

特集

障害者の防災・災害福祉の到達点

障害福祉施設における防災福祉の取り組み BCP（事業継続計画）策定を中心に

後藤 至功

要旨 わが国では近年、全国各地で災害による被害が多発している。災害による死亡者の多くが高齢者、障害者であるなかで、2021年度、災害対策基本法が改正され、災害時要配慮者への支援体制が強化された。また、2024年度には介護報酬改定及び運営基準見直しにより全ての介護サービス事業者に対し感染症・災害に関するBCPの策定が義務化されることとなった。これまでの災害において、特に2011年の東日本大震災以後、社会福祉・ソーシャルワークの領域で災害対応に関する各種研究が蓄積されてきているが、社会福祉施設・事業所におけるBCPに関する実態把握および理論構築は着手され始めた段階にあるといえる。本稿では、障害者福祉施設におけるBCP策定の事例をもとに「社会福祉施設・事業所におけるBCP」策定の基礎となる理論的視座を示すことを目的に考察した。

キーワード BCP（事業継続計画）、個別避難計画、福祉避難所

はじめに

近年、全国各地で風水害や地震による被害が多数報告され、とりわけ障害福祉施設においても、災害発生時期における避難に関する課題、避難生活期の課題、復興期の再建に関する課題等、各フェーズにおいての課題を挙げだすと事欠かないのが現状である。立木（2016）は、2011年に発生した東日本大震災において報道各社が発表した障害者（障害者手帳所持者）の死亡率が全住民の死亡者と比べ2倍近くあったとする調査結果について言及し、障害者入所率が1%高くなると障害者死亡率を約1%下げる効果があったこと、地域移行を進めていた宮城の障害者死亡率が岩手、福島に比べてほぼ倍近く高めたことを指摘し、在宅障害者の災害リスクを改めて強調した。障害者の避難誘導、避難生活に関しては、まず地域の避難所

が障害者にとって避難生活を送るための場所（環境）になっていないことが挙げられる。1ヵ月以上入浴ができなかった障害者や多動傾向のある自閉症の児童がいるため、避難所の駐車場にて車中泊をせざるを得ないケース等があった。このような中で福祉避難所はほとんどが高齢者向けのものであった。その他、仮設住宅がバリアフリーではなかったために車いす利用者は移住が難しかった。

また、障害者福祉施設では、職員の人手不足により支援が追いついていなかった現状や地域移行を果たした障害者が被災したため、再び施設入所になったケース等が報告されている¹⁾。

本稿では、2024年度のBCP（事業継続計画）の完全義務化を前に、これまでの被災地における障害福祉施設の実践及び教訓を踏まえ、顕在化してきた課題について考察する。そして先駆的实践事例から課題突破に向けたヒントを得るとともにBCPにおける理論的視座を探っていききたい。

ことう ゆきのり
 佛教大学 専門職キャリアサポートセンター

表 災害対策基本法（避難情報）の改正

警戒レベル	状況	住民がとるべき行動	行動を促す情報
5	災害発生 又は切迫	命の危険 直ちに安全確保！	緊急安全確保
4	災害のおそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示
3	災害のおそれあり	危険な場所から高齢者等は避難	高齢者等避難
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	(大雨・洪水・高潮注意報)
1	今後気象状況悪化のおそれ	災害への心構えを高める	(早期注意情報)

1 近年の災害時要配慮者をめぐる法改正・施策の動き

(1) 災害対策基本法の改正——避難情報の改正

国は2020年3月、「令和元年台風第19号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」において、自治体の意見を踏まえた避難情報に関する制度上の再整理や高齢者等の避難の実効性確保に向けた更なる促進方策について、継続的な検討を行うこととした。そして、こうした論議の受け皿として、「令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ」、「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ」（以下、「高齢者等の避難に関するワーキング」）が設けられた。前者の検討では、警戒レベル4の避難勧告と避難指示（緊急）を「避難指示」に一本化すること、警戒レベル5「緊急安全確保」として位置づけること、そして早期の避難を促すターゲットを明確にするため、警戒レベル3の名称を「高齢者等避難」に見直す方向性が打ち出された（表）。この結論を受けて、2021年5月、災害対策基本法が改正、警戒レベル3の時点で危険な場所にいる高齢者や障害者については、速やかに避難を開始する必要に迫られた。

(2) 災害対策基本法の改正——個別避難計画の作成

あわせて、後者のワーキンググループでは、2020年12月に「令和元年台風第19号等を踏ま

えた高齢者等の避難のあり方について（最終とりまとめ）」として、主に避難行動要支援者名簿関係、個別避難計画関係、福祉避難所等関係、地区防災計画関係の4つの項目について方向性が打ち出された。特に個別避難計画については、令和元年台風第19号において、障害者の避難が適切に行われなかった事例があり、災害時の避難支援等を更に実効性のあるものとするためには、制度的な位置づけの明確化（市区町村が策定に努めなければならないものと位置づける）と避難行動要支援者の当事者意識の醸成（家族及び関係者とともに計画策定のプロセス、避難訓練、検証、見直し等を通じて、災害対応の意識を醸成し、避難の意欲を高める）、計画に関わる関係機関・団体のネットワーク化（庁内の関係部署、介護支援専門員や相談支援専門員等の福祉専門職、民生委員、町内会長・自治会長等、自主防災組織、地域医師会、居宅介護支援事業所や相談支援事業所などの事業者等）の必要性が挙げられている。また、個別避難計画の作成にあたっては日常からのケアプラン等を作成する介護支援専門員や相談支援専門員への期待が盛り込まれており、福祉の専門職がこれまで以上に災害時の要配慮者支援を担う方向性が明確となった。2021年5月、市町村における個別避難計画の作成の努力義務化が災害対策基本法の改正として位置づけられ、これを受けて「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」も併せて改定されることになった。

(3) 福祉避難所ガイドラインの改正

先の「高齢者等の避難に関するワーキング」では、福祉避難所等関係の課題として、「平素から利用している施設へ直接避難したいとの声があ