

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-

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)

○鍵屋 一¹, 柄谷 友香², 指田朝久³, 上園 智美⁴, 田中 秀宜⁴

Hajime KAGIYA¹, Yuka KARATANI², Tomohisa SASHIDA³,
Tomomi UEZONO⁴ and Hidenori TANAKA⁴

¹跡見学園女子大学観光コミュニティ学部

Faculty of Tourist Community, Atomi University

²名城大学大学院都市情報学研究科

Graduate School of Urban Science, Meijo University

³東京海上日動リスクコンサルティング株式会社

Tokio Marine & Nichido Risk Consulting Co.,Ltd.

⁴日本ミクニヤ株式会社

Mikuniya Co., Ltd.

This research reports our study on business continuity plan (BCP) for welfare service facilities for people with disabilities. In this research, we determined items and contents to be required for BCP for their facilities and BCP preparation methods. Also we worked on techniques to improve emergency response of facility staffs through preparation BCP. The features of our BCP preparation method are as follows: application of basic form of BCP, conducting training sessions which were necessary and sufficient in a short term with low costs; easiness of maintenance, management and improvement levels; easiness of participation of staffs and operation in whole organization, application to shelters with welfare services, emergency response in leaders unattended situations.

Keywords: *welfare service facilities for people with disabilities, business continuity plan(BCP), the Great East Japan Earthquake*

1. はじめに

大災害時に自ら判断、行動することが困難な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、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。

一方、岩手県山田町にある知的障害者入所施設「はまなす学園」は、津波浸水想定区域外であったにもかかわらず、施設が津波で全壊する大被害を受けた。その時、施設長の判断により、早目に利用者、職員を車で避難させ全員の命を守った。消防計画では徒歩避難となっていて、毎月、訓練を繰り返していたが、災害当日、寒かったこと、入浴中の人があったこと、利用者が不安定になっていたこと、などから車避難を選択したという。日ごろの訓練をしっかりとやっていたからこそ、徒歩避難では間に合わないと判断したというのである。しかし、その後は避難先の確保、食事・排せつ・温度管理・衛生、施設

職員の不眠不休労働など支援の困難さが続いた。

これを見ると、大災害時に障害児者を守るためには、日常からきちんとした計画を持ち訓練を行うと同時に、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の両方が必要であることがわかる。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. 福祉施設における事業継続計画（BCP）の現状と先行研究

(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。

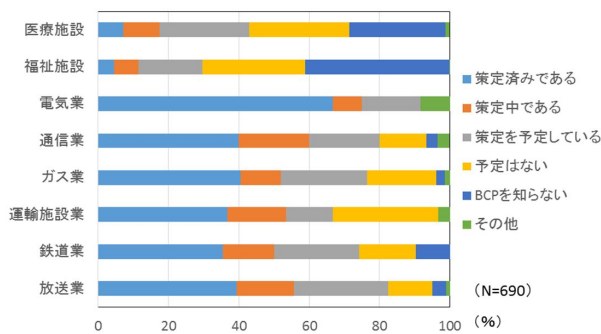


図1 特定分野における事業継続に関する状況
出典：内閣府調査（2013）¹⁾ から著者作成

(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) 高齢者福祉施設BCPガイドラインに関する研究

著者らは、2009年度厚生労働省補助事業「災害時の高齢者施設事業継続計画(BCP)策定モデル事業」の主査として、高齢者福祉施設がBCPを策定するための災害時対応業務や通常業務を調査、分析し、課題と対策を検討してガイドラインを作成した²⁾。

これは、基本方針、被害想定、災害時対応業務、介護における優先業務、課題（ボトルネック）と対策および参考資料（BCP関係文書一覧、BCPチェックシート、災害時対応業務チェックシート、介護における優先業務チェックシート、備蓄物資例）からなる。特に、介護において優先的に継続すべき業務、休止すべき業務、その考え方や具体的な内容については高齢者福祉施設を対象としているが、障害福祉施設においても共通部分が多いため、その業務、課題と対策を参考とできると考えた。

一方で、このガイドラインの前提となる被害想定は、震度6強ではあるものの、建物、設備に損傷はほとんどない、一時的な避難はあるが長期間の避難は想定されていない、ライフラインの停止は3日間である等、東日本大震災に比較して小規模なものであった。

3. 研究の手法と本論文の構成

上記から福祉施設においては、BCPが普及していない、BCP作成と訓練により人材育成が必要、現在のガイドラインが大災害に十分対応できていない、という課題が明らかになった。そこで本研究では、大災害時にも対応できる障害福祉施設BCPと人材育成を融合した一連のプログラムを作成すること目的として、以下の3つの段階を踏み、その内容を検討してきた。

第1に、第4章で述べるように、2012年度から2013年度にかけて、宮城県・岩手県の障害福祉施設10カ所を対象として、被災福祉施設職員、特別支援学校教職員、知的

及び発達障害児者の保護者からヒアリングを行い、発災直後から再建に至る災害対応プロセスをエスノグラフィ調査により把握した⁽²⁾。加えて、実際に被害を受けたたり支援活動を行った東北3県の福祉施設及び全国の障害児者の支援者⁽³⁾に対するワークショップ型の研修を行い、現場での様々な課題、具体的対策を抽出し、基本BCP（ひな型）を作成した。

第2に、第5章で、福祉施設職員が災害イメージの涵養、災害対応力の向上、BCPの基本的理解を進められるように研修プログラムを改良した部分について述べる。

第3に、第6章で、研修を受けた職員が自施設に戻って、多くの職員参加によるBCPの作成、訓練の実施、継続的レベルアップを可能にする部分について述べる。

本論文は、その一連のプロセスと各段階での試行と実践を報告することで、福祉施設で進まないBCP策定や研修による人材育成につなげ、防災力の向上に資するところに意義がある。例えば、第4章の基本BCP（ひな形）など鍵屋・岡橋（2012）で一部既発表の部分はあがるが、その結論に至った背景やプロセスは述べられておらず、さらに、その後の第5章、第6章の試行・実践を通じた課題解決に向けた改良については新規の部分である。

4. BCPの課題抽出と基本BCP（ひな型）作成

(1) BCPの課題抽出

前述したエスノグラフィ調査、障害福祉関係者とのワークショップでは、これまでの消防計画、防災計画には避難場所は書いてあっても1か所だけだったり、避難方法、避難先での支援方法、受援の仕組みなどが全く検討されていないことが明らかになった。このように従前の計画に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。

a) 避難支援

災害後に人命を守るために重要な避難に関しては、前に述べたように避難場所、避難方法、避難先での支援方法などが不十分であった。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。

b) 安否確認

ある特別支援学校では、学校施設は無事だったものの、児童の安否確認に1ヶ月以上を要した。幸いにも、全員の無事が確認されたが、その間、ずっと不安だったという。このように、大災害発生直後には、障害児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、障害者関係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、地域住民や障害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。

c) 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、また施設外の避難先で障害児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。東日本大震災時には、1週間程度で全国の福祉関係者が支援に入ったが、支援のスピード、質、量、公平さに課題が残っている。

大規模な法人であっても大災害時に同時被災すれば、相互に支援する余力はなくなる。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事前に検討を進めておく必要がある。

d) 地域連携、福祉避難所

東日本大震災では、障害児者が一般避難所に行ったものの不安定になるため、壊れた自宅や車で過ごしたという話を多く聞いた。逆に、福祉施設に300名もの地域住民が避難してきたため、50名の重症心身障害者を抱える中、困難な状況に陥った事例もある。当該自治体にとっても、福祉避難所の開設・運営は初めてであり、当初は施設に運営を完全に任せるほかなかった。

障害児者は、一般に新しい環境にすぐには順応が難しいため、通い慣れた福祉施設や特別支援学校で避難できることが望ましい。また、自治体と福祉避難所の協定を結んで事前に役割分担や備蓄を進めたり、自治会など地域関係者と連携し、訓練を繰り返すなどの準備をすることが、的確な福祉避難所開設・運営をするうえで重要である。

e) 備蓄物資

施設長が津波避難時に精神薬などを持ち出して、避難先で使用したケースもあった。精神薬は日赤などが支援

に来て、持っていない可能性が高いと判断したためである。

一般的に備蓄品は、施設がそのまま活用できることを前提にしている。避難先に第1次的に持ち出すものとの区別がなされていない。また食料、薬など最低限のものはあるが、発電機や暖房の対策が全くない場合もある。万一の際、施設外へ長期間、避難することも想定した対策が必要である。

(2) 基本BCP（ひな型）の作成

福祉施設職員のワークショップ研修を通じて、BCPに初めて接する職員にとっては、具体的な対策以前に、BCPの考え方、項目、記述、維持管理など概念的、形式的なハードルが高いことが明らかになった。また、独自にBCPを作成した場合、重要項目の抜け、漏れ、落ちの可能性が出てくる。従って、基本的なひな型を用意したうえで、各施設の運営方針、利用者の状況、施設の立地、周辺施設の状況などを加味して、施設独自のBCPを作成できるようにするのが妥当と考えた。

そこで、先行研究や今回の協働作業の知見を活かして、基本BCPのひな型を作成した⁽⁴⁾。構成は、障害福祉施設が従来から計画・訓練している災害対応と、大災害時の全員避難、事業継続及び福祉避難所の開設・運営と新たに行うものに分かれている。また、基本的な項目に絞ることで28ページの簡潔なものとした。これにより、施設職員が全体像や必要性を理解しやすいように工夫をした。以下が、基本BCPの目次及び記入例である。

表1 基本BCPの目次

章	内容	ページ	章	内容	ページ	
1	基本方針	1	5	大災害対応	15	
	1.1. 事業継続計画（BCP）の目的	1		5.1. 災害対応（発災当日）	15	
	1.2. 事業継続計画（BCP）策定方針	2		5.2. 福祉避難所の開設、運営（翌日～3日目）	17	
	1.3. 災害想定	3	6.1	5.3. 災害対応（翌日～3日目）	18	
	1.4. 避難場所・避難所	4		6.2. 基礎学習と訓練	19	
	1.5. 重要業務の区分	5		6.3. 更新方法	20	
	1.6. 防災組織の担当と任務	6		6.4. 更新履歴	21	
2	初動対応（従来からの災害対応）	8	6.4	6.5. 「事業継続計画（BCP）策定と活用」を通して確認された課題	22	
	2.1. 初動対応時の防災組織（自動立ち上がり）の活動拠点	8		6.5	6.1. 基礎学習と訓練	19
	2.2. 発災直後の活動区分	9			6.2. 更新方法	20
	2.3. 災害対応（発災直後）	10			6.3. 更新履歴	21
2.4. 災害対応（発災～数時間）	12	6.4. 「事業継続計画（BCP）策定と活用」を通して確認された課題			22	
3	「事業を通常通り継続できるか」の判断と対応	13	7.	6.5. 配布先・保管場所	23	
4	全員移動	14		7. 関連情報・リスト	24	
	4.1. 対応業務	14		7.1. 避難場所・避難所地図	24	
7.				7.2. 非常時持出品リスト	25	
				7.3. 利用者関連リスト	26	
			7.4. 災害時職員参集リスト	27		
			7.5. 緊急時連絡先リスト	28		

出典：鍵屋一、岡橋生幸⁽⁴⁾

表 2 基本 BCP の記入例

	緊急度	重要業務名	実施方法	必要な資源	理念・施設の強み・被災体験等を活かして付け加えたい項目
利用者の生命維持・精神安定に係わる業務	SA	情緒安定, 安心安全の確保	最低限必要な人員体制をとる (1 人でも工夫して実施) 園舎内の安全を確保, 又は園庭にテントを張る 家族を待ってられる寒暖の対策	利用者対応に必要な職員数 安全な室内	・
	SA	排泄ケア	最低限必要な人員体制をとる (1 人でも工夫して実施) 羞恥心に配慮する 排泄場所の確保 清拭, 着替え	利用者対応に必要な職員数 施設内トイレ, 簡易トイレ, おむつ, 布, 水	・
	A	食事の提供	最低限必要な人員体制をとる (1 人でも工夫して実施) 調理室使用不可の場合, 園庭で炊き出しを行う	職員●名 お湯, 燃料, 調理器具, 炊出しセット (被害想定では●日間電気・ガス・水道が使えない) 備蓄品 (食糧・粉ミルク・水…)	・
	A	衛生確保 (手洗い・うがい)	最低限必要な人員体制をとる (1 人でも工夫して実施) 消毒, 清拭 (羞恥心に配慮する), 着替え, 入浴	看護師 利用者対応に必要な職員数 水, 消毒液, 布, コップ	・

出典：鍵屋一，岡橋生幸⁽⁴⁾

5. BCP 作成および災害対応力向上研修

(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。

(2) BCP 作成研修プログラム第 1 版の作成と研修実施

著者らは災害エスノグラフィー³⁴⁾など既往研究を活用し，福祉施設職員が BCP や，その作成方法を理解しつつ，災害対応力の向上に資する研修プログラム第 1 版を作成した⁽⁵⁾。このプログラムに基づく研修を，2013 年 1 月 13 日 (13 時～16 時 30 分)，14 日 (9 時～12 時) に，東北 6 県障害福祉施設幹部職員 42 名を対象に実施した。その際，障害福祉施設の BCP を作成するにあたり，重要な項目の抽出，及び研修プログラムの評価を目的とすることを伝えた。講師は，筆頭著者が務め，共著者 2 名，及び厚生労働科学研究費補助金共同研究者 3 名が施設職員とともに参加してファシリテーションを行った。研修プ

ログラムの内容は次のとおりである。

a) 講話 (60 分)

障がい者福祉施設の防災・BCP を考える

b) ワークショップ(1)災害対応事例 (災害エスノグラフィー) に学ぶ (120 分)

内訳は，ワークショップの進め方(10 分)，災害エスノグラフィーの読み込み，教訓等の抽出(35 分)，休憩(10 分)，教訓の構造化(35 分)，各グループの成果発表(30 分)である。

ここで用いた災害エスノグラフィーは，1 章に述べた「はまなす学園」のヒアリングから作成した。全文は 9,156 文字で，地震発生直後の避難行動，避難場所を探しながらの支援継続，避難生活の困難さ，モノ不足での困難な支援の継続，強力な支援者，犠牲者を出さないための教訓，等について記述されている。

実施の結果，課題としては次の項目などがあがった。

- ・精神薬や特別食など利用者ごとの備えが必要。
- ・被災時の状況を判断しながらの避難対応。
- ・利用者カルテなどの個人情報の管理。
- ・職員の肉体的・精神的な健康の維持。
- ・支援・受援計画の両方が必要。

また，解決案として，以下の項目などが上がった。

- ・障害者の特性をよく知って避難方法を検討する。
- ・一般避難者とは異なる避難所や部屋を分ける。
- ・地域住民に障害者への理解を深めてもらう努力。
- ・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る。
- ・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する。

以上のように，災害エスノグラフィーで印象に残っ

た部分を抽出する作業にとどまらず、発災時の資源や状況を想定した議論に発展している。また、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、状況判断のできる施設職員の養成の検討など、防災計画見直しの必要性和具体イメージの共有が進んだものと言える。

c) ワークショップ(2) 消防・防災計画等の点検と補正項目の検討(75分)

内訳は、前日の議論や被害日本大震災の経験をもとに消防・防災計画に加えるべき事項、見直すべき事項の検討(50分)、各グループの成果発表(25分)である。

実施の結果、次の見直し項目などが上がった。

- ・複数シナリオや利用者の障害を考慮した避難対策。
- ・福祉避難所（地域住民の受け入れ先）の備え。
- ・職員参集の規程と安全確保。
- ・保護者と施設間、職員間の連絡体制の強化。
- ・備蓄品目や保管場所の再検討。
- ・継続的な職員指導や訓練と計画の見直し。
- ・社会福祉法人、医療機関、行政、地域と連携強化。

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。

d) ワークショップ(3)BCP素案の検討(75分)

内訳は、BCP素案の検討(50分)、各グループの成果発表(25分)である。

実施の結果、上げられたのは、次の項目である。

- ・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）。

研修前後にアンケートを実施したところ、図2のように災害イメージネーション力の向上について顕著な成果があった。

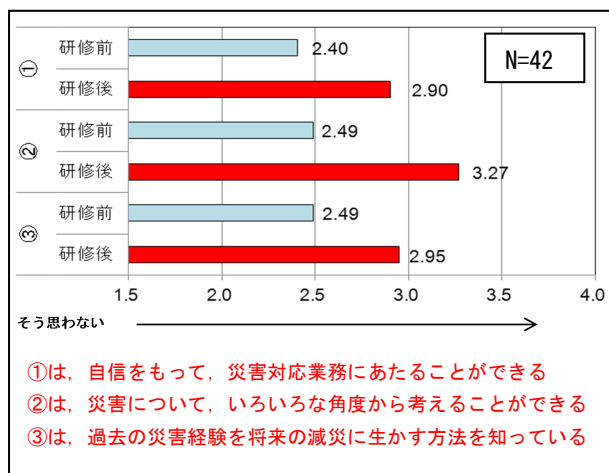


図2 東北6県障害福祉施設幹部職員研修アンケート

なお、参加者からは研修の効果は高いが2日間は長い、グループワーク3回は疲れた、半日程度が望ましい、などの声があった。

(3) BCP 作成研修プログラム第2版と研修実施

上記の経験・要望を踏まえ、2014年2月16日13時から16時半まで、岩手県内の障害福祉施設の所長や生活支援員を中心とする33団体36名を対象に「障害福祉施設の事業継続を考えるワークショップ」を実施した。具体的には、研修時間を3時間30分程度に短縮し、施設職員が災害イメージを涵養し、主体的にアイデア出しを行い、傾聴をしながら、BCPの重要ポイント、作成方法を理解しやすいように研修手法を改良した。その際、BCPを作成するにあたり、重要な項目の抽出、及び研修プログラムの評価を目的とすることを伝えた。講師は、第2著者が務め、共著者3名が施設職員とともに参加してファシリテーションを行った。その概要は次のとおりである。

a) ガイダンス(25分)

目的：災害状況、BCPの必要性について理解を深める。

内容：講師が過去の災害状況を動画、写真を活用して説明する。同時に、今後の災害リスクを概説する。その際、障害児者、職員の被害を少なくするため、福祉施設がBCPを作成する必要性について述べる。

改良点は、資料を精査することで時間を60分から25分に短縮した。

b) 災害イメージづくり(20分)

目的：災害時の福祉施設の状況について災害イメージを涵養する。

内容：研修生が災害エスノグラフィーを読み、重要なポイントをポストイットに記入する。

改良点は災害エスノグラフィーを9,156文字から5,855文字に精査し、発災後の時間や場面の変わる7つの章立てとしてわかりやすくし、35分から20分に短縮した。

c) グループワーク(ワールドカフェ)(125分)(休憩10分を含む)

目的：エスノグラフィーで得た重要ポイントをきっかけに主体的、能動的に災害対応を考え、意見を述べる。また、他者の意見を傾聴して理解を深めていく。

内容：研修生がお茶、お菓子を楽しみながら4名で雑談風に話し合う。これはリラックスした雰囲気の中で、自然に気づきやアイデアを生み出す手法である。20分×4セットで行う。2セット目、3セット目はメンバーを変え、4セット目は1セット目と同じメンバーで行う。なお4セット目は、話し合いを続けながら、具体的なアイデア3~4項目を成果として写真1のように書き出した。



写真1 具体的なアイデアの書き出し

改良点は多くの参加者で「集合知」を引き出す話し合い手法の1つワールドカフェ⁵⁾を採用した。「カフェに

いるときのようなリラックスした雰囲気の中で、会議のような真剣な討議を可能にする」ように設計されており、参加者ひとり一人の知識や力を引き出し、そこからグループ全体の意見へとつなげていく点に特徴がある。時間も215分から115分に短縮した。

d) 振り返りと発表・講評 (55分)

計4回の意見交換で得られた知見を個人でも振り返り、A4用紙1枚に1項目を3点書き出した。その結果を、共通の枠組み(2列(A・B)×3行(X・Y・Z))の計6つの視点(カテゴリー)に整理し、各カテゴリーの中でも「最優先してやるべきこと・やってみたくこと」を一番上に貼った。なお、分類の枠組みは、(A)事前対策、(B)事後対応、(X)知的・発達障害者対応、(Y)職員対応、(Z)その他対応の計6カテゴリーとした。

上記で作成した模造紙を用いて、6つのカテゴリー毎に「最優先してやるべきこと・やってみたくこと」について参加者全員に向けて発表した。なお、一例を写真2に示す。

	事前対策(A)	事後対応(B)
知的・発達障害者対応(X)	2 利用者(特に入所)には自分たりの災害対策を準備しておく。(取組と点検する)	
職員対応(Y)	① 災害発生時の連絡体制の確保 2 災害発生時の連絡体制の確保 (1) BCPの作成 (2) 災害発生時の連絡体制の確保	災害発生時の定期的なバイタルチェック (障害者対応の要する)
その他対応(Z)	送迎について 避難所での対応 家族への連絡 ケアの確保 スタッフの確保	① 災害発生時の対応 3 災害発生時の対応と対応の要する

写真2 最優先して取り組むべき対策(カテゴリー毎)

(4) 研修前後のアンケート調査結果—研修を通じて得られた力

岩手県内の障害福祉施設職員の研修後に、今回の研修で得られたものがあつたのかを4段階で尋ねた(図3)。これによれば、「得られたものが非常に多かつた」、「得られたものが多かつた」を合わせて96%となり、研修に対して一定の評価が得られている。1名(4%)が「得られたものが少なかつた」としているが、対応する理由をみると、「みんなで話し合うワークショップ形式は苦手」とされ、内容というよりも、方法や進め方に対する評価と受け取れる。

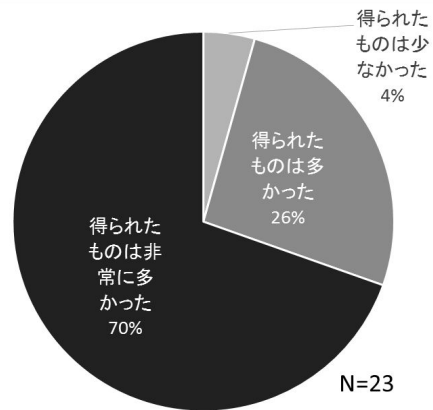


図3 研修で得られたものはあつたか(4件法)

また、ワークショップの前後に、図4に示す15項目(同一内容)に対するアンケート調査を行い、参加者の意識変化を把握した。ここでは、有効回答数(すべての設問に回答した参加者数)が23人と限られるため、前後差の検定を行わず、記述統計による傾向を見ると、いずれの設問についても概ね向上する傾向がみられた。中でも、設問①から④については、前後差の平均値が0.5を上回った。このことから、「他の事業所の災害への取り組みや過去の災害経験を減災に生かす方法を習得でき、いろいろな角度から考えることができるようになり、災害対応業務にあたる自信につながる」機会として参加者に捉えられたことが見て取れる。

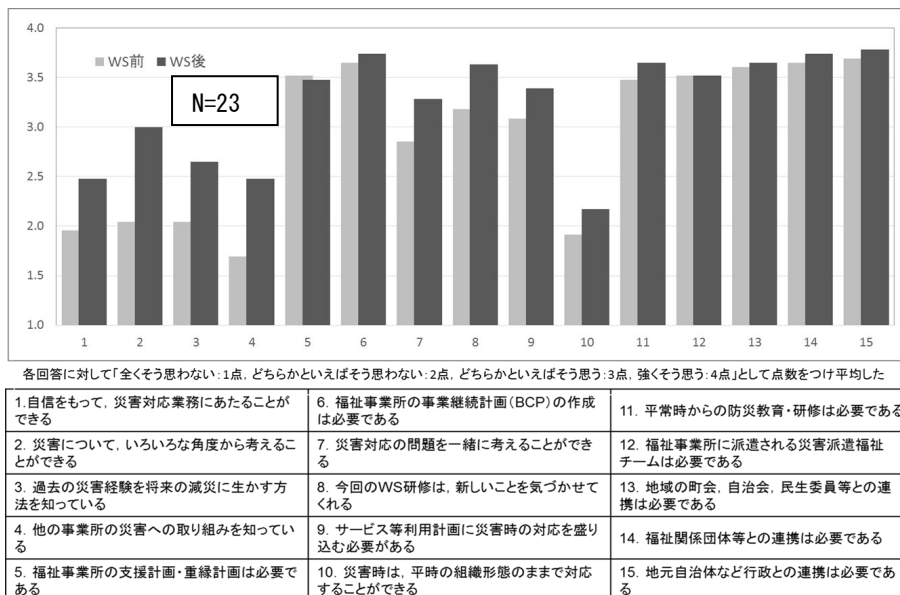


図4 ワークショップで得られたカー15項目における研修前後の比較

6. 自施設での職員参加による BCP 作成, 継続的レベルアップに向けた要件・工夫

研修成果は, 参加した職員個人の能力向上だけでなく, 所属する施設全体に還元されることが望ましい。そこで, 研修参加職員が中心になって, 自施設で BCP を作成し, 継続的にレベルアップできる手法を開発した。同時に, 多くの施設職員が主体的に参加することにより, 職員及び施設組織全体の災害対応力を高めることを意図した。

(1) 既存計画の活用

障害福祉施設はすでに法定の消防計画を作成しており, 自衛消防隊を編成し, 毎月, 訓練を行っている。これに加え, 防災計画を作成したところもある。そこで, 既存の計画をベースに事業継続の観点を加えてステップアップすることとした。これは, NPO 法人事業継続推進機構が中小企業 BCP ステップアップガイドとして公表し, 普及を図っている手法である⁹⁾。ステップアップガイド手法のうち既存の消防計画, 防災計画の被害想定部分等はそのまま用いて, 災害エスノグラフィー, ワールドカフェ方式により多くの福祉施設職員が参加して基本 BCP を改良するプロセスを新たに加えた。

なお, 施設職員からは, 消防計画, 防災計画, BCP と 3 種類の計画を作成し, 別々に維持管理することは負担感が強く, 形骸化する危惧があるという意見があった。

そこで, たとえば「消防計画兼防災・事業継続計画 (BCP)」とすることで, 一つの計画にまとめることも可能とした。

(2) 施設職員参加

防災や BCP は, 一定の専門知識が必要になるため, 福祉施設では消防防災担当職員任せになり, 多くの職員が主体的に参加するのは難しいという職員の声があった。

そこで, 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, エスノグラフィー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とりながら, 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。

(3) 初動対応

施設長など幹部職員が不在時に災害が発生した場合, 一般職員でも最低限の対応をとることが求められる。しかし, 指揮命令の経験がない職員が, 災害発生という非常時に上手に対応できるのかという不安の声があった。

そこで, 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。

(4) 自施設での BCP 第 1 版の作成

BCP 作成の集合研修に参加した職員には, 基本 BCP (ひな型) とともに, 記入例を空欄にした基本 BCP (書込用) のデータを提供することとした。これにより, ひな型を参照しながら, 施設に合わせた BCP 作成が容易に

できるよう工夫した。具体的には, 次の手順となる。

- ・講師は集合研修で収穫したアイデアを整理して, 参加者に配布する。
- ・研修参加職員は, 自施設でワールドカフェを行い, アイデアを収集する。
- ・施設長, 研修参加職員は自施設の消防計画, 防災計画及び基本 BCP (書込用) と上記アイデアを活用して, (仮)基本 BCP を作成する。必要に応じて講師のアドバイスを得る。
- ・(仮)基本 BCP を講師が点検し, 必要なアドバイスをを行う。
- ・施設長の点検, 承認を経て, 基本 BCP 第 1 版を完成する。

(5) PDCA サイクルによる BCP のレベルアップ

基本 BCP 第 1 版をレベルアップするために, 各種の関連文書を整備していく。その際は, できるだけ既存の消防計画や組織図, 活動計画を活用する。

- ・防災スターターキット, 指示書を, 参考書籍等を活用して作成する。ワールドカフェなどグループワークを活用してもよい。
- ・スターターキット, 指示書を活用した訓練を実施し, 反省会を行い, より実効性の高いものに見直していく。訓練についても, 定型的なものだけでなく, 臨機に判断を促すようなものも取り入れて臨場感を高める工夫をする。
- ・福祉避難所の指定を受けていたり, 福祉避難所となる可能性がある施設では, 前述の参考書籍を活用して, 福祉避難所スターターキット, 指示書, 福祉避難所開設・運営マニュアルを作成し, 訓練により見直しを進める。
- ・DIG (災害イメージネーションゲーム), HUG (避難所運営ゲーム), クロスロードなども活用して, 訓練, 見直しが形骸化しないように工夫していく。
- ・定期的に専門研修に参加し, 自施設の成果を発信するとともに, 最新情報や効果的な先進事例などを収集し, 自施設に応用していく。

7. 成果の考察と今後の課題

本研究は, 大災害時にも対応できる障害福祉施設 BCP と人材育成を融合した一連のプログラムを作成することを目的として, 多数の被災福祉関係者からのヒアリング, 福祉施設職員のワークショップ型の研修を実施した。これにより, 大災害に対応できる基本 BCP (ひな型) の作成, 職員の災害対応力の向上や BCP 理解を進める研修プログラムの改良, 職員参加による BCP の作成, 訓練, 継続的レベルアップ手法の開発を行った。

(1) 新たに得られた知見

a) 基本 BCP (ひな型)

東日本大震災の被災福祉関係者のヒアリング, グループワーク等をもとに, 災害時の障害児者支援における重要課題と対応方針が整理され, 具体的な支援内容について優先順位や方向付けができた。

b) 災害対応力向上及び BCP 研修

3 時間 30 分程度で災害イメージの涵養, 主体的, 能動的災害対応及び BCP の理解, 自施設での BCP 作成方法の研修が可能となった。

(2) 期待できる効果

a) 職員参加によるBCP作成、訓練、レベルアップ手法

既存の消防・防災計画を踏まえ、基本BCP（ひな型）を参照しながら基本BCP（書込用）に記入するため、無理なくステップアップし作成しやすい。

また、BCPを既存計画と統合したり、あるいはBCP内容を既存計画に反映することにより、関連計画全体の維持管理が容易になる。

さらに、BCP関連文書を整理するほか、防災スターターキットや指示書などの新たな手法の導入、他の有効な訓練の活用などで、確実なレベルアップが見込まれる。

b) 職員参加及び組織全体での取り組みのしやすさ

災害エスノグラフィーやワールドカフェのようなハードルが低く、職員の参加意欲が高まる手法を使用するので、全職員が関与した組織的な取り組みをしやすい。

c) リーダー不在時への対応

防災スターターキットや指示書などにより、施設長などリーダーがいなくとも最低限の対応が期待できる。これらを活用した訓練により、職員の意欲と災害対応力が高まる。

d) 福祉避難所への対応

福祉避難所スターターキット、指示書、開設・運営マニュアルなどにより、災害時の福祉避難所開設・運営を行いやすい。

e) 代替戦略構築のための仲間づくり

被災を前提として考えるというBCPの特徴から、施設被災の際の代替施設の事前確保や要員の応援受援体制の構築が必要であるが、これらは自施設のみではできない。このワークショップに参加することにより仲間づくりにも有効であり、その結果代替施設などの相互支援体制の構築に寄与する。

(3) 今後の課題

本研究においては、度重なる調査や研修の試行により、人材育成効果の高いプログラムに向けて改良を重ねてきた。反面、自施設での職員参加によるBCP作成や継続的レベルアップへの積極的関与はこれからであり、効果の定量評価が少ないという課題がある。今後も研修を重ね、データを蓄積することにより、効果の検証を進める予定である。また、職員の職層、防災に関する知識に応じたブラッシュアップが必要であり、優れたBCPの水平展開を図ることにより、福祉施設の災害対応力を高めることが重要である。

今後、本研究成果を活用し、自治体、社会福祉協議会、障害福祉関係団体、特別支援学校などへの普及啓発、および社会実装を積極的に進めていく予定である。

謝辞

本論文は、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、日本発達障害連盟）の研究成果の一部です。3年間の共同研究をしてくださった明治学院大学名誉教授の金子健氏、福島大学大学院教授の内山登紀夫氏、明星大学教授の吉川かおり氏に心からお礼を申し上げます。また、本研究遂行に際し、当初2年間事務局をされた全日本手をつなぐ育成会（現 全国手をつなぐ育成会連合会）の田中正博氏、室津大吾氏、最後の1年間事務

局を務められた日本発達障害連盟の沼田千代子氏、皆川悦子氏、そして東北6県の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。

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ーは、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) 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：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 No13、pp324-329.2010.11.
- 3) 林春男・重川希志依：災害エスノグラフィーから災害エスノロジーへ、地域安全学会論文報告集、No.7、pp376-379.1997.11.
- 4) 太田和良：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ーの適用事例、地域安全学会論文集 No.12、pp93-99.2010.3.
- 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～カフェの会話が未来を創る～』ヒューマンバリュー、2007.9.
- 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>

(原稿受付 2015.6.6)

(掲載決定 2015.9.19)