

事業継続計画（BCP）の目的と、目的達成のための課題についての考察 —他施設・他事業所を含めた地域との連携のあり方—

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： Consideration about a purpose and the problem of the business continuity plan.

キーワード： 事業継続計画、BCP、自然災害、線状降水帯、BCP 発動基準

要約：本論文では、2024（令和 6）年度から介護事業所をはじめとした福祉施設等で義務化となる、事業継続計画（略して BCP と呼ぶ）の位置づけや現実的な効果について考察したものである。

従来は、防潮堤の整備や、河川堤防の強化等といったハード面での対策を主とした取り組みがなされていたが、来年度から義務化となる事業継続計画（BCP）においては、災害が発生することを前提とした、事態の収拾までを視野に入れたソフト面での展開が求められている。

その際、福祉避難所としても登録されている社会福祉施設においても、地理的リスクや建物上の躯体等、利用者や職員を守る砦として限界もあることから、他施設や他事業所との連携や、DWT 等地域との連携が必要不可欠なものとなった。本論文ではとりわけ、他施設や他事業者との連携を図るうえで、連携し得る「条件」について、過去に被災した経験のある福島県内の高齢者施設調査から、連携し得る「条件」を検証し考察するものである。

はじめに

事業継続計画（BCP）の目的は、利用者の安全を確保するだけでなく、そこで働く職員を守ることに尽きる。事業継続計画（BCP）とは、読んで字の如く、いざ有事の際においても、事業の中断や廃止という動きではなく、細々とではあったとしても、優先順位の高いものだけに絞り込み、事業の継続を図るための計画である。これが一般的にいわれる事業継続計画（BCP）であろう。しかし、数年前までのコロナ禍にあって、エッセンシャルワークとも呼ばれた介護や福祉・医療現場においては、生産工場のように製造物を取り扱っているわけではなく、子どもや障害者、高齢者といったいわば、「避難弱者といわれ、誰かの手助けがなければ生きていけない人」を扱っていることから、「一定期間、ラインを止める」という製造現場のような選択は許されず、どのような事態になろうとも、事業そのものを動かし続ける使命や責任が求められる。

人を、それも避難弱者といわれる利用者を業務の対象としていることによる所以である。

事業継続計画（BCP）発動の要件でいえば、自然災害とクラスター等の感染拡大が考えられる。だが、2023（令和 5）年 5 月から、コロナウィルスによる感染症への対応が、一般的なインフル

エンザにおけるそれと同じく5類に引き下げられ、それに伴ってこれまで異常なほどの対策を強いられてきた感染症等のマニュアル等についても、コロナ禍以前のものに差し替えられるなど、昨今では頻発する線状降水帯の発生による水害を主にした、大規模な自然災害への対策にシフトする傾向がうかがえる。

事業継続計画（BCP）が、3年間の猶予期間を経ながらも2024（令和6）年度から義務化となる経緯については、拙論「自然災害に対する事業継続計画（BCP）作成の意義と課題」（びわこ学院大学研究紀要第13号、2021年）に代えるとするが、そもそも我が国における防災対策は、自然災害を未然に防ぐという点に重きがおかれ、具体的には建物等の耐震設計や、津波に対する防潮堤の高さや強度をめぐる論議に終始してきた¹。しかし、2011（平成23）年3月に発生した東日本大震災以降、災害は予測することが非常に難しく²、かつ人の想像を超える形でやってくることから、被災することを前提とした事前対策や、被災した状態からの事態収拾、そして復旧・復興までを想定した計画が必要となった。これらを踏まえ政府や地方自治体レベルだけではなく、避難弱者といわれる子ども・障害者・高齢者を抱える福祉施設、そして一般の民間企業にまで、事業継続計画（BCP）の作成が推進され義務化されるにまで到了。

一方、事業継続計画（BCP）が発動される、ということは、平常時における働き方とは異なる労務管理が、責任者には求められることを意味する。現在、わが国だけではなく、全世界でスローガン化されている理念として、「多様性の尊重」と「個人情報の取扱いの慎重性」があげられる³。また、2019（令和元）年4月には、働き方改革関連法が施行された関係で、5年間の猶予を与えられていた運送業や建築業、ひいては医師の労働時間が厳格に定められることとなった。時間外労働つまり残業時間に上限が設けられ、罰則まで課せられることから、新たに人を採用する他はなく、それだけでなく人手不足に悩む現場や賃金アップの要請もあるなか、人が集まらないという事態も多く聞かれるところである。

つまり、平常時ということをも前提にした昨今の「働き方改革」の関係で、働く時間を極力制限し、また雇用主にとっても、社員に「いろんな人がいる」ことを前提とした多様性、個人の情報についてもとりわけ神経質にならざるを得ない職場環境、市場環境ということになる。

しかし、事業継続計画（BCP）で想定される事態は、自然災害でいうと「3日程度の停電・断水が想定される自然災害が、深夜に来襲した際、1週間から10日間、どう事業を継続できるか」が試され、感染症についても「クラスターの発生により、職員の半分が欠勤せざるを得ない場合、残った半分の職員で、どう1週間から10日間、事業を継続させるか」という、非常時であり有事の際を想定したものとなっている。

つまり、一日の労働時間や休暇の取らせ方といった、平常時の際における働き方ではなく、有事における職員の活かし方、換言すれば有事の際における労務管理が、事業継続計画（BCP）には必要不可欠な要素であるといえる。

第1章 事業継続計画（BCP）作成のうえで核となる視点

事業継続計画（BCP）の作成手順や体裁等については、厚生労働省「介護施設・事業所における事業継続計画（BCP）作成支援に関する研修」部分のガイドラインや例示入りのひな形等を参照することで、監査や運営指導等でクリアするレベルには到達できると思われる。このガイドラインやひな形等については、共通部分として介護施設のとりわけ入居系をベースとしたものになっており、障害系や児童系施設もそれに準ずる形式を採っている。通所系や訪問系・居宅系サービスについては、申し訳なさ程度に最後に触れられている程度である。

上述したように、これらのガイドラインやひな形に沿えば、6～7割方ある程度まで作成のための項目を埋めることができるが、各施設・事業所固有の課題であるところの、地理的リスクや施設・事業所の構造的な特徴、職員の強制参集基準や業務の優先順位等に関しては個々に異なるため、事業継続計画（BCP）作成のうえで核となる視点であることから、以下に整理したい。

1 節 地理的リスクと施設・事業所の躯体・構造

地理的リスクや施設・事業所等の構造的な課題部分を把握するという事は、施設・事業所独自の避難における判断基準、言い換えれば事業継続計画（BCP）発動のタイミングを図ることにつながる。通常であれば、気象庁の各種警報や注意報に基づき、市町村長が「高齢者等避難」、「（全員）避難指示」、「緊急安全確保」等体制整備や避難の体制を促す発令を下す。これらが遅れること等を考慮し、施設や事業所において被害の拡大を防止するため、施設や事業所独自の「体制整備や体制確立」の判断基準が必要となる。昨今の線状降水帯等による局地的な気象状況により、市町村長の判断の遅れによって、結果として被害が拡大することを避けるためである。

介護や福祉・医療の現場に引きつけていえば、「（全員）避難指示が、市町村長より発令されなかったとしても、発令されたものとして動く『判断基準』をどうするのか」という問題提起から論議を始める必要がある。2019（令和元）年5月の災害対策基本法の改正によって、従来の「高齢者等避難」、「避難勧告」、「避難指示」という警告のあり方を、「高齢者等避難」、「（全員）避難指示」、「緊急安全確保」に変更された。より危機感のあるアナウンスのあり方への変更となったが、これらの警告は市町村長に発令の権限⁴があるものの、昨今の線状降水帯の異常発生等に伴って、市町村長による警告の発令の有無にかかわらず、要配慮者を抱える社会福祉施設等にとっては、全員避難指示の発令が出されてはいないものの、発令されたものとして動く判断基準が求められている。BCP発動の基準である（本文末資料1を参照）。

現に、2021（令和3）年7月、静岡県熱海市伊豆山周辺で発生した土石流災害に関しては、当時、大雨警報が発令され、土砂災害警戒情報が出ていたにもかかわらず、自治体の長は全員避難指示を見送ったことから、被害の拡大を許してしまったケースも記憶に新しいところである。

さらに、2022（令和4）年6月から気象庁が、線状降水帯の発生や動きを半日前から3時間前までの情報を公開する「キキクル」の導入によって、地理的リスクの異なる個々の社会福祉施設等が、個々におかれている地理的リスクに応じ、避難を開始するタイミングと、そのための判断基準の必要性が論議されてきた。とくに、高齢者施設に併設している通所事業（デイサービス）や、

障害者の通所サービスである作業所等においては、大雨等が発生した場合、どのタイミングで事業を切り上げ、利用者宅までの送迎をどうするのか、という判断が迫られることになる。より具体的には、行政による「(全員)避難指示」が発令されなかったとしても、発令されたものとして行動するには、例えば、河川沿いや山間部の事業所において、記録的短時間大雨情報や、線状降水帯の発生、大雨警報、土砂災害警戒情報、氾濫危険情報や氾濫危険水位、洪水警報等の情報を入手した段階で、また沿岸部では高潮警報や津波警報の情報があれば、避難への行動を促す、という判断基準(発動基準)が必要になる。

つまり、海岸、山裾、河沿いといった地理的リスクをハザードマップ上で確認し、施設であれば建物の立地、また在宅の事業所であれば利用者や家族が住む場所の地理的リスクを把握し、避難や籠城等の判断が迫られる。例えば、構造的に一階平屋の建物であるのか、垂直避難が可能な上層階を有する建物であるかによって、通所介護や作業所等、大雨によって早めに業務を切り上げ、利用者を送るなり帰りを促すような場合を想定しても、利用者宅がハザードマップ上浸水エリアに位置すれば、送迎後の浸水、家族等も帰宅困難になることによってほぼ独居状態となるリスクが想定される場合、送迎することが可能な利用者と、そうではない利用者が存在することになる。上層階を有する施設や事業所であれば、垂直避難後の籠城が求められるが、そのための防災備蓄品の有無や内容によって、籠城の方法や判断の時期が異なってくるだろう。また、事業所が一階平屋で垂直避難ができないとなれば、近隣を含めた他施設・他事業所との連携が、平常時から必要になる。さらに、避難する際の相互の連携協定をより現実的なものとするうえでも、多床室の構造であれば、避難する利用者や住民のスペースが確保しやすいが、ユニット型であれば、避難所としての受け入れの際、多床室より構造上劣る点も理解しておく必要がある。

2 節 職員の強制参集と業務の優先順位

次に、職員の強制参集基準や業務の優先順位等に関しては、職員アンケートの実施と集計・分析をもとにした職員の居住地、ならびに利用者の所在地をマッピングし、それをもとに有事の際の職員の参集基準・勤務シフトの作成から、業務の優先順位が図られる(本文末資料2を参照)。これらは、有事の際に予め実施すべき業務の優先順位と、職員の確保がどの程度可能であり、現実性を担保できるかを「見える化」することを目的としている。言い換えれば、自然災害や感染症等クラスターの発生による有事の際、最少人数でのシフト体制となった時間帯での活動に対し、事業を継続し続けるために、参集することができた職員によって業務の何を優先して取り組むのか、という視点である。

これについては、実際に駆けつけることができる職員がどこに住んでいて、また、職員個々が抱えるいまの現状から、施設や事業所への参集が本当に可能なのか、という現実性を担保するものである。上述したとおり、職員アンケートをとる目的は、個々の職員が、実際にどのような地理的リスクにあるところに住んでいるのかという確認や、どのような通勤手段で、どれくらいの時間がかかり、何キロ離れているのか、また小さな子どもと同居し扶養していることや、年若い

た親を自宅で介護している等、職員個々の事情、さらには法人や施設がどのような仕組みや環境を準備することができれば、参集しやすいのか等に到るまでを把握するものである。

とくに、職員の居住地を地図上に起こし、目に見える形（可視化）にすることによって、施設や事業所までの距離が住んでいるところから単に近い、というだけの理由だけではなく、川があり橋を渡らなければ参集できないのか等についても、多くの職員で共有化できる機会を得ることができる。さらに可視化することで、一つの法人で複数の事業所を有する場合、実際に勤務している事業所までは参集するのに距離もあり時間もかかるものの、勤務していないが、同一法人の違う事業所には参集しやすい、といった新たな視点や可能性を見つけ出すことができる。

実際の介護や福祉施設の現場で働く職員にとっては、以下のような視点が必要になる。

- ・「職員アンケート」の用紙を配布した日時を記録しておく必要がある（「配布した日」と「回収・集計した日」とは当然のことながらタイムラグがあるが、「配布した日」を記録化しておくことで、リスクヘッジをかけることができる）。
- ・「職員アンケート」や「職員居住地のマッピング（利用者の所在地含む）」については、個人情報観点から内部での周知のみに使用することを確認しておく必要がある。
- ・「職員居住地等のマッピング」では、強制参集に該当する管理者、それ以外の準管理者（例えばフロアリーダーや係長等の役職者等）、一般の職員等、付箋紙等で色を変えて、分かりやすさ（見やすさ）が重要となる。
- ・単に「（住んでいる所から）事業所までの距離が近い」というだけではなく、同居する家族関係や住居形態（一戸建て・マンション高層階等）、さらに通勤手段（バイク等の場合、公共交通手段が断たれた場合でも、フレキシブルに動ける可能性が高い）等も視野に入れて、有事への参集の可能性を「見える化」することに意味がある。
- ・有事の際に参集できた職員だけによる「業務の優先順位」のつけ方について、「利用者に応じた支援や法人・施設等の理念に合った、（理想的な）業務」と、「集まることができた職員の得意技を活かした、最低限ではあるものの、すべての利用者に行き渡る支援を最優先した業務」なのか、昨今の突発的に発生し、予測するのが難しい線状降水帯による水害等によって、より現実的な業務の可能性を想定しておく必要がある。

とくに、事業継続計画（BCP）の作成担当者は、「3日間程度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」を念頭に計画の作成が求められ、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ことから、「夜勤帯に3日程度の停電と断水が想定される自然災害に遭遇した場合」の事業継続計画（BCP）を、訓練も含め想定しておく必要がある。夜勤帯という圧倒的に職員数が少ない状況下での自然災害を想定し、限られた人員のなかで、どの業務を優先的に行うのか（逆に言えば、どの業務を行わないのか、も含め）の優先順位のつけ方が重要である。

たとえば、感染症等のクラスター発生時にもそうであったように、「一今日の勤務表をみて、職員を上から半分削除し、残りの半分の職員で、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、職員の出勤率と、優先する業務との関係を、あらかじめ明確にする必要がある。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事は、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視点である⁵。

くわえて、入居系の高齢者施設では、通所事業（デイサービスや障害系では作業所）を併設していることが多いため、通所事業において「早めにサービスを終え、早めに利用者等の送迎を考えるタイミング」である避難の判断基準、換言すれば事業継続計画（BCP）の発動基準を図るうえでの情報の収集等が必要になる。さらに大規模災害発災時、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、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ことから、「事業継続計画（BCP）発動の基準」を、行政からのアナウンスや指示に期待し過ぎないような発想が求められる⁶。

第2章 各施設・事業所を含めた地域との連携体制

1 節 他施設・他事業所との連携

2024（令和6）年度から義務化となる事業継続計画（BCP）には、国の定めたフォーマットによると、「4 他施設・他事業所との連携」、「5 地域との連携」の作成が必要となる。

「4 他施設・他事業所との連携」においては、連携体制の構築や、平常時からの協力関係構築が必要になる。具体的には、協力体制における優先順位や、入所者、利用者情報の共有のための整理、共同訓練等があげられることから、事前に自施設や事業所での優先順位の確立がある程度出来上がっていることが前提となる。自施設や事業所のみならず、連携を図る相手方施設や事業所の体制整備の度合いにも関係してくる視点である。優先順位としては、「避難における判断基準」、「職員アンケートの実施と集計・分析」、「職員（利用者）居住地マップの作成」、「有事の際の強制参集基準と勤務シフトの作成」を、連携する施設や事業所同士ですり合わせする必要がある。

厚生労働省の事業継続計画（BCP）作成の項目を抜粋すると、次のような点が必要とされている。

4.1 連携体制の構築

●連携体制構築の検討

- ・平常時から他施設・他法人と協力関係を築くことが大切。
- ・単に協定書を結ぶだけでなく、普段から良好な関係を作る。
- ・主な連携先と提携状況を記述する。

①近隣の法人

②所属している団体を通じての協力関係の整備

③自治体を通じて地域での協力体制を構築など

●連携体制の構築・参画

- ・単独での事業継続が困難な事態を想定して施設・事業所を取り巻く関係各位と協力関係を日ごろから構築しておく。

・地域で相互支援ネットワークが構築されている場合は、それらに加入を検討する。

●連携の推進ステップ

①連携先との協議

連携先と連携内容を協議中であれば、それら協議内容や今後の計画などを記載する。

②連携協定書の締結

地域との連携に関する協議が整えば、その証として連携協定書を締結し、写しを添付する。

③地域のネットワーク等の構築・参画

施設・事業所の倒壊や多数の職員の被災等、単独での事業継続が困難な事態を想定して、施設・事業所を取り巻く関係各位と協力関係を日ごろから構築しておく。地域で相互に支援しあうネットワークが構築されている場合はそれらに加入することを検討する。

4.2 連携対応

①事前準備

連携協定に基づき、被災時に相互に連携し支援しあえるように検討した事項や今後準備すべき事項などを記載する。

・連携先と可能な範囲で相互に利用者の受入を行う。

②入所者・利用者情報の整理

避難先施設でも適切なケアを受けることができるよう、最低限必要な利用者情報を「利用者カード」などに、あらかじめまとめておく。

・避難先に必ずしも担当の職員も同行して利用者の引継ぎを行えるとは限らない。

避難先で適切なケアを受けることができるよう利用情報を記載した「利用者カード」を作成しておくことでリスクを低減する。

③共同訓練

連携先と共同で行う訓練概要について記載する。

・連携先や地域の方とともに定期的に訓練を行い、施設の実状を理解いただき、対応力を高める。

より福祉や介護・医療の現場に引きつけて考えるなら、一法人多施設・多事業所の場合の連携方法と、一法人一施設・一事業所の場合とでは、連携の仕方や工夫が異なるだろう。また、連携といった場合、距離的に近い施設や事業所同士での応援体制が、現実的な避難という視点では望ましいが、一方で地理的リスクが同じであるという限界もある。ただ、上述したように、距離が近い施設や事業所と連携体制を採る方が、利用者を避難させるという視点からは優位性が認められることから、地理的リスクが同じであった場合でも、道路の寸断や冠水等による不通といった条件、また建物の構造上、一階平屋の場合と、二階以上の上層階がある場合、さらに部屋のつくりが多床室の場合と、ユニット型のそれとでは、地理的リスクが同じであっても連携できる可能性は残されている。つまり、「避難」をするのか「籠城」するのか、条件づけが鍵となる。その条件を理解・把握したうえで、どちらの側が利用者の避難のために車両を提供するか、また職員の派遣についても判断することになる。つまり、施設・事業所間での相互応援協定発動の「条件」を探ることが求められる（本文末資料4を参照）。

地域との連携については、職員の派遣等に関する災害福祉支援ネットワークや災害派遣福祉チームへの登録（例えば DWAT）があげられ、福祉避難所運営に関しても、受入人数、場所、条件等、受入れられない場合であったとしても、その際の諸条件を整える必要があり、福祉避難所開設の事前準備として、防災備蓄物資、人材支援、行政・社協との調整窓口の設定、ボランティア等の受入情勢等の整備も必要となってくる視点である。

厚生労働省の事業継続計画 (BCP) 作成の項目を抜粋すると、次のような点が必要とされている。

5.1 被災時の職員の派遣

(災害福祉支援ネットワークへの参画や災害派遣福祉チームへの職員登録)

●地域の災害福祉支援ネットワークの協議内容等について確認し、災害派遣福祉チームのチーム員としての登録を検討する。

災害派遣福祉チーム (DWAT) への登録を検討する。

5.2 福祉避難所の運営

①福祉避難所の指定

福祉避難所の指定を受けた場合は、自治体との協定書を添付するとともに、受入可能人数、受入場所、受入期間、受入条件など諸条件を整理して記載する。

②福祉避難所の指定がない場合

社会福祉施設の公共性を鑑みれば、可能な限り福祉避難所の指定を受けることが望ましいが仮に指定を受けない場合でも被災時に外部から要援護者や近隣住民等の受入の要望に沿うことができるよう上記のとおり諸条件を整理しておく。

その際、想定を超える人数の要援護者や近隣住民等が、施設・事業所へ支援を求めて来る場合も想定し、対応の仕方等を事前に検討しておく。

③福祉避難所開設の事前準備

福祉避難所として運営できるように事前に必要な物資の確保や施設整備などを進める。

また、受入にあたっては支援人材の確保が重要であり、自施設の職員だけでなく、専門人材の支援が受けられるよう社会福祉協議会などの関係団体や支援団体等と支援体制について協議し、ボランティアの受入方針等について検討しておく。

<主な準備事項例>

- ・受入に必要な備蓄類を洗い出し整備する。
- ・資機材についてはレンタルを活用することも検討する。
- ・支援人材確保に向けた連携や受入方針を検討する。
- ・事務手続き等について市町村の窓口を確認しておく。

つまり厚生労働省が提示する事業継続計画 (BCP) のひな形⁷でいえば、順を追った5つの項目の3つ目までは、それぞれの施設や事業所内での地理的リスクの把握や、強制参集のあり方、実際に誰が何人参集可能なのか、そして集まった者だけでどの程度の業務が可能なのか、といった自施設や自事業所の得手、不得手や限界を認識するものであり、「4. 他施設や他事業所との連携」、「5. 地域との連携」については、その限界を理解したうえで、弱点を補うためにどこの施設なり事業所と連携なり協定を結び、相互に応援し合うことが可能なのか、といった視点である。

ここでも、より現場に即して考えるなら、それぞれの施設や事業所での職員の DWAT 登録状況や、福祉避難所に指定されている場合と、そうでない場合とでは、地域での役割の違いが発生するであろうし、いずれにせよ、DWAT の原則である「到着するのは発災から4日目の朝」であることを

考え合わせれば、3日間、誰からの、そしてどこからの支援もなく、耐え忍ばなければならないことを前提に、事業継続計画（BCP）を作成する必要がある。

おわりに —福島県内の高齢者施設における災害時相互連携協定から—

前章「各施設・事業所を含めた地域との連携体制」は、事業継続計画（BCP）の最終段階で問われる非常に重要な視点であり、利用者や職員を守るためにもより現実性・実効性・有効性が試される部分である。

この点においては、各施設や事業所が、個々の内部的課題、つまり地理的リスクを把握し、職員の強制参集が妥当であるのか、想定される自然災害に対し有効と考えられるなら、何人の職員が実際に参集できるのか、そして参集できた職員で業務の何を優先順位の上位と仮定し、何を省略化・簡略化するのか、また職員の参集率が上がってきた段階で、省略化・簡略化した業務の何を戻すのか、といった課題への対応が、事業継続計画（BCP）全体の7割を占めると思われる。

残りの3割程度が、他施設や他事業所、そして地域の社会資源と連携する仕組みづくりである。具体的には、仮に水害等である施設なり事業所が被災した場合、同じエリア内にある連携先においても地理的リスクが同じであると考えられるため、物理的な移動距離の近さという点だけで、連携先として、つまり避難先として妥当かどうか問われることになる。ただ、同じ地理的リスクを共有する場合であったとしても、立地上、若干の高台にある事業所の場合と、河川水位より低い場所では、被災する程度や内容が異なると考えられる。建物の構造、たとえば一階平屋の事業所と、上層階がある事業所でも、上記と同じことがいえ、さらに多床室なのか、ユニット型なのかでも、対策への優位性や限界に違いがみられることは上述した通りである。

そして、どのような条件が「整わなければ」非被災エリアへの避難の決断が必要になるのか、支援をどの段階で要請するのか、また、相互応援というからには、どのような条件が「整えば」被災施設や事業所に向けて、非被災施設なり事業所が駆けつけることが可能なのか。

つまり、施設や事業所は、籠城するのか、物資のみの応援で事足りるのか、籠城から連携施設なり事業所に避難する場合の判断基準や条件、手段を想定しておく必要がある。と同時に、応援に駆けつける施設や事業所にとっても、具体的な人員を派遣する人員やその属性、応援の内容、車両等も含めた確保やそれに伴う費用といった、条件や手段を事前に整理・確認しておく必要がある。これらが事業継続計画（BCP）で求められる「訓練」の内容である。

そのなかで、2023(令和5)年度の事業で動き始めた福島県内の高齢者施設における災害時施設相互応援についての取組は、事業継続計画（BCP）を作成するにあたり、非常に注目すべき動きである。

福島県においては、2011（平成23）年3月の東日本大震災以降、福島県老人福祉施設協議会が音頭をとり、県内を県北、県中、県南、相双、いわき、会津と6支部に分けたうえでの「災害時施設相互応援協定書」を2014（平成26）年1月に完成させた。しかしその後、度重なる豪雨災害による浸水被害等を受けたことから、協定内容の見直しが迫られた。

このようなことから福島県は、被災時に職員の相互派遣が大きな課題であるとして、2023（令和5）年度から高齢者施設同士の相互応援だけではなく、障害者施設や将来的には保育所とも連携し、広く社会福祉施設全般における運営維持の体制整備に乗り出すこととなった⁸。

まずは高齢者施設同士の相互応援体制の再構築のため、2019（令和元）年10月12日～13日に大規模な河川氾濫をもたらした台風19号⁹による福島県内での被災状況とそれへの対応を手がかりに、施設や事業者間における相互応援の仕組みや課題について、整理・再検証する作業を始めた。

当時の台風19号による福島県内での被害状況¹⁰は、注）にある自治体からの報告書に代えるとして、福島県内の高齢者施設の被災状況は、10月15日から同月21日にかけて床上浸水17施設、断水被害が93施設、停電が2施設となった¹¹。

当時、有効であった2014（平成26）年に締結された「災害時施設相互応援協定書」に基づき、福島県老人福祉施設協議会が、床上浸水や断水等被災し、応援要請のあった会員施設に対し、支援希望を募り床上浸水の施設には衣服や靴下、靴等、断水し飲料水や生活用水等の支援希望があった施設には、支援物品の多い順に、飲料水やウェットティッシュ、紙コップや消毒液、ポリタンク等を配給した。

福島県におけるこれからの大規模な自然災害が、頻度でいうところの大雨に伴う水害ならびに土砂災害であることを想定した場合¹²、先の台風19号程度の被災状況や、当時の対応を検証しイメージすることで、今後の他施設や他事業所、ならびに地域との連携についてヒントを得ることができる。より具体的には、当時の台風19号では、10月12日（土）0時～24時までの降水量が最も多かった事実でいえば、高齢者施設では前日11日（金）からの夜勤時の備えが重要となったはずである。

台風19号の直撃当時、高齢者施設では何が起き、これまでの備えのどこに問題があったのか、そのなかでどう対応し、何を限界と感じたか、について、被災した高齢者施設で当時の状況を時系列に記録した文章を整理するなか、同一被災エリア内での連携の可能性、非被災エリアへの避難や、また非被災エリアからの応援のあり方等の検証は、非常に意味があり、事業継続計画（BCP）を作成するうえでも実効性が担保できるものであろう。

以下のような質問項目から問題を整理することは有益である。

気象庁から発信される情報によって、台風の進路や大きさ、到達時刻等が想定されたなか、被災前日（2019年）10月11日（金）の夜勤帯業務について、人員の加配や何らかの対応が取られていたのか、日付が変わった翌12（土）深夜からの豪雨によって、何に困り、どう対応し、何が限界だと感じたのか。それらの判断は、誰によって行われたのか。

結果として、断水による被害が約1週間～10日間程度続いたわけであるが、東日本大震災以降、必要といわれていた備蓄品等が整備されていたのか、十分ではなかった（不足）と感じた備蓄品は何だったのか、また、被災中、被災後、他施設や他事業者からの応援が必要と感じたタイミング等を整理するなかで、より実効性・有効性のある相互応援・相互連携のあり方を探ることがで

きる。

そもそも事業継続計画（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、これまでの災害を通じ、周知の事実であろう。福祉や介護・医療の施設や事業所において、近年の危機意識で最たるものといえ、東日本大震災以降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防災とは、「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なのだ。

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も有効と思われる¹³。

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す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。

感染症と自然災害への対応について、「人の確保」が最大の課題であることは、この3年余りの間で再確認できたところである。自然災害時における人手不足は、職員らが被災し、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、発災から日を追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、感染症に対しては、エッセンシャルワーカー等マンパワーの確保が非常に困難であることが判明した。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、感染した利用者とはそうで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、「すみません、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。

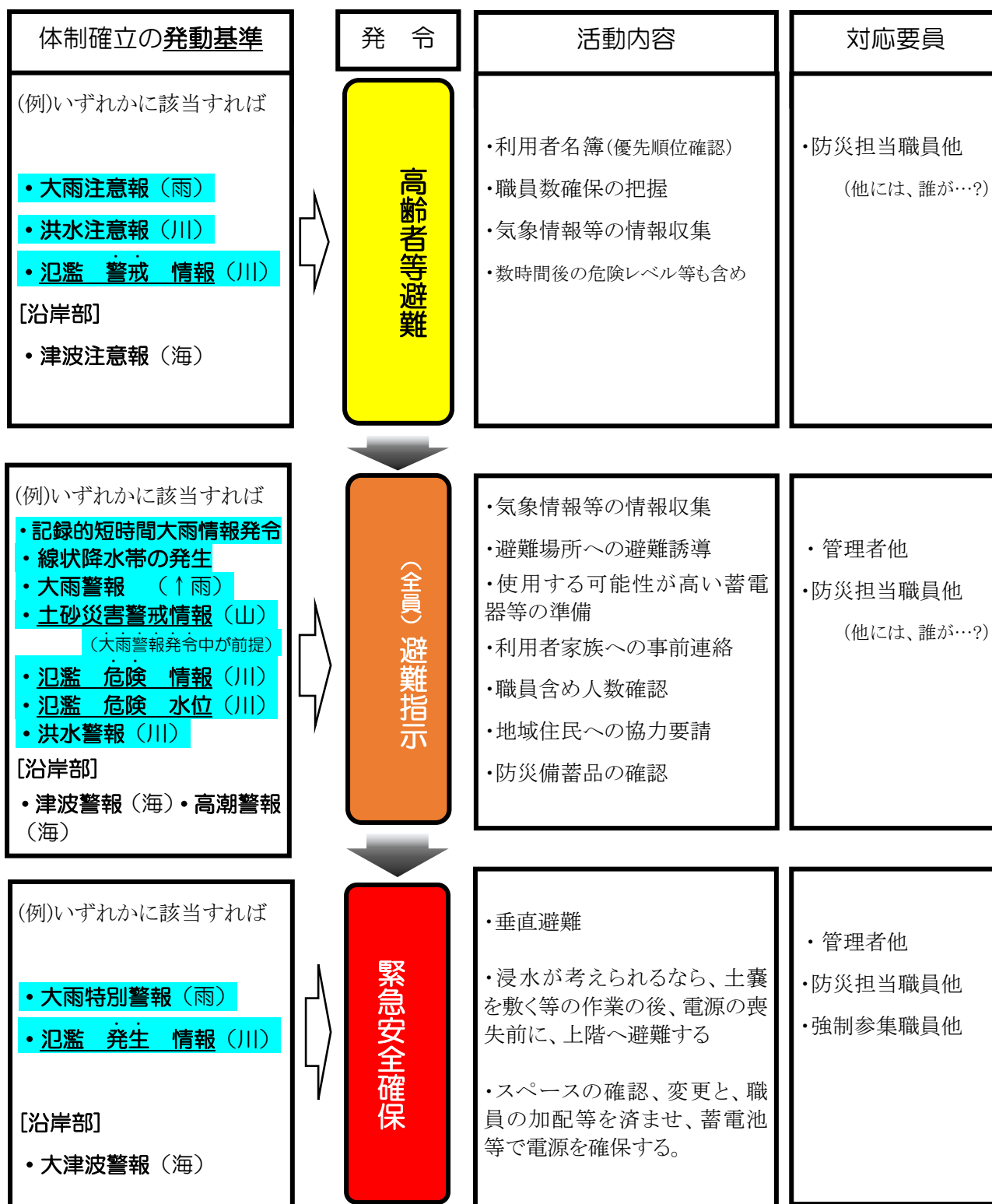
このような状況下で、施設や事業所の管理者は、そのなかでも勤務可能な職員をリストアップし、一法人複数の施設等事業所がある場合には、他の施設に早めの応援要請を行い、勤務時間や

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いつつ、そしてクラスター等の発生による地域への風評被害についてまで、心をすり減らしながらの対応を強いられた¹⁵。

コロナ禍の前からいわれ続けてきた、福祉や介護・医療業界での「人手不足」。限られた数少ない職員のなかにあって、どう人をつなぎ止め、どう働いてもらうのか。感染症や自然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、職員をどう活かすか、という労務管理上の問題が顕在化することから、計画しておかなければならない視点であろう。

上述した福島県の取組は、県の事業として今年度（2023）から3年間をかけた調査研究であることから、途中経過すら披露することはできないが、自然災害や新たな感染症等の有事において、避難すべきか、また籠城するのか、施設間や事業所間での連携を現実的なものにするため、地理的リスクが同じエリアであったとしても、連携できるための条件や分析の視点については、非常に有効性が高く有意義なものであり、その結果や成果については次への課題としたい。

判断基準 … 「BCP 発動基準」



(びわこ学院大学研究紀要第 13 号拙論「自然災害における事業継続計画 (BCP) 作成の意義と課題」2021 年、資料 1 を加筆修正)

可視化するために必要な「職員アンケート」(入居型施設を対象)

事業継続計画(BCP)とは、大規模な自然災害や感染症等により、通常業務の実施が困難になった際においても、業務を継続するため事業所○●が実施すべき優先順位を計画するものです。優先すべき業務を遂行するため、必要な人員の確保が求められます。

事業所●○では、利用者の生命と健康を守るだけでなく、すべての職員の生命と暮らしを守る責務があります。

そこで、有事の際に優先すべき業務を遂行するため、皆さんの働き方についてのアンケート調査を実施します。以下の項目にお答えください。

アンケート

氏名		職種	介護・医療・その他()
住所		勤務形態	常勤 ・ パート

通勤	<input type="checkbox"/> 自家用車	<input type="checkbox"/> バイク	距離	km	時間	分
	<input type="checkbox"/> 自転車	<input type="checkbox"/> バス				
	<input type="checkbox"/> 徒歩	<input type="checkbox"/> その他()				

1 感染症発生時と、地震、風水害等を想定した災害時に分けてお尋ねします。

	事業所内で感染症が発生した場合	事業所付近で自然災害が発生した場合
勤務について	①. 無条件で通常の勤務が可能 ②. 宿泊場所があれば通常の勤務が可能 ③. 感染エリアでは勤務したくない ④. できれば出勤したくない ⑤. その他	<u>家族の安全確認後…</u> ①. 通常の勤務が可能 ②. 宿泊場所があれば通常の勤務が可能 ③. できれば出勤したくない ④. その他
上記で③④「できれば出勤したくない」と答えた理由	①. 小学生以下の子と同居しているから (年齢・人数など) ②. 要介護者と同居しているから (年齢・人数など) ③. その他	①. 小学生以下の子と同居しているから (年齢・人数など) ②. 要介護者と同居しているから (年齢・人数など) ③. その他

2 自然災害について、地震と風水害を想定した場合に分けてお尋ねします。

	震度 5 強以上の地震が発生した場合	風水害が発生した場合
自宅の災害 リスク情報 (該当 <input checked="" type="checkbox"/>)	重ねるハザードマップ国土交通省 (https://disaportal.gsi.go.jp) 等で調べてください。	
	<input type="checkbox"/> 津波浸水想定区域 <input type="checkbox"/> 高潮想定区域 ()	<input type="checkbox"/> 洪水浸水想定区域 <input type="checkbox"/> 土砂災害想定区域 <input type="checkbox"/> 高潮浸水想定区域 ()
通勤経路で のリスクを 可能な限り すべて記載 して下さい	例：ブロック塀の倒壊等で通行不能になる	例：橋を渡る必要があり、通行不能になる

3 常勤やパート(派遣・契約社員を含む)スタッフの方にお聞きします。

有事の際、業務を最低限維持していくために、一時的に雇用契約と異なる勤務を依頼された場合についてお聞きします。(該当に○)

①. 雇用契約と異なる条件でも勤務について検討可能 ②. 雇用条件の通りにしか勤務できない ③. 雇用条件より減らしたい
--

4 その他、どのような「条件や環境」があれば、有事であったとしても、働き続けることができますか？ 自由にお答えください。

--

ご協力ありがとうございました。

大規模災害対応表

(2023年11月07日 時点)

災害種別	インフラ類	現象	対策
台風 大雨 津波	停電 断水	<p>河川決壊・土砂崩れを想定</p> <p>●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</p> <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） ■ 車からコンセント仕様での延長コードで、家庭用サイズの冷凍庫を活かす ■ 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） ■ 酷暑の中で、停電・断水、そして暴風により窓が開けられないことによる冷気の確保（冷凍庫の活用） ■ 夏期には、紙パックの野菜ジュースや豆乳ジュース、inゼリー等を冷凍庫で凍らせる等の工夫を ■ 受電設備や非常用電源は地下ではダメ
台風 暴風	停電 断水	<p>竜巻・飛来を想定</p> <p>●鉄塔、電柱の倒壊等による停電</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ エレベータ使用不能 ✓ 空調関係不能（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） ■ 酷暑の中で、停電・断水、そして暴風により窓が開けられないことによる冷気の確保（冷凍庫の活用） ■ 車からコンセント仕様での延長コードで、家庭用サイズの冷凍庫を活かす ■ 夏期には、紙パックの野菜ジュースや豆乳ジュース、inゼリー等を冷凍庫で凍らせる等の工夫を ■ 受電設備や非常用電源は地下ではダメ

大雪	停電 断水	<p style="text-align: center;">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 ✓ 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使用不能 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 食事提供時間の変更（夕食は早めの時間に） ■ 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 ■ エアコン室外機にかぶる雪の除雪が必要 ■ 軽油（ディーゼル）の場合、寒冷の程度によって凍ることがあるため、非降雪地域から降雪地域への移動の際、気をつける ■ 豪雪時の雪解けによる土砂災害は、春先の3月以降と言われている。豪雪や豪雨の数ヶ月後に何の前触れもなく土砂災害等が起こることも想定する
地震 (噴火)	停電 断水 ガス	<p style="text-align: center;">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。
 （びわこ学院大学研究紀要第13号拙論「自然災害における事業継続計画（BCP）作成の意義と課題」
 2021年、資料2を加筆修正）

[参考文献]

- ・一般社団法人兵庫県老人福祉事業協会「介護老人福祉施設における事業継続計画（BCP）の取組調査研究委員会 令和3.4年度調査事業報告書」2023年3月。
- ・児玉聡『予防の倫理学 事故・病気・犯罪・災害の対策を哲学する』ミネルヴァ書房、2023年。
- ・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（2021年5月改定）。
- ・岩手県大槌町『大槌町東日本大震災津波犠牲職員状況調査報告書』2021年。
- ・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」2020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」2020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。
- ・岩手県大槌町『平成29年度版 生きた証 岩手県大槌町東日本大震災「生きた証プロジェクト」回顧録編集』2018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。
- ・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。
- ・岩手県大槌町『平成28年度版 生きた証 岩手県大槌町東日本大震災「生きた証プロジェクト」回顧録編集』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。
- ・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』叢書、2010年。
- ・介護施設・事業所における業務継続計画（BCP）作成支援に関する研修。
(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/douga_00002.html 最終アクセス 2023年10月12日)。

¹ 林春男「阪神・淡路大震災における災害対応 社会科学的検討課題」『実験社会心理学研究』第35巻第2号、1995年、194～206頁他、児玉聡『予防の倫理学』ミネルヴァ書房、2023年、256頁。

² 自然災害の予測、とくに地震については、兆候現象からある程度の予測が可能と思われてきたが、1995年の阪神・淡路大震災や、2011年の東日本大震災も予知することができなかった。2017年には気象庁内にある地震予知情報課も廃止となった。さらに、2009年4月（東日本大震災の2年前）、イタリア中部のラクイラ地方で大地震が発生し300名が死亡した震災では、当時、微震が半年余り続いていたにも関わらず、防災局の役人が安全宣言を出し、その後大地震が発生したことから、2011年、被災者が地震学者や役人ら7名を過失致死罪で提訴した。1審では、7名全員に禁錮刑6年の有罪判決が下るも、2014年の2審では、専門家に過失はなかったとして全員に無罪判決が下り、最高裁も2審を支持するものとなった。

³ 最近の事例でいうと、2023年7月11日、経済産業省に勤務するLGBTQの男性職員が、職場の女性トイレの使用を制限されることは不当であるとした裁判で、最高裁はトランスジェンダーに対し女性用トイレの使用の制限は違法であるとする判決を下した。さらに、2023年7月24日には、都内の生命保険会社に勤務していた20代の男性職員が、上司にゲイであるとの申告をした際、職場内で本人の同意を得ず性的嗜好を無断で暴露されたとするアウトティング被害につき、うつ病等の精神疾患を発症し、それがもとで退職したことに対し、労働基準監督署が初めて労働災害と認定した事例が存在する。

⁴ 災害対策基本法第60条（市町村長の警報の伝達及び警告）「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し、避難のための立退きを指示することができる」。

⁵ 職員の強制参集の規程なり基準については、実効性という意味で非常に難しい課題も抱えている。一般的に広い敷地が必要となる入居系施設に関しては、従来から都市計画法で定められた「市街化を抑制すべき区域」である市街化調整区域に建てられることが多いため、自然災害との関係でいうなら地理的リスクの高い区域に位置することにもなりがちである。その場合、海沿いであれば津波や高潮、山裾であれば土砂災害、川沿いであるなら河川氾濫による浸水等のリスクが考えられるが、強制参集によって施設に参集するとなると、地理的リスクが非常に高い場所へあえて移動する、という方法が果たして妥当なのか、という考え方もある。よって、事業継続計画（BCP）では、避難までの時間的猶予や余裕の有無によって、連携する施設や事業所を選定し、事業の継続に努めることが求められている。ちなみに東日本大震災により職員の3割が亡くなった岩手県大槌町役場での発災当時の記録によると、被害が拡大した要因として、庁舎は浸水エリアではあったものの、6.4mの防潮堤と200mに及ぶ河川堤防を乗り越えて津波が来ることよりも、築40年以上経った庁舎の倒壊の方が、職員にはリスクと考えられたこと（67頁）、「職務上、地域を預かる公務員として、住民より先に避難するという考え自体がなかった（75頁）」との報告もある（岩手県大槌町『大槌町東日本大震災津波犠牲職員状況調査報告書』2021年）。

⁶ 本章・節については、「介護老人福祉施設等における事業継続計画（BCP）の取組 調査研究委員会 令和3.4年度調査事業報告書」一般社団法人兵庫県老人福祉施設事業協会、2023年18～26頁、37～43頁部分を大幅に加筆修正した。

⁷ 厚生労働省「介護施設・事業所における業務継続計画（BCP）作成支援に関する研修」。

⁸ 福島県職員相互応援派遣事業（2023～2026年）、座長烏野猛。

⁹ 令和元年東日本台風と呼ばれ、10月12日に日本に上陸、死者100名を超える甚大な被害をもたらし、激甚災害、特定非常災害の適用となり災害救助法の適用自治体も14都県390の市区町村にまで及んだ。

¹⁰ 「令和元年台風第19号による被害等」国土交通省、令和元年11月22日。「令和元年台風19号豪雨災害の概要」福島県ホームページ、令和2年1月16日を参照。

¹¹ 災害時におけるインフラダメージという従来の考え方では、停電によって断水となる、という考え方での対応を行っていたが、台風19号における福島県でのケースでは、そのセオリーが通用しなかった。断水の原因がいわき市を東西に貫流する夏井川の堤防が決壊。その影響で市内最大の浄水場であった平浄水場が浸水、大量の瓦礫が浄水場に侵入したことでの機能不全による断水であった。

¹² 従来の「災害時施設相互応援協定書」でも、また現在見直しをかけている協定書にせよ、想定される自然災害の定義としては、原子力災害を除くとされている。原子力災害に関しては、民間レベルでのBCPや行政レベルでは手に負えず、自衛隊であり国の責任範疇であると考えている。

¹³ 2018（平成30）年4月26日仙台高裁判決で明示された東日本大震災大川小学校裁判でも、地震発生

前の防災対策の不備を理由として、宮城県と学校設置者であり教職員の服務監督権者である石巻市に責任が求められた。

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(2023年5月の5類に下げられる前まで)。

¹⁵ 2024(令和6)年度から義務化となる事業継続計画(BCP)については、自然災害と感染症への対策が求められているが、入居系の施設では感染症への対応の方が自然災害のそれと比べて困難であり、逆に訪問系を代表とする在宅系では、自然災害時への対応の方が難しい傾向にある。

被災する可能性が高い施設・事業所側 相互応援協定発動の「条件」 (同一被災エリア内)

