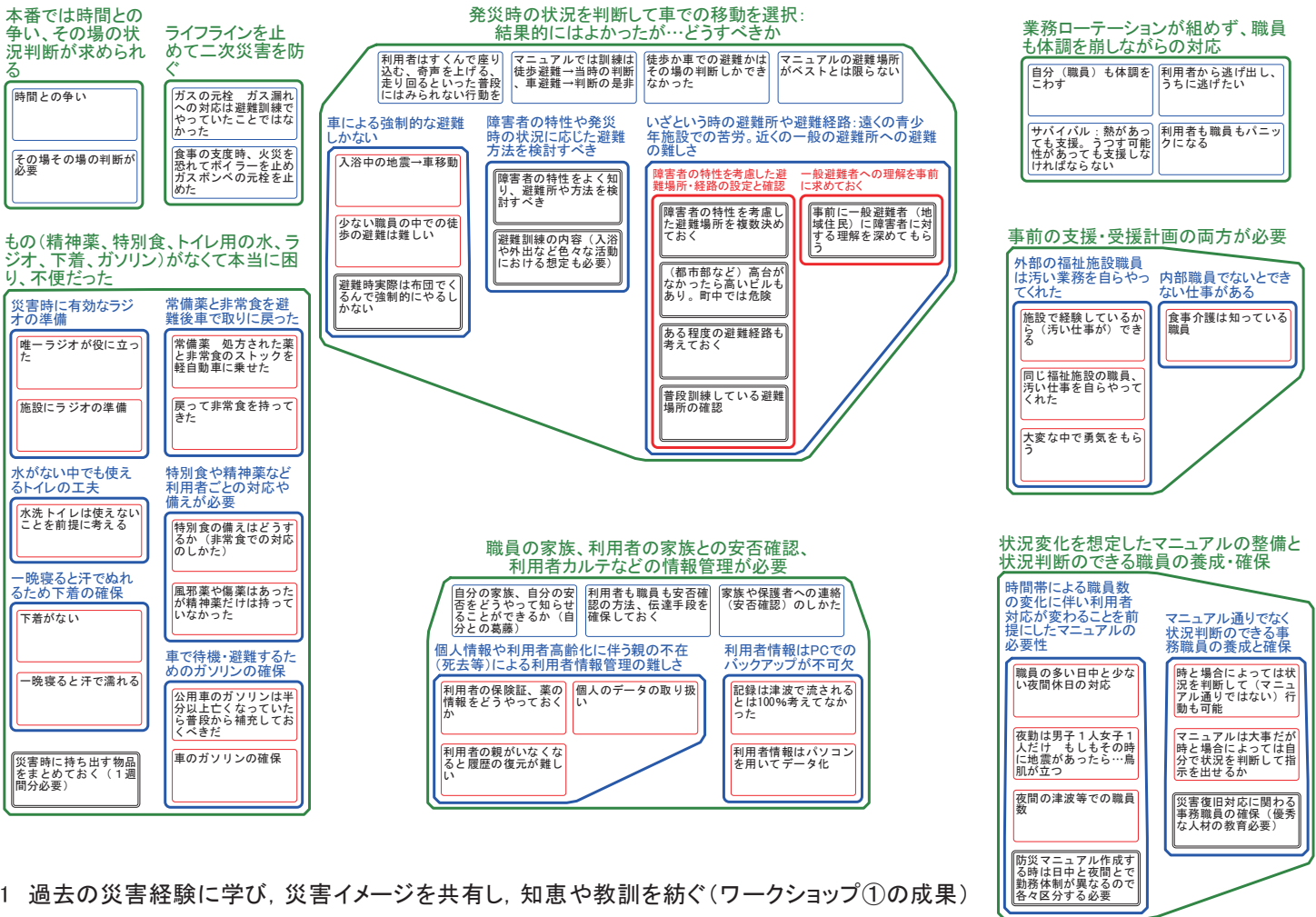


図1 過去の災害経験に学び、災害イメージを共有し、知恵や教訓を紡ぐ(ワークショップ①の成果)

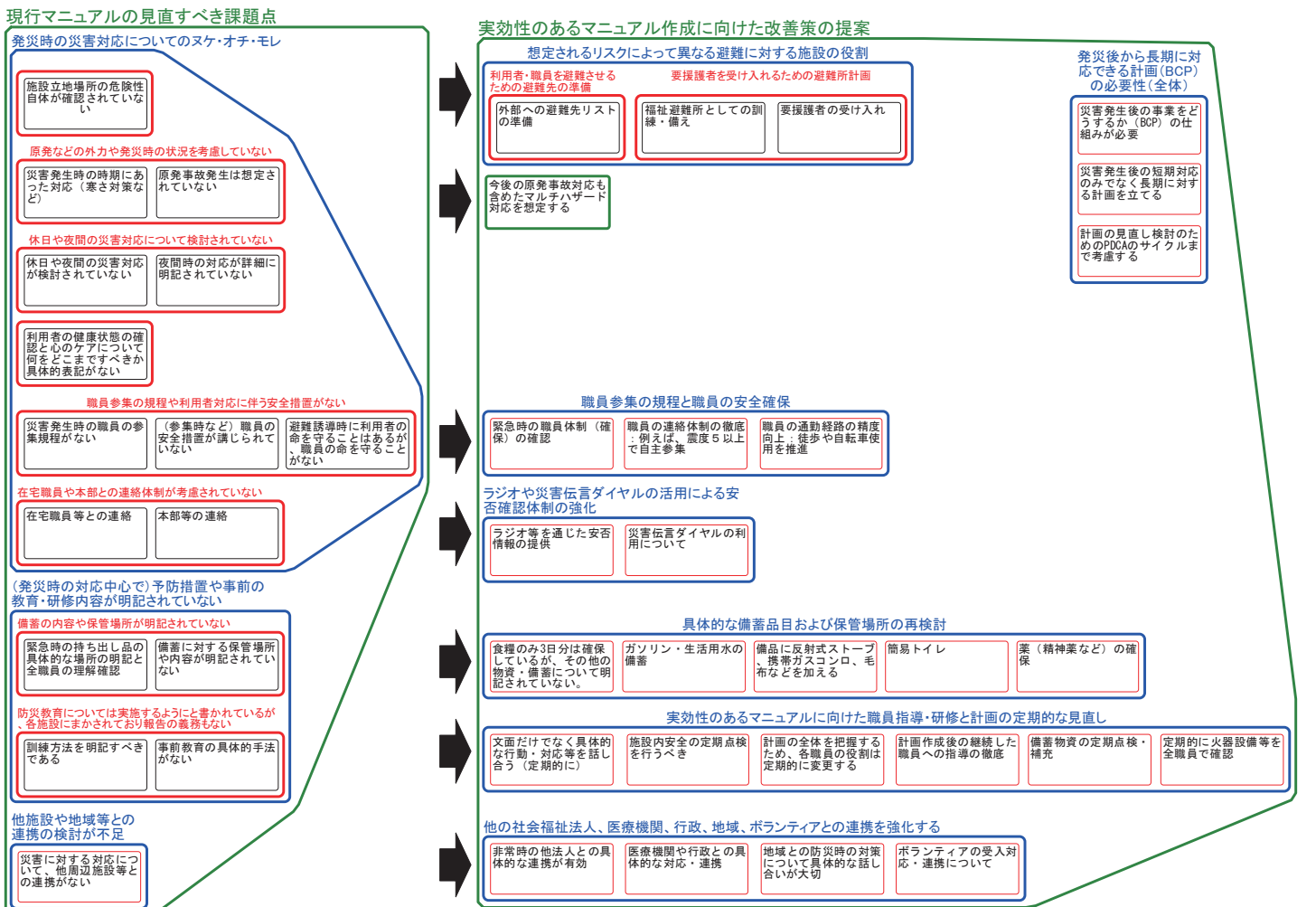


図2 現行の消防・防災計画の見直し(ワークショップ②の成果)

ておく。災害用伝言ダイヤルや携帯の一斉送信などを保護者や職員全員が利用できるよう訓練する。

・備蓄品目や保管場所の再検討

時系列で必要な物資が変わっていく。ガソリン、発電機、衛星電話、反射式ストーブ、灯油、カセットコンロ、精神薬、非常食。利用者や職員のメンタル面を支える DVD や音楽。備蓄品の保管場所の全員確認と優先度の高い持ち出し品の整理。

・継続的な職員指導や訓練と計画の見直し

職員全員参加で事業継続計画を策定していく。計画全体を把握するため、職員の役割を定期的に変更する。訓練を評価・見直しできる体制（責任者など）を置く。施設長や担当者の不在も考慮して、状況に応じた指揮命令系統を検討しておく。

・社会福祉法人、医療機関、行政、地域等との連携強化

近隣の医療福祉機関との協定や地域の防災組織との連携を強化する。大規模災害を想定して、内陸など遠方の機関や全国協会との協定を結ぶ。日常業務に理解のある社会福祉法人と支援・受援内容を協議しておく。

以上のように、障害福祉施設の現行の防災計画やマニュアルの見直すべき課題点が見えてきた。すべての施設で消防・防災計画は策定されているが、想定が火災に限られていたり、一般的な備蓄品目の列挙や訓練の必要性のみの記述であったり、計画の内容を把握していないケースもあった。東日本大震災による被災施設からは、被災経験に基づくエピソードを踏まえて、利用者を含めた日頃の訓練、近隣の社会福祉施設や行政、地域との連携強化、災害イメージを想定した防災計画の見直しの必要性などが提案された。一方、被災経験のない施設からは、他施設の計画の現状を共有でき、被災経験のある施設に学びながら計画を見直せる良い機会との意見もあった。

(3) ワークショップ③：(2)を踏まえた事業継続計画 (BCP) 素案に向けたボトルネックの抽出

ワークショップ②に加えて、事業を継続するために必要な優先順位の高い項目を再検討し、その遂行を阻害する要因（ボトルネック）の検討を行った。その結果、7 班いづれにおいても、5 つの項目「安全でプライバシーが確保できる避難場所・生活場所の確保（場所）」、「職員や支援者等のマンパワーの確保（人）」、「生活を安定させるための支援物資等の確保（物資）」、「情報や記録など事務業務の遂行と継続（情報）」、「職員・利用者・支援者のこころとからだのケア（健康・ケア）」が挙げられた。合わせて、各項目に対する解決策の検討を行ったが、具体的な連携先名や重要度の高い備蓄品の選定などが出たものの、ワークショップ②の提案の域を超えなかった。例えば、大規模災害時には福祉以外のすべてにおいて人手が不足する、避難場所も早い者勝ちで確保が難しい、利用者のパニックにより想定通りにはいかない、利用者サービスを継続しながらどの程度の避難者を受け入れられるか等々、必要性は理解できたが実際には非常に難しい、あるいは新たな知恵や工夫を要する課題が見えてきた。

以上、本ワークショップでは、今後の事業継続計画の素案策定に向けて、優先度の高い業務や解決すべきボトルネックの抽出までを行った。「障害福祉施設（同業者）」という括りの中で、グループワークを行う意義は、前述の通り、他施設との計画状況等の情報共有、被災経験からの学び、議論を通じた計画素案の策定などが挙げられ、一定の成果を認めた。しかしながら、入所や通所などのサービス形態や利用者の障害の状況、昼夜の勤務

形態や職員体制など、施設固有の状況を踏まえた実効性のある事業継続計画の策定が今後の課題であり、引き続きの協働と支援を進めていく予定である。

5. むすびにかえて—ふりかえりと今後の課題—

本論文では、障害福祉施設の事業継続計画の策定を目指して、災害対応現場の臨場感ある記録を用いて、震災経験のない障害福祉施設長など幹部職員のイメージーション力を向上させると共に、現行の防災計画における課題抽出及び見直しを試みた。ふりかえりで参加者から得られた評価及び課題を列挙して、むすびにかえたい。

- ・改めて BCP の必要性を感じ、作成の必要性を痛感した。
- ・現在、作成されている防災マニュアルと対比できて良かった。他施設と意見を交わしながらの作成がよかった。
- ・単なる計画ではなく、具体性、十分性、仕組みのどこを見直せばいいのか理解できた。
- ・協会として、大災害時の被災会員事業所の支援方法を検討しており、BCP を意識した形にしたいと思っていたが、そのイメージを把握することができた。
- ・被害が大きかった地域の方から、その時の対応や事後に行ったこと、不足部分など生の声を聞くことができ、被害が少なかった私達の施設では大変参考になった。
- ・地域在宅の生活障害者の被災及び支援の在り方も必要。
- ・各施設の計画など、今回を機にデータベース化や情報共有ができれば、より具体的に当施設や法人の計画に反映されるのではないかと。
- ・詳細にするほど枚数が増えて災害時に機能しないのではないかと。いかに簡潔にわかりやすく作るかが課題。
- ・発災後の短期にとどまらず、原発事故時の避難した際などを想定し、長期にわたる利用者及び職員の精神面、生活面でのケア等も考えていく必要がある。

謝辞

本研究の遂行に際して、東北 6 県 41 社会福祉団体の皆様方や日本知的障害者福祉協会のご協力に心から謝意を表します。また、本稿は、厚生労働科学研究費補助金「災害時における知的・発達障害を中心とした障害者の福祉サービス・障害福祉施設等の活用と役割に関する研究」（研究代表者：金子健，社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会）の研究成果の一部である。

参考文献

- 1) NHK「福祉ネットワーク」取材班：東日本大震災における障害者の死亡率、ノーマライゼーション 11 月号，pp.61-63，2011。
- 2) 厚生労働省社会・援護局：被災地の社会福祉施設等の被害，平成 23 年 5 月 13 年時点まとめ，2011。
- 3) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会：災害時要援護者の避難支援ガイドライン，内閣府，平成 18 年 3 月，2006。
- 4) 厚生労働省：福祉避難所設置・運営に関するガイドライン，平成 20 年 6 月，2008。
- 5) 日本弁護士連合会：災害時における高齢者・障がい者の支援に関する報告書，東日本大震災から 1 年経過して，pp.2-7，2012。
- 6) 鍵屋一・池田真紀：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，pp.357-366，2010。
- 7) 鍵屋一・岡崎生幸：現場で使える！福祉施設の防災マニュアル作成ガイド，事業継続計画 (BCP) 発想でレベルアップするマニュアルづくり・人づくり・組織づくり，公益財団法人東京都福祉保健財団，2012。