

福祉サービス事業所にBCPは必要か？

厚生労働省「自然災害発生時における業務継続計画」ガイドラインから考える

福祉サービスを提供する事業所に「令和3年（2021年）度報酬改定に伴う運営基準の改正」により、運営基準において業務継続に向けた計画等の策定や研修の実施、訓練（シミュレーション）の実施等が義務付けられました。

具体的は次のような改正内容になっています。

（業務継続計画の策定等）

第四十二条の二 指定障害者支援施設等は、感染症や非常災害の発生時において、利用者に対する施設障害福祉サービスの提供を継続的に実施するための、及び非常時の体制で早期の業務再開を図るための計画（以下「業務継続計画」という。）を策定し、当該業務継続計画に従い必要な措置を講じなければならない。

2 指定障害者支援施設等は、従業員に対し、業務継続計画について周知するとともに、必要な研修及び訓練を定期的実施しなければならない。

3 指定障害者支援施設等は、定期的に業務継続計画の見直しを行い、必要に応じて業務継続計画の変更を行うものとする。

そもそも事業継続計画（以下BCPとする）が生まれたのは、1970年以降、コンピュータが企業の中核機能となり、リスクマネジメントの一環として、その停止リスクが企業全体の事業継続を阻害することの重大性から、コンピュータを止めないための情報セキュリティからです。

また世界にBCPが広まったのは2001年9月のアメリカ同時多発テロがきっかけで、アメリカ大手証券会社のメリルリンチ社が、1機目の航空機衝突の7分後には対策本部を立ち上げ、20分後には、9000人全員の避難を安全に完了させ、従業員の安全確保が業務再開を早期に行う前提である、とBCPをあらかじめ作っていたからといわれています。

日本では1995年に阪神淡路大震災という大きな経済的打撃があったにもかかわらず、この頃は日本にBCPという考え方はありませんでした（ただこの時に得た教訓を今後に生かした企業は多い）。

日本でBCPが言われるようになったのはやはり2001年以降であり、2005年8月に防災対策を担当する内閣府が、事業継続計画ガイドライン第一版(PDF)を発表しています。

その中には「事業継続の取組みは、従来の防災対策と異なる以下の特徴をもっている。」として次のように記されています。

- (1) 事業に著しいダメージを与えかねない重大被害を想定して計画を作成する。
- (2) 災害後に活用できる資源に制限があると認識し、継続すべき重要業務を絞り込む。
- (3) 各重要業務の担当ごとに、どのような被害が生じるとその重要業務の継続が危うくなるかを抽出して検討を進める。結果としてあらゆる災害が想定される。

- (4) 重要業務の継続に不可欠で、再調達や復旧に時間や手間がかかり、復旧の制約となりかねない重要な要素（ボトルネック）を洗い出し、重点的に対処する。
- (5) 重要業務の目標復旧時間を設定し、その達成に向け知恵を結集し事前準備をする。
- (6) 緊急時の経営や意思決定、管理などのマネジメント手法の1つに位置づけられ、指揮命令系統の維持、情報の発信・共有、災害時の経営判断の重要性など、危機管理や緊急時対応の要素を含んでいる。

さらに、防災対策の担当部署を持たない中小企業に対して、このガイドラインに沿った細かい解説や策定のためのテンプレート、実際の策定例を記載するなど、WEB上のBCP指導書として2006年2月に公表したものが、中小企業庁の中小企業BCP策定運用指針です。

また現在中小企業庁HP「中小企業BCP策定運用指針を見ると以下のような図があり、次のようなことが書かれています。

企業が大地震などの緊急事態に遭遇すると操業率が大きく落ちます（下図参照）。何も備えを行っていない企業では、事業の復旧が大きく遅れて事業の縮小を余儀なくされたり、復旧できずに廃業に追い込まれたりするおそれがあります。一方、BCP導入している企業は、緊急時でも中核事業を維持・早期復旧することができ、その後、操業率を100%に戻したり、さらには市場の信頼を得て事業が拡大したりすることも期待できます。

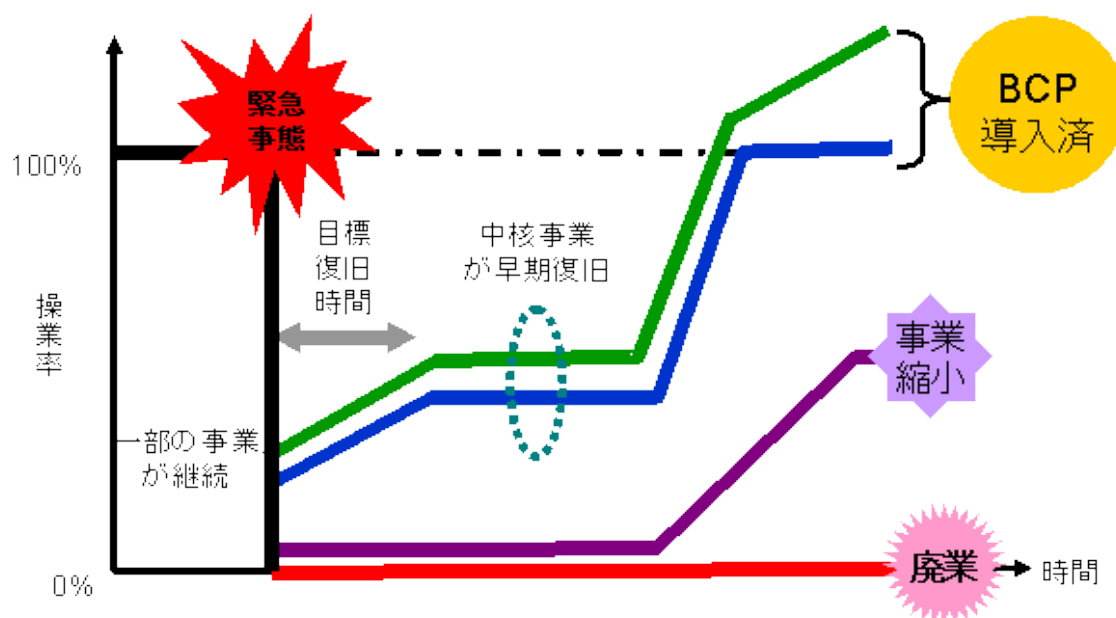


図1 企業の事業復旧に対するBCP導入効果のイメージ

つまりBCP策定の目標は企業が災害が起きても事業縮小や廃業にならないためことだ

と言えます。

各地震防災戦略及び「新成長戦略実行計画（工程表）」（2010年6月閣議決定）において、企業のBCP策定率を2020年までに大企業はほぼ全て、中堅企業は50%との具体的な目標を掲げました。にもかかわらず2021年の内閣府の防災白書によれば、BCP策定率は大企業で70.8%、中小企業で40.2%にとどまっていることもあって、冒頭のように福祉サービス事業所にもBCPが義務付けされたのではないかと考えます。

私たちも2014年4月にBCP研究会を立ち上げ、BCPについての研究は進めてきました。私たちが考えたのは、一刻も早い事業の復旧によって福祉サービス事業所の収入が少しでも目減りしないようにということと、利用者のために福祉避難所（いわゆる福祉避難所協定とは別物）を立ち上げることでした。

私たちは様々な災害を体験してきましたが、災害が起きて福祉サービス事業所が事業を縮小したとか廃業したということは聞いたことがありません。

ただ利用者が避難所を利用できなくて困ったとか、障害児が学校が休みになり、朝からデイサービスが利用できないかと申し出があったとか、災害によって障害当事者が様々な困りごとが起きることに対して、どう備えるかは重要だと考えます。

しかしいわゆる企業のBCPと福祉サービス事業所の災害対策は根本的に発想そのものが違うと私は思っています。そういった意味でここでは福祉事業所のBCPというよりは災害対策としてどのような備えや準備、対策が必要かということに重点を置いて本来のBCPとは異なりますが、あえて福祉事業所のBCPとします。

1.厚生労働省が考えたBCP

BCPを義務付けしたことで、厚生労働省には作成のためのガイドブック、ひな形、研修動画など様々なコンテンツが準備されています。

ガイドブックも研修動画もBCPのひな形を書き込むためにあります。

まずガイドブックを見てみると非常に細かく分類があり、これを見ただけでBCPを作るのが嫌になりそうです。

総論から始まり、平時の対応、緊急時の対応などまず5つの項目分類があり、その下に28項目があります。その下の項目まで合わせると全部で40項目を網羅しなければなりません。

このガイドブックはそのままBCPのひな形に直結していてひな形へに記入項目見本が書かれています。

自然災害（地震・水害等）BCPのフローチャート



そして実際の実際にBCPのひな形を見てみると以下のような目次があります。

1. 総論	1	(2) 電気が止まった場合の対策	7
(1) 基本方針	1	(3) ガスが止まった場合の対策	8
(2) 推進体制	1	(4) 水道が止まった場合の対策	8
(3) リスクの把握	2	① 飲料水	8
① ハザードマップなどの確認	2	② 生活用水	8
② 被災想定	3	(5) 通信が麻痺した場合の対策	9
(4) 優先業務の選定	4	(6) システムが停止した場合の対策	9
① 優先する事業	4	(7) 衛生面(トイレ等)の対策	10
② 優先する業務	4	① トイレ対策	10
(5) 研修・訓練の実施、BCPの検証・見直し	5	② 汚物対策	10
	5	(8) 必要品の備蓄	11
① 研修・訓練の実施	5	(9) 資金手当て	12
② BCPの検証・見直し	5	3. 緊急時の対応	13
2. 平常時の対応	6	(1) BCP発動基準	13
(1) 建物・設備の安全対策	6	(2) 行動基準	13
① 人が常駐する場所の耐震措置	6	(3) 対応体制	14
② 設備の耐震措置	6	(4) 対応拠点	14
③ 水害対策	7	(5) 安否確認	14

① 利用者の安否確認	14	② 連携協定書の締結	19
② 職員の安否確認	15	③ 地域のネットワーク等の構築・参画	20
(6) 職員の参集基準	15	(2) 連携対応	20
(7) 施設内外での避難場所・避難方法	16	① 事前準備	20
(8) 重要業務の継続	16	② 入所者・利用者情報の整理	21
(9) 職員の管理	17	③ 共同訓練	21
① 休憩・宿泊場所	17	5. 地域との連携	22
② 勤務シフト	17	(1) 被災時の職員の派遣	22
(10) 復旧対応	18	(2) 福祉避難所の運営	22
① 破損個所の確認	18	① 福祉避難所の指定	22
② 業者連絡先一覧の整備	18	② 福祉避難所開設の事前準備	23
③ 情報発信(関係機関、地域、マスコミ等 への説明・公表・取材対応)	18	6. 通所サービス固有事項	24
4. 他施設との連携	19	7. 訪問サービス固有事項	25
(1) 連携体制の構築	19	8. 居宅介護支援サービス固有事項	26
① 連携先との協議	19		

網掛けをした部分は福祉サービスのBCPを作る上で特に必要がないか、逆に一言では書き表せないのので、別建てで準備を行った方が良い項目だと私が思っている箇所です。

ただやはりここでも総論や平時の体制国目の中に「重要業務の選定」「重要業務の継続」といった項目があり、企業戦略と同じような扱いで重要業務を定めることを福祉サービスのBCPにおいても定めようとしています。

何度も言いますが、福祉サービスにとっての重要業務は普段の業務とは異なり、利用者の命をつなぎ、利用者の生活を守ることが最も重要なことなので、ふだんの業務とは全く異なった業務が優先されることが多いのです。

全国の福祉サービス事業所にBCPを義務付けしたにとどまらず、そのBCPの本質が企業戦略に近いもので、現実の福祉サービスの実態を反映していないひな形で、全国にBCPを作らせようとするのは、福祉サービス事業所の災害対策を逆に阻害しているといわざるを得ません。

2.福祉サービス事業所が重視すべき災害時のサービス

まず福祉サービス事業所にとって重要業務を選定するという作業は大きな福祉法人で、入所サービス、通所サービス、訪問サービスなど複数のサービスをしている場合は有効になるかもしれませんが、しかし大半の福祉サービス事業所は社会福祉法人格はなく、事業規模も小さく単一の事業をしていることがほとんどです。

そのような事業所にとってはやっている事業そのものが重要業務であり、その他の事業はないのが実情です。だからといって普段やっている業務が最重要業務かと言えば、実は災害時はより重要な任務が福祉サービス事業所には出てきます。それが先に述べた利用者が避難を利用できず、路頭に迷うことになる場合などです。

福祉サービス事業所の場合は事業再開にあたり、利用者が災害からの逃れもう一度サービスを利用してくれることが第一です。また事業再開に向け、電気やガスなどが一部停止していても、工夫次第でサービスを提供することも可能でしょう。

そのように考えるとき、福祉サービス事業所にとって災害時に考えなければいけないのは、次の6つの項目を考えればよいのではと私は考えます。

- ①利用者が災害時に困ることを考える
- ②利用者への対応を考える
- ③職員が災害時に困ることを考える
- ④事業所が災害時に困ることを考える
- ⑤事業の再開について何が必要かを考える
- ⑥地域に貢献できることはないかを考える

これら一つ一つを解説していきます。

①利用者が災害時に困ることを考える

障害者が災害時に困るのは一例として次のようなことが考えられます。

- a.避難の情報が得られるか？
- b.自力で避難が可能か？
- c.避難可能な場所があるか？
- d.避難時に、水や食料など必要な物資が得られるか？
- e.災害時にヘルパーや手話通訳、ガイドヘルプなどの人材が必要か？またその人材を確保できるか？
- f.薬等医薬材料が必要か？また手に入るのか？
- g.電気を生活維持に必要とする場合、必要な電気を手に入れられるか？
- h.通勤や買い物等で移動に困らないか？
- i.仮設住宅を利用しなければならなくなったときに、自力で入居可能な場所を見つけ、そこでの生活に困らないか？
- j.家屋に浸水や損傷があった場合、自力で再建可能か？

まず障害当事者または家族などが自宅のハザードマップを確認し、自宅にどんな被害が予想されるのか、またどのように災害対策を進めるかということを確認しなければならないと考えます。上記のほか

にも障害当事者がふだん通っている日中活動場所や学校などが休止する、あるいは普段受けている訪問介護等が中止になることによって受ける影響なども考えなければなりません。

こういった障害当事者に対する災害に関する意識をためるために、例えば国立リハビリテーション研究室が開発した「障害者の災害対策チェックキット」があり、これを活用して障害当事者の防災力を高めるのも一つの方策だといえます。

「障害者の災害対策チェックキット」は自分の家の備えを備えカードから選び、現在の備えが十分なのかどうかを検討します。また自宅編、外出編、避難所編の3つに分かれた設問があり、それにこたえていくことによって、それぞれの場面でどんなことに困りそうなのかを考えるキットになっています。

それとは別に事業所側では利用者一人一人について聞き取り調査をして、家族構成や避難先の目安、他に受けているサービスや避難の際に必要な事柄を1人1シートにまとめ、誰を優先的に安否確認するか、災害の際にどういった支援を考えておかなければならないかなどをあらかじめ検討することが必要だと考えます。

②利用者への対応を考える

上記で利用者が困ることを洗い出せば、それにどう対応するかということを考える必要が出てきます。これが福祉サービス事業所における最優先事項であり、ふだんのサービスとかけ離れていても、利用者に寄り添うことが福祉サービス事業所に求められていることなのです。この点がいわゆる企業のBCPと違って、企業は金銭的な利益を目的に優先事業を選定しますが、福祉サービス事業所はお金にならなくても利用者を第一に考える必要があるのです。

ゆめ風基金では大地震を想定して、事業種別ごとに災害後に起きる事態を想定して、どんな対応が必要になるかをみんなで考えるシミュレーションを作っています。

これについては後述します。

③職員が災害時に困ることを考える

福祉サービス事業所にとって重要なのは利用者が災害後もサービスを利用してくれることですが、その事業再開や復興の過程では職員の力に頼るところが大きいといえます。しかし災害によって職員の家族が困難を抱えた場合は、職員は仕事を休み家族の対応に追われることとなります。職員の家が遠い場合に交通機関が復旧していなくて、通勤に時間がかかることも想定されます。

平時から職員の住宅のハザードマップを確認するとともに、家族の状況等も把握し、万一災害が起きた場合に職員が出勤可能なのか、また出勤可能だとしても職場に来るのにどの程度の時間を要するのかなどの把握が必要です。

災害が起きた場合には必ずしも100%の職員が出勤できるとは限らないので、出勤可能な職員数で何ができるかをあらかじめシミュレーションする必要があります。ただ職員が困難を抱えていたとしても、事業所も再興や利用者の災害対応に追われた場合には、被災職員に対してどれだけ事業所が寄り添えるかは不明です。職員に対してはできるだけ自力で困難な状況を乗り越えられるよう、日頃から災害についての備えを促しておかなければならないといえます。

④事業所が災害時に困ることを考える

災害はいつ起きるかわかりません。豪雨の場合は準備可能ですが、大地震の場合は全く備えることが

できませんので、業務中、業務外の二つのケースに分けて考える必要があります。

【大地震編】

i 業務中の場合

- a.利用者の避難は大丈夫か？
- b.欠席者（サービスを利用していない人）の安否確認は何時頃行うのか？
- c.建物の損傷程度により、建物が使えない場合の対策をどうするか？

（事前に震度6強から7の地震が起こった場合の建物の状況を予想しておくことが重要）

ii 業務外の場合

- a.利用者の安否確認をいつ行うか？
- b.災害直後に事業所に何人の職員が集まり、災害対応ができるのかを考える。
- c.建物の損傷が大きい場合の対応を考える。

【大雨・豪雨編】

大雨などの場合は事前にある程度の予測がつくので、通所サービスの利用者にはあらかじめ通所を停止することで、避難の心配はなくなりますが、ハザードマップ上で危険な地域に住んでいる人がいる場合は、事前避難を促すこととなります。ただ事前避難として近くの避難所が利用できなく、かつ通所事業所の方が安全であると考えられる場合には、通所事業所が福祉避難所の役割を果たさなければならないことも想定しておく必要があるでしょう。

訪問系の事業所においてはサービスを停止できないことも考えられますが、例えば台風が上陸する時間と訪問予定時間が重なっていれば、訪問するヘルパーに危険が生ずることから、かなり早い段階で訪問をし、ヘルパーに危険がないようにしなければなりません。

⑤事業の再開について何が必要かを考える

事業の再開については大地震で建物が無事な場合は片付けを進めると同時に、利用者、職員状況を把握し、電気・ガス・水道のライフラインのうち、どれとどれが必要かを考えます。（おそらくガスが復旧していなくても、水道・電気が復旧していれば再開の見込みは立つと思いますが）。

そのほか公共交通機関が停止していた場合の想定も考えることになると思います。

ただ水害で大きな被害が出た場合は、復旧に相当の時間を要することから、代替え場所の確保が必要になるかもしれません。

また利用者が被災していない（または被災者が少数）が、職員が被災してサービスの提供が困難になることも考えられます。その職員の復帰のめどによって対策も変わりますが、そういったケースも含めて考える必要があるでしょう。

⑥地域に貢献できることはないかを考える

障害者施設や高齢者施設は、地域から見れば貴重な社会資源にっていることもあるでしょう。自施設が広げれば近隣の人の避難場所にもなるし、施設が狭くともイベントをしている施設であれば焼きそばなどを出店するため、自前でプロパンガスや鉄板などを持っていて、炊き出し道具として使えるかもしれません。自施設が被害を受けていれば自分のところの利用者支援や復旧作業などで職員は手いっぱい

になっているかもしれません。ただ言い方がおかしいかもしれませんが、災害の時に地域貢献ができれば、地域の人に障害者や高齢者の理解を促すチャンスかもしれません。

阪神淡路大震災の時にはゆめ風基金の理事である福永さんという障害当事者の方が、被災したにもかかわらず、障害者のつながりを活かして、地域の炊き出しを1週間続けました。彼は「こんな時こそ、地域に障害者がいてよかったと思ってもらえん。と言っていました。

また東日本大震災の時に石巻祥心会が運営している施設が被災しましたが、プロパンガスと大きな窯があることから、自分たちの飼っていた鶏の卵をゆでたまごにして被災者に配っていたら、近隣の養鶏農家も卵を出荷できずに困っていたため、その人たちから頼まれ卵をゆでたまごにして被災者に配り、被災者から多いい喜ばれたという話もあります。

いずれにしても自分たちのことで手一杯かもしれませんが、その中でも何か地域に貢献できることを探してできるのであれば、復興後の地域の関係づくりにつながるかもしれません。