

自然災害に対する事業継続計画（BCP）作成の意義と課題

—令和3年度からの介護報酬改定に伴い義務化された全介護事業所への取り組みから—

びわこ学院大学 教育福祉学部子ども学科 教授 鳥野猛

英文題目： Significance and issues of business continuity planning for disasters.

キーワード： 事業継続計画、BCP、自然災害、災害対策基本法、高齢者施設

要約：近年、頻発する自然災害は、従来のものとは比べ激甚化する傾向にあり、くわえて新型コロナウイルスの感染拡大によって、主に高齢者をあずかる介護を含めた福祉施設においては、これまでの人手不足の課題に増して、疲弊している状況がある。子どもや障害者、そして高齢者といった避難弱者をあずかる福祉施設において、対象となる利用者の生活を守るためには、介助の理論や技術的方法だけではなく、自然災害への対応や、感染症への備え等を加味した福祉のあり方が問われようとしている。本論文では、災害対策基本法が改正され、また2021年度の介護報酬改定によって義務づけられた事業継続計画（略してBCPと呼ぶ）の意義と課題について論じたものである。

はじめに

昨今の度重なる大規模自然災害と、新型コロナウイルス感染症の感染拡大によって、介護現場が疲弊していることについては、言うまでもない。

とくに新型コロナウイルスの感染拡大の影響は、飲食業や観光業などサービス産業で働く非正規女性労働者の生活を直撃すると同時に、医療や介護・保育分野で働くエッセンシャルワーカーの重要性・必要性を再確認させた。

本論文では、大規模な自然災害を念頭ににおいた事業継続計画（BCP）について、その意義と課題を整理する。

まず、2021（令和3）年度、厚生労働省による介護報酬改定では、①「感染症や災害への対応力強化」、②「地域包括ケアシステムの推進」、③「自立支援・重度化防止の取り組みの推進」、④「制度の安定性・持続可能性の確保」の4つを、主な改定事項の柱として重視するものとなっている。なかでもとりわけ、昨今の大規模な自然災害や、新型コロナウイルス感染症の感染拡大等により、防災と感染症に対する介護事業所の事業継続が焦眉の急であることから、すべての介護保険の取扱事業所には、3年間という経過措置期間が設けられたものの、必要なサービスが継続的に提供できる体制の構築を目的に、業務継続に向けた計画等の策定、研修の実施、シミュレーション等の訓練の実施が義務づけられた¹。

そもそも、災害や防災に関する管轄省庁は、国土交通省であるが、避難弱者といわれる子どもや障害者、高齢者に関しては、利用するサービスの管轄が厚生労働省であることから、彼らの生命と暮らしを守るため、このような事業継続計画（BCP）策定が義務化されたものと思われる。

1 事業継続計画（BCP）の背景と昨今の災害対策

大規模な自然災害という点では、2011（平成 23）年 3 月に発生した東日本大震災以降、水害や土砂災害を中心に、ほぼ毎年のように来襲する災害に対し、関係する法制度の改正を含め対応を迫られてきた。

主なものでは、東日本大震災の教訓から、2013（平成 25）年 6 月の災害対策基本法の一部改正により、避難弱者といわれる高齢者、障害者、乳幼児等が、大規模な自然災害において、避難等支援を要する者の名簿、いわゆる「避難行動要支援者名簿」の作成が、市町村に対して義務化された²。

その後、昨今の大雨による河川氾濫・決壊そして土砂災害等を受け、2017（平成 29）年 6 月に水防法・土砂災害防止法が改正され（平成 29 年法律第 31 号）、子どもや妊産婦、障害者や高齢者等、要配慮者が利用する施設³に対し、避難体制の強化を図るため、ハザードマップ上で浸水想定区域や土砂災害警戒区域内にある管理者らに、避難確保計画の作成や避難訓練の実施が義務化された。

2020（令和 2）年度までの災害対応としては、災害時、一時的なマンパワー不足によって高齢者施設等において人員基準が満たせなくなる場合を想定した臨時的な措置や、介護報酬等の特別な措置⁴が施され、また利用者側でも医療や介護の一部負担金や利用料の免除等にかかる対策もなされた。さらに、福祉施設等災害復旧費の補助金事業（2020〔令和 2〕年度予算で約 25 億円）や、介護施設での水害対策の強化として福祉空間整備等施設整備交付金を支給、また特別養護老人ホーム等要配慮者施設の災害時情報共有システム構築費用等も捻出された。

これら、度重なる大規模な自然災害に対し、より災害への対応を強化する目的で義務化されたものが、2021（令和 3）年度からの全介護サービス事業者に対する事業継続計画（BCP）である。

2 災害対策基本法と事業継続計画（BCP）

厚生労働省老健局が示した「介護施設・事業所における自然災害発生時の業務継続ガイドライン」によると、「介護サービスは、要介護者、家族等の生活を支える上で欠かせないものであり、昨今大規模な災害の発生がみられる中、介護施設・事業所において、災害発生時に適切な対応を行い、その後も利用者に必要なサービスを継続的に提供できる体制を構築する」⁵とあり、まさにその通りと考えられる。社会福祉の領域にかかわる者であれば、子どもや児童、障害者や高齢者といった福祉の対象者に対し、安定した日常生活、言い換えるなら平時においての生活を送るうえで必要な介助を含めたサービス提供だけでは今や不十分であることが、昨今の激甚化する自然災害からの教訓でもある。

さらに、2021（令和 3）年には災害対策基本法⁶の改正によって、地域の要支援者に対し「個別避難計画」の作成が市町村に対し努力義務となり、その個別避難計画の作成に関しては、要支援者と最も接点のある介護支援専門員（ケアマネジャー）や、相談員・支援員等の福祉専門職者が、行政の防災担当者らと共同で行うための予算も確保された。つまり、介護計画ないし個別の支援計画に、個々の避難計画までも盛り込んだことから、これからの福祉や介護が防災とセットで語られるべき時代がやってきたといえるだろう。

そういう意味では、有事である大規模災害発生時において、彼らの生命の確保が、福祉・介護関係者にとって、どの程度までの責任を負うのが、課題となる⁷。

さて、今回、国が示した自然災害発生時の業務継続ガイドライン（BCP）は、主に介護保険の取り扱い施設である箱モノといわれる施設系を中心に計画されている。ガイドラインのなかで割かれた実際のボリュームでも、デイサービスを中心とした通所系やホームヘルパーが主の訪問系、ケアマネを主とした居宅介護系は、ほんの数ページ程度でしかない。しかし、2021（令和3）年5月の災害対策基本法の改正でも、小・中学校等の体育館等を一次避難所とし、福祉施設等の福祉避難所を二次避難所とする発想が改められ、地域住民は、いざ有事の際、一番身近で安全と思われる建物に避難するよう促されたことから、高齢者施設だけではなく、関係する全ての介護事業所に対し、事業継続計画策定が義務化された点は、非常に評価できる部分である⁸。

3 事業継続計画（BCP）の課題

国が示した「ガイドライン」や、厚生労働省のホームページからみた計画作成の手順をみると、フローチャート上の各項目に関しては、必要な書式等がワードやエクセルなり、また20分程度の動画等で計画作成に関して助けとなるものが準備されている。



出典：「介護施設・事業所における自然災害発生時の業務継続ガイドライン」厚生労働省老健局 令和2年12月（2020年）8頁。

そもそも事業継続計画＝BCPとは、Business Continuity Planの頭文字をとったもので、それぞれを訳すと事業継続計画となるだけに過ぎない。より端的に事業継続計画を言い換えると、「想定される被害を半減させ、かつ復旧までの速さ（期間）を半分程度に短縮するための計画」とい

うことになる。しかしこのような魔法のごとき計画が、現実として実行に移される可能性は極めて低く、あくまでも想像（イメージ）し、未来に向けて想定される課題に対し、パターン化しながら対応する、というマニュアルでしかない。新型コロナウイルス等の感染症に対しては、2019（令和元）年12月に中国武漢市での発症からまだ間がないため、成功・失敗例を含めてパターン化することは難しいが、自然災害に関して、とくに東日本大震災からのこの10年間でほぼ毎年のように来襲する水害や土砂災害に関しては、ある程度の免疫というか、発災直後から1週間程度の被災直後から復旧にいたるイメージがつくまでのパターン化が可能なものとなっている。

そこで、想定化し、どの職員が勤務中であったとしても、ある一定程度の統一した行動を可能にするためのものが、今回のフローチャートであり、手順書ということである。

上記の「自然災害（地震・水害等）BCPのフローチャート」にあるカッコ内の各項目については、先にも触れたところではあるが、厚生労働省のホームページにある様式やテンプレートを埋めていけば、市や各都道府県といった監督官庁による監査や実地指導を受けた場合においても、問題はなく、その点だけでいえば、難なくクリアーできる部分である。

ただ、この計画を作成しただけで、避難弱者である子どもや障害者、高齢者等の命を守れるのか、と言われれば、心許ないところであろう。事業継続計画（BCP）の作成は、あくまでも手段であって、作成そのものが目的ではない。目的は、福祉・介護施設に入居または利用する対象者の保護と、そこで働く職員を守ることにある。

4 予期すべき自然災害の前提

国のガイドライン等でも示されているように、事業継続計画（BCP）作成のポイントは、①有事の際の正確な情報収集と体制づくり、②発災「事前」、「事後（初動）」対応、③業務の優先順位と体制確保、④周知、研修、訓練、である。

なかでも、③業務の優先順位と体制の確立・確保が重要となってくる。その際に想定しておくべき自然災害は、地震であろうと水害や土砂災害であろうとも、「3日間の停電と断水が想定される自然災害に対し、どう事業を継続し入居者（利用者）の生命を守りきるか」である。

結論からいうと、自然災害に対して、リスクをゼロにすることはできない。「0か100か」の論議は、不要であるばかりでなく、有害でさえある。「一どこまでのリスクなら負うことができるのか、リスクについてどれだけ十分に説明できるのか。」という点に尽きる。リスクをゼロにできない以上、福祉や介護関係者は、十分な説明能力、いわば調整能力が必要となる⁹。

自然災害に関してある程度、予測でき、かつ最悪の状況として想定しておくべきは、「毎年、毎月、来週、そして明日にでも来るかもしれない…」という事実である¹⁰。

なかでも大規模な自然災害発生の特徴としては、近年、夜中に来襲する傾向が窺える¹¹。

つまり、福祉・介護の入居施設でいうなら、夜勤帯に発災しているという事である。夜勤帯の高齢者施設で考えると、例えば少人数単位で介護を行うユニット型施設では、1人の夜勤者に対し、10～15名程度の利用者を看なければならぬ。発災時の状況をイメージすると、圧倒的に人手が少ない状況下で、停電により真っ暗となり、エレベータも使用できないなか、濁流がものすごい勢いで1階の窓ガラスを割って流れ込み…といったシーンであろう。

3 日間の停電と断水のなか、制約を受ける業務

3 日間の停電・断水が想定される介護現場で、介護、看護、調理、事務といった職種別にどのような機能不全が発生するのか、2019（令和元）年9月の房総半島台風で1週間以上にわたりすべての施設内インフラが崩壊した高齢者施設の聞き取り調査からの結果を列記すると以下のようなになる。広いエリアにおける3日間の停電と断水については、直近のものでも、2018年7月の西日本大豪雨、2018年9月の北海道胆振東部地震、2019年9～10月の千葉県をはじめとして北関東から東北を襲った台風15号～21号等が記憶に新しい。

[介護]

- ・食事 … エレベータ停止
- ・入浴 … ボイラー停止
- ・排泄 … 浄化槽の停止、給水停止
- ・記録 … パソコン類停止
- ・情報連絡 … テレビ、ラジオ、パソコン、スマホ停止、内線、PHS停止
- ・見守り … ナースコール、センサーマット停止、全照明停止
- ・褥瘡 … エアマット停止
- ・ベッド … 電動ギャッジベッド機能停止
- ・洗濯 … 洗濯機停止
- ・移乗 … 移乗用リフト停止

[看護]

- ・患者情報、記録 … 電子カルテ停止
- ・薬剤管理 … 処方箋発行、薬局へのFAX停止
- ・見守り … ナースコール、センサーマット停止
- ・連絡 … 内線、PHS停止
- ・消毒 … オートクレーブ停止
- ・冷却 … 冷凍庫停止

[調理]

- ・食品保冷庫 … 冷蔵庫停止
- ・食材下処理 … フードカッター停止
- ・調理 … スチームコンベクション停止
- ・配膳 … エレベータ停止

[事務]

- ・請求、支払い、労務管理 … パソコン、施設内LAN停止
- ・物品 … 電話停止で受発注不可能

5 事業継続計画（BCP）作成のポイント

以上のことを前提に、2021（令和3）年度から義務化の流れになった事業継続計画（BCP）作成のポイントについて説明したい。以下にあげる項目以外の部分については、ほとんどの介護事業所（多くは施設系）が既に作成している「防災マニュアル」や「災害対応マニュアル」の項目と多くが重複しているため、割愛したい。

厚生労働省が提示したガイドラインやひな型で、新たに付け加わった項目が、「重要業務の継続に対する優先順位づけ」であり、職員の出勤率と業務の優先順位についての以下のようなマトリックスの作成である。

発災と経緯	直後(夜勤帯)	発災後6時間	発災後1日	発災後3日	発災後7日
出勤率	10%	30%	50%	70%	90%
在庫量	在庫 100%	在庫 90%	在庫 70%	在庫 20%	在庫正常
ライフライン	停電、断水	停電、断水	停電、断水	断水	復旧
業務基準	職員・入所者の安全確認のみ	安全と生命を守るための必要最低限	食事、排泄中心。その他は休止若しくは減	一部休止、減とするが、ほぼ通常に近づける	ほぼ通常どおり
食事形態	休止	必要最低限のメニューの準備	飲用水、栄養補助食品、簡易食品、炊き出し	炊き出し 光熱水復旧の範囲で調理再開	炊き出し 光熱水復旧の範囲で調理再開
食事介助	休止	応援体制が整うまでなし 必要な利用者に介助	必要な利用者に介助	必要な利用者に介助	必要な利用者に介助
入浴・排泄介助	失禁等ある利用者はオムツ	オムツ着用 適宜清拭	オムツ着用 適宜清拭	オムツ着用 適宜清拭	光熱水が復旧 次第入浴可

出典：厚生労働省老健局「介護施設・事業所における自然災害発生時の業務継続ガイドライン」令和2年12月22頁を一部加工。

ただ、福祉・介護の現場でこのマトリックスを作成するための論議としては、「—今日の勤務表をみて、スタッフを上から半分削除し、残りの半分のスタッフで、今日一日できたであろう業務の、一体何ができて、また何を優先順位上削るのか。そして通常業務を遂行するには、最低でも何割くらいの職員が出勤しないと無理なのか…」という問いかけから始めた方が、より現実的である。ここでのキーワードは、職員の出勤率と、優先する業務との関係を、あらかじめ明確にしておくことである。職員の出勤率と業務の優先順位を明らかにしておくということは、職員の出勤率のどのレベルで、通常業務が可能なのか、また職員の出勤率がどの程度まで上がれば、優先順位から外し実施しなかった業務の何をどの程度まで戻すのか、を考えることにもつながる。

防災・感染症 BCP（事業継続計画）作成の考え方と留意点

Q 3日間の停電・断水を前提とした大規模災害時に、職員の出勤率を50%としてイメージ

(今日の勤務表をみて、職員を上から半分削った場合、残りの半分の職員に、今日一日行った業務との振り廻りから、何ができてできないか論議してください。)

形態	利用者	職員	業務	優先順位
施設	移すのは困難だが、どこに? Q フロアー、階を具体的に 重度… 軽度…	Q 被災エリアの確認	食事	1番に優先…
		Q どこに住んでいるのか?		2番に優先…
		Q 同居する小さい子どもの有無	排泄	1番…
		Q 同居介護老親の有無		2番…
		●名簿等リスト化を	入浴	1番…
	2番…			
在宅訪問	2:8の原則 8割の利用者を切り捨てる? ●名簿等リスト化を	同上	その他(医療) 2番…	同上
				同上(家事を加える)

※ 通所系(デイサービス)は、「在宅」の対応に準じる。

防災・**感染症** BCP（事業継続計画）作成の考え方と留意点

Q 事業所内でクラスターが発生。職員の出勤率を50%としてイメージ

（今日の勤務表をみて、職員を上から半分割った場合、残りの半分の職員に、今日一日行った業務との振り回しから、何ができていないか議論してください。）

形態	利用者	職員	業務	優先順位
施設	<ul style="list-style-type: none"> ●区域分け（ゾーニング） Q フロアー、階を具体的に ----- ●隔離（コホーティング） Q フロアー、階を具体的に 	<ul style="list-style-type: none"> Q 同居する小さい子どもの有無 Q 同居介護老親の有無 Q 基礎疾患のある職員把握 ●名簿等リスト化を（どの利用者群を、誰が現実的に夜勤まできめ介助できるのか?） 	食事	1番に優先… 2番に優先…
			排泄	1番… 2番…
			入浴	1番… 2番…
			その他（医療）	1番… 2番…
			追加業務	追加される業務の想定
在宅訪問	<ul style="list-style-type: none"> 2：8の原則（8割の利用者を切り捨てる…?） ●名簿等リスト化を 	<ul style="list-style-type: none"> 同上 ●名簿等リスト化を（選別した利用者を、誰が現実的に訪問・見守りできるのか?） 	<ul style="list-style-type: none"> 同上（家事を加える） 追加業務 例）居室を通じて、他の訪問介護事業所への緊急依頼等 	

※ 通所系（デイサービス）は、「在宅」の対応に準じる。

「（全員）避難指示」の判断基準

2021（令和3）年5月に改正された災害対策基本法により、これまでの「高齢者等避難」、「避難勧告」、「避難指示」から、より分かりやすく避難に導くため、「避難勧告」が削除され、「高齢者等避難」、「（全員）避難指示」、「緊急安全確保」の順で分類された。これらの警告は、各市町村長に発令の権限が与えられている。しかし、大規模災害発災時、停電等の電源喪失によって市町村長からの警告が発信不可能な場合もあり得るし、また市町村長からの警告発信が可能であったとしても、受信する側の福祉・介護事業所周辺が停電等によって受信できない場合等も十分に考えられる。

ちなみに、2021（令和3）年7月の静岡県熱海市の土砂災害（令和3年7月伊豆山土砂災害）では、当時、「大雨警報」が発令され、「土砂災害警戒情報」が出されていたものの、「避難指示」を見送った経緯がある。

これらを受けて、国土交通省は、2015（平成27年）度から「洪水時の情報提供」を内閣府「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を改訂し、「防災体制確立の判断基準の設定」（13頁）を、福祉・介護事業所に限らず、関係機関へ求めるようになった。

最近の大雨に伴う浸水や河川決壊、土砂災害等を念頭に、福祉・介護事業所が避難の判断基準となるものを作成した。地理的リスクでいえば、「海沿い」、「河沿い」、「山沿い」等に大きく分けられると思うが、河沿いや山沿いで発生するリスクの高い、浸水と土砂災害に特化したものを整理した（資料1「体制確立の判断基準例」参照）。

6 訪問系介護サービスにおける防災環境の難しさ

「箱モノ」である施設系介護サービスと比較し、在宅系介護サービスのなかでも、とりわけホームヘルプサービスを中心とした訪問系介護サービスにおいては、多様なリスクが存在し、事業継続計画を作成する以前に整理しておかなければならない点が多い。例えば施設系介護サービス

であれば、夜勤帯に発災したと仮定しても、夜勤者や宿直者が少なからず存在する。しかし、訪問系介護サービスにおいては、ホームヘルパーらが直行・直帰の体制を採っている事業所も多いため¹²、大規模災害等で停電になり、電話等の機能が失われれば、ヘルパーらの安否確認だけでなく、地域に点在する利用者への介助が可能なかどうかの調整等も不可能になる。

連絡や調整という意味では、仮に施設系介護サービスでいうところの夜勤帯に発災したと仮定するならば、訪問介護等のサービスは、ほとんどの場合、日中の訪問であることから、勤務するヘルパーらは、自宅での被災状況を確認した後、翌朝からの訪問予定である利用者のことが頭をよぎるだろう¹³。

ヘルパー等訪問系介護職員は、利用者への訪問調整や訪問の可否について、居宅の介護支援専門員なり、自らが所属する管理者やサービス提供責任者らに確認することが求められるが、大規模な停電によって、連絡が不能となり確認・調整がつかない、という事態が発生する。

上記のような実態から、訪問系介護サービス事業者が、事業継続計画の作成前に整理しておかなければならない点は、以下のような疑問からはじまるであろう。

あなたはケアマネまたは、事業所の管理者です

- Q 深夜または早朝に、ヘルパーから翌朝からの訪問調整について連絡があった場合、どう指示を出しますか？
- Q ヘルパー、訪問看護師が訪問していると思われる時間帯に、大規模災害に襲われました。居宅のケアマネ・管理者としては、どう対応しますか？

あなたはヘルパー、または訪問看護師です

- Q 訪問中に、大規模災害に襲われました。あなたならどう行動しますか？
- Q 利用者を避難所まで避難させなくてはなりません。どのようなことが注意点として考えられますか？
- Q 利用者を避難所まで連れて行きました。彼らにとっては、ここでの避難生活が数日間続くことになります。どのようなことが注意点として考えられますか？
- Q あなたには小さい子どもや、介護している年長いた親がおり同居しています。利用者さんと家族との天秤関係のなかで優先順位について迷っています。どのような条件があれば、数日間、仕事を優先させることができますか？
- Q 大豪雨により河川が氾濫し、土砂の混じった水がそこまで迫っています。あなたはどの利用者から助けますか？ また、あなた自身が逃げなければ、もう間に合いません。
- Q 利用者に微熱があり、新型コロナウイルスに感染している、と思われたら？

訪問系介護サービスの判断基準

まずは、今回の厚生労働省が提起したガイドラインを元に考えると、優先順位という考え方が

重要になる。利用者に対する優先順位でいうと、利用者の8割を訪問の計画から削除することである。これは何も、在宅で暮らす8割の利用者を切り捨てるという意味ではなく、ヘルパーや訪問看護師による訪問がなかったと仮定しても、3日間は生存が維持できであろう利用者を選別するということである。大規模な自然災害が頻発するなか、ヘルパーの安全確保をすることも重要な労務管理と考えるなら、重要事項説明書等で「自然災害等で警報が発令された場合、原則訪問は中止する。」という文言等もつけ加え、事前に家族への説明もしなければならない。ただし、原則としている以上、2割の利用者が例外としてヘルパーらが訪問しなければならない対象者と考えるべきである。例えば、高齢者夫婦のみで脚が悪く、到底避難ができないような場合、要介護状態が重い高齢である親と、知的障害等なんらかの障害を持ち、避難する上での判断が十分ではない同居している成人の子がいるような場合等が想定される。

このような場合、以下のように整理し、確認しておく必要がある。

- ・担当する利用者には訪問の優先順位をつける。
- ・自然災害等の状況によっては、サービスの中止や縮小があり得ることの家族等への周知。
- ・避難準備情報（避難開始）が発令された段階で、どれだけの利用者が、民生委員や地域の自治会員等誰に導かれて、どこに避難しているのかの把握。
- ・予定する避難先の情報を家族等に事前に周知しているか、の確認。
- ・場合によっては、家族による引き取りも含めた一時的な預かりが可能かどうかの確認。
- ・停電と断水を想定した介助の仕方や工夫についての論議。
- ・利用者の服薬状況を必ず把握・確認し、他の訪問系事業所との連携の調整や確認。
- ・地域で暮らす要介護者にとって、最終的には従来、福祉避難所と位置づけられた高齢者施設等への避難が考えられるが、これまでに短期入所（ショートステイ）等高齢者施設に併設しているような在宅サービスの利用の有無（施設の生活相談員等防災担当者も、はじめて受け入れる地域の要介護者に対し、過去にサービスを利用したことがなく、フェイスシートさえない状況であれば、受け入れが難しいため）。

おわりに

事業継続計画（BCP）とは、「想定する被害を半減させ、かつ復旧するまでの時間を半分程度に短縮するための計画」と換言できるが、魔法のような対策は現実には存在せず、あくまでもイメージ（想定）することでの危機回避でしかないことは、**3 事業継続計画（BCP）の課題**でも触れたところである。福祉や介護事業所において、近年の危機意識で最たるものといえば、東日本大震災から頻発する激甚化した自然災害と、クラスターを伴う感染症の拡大であろう。この2つをとってしても、実際に被災するなり、クラスターによる大混乱を経験・体感した者でしか、臭いも含めて実感し、骨身に沁みることはない。そうでない者にとっては、「仮にそうなった場合」をイメージし、リスクヘッジを図り、来たるべきその日に備えるしか現実的には不可能であろう。

ただ、同じ「備える」という考え方や方法にしても、自然災害のそれと、感染症等におけるそれとは対応が異なる。自然災害の場合には、ある程度の事前の備えはできるものの、遭遇してしまっただけからは、それを迎え撃つ・それと立ち向かうことは不可能であり、「上手くやり過ごす」しか方法はない。しかし、感染症等の拡大等に関しては、目に見える形で成果が現れるわけではな

く、感染拡大してからの対応や対策について、説明できるだけの策を講じたかどうかが問われる。そういった意味においては、国が勧める今回の事業継続計画（BCP）は、対応したことへのエビデンス（証拠）が明確であるため、クラスター等の感染拡大に対するリスクヘッジには有効と思われる（資料3「感染症発生対策フローチャート」参照）。

いずれにせよ、すべては結果論であり、偶然上手くいけば武勇伝として語ることができるものの、下手を打てば、責任の所在を追及され、言い訳に終始するしかなくなる。

国は、2021（令和3）年度からの介護報酬改定に伴って、感染症や防災への対応力強化を大きな柱としているが、その点については大きく評価できるものである。ここ数年でパンデミックとなった感染症に対する対応と、数年をかけて論議されてきた防災との対応とを、並列的に表記することについてはいささか疑問も残るが、両者とも国の根幹を揺るがすほどの非常事態という「有事」であることを考えれば、納得はできる。

感染症と災害への対策については、上記で述べたように若干の違いはあるものの、「人の確保」が最大の課題であることだけは確かである。その点では、感染症に対してのマンパワー確保の方が非常に困難である。災害時においての人手不足は、職員らも被災していたり、道路等のインフラも崩壊している等、イメージもつきやすく、発災から日を迫うごとに職員の出勤率が上がることも、過去の被災地での検証から明らかである¹⁴。しかし、クラスターを伴う感染拡大が介護事業所を襲い、さらに医療機関での入院病床が飽和状態のため、感染した利用者等が2週間程度、施設内での待機を余儀なくされるような場合においては、感染した利用者としていない利用者との区域分け（ゾーニング）が行われ、またコホーティングといわれる隔離の措置が実施される。問題は、そのゾーニングなり、コホーティングされた場所へ、「一体誰がケアに入るのか…」という点に集約される。施設長なりの管理者に打診された職員は、「一すいません、施設長。うちにはまだ小さい子どもがいるので、子どもにうつると大変ですから…」と応えるはずである。この「子ども」を「年老いた親」や「基礎疾患をもつ配偶者」に置き換えることも十分に想定される。

このような状況下で、施設や事業所の管理者は、そのなかでも勤務可能な職員をリストアップし、一法人複数の施設等事業所がある場合には、早めの応援要請を行い、勤務時間や休憩時間等にも気を配りながら、偏った勤務とならないよう配慮し、施設近隣に宿泊施設や宿泊場所の確保を行ったうえで、そして週1日は完全に休めるよう、また長時間労働には気を配りながら、労働基準法に定められた休憩時間を職員が求めてきたような場合には、それへの対応もしなければならず、最後に、クラスター等の発生による地域への風評被害についても、施設長等管理者の責任で実施しなければならない…。

このように気が滅入るような人の確保や、確保した後での調整が、感染症拡大となった場合、災害時における人の確保や調整の方法と決定的に異なる点である。

コロナ禍の前からいわれ続けてきた、福祉や介護業界での「人手不足」。限られた数少ない職員のなかであって、どう人をつなぎ止め、どう働いてもらうのか。感染症や災害時への対応から、今回義務化となった事業継続計画（BCP）は、ある意味で、感染症の拡大や頻発する自然災害の有無にかかわらず、計画しておかなければならない事業継続の視点であろう。

[参考文献]

- ・内閣府（防災担当）「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取扱指針」平成25年8月（令和3年5月改定）。
- ・厚生労働省『厚生労働省業務継続計画～首都直下型地震編～』2020年11月。
- ・厚生労働省老健局「介護施設・事業所における自然災害発生時の業務継続ガイドライン」令和2年12月。
- ・厚生労働省老健局「介護施設・事業所における新型コロナウイルス感染症発生時の業務継続ガイドライン」令和2年12月。
- ・烏野猛「責任無能力者をめぐる家族責任についての序論—仙台地判平成27年3月26日事件番号平成24年(ワ)486と、最高裁平成26年(受)第1434号第1435号同28年3月1日第三小法廷判決との比較から—」びわこ学院大学研究紀要第10号、2019年。
- ・烏野猛「大規模災害等の非常時における避難弱者を守る義務—大規模災害時において『預かる側』である事業所が果たすべき責任について—」びわこ学院大学研究紀要第8号、2017年。
- ・烏野猛「予測できる災害についての『避難』に関する考察—「避難」を争点とした津波事故裁判の比較研究から—」びわこ学院大学研究紀要第6号、2015年。
- ・烏野猛「大災害時における高齢者施設のリスクマネジメント—被災した高齢者施設への聞き取り調査から—」びわこ学院大学研究紀要第1号、2010年。
- ・烏野猛「予測できる災害についての『予見可能性』に関する考察—宮城県山元町立保育所の裁判事例からみた『予見可能性』の把握と程度—」びわこ学院大学・びわこ学院大学短期大学部外部連携研究センター年報 第4号、2018年。
- ・レベッカ・ソルニット著、高月園子訳『災害ユートピア なぜそのとき特別な共同体が立ち上がるのか』亜紀書房、2010年12月。

体制確立の判断基準例

体制確立の判断時期	体制	活動内容	対応要員
<p>(例)いずれかに該当すれば</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大雨注意報（雨） ・洪水注意報（川） ・<u>氾濫警戒情報</u>（川） ・津波注意報（海） 	高齢者等避難	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者名簿（優先順位確認） ・職員数確保の把握 ・気象情報等の情報収集 ・数時間後の危険レベル等も含め 	<ul style="list-style-type: none"> ・防災担当職員他 （他には、誰が…?）
<p>(例)いずれかに該当すれば</p> <ul style="list-style-type: none"> ・記録的短時間大雨情報発令 ・線状降水帯の発生 ・大雨警報（雨） ・<u>土砂災害警戒情報</u>（山） （大雨警報発令中が前提） ・<u>氾濫危険情報</u>（川） ・洪水警報（川） ・津波警報（海） ・高潮警報（海） 	（全員）避難指示	<ul style="list-style-type: none"> ・気象情報等の情報収集 ・避難場所への避難誘導 （籠城への備えと避難の是非） ・使用する可能性が高い蓄電器等の準備 ・利用者家族への事前連絡 ・職員含め人数確認 ・地域住民への協力要請 	<ul style="list-style-type: none"> ・管理者、施設長他 （他には、誰が…?）
<p>(例)いずれかに該当すれば</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大雨特別警報（雨） ・<u>氾濫発生情報</u>（川） ・大津波警報（海） 	緊急安全確保	<ul style="list-style-type: none"> ・垂直避難 （夜間・停電、人手不足を視野に） ・浸水が考えられるなら、土嚢を敷く等の作業の後、電源の喪失前に、上階へ避難する ・スペースの確認、変更と、職員の加配等を済ませ、蓄電池等で電源を確保する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・管理者、施設長他 （他には、誰が…?） ・強制参集職員他

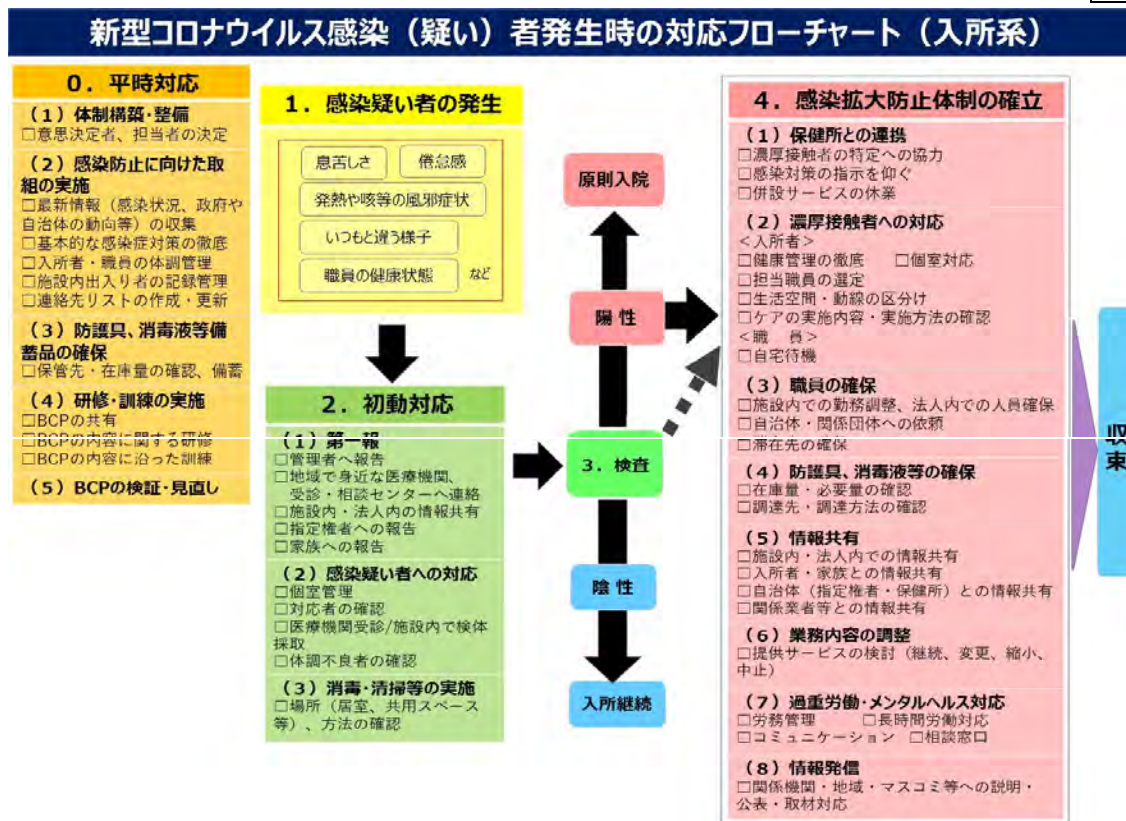
最新大規模災害対応表 (2021.10月時点)

資料 2

災害種別	予測	インフラ類	現象	対策
台風 大雨 津波	可 (不可)	停電・断水	<p>河川決壊・土砂崩れを想定</p> <ul style="list-style-type: none"> ●増水等による電源設備崩壊での停電 ●水道管破損による浄水場浸水での断水 <ul style="list-style-type: none"> ✓ エレベータ使用不能 ✓ 空調関係不能 (エアコン等) ✓ 上層階からの浸水 ✓ ボイラー停止による入浴不可 ✓ トイレ使用不可 ✓ パソコン、テレビ、ネット類使用不能 ✓ ナースコール、センサーマット、エアマット類不能 ✓ ギャッジベッド使用不能、洗濯機使用不能 ✓ 電子カルテ、記録類打込不能 ✓ 厨房、冷蔵・冷凍不能 ✓ ミキサー、フードカッター、スチームコンベクション等使用不能 ✓ 電話・Faxでの受発注不能 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 食事提供時間の変更 (夕食は早めの時間に) ■ 冷蔵、冷凍の温度設定は事前に強冷に(戻すのを忘れぬよう) ■ 懐中電灯の数量確認、電池等の確認 ■ トイレは、紙と排泄物とを分けて処理 (詰まるため) ■ 浸水は1階からだが、暴風雨の場合、上層階から浸水する。窓サッシやドアの隙間を古新聞等で詰める ■ 厨房…ミキサー食、きざみ食への事前の対応 ■ 職員車・公用車の燃料満タン (エアコン、移動、電源確保) ■ 強制参集職員を含めた職員配置、勤務変更等への確認 ■ 3日分の献立表の確立と保管場所の確認 ■ 3~5日分の飲料水の確保 ■ 薬局を通じてでしか入手できない医薬品、経管キット類は7日間の備蓄が必要 ■ 暴風雨、浸水等には、水切りドライワイパー (両端が幅広になっている) が有効 ■ 発電機、蓄電池の燃料等確認 (作動確認) ■ ナースコール、センサーマット、ギャッジベット等が電源喪失で不能になることから、転倒転落発生に注意 ■ 携帯電話、ピッチ、コール等が使用不能になることから、情報共有の手段を確保 (ホワイトボード等活用) ■ 冬期の場合、ファンヒーターではなく、反射式ストーブを使用
台風 暴風	可 (不可)	停電・断水	<p>竜巻・飛来を想定</p> <ul style="list-style-type: none"> ●鉄塔、電柱の倒壊等による停電 <ul style="list-style-type: none"> ✓ エレベータ使用不能 ✓ 空調関係不能 (エアコン等) ✓ 倒木等による職員通勤不能 ✓ ボイラー停止による入浴不可 ✓ トイレ使用不可 ✓ パソコン、テレビ、ネット類使用不能 ✓ ナースコール、センサーマット、エアマット類不能 ✓ ギャッジベッド使用不能、洗濯機使用不能 ✓ 電子カルテ、記録類打込不能 ✓ 厨房、冷蔵・冷凍不能 ✓ ミキサー、フードカッター、スチームコンベクション等使用不能 ✓ 電話・Faxでの受発注不能 ✓ 風圧によるガラス、ドアの破損 ✓ 飛来物での損壊に注意 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 食事提供時間の変更 (夕食は早めの時間に) ■ 冷蔵、冷凍の温度設定は事前に強冷に(戻すのを忘れぬよう) ■ 懐中電灯の数量確認、電池等の確認 ■ トイレは、紙と排泄物とを分けて処理 (詰まるため) ■ 浸水は一階からだが、暴風雨の場合、上層階から浸水する。窓サッシやドアの隙間を古新聞等で詰める ■ 厨房…ミキサー食、きざみ食への事前の対応 ■ 職員車・公用車の燃料満タン (エアコン、移動、電源確保) ■ 強制参集職員を含めた職員配置、勤務変更等への確認 ■ 3日分の献立表の確立と保管場所の確認 ■ 薬局を通じてでしか入手できない医薬品、経管キット類は7日間の備蓄が必要 ■ 暴風雨、浸水等には、水切りドライワイパー (両端が幅広になっている) が有効 ■ 発電機、蓄電池の燃料等確認 (作動確認) ■ ナースコール、センサーマット、ギャッジベット等が電源喪失で不能になることから、転倒転落発生に注意 ■ 携帯電話、ピッチ、コール等が使用不能になることから、情報共有の手段を確保 (ホワイトボード等活用) ■ 冬期の場合、ファンヒーターではなく、反射式ストーブを使用

大雪	可 (不可)	停電・断水	<p>雪による交通渋滞を想定</p> <p>●豪雪の電線切断による停電</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ エレベータ使用不能 ✓ 空調関係不能(とくに暖房等) ✓ コンセントにつなぐファンヒーターは使用不能 ✓ 積雪等による職員通勤不能 ✓ ボイラー停止による入浴不可 ✓ トイレ使用不可 ✓ パソコン、テレビ、ネット類使用不能 ✓ ナースコール、センサーマット、エアマット類不能 ✓ ギャッジベッド使用不能、洗濯機使用不能 ✓ 電子カルテ、記録類打込不能 ✓ 厨房、冷蔵・冷凍不能 ✓ ミキサー、フードカッター、スチームコンベクション等使用不能 ✓ 電話・Faxでの受発注不能 ✓ <u>エアコン室外機に雪がかぶり通電していたとしてもエアコン不能</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 食事提供時間の変更(夕食は早めの時間に) ■ 冷蔵、冷凍の温度設定は事前に強冷に(戻すのを忘れぬよう) ■ 懐中電灯の数量確認、電池等の確認 ■ トイレは、紙と排泄物とを分けて処理(詰まるため) ■ 厨房…ミキサー食、きざみ食への事前の対応 ■ 職員車・公用車の燃料満タン(エアコン、移動、電源確保) ■ 強制参集職員を含めた職員配置、勤務変更等への確認 ■ 3日分の献立表の確立と保管場所の確認 ■ 3～5日分の飲料水の確保 ■ 薬局を通じてでしか入手できない医薬品、経管キット類は7日間の備蓄が必要 ■ 発電機、蓄電池の燃料等確認(作動確認) ■ ナースコール、センサーマット、ギャッジベッド等が電源喪失で不能になることから、転倒転落発生に注意 ■ 携帯電話、ピッチ、コール等が使用不能になることから、情報共有の手段を確保(ホワイトボード等活用) ■ 冬期の場合、ファンヒーターではなく、反射式ストーブを使用 ■ <u>エアコン室外機にかぶる雪の除雪が必要</u>
地震 (噴火)	不可	停電・断水・ ガス	<p>交通マヒ、停電、断水を想定</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 交通機関マヒ、道路寸断による職員通勤不可 ✓ エレベータ使用不能(エアコン等) ✓ 空調関係不能 ✓ ボイラー停止による入浴不可 ✓ トイレ使用不可 ✓ パソコン、テレビ、ネット類使用不能 ✓ ナースコール、センサーマット、エアマット類不能 ✓ ギャッジベッド使用不可、洗濯機使用不能 ✓ 電子カルテ、記録類打込不能 ✓ 厨房、冷蔵・冷凍不能 ✓ ミキサー、フードカッター、スチームコンベクション等使用不能 ✓ 電話・Faxでの受発注不能 ✓ ガス使用不能による厨房の混乱 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 懐中電灯の数量確認、電池等の確認 ■ トイレは、紙と排泄物とを分けて処理(詰まるため) ■ 厨房…ミキサー食、きざみ食への事前の対応 ■ 職員車・公用車の燃料満タン(エアコン、移動、電源確保) ■ 強制参集職員を含めた職員配置、勤務変更等への確認 ■ 3日分の献立表の確立と保管場所の確認 ■ 3～5日分の飲料水の確認と確保 ■ 薬局を通じてでしか入手できない医薬品、経管キット類は7日間の備蓄が必要 ■ 発電機、蓄電池の燃料等確認(作動確認) ■ ナースコール、センサーマット、ギャッジベッド等が電源喪失で不能になることから、転倒転落発生に注意 ■ 携帯電話、ピッチ、コール等が使用不能になることから、情報共有の手段を確保(ホワイトボード等活用) ■ 冬期の場合、ファンヒーターではなく、反射式ストーブを使用

※ 南海・東南海巨大地震を念頭に、「事前情報」に伴う「事前避難」も起こりうることを想定すること。



（厚生労働省老健局「介護施設・事業所における新型コロナウイルス感染症発生時の業務継続ガイドライン」令和2年12月、10頁引用）

¹ 事業継続計画（BCP）は、地域との連携した対応が必要不可欠であることから、介護サービスを提供する事業者のなかでも、施設系サービスや特定施設、短期入所系サービスに通所系サービスにおいては、省令の改正によって災害への対応が強化された。施設系サービスについては、厚生労働省令第26条「指定介護老人福祉施設は、非常災害に関する具体的計画を立て、非常災害時の関係機関への通報及び連携体制を整備し、それらを定期的に従業員に周知するとともに、定期的に避難、救出その他必要な訓練を行わなければならない」と規定されている。通所系・居住系サービスについては、第103条「指定通所介護事業者は、非常災害に関する具体的計画を立て、非常災害時の関係機関への通報及び連携体制を整備し、それらを定期的に従業員に周知するとともに、定期的に避難、救出その他必要な訓練を行わなければならない」とある。小規模多機能型居宅介護や認知症対応型共同生活介護の事業所に関しては、第182条の2「指定小規模多機能型居宅介護事業者は、非常災害に関する具体的計画を立て、非常災害時の関係機関への通報及び連携体制を整備し、それらを定期的に従業員に周知するとともに、定期的に避難、救出その他必要な訓練を行わなければならない。指定小規模多機能型居宅介護事業者は、前項に規定する訓練の実施に当たって、地域住民の参加が得られるよう連携に努めなければならない」とある。

² 避難行動要支援者名簿作成に関しては、災害対策基本法第49条の10から第49条の13に規定されている。2021（令和3）年3月、総務省が出した「避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果」によると、作成率は99%となっており、ほとんどの市町村において名簿の作成が完成したと考えられる。言い換えるなら、避難する際に支援が必要な対象者が、すべて洗い出せ判明したといえる。しかし、名簿の作成が進みながらも、被災地では死亡も含め被災した者の多くが高齢者であることから、避難行動要支援者名簿の作成と、救済に対する効果が課題となった。そこでの問題点が、名簿の情報共有と個人情報保護法との関係である。基本的には、一定の場合に限り例外的にこれらの行為を行うことを許容すると考えられている。その理由として、憲法第94条「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる

る。」という規定との関係上、憲法上の規定が、条例の規定に優越することとなり、各市町村においては、いずれにせよ名簿の作成等に必要の個人情報を取り扱うことが可能である、と「災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法の運用について」（平成25年6月21日府政防559号）のなかで明記されている。

³ 要配慮者利用施設とは、社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設であり、市町村地域防災計画上、社会福祉施設でいえば、老人福祉施設、有料老人ホーム、認知症対応型共同生活介護施設、身体障害者社会参加支援施設、障害者支援施設、地域活動支援施設、福祉ホーム、障害福祉サービス事業の用に供する施設、保護施設、児童福祉施設、障害児通所支援事業の用に供する施設、放課後児童健全育成事業の用に供する施設、子育て短期支援事業の用に供する施設、一時預かり事業の用に供する施設、児童相談所、母子・父子福祉施設、母子健康包括支援センター等。学校では、幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、高等専門学校、専修学校（高等課程を置くもの）等。医療施設では、病院、診療所、助産所等である。

⁴ 2018（平成30）年度では、6月「大阪府北部地震」、7月「西日本豪雨」、9月「北海道胆振東部地震」。令和元年では、9月「令和元年台風15号災害」、10月「令和元年東日本台風19号災害」。2020（令和2）年度では、7月「九州熊本県南部豪雨」が、介護報酬の臨時的取り扱いを受けた。

⁵ 厚生労働省老健局「介護施設・事業所における自然災害発生時の事業継続ガイドライン」令和2年12月。

⁶ 災害対策基本法は、1959年の伊勢湾台風を契機に1961年制定された。この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から守り、社会秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的としている（第1条）。なかでも、社会福祉との関係でいえば、2013年の同法改正により、大規模災害の犠牲者の過半数が高齢者であることから、「避難行動要支援者名簿」の作成が市町村に義務づけられた。また、2021年には同法の改正によって、名簿作成だけでは不十分なことから、要支援者に対し「個別避難計画」の作成が市町村に対し努力義務となった。

⁷ 烏野猛「大規模災害等の非常時における避難弱者を守る義務—大規模災害時において『預かる側』である事業所が果たすべき責任について—」（びわこ学院大学研究紀要第8号、2017年）を参照。

⁸ さらに、厚生労働省の同じ老健局が、2020（令和2）年12月、「防災」と「感染症」の事業継続計画のガイドラインを二つ同時に出したことなどは、災害もウイルス感染も、「有事」との認識であったからに他ならない。

⁹ 過剰なまでのリスクヘッジは、リスクマネジメントではない。例えるなら、水虫でしか過ぎないのに、脚の付け根から切断するようなものである。問題は、それが水虫であるのか、それとも悪性の腫瘍なのか、の判断が非常に難しく、すべてが終わった後でなければ、誰もわからないことである。災害は進化しており、「—これまで、大丈夫だった…。」的な従来考え方は、「—長くここに住んでいるが、まさかここまで来るとは思わなかった。」といった溜息交じりのつぶやきからも、これまでの発想は通用しなくなっていることだけは確かである。

¹⁰ 特別警報は、2013年8月30日から気象庁によって運用が開始された警告発表である。イメージとしては、50年に一度ともいわれる、経験したことのないような異常な気象現象、と定義されている（気象業務法第13条の2）。これによると、2021（令和3）年10月末時点で、過去20回発表されたことになり、そうすると1000年以上生きなければ経験しないような自然災害を、我々は8年間で体験していることになる。

¹¹ 最近までの主な大規模自然災害発生の曜日と時間を以下に整理した。

- ・阪神・淡路大震災 1995年1月17日（火）5：46
- ・新潟県中越地震 2004年10月23日（土）17：56
- ・能登半島地震 2007年3月25日（日）9：41
- ・新潟県中越沖地震 2007年7月16日（祝日）10：13
- ・平成26年8月豪雨 広島市土石流 2014年8月20日（水）2：00～4：00
- ・平成27年9月関東・東北豪雨 茨城県常総市鬼怒川決壊 2015年9月10日（木）12：50
- ・平成28年熊本地震 2016年4月16日（土）1：25
- ・平成29年7月九州北部豪雨 九州北部 2017年7月6日（木）3：10
- ・平成30年7月豪雨 西日本一帯 2018年7月7日（土）3：00頃小田川堤防決壊
- ・平成30年北海道胆振東部地震 2018年9月6日（木）3：07
- ・房総半島台風（台風15号）2019年9月7日（土）5：00前に千葉市上陸
- ・令和元年東日本台風（台風19号）2019年10月12日（土）19：00前に伊豆半島上陸

-
- ・令和元年台風（台風21号） 2019年10月26日（土）深夜から未明にかけて
 - ・令和2年7月豪雨 熊本県球磨村大水害 7月4日（土）5：00過ぎ
 - ・令和3年7月伊豆山土砂災害 7月3日（土）10：28
 - ・令和3年8月豪雨 2021年8月11日（水）～ 秋雨前線に伴う豪雨浸水・河川決壊

（資料2「最新大規模災害対応表」参照）

¹² 新型コロナウイルスの感染拡大下における訪問介護にあつては、ヘルパー同士の濃厚接触を避けるという意味でも、最近では直行・直帰が推奨されている。

¹³ 夜勤帯という意味では、2006年の介護保険法の改正によって誕生した、22時から翌朝の6時までに訪問するような夜間対応型訪問介護も、介護保険制度上のサービスで存在するが、国内でも200事業所に届かず（厚生労働省による令和2年7月の調査では平成31年で172事業所であり、設置場所も神奈川県、東京都、大阪府と大都市圏に限定されている）事業所数としては非常に少ない。

¹⁴ これまでは、被災地への応援支援という意味で、DWAT（Disaster Welfare Assistance Team）という災害派遣福祉チームが全国でも養成され、前提として被災を免れたエリアの福祉関係者が被災地に4日目の朝に到着することを想定していた。なので、被災地では支援が来るまでの3日間を耐え忍ぶという考え方であった。だが、昨今のコロナ禍においては、感染症の拡大を防止する視点から、県をまたぐこともまた、場合によっては市町村間をまたぐ移動にも制限があった。