

市町村における業務継続計画策定における課題についての考察 —大阪府「府内市町村BCP策定の手引書」の策定プロセスより— A Discussion of Key Issues for Municipalities' Business Continuity Plan : In the Planning Process of a Guideline for Municipalities' BCP in Osaka prefecture

紅谷 昇平¹
 Shohei BENIYA¹

¹ 神戸大学社会科学系教育研究府
 Interfaculty Initiatives in Social Sciences, Kobe University

Many Japanese local governments damaged by great disasters have difficulties to cope with the disaster situation properly and quickly. One reason is that they do not have proper Business Continuity Plans (BCP) for continuity of operations, and they can not collect enough resources to respond the disaster situations quickly. This paper introduces a guideline for municipalities' BCP in Osaka prefecture, and discusses key issues to make municipalities' BCP learned from the planning process of the Guideline.

Keywords : municipalities' business continuity plan, resource management, local disaster management plan

1. はじめに

東日本大震災のような大規模災害時には、地域防災計画で定められた応急対応業務を円滑に実施できない自治体が多数みられる。その理由の一つとして、多くの自治体において業務継続計画（BCP）が定められておらず、災害対応業務を実施するための体制について、平時、十分に考慮されていないことが挙げられる。

本稿では、東日本大震災の発生の前後に、市町村 BCP の策定を促すための検討を進めてきた大阪府での取組事例を紹介するとともに、府内市町村における BCP 策定における課題について考察する。

2. 大阪府における市町村BCP検討の経緯

(1)東日本大震災前(2010年度)の取組

国の調査¹⁾によれば、2009年11月時点で地震を想定した業務継続体制が整っている自治体は、市6%、町5%、村3%に留まっており、業務継続計画を策定している市区町村は1団体（全体の0.1%）、策定中169団体（9%）という状況であった。2010年4月には、内閣府（防災）により「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」²⁾（以下、「国手引き」とする。）が策定されたのを受け、大阪府では同年7月に、府内市町村のBCP策定を促すための説明会を開催した。

この時期の自治体は、2009年の新型インフルエンザ流行により、地震よりも新型インフルエンザを想定した優先業務の抽出やBCPの作成が優先されている状況であった。それもあって、この時点では大阪府内において地震を想定したBCPを策定済みの市町村はゼロであり、BCP策定に関心を有する7市を集めた「府内市町村BCP策定検討会」を開催することになった。

検討会では、BCPに必要な手順や各市の課題について共有し、理解を深めることを目的として、4回にわたって、表1のような議題をとりあげた。この時点での参加メンバー7市の資源確保等の対策状況には表2に示すとおりであり、十分な備えが来ているとは言えず、大規模災害時には業務継続体制に大きな支障を及ぼす可能性

表1 2010年度の府内市町村BCP策定検討会の開催状況

回	開催日	主な議題
	7/27	説明会として開催。BCPについての講演、内閣府の手引きとその解説についての説明、等
1	11/25	検討会の趣旨、進め方、等
2	12/27	7市における必要資源に係る確保状況、等
3	1/31	府内中小企業等BCPの現状と課題、7市における職員参集等の状況、等
4	3/9	7市における非常時優先業務、QA集イメージ、等

表2 2010年度の検討会メンバー7市の対策の状況

庁舎	7市中1市で、新耐震基準を満たさず。
非常用発電装置	稼働時間は7時間から3日間まで幅がある。対象となる部屋が一部のみの市も多い。1市は、断水の場合には使用不可となる水冷式の非常用発電装置を設置。
通信・IT	一部の市ではMCA無線を導入。情報システムについては、全て外注のためIT関連の課が存在しない市がある。システム系が、非常用電源と接続されていないため、停電時には利用困難となる市が多い。
執務環境	窓ガラスの飛散防止やオフィス家具の転倒防止は、ほぼ対策なし。
職員用トイレ	職員用トイレ備蓄をしている自治体はなく、住民用の仮設トイレと一緒に利用することを想定。
職員用食料	職員用の食料、飲料水については、7市中1市が1食分を備蓄。残りはゼロで、住民用の食料備蓄を利用予定。
負傷職員の手当	2市で、被災職員の応急手当について定めているが、他は具体的な対策なし。

があった。またBCP策定の課題としては、BCPの必要性等について職員の意識啓発が進まないこと、業務多忙で人員・時間を割けないこと、庁内のBCPの優先順位が低いこと、ノウハウの不足（優先業務の絞り込み、参集人

員の積算)、庁内関係機関との連携協力・体制構築、BCP と各部署の危機管理マニュアルとの整合性確保、などが参加メンバーからあげられていた。

その後、検討会の報告書や BCP 策定における疑問点についての Q&A 集の作成に取りかかっていた 2011 年 3 月に東日本大震災が発生、その対応等のため検討会は一旦中断することになった。

(2)東日本大震災後(2012, 2013 年度)の取組

東日本大震災に対する各自自治体の対応が落ち着きつつあった 2012 年度、市町村 BCP への取組を再開した。2012 年 10 月に「府内市町村 BCP 策定に係る市町村説明会」を開催し、その後、BCP 策定に関心を持つ 18 市町をメンバー、BCP 策定済みの 4 市をオブザーバーとして「府内市町村 BCP 策定促進検討会」が開催されることとなった。

東日本大震災で被災自治体の業務継続体制が大きな問題となった³⁾こともあり、BCP 策定の気運は高まっていた。市町村説明会で実施したアンケートの回答では、府内 39 市町村のうち、「策定を検討している」が 6 団体、「今後、策定を検討したい」が 29 団体であり、全体の 8 割以上で策定の意向があった。一方、策定にあたっての課題は、「BCP の必要性について庁内で議論できていないから」(32 団体)、「技術的なノウハウがない」(26 団体)、「専門的・専属的な人員がないから」(27 団体)など東日本大震災前と同様の状況であった。また、説明会には、総務課や行政改革課、企画経営課など総務・企画系の部局からの参加者もあり、BCP が危機管理だけでなく行政経営全体に関わる課題だと認識している自治体が増えている傾向がうかがえた。

大阪府内では、2012 年度中に 4 市(堺、豊中、箕面、四条畷)が BCP を策定し、さらに 3 市町(茨木、東大阪、豊能)は 2013 年度に策定予定であった。促進検討会では、府内外の BCP 策定市町村の事例等を参考にしながら BCP の策定過程での課題について検討を行い、2013 年 7 月には「府内市町村 BCP 策定の手引書」を策定し、ホームページで公開した。(表 3)

表 3 2012-2013 年度の府内市町村 BCP 策定促進検討会の開催状況

回	開催日	主な議題
	10/31	説明会として開催。BCP 策定先進事例の紹介、防災講演会、等
1	2/5	検討会の進め方、市町村 BCP アンケート結果概要、各市の取組状況報告、等
2	2/26	BCP 事例検証、BCP 取組状況報告、予算要求・委託業務のノウハウ、市町村 BCP の手引き・Q&A の項目、等
3	3/26	他県の先進事例講演会、府内市町村 BCP 策定の手引き素案、等
4	6/25	他県の先進事例講演会、府内市町村 BCP 策定の手引き素案、等

3. 府内市町村BCP策定の手引書の概要

市町村 BCP 策定の手引書としては、既に国手引き²⁾や財団法人東京市町村自治調査会の解説⁴⁾、ICT についての総務省ガイドライン⁵⁾などが存在し、それぞれ市町村の担当者の理解を助けるうえで有益な内容となっている。一方で、それぞれには分野の濃淡や職員の安全確保の配

慮の不足、市町村担当者の疑問への具体的な回答の不足などの課題もあった。

大阪府の「府内市町村 BCP 策定の手引書」(以下、大阪府手引書とする。)⁶⁾では、BCP の策定に困難を抱える中小規模自治体が参考にしやすく、「まず作ってみる、やる気になってもらう」ものを目指した。これは東日本大震災の教訓から、小規模な自治体の方が大災害時に資源確保が困難であり事前の対策が必要であること、また財源に限られる中小規模の自治体は、BCP 策定においてコンサルタントへの委託が困難であり、都道府県によるノウハウ面での支援が重要であること、からである。

大阪府手引書は、表 4 に示す本文と参考資料から構成されている。本文は、2012 年 10 月の市町村説明会での防災講演会の内容がベースとなっており、自治体の BCP 担当者のためというよりも、「自治体の BCP 担当者が、庁内での説明会等で他の職員に BCP について説明する際に使えるもの」を意識した¹⁾。これは BCP 策定への庁内の理解、職員の意識啓発が重要という促進検討会での指摘に基づくものである。

BCP の実務担当者向けの内容としては、BCP を既に策定している自治体の担当者から、これから策定する自治体へのアドバイスをいただき、手引書本文や参考資料の Q&A 集の中に組み込んでいる(表 5, 表 6)。これは「BCP は、こうあるべき」という一つのモデルを示すのではなく、「目的や利用方法に応じて、このような考え方もある」という選択肢を示すことを目指した。様式集は、既存の国手引きと愛知県資料からの引用である。また促進検討会で議論があった非常時優先業務とコンサルタントへの委託仕様書については、実例を示している。

表 4 府内市町村 BCP 策定の手引書の構成

本文	府内市町村 BCP 策定の手引書
	1 BCP の必要性 2 災害後の状況イメージ(ケーススタディ) 3 地域防災計画と BCP の違い 4 自治体 BCP 策定で重要な視点 5 BCP 策定の代表的な手順 6 おわりに 7 BCP 策定市等からのワンポイントアドバイス
参考資料	1. BCP 策定に係る QA 集(課題別一問一答) 2. 様式集(非常時優先業務・業務手順票ほか) 3. 非常時優先業務の選定(豊中市の場合) 4. コンサル委託(仕様書) 5. 府内市町村 BCP 策定状況(平成 24 年度末時点) 6. 府内市町村 BCP アンケート結果概要 7. 府内市町村 BCP 策定促進検討会・検討会開催状況

4. 考察

検討会や手引書の作成を通して、特に気付いた点、印象に残った点について、以下にまとめておきたい。

(1)目的に応じた柔軟で多様な BCP

法定計画でない BCP は、地域防災計画や初動マニュアルとの関係性に応じて、各自自治体で策定の方針が様々である。前提条件についても、例えば職員参集について精査した自治体がある一方で、参集要員は想定せず、集まった人員が取り組む業務の優先順位のみを定めたところもある。特に小規模な自治体にとって、網羅的な BCP を 1 年で策定することは困難であり、その年度ごとに重点

テーマと目的を定め、それに応じた BCP 策定に着手していくことがまずは重要であろう。

(2) 部局横断的な策定体制

BCP は、危機管理部局だけでなく、庁内の全部局に関わるテーマであるが、各部局や職員の意識啓発や問題意識の共有を課題としてあげる自治体が多かった。庁内横断的な体制の構築は大きなポイントであり、BCP 策定済みの自治体では、BCP についてトップの指示・理解があった例が多かった。また BCP に実効性を持たせるためにも、全庁的な体制を構築し、意識啓発のための研修等を実施することが効果的と考えられる。

表 5 BCP 策定市等からのワンポイントアドバイスの概要

堺市	<ul style="list-style-type: none"> 各部局の総務担当課長補佐から構成する検討部会を設置。危機管理室主導のイメージを薄める。 委託業者に丸投げはしない。策定市等の既存の優先業務一覧は、いきなり各部局に提示しない。 職員参集率の基礎データはきめ細かく。 各部局に初動マニュアル作成を働きかける。
箕面市	<ul style="list-style-type: none"> トップダウンの BCP で全庁のフレームをつくり、中身は各部局主導で実働マニュアルを作成する。 業務の優先度は、企画部局等が俯瞰的に精査。 うちの「BCP」には何が必要か、から被害想定や前提条件を考える。 BCP は法定計画でないので、「こうでなければ」という制約はない。「実際に地震時に使えれば十分」と割り切って作る。
豊中市	<ul style="list-style-type: none"> 内閣府の手引き・解説と、作成済みの豊中市新型インフルエンザ対策業務継続計画を活用。 被害想定は最大影響地震とし、職員の参集状況は考慮していない。 非常時優先業務は、地域防災計画とインフルエンザ対策 BCP の各部署の所掌事務を基本とした。 複雑に考えず、最初はシンプルに捉える。 庁内で、どのレベルの BCP を、いつまでに作成するのか、しっかり意思決定する。
四条畷市	<ul style="list-style-type: none"> BCP は地域防災計画を補完するものと考え、内容の重複を避けた。 BCP はこうあるべき、という考えにとられない。 コンサルタント委託せず、庁内ヒアリングベースで策定。職員の意識啓発になることも期待。
芦屋市	<ul style="list-style-type: none"> 図上訓練等を行い計画の検証をし、実効性のあるものにする。 災害時には、目の前の情報だけでなく、将来の需給を踏まえた予測をし、本部会議で検討する。 BCP 策定の明確な目標を定めて、職員に周知を図ったうえで、全庁的な調査等を行う。(部分最適でなく、全体最適を常に意識する) 計画を策定していても、災害や危機対応の現場では、計画と違った応用を求められることがある。
西宮市	<ul style="list-style-type: none"> 業務の優先度は、担当部局だけに任せるのも、防災部局の目線でまとめるのも限界がある。客観的に評価する指標は「事務事業評価」となる。 災害対策のキーワードは「遠慮しない」、「他局に対し、考えさせるよう誘導する」、「批判はしないで比較をする」 防災では、職員の「当事者意識の欠如」があるので、訓練や研修では、自分達で考え、企画する取組を入れる。

(※大阪府手引書の原文を、著者が要約)

表 6 BCP 策定に係る QA 集(課題別一問一答)の項目

1 業務実施体制
(1) 職員の参集や安否確認、職務権限に係る課題
Q1 迅速な職員の安否確認、参集が出来ないおそれがある。
Q2 職員の発災後の参集状況はどのように想定すればよいか。
Q3 優先業務を行う上で不可欠な協力事業者についても参集状況を推定する必要があるのか。
Q4 事務を実施する決裁権者が死亡又は参集できない場合を想定してない。
Q5 部局間の職員動員の手順が定められていない。
(2) 職員支援(職員用食料・仮眠スペース等)に係る課題
Q1 災害時には現状の備蓄食料では不足するおそれがある。
Q2 継続勤務のための職員の宿泊・仮眠室等の整備について確保されていない。
Q3 職員はもとより来庁者の負傷対策は必要か。
2 執務環境
(1) 庁舎・執務場所に係る課題
Q1 耐震設計されている庁舎は倒壊するおそれはないものの、揺れが大きくなる可能性がある。
Q2 庁舎の被災も想定する必要があるのか。
Q3 庁舎の応急危険度判定が担当職員の不足により遅れるおそれがある。
Q4 オフィス内のロッカー等の転倒、窓ガラスの飛散や書類の散乱などにより職員の負傷や片付けに時間を要す。
(2) 電力に係る課題
Q1 商用電源が回復するまでに非常用発電機の燃料が尽きるおそれがある。
Q2 非常用発電機から供給される電力量について制限がある。
Q3 非常用発電機から供給される非常用コンセントが明示されていない。また、燃料確保について業者と協定を結んでいるが、輸送方法について手順が決まっていない。
(3) 上下水道(トイレ含む)に係る課題
Q1 上水道の停止時は高架水槽の残留水を使用するが、水量は限られる。
Q2 下水道(トイレ)が使用できない場合に備えている簡易トイレの数量では不足するおそれがある。
3 各種情報システム、通信・ネットワーク等
Q1 情報センターに多くの情報システムサーバがあり、揺れによりサーバが損傷を受ける可能性がある。
Q2 行政情報の基幹的ネットワークが損傷を受けた場合、各部局の情報システムの利用再開に遅れが生じるおそれがある。
Q3 大阪府防災情報システムは、災害直後から活用できると考えてよいのか。
4 非常時優先業務について
Q1 非常時優先業務はどのように選定すればよいか。
Q2 非常時優先業務の対象期間はどの程度に定めるべきか。
5 その他事項
Q1 全庁の BCP と各部局の BCP をそれぞれ策定する必要はあるのか。
Q2 危機管理担当部署のマンパワー不足、ノウハウがなくても BCP は策定できるのか。
Q3 危機管理担当部署がリードして BCP を策定しているが、関係部局の防災意識の問題など、なかなか上手く進捗していない。
Q4 BCP 策定について外部委託を予定しているが、補助金をもらえる方法はあるのか。
Q5 災害発生時のマスコミが対応、問い合わせ対応についてどうすればよいか。

また、専門的なノウハウについては、コンサルタントや学識者の支援を得た例もあったが、職員だけで策定した事例もある。その場合には網羅的・包括的な BCP の策定ではなく、テーマを絞ったり、具体的な検討は各部局の対応マニュアルに委ねるなどの対応をしていた自治体もあった。

(3)災害時優先業務の設定方法

災害時優先業務の絞り込みについては二つの方法がある。一つは担当部局にアンケート、ヒアリングを行い優先順位を付けていく方法、もう一つは他自治体の BCP の優先業務リストや自らの地域防災計画の応急業務・新型インフルエンザ BCP の優先業務を参考にする方法である。前者は、各部局の実態が考慮され、さらに意識啓発につながるメリットがある一方、部局ごとに優先順位の基準がバラバラになるため、最終的な取りまとめ段階で担当者の調整の負担が大きくなるデメリットがある。

両者の併用がベターであるが、外注せず職員のみで BCP を策定する場合、部局へのアンケートやヒアリング等の業務量に対応できない場合もあるだろう。企業の BCP と異なり、自治体の場合、他団体との業務内容の類似性が非常に高いため、BCP 策定済み自治体の災害時優先業務をベースとすることも有効である。

(4)目標復旧時間の設定の必要性

BCP では、災害時優先業務ごとに目標復旧時間を設けることが一般的である。しかし自治体の場合、相対的な優先順位は必要だが、絶対的な目標時間についてはあまり意味が無い。企業の BCP では、取引先を失わないためには納期を守る必要があり、復旧目標時間は非常に重要であるが、自治体の場合には取引を打ち切られる可能性²⁾や倒産リスクがほとんど存在しないからである。

したがって、非常用発電装置の燃料補給のように時間が明確に定まる一部の業務を除けば、「何日以内」という時間にこだわるのではなく、各業務間の相対的な優先順位が定まっていれば十分だと考えられる。

(5)業務量の拡大と資源確保

市町村の業務は、先送りは出来ても、業務自体を中止できるものは少ない。延期した業務も最終的には実施しなければならず、活動資源を確保して出来るだけ早く住民サービスを再開する必要がある。ここで業務の種類だけでなく、業務量も問題となってくる。例えば、公共事業や税の減免等は通常業務の一種ではあるが、災害後には業務量が膨大になる(図 1)。残念ながら、自治体 BCP において増大する業務量とそれに必要な人員の見積もり等まで考慮している事例はほとんどみられない。

したがって災害直後には、「優先業務を絞り込んで実施する」時期があるが、その後は「膨大な業務を実施するために、外部からの資源確保を進める」時期へと変化する(図 2)。そのため、BCP は受援計画や応援協定ともリンクさせながら考える必要がある。

(6)議会との連携

BCP で定められた庁舎の耐震化や非常用発電装置の整備、職員の食料・トイレ等の確保などの対策には、一定の予算措置が必要であり、それには議会の協力・理解が不可欠である³⁾。また箕面市の場合には、BCP 策定に先立って、2012 年 3 月には災害時特別宣言条例(箕面市災害時における特別対応に関する条例)を制定し、災害時

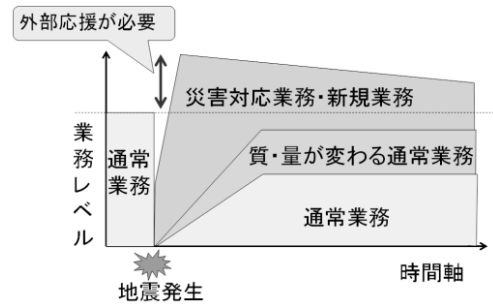


図 1 災害後の自治体の業務内容と業務量の変化

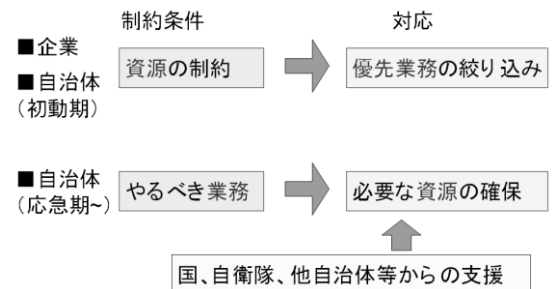


図 2 企業と自治体の BCP における制約条件の違い

には市長宣言で、業務・施設等の一斉休止、契約・処分等の期限延長、市庁舎の仮移転などを速やかに行うことを可能にしている。このように実効性の高い業務継続体制を確立するには、議会との理解・連携も重要である。

大阪府手引書も不十分な点は多々あるが、BCP 策定済み自治体のアドバイスなどを中心に、市町村の BCP 担当者に参考していただければと思う。また本論文は、アドバイザーとして参画した著者の個人的な見解であり、検討会等を代表するものではない。

補注

- (1)大阪府のホームページで pdf、Microsoft Word のファイルが公開されている。また説明会でパワーポイントのファイルが必要であれば、著者に連絡いただければ提供可能である。
- (2)復興の遅れ等による住民流出は、これに該当するリスクと言えるかもしれない。
- (3)例えば大阪府の場合、職員用食料の備蓄が実現したきっかけは、議会における議員からの質問であった。

参考文献

- 1) 内閣府(防災担当)・総務省消防庁「地震発生時を想定した業務継続体制に係る状況調査」, 2010
- 2) 内閣府(防災)「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 第1版」, 2010
- 3) 紅谷昇平, 宇田川真之, 奥村与志弘, 上野友也, 石川永子, 阪本真由美, 佐伯琢磨, 河田恵昭「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-」地域安全学会・東日本大震災特別論文集 No.1, pp.63-64, 2012
- 4) 財団法人東京市町村自治調査会「市町村の BCP ～地震に負けない自治体づくり～」, 2009
- 5) 総務省「地方公共団体における ICTi 部門の業務継続計画(BCP)策定に関するガイドライン」, 1998
- 6) 大阪府「府内市町村 BCP 策定の手引書」, 2013
<http://www.pref.osaka.lg.jp/kikikanri/shichousonbcp/index.html>