

防災の世界解剖

73

減らせるか災害犠牲者

令和時代は、高齢者が人口の30%に近付き、団塊の世代による75歳以上の後期高齢者が、その過半数を超えるという社会構造となり、間もなく要介護認定を受けるであろうフレイルと呼ばれる人が、高齢者の50%近くになり、2年後には高齢者の20%が認知症になる可能性や、15年後は高齢者の40%が独居生活者になるという予想も発表されており、さらに、障がい者手帳の所有者の人数が人口の7%を超えて増加傾向にあり、日常生活で介護の援助を受けなければ暮らせない要配慮者（高齢者や障がい者等）を受け入れる介護施設の重要性は高まっています。一方、東日本大震災以来の大規模化する地震や豪雨災害において、犠牲者の

介護保険施設のBCP作成が義務化対応 ↳入所・通所・訪問事業所の特性の違い

一般社団法人A D I災害研究所 理事長 伊永 勉

70%以上が高齢者であるという現実から、介護施設における利用者や職員の安全確保と安否確認、さらには的確な避難支援対策は必須となっています。浸水や洪水、土砂災害等のハザードリスクの高い立地にある施設の「避難確保計画」の作成に続き、令和6年4月には義務化される介護保険施設（介護サービス事業所）の「業務継続計画（B

CP）」の作成は、施設の存続に関わる課題とも言えます。介護保険施設は、一般的な業種とは異なり、サービスの停止が利用者の生命に直結することもあり、災害によって日常業務の内容を縮小しても継続が必要不可欠となります。災害時に利用者や職員の生命を守り、また関連死も防ぐために、どのように業務を継続していきけるか、そのために何が必要かを整理して、今こそ災害時の業務継続の具体的な計画作成が求められています。

介護保険施設

BCP作成の現状

介護保険施設のBCP作成に当たっては、内閣府等のガイドラインや厚労省によるひな型が提供されていますが、令和3年10月時点にお

ける全国の施設数は、介護老人福祉施設8414、介護老人保健施設4279、介護医療院617、介護療養型医療施設421、訪問介護3万5612、訪問看護ステーション1万3554、通所介護2万4428、随時対応型訪問介護看護1178、看護小規模多機能型居宅介護817で合計8万9320となっており、種類ごとに1施設当たり平均の定員と在所人数は、介護老人福祉施設が定員69・6人に対して在所者数は66・5人、介護老人保健施設が定員87・0人、介護老人福祉施設が定員58・1、介護療養型医療施設が定員32・5人、在所者数27・0となっており、利用率は介護老人福祉施設、介護医療院で9割を超えています。問題は施設の全



球磨川のはん濫で被災した老人ホーム



BCP職員研修会の風景

体数が足りないために、利用を希望する要配慮者がたくさん待機している現状と、介護専門職が不足していることで、災害時に施設の運営を継続することに大きな問題を抱えています。この様な現状から、介護保険施設の業務継続計画（BCP）の重要性が高まり、政府が作成を義務化することを決めたのですが、地震等大規模災害を想定して策定する事例が多く、施設の立地や地域の特性によっては、水害や土砂災害などを想定した作成も検討しなければならず、防災気象情報や避難情報等、災害に関する基本的な知識の習得ができるよう資料の入手も必要となります。しかしながら、このような

福祉関係施設のBCPの作成は非常に遅れており、なぜ遅れるのかを分析したところ、BCPの作成の推進は、都道府県市町村による事業者への委託業務となっており、福祉を専門とは思えないコンサルやNPO等が受託していることもあります。例えば、最近ある自治体で行われた福祉施設のBCP作成講座の資料が手に入ったので見たところ、参加者のアンケートでは大多数の受講者が分からないと不満を述べていました。私自身もある政令市の社会福祉協議会のBCP作成講座を5回に渡って引き受けたのですが、前年度講師としてお願いした学識者の講義が参加者に不評で、やり直しが必要となったので依頼されたということがあります。不満の多くは、理論論の解説と厚労省のガイドラインの説明ではなく、具体的な作り方を学びたいということで、施設にとっては、厚労省のガイドラインや計画のひな型は知っているから、具体的にどのように書き込めばいいのかを知りたいのであって、最も大切なのは、計画書を作成するための事前の準備と現状分析の仕方を教えて欲しいということです。これは学問ではなく現場の実践からしか出て来ませ

ん。厚労省や内閣府のガイドラインも良く出来ており、各地の事例も参考に添付していますが、出来上がった計画を真似することはできても、実効性のない計画書になってしまいます。

実効性のある計画の作成

介護保険施設から災害の犠牲者を出さないことは、施設の存続に関わる根本的な対策であり、過去の水害で死者を出してしまった施設の1人当たりの損害賠償の平均は3500万円にもなっています。このような事態を招かない対策の1つがBCPなのですが、近年、老人ホーム・障がい者支援・デイサービスのように複合的な大型施設運営も増えており、災害に備えるには、まず災害時に止めても良い事業の種類を決め、その事業を止めるキッカケになる条件を確認しなければなりません。浸水や洪水、土砂崩れ等で施設が被災する場合はもちろんのこと、停電・断水といったライフラインの損傷といった事態認定をする条件を決めておくということです。これらのことは、当該都道府県市町村が発表している想定災害とその被害想定

やハザードマップから予測することが出来ます。その上で、次に現在実施している個々の業務が続けられるかどうかを検討することになり、これがBCPを作成することです。

一般的なBCPは、災害時に事業体の存続に関わる重大事項を事前に決めておくことなので、従業員と顧客、施設と設備等の保全と応急対策を検討したものになりますが、介護保険施設の場合は、その顧客が自力行動の不自由な要配慮者であり、日常から人の介助が必要であることから、災害時には通常以上の支援が求められるという特徴があります。介護保険施設では、規模の違いはあっても、消防計画や防災計画を考えており、定期的な消火訓練や災害時の応急対策として避難訓練等を行っているはずですが、BCPを作成するに当たっては、防災計画との違いを知ることが先決で、防災計画は災害の発生で取り組まなければならない対策を具体的に指示したもので、職員も設備等も揃っている状態で行動指標となりますが、BCPは施設が被災して機能がマヒし、職員も不足する事態で、通常の業務をどのように継続す

るかを決める計画ということ。そのため作成の手順は次のようになります。

1. 施設の想定災害と被害想定を確認
 2. BCPの発動基準（通常業務の休止・延期条件等）を作成
 3. 災害に備える物的備蓄と人的配置計画を作成
 4. 被災による人的代行者と代替施設計画を作成
 5. 非常時優先業務を選択
 6. 災害時の応急対応業務を検討
 7. 非常時優先業務の開始時期と順序を決定
 8. 職員の非常参集体制を作成
 9. 資器材・物資・人的応援の調達と要請手順を作成
 10. BCPの更新と訓練計画を作成
- 資料編（備蓄一覧表、連絡先一覧表、職員参集一覧表等）を作成

具体的な作成手順

厚労省のひな型をベースにして、BCPを作成することになりますが、介護保険施設には、入所施設、通所施設、訪問事業所といった業種の種類があること、その施設の立地や想定される災害を考えると、同じものにはなりま

せん。各々のオリジナルな計画を作成するには、標準的なアドバイスでは理解できないのは当然であり、自治体としては個々に丁寧な説明を行い、相談に乗る必要があるのですが、担当する福祉部署に専門的な技術支援ができる職員が不足しています。そのため外部委託をせざるを得ないのでしようが、業者の指導力が信頼できるかどうかを判断するのも容易なことではないようです。ここでは、具体的にBCP作成の手順を紹介してみます。

ける被害にも種類があることから、最大の被害を受けた場合を想定して、業務ができなくなると思える事態を想定します。例えば災害で施設が倒壊や浸水・土砂崩れで立ち入りできない場合は当然ながら、緊急地震速報が鳴った時とか、大雨警報で避難指示が発令された時、近くの河川のはん濫危険水位が発表された時などを決めて、施設の運営を休止する・延期するキツカケを決めます。入所施設の場合は利用者の安全確保が第一優先業務であり、通所施設では利用者の一時退避や帰宅支援が必要となり、訪問事業所では訪問途中の介護専門員等の安全確認が優先となります。

1. 施設の想定災害と被害想定を確認
施設の所在地である都道府県市町村の地域防災計画には、その地域に想定される災害（地震・津波・風水害・火山噴火・その他の災害）と、その被害想定が記載されていますので、立地にあった項目を選んで整理します。特にライフレイン関係の被害に注目して、自分の施設で予想される被害を検討します。できればハザードマップを添付します。

3. 災害に備える物的備蓄と人的配置
特に停電・断水・ガス休止等で業務が続けられない場合に備えて、飲料水・食料・日用品はもちろんのこと、介護サービスに欠かせない資器材や物資、発電機・充電器等の備蓄計画を作成し、その備蓄倉庫の設置や賞味期限等の管理、欠品を防ぐための調達方法を作成します。また、職員の負傷や出勤できない場合を考えての応援要請先と、応援要請の方法も決めておきます。

2. BCPの発動基準（通常業務の休止・延期条件等）を作成
入所施設・通所施設・訪問事業所という業種によって、利用者の状態に違いがあること、想定される災害で受

4. 被災による人的代行者と代替施設計画を作成
災害による被災が最大の場合を想定して、特に夜間や休日等で、施設長等が不在の時に職員への指示を出せる幹部職員を決めることと、施設や一部の重要な部署等が使えなくなる場合を想定して、一時的に移動できる他の場所や施設を決めます。外部に移動する場合は、その場所を持って行くべき設備や重要なデータ等と、その移送方法、電源等の確保等の計画が必要です。

自分の施設で予想される被害を検討します。できればハザードマップを添付します。

5. 非常時優先業務を選択
BCP作成の最も重要で、業務の休止や継続を判断するために必要な作業が、非常時優先業務の選択です。厚労省のひな型では非常時優先業務を一覧表に整理することの説明はありますが、実際に優先すべき業務を選び出す手順を疎かにするとBCPの実効性は弱くなってしまいます。まず、通常の業務をすべて洗い出して仕分けするという作業をしますが、介護専門職等が自分の担当する仕事を書き出すだけではなく、事務員、運転手、給食のある場合は栄養士・調理師等、正規雇用者も非常勤もすべての職員が自分が日常して



非常時優先業務の仕分け作業風景

いる仕事を全て書きださなければなりません。同じ職種だから代表者が書けばよいというのも困ります。次に、この全職員が書き出した業務を災害の時系列に並べます。災害が起こるとみんながパニックになって一瞬手が止まりますが、その日の内に再開しないと利用者の生命に関わると思える業務を選びAランクとします。残りの業務で2〜3日ぐらい休止や延期しても、利用者に支障がないと思える業務をBランクにし、1週間程度なら止めても良いと思える業務をCランクに選び、最後に施設

が正常の状態に戻るまで（1ヵ月以上もある）再開できなくても良い業務をDランクとして整理します。

6. 災害時の応急対応業務を検討

非常時優先業務のAランクには、通常業務から選ばれた内容以外に、災害で初めて取り組むことになる業務が含まれます。防災計画における応急対応業務のことで、利用者と職員の安全確保、施設の被害点検、安否確認、応急手当、救急医療搬送、避難誘導、水等備蓄の確認、利用者家族への連絡、自治体への報告等になります。災害発生時に直ちに取り組む業務ということで、誰が何を担当するのかという人的配置と連絡網の準備が必須となります。

7. 非常時優先業務の開始時期と順序を決定

各職員がA〜Dランクに仕分けた業務を一覧表にして、Aランクに入る応急対応業務を含めて、可能な限り多くの職員が一緒に見直せるワークショップを開催します。担当が異なる職員が一堂に会して協議することで、AがBに、BがCに変更すべきといった意見の一致が起ります。その上で最終的にA〜Dランク

が決定した業務が非常時優先業務となり、それぞれの業務の休止期間と再会時期が決まり一覧表にまとめます。A〜Dのランク分けのヒントとしては、その業務がどれだけ重要性が高いかと、物的・人的条件による実現性の高さで仕分けを判断することが勧められます。

8. 職員の非常参集体制を作成

BCP作成のもう1つの重要な作業が、職員の非常参集計画です。休日や夜間・早朝等の時間外に災害が発生した場合、何人の職員が何時間で集まれるか次第で、非常時優先業務に取り組める陣容が確保できるかが左右されます。入所施設の場合は夜勤や宿直職員の人数と被害のバランスが問題になります。全職員を対象に、公共交通機関が使えないことでの徒歩や自転車による出勤に掛かる時間を調べ、例えば2時間以内に出勤可能な職員が初動対策を担当する等を決めます。自動車が使えない場合は人数の確保が増えますが、少なくとも歩いて4時間以上かかる職員は、宿泊するか交通機関の運行再開まで休む方がよくなります。

9. 資器材・物資・人的応援の調達と要請手順を作成

非常時優先業務が決まり、非常参集職員の人数が把握できた後に、業務を遂行するための物的・人的不足への応援要請の手続を執るための要請先一覧と要請方法を決めます。事前に協力し合える同業者との連携を結んでおくという方法も検討できます。

10. BCPの更新と訓練計画を作成

BCPは1度作成すれば良いとは言えません。当該の自治体が被害想定を更新する場合もあり、新たな職員の採用も踏まえて、例えばそれほど大きくない地震や浸水が起ったときに、職員の参集状況や、停電等への対処を検証して、BCPの見直しを行い、必要な項目の更新を図ることが必要です。またBCPの理解力を高めるために、定期的な訓練を企画して実施することが望まれます。今回は、介護保険施設のBCP作成の手順を紹介しましたが、施設の特性に合わせた計画でないという実行情が担保されませんので、業者にすべてまかせるようなことはやめて、時間をかけてでも自力で作成することを望みます。