

自治体における業務継続体制の課題と教訓
— 東日本大震災の事例より —
Lessons in Continuity of Operations of Local Governments
learned from the Great East Japan Earthquake.

○紅谷 昇平¹, 宇田川 真之¹, 奥村 与志弘², 上野 友也³, 石川 永子¹,
阪本 真由美¹, 佐伯 琢磨¹, 河田 恵昭¹
Shohei BENIYA¹, Saneyuki UDAGAWA¹, Yoshihiro OKUMURA²,
Tomoya KAMINO³, Eiko ISHIKAWA¹, Mayumi SAKAMOTO¹,
Takuma SAEKI¹ and Yoshiaki KAWATA¹

¹人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Innovation Institute

²京都大学

Kyoto University

³岐阜大学

Gifu University

Many of heavily damaged local governments by the east Japan earthquake disaster had difficulties such as facility damage, lack of human resources and failures of communication tools in their emergency management. Many local governments had no or incomplete plan for continuity of operations. This survey reported five lessons from the great east Japan earthquake: Facilities, Safety of Staff, Living Environment, Human Resource Management and Supply Chain Management.

Keywords : the Great East Japan Earthquake, continuity of operation, business continuity management, local government, emergency management

1. はじめに

東日本大震災では、庁舎、設備、職員の被災によって自治体の災害対応に大きな支障が生じた。自治体の地域防災計画では、災害時に実施すべき業務については明記されているものの、災害対応を実施するための前提となる職務環境や人員の確保については、これまで十分に考慮されておらず、東日本大震災以前から自治体の業務継続計画（BCP）にて検討すべきとされていたところであった。東日本大震災では、まさにこのBCPで対応すべき事項が、災害対応の大きな課題となっていた。

人と防災未来センターでは、東北地方太平洋沖地震の発生直後から、宮城県庁にて政府現地対策本部、宮城県災害対策本部の支援活動を行い、その後も宮城県の災害対応検証事業に協力してきた。本稿では、これらの活動を通じて明らかとなった自治体の業務継続体制における課題を、他の自治体の業務継続の参考とすべき教訓として報告する。

2. 庁舎・設備の被害

東日本大震災では、沿岸部の自治体の庁舎が津波によって壊滅的な被害を受けた事例がみられたが、内陸部の自治体においても、地震の揺れによって庁舎が使用不能となる被害が発生していた。市町村だけでなく、福島県庁でも庁舎の一部が立ち入り禁止となり、隣接する自治体館にて災害対策本部を設置する事態となった。庁舎の代替施設が近辺に見つからない自治体では、プレハブ等の仮設庁舎で対応することとなり、初動対応に支障が生

じることとなった。一方、震災前から津波被害を想定していた宮城県気仙沼振興事務所のように、津波による被害を受けたものの、事前に代替拠点を決め、移動式防災無線の設置訓練をしていたことで、スムーズに災害対応を進めることが出来た事例もあり、事前の備えの重要性が改めて示された。また民間の賃貸ビルに入居している出先機関では、非常用発電装置等の備えが不十分だった事例があった。

庁舎の被害が軽微な場合においても、電話回線の途絶や無線設備・非常用発電装置の浸水、停電等により県と市町村、県と地方支部の事務所との連絡に支障が生じた事例があった。宮城県庁では、光電話の回線が繋がらなかったため一般回線を増設するとともに、政府現地本部等が置かれた会議室に新たに電話回線を新設するための工事が必要となった。また被災現場に派遣する職員や市町村に配布するための衛星携帯電話を大量に確保することになった。

3. 職員の安全確保対策

想定を上回る津波により庁舎全体が水没してしまった自治体では、災害対応に従事していた職員が避難できず、多大な犠牲が発生した。またマニュアルどおりに船舶を沖出しするために港に向かった職員が犠牲になるなど、マニュアル自体に職員の安全確保への配慮が不足していた例もあった。災害後の被害調査等においても、余震による揺れや津波にも配慮した行動基準が求められる。

全国的にみても、自治体職員が負傷した場合の救助、

救護の担当班や資機材の備えが十分でない団体が多く、業務継続の観点から体職員の安全確保については十分な配慮が求められる。

4. 職員等の生活・執務環境の整備

災害対応に従事する職員の執務環境にも課題があった。津波による被災がなかった自治体でも、職員用の食料備蓄や食料調達方法が決まっておらず、物流がストップした状況では、食料が不足する状態で災害対応業務を続ける事態となった。店舗や農家等から食料を調達しようとしても、十分な現金がないため費用の支払いに困ることになった。また食料以外の日用品や毛布、コピー機のトナー等についても不足した。⁽¹⁾

多くの役場や庁舎には、周辺の住民が津波や余震、停電などの理由によって避難者が入ってくるようになった。しかし役場や庁舎が避難所となる状況を想定していない自治体が多く、避難者向けの備蓄食料等が不足することになった。被災地にある公的施設は、事前の指定状況に関わらず、避難者が押し寄せてくるという前提で対策を講じておく必要がある。

5. 十分な人員の確保

東北地方太平洋沖地震は、勤務時間内に発生した地震であったため、非常参集についての問題は発生しなかったが、広域災害であるため災害対応に従事する職員の絶対数が不足し、ローテーション体制や庁内での応援要員確保が課題となった。また救援物資の荷下ろし、分類等の作業を、民間委託ではなく、自治体職員自らが実作業を行っていた事例もあった。民間委託可能な業務については民間を活用することによって、自治体職員は災害対応業務に専念する体制が求められる。

被災自治体には、全国の自治体から応援職員が派遣されてきたが、その受入体制の準備が出来ていなかったため、当初、応援職員を有効に活用することが困難であった。自己完結型の装備で来た応援職員が、自ら被災地のニーズ発掘を行って、避難所運営に当たるなどの対応がとられたが、技術職など専門的知識を有する人材が、一般的な応援業務に回されるなど全庁的な人材の有効配置の体制は不十分であった。小規模な市町村が被災した場合には人員不足は避けられない。平時から県や他の市町村との応援協定、受援計画の策定などの備えが求められる。

6. サプライチェーンを含めた対応

東日本大震災では、非常用発電装置の燃料供給についての協定業者と連絡がとれないなど、行政業務を行うために必要な取引先（サプライチェーン）との連携が課題となった。民間との協定には罰則規定があるわけではなく、確実に履行されるとは限らない。協定締結にとどまらず、協定内容の実効性を担保する方法についても、平時から協議をしておくことが求められる。また農協、漁協等のように、被害情報収集や支援情報伝達等に必要な組織については、日常から防災計画の策定や訓練実施を促すべきである。

公共交通機関の長期間停止やガソリン不足により職員の通勤・移動が困難となり、計画していた対応体制が実行できなかった。宮城県では、本来の勤務地へ出勤できない職員が、自宅近くの事務所等で災害対応に当たる体制に切り替えるなどの対応を事後的に実施した。行政業務を支える社会サービスが停止する事態についても想定

した対応計画の立案が求められる。

7. 最後に

東日本大震災における自治体の対応では、津波被害を予期していたにも関わらず、予算不足により通信設備や備蓄が低層階に設置されたままだった事例や、マニュアル等で職員の安全確保、受援体制が配慮されていなかった事例があった。一方で、代替拠点をあらかじめ定めていたことで、対応がスムーズに進んだ事例もあった。東日本大震災前に、多くの自治体が業務継続計画を策定していれば、職員の被災や、初動対応における設備・通信、執務環境等が改善されていた可能性がある。

東日本大震災で沿岸部は想定を越える津波災害に襲われたが、津波被害の影響がなかった内陸部でも、阪神・淡路大震災や中越地震と同様、地震の揺れによって施設・設備に被害が発生し、業務継続上の課題となったことも重要な教訓である。今後の震災に備えて、全ての自治体で災害時の業務継続体制への対策が求められる。内閣府では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」を策定、公表しているが、本書は職員の安全確保についての記述が不足しているため、各自治体が業務継続計画を策定する場合には、その点は補う必要がある。

自治体の業務継続計画（BCP）の策定では、通常業務のなかから優先度の高いものを抽出する作業に重きが置かれることが多い。しかし東日本大震災の教訓を踏まえると、実際には「地域防災計画に書かれていない、優先度の高い業務」は数少なく、「地域防災計画から抜け落ちている優先度の高い業務」が数多く存在しており、特に後者への対応が急務である。

またBCPは「災害対応業務を実施するために必要な、共通の体制構築、環境整備」を担う基礎的計画と位置づけ、人事や施設管理を担う総務部門が中心となるべきである。そしてBCPという基礎の上に、地域防災計画のような災害別の対応計画を位置づけるべきである。

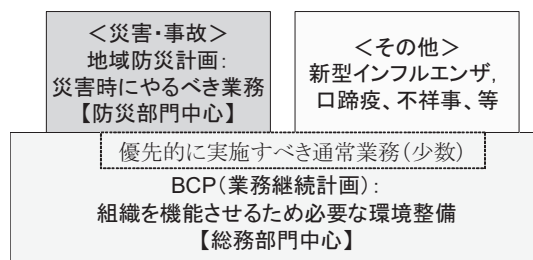


図1 地域防災計画と業務継続計画の関係性

補注

(1) 例えば目黒区の業務継続計画では「防塵ゴーグル、マスク、救助用資機材の備蓄」、「建設重機、破壊器具、搬送車等の具体的な借用計画、職員による重機操作等の免許取得の検討」、「2週間程度のトイレトーパー、コピー用紙、ゴミ袋等の確保」、「3日分の職員食料の備蓄」「現金支出が発生しない仕組み、現金が不足した場合の支払いの代替策について検討」などの項目が含まれている。

参考資料

- 1) 紅谷昇平・平野誠也「過去の災害対応にみる地方公共団体の業務継続体制の重要性」政策・経営研究 2011 Vol.3、pp.119-136、2011.6
- 2) 目黒区「目黒区業務継続計画<地震編>」2011年4月