

# 府内市町村BCP策定の 手引書

とにかく市町村BCPを  
作ってみよう

平成25年7月

府内市町村BCP策定促進検討会

## 【目 次】

はじめに . . . . . 1

### 市町村BCPの必要性と策定ポイント

1 BCPの必要性 . . . . .	2
2 災害後の状況イメージ（ケーススタディ） . . . . .	5
3 地域防災計画とBCPの違い . . . . .	9
4 自治体BCP策定で重要な視点 . . . . .	13
5 BCP策定の代表的な手順 . . . . .	17
6 おわりに . . . . .	22
※ BCP策定市等からのワンポイントアドバイス . . . . .	25

### 参考資料

資料1 BCP策定に係るQA集（課題別一問一答） . . . . .	1-1
資料2 様式集（非常時優先業務・業務手順票ほか） . . . . .	2-1
資料3 非常時優先業務の選定（豊中市の場合） . . . . .	3-1
資料4 コンサル委託（仕様書） . . . . .	4-1
資料5 市町村BCP策定状況（平成24年度末） . . . . .	5-1
資料6 市町村BCPアンケート結果概要 . . . . .	6-1
資料7 府内市町村BCP策定促進検討会・検討会開催状況 . . . . .	7-1

# はじめに

地方公共団体は、大規模な地震災害が発生した際、災害応急対策活動や災害からの復旧・復興活動で重要な役割を担うとともに、災害時にあっても停止することができない業務や直ちに再開することが求められるような住民生活に欠くことのできない業務への対応が求められます。

住民サービスにより直結している市町村におかれましては、大規模な地震発生時にあっても、災害対策はもとより必要な業務が適切に継続できるよう業務継続計画いわゆるBCPをあらかじめ策定しておき、対処することが重要です。

このため、大阪府では、府内市町村のBCP策定を促進するため、平成24年度に府内市町村22市町の参画を得て、「府内市町村BCP策定促進検討会」を設置し、計4回のワーキングを開催し、検討を進めてきました。

本手引書は、検討会での議論を踏まえ、府内市町村の防災・危機管理担当者をはじめとする関係職員にBCP策定の必要性と策定のポイントを理解してもらうため、BCPを既に策定している自治体の取組み事例等も豊富に掲載し、とりまとめられたものです。

市町村においては、東日本大震災を契機として、BCP策定の必要性の認識がより一層高まっており、複数の市町村では策定に向けた具体的な取組みが始められています。大阪府にも多くの相談が寄せられています。

本手引書に記載された内容は、BCP策定にあたって基本的な考え方等を示したものであり、本手引書を参考にして、各市町村の実情に応じた計画づくりを進めていただければ幸いです。

最後に本検討会のアドバイザーであり、手引書の監修にもご尽力頂いた神戸大学大学院の紅谷特命准教授には心より感謝申し上げます。

平成25年7月

大阪府危機管理室室長 福井 淳太

# 市町村BCPの必要性と策定ポイント

## 1 BCPの必要性

### (1) 災害対応を経験した職員の言葉

- ・ 災害を経験した自治体職員に聞き取り調査をすると、「災害前には、以下のように思っていた」という意見が多数聞かれる。

- ・ 災害時でも、庁舎や設備、機器は使えるだろう。
- ・ 災害時でも、職員はそれなりに集まるだろう。
- ・ 災害対応は、防災・危機管理部局に任せておけばいい。
- ・ 立派な地域防災計画やマニュアルがあるから大丈夫。

- ・ しかし実際に災害を経験すると、「災害対応は、想像以上に大変であった」という声が変わる。例えば・・・

- ・ 電話、電気が全く使えなくなるとは、思っていなかった。
- ・ 職員が、なかなか集まらず、人手が足りなかった。
- ・ 防災とはあまり関係ないと考えていた私の部署が、こんなに忙しくなるとは思わなかった。
- ・ 何日も、食べるものもなく、家にも帰れなかった。
- ・ 地域防災計画やマニュアルは、ほとんど見なかった。
- ・ 事前の計画は、ほとんど役に立たなかった。

## (2) BCP の必要性

- ・ 地域防災計画に「やるべきこと」(What) は書かれている。
- ・ しかし、「どのようにやるのか」(How) については、地域防災計画では決まっておらず、災害時に実行できていない例が多い。
- ・ 具体的には、
  - 「庁舎・設備・人員の準備不足」
  - 「防災部局任せで、庁内全体での災害対応業務への当事者意識不足」
  - 「災害時の業務の優先順位の不明確さ」
  - 「訓練、マニュアルなどが抽象的」などが挙げられる。
- ・ また、職員の安全確保、生活、安否確認などについて、ほとんど考えられていない自治体も多い。
- ・ これらの課題を解決する一つの方法として、業務継続計画(BCP、Business Continuity Plan) を策定する方法がある。  
(BCP の策定以外にも、地域防災計画の改訂、部局の対応マニュアルの策定により対応する方法もある。)

## (3) 大切なのは計画よりも実効性

- ・ 最近では、業務継続計画(BCP、Business Continuity Plan) よりも、業務継続マネジメント(BCM, Business Continuity Management) という表現が使われる場合が増えている。

- ・ これは、「BCP という計画をつくること」ではなく、「業務をきちんと実施できる体制づくり」が大切だからである。
- ・ 例えば、BCP の策定自体よりも、その策定過程で、  
「職員の防災意識向上に向けた研修」  
「幹部職員、庁舎管理担当課、人事担当課を巻き込んだ全庁的な危機管理体制の構築」  
などが実現できれば、災害時の実効性は大きく高まる。
- ・ 「まずは BCP をつくる」ことが大切だが、策定のプロセスでは、「BCP 策定を、庁内全体の防災意識を高めるために使う」という視点も重要である。

<まとめ>

- ・ BCP は難しいものではなく、災害対応のために必要な事項を定める計画である。
- ・ 計画をつくること自体ではなく、災害時に、庁内の体制が混乱せず、機能できるようにすることが大切である。
- ・ BCP をつくる過程で、庁内の防災意識を高める工夫をする。

## 2 災害後の状況イメージ【ケーススタディ】

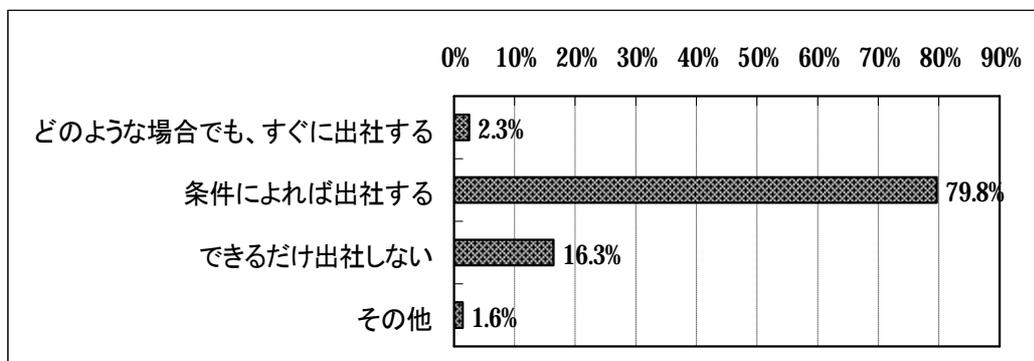
防災計画等（BCP、地域防災計画、マニュアル）をつくる場合には、まず災害後の自分たちの状況を、きちんとイメージできることが必要である。

### （1）自宅で被災した後、登庁できるか？

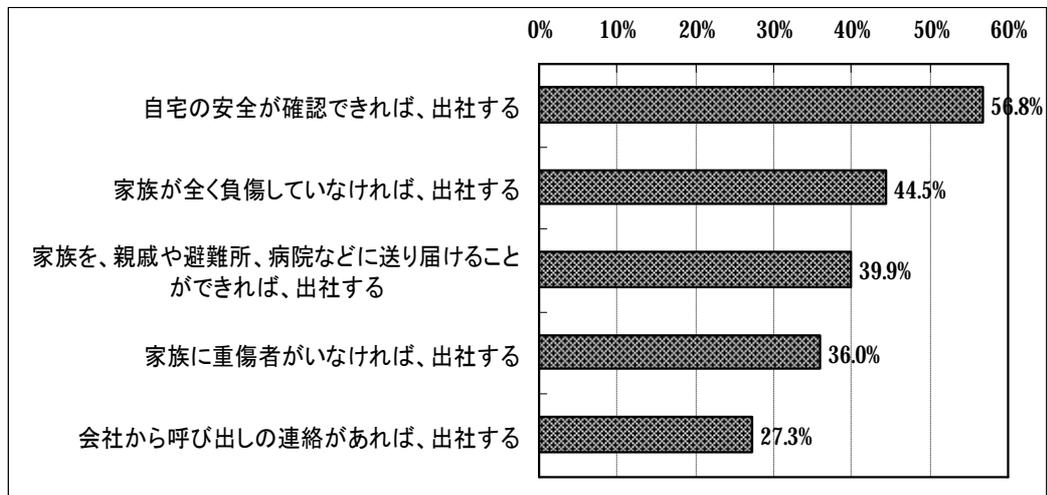
- ・ 災害で死傷しないための対策（耐震化、家具の固定など）が不十分な場合、自らが被災者となる可能性がある。
- ・ 家族が死傷した場合には、登庁することが困難となる。
- ・ 災害時には、福祉施設、学校などが事業停止するため、高齢者や子供がいる場合には、そのケアが必要となる。

■参考：家族が被災すると、災害対応要員でも出勤できない

I あなたが会社の災害対応要員に指名されていたとします。もし、自宅で大地震が発生した場合、あなたは会社に出社しますか。



## I 出社する条件は何ですか



※：企業就業者への防災意識アンケート結果より（2010年5月・人と防災未来センター実施）

## （2）庁舎で被災した場合、自分や同僚は無事か？

- ・ 耐震性の低い庁舎で被災した場合、自分や同僚が死傷する可能性がある。
- ・ その場合、職員の安全確保や救助、救護が最優先課題となるが、その体制が整っていない自治体が多い。  
（これは防災担当ではなく、人事課等で対策すべきテーマである）

## （3）庁舎で災害対応ができるか？

- ・ 東日本大震災では、津波で被災していない内陸部の庁舎が、震度6強の揺れで利用不可となった事例が複数あった。

- ・ 過去の災害でも、地震の揺れによる内装、配管、設備の被害や什器の転倒、停電により、庁舎内で災害対応が出来なかった例が多い。（屋外やロビーで、初動対応を実施）



新潟県中越地震での川口町の災害対策本部  
（人と防災未来センター撮影）

#### （４）庁舎は働ける環境なのか？

- ・ 被災経験者に尋ねると、「地震後、まず困ったのはトイレ」。しかし、自治体のなかで、職員用の携帯トイレ、仮設トイレを用意しているところは少ない。
- ・ 職員向けの食糧備蓄を用意している自治体も少ない。その場合、飲まず食わずの状態、職員は災害対応をすることになる。



地震後のトイレの状態

## (5) その業務は本当に必要か？

- ・ 市民、マスコミからの問い合わせ等が多数寄せられるが、「今、優先的にすべきこと」は、避難勧告の発令等、他にある場合がある。
- ・ 個人からの救援物資を受け付けた結果、その物資の受入、整理のため、さらなる混乱をまねく場合が多い。
- ・ 倉庫管理、配送を民間委託せず、自分たちでやろうとした結果、貴重なマンパワーをとられてしまい、肉体労働で職員が疲弊し、行政職員にしか出来ない業務に遅れが生じることがある。

## (6) 取引先・協定先は大丈夫か？

- ・ 物資、食糧、燃料の協定を結んでいても、協定先が被災してしまう場合がある。
- ・ その結果、非常用発電装置が燃料切れとなって停電してしまったり、コピー機のトナーがなくなり使えなくなる場合がある。

### <まとめ>

- ・ 災害時の状況をイメージできるようになることから、BCP 策定は始まる。
- ・ そのイメージができれば、災害後の厳しい状況でも、最低限やるべきことが見えてくる。

### 3 地域防災計画とBCPの違い

#### (1) 地域防災計画の課題

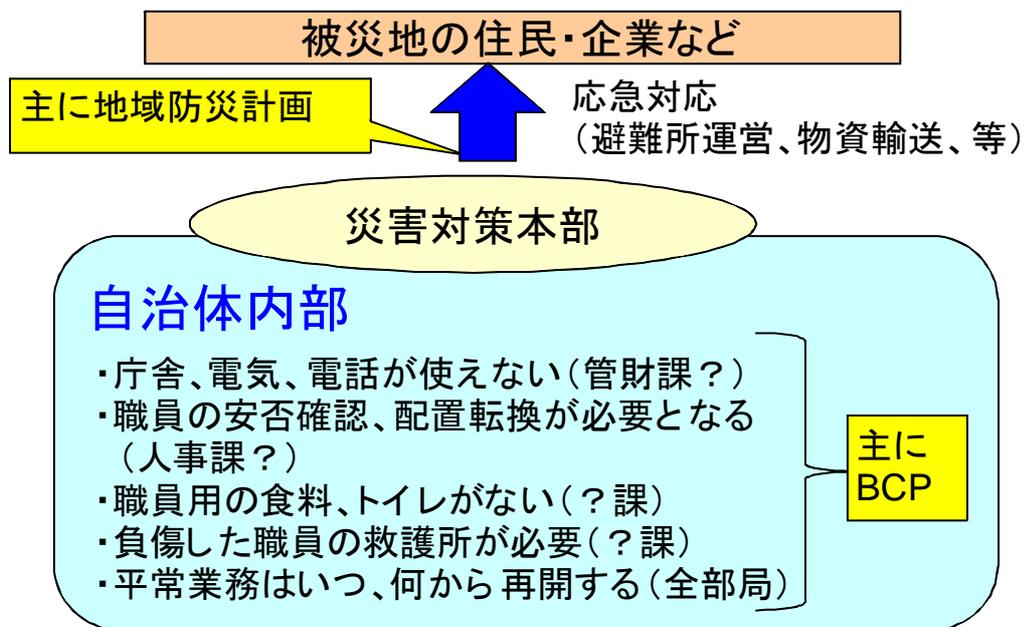
多くの自治体の地域防災計画には、次のような問題があり、それを補うために業務継続計画や初動マニュアル等が必要となる。

- ・ 自分たち（自治体の施設、組織、人員）が被災することを想定していない。
- ・ 被災自治体の教訓が十分に反映されておらず、必要な業務に抜け、もれがある。
- ・ 関係機関が、きちんと機能しているという前提になっている。
- ・ 担当や調整の仕組みが、具体的に定められていない。
- ・ 被災時でも、計画内容が実行可能かどうか、訓練等で検証されていない。

#### (2) 地域防災計画とBCPの関係性

- ・ 地域防災計画とBCPは、「災害に、組織としてどう対応するか」という共通の目的を持っており、両者の役割をセットで考えるべきものである。（さらに言えば、事前対策を定めたアクションプログラム、初動マニュアル等を含めて）
- ・ 役割分担としては、地域防災計画は、「どの部署が何をやるか」（What）を中心に、BCPは「誰が、どのようにやるか」（How）を中心に記述されるという特徴がある。

- ・ 定める事項としては、地域防災計画では「住民・企業に対して、いかに対応するか」を中心に、BCPでは「庁内の体制を、どう整えるべきか」を中心に記述されるという特徴がある。



地域防災計画とBCPと役割の違いの整理(例)

### (3) 地域防災計画等で不足しているポイント

地域防災計画では、以下のような点について、記述されていない場合がある。地域防災計画の改訂やBCPにおいて、補うことが必要である。

#### ■職員・施設の被害への想定

- ・ 負傷した職員の救助、救命活動。
- ・ 庁舎倒壊などシビアな状況における対応方針。
- ・ 停電時の通信手段(衛星携帯等)の配備。非常用電源の確保。

#### ■職員も「被災者」という前提

- ・ 職員のトイレ、食料品、休憩場所の確保。
- ・ 出勤できない職員が一定数発生することを前提にした、職員の動員計画（ローテーション含む）

#### ■外部応援の使い方

- ・ 十分な数の応援職員、あるいは専門分野を有する応援職員の内外からの動員、マネジメントの方法。
- ・ 庁内における、外部関係機関の活動拠点、必要施設の確保（政府現地本部・現地連絡対策室、県現地本部、自衛隊、NPO、NGO、倉庫協会・トラック協会、DMAT、応援自治体職員、等）
- ・ 市町村が機能不全の場合に備えた都道府県との共同体制。
- ・ 旅館組合、エネルギー関係団体等との実効性のある協定

#### ■災害対策本部会議に付帯する業務

- ・ 災害対策本部会議の議事内容
- ・ 災害対策本部会議の議事録、記録の作成、写真撮影。

#### ■庁内外の調整・情報共有会議の開催

- ・ 庁内だけでなく、外部組織（自衛隊、国現地組織、消防、警察、等）を交えた調整会議の開催
- ・ テーマ別（救助・搜索活動、避難所、がれき処理、ゴミ対策、等）の情報共有・調整会議の開催

#### ■その他

- ・ 緊急通行車両、緊急車両の認定方法、証明書発行手続き
- ・ 災害救助法で支弁可能な費用項目等
- ・ 臨時災害 FM 放送局の設置

- 寄付の受付手続きの簡略化
- 子ども、女性、高齢者等の目線での対応。
- 想定外の公共施設（庁舎等）が避難所となった場合の対応方法

<まとめ>

- 地域防災計画（の応急対策編）は、「住民・企業を支援するために、何をするか」を定めた計画。BCPは、「そのために庁内の体制は、どうあるべきか、平時にどう備えるべきか」を定める計画。
- 初動マニュアル等を含めて、まずは庁内の関連計画、マニュアルの状況を確認する。複雑すぎる計画、マニュアルの体系は、混乱を招く原因となる。
- シンプルなものほど、分かりやすく、役に立つ。

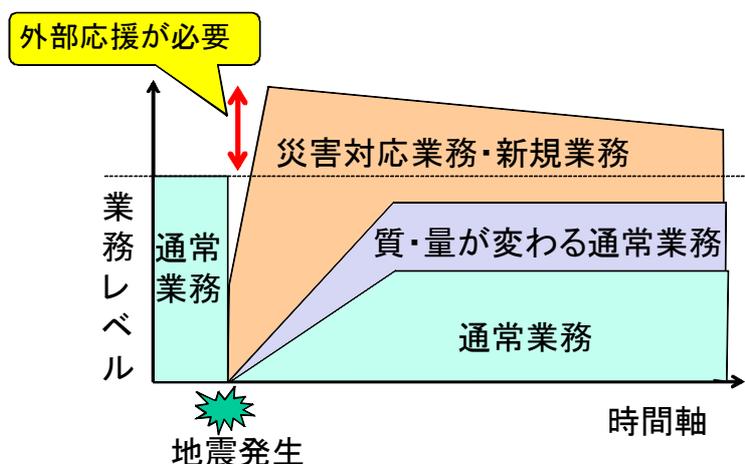
## 4 自治体BCP策定で重要な視点

### (1) 自治体のBCPの特徴

- ・ BCPは、元々民間企業の災害対策として発展したものであり、その考え方を自治体に適用しようとした計画である。
- ・ ただし、自治体は、以下の点が民間企業とは異なる。

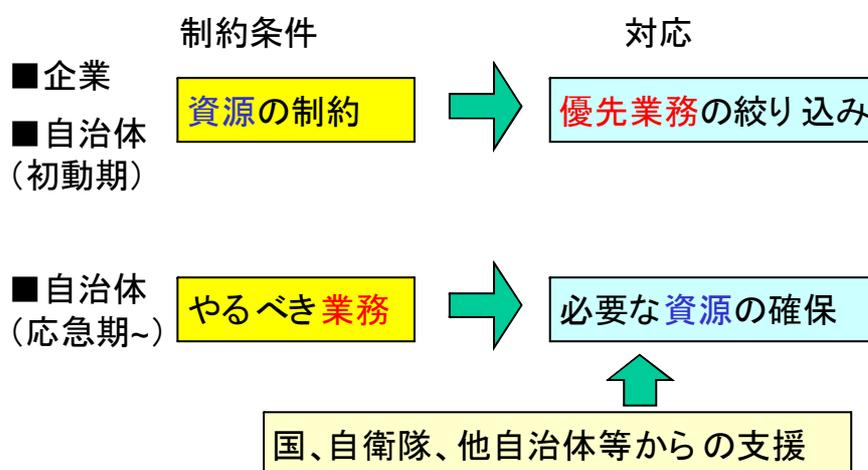
- ・ 多くの業務は、先送りは出来ても、中止することは出来ない。
- ・ 災害後の業務量は、平常時をはるかに上回り、思い切った絞り込みは難しい。
- ・ 他自治体や自衛隊等からの外部応援が期待できる。
- ・ 対応費用は、災害救助法に基づき国が大部分を負担する

- ・ 一言で「通常業務」と言っても、災害後には業務の質・量ともに大幅に変わってくる。例えば納税、会計、観光振興、国際交流など、災害対応に関わりが少ないと思われる部局でも、業務内容は変化し、業務量は増加する。災害前に戻せば良い訳ではない。



災害後の自治体の業務内容と業務量の変化

- 外部応援が期待できない初動期は、自治体においても、民間企業と同様に、利用可能な資源の制約を明らかにし、優先的に取り組むべき業務を絞り込む必要がある。
- 外部応援が活用できる数日～1週間後からは、早く、大量に外部支援を受け入れ、それを有効活用し、業務を進めることが重要になる。（制約条件と対応が、民間企業とは逆になる）



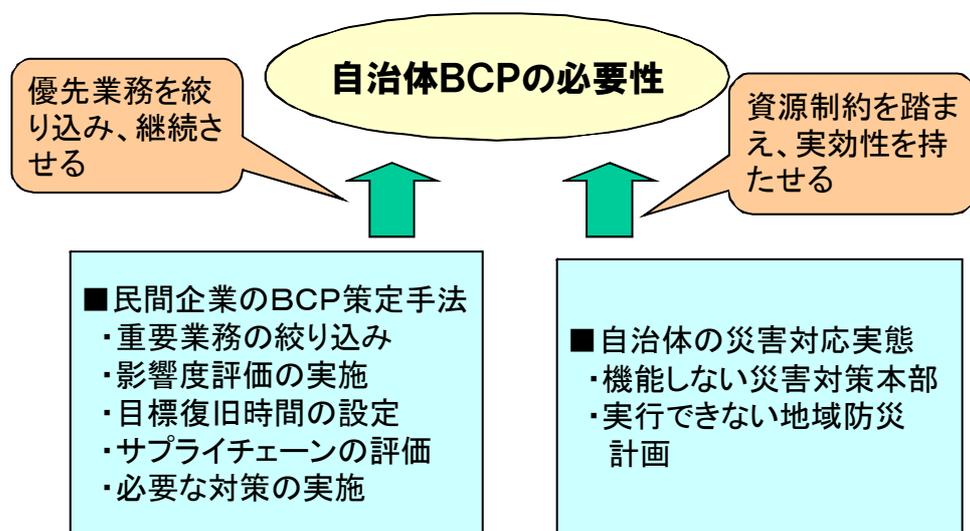
企業と自治体の BCP における制約条件の違い

## (2) 自治体 BCP の2つのアプローチ

- (1)で説明した理由から、自治体の BCP を策定するにあたって、次の二つのアプローチが必要となる。
- 一つは、民間企業と同様に、直後の優先業務を絞り込み、特に優先度の高い業務をいかに継続、早期再開させるかというアプローチである。
- もう一つは、過去の自治体の災害対応の教訓を踏まえて、資源制約をいかに解消し、災害対応業務に実効性を持たせるかという視

点である。こちらは、地域防災計画や受援計画と密接に関わってくる。

- ・ 両者はどちらも大切であるが、自治体の場合には、特に二つ目（資源制約を踏まえた実効性の確保）について、十分に考えられていない場合が多い。



自治体 BCP に求められる2つのアプローチ

### (3) 制約を考えるべき資源とは何か

災害時に制約を考えるべき代表的な資源として、以下のものがある。

#### ■人

- ・ 確保できる職員数、庁内外からの代替要員・応援要員の確保、専門的な技能・マネジメント力のある職員の確保、等

#### ■施設・設備

- ・ 災害時の拠点となる施設、通信機器、コピー・ホワイトボード等の設備、非常用発電機・燃料等の調達先の確保、等

## ■資金

- 食料等の購入代金の支払い方法、現金支出の簡便化、決裁手続き  
• 会計手続きの簡素化

## ■情報

- 住民基本台帳等のデータ、重要な文書等のバックアップ

## (4) 想定する災害

- 日本の場合、まず震災を考える。細かい被害予測には、あまり意味がない。阪神・淡路大震災や東日本大震災等の被災地の事例から、原単位を設定し、粗いレベルで考えたのでも良い。
- 庁舎被害については、水害、津波、火災なども考慮し、代替拠点の確保を検討する。
- 欧米の場合、災害や危機の種類によらず、「災害の結果、会社がどのような状態になるか」から考える。そうすると、原因にかかわらず、対応することが出来るし、「想定外」も起こりにくい。

### <まとめ>

- 自治体のBCPでは、応援が到着するまでの被災直後の業務は絞り込む必要があるが、その後は、民間企業ほど優先業務を絞り込むことが出来ない。(業務量自体は、平常時よりも大幅に増える)
- その代わりに、外部応援の確保や資金面(災害救助法)では、自治体は、民間企業よりも有利な状況にある。

## 5 BCP策定の代表的な手順

### (1) 庁内体制の構築

#### 目的

・BCP策定は、防災部局の業務ではなく、庁内全体として取り組むべき事項だと、トップ及び幹部に認識いただく。

- 幹部会議等で、BCP策定と部局横断的なプロジェクトチーム、調整会議の設置について、首長、幹部クラスの合意を得る。
- BCP策定による効果・メリットを示し、全庁的に取り組む意義や目指すべきゴールを各部局で共有する。
- 担当部局は、防災ではなく、人事・庁舎管理の権限を有する部門が主導することが望ましい。(あるいは共同で所管する)
- 予算がある場合には、コンサルタントへの委託を行い、発注先を選定する。

### (2) 職員研修の実施

#### 目的

・BCP策定を通じて、全庁的な意識改革を図り、職員が当事者意識を持てるように働きかける。

- BCPは、防災部局のための計画ではなく、災害時の職員の執務環境整備、職員の安全確保のためにも重要であることを伝える。

- 災害対応は、防災部局だけでなく、庁内全ての部局が関係して行くことを伝える。
- 被災自治体の記録や検証報告書の内容を参考にし、事例を交えながら、具体的に災害後の状況を説明し、職員がイメージできるようにする。

### (3) 計画案の策定

はじめてBCPを策定する場合には、内閣府「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」（平成22年策定）が、最も簡潔にまとまっており、利用しやすい。こちらも併せて、参考としていただきたい。（なお、職員の安全確保、救助については記述がないため、その点は、各自治体にて補う必要がある。）

#### ■前提条件の設定

- 各部局に、災害時の状況をイメージしてもらうための前提となる条件を定める。具体的には、庁舎・設備の被害、ライフライン停止期間、外注業者や協定先の停止期間などを示す。
- 十分なデータ等がない場合には、想定する震災や地域性が類似である過去の災害のデータ、原単位を用いて、簡易的に計算する方法もある。

## ■優先業務の確認

- 非常時優先業務の絞り込みについては、他自治体の事例を参考に BCP 担当部局が原案を作成する方法と、各部局にアンケートをして考えてもらう方法の2つが考えられる。
- 職員に当事者意識を持ってもらうためには、アンケートによる方法が望ましいが、各部局の担当者に対して十分な説明をし、BCP について理解してもらうことが必要となる。
- この場合、優先業務の絞り込みだけで、相当な労力・時間がかかるので、資源管理や他の部分に力を入れるためには、他自治体の事例をベースにした絞り込みでも良い
- 絞り込みは、あまり細かくする必要はなく、大まかな優先順位がつけられれば良い。(復旧目標時間は、災害の大きさにより変化するため、具体的な日数等にはあまり意味はない)

## ■災害時の資源状況の確認

- 想定される災害が発生した場合、設備の停止期間や非常用発電機の持続期間、活動拠点、利用可能なデータ・地図、職員の参集状況、災害対応に必要なシステムなど、庁内の資源の状況について確認する。
- 設備やデータ等については、担当部局において確認を依頼し、職員参集については各部局において検討を行う。
- 初動時については、限られた資源でできる業務について厳しく絞り込む。その後は、外部応援の活用についても検討する。

## ■職員の安全確保・執務環境整備

- 職員の被災は、人的資源の損失というだけでなく、その後の士気にも影響する。また、厳しい勤務状態が続くと、職員が体調を崩し、十分に力を発揮することができなくなる。
- そのことを踏まえて、職員の安全確保や家族との安否確認方法、食料、飲料水、トイレ、休憩場所の確保、ローテーションなどにも配慮し、職員が十分な力を発揮できる職場環境整備について検討する。

## (4) 必要な事前対策の検討

- 業務継続のため平時に必要な対策について定める。(優先業務や被災時の資源の状況について検討するのは、この事前対策を明確にするためのプロセスである)
- BCP で定めた事前対策は、総合計画や防災アクションプログラム(アクションプラン)など、関連する計画と整合を図り、予算措置に向け、継続的な努力が求められる。
- BCP の意義の一つは、「現状では出来ない」ことを明確にすることである。当該年度で検討が不十分であった点、今後の検討すべき課題についても明記する。

<まとめ>

- 法定計画である地域防災計画とは異なり、自治体 BCP については、その位置づけによって、自治体ごとに目的や構成・内容が異なる。ここに挙げた例が絶対ではない。
- 特に、地域防災計画や初動対応マニュアル、アクションプログラム等との整合、役割分担については、十分な検討が必要である。
- 完全なものをつくろうとするよりも、今年度はこの部分を重点的に実施するというように、メリハリを付けて継続的に見直しを続ける。

## 6 おわりに

■BCP は、地域防災計画を補完する重要なものである。

} 既存の地域防災計画やマニュアル等に抜けている内容を補うものであり、災害時に、自治体としての対応を担保するために必要なものである。

■BCP は、全庁的に策定するものである。

} 施設管理、人事など、関連する部局、幹部、首長の理解と協力が不可欠である。

} BCP の策定自体を一つの研修、防災教育として考え、職員の防災力向上につなげる。

■「災害時、実際はどうか」を考える

} 災害が発生したら、自分、同僚、職場、庁舎、設備、地域はどのようなになるのか、各部局が考えるきっかけにする。

■初動対応、応急対応に備えて、平時に備えるべきことを考える

} 初動対応、応急対応をスムーズに進めるため、平時に、準備すべきことを考え、今後の訓練・対策に生かす。

■被災直後の優先業務の絞り込みと、その後の資源制約解決を考える

- } 災害時の優先業務は、地域防災計画に定められた応急対応業務を中心とし、他自治体の事例等を参考として検討する。
- } 絞り込みは、あまり細かくする必要はなく、大まかな優先順位がつけられれば良い
- } アンケートにより優先業務の絞り込みを行う場合には、各部局の担当者に対して十分な説明をし、BCPについて理解してもらうことが必要となる。

#### ■外部の応援を上手く活用する

- } 災害には、自力だけでは対応できない、という前提で考える。
- } 県や自衛隊への応援要請、企業との協定、他の自治体からの応援、ボランティア、地域の自主防災組織等との連携など、外部応援の受け入れ方法（受援計画）を考えておく。

#### ■完全な計画・マニュアルよりも、毎年、少しずつ改善していく

- } あまりにも完全なものをつくると、次年度以降、計画を変更するところが減ってしまい、次の担当者が読まなくなる。  
少しずつでも、毎年、改善することで、BCPを読み込み、身につけていくことが大切である

本手引きの内容は、紅谷昇平アドバイザー（神戸大学）の資料に基づくものである。この手引きは、あくまで一つの参考であり、内閣府の手引きと解説や、既に BCP を策定した自治体の資料など、幅広い参考資料から、各自治体の狙いに適した BCP 策定を進めていただきたい。

# BCP策定市からのワンポイントアドバイス

## ●堺市危機管理室 防災担当課長 銭谷 誠

### ① 庁内で検討部会を設置（各部署の総務担当課長補佐から構成）

危機管理室が単独で策定しているというイメージが薄らぐとともに、各部署の総合的な調整機能を担ってもらいました。

### ② 委託業者に丸投げをしない。

最優先業務の洗い出しについて各部署に意識を持って考えてもらうことが重要なので委託業者まかせにしないでこの部分は少し時間がかかっても汗を流すことが必要だと思います。

また、策定市等の既存の最優先業務一覧表等は役立つが、担当者の手持ち資料として活用し、いきなり各部署に提示しない方が良いです。参加者の思考停止につながり、結果、良いものではないです。

### ③ 職員参集率の調査実施

居住地から災害発生時の勤務場所までの職員参集シミュレーションを人事部局と連携しながら基礎データの積み上げを行うことが重要だと思います。最終的なデータの処理は委託業者にお願いしたが、基礎データの積み上げはきめ細かく行いました。こういう作業を通じて現実に災害が発生した時のよりリアルな職員の参集状況が把握できると思います。

### ④ 初動対応マニュアルの作成

BCPを作成する中で上下水道局や土木部局等現場を持つ部署は一定初動対応マニュアルを作成していることがわかりましたが、それ以外の部局はほとんど作成していない状況でした。

また、BCP作成過程でこの業務はどの部局がやるのか、必要人員数の算出はどこがやるのか等、個別ヒアリング等で理解を求めたこともありました。まだまだ災害時における対応等、部局の危機意識に温度差があるのが課題です。

今年度BCMを作成する中で実効性あるマニュアル作成を働きかけていきます。また、南海トラフ巨大地震の被害想定を踏まえ、BCPの改訂も行っていく予定です。

## ●箕面市危機管理監（事例発表当時） 桜井 ゆかり

### ① 庁内調整の手法（トップダウン型の事例として）

現在の箕面市はトップダウン型の仕事が主流なので、トップと危機管理部局でイメージ合わせを先にして、トップの意向を正確に庁内に下す必要があります。そのため、危機管理部局の市長協議→案の作成→全特別職・部長級職員の会議でのオーソライズという流れにしました。ただし、この手法は、事業原部局の防災意識が高まらないデメリットがあるため、BCPの下位に位置づける実動マニュアルの作成過程で原部局が主体的に参加するよう仕掛けました。

BCPでフレームを作り、中身を実際に行動する職員が作る、という形にしたので、スピーディに進められたことと、原部局の職員にとっては、実際に自分たちがしなければいけないことだけを考えればすむため、危機管理部局にとっても原部局にとっても利益がありました。

### ② 業務の優先度の付け方

原部局で自らの業務に優先度を付けると、客観的な判断材料を欠く場合が多いので、それは参考程度に考え、企画部局などが俯瞰的な視点で精査すべきだと思います。「どのような視点・基準で精査したか」及び精査後の結果をあらかじめトップに見せて了解を得た上で庁内にフィードバックすれば、庁内調整の負担が低減できます。

### ③ うちの「BCP」には何が必要か

ガイドラインや先行事例などに忠実に作成するのも一手ですが、自市の防災計画体系にとって必ずしも必須ではない要素もあります。箕面市のBCPは、地域防災計画と実動マニュアルをつなぐ存在として、必要な要素だけに絞り込んでいます。

例えば、地震規模や被害想定は、通常BCP策定の前提条件となる要素ですが、箕面市では、“シミュレーションは、「仮にこの条件で、仮にこの規模で、地震が起きたとしたら」という何重もの仮定に根差したものであり、ある一つの仮定にすぎないシミュレーション結果に依存したBCPは、本来持つべき弾力性を欠く危険性が高い”という考え方にに基づき、地震規模は「起こり得る最大」、被害想定や復旧見込み期間は設定しない（敢えて言うなら「最悪の事態」）、参集職員数も設定しないなど、思い切った単純化を行っています。

### ④ コンサル委託予算が付かなくても

BCPは法定計画ではないので、“こうでなければいけない”という制約はありません。「計画」らしい導入部がなくてもOK、発災から1か月など長期に亘る分析ができなければとにかく発災直後3日間にやらなくてはいけない業務だけ書いておくのでもOK、形にこだわらず、「実際に地震時に使えれば十分」と割り切って作ってしまえばよいと思います。

## ●豊中市危機管理室 主査 柴田輝彦

### ① BCP策定に向けて

- ・災害対応マニュアルと業務継続計画作成を業者に委託（23年度）
- ・内閣府手引書「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（解説）」（内閣府・H22.4）に基づいて作成
- ・作成済の「豊中市新型インフルエンザ対策業務継続計画」（23年11月）を活用

### ② BCP策定の前提条件

- ・被害想定は、地域防災計画に想定されている豊中市に最も影響のある上町断層帯地震（震度6強～7）
- ・電気・電話などのライフラインや庁内・庁外のネットワークの被害はないものとする。
- ・職員の参集状況は、考慮していない。

### ③ 非常時優先業務の選定 ※参考資料3を参照してください。

- ・災害時応急対策業務  
防災計画に掲げる各部所掌事務を基本に地震発生時に生じると想定される具体的業務を非常時優先業務として選定
- ・継続通常業務  
「豊中市新型インフルエンザ対策業務継続計画」に掲げる各部所掌事務を基本に、継続実施が不可欠な業務を選定

### ④ BCP上の問題点

- ・電気・電話などのライフラインや庁内・庁外のネットワークの被害、職員の参集状況は考慮していない。 → 計画の実効性は、担保できるのか。
- ・災害応急対策業務の「業務着手の目標時期」が3時間以内の業務が70%  
→ 職員の参集が少ない場合の対応
- ・「豊中市新型インフルエンザ対策業務継続計画」を活用→継続通常業務の拾い出しが容易に

### ⑤ 作成のポイント

- ・被害想定や資源の確保などを複雑にすると作成が難しくなる。最初は前提条件等考慮せずシンプルに捉える方が良いと思います。
- ・地域防災計画から災害応急対策業務の拾い出しだけでもやってみてはいかがでしょうか。また本手引書等活用して出来るところからトライしてみるのも有効だと考えます。
- ・技術的なことを除き、作成において最も重要な事項は庁内で本気でどのレベルのBCPをいつまでに作成するのか、優先順位も含め、しっかり意思決定することが重要です。

## ●四條畷市行政経営室企画経営課 主任 板谷 ひと美

### ① BCPはあくまでも地域防災計画を補完する計画と考える

災害時における応急対策業務については、その内容が地域防災計画に掲げられており、それらの初動対応マニュアルについても、現在、庁内対応で策定にとりかかっているところです。

そのため、本市では、まずは災害時であっても実施しなければならない通常業務の優先順位づけに特化したBCPを、企画担当で策定しました。

(シンプルな計画の策定を心掛け、地域防災計画との内容の重複を避けました。)

### ② BCPとはこうあるべきという考えに捉われない

被害想定や職員の参集予測、被災時の資源の状況やそれらの課題への対応方法など、最初から全ての内容をBCPに盛り込もうとすると、策定への一歩を踏み出すことは非常に難しくなります。

BCPとはこうあるべきという考え方に捉われず、市として優先すべき内容を精査したうえで、実効性のある計画の策定をめざしてはいかがでしょうか。

(本市の場合は、通常業務のうち、一定期間の中断が可能な業務を平常時のうちに絞り込んでおくことで、災害時により多くの職員を地域防災計画に掲げる応急対策業務に投入することを第一の目的としました。)

### ③ コンサルタント業者に委託せず、庁内ヒアリングをベースに策定

災害はいつ、どのような規模で起こるかが不確定なうえ、想定される地震災害以外にも、感染症によるパンデミック等、起こり得る災害の種類も様々です。

そのため、災害の種類ごとの被害を想定し、それぞれに応じた対策を考えることは、必要ではあるが非効率的であり、実効性について疑問が残る部分があります。

また、本市では、実際の災害現場において、想定に想定を重ねて策定した計画書よりも、職員一人ひとりの的確な判断を重要視したいとの考えから、策定過程における各課での案の作成及び庁内ヒアリングでの職員への研修効果(意識啓発)に期待を寄せて現在のBCPを策定しました。

(通常業務の優先順位づけについては、他市の事例等を参考にさせていただきましたが、まずは各担当課に案を作成してもらい、ヒアリングの時点で庁内での記載内容の整合を図りました。)

※四條畷市では、平成24年9月に現在のBCPを策定いたしました。内容的にはまだまだ課題が残るものと認識しており、今後も継続的な見直し及びブラッシュアップを図ってまいりたいと考えております。

## 被災市（芦屋市・西宮市）からのワンポイントアドバイス

### ●兵庫県芦屋市企画部市長室 室長 今石 佳太

#### ① 実効性のあるものにするために

災害発生時には、初動対応が重要であることから地域防災計画あるいは業務継続計画において明確に行動できるように記載することがポイント。また、机上の空論とならないために図上訓練を行い必ず計画の検証を行うことが重要です。

#### ② 首長（幹部職員）の判断を求めるために

災害時には大量の情報（緊急情報・重要情報・非緊急情報・非重要情報等）が混在するため、その時に最も行わなければならないことを決めて判断する必要があります。このことから、情報分析班等を設けて目の前の情報を捌くのみならず、将来の需給を踏まえた予測を行い、それらを本部会議で検討することが肝要です。

#### ③ 目標を明確に定めて庁内でコンセンサスを得るために

B C P策定については、明確な目標を定めて職員周知を図ったうえで全庁的な調査等を行う必要があります。その運用については、災害対策本部組織の変更を伴い（通常業務への移行に伴う人・モノ等の減少による）つつ適宜運用することから、各部局からの要望のみを受け入れるのではなく、市内部における組織間の横の連携も重視しつつ、部分最適ではなく全体最適を常に意識して判断を行うことが重要だと考えます。

#### ③ 本番での効率的な運用を行うために

災害や危機対応の場面では、地域防災計画や業務継続計画を策定していてもスタートから応用を求められることがある。対応については、不安等からややもすると声高になりがちであるが、冷静に状況を分析し予測することが肝要です。災害あるいは危機管理のプロとして、各市の担当部局に求められる責任は非常に重要であることを認識して、平時から情報の収集や大阪府や近隣市町との情報共有を図ることこそが重要だと思います。

## ●兵庫県西宮市防災計画総務課 課長補佐 尼子 剛志

### ① 災害時の対応体制と「災害時職員行動マニュアル」

西宮市では、災害時の対応体制についても通常時の組織割を基本としています。これは、非常時に特別な動きが取れないからです。ミスが減らし確実に円滑な業務遂行のためには、指揮命令系統を明確にしておき、各局が責任を持って対応できる体制を保つことが重要であると考えています。また災害時の応急対策を行うために、「災害時職員行動マニュアル」を作成しています。これは、地域防災計画の災害応急対策計画における各局の対応を時間軸に整理したものです。マニュアルを使うことにより、部局単位でやるべき業務を管理しながら進めることができます。

### ② BCPの考え方

非常時において通常業務をどのように継続させるか、という点を記したものを事業継続計画と考えた場合、この行動マニュアルはその裏面を担うものといえます。私たちは、事業継続計画を策定するには業務の優先度を測る必要があることから、防災部局の目線でまとまるべきでないと考えています。しかし、その作成を担当部局だけに任せるのも当事者の主観が優先してしまいます。そうすると業務を客観的に評価する指標は「事務事業評価」になります。このあたりは見解の分かれるところかもしれません。全庁でまとめるより、各局単位でまとめるほうが良い面もあるかと思えます。西宮市では全庁的なBCPは作成していませんが、「新型インフルエンザ対応」「東日本大震災支援本部」の時には、各局に対し、70%の人員での業務継続を考えるように、との通知を行いました。

### ③ 災害対策上のキーワード「遠慮しないこと」「他局に対し、考えさせるように誘導する」「批判はしないで比較をする」

西宮市は平成19年度に防災部局を独立した「局」とし、対策を進めてきました。この中で心がけてきたことは「遠慮しないこと」「他局に対し、考えさせるように誘導する」「批判はしないで比較をする」という点です。

対策を講じるときには、決して遠慮しないように気をつけています。相手に対しはつきりと意見を伝えることは、勇気がいるものですが、危機事案対応では、とても重要なことと思えます。大概のことは、AかBかどちらの対応が正解か、なんて事前に判らないものです。判らないことが不安を呼ぶので、遠慮なくきっぱり言い切ることでスムーズに動くことが多いです。

### ④ 当事者意識の欠如の是正

防災対策は庁内全体で取り組まなければなりません。しかし、被災経験市である西宮市でも「当事者意識の欠如」が見られます。このため、訓練や研修には「自分達で考え企画する取組み」を取り入れています。そして、実施した結果については、局長級の調整会議等の場で各

局横並びに評価し示します。比較を示すことで、結果の良くない部局では主体的に見直しが進められることになり、要点をついた対策を講じるようになります。

勿論、日頃から情報の発信と共有に努めなければならないことはいまでもありません。

色々と書き連ねましたが、西宮市もまだまだ取り組むべき課題が多いのが実情です。これからも引き続き、取組みを進めていかなければならないと感じています。