自治体の業務継続計画導入に向けた提言

熊政会

１．はじめに

２０１１年３月１１日に発生した東日本大震災は、我が国が自然災害の脅威に常にさらされている国家であることを我々に再認識させるものであり、とりわけ自治体にとっては非常時での危機管理能力が問われるものとなった。例えば岩手県上閉伊郡大槌町は町役場が被災し、特別職を除く職員１３６名中３２名が死亡・行方不明という甚大な被害を受けた。この中には町長や課長級管理職７名も含まれており、被災直後という最も行政が必要とされる状況下で同町の行政能力は著しく損なわれた。非常時において、市町村は基礎的自治体として最も住民に近いところで行政サービスを提供することから、災害時には地域住民の生命、財産、生活及び社会経済活動を守るために最前線で業務を担わなければならない存在である。また非常時には職員の不足・ライフラインの途絶・庁舎の被災等の制約の下で前述の役割が期待されるため、行政機能の低下を出来得る限り避けなければならない。そこで我々は熊本県内自治体における業務継続計画（ＢＣＰ）の普及を目指すことを目的に提言を行うこととした。

1. 業務継続計画の沿革について
2. 業務継続計画について

業務継続計画は欧米で段階的に発展してきた。テロや災害、事故などの不測の事態が発生し、企業の組織活動に重大な支障が生じた場合、いかに主要な業務を継続させ、また早期に機能を復旧させるか、を目的に様々な観点から対策を講じるもので１９７０年代の企業のシステム化を背景として始まった。当時システムは高価かつ不安定であり、基幹部分を依存した企業にとって万一システムが停止した場合の検討策が必要とされた。その後情報システムの発展と社会への浸透度の上昇とともに、システムを長期間停止させない対策が社会的に必要とされ、業務継続の考え方がこの観点から発展していくこととなった。１９８０年代には欧米ではコンティエンジェンシープラン（不測事態対応計画）として認識がなされ、その他に工場火災などの事態においてどう工場を再建するかといった「災害復旧」という概念もあり、災害復旧計画が策定された。このような企業のコンティエンジェンシープランや災害復旧計画は、１９９３年の米ワールドトレードセンター爆破テロなどの際に、主に金融機関等が停電や交通網のマヒの中でも金融決済の仕組みを維持できたことなどから有用性が実証されることとなった。その後２００１年９月１１日の米同時多発テロにおいて証券取引所が一時的に封鎖になったことなどから米では官民挙げて事業継続への取り組みを強化することとなった。

1. 日本での民間の動き

わが国でも欧米企業を中心に事業継続を重視する企業が、サプライチェーンをともに形成する企業に対し事業継続計画を示すように要請する例が増加し、日本企業に対しても要請がなされるようになった。この流れを受けて平成１５年９月に政府は中央防災会議の下に、「民間と市場の力を生かした防災力向上に関する専門調査会」を設置し、平成１７年８月には同専門調査会が「事業継続ガイドライン第１版」を公表した。その後平成１８年２月には中小企業庁が「中小企業ＢＣＰ策定運用指針第一版」を公表している。

1. 行政の動き

首都直下型地震の対策が検討されるにつれ、政治経済の中心である東京の中枢機能維持は必要不可欠であることから、政府は平成１８年４月に首都直下型地震応急対策活動要領を策定し、事業継続計画の策定を施策として位置づけた。その後、前述の決定や中央官庁の業務継続への社会的要請を踏まえ、各省庁が業務継続力の向上を図るための計画を策定する際の作業を支援するために、平成１９年６月に内閣府が「中央省庁業務継続ガイドライン第１版」を公表した。このガイドライン以後、中央官庁や都道府県においても業務（事業）継続計画の策定が行われている。

1. 民間企業と行政における業務継続計画の違い
2. 民間企業と中央省庁

民間企業と中央省庁の業務継続計画ではその目的から異なる。民間企業では業務継続計画の目的は企業を存続させるためであり、災害時にも事業継続可能な企業を組織することは企業の存続に直結することから必要性が求められる。一方中央省庁においては適切な業務執行を行い、国民の生命財産および経済活動を確保することを目的としており、国民の安全安心を確保するために役割を果たすという点で業務継続計画には意義がある。また対象業務では、民間企業は利益生産量が大きい業務や供給先に大きな影響を与える業務、といった事業継続のための業務を重視しているのに対し、中央省庁は災害対策本部の設置、情報収集などの災害応急業務や早期実施の優先度が高い災害復旧・復興業務と言った応急業務に重点を置いている。

1. 中央省庁と都道府県の業務継続計画の違い

中央省庁では、国家機能や国内の経済社会活動を継続させることを主な目的としているのに対し、都道府県では、広域自治体としての機能強化や住民の生命財産を守ることを主な目的としている。また都道府県の中でも、東京都のように首都機能の維持を目的とせねばならないところなど多少の差異がみられる。

1. 都道府県と自治体の役割

災害対策基本法では、市町村と都道府県の責務は、「住民の生命身体及び財産を災害から保護する」と規定されており、両者に違いはない。地方自治法において市町村は基礎的な「地方公共団体」として、「都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、地域における事務およびその他の事務で法律又は政令で定められている事務を処理する」とされている。防災における自治体の役割は、国や都道府県とは異なり、基礎的自治体として常に住民に最も近いところで行政サービスを提供することから、災害時には地域住民の生命財産、生活及び社会経済活動を守るために最前線で業務を担うことにあるといえる。この点から今回我々は提言の対象を自治体の業務継続計画に限定することとした。

1. 地域防災計画について

従来自治体の危機対応としては災害時の対策を規定する地域防災計画が挙げられる。この計画では、防災活動の総合的かつ計画的な推進を図り、市民等の生命、身体及び財産を災害から保護することを目的に、災害予防計画、災害応急対策計画、災害復旧・復興計画、警戒宣言に伴う対策措置等の内容が定められている。しかしながら一般的な地域防災計画においては、職員が行う業務について具体的にだれがやるのか、どこでするのか、どうやってするのかなどが決められていることはほとんどなく、職員が全員参集できる事や庁舎が壊れる事、ライフラインが途絶することなどの非常時の制約が想定されていない。実際には阪神淡路大震災において神戸市では、全職員数１７８３６人の内４２％の職員が被災し、１５人の職員が死亡するなどの被害により被災当日には４１％の職員しか出勤できなかった。また中越地震の際、長岡市では市庁舎が漏水と停電のため使用できず、個人の携帯の充電も行えないことから通信手段も使えなくなった。このように災害時では自治体が業務を継続する上で必要な職員、庁舎、ライフライン及び情報システムなどの資源が被災し、制約を受け、混乱することが分かる。また地域防災計画では通常時に実施している業務について考慮されておらず、災害時には通常時の業務と災害応急業務、復興復旧業務の両方を行わなければならないという視点に欠けている。これらの点から現在の地域防災計画は災害応急業務、復旧復興業務を想定し、通常の業務については範囲外であることから、実効性に乏しく、大規模災害において市町村が行わなければならない業務に遅れが生じ、住民に多大な影響を及ぼす可能性が大いにあると考えられる。

1. 自治体の対応の遅れによる支障

被災後に自治体が対応に当たる業務としては①災害対応に関わる業務②被災後も継続して行うべき業務③その他新たな緊急的業務の大きく３つの業務が考えられる。①の例としては救助救急といった災害応急対策や被災者の生活再建の支援などといった災害復旧・復興業務がある。これらの業務の対応が遅れた場合、住民の避難所生活が延長され生活に大きな支障が出ること、会社や工場の復旧が遅れ仕事ができない状況が続き、経済活動への大きな支障が出ることなどが予想される。②については全住民が被災することが考えられないことから、通常必要な業務も行う必要がある。③の例として破損した物品の購入などが挙げられ、これらの業務が遅れた場合①②の業務の遂行に支障が生じることが予想される。

1. 自治体の業務継続計画導入の意義と普及の現状

先述したように従来の地域防災計画は自治体自身の被災を想定しておらず、またすべての通常業務を考慮せずに全資源を災害対応に投入するという計画であり、全住民が被災するとは考えられず、災害時にも通常の業務を行う必要があることからその実効性に疑問がある。対して業務継続計画は、中央省庁業務継続ガイドラインによると、利用可能な必要資源に制約がある中での資源配分の合理化、業務継続のボトルネックとなる部分の特定及び対策の実施、緊急時の対応力を高める組織マネジメントの改善にも主眼を置いている。つまり業務継続計画導入は通常業務と災害時の業務を併せて考え、優先度の高い業務を特定し、必要資源を集中して業務レベルの低下を抑えること、災害時の業務量の増大等の制約化の下で資源を最適に分配することを可能とし、地域防災計画に実効性を持たせることが期待できる。

次に普及の現状である。内閣府（防災担当）及び総務省消防庁が全国の都道府県および市区町村を対象として、地震発災時を想定した業務継続体制にかかる状況調査を実施したところ、地震を想定した業務継続計画について整っていると答えた市区町村は１７９５団体中１６９団体であり、業務継続計画普及が進んでいない現状がうかがえる。（２００９年１１月時点の調査）。普及の進んでいない原因については、主として業務継続計画の検討を着手するにあたり、必要な人員・人材がいないことをあげた市区町村が３６％、業務継続計画の検討を着手するにあたり、必要な十分な知見がないことを挙げた市区町村が４０％に登った。小さな自治体では防災担当者の数も限られ独自の策定が難しい現状があることがこの結果から推測される。

熊本県においても、危機管理防災課の担当者によると業務継続計画について認知しているものの、策定する担当部署が決まっていないとのことだった。防災に関し、官学連携について熊本大学で主導的役割を果たしている山田文彦教授は現状を憂慮しつつ、明るい材料として、熊本大学には業務継続計画を講ずることができる研究者が存在するという。また防災ではとかく工学分野が主になりがちだが、社会福祉や公共政策分野との連携も必要だと指摘している。そして近日中に、熊本大学が防災に関するセンターを設立するとのことである。防災研究の基盤はできつつある。

７．愛媛県の事例

ここからは先述した熊本県の現状を、愛媛県で行われている例を参考にして考えていく。愛媛大学は自治体や民間に対して、防災に関するさまざまなノウハウを提供する協議会、さらには研究会を立ち上げて活動している。知見不足の自治体に対し、官学が連携して取り組んでいる先進事例であるため、以下に愛媛大学社会連携課、愛媛県危機管理課に聞いたことを基に詳細を報告する。

イ）協議会設立の経緯

四国は南海トラフが迫っており、東南海・南海地震が周期的に発生し、また台風常襲地帯に位置している。愛媛大学はこうした危機感を背景に、平成１８年に防災情報研究センターを設置し研究を進めていた。さらに地域貢献の一環として、平成２２年８月のえひめ防災フォーラムの際の総括に基づき、構成機関と合議のうえで平成２３年１月に「愛媛大学防災情報研究センター、愛媛県、愛媛県教育委員会、愛媛県内市町が連携し、国の機関の協力を得ながら、地域防災力に関する調査・研究、情報交換を行うことをもって、愛媛県における地域防災力の向上に寄与することを目的」（愛媛県地域防災力研究連携協議会規約第２条）として＜愛媛地域防災力研究連携協議会＞が設立された。そしてその下部組織の一つとして＜自治体業務継続研究会＞（以下、研究会とする）が設置され、平成２３年２月に第１回研究会を開催した。↑愛媛地域防災力研究連携協議会組織概要

引用：愛媛大学防災情報研究センターHP　<http://cdmir.jp/conference/>

ロ）研究会の内容

　研究会は市町が自力で業務継続計画を策定する能力を開発することを目的に設立され、最終的には業務継続計画策定にとどまらず、その運用や改定、自治体職員の防災意識の啓発のための庁内活動等を行う業務継続計画マネージャーの育成を目指している。当初予定されていた研究会の形式としては業務継続計画未策定の自治体職員に対し、複数の防災情報研究センターの教員が、内閣府が平成２２年４月にまとめた＜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＞をテキストとしてレクチャーするというものである。開催は四半期に一度とし、それぞれにテーマを設定して進める形であった。

ハ）研究会の現状と課題

　現在、研究会は業務継続計画未策定の自治体職員に対し、防災研究センターの教職員が講義する形で行われており、愛媛県防災局危機管理課の職員がオブザーバーとして参加している。

ただ、研究会は設立自体が遅れた上に、昨年度は２回、今年度（９月１８日現在）も２回しか開催されていない。加えて、今年度は４月に人事異動があり、出席したほとんどの担当者が業務継続計画について知識がない状態であったため、ここ２回の研究会では東日本大震災の教訓や業務継続計画策定の必要性について理解促進を図ったところである。その結果、自治体によっては独自に講演会や勉強会を行うところも出てきてはいる。しかし、未策定のうち策定した自治体はまだなく（南海トラフによる新たな津波高や浸水想定等の結果待ちという事情もある）、各自治体は地域防災計画の見直しともに、業務継続計画策定に向けて必要な作業を順次実施中である。

８．　提言

　以上の現状を踏まえて、我々は以下の内容を提言する。

* 1. 熊本版業務継続計画研究会の設立

　熊本県内には防災・減災のための公の機関はないので、愛媛大学が立ち上げたような研究会の組織を、熊本大学でも設立すべきである。その組織は、前述した熊本大学の防災に関するセンター内に設置されるのが現実的であり、研究者も揃っているので実現可能性が高い。

　また業務継続計画においては、非常時に行政は何を優先すればよいか、新型インフルエンザ等の疫病が流行した場合の対処等、工学分野だけでは対応できない事例も想定されるため、幅広い分野の連携が必要である。

　故に今回我々が提案する熊本版業務継続計画研究会は熊本大学工学部の教職員が自治体職員にレクチャーするだけでなく、公共政策や医療等の専門家を交えた形で研究すべきである。

（２）提言の留意点

　愛媛の事例の課題を踏まえて、次の点に留意すべきである。職員の人事異動によって研究会の進度が振出しに戻ることは時間と経費の浪費であり、避けねばならない。せめて熊本版業務継続計画研究会では策定、もしくは策定の下地作りの段階までは各自治体が担当者を固定し、策定のために腰を据えて勉強してもらいたい。

９．おわりに

　今回は業務継続計画策定のための提言を行ったが、策定が済めばゴールではない。策定後も地震や津波の被害想定が変わるだろうし、職員の顔ぶれも変わる。職員が変われば居住地も変わるため、災害・有事の際に庁舎に出てこられる人数も変わる。結局は業務継続計画の改定が必要になるのであり、策定時もしくは策定の下地作りが終わった時点で、各自治体の幅広い人材に業務継続計画の意義や策定能力を身に着けさせることが肝要である。

　だが、現状は第一関門の業務継続計画策定にすら達していない。これは真に憂慮すべきことなのである。熊本大学にも深いかかわりを持つ地球物理学者で随筆家の寺田寅彦はその著「天災と国防」の中でこう述べる。「文化が進むに従って個人が社会を作り、職業の分化が起こってくると事情は未開時代と全然変わってくる。天災による個人の損害はもはやその個人だけの迷惑では済まなくなってくる。村の貯水池や共同水車小屋が破壊されれば多数の村民は同時にその損害の余興を受けるであろう。２０世紀の現代では日本全国が一つの高等な有機体である。各種の動力を運ぶ電線やパイプが縦横に交差し、いろいろな交通網が隙間もなく張り渡されているありさまは高等生物の神経や血管と同様である。その神経や血管の一か所に故障が起こればその影響はたちまち全国に波及するであろう」と。この寺田の一文は昨年の震災を経験した我々にとっては身近なものに感じられよう。寺田の書いた時代よりはるかに高度化が進んだ現在では災害が一地方に起こればその影響は全国だけでなく世界に及ぶ。自治体の防災能力の向上はひいては全国的、世界的要請なのである。昨年の震災では＜想定外＞の三文字が頻繁に使用された。だが寺田は同著にてこう書く「日本はその地理的の位置が極めて特殊であるために～中略～気象学的地球物理学的にもまたきわめて特殊な環境の支配を受けているために、その結果として特殊な天変地異に絶えず脅かされてなければならない運命の下に置かれていることを一日も忘れてはならないはずである」と。人智を大きく超えた天災を前にして、我々は＜想定外＞がこの世から消え去ることはないであろうという教訓を得たとともに、この寺田の一文を痛感したと思う。確かに自然は強大で、未だ未解明の部分が多数に上る。しかし、人は＜備える＞ことを知っている。そのために社会を作り、文明を発達させてきたのではないか。現在の我が国はその備えを疎かにしているのではないか。憂いの消去は不可能だが、備えを怠らずにいることこそ人類社会普遍の真理である。業務継続計画策定はその真理に適うものであると我々は固く信じていることを最後に述べ、結論としたい。

参考資料

* 毎日新聞　２０１２年７月１８日（水）朝刊第３面
* 市町村のＢＣＰ～地震に負けない自治体づくり　平成２１年３月財団法人東京市町村自治調査会
* ＢＣＭニュース　２０１１　ＮＯ８　株式会社インターリスク総研
* 内閣府ＨＰ

<http://www.bousai.go.jp/jishin/gyomukeizoku_chihou/index.html>

* 寺田寅彦「天災と国防」講談社学術文庫