

地方自治体の BCP の特徴とその策定推進に関する考察

Characteristics of BCP of Local Governments and Consideration on Promotion of its Development

丸谷 浩明¹, 森 伸一郎², 新井 伸夫³, 田和 淳一⁴, 天國邦博⁵
Hiroaki MARUYA¹, Shinichiro MORI², Nobuo ARAI³, Junichi TAWA⁴
and Kunihiro Amakuni⁵

¹ 京都大学経済研究所

Institute of Economic Research, Kyoto University

² 愛媛大学大学院理工学研究科

Department of Civil and Environmental Engineering, Ehime University

³ 財団法人日本気象協会ソリューション部

Solution Department, Japan Weather Association

⁴ 社団法人日本損害保険協会生活サービス部

Life & Security Services Department, the General Insurance Association of Japan

⁵ パシフィック・コンサルタンツ株式会社

Pacific Consultants Co, LTD

Business Continuity Plan (BCP) of local governments has been widely recognized, but few developed. Therefore, in order to promote development of local government's BCP, authors conducted a questionnaire survey and a group-interview on attitude toward the development with local governments participating in Organization of Kansai Unity (OKU). The results of the survey reveals that only a few governments has made financial and organizational preparation and that many are expecting a variety of BCP's effect from the municipal viewpoint. Finally, authors propose development of system for exchange of know-how and cooperation among the governments, involvement of advisory people and organizations, and support for the leading authorities by the central government.

Key Words : Business Continuity Plan, BCP, local government, know-how, finance, advisory organization

1. 背景と目的

近年、自然災害の多発、世界的なテロの続発、新型インフルエンザの脅威などを背景に、日本においても事業継続計画(BCP; Business Continuity Plan)の策定の必要性について認識が高まっている。政府は民間企業に向けて「事業継続ガイドライン第一版」⁽¹⁾等を策定して BCP 策定を促進しているが、政府・地方自治体においても BCP が必要との意見も聞かれた。

その中で、政府は、首都直下地震対策大綱において、中央省庁を含む首都中枢機関は、事業継続計画(あるいは、業務継続計画。英文表記は双方とも BCP)の策定を行うことが決定され、これを受けて、2007年6月21日に内閣府防災担当より「中央省庁業務継続ガイドライン第1版」が発表され、中央省庁は BCP の策定に本格的に着手することとなった。また、先行して BCP の策定に着手した国土交通省は、同日、業務継続計画を決定し⁽⁴⁾、今後、訓練や定期点検を行い計画の見直しを行うとした⁽⁵⁾。東京都も2007年度から BCP の策定に着手した⁽⁶⁾。

行政機関の BCP は、このように首都直下地震の対策として首都圏で政府の策定方針が打ち出されているが、他の地域においても策定が始まっている。近畿圏では、大阪府が2007年度から BCP の策定に着手し、近畿地方整備局でも検討に着手している。他にも、徳島県が策定中であり、いくつかの地方自治体が BCP の策定の方向で検討を進めているところである。

このように行政機関の BCP の策定が始まった状況ではあるが、一方で、都道府県レベルにおいても BCP について必ずしも十分理解しているとはいえない状況であり、市町村にいたっては、政令市をはじめとした一部が理解しているに過ぎないと著者らはみている。

この原因の一つは、地方自治体は災害対策基本法に基づく地域防災計画(災害予防対策、災害応急対策、災害復旧計画を定める)を既に策定しており、これに加えて BCP を策定する意義がよくわからない点があるようである。これには無理もない面があり、民間企業に比べ、地方自治体は、災害、事故等の直後に行う業務の中心が応急対応業務であり、平時の業務の継続が中心ではない。したがって、BCP の導入により何がどう変わり、新たに何をしなければならないのかがわかりにくいところがある。そこで、地方自治体の BCP 策定においては、例えば、地方自治体自らの施設や職員が甚大な被害を受けていることを前提とする BCP と、自らはさほど被害がないのを暗黙の前提にしていることが多い地域防災計画、などの両者の相違点を十分認識したうえで、策定の必要性の議論をしなければならない。

著者らは、地域安全学会 BCP 小委員会(小委員長:矢代晴美)の地方自治体 WG(主査:丸谷浩明)のメンバーである。本稿では、著者らは、従来行ってきた地方自治体からの聞き取りの結果などに加え、同小委員会として関西広域機構⁽⁷⁾(以下「KU」と略す)の防災担当部局が共催した、KU 参加府県市防災担当者(以下「関西府県市担当者」と略す)との「地方自治体の BCP に関する意見交換会」での議論、さらには、この意見交換会とともに実施した関西府県市担当者へのアンケート調査の結果を踏まえて、地方自治体の BCP に対する考え方を概略整理することを試みた。また、地方自治体の BCP の特徴を民間企業の BCP を比較しながら整理し、今後、地方自治体として BCP に取り組む場合における着目点を示すことを試みた。

今般、これらの調査結果や議論の内容を示すことで、地方自治体が BCP 策定の意義を理解し、また自らの判断

で BCP への取組みを加速するきっかけを提供することが、本稿の目的である。

2. 地方自治体のBCP策定に関する現状とアンケート調査結果

(1) 地方自治体の BCP の策定に関する現状

現段階において、国は、地方自治体の BCP の策定について特定の方針を打ち出しておらず、地方自治体に特化したガイドライン、指針等は存在しない。その中で、BCP の策定を既に正式に発表している都道府県としては、徳島県、大阪府、東京都などがあり、その他、現在策定に向けて検討中・調整中の府県などいくつか存在する。

また、地方自治体は、財政の厳しさから、BCP 策定について準備をするために予算確保をしたくても、その確保がなかなかできない状況とみられる。BCP の策定は、中心的な作業は組織の担当者自らが行う必要があり、外部のコンサルタントを使うことが必須であるわけではないと著者らは考えているが、こういった考え方も広く認識されているとはいえない。

(2) 関西府県市との意見交換会の実施とアンケート調査

著者らを含む地域安全学会の BCP 小委員会は、筆頭著者が従来から BCP の企業への普及に関して連携していた KU に対して、KU 参加府県市（福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市の 13 府県市）と地方自治体の BCP に関する意見交換を行うことを提案した。その際、著者らが持つ BCP の専門的知識の提供を伴う継続的な場の企画とすることで、相互のメリットを確保する趣旨を含めた。この提案に KU 及び KU 参加府県市にご賛同をいただき、意見交換会は、2007 年 7 月 13 日に KU の会議室(大阪市内)で開催された。BCP 小委員会側からは 8 名が、地方自治体側は 12 府県市が出席し、KU 事務局から 3 名が参加した。また、並行して著者らが KU 参加府県市に同時期に依頼したアンケート調査は、全体として 25 問で構成され、各府県市内における BCP の認識、対応状況、評価・期待等の質問したものである。KU 事務局を経由してメールで送付・回収し、10 府県市から回答が得られた。

なお、このアンケートは、府県市の組織としての回答ではなく、関西府県市担当者の個人の意見でよいとの条件の下で得られた回答であることに留意する必要がある。また、本稿で紹介する回答結果は関係者に掲載の同意を得た範囲内であり、結果全体の公表は行われない。

(3) アンケートの結果の概要

a) BCP の必要性の認識

回答を得た 10 府県市のおよそ半数は、BCP の策定について組織として検討もしていない状況であるものの、検討もしていない府県市のすべてが、BCP の必要性の認識については「ある」または「ある程度ある」との回答を寄せた。

なお、回答のあった府県市の中には、既に BCP の策定に着手したと表明している徳島県、大阪府が含まれている。また、意見交換会の 2 ヶ月前に、筆頭著者による BCP の説明の機会を設けたこともあったので、回答に当たった各関西府県市担当者は、BCP の基本概念等に関して少なくとも一定の理解があるとみてよく、この点も回答に影響している可能性がある。

b) 予算確保の困難さ

回答があった府県市については、現状、一定の予算の

確保ができているところもあるが、予算の確保があまりできていないところが多かった(表 1)。また、予算の不足が支障になると考えているところが半数を上回った(表 2)。また、経費への助成については、効果が不明とするところもあったが、多くはあれば有効と考えているようである(表 3)。

表 1 BCP の策定に充てる予算はどの程度あるか

	必要な額は確保	ある程度は確保	ないが少額なら流用可	ないので行政内部で作業	合計
府県市数	0	2	2	2	6
比率(%)	0	33	33	33	100

(8)

表 2 策定予算不足は BCP の策定の支障になるか

	大いに支障に	ある程度支障に	さほどならない	ほとんどならない	合計
府県市数	1	3	3	0	7
比率(%)	14	43	43	0	100

表 3 策定経費や対策経費への国等のモデル事業費助成、起債などの支援が欲しいか

	不可欠	あれば有効	不必要	わからない	合計
府県市数	1	5	0	3	9
比率(%)	11	56	0	33	100

表 4 BCP の策定にどのような方法をとるか

	庁内で独自に調査勉強	有識者からアドバイス	コンサルに業務委託	未定	合計
府県市数	1	3	1	2	7
比率(%)	14	43	14	29	100

BCP の策定の方法については、まばらな回答になっている(表 4)。地方自治体の BCP に限らないが、BCP の策定は、外部のコンサルタントに支援を依頼するとしても、策定の中心は業務を実施する当該組織の社員・職員が行う必要がある。もしそれが実現できなれば、継続的な改善等が実施できないことになる。このため、予算の不足があっても、BCP の策定にさほど支障にならないという見方にも理はあると著者らは考えている。

c) BCP の策定により期待される効果

表 5 のとおり、危機管理対策の実現可能性や有効性が高まるという期待は総じて大きい。幹部・職員の危機管理意識や能力への効果も一定の期待はあった。防災・危機管理の組織内の優先度の高まりや相互連携等の業務の改善の効果は、回答が分かれている。住民の信頼が得られる点、企業よりの事業継続の期待に応える点については、期待効果がどちらかといえば少ない。防災・危機管理に先進的な地方自治体としての評価や業務の重点化、効率化については、中程度の期待であった。

表 5 BCP の策定により期待できる効果について
(1) 従来の防災・危機管理対策の実現可能性・有効性が高まる

	期待大	ある程度期待	少し期待	ほとんど期待せず	合計
府県市数	7	1	1	0	9
比率(%)	78	11	11	0	100

(2) 幹部・職員の危機管理意識や能力が高まる

	期待大	ある程度期待	少し期待	ほとんど期待せず	合計
府県市数	3	4	2	0	9
比率(%)	33	44	22	0	100

(3) 政策の中で防災・危機管理の優先度が高まる

	期待大	ある程度期待	少し期待	ほとんど期待せず	合計
府県市数	0	5	2	1	8
比率(%)	0	63	25	13	100

(4) 組織の相互連携、業務の標準化等の業務改善が実現

	期待大	ある程度期待	少し期待	ほとんど期待せず	合計
府県市数	2	3	2	1	7
比率(%)	29	43	29	0	100

(5) 地域の住民の方々の信頼がより高く得られる

	期待大	ある程度期待	少し期待	ほとんど期待せず	合計
府県市	0	2	5	1	8
比率(%)	0	25	63	13	100

(6) 地域企業の地方自治体の事業継続の期待に応えられる

	期待大	ある程度期待	少し期待	ほとんど期待せず	合計
府県市数	0	1	7	1	9
比率(%)	0	11	78	11	100

(7) 防災・危機管理に先進的自治体という評価が得られる

	期待大	ある程度期待	少し期待	ほとんど期待せず	合計
府県市	1	3	3	1	8
比率(%)	13	38	38	12	100

(8) 業務の重点化、効率化

	期待大	ある程度期待	少し期待	ほとんど期待せず	合計
府県市数	1	4	2	1	8
比率(%)	13	50	25	13	100

3. 地方自治体の BCP の特徴

(1) 優先的に実施すべき業務の内容

民間企業でも地方自治体でも、災害、事故等の発生後の復旧について、優先的に実施すべき業務を選び、それに傾注して対応する必要性は変わらない。ただし、地方自治体の場合には、平時の業務で継続すべきものよりも応急対応業務の量が多くなり、優先的に実施すべき業務の中の多くをそれが占めることが違いである。その応急対応業務については、従来の防災計画（府県市の場合、地域防災計画など）に書かれている内容がそれに当たるとみてよいであろう。これらのイメージを図1に示した。つまり、「業務継続計画」という名称だからといって、平時の業務の継続が中心になるわけではない。このことは、建設業、建設コンサルタントなど災害、事故等の際に応急対応を求められる産業においても類似である。

この点についての認識をすでに組織内で持っているかを聞いたところ、アンケート回答では府県市からの回答

図1 地域防災計画、平時の業務と BCP対象業務の関係

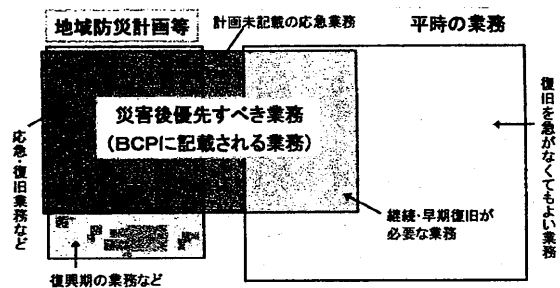


表6 優先すべき業務に応急業務と継続すべき重要業務の両方があるが認識はあるか

	明確に認識	ある程度認識	あまりされていない	全くされていない	合計
府県市数	3	4	2	0	9
比率(%)	33	44	22	0	100

はかなり分かれたものとなった(表6)

また、十分留意すべき点として、地域防災計画などに既に記述されている応急対応業務について、BCPの策定に際して、これを精査することが必要である。多くの場合、現行の防災計画における応急対応業務は、地方自治体自らが深刻に被災している前提で策定されたものではなく、人、物、情報などのリソースの確保可能性は、平常時とさほど変わらないというのが暗黙の前提となっている。一方、BCPにおいては、地域で懸念されている災害、事故等の発生で自ら深刻な被災があると前提し、リソース確保に支障がある状況下においてどのような対処をするかを検討するのが核心である。したがって、現行の防災計画に記された対応が予定された時点で本当に実施できるのかという点から精査が行われることとなる。

その結果、計画通りに実施できない業務が相当発見され、優先的に実施すべき業務を厳選して先に行い、後でも良いものは積極的に着手を遅らせることが必要となる。これらの見直しは、例えば筆頭著者が策定を支援した国土交通省の本省及び関東地方整備局の業務継続計画においても必要となった点である。

(2) 最重要リソースである職員の参集の重視

地方自治体の行政の業務は、特定の機械、設備等（情報通信設備は例外）に依存しているものは比較的少なく、人と情報に依存するものが多いと考えられる。したがって、災害、事故等の発生が夜間・休日の場合には、職員の緊急参集がどの程度できるかが、業務実施能力の大きな決定要因となる。この点は、通勤距離が長く電車等の公共交通機関に依存している割合が多い大都市では、特に厳しい制約になる。職員の住居の位置を集計・分析し、どの程度の人数がどの程度の時間で参集できるかを検討することが不可欠である。例えば、国土交通省本省の事例を表7に示す。

さらに、全職員の安否確認も必要である。これは、職場の仲間の相互支援という人道的な意味だけでなく、行政の実施主体である職員のうち出勤可能なのは誰かを把握するためである。専門性の高い職員に委ねている業務など実施困難になりかねない業務を早期に把握することにつながり、人員の再配置を行うための基本的な情報と

表7 国土交通省の業務継続計画における首都直下地震の標準参集可能職員（想定）の考え方

		1時間	3時間	12時間	1日	3日	1週間	2週間	3週間	1ヶ月
参集不可能（公共交通途絶）	徒歩で参集できない	98%	75%	50%	50%	50%	38%	25%	13%	0%
参集不可能（職員又はその家族の被災等）	職員又はその家族の被災率10%	0%	3%	5%	5%	5%	6%	8%	9%	10%
参集不可能（救出・救助活動）	救出・救助活動率30%	1%	7%	14%	14%	14%	0%	0%	0%	0%
参集可能		1%	16%	32%	32%	32%	56%	68%	79%	90%
計		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

出典：国土交通省業務継続計画（平成19年6月）

なる。

なお、災害、事故等が勤務時間中に発生した場合には、外出者の安否確認を除きこの必要性は生じないが、一方で、家族がケガしたり家族の安否が確認できない職員の帰宅を止めにいくであろう。また、泊り込みを続けることの健康上の限界はもちろん、水、食糧、簡易トイレ等の備蓄の側面も考えると、行政機関であっても職員が一度帰宅することを考える必要があり、一定の日数で自宅に帰るシフトを描くのが望まれることは、民間企業と変わるわけではない。

(3) 組織横断的な対応のガバナンスの観点からの必要性

地方自治体がBCPを策定する際、地域防災計画や危機管理の担当としての防災や危機管理部門だけでなく、組織全体の横断的な調整や説得に習熟したスタッフが不可欠なので、総務・企画部門、人事部門、財務部門等も主体的に関わるべきである。

また、災害、事故等の直後は、部局の縦割りを排し、優先度の高い業務を担う組織に対して全庁的な応援体制をとる必要がある。そのような対応が不十分で、暇な部局ができてしまうと、マスコミや住民から批判される可能性もあることに留意が必要である。この部局を超えた応援体制は、災害、事故の直後にはその立案の余裕がない可能性が高いので、BCPの策定の際に立案しておくことが必要である。

さらに、応急対応が中心の時期を過ぎれば、徐々に本来業務全般の復旧を考えなければならない。民間企業の場合、重要業務以外の一部の業務を存続させない選択肢をとることもある。しかし、地方自治体の場合、存続させない業務は基本的にはほとんどなく、例えば1ヶ月程度経過した後には、季節的業務を除けば、ほとんどの業務の復旧が必要となる。

表8 優先すべき業務の選定について、どのような困難がありそうか（回答府県市数：8、複数回答）

	数	%
応急対応計画があり、さらにBCPを作るのに理解が得られるか	2	25
優先すべき業務を選定する基準に理解を得るのが難しそう	6	75
継続すべき重要な業務が多くなりそうで、絞込みが難しそう	6	75
部局ごとに選定される業務の重要さがばらつき調整が困難そう	7	88
部局共通的な業務の役割を配分するのが難しそう	4	50

では、優先業務の選定について実際にどのような困難があるであろうか。KU参加府県市からの回答は表8のとおりである。ほとんどの府県市が、「部局ごとに選定される業務の重要さがばらつき調整が困難そうである」点をあげており、また、多くの府県市が、「優先すべき

業務の選定基準に理解を得ること」、「継続すべき重要業務を絞り込むこと」について、困難がありそうだとしている。なお、「応急対応計画があるのにBCPを作ることへの理解を得る困難」をあげた府県市は少ないが、これには、回答があった府県市でBCPの認識が既にある程度浸透していることが影響していると考えられる。著者らの地方自治体との意見交換の全般的経験からすると、この点を困難と考えるところは少なくない。

(4) 想定する緊急事態の内容

BCPの策定の際に想定すべき災害、事故等は、理想的には地方自治体のリソースに損害を与える可能性のあるものすべてであるが、最初の策定にあたっては、1つまたは少数を想定して作業を進めることが効率的である場合も多い。前出の内閣府の事業継続ガイドラインでも、継続的な改善の中で、想定される災害、事故等の種類や範囲を徐々に拡大するのでも足りるとされている。そこで、地方自治体では、中央省庁業務継続ガイドラインも参考として、地震などの自然災害をまず想定してBCPを策定するところが多くなるであろうが、地域の行政の中心という意味では、テロを想定したBCPについても考える必要があろう。

KU参加府県市の場合、想定する災害、事故等の種類が決まっているかどうかをみると、状況は様々である（表9）。

表9 想定する災害、事故等の種類は決まっているか（一つあればよい）

	明確に決定	ほぼ決定	候補の想像がつく程度	全く不明	合計
府県市数	3	1	3	0	7
比率(%)	43	14	43	0	100

(5) 金銭換算や定量化が難しい業務が多いこと

地方自治体の業務は、災害、事故等の直後の優先業務であるかどうかの判断において、復旧が遅れたり、実施が遅れたりすることの損失を、金銭換算で評価することが困難なものが多い。そこで、代わりに社会的な重要性や影響度などが評価基準となる。

ただし、民間企業でも、供給する製品・サービスの社会的必要性（すなわち、収益性を離れた重要性）などの点については、金銭的な評価基準があまり使えない。その場合には、重要度をレベル分けして評価することにより、なるべく相互比較ができるようにすべきとされている。

このこともあり、中央省庁業務継続ガイドラインや国土交通省業務継続計画では、5段階のレベル分けて評価する方法がとられている。KU参加府県市のアンケートでは、こういった優先業務の評価方法について、まだ具体的な方法の決定はこれからの状況であることが推察される（表10）

表 10 優先すべき業務を選ぶ具体的方法を知っているか

	既に分かっている	ほぼ推察できる	ある程度想像がつく	全くわからない	合計
府県市数	0	2	5	1	8
比率(%)	0	25	63	13	100

4. 策定における地方自治体同士の協力・連携の有効性（連携促進の提案）

地方自治体は、都道府県レベル・市町村レベルそれぞれにおいて、種類としては同様の業務を実施している。そこで、BCP を策定する場合において、優先業務の選定や必要なリソースの確保方策などについて、他の地方自治体の方法がよい参考になるはずである。著者らは、このような観点もあり、関西地域の府県及び政令市の協力・連携の場として、上述した KU と連携した意見交換会の開催を提案した。なお、地方自治体の規模や地域性によって状況が異なることにはもちろん留意が必要である。

また、BCP がある程度詳細になれば、同じ地域内において、国の出先機関、他の地方自治体などとの調整も必要になるであろう。道路や河川などでの管理者間の調整の必要性の例が分かりやすい。地域のライフライン等の公益事業主体との調整も必要になるであろうし、災害復旧等にあたる建設業界団体や災害時の緊急融資を担う経済団体などとの調整も同様であろう。

これらに関する KU 参加府県市の現状の認識は、表 11 のとおりである。

表 11 BCP の地域内調整にどのような相互調整の場が欲しいか

(1) 国の機関や地方自治体との調整に関して

	不可欠	あれば有効	不必要	わからない	合計
府県市数	1	7	0	1	9
比率(%)	11	78	0	11	100

(2) ライフライン等の公益事業主体との調整に関して

	不可欠	あれば有効	不必要	わからない	合計
府県市数	3	5	0	1	9
比率(%)	33	56	0	11	100

(3) 経済団体、業界団体との調整に関して

	不可欠	あれば有効	不必要	わからない	合計
府県市数	0	5	0	4	9
比率(%)	0	56	0	44	100

続いて、地方自治体同士の協力・連携が著者らとして特に有効と考える例を4つほどあげ、一部には KU 参加府県市のアンケートの回答に関係付けて論ずることとする。

(1) 見落としがちな必要リソース、重要な業務の発見

地方自治体として必要とするリソースの特徴に一定の共通性があると考えられるので、見落としがちなものをめれなく把握するには相互協力が有効であろう。例えば、

コピー機の修理サービスなどは、国土交通省の BCP でも見落とされそうなものであったが、このような点の気づきの共有化が期待できる。また、地方自治体の庁舎は、事業者側の配慮もあり、電気、通信、水道、ガス等のライフラインの確保が優先的に行われる場合が多いと思われるが、特に夜間や厳寒期などでは、そういった機能が維持されている庁舎内に避難者が押し寄せる可能性もあり、その対応の必要性にも共通点がある。

重要な業務の面でも共通性があり、例えば、政府への報告を含む多面的な情報発信、マスコミの取材対応などは、民間企業に比べて比重が高くなる。さらに、民間企業の BCP 普及によって、例えば被害を受けたプラント、工場等の再稼動が早まるが、行政の担当部局の事前検査が必要であるとそれが業務の早期再開のネックとなりかねない。著者らは、化学プラント、薬品工場等からこの点の問題提起を受けたことがある。こういった事項は、他の地方自治体への要請を自らへの要請ともみて対応を考慮すべきであり、情報共有の積極化が求められる。

(2) BCP 文書策定時の相互協力の有効性

BCP の文書形態として、本体のほかマニュアル、チェックリスト等が緊急時の対応のためには不可欠であるが、これらの具体的な文書の形態や表現について、地方自治体どうして相互に工夫を重ね、良いものを取り入れることが有効であろう。

さらに、行政機関にとっては、情報公開の観点で BCP のどこまでの文書を公表し、どこからは非公表あるいは非公開にするかは、慎重に検討すべき事柄となる。できるだけ情報公開すべきというのが原則となるが、災害に乗じたテロなどの懸念も考える必要がある。また、幹部職員の住宅の位置や連絡先といった個人情報が含まれるものともなる。したがって、公表・開示の範囲を考える場合、他の地方自治体の対応も参考にしながら決めることになろう。KU 参加府県市の BCP の公表の範囲に関する回答は表 12 のとおりであった。

表 12 どこまでの範囲までは公表・公表しないのイメージは持っているか

	明確に持っている	ある程度持っている	あまり持っていない	全く持っていない	合計
府県市数	0	4	3	1	8
比率(%)	0	50	38	13	100

(3) 早急に復旧すべき継続業務を制度的に減らすアイデアの共有

地方自治体の業務については、法令や条例により恒常的な審査、許認可等の受付や実施が決まっているものも多いが、災害時の運用変更の規定を追加すれば、申請すべき期間の延期や受理場所を被災地以外に移すことなどが可能なものもあると考えられる。BCP の策定過程の中で、このような認識を持って対応策を考えていくと、対応のアイデアが浮かんでくる可能性がある。

その場合、多くのものは各地方自治体の間での共通性が高く、対応の必要性が共有できれば、それぞれが条例を変更して対応できることはもちろん、連携して所管省庁にそのような措置が可能となる法令改正を要請することもできるであろう。

(4) 他の組織からの応援の積極的要請とリソースへの組み込み

地方自治体は、災害、事故等の直後から応急対応業務に傾注し、継続が不可欠な業務も継続させる。その後は、本来業務の復旧も本格的に必要になり、引き続き、被災者救援やインフラ、住宅等の復旧業務を担わなければならない。そこで、自らも被災者である行政職員は、その業務能力を超えた行政需要に直面するので、他の府県市等からの支援を積極的に得る体制を構築することが必要になる。既に都道府県は全国知事会や広域的なブロックごとに災害時の相互援助協定を結んでいるが、それをBCPにおいて有効活用することは当然可能である。この点に関してのKU参加府県市の現状の評価は、表13のとおりであり、既に有効性の認識がなされている。

この場合、協力関係にある相手方が隣接地にあると救援が早期に行える一方で、大規模災害等では同じ災害で同時に被害を受ける可能性が高いので、隣接でないところとの協定も考慮する必要がある。また、人的・物的支援体制の準備については、先方に依頼してから準備を始めてもらうのではなく、一定規模の災害、事故等が発生した場合には自動的に準備態勢をとってもらうことが有効である。

表13 BCPを有効に機能させるには他府県市の
人的・物的支援の約束が有効と思うか

	大いに有効	ある程度有効	あまり思わない	ほとんど思わない	わからない	合計
府県市数	4	3	0	0	2	9
比率(%)	44	33	0	0	22	100

5. 結論

- a) 地方自治体のBCPに関しては、その必要性の認識が広まりつつあるものの、BCP策定を正式決定したところはまだ少ない。しかし、かなりの数が程度の差はあれ検討中と見込まれる。また、調査に協力を得られたKU参加府県市のアンケートの回答によれば、策定に向けた予算の確保がなされているところはあまりなく、策定手法についても明確な把握をしているところは少ないようである。しかし、BCP策定・運用による効果に対してはある程度の期待を既に持っていることも確認できた。そこで、地方自治体の厳しい財政事情は全国共通であることも踏まえれば、予算をあまりかけないで策定を進める方法の工夫や、策定ノウハウが容易に入手できる仕組みづくりが、地方自治体へのBCPの本格的な普及には必要であることが推察された。
- b) 地方自治体のBCPには民間企業とは異なる特徴があることから、地方自治体がBCPを策定する場合には、他の地方自治体との相互協力・連携が有効であるとの著者らの考えについて、意見交換等を始めているKU参加府県市も既に同様の考え方をある程度持っていることが確認できた。そこで、少なくとも都道府県・政令市のレベルで連携の動きのない他の地域に対して、BCPの専門家や支援組織が、情報交流を支援する役割を果たすことも重要になってくるであろう。
- c) 個々の地方自治体で予算確保が容易でなく、外部の有償のコンサルティングも多くは受けにくい環境にある中で、政府、あるいは都道府県・市町村の全国連携組織などに対しては、BCP策定に先導的に着手する地方自治体をモデル事業的に位置づけて支援し、その経験とノウハウを水平転換するような取り組みも有益と

考えられるので、その検討を提案したい。

6. 今後の研究課題

- a) 本稿の論述の主な根拠は、KU参加府県市へのアンケート調査とこれまでの著者らのヒアリングや支援経験である。本来、地方自治体に関する調査研究は、例えば全都道府県に対して行うべきであるが、BCPに関してある程度の認識を持つ地方自治体でないと回答が得られにくい点もあり、本稿では著者らが直接関わりを持つKU参加府県市のみの調査となった。この点は、今後、BCPに関する認識が地方自治体により広がった段階で、拡大して調査を行うことが必要であろう。
- b) 地方自治体の相互協力の有効性を本稿で論じたが、当然のことであるが、実際の協力関係が進んだ段階でその有効性を評価する必要がある。例えば、都道府県ごと、政令市ごとのBCPの内容の違いがどの程度になるかなどの点は有効性に深く関係すると推察され、今後検証すべき重要な課題であろう。

謝辞

本研究は、地域安全学会・調査研究委員会「企業の災害時業務継続計画(BCP)の基本的考え方に関する研究」小委員会の活動の一環として行ったものである。アンケート等にご協力いただいた関西広域機構参加府県市および同機構事務局の皆様には厚く御礼申し上げるとともに、関係者各位の熱心な議論と貴重な助言に感謝する

補注

- (1) 内閣府防災担当：事業継続ガイドライン第一版，pp6-7，2005，<http://www.bousai.go.jp/MinkanToShijyou/guideline01.pdf>
- (2) 内閣府：首都直下地震対策大綱，2005，http://www.bousai.go.jp/oshirase/h17/jishin_taikou.pdf
- (3) 内閣府：中央省庁業務継続ガイドライン第1版，2007，<http://www.bousai.go.jp/jishin/gyomukeyozoku/index.html>
- (4) 国土交通省：国土交通省業務継続計画，2007，http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/05/050621_.html
なお、国土交通省関東地方整備局は、2007年2月に業務継続計画の概要を決定し公表している。同局のHPを参照。
<http://www.ktr.mlit.go.jp/kyoku/saigai/bcp/index.htm>
- (5) 筆頭著者は、「国土交通省業務継続計画」及び「中央省庁業務継続計画策定ガイドライン」の策定を具体的に支援した。
- (6) 東京都防災ホームページ：東京都のBCP，<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/BCP.html>
- (7) 関西2府（京都府、大阪府）7県（福井県、三重県、滋賀県、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県）及び4政令市（京都市、大阪市、堺市、神戸市）及び域内の主要経済団体をメンバーとする官民連携組織。事務局は大阪市所在。従来、広域防災業務は、関西広域連携協議会が担っていたが、2007年7月に他機関と整理統合して関西広域機構となった。詳細はHPを参照。<http://www.kansai.gr.jp/ku/>
- (8) 比率は項目ごとに四捨五入をした数値であり、足し合わせて100%とする調整はしていない。以下の表においても同様。