

自治体 BCP の仕事術

～自治体 BCP へのファーストステップ～

(地方自治体における震災時 BCP の作成手法に関する調査研究報告書 概要版)



平成 26 年 3 月

一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会

目次

はじめに.....	1
診断シート.....	2
BCP 未策定自治体用.....	3
BCP 策定中自治体用.....	4
BCP 策定済自治体用.....	4
診断結果と解決策.....	5
1 心構え編.....	6
入門者.....	6
不要論者.....	7
心配性.....	8
2 事前検討編.....	10
暗中模索.....	10
人手不足.....	12
孤軍奮闘.....	13
3 BCP 作成過程編.....	15
被害想定依存性.....	15
合意形成が困難.....	16
資源確保策の検討が困難.....	17
4 BCM 編.....	18
BCM の定着が困難.....	18
BCM の実効性に不安.....	19
おわりに.....	20
タイプ別解決策一覧.....	21

本ガイドは、当協会が実施した「地方自治体における震災時 BCP の作成手法に関する調査研究」事業の成果として作成されました。本調査研究の報告書は、本ガイドの内容に関する参考情報等を記載した解説書となっていますので、併せてご覧ください。

はじめに

東日本大震災以降、地方自治体における震災時の業務継続計画(震災時BCP)の必要性が再認識されています。しかし、実際に震災時BCPを策定しているのは、いまだ限られた市区町村にとどまっています。国の調査によると、市区町村のBCPの策定率は約1割にとどまっており、BCPを策定していない主な理由は「人員・予算・ノウハウの不足」「合意形成が困難」等だとされています。

一般財団法人日本防火・危機管理促進協会では、地方自治体へのBCPの普及に資するため「地方自治体における震災時BCPの作成手法に関する調査研究」を実施しました。本事業で自治体向けにアンケート調査・ヒアリング調査等を行ったところ、自治体がBCP策定に至っていない理由には、人員やノウハウ以前の問題として「必要とは思わない」「検討のきっかけが不足している」「BCP策定は大変そうだ」等、段階的な階層が存在することが分かりました。

また、BCPを策定済であってもその後の業務継続マネジメント(以下BCM)で「職員への定着が難しい」「訓練の設計方法が分からない」等、悩みを抱えている自治体があることも分かりました。

本書は、震災時BCPの策定・運用に関わる自治体担当者を対象とし、各自治体の現状やニーズに応じた段階的な取り組みを支援することを目的として作成しました。

まずは「診断シート」を確認し、現在置かれている状況から該当する項目にチェックを入れてみてください。その後、「診断結果と解決策」にある指定のページを参照頂くことにより、「心構え編」「事前検討編」「BCP作成過程編」「BCM編」のそれぞれにおいて、悩みを解決するための考え方や方法論を把握できる構成にしております。

本書は主に震災時BCPの作成・運用を念頭に置いて記述していますが、新型インフルエンザ等の異なる危機事象を対象としたBCPの検討においても参考になる情報が盛り込まれています。

本書を活用して、各自治体の特徴に応じたBCMの構築に向けたはじめの一步を踏み出していただければ幸いです。

平成26年3月 日本防火・危機管理促進協会

診断シート

あなたの自治体ではBCPを策定していますか？

考えたこともない、という自治体もあるでしょう。また、検討をしたことはあるものの何らかの原因で策定に至っていない自治体も多いでしょう。

現在策定中の自治体や、既に策定した自治体におかれても、取り組みを進める上で難しいと感じている点があるのではないのでしょうか。

このような、BCP策定に向けた取り組みの中で陥りやすい落とし穴を「診断シート」としてまとめました。シートにしたがってチェックすると、あなたに必要な解決策が示されたページにたどり着くことができます。

まずは、BCPの策定状況に応じて以下のページに進み、自己診断をしてみましょう。

BCP 未策定の自治体の方	→ 3 ページ
BCP 策定中/策定済の自治体の方	→ 4 ページ



BCP 未策定自治体用

診断シート



当てはまる項目に✓を入れてください。

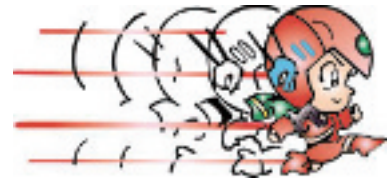
1 心構え編	<input type="checkbox"/> 「BCP」という言葉を聞いたことがない。	1つ以上当てはまる	6 ページ	
	<input type="checkbox"/> 地震などの災害で自分の自治体が大きな被害を受けた時にどのように業務を行うかについて考えたことがない。			
	<input type="checkbox"/> 大規模感染症などにより仕事ができる職員が減った時にどのように業務を行うかについて考えたことがない。			
	<input type="checkbox"/> BCP など作っても効果がない。		7 ページ	
	<input type="checkbox"/> BCP は防災対策をしっかり行っていれば不要だ。			
	<input type="checkbox"/> BCP は災害応急対策の計画がしっかりできていれば不要だ。			
	<input type="checkbox"/> BCP は専門知識がないと策定できないものだ。			8 ページ
	<input type="checkbox"/> BCP は予算をとって外部委託しなければ策定できないものだ。			
	<input type="checkbox"/> BCP は会議を何度も開かなければ策定できないものだ。			
2 事前検討編	<input type="checkbox"/> BCP 策定に向けた取り組みを開始したいが、具体的に何から始めたらよいか分からない。	1つ以上当てはまる	10 ページ	
	<input type="checkbox"/> 関係部署に BCP の必要性をうまく説明できない。			
	<input type="checkbox"/> 優先業務の選定等、自分達だけでできるのか不安だ。		12 ページ	
	<input type="checkbox"/> 担当職員が少ないため作成は難しいのではないかと思う。			
	<input type="checkbox"/> 日常業務に追われ時間がとれないと思う。			
	<input type="checkbox"/> BCP 策定会議の運営等、少人数で実施できるか不安だ。		13 ページ	
	<input type="checkbox"/> 上司や同僚が相談に乗ってくれない。			
	<input type="checkbox"/> 他の自治体や他の組織の人と相談したことがない。			
	<input type="checkbox"/> 検討事項に漏れがないか心配だ。			

上記いずれも当てはまらない

⇒BCP 策定を進める準備は整っているはずです。
事業化に向けた取り組みを開始しましょう！

BCP 策定中自治体用

診断シート



当てはまる項目に✓を入れてください。

3 BCP作成過程編	<input type="checkbox"/> 地震被害想定が固まっておらず BCP 検討が進まない。	1つ以上当てはまる	15 ページ
	<input type="checkbox"/> 停電・断水等の前提の置き方が分からず BCP 検討が進まない。		16 ページ
	<input type="checkbox"/> 参集要員の見積もり方が分からず BCP 検討が進まない。		17 ページ
	<input type="checkbox"/> 想定する災害のイメージを関係部署で統一することが難しい。		
	<input type="checkbox"/> 非常時優先業務の精査が大変だ。		
	<input type="checkbox"/> 業務の優先度について各課との合意形成でつまづいている。		
	<input type="checkbox"/> 庁舎の被災を前提とした計画は公表が難しい。		
	<input type="checkbox"/> 予算の裏付けのない対策は計画に書き込むことができない。		
	<input type="checkbox"/> 資源確保策をどのような視点で検討すればよいか分からない。		

BCP 策定済自治体用

診断シート



当てはまる項目に✓を入れてください。

4 BCM編	<input type="checkbox"/> BCP 策定から時間が経過して庁内の理解が風化している。	1つ以上当てはまる	18 ページ
	<input type="checkbox"/> 同じ研修を毎年実施しているが不評である。		19 ページ
	<input type="checkbox"/> 全職員に BCP を浸透させるのは無理である。		
	<input type="checkbox"/> BCP を策定して以来、継続的な検証・改善を行っていない。		
	<input type="checkbox"/> 初動対応の訓練と異なる BCM 訓練の設計方法が分からない。		
	<input type="checkbox"/> BCP に基づく対策は各課に一任しているが、あまり進捗が見られず悩んでいる。		

上記いずれも当てはまらない

⇒BCP の策定・運用態勢が整っているはずです。
この調子で取り組みを継続しましょう！

診断結果と解決策

ここからは、診断シートに基づき、あなたの自治体が置かれている状況の診断結果と、現状を解決するための考え方や方法論を示します。

BCP 策定・運用に関する自治体ごとの現状に応じて、それぞれ次のとおり参照頂く構成となっています。

BCP 未策定の自治体	「1 心構え編」	→6 ページ
	「2 事前検討編」	→10 ページ
BCP 策定中の自治体	「3 BCP 作成過程編」	→15 ページ
BCP 策定済の自治体	「4 BCM 編」	→18 ページ



<参考：BCP 策定済の自治体担当者の声>

「地方自治体における震災時 BCP 作成に関する調査研究」では、BCP 策定に向けた取り組みにあたっての考え方や様々な工夫について、BCP 策定済の自治体の担当者にインタビュー調査を行いました。調査研究報告書では、インタビュー調査のより詳細な内容も記載しておりますので、ぜひ併せてご覧下さい。

状況

- 「BCP」という言葉の意味を知らない
- 非常事態に対して行政がどのように対応するかイメージがわからない
- 勤務できる職員が減る等、業務が維持できなくなる事態を想像したことがない

2011年の東日本大震災以来防災への関心が高まっており、「業務継続計画(BCP)」策定の重要性が指摘されています。しかし、聞いたことがあっても中身がよくわからない、民間企業の話だと思ふ、そもそも災害など起こらない・・・そう感じている方も多いのではないのでしょうか。

解決策

- ①業務継続計画(BCP)の意味を知る
- ②地域の災害リスクや非常事態を想像してみる

①業務継続計画(BCP)の意味を知る

業務継続計画(BCP)は、不測の事態が発生しても重要な業務を中断させない、または中断しても可能な限り短時間で復旧させるための方針、体制、手順等を示した行動計画です。自然災害などの事態に迅速に対応するとともに、平時に行っている業務のうち特に優先的に行うべき業務を継続させるために、自治体がBCPを持つことは極めて重要です。以下のような資料を参照してBCPの基礎知識を学んでみましょう。

【BCPの基礎知識を学べる参考資料】

- 内閣府：事業継続ガイドライン(第3版)
- 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とその解説
- 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～
- 日本防火・危機管理促進協会：DVD「事例に学ぶ危機管理 震災時の業務継続～市区町村業務継続計画(BCP)の必要性～」

→詳しくは、各機関のホームページへ

②地域の災害リスクや非常事態を想像してみる

地震・津波、風水害、火山・・・自然災害のない地域は日本においては存在しないといっても過言ではありません。また自然災害以外にも、インフルエンザなどの感染症の蔓延、原子力災害、危険物施設の事故などの非常事態も考えられます。まずは都道府県の地震被害想定を参照する等、地域がどのようなリスクにさらされているかを把握しましょう。そして、万が一、そのような事態が現実になったら、業務にどのような影響が発生するか想像してみましょう。自治体は非常事態において対応の最前線を担うため、そのための業務が膨大になります。だからといって、普段から行っている業務は止めても良いものなのでしょうか？「起きてから考える」では間に合いません。

【BCP策定済の自治体担当者の声】

- ◆ 東日本大震災の被災自治体の事例等を踏まえ、「災害が起こってからの対応だけでは機能しない」「防災・業務継続に対し全庁的に取り組まなければならない」という問題意識を持っている。(J村)

状況

- BCP の効果がわからない
- 防災対策さえ進めていれば大丈夫だと思っている
- 地域防災計画さえあれば大丈夫だと思っている

BCP の意味はわかっているつもり。でも、所詮計画なのだから、実際に災害が起きたらほとんど意味がないのではないかと？耐震化などの防災対策こそが重要で、BCP は後回しでいいのでは？地域防災計画で十分なのでは？そんな「BCP 不要論者」の疑問にお答えします。

解決策

- ①BCP の効果を理解する
- ②BCP と他計画の違いを理解する

①BCP の効果を理解する

BCP の意義は理想論ではなく現実的な計画であるところにあります。「やるべきこと」を列挙するのではなく、自らの現状を認識し、実施事項に優先順位をつけるのが BCP です。

また、計画自体もさることながら、策定プロセスから得られる副次的効果にも意義があると言ってよいでしょう。庁内を巻き込んだ議論を通じて、互いの業務の理解促進や、庁内全体の危機管理意識の引き上げにつながります。また、「もし、〇〇が起こったら・・・」と潜在的な危機の影響を想像したり、「とにかく頑張る」のではなく優先順位をつけて現実的に業務を遂行したり・・・といった考え方は、危機管理はもちろん普段の業務にあたる心構えとしても身につけておきたいものです。危機は計画通りには起きてくれませんが、計画をつくることを通じて得た知識・考え方・部署間のつながりが、きっと危機管理や日々の業務に生きてくるでしょう。

②BCP と他計画の違いを理解する

地域防災計画には、非常時に「やるべきこと」が記載されています。自治体によっては、さらに個々の業務をマニュアル化しているかもしれませんが、それだけでは不十分です。

まず、非常時に「やるべきこと」は現状で本当にできるのか？という検証が必要です。例えば電力が3日間復旧しない、非常用電源もないという状況で、電気が必要な業務を発災後すぐに行えるという想定をしていませんか？地域防災計画や個々の業務マニュアルのみでは、自らの現状を反映した現実的な計画にはなっていません。

また、職員が少ない中膨大な危機対応業務に追われる状況では、普段の業務を全て行うことはどうしても不可能です。やるべきことを特定することと同様に「やるべきでないこと」「後でもよいこと」を特定することが必須となります。「普段の業務の優先順位づけ」は BCP の基本的な作業であるとともに、他の計画でカバーされていない重要なポイントでもあります。

【BCP 策定済の自治体担当者の声】

- ◆ これまで BCP そのものを発動したことはないが、台風等で対策本部を立ち上げる等、防災・危機管理に関する活動全般において BCP を策定した経験が活かしている。(C 市)
- ◆ 普段の業務の優先順位は他の計画に定められておらず、BCP は必要。(B 市・E 市)

状況

- 専門知識が足りないために策定に尻込みする
- 委託予算の獲得なんてできるはずがない
- BCP は全庁を巻き込んだ壮大な計画、考えただけで気が重い

BCPを策定したほうがいいことはわかっているのだが、ガイドラインをみたところBCPを作るのはどうも難しそう。予算がないからコンサルタントへの委託などできない。全庁を巻き込んだ議論なんかできそうもない。何年もかかってしまうのではないか。法定計画ではないし、人手不足だから後回しにしよう・・・BCPに限らず新たな施策には多くの心配事がつきものですが、そんな心配は無用です。

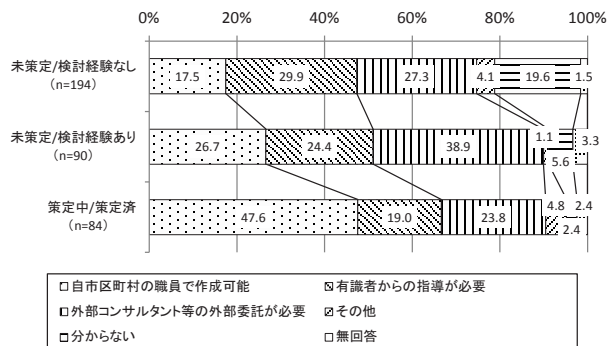
解決策

- ①他自治体の取り組みを知る
- ②とにかく自分で手をつけてみる

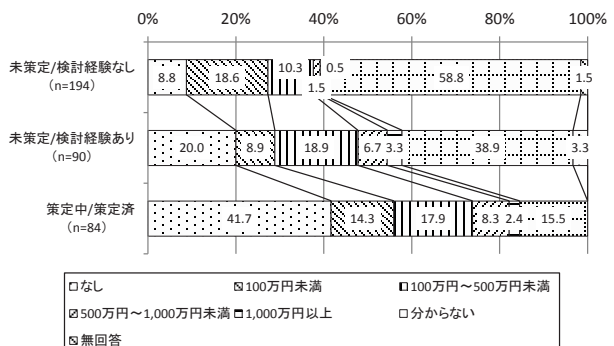
①他自治体の取り組みを知る

BCP を難しく考えすぎているいませんか？もちろん大規模な自治体ではコンサルタントへの委託等を活用し、ガイドライン等に示されたフルスペックの BCP を策定している例もあります。一方で、法定計画ではない BCP は、「身の丈にあったもの」をつくることから開始すれば問題ありません。中小規模の自治体では、項目を絞って策定した事例、県のバックアップを得ながら策定した事例、二人の担当者だけで作りきった事例等、様々な工夫により、「できることから始める」取り組みが行われています。

以下の図は、BCP について検討したことのない自治体、検討したことはあるが策定に至っていない自治体、実際に策定に進んでいる自治体のそれぞれに対し、BCP に対して持つイメージ(必要だと思う知見・費用)をアンケートで伺ったものです。検討が進んだ自治体ほど「市区町村職員で作成可能」「費用なし」との回答が多くなっています。BCPは難しそうだ・・・と思ったら、策定が済んでいる近隣の自治体に、策定に向けた取り組みの工夫を伺ってみたいかがでしょうか？



作成に要する知見

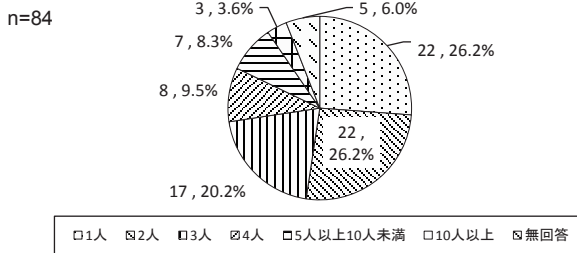


作成に要する費用

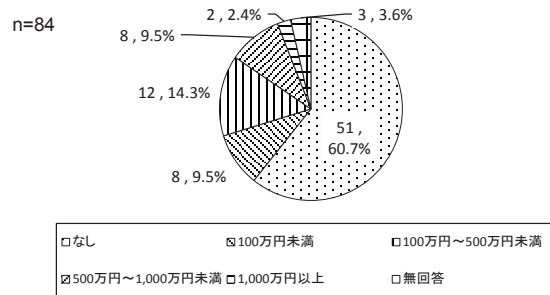
②とにかく自分で手をつけてみる

まずは職員の内製で、できることから始めている自治体も増えてきています。下図は BCP を策定中、あるいは策定済の自治体に伺った、BCP 策定に要した人数と予算です。人数は3人未満、予算はなし、という自治体が6割以上を占めています。

主にBCP作成に携わった人数

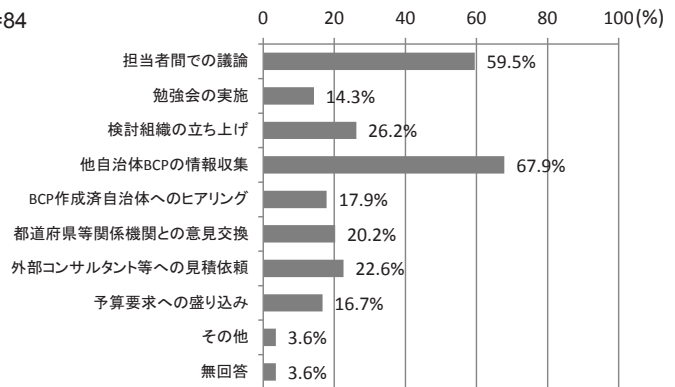


予算



また、右図は BCP を策定中、あるいは策定済の自治体が、策定開始前の段階でどのような取り組みを実施したかを伺ったものです。最初は何をどうすればいいかわからない状況だと思いますが、他自治体の情報収集や議論を通じて事業を具体化しています。作成しなければならぬという状況に置かれることで知識が後からついてくるようです。

n=84



BCP の一連の流れについて知識を得ることにもつながりますので、まずは内閣府のガイドラインを自分でひととおり読み、必要事項の記載を試みることから開始するのも一案です。

【BCP 策定済の自治体担当者の声】

- ◆ 職員だけで BCP を作成する前提で支援したので、予算はゼロである。(A 県)
- ◆ 防災関連の知識はなかったが、作成するという気持ちがあれば自然と地域防災計画等から学ぶ。(C 市)
- ◆ 県内で開催された勉強会に参加したり、BCP 作成済の自治体に電話をかけたりして知見を得た。(J 村)

状況

- 事業化に向けて何から着手すべきか見当がつかない
- 関係部署に取り組みの必要性をうまく説明できるか不安だ

このタイプに該当する方は、BCP の必要性は十分に理解しており、作成したいという担当者としての思いは持っているようです。一方、事業化に向けて何から着手し、事業化の過程で想定される質問にうまく応えられるかどうか等、不安を抱えている傾向があるのではないのでしょうか。

解決策

- ①BCP の基本的な考え方等をまとめておく
- ②第一ステップとして「非常時優先業務の選定」を開始する

①BCP の基本的な考え方等をまとめておく

BCP 作成の事業化(組織として合意を得てBCP 作成に着手するまで)に向け、地域防災計画との違いが上司に伝わらず、必要性が認められないといった場合等もあると思います。最初は担当部署内の少数メンバーでもよいので、問題意識を共有する仲間で議論し、BCP の基本的な考え方を説明できるよう整理したり、事業化の過程で想定される質問と回答を検討したりするのも一案です。

この検討に多大な時間をかける必要はなく、既存資料を活用します。例えば「自治体に BCP が本当に必要なのか」という疑問に対しては、東日本大震災の事例を引き合いに、地震・津波等により庁舎が被災し移転を余儀なくされたケース、首長はじめ幹部職員等の被災により本来指揮を執るべき人材が不在となるケース等を示すとよいでしょう。

【BCP 策定済の自治体担当者の声】

- ◆ 最初は各種資料を参考にしつつ、BCP の考え方や知識を3名体制で共有しながら進めた。(C 市)
- ◆ 問題意識を共有できる仲間が必要。(J 村)
- ◆ まずは担当者として情報収集し、BCP 作成に対する信念や知識を得ることが重要。そうでないと、全庁的に話を上げる際に簡単に跳ね返されてしまう。(J 村)
- ◆ 関係部署からは「BCP とは何か?」「何をどうすればよいのか分からない」という反応があったが、ヒアリングや立ち話を重ねるうちに理解が進んだ。(E 市)

②第一ステップとして非常時優先業務の選定を開始する

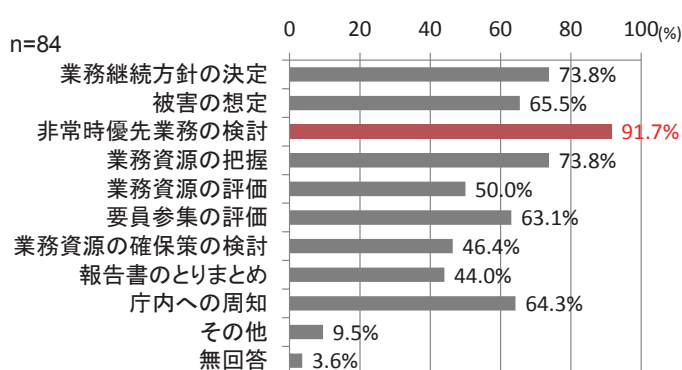
BCP を持たない自治体が最初から 100 点を目指そうとすると、災害の設定、必要資源の特定と評価など、途中で息切れしてしまいます。本事業で実施したアンケート調査でも、事業化の検討を開始した自治体(90団体)のうち、ノウハウやマンパワー不足を理由に「検討を中断・断念した」とする自治体が半数(45団体)存在することが分かりました。

そこでまずは「通常業務に優先順位をつけることから始めてみる」ことをお勧めします。

地域防災計画等の既存の計画・マニュアルには、災害時の応急対策業務については記述されていますが、通常業務の中断・継続に係る方針は、一般的には記載されていません。「通常業務の優先順位は他の計画に記載されていない」と説明することで、理解が得られやすくなるでしょう。

右の図をご覧ください。

自治体がBCPを作成する際に一般的に必要とされる項目に対し、BCP策定済の自治体が実際に検討・実施したと回答した割合を表したもので、「非常時優先業務の検討」が最多となっています。



BCP 策定作業の要諦は、次のような点にあります。

- i) 災害時に優先すべき「非常時優先業務」を選定する。
- ii) 自治体の自らの被災や業務に必要な資源が使えない状況を想定する。
- iii) 想定される状況に備えて、業務継続に必要な資源を確保する方策を検討しておく。

第一ステップとして割り切って、「i) 非常時優先業務の選定」を当面のゴールに設定してはいかがでしょうか。

非常時優先業務(応急対策業務と通常優先業務)を選定した後は、次のステップに向け、段階的に計画を充実させていくことが望ましい姿といえます。

【BCP 策定済の自治体担当者の声】

- ◆ BCP に関する国のガイドラインには詳細な作成手順が示されているが、第一ステップとして非常時優先業務の選定に取り組んだ。(J 村)
- ◆ 分厚い計画を作成しても実際に活用されなければ意味がないため、シンプルを基本とした。成果物は各課 A4 横 1 枚で、業務優先順位と必要最低人数を整理したものである。(E 市)
- ◆ 実際の災害時には、被害状況に応じて優先業務を状況判断する必要がある。BCPは完全なものではなく、優先業務に一度考えを巡らせておくことに意味があるので、まず作成してみる事が大事。(C 市)

非常時優先業務の検討には、関係部署の協力が不可欠となります。本格的に全庁の取り組みへ発展するステップとなるので、気を引き締めて臨みましょう！

なお、BCP 作成の過程で、非常時優先業務の選定において直面すると考えられる課題と対応策については、後段の「BCP 策定過程編」のページで紹介します。

状況

- 職員が少なくして BCP 作成など無理
- 日常業務に追われて、途中で頓挫してしまいそうだ

このタイプに該当する方は、BCP の必要性は十分に理解しており、作成したいという担当者としての思いは持っています。しかし、実際に BCP 作成に着手しようとする、人手不足で難しいのではないかと不安を抱えているのではないのでしょうか。

解決策

- ①作業を抱え込まずマネジメントに徹する
- ②研修等の機会を有効に活用する

まず、マンパワー不足はどの自治体も同じような状況です。本事業のアンケート調査結果では、担当者 1 名で BCP 策定に取り組む町村や、担当者 3 名体制で実質 3 ヶ月間で BCP を作成したという自治体の事例も存在しました。少人数で策定を進めていくための工夫について、以下に例を示します。

①作業を抱え込まずマネジメントに徹する

非常時優先業務は各部署で検討してもらうことが基本です。担当者としての強い責任感から、他部署の非常時優先業務のたたき台までを抱え込んでしまうと、膨大な業務量となります。

担当者が細部を全て抱えるのではなく、BCP 作成のプロジェクトリーダーとして、関係部署が共通認識(目的、前提条件、留意点、スケジュール等)の下で検討を進めるための環境整備に集中するという進め方もあります。

【BCP 策定済の自治体担当者の声】

- ◆市は部署・業務が広範囲に及ぶため、優先業務の選定は各課に任せた。これには、各部署に防災への意識付けを行う目的もあった。(B 市)
- ◆町村レベルでは応急対策業務のため多くの職員が現場に赴き、庁内で通常優先業務に従事できるのは各課 2 名程度。このような災害状況イメージの説明に注力した。(J 村)

②研修等の機会を有効に活用する

国のガイドライン等は BCP の全体像や作成手法を理解する上で重要な資料ですが、BCP 策定実務に直接落とし込めるような「活きた情報収集」によって、作業効率化が図れます。

都道府県が主催する BCP 策定セミナーや、地域の BCP 勉強会等の機会があれば積極的に活用しましょう。ひととおり参加すれば、BCP の骨格ができあがってしまうようなセミナーも開催されている場合があります。都道府県や BCP 策定済の自治体にも、気軽に相談を持ちかけてみましょう。

【BCP 策定済の自治体担当者の声】

- ◆情報収集源は他自治体の BCP であり、国のガイドラインの存在は策定後に気づいた。却ってイメージが固定化されずに済んだのかもしれない。(E 市)
- ◆県が主催する全 7 回の BCP 策定セミナーに参加した。毎回ワークが出され参加は大変だったが、終わってみたら本市の BCP 骨格ができていた。(B 市)
- ◆庁舎の外に目をむけ、経験者に学ぶことをモットーとしている。BCP 策定済自治体に電話相談をもちかける事があるが、温かく対応頂いており感謝している。(J 村)

状況

- 他部署が議論に乗ってこない
- 自分の検討方法で漏れがないか心配だ
- 進め方の相談を誰にすればよいかわからない

周囲を巻き込んで事業化まで持っていくのがなかなか難しいと感じている人も多いでしょう。BCPの必要性は理解できても、その効果やBCPの策定方法がきちんと説明できない、その結果、周囲(課長や部長、他部署の人たち)や財務部局に事業化の動機づけを持たせることができない、といった悩みが多いのではないのでしょうか。

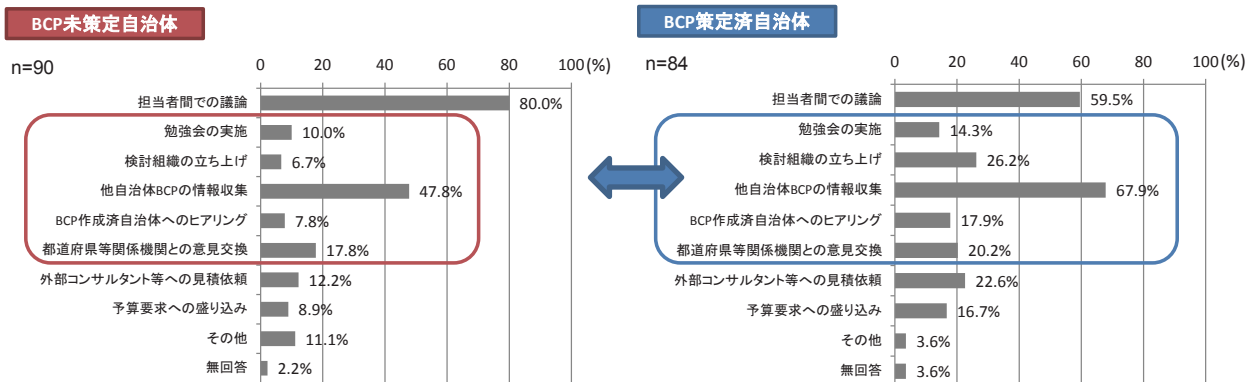
解決策

- ①事業化のための検討組織を立ち上げる
- ②BCPの必要性を効果的に訴求する

①事業化のための検討組織を立ち上げる

自治体BCPの事業化段階では、実際にどのような取り組みが行われているのでしょうか？

本事業で実施したアンケート調査では、事業化段階における取り組み内容に、BCP未策定／策定済自治体の間で顕著な違いが見られました。BCP未策定自治体は「担当者間での議論」が多く、BCP策定済自治体では「他自治体BCPの情報収集」「検討組織の立ち上げ」等、他者を巻き込んだ検討の実施率が高いという傾向があります。



他者を巻き込んだ検討を行う形態の一例として、事業化のための検討組織を立ち上げることがあります。検討組織の立ち上げに際しては、トップダウンの位置づけ(首長の決裁を早々に得る、発言力のあるキーパーソンから作成の号令をかける等)があると、庁内プレゼンス向上とスムーズな議論につながります。

②BCPの必要性を効果的に訴求する

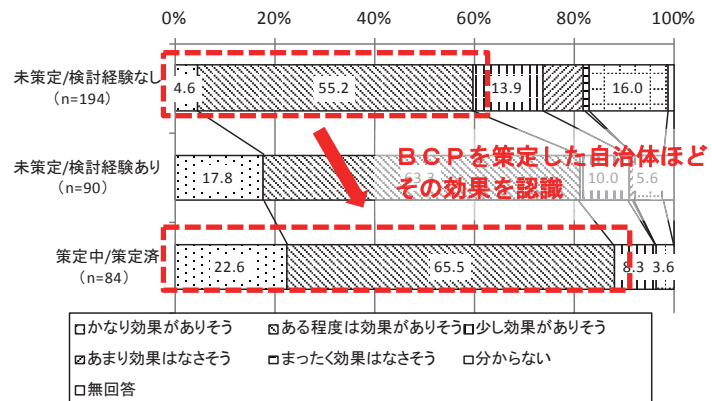
行政機関のBCPの本質は「災害時に優先する業務を明確にしておき、その業務を確実に継続できるように事前に準備すること、それを地域住民に約束すること」です。想定外の危機をなくすという社会からの要求がある中で、行政機関として地域住民に何も説明できない状態ではられません。BCPの取り組みの重要性については、今一度周囲に説明してみてください。

それでもなかなか理解が得られない・・・という場合は、データや事例を用いた説明や、社会状況

をふまえて時機をとらえた説明をするなどの工夫をしてみましょう。以下に例を示します。

i) 効果の訴求

本事業のアンケートでは、BCP策定済みの自治体がBCPの策定による効果を認めているという結果が出ています。また、本ガイドの各所に記載された「BCP 策定済の自治体担当者の声」でも、BCP の必要性や効果についての言及があります。他自治体の動向は、施策を進める上で有効な説得材料となるでしょう。



ii) 副次的効果の訴求

また、BCP に取り組むことで平時の業務にも良い影響があることもぜひ訴求しましょう。例えば以下のような副次的な効果が期待されます。

- 業務資源の効率的な管理・運用
- 働き方改善への気づき
- 部署間での業務の理解促進
- 庁内全体の危機管理意識向上 等

iii) 社会状況をとらえた訴求

東日本大震災後、全国的に地震被害想定の見直しが進められています。その流れに乗ってBCP策定も、という訴求の仕方は効果的でしょう。また、大規模水害、テロ、感染症、大規模事故など世界各地で起こる災害や危機事象について、自分たちの地域で起こった場合に耐えられるのかを問いかける意味でも、それらの災害に対し注目が集まっているタイミングで事業化の動きを起こすことも重要です。

ただし上記はあくまで対症療法的です。本来の危機管理施策においては、中長期の視点で社会環境の変化を予測し、行政機関に求められる今後の危機管理のあり方を描きながら事業を計画・遂行することが重要です。他部署の施策や 10年先の社会状況等に目を向けると、様々なトレンドやキーワードが浮かび上がります。他部署の施策との連携の必要性や、それをうまく自部署で利用する作戦なども考えてみると良いでしょう。

【BCP 策定済の自治体担当者の声】

- ◆ プロジェクトチームが各部長・課長に優先業務の考え方等について直接説明した。(C市)
- ◆ 担当部署が市長直属組織となったことで全庁調整がスムーズになった。(B市)
- ◆ 策定業務が市長の特命事項として位置付けられていたため、円滑な庁内調整に当たり、後ろ盾になった。

3-1

被害想定依存性

タイプ

状況

- 被害想定を見直し中のため、具体的な検討はそれからだ
- 停電・断水日数などインフラ依存の状況設定方法が分からない
- 参集要員の見積もり方が分からない

このタイプに該当する方は、前提とする「被害状況の設定」を重視する傾向にあります。東日本大震災を踏まえて地震被害想定の見直しが進められる中、一定の結論が得られるまでの間は、BCP の検討を進められないと考えています。

解決策

- ①インパクトベースで状況設定を行う
- ②地域の専門家と相談する

①インパクトベースで状況設定を行う

BCP で前提とする災害については、被害想定を拠り所に設定している場合が多くありますが、実際の災害は被害想定通りには発生しません。災害種別も地震・津波に限らず、洪水・火山噴火・テロ等多岐にわたります。

まず、BCP では、被害想定に基づく「シナリオベース」の検討は必ずしも必要ではないという点を認識しましょう。BCP の意義は、自らの被災や業務資源の制約状況を想定し、資源確保方策を検討しておく点にあります。災害の種類や規模を特定せず、「参集職員数を全体の 4 割とする」「庁舎は 1 週間停電とする」等の「インパクトベース」で状況を設定しても、BCP は成立するのです。

もちろん、被害想定に基づいて関係者で被害様相のイメージを共有しておくことは重要ですが、例えば東日本大震災のような、これまでの被害想定的前提を覆すような広域巨大災害時には、特定のシナリオに基づく精緻な BCP よりも、大まかなインパクトのみ設定し、対応パターンを複数持つという BCP の方が、かえって応用が利くかもしれません。

【BCP 策定済の自治体担当者の声】

- ◆ 具体的な被害想定にこだわろうとすると、BCP 作成に支障をきたす事がある。最悪の事態を想定することが重要で、過去の教訓資料等に基づき被害状況を設定している。(C 市)
- ◆ 想定外にも対応できるオールハザード型 BCP をめざし、被害想定に基づく BCP の作成を中止した。(A 県)

②地域の専門家と相談する

災害応急対策や行政サービス機能は、停電・断水等のインフラ被害がどの程度長期化するのにかよって、想定される支障は大きく異なります。地元のインフラ企業や有識者等、各分野の専門家と相談することで、適切な前提条件の設定が可能になるでしょう。

状況

- 関係部署からリストアップされた優先業務の精査が大変だ
- 業務の優先度を下げることに対して関係部署から反発がある

BCP 作成を進める過程では、非常時優先業務の選定等において、関係部署とのやりとりが発生します。このタイプに該当する方は、関係部署との調整・合意形成において、不安や悩みを抱えているのではないのでしょうか。

解決策

- ①非常時優先業務の位置づけを明確に説明する
- ②総務・人事・企画系部署とともに策定を進める

非常時優先業務の検討結果に、関係部署による温度差があるのは間々ある事です。

本事業で実施したアンケート調査結果では、BCP 策定済の自治体が作成過程で最も苦勞した点として、「非常時優先業務の選定における関係部署との調整」「統一見解を得たうえで検討を進めてもらう事」等がほとんどを占めています。

①非常時優先業務の位置づけを明確に説明する

関係部署の立場にたつと、自部署の通常業務の優先度を高く評価しようとする傾向は、大いに考えられます。関係部署に検討を依頼する際、例えば次の点に注意して説明することで、その後の調整の労力がぐっと軽減されるでしょう。

- i) 調査票の雛形や記入例を埋めただけではなく、記入の際の考え方を含めて説明する。
- ii) 災害時に使える業務資源には制約があること等、検討の前提条件の説明をする。
- iii) 非常時優先業務の考え方を説明する。
 - ・非常時優先業務は、災害応急対策業務と通常優先業務により構成される事。
 - ・市民の生命・財産、生活維持、行政信頼低下に影響する業務を優先する事。
 - ・上記以外の通常業務は「可能な限りやらない」という判断が望ましい事。

【BCP 策定済の自治体担当者の声】

- ◆ 検討の前提条件の説明に注力し、関係部署の検討結果は敢えて調整しなかった。(H市)

②総務・人事・企画系部署とともに策定を進める

全庁的に業務を見渡すポジションにあり、普段から部署横断の調整を行っている部署(総務・人事、経営企画等)がBCP 作成のとりまとめに関与すると、各課調整がスムーズであったという例があります。特に震災時 BCP を検討する場合は防災担当部署が主導する場合がありますが、総務・人事・企画系部署の協力や、全庁での検討会議の場を活用する等により、庁内の協力が得られやすくなる可能性があります。

ただし、自治体組織の実態や担当者の仕事の進め方により効果はケースバイケースです。策定を主導する部署がどこであっても、前述①の説明を丁寧に行い、各部署が主体的に検討を進められる状況を作り出すことが肝要です。

状況

- 計画の公表を考えると庁舎の被災は言及するのが難しい
- 対策可能な範囲での検討は可能だが、抜本的な対策予算(耐震化等)はない
- 資源確保策を検討する視点が分からない

非常時優先業務を特定した後は、必要な業務資源をどのように確保するのか検討します。一部の資源確保策には相応のコストを要しますが、自治体の予算等の実状を踏まえて財政・管財部局等との調整も発生するでしょう。このタイプに該当する方は、資源確保策を実状に照らしてどこまで・どのように検討すればよいのか、不安や悩みを抱えていませんか？

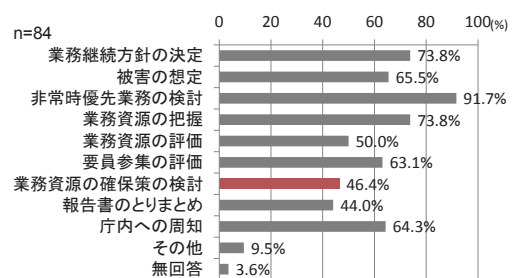
解決策

- ①ソフト対策も含めて実現可能性のある資源確保策を検討する
- ②抜本的な対策が必要なものは課題として残す

実際に策定されている自治体 BCP の内容に、資源確保策が盛り込まれている割合はどの程度あるのでしょうか？

本事業で実施したアンケート調査結果によると、BCP 策定済自治体の中でも、肝心の「資源確保策」まで踏み込んでいるのは半数に満たない事が分かりました。

自治体 BCP 作成時に一般的に必要とされる項目の中でも、最も少ない部類です。



①ソフト対策も含めて実現可能性のある資源確保策を検討する

予算のかかるハード対策(建物耐震化や非常用発電機等)は現実的に難しい場合があります。実際の制約条件等を考慮し、低コストで実施できる別の対策による積み上げや、ソフト対策も含めた運用でカバーするという発想に立ち、実現可能性のある資源確保策を検討しましょう。

- 什器固定の徹底、非構造部材の耐震化
- 庁舎被災時の代替拠点として既存の自治体所有施設を活用
- 各部署マニュアルを策定し、非常時優先業務ごとの早期復旧手順を整理
- 事業者(インフラ、OA 機器等保守等)との間で災害時のサービスレベルを確認 等

【BCP 策定済の自治体担当者の声】

- ◆ 庁舎使用不能時の代替施設を指定し、立ち上げ訓練等も行っている。(B 市)
- ◆ 資源確保策の検討、必要な予算措置も含めて関係部署に検討を依頼している。(B 市)

②抜本的な対策が必要なものは課題として残す

前①の方策を積み上げても残る課題は、公表資料とは別に、記録として残しましょう。そして、時間をかけても事業必要性を説明し対策に結び付けていく必要があります。すぐに対策できない課題もしっかりと認識し、「対策可能な範囲に問題を矮小化しない」事が重要です。

4-1

BCM の定着が困難

タイプ

状況

- 時間経過に応じて理解度が風化してしまう
- 同じ研修を毎年実施しているが不評である

BCPやBCMの定着を図ることはやはり難しいものです。BCPを策定し、次年度に研修や訓練を実施・・・というところまでは通常の流れなのですが、その後それを継続することが難しいということをよく聞きます。2年、3年という時間が経過するうちに、BCPの作成に関わった職員が異動し、BCPの意義や内容を理解する職員が各部署から減っていきます。研修や訓練の必要性そのものについての理解も得られなくなってきます。

解決策

- ①教育・訓練計画を立案し、職員研修としての定着化を図る
- ②研修では関心事やホットなトピックを注ぎ込む
- ③BCM担当を介した各部署の教育体制を構築する

①教育・訓練計画を立案し、職員研修としての定着化を図る

まずはBCPに関する教育・訓練の計画を立案しましょう。どのような教育や能力向上を図るための研修なのか明確になれば、研修担当課(人事課など)と相談のうえ、例えば新規採用職員や異動職員などへの職員研修プログラムの中に位置づけることも可能になります。また、訓練についても、毎年実施する防災訓練の一環として組み込むよう働きかけを行いましょう。なお、BCMの定着とは、研修や訓練の実施を定着化させる(癖を付ける)という意味であり、研修や訓練の内容を固定化させるという意味ではありません。

②研修では関心事やホットなトピックを注ぎ込む

BCPの意義や内容について毎年同じような教育を行っても当然飽きられることとなります。例えば、前年度に発生した様々な災害や事故への対応などをタイムリーな題材として、仮に自分たちの地域で発生した場合にどうなるか？各部署の業務への影響はどうなるか？という視点で、興味を持ってもらうことが重要です。その際、必ずしも行政機関の対応だけではなく民間企業の対応なども参考にするとよいでしょう。なお、BCPの研修・訓練については、民間コンサルティング会社等が様々なサービスを提供しています。効果的な研修を行うために、このような外部の専門家を活用するのも一つの有効な方法です。

③BCM担当を介した各部署の教育体制を構築する

理想をいえば、全庁的なBCM推進体制を構築することをお勧めします。一例としては各部署にBCM担当を配置します。BCP・BCMの教育においては、まずBCP・BCM担当課が各部署のBCM担当への教育を行い、その後に各部署のBCM担当が各部署の職員の教育を行います。そうすることにより各部署においてBCPに関する具体的な議論を展開してもらえるという効果がありますし、なによりBCP・BCM担当課の負担が軽減します。各部署に対し、BCPの見直しやBCPの訓練の準備などの協力を得る場合もBCM担当を通じて行います。BCM担当者は毎年新たな担当者を指名するのもひとつの方法です。そうすることにより、BCM担当を経験した職員が庁内に増え、行政機関全体の危機対応力の向上にもつながります。

状況

- PDCA サイクルが形骸化している
- 防災訓練と異なるBCP訓練を設計できない

BCPの継続的な検証・改善を実際に効果的に行っていくのは容易なことではありません。毎年定期的に、新年度の事業・業務と体制に基づくBCPの見直しを行っているものの、機械的な見直しにとどまっていることも多いようです。また、訓練によるBCPの検証が重要とはいっても、防災訓練とBCP検証訓練の違いが明確になっていない自治体も多くあります。果たして自分たちのBCPの実効性がどの程度あるのか、それをどのように検証すればよいのでしょうか？

解決策

- ①BCP検証訓練の設計、訓練評価を着実に実施する
- ②気軽に机上訓練にトライしてみる
- ③BCMの進捗状況について対外的な情報発信を行う

①BCP検証訓練の設計、訓練評価を着実に実施する

まずはBCP検証訓練と防災訓練の違いを明確にしましょう。BCPの検証訓練には、例えば、事業継続に関する課題の洗い出し(机上訓練)、業務絞り込みや遂行体制検討(机上訓練)、労務管理・勤務ルール変更(机上訓練)、クロストレーニング(実動訓練)、代替手段手順、簡易化手順、変更手続き(机上訓練／実動訓練)などがあります。防災訓練が地震発生直後の安全確保や初動対応、応急対策に関することを中心に検証するのに対し、BCPの検証訓練では、通常業務を含めた優先業務を実際に継続することができるかを検証することに主眼が置かれます。

なお、訓練では評価をしっかりと実施しましょう。机上訓練は、ディスカッション形式であり、必然的に課題の抽出につながりますが、実動訓練では、訓練の目標を設定して、目標に対して実際の動きがどうだったかを評価することがあって、はじめて課題が抽出され改善に結びつきます。

②気軽に机上訓練にトライしてみる

上述したように、BCPの検証については、地震対応の初動訓練とは異なり、ディスカッションやブレインストーミング形式、いわゆる机上で頭を使うタイプの訓練が馴染みます。このような机上訓練は、簡単な災害想定と検討課題さえ設定すれば、気軽に実施することができます。全庁的な訓練に限らず、各部署で気軽に取り組んでもらえるような働きかけを行っていきましょう。

また、東日本大震災の反省として「想定外の事態に対応できなかった」という点があります。災害事象やその影響が「起こる／起こらない」という議論をしていては、いつまでたっても想定外はなくなりません。もし起こったらどうするか、原因事象ではなく結果事象(インパクト)を起点に危機管理を考える癖を付けることが重要です。このような発想を身につけるためにも机上訓練は有効です。

③BCMの進捗状況について対外的な情報発信を行う

BCPは文書化がゴールではなく、実効性を確保するための対策の推進が肝となります。BCPの策定時に、対策推進のためのアクションプランを策定した自治体も多いと思います。アクションプランの進捗状況についてBCP・BCM担当課が毎年チェックし、全庁的に公表していくなど、他部署を意識させるような仕組みをつくっていくことも効果的です。

おわりに

本書では、BCP の策定を開始するにあたっての不安をできるだけ取り払えるような情報をご提供するとともに、策定の過程で陥りがちな悩みに解決策を提示しました。自治体の皆様が BCP 策定に向けた歩みを進めていただく上で、少しでも参考になれば幸いです。

しかし、本書はあくまで「ファーストステップ」であり、取り組みのきっかけを提示しているにすぎません。BCM は継続的な改善こそが重要です。本書をきっかけに第一歩を踏み出した後、段階的に BCP・BCM を改善されていくことを期待致します。

また、本書は、「地方自治体における震災時 BCP の作成手法に関する調査研究」の一環として作成したものです。本調査研究で得られた詳細なデータや知見は、別冊の『地方自治体における震災時 BCP の作成手法に関する調査研究報告書』に記載しております。この調査研究報告書を合わせてご参考頂ければ幸いです。

住宅防火対策推進協議会
防火キャラクター 消子ちゃん



タイプ別解決策一覧

タイプ	解決策
入門者	①業務継続計画(BCP)の意味を知る ②地域の災害リスクや非常事態を想像してみる
不要論者	①BCP の効果を理解する ②BCP と他計画の違いを理解する
心配性	①他自治体の取り組みを知る ②とにかく自分で手をつけてみる
暗中模索	①BCP の基本的な考え方等をまとめておく ②第一ステップとして「非常時優先業務の選定」を開始する
人手不足	①作業を抱え込まずマネジメントに徹する ②研修等の機会を有効に活用する
孤軍奮闘	①事業化のための検討組織を立ち上げる ②BCP の必要性を効果的に訴求する
被害想定 依存症	①インパクトベースで状況設定を行う ②地域の専門家と相談する
合意形成が 困難	①非常時優先業務の位置づけを明確に説明する ②総務・人事・企画系部署とともに策定を進める
資源確保策の 検討が困難	①ソフト対策も含めて実現可能性のある資源確保策を検討する ②抜本的な対策が必要なものは課題として残す
BCM の 定着が困難	①教育・訓練計画を立案し、職員研修としての定着化を図る ②研修では関心事やホットなトピックを注ぎ込む ③BCM担当を介した各部署の教育体制を構築する
BCM の 実効性に不安	①BCP検証訓練の設計、訓練評価を着実に実施する ②気軽に机上訓練にトライしてみる ③BCMの進捗状況について対外的な情報発信を行う

自治体 BCP の仕事術～自治体 BCP へのファーストステップ～

(地方自治体における震災時 BCP の作成手法に関する調査研究報告書 概要版)

編集発行者 一般財団法人日本防火・危機管理促進協会

〒105-0001 東京都虎ノ門2丁目9番16号 日本消防会館4階

T e l 03-3593-2823

F a x 03-3593-2832

U R L <http://www.boukakiki.or.jp/>

印 刷 株式会社丸井工文社

発 行 2014年3月

この事業は、財団法人全国市町村振興協会の助成を受けて実施したものです。