

BCAO2014年度10月度月例会

# 行政の業務継続計画、業務継続 マネジメントの整備の方向性

平成26年10月28日

丸谷 浩明 経済学博士



東北大学 災害科学国際研究所 教授

NPO法人 事業継続推進機構 副理事長

# 目次

- 1 東日本大震災の教訓
- 2 業務継続計画の位置づけ
- 3 地方公共団体の業務継続計画の特徴
- 4 地方公共団体がまず取り組むべき事項

# 1 東日本大震災の教訓

## 1.1 東日本大震災による市町村の本庁舎の被害

県名 (市町村の数)	本庁舎が地震・津波により被災した市町村数			
	計	移転	一部移転	移転なし
岩手県 (34)	22(6)	2(2)	2(1)	18(3)
宮城県(35)	32(3)	3(2)	2(1)	27(0)
福島県(59)	36(0)	3(0)	3(0)	30(0)
茨城県(44)	34(1)	3(0)	5(0)	26(1)
栃木県(27)	26(0)	1(0)	2(0)	23(0)
群馬県(35)	18(0)	0(0)	0(0)	18(0)
埼玉県(64)	31(0)	1(0)	0(0)	30(0)
千葉県(54)	38(0)	0(0)	1(0)	37(0)
総計	237(10)	<b>13(4)</b>	<b>15(2)</b>	209(4)

注：( )内の数字は本庁舎が津波による被災を受けた市町村。

福島原発事故の影響による移転は含んでいない。

出典：内閣府調べ

## 1.2 岩手県大槌町の本庁舎



## 1.3 地方公共団体への大震災の教訓

- ① 市町村の本庁舎で移転を要する被害を受けたのは13カ所、一部移転については15カ所
- ② 本庁舎の喪失は、被災者の救助、救援、復旧の迅速な実施に大きな支障の要因になった
- ③ 津波が1つの原因。本庁舎に津波被害の危険がある場合、代替庁舎確保拠点は不可欠
- ④ 地震動など別の理由による使用不能の例も多く、臨海部だけの問題ではない(表中( )内の数字が津波被害による数)
- ⑤ 本庁舎の甚大な被害は、職員の被害
- ⑥ さらに、本庁舎外にバックアップを取っていなかったことから、電子情報や重要書類の喪失にも多くの場合につながった

## 2 業務継続計画の 位置づけ

## 2.1 防災基本計画での位置づけ

<国、地方公共団体等に対して>

2 情報の収集・連絡及び応急体制の整備関係

(7) 公的機関等の業務継続性の確保

○国、地方公共団体等の防災関係機関は、地震発生時の災害応急対策等の実施や優先度の高い通常業務の継続のため、災害時に必要となる人員や資機材等を必要な場所に的確に投入するための事前の準備体制と事後の対応力の強化を図る必要があることから、業務継続計画の策定などにより、業務継続性の確保を図るものとする。また、実効性ある業務継続体制を確保するため、必要な資源の継続的な確保、定期的な教育・訓練・点検等の実施、訓練等を通じた経験の蓄積や状況の変化等に応じた体制の見直し、計画の改訂などを行うものとする



## 2.2 行政機関のBCP策定状況

- ◆ 中央省庁業務継続策定ガイドライン公表(2007年6月)  
首都直下地震を想定したBCPは、全ての府省庁等が策定済
- ◆ 新型インフルエンザ対応中央省庁業務継続ガイドライン公表(2009年7月)～策定済み
- ◆ 地方公共団体
  - 2014年1月末時点で、策定率は都道府県62%、政令市45%、県庁所在市35%  
出典:【図解・社会】東日本大震災3年・業務継続計画(BCP)策定と訓練実施状況(2014年2月、時事ドットコム)
  - 2013年10～11月時点で、市区町村のうち、BCP策定済み12.5%、策定中10.3%、未策定77.2%。(市区で策定済み19.1%、町村で策定済み5.9%)  
出典:(一財)日本防火・危機管理促進協会「地方自治体における震災時BCPの作成手法に関する調査研究報告書」

## 2.3 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

- ◆ 内閣府(防災担当)がとりまとめ、2010年4月に発表  
[http://www.bousai.go.jp/jishin/gyomukeizoku\\_chihou/index.html](http://www.bousai.go.jp/jishin/gyomukeizoku_chihou/index.html)
- ◆ 地方公共団体における地震発災時を想定した業務継続体制に係る検討を支援することを目的
- ◆ 中央省庁事業継続ガイドラインをベースとするが、市町村での作成も想定して簡易な内容。まず、手引をみて理解し、解説でより詳しい内容を学ぶ方法論
- ◆ 作成にあたり、丸谷も意見提出して協力
- ◆ 一定の評価はあるものの、策定率が進まず見直しが必要。
- ◆ 東日本大震災の教訓も踏まえる必要

## 2.4 地方公共団体の業務継続の手引き 改定に関する検討会

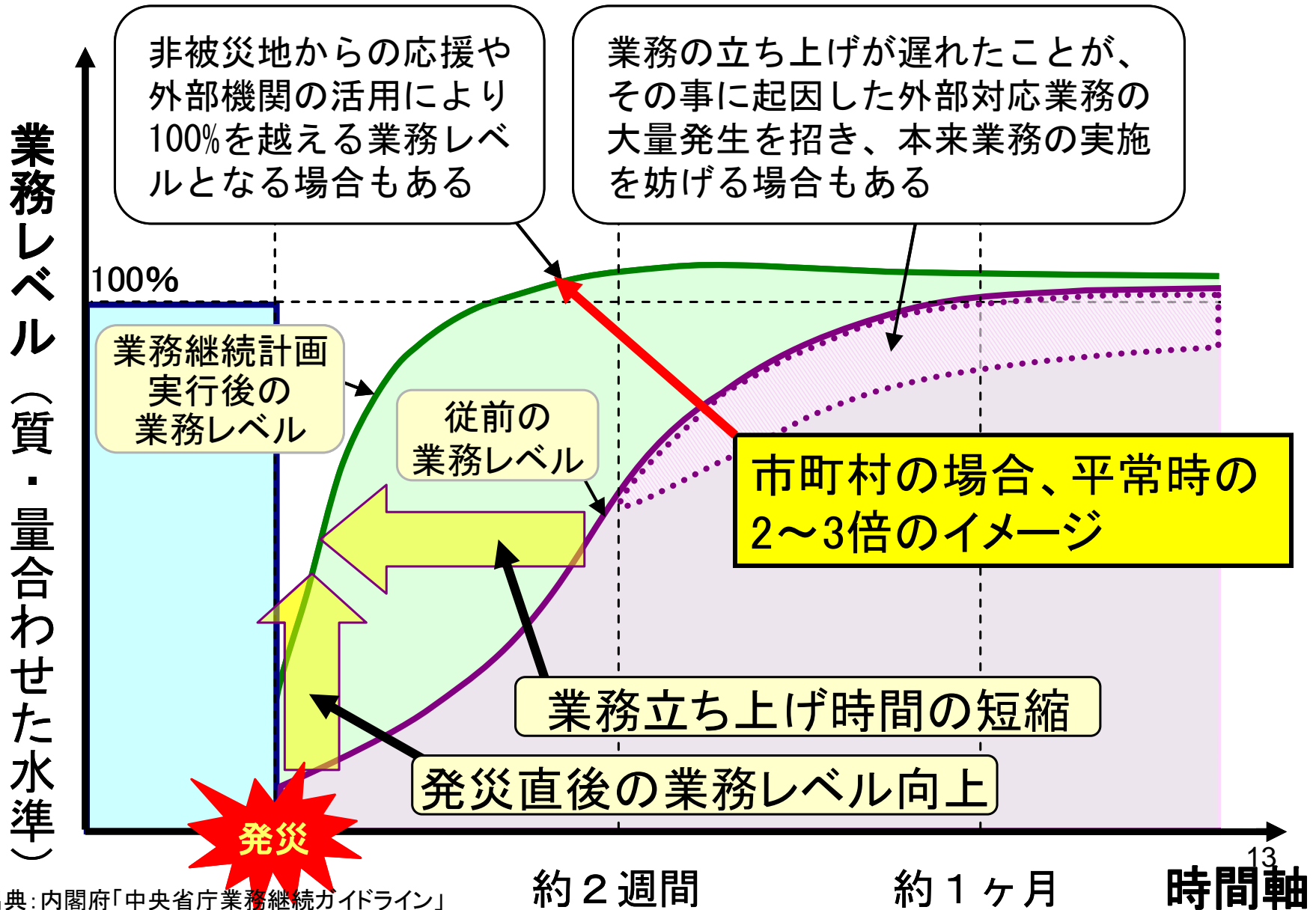
- ◆ 内閣府(防災担当)が、2014年7月17日に設置(座長:渡辺研司、BCAOから紅谷昇平、丸谷。その他、地方自治体の委員などが参加。受託者東京海上日動RC)
- ◆ 改定の論点は、例えば次のような事項
  - 業務継続体制の整備の意義、効果の明記(地域防災計画の補完として必須)
  - 市町村を念頭に、非常時優先業務の例示
  - 取り組みやすい手法を提示(BCP文書の策定は必須要件としてない)
  - 段階的な策定方法を提示する

# 3 地方公共団体の 業務継続計画の特徴

行政機関：業務継続計画

民間企業：事業継続計画（BCP）

# 3.1 行政の業務継続の概念(突発災害)



## 3.2.1 地方公共団体の業務継続計画の必要性

- 大規模な災害が発生した場合、地方公共団体は、応急対策及び復旧・復興の主体として重要な役割を担う一方、災害時であっても継続して行わなければならない通常業務もある（「非常時優先業務」と総称）
- したがって、地方公共団体は、発災直後からの時間経過を意識しつつ、非常時優先業務を適切に継続・再開することが必要
- 東日本大震災等の過去の災害では、庁舎や職員の甚大な被災や庁舎で電力や通信が全く使用できない等の事例も
- その例の多くで、非常時優先業務を適切に継続・再開できず、円滑な救助・救援の支障となった
- このような事態は、全国どこでも起こり得る

## 3.2.2 地方公共団体の業務継続計画の必要性(続き)

- すべての地方公共団体において、大災害が発生しても災害時優先業務を適切に継続・再開できる方策、体制及び手順をあらかじめ整えておき、さらに業務継続力の強化のための事前準備を着実に行っていくことが重要

注：民間企業でも発災後に新たに発生する災害対応業務もあるが、一般に、その対象は自社及び近隣地域等である。そこで、並行して、平常時の重要業務の早期再開により自社の供給責任を果たすよう急ぐ。

一方、行政、ライフライン事業者、土木建設企業などの一部企業は、膨大な災害対応業務が発生するので、被災直後はこれが最も重要な業務となる一方、平常時の業務は真に不可欠なもの以外は積極的に抑制することが求められる。

### 3.3 地方公共団体の業務継続計画の特徴

- 地方公共団体は、大規模災害の発生後は、新たに発生する災害対応業務が膨大な量にのぼる
- その膨大さは、災害対応の第一義的な担い手である市町村の場合には特に著しい
- そこで、地方公共団体の業務継続計画は、通常時の業務を継続することのみを単純に意味するものではない
- むしろ、発災直後は、ほとんどの通常業務を停止して災害対応業務に傾注し、その後、適時に必要性の高い通常業務を再開していくことを内容とする。



### 3.4.1 地方公共団体の業務継続計画の 基本的な事項

- ① 災害時優先業務の迅速で円滑な実施のための自組織の対応体制や対応手順を定めること(理想形ではなく、実現可能性の確認を必ず行っておく)
- ② 自組織の災害時優先業務の実施に不可欠なヒト、モノ、情報及びライフライン等の資源への被害を抑制するとともに、代替的な資源確保手段を講じておくこと
- ③ 早期に被災地外の地方公共団体等からの支援を有効に受けること

などが含まれる

これらの措置を講じることにより、業務立ち上げ時間の短縮や発災直後の業務レベル向上を実現しようとするものである

### 3.4.2 地方公共団体の業務継続計画の 基本的な事項特徴(続き)

- 市町村間、都道府県間で実施する業務に大きな差がないことから、被災地外の地方公共団体からの応援を得ることで、非常時優先業務の実施の度合を有効に高めることができる
- また、被災地方公共団体の職員は被災者でもあるので、外部からの応援を得ることで、睡眠や休息の取得、定期的な帰宅など職員の安全衛生面の配慮もより良く行える

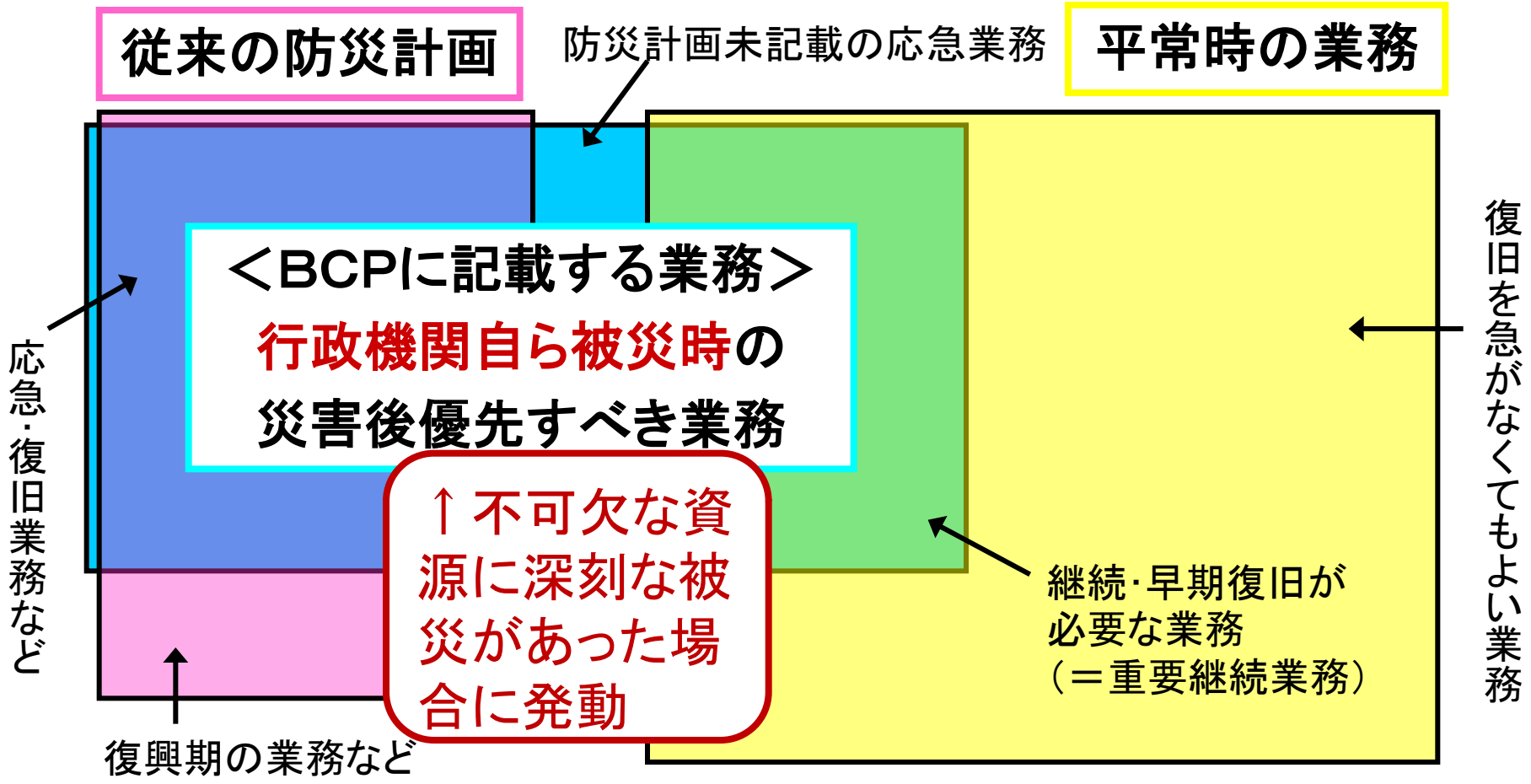
## 3.5.1 地域防災計画と業務継続計画の関係

- 従来の地域防災計画は、災害時優先業務の実施に不可欠なヒト、モノ、情報及びライフライン等の資源はあまり被災せず、庁舎は使用可能、職員もほぼ全員無事という中で、被災した住民の救援・支援活動などを行う前提が多い
- しかし、東日本大震災の反省・教訓を踏まえると、そのような地域防災計画では不十分
- 災害時優先業務の実施に不可欠な資源に深刻な被災があった場合でも、何とか災害時優先業務を実施できるようにしておくことが、大災害発生時の住民の切実な要請に応えることになる
- このような事態に備えた追加的な対策を地域防災計画の内容に加える発想を持つべき

## 3.5.2 地域防災計画と業務継続計画の関係(続き)

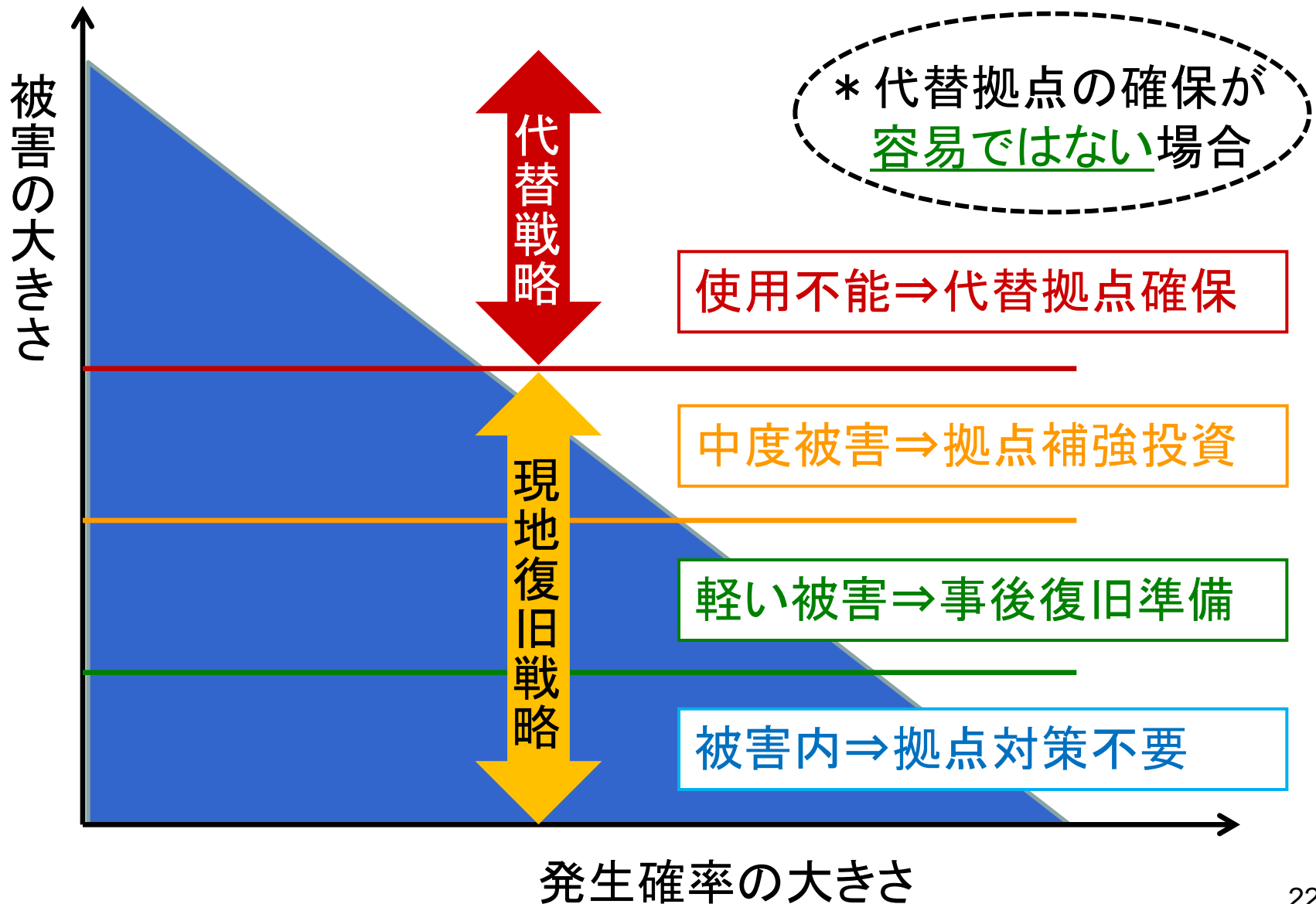
- 具体的な方法としては、地域防災計画の本体の中にこのような追加を行おうとすると、柔軟な変更の必要性等の面で一般には不便
- 職員の住所、連絡先等を盛り込み、人事異動や組織変更に際して修正していく必要性、資源の供給事業者の担当者の変更に対応する必要性などから、こまめな変更が必要
- 先行的な地方公共団体では、地域防災計画の本体には業務継続計画の策定・運用の根拠規定だけを置き、業務継続計画はその下位の別文書としておく方法が多い

# 3.6 行政機関が甚大に被災した場合の 防災計画とBCPの対象業務の関係



\* 注: BCPには、災害後優先すべき業務以外に、平常時に行うべき事項も記載される

### 3.7 代替戦略と現地復旧戦略<短期中断許容>



## 4 地方公共団体がまず 取り組むべき事項

## 4.1.1 本庁舎等の代替拠点を特定

すべての地方公共団体の本庁(及び出先機関)について、代替拠点を早急に決定する

ポイント：行政の拠点喪失は、地域の救援に致命的

- ① 場所が決まっておき周知されていれば、対応時間の短縮の効果が大きい
- ② 県が指導力を発揮して、全市町村に代替拠点を決めてもらうのも一案
- ③ ハード設備より、誰がどうやって移動するかを先に考える
- ④ 整備予算がなくても先送りしない。設備はチャンスを待って整備をするのでよい。費用がないことを決めない理由にしない



## 4.1.2 津波想定自治体庁舎の代替拠点施設候補

<出典：徳島県資料>

(平成24年3月まとめ)

市町名	庁舎耐震状況	代替機能を有する施設
徳島市	新耐震	「現本庁舎」(早期に浸水・排水対策を講じ対応) →今後、「予備代替施設」を検討
鳴門市	なし	「新消防庁舎」を代替拠点とし、「し尿処理施設」、「ドイツ館・賀川豊彦記念館」を第2候補に
小松島市	なし	「水道部庁舎」を代替拠点とし、「小松島中学校」を補完施設に位置づけ →今後、市内高台での代替施設に向け検討
阿南市	なし	「ひまわり会館(現代替施設)」に「市文化会館」を新たに追加(H24年度市地域防災計画を改定予定) →今後、地震津波対策を講じた新庁舎を整備し対応(H27竣工予定)
牟岐町	なし	「牟岐中学校」 →今後、町BCP検討の中で、安全向上策を検討
美波町	新耐震	「日和佐総合体育館」を第1候補、「県立阿南支援学校ひわさ分校」を第2候補に →今後、新たな施設建設時に代替庁舎機能を確保
海陽町	耐震改修済	「まぜのおか(体育館)」「旧川上小学校(体育館)」 →今後、設備充実を図る
松茂町	一部耐震	「現庁舎」(当面、耐震部分に危機機能を集約)で対応 →H24年度以降非耐震部分の改築に取組み、「住民も利用できる防災拠点」を目指す

## 4.1.3 代替拠点の確保と耐震性の有無

- ① 重要拠点に耐震性がなく、建直しや耐震補給が難しければ、地震に備え、規模は小さくても代替拠点の決定・確保が不可欠かつ急務
  - ② 耐震性のある建物でも、次の場合、拠点は使用できなくなる
    - a. 建物内や近隣で火災の発生した場合
    - b. 電気設備、情報通信設備など主要設備の使用不能
    - c. 電力、通信、下水(トイレ)などのライフラインが途絶し、早期復旧のめどが立たない場合
    - d. 近隣の河川の堤防破壊による水害の発生による浸水
- したがって、代替拠点の確保は、庁舎の耐震性の有無にかかわらず、どのような行政組織にとっても必要

## 4.1.4 代替拠点の位置と数

- ① 同時被災を防ぐ必要 → かなりの距離がある代替拠点を確保
- ② 平常時の拠点からキーパーソンを移動できれば事業継続がしやすい面も → 楽に移動できる近い代替拠点が一面で有利
- ③ 災害発生時に自動車移動が可能かがカギ。不可能なら
  - ・ 勤務時間内に発災：徒歩で移動できる代替拠点が必要
  - ・ 夜間・休日に発災：勤務先にすぐに到着できない
- ④ ただし、代替拠点を複数持つのは大変～大きな投資はせず、場所だけ決めて周知するだけでも効果あり。被災後に代替拠点の場所を決め伝達する時間を短縮できる

## 4.2.1 参集人員の確保と職員の安全

- ① 行政のBCMにおいて、最も重要なリソースは職員
- ② 災害時、職員がどの程度参集できるか時系列で把握することが不可欠。歩行速度は平常時の半分、距離10キロでも歩行は容易でない
- ③ 発災の時間が勤務時間内か夜間・休日かで、状況が異なることに留意
- ④ 危険な中で無理に参集させるのは、公務員であっても、労働安全上の問題に。今後は訴訟リスクも
- ⑤ 被災直後から交代で休息、睡眠をとるような計画を、立てるべき。職員の健康管理もトップの責任
- ⑥ 職員の水、食事、トイレの十分な備蓄を。職務に専念するためには人間的な職務環境が必要

## 4.2.2 参集人員の確保と職員の安全(続)

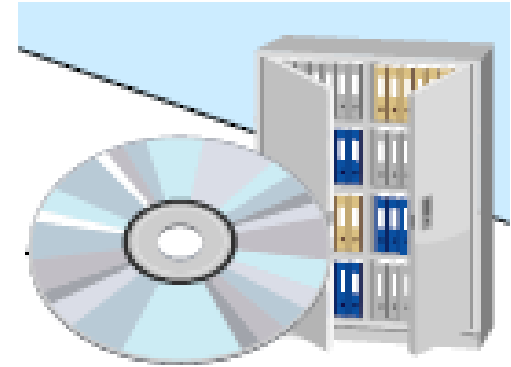
- ⑦ 復旧期には、職員のメンタル面、家庭面の配慮を。職員も被災者であり、家庭の柱が不在であることの影響を考慮。離婚などにつながることをないように

## 4.2.3 代替の人材の確保

- ① 人材の代替確保として、首長、部門責任者やキーパーソンの不在に備えて、少なくとも2人以上の代理を定める
- ② 代理に対して判断権限の移譲も明確に行う
- ③ 複数の人が担当できるよう(副担当制等)、体制を定め訓練を行う。別の仕事を行えるようにするクロス・トレーニングも有効
- ④ 臨時の代理者でも業務ができるよう、マニュアルを整備(引継書を兼ねたものでもよい)
- ⑤ 人材の確保は、夜間・休日の発災の場合、職員の参集可能性とも直接関わるので、相互に連動
- ⑥ 人事異動の時期には、職員の住居位置を考慮し、人材確保の面もチェックしてBCPを更新

## 4.3.1 情報、書類などのバックアップ

- ① 重要な情報はバックアップを定期的に行い、重要な書類・図面は複写を。同じ災害で被災しない別の場所に保管（クラウドの利用も選択肢）
- ② 東日本大震災では、住民基本台帳等の重要なデータが一時喪失状態になった例がかなり見られ、バックアップの重要性が再認識された
- ③ 情報システムへの依存度が高い業務は、情報システム自体のバックアップも必要
- ④ なお、ICT部門の社員は、本来拠点でのICT面の事業継続はイメージしやすいが、代替拠点でどのようなICTの業務があるかイメージしにくい。危機管理・防災部局と連携して、代替拠点での備えも考えるべき



## 4.3.2 ICTの利用可能性を重視

今や、業務をICTなしで行うことは非常に困難。特に代替拠点でICTをどう確保するかを考えるべき

ポイント：BCM事務局とICT部局が早期に連携を

- ① 災害時にICTがなければ、多くの対応を必要な速さで実施できない
- ② 若手、中堅の職員は、そもそもICTなしの手作業での業務経験がない
- ③ ICTの稼働に必要な要素・資源を重視。通信回線・電力等の確保の優先順位を上げるべき
- ④ まず、情報や情報システムのバックアップから



## 4.4 非常用電源と燃料の確保

- ① 庁舎が物理的に使用可能でも、電源を失い回復の目途が立たない場合、業務運営は著しく困難をきたすので、代替庁舎に移る理由に
- ② 過去の大規模災害では、停電の発生がかなり多い
- ③ 非常用電力の供給範囲は、災害対策本部や首長部局、情報システムなどはもちろん、災害対策の実施部隊となる部局や優先度の高い通常業務の実施部署にも供給を
- ④ 非常用発電機を動かす燃料についても、まずは最低3日間（消防法上可能な量）の備蓄を確保。停電が長期化した場合に備えて、燃料供給事業者との協定を締結など

## 4.5.1 代替調達先の確保

- ① 重要業務に不可欠な消耗品やサービスの調達先が事業継続できなくなると、相当仕事が滞る :コピー機やプリンターなど
- ② 調達先の事業継続力を把握し、対応能力の向上を求める。さらに、代替の調達先の把握も必要
- ③ ただし、大量一括購入の方が安価に調達できるので、経費節減と非常時の安定供給は、並び立たないことが多い。バランスの良い判断が求められる
- ④ 機器などのサービス契約では、天変地異では供給義務の適用除外が多いので注意。かといって、災害時にも供給義務があるよう変更するのは、契約額が高く簡単ではない
- ⑤ したがって、調達先との連携を様々な形で深めることを基本にそれぞれの現場でのより良い判断を期待

## 4.5.2 調達先の安全性を評価する

自らが継続できる条件がそろっても、原料、部品、不可欠なサービスを調達できなければ事業継続できない

ポイント：調達先の事業継続力を評価する

- ① 災害などで調達先がどの程度被害を受けるかを聴取し、あるいは自社で推定する
- ② 調達先のさらに調達先がどのような被害を受けるかの調査・報告を調達先に求める
- ③ できる限り調達先の二重化を行う。難しいものは、調達先の事業継続力の向上を支援する

## 4.6 広域連携を十分に活用

自らも被災する中で、他主体からの支援を得ることが必須と認識して準備する

- ① 準備しておけば他主体の支援を有効に受けられる(受援計画)
- ② 相手も人的な余裕はないので、被災後に継続的に支援を得るには、協力相手方が多くないと十分な支援が得られない
- ③ 支援に入ってくれる人の職務環境、生活環境の確保が必要。支援を受ける側にも、平常時からの準備や訓練が必要なことを認識
- ④ 平常時からの相互協力の訓練を行っておくと有効。顔の見える関係、情報システムへの慣れなど

## 4.7 対応・対策を簡潔な文書にまとめる

文書をまとめるのがBCMの目的ではないが、チェックリスト、手順書、リストなど文書化が必要

ポイント：教育・訓練、維持、引継ぎには文書が必要

- ① まず、トップ及び災害対策本部の動きを固め、各部局にも策定させてBCM事務局が評価する
- ② 初動から段取りを迷いなく行うには、各人がどう動くかの手順書と行うべきことのチェックリストが必要
- ③ 職員・社員への教育・訓練や異動の引き継ぎのためにも、簡潔な文書が必要
- ④ 人事異動の速さが、業務継続能力の劣化の大きな原因。作成者の2代後任の認識度を考える

## 4.8 訓練で効果を確認し、継続的改善

災害発生後に何をすべきかが決まったら、訓練を繰り返し実施して対応・対策の効果を確認し、問題点を把握し、継続的な改善に結びつける

ポイント：BCMは訓練しなければ実行性が確認できない

- ① まずはBCPを読み合わせを行い、役割分担・整合性を確認
- ② 安否確認、災害対策本部立ち上げ、機器の稼働・再稼働などの訓練で、身体に覚えさせる訓練を
- ③ 緊急時の情報収集、情報のトリアージ、意思決定、情報発信の訓練も必要
- ④ 訓練結果を早急に評価し、問題点を改善していく

ありがとうございました

丸谷 浩明 経済学博士



東北大学 災害科学国際研究所 教授

NPO法人 事業継続推進機構 副理事長