

2011.12.01

BCMニュース < 2011 No.8 >

自治体のBCP

1. はじめに

近年、大規模地震や新型インフルエンザの大流行に備えて、地域防災計画に留まらずBCP (Business Continuity Plan「業務継続計画」) を策定する自治体が多く見られるようになった。ことに東日本大震災を受けて、新たに取組みを検討する自治体も急増している。

本稿では、自治体におけるBCP策定の必要性を検討した上で、自治体のBCP策定に当たって、考慮すべきポイントを取りまとめる。

2. 自治体における事業継続マネジメントの必要性

もともと地方自治体には、当該自治体における災害対策の基本計画として「地域防災計画」が準備されており、災害への初動対応については、この中に定められている。このため、BCPの策定は屋上屋を架すものではないかという見方もある。

しかしながら、2009年11月、内閣府(防災担当) 総務省消防庁が、全国の都道府県と市町村を対象として地震発生時の業務体制に関する調査を行ったところ、47都道府県庁のうち37団体(78.7%)、1,795市区町村のうち1,696団体(94.5%)が地震発生時の業務体制が整備されていないと回答している。すなわち地域防災計画はあるものの、実際にはこれを実施する体制ができていない、あるいは浸透していない現状が浮かび上がってくる。

なぜこのような現状となったのか。地域防災計画に定められた内容が地方自治体の組織に徹底されない要因を以下の表にまとめた。

要因	概要
自治体自体の被災という想定 の 欠 落	現状、地域防災計画は、庁舎の倒壊、電算システムの停止、職員の一部が出勤不能になるなどの事態を想定せずに作られていることがほとんどである。
膨大な量の計画書	防災に関するあらゆる事柄を網羅する地域防災計画は数百ページに及ぶことが一般的である。一般職員が読むものとしては、量が多すぎる。
防災担当の責任とする意識	地域防災計画に関する教育や研修が十分ではない。ヒアリング結果からは防災=防災担当者の責任(防災担当者がやる仕事)とする意識が強いことが影響しているものと推察される。

図表1：地域防災計画に定められた内容が自治体の組織で徹底されない要因

これらの状況を改善するためには、自治体においても事業継続マネジメントの考え方を参考にした取組みが有効である。ここでいう事業継続マネジメントとは「災害時等において継続しなければならない業務を継続するための手順(BCP)を確立し、その手順を有効に機能させるための教育や訓練、更新、災害に対する事前対策までを含めた管理プロセス」をいう。

計画を策定し、手順を定めるだけでは充分ではない。計画書の策定に代表されるソフト面での準備に加え、設備備品などのハードを準備し、ソフトとハード、双方の活用を十分に教育しておく必要がある。このソフト、ハード、教育訓練のバランスがあらゆる組織における危機対応、業務継続対応の要点といえる。2011年3月の東日本大震災の際、岩手県上閉伊郡大槌町()では、上述のソフトの

準備、ハードの準備、教育訓練のバランスが崩れていたために、大量の死者を出してしまうこととなったと考えられる。

岩手県上閉伊郡大槌町（かみへいぐんおおつちちょう）は、人口 13,568 人の町であったが、このうち、11.2%にあたる 1,709 人が死亡・行方不明となる大きな被害を記録した。中でも町役場は、特別職を除く職員 136 名中 32 名が死亡・行方不明という甚大な被害をうけた。

同町の地域防災計画では、地震が発生した場合、町役場に津波が迫る危険があるため、海拔約 25 メートルの高台にある大槌中央公民館に避難した上で、対策本部を設置することが定められていた。ところが、そのルールを町長も副町長も防災を所管する総務課長も把握していなかった。

そのため、地震動が収まった際、副町長が庁舎の危険性を指摘したところ、町長は大槌町役場対策本部を役場前の駐車場に設置する決定を行った。この決定が結果として重大な事態を招いた。

テントや机を設置し、第一回対策本部会議を開催しようとするところで、津波が町役場を襲った。町長が死亡した他、課長級管理職 7 名が全員死亡した。一般職員も 129 名中 25 名が死亡・行方不明となった。行政経験豊富な管理職が一度に失われたことはその後の役場運営に深刻な影響をもたらした。行政が最も機能を発揮する必要がある発災直後に、町役場の行政能力は著しく損なわれることとなった。

翌日、副町長は生き残った職員約三〇名を率いて中央公民館に移動し、職務代理者として対策本部を設置した。その頃には、天候は悪化し、通信も途絶し、広域火災により周辺自治体からの応援部隊も現地に入り込むのが困難な状況となっていた。水、食料といった基本的な生活物資も著しく不足し、町役場に何の被害がなくても、対応は困難であったと思われる。ただ、もし、経験豊富な管理職が無事であればより迅速に的確な対応が検討できたことであろう。

これは、ソフトの準備、ハードの準備が揃っていても、教育訓練が行われていないことにより、有事への適切な対応が実践できないことを示した事例である。このような悲劇を繰り返してはならない。

3 . 自治体の B C P 策定取組みに当たってのポイント

筆者は業務上自治体からの B C P 策定の相談を受けることがあるが、以下の 3 点について必ずアドバイスすることになっている。

100%を目指さずにまず策定を完了させる

明日起こるかかわからない災害に対して、時間をかけて対応計画を準備するのは適切な対応とはいえない。また、B C P への取組みに完成や終わりということはない。3 年間かけて 100%のものを作ろうとするくらいなら、6 ヶ月で 50%のものでよいから、まず完成させることを目標とすべきである。解決しきれない課題は表に整理して後日の取組みとすればよい。

全庁体制で取組む

防災担当部局がすべてを抱え込まれる形となって四苦八苦している事例が少なくない。だが、どこの自治体でも災害に伴い全庁体制が下令されれば、全職員に非常参集を指示することになる。災害への備えは防災担当部局だけではなく、すべての部署の問題であることを理解させる必要がある。

京都市では、各局庶務担当部長に消防局防災危機管理室担当部長の併任辞令を発令し、全部局の関与を担保している。すべての部署の関与を確保するための取組みとして参考になろう。

定期的な教育とメンテナンスの仕組みを作る

職員が B C P の存在やその内容を知らないのであれば、絵に描いた餅である。組織として、誰もが B C P の内容を知り、実行できる状態にあることが最終的に目指すべき状態である。これが B C M 文

化と呼ばれる組織風土であり、訓練や教育はこの組織風土を醸成するために欠かせない。

また、策定されたBCPは業務内容の変化、人事異動などの影響を受けて、刻一刻と有効性が低下する。これを防ぐためには、定期的なメンテナンスの仕組みの構築が必要である。連絡網の定期的な更新だけでは足りない。具体的な手順まで定期的に見直す仕組みが必要である。

4．自治体におけるBCP策定の各段階でのポイント

自治体がBCPを策定するに当たっては、様々なやり方が考えられると思われるが、筆者が考えるポイントは下記のとおりである。

ポイント1：集める（プロジェクトチームの編成）

防災部局だけで考えても、各部局が抱える業務の詳細は分からない。また、防災部局が頑張るほど「BCPは防災部局の所管」という意識を醸成する。すべての部局が関係することを理解させるために、部署横断で若手中心のプロジェクトチームを編成することが望ましい。若手職員にとっては視野を広げる機会となる。長い目で見れば、防災、危機管理といった分野に知見が深い幹部の育成にもつながる。

ポイント2：見る（過去の災害事例の視察）

地域が抱える災害上のリスクについて、担当者が現地現物に触れる機会を設けることが望ましい。たとえば、水害が頻発した地域があるのであれば、堤防が破れた箇所や堤防を乗り越えて浸水した箇所を実際に見に行くこと、その結果浸水した地域を実際に歩き、被災経験のある住民に話を伺うことを薦める。近隣に地震による大被害を受けた地域があるのであれば、大被害を受けた地域を実際に歩き、被災経験のある住民に話を伺うことや、被災前と被災後の地図を見比べるのもいいだろう。

自治体のBCPは、その自治体の災害上のリスクと切り離して考えることは難しい。過去の災害事例に触れることは大変重要である。

ポイント3：知る（先進事例の把握）

検討にあたり、以下の文書から読みやすいものを複数選び、熟読することが望ましい。

事業継続計画策定ガイドライン（2005年、経済産業省）

中小企業BCP策定運用指針（2006年、中小企業庁）

事業継続ガイドライン（2005年、内閣府）

地方公共団体におけるICT部門の業務継続計画（BCP）策定に関するガイドライン（2008年、総務省）

地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説（2010年、内閣府）

市町村のBCP（2009年、東京市町村自治調査会）

他自治体の先進的な地域防災計画やBCPを読むことも勧める。いまや、都道府県庁や政令指定都市ではBCPの策定は珍しい取組みではなく、多くがホームページ上で公開されているので、参考にするとよい。また、市町村の担当者であれば、市町村のBCPを読むほうが参考となるだろう。東京都港区などはホームページ上で業務継続計画を公開している。兵庫県芦屋市や明石市の地域防災計画は情報の整理の仕方が非常に分かりやすく参考となるだろう。

ここで、他の自治体の先進的な地域防災計画やBCPを熟読することを勧めるのは、雛形として活用するためではない。情報の整理の仕方を学ぶためである。様々な自治体において、担当者が真剣に検討した結果がBCPとして提示されている。「この自治体の考え方はどのようなものなのか」、「この自治体の目標は何か」、「この自治体はそのためにどのような工夫をしているか」などのポイントを頭に置きながら読むと、参考となるだろう。

ポイント4：考える（優先業務の選定と目標復旧時間内での実施方法の検討）

自治体のBCPの策定に当たって考えなければならないことは、災害時等において継続しなければならない業務を選別した上で、職員が充分に出勤できず、執務環境にも一定の制限がかかる場合にも業務を実施するための手順を考えることである。

（1）優先業務の選定

災害時等において継続しなければならない業務は以下の2種類に分かれる。

災害応急対応業務	災害への対応に関する業務。地域防災計画において検討済み。
通常業務で優先順位が高い業務	日常行っている業務の中で災害時も継続する業務。多くの場合、検討はなされていない。

自治体においては災害応急対応業務が膨大に発生し、どうしても職員の意識はこの部分に集中しがちである。だが、通常業務でも災害時の継続必要性が高い業務は決して少なくない。

一例を挙げれば、戸籍関係や住民基本台帳関係の業務などは通常業務の中でも優先順位が高い。電算システムがダウンしているとしても、届出の受付だけでも実施できないのは問題となる。また、国民健康保険関係の業務や清掃業務などが長期間停止すると住民の生活に影響が生じる。

（2）目標復旧期間の設定

これら選定された業務のそれぞれについて、目標復旧期間を設定する。目標復旧期間が短ければ短いほど、復旧に要するコストは高くなる。

優先業務の選定と目標復旧期間の設定には以下の効果がある。

優先業務について、組織内のコンセンサスを確保できる

実際やってみると、優先業務の選定と目標復旧期間の設定は、人によって相当考え方が異なることが分かるだろう。部署によっては、あまりに優先業務が多すぎることもあるだろうし、その逆もありうる。各部署が優先業務を選定し、目標復旧期間を設定し、これらを取りまとめて事務局としてのプロジェクトチームが総合調整する。これらの取組みを丁寧に行うことが、BCPを単なる地震対策マニュアルとまったくの別物にする。

各部署が抱える災害時の優先業務を可視化できる

災害時への備えは、防災部局の責任であるとする考え方から、災害時の優先業務について考えようとしにくい傾向が見られがちである。災害時の優先業務を可視化することで、防災部局の限られた人員では到底対応できない量の業務が発生することが明確になる。

（3）復旧手順の検討

職員が出勤できず、執務環境に一定の制限がかかる場合にも目標復旧期間内に業務を実施するための手順を検討する。執務環境への制限は様々なものが考えうるが、代表的なものの一例を以下に示す。

執務環境への制限	対応の事例
管理職の不在	代行順位を定めておく。
職員の不足	応援要員の派遣元となる部署をあらかじめ定め、当該部署の業務を停止させて、職員を派遣させる。OBを臨時職員で採用する。
システムの停止	代替不可能なので、システムの復旧を急ぐ。システムベンダーと災害時想定契約を締結する。システム担当のOBを臨時職員で採用する。
必要な資機材の不足	古いもので使えるのであればそれを使う。もしくは新規に調達する(通常の調達手順を省略してよいかどうかは金額による)。
本庁舎への立入不能	郵便は転送してもらう。再度入手可能な資料は入手する。
電話不通	災害時優先電話を使用する。伝令を派遣する。
停電	自家発電機から給電されているコンセントに接続されているPCのみを使用する。電灯は、非常用の懐中電灯で代替する。

図表2：執務環境への制限とその対応の代表例

今回の東日本大震災では、「文房具」や「法令集」「解釈集」が不足し、行政執務に影響が出るような事態も生じている。遠隔地の自治体と相互援助協定を結ぶのであれば、このような物資についても、調達を代行してもらうなどの対応が考えうる。

手順を検討した結果、目標復旧期間を達成することが困難なことがある場合もあるだろう。このような業務が停止した場合は住民生活や行政執務に影響が出ることを覚悟せざるをえない。今後改善が可能であれば、「課題一覧表」などの形で今後の取組み課題として引き継ぐ必要がある。

手順の文書化にも工夫が必要である。たとえば、一般職員が共通して知っていなければならない内容については、職員向けのカードなど読みやすい形で作ることも検討する必要がある。

ポイント5：仕込む（教育訓練の実施）

策定されたBCPを職員教育や定期的な訓練を通じて、周知徹底することと、内容を定期的に見直しすることがポイントである。

教育については、自治体では階層別教育などが普段から行われていることもあり、これらプログラムに組みこむことが望ましい。新入職員、新任主任級、新任課長補佐級、新任課長級など階層ごとに必要な知識は異なる。当社のような外部機関に教育を委託する事例も決して少なくない。

策定されたBCPは、時間の経過とともに劣化する。仕事のやり方の変更、人事異動、組織改変、様々な組織の揺らぎがBCPの有効性を殺いでいく。もちろん、社会状況の変化は自治体のBCPに大きな影響を与える。そのため、BCPには定期的な見直しが欠かせない。少なくとも一年に一回は内容の見直しが必要と思われる。また、人事異動があれば、名簿などを修正する必要がある。

5．おわりに

民間企業のBCPにはある意味で限界がある。それは、今回の東日本大震災で示されたように、町そのものを壊すような大災害に伴う市場の縮小には対応できないということである。このような大きな次元での復興には行政機関がすばやく行政機能を回復し、復興に向けた取組みを進めることが不可欠である。

国、都道府県、政令指定都市では、BCPの策定が珍しい取組みではなくなった。今後は市町村レベルでも、BCP策定に取組む自治体は増えてくるだろう。企業、消防組織、自治体、様々な主体がそれぞれの立場から、BCPに取組むことによって、最終的に不意の緊急事態にもしなやかに対応できる町となる。筆者はそのような姿が早く実現することを願わずにいられない。

以上

株式会社インターリスク総研コンサルティング第二部BCM第一グループ
主任コンサルタント 小山 和博
Kazuhiro.koyama@ms-ad-hd.com

株式会社インターリスク総研は、MS&AD インシュアランスグループに属する、リスクマネジメントについての調査研究及びコンサルティングに関する専門会社です。
事業継続マネジメント（BCM）に関するコンサルティング・セミナー等を実施しております。
コンサルティングに関するお問い合わせ・お申込み等は、下記の弊社お問合せ先、またはあいおいニッセイ同和損保、三井住友海上の各社営業担当までお気軽にお寄せ下さい。
お問合せ先
㈱インターリスク総研 コンサルティング第二部 BCM第一グループ
TEL.03-5296-8918 <http://www.irric.co.jp/>

不許複製 / Copyright 株式会社インターリスク総研 2011