

南海トラフに備える事業継続計画 BCP と地域継続計画 DCP のあり方

香川大学危機管理研究センター 正会員 ○磯打千雅子
香川大学危機管理研究センター 正会員 高橋 亨輔
香川大学危機管理研究センター フェロー 岩原 廣彦
香川大学危機管理研究センター フェロー 白木 渡

1. はじめに

被災した地域が居住や経済活動、社会的機能を維持・継続していくためには、地域に所在する行政や企業の機能継続が重要である。東日本大震災では、生活基盤となる多くの拠点施設が津波で流失し、地域機能が喪失するという事態に陥った。このため危機管理対策として事業継続計画（Business Continuity Plan : BCP）の策定が推進されている。

西日本においては、南海トラフの巨大地震による広域的で甚大な被害が想定されており、さらには昨今の地球温暖化の影響によると考えられるゲリラ豪雨などにより大規模な水害や土砂災害の発生が懸念され、地域が機能不全に陥る恐れがある。

このような状況においては、形式上の公平性を重んじた行政による従来通りの画一的な“防災”対策では用をなさない。防災対策施設の整備計画に加えて土木施設の機能継続を目的とした BCP、さらには地域住民の生命や財産、地域の経済、文化や環境を守るための地域継続計画（DCP : District Continuity Plan）の策定・実践により、地域一帯の強靱で粘り強い社会構造への転換を図ることが急務である。

一方、緊急対応時には、複数の地域組織が戦略的に連携して地域継続対応を優先する必要がある。地域継続の観点から地域全体で優先して被災することを前提としたハード対策及び復旧する箇所を事前に合意形成を図って決定し、発災直後から各組織が戦略的に行動できる指針を定めておく必要がある¹⁾。この戦略的計画が地域継続計画(DCP)であり、その策定が求められている。

2. 事業継続計画 BCP と地域継続計画 DCP のあり方

BCP は、組織の機能停止を想定し、重要業務を選定、すべての業務をすべからく継続する対策を検討するのではなく、重要業務に優先度を付加して機能（サービス）継続のための対策を立案するものである。対策の検討にあたっては、機能停止から発生する支障程度と許容限界、目標時間をふまえて代替手段と復旧手段を講じるが、これら対策の時間設定は事業責任者の事業継続戦略に依存する。

一方、DCP は、地域が有する重要な社会機能の継続を目的とした戦略的な計画である。地域が有する社会機能のポテンシャルは、面的な広がりや都市の集積度・地勢等の社会構造に依存する。

ここで、BCP との大きな違いは、継続すべき機能の選定と機能停止による許容限界の考え方、目標時間の設定評価である。例えば企業の場合は、許容時間はサービス供給停止に伴う影響として顧客流出と未収入状態での固定費・借入利息の支払い等と保有財産との兼ね合いを鑑みての設定が可能であるが、地域の場合は一概にこのような評価は難しい。

評価は、社会的許容限界（社会通念上、当該時の支障原因、被害程度と事前対策実施状況を鑑みて許容せざるをえないと判断される限界）に依存し、社会的許容限界は機能停止の事中事後には被害と影響の事実に基づいて時々刻々と遷移するのでいかようにもできない。このため、この社会的許容限界を地域の総意として事前に合意を得ておくプロセスが重要であり、このプロセスこそが DCP の幹を成す。

ここで、地域の重要機能の評価基準を表-1 に示す。

地域の重要機能は、表-1 に示す評価基準に基づき選定するが、その際に考慮すべきは図-1 に示す通り、①地域内評価と②当該地域の他地域との関係をふまえた評価の多段階となる。

表-1 DCPにおける重要機能の評価基準

代替性の有無	当該地域でしか発揮されない社会機能（技術的・権利的・法的・倫理的・社会通念上、代替生産（サービス内容・立地）できない）
社会的責任	社会的責任にかかわる機能サービス
収入・減収	税込、住民流出に大きくかかわる機能サービス

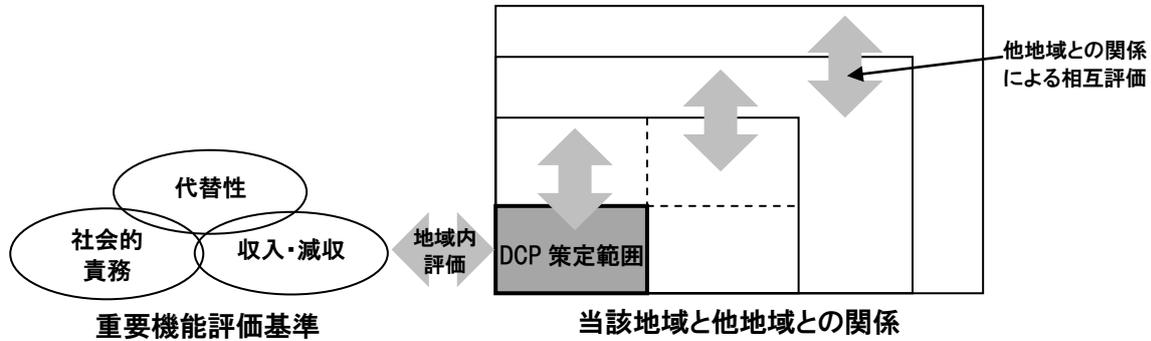


図-1 地域継続戦略の考え方

図-1は、例えばDCP策定範囲が市町等の行政区を単位とするならば、都道府県内での市町の位置づけ、地方ブロック内での市町の位置づけ、オールジャパンでの市町の位置づけは、目線をどのバウンダリーにおくかによって異なることを示している。言い換えると、DCP策定範囲は目線の設定により柔軟に設定する必要があることを示唆しており、組織ありきのBCPをはじめとする諸計画とは大きく異なる点でもある。DCPは、地域が有する重要機能継続といった目的優先型の計画であり、目的達成のために必要な組織が集いプランニングを行うものである(図-2参照)。これは、従来の自助・共助・公助の概念を主体の役割分担ととらえるのではなく、目的達成の概念として社会システムに組み込む必要性を示唆している。

また、DCPの実現にあたっては、各組織のBCPに地域継続戦略を考慮する必要がある、そのためには地域継続マネジメント(District Continuity Management: DCM)機能を地域に発現させなければならない。

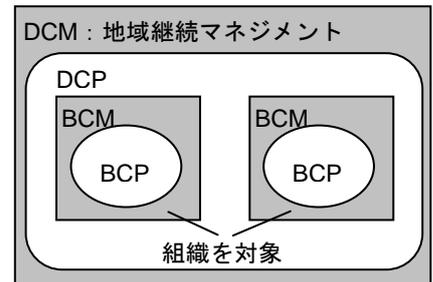


図-2 BCPとDCP, DCMの関係

3. おわりに

香川県は、中央防災会議が平成18年4月に定めた「東南海・南海地震応急対策活動要領」により、同地震が発生した場合の四国の緊急災害現地対策本部が設置されることになっているなど、四国の防災拠点としての役割が期待されているとの観点からDCP策定に着手した。

策定にあたっては、DCM機能を担う組織として四国東南海・南海地震対策戦略会議²⁾の構成員を母体とした国・県・市等の行政機関、ライフライン企業、商工会議所、経済同友会で構成する香川地域継続検討協議会を設立、各機関が既に策定しているBCPについてもDCPの視点から見直し・改善を図るとともに、BCPの策定が遅れている機関・組織のBCPの策定支援を行っている。今後においては、平成24年度中に香川地域継続計画(DCP)策定、平成25年度に香川地域継続計画(DCP)アクションプラン策定、四国地域継続計画骨子の策定、平成26年度に四国地域継続計画(DCP)策定を予定している。

参考文献

- 1) 磯打千雅子・有友春樹・白木渡・井面仁志：減災対策・災害復旧における地域継続マネジメントの導入に向けた建設業の事業継続計画(BCP)策定の提案と実践, pp13-18, 安全問題研究論文集 vol.5, (社)土木学会安全問題研究委員会, 2010年11月.
- 2) 四国東南海・南海地震対策戦略会議：四国地震防災基本戦略, 来たるべき巨大地震に備えて, 2011年12月.