

地方公共団体における業務継続計画策定ガイドの提案

Proposal of a guide to making Business Continuity Plan for local government

坂田朗夫*, 松本和也**, 川本篤志***, 伊藤則夫****, 白木 渡*****, 堂垣正博*****

Akio SAKATA, Kazuya MATSUMOTO, Atsushi KAWAMOTO, Norio ITO, Wataru SHIRAKI, and Masahiro DOGAKI

* 豊能町役場 建設環境部建設課 (〒563-0103 大阪府豊能郡豊能町余野 414-1)

** 学士(工学) 関西大学環境都市工学部建築学科3 回生 (〒564-8680 吹田市山手町 3-3-35)

*** 博士(工学) ㈱荒谷建設コンサルタント 技術部調査・設計課 (設計 T) (〒680-0874 鳥取市叶 148-3)

**** 博士(工学) (有)シー・エー・イー 代表取締役 (〒680-8064 鳥取市国府町分上 2-210)

***** 工博 香川大学教授 危機管理研究センター (〒761-0396 高松市林町 2217-20)

***** 工博 関西大学教授 環境都市工学部都市システム工学科 (〒564-8680 吹田市山手町 3-3-35)

In this study, targeting municipalities under the Osaka prefecture, the questionnaire survey regarding the match circumstance to BCP was performed, and the problematical points and topics in regard to BCP decision were extracted. Receiving the result, a local government municipal corporation edition step-up guide which becomes reference in the decision of BCP was proposed. Furthermore, it was appraised a prototype of the step-up guide at stage of the questionnaire, finished in a better guide. Lastly, it was expressed the topic at present stage, and was expressed concerning the directivity of future proper research.

Key Words: Disaster Prevention, Business Continuity Plan, Local Government, Questionnaire Survey

キーワード：防災，業務継続計画，地方公共団体，アンケート調査

1. まえがき

わが国では、2004 年新潟県中越地震を機に、民間企業において、社会的責任の視点から業務継続計画 (Business Continuity Plan : 以下、BCP と略する) の策定を位置づけ、積極的な取り組みがなされるようになった¹⁾。他方、行政機関は、民間に比べてかなり遅れた状況にある。内閣府は 2007 年 6 月に「中央省庁業務継続ガイドライン第 1 版」²⁾ を発表した。これを基に、中央省庁は BCP の策定を開始し、同年、国土交通省が首都直下地震 (東京湾北部地震) を想定した「国土交通省業務継続計画」³⁾ を策定した。

しかし、都道府県レベルでは、さらに遅れた状況にあり、これまで徳島県、東京都、大阪府などがそれぞれ BCP を策定したが^{4) - 6)}、多くの地方公共団体では、BCP が未策定のままである。

市町村の行政機関には地震災害や土砂災害などの発生時に迅速な対応が求められているにも関わらず、それを可能とする BCP に対する市町村レベルの具体的な取り組みはほとんどなされていない。

この状況を改善するために、内閣府 (防災担当) では、2010 年 4 月に「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」⁷⁾ (以下、手引きと略す

る) を公開し、全国の都道府県知事に対して地震発災時における業務継続体制の検討を求めた。上述の手引きは、表 - 1 のように構成されている。

内閣府では都道府県だけでなく、市町村レベルに対しても速やかな BCP の策定を呼びかけているが、市町村においては BCP 策定のノウハウもなく、予算措置も容易でない。筆者らは、本通知が出される 1 年前の 2009 年 4 月から、BCP が比較的容易に策定できる市町村向けの支援ガイドの作成を開始した。

本論文は、その研究成果を取り纏めたものである。まず初めに、市町村が BCP を策定する際に参照可能なステップアップ・ガイドのプロトタイプを作成した。また、それと並行して大阪府下全市町村を対象に BCP 策定の実態を把握し、BCP 策定上の問題点や課題を抽出するためのアンケートを実施した。そして、その結果をもとに、市町村向けステップアップ・ガイドを完成させた。

さらに、大阪府豊能郡豊能町をモデル地域に選び、ステップアップ・ガイドを適用し、中山間地における市町村版 BCP を完成させた。最後に、現状を総括し、課題と今後の方向性を示した。

表-1 地方公共団体の業務継続の手引きの構成

様式	名 称
様式 1	業務継続体制を検討する対象と非常時の業務継続体制
様式 2	被害状況の想定
様式 3	非常時優先業務に係る情報
様式 4	職員の参集想定フォーム
様式 5	必要資源に係る確保状況
様式 6	対策実施計画
様式 7	指揮命令系統の確立
様式 8	緊急連絡先リスト

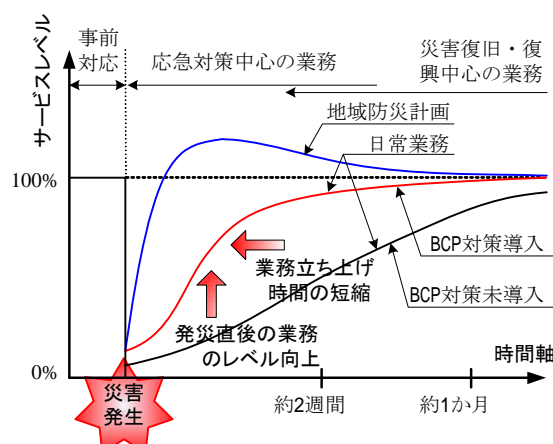


図-1 行政 BCP の概念図²⁾

2. 行政機関の BCP の特徴

2.1 行政機関と民間企業の BCP の相違

BCP は、ヒト、モノ、カネ、情報、社会インフラなどの利用可能な資源に制約がある中で、非常時の優先業務を特定し、その業務継続に必要な資源の確保と配分、そのための手続きの簡素化、指揮命令系統の明確化など、必要な措置を講じるための計画である¹⁾。

BCP の取り組みは、民間企業から始められた。その後、行政機関でもその重要性を認識するようになったが、BCP 策定済の行政機関は、企業に比べて、圧倒的に少ない。たとえば、2007 年 10 月時点で東京証券取引所の一部上場企業および非上場企業の売り上げ上位 3,000 社を対象に野村総合研究所が行った“BCP（事業継続計画）に関するアンケート調査”によれば、6 割以上の企業が“すでに BCP を策定済”、または、“策定中”としている。これに対し、行政機関での普及率は著しく低い。

行政機関と民間企業の BCP には、“ステークホルダーや自らに関わる負担を最小にする”という点は一致しているが、その違いが多々見受けられる。たとえば、企業の場合、企業活動の停止によるステークホルダーへの影響、または社会的ニーズや企業の社会的責任を念頭に策定されるケースが多い。一方、行政機関の場合、機関が日頃地域で行っているサービスに停滞の生じる可能性のある要因に対して計画が立案される。

それゆえ、BCP は、行政機関では国民の身体、生命または財産への被害の拡大を防ぐための計画であり、民間企業では事業の継続の支障を招かないために必要な計画である。また、民間企業の BCP が自治体など行政機関の復旧や復興の具合に左右される意味でも行政機関の BCP は重要となる。

2.2 BCP と地域防災計画との関係

市町村における地域防災計画は、災害対策基本法第 42 条の規定に基づき、市民の生命、財産を災害から守るための対策の具体化を目的としている。その役割は、

人命の安全の確保、②物的被害の軽減、③拠点レベルでの対策と対応である。しかし、この計画には住民サービスに欠かせない日常の業務を継続する仕組みは組み入れられていない。

一方、BCP は不測の事態が生じた場合でも通常の日常業務を中断せず、また仮に日常業務に支障が生じた場合でも可能な限り短期間にその再開が図れるように立案された計画である。そのため、非常時優先業務に位置付けるべき業務を特定し、さらに、その業務継続を迅速かつ高水準で実施するための短期的および中期的な取り組みが定められている。したがって、BCP では、先に示した ～ に関する対策と対応に加え、応急対応の業務、住民の生活に関わる重要な通常業務などの非常時優先業務が求められる。

図-1 は市町村における BCP の概念を示したものであり、日常の通常業務および災害発生直後の通常業務と地域防災計画の関係を表している。このうち、災害発生直後から復旧・復興に至る期間には優先すべき日常業務の他に、応急復旧対策等の業務が集中するため、一時的に行政が行うべきサービスレベルが 100% を超過する状態が発生することを示している。

3. 地方公共団体における BCP 策定の現状と課題

3.1 総務省・内閣府の調査による BCP の取り組み状況

総務省・内閣府が 2009 年 11 月に調査した全国の都道府県と市区町村における BCP 策定の現状⁹⁾ によれば、

BCP を策定済と回答した都道府県は 10 団体 (21%)

市区町村では 99 団体 (5.5%)

と低い水準にある。

また、BCP が未策定の団体に今後の予定を尋ねたところ、“BCP 策定の予定はない”との都道府県は 22 団体 (50%)、市区町村は 1,413 団体 (79.9%) であった。

表-2 アンケートの質問内容および回答

No	質問内容	質問形式	回答
問1	・BCPという用語を知っているか ・BCPのあり方（重要性）について	選択式 選択式	知っている:81%, あまり知らない:11%, 知らない:7% 重要かつ必要:79%, 多少疑問に思う:21%
問2	・地域防災計画へのBCPの記述の有無	選択式	記述なし 今後も未定:74%, 今後記述:11%, 記述あり:15%
問3	BCPの策定に向けての取り組み ・策定済, 策定中, 策定予定など ・策定は内作か, 委託か ・本研究の「自治体版 BCP ステップアップ・ガイド」が活用できそうか ・活用の可否の判断理由	選択式 選択式 選択式 記述式	策定済み:4%, 策定中:4%, 今後策定:55%, 予定なし:37% 内作:75%, 委託:25% 活用できる:0%, 参考になる:83%, 要改善:17% 活用できない:0%
問4	・“BCPチェックリスト”は有効か	選択式	活用できる:0%, 参考になる:79%, 要改善:17% 活用できない:4%
問5	・業務継続マネジメント(BCM)を知っているか	選択式	知っている:24%, あまり知らない:40%, 知らない:36%
問6	・BCPの修正・更新の間隔(年単位) ・修正・更新は内作か, 委託か	記述式 選択式	3~5年が多数を占める 内作:80%, 委託:20%
問7	・BCPに対して抱える疑問や問題点	複数選択+ 記述式	

3.2 大阪府下市町村を対象としたアンケート調査の実施

筆者らは、表-2 に示す内容のアンケート調査を 2009 年 12 月に大阪府下全市町村（43 市町村）の防災関連部局に対して実施した。アンケートは、郵送調査法で行い各市町村の防災担当者に BCP の概要を記したアンケート用紙とともに自治体版 BCP ステップアップ・ガイドのプロトタイプを送付した。そして、43 市町村中 27 市町村から回答を得た。アンケートの回収率は人口が多い市町村のほうが少ない市町村よりいくらか高い傾向が見られた。その回答の概要も表-2 に示す。

これによれば、BCP なる概念の認識度として、“知っている”と応えた市町村は 81%（22 市町村）であった。さらに、71%（19 市町村）が“重要かつ必要だと考えている”と回答している。これらの結果から、BCP の重要性は認知されているものと考えられる。

現時点での BCP への取り組み状況については、“策定済”、“現在、策定中”が 8%（2 市）であった。その内容は、昨年（2009 年）に流行した新型インフルエンザへの対応をまとめた BCP である。これらから、現時点で BCP に着手している市町村は 2 市しかなく、地震や風水害などの災害を想定したものは未策定であることがわかる。

さらに、“今後とも策定する予定はない”、“未定である”の回答が 37%（10 市町）もあり、BCP 策定への遅れが懸念される。

なお、図-2 からわかるように、今後地震の発生確率が高いといわれている上町断層帯や有馬高槻断層帯の直上もしくはこれらに近接する市町村では今後 BCP を策定しようとする傾向が強く、これらの断層帯から離れた市町村では BCP 策定に対する熱意がやや少ないように

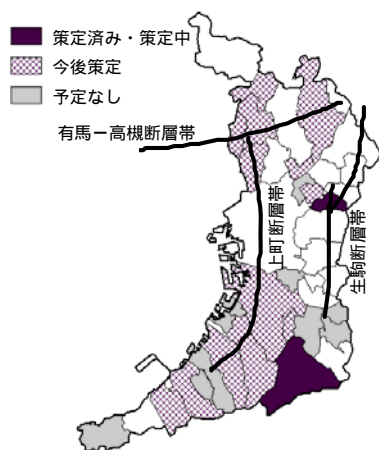


図-2 断層帯と BCP 策定状況との関連

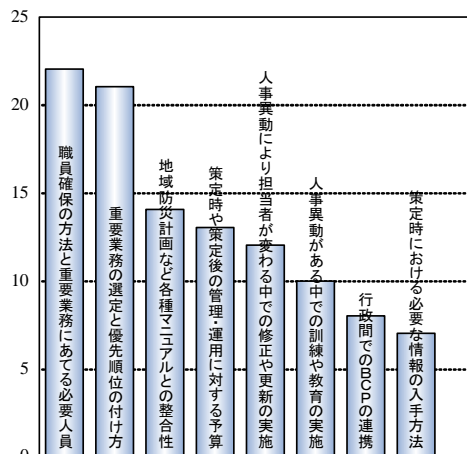


図-3 BCP に対する疑問・問題点

感じられる。すなわち、BCP の必要性に対する意識は人口規模、予算規模といった尺度ではなく、危機意識の強弱に影響されているものと思われる。

3.3 BCP 策定に関わる課題

アンケートの問 7 では BCP を策定しようとする際の疑問点・問題点と考えられる 13 項目(記述を求める「その他」を含む)を提示し、上位 5 項目以内に限定して選択を求めた。図-3 はアンケートの結果から疑問点・問題点として多く選択された項目を示したものである。

BCP 実行時の人員見積もり、業務の優先順位の決定などこれまででもよく聞かれていた事項のほかに、①予算確保の困難さ、②策定などに係る人員確保や教育訓練、

各種防災マニュアルとの整合性の問題など、これまであまり表に出ることがなかった問題が挙げられている。

BCP は取り巻く環境の変化、災害の変質、また、職員の配置転換や部署の職掌事項の変更などに対応するために、改善や更新を常に念頭に置かなくてはならない。

“地域防災計画やBCPの策定・修正の業務を誰が担うのか”という問いには、“予算の関係上、職員が行う予定である”との回答が80%を占めた。さらに、策定・修正の業務に当たっては、大半が“人員の確保と教育・訓練が必要”と回答している。それゆえ、市町村職員がBCPの策定や修正を簡単に実施できるフレンドリーなマニュアルの作成が期待されている。

3.4 地方公共団体版 BCP ステップアップ・ガイドの作成、評価、および適用例

(1) ガイドの作成内容

NPO 法人事業継続推進機構が提示している「中小企業BCPステップアップ・ガイド」¹⁰⁾をもとに、地方公

共団体版のBCPステップアップ・ガイド(以下、BCPステップアップ・ガイドと称する)を作成した。

BCP ステップアップ・ガイドは、表-3 のとおり、3 部から構成される。その第 1 部は「BCP の基礎」、第 2 部は「簡略 BCP の策定」、第 3 部は「本格的な BCP 策定にむけて」である。なお、表-3 で括弧内に示した様式は、内閣府によって示された手引き(表-1)の該当する様式の番号である。

本 BCP ステップアップ・ガイドは、BCP を策定する際に、初期の段階に参照できるマニュアルである。ここに、初期段階の業務継続計画とは、自治体の各防災関連の計画や資料などから業務継続計画を立てる上で考慮しなくてはならない事項を抽出し整理する時に必要なガイドで、いずれの市町村にも欠かせないものである。

つぎに、それらの事項をそれぞれの自治体の会議などで検討し、業務の優先順位を定め、詳細を決める。この段階で得られたマニュアルがステップアップ・ガイドを参照にできあがった行政機関用 BCP である。

一方、内閣府で作成された手引き(表-1)は、ある特定の大規模地震を危機事象とし、その場合の BCP 策定方法を示したものである。

(2) ステップアップ・ガイドの評価

3.2 で示したアンケート調査の中で BCP ステップアップ・ガイドが活用できそうかどうかを尋ねているが(表-2問3)、これによれば、提案したガイドは改善の余地があるものの、90%以上の回答者が“BCP を策定する上で、参考になる”と好意的であった。また、具体的である、ステップアップしていく構成がわかりやすい、イメージしやすい、BCP の一連の流れが示され使いやすい、などの評価を得た。

表-3 BCP ステップアップ・ガイドの構成

第 1 部 BCP における基礎的防災対策		
Step 1	業務継続計画 (BCP) とは何か	
2	貴自治体が直面する災害、リスクは何か	(様式 1)
3	緊急時の地域防災拠点の確保と情報発信	
4	緊急時の対応体制と指揮命令系統	(様式 4)
5	緊急時の安否確認と庁内緊急連絡網	(様式 8)
6	避難、二次災害防止、備蓄などの既存の対策改善	(様式 6)
7	重要な情報のバックアップ	
8	緊急対応手順の整理	
9	建物・設備の災害危険度の概略把握と多大な投資を要さない対策	
10	自治体の重要業務の選定	(様式 3)
11	簡易手法による目標復旧時間の決定	(様式 3)
第 2 部 簡略 BCP の策定		
Step 12	基本方針と策定体制	(解説 1.5 節)
13	リスク評価と被害想定	(様式 2)
14	重要通常業務の継続の制約となる要素・資源の把握	
15	重要通常業務を継続する方法(戦略)の検討	
16	キーパーソンの代理が確保できる体制	(様式 7)
17	情報・通信システムの途絶リスクの把握と対策	(様式 5)
18	拠点、設備その他資源の代替性の確保の検討	
19	BCP の発動と業務継続対応手順の整理	
第 3 部 本格的な BCP 策定に向けて		
Step 20	分析を踏まえた目標復旧時間の運用判断	
21	災害・事故後の財務的な安定性の検討・改善	
22	投資を含む本格的な対策戦略と立案と実施	
23	応援協定、共助・相互扶助	(様式 8)
24	BCP の運用と周知・定着	
25	BCP の訓練と見直し	(解説 3 章)

以上から、“提案したステップアップ・ガイドは、具体例が示され、段階的に進めやすく、プロトタイプ策定時に有効”と結論づけられる。同時に、“プロトタイプはBCP策定の有効な指針である”ことも確認できた。

(3) ステップアップ・ガイドの適用

BCP ステップアップ・ガイドを活用し、大阪府北摂地域の中山間地に位置する大阪府豊能郡豊能町を対象に同町で最も被害が大きいと考えられている有馬高槻断層帯地震を危機事象としてBCPを策定した。

豊能町は、大阪府の北部に位置し、大阪都心から30km圏にあるベッドタウンである。人口は、平成22年4月末現在で22,300人であり、北摂山系によって、流域を異にする3つの地域に分けられている。東部地域および南部地域は、一部住宅開発により市街地が形成されているが、概ね市街化調整区域内の農山村地域である。また、西部地域は、主に大規模開発による市街地によって構成され、町人口の約80%を占めている。

豊能町役場には、住民サービスのために、出先機関を除いて6部が設けられている。ここでは、BCPステップアップ・ガイドの第1部および第2部を建設環境部建設課と上下水道部に適用し、豊能町BCP(案)を策定した。これは、両部の業務が災害後の復旧や復興に大いにに関わり、BCPを検討する上で相応しい部署と判断したためである。

同町では、2009年10月に豊能町危機管理指針¹¹⁾を作成している。同指針では、すべての危機事象が想定され、

災害対策基本法を根拠法令とした「豊能町地域防災計画」や国民保護法を根拠法定とした「豊能町国民保護計画」などを含んでいる。豊能町の各種計画とBCPとの関係を図-4に示す。

BCPの位置づけとしては、これらの計画の実効性を検証しつつ、各職員の動向などを詳細に記載していくものである。また、災害時には、表-4に示すように、初動対応と最優先業務の抽出基準を整備し、初動業務をフェーズ1、最優先業務を発災後の経過時間によりフェーズ2 およびフェーズ2 ②として、限られた人的・物的資源を集中して投入するように考えられている。

このうち、発災後の最優先業務は初動対応(フェーズ

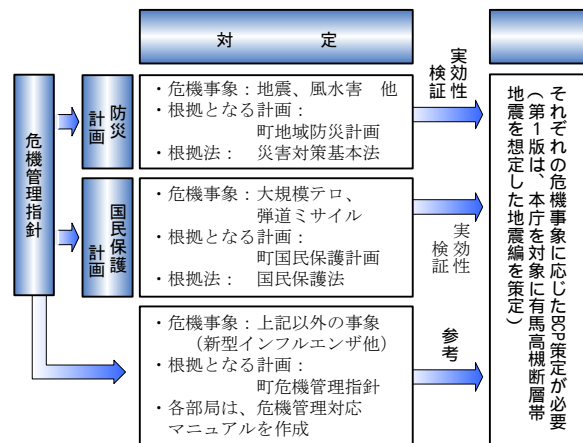


図-4 豊能町の各種計画とBCPとの関係

表-4 初動業務と最優先業務の抽出基準

		業務の事務	
初動業務	一 【参集者がやるべきこと】	業務の確立の事務 ・職員の安否確認、職員・来庁舎の救助・搬送、参集確認、指揮命令系統の確立 ・執務室の安全確認・保全措置、インフラ(特に電力)の確保・復旧 ・災害時の情報基盤(ネットワーク、業務関係システム)等の復旧 など	
最優先業務	一 【発災後3時間以内】	災害対策業務 動の災害対策業務 ・災害対策本部の確立・運営、報道対応 ・被害情報の収集・伝達体制の確立 ・救助・救急活動に関すること ・消防・自衛隊との連絡・調整 など	(通常業務はなし)
	一 【発災後24時間以内】	各優先の災害対策業務 以下の観点から、発災後24時間以内の活動開始が求められる各部署の初期の災害応急対策業務 遅延により、住民や事業者の一部もしくは大部分に重大な被害が発生する業務 遅延により、他の防災対応機関に重大な活動支障が発生する業務	各優先の災害対策業務 以下の観点から、発災後24時間以内の活動開始が求められる、または災害応急対策業務に不可欠となる各部署の通常業務 住民の安全確保に直結する業務 中断により、住民の生活や町経済に甚大な支障を生じる業務 中断により、近隣市町村、都道府県や国等の業務に重大な影響を与える業務 中断により、住民の信用が大きく失墜する業務、または本来業務等に重大な支障を伴う業務
一部局優先業務	一 【発災後72時間以内】	災害対策業務 上記以外の、各部署の災害応急対策業務	優先業務 上記以外の、各部署で優先的に復旧していく通常業務
	一 【発災後72時間以上、当面は休止】		業務 職員その他の資源の回復を見て、各部署で順次復旧していく通常業務

1) で、その中でも最も重要な業務は職員の安否確認と確保である。国土交通省の業務継続計画³⁾では、災害発生から半日後の参集人数は3割強とされているが、豊能町のような中山間地では、土砂災害危険区域や地すべり危険箇所などが多数存在するため、1日経過後の参集人数は3割に達しないと思われる。したがって、平常時、災害時それぞれにおいて、職員確保の対処策を事前に講じておく必要がある。

業務継続計画が発動されるような大規模地震などの非常時には、全庁規模の対応が求められる。それゆえ、全職員が業務継続の重要性や業務継続における各自の役割などを十分に理解しておくように、BCPを日頃から組織全体に浸透させておく必要がある。これには、説明会などによる職員への周知、②部課長会議などを通じた部署間の情報共有化、初動時の行動などが記載された職員用携行カード、業務継続に係る理解や浸透を図るための研修や訓練などが欠かせない。

4. 地方公共団体におけるBCPが抱える課題

本研究では、市町村版BCPのプロトタイプ作成に力点を置いた。今後の取り組み課題として、つぎのことが考えられる。

- (1) 今回、ステップアップ・ガイドをもとに豊能町BCP(案)を作成したが、本BCPは、特定の事象に対するものであり、行政の使命である人命の安全の確保、②物的被害の軽減、③拠点レベルでの対策と対応および④地域住民へのサービス提供を完全にフォローしたものとなっていない。
- (2) 3.3から明らかのように、市町村がBCPを策定し更新するには担当者の異動など人材にかかわる多くの課題を抱えており、これをどのように解決するかが課題である。また、BCPの概念には、BCPを文化として定着させることも含まれており、これをどのように実現するかが課題である。
- (3) BCPの作成では、リスクが発生した場合の被害想定(人命、金額)が必要である。そのため、地域の道路や河川などの管理者と綿密な情報交換を行い、急傾斜地崩壊危険箇所などの潜在リスクの評価、分析を行うことが必要不可欠となる。
- (4) 地域の安全・安心を向上させるため、管理者の垣根を越えた道路網の信頼性を考えることが不可欠である。

5. あとがき

本年4月、内閣府は地方公共団体のBCP策定のための手引きと解説を作り、関係機関に配付した。しかし、これは、表-3に示すように、非常に簡素なものであり、BCP策定後の運用や改善に関わる事項は十分示されて

いない。そこで、本研究では、BCP策定後の運用や改善、ノウハウを整理したBCPステップアップ・ガイドを作成し、人材の不足が著しい地方の市町村での活用を目指した。

しかし、本BCPは、あくまで特定の事象に対応したものであり、行政の使命である人命の安全の確保、②物的被害の軽減、③拠点レベルでの対策と対応および④地域住民へのサービス提供をフォローしたものとなっていない。

そこで、地域を守るため、各市町村のBCPを近隣市町村や企業のBCPなどと連携させ、地域のBCP、すなわち、DCP(District Continuity Plan)を構築し実践することが必要となる。そのためには、まず自治体ごとのBCPの普及が不可欠である。各自自治体でBCPの普及が進めば、それを相互に関連することで点から線になり、さらに企業などと連携することで面となる。そうすることで地域社会に求められた諸機能の継続が可能となり、それがDCPとなる。しかし、多くの業種が関連してくると整合性などの問題が多く浮上するのは必至である。

さらに、これらの計画を管理・運用するためのBCMの地域継続版DCM(District Continuity Management)が必要となるなど、多くの課題が山積している。これらの課題に対しては、今後、さらなる検討が必要である。

最後に、本研究を行うにあたり、大阪府下43市町村にアンケート調査を依頼したところ、年末のお忙しい中、快くお応え頂いた。市町村関係機関の各位に深謝する次第である。

参考文献

- 1) 丸谷浩明：事業継続計画の意義と経済効果～平常時に評価される実践マネジメントへ、ぎょうせい、2008.5.
- 2) 内閣府防災担当編：中央省庁業務継続ガイドライン第1版～首都直下地震への対応を中心として～、内閣府、2007.6.
- 3) 国土交通省：国土交通省業務継続計画、2007.6.
- 4) 徳島県：徳島県業務継続計画、Ver.1、2008.3.
- 5) 東京都：都政のBCP 東京都事業継続計画 地震編、2008.11.
- 6) 大阪府：大阪府庁業務継続計画 地震災害編、第1版、2009.6.
- 7) 内閣府ホームページ：
<http://www.bousai.go.jp/jishin/gyoumukeikaku/link.html>
- 8) 国土交通省ホームページ：<http://www.mlit.go.jp/>
- 9) 総務省ホームページ：<http://www.soumu.go.jp/>
- 10) 特定非営利活動 事業継続推進機構：
<http://www.bcao.org/index.html>.
- 11) 豊能町：豊能町危機管理指針、2009.10.

(2010年8月6日受付)