

# 障害者福祉施設 事業継続ガイドライン

文京区  
障害者災害等対策検討会  
平成 25 年 2 月

## 目 次

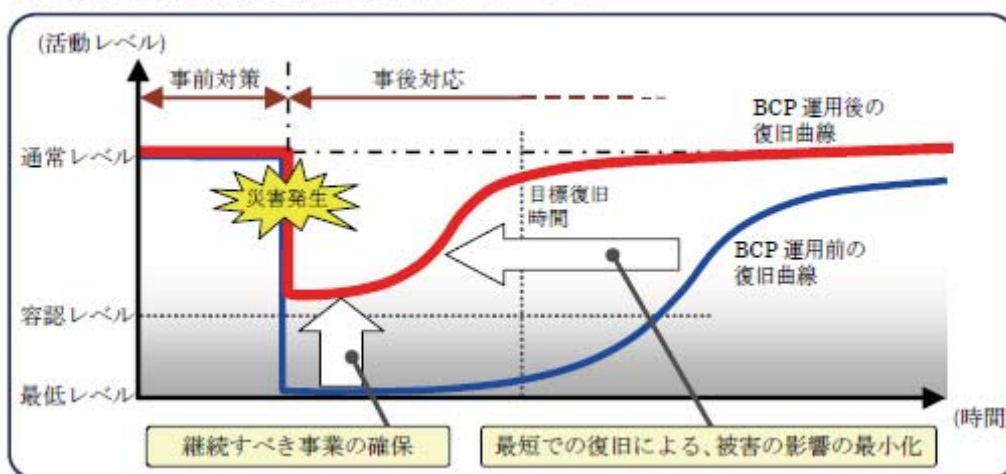
|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 1. ガイドラインの位置付け              | 2  |
| 2. 「障害者福祉施設防災マニュアル作成指針」との関係 | 2  |
| 3. 事業継続の取組みの特徴              | 3  |
| 4. 継続的改善の取組み                | 3  |
| 5. 事業継続の取組みの流れ              | 4  |
| 6. 事業継続計画の内容                | 4  |
| 6.1 方針                      | 4  |
| 6.2 計画                      | 5  |
| 6.2.1 検討対象とする災害の特定          |    |
| 6.2.2 影響の評価                 |    |
| 6.2.2.1 対応力の見積もり            |    |
| 6.2.2.2 重要業務の選定             |    |
| 6.2.2.3 目標復旧時間と目標復旧レベルの設定   |    |
| 6.2.3 重要業務の被災想定             |    |
| 6.2.4 復旧に重要な要素の抽出           |    |
| 6.2.5 事業継続計画の策定             |    |
| 6.2.5.1 指揮命令系統の明確化          |    |
| 6.2.5.2 施設機能の確保             |    |
| 6.2.5.3 情報の共有               |    |
| 6.2.5.4 重要情報のバックアップ         |    |
| 6.2.5.5 サービス提供体制            |    |
| 6.2.5.6 福祉避難所機能の設定          |    |
| 6.2.6 防災マニュアル               |    |
| 6.3 実施及び運用                  | 10 |
| 6.3.1 事業継続計画に基づく実施          |    |
| 6.3.2 文書の作成                 |    |
| 6.3.2.1 計画書の作成              |    |
| 6.3.2.2 チェックリストの作成          |    |
| 6.3.3 計画の実効性の確認             |    |
| 6.4 訓練・教育の実施                | 11 |
| 6.5 点検と修正                   | 11 |
| 6.6 計画の見直し                  | 11 |
| 7. さいごに                     | 11 |

## 1. ガイドラインの位置付け

障害者福祉施設は、災害や事故等の被害を受けても、利用者への支援体制の確保、又は、早急に復旧させることが求められています。特に、災害時は、災害時要援護者への支援が期待されることから、「障害者福祉施設防災マニュアル作成指針」を参考に、施設における減災への取組みと発災時の対応を定めておく必要があります。

本ガイドラインは、発災初動期の緊急対応から本来の障害者福祉施設の事業継続を進める「事業継続計画（BCP：business Continuity Plan）」の策定に関する基本的な考え方について示したものです。

【BCP策定による事業の確保と早期復旧のイメージ図】



東京都地域防災計画（平成24年修正）震災編本編（P263）

## 2. 「障害者福祉施設防災マニュアル作成指針」との関係

「障害者福祉施設防災マニュアル作成指針」と本ガイドラインは、その適用期間と考え方に違いがあります。

各障害者福祉施設で策定される防災マニュアルは、施設における減災と発災後の利用者の安全確保及び生命の維持が中心であり、発災後の期間としては、概ね3日～1週間程度として考えられています。

一方の「事業継続計画」は、発災後一定期間（概ね1週間以上）が経過した後、本来の障害者福祉施設の事業における重要業務の目標復旧時間を定め、重要業務を出来る限り早く復旧させることを目的としています。その中には、障害者福祉施設として「福祉避難所」の機能も含まれるものとしています。

### 3. 事業継続の取組みの特徴

障害者福祉施設が必要な検討を行って事業継続計画を策定し、訓練し、計画の見直しを行っていく事業継続の取組みは、以下の特徴を持っています。

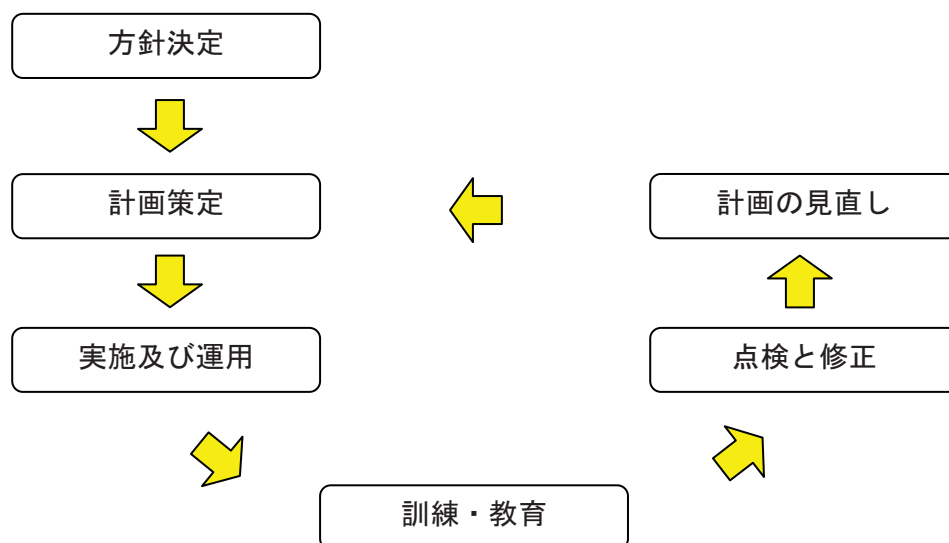
- (1) 障害者福祉施設の事業に著しいダメージを与えかねない重大被害を想定して計画を作成すること。
- (2) 災害後に活用できる資源（人的・施設等）に制限があると認識の上、継続すべき重要業務を絞り込むこと。
- (3) 各重要業務の継続に不可欠だが、調達や復旧に時間や手間がかかり、復旧の制約となりかねない要素をすべて洗い出し、優先順位を付して対処すること。
- (4) 重要業務の目標復旧時間の設定と、その達成に向けての事前準備を的確に行うこと。

### 4. 継続的改善の取組み

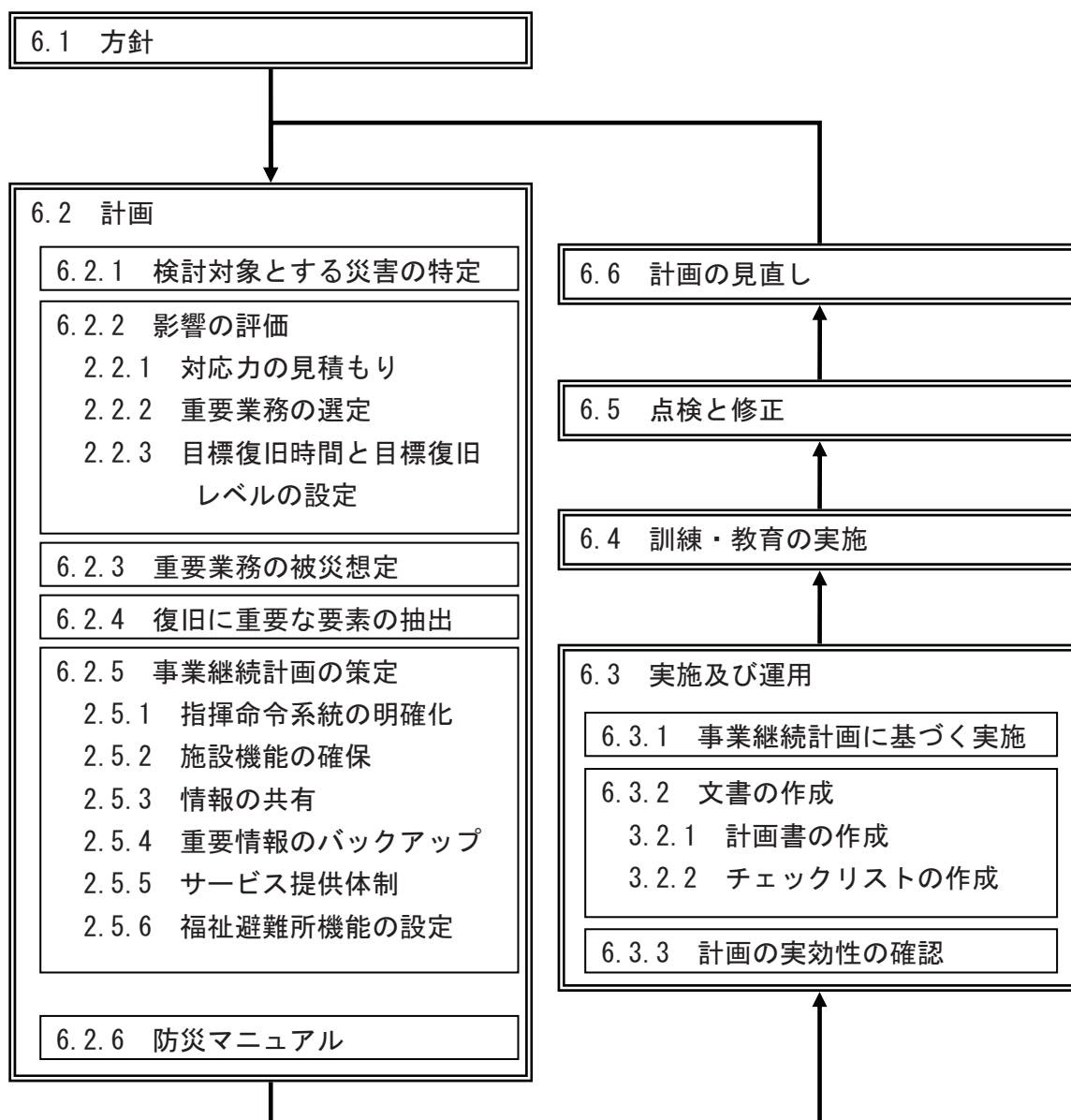
障害者福祉施設は、対象者である障害者のおかれた状況や障害の違いにより、さまざまな異なった支援が必要となることが予想されます。

そのため、障害者福祉施設毎で策定される「事業継続計画」は、個々の施設で出来るところから着手し、防災マニュアルとの整合を取りながら、継続的に見直していく必要があります。具体的には、以下の手順が考えられます。

#### ～ 継続的改善手順 ～



## 5. 事業継続の取組みの流れ



## 6. 事業継続計画の内容

### 6.1 方針

事業継続計画方針は、当該障害福祉施設等の意思決定機関等に諮り、その位置付け及び内容について承認を得ておくことが望まれます。また、承認された方針に基づき策定された事業継続計画は、関係機関等に提供する等、当該障害者福祉施設の災害時の取組みを事前に周知しておく必要があります。このことにより、地域の関係機関との情報の共有や相互協力体制の構築に資することが期待できます。

## 6.2 計画

計画は、当該障害者福祉施設の業務内容や利用者の変化に伴い、必要に応じて、修正・再策定の必要があります。新たな障害福祉サービスを開始した時や一定期間（3年程度）を目安に見直すことが望めます。

### 6.2.1 検討対象とする災害の特定

障害者福祉施設の置かれている立地条件等にさまざまな違いがあるため、一概に被害状況を想定することは困難です。

さまざまなリスクを検討することも大切ではありますが、ここでは、文京区地域防災計画が前提とした、東京都防災会議が公表した「首都直下地震等による東京の被害想定」のうち、「東京湾北部地震」を基に、文京区の被害が最大となる地震を推奨することとします。被害状況等の詳細については、文京区地域防災計画を参照してください。

### 6.2.2 影響の評価

事業継続の考え方の特徴として、理由を問わず障害者福祉施設が事業を停止した場合、その停止期間がどの程度利用者等に影響を与えるか評価する必要があります。この評価に基づき、目標復旧時間を設定するとともに、継続が求められる重要業務の選定を行い、復旧の優先順位を設定する必要があります。

また、目標復旧時間を達成するために障害となる重要な要素（ボトルネック）を抽出することが大切です。

#### 6.2.2.1 対応力の見積もり

障害者福祉施設の場合、サービス提供に必要な人的資源と当該施設の被害及びライフラインの状況を「6.2.1 検討対象とする災害の特定」を参照し、想定する必要があります。

それらの想定から導き出される対応力について、検討を行ってください。具体的には、人的資源であれば、職員の参集状況及び業務従事ローテーション等の検討となります。

#### 6.2.2.2 重要業務の選定

災害によって被害が発生すれば、通常業務を行うことは困難になるとともに、福祉施設として「福祉避難所」機能も期待されるため、両者を視野に入れて、重要な業務から優先順位をつけて継続するように検討することが実践的です。そこで「6.2.2.1 対応力の見積もり」を踏まえて、利用者等に大きな影響を与える業務、地域で求められる業務等、優先順位を付けて選定することが望めます。

### 6.2.2.3 目標復旧時間と目標復旧レベルの設定

目標復旧時間と目標復旧レベルは、利用者等や地域への影響及び社会的使命を踏まえ、重要業務の停止が許容される目標復旧時間と目標復旧レベルを設定することが望まれます。

実際の災害の場合、人命を預かっている障害者福祉施設であることから、出来る範囲での即時の対応やサービス提供が求められますが、一方で、サービス等を継続して提供していくため、ある一定の時間や利用できる資源に基づいて対応できるサービス等のレベルを定めておくことも大事な要素です。具体的には、下表のような例があります。

勤務職員数別・事業継続計画 [発災初動期] (例)

|          | 夜勤職員のみ                        | 職員数(30%)              | 職員数(50%)                                    |
|----------|-------------------------------|-----------------------|---|
| 必要な業務基準  | 職員・入居者(利用者)の安全確認              | 安全と生命を守るための最低限の業務     | 食事・排泄中心、その他は中止又は削減                          |
| 食事       | なし<br>(応援体制が整備されるまで)          | 備蓄食料で対応<br>栄養補助食品等の活用 | 利用者の状況に合わせ、順次提供                             |
| 排泄       | 排泄介助が必要な方のみ<br>介助(オムツ利用者は回数減) | オムツ利用者の回数の増           | ほぼ通常対応                                      |
| 作業       | 中止                            | 中止                    | 中止  |
| 掃除       | 中止                            | 中止                    | トイレ等汚れた箇所のみ                                 |
| 医療       | 生命維持に必要な方を最優先に処置              | 応急処置                  | 利用者全員の健康チェック後、医療機関に受診が必要な利用者に対応。<br>定時薬等の確保 |
| 嘱託医等との連携 | 救急搬送等の準備<br>定時薬等の確認・準備        | 救急搬送等の準備<br>定時薬等の提供依頼 |   |
| 電力       | 自家発電又は発電機等の稼働確認               | 自家発電又は発電機等の利用(必要最低限)  | 自家発電又は発電機等の利用(必要最低限)                        |

### 6.2.3 重要業務の被災想定

「6.2.2.2 重要業務の選定」で選定した重要業務が、特定した災害リスクにより受ける被害の程度を想定します。「6.2.2 影響の評価」では、理由を問わずに障害者福祉施設の事業が停止した場合の影響を想定しましたが、ここでは具体的な対策を立てるための被害想定をすることとします。想定の際には、ライフラインの一部の断絶(例えば「停電」)、施設の被災状況、交通機関の混乱などによる影響、重要業務の停止による利用者等への影響を考えます。

#### 6.2.4 復旧に重要な要素の抽出

重要業務が受ける被害の想定に基づいて、そこが復旧しない限り、サービス提供や業務復旧が出来ない主要な資源について、重要な要素として把握しましょう。実際の復旧日数は、この重要な要素（資源）の回復日数に依存する部分が多いことから、いかにこの回復日数を短縮するかについての対策が必要となります。

障害者福祉施設の場合、この重要な要素（資源）への対策は、防災マニュアルを策定する過程で、その大部分が実施されることが想定されますが、この段階で再度、対策を検討し、見落としがないか確認をすることが大切です。

#### 6.2.5 事業継続計画の策定

障害者福祉施設は、サービス等の提供を継続するために必要な重要業務について、目標復旧時間までに回復させるように事業継続計画を策定します。

具体的な対策の検討に際しては、重要業務のために必要となる重要な要素（資源）への対策と重要な要素（資源）が被災した場合の対応や善後策の二つの観点から検討することが必要です。

具体的には、以下の項目が重要です。

- ① 指揮命令系統の明確化
- ② 施設機能の確保
- ③ 情報の共有
- ④ 重要情報のバックアップ
- ⑤ サービス提供体制
- ⑥ 福祉避難所機能の設定

以下に、上記①～⑥の事業継続の重要事項について説明します。

##### 6.2.5.1 指揮命令系統の明確化

事業継続の取組みの推進や災害発生時の対応には、事業継続の組織体制の構築とその役割および指揮命令系統を明確にしておく必要があります。既に防災マニュアルの作成の際に「役割分担の決定」をしている場合は、それをまず活用していくことになります。

事業継続計画における指揮命令系統の明確化にあたっては、防災マニュアルで決定した役割分担に加え、サービス等の提供の継続に必要な重要業務を担っていくための組織体制の検討が必要です。

例えば、防災マニュアルで役割分担した「救護班」や「安全対策班」は、その業務と発災後の状況を考慮し、縮小又は兼務体制とした上で、重要業務に従事する体制の構築を計画化しておく、といったことになります。



#### 6.2.5.2 施設機能の確保

災害時には、防災マニュアルの「職員の招集・参集基準」に基づき、職員が障害者福祉施設に参集することになります。その際、まず施設の機能を確保する取組みが重要となります。そのため、事前に施設・施設内設備の定期的な点検と減災対策を防災マニュアルに基づいて、実施しておくとともに、特にインフラの停止した場合の対応を決めておきます。

なお、災害想定を地震と設定していることから、施設内の天井や什器・ガラスの破損、パーテーション・装飾物等の落下等への対策を検討し、耐震化や固定、飛散防止等の対策を実施しておくことが重要です。また、エレベーターなどは停止を前提に対応策を検討しておきます。

#### インフラ停止対応の例

| 種類 | 対策・対応  |
|----|--|
| 電気 | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 自家発電や発電機は、平常時に必ず動作確認と操作研修を実施する。</li><li>・ 発電機等の性能（発電能力や期間等）を把握する。</li><li>・ 節電の準備及び発電機等で稼働する電気機器を選定する。</li></ul> |
| 水道 | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 飲料用とトイレ用を準備する。</li><li>・ 給水所の確認や補給体制を構築する。</li></ul>   |
| 燃料 | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 利用者の送迎に必要な車両の燃料調達について検討する。</li><li>・ 発電機等に使用する燃料を確保する。</li></ul>   |
| 通信 | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 電話が機能しないこととして、携帯メール、ツイッター等、複数の手段を準備する。</li><li>・ 携帯電話の災害伝言板サービスの利用を検討する。</li></ul>                               |

#### 6.2.5.3 情報の共有

災害発生後は、利用者や利用者の保護者、消防や区などの関係機関、周辺住民等と情報の共有をすることが重要になります。特に、障害者福祉施設の状況が関係者から見えず、何をしているのか援助が必要なのかが全然わからなくなるような状況にならないよう対策を講じる必要があります。

そのため、防災マニュアルによる防災連絡体制の整備をしておき、全く通信手段が絶たれた場合、直接移動しての対応等についても決めておくことが大切です。

- 情報収集・伝達、周知体制の確立
- 関係機関、周辺住民など関係者との連絡体制の構築
- 通信・情報連絡手段の確保

#### 6.2.5.4重要情報のバックアップ

高度に情報化された社会で業務を行っているのは、障害者福祉施設内においても同様です。情報の管理・運用については、センシティブな個人情報を扱う障害者福祉施設では、重要なポイントとなります。

そのため、重要業務の継続のために必要な情報については、バックアップを構築しておくことが必要です。その際には、電子データだけに偏ることなく、紙データでの保管など障害者福祉施設に適した形での取組みが求められます。また、災害時における利用者等への支援内容についても記録しておく必要があります。全面復旧後に通常のシステムに復帰しやすいよう、予め様式を定めるなどの準備も大切なポイントです。

- 重要業務と情報管理についての関係の明確化
- 情報バックアップ計画や復旧計画などの策定
- 自家発電装置、電源や回線など各種設備対策の実施

#### 6.2.5.5サービス提供体制

発災後の対応から一定の期間が過ぎ、重要業務の再開と障害者福祉施設復旧に向けた取組みのため、施設におけるサービスの提供体制について検討し、計画化しておくことが必要です。

その際、障害者等に対してサービスや支援を提供するのが、支援者等の人的資源であることに鑑みて、目標復旧時間と目標復旧レベルを踏まえた、重要業務の運営の計画が求められます。また、他自治体等からの人的資源の応援体制が確立するまでには、かなりの時間が必要になることも想定しておきます。

そのため、ひとつの障害者福祉施設の人的資源で賄うことのできるサービス提供レベルや範囲を予め検討し、計画化しておくことが重要です。また事前に、関係機関に対して事業継続計画を示すとともに、周辺住民を含めた関係機関との協力体制の構築も視野に入れて、検討しておくことが望まれます。

- 重要業務の運営に必要な人的資源の算定と確保
- 周辺住民を含めた関係機関との協力体制の構築

#### 6.2.5.6福祉避難所機能の設定

障害者福祉施設は、バリアフリーの施設・設備であることや障害者に支援が出来る人的資源があること等から、福祉避難所としての機能が、地域から求められています。

一方で、これまで検討してきた「6.2.5.2 施設機能の確保」や「6.2.5.5 サービス提供体制」を踏まえて、施設利用者以外の障害者等を受け入れるスペースの確保等、福祉避難所として機能するためには、さまざまな検討が必要となります。

検討にあたっては、災害による地域の被害状況と障害者福祉施設の重要業務の目標復旧時間と目標復旧レベルを勘案した上で、福祉避難所として、最大限受け入れ可能な障害者とその介護者数、提供できる食料やサービス等について事前に設定しておくことが望まれます。

#### 6.2.6 防災マニュアル

事業継続とともに求められるものとして、利用者等の安全確保・安否確認、火災などの二次災害の防止、事前の減災対策などの多岐に亘る対応が必要となります。

これについては、「障害者福祉施設防災マニュアル作成指針」等を参照し、各障害者福祉施設における防災マニュアルの策定が重要です。

### 6.3 実施及び運用

#### 6.3.1 事業継続計画に基づく実施

事業継続計画を策定した後は、実際に事業継続計画に従った対応を実施する必要があります。例えば、日中訓練として、事業継続計画の対応体験や机上訓練をするなどの実地での体験が望まれます。

#### 6.3.2 文書の作成

##### 6.3.2.1 計画書の作成

事業継続の方針、被害の想定、事業継続計画、事前準備、発災時の業務、非常時の組織体制と指揮命令系統などを含めた全てについて、役割別等で、計画書及び実施のための手順等を記したマニュアルの作成が必要です。このマニュアルは、防災マニュアルと重複する部分も多いことが予測されるため、一連のものとして作成することが望まれます。

##### 6.3.2.2 チェックリストの作成

災害発生時には、分厚いマニュアルを開いている時間はないため、統括責任者等は、方針や方向性の確認、最低限の実施項目及び進捗管理用にマニュアルから手順を抜粋したチェックリスト等を準備しておくことが望まれます。

#### 6.3.3 計画の実効性の確認

福祉避難所機能の実施を含め、重要業務が目標復旧時間内に本当に復旧できるのか、確認しておくことが必要です。例えば、模擬訓練や停電した想定での施設内でのサービス提供を実施するなど、現実的な計画となっているかを確認します。

### 6.4 訓練・教育の実施

事業継続を実践するためには、障害者福祉施設従事者全員が事業継続の重要性を共通認識として持つこと、併せて、重要業務の継続性を重視した取組みとして従事者に定着していることが大切です。また、災害時における障害者自身の対応能力の向上の観点からも、平常時から訓練・教育を継続的に実施していくことが望まれます。

災害時に実施すべき業務をマニュアル化しただけで、障害者福祉施設従事者全員が、確実に業務を実践できると考えることは現実的ではありません。障害者福祉施設では、利用者を含めた日常の訓練が欠かせないとともに、基礎的な知識を得る教育の機会を設定することが重要です。また、障害者福祉施設従事者は、防災マニュアルや事業継続計画に基づいた机上の訓練や意思決定訓練、利用者と一緒に避難誘導訓練などの実地の訓練が求められます。

#### 6.5 点検と修正

事業継続計画は、障害者福祉施設の業務内容や利用者の変化に伴い、必要に応じて、点検・修正の必要があります。特に、防災マニュアルや事業継続計画に基づいた訓練を実施した際に課題として指摘された点などを中心に、年に1回程度は点検する機会を持つことが望まれます。

#### 6.6 計画の見直し

「6.5 点検と修正」を踏まえて、一定期間で事業継続計画の見直しが行われるとともに、新たな障害福祉サービスを開始した時などを契機に事業継続計画全体の見直しが望まれます。

### 7. さいごに

本ガイドラインは、障害者福祉施設における事業の継続に関する指針として、作成にあたり、平成21年11月に事業継続計画策定促進方策に関する検討会・内閣府防災担当が策定した「事業継続ガイドライン 第二版 ーわが国企業の減災と災害対応の向上のためにー」を参考に、障害者福祉施設の防災や減災、障害者へのサービス提供を想定したものとしました。

障害者福祉施設においては、地域に密着し、開かれた施設運営と地域ぐるみで災害への対応実践に取り組んでいる施設も多いと考えましたが、改めて、確認の意味を含め、策定したところです。障害者福祉施設内のマニュアル等の見直しの際に、ご活用いただければ幸いです。

なお、本ガイドラインは、別途策定した「障害者福祉施設防災マニュアル作成指針」を踏まえた記述となっていることから、防災や減災への取組みについては、不足している部分があります。本ガイドラインをご活用いただく際には、併せて「障害者福祉施設防災マニュアル作成指針」も参照くださいますよう、重ねてお願いする次第です。