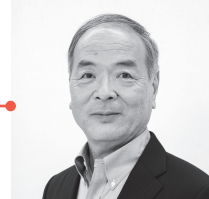


災害対応・新ステージ 第11回

「なぜ、今」災害対応・新ステージなのか① —未知のものを既知化する事業継続マネジメントの重要性

相次ぐ災害を受け関係制度の見直しが行われ、災害への備えがより一層求められています。災害対応に関わる福祉関係者が押さえておくべき最新動向や知識について、通年で学びます。



立木 茂雄
同志社大学社会学部 教授

今月のPoint

- 1 社会福祉は善意の第三者ではなく、問題の当事者である
- 2 平時と災害時を切れめなくつなげるための取り組み態勢が必要
- 3 事業継続マネジメントプロセスを通じて未知のものを既知化する

今号と次号では、これまでの10回にわたる連載を踏まえて、「なぜ、今」このような対策が求められるようになってきたのか、これらの新しい動きや押さえておくべきポイントについて、総論的なまとめを行います。

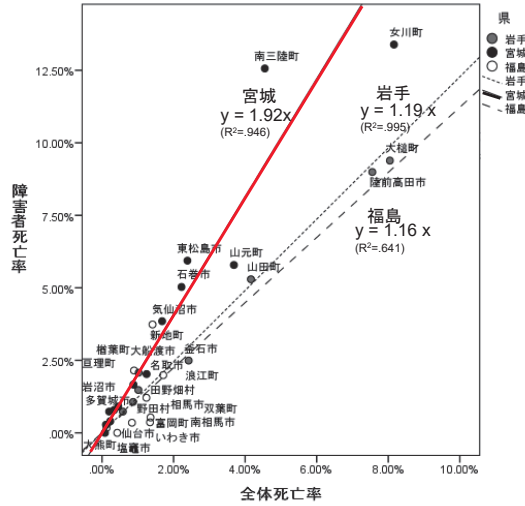
東日本大震災において高齢者や障害者が受けた被害の根本原因

なぜ、今なのか——その答えは、「社会福祉は善意の第三者ではなく、問題の当事者である」からです。その根拠となるのが図1です。これは、2011（平成23）年の東日本大震災における、岩手県、宮城県、福島県の31

市町村の全体死亡率（横軸）と障害者手帳交付者の死亡率（縦軸）の関係を示したものです。各県ごとに、全体死亡率に対する障害者死亡率の関係を直線で表しています。直線の傾きが急であるほど、全体に対する障害者の死亡率が高かったことを示します。これによると、岩手と福島では障害者死亡率は全体死亡率の1.2倍程度でしたが、宮城県でのみ1.9倍と突出していました。この理由はふたつあります。

ひとつめは、障害福祉サービスの地域移行が群を抜いて先んじていたものの、平時のみを想定しており、災害時の対応は「福祉の本来業務」として位

図1 東日本大震災被災31市町村における全体死亡率と障害者死亡率の関係



(出典：立木茂雄「高齢者、障害者と東日本大震災：災害時要援護者避難の実態と課題」『消防科学と情報』第111巻、7～15頁、2013年)

置づけられていなかったことです。このため、多くの利用者が自宅に取り残され、被災したのです。ふたつめの理由は、津波のリスクにさらされた東部太平洋沿岸部に施設が集中し、入所者の被害が突出していたことです。

在宅系・施設系ともに、平時の福祉と、防災・危機管理の取り組みが分断されてきたことが根本原因なのです。

このような構造的な矛盾が超高齢化という動的な圧力として加圧され、安全でない状況が広がりました。同時に、21世紀になり顕著となった気候変動により気象災害のリスクが激増しました。結果的に、多くの在宅系・施設系のサービス利用者が危険な状況下で暮らしています。これは東北3県に限らず、日本全国に当てはまる問題です。^{*1}

平時と災害時を切れめなくつなげるために求められること

福祉と防災の分断という根本原因へ

の抜本的対策として、2021年度から、福祉と防災を交差・連結させ平時と災害時を切れめなく連続させる取り組みが施設管理者に求められるようになってきました。

切れめのない連結・連続について、表を使って説明しましょう。平時に組織は、いつもの人員で通常業務をこなします。これが①通常態勢です。施設管理者には、消防計画、非常災害対策計画、避難確保計画(立地に気象災害のリスクがある場合)の策定や訓練を①通常態勢で毎年繰り返し返すことが、法律や省令で義務づけられています。

これに対して、これまでの連載で取り上げてきた(1)施設系サービスの業務継続計画(BCP)や、(2)福祉専門職が参画する個別支援計画、あるいは(3)福祉避難所の運営は、どれも人員拡大と業務拡張による④創発態勢の運用が求められます。例えば、施設系サービスの避難確保計画や、在宅系サービス

表 社会福祉（施設系・在宅系・地域福祉系）サービス事業継続マネジメントが求める組織態勢と業務内容

		業務内容	
		現状	目標
組織構造	同じ人員	①通常態勢 ・消防計画（消防法1948年施行） ・非常災害対策計画（児童福祉1948年、救護1966年、介護保険1999年、障害者支援2006年の各施設等向けの厚生省・厚生労働省令） ・要配慮者利用施設の避難確保計画（津波法2011年12月制定、改正水防法・改正土砂災害防止法2021年12月施行、要配慮者利用施設における避難確保計画の作成・活用の手引き2022年3月）	③拡張態勢 ・BCMのPDCAプロセス継続（内閣府事業継続ガイドライン2023年3月、介護報酬改定によるBCP策定の義務化2024年4月より）
	人員増加	人員拡大に備えた事前調整 ②拡大態勢 ・被災地外専門職による指定避難所、社会福祉施設、福祉避難所運営へのDWAT等の災害福祉支援活動（厚生労働省「災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン」2018年5月、全国老人福祉施設協議会災害派遣福祉チーム（全国老協DWAT）設置要綱2020年4月、全社協「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書」2022年3月等）	④創発態勢 ・災害ボランティアセンター（全社協「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書」2022年3月） ・個別支援計画・福祉避難所（災害対策基本法2021年5月施行、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」2021年5月改定、全社協「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書」2022年3月） ・社会福祉サービスの業務継続計画(BCP)発動（DWAT等の外部支援者の受援コーディネーションを含む）（内閣府事業継続ガイドライン2023年3月、介護報酬改定によるBCP策定の義務化2024年4月より） ・拠点施設新設・移転の検討（津波法2011年12月制定、流域治水関連法2021年11月施行） ・災害ケースマネジメント（「3.11から未来の災害復興制度を提案する会」提言2023年6月版、全社協「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書」2022年3月）

(Quarantelli EL, et al: *Organizational Functioning in Disaster: A Preliminary Report*, Disaster Research Center, 1966をもとに筆者作成)

利用者の個別支援計画では、遠くの専門職ではなく、近隣の住民が大きな力となります。

地域の住民ボランティアと福祉事業者の人材ニーズをマッチングするためには、地域福祉の専門職（市町村社協、地域包括支援センター、基幹相談支援事業所等）による人材発掘やコーディネーションというマネジメント活動が必須となります。このほか福祉避難所の運用や施設系サービスの業務継続には、災害派遣福祉支援活動要員や、同業他法人との相互応援協定を通じた人材の融通、利用者・職員の受け入れといった組織のネットワークも求められるでしょう。地域福祉に関わる事業者では、災害ボランティアセンターの運用も創発業務に含まれます。さらに、緊急対応から生活再建へと位相が転じると、被災者を伴走支

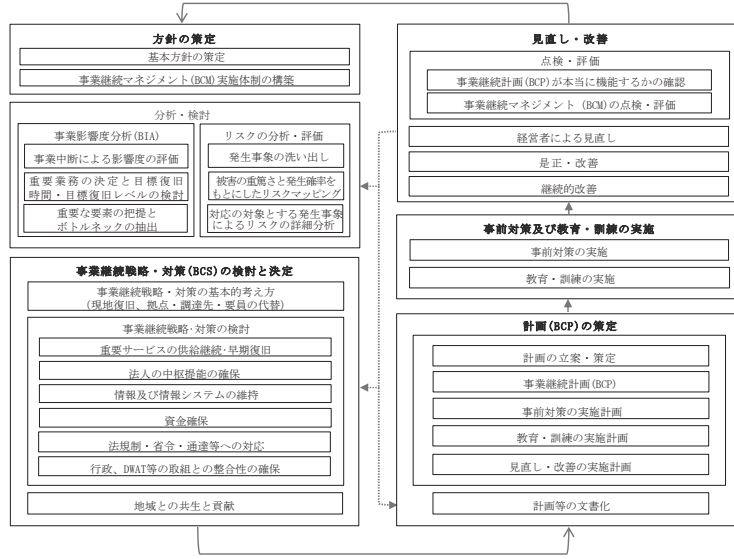
援する災害ケースマネジメントの運用も、地域福祉系組織の創発業務として位置づけられます。

事業継続マネジメントプロセスを通じて未知のものを既知化する

被災地における施設や福祉避難所の運営では、被災地外からの福祉関係者の派遣が必須となります。派遣する側は、自分たちがふだん行っている業務を拡大して展開するので②拡大態勢です。一方、被災地側では、外部からの支援者の受援調整が不可欠です。これは受け入れ側が、業務を拡張して対応せざるを得ません。

また、建物や設備が損壊、あるいはライフラインが中断した場合の対応策も検討しなければなりません。事業所が洪水などの災害危険区域内に立地する場合には、拠点施設の新設や移転を検討することも、拡張業務として位置づけられるでしょう。このような業務を

図2 社会福祉サービス事業継続マネジメント (BCM) の各プロセス



(内閣府防災担当「事業継続ガイドライン—あらゆる危機的事象を乗り越えるための戦略と対応— (令和5年3月)」9頁、2023年に筆者加筆)

発災前から考えておき、④創発態勢に切れめなく移行できるようにするのがBCP作成の目的です。社会福祉サービスのBCPの策定にあたっては、事業拠点が抱えるリスクの分析と評価から、事業影響度を分析・検討し、これをもとに事業継続戦略を立案・決定します。この戦略に基づいて具体的なBCPを策定するわけですが、BCPの維持・更新、それを実現するための予算・資源、事前対策の実施、取り組みを浸透させるための教育・訓練の実施・点検、継続的な改善などを行うふだんからのマネジメント活動は、事業継続マネジメント (BCM) と呼ばれています (図2)。

このBCMプロセスは、発災後の人員拡大や業務の拡張プロセスを、発災時に初めて経験するのではなく、BCMの計画・教育・訓

PROFILE

立木 茂雄 (たつき・しげお)

1955年兵庫県生まれ。関西学院大学社会学部教授等を経て、2001年より現職。専門は福祉防災学。特に大災害からの長期的な生活復興過程の解明や、災害時の要配慮者支援のあり方など、社会現象としての災害に対する防災学を研究。

練・点検・見直し・改善を通じて、①通常態勢の範囲を広げておく、つまり未知のものを既知化する試みなのです。これを同一の人員で新規業務として繰り返し返していく③拡張態勢を平時から確立しておくのがポイントです。

このようなプロセスを通じて、利用者の命、尊厳、そしてウェルビーイングの諸条件 (健康、生存・幸福追求・自己実現の権利) を、平時のみならず災害時にも護るという組織のミッション (使命) を実現することが可能になるのです。

《参考文献》

*1 立木茂雄「近年の自然災害から見た入所要配慮者被害の問題と対策・平時と災害時の連携ならびに立地規制の2つの欠如が被害を生んでいる」『消防防災の科学』第129巻 11~14頁、2017年