

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
(平成 25 年度 危機管理体制調査研究報告書)



平成 26 年 3 月
(一財) 日本防火・危機管理促進協会

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
(平成 25 年度 危機管理体制調査研究報告書)

平成 26 年 3 月
(一財) 日本防火・危機管理促進協会

目次

| | |
|--|----|
| 1 事業概要 | 1 |
| 1.1 事業の目的・背景 | 2 |
| 1.2 事業の位置づけ | 3 |
| 1.3 事業推進体制 | 3 |
| 1.4 事業の進め方 | 4 |
| 2 問題の所在 | 5 |
| 2.1 地方自治体における震災時 BCP | 6 |
| 2.1.1 BCP の目的と位置付け | 6 |
| 2.1.2 BCP の内容と効果 | 7 |
| 2.2 震災時における業務資源の被災と資源確保（東日本大震災の事例） | 8 |
| 2.2.1 自治体における業務資源の被害 | 8 |
| 2.2.2 業務資源の確保に関する対応 | 11 |
| 2.2.3 被災時の業務資源の制約 | 14 |
| 2.2.4 小括 | 17 |
| 2.3 震災時 BCP の策定状況と課題 | 18 |
| 2.3.1 策定状況 | 18 |
| 2.3.2 BCP の策定が困難な理由 | 20 |
| 2.3.3 小括 | 22 |
| 3 調査研究のフレームワーク | 23 |
| 3.1 調査・研究対象 | 24 |
| 3.1.1 既往ガイドラインにおける BCP の策定過程 | 24 |
| 3.1.2 自治体の BCP に関する先行研究 | 26 |
| 3.1.3 本事業の位置づけ | 27 |
| 3.2 合意形成や資源確保の問題 | 28 |
| 3.2.1 復興準備計画とその普及状況 | 28 |
| 3.2.2 復興準備計画の策定に係る課題 | 29 |
| 3.3 調査研究モデルの設定 | 31 |
| 3.3.1 BCP の策定・運用の取り組み段階 | 31 |
| 3.3.2 モデルと仮説の検証方法 | 34 |
| 4 BCP の策定に関するアンケート調査及び分析 | 35 |
| 4.1 アンケート調査概要 | 36 |
| 4.2 アンケートから得られた主な知見 | 39 |
| 4.3 アンケート調査結果 | 41 |
| 4.3.1 BCP の策定状況 | 41 |
| 4.3.2 BCP 未策定自治体向けの質問と回答の状況 | 42 |

| | |
|--|-----|
| 4.3.2 BCP 策定中／策定済み自治体向けの質問と回答状況 | 48 |
| 4.3.3 BCP 策定済み自治体向けの質問と回答状況..... | 55 |
| 4.4 アンケート調査結果の分析 | 61 |
| 4.4.1 業務継続計画の策定状況 | 61 |
| 4.4.2 業務継続計画の必要性 | 62 |
| 4.4.3 業務継続計画の事業化段階の取り組み | 63 |
| 4.4.4 業務継続計画に対するイメージ | 65 |
| 5 BCP 策定に関する課題への取り組み（ヒアリング調査結果） | 69 |
| 5.1 ヒアリング調査実施概要 | 70 |
| 5.2 ヒアリング調査から得られた知見..... | 71 |
| 5.3 ヒアリング調査結果概要 | 74 |
| 5.3.1 中国地方 A 県..... | 74 |
| 5.3.2 関東地方 B 市..... | 75 |
| 5.3.3 関東地方 C 市..... | 76 |
| 5.3.4 関東地方 D 市 | 77 |
| 5.3.5 近畿地方 E 市..... | 78 |
| 5.3.6 中国地方 F 市..... | 79 |
| 5.3.7 九州地方 G 市 | 80 |
| 5.3.8 九州地方 H 市 | 80 |
| 5.3.9 四国地方 I 市..... | 81 |
| 5.3.10 関東地方 J 市 | 82 |
| 6 まとめ | 83 |
| 6.1 本事業の実施結果..... | 84 |
| 6.1.1 自治体の規模・被災経験に応じた BCP 策定状況..... | 84 |
| 6.1.2 課題整理軸に照らした地方自治体 BCP の現状に関する総括..... | 85 |
| 6.1.3 地方自治体 BCP の策定上のボトルネックと解決方策 | 85 |
| 6.2 BCP 作成ステップアップガイド | 87 |
| 6.2.1 読み手の階層設定 | 87 |
| 6.2.2 解決方策の設定 | 88 |
| 6.3 残された課題..... | 90 |
| 参考資料 1 アンケート調査票 | 93 |
| 参考資料 2 参考文献 | 107 |

1 事業概要

1.1 事業の目的・背景

(1) わが国の脅威

現在、わが国では南海トラフ巨大地震や首都直下地震の発生が懸念されている。地震調査研究推進本部による地震活動の長期評価結果では、今後30年の間に南海トラフ沿いでマグニチュード8~9の大地震が発生する可能性は60~70%、南関東直下でマグニチュード7の大地震が発生する可能性は70%とされている¹。当然のことながら、発生が懸念されている大地震は、これだけではない。だが、生じうる被害の大きさから、この2つの地震が発生した場合には、わが国全体に計り知れない影響があると考えられている。

(2) 防災政策上の課題

こうした大地震で、市区町村は応急対応や復旧・復興など災害対応業務を的確かつ迅速に進め、また、停止した通常業務をいち早く再開することが望まれる。だが、後述する、東日本大震災で見るように、大規模災害時、被災した市町村では業務資源が著しく不足し、業務の遂行が困難となる事態が、これまでたびたび見られてきた。こうして、災害で業務資源が不足した状況下での業務の遂行や不足した資源の確保策等が、市区町村の防災政策上の課題となっている。

(3) 震災時BCPのニーズとその課題

こうした課題に対し、近年、注目されているのが業務継続計画、いわゆるBCPである。計画を予め策定しておくことで「発災直後の業務レベル向上」、「業務立ち上げ時間の短縮」などの効果が期待されている（内閣府防災担当 2010、3）。だが、実際に震災時BCPを策定しているのは、後述するように、いまだ一部の市区町村に過ぎない。市区町村における震災時BCP策定の普及・推進に向けた方策や体制に関する調査研究が求められている。

(4) 本事業の問題意識

そこで、本事業が着目したのが、震災時BCPの作成過程である。いくつかの調査結果が示すように、計画の作成に不可欠な府内合意や資源の確保の難しさが、震災時BCPの作成を困難にしていると考えられるからである。では、府内の合意、資源確保の難しさが具体的に何を意味し、なぜ作成の阻害要因となるのか。また、震災時BCPを作成している市区町村は、こうした阻害要因をどう克服したのか。

(5) 目的

- ①こうした点を踏まえ、本事業では、次の点について調査研究及び検討を行う。
 - ・市町村におけるBCPの作成過程・方法（必要な資源、府内の合意形成方法、作成体制等）。
 - ・市町村の規模・被災経験や取組段階に見合った震災時BCPの作り方。
- ②その成果を、震災時BCPの必要性を認めつつも作成に取り掛かれずにいる市区町村に還元、震災時BCPの普及を図る。

¹ 地震調査研究推進本部（2004、8・2013、13）を参照。

1.2 事業の位置づけ

後述するように、自治体の BCP に関しては、作成手順を示したガイドラインが作成、公開され、策定状況等を調査するなどの取り組みが既に行われている。だが、こうした取り組みでは、次の点が十分に検討されているとはいえない。これらに着目したことが、本事業の特徴である。

- ① BCP 作成の技術・方法論よりも、より本質的なボトルネックであると考えられる、「計画作成に着手するまでの過程」や「策定体制」を主眼とした課題の把握
- ② 地方自治体の規模・被災経験や取組段階に応じた課題の傾向分析
- ③ BCP に対するイメージ（作成に要する人員・知見・コスト等）の適正化
- ④ 人員・知見・予算不足、合意形成困難といった既存指摘事項に対する具体的な解決方策の検討

1.3 事業推進体制

本調査研究を進めるにあたり、実務者・学識経験者からなるワーキンググループを設置し、専門的知見を取り入れるとともに、実践性、客観性及び科学的根拠の確保を図る。

■ワーキンググループ

| | |
|------|----------------------------|
| 部会員 | 小貫 和昭（横須賀市危機管理課長） |
| 〃 | 西村 弥（明治大学政治経済学部専任講師） |
| 〃 | 福田 充（日本大学法学部教授） |
| 〃 | 三浦 隆宏（北九州市危機管理室防災企画担当課長） |
| 〃 | 宮脇 健（日本大学法学部助手、尚美学園大学兼任講師） |
| ■事務局 | 日本防火・危機管理促進協会、株式会社三菱総合研究所 |

検討 WG は、下表に示すとおり、検討期間中 3 回開催した。

表 1 検討 WG の開催実績

| | 日時 | 場所 | 議題 |
|----------|--|------------------------|--|
| 第 1 回 WG | 平成 25 年 10 月 8 日（火） 14:00～16:00 | 三菱総合研究所 4 階会議室 CR-E | ①事業の背景・目的 ②地方自治体における震災時 BCP 作成に関する問題の所在 ③地方自治体向けアンケート調査票(案) |
| 第 2 回 WG | 平成 25 年 11 月 19 日（火） 14:00～16:00 | 三菱総合研究所 4 階会議室 CR-C | ①地方自治体アンケートの分析方針 ②ヒアリング調査の実施計画 ③BCP 策定体制ステップアップガイド (仮称) |
| 第 3 回 WG | 平成 26 年 2 月 28 日（金） 10:00～12:00 | 三菱総合研究所 4 階会議室 CR-C | ①報告書（案） ②BCP 策定・運用ステップアップガイド (仮称・案) |

1.4 事業の進め方

本調査研究は、次の手順により進めた（図1参照）。

- ① 問題の所在を確認するため、地方自治体に BCP が必要とされる背景、既往の大震災における被害・対応の実態等を整理した。 【第2章】
- ② 地方自治体 BCP に関する既往のガイドライン・研究のサーベイを行い、本調査における仮説構築及び調査研究方法の立案を行った。 【第3章】
- ③ 地方自治体が BCP を策定・運用するにあたって直面すると考えられる課題を把握するため、800 の市区町村を対象としたアンケート調査を実施した。 【第4章】
- ④ アンケート調査結果及び web 調査等に基づき、示唆が得られると考えられた BCP 策定中・策定済の 10 自治体を対象としたヒアリング調査を実施した。 【第5章】
- ⑤ アンケート及びヒアリングから得られた知見を踏まえ、課題の構造整理及び解決方策の検討を行うとともに、その概要をガイド（別冊）としてとりまとめた。 【第6章】
- ⑥ 調査仮説の検証結果及び今後の展開について述べた。 【第7章】

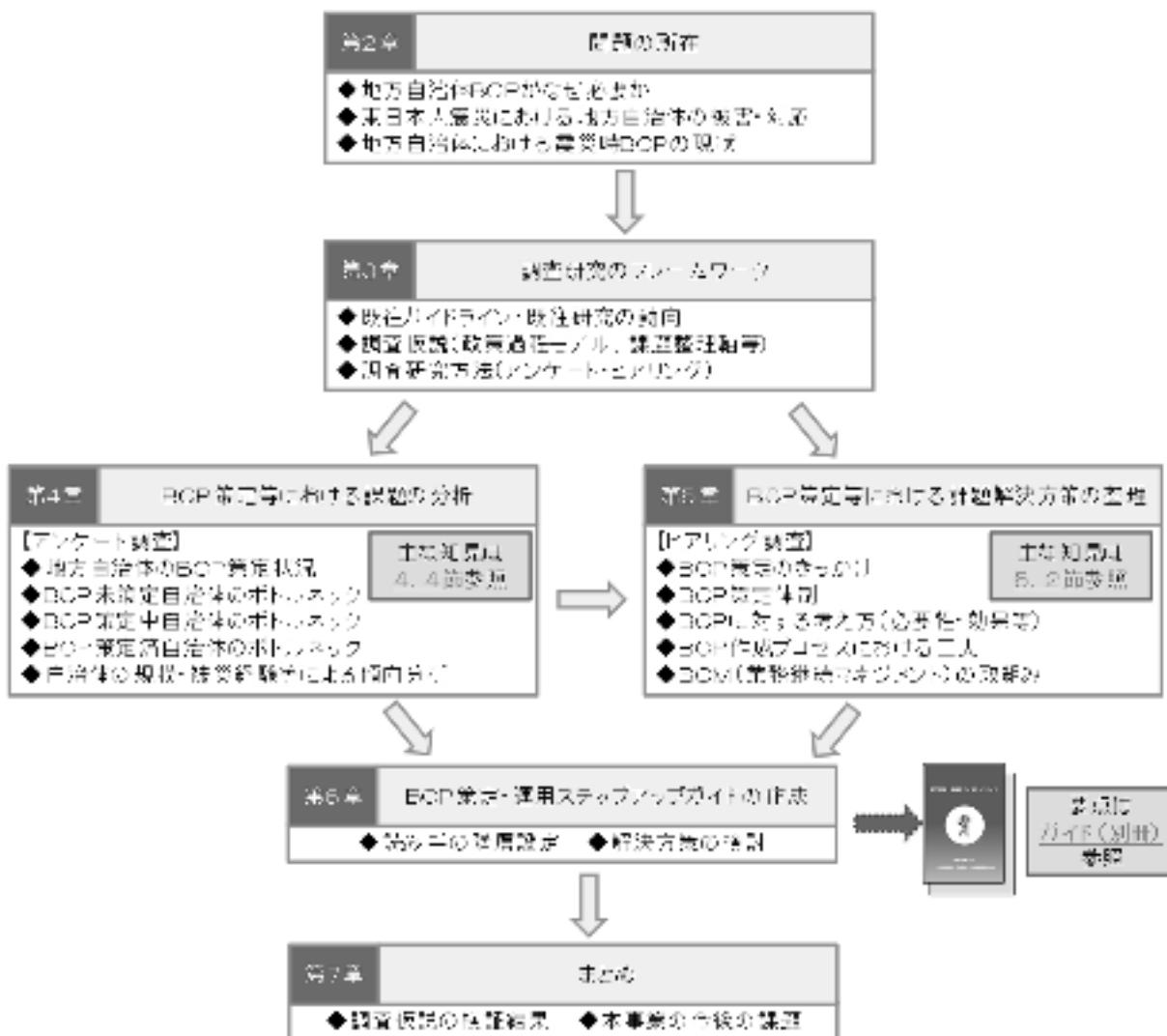


図1 調査研究の流れと本報告書の構成

2 問題の所在

前章で述べたように、本事業では自治体における BCP の作成過程と方法を調査研究し、市町村の規模や被災経験、取組段階に応じた震災時 BCP の作成手法を検討することを目的としている。差し当たって本章では、①そもそも地方自治体の震災時 BCP とはどのようなものなのか、②BCP がなぜ必要とされるのか、③BCP がどの程度普及し、普及に当たって何が課題とされているのかを確認していく。本事業で扱う問題点を明確化していくことが本章の目的である。

2.1 地方自治体における震災時 BCP

震災時の業務継続計画（BCP）とは、どのようなものであるのか。自治体が震災時 BCP を作成する際のガイドラインに当たる資料として、内閣府の作成した『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 第1版』（以下、『手引きとその解説』とよぶ。）がある²。本節では『手引きとその解説』をもとに、計画の位置づけや想定されている内容、効果を確認する。

2.1.1 BCP の目的と位置付け

まず、『手引きとその解説』が、震災時 BCP をどのように位置付けているのか確認する。

(1) 目的

『手引きとその解説』では、地方自治体の BCP を次のように定義している。

ヒト、モノ、情報及びライフライン等利用できる資源に制約がある状況下において、応急業務及び継続性の高い通常業務…を特定するとともに、非常時優先業務の業務継続に必要な資源の確保・配分や、そのための手続きの簡素化、指揮命令系統の明確化等について必要な措置を講じることにより、大規模な地震災害時にあっても、適切な業務執行を行うことを目的とした計画である（内閣府 2010a、3）。

(2) 地域防災計画との違い

自治体では、平常時、災害時の防災対策を定めた地域防災計画が既に作成されている。その上業務継続計画という計画をさらに作成することが求められるのは、多くの地域防災計画で、次のような点が想定されていないからである（内閣府防災担当 2010a、5）。

・業務資源の制約

過去の災害では、庁舎やライフライン、資機材、人員などの業務資源が被災し、災害応急対応や復旧・復興に関わる業務に支障をきたす例が見られる。業務を円滑に遂行するには、業務資源が著しく制約された中での業務の遂行方法や体制、資源の制約への対策（資源の代替策や配分手順など）をあらかじめ検討しておく必要がある³。

・通常業務の継続・再開

自治体が実施する通常業務の中には、災害時にあっても継続が求められるものがある。したがって、災害時、自治体は応急対応に業務の重点を置きつつも、継続すべき通常業務を特定し継続するとともに、中断する場合もいち早く再開するための対策をあらかじめ検討しておく必要がある。

² 『手引きと解説』は、「地方公共団体における業務継続体制に係る検討を支援することを目的として、業務継続の検討に必要な事項及び手法等をとりまとめたものである」。「業務継続の基礎的な検討事項をとりまとめた」【手引き】と、「検討事項の詳細な解説やさらに発展的な分析手法等をとりまとめた」【解説】で構成されている。

³ こうしたことから「自治体 BCP のポイントは『資源管理』」とも言われている（紅谷・平野 2011、122）。

2.1.2 BCP の内容と効果

(1) 内容

『手引きとその解説』では、BCP が大きく 5 つの項目で構成されることが想定されている。表 2-1 に示されているのが、各項目と内容である。上述のとおり、応急対応や復旧・復興局面における業務資源の制約と通常業務への着目が、BCP における大きな特徴とされている。構成の中でも「非常時優先業務の選定」、「必要資源に係る分析と対策の検討」、「非常時の対応の検討」という 3 つの項目は、とくに重要な項目ということができる。

表 2-1 地方自治体 BCP の構成と内容

| 構成 | 主な内容 |
|----------------------|---|
| (1) 対象組織及び非常時の業務継続体制 | <ul style="list-style-type: none"> 対象組織(応急業務の中心を担う本庁。場合によって出先機関を含める)。 非常時の業務継続体制(地域防災計画で定められた応急対応体制、指揮命令系統等)。 |
| (2) 被害状況の選定 | <ul style="list-style-type: none"> 想定する危機事象の特定(想定地震、発災条件等)。 社会的な被害状況の想定(建物、ヒト、ライフライン、道路・鉄道等の被害)。 対象施設周辺の被害状況の想定。 |
| (3) 非常時優先業務の選定 | <ul style="list-style-type: none"> 非常時優先業務 開始・再開時期 |
| (4) 必要資源に係る分析と対策の検討 | <ul style="list-style-type: none"> 必要資源の確保状況と対策 計画的な対策の実施 指揮命令系統の代替措置 |
| (5) 非常時の対応の検討 | <ul style="list-style-type: none"> 代替施設や移転手段の確保、代替設備、緊急連絡先等。 |

出典：内閣府防災担当（2010a、17-66）をもとに作成。

(2) 効果

これらの点を、BCP であらかじめ検討、必要な措置を講じることで、下図のように、「業務立ち上げ時間の短縮」と「発災直後の業務レベル向上」という 2 つの効果が期待されている。

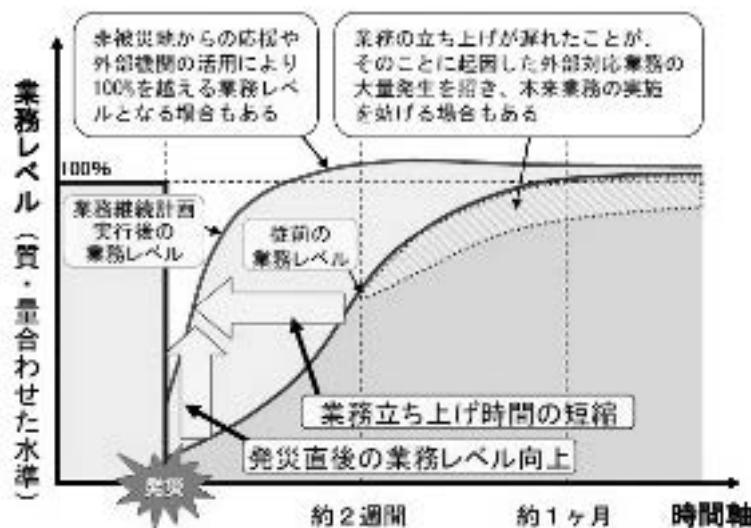


図 2-1 業務継続計画の実践に伴う効果のイメージ（内閣府防災担当（2010a、3）から抜粋）

2.2 震災時における業務資源の被災と資源確保（東日本大震災の事例）

前節で確認したように、業務資源の制約やその対策を検討しておくことが、BCPの大きな特徴であり、策定すべき理由の一つともされている。では、実際のところ、震災時、自治体は資源をどのように制約され、またどう支障をきたすのか。以下では、東日本大震災を例に確認する。

2.2.1 自治体における業務資源の被害

まず、地方自治体の具体的な被害について、庁舎の被害、行政職員の被災、行政サービスへの影響（窓口業務の移転、書類・データの喪失等）の順に確認する。

(1) 庁舎の損傷

● 庁舎の被災状況

表2-2は、東日本大震災により、震度6弱以上の地震が観測された6県（計354市町村）において、本庁舎が被害を受けた市町村の数と、そのうち庁舎を移転した市町村の数を示している。6県の354市町村のうち、本庁舎が被害を受けた市町村は237件（66.9%）である。多くの市町村が庁舎の被害を受けていたということができる⁴。

表2-2 東日本大震災で本庁舎が被害を受けた市町村数

| 震度6弱以上を観測した都道府県 | 合計 | 本庁舎が地震・津波により被災した市町村数 | | |
|-----------------|-------|----------------------|------|-------|
| | | 移転 | 一部移転 | 移転なし |
| 岩手県：全市町村数34 | 22(6) | 2(2) | 2(1) | 18(8) |
| 宮城県：全市町村数35 | 32(3) | 3(2) | 2(1) | 27(0) |
| 福島県：全市町村数59 | 36(0) | 3(0) | 3(0) | 30(0) |
| 茨城県：全市町村数44 | 34(1) | 3(0) | 5(0) | 26(1) |
| 栃木県：全市町村数27 | 26(0) | 1(0) | 2(0) | 23(0) |
| 群馬県：全市町村数35 | 18(0) | 0(0) | 0(0) | 18(0) |
| 埼玉県：全市町村数64 | 31(0) | 1(0) | 0(0) | 30(0) |
| 千葉県：全市町村数54 | 38(0) | 0(0) | 1(0) | 37(0) |

※福島原発事故の影響による移転は含んでいない。また、「移転なし」の数字は震度程度による整理を行っていない数である。（出典）内閣府基へ

出典：東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会（2011、10）から抜粋。

● 被害の程度と移転

表から被害の詳細を読み取ることはできないが、庁舎の「移転」または「一部移転」の有無をもとに、被害の程度を伺うことができる。「移転」を要する被害を受けたのは13件、「一部移転」については15件だった。これらの市町村では、庁舎の被害は特に大きなものだったと考えることができよう⁵。

⁴ ここで挙げたデータは、2011年5月28日に開催された中央防災会議・東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会（第1回会合）での配布資料をもとにしている。その後明らかになったデータと違いがあるかもしれないが、沿岸部・内陸部を問わず幅広い地域で庁舎の被害が生じている点を確認できるため、ここではこの資料を参照している。

⁵ なお、表では、津波の被害により庁舎を「移転」したケースは4件、「一部移転」が2件とされてい

(2) 行政職員の死傷

● 亡くなった職員の有無

図 2-2 は、消防庁が岩手、宮城、福島 3 県の 37 沿岸市町村に対して実施した聞き取り調査のうち、「亡くなった職員の有無」を尋ねた調査結果を示している⁶。全体でみると、37 市町村中 14 団体で職員が亡くなっていることが分かる。最も多いのが宮城県で 8 団体、岩手県と福島県でもそれぞれ 3 団体で職員が亡くなっている（消防庁 2011、99-100）⁷。

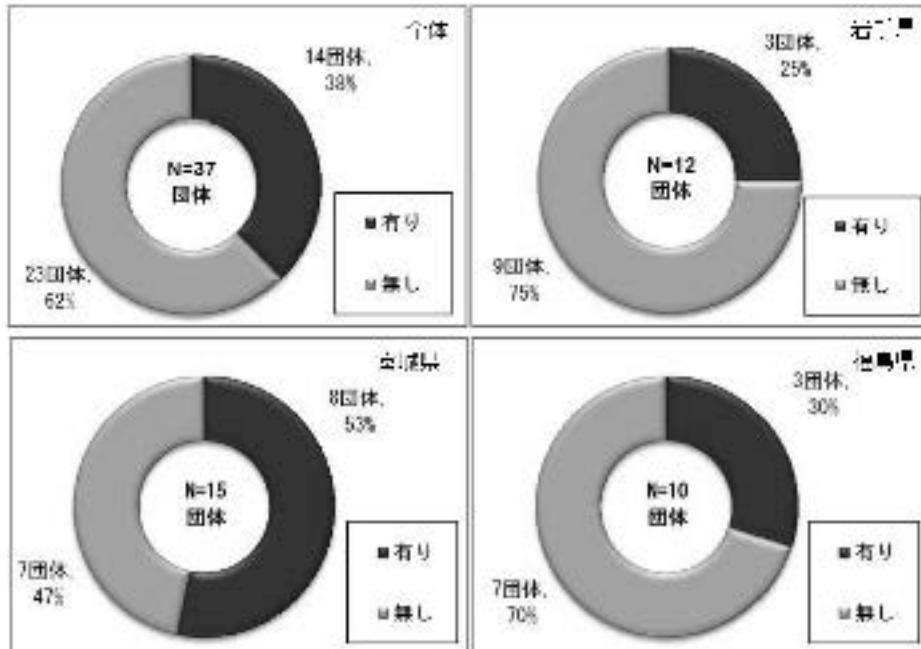


図 2-2 岩手・宮城・福島 3 県の沿岸市町村における亡くなった職員の有無
(消防庁 (2011, 99-100) から抜粋)

● 自治体ごとの死者数

詳細を確認してみよう。表 2-3 は、岩手県・宮城県で庁舎が浸水した地方自治体における、行政職員の被災状況である。被災した職員の数は地方自治体によって異なっているが、陸前高田市や大槌町のように数十名単位で被災した地方自治体が見られた。

表 2-3 行政職員の主な被害状況

| 地方自治体名 | 行政職員の被災 |
|------------|---------------------------------------|
| 陸前高田市（岩手県） | 職員 296 人のうち約 80 人が行方不明 |
| 大槌町（岩手県） | 町長が死亡。職員 138 名のうち、課長 7 人を含む 32 人が行方不明 |
| 南三陸町（宮城県） | 多くの職員が死亡・行方不明 |
| 石巻市（宮城県） | 市職員の死傷・行方不明等で人員不足 |

出典：三菱総合研究所（2012）をもとに作成。

るが、消防庁の「主な被災 3 県の沿岸市町村への聞き取り調査」では、岩手・宮城・福島 3 県沿岸部の 37 市町村のうち、「庁舎を移転した」のは 15 団体だった（消防庁 2011、99）。

⁶ 岩手県が 12 市町村（洋野町、久慈市、野田村、普代村、田野畠村、岩泉町、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市）、宮城県が 15 市町村（気仙沼市、南三陸町、石巻市、女川町、東松島市、松島町、塩竈市、七ヶ浜町、利府町、多賀城市、仙台市、名取市、岩沼市、亘理町、山元町）、福島県が 10 市町村（新地町、相馬市、南相馬市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、広野町、いわき市）である。2011 年 7 月に実施された。消防庁 (2011, 5) を参照。

⁷ この他、「行方がわからなくなったり職員の有無」については、37 団体中 6 団体 (16%) で確認されている（消防庁 2011、100）。

● 死傷の原因

また、消防庁の調査によると、「職員が被災した主な原因」として次のような事例が挙げられている（消防庁 2011、100）。災害対応業務に従事している中で、被災する職員が少なくなかったことを示唆する事例といえよう。

- ・庁舎駐車場での災害対策本部開催中に津波に巻き込まれた。
- ・町内での避難の呼び掛け中に津波に巻き込まれた。
- ・避難所の開設・運営中に津波に巻き込まれた。
- ・地震被害（汚水ポンプ）確認中に津波に巻き込まれた。
- ・避難指示の呼び掛け中に津波に巻き込まれた。等

(3) 行政サービスへの影響

● 窓口業務の移転

（財）地方自治情報センター等（2012）は、岩手・宮城・福島3県の沿岸市町村における庁舎被害及び窓口業務の移転の実施有無を、表2-4のように整理している。庁舎を流失した南三陸町をはじめ、庁舎に被害のあった市町の多くが窓口業務を移転していることが分かる。

表2-4 摆れ・浸水による庁舎被害と窓口業務移転の有無

| 県 | 市町 | 震度 | 揺れ・浸水による庁舎被害 | 窓口業務の移転有無 |
|-----|-------|----|--------------|-----------|
| 岩手県 | 宮古市 | 5強 | 1階水没 | 無 |
| | 陸前高田市 | 6弱 | 4階部分まで水没 | 移転 |
| | 釜石市 | 6弱 | 第1～4庁舎一部浸水 | 移転 |
| | 大槌町 | — | 2階天井まで水没 | 移転 |
| 宮城県 | 仙台市 | 6強 | 無 | 無 |
| | 石巻市 | 6強 | 無 | 無 |
| | 気仙沼市 | 6弱 | 分庁舎1階浸水 | 一部移転 |
| | 東松島市 | 6強 | 無 | 無 |
| | 南三陸町 | 6弱 | 流失 | 移転 |
| 福島県 | いわき市 | 6弱 | 1階床一部崩落 | 一部移転 |
| | 南相馬市 | 6弱 | 無 | 無 |
| | 双葉町 | 6強 | 無 | 移転 |
| | 浪江町 | 6強 | 無 | 移転 |

出典：（財）地方自治情報センター・慶應義塾大学SFC研究所（2012、7-8）から抜粋。

● 書類・データの喪失

また、東日本大震災では、住民基本台帳や戸籍データなど、重要な行政文書・データが津波により消失するなどのケースが見られた。表2-5にその一例を示している。

表2-5 書類・データの喪失

| 地方自治体名 | 行政サービスへの影響 |
|----------------|---|
| 陸前高田市 (岩手県) | 本庁舎1階のサーバ室が水没し、住民基本台帳が津波により消失。 バックアップデータを復元するも、最新数ヶ月間のデータは消失。 戸籍データは、管轄法務局に毎年送信していた副本があり無事。 |
| 大槌町 (岩手県) | 2階建本庁舎の2階まで水没し、行政書類が流失。 |
| 南三陸町 (宮城県) | 津波により庁舎が流失し、住民基本台帳及び戸籍データは消失。 |
| 女川町 (宮城県) | 役場が屋上まで水没し、住民基本台帳及び戸籍データは消失。 |

出典：三菱総合研究所（2012）をもとに作成。

- その他

他にも、庁舎への住民の避難による行政サービスへの影響が見られたケースとして、石巻市の例を挙げることができる。石巻市では、庁舎で寝泊りする市民約 100 人に対し、行政運営に支障が出るとして 4 月 1 日までに退去を要請。その代わり、庁舎内に相談窓口を設け、被災者の自宅に近い指定避難所を案内するなどの対応が行われている。

2.2.2 業務資源の確保に関する対応

このように東日本大震災では、庁舎が損傷し職員が死傷するなど、自治体の多くでいわば業務資源が被災していた。こうした被害に対し、自治体では、業務資源（代替拠点や行政職員等）を確保し、行政サービスを早期に再開しようとする動きがみられた。では、具体的にどのように業務資源を確保しようとしたのか。以下では、代替拠点、災害対策要員、書類・データの確保策について、確認してみよう。

(1) 代替拠点の確保

- 震災前における代替施設の整備状況

先に見た表 2-2 では、震度 6 弱以上を観測した 6 県のうち庁舎の「一部移転」を行った市町村が 15 件、庁舎を「移転」した市町村が 13 件ほど確認できた。このように本庁舎を移転した地方自治体のうち、代替施設を予め整備していた地方自治体は、それほど多いわけではない。

表 2-2 と出典は異なるが、消防庁の 37 沿岸市町村に対する調査では、「災害対応を行う代替施設の有無」についても聞き取りを行っている。図 2-3 がその回答結果である。予め「災害対応を行う代替施設を整備していた」自治体は 37 団体中 14 団体（38%）だった。半数以上の自治体で代替施設が確保されたのは、被災後だったことが分かる。

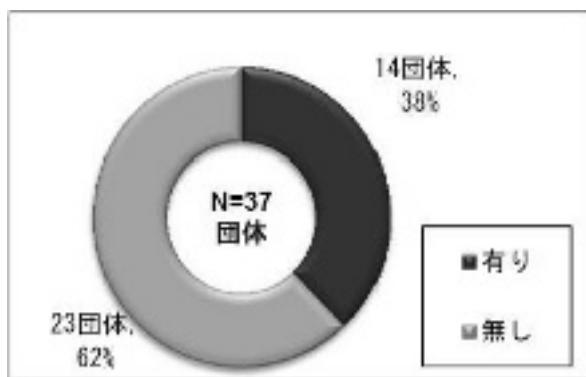


図 2-3 災害対応を行うための代替施設の整備状況（東日本大震災前）
(消防庁 (2011.101-102) から抜粋))

- 代替拠点の確保策

では、こうした自治体はどのように代替拠点を確保したのだろうか。表 2-6 に岩手・宮城の 2 県における 4 市町の例を示している。表に見られるように、これらの市町では、発災直後、被災を免れた既存の施設に災害対策本部等の活動拠点を確保し、1 週間～1 ヶ月程度の間に仮庁舎を開設する等して役所機能を確保していた。

表 2-6 代替拠点の確保に関する対応⁸

| 地方自治体名 | 代替拠点の確保等の対応 |
|----------------|---|
| 陸前高田市 (岩手県) | (3/12) 高台にある給食センター内に災害対策本部を設置。 (3/20) 給食センター北側に仮庁舎開設。 |
| 大槌町 (岩手県) | (3月) 中央公民館に災害対策本部、町役場機能を移転。 (4/9) 町立小学校の校庭に、消防・警察も含めた大槌町の仮庁舎が完成。 |
| 南三陸町 (宮城県) | (3/13) 消防防災無線を確保し、当面の仮設町役場を設置。 (3/22) 総合体育館シーサイドアリーナ敷地内にプレハブ仮庁舎設置。 |
| 女川町 (宮城県) | (3/13) 消防防災無線を確保して当面の役場機能を確保 役場機能及び災害対策本部は町内の小学校に移転。 |

出典：三菱総研（2012）をもとに作成。

（2）災害対策要員の確保

● 発災直後の要員参集

1995年1月に発生した阪神・淡路大震災では、地震の発生が平日の朝だったことから、参集困難による人員不足が問題となつた⁹。だが、東日本大震災では、平日の勤務時間中の発災であったことから、参集困難の問題が顕在化していない¹⁰。

● 災害対策要員の確保

ただし、参集困難の問題が顕在化しなかつたということは、人員の確保が課題とならなかつたということを意味しない。想定をはるかに超える被害に対応するため、むしろ被災した自治体では人員の不足が問題となっていた¹¹。では、人員の不足の問題に対し、被災した自治体はどうのように対応したのだろうか。一例として、仙台市が取った人員の確保策を表2-7に整理している。表に見られるように、仙台市では「部局を超えた応援体制の確保」、「職員採用の拡大や臨時雇用職員等による人員確保」、「他都市等からの応援要員の受入」などの方策により、人員の確保が図られていた。

⁸ なお、東日本大震災では、地震・津波による本庁舎の被災がないにもかかわらず福島第一原発事故からの避難のため、県域をまたぐ庁舎移転も行われた。例えば双葉町では、3月中旬には約1,200名の住民とともにさいたまスーパーアリーナ（さいたま市）への役場機能の移転、3月末には旧・埼玉県立騎西高等学校校舎（埼玉県加須市）への再移転が行われている。

⁹ 例えば、神戸市では、発災当日は、41%の職員しか登庁できなかつた（神戸市1996、193）。

¹⁰ 例えば、仙台市では「地震の発生が平日の日中であったことから、ほとんどの職員が勤務中であり、そのまま非常3号配備体制へと移行されていった」（仙台市2013、77）。また、宮古市では「3月議会の最終日であり、市長をはじめとする幹部職員は全員在庁していた」（黒田2014、3）。

¹¹ いわき市（2013、77）、仙台市（2013）、八戸市（2013、160）阿部（2014）、小笠原（2014）、小野寺（2014）などを参照。

表 2-7 災害対策要員の確保に関する対応

| 確保方策 | 内容 |
|--------------------------------|---|
| 部局を超えた 応援体制の確保 | <ul style="list-style-type: none"> 市内各地に避難所が多数開設され、予め想定していた区役所職員だけでは運営体制が不足するため、本庁の職員も交代で避難所へ派遣。 救援物資等集配拠点では配送作業を担う人員が不足し、本庁の職員も動員し、外部からの応援が入るまでの間を対処した。 被災者の応急仮設住宅への入居業務や被災宅地対策等の早急な対応が求められる業務については、兼務発令により部局を超えた応援体制をとった。 |
| 職員採用の拡大や 臨時雇用職員等によ る人員確保 | <ul style="list-style-type: none"> マンパワーを確保するため、職員採用の前倒し、採用数の増加等を行った。 災害対応の長期化を視野に入れ、4月の定期人事異動を1ヵ月間凍結し、定年退職者を4月末まで再任用した。 OB 職員が非常勤嘱託職員（無給）として区役所相談窓口業務にあたった。 市の外郭団体の職員が、避難所運営、がれき撤去の立会い、罹災証明発行、福祉施設への物資集配拠点業務等にあたった。 緊急雇用創出事業を活用し臨時職員を雇用する等して、罹災証明関係や避難所運営、市税や保険料減免関係等、多様な震災対応業務に対応する体制をとった。 |
| 他都市等からの 応援要員の受入 | <ul style="list-style-type: none"> 災害対応業務を行う人員が不足したため、庁内で人員調整を行い、国・都道府県・市町村等から多くの応援職員が派遣された。 救助活動、物資搬送、応急給水活動、医療救護活動、避難所対応、ライフライン復旧作業に始まり、避難所での保健活動、り災証明関係事務、応急仮設住宅の入居申込みの受付け・説明、各種被災者生活支援制度に係る申請書の審査事務など多岐にわたる業務支援を受けた。 |

出典：仙台市（2013、77 及び 518）をもとに作成。

(3) 書類・データの復元等

南三陸町及び大槌町では、被災により書類・データを喪失し、次のような対応が行われた¹²。

- 南三陸町の例

「役場庁舎が壊滅的な被害を受けたため、町役場で管理している戸籍や住民票など、すべての書類やデータが流失した。町がデータ処理を委託している仙台市の業者は被災を免れており、業者には平成23年3月4日までの住民基本台帳の記録が残っていたため、町ではこのデータを基にして、復元作業に取り組んだ」

- 大槌町の例

「津波で庁舎が壊滅的な被害を受け、約16,000人の住民基本台帳、固定資産課税台帳など、基本的な住民データを失い、被災初期は住民票の発行さえ出来ない状況であった。…しかし、国や県、管理会社などに部分的なデータが残っていたことに加え、津波に流れずに残っていたハードディスクを専門業者に依頼して、データを復元することができた」

2.2.3 被災時の業務資源の制約

東日本大震災は、マグニチュード9.0という強い地震の後、津波が発生し、東北地方の沿岸部に壊滅的な被害をもたらすという未曾有の大災害だった。このように地震自体が類例のないものだったとしても、利用可能な業務資源が制約され、災害対応だけでなくむしろ資源の制約の問題への対応を迫られる事態は、過去の災害にも見られる。以下では、過去の災害における自治体の庁舎の損傷や人員の不足の問題、こうした資源の制約への対応について概観する。

(1) 庁舎の被災

先に見たように、東日本大震災では、地震や津波の被害によって、本庁舎を「移転」した自治体（13か所）、「一部移転」をした自治体（15か所）は28カ所だった。

このように市町村が庁舎の移転を迫られる事態は、過去の災害でも見られる。阪神・淡路大震災と新潟県中越地震における庁舎や設備の被害を、表2-8に整理している。表に見られるように、阪神・淡路大震災の際、庁舎2号館が全面的な立ち入り禁止となった神戸市では、土木局や水道局などが、民間と公共の建物に分散する形で移転している。新潟県中越地震では、阪神・淡路大震災のような重度の建物の損傷は見られなかったが、庁舎の安全確認のために一時的に災害対策本部を庁舎外に設置するケースが見られた。

¹² 以下の南三陸町と大槌町の事例は、消防庁（2011、182-183）を参照した。

表 2-8 東日本大震災以前の災害における地方自治体の被害

| 既往災害 | 地方自治体 | 被害様相 |
|-----------------------|-------------------|--|
| 兵庫県南部地震 (1995. 1) | 神戸市 (震度 7) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 庁舎 2 号館では、6 階部分の層崩壊等により地震直後から全面的な立ち入り禁止措置がとられ、図面や書類等の搬出も不可能であった。 ・ 2 月上旬に貿易センタービル（土木局）、サンボーホール（都市計画局と住宅局の大半）、シオノギビル（水道局）、神戸市教育会館（下水道局）に分散移転した。 |
| | 西宮市 (震度 6-7) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 被害が顕著であったのは高層棟部分で、特に 7 階に被害が集中し、建物中央部の耐震壁と付帯する柱や建物外周の多くの柱に大きな損傷を生じ、6 階・8 階でも柱や壁が損傷を受けた。このため、大きな被害を受けた 6 階以上を立ち入り禁止とした。 ・ 5 階以下についても、損傷の度合いは小さかったものの、耐震壁や柱に被害が生じた。 ・ ボイラー煙道の埋没や冷却塔の倒壊により冷暖房設備が稼動不能となり、建物中央部耐震壁の破壊により、B1～B2 間の荷物用エレベーター以外のエレベーター（5 基）の運行が不能となった。 |
| 新潟県中越地震 (2004. 10) | 旧川口町 (震度 7) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 庁舎に被害が生じ、倒壊の危険性があるため一時的に立入を禁止し、調査が終わるまで庁舎外に仮設テントを立てて災害対策本部を設置した。 ・ 県防災行政無線は停電で使えなかつたため震度情報は得られず、庁舎 3 階に設置されていた同報無線も利用不能であった。 ・ 外部からの支援はほとんど入っておらず、その後も 1 週間にわたって役場機能はほぼ失われていた。結果的には応急危険度判定により建物の使用は問題ないことが判明（27 日頃）し、庁舎内の片付けの実施と電気の復旧を受けて、窓口業務の再開は、地震から 9 日目の 11 月 1 日であった。 |
| | 旧山古志村 (震度 6 強) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 電話、携帯電話、県防災無線など、全ての情報発信ができなくなった。 ・ 庁舎に自家発電機はあったが 2 時間程度しか持たなかつた。 |
| | 旧小国町 (震度 6 強) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 庁舎内では危険を感じたことから、災害対策本部は、庁舎裏の車庫に設置した。ロッカーはほとんど落ちており、ライフラインはほとんどだめな状況であった。 ・ 地域防災計画では、災害対策本部には 2 階の会議室を使用することとなっていたが、様々なものが散乱して使用できなかつた。 ・ NTT の回線が切断されたことから、役所内の災害時優先電話、公衆電話も通じず、パソコンのメールも停電で使えない状況だった。 ・ 役場に無線（新潟県が設置した衛星通信システム）は有るが、供給電源が一般電源しかなく、停電時に自動的に非常用電源から供給できるようになっていなかつた。地震発生と同時に停電になつたため、10 月 24 日午前中に非常用電源に接続できるコードにつけて復旧するまで、使えない状況が続いた。 |
| 小千谷市 (震度 6 強) | 小千谷市 (震度 6 強) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 災害対策本部の設置は市庁舎の 4 階大会議室とする計画となっていたが、たびたびの余震で、建物の安全が確認できず、事前の計画に沿つて数百 m 離れた消防本部前にテントを張つて本部とした。 ・ 災害対策本部は、余震でエレベーターが使えなかつたこともあり、21：30 に 1 階食堂に移動された。 ・ 同報無線の屋外子局は、停電になり、自家発等もないため使用できなかつた。 ・ 移動系無線は、自家発が作動していたが、統制卓が落下しコンセントが抜けていたことに気づかず、統制での利用は出来なかつた。子機同士のやり取りは可能であつた。 |
| | 長岡市 (震度 6 弱) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 漏水と停電により市庁舎が利用できず、本庁舎ロビーで午後 6 時 30 分に第一回災害対策本部会議後、消防署 3F に災害対策本部を置いて情報収集と避難所開設を指示した。 ・ 午後 8 時半過ぎには市役所の停電が回復し水漏れも止まり、午後 9 時 40 分に本部を市役所 3 階会議室に移動した |

出典：内閣府（防災担当）（2010a、7-12）をもとに作成。

(2) 人員の不足

東日本大震災では参集困難の問題は生じていないが、避難所の運営、救援物資の配送など、発災後の災害対応業務における人員の不足が生じていた。これに対し、たとえば仙台市では人員の配置の変更、新入職員の採用時期の前倒などで、人員の確保が図られている。こうして災害対応の人員が不足する例は、当然のことながら、過去の災害にも見られる。阪神・淡路大震災の例を見てみよう。

● 参集困難

東日本大震災で顕在化しなかった参集困難は、阪神・淡路大震災では人員の不足の直接的な原因だったということができる。表 2-9 に阪神・淡路大震災における神戸市と芦屋市、西宮市の職員の参集状況を示している。表に見られるように、発災当日に参集した職員は、神戸市、芦屋市では半数に満たず、最も多い西宮市でも 51% となっている¹³。その後、時間の経過に従って参集者は増えていくが、参集率は 90 時間後でも神戸市が約 8 割、芦屋市で 69%、西宮市で 78% だった。

表 2-9 阪神・淡路大震災における神戸市・芦屋市・西宮市職員の参集状況

| | (18 時間後) | (42 時間後) | (66 時間後) | (90 時間後) | (210 時間後) |
|-----|----------|----------|----------|----------|-----------|
| 神戸市 | 41% | 約 6 割 | 約 7 割 | 約 8 割 | 約 9 割 |
| 芦屋市 | 42% | 52% | 60% | 69% | — |
| 西宮市 | 51% | 66% | 69% | 78% | — |

出典：財団法人消防科学総合センター（1997）から抜粋。

● 人員の確保

このように、阪神・淡路大震災の被災自治体は、地震が発生した数日、限られた職員で災害に対応しなければならなかった。では、こうした人員の不足に対し、被災自治体はどうやって対応したのだろうか。一例として、表 2-10 に神戸市の対応を整理している。神戸市では、仙台市で見られた「部局を超えた応援体制の確保」、「他都市等からの応援要員の受入」の他、「民間事業者への協力要請」や「ボランティアの活用」などが行われている。

¹³ こうした参集状況は部局ごとに異なっている。例えば神戸市では、震災が発生した当日、消防が 95%、教育が 92% と、ほとんどの職員が参集していたのに対し、市長部局は 35%、区職員は 24% だった（神戸市 1996、193）。

表 2-10 災害対策要員の確保に関する対応

| 確保方策 | 内容 |
|----------------|--|
| 民間事業者への協力要請 | <ul style="list-style-type: none"> 登録事業者で構成される災害協力団体¹⁴に、災害対策への協力を要請。 特に、車両と作業員が「絶対的に不足」していた救援物資の搬送業務を依頼。 それでも「大量の車両、作業員が必要と」したため、運送会社に協力要請を拡大している。 |
| ボランティアの活用 | <ul style="list-style-type: none"> 人員の不足から、各区役所では、避難所運営を学校など施設管理者とボランティアに依頼。 ボランティアによる避難所での救援物資の受け取り、食事の配布、要援護者への介助などは、「大きな力となった」。 |
| 部局を超えた応援体制の確保 | <ul style="list-style-type: none"> り災証明、支援金交付、倒壊家屋の解体などは、当初、住民が受付窓口に殺到し、受付の処理や事務手続きの人員が必要とされた。 |
| 他都市等からの応援要員の受入 | <ul style="list-style-type: none"> 他局や他都市からの応援職員によって、こうした事務が進められた。 |

出典：神戸市（1996、189-212）をもとに作成。

2.2.4 小括

本節では、「自治体 BCP のポイント」ともいわれる、災害時の資源の問題について、実際に資源がどのように制約され、支障をきたすのかを、東日本大震災を例に確認してきた。この作業を通じて確認できた点は次のとおりである。

- 地方自治体の業務資源として、庁舎、職員、さらには対応拠点として庁舎機能を維持するためのライフライン（電力・通信等）や情報システム等が挙げられる。
- 大規模災害によってこれらの業務資源が喪失または不足すると、応急対策業務や通常業務への支障が生ずる。東日本大震災では、庁舎が被害を受けたことにより移転を余儀なくされたケースや、職員の被災により応急対策業務の指揮命令系統の混乱やマンパワー不足、情報システムの停止により業務の早期再開が困難となるケース等が発生した。
- こうした非常に厳しい状況の中でも、被災した地方自治体において、代替拠点の確保、要員の確保、書類・データ復元等の様々な措置がとられた。

¹⁴ 神戸市安全協力会、神戸市土木協力会、神戸市建築協力会、神戸市造園協力会、神戸市港湾土木協力会、兵庫県建設業協会などである（神戸市 1996、196）。

2.3 震災時 BCP の策定状況と課題

前節で確認したように、大震災の発生時、これに対応すべき自治体では業務資源の制約が生じ、災害対応以上に、資源の制約にどう対応するかが問題となる。こうしたことからも、BCP を策定し、その過程で業務資源の制約やその対策を検討しておくことは、災害時に的確、迅速に対応する上で重要な取り組みされている。では、BCP は自治体においてどの程度普及し、普及に際してどのような点が課題とされているのか。本節ではこの 2 つの点について確認する。

2.3.1 策定状況

自治体における BCP の策定状況を調べたものとしては、次のような調査がある¹⁵。以下では、これらの調査結果をもとに、自治体における BCP の策定状況について確認する。

- ・内閣府（防災担当）・消防庁「地震発災時を想定した業務継続体制に係る状況調査」（2010 年）
- ・総務省「地域における ICT 利活用の現状及び経済効果に関する調査」（2012 年）

（1）地震発災時を想定した業務継続体制に係る状況調査

まず、内閣府と消防庁が 2009 年に実施した「地震発災時を想定した業務継続体制に係る状況調査」結果を見てみよう（内閣府（防災担当）・消防庁 2010）¹⁶。図 2-4 は、内閣府・消防庁調査で確認された 2009 年 11 月時点での震災時 BCP の策定状況を示している。

図に示されているように、市区町村、都道府県ともに「策定済」の自治体は少ない。特に、市区町村では「策定済」がわずか 0.1% に過ぎず、調査が行われたこの当時、ほとんどの市区町村では震災時 BCP を策定していなかったことが分かる。また、「策定済」の団体の割合が、市区町村よりも都道府県の方が多いことから、BCP の普及は都道府県において先行しているということができよう。

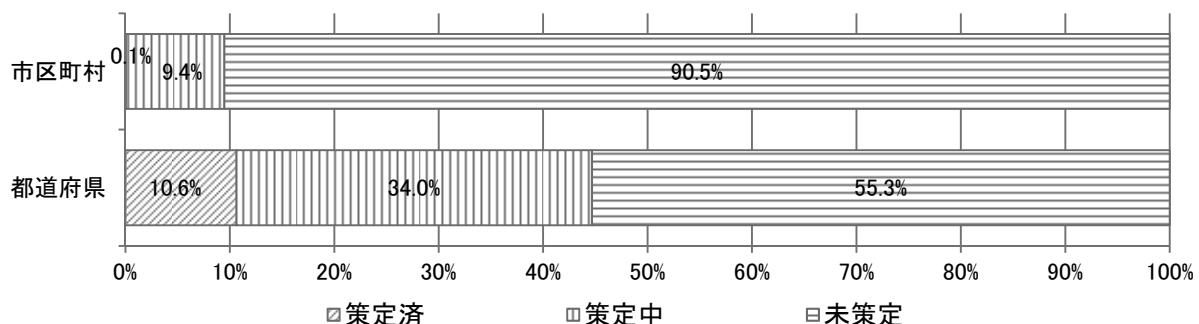


図 2-4 2009 年 11 月時点での震災時 BCP の策定状況
(内閣府（防災担当）・消防庁（2010）をもとに作成)

¹⁵ () 内の年数は、調査結果の公開年を示している。なお、ここでは本事業が開始する前に実施された調査結果を用いているが、本事業の実施中に行われた調査として、消防庁（国民保護室）の「地方公共団体における総合的な危機管理体制に関する調査」（2013 年）と、株式会社日本政策投資銀行の「自治体の防災対策に関する調査（アンケート調査）」（2013 年）も参考になる。

¹⁶ 調査は次のように、2 回に分けて実施されており、それぞれサンプルに若干の違いがある。

- ・質問 1-1 及び質問 2～5：1,795 団体（2009 年 11 月実施）
- ・質問 1-2～1-4：1,783 団体（2010 年 1 月実施）

(2) 地域における ICT 利活用の現状及び経済効果に関する調査

内閣府（防災担当）と消防庁の調査は、その後継続的には行われていない。だが、調査後 4 年が経過し、その間、東日本大震災が発生していることも踏まえると、BCP はさらに普及しているものと予測することもできる。そこで、東日本大震災後、総務省通信国際戦略局が実施した「地域における ICT 利活用の現状及び経済効果に関する調査」（総務省情報通信国際戦略局 2012）をもとに、その後の普及状況を確認する¹⁷。

調査のうち、BCP の策定状況に関する質問の回答結果を示したのが、図 2-5 である¹⁸。回答項目が内閣府・消防庁調査と異なるが、「震災を契機に見直しを行った」及び「震災を契機に見直しはしていない」とする回答を「策定済」、「震災前から策定に向けて検討中」、「震災以降、策定に向けて検討中」、「策定に向けた検討も未実施」とする回答を「未策定」として捉えることができる。

- 「策定済」自治体の増加

この調査結果で、BCP を「策定済」の自治体（「震災を契機に見直しを行った」+「震災を契機に見直しはしていない」）の割合は、都道府県 44%、市区 14%、町村 2% である。厳密な比較はできないものの、内閣府・消防庁の調査時と比べ、都道府県、市区町村ともに BCP を策定している自治体は増加したものと考えることができる。

- 都道府県の先行

また、内閣府・消防庁の調査結果と同様、この調査結果においても、都道府県-市区町村の間の策定状況の差が見られる。都道府県では 44% と半数近くの自治体が作成しているものの、市区と町村で「策定済」と考えられる自治体の割合はわずかである。この時点においても、市区町村より都道府県の方が BCP の普及は進んでいるということができる。

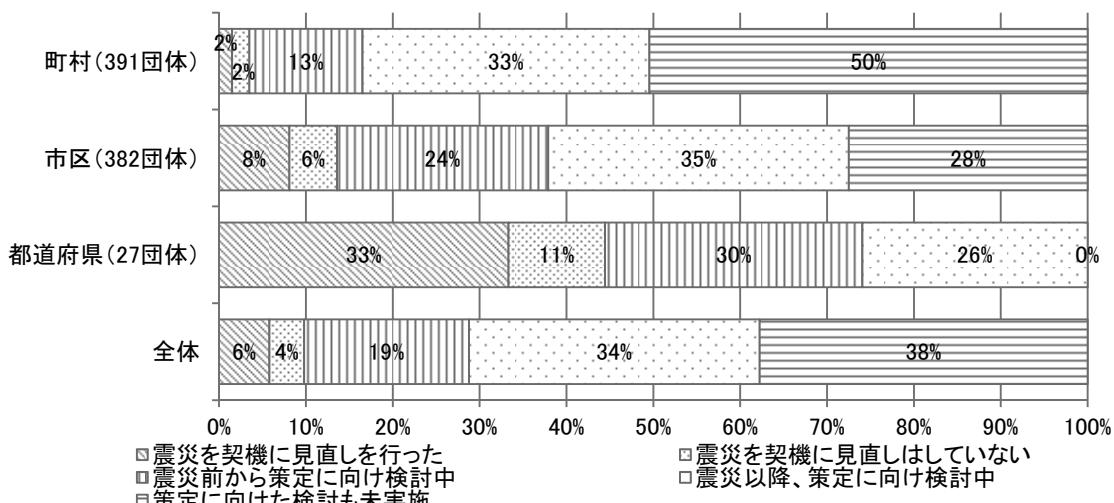


図 2-5 2012 年 3 月時点での BCP の策定状況
(総務省情報通信国際戦略局(2012, 13)をもとに作成)

¹⁷ サンプル及び回収状況は次のとおりである。

都道府県：47 団体（回答数 31 団体、回収率 66.0%）

市区町村：1,742 団体（回答数 816 団体、回収率 48.7%）

¹⁸ 調査の目的は、「地域における ICT 利活用の現状及び経済効果」を調査するというものであるが、この質問は情報部門に限定したいわゆる ICT-BCP ではなく、全部門に関わる包括的な BCP の策定状況について尋ねたものである。

● 規模の優位性

なお、こうした策定状況の差は、市区町村内にも見られる。市区での策定状況は14%であるのに対し、町村では2%に過ぎない。こうした都道府県-市区-町村間の策定状況の差から、BCPの普及には組織規模の優位性があるものと予測することができる。

2.3.2 BCPの策定が困難な理由

このように、BCPを策定している市区町村は増加しつつあるものの、多くの自治体では未策定のままとなっている¹⁹。では、市区町村ではBCPの策定がなぜ遅れているのだろうか。次に、普及に際してどのような点が課題とされているのかを確認してみよう。

下図は、内閣府（防災担当）と消防庁が2010年に実施したアンケート調査のうち、「業務継続計画未策定の団体で業務継続体制が整っていない理由」を尋ねた質問の回答結果である。「業務継続計画を未策定の団体で業務継続体制が整っていない」とした市区町村（1,541団体）のうち、整っていない理由の占める割合を市区町村ごとに示した。回答結果からわかるように、回答数の多い順に「府内で議論がなされていない」、「必要な十分な知見がない」、「必要な人員・人材がない」点が挙げられている²⁰。以下ではこれらの点について検討してみよう。

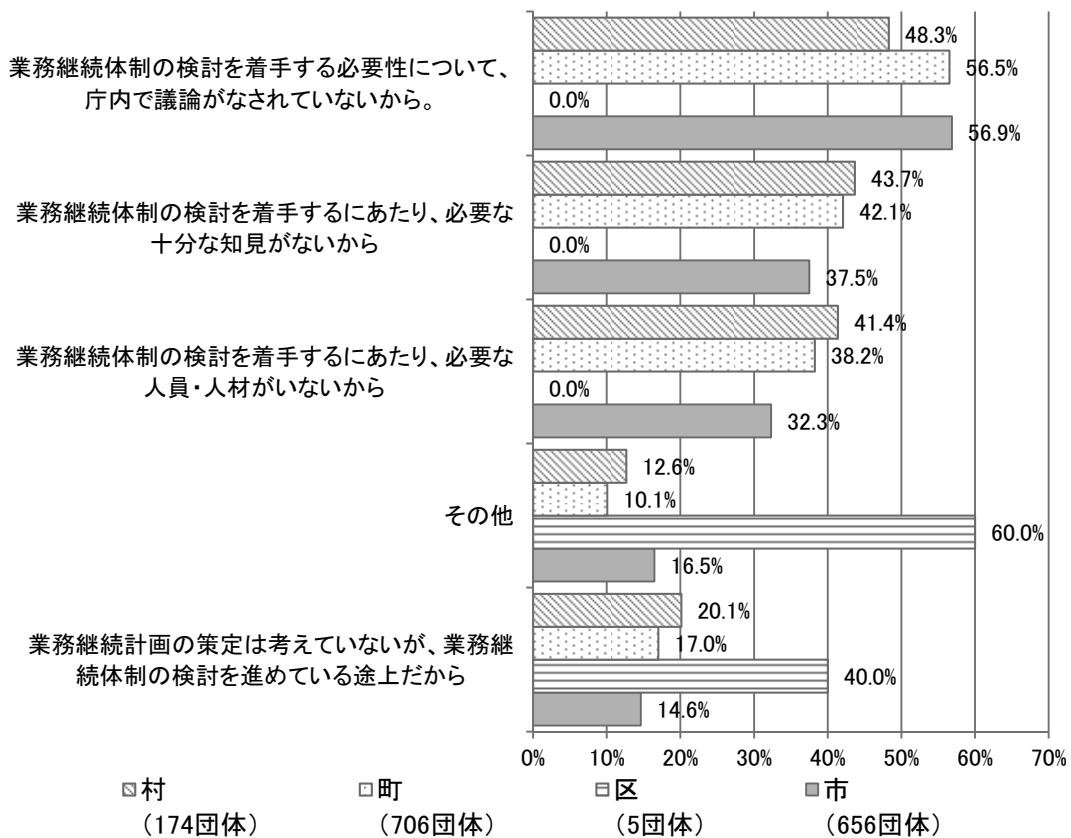


図2-6 業務継続体制未整備の理由
(内閣府(防災担当)・消防庁(2010)をもとに作成)

¹⁹ 後述するように、本事業で実施したアンケート調査でも確認することができる（第4章参照）。

²⁰ これらはあくまで「業務継続体制が整っていない理由」を示したものだが、計画の策定に関わる課題についての示唆を得る上で、参考になるものと考えられる。

(1) 合意形成の問題

- 庁内の議論の欠如

「業務継続体制未整備の理由」について、市町村（「区」を除く）では「庁内で議論がなされていない」とする回答が最も多く、半数近くもしくは半数以上を占めている。

- BCP の作成過程における庁内の議論

庁内の議論が重要なのは、BCP が災害時に部局内または部局間で最優先すべき目標や、人員や執務スペース等の資源の割り振りを定めるものだからである。そのため、たとえばある部局に執務スペースや電源が多く割り振られた場合は、別の部局でこれらが減らされるという部局間、部局内のトレード・オフの問題も生じうる。だからこそ BCP を作成する際には部局間、部局内での合意形成やそのための議論が必要である。「庁内で議論がなされていない」との回答の割合が多いのは、こうした合意形成の難しさを示唆するものである。

(2) 作成資源の問題

次に挙げる「知見」と「人員・人材」の問題は、BCP の作成に必要な資源の問題として捉えることができる。

- ① 知見の不足

「庁内の議論」に次いで多い理由が「必要な十分な知見がないから」とする回答である。市町村とも、40%前後の自治体が「十分な知見がない」ことを「業務継続体制が整っていない理由」に挙げている。

- ・規模の優位性

また、「必要な十分な知見がない」とした回答は、市の 37.5%に対し、町では 42.1%、村では 43.7%となっており、市と町村の間に差が見られる。BCP の策定状況と同様、組織規模の小さな自治体ほど、「必要な十分な知見がない」という規模の優位性が伺われる。

- ・「知見」の意味

なお、業務継続体制の整備に必要な「知見」が、何を指しているのかという点は、調査結果から明らかにすることができない。

- ② 人員・人材の不足

3 番目に多い理由が「必要な人員・人材がない」とする回答である。

- ・規模の優位性

まず、この理由を挙げたのは市の 32.3%に対し、町で 38.2%、村では 41.4%の団体だった。策定状況や知見の不足と同様、「必要な人員・人材がない」とする回答にも、市と町村との間の差が見られる。

- ・「人員・人材」の意味

また、この回答では「人員・人材」として一括りされているが、「人員の不足」と「人材の不足」は本質的に異なる問題である。「人員の不足」が問題だとすれば、人員の不足をどう補うか、少ない人員でどう作成するか、という点が問題になる。一方、「人材の不足」が問題なのだとすれば、知識やスキルの不足をどう補うか、という点が問題となる。「人員・人材」の意味によって解決策の方向性が異なってくるが、こうした「人員・人材」が何を指しているのかという点は、調査結果から明らかにすることができない。

2.3.3 小括

本節では、自治体に BCP がどの程度普及し、普及に際してどのような点が課題とされているのかという点を、内閣府や消防庁、総務省が実施した調査結果をもとに確認してきた。この作業から知り得たこと、この作業によって新たに抽出された研究課題について、次のように整理することができる。

(1) 策定状況に関する既往の調査から知り得ること

- 市区町村における BCP の普及の遅れ

市区町村では、震災時 BCP の作成がそれほど進んでいない。

- 合意形成の問題

「業務継続体制未整備の理由」について、最も多く挙げられているのが「府内の議論」であった。BCP には最優先すべき目標や資源の割り振りなど、部局間・部局内で合意を形成すべき点が少なくない。「議論がなされていない」という点は、こうした合意形成の難しさを示唆するものである。

- 資源確保の問題

「業務継続体制未整備の理由」について、町村など組織規模の比較的小さな自治体では、知見や人員の不足が多く挙げられている。逆に、組織規模の大きな自治体ほど BCP が策定されている。こうしたことから、組織規模の小さな自治体ほど、知見や人員など BCP の作成に必要な資源が少なく、BCP の普及が遅れているという仮説を立てることができる。

(2) 残された課題

一方、既往の調査結果からは、次のような点について十分には明らかにすることができない。

- 逸脱例の問題

上記の仮説のとおり、BCP の策定には組織規模の優位性があるとしても、実際のところ、少ないながら町村においても BCP を策定している自治体が見られる。こうした自治体が知見や人員をどのように確保しているのかという点は、既往の調査結果からは分からぬ。

- 議論の欠如、知見・人員の不足の意味

議論の欠如、知見・人員の不足は、BCP を作成する際のボトルネックと考えることができる。BCP の普及を図る上で、これらの問題と対策を検討することが当然必要となるが、それ以前の問題として、次のような問題が具体的に何を意味しているのかが明らかではない。

- ・「議論が行われていない」

誰が・何について・どのように議論する必要があると考えられているのか。

- ・「十分な知見がない」

必用とされているのが具体的にどのような知見なのか。

- ・「人員・人材がない」

どの程度の人員が・なぜ・どのような作業に必要か、どのような人材か。

3 調査研究のフレームワーク

前章では、序内の合意形成や資源確保の問題が、BCP を作成する際のボトルネックとされていることを確認した。そこで、本事業では BCP の策定過程において①合意形成と資源確保が具体的にどのような問題であるのか、また②既に BCP を策定している自治体がボトルネックをどう解消したのかを調査研究する。本章ではこうした点をどのように調査するかを検討する。

3.1 調査・研究対象

冒頭で述べたように、本事業では①自治体の BCP 策定過程における合意形成と資源確保の問題、②ボトルネックの解消に向けた取り組みについて調査研究する。差し当たり、本節では自治体の BCP がどのように策定されることが想定されているのか、既往のガイドラインをもとに確認する。

3.1.1 既往ガイドラインにおける BCP の策定過程

(1) 『市町村の BCP～地震に負けない自治体づくり～』の例

前章で確認したとおり、内閣府の『手引きとその解説』は「非常時優先業務の選定」など大きく 5 つの項目を設定し、各項目を検討しつつ、震災時 BCP を策定していくことを想定している。東京市町村自治調査会（2009）がまとめた『市町村の BCP～地震に負けない自治体づくり～』（以下、『市町村の BCP』とよぶ。）は、こうした策定過程を図 3-1 のような 7 つの作業に整理している²¹。各作業の内容は次のとおりである（財団法人東京市町村自治調査会 2009、55-87）。

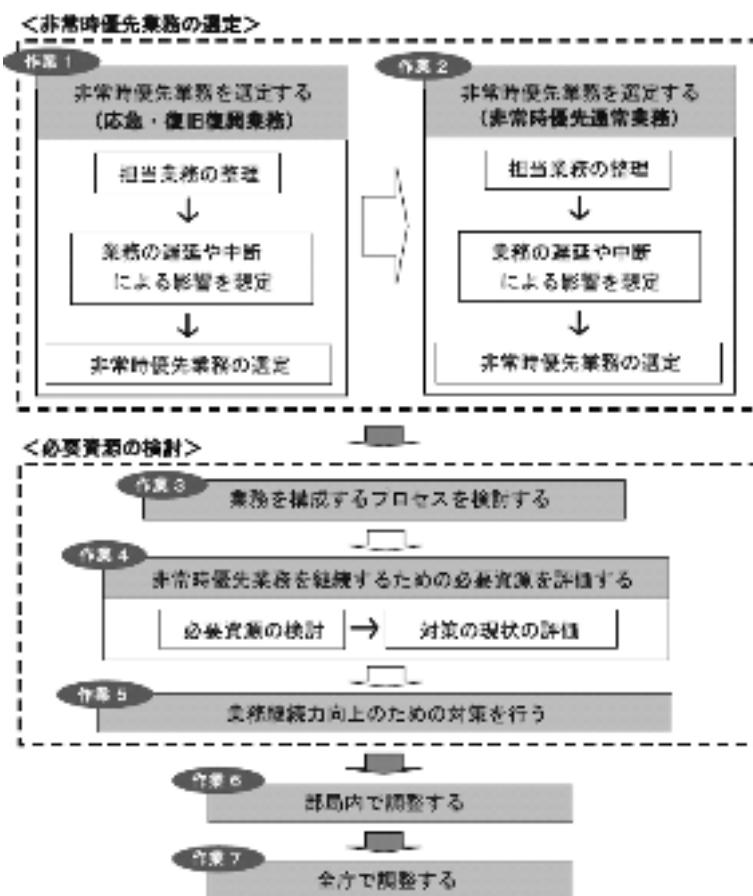


図 3-1 市町村 BCP の策定フロー
(財団法人東京市町村自治調査会（2009）から抜粋)

²¹ 東京市町村自治調査会は、平成 20 年度事業の一つとして、有識者と多摩地域の市町村関係者からなる研究会を設置し、市町村 BCP のあり方を検討している。『市町村の BCP』は、その成果として市町村が容易に取り組むことのできる BCP の検討方法を整理したものである。

- 非常時優先業務の選定[作業 1,2]

BCP を策定する場合、既に規定されている応急対策業務から始め、通常業務へと検討を進めることが妥当である。

- ① 各部署の業務の洗い出し
- ② それらの業務が被災により遅延・中断した場合の社会的な影響を想定
- ③ それらの影響を許容できる範囲に抑えるための目標レベルを設定
- ④ その目標に到達するまでの時間などを設定し、優先度を評価

- 必要資源の検討[作業 3,4,5]

選定した非常時優先業務に必要な資源を確保するため、次の手順で検討する。

- ①業務のプロセスを細分化
- ②各プロセスで必要な各種資源を洗い出し
- ③それらの現状を評価し、対策の有無を明確にする
- ④対策がない場合には、必要資源を確保するための対策を検討する

- 部局内で調整[作業 6]

非常時優先業務について、部局で横断的に業務を調整する等、業務のつながりに漏れがないかを再点検することを目的として、次の手順で行う。

- ①各課の検討結果を入手（非常時優先業務、必要資源）
- ②その上位部署（部局レベル）において調整

- 全庁で調整[作業 7]

非常時優先業務について、今度は全庁で横断的に業務を調整する事、業務のつながりに漏れがないかを再点検することを目的として、次の手順で行う。この作業は、防災担当課や組織規則を担当する課、人事を担当する課を中心に行なうことが望ましい。

- ①部局レベルの検討結果を入手（非常時優先業務、必要資源）
- ②全庁レベルで調整

(2) BCP の策定過程はどう捉えられているか

- 素案・原案の作成過程

このように、『市町村の BCP』で（また『手引きとその解説』においても）示された BCP の策定過程とは、実際に計画の素案や原案を作成する際の作業工程ということができる。したがって、「非常時優先業務の選定」や「必要資源の検討」など、ここに示された作業の各項目を検討すれば、それによって BCP の各項目が作られていくことになる。

- 事業としての BCP 策定過程

だが、前章で見たように、BCP が未策定の自治体では、合意形成の問題や知見・人員など資源の確保の問題がボトルネックとなっている。こうしたボトルネックが問題となるのは、BCP の原案そのものを作成する局面というより、BCP を策定するかどうかの検討や策定に取り掛かるための準備（予算や人員の確保など）、または作業工程の背後で行われる調査や調整などの裏方作業を行う局面であると考えられる。いわば BCP の策定を事業として立ち上げ、これを管理・運営していく過程ができる。

3.1.2 自治体の BCP に関する先行研究

本事業が調査研究の対象とするのは、こうした事業としての BCP 策定過程ということができる。では、このような意味での BCP 策定過程はどのように調査研究が行われているのだろうか。

(1) BCP の策定状況に関する調査

前章で確認したように、自治体の BCP の策定状況については、内閣府（防災担当）・消防庁や総務省などの調査が行われている。最も新しい調査である消防庁国民保護室が 2013 年に実施した調査では、「大規模地震等の自然災害を対象とする業務継続計画を策定している」とした市区町村は 13%（一般市 14%、町 9%、村 6%）だった。東日本大震災後の現在も、依然、地方自治体での BCP の普及が進んでいない状況が分かる（消防庁 2013a）²²。

(2) 研究者による自治体 BCP の研究状況

では、大学等の研究者らの研究状況はどうだろうか。

① 企業 BCP の研究

第一に、BCP に関する研究者による研究には一定の蓄積があるものの、その多くは、企業の BCP に焦点を当てたものである。例えば、地域安全学会で 1999 年から 2011 年までに発行された論文集と梗概集のうち、BCP をテーマとした論文、あるいは BCP に触れた論文は 35 本掲載されている。このうち自治体の BCP をテーマとした論文は 2 本に過ぎない。

② 自治体 BCP の研究

少ないながら、地方自治体の BCP に焦点を当てた先行研究も見られる²³。

・自治体 BCP の必要性に関する研究

例えば丸谷ら（2007）は、関西府県市に対しアンケート調査を行い、BCP に対する地方自治体の考え方を整理、民間企業と比較するとともに、地方自治体が BCP に取り組む際の着目点を示した。丸谷らは、「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」ことを研究目的として掲げている。いわば、自治体における BCP の意義や必要性に関する研究だったということができる²⁴。

・自治体 BCP の内容・作業工程に関する研究

また吉川ら（2010）は、BCP に記載すべき（とされる）内容から、自治体が BCP を策定する際に行う作業手順とその課題を提示した。具体的には非常時優先業務の選定（業務仕分け、業務影響分析、非常時優先業務の選定）と必要資源の検討（業務プロセス分析、必要資源の評価、ボトルネックの課題と対策）について八王子市役所にアンケートを行い、作業を行う際の課題を抽出している。いわば、吉川らの研究は、自治体における BCP の内容や作業工程に関する研究といえよう。

²² 政府以外では、日本政策投資銀行が 2013 年 7 月 25 日から 9 月 10 日かけて行った「自治体の防災対策に関する調査」において、BCP の策定状況を調べている。次を参照。株式会社日本政策投資銀行地域企画部（2013）。

²³ 本調査研究でも、特に丸谷他（2007）、吉川他（2010）、紅谷・平野（2011）、西村（2012）を参照している。

²⁴ また紅谷・平野の研究（2011）の目的も、地方自治体における「BCP の必要性」を提示することに定めている。

3.1.3 本事業の位置づけ

このように、既往の調査研究では、自治体BCPの必要性や内容、作業工程、策定状況に関する調査研究が行われている。こうした研究が重要であることはいうまでもないが、BCPの普及を図る上で、BCPの必要性や内容を示すと同時に、なぜ普及が進まないのかという観点も必要である。本調査研究では、こうした観点から①自治体のBCP策定過程における合意形成と資源確保の問題、②ボトルネックの解消に向けた取り組みについて調査研究する。こうした点を踏まえ、本事業の目的・位置付けを整理すると、次のとおりである。

(1) 事業の目的

ここまで確認してきたとおり、震災時のBCPを策定している自治体は少ない²⁵。そこで本事業では、報告書の冒頭でも述べたとおり、震災時BCPの作成に取り掛かれずにいる市区町村に対し、地域特性・規模等に見合ったBCP作成手法・体制を提言する。

(2) 調査研究の位置づけ（先行する取り組みや調査研究との相違点）

既存の調査・ガイドラインに不足している点等は次の通りであり、本調査ではこれらと重複しないよう、実効的なBCPの普及に寄与する成果を目指す。

①内閣府調査（H22）との違い

内閣府・消防庁（2010）は、全市町村を対象としたアンケート調査を通じて、BCP策定率や未策定理由を示している。だが、BCP未策定自治体が合意形成や資源確保の問題等に関する分析や、自治体の規模・被災経験に応じた違い等は十分に調査研究されているとはいえない。

②既往ガイドラインとの違い

既往のガイドラインでは、BCP作成中の自治体にとっては詳細な検討フロー・手順を把握できる²⁶。しかし、BCP作成に着手するまでの過程で悩んでいる自治体等に対する解決策は、十分に盛り込まれているとは言い難い。

(3) 成果物

地方自治体の規模・実状等に見合った震災時BCPの作り方・体制に関する提言を成果物とし、全国の市区町村、消防本部に配布する。

■調査研究報告書

■BCP策定・運用ステップアップガイド

²⁵ 次を参照。内閣府・消防庁（2010）、総務省情報通信国際戦略局調査（2012、13）。

²⁶ 例えば内閣府防災担当（2010）、東京都市町村自治調査会（2009）など。

3.2 合意形成や資源確保の問題

ここまで見てきたように、地方自治体のBCP策定上の課題として、府内の合意形成、あるいは人員や知見といった資源の確保の問題が挙げられている。本事業では、こうした問題の具体的な意味や解決策について、次章以降のアンケート調査やヒアリング調査を通じて明らかにしていく。差し当たって、本節ではBCPと同様に自治体への普及が遅れている復興準備計画に着目する。以下では、内閣府が実施した調査結果をもとに、復興準備計画を策定済みの自治体が直面した課題とその解消策を確認し、その上でBCPの策定に関して示唆される点について整理する。

3.2.1 復興準備計画とその普及状況

以下では、BCP同様に地方自治体での普及が進んでいない防災関連の行政計画として、復興準備計画に着目し、資源の確保と合意形成が何を意味するのかを確認する。

(1)復興準備計画とは

「想定される地震被害を前提とし、予測される被害に対して、どのような方向性や水準のもとに復興を図るべきか、また、それぞれの計画を実行に移すために必要な事項を、誰が、いつ、どこで、どのように行うべきか、その手順や方法等についてあらかじめ検討し、震災発生以前に策定する」計画（国土庁防災局 1999、10）。

(2)普及状況

復興準備計画の普及状況については、次のような調査が行われている。BCP同様、普及の遅れが見られ、復興準備計画の策定上の課題や解決策は、BCPの普及においても参考になる。

- 内閣府「復興準備計画策定の推進に関する調査 報告書」（2004）

「内閣府が把握している復興準備計画の策定済又は策定中の団体は、東京都、静岡県、神奈川県の他、墨田区をはじめとする一部の特別区などに限られており、全国的に見れば数少ない状況である」²⁷。

- 中島・岡野内の調査（2013）

都道府県で「想定される災害に対して事前に復興までも視野に入れた準備として、震災復興マニュアル、復興準備計画、復興計画策定マニュアルといったものの策定をしている」自治体は、4団体に限られていた（千葉県、東京都、神奈川県、大阪府）²⁸。

²⁷ 次を参照。内閣府防災担当災害復旧・復興担当（2005、1）。

²⁸ 次を参照。中島・岡野内（2013）。調査は、全都道府県を対象に、平成25年1月11日から25日の期間で行われている（回収率83%）。その他、「検討中・策定予定」が5件、「防災計画等に含まれている」との回答が11件あった。また同じ調査が、神奈川県内の市町村に対しても実施されている。その調査結果では、「策定済み」が0件、「検討中・策定予定」が10件（30%）、「防災計画・BCPに含まれている」としたのが12件（37%）だった。

3.2.2 復興準備計画の策定に係る課題

こうした復興準備計画に関し、内閣府が「策定に係る発意や策定過程の詳細を把握」し「計画策定の推進支援方策を検討・提案することを目的」（内閣府防災担当・災害復旧・復興担当 2005、1）とする調査を、平成 16 年度と 18 年年度に実施している（以下、合わせて「内閣府調査」）。以下、内閣府調査とともに、復興準備計画の策定過程（策定前段階と策定段階）における課題を確認する。

(1) 内閣府調査の概要

- **復興準備計画策定の推進に関する調査（平成 16 年度）**

この調査では、①神奈川県における復興計画策定までのケーススタディ、②「その他の地方公共団体の復興準備計画策定事例の整理」、③「その他の地方公共団体の復興準備計画の普及・実践事例の整理」が行われている。このうち②では、愛知県名古屋市、東京都杉並区、東京都文京区の例が「復興準備計画の策定過程における各種会議資料の収集及びヒアリングにより、対象団体の計画策定に至る発意及び策定過程等をドキュメントとして整理」されている。

- **復興準備計画策定の推進に関する調査（平成 18 年度）**

この調査では、①「復興準備計画を既に策定済みの団体」（文京区）、②「中越地震で復興計画を策定済みの団体」（新潟県、長岡市、小千谷市）、③「巨大地震及び津波災害の切迫性が高く、復興準備計画の一部を策定済みの団体」（愛知県、名古屋市、大阪府）、④「巨大地震及び津波災害の切迫性が高く、復興準備計画を未策定の自治体」（仙台市、三重県、和歌山県、和歌山市、田辺市）という 4 つの類型に基づき、該当する 13 の自治体に対するヒアリング調査が行われている。ヒアリングにより、復興準備計画の内容や復興準備計画の策定が進んだ（進まない）要因などが調査されている。

(2) 合意形成、人員・人材、知識に関する課題

こうした内閣府調査による復興準備計画の策定に関する課題について、表 3-1 で合意形成、人員・人材、知識に関する課題として整理した。表のとおり、準備計画の策定に関して挙げられている課題は、概ね合意形成、人員・人材、知識に関する課題として整理することができる。BCP やその策定過程に関する調査研究について示唆される点は次のとおりである。

- **課題の多義性**

一言で、「議論が行われていない」「十分な知見がない」「人員・人材がない」といっても、そこには様々な意味で含まれている。上述の通り、ボトルネックとなっている合意形成や資源確保に関する課題をより鮮明に捉えることが必要である。

- **自治体の類型別・策定段階別の調査の必要性**

内閣府調査では、事例ごとに課題や役立ったこと（役立つと考えられること）が整理されているが、自治体の規模や策定段階によって、生じる課題が異なるものと考えられる。調査研究に当たっては、組織規模や災害経験に基づく自治体の類型、あるいは計画策定過程の段階別に課題や解決策を整理することが望ましい。

表 3-1 復興準備計画の策定に関する課題

| 課題 | | 内閣府調査の結果 |
|-------|-----------------------|---|
| 合意形成 | 防災対策上の地位 | <p>防災対策における復興対策の地位が低い。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「防災対策における優先度が低い」(大阪府) 「必要性・位置付けが全般的なものとなっていない」(和歌山県) |
| | 既存の計画・マニュアルとの違い | <p>防災計画やマニュアルなど既存の計画・マニュアルとの違いを説明するのが難しい。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「文京区職員防災行動マニュアルがあるのに、新たに震災復興マニュアルを策定する必要性を理解してもらうのに苦労した」(文京区) |
| | 役割分担 | <p>役割分担について、関係部局が対立する。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「河川や道路等の各部局が取り組みたい事項(高規格堤防、都市計画道路等)についての取扱や調整」が難航(名古屋市)。 |
| 人員・人材 | 担当部局 | <p>そもそも担当部署が未定である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「中心的な部署が決まっていない」(和歌山県) |
| | 日常業務との兼ね合い | <p>日常業務の中では、計画の策定に必要なマンパワーの確保が困難である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「所管は都市計画部門が大きなウェイトを占めることになると思うが、ルーチンワークに忙殺されているのが実態である」(仙台市) 「生活復興に関するマニュアルの作成は着手せず(消防局防災部防災室に打診したが、手一杯との理由)」(名古屋市) |
| | 期限 | <p>スケジュールが厳しい。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「半年程度しか検討期間がないため、当初作業メンバーから苦情」(杉並区) 「テーマを6分野に絞ったが、1年間での検討は非常にタイト」(愛知県) |
| | コンサルの適正 | <p>委託したコンサルタントが防災専門ではない場合もある。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「策定期間とマンパワーの問題」があったが「民間調査研究機関に委託することで軽減」(文京区) 「コンサルタントが防災専門ではなく、関係するテーマも多岐であるため、委託業者は資料収集・整理などの補助になった」(愛知県) |
| 知識 | 計画に対する認知 | <p>計画が存在すること自体知らない、または存在を知っていてもその内容を知らない。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「復興準備計画のイメージがわからない」(田辺市) |
| | 専門的知識・ノウハウ | <p>計画と被害想定との整合性、被害想定の妥当性について説明が求められる。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「どういう被害の場合にどういうメニューを選択するのかという関係(過去の災害事例)を明示しないと、納得が得られない」(宮城県) |
| | 参考資料の有無 | <p>関係するマニュアルや資料がない。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「保健、学校、住宅等の部署に、復旧に絡むマニュアルが既にあり、それをベースに具体化を検討できた。雇用対策、瓦礫対策部分は、マニュアルもなく、議論の核となる部分がなかった」(愛知県) |
| 予算 | 計画を作成・検討に必要な予算が得られない。 | <ul style="list-style-type: none"> 「来年度予算が付けば、産学民を入れた委員会を設置し、本格的に検討を行ったかったが、予算がつかなかつた」(三重県) |

出典：内閣府防災担当・災害復旧・復興担当(2005)、内閣府(2007)をもとに作成。

3.3 調査研究モデルの設定

前節でみたように、合意形成や資源確保の問題には、具体的には様々な問題が含まれている。組織規模や災害経験に基づく自治体の類型、あるいは計画策定過程の段階別に課題や解決策を整理することが望ましい。そこで以下では、BCP の策定過程上のボトルネックやその解決策について、詳細に分析していくためのモデルを設定する。

3.3.1 BCP の策定・運用の取り組み段階

(1) BCP 策定過程の 3 つの段階

3.1 節で確認したように、本事業が調査研究の対象とするのは事業としての BCP 策定過程である。こうした過程は、表 3-2 のとおり、BCP 未策定（事業化無/有）、BCP 策定中、BCP 策定済みという 3 つの段階で捉えることができる。

表 3-2 BCP 策定・運用の取り組み過程

| 取り組み段階 | | 状況 |
|---------|------|--|
| BCP 未策定 | 事業化無 | <ul style="list-style-type: none">○ BCP を知らない、聞いた事がない。○ BCP を未だ策定していない。○ 事業化※に向けた取り組みを実施した事がない。 |
| | 事業化有 | <ul style="list-style-type: none">○ BCP を未だ策定していない。○ 事業化※に向けた取り組みを実施したことはあるが、途中で断念した経験がある。○ 現時点で事業化※までは決定しており、今後 BCP 作成に着手する予定である。 |
| BCP 策定中 | | <ul style="list-style-type: none">○ BCP（初版）を作成中である。 |
| BCP 策定済 | | <ul style="list-style-type: none">○ BCP を作成済である。○ BCP を作成しただけの状態で、教育・訓練、アクションプランの進捗管理等の取り組みは行っていない。○ 上記取り組みを実施または今後予定している。 |

*事業化：BCP 作成に着手することについて組織の承認が得られ、必要な人員・予算措置等がなされている状態（本調査研究上の定義として用いる用語）。

(2) BCP 策定・運用の政策過程

● 政策過程としての BCP の策定

なお、政策過程に関する研究では、政策過程を問題の認識に始まり政策の策定、執行、評価に至る複数の段階として捉える段階モデルがある（秋吉・伊藤・北山 2010, 204-205）。こうした段階モデルに照らし合わせると、BCP の策定過程を表 3-3 のように示すことができる。

表 3-3 政策過程としての BCP 策定・運用の政策過程

| 政策過程 | 地方自治体 BCP 策定・運用における状況 |
|-------------|---|
| ①イシューの認識・集約 | BCP という計画や考え方の存在に気付き、地方自治体として BCP を作成していない現状を問題として認識する。 |
| ②課題設定 | BCP の本質・意義や効果を理解し、課題を具体的に設定する（組織としての優先業務や目標復旧時間が不可欠である等）。 |
| ③政策生成・形成 | 課題解決のため、BCP 作成に着手すべきという政策案を作成する。 |
| ④政策採択・決定 | 政策案が採択され、BCP 作成に必要な人員・予算措置等が行われる（＝事業化）。 |
| ⑤政策執行 | 地方自治体 BCP を作成する。 |
| ⑥政策評価 | BCP に基づく対策を実施するとともに、訓練等を通じて実効性を検証する。 |

● 政策過程としての BCP の策定

段階モデルを踏まえ、BCP の策定・運用の取り組み過程との関係を整理すると、図 3-2 のように示すことができる。

- ・ BCP 未策定自治体は何らかの理由により「④政策採択・決定」に至っていない。そのうち「事業化無」は①②、「事業化有」は③で留まっている状況と考えられる。
- ・ BCP 策定中自治体は「④政策採択・決定」と「⑤政策執行」の間に位置付けられる。
- ・ BCP 策定済自治体は「⑤政策執行」が完了している状態であるが、業務継続マネジメントの観点から「⑥政策評価」の段階で課題を抱えている可能性も考えられる。



図 3-2 政策過程と BCP 策定・運用の取り組み段階の関係

(3) 課題整理軸

政策過程ごとに想定される課題を整理する。

表 3-4 課題整理軸とその状況例

| 取組段階 | 課題整理軸 | 状況例 |
|-------------------|------------------|-------------------------------|
| BCP 未策定 (事業化無) | 理解不足 | そもそも「BCP」の存在を知らない／意義を理解していない |
| | 必要性の認識不足 | 防災計画やマニュアルがあるため BCP の必要性を感じない |
| | BCP に対するイメージが過大 | BCP 作成には多くの人員・知見・予算が必要とされる |
| BCP 未策定 (事業化有) | 何から着手すればよいか分からない | BCP 策定に向けて、何から始めたらよいか分からない |
| | 人員不足 | 職員が少なく日常業務が忙しい |
| | 周囲の理解・協力が得られない | 全庁的な取り組みの必要性を理解してもらえない |
| BCP 策定中 | 前提とする災害の設定が困難 | 被害想定が見直し中のため BCP 作成に着手できない |
| | 非常時優先業務の調整が困難 | 非常時優先業務の各課との調整や精査、合意形成が難しい |
| | 資源確保策の検討が困難 | 予算の制約で資源確保策に言及できない |
| BCP 策定済 | 職員への定着が困難 | BCP 策定後、時間が経過して職員の理解が風化している |
| | BCP の実効性確保が困難 | BCP 策定後、継続的な検証・改善を行っていない |

これまで述べてきた BCP 策定・運用に関する取組段階、政策過程、課題整理軸の関係を「調査仮説の体系」としてとりまとめた結果を、下図に示す。

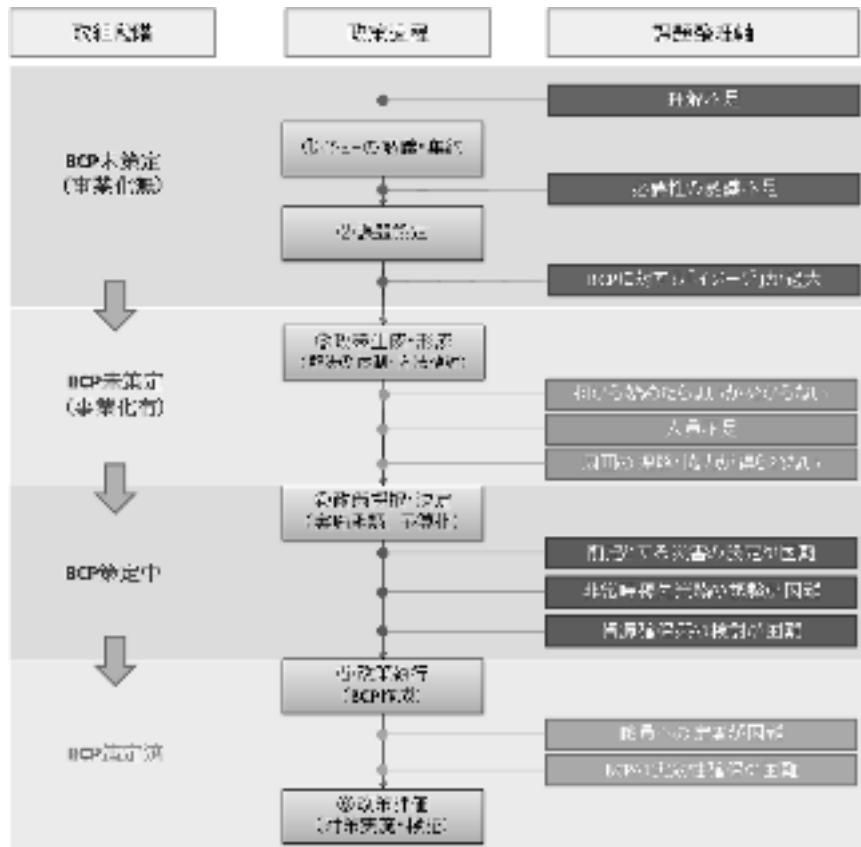


図 3-3 調査仮説の体系図

(4) 自治体の規模・被災経験

地方自治体のBCPに対する基本的考え方や現状の取り組み段階は、自治体の規模（大／中小）²⁹や被災経験（有／無）によって異なる可能性があると考えられる。

- 例えば、地方部の町村等では、平時から防災を担当する人員がごく少数でありBCP作成のための人材が不足する可能性や、先進的な取り組みについて触れる機会が限られているため知見が不足する可能性が考えられる。
- また、過去に被災経験の無い自治体では、災害時に直面する状況のイメージが掴みづらく、必要性の認識不足等の課題に直面している可能性がある。



図3-4 自治体類型

3.3.2 モデルと仮説の検証方法

前項で構築した調査仮説を検証するため、自治体向けアンケート調査及びヒアリング調査を実施する。

① アンケート調査

BCP策定・運用の取組段階に応じたボトルネックを抽出するための調査項目を設定する。

アンケート回答を自治体類型ごとに集計・分析し、自治体の規模や被災経験に応じて有意な差が浮き彫りとなるかを確認する。

② ヒアリング調査

アンケート調査から得られたBCP策定・運用におけるボトルネックに対し、BCP策定済自治体はどのように乗り越えてきたのか、ヒアリング調査により把握・整理する。

ヒアリング調査先は、アンケート調査、文献・web調査等から示唆が得られそうな自治体を対象とする。

²⁹ 自治体の規模については、市区を大きな自治体、町村を中小自治体として区分した。

4 BCP の策定に関するアンケート調査及び分析

4.1 アンケート調査概要

(1) 調査目的

市区町村では、震災時の業務継続計画（BCP）をどのように策定しているのか、策定・運用過程のどこにどのような課題があるのかを明らかにすることを目的とする。

(2) 調査方法

① 調査対象

全国の市区町村調査対象の設定にあたっては有意性を考慮し、有効回答率を40%と想定して、必要サンプル数を800自治体とした。

② 抽出方法

800自治体の選定にあたっては、1,742市区町村の規模の割合（規模・大（市区）：47%、規模・中小（町村）：53%）を考慮し、812市区から373市区を、930町村から427町村を無作為抽出法により抽出した。具体的な自治体の抽出にあたっては、47都道府県を網羅するよう、自治体数を割り付けた。

③ 調査方法

郵送調査

④ 調査期間

平成25年10月25日（金）～平成25年11月15日（金）

(3) 調査内容

調査項目として、BCP未作成／作成中／作成済のそれぞれの段階に応じた調査票を作成した。特にBCPを作成中/作成済の自治体に対しては、BCPの事業化段階、BCP作成段階及びBCM段階の3段階に分けて、それぞれの段階に応じた取組に関する詳細を確認した³⁰。

表4-1 アンケート調査内容

| | | BCP作成状況 | | |
|------------------|---------|---------|-----------|-----------|
| | | 未作成 | 作成中 | 作成済 |
| フ エ リ ズ | 事業化段階 | 事業化経験なし | 事業化経験あり | |
| | BCP作成段階 | — | ● 調査票A | — |
| | BCM段階 | — | — | ● 調査票B |

³⁰ BCM（事業継続マネジメント）は、「事業継続を実現するための予算・資源の確保、対策の実施、取組を浸透させるための教育・訓練の実施、継続的な改善などを行う平常時」の活動のこと（内閣府防災担当 2013、38）。

(4) 主な調査項目

調査項目は下記のとおりとし、可能な限り選択肢化等を行い、回答者の負荷軽減に資するものとした。

① 共通項目

BCP の策定有無、必要性に関する認識等について確認する。

- ・ BCP 策定有無
- ・ BCP の必要性に関する認識 等

② 未作成自治体向け調査項目【調査票A】

事業化経験の有無をもとに、調査項目を振り分ける。

- ・ 事業化経験なしの場合：事業化を行わない理由
- ・ 事業化経験ありの場合：これまでの取組内容、中止・断念した理由 等

③ 作成中/作成済自治体向け調査項目【調査票B】

BCP の事業化段階、BCP 作成段階及び BCM 段階のそれぞれの段階ごとに、取組に関する詳細を確認する。

- ・ 事業化段階：事業化にあたって最も難しかった点 等
- ・ BCP 作成段階：BCP 作成の過程で実施したこと/困難であったこと 等
- ・ BCM 段階：BCM として実施している内容 等

(5) 回収率

800 自治体に送付し、368 自治体から回答を得た（有効回答率：46.0%）。

回答のあった自治体を規模別にみると、市区：183 団体、町村：185 団体とほぼ同数である。

災害経験の有無（本調査では 2001 年以降の災害救助法の適用有無で定義）でみると、適用なし：281 団体、1 件以上：87 団体であった。

前章で示した自治体類型別に整理すると、次のとおりである。



図 4-1 自治体類型別の回収団体数

表 4-2 アンケート回収率

| ○総集団 | | ○抽出選 | | ○回収数 | | ○回収率 | |
|-----------|-----|--------------|------------|------------|-----------|--------------|--------------|
| 都道府県名 | 合計 | 市区数 | 町村数 | 都道府県名 | 合計 | 市区 | 町村 |
| 01 北海道 | 179 | 35 | 144 | 01 北海道 | 85 | 17 | 68 |
| 02 青森県 | 40 | 10 | 30 | 02 青森県 | 13 | 4 | 9 |
| 03 岩手県 | 33 | 13 | 20 | 03 岩手県 | 16 | 4 | 12 |
| 04 宮城県 | 35 | 13 | 22 | 04 宮城県 | 14 | 6 | 8 |
| 05 秋田県 | 25 | 13 | 12 | 05 秋田県 | 12 | 9 | 3 |
| 06 山形県 | 35 | 13 | 22 | 06 山形県 | 18 | 7 | 11 |
| 07 福島県 | 59 | 13 | 46 | 07 福島県 | 30 | 9 | 21 |
| 08 埼玉県 | 44 | 12 | 32 | 08 埼玉県 | 23 | 17 | 6 |
| 09 番木県 | 26 | 14 | 12 | 09 番木県 | 9 | 5 | 4 |
| 10 群馬県 | 35 | 12 | 23 | 10 群馬県 | 18 | 6 | 12 |
| 11 埼玉県 | 63 | 23 | 40 | 11 埼玉県 | 29 | 16 | 13 |
| 12 千葉県 | 54 | 17 | 37 | 12 千葉県 | 24 | 17 | 17 |
| 13 東京都 | 62 | 13 | 49 | 13 東京都 | 30 | 26 | 4 |
| 14 神奈川県 | 33 | 19 | 14 | 14 神奈川県 | 14 | 8 | 6 |
| 15 新潟県 | 30 | 20 | 10 | 15 新潟県 | 11 | 9 | 2 |
| 16 富山県 | 15 | 10 | 5 | 16 富山県 | 7 | 4 | 3 |
| 17 石川県 | 19 | 11 | 8 | 17 石川県 | 6 | 4 | 2 |
| 18 福井県 | 17 | 9 | 8 | 18 福井県 | 9 | 3 | 6 |
| 19 山梨県 | 27 | 13 | 14 | 19 山梨県 | 12 | 6 | 6 |
| 20 長野県 | 77 | 19 | 58 | 20 長野県 | 43 | 8 | 35 |
| 21 岐阜県 | 42 | 21 | 21 | 21 岐阜県 | 19 | 10 | 9 |
| 22 静岡県 | 35 | 23 | 12 | 22 静岡県 | 19 | 10 | 9 |
| 23 愛知県 | 54 | 38 | 16 | 23 愛知県 | 24 | 18 | 6 |
| 24 三重県 | 29 | 14 | 15 | 24 三重県 | 13 | 5 | 8 |
| 25 滋賀県 | 19 | 13 | 6 | 25 滋賀県 | 12 | 8 | 4 |
| 26 京都府 | 26 | 15 | 11 | 26 京都府 | 7 | 4 | 3 |
| 27 大阪府 | 43 | 33 | 10 | 27 大阪府 | 15 | 13 | 2 |
| 28 兵庫県 | 41 | 29 | 12 | 28 兵庫県 | 19 | 14 | 5 |
| 29 奈良県 | 39 | 12 | 27 | 29 奈良県 | 19 | 4 | 15 |
| 30 和歌県 | 30 | 9 | 21 | 30 和歌県 | 10 | 4 | 6 |
| 31 鳥取県 | 19 | 4 | 15 | 31 鳥取県 | 6 | 2 | 4 |
| 32 福岡県 | 19 | 8 | 11 | 32 福岡県 | 13 | 4 | 9 |
| 33 山口県 | 27 | 15 | 12 | 33 山口県 | 13 | 7 | 6 |
| 34 国島県 | 23 | 14 | 9 | 34 国島県 | 13 | 9 | 4 |
| 35 山口県 | 19 | 13 | 6 | 35 山口県 | 8 | 6 | 2 |
| 36 徳島県 | 24 | 8 | 16 | 36 徳島県 | 13 | 5 | 8 |
| 37 香川県 | 17 | 8 | 9 | 37 香川県 | 9 | 4 | 5 |
| 38 愛媛県 | 20 | 11 | 9 | 38 愛媛県 | 12 | 5 | 7 |
| 39 高知県 | 34 | 11 | 23 | 39 高知県 | 15 | 4 | 11 |
| 40 福岡県 | 60 | 32 | 28 | 40 福岡県 | 23 | 10 | 13 |
| 41 佐賀県 | 20 | 10 | 10 | 41 佐賀県 | 8 | 3 | 5 |
| 42 長崎県 | 21 | 13 | 8 | 42 長崎県 | 8 | 4 | 4 |
| 43 鹿児島県 | 45 | 14 | 31 | 43 鹿児島県 | 21 | 7 | 14 |
| 44 大分県 | 18 | 4 | 14 | 44 大分県 | 7 | 5 | 2 |
| 45 宮崎県 | 26 | 9 | 17 | 45 宮崎県 | 12 | 6 | 6 |
| 46 鹿児島県 | 43 | 19 | 24 | 46 鹿児島県 | 20 | 11 | 9 |
| 47 沖縄県 | 41 | 11 | 30 | 47 沖縄県 | 19 | 5 | 14 |
| 合計 | | 1,742 | 812 | 930 | 合計 | 800 | 373 |
| | | | | | 合計 | 427 | 427 |
| | | | | | 合計 | 368 | 183 |
| | | | | | 合計 | 45.9% | 45.9% |
| | | | | | 合計 | 45.9% | 45.9% |
| | | | | | 合計 | 46.0% | 49.1% |
| | | | | | 合計 | 185 | 185 |

4.2 アンケートから得られた主な知見

アンケート調査及びその分析で明らかになった点について、以下のように整理することができる。

(1) BCP の策定状況について

- BCP の普及の遅れ

「BCP 未策定（事業化無）」は 194 自治体（52.7%）、「BCP 未策定（事業化有）」は 90 自治体（24.5%）、「BCP 策定中」は 38 自治体（10.3%）、「BCP 策定済」は 46 自治体（12.5%）で、「BCP 未策定（事業化無）」自治体が最も多い（P.41 図 4-2、P.42 図 4-3）。

- 都市と地方の普及状況の差

都道府県別にみると、東京都が 66.7%（10/15 自治体）で最も高い。一方、東北地方及び中国地方（鳥取県を除く）では、他の地方に比べて策定率が低い（P.61 図 4-39）。

- 組織規模による普及状況の差

自治体区分別にみると、町村よりも市区の方が、策定率が高い（P.61 図 4-38）。

(2) BCP の事業化段階におけるボトルネック

- ・ 未策定自治体のうち「事業化有」と回答したのは、市区では 5 割弱、町村では 2 割であった（P.63 図 4-43）。
- ・ 「BCP 未策定（事業化無）」自治体のうち 4 割弱の自治体が、BCP の作成に着手するためには、BCP 策定による効果の明確化が最も必要であることが分かった（P.42 図 4-4）。
- ・ 「BCP 未策定（事業化有）」自治体では、検討を開始したきっかけとして「担当部署等の問題発議（ボトムアップ）」が最も多い（P.44 図 4-7）。
- ・ 一方、事業化に向けた検討経験のある自治体の約半数が、マンパワーやノウハウ不足により検討を中断・断念した経験を有する（P.46 図 4-10）。
- ・ 事業化段階で実施した内容としては、未策定自治体では「担当者間での議論」が最も多い。策定中/策定済自治体では「他自治体 BCP の情報収集」が最も多く、取り組み段階によって実施した内容に顕著な差が見られた（P.65 図 4-46）。

(3) BCP の作成段階におけるボトルネック

- ・ 策定中/策定済自治体が最も苦労した点として、以下が挙げられた。
 - ① BCP の取り組みの意義・位置づけについて全庁的な理解を得ること
 - ② BCP の前提とする災害状況の設定
 - ③ 非常時優先業務の選定における庁内調整
 - ④ 資源確保策の検討
- ・ 庁内調整に関しては「主担当部署は基本的な考え方等の説明役に徹し、関係各課に作業を依頼している」といった、自身の経験に基づく解決策まで言及していた回答もあった。

- ・ BCP 作成時の代表的なボトルネックとして挙げられる「マンパワー不足」についてであるが、小規模な町村等においても、関係各課等の協力を得て凡そ 1 年で BCP 策定に至った事例も見られた。
- ・ BCP に記載のある内容について調査したところ「非常時優先業務の選定」を挙げた自治体が最も多く 9 割に上る。しかし「業務資源確保策」について挙げた自治体は 5 割を下回り、必ずしも BCP の手引き・ガイドライン等に記載されている事項が、網羅的に実施されているわけではないことが明らかになった（P.52 図 4-22）。

(4) BCM（BCP 策定後の運用段階）におけるボトルネック

- BCP 策定済自治体の多くが、運用段階において次の課題に直面している。
 - ・ 職員に対する BCP の定着が困難（教育・研修）
 - ・ BCP の実効性確保が困難（訓練、計画の見直し等）
- 「BCP に基づく教育・訓練の効果的な実施方法が分からぬ」とする意見が複数挙げられた一方で、BCP に基づく幹部職員を対象とした机上訓練や、庁舎被災時の代替拠点立上・運営訓練といった先進的な取り組みを行っている地方自治体も存在することが分かった。

(5) BCP に対するイメージ

- 業務継続計画（BCP）に対するイメージは未策定自治体ほど過大であり、策定済自治体ほど適正化される傾向にある。
 - ・ 作成に要する人員
「全庁で取り組めば作成可能」と考えている自治体が最も多いが、事業化に向けた検討経験のない自治体では「分からぬ」との回答が約 2 割を占める。
 - ・ 作成に要する知見
取組段階が進んでいる自治体ほど「自市区町村の職員で作成可能」と回答している。
 - ・ 作成に要する費用
取組段階が進んでいる自治体ほど「なし」と回答している。
- BCP の必要性及び作成効果は、自治体の規模、取組段階によって認識に差があった。アンケート調査前に仮説として考えていた「被災経験の有無による違い」は見られなかった。
 - ・ BCP の必要性
事業化に向けた検討経験のない自治体では 7 割が、検討経験のある自治体では 9 割が「BCP は必要である」と認識している。
 - ・ BCP の作成による効果
事業化に向けた検討経験のない自治体では 7 割が、検討経験のある自治体、策定中/策定済の自治体では 9 割が「BCP の作成による効果あり」と認識している。

4.3 アンケート調査結果³¹

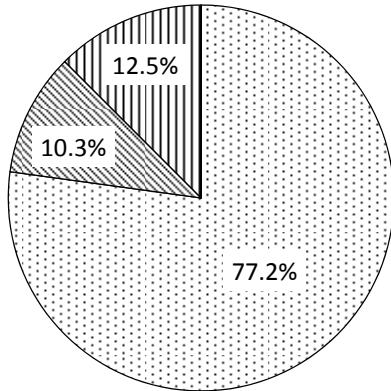
アンケート調査結果の詳細は次のとおりである。

4.3.1 BCP の策定状況

問2 貴自治体における業務継続計画（BCP）の策定状況についてお伺いします。（○は1つ）

業務継続計画（BCP）を「策定済」の自治体は1割強であった。

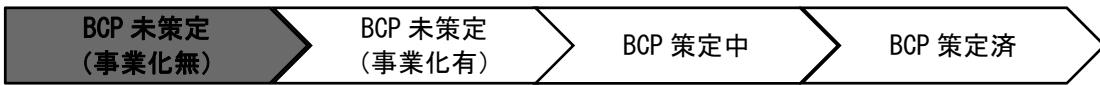
n=368



■未策定 ■策定中 ■策定済 ■無回答

図 4-2 業務継続計画の策定状況

³¹ 詳細な結果については、一般財団法人日本防火・危機管理促進協会ホームページを参照された
い。URL : <http://www.boukakiki.or.jp/H25survey%20jitatibcp%20131216.pdf>



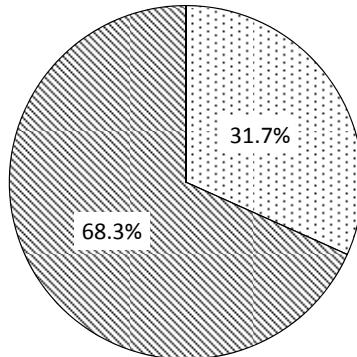
4.3.2 BCP未策定自治体向けの質問と回答の状況

(1) 業務継続計画の事業化についての検討経験の有無

問1 業務継続計画（BCP）を作成すべきかどうかを担当者で議論したり、勉強会を開催したりするなど、事業化するかどうかを検討したことはありますか。（○は1つ）

業務継続計画を未策定の自治体のうち、3割の自治体が事業化するかどうかを検討したことが「ある」と回答している。

n=284



□ある □ない □無回答

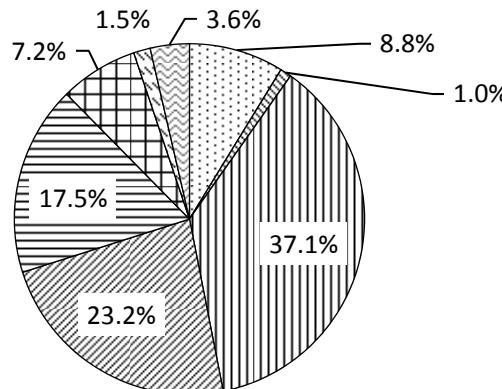
図4-3 業務継続計画の事業化検討経験

(2) 業務継続計画の作成に必要なこと

問4 問1で「2. ない」と回答した方にお伺いします。業務継続計画（BCP）の作成に着手するためには、どのようなことが最も必要だと思われますか。（○は1つ）

業務継続計画（BCP）の作成に着手するためには、4割弱の自治体が「業務継続計画（BCP）を策定したことによる効果の明確化」を挙げている。

n=194



□市区町村長等によるトップダウンの指示

□外部(議員、企業、住民等)からの要求

□業務継続計画(BCP)を策定したことによる効果の明確化

□業務継続計画(BCP)を策定するための人員の確保

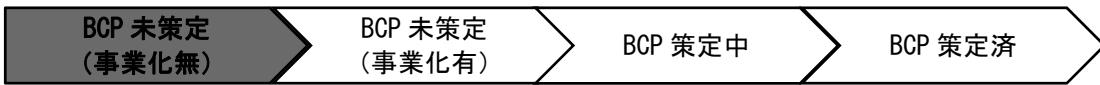
□業務継続計画(BCP)を策定するための知見の確保

□業務継続計画(BCP)を策定するための予算の確保

□その他

□無回答

図4-4 業務継続計画の作成に着手するため最も必要なこと



(3) 業務継続計画の策定予定

問5 問1で「2. ない」と回答した方にお伺いします。今後、業務継続計画（BCP）を策定する予定はありますか。（○は1つ）

業務継続計画を未策定で、「事業化無」自治体のうち3割弱の自治体が、「策定予定あり」と回答している。

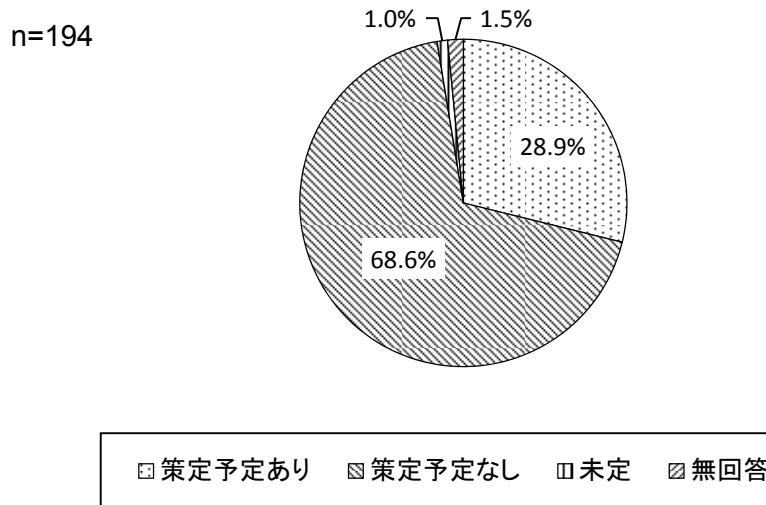


図 4-5 業務継続計画の今後の策定予定

BCP 未策定
(事業化無)

BCP 未策定
(事業化有)

BCP 策定中

BCP 策定済

(4) 業務継続計画の事業化段階の取組

問7 問1で「1. ある」と回答した方にお伺いします。業務継続計画（BCP）を作成すべきかどうかを担当者で議論したり、勉強会を開催したりするなど、事業化するかどうかを検討した際の内容等をもとにご回答ください。

① 検討を開始した時期

事業化するかどうかを検討したことがある自治体のうち半数以上の自治体が、平成24年度以降に検討を開始している。

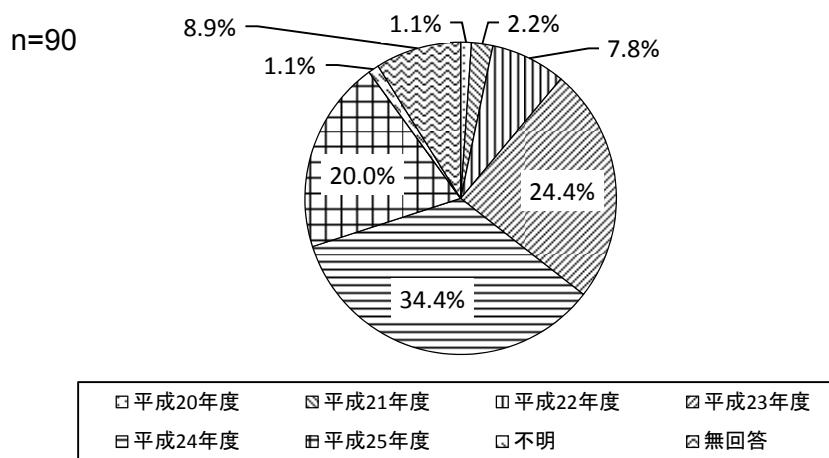


図 4-6 業務継続計画の事業化検討開始時期

② 検討を開始したきっかけ

検討を開始したきっかけとしては「担当部署等の問題発議（ボトムアップ）」が最も多く、次いで「過去の被災経験の教訓から」、「近隣自治体の取組にならって」が続く。「市区町村長等によるトップダウンの指示」は1割に満たなかった。

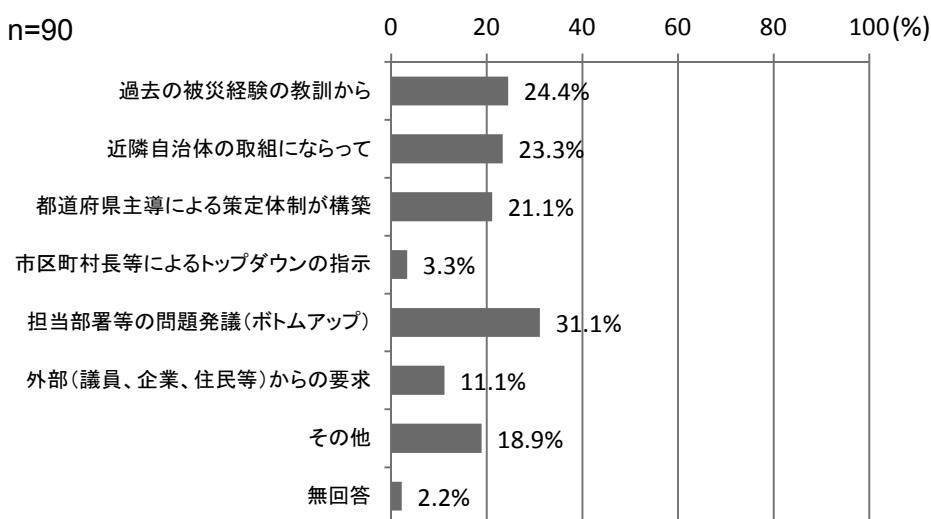


図 4-7 業務継続計画の事業化検討のきっかけ



③ 検討メンバー

半数以上の自治体が「防災担当部署のみ」で検討している。

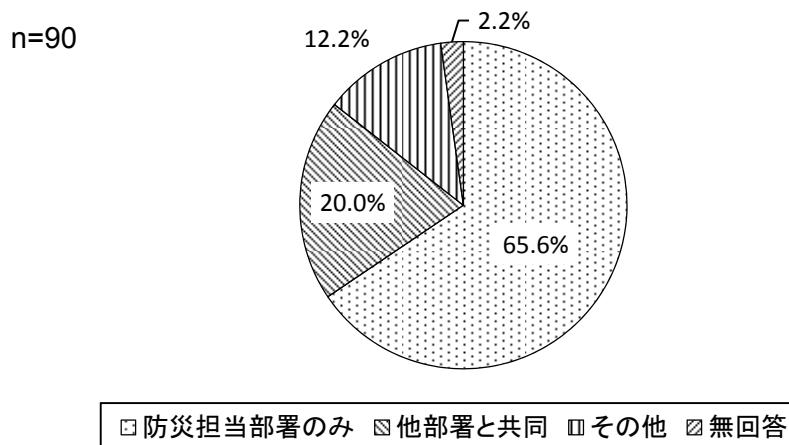


図 4-8 業務継続計画の事業化検討メンバー

④ 取組内容

8割の自治体が「担当者間での議論」を行っている。また、約半数の自治体が「他自治体BCPの情報収集」を行っている。

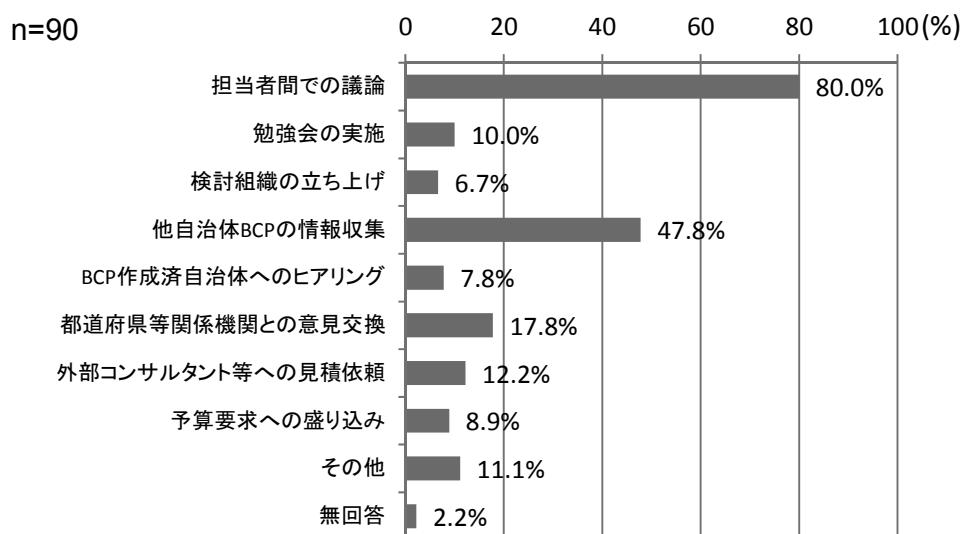


図 4-9 業務継続計画の事業化段階での取組内容



⑤ 検討を中断・断念した経験

検討経験のある自治体の約半数が、検討を中断・断念した経験を有する。

n=90

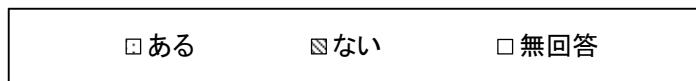


図 4-10 業務継続計画の事業化検討を中断・断念した経験

⑥ 検討を中断・断念した理由

検討を中断・断念した理由をみると、6割の自治体が「作成時のノウハウ不足」もしくは「作成時のマンパワー確保が困難」であることを挙げている。

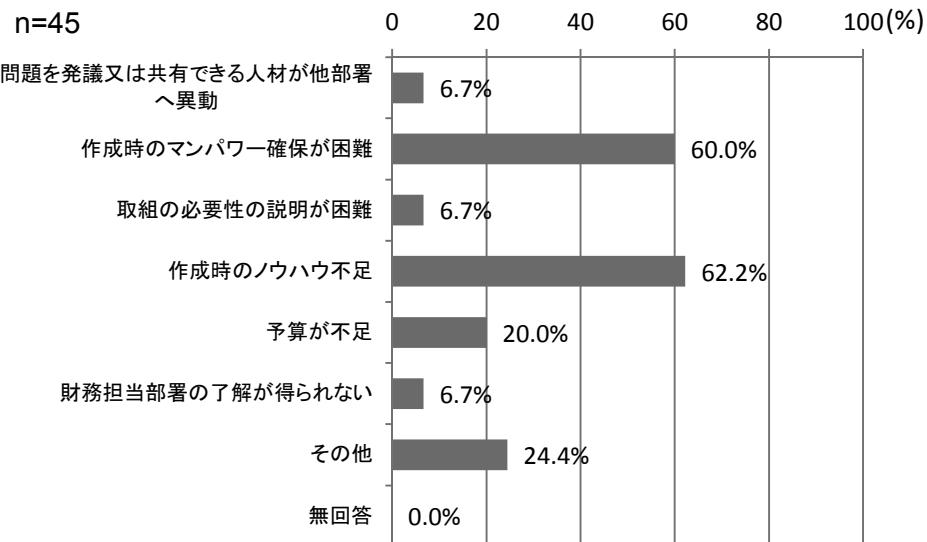


図 4-11 業務継続計画の事業化検討を中断・断念した理由

BCP 未策定
(事業化無)

BCP 未策定
(事業化有)

BCP 策定中

BCP 策定済

⑦ 検討を再開する際に最も必要と思われる事項

検討を再開する際に最も必要と思われる事項として「作成時のノウハウの習得」を挙げた自治体が多かった。

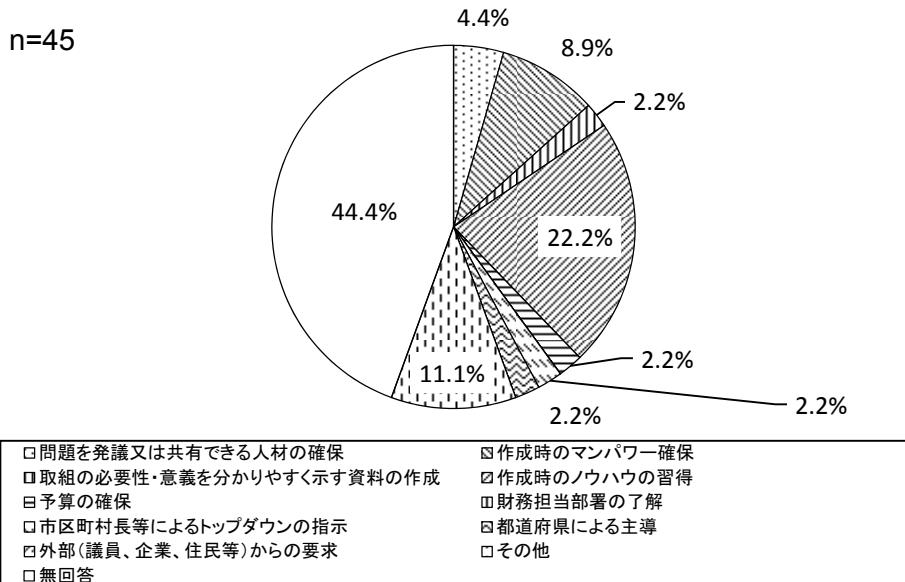


図 4-12 業務継続計画の事業化検討を再開する際に最も必要と思われる事項

(5) 業務継続計画の策定予定

問9 問1で「1. ある」と回答した方にお伺いします。今後、業務継続計画（BCP）を策定する予定はありますか。（○は1つ）

業務継続計画を未策定で、事業化検討経験ありの自治体のうち8割を超える自治体が、「策定予定あり」と回答している。

n=90

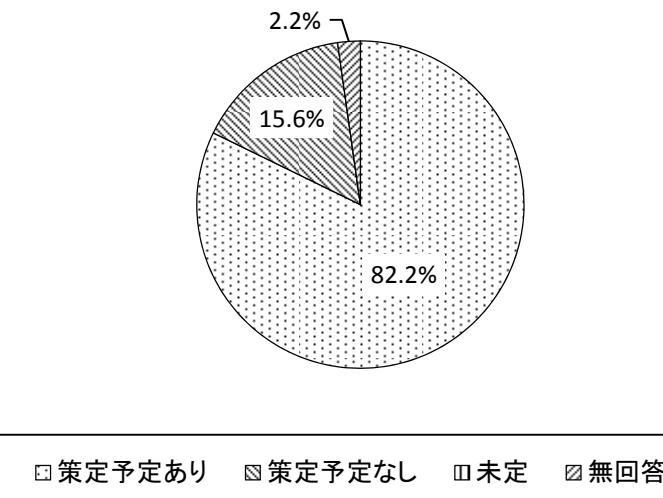


図 4-13 業務継続計画の今後の策定予定



4.3.2 BCP 策定中/策定済み自治体向けの質問と回答状況

(1) 業務継続計画の事業化段階での取り組み

問2 業務継続計画（BCP）を作成すべきかどうかを担当者で議論したり、勉強会を開催したりするなど、事業化するかどうかを検討した段階（事業化検討段階）での取組についてお伺いします。

① 検討を開始した時期

「平成24年度」に検討を開始した自治体が最も多く、4割弱であった。

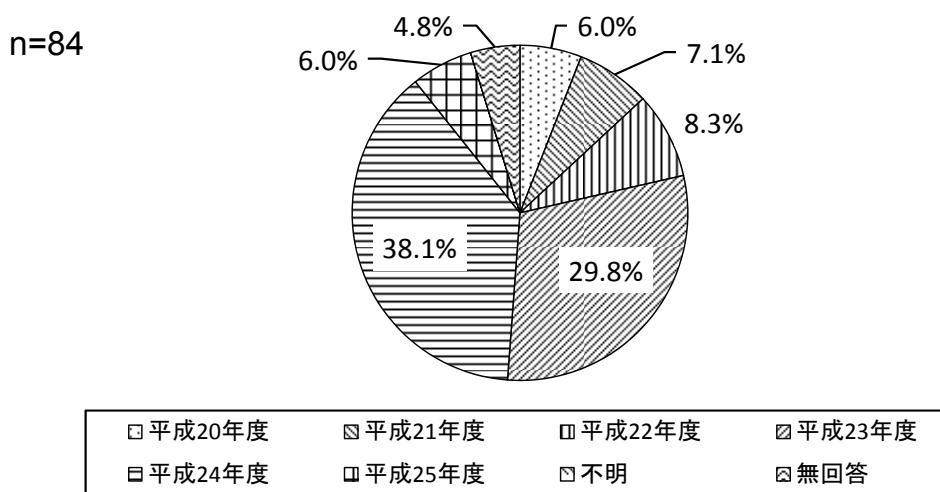


図 4-14 業務継続計画の事業化検討開始時期

② 検討を開始したきっかけ

検討を開始したきっかけとしては「過去の被災経験の教訓から」及び「担当部署等の問題発議（ボトムアップ）」が最も多い。

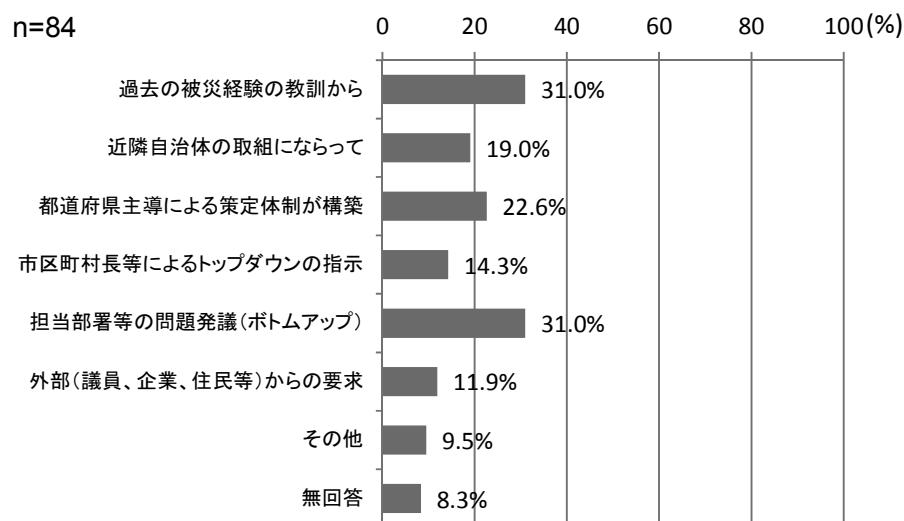


図 4-15 業務継続計画の事業化検討のきっかけ



③ 検討メンバー

半数の自治体が「防災担当部署のみ」で検討している。

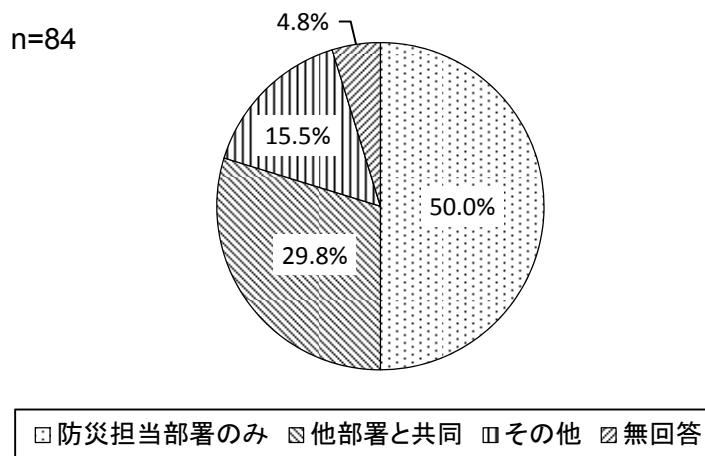


図 4-16 業務継続計画の事業化検討メンバー

④ 取組内容

「担当者間での議論」を行っている自治体は6割に満たず、「他自治体BCPの情報収集」を行っている自治体が最も多く、6割を超える。

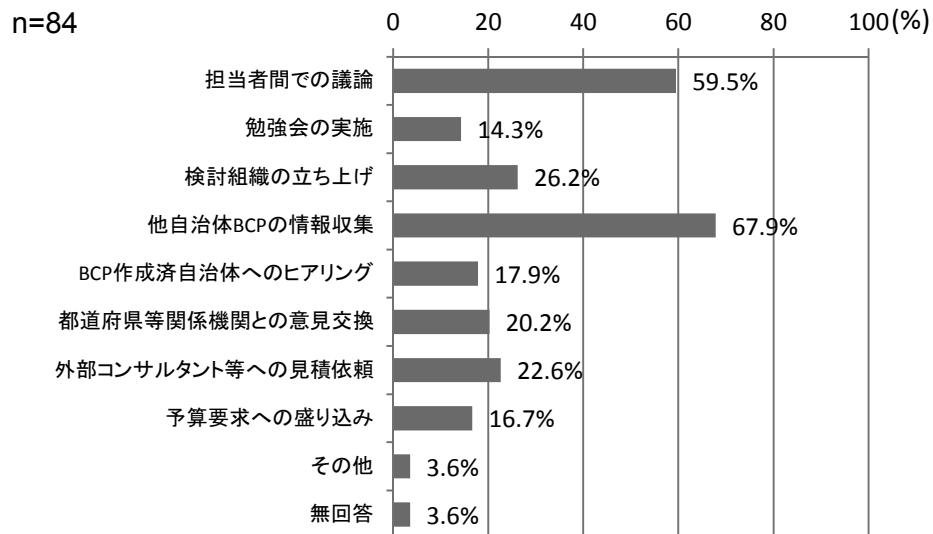


図 4-17 業務継続計画の事業化段階での取組内容



(2) 業務継続計画の作成段階の取組

問3 業務継続計画（BCP）の策定が事業化（BCP作成着手が決定）された後の、BCPを作成する段階（BCP作成段階）での取組についてお伺いします。策定中の場合は、現時点での見込みでご回答ください。

① BCP作成主担当部署において主にBCP作成に携わった人数

約半数の自治体では、BCP作成主担当部署において主にBCP作成に携わったのは「1人」もしくは「2名」であった。

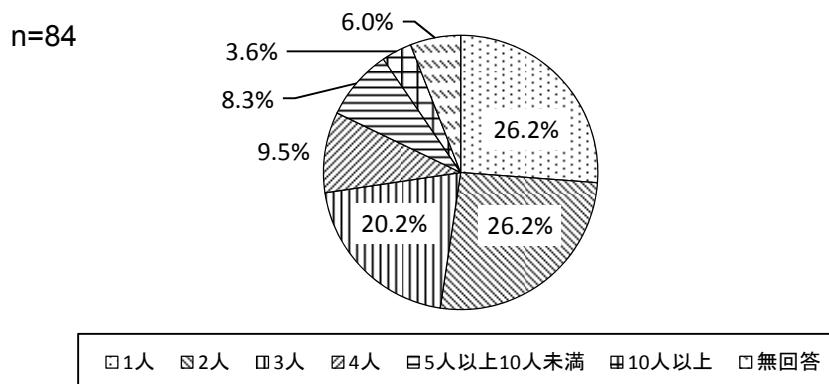


図4-18 BCP作成段階で主にBCP作成に携わった人数

② 作成メンバー

作成メンバーに「外部コンサルタント等の委託会社」もしくは「有識者」を含めていた自治体はともに3割に満たなかった。

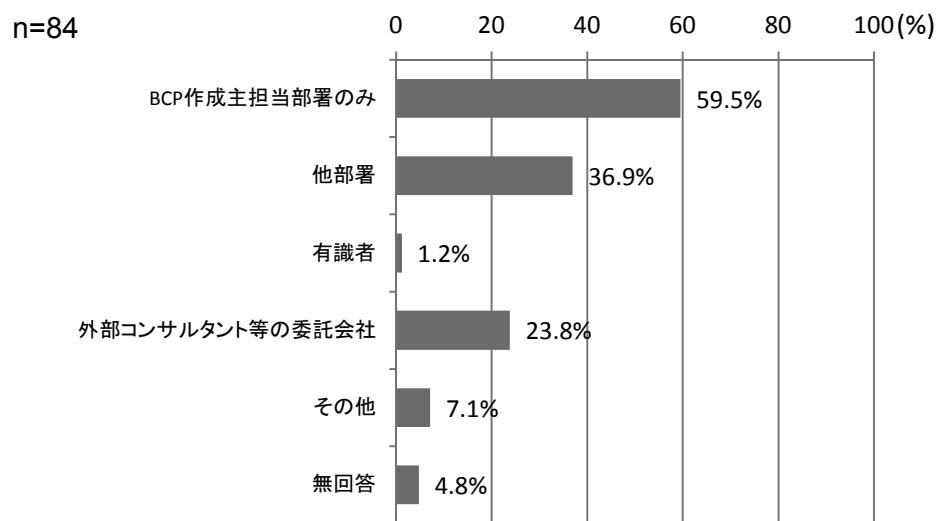


図4-19 BCP作成メンバー



③ 作成期間

作成済自治体の作成期間をみると、約半数の自治体が1年未満で作成している。

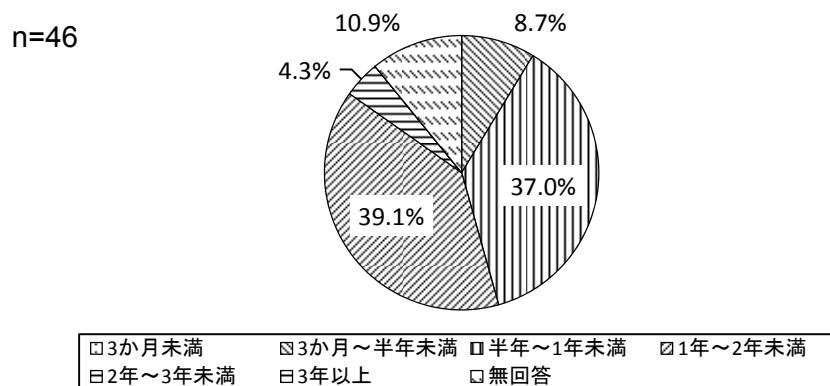


図 4-20 BCP 作成期間

④ 作成予算

半数以上の自治体が予算（事業費全体）は「なし」であった。

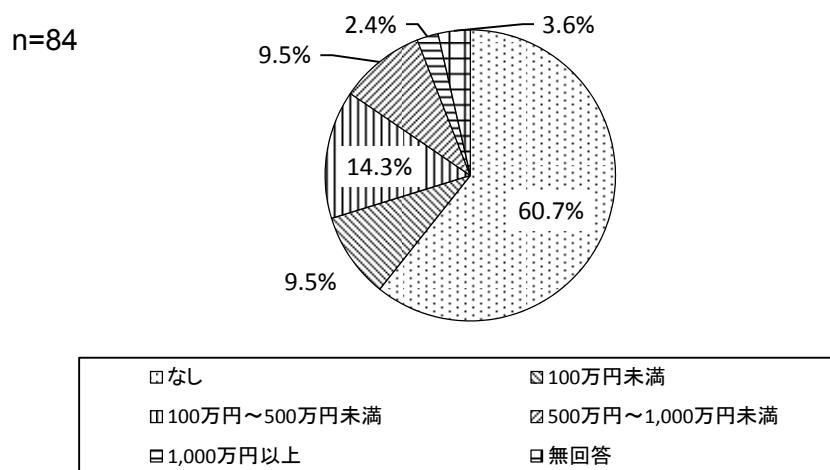
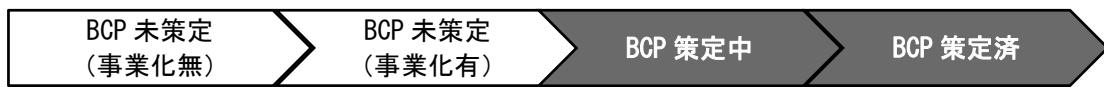


図 4-21 BCP 作成予算



⑤ 審議・承認プロセス

約半数の自治体が、既存もしくは新規の会議体により審議・承認を行っている。

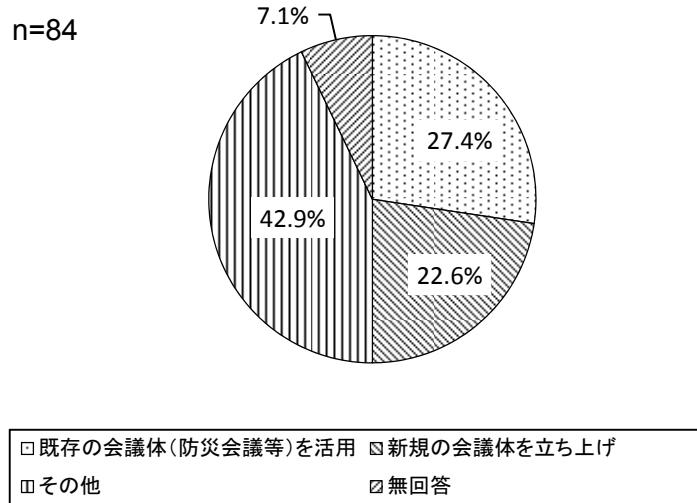


図 4-22 BCP 作成の審議・承認プロセス

⑥ 作成過程で実施したこと

BCP の内容面では、非常時優先業務を選定している自治体は 9 割に上るが、肝心の業務資源確保策まで検討している自治体は 5 割を下回る。非常時優先業務の選定までを第一ステップとし、業務資源確保策の検討は今後実施予定としている自治体も存在しており、必ずしも国が作成している BCP の手引き・ガイドライン等に記載されている事項が網羅的に実施されているわけではないと言える。

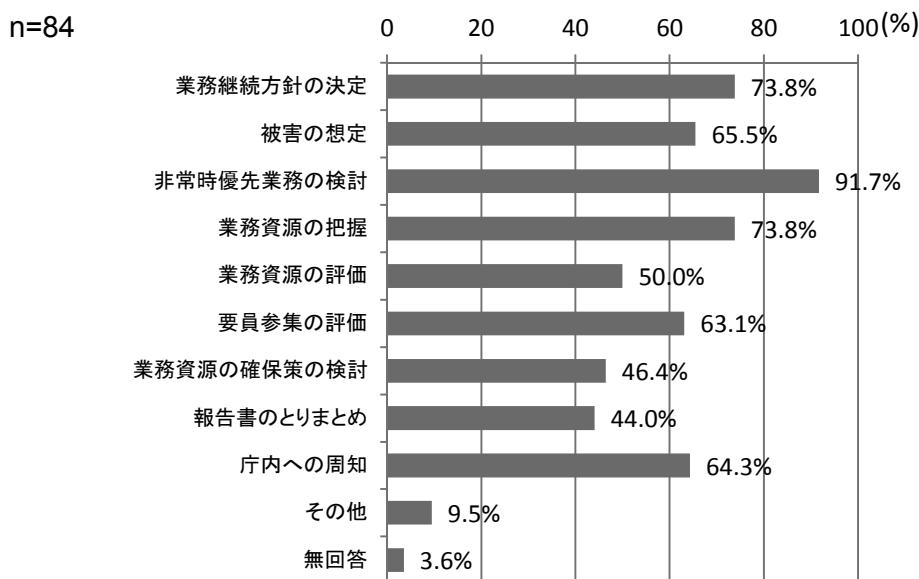


図 4-23 業務継続計画の策定過程で実施したこと



⑦ 作成時に参考にした情報

7割を超える自治体が「他自治体が作成しているBCP」を参考にしている。

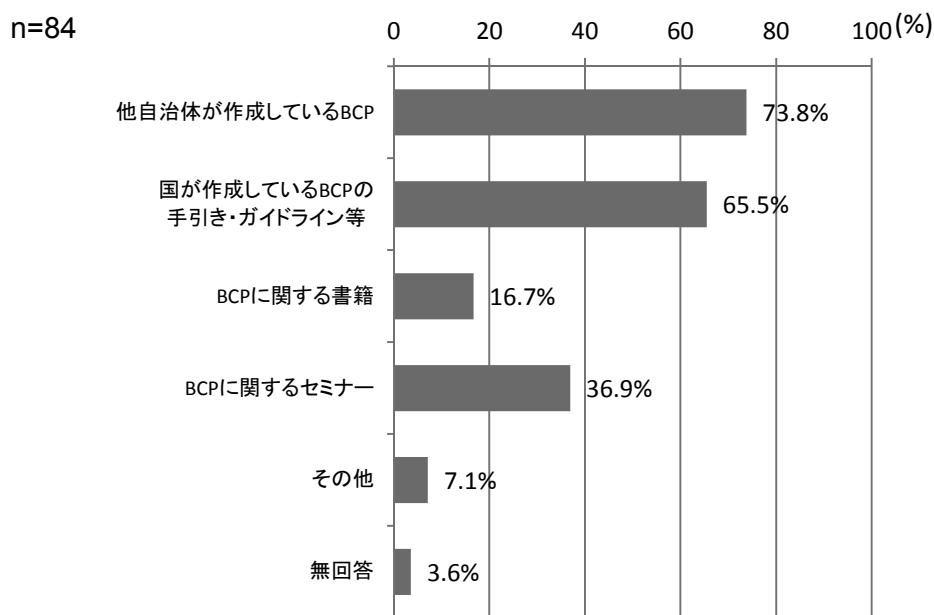


図 4-24 業務継続計画作成時に参考にした情報

⑧ BCP 作成時における他関係機関との調整状況

6割を超える自治体が「他の関係機関との調整は行っていない」と回答している。

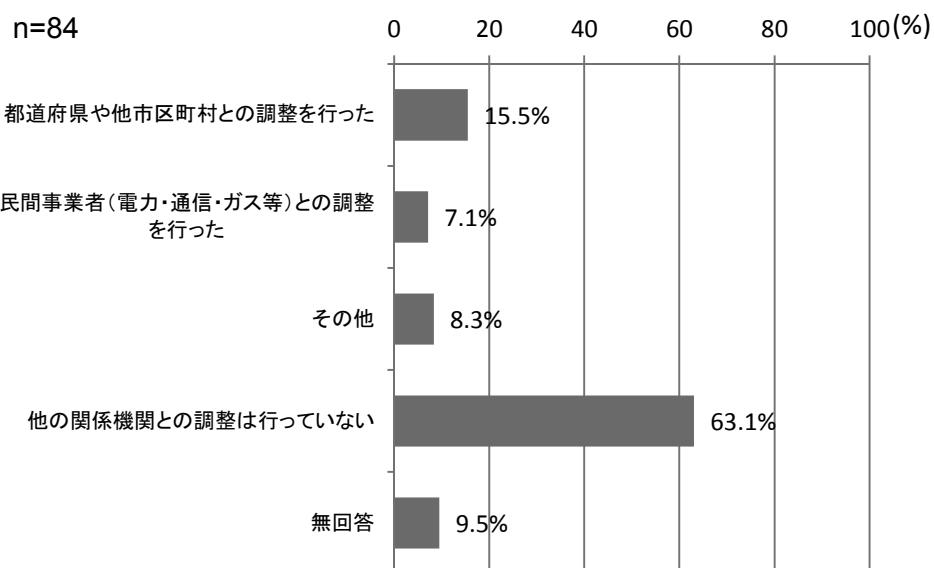


図 4-25 業務継続計画作成時に調整した機関



⑨ 作成過程で最も苦労した点と解決した方策

業務継続計画を策定中/策定済自治体が最も苦労した点として、以下を挙げている。

- BCP の取り組みについて、全庁的な理解を得ること
- 前提とする災害状況の設定
- 非常時優先業務の選定における庁内調整
- 資源確保策の検討が困難

また、庁内調整に関しては、主担当部署は基本的な考え方等の説明役に徹し、関係各課に作業を依頼している事例や、人員が不足している町村等においても関係各課等の協力を得て凡そ1年で BCP を策定している事例が見られる。

⑩ 策定した計画の公表範囲

策定した計画を「公表していない」自治体は2割に満たず、多くの自治体が策定したことを公表している。

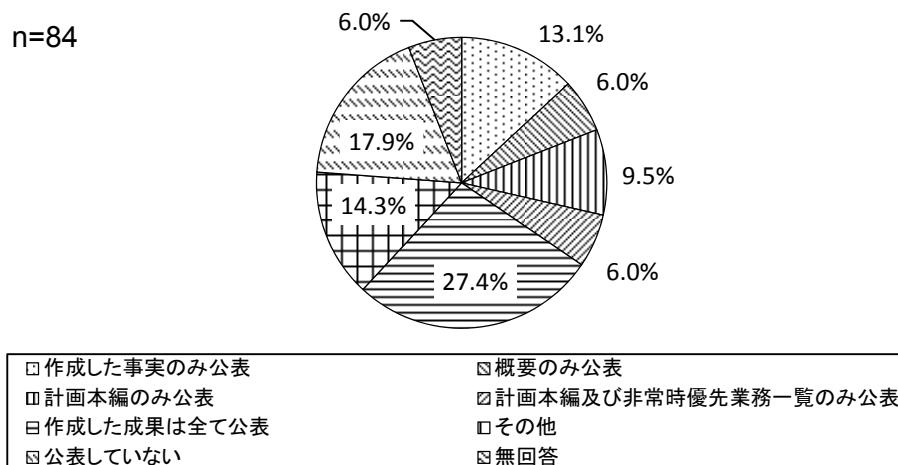
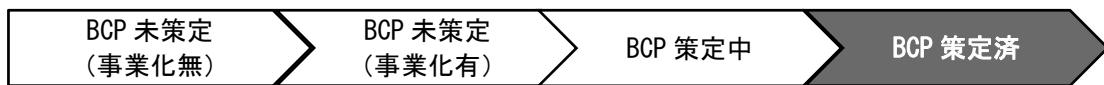


図 4-26 業務継続計画の公表範囲



4.3.3 BCP 策定済み自治体向けの質問と回答状況

(1) 業務継続マネジメント段階の取り組みについて

問4 BCPを作成し、実際に運用する段階（業務継続マネジメント段階：BCM段階）での取組についてお伺いします。

① 推進体制

業務継続マネジメント段階の推進体制としては「その他」を挙げた自治体が最も多い。

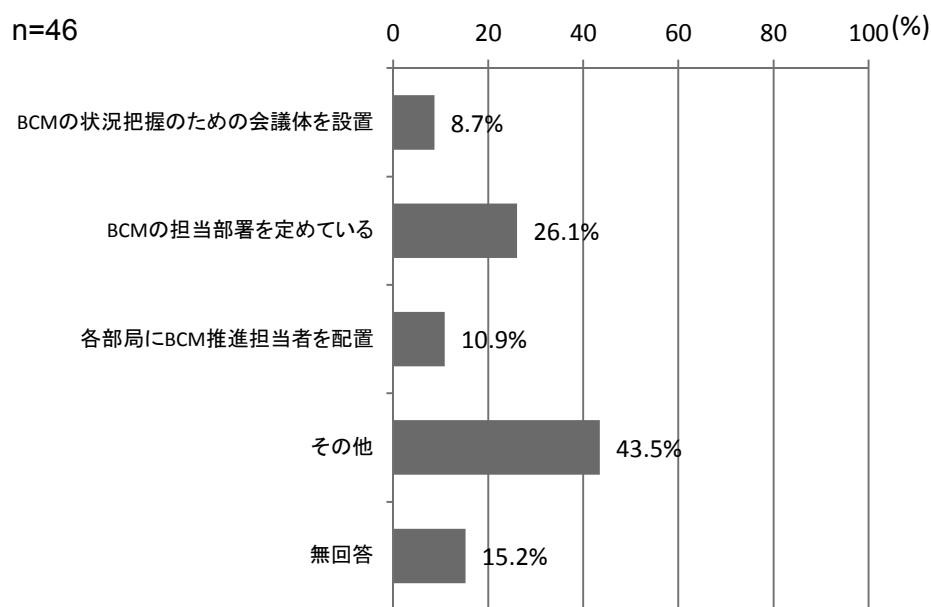


図4-27 業務継続マネジメント段階の推進体制

② 予算（平成24年度実績）

業務継続マネジメント段階の予算（平成24年度実績）としては「なし」が最も多く、7割を超える。

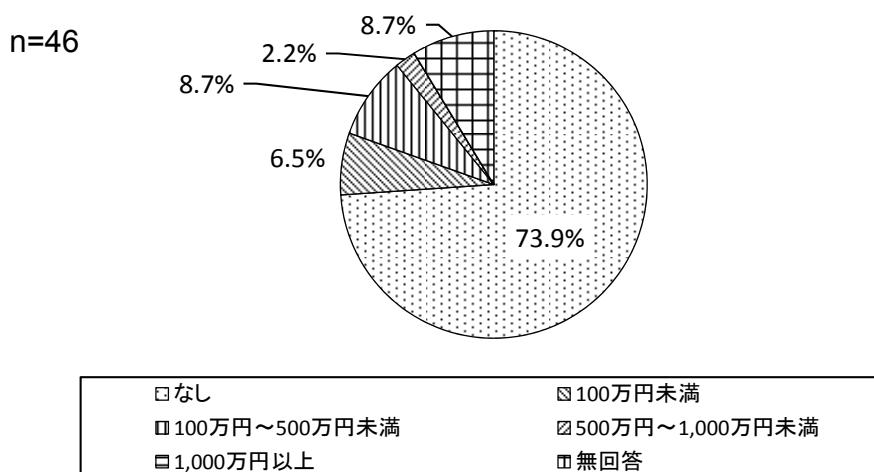
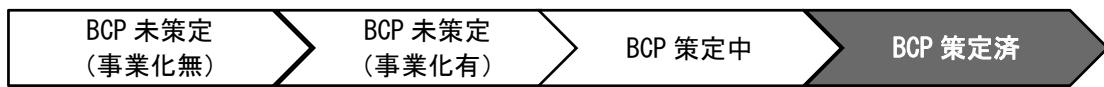


図4-28 業務継続マネジメント段階の予算（平成24年度実績）



③ 実施している施策

約3割の自治体が「訓練」もしくは「その他」を挙げている。

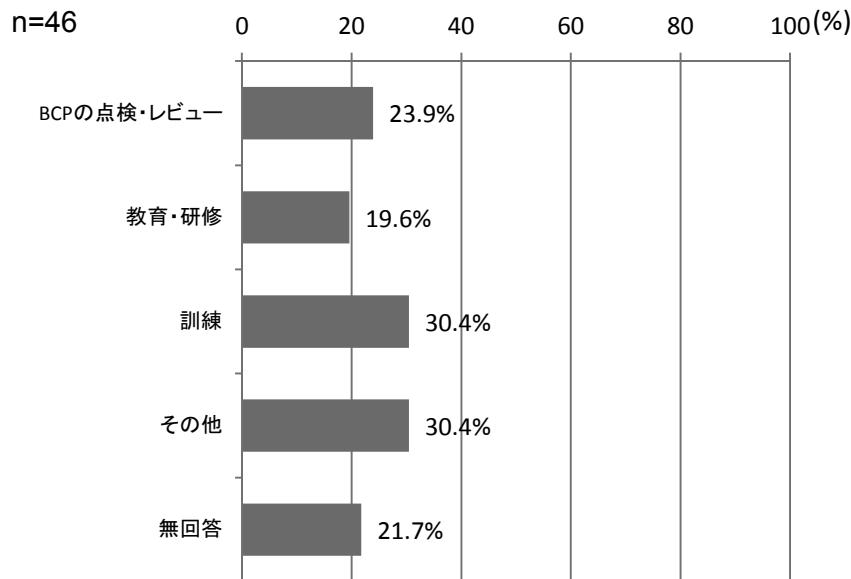


図 4-29 業務継続マネジメント段階で実施している施策

(2)BCP の点検・レビューの内容

問4付問1 問4（3）で「1. BCP の点検・レビュー」と回答した方にお伺いします。

① 点検・レビューのメンバー

BCP の点検・レビューのメンバーとして「BCM 推進担当者（特定の担当者）」を挙げている自治体が5割を超える。

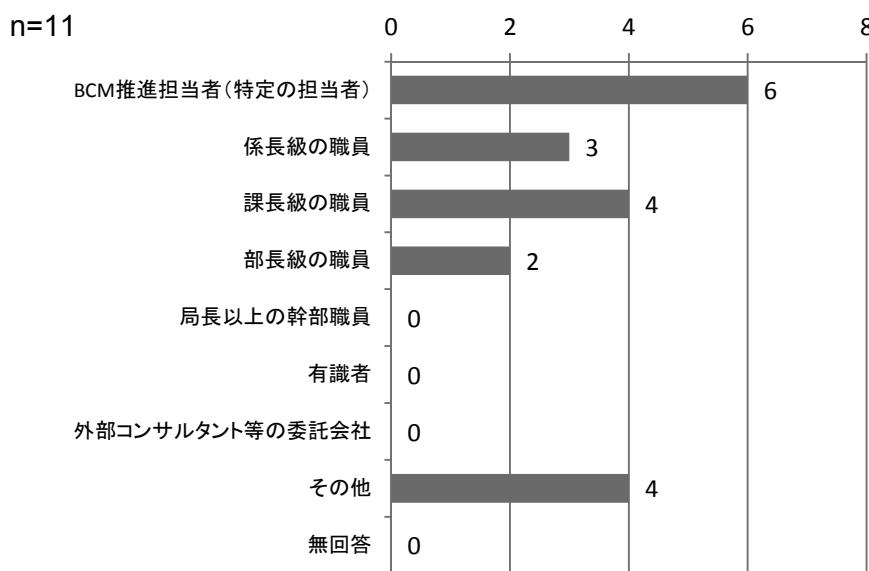
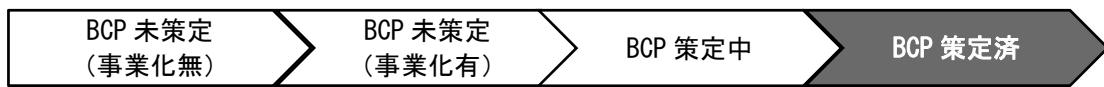


図 4-30 BCP の点検・レビューのメンバー



② 点検・レビュー後の対応

BCP の点検・レビュー後の対応として「その他」を挙げた自治体が最も多い。

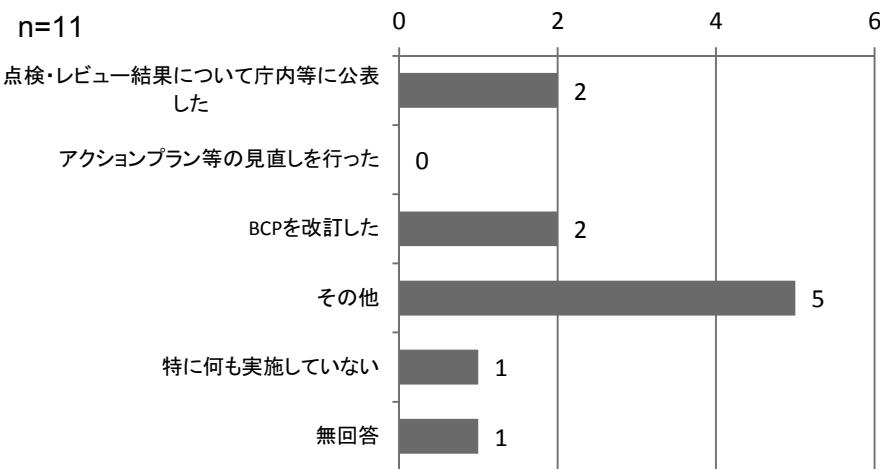


図 4-31 BCP の点検・レビュー後の対応

③ 点検・レビュー実施の際の課題

BCP の点検・レビュー実施の際の課題として、無回答を除くと「最新動向などの情報が把握しにくい」ことを挙げた自治体が最も多い。

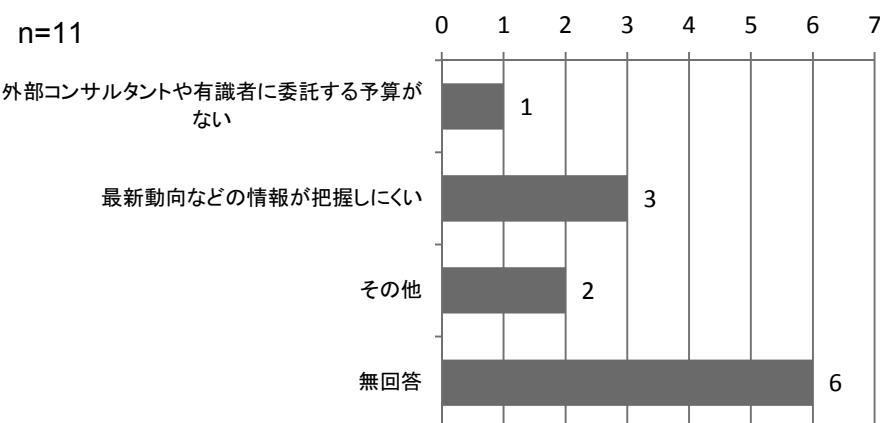
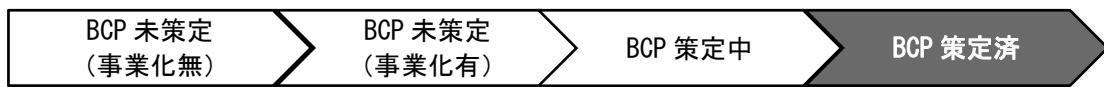


図 4-32 BCP の点検・レビュー実施の際の課題



(3)教育・研修の内容

問4付問2 問4（3）で「2. 教育・研修」と回答した方にお伺いします。

① 教育・研修の対象者

教育・研修の対象者としては、「全職員」を挙げている自治体が最も多い。

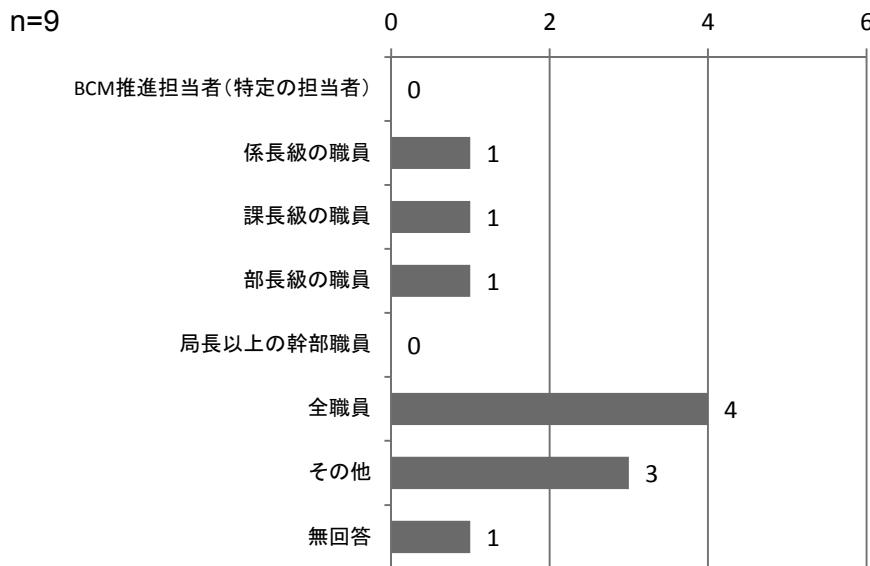


図 4-33 教育・研修の対象者

② 教育・研修の内容

教育・研修の内容として「BCP の一般的な概論」を挙げた自治体が最も多い。

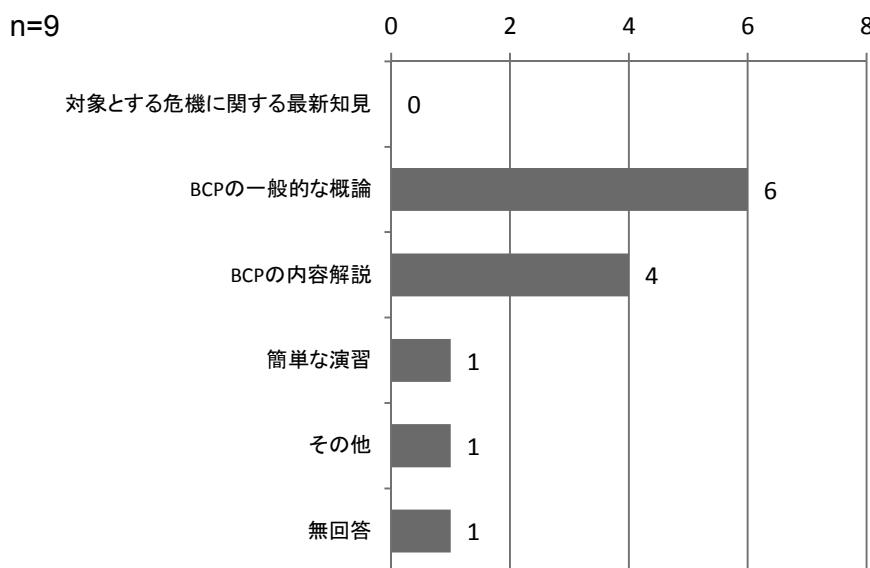
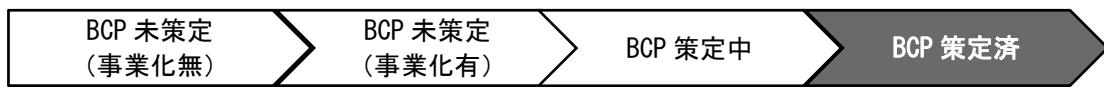


図 4-34 教育・研修の内容



③ 教育・研修実施の際の課題

教育・研修実施の際の課題として、「教育・研修に対する職員のモチベーション」を挙げた自治体が最も多い。

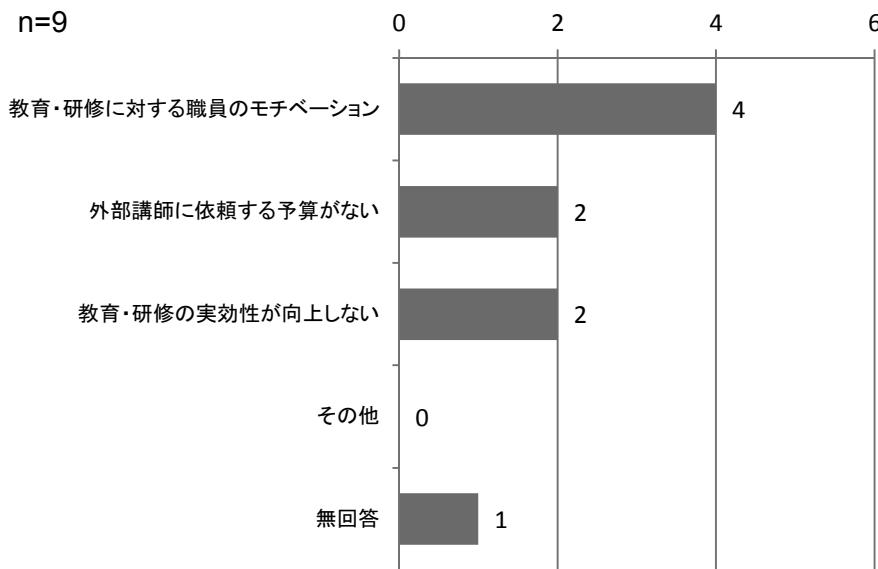


図 4-35 教育・研修実施の際の課題

(4) 教育・研修の内容

問4付問3 問4 (3) で「3. 訓練」と回答した方にお伺いします。

① 訓練の対象者

訓練の対象者として「部長級の職員」もしくは「全職員」を挙げた自治体が最も多い。

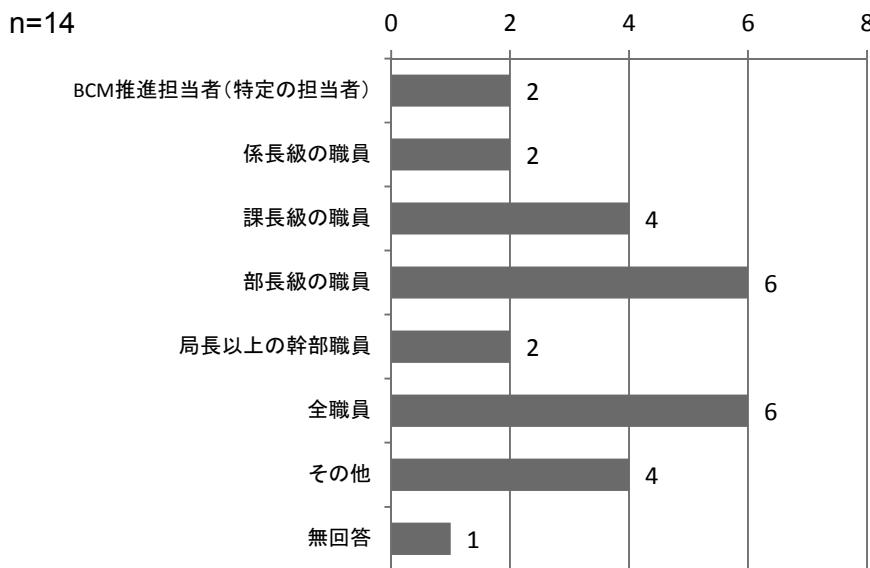
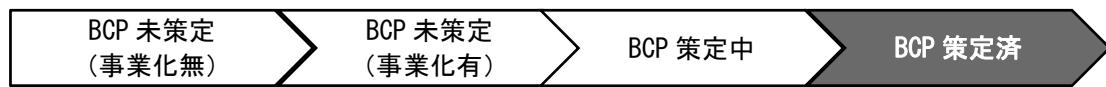


図 4-36 訓練の対象者



② 訓練実施後の対応

訓練実施後の対応として「参加した職員や住民から広聴して参考にした」を挙げた自治体が最も多い。

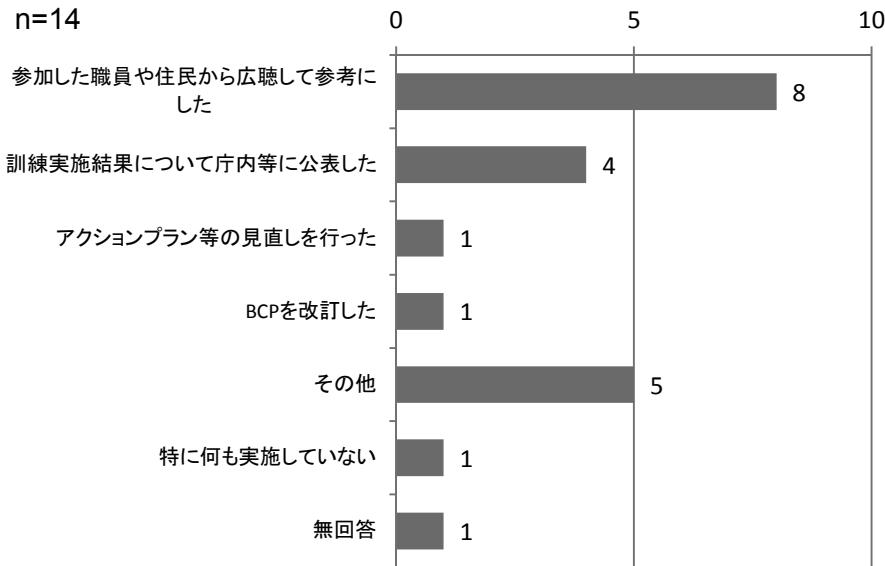


図 4-37 訓練実施後の対応

③ 訓練実施の際の課題

訓練実施の際の課題として、「訓練技術がない」を挙げた自治体が最も多い。

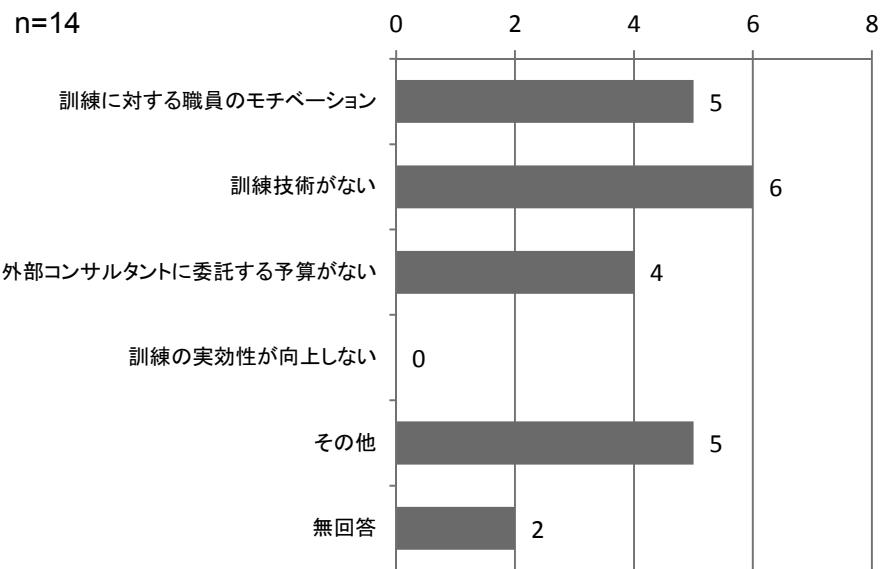


図 4-38 訓練実施の際の課題

4.4 アンケート調査結果の分析

地方自治体の規模等によって、震災時の業務継続計画（BCP）の策定状況や策定・運用過程の課題等の違いがあるのかを明らかにすること等を目的として分析を行った。

4.4.1 業務継続計画の策定状況

(1)組織規模別の策定状況

業務継続計画（BCP）の策定状況を自治体区分別にみると市区の方が、策定率が高い。

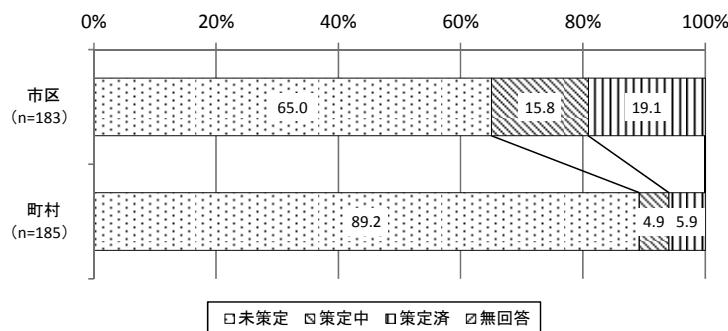


図 4-39 業務継続計画の策定状況(自治体区分別)

(2)災害救助法適用状況別の策定状況

業務継続計画（BCP）の策定状況を災害救助法適用状況別（2001 年以降）にみると、策定済が占める割合に大きな差は見られなかった。

(3)地域別の策定状況

都道府県別にみると、東京都が 66.7%（10/15 自治体）で最も高い。一方、東北地方及び中国地方（鳥取県を除く）では、他の地方に比べて策定率が低い。

参考として、地震調査研究推進本部が 2013 年に公表した全国地震動予測地図（今後 30 年間に震度 6 弱以上の揺れに見舞われる確率）を示す。一概に比較できるものではないが、首都圏、畿・四国圏で BCP 策定率及び地震発生確率がともに高く、全体の傾向として似通っている部分がある。

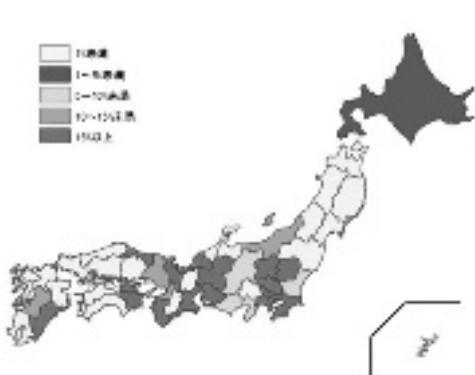


図 4-40 業務継続計画の策定状況(都道府県別)

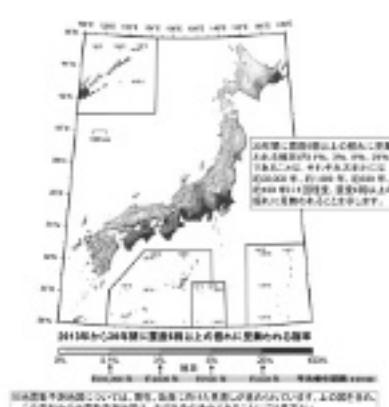


図 4-41 全国地震動予測地図³²

³² 地震調査研究推進本部ホームページを参照。http://www.jishin.go.jp/main/p_hyoka04.htm#zenkoku
(最終確認日 2014 年 3 月 15 日)

4.4.2 業務継続計画の必要性

未策定自治体を対象に、業務継続計画（BCP）の必要性についてみたところ、策定に関する取組状況、自治体の規模によって必要性の認識に差があった。

未策定自治体向け 問3など

業務継続計画（BCP）の必要性について、どのようにお考えですか。（○は1つ）

取り組み段階別にみると、必要性が「ある」と回答したのは「未策定/事業化無」自治体では約7割、「未策定/事業化有」自治体では9割を超えた。

自治体区分別にみると、必要性が「ある」と回答したのは市区では8割弱、町村では7割であった。

災害救助法適用状況別にみると、必要性に関する認識に差はほとんど見られなかった。

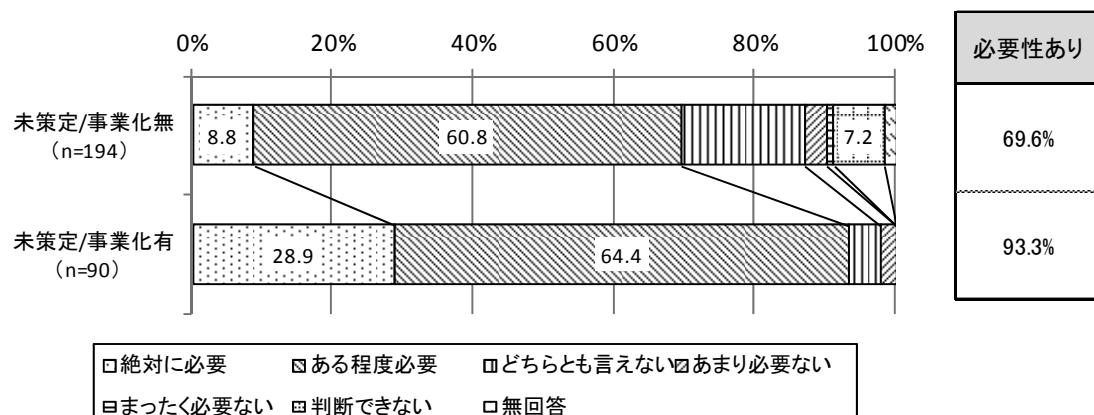


図 4-42 業務継続計画の必要性(取り組み段階別)

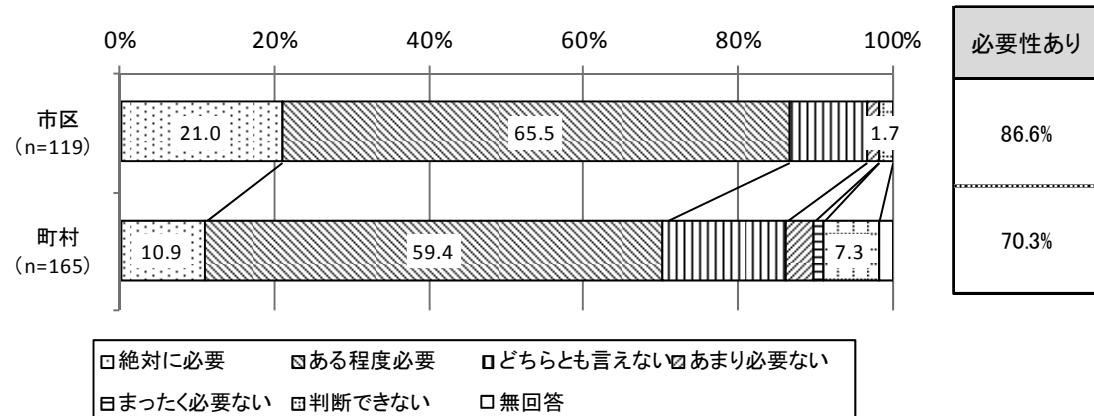


図 4-43 業務継続計画の必要性(自治体区分別)

4.4.3 業務継続計画の事業化段階の取り組み

(1) 業務継続計画の事業化についての検討経験

業務継続計画を未策定の自治体を対象に、事業化するかどうかの検討経験を自治体区別にみると、事業化するかどうかを検討したことが「ある」のは市区では5割弱、町村では2割である。自治体の規模によって検討経験に差があった。

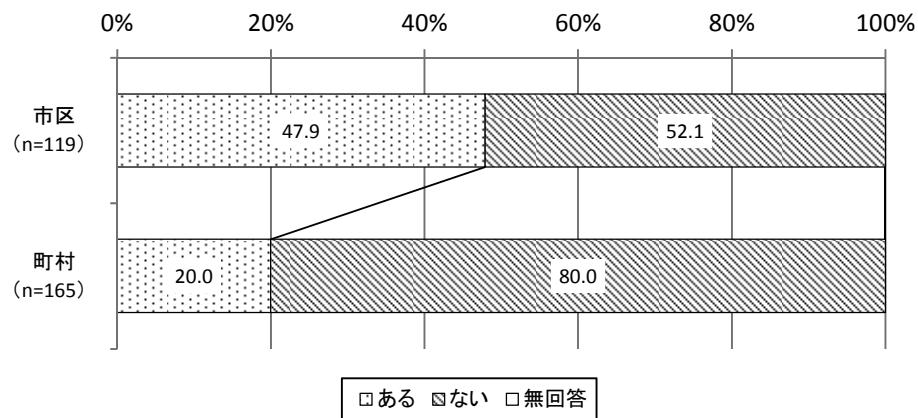


図 4-44 業務継続計画の事業化検討経験(自治体区別)

(2) 検討を開始したきっかけ

① 策定段階別

検討を開始したきっかけを取り組み状況別にみると、未策定/事業化有の自治体と比較すると策定中/策定済自治体では「市区町村長等によるトップダウンの指示」の占める割合が高い。

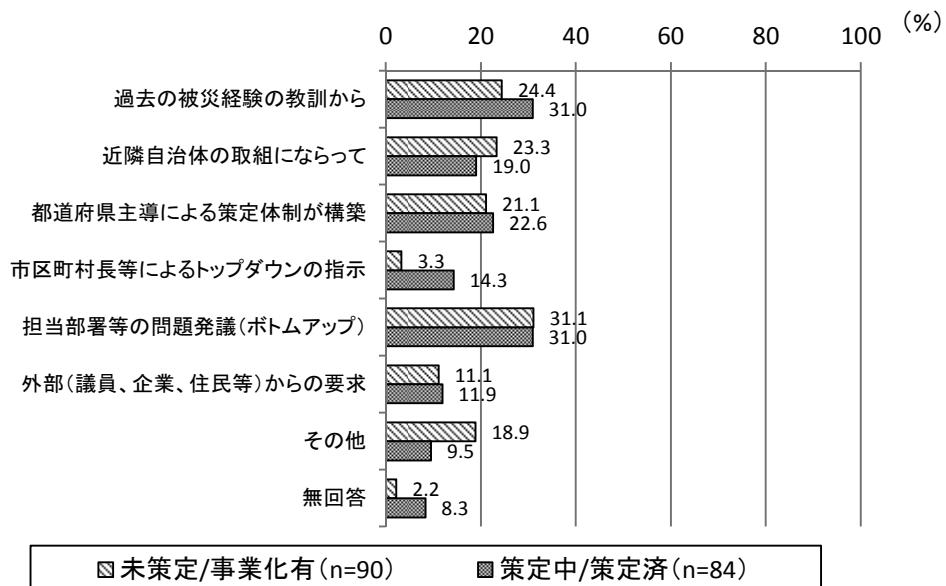


図 4-45 業務継続計画の事業化検討のきっかけ(取り組み状況別)

② 自治体区別

自治体区別にみると、自治体の規模を問わず「担当部署等の問題発議（ボトムアップ）」が最も多い。

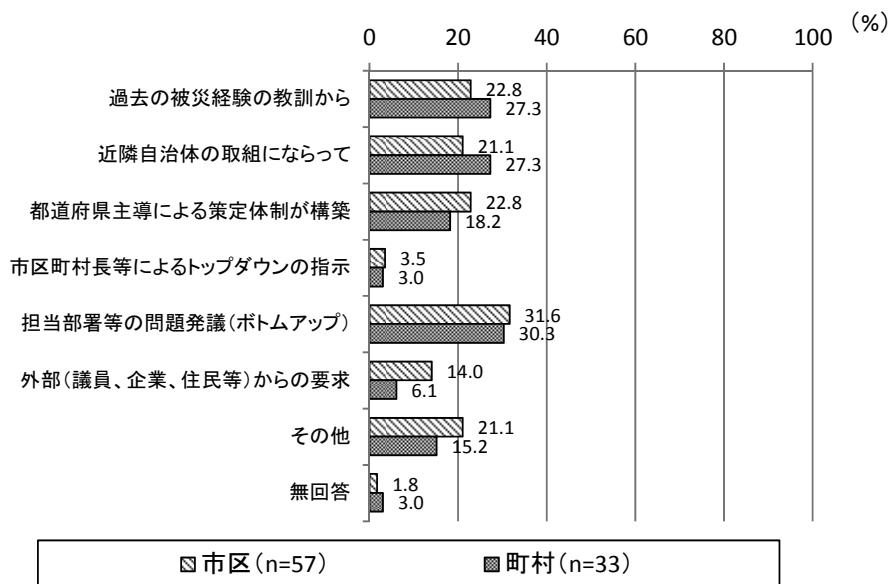


図 4-46 業務継続計画の事業化検討のきっかけ(自治体区別)

(3) 取組内容

① 策定段階別

取組内容としては、未策定/事業化有の自治体では「担当者間での議論」が最も多いが、策定中/策定済自治体では「他自治体 BCP の情報収集」が最も多くなっており、策定に関する取組状況によって検討内容に差があった。

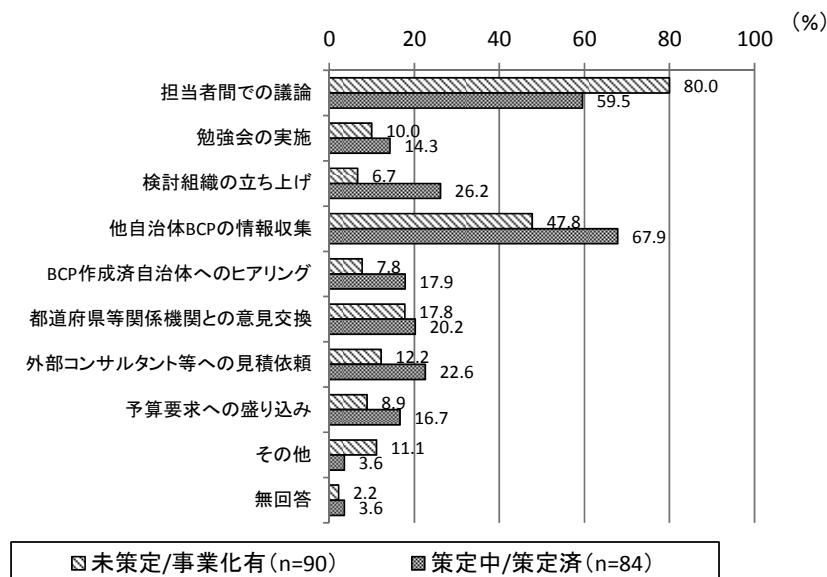


図 4-47 業務継続計画の事業化検討段階での取組内容(取り組み状況別)

② 自治体区別

また、自治体区別にみると、市区では「外部コンサルタント等への見積依頼」が2割弱であったが、町村では1割に満たない。

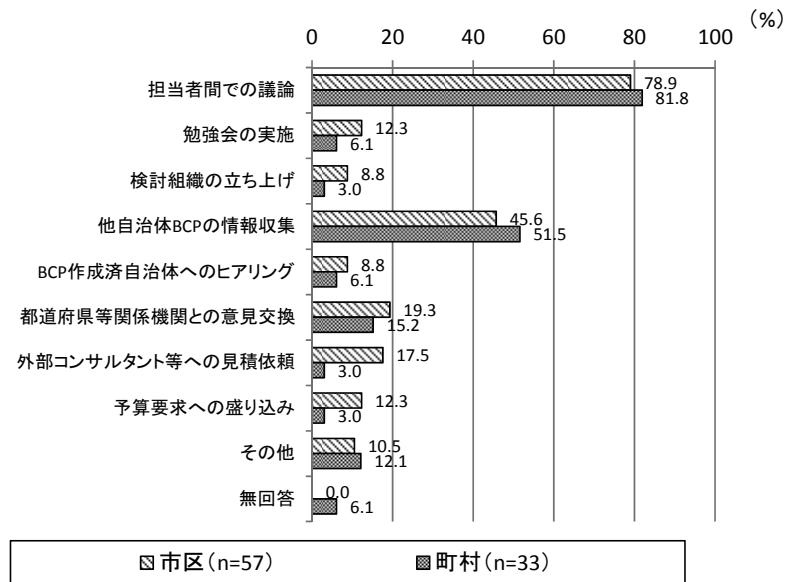


図 4-48 業務継続計画の事業化検討段階での取組内容(自治体区別)

4.4.4 業務継続計画に対するイメージ

業務継続計画（BCP）に対するイメージは未策定自治体ほど重く捉えており、策定済自治体ほど適正化される傾向にあることが明らかになった。

未策定自治体向け 問2など

業務継続計画（BCP）について、どのようなイメージを持たれていますか。

(1) 作成に要する人員

作成に要する人員をみると、策定状況にかかわらず「全庁で取り組めば作成可能」と考えている自治体が最も多いが、事業化経験のない自治体では「分からない」との回答が約2割を占める。

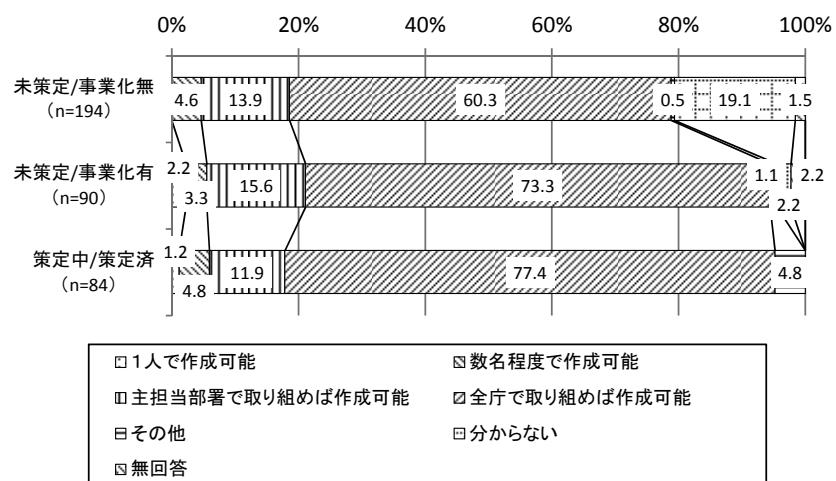


図 4-49 業務継続計画に対するイメージ【作成に要する人員】(取り組み段階別)

(2) 作成に要する知見

作成に要する知見をみると、策定に関する取組が進んでいる自治体ほど「自市区町村の職員で作成可能」と回答している。

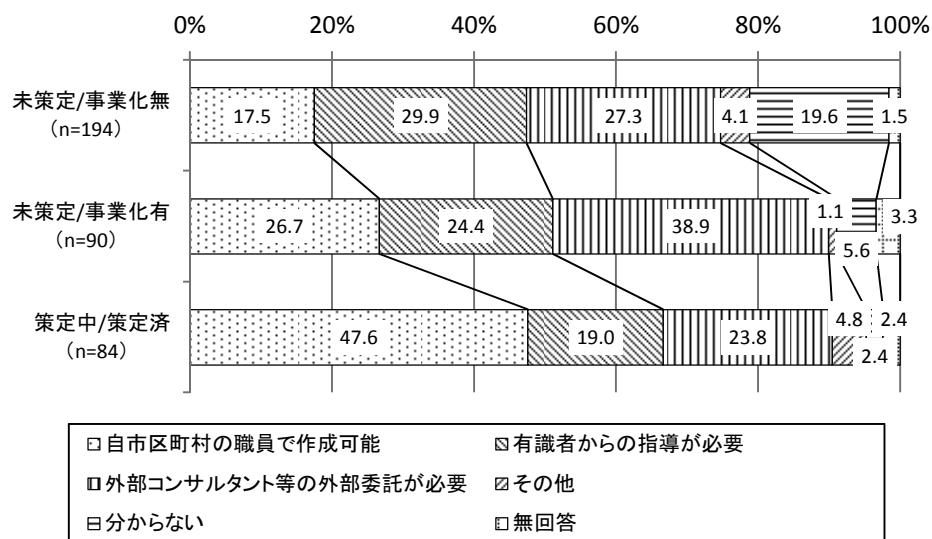


図 4-50 業務継続計画に対するイメージ【作成に要する知見】(取り組み段階別)

(3) 作成に要する時間

作成に要する時間をみると、策定に関する取組が進んでいる自治体ほど「単年で作成可能」と回答している。

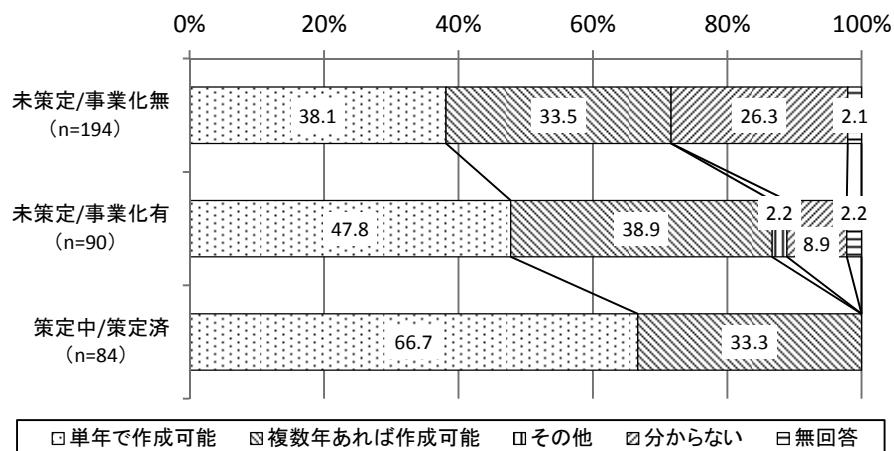


図 4-51 業務継続計画に対するイメージ【作成に要する時間】(取り組み段階別)

(4) 作成に要する費用

作成に要する費用をみると、策定に関する取組が進んでいる自治体ほど「なし」と回答している。

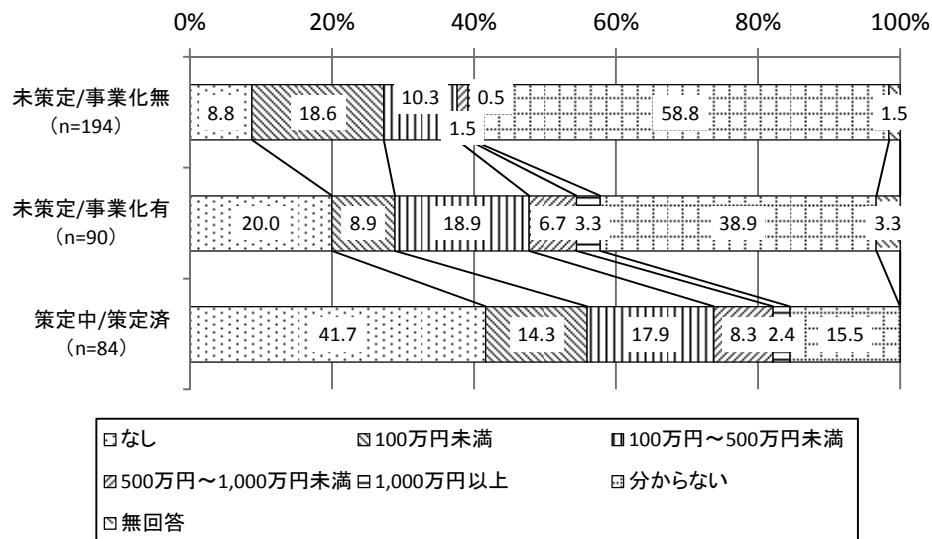


図 4-52 業務継続計画に対するイメージ【作成に要する費用】(取り組み段階別)

(5) 作成による効果

作成による効果をみると、策定に関する取組が進んでいる自治体ほど「効果あり」と回答している。

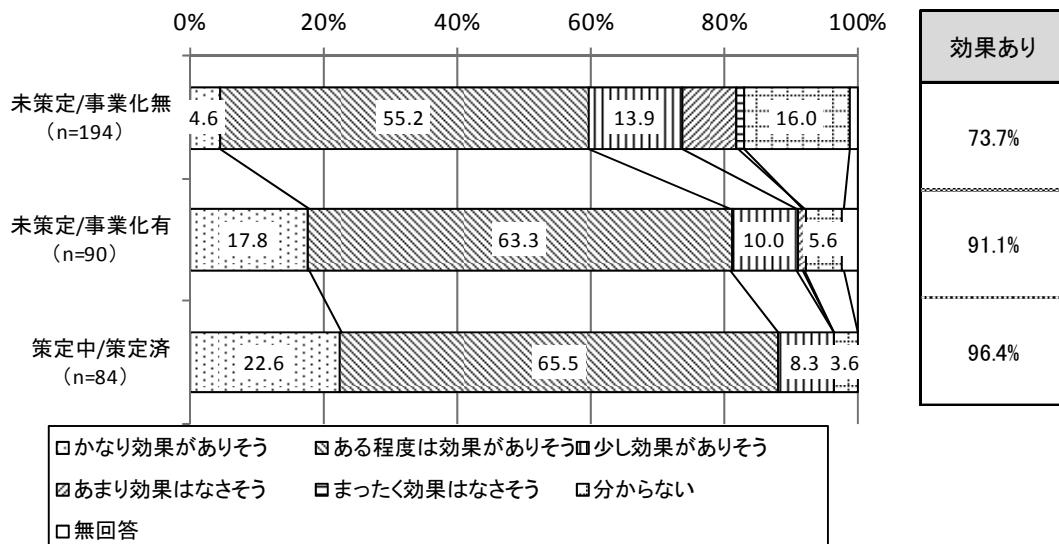


図 4-53 業務継続計画に対するイメージ【作成効果】(取り組み段階別)

5 BCP 策定に関する課題への取り組み（ヒアリング調査結果）

5.1 ヒアリング調査実施概要

(1) ヒアリング調査の目的

アンケート調査から得られた BCP 策定・運用上のボトルネックに対し、BCP 策定済自治体がどのように乗り越えてきたかを明確にする目的から、ヒアリング調査を実施する。

(2) ヒアリング調査項目

上述の目的を踏まえ、下記項目について訪問によるヒアリング調査を実施した。

- ・策定のきっかけ（大震災の教訓／担当者の問題意識／トップダウンの指示 等）
- ・策定体制（主担当部署、策定組織の概要、都道府県や近隣自治体との連携 等）
- ・策定に要した期間
- ・BCP に対する考え方（BCP の位置づけ、必要性や効果に対する認識 等）
- ・作成プロセス（災害の想定、優先業務選定、資源確保策検討 等）
- ・BCM（計画の見直し、訓練等の策定後の取り組み）
- ・今後の課題

(3) ヒアリング対象の選定

アンケート調査及び文献・web 調査等に基づき、次の観点から示唆が得られると考えられた BCP 策定中又は策定済自治体 10 団体（1 県 7 市 2 町村）を対象とした。

表 5-1 ヒアリング先と選定理由

| ヒアリング先 | 選定理由 |
|----------|--|
| 中国地方 A 県 | A 県主導により県下全市町村が BCP 策定中・策定済。地方都市における効果的な BCP 普及モデルの示唆を得る目的からヒアリング。 |
| 関東地方 B 市 | 県が主催するセミナーを通じて BCP 策定済。県主導による BCP 普及モデルや、BCM の取り組みについて示唆を得る目的からヒアリング。 |
| 関東地方 C 市 | アンケート調査より C 市の BCP が多くの中の自治体に参照されていることが判明したため、BCP 策定・運用に関する先進自治体の位置づけとしてヒアリング。 |
| 関東地方 D 市 | 災害後の時間経過に応じて実施すべき非常時優先業務・業務量・対策を明確にした BCP を策定済。BCP に対する考え方の示唆を得る目的からヒアリング。 |
| 近畿地方 E 市 | 第一ステップとして割り切った取り組み(通常業務の優先順位付け)を実施。BCP 未策定自治体が第一歩を踏み出す際の示唆を得る目的でヒアリング。 |
| 中国地方 F 市 | 過去の災害経験（阪神・淡路大震災）や地域防災計画見直しの機会と併せて BCP 策定に至った事例としてヒアリング。 |
| 九州地方 G 市 | 地域防災計画の見直しの一環として BCP 策定に至った。外部委託の考え方も含めて示唆を得る目的でヒアリング。 |
| 九州地方 H 市 | 地震に限らず風水害・火山等の災害経験あり。オールハザード対応の BCP について示唆を得る目的でヒアリング。 |
| 四国地方 I 町 | 地方部の小規模自治体であるが、県・地方大学・庁内他部署との連携による BCP 策定事例としてヒアリング。 |
| 関東地方 J 村 | 主担当者 1 名で、各課の協力を得ながら BCP 策定中。町村における BCP 普及モデルの示唆を得る目的からヒアリング。 |

5.2 ヒアリング調査結果のポイント

ヒアリング調査結果のポイントを以下に示す。各ポイントについてのヒアリング先は【】内に記述した。

(1) BCPに対する考え方

① BCPの重要性

● BCPの位置づけについて

BCPは、あくまで災害時における対応優先順位の目安である。特定の地震動・津波の被害想定を前提としても、実際の災害はその通り発生するとは限らない。このため BCP の意義は「非常時優先業務の基本的な考え方を整理すること」にある【C・D・F・H市】。

● 公開について

BCPと銘打った計画文書や対外的な公表は必須事項ではない。既存の計画及びマニュアルに業務継続の要素を組み込むことができれば、その取り組み自体に意義がある【J村】。

● 見直しの必要性・タイミングについて

BCPの作成や見直しの必要性については、社会変化やオリンピック開催等の施策とうまく組み合わせて説明することも重要である【D市】。

② BCPの効果

● イメージ共有

災害時の状況イメージを共有することで、各課の防災意識の高揚につながる【B・D・E・F・G市】。

● 部署内/部署間の相互理解

自部署及び他部署における業務の互いの理解促進や、業務・サービスの品質向上につながる【C・D・G・H市】。

③ BCPの作成に対するイメージ

● 予算確保の必要性

外部委託を行う場合は予算が必要であるが、内製の場合には不要【A県、E市】。

● BCPの作成に係る負荷

BCPに関する手引きやガイドラインには詳細な工程が示されており、BCP未策定自治体はBCPの作成に係る負荷に対して過大なイメージを持っている傾向にある【D・E市】。

● 段階的な作成方法

BCPに初めて取り組む地方自治体では、最初から精緻な BCP を目指すのではなく、第一ステップとして「非常時優先業務の選定」をゴールとした取り組みが見られる【D・E市、J村】。

(2) 策定体制

① 主担当部署

● 防災危機管理系か総務（人事・企画）系か

防災・危機管理【B・D市】、総務・人事・企画【C・E・F・G・H市】がある。

- 主担当部署によるメリット/デメリット
 - ・市長直轄の部署が主担当部局となると、関係部署間の調整がスムーズになる【B市、G市】。
 - ・地方自治体の業務全般を俯瞰する部署（総務・人事系、経営企画系）が主担当となることで、関係部署間の調整がスムーズになる【C・E市】。
 - ・防災・危機管理系部署が主担当となる場合、BCPの前提となる災害の設定等で詳細な工程にこだわってしまうと、阻害要因になる可能性があり留意が必要である【C市、J村】。

② マンパワーについて

- 人員
 - ・市区で5名程度、町村では1・2名程度である。
- マンパワー問題
 - ・BCP作成における「マンパワー不足」は、地方自治体の規模によらず共通して存在する問題であり、むしろ「問題意識を共有する仲間がいない事」の方が問題の本質である【J村】。
 - ・マンパワー不足の問題は「仕事のやり方」によって解決できる部分がある。主担当部署は骨格となる部分の十分な説明に時間を割き、非常時優先業務の選定などの具体的な作業は関係部署に任せる方法が望ましい【B・C・D市】。

(3) 策定プロセス

① 策定に要した時間

BCP策定に要した時間は、3ヶ月程度～2年程度まで幅広い。

② 策定の開始

- BCPを策定する際のきっかけ：
 - ・市長からの指示【C・E市】
 - ・議会からの指摘【C・D・E市】
 - ・県や大学等が主催するBCP策定セミナーへの参加【B・F市、I町】
 - ・担当者としての問題意識【B市、I町、J村】
 - ・地域防災計画やマニュアルの見直し機会の活用【F市、G市、J村】
 - ・過去の被災経験による教訓【C市、G市、J村】
- 市長のトップダウン

市長によるトップダウンの策定指示が行われると、関係部署間の調整がスムーズになる【C・E市】。
- 職員のボトムアップ

きっかけは自ら作り出すこともできる。県や関係機関が開催するセミナー・勉強会への参加、他自治体への電話相談等で積極的に情報を収集することが重要である【J村】。

③ 被害想定

● 2つの想定方法

地域防災計画や被害想定に基づく地震を設定している事例【B・C・F市】と、災害は特定せずに資源制約条件を設定している事例【A県、D・E・H市】がある。

- 被害想定の位置づけ

そもそも、第一ステップとして非常時優先業務の選定をゴールとする場合、被害想定がなくとも、検討は進めることができる【D・E市、J村】。

(4) 非常時優先業務の選定

- 照会方式

- ・業務項目の多い市区レベルで、主担当部署がたたき台の作成までを抱え込むと大変な作業量になる【B市】。

- ・非常時優先業務は関係部署に検討を依頼することが基本である。

- 方法

- ・照会をかける前に、災害時の状況イメージを統一しておくことが重要である。災害時の状況について説明や、照会をかける際の工夫（他自治体の業務所掌等の添付等）によって事後の調整労力を軽減できる【B・C・D・G市】。

- ・地方自治体の業務全般を俯瞰する部署（総務・人事系、経営企画系）の協力を得ることで、各課との合意形成がスムーズになる【C・E市】。

(5) 資源確保策の検討

資源確保策を検討する際「予算の裏付けがなく記載が困難」といった課題に直面している自治体も存在する。地方自治体の業務全般を俯瞰する部署（総務・人事系、経営企画系）の協力を得ることが望ましい【E市】。

(4) BCP の実効性について

- ・BCP 策定に至ったものの、徐々に職員の意識が低下していく可能性がある【A県】。

- ・教育・研修による定着、少ない準備負荷で効果を上げるためのBCM 机上訓練等の取り組みを継続的に実施していく必要がある【A県、B・C市、G市、I町】。

- ・大規模災害時には1つの町村で実施できることに限界があるため、近隣自治体や地域の企業等との連携によるDCP の検討が必要となる【J村】³³。

³³ 地域継続計画（District Continuity Plan）の略である。DCPについての統一的な定義は、いまのところ見られない。概ね、「BCPの考え方を地域・地区に適用・拡張し」（赤間2010、43）、地域、地区の機能の継続を図るとする計画、取り組みとして捉えられている。

5.3 ヒアリング調査結果概要

地方自治体の規模等によって、震災時の業務継続計画（BCP）の策定状況や策定・運用過程の課題等の違いがあるのかを明らかにすること等を目的として分析を行った。

以下にヒアリング調査結果の概要を、団体ごとに整理する。

5.3.1 中国地方 A 県

中国地方に位置し、日本海に面している人口約 60 万人の県。過去には日本海で発生した地震による被害、大雨による被害等がある。

県の主導により県下市町村・企業等の連携による BCP 策定体制を構築し、県下全市町村が BCP を作成している。地方都市における効果的な BCP 普及モデルの 1 つと考えられる。

| | |
|----------|--|
| 策定のきっかけ | <ul style="list-style-type: none">○東日本大震災を踏まえ、想定外にも対応できる（オールリスク対応の）BCP 作成の必要性を認識。○県下一体 BCP 推進会議を開催し、市町村／企業／福祉等のテーマで BCP を作成することの必要性を、知事から市町村首長に説明。 |
| 策定体制 | <ul style="list-style-type: none">○県の体制：総務課及び危機管理課○市町村 BCP ワーキンググループを開催し、県下市町村が参加 |
| 策定に要した期間 | <ul style="list-style-type: none">○市町村 BCP 作成： H24.1～H25.3○BCP は単年度で作成可能（実質の作業時間は数週間） |
| 作成プロセス | <ul style="list-style-type: none">○県庁総務課が市町村等総務担当課長会議で全体計画を説明○C 市の BCP を参考に 3 回の WG を開催し、BCP 作成の手順と様式を市町村に指示<ul style="list-style-type: none">①各課業務を洗い出し、優先業務の項目出し②それらの優先業務をいつまでに、いかにやるか③庁舎、車両、ライフライン等の現状の調査○検討の前提となるリソース制約（停電期間等）は県下統一条件○通常優先業務は、一か月間実施しないと住民からの苦情が来そうなものという観点から抽出○内製のため、他自治体調査等のための旅費以外、予算は必要ななし |
| 今後の課題 | <ul style="list-style-type: none">○業務資源確保のための対策の実施○BCP を組織に定着させるための工夫○BCP に基づく業務マニュアル整備や検証訓練○想定（不足するリソース）への対応に関する検証 |

5.3.2 関東地方 B 市

関東地方に位置する人口約 20 万人の市。大半が平坦な地形で、西部は畠や平地林に覆われている。市域には、活断層であることが確実な 2 つの断層が存在する。

東日本大震災の前から BCP に関する検討を開始し、約 1 年間かけて策定に至った。BCM の取り組み（机上訓練、計画改定）も行われている。

| | |
|-------------|---|
| 策定のきっかけ | ○県から BCP 策定を促す通知があり、担当部署として必要性を認識。 ○市の幹部会議（部長級）において、危機管理監から BCP に着手する意思表明と各部への協力依頼が行われ、全庁的な取組みに発展。 |
| 策定体制 | 危機管理室 5 名体制 ※東日本大震災をうけて危機管理室が市長直属の組織となり、全庁の調整がスムーズになった面がある。 |
| 策定に要した期間 | 約 1 年 |
| BCP に対する考え方 | ○地域防災計画には応急対策業務の記載はあるが、通常優先業務には言及していないため、BCP は必要。 ○防災以外の各部署は地域防災計画への馴染みが薄いため、防災への取り組みを全庁に意識づけるものとしても良い機会であった。 |
| 作成プロセス | ○県が主催する BCP 策定セミナー（全 7 回）に参加。 ○BCP の基本的な考え方や作成プロセス、計画の雛形等を習得し、毎回のワークによりセミナー終了後には計画の骨格がほぼ完成。 ○被害想定：地域防災計画に準拠（B 市の最大被害地震） ○非常時優先業務の選定。 <ul style="list-style-type: none">・市は部署数が多く業務も広範囲にわたるため各課に検討を依頼。・各課照会の際、同等規模の他自治体 BCP の非常時優先業務リストや、地域防災計画上の業務所掌を添付する等の工夫を行った。・各課から回答のあった項目について、危機管理室で精査。 ○業務資源の確保策 <ul style="list-style-type: none">・現状では対応マニュアル作成、停電時の対策、情報システムバックアップ等の内容が挙げられている。・旧耐震基準である市庁舎が使えなくなった場合の代替施設を指定。 |
| BCM | ○半年で全 7 回の BCM 机上訓練を実施。 <ul style="list-style-type: none">・定着を図るための教育研修（市 BCP の概要説明）。・実効的かつ準備負荷の少ない状況予測型訓練を実施。（1 回あたりの対象者は各班長・班員 20 名程度） 事務局から状況想定を提示し、①身を守るためにやるべき事②自身の立場から非常時優先業務に関連して実施すべき事を検討。 <ul style="list-style-type: none">・訓練後の参加者アンケートを通じ、BCP の改訂ポイントや訓練方法に関する意見を収集。 |
| 今後の課題 | 幹部（部長級）を対象とした訓練についても検討が必要。 |

5.3.3 関東地方 C 市

関東地方に位置する人口約 18 万人の市。地形は丘陵地・台地・低地からなり、多様性に富む。首都直下地震の発生を想定した BCP を策定済。アンケート調査では、多くの他自治体から C 市の BCP が参照されていることが判明した。実災害時に BCP に基づく対応の指揮組織を設置する計画となっており、内容面で特徴がある。

| | |
|------------------------|---|
| 策定のきっかけ | 新型インフルエンザが流行し市内患者が発生した際、市議会から BCP 作成の指摘があり、市長が至急作成を指示。 |
| 策定体制 | <ul style="list-style-type: none"> ○BCP は市役所の業務全体をわかっている部署（職員課、企画調整課等）が作るべき（市長の方針）。 ○プロジェクトチームを編成 <ul style="list-style-type: none"> ・人事、保険・福祉関連部署から 3 人が P T （プロジェクトチーム）として企画調整課に配属（併任辞令）。 ・市長・副市長直属組織として、BCP 作成に専念。 |
| 策定に要した期間 | 約 3 か月 |
| BCP に対する考え方 | <ul style="list-style-type: none"> ○BCP は実際に被災した際に参考にすべき指針であり、まずは作成すること（優先業務について一度考えを巡らせること）が重要。 ○BCP 作成による効果 <ul style="list-style-type: none"> ・作成時に各課が地域防災計画を再確認し、防災意識が高揚。 ・東日本大震災や台風で鉄道が運休した際の帰宅困難者対策や災害対策会議の業務サポート等、大きな効果が現れた。 ○考えられるボトルネックと解決策 <ul style="list-style-type: none"> ・全局的なバックアップ体制の構築が重要。 ・具体的な被害想定にこだわる姿勢は作成の疎外となる可能性。 →被害想定よりも、最悪の事態のイメージが重要。 |
| 作成プロセス | <ul style="list-style-type: none"> ○BCP に関する知識・考え方の整理 <ul style="list-style-type: none"> ・内閣府 BCP ガイドライン、大阪府及び徳島県 BCP（津波）、阪神淡路大震災教訓情報集や、都が開催する講習会を活用。 ○各課への意見照会 <ul style="list-style-type: none"> ・当時は BCP が浸透しておらず、理解してもらうまで根気よく BCP の考え方等について説明。 ・PT が各部長・課長に優先業務の考え方等を直接説明。 →被災時は「通常の仕事を可能な限りやらないこと」を説明。 ○外部コンサルへの委託はなく、作成に関して予算は必要なし。 |
| その他 (BCP の内容面での特徴等) | <ul style="list-style-type: none"> ○BCP に基づく対応を指揮するための専門組織 <ul style="list-style-type: none"> ・各課を熟知し本部長指示により軽快に動ける中堅クラス 6 名編成。 ・平時：BCP の見直し、図上訓練、危機管理監のサポート。 ・災害時：情報集約、対策本部への報告・助言、本部長指示事項を各班に伝達、優先業務等の検討。 |

5.3.4 関東地方 D 市

東京湾に面している人口約42万人の中核市。市域に3つの活断層が存在。
災害時の時間経過に応じて実施すべき非常時優先業務、業務量、対策を明確にしたBCPを作成。
業務実施に必要な施設機能を分析し「施設機能維持手順書」を併せて作成している。

| | |
|------------|---|
| 策定のきっかけ | 平成24年6月の防災体制等整備特別委員会（議会）において、市のBCPの資料提出が指示された。 |
| 策定体制 | 危機管理課3名 |
| 策定に要した期間 | 約7か月 |
| BCPに対する考え方 | <ul style="list-style-type: none"> ○被害想定（人的被害等）が不明、且つ、ガイドラインは理解困難であったため、下記の内容とした。 <ul style="list-style-type: none"> ①震災発生時に実施すべき業務選定の判断が場当たり的な対応と事前に想定しておくもの。 ②震災発生からの時期的区分を4つとして、時期毎に実施すべき応急対策業務・継続する通常業務とそれぞれの業務量、及び各業務を継続するために必要な対策を明確化するもの。 ○BCP作成による効果 <ul style="list-style-type: none"> ・震災時のイメージアップ（被災時の過酷さの事前理解）。 ・業務のリストアップ・優先順位付けの共有。 ○考えられるボトルネックや解決策 <ul style="list-style-type: none"> ・被災状況の設定及び代替施設の検討の困難さ。 ・議会主導は議会の総意なら非常に強い牽引力・強制力。 |
| 作成プロセス | <ul style="list-style-type: none"> ○危機管理課においてBCPの完成イメージを検討 ○議会から提示された「震災時業務継続計画の被害想定」及び危機管理課で作成した「BCP作成にあたっての手順」を添え、各部局に対して検討・回答を依頼。 ○各部局の業務に対する知識がないため、各部局の回答内容を尊重。ただし、部局間の内容の整合性については危機管理課が確認修正。 ○震災時の特徴として、施設及び業務を実施するための機能への被害があるため、BCPとともに施設維持手順書を作成。 |
| 今後の課題 | <ul style="list-style-type: none"> ○今後の見直し等のタイミング 機構改革、組織改編、社会の変化、オリンピック開催等 |

5.3.5 近畿地方 E 市

人口約 6 万人の市。市域の 2/3 は山地であり、市域に 3 つの活断層が存在。BCP に関しては、通常業務の優先順位付け（第一ステップとして割り切った取り組み）が行われている。

| | |
|-------------|--|
| 策定のきっかけ | 議会の意見を受け、市長の判断で策定検討を開始 |
| 策定体制 | <ul style="list-style-type: none"> ○主担当部署：企画経営課（全庁調整及び組織機構を担う部局） ○企画経営課のメリット <ul style="list-style-type: none"> ・普段から部署間調整を担っているため、調整時の説得力有。 ・資源確保策検討において管財・情報部局等とのつなぎがスムーズ。 |
| 策定に要した期間 | 約 6 か月 |
| BCP に対する考え方 | <ul style="list-style-type: none"> ○内製できる BCP として「通常業務の優先順位付け」に決定。 <ul style="list-style-type: none"> →地域防災計画等にも記載されていない考え方を整理するもの。 →通常業務に内容を限ると、庁内業務マニュアルの性格が濃くなり市民向けの公表は不要で、必要に応じてすぐに変更可能。 ○各課に考えさせ、ヒアリングを重ねるという策定プロセスの設計により、結果的に BCP 研修のような効果があった。 ○考えられるボトルネック <ul style="list-style-type: none"> ・「財政難でコンサルへの委託費が取れない」「資源の確保策を考えようとしても予算の裏付けがなく記載が困難」といった、BCP に対する過大意識が存在するのではないか。 |
| 作成プロセス | <ul style="list-style-type: none"> ○情報源は、主に他市町村の BCP。ただし内閣府ガイドラインにおける優先業務振り分けの考え方等も有用。 ○「シンプル」をコンセプト <ul style="list-style-type: none"> 成果物は各課 A4 横 1 枚で、その課が担う通常業務の優先順位の振り分けと、最低限必要な人数が整理されたエクセルシート。 ○具体的な経緯 <ul style="list-style-type: none"> ・3 か月かけて企画経営課内で方針（上記内容）を検討。 ・通常業務の優先順位付けのレベルであれば想定がなくとも実施できるため被害想定は実施せず。 ・各課に対して通常業務のランク付け（優先度高／中／低）を依頼。 ・各課ヒアリングを通じて優先順位付けを調整。 |
| 今後の課題 | ○非常時優先業務（うち通常優先業務）の実施マニュアル作成。 |

5.3.6 中国地方 F 市

瀬戸内海に面している人口約 29 万人の市。阪神・淡路大震災をはじめとする災害経験あり。地域防災計画の見直しの機会と併せて、BCP 作成に至っている。

| | |
|-------------|---|
| 策定のきっかけ | ○地域防災計画の「予防」の章に今後 BCP 作成の旨を記述していた。 ○検討委員（大学教授）からの示唆をきっかけとして、地域防災計画の見直しと併せて、BCP 作成を開始。 |
| 策定体制 | 総務部担当係長以下 7 名 |
| 策定に要した期間 | ○平成 10 年 9 月に作成を開始。 ○平成 12 年には概略完成するも、その後、東日本大震災の発生や南海トラフの被害想定検討などがあった。 ○それらの結果を反映等するため、平成 24 年度に完成。 |
| BCP に対する考え方 | ○あくまでも災害時の対応の目安であり、資源配分や資源確保策は実際の状況に応じて決めるもの。 ○BCP 作成による効果 ・災害の悲惨さ、その時の業務継続の困難さの理解。 ・被害時の対応に関する事前の検討（イメージアップ）。 |
| 作成プロセス | ○参考にした資料等 東京都、大阪府、愛知県等の BCP、内閣府ガイドライン。 ○会議等 ・防災安全推進委員会 優先業務等に関する照会を総務課長から各課に依頼。 ・庁内横断的な作業では課長クラスが参集する既存会議も活用。 ○震災のイメージを持つことが重要。 ○優先業務は具体的な事務まで落とし込んだ項目として列挙。 |
| 今後の課題 | ○優先業務の精査。 ○代替施設の優先順位付け。 ○被災時の活動拠点に関する協定は、現実的に困難。 ○復旧については 1 か月が期間だが、東日本大震災等の教訓を踏ました場合、3 か月～半年程度の期間を対象にすべきと思慮。 |

5.3.7 九州地方 G 市

人口約 97 万人の政令市。地域防災計画の見直しの一環として、外部委託により約 2 年間かけて BCP 策定に至った。

BCP の見直し等の体制も構築されている。

| | |
|-------------|--|
| 策定のきっかけ | 東日本大震災後の地域防災計画の見直しの一環として BCP を作成 |
| 策定体制 | ○主担当部局:市長直轄の危機管理室（課長を含む 3 人体制）。 ○コンサル委託あり（各部局から回答のあった優先業務等の集計等）。 |
| 策定に要した期間 | 約 2 年間 |
| BCP に対する考え方 | ○BCP 作成による効果 ・各部局・課が優先（重視）している業務の確認。 ・災害時イメージの共有。 |
| 作成プロセス | ○非常時優先業務の選定に際しては、調査シートに基づき各課照会 ・事前説明後、各部局の総務担当を通じて各課に照会。 ・優先業務、目標復旧時間と業務プロセス、課題及び対策等を集約。 |
| BCM | ○毎年度ごとに各部局で見直していく予定。 ○市で実施している総合防災訓練とリンクさせ、訓練で課題となつた点を BCP の見直しに活用。 ○総務部局で ICT-BCP を、港湾部局で BCP を作成中。 |

5.3.8 九州地方 H 市

九州南部に位置する人口約 60 万人の市。地震に限らず風水害・火山等の災害経験豊富な自治体。優先すべき通常業務と地域防災計画さえあれば、オールハザード対応が可能という思想の下で BCP を作成している。

| | |
|-------------|--|
| 策定のきっかけ | 新型インフルエンザ対策を念頭に置いた BCP を平成 21 年度に策定 |
| 策定体制 | 行政管理課（全庁業務を見渡すポジション） |
| BCP に対する考え方 | ○被災時はまずは生命を守ることが重要（特に被災後三日間）。 ○BCP はその後の事態がある程度落ち着いた頃に活用するもの。 ○オールハザード対応であり、実際の被災状況に応じて応用。 →優先すべき通常業務+地域防災計画があれば、状況に応じて、優先業務を決定して業務を継続することが可能。 ○BCP 作成により、市の事業の理解、事業の品質向上、引き継ぎ等において効果あり。 |
| 策定要領 | ○職員の概ね 40% が登庁不可になる状況を想定。 ○「継続する業務」と「中断又は中止する業務」を各課が検討し、行政管理課がとりまとめ（業務の判定基準などは各課の裁量）。 ○優先業務は、行政評価の項目ではなく、それらを細分化した事務・作業レベルの業務 |

5.3.9 四国地方Ⅰ市

四国地方に位置する人口約2万人の町。北部は平野、南部は山地。過去の災害経験なし。地方部の小規模自治体であるが、県及び大学の動きや、府内他部署からの問題意識等をきっかけとしてBCP作成に着手している。

| | |
|----------|--|
| 策定のきっかけ | ○県から「市町村のBCP（東京市町村自治会）」を参考にしたBCP作成の依頼があった。 ○また、県内の大学が主催するBCP研究会で、県下20市町でBCPを作成しようという動きがある。 ○町内避難所の運営計画を作成するなか、福祉担当部署からBCPを作成した方がよいとの意見もあり作成を決断。次年度の事業計画にBCP作成を盛り込み |
| 策定に要した期間 | 作成中 |
| BCM | ○優先度が高い業務のマニュアル作成。 ○訓練 <ul style="list-style-type: none">・県主催で地震の発生を想定した図上訓練を実施予定。・町では、非常時優先業務の検討内容をもとに、同訓練の実施にあわせて、通常業務と平行して一部の非常時優先業務を実際にを行い、検討内容のブラッシュアップを予定。 |

5.3.10 関東地方 J 市

太平洋に面する人口約 1 万人の村。本年度、台風による被害で災害救助法が適用されたが、それ以前の被災経験はほとんどなし。

総務課の防災担当者 1 名という体制で、関係各課の協力を得ながら BCP 作成に着手中。

| | |
|-------------|---|
| 策定のきっかけ | <ul style="list-style-type: none"> ○担当者として BCP 作成の必要性を感じていた。 ○東日本大震災を契機に地域防災計画の見直し及び初動マニュアル作成が必須となったことから、そこに BCP の要素を組み込むとした。 |
| 策定体制 | 総務課の防災担当 1 名 |
| 策定に要した期間 | 2012 年 11 月から BCP 作成に着手、2014 年 3 月に作成完了予定。 |
| BCP に対する考え方 | <ul style="list-style-type: none"> ○自治体の規模や災害経験の有無によらず、自治体に BCP は必要。 ○BCP と銘打った計画文書は必ずしも必要でなく、計画及びマニュアルに業務継続の要素を組み込むことが重要。 ○最初から 100 点を目指すのではなく、第 1 ステップとして非常時優先業務の選定を実施。 ○考えられるボトルネックと解決策 <ul style="list-style-type: none"> ・町村における最大のボトルネックは人員不足。 →問題意識を共有できる仲間がいるかどうかが重要。 ・全庁的な説得には確固たる信念や知識が必要。 →県や関係機関が開催するセミナー・勉強会への参加、他自治体への電話相談等で積極的に情報を収集する。 ・災害想定で専門性に偏り過ぎると、頓挫する可能性がある。 |
| 作成プロセス | <ul style="list-style-type: none"> ○県自治研修センター主催の県内市町村 BCP に関する勉強会 <ul style="list-style-type: none"> ①市町村 BCP のあり方、②DCP のあり方、③ライフラインと BCP という 3 つの WG にそれぞれ分かれて検討。 ○非常時優先業務の選定 <ul style="list-style-type: none"> ・総務課でたたき台を作成し、各課に照会 ・具体的には、各課の業務を 3 分類（応急対策業務、通常優先業務及び停止してよい業務）で仕分け。 ・災害時は応急対策が中心となり通常優先業務に従事する職員数は 2 名程度である。各課の共通認識を得るためにこの点を説明。 |
| BCM | BCM 訓練の実施を検討中 |
| 今後の課題 | <ul style="list-style-type: none"> ○大規模災害時には 1 つの町村で実施できることに限界があるため、実効性を高める第 2 ステップとして次の取り組みが必要。 <ul style="list-style-type: none"> ・郡レベルの広域連携 DCP（津波危険度の高い沿岸部から避難住民を内陸部にて受け入れ等）。 ・インフラ事業者の協力等の取り組み（水道、ごみ処理、病院、消防等に関する関係機関との調整）。 |

6 まとめ

6.1 本事業の実施結果

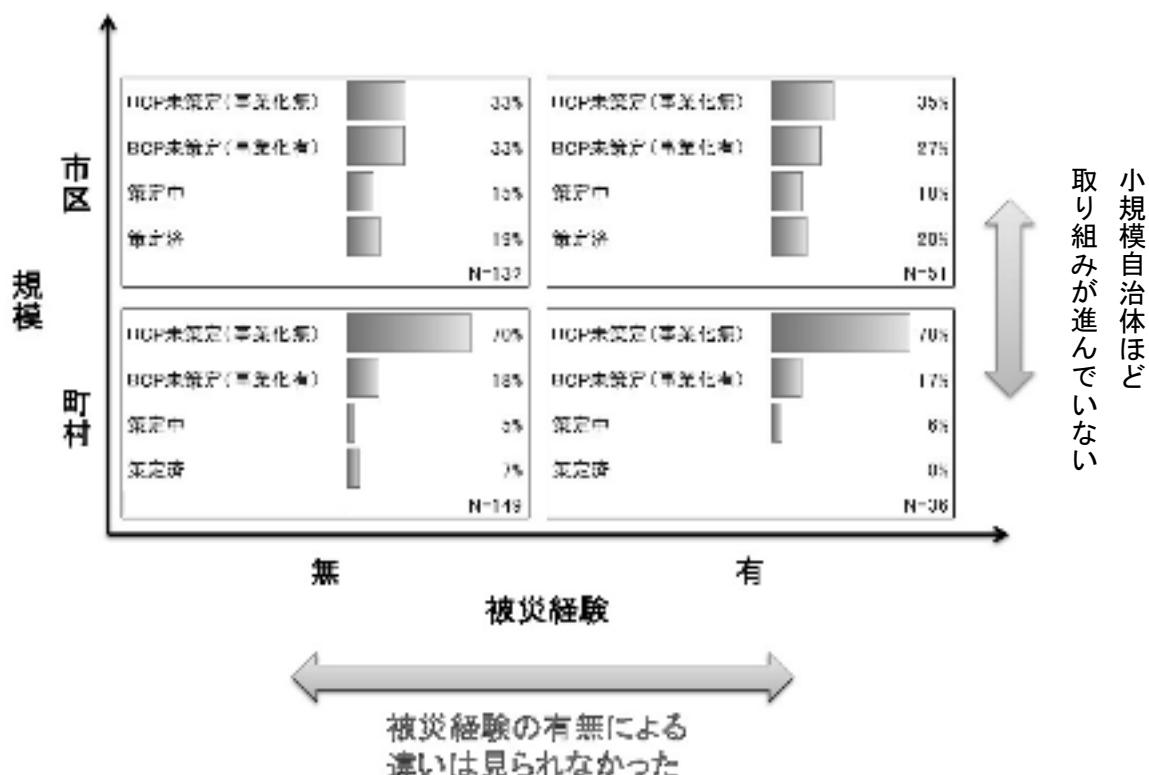
以下では、本事業の実施結果を整理していく。

6.1.1 自治体の規模・被災経験に応じた BCP 策定状況

第3章では、「地方自治体のBCPに対する基本的考え方や現状の取り組み段階は、自治体の規模（大／中小）や被災経験（有／無）によって異なる可能性があると考えられる。」と述べた。

これについて、アンケート調査に基づき検証した結果、次の知見が得られた。

- 自治体の規模（市区／町村）によって、BCPへの取り組み段階は大きく異なる。市区よりも町村のほうが BCPへの取り組みが進んでいないことを確認した。
- 一方、被災経験の有無（2001年以降の災害救助法適用有無）は、BCPへの取り組みへの影響因子としては小さいことが判明した。例えば、最も BCP 策定率が低いと当初考えていた自治体類型（規模小×被災経験無）でも、BCP 策定済自治体が僅かながら存在するに対し、自治体類型（規模小×被災経験有）では策定済自治体が皆無であった。
- 被災経験に代わる視点として「今後30年以内の震度6弱以上地震発生確率」の高い地域では、BCP 策定済の割合が高いことが分かった（4.4.1 参照）。



6.1.2 課題整理軸に照らした地方自治体 BCP の現状に関する総括

第3章で設定したモデル（BCP取組段階・政策過程・課題整理軸）をもとに、アンケート調査で得られた知見を整理し、下図に示す。

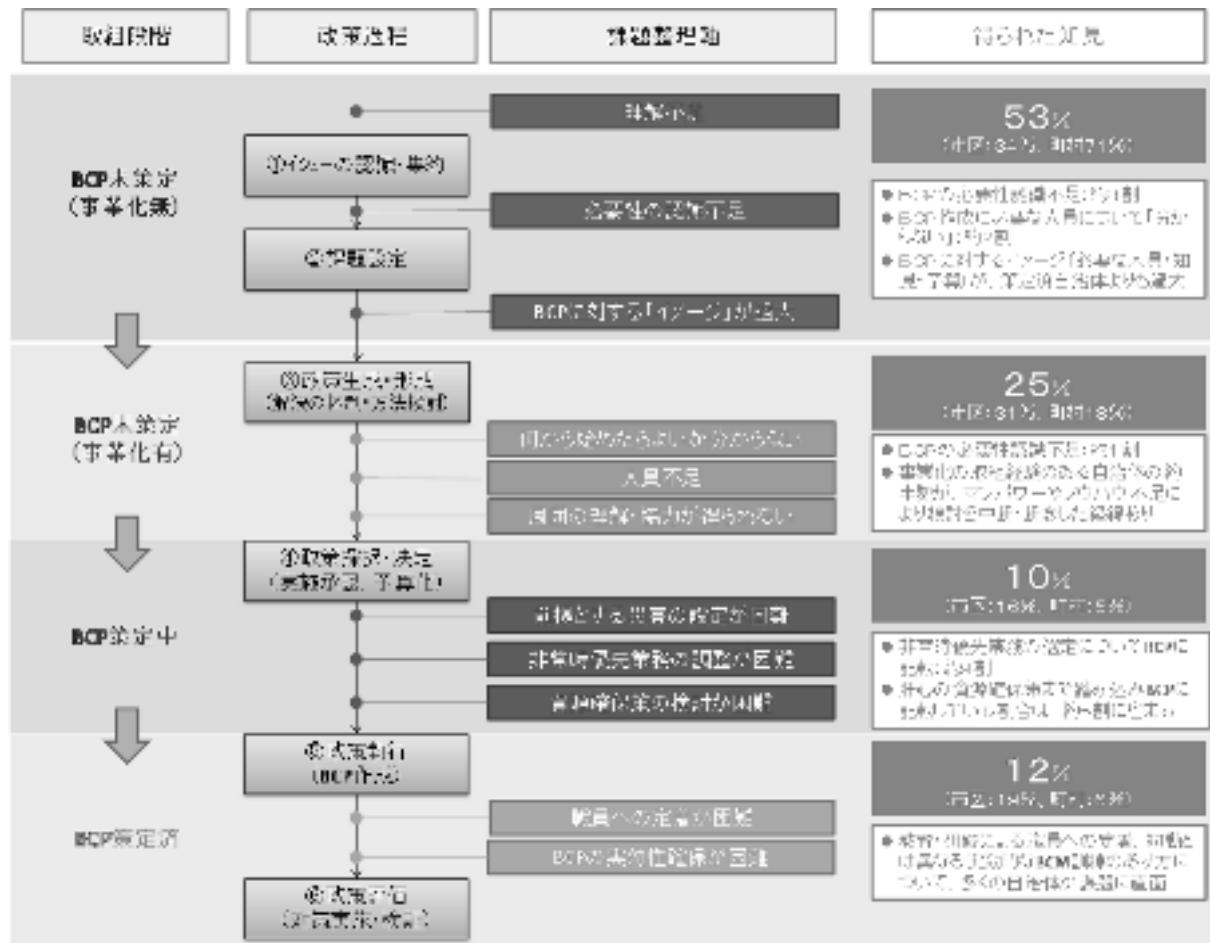


図 6-2 調査結果総括

6.1.3 地方自治体 BCP の策定上のボトルネックと解決方策

地方自治体 BCP の策定上の課題整理軸に沿って、ヒアリング調査等を通じて得られた知見から解決方策を次表のとおり整理した。

表 6-1 BCP 策定・運用上のボトルネックと解決方策一覧

| 階層区分 | | ボトルネック例 | 解決方策 |
|--------------------|-----------------------|---|---|
| 1 BCP に関する基本的な考え方 | 1-1 理解不足 | <input type="checkbox"/> 「BCP」という言葉を聞いたことがない。 <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つたかについて考えたことがない。 | 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 |
| | 1-2 必要性の認識不足 | <input type="checkbox"/> BCP など作つても効果がない。 <input type="checkbox"/> BCP は防災対策をしつかり行つていれば不要だ。 <input type="checkbox"/> BCP (は災害応急対策の計画)がしっかりと策定できないものだ。 | ①BCP の効果を理解する ②BCP と他計画の違いを理解する |
| | 1-3 イメージが過大 | <input type="checkbox"/> BCP (は専門知識がないと)策定できないものだ。 <input type="checkbox"/> BCP (は予算をとつて外部委託)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。 | 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 |
| 2 BCP の事業化に向けた取り組み | 2-1 何から着手すればよいか 分からない | <input type="checkbox"/> 関係部署に取り組み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、自分達だけができるのか不安だ。 <input type="checkbox"/> 職員が少ないので難しいのではないかと思う。 | ①BCP の基本的な考え方等をまとめておく ②第ステップとして「非常時優先業務の選定」を開始する |
| | 2-2 人員不足 | <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 <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。 | 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 |
| | 2-3 周囲の理解・協力が得られない | <input type="checkbox"/> 地震時に特化した BCP さえあれば十分だ。 <input type="checkbox"/> 地震被害想定が固まつておらず進まない。 <input type="checkbox"/> 停電・断水等の前提の置き方が分からぬ。 | 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・企画系部署の協力や検討会議を活用する |
| 3 BCP 作成フロセス | 3-1 前提とする災害の設定が困難 | <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ずいている | ①インパクトベースで状況設定を行う ②地域の関係機関の連携による検討体制を構築する |
| | 3-2 非常時優先業務の調整が困難 | <input type="checkbox"/> 前提とする災害状況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。 | 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・企画系部署の協力や検討会議を活用する |
| | 3-3 資源確保策の検討が困難 | <input type="checkbox"/> 庁舎の被災等は公表が難しい。 <input type="checkbox"/> 予算のかかる対策は書き込むことができない。 <input type="checkbox"/> 資源確保策をどのように視点で検討すればよいのか分らない | 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 |
| 4 BCM (策定後の運用) | 4-1 職員への定着が困難 | <input type="checkbox"/> BCM 策定から時間が経過して庁内の理解が風化している。 <input type="checkbox"/> 同じ研修を毎年実施しているが不評である。 <input type="checkbox"/> 全職員にBCM を浸透させるのは無理である。 | ①教育・訓練計画の立案し、職員研修としての定着化を図る ②研修では関心事や熱いニュースを注ぎ込む ③BCM 担当を介した各部署の教育体制を構築する |
| | 4-2 BCP の実効性確保が困難 | <input type="checkbox"/> BCM 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"/> 初動の訓練と異なる BCM 訓練の設計方法が分からぬ。 <input type="checkbox"/> BCM 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。 | ①BCM 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 |

6.2 BCP 作成ステップアップガイド

本事業では、調査研究を通じて得られた知見をもとに、自治体職員が各自治体の現状やニーズに応じて段階的に BCP の策定・運用に取り組めるよう、『自治体 BCP へのファーストステップ』(以下「ステップアップガイド」とよぶ) を作成した。以下では、ステップアップガイドを作成する際に設定した読者層と提示するポイントについて整理する。

6.2.1 読み手の階層設定

国の調査によると、市町村の業務継続計画（以下 BCP）の策定率は約 1 割に留まっており、主な BCP 未策定理由は「人員・予算・ノウハウの不足」「合意形成が困難」等だとされている。

主にアンケート調査結果に基づき、地方自治体が 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」等の問題が存在することや、BCP 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ず」等、ボトルネックが段階的に存在していることが明らかとなった。

のことから、ステップアップガイドでは、読み手となる地方自治体の階層を BCP 未策定／策定中・済の別に次のように設定することとした（表 6-2～6-4 参照）。

表 6-2 BCP 未策定自治体の階層とボトルネック

| 階層区分 | | ボトルネック例 |
|---------------------------------------|------------------------|--|
| 1 BCP に 関する 基本的 な考え方 | 1-1 理解不足 | <input type="checkbox"/> 「BCP」という言葉を聞いたことがない。 <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。 |
| | 1-2 必要性の認識不足 | <input type="checkbox"/> BCP など作っても効果がない。 <input type="checkbox"/> BCP は防災対策をしっかり行つていれば不要だ。 <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。 |
| | 1-3 イメージが過大 | <input type="checkbox"/> BCP は専門知識がないと策定できないものだ。 <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 BCP の 事業化 に向け た取り 組み | 2-1 何から着手すればよいか分からぬ | <input type="checkbox"/> BCP 策定に向けて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ぬ。 <input type="checkbox"/> 関係部署に取り組み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。 |
| | 2-2 人員不足 | <input type="checkbox"/> 職員が少ないから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 |
| | 2-3 周囲の理解・協力が得られない | <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。 |

表 6-3 BCP 策定中自治体の階層とボトルネック

| 階層区分 | | ボトルネック例 |
|-----------------|----------------------|--|
| 3 BCP 作成プロセス | 3-1 前提とする災害の設定が困難 | <input type="checkbox"/> 地震時に特化した BCP さえあれば十分だ。 <input type="checkbox"/> 地震被害想定が固まっておらず進まない。 <input type="checkbox"/> 停電・断水等の前提の置き方が分からぬ。 |
| | 3-2 非常時優先業務の調整が困難 | <input type="checkbox"/> 前提とする災害状況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ずいている |
| | 3-3 資源確保策の検討が困難 | <input type="checkbox"/> 庁舎の被災等は公表が難しい。 <input type="checkbox"/> 予算のかかる対策は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。 |

表 6-4 BCP 策定済自治体の階層とボトルネック

| 階層区分 | | ボトルネック例 |
|----------------------|----------------------|---|
| 4 BCM (策定後の運用) | 4-1 職員への定着が困難 | <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。 <input type="checkbox"/> 同じ研修を毎年実施しているが不評である。 <input type="checkbox"/> 全職員に BCP を浸透させるのは無理である。 |
| | 4-2 BCP の実効性確保が困難 | <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"/> 初動の訓練と異なる BCM 訓練の設計方法が分からぬ。 <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。 |

6.2.2 解決方策の設定

前項で設定した自治体階層ごとのボトルネックに対し、主としてヒアリング調査結果に基づき、地方自治体がこれらの状況を解決するための考え方や方法論を整理した(表 6-5～6-7 参照)。

表 6-5 BCP 未策定自治体の階層ごとの解決方策

| 階層区分 | | 解決方策例 |
|-----------------------|------------------------|--|
| 1 BCP に関する基本的な考え方 | 1-1 理解不足 | 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。 |
| | 1-2 必要性の認識不足 | ①BCP の効果を理解する。 ②BCP と他計画の違いを理解する。 |
| | 1-3 イメージが過大 | 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。 |
| 2 BCP の事業化に向けた取り組み | 2-1 何から着手すればよいか分からぬ | 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。 |
| | 2-2 人員不足 | 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。 |
| | 2-3 周囲の理解・協力が得られない | ①BCP の意義と効果を本質的に理解する仲間を増やす。 ②都道府県や近隣自治体に相談してみる。 ③適切なタイミング、中長期の社会変化をとらえ、他施策と連携する。 |

表 6-6 BCP 策定中自治体の階層ごとの解決方策

| 階層区分 | | 解決方策例 |
|-----------------|----------------------|---|
| 3 BCP 作成プロセス | 3-1 前提とする災害の設定が困難 | ①インパクトベースで状況設定を行う。 ②地域の関係機関の連携による検討体制を構築する。 |
| | 3-2 非常時優先業務の調整が困難 | 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・企画系部署の協力や検討会議を活用する。 |
| | 3-3 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。 |

表 6-7 BCP 策定済自治体の階層ごとの解決方策

| 階層区分 | | 解決方策例 |
|--------------------------|----------------------|--|
| 4 BCM (策定後 の運用) | 4-1 職員への定着が困難 | ①教育・訓練計画の立案し、職員研修としての定着化を図る。 ②研修では関心事や熱いニュースを注ぎ込む。 ③BCM 担当を介した各部署の教育体制を構築する。 |
| | 4-2 BCP の実効性確保が困難 | 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。 |

6.3 残された課題

本事業では、BCPを策定する際にどのようなボトルネックがあり、BCPを策定した自治体がボトルネックをどう克服したのかという問題について調査研究を行った。こうした調査研究を進める中で、本事業とは直接的には関わりがないものの、今後、調査研究すべきであろうBCPに関連した問題も見られた。最後にそうした問題を整理して本報告書の結びとする。

1 オールハザードに対応できるBCPのあり方

- ・ 本調査研究では、地方自治体における震災時BCPの普及推進を目的としたが、特定の地震を想定したBCPを作成していても、実際の地震は、事前の被害想定や計画通りに発生するとは限らない。
- ・ 加えて、地方自治体を取り巻く脅威は、巨大地震・津波だけでなく、風水害、雪害、新型インフルエンザ、火山噴火、原子力災害、武力攻撃・テロ等多岐にわたる。
- ・ こうした多種多様なハザードに柔軟に対応するためには、個別かつ精緻なインパクト分析よりも、想定される資源制約状況や対応戦略をハザード類型別に設定した簡易なBCPを作成し、組織内に定着させることの方が効果的である。
- ・ より実効的なBCPの作成方法・内容のあり方や、教育・訓練等を通じた組織内への定着及びBCPの見直しについては、今後、更なる調査研究が必要と考えられる。

2 非常時優先業務としての通常業務の明確化

- ・ 地方自治体は、大規模災害が発生した際、応急対策業務に加え、災害時にあっても継続または早期再開が求められるような「通常業務」への対応が求められる。
- ・ 通常業務については、法令や条例に基づく恒常的な審査、許認可等の受付や実施が決まっているものも多い。しかし、災害時の特例措置等によっては、実施すべき通常業務を減らすことが可能なものもあると考えられる。
- ・ 既往災害における地方自治体の対応事例や教訓を広く共有し、地方自治体BCPにおける資源配分の適正化を図る必要がある。

3 地方自治体・企業・市民等が一体となったDCPの推進

- ・ 地方自治体や企業による個別のBCP策定の動きは、東日本大震災をきっかけとして、今後も徐々に広がっていくものと考えられる。
- ・ 一方、各主体の対応限界を超えるような広域巨大災害や、帰宅困難者問題に代表される面的かつ責任範囲が曖昧な防災課題に対しては、地方自治体・企業・市民等が連携し、検討していく事が重要である。
- ・ そこで、災害時に地域一体で機能継続を図るDCP(District Continuity Plan)という考え方が必要となる。例えば大手町・丸の内・有楽町(大丸有)では、企業や行政等から構成される協議会を設置してまちづくりガイドラインやエリア防災計画を策定する等、DCPの概念に即した先進的な取り組みが行われている。
- ・ BCPの更なる実効性の向上を目指して、災害時に地域一体で機能継続を図るDCPの策定推進に向けた調査研究が今後必要と考えられる。

參考資料

参考資料 1 アンケート調査票

地方自治体における震災時 BCP 作成に関する調査

調査票案

I. 基本情報【共通】

| | |
|----------|-----------|
| アンケート記入日 | 2013年 月 日 |
| 貴自治体名 | |
| 担当部署名* | |
| 連絡先電話番号 | |

*個人情報保護の観点から、個人名ではなく、担当部署名のご記入をお願いしております。

問1 貴自治体に関する情報をご記入ください（人数等については、記入日時点の数値をご記入ください）。

| | |
|-------------------------------------|--|
| (1)全職員数及び防災担当部署の職員数(いずれも、正規職員のみ) | 名 うち、防災担当部署の職員数 名 |
| (2)災害救助法適用回数 (2001年以降) (○は1つ) | 1. なし 2. 1回 3. 2回 4. 3回以上 【2. ~4. を選択された方】 具体的な災害の種類： |

問2 貴自治体における業務継続計画（BCP）³¹の策定状況についてお伺いします。（○は1つ）

- 1. 未策定 →2ページへお進みください
- 2. 策定中 →7ページへお進みください
- 3. 策定済 →7ページへお進みください

³¹ 業務継続計画（BCP：Business Continuity Plan）とは、震災等の不測事態発生時にも、住民の生命・財産を守り、生活の早期復旧を図ると同時に、行政サービスの提供を維持することを目的とした対応策をまとめた計画文書です。

II. 業務継続計画（BCP）未策定自治体向け

ここでは、「I. 問2 業務継続計画（BCP）の策定状況」で「1. 未策定」と回答した方にお伺いします。「2. 策定中」「3. 策定済」と回答した方は、7ページ【III. 業務継続計画（BCP）策定中／策定済自治体向け】の設問にご回答ください。

問 1 業務継続計画（BCP）を作成すべきかどうかを担当者で議論したり、勉強会を開催したりするなど、事業化するかどうかを検討したことはありますか。（○は1つ）

- | | |
|-----------------------|-----------------------|
| 1. ある →問6から問9にご回答ください | 2. ない →問2から問5にご回答ください |
|-----------------------|-----------------------|

問2 問1で「2. ない」と回答した方にお伺いします。業務継続計画（BCP）について、どのようなイメージを持たれていますか。

| | |
|-------------------------------|---|
| (1) 作成に要する人員 (○は1つ) | 1. 1人で作成可能 2. 数名程度で作成可能 3. 主担当部署で取り組めば作成可能 4. 全庁で取り組めば作成可能 5. その他() 6. 分からない |
| (2) 作成に要する知見 (○は1つ) | 1. 自市区町村の職員で作成可能 2. 有識者からの指導が必要 3. 外部コンサルタント等の外部委託が必要 4. その他() 5. 分からない |
| (3) 作成に要する時間 (○は1つ) | 1. 単年で作成可能 2. 複数年あれば作成可能 3. その他() 4. 分からない |
| (4) 作成に要する費用（事業費全体） (○は1つ) | 1. なし 2. 100万円未満 3. 100万円～500万円未満 4. 500万円～1,000万円未満 5. 1,000万円以上 6. 分からない |
| (5) 作成による効果 (○は1つ) | 1. かなり効果がありそう 2. ある程度は効果がありそう 3. 少し効果がありそう 4. あまり効果はなさそう 5. まったく効果はなさそう 6. 分からない |

(6) その他
(自由記述)

問3 問1で「2. ない」と回答した方にお伺いします。業務継続計画（BCP）の必要性について、どのようにお考えですか。（○は1つ）

- 1. 絶対に必要
- 2. ある程度必要
- 3. どちらとも言えない
- 4. あまり必要ない
- 5. まったく必要ない
- 6. 判断できない

付問1もご回答ください

問3付問1 問3で「4. あまり必要ない」もしくは「5. まったく必要ない」と回答した方にお伺いします。そのように思われるるのは、どのような理由からですか。（○は該当するものいくつでも）

- 1. 既に作成している計画で準用可能なため
【具体的な計画名：】
- 2. 策定によるメリットが分かりにくい
- 3. 庁内で議論する機会がない
- 4. 管内に守るべきものが少ない
- 5. その他（）

問4 問1で「2. ない」と回答した方にお伺いします。業務継続計画（BCP）の作成に着手するためには、どのようなことが最も必要だと思われますか。（○は1つ）

- 1. 市区町村長等によるトップダウンの指示
- 2. 外部（議員、企業、住民等）からの要求
- 3. 業務継続計画（BCP）を策定したことによる効果の明確化
- 4. 業務継続計画（BCP）を策定するための人員の確保
- 5. 業務継続計画（BCP）を策定するための知見の確保
- 6. 業務継続計画（BCP）を策定するための予算の確保
- 7. その他（）

問5 問1で「2. ない」と回答した方にお伺いします。今後、業務継続計画（BCP）を策定する予定はありますか。（○は1つ）

- 1. 策定予定あり
- 2. 策定予定なし

（業務継続計画（BCP）の策定を検討したことがない自治体の方への質問は以上です。ご回答いただき、ありがとうございました。）

問6 問1で「1. ある」と回答した方にお伺いします。業務継続計画（BCP）について、どのようなイメージを持たれていますか。

| | |
|-------------------------------|---|
| (1) 作成に要する人員 (○は1つ) | 1. 1人で作成可能 2. 数名程度で作成可能 3. 主担当部署で取り組めば作成可能 4. 全庁で取り組めば作成可能 5. その他() 6. 分からない |
| (2) 作成に要する知見 (○は1つ) | 1. 自市区町村の職員で作成可能 2. 有識者からの指導が必要 3. 外部コンサルタント等の外部委託が必要 4. その他() 5. 分からない |
| (3) 作成に要する時間 (○は1つ) | 1. 単年で作成可能 2. 複数年あれば作成可能 3. その他() 4. 分からない |
| (4) 作成に要する費用（事業費全体） (○は1つ) | 1. なし 2. 100万円未満 3. 100万円～500万円未満 4. 500万円～1,000万円未満 5. 1,000万円以上 6. 分からない |
| (5) 作成による効果 (○は1つ) | 1. かなり効果がありそう 2. ある程度は効果がありそう 3. 少し効果がありそう 4. あまり効果はなさそう 5. まったく効果はなさそう 6. 分からない |
| (6) その他 (自由記述) | |

問7 間1で「1. ある」と回答した方にお伺いします。業務継続計画（BCP）を作成すべきかどうかを担当者で議論したり、勉強会を開催したりするなど、事業化するかどうかを検討した際の内容等をもとにご回答ください。

| | |
|-------------------------------------|--|
| (1) 検討を開始した時期 | 西暦 _____年 _____月頃 |
| (2) 検討を開始したきっかけ (○は該当するものいくつでも) | 1. 過去の被災経験の教訓から 2. 近隣自治体の取組にならって 3. 都道府県主導による策定体制が構築 4. 市区町村長等によるトップダウンの指示 5. 担当部署等の問題発議（ボトムアップ） 6. 外部（議員、企業、住民等）からの要求 7. その他（ ） |
| (3) 検討メンバー (○は1つ) | 1. 防災担当部署のみ【担当者数：計 ____名程度】 2. 他部署と共同【担当者数：計 ____名程度】 【他部署名： 】 3. その他（ ） |
| (4) 取組内容 (○は該当するものいくつでも) | 1. 担当者間での議論 2. 勉強会の実施 3. 検討組織の立ち上げ 4. 他自治体 BCP の情報収集 5. BCP 作成済自治体へのヒアリング 6. 都道府県等関係機関との意見交換 7. 外部コンサルタント等への見積依頼 8. 予算要求への盛り込み 9. その他（ ） |
| (5) 検討を中断・断念した経験 (○は1つ) | 1. ある → (6)、(7) もご回答ください 2. ない → 問8にお進みください |
| (6) 検討を中断・断念した理由 (○は該当するものいくつでも) | 1. 問題を発議又は共有できる人材が他部署へ異動 2. 作成時のマンパワー確保が困難 3. 取組の必要性の説明が困難 4. 作成時のノウハウ不足 5. 予算が不足 6. 財務担当部署の了解が得られない 7. その他（ ） |

（次のページにお進みください。）

| | |
|--|--|
| <p>(7) 検討を再開する際に最も必要と思われる事項 (○は1つ)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 問題を発議又は共有できる人材の確保 2. 作成時のマンパワー確保【人数：計 <input type="text"/> 名程度】 3. 取組の必要性・意義を分かりやすく示す資料の作成 4. 作成時のノウハウの習得 5. 予算の確保 6. 財務担当部署の了解 7. 市区町村長等によるトップダウンの指示 8. 都道府県による主導 9. 外部（議員、企業、住民等）からの要求 10. その他（<input type="text"/>） |
|--|--|

問8 問1で「1. ある」と回答した方にお伺いします。業務継続計画（BCP）の必要性について、どのようにお考えですか。（○は1つ）

- 1. 絶対に必要
 - 2. ある程度必要
 - 3. どちらとも言えない
 - 4. あまり必要ない
 - 5. まったく必要ない
 - 6. 判断できない
-] 付問1もご回答ください

問8付問1 問8で「4. あまり必要ない」もしくは「5. まったく必要ない」と回答した方にお伺いします。そのように思われる原因是、どのような理由からですか。（○は該当するものいくつでも）

- 1. 既に作成している計画で準用可能なため
【具体的な計画名：】
- 2. 策定によるメリットが分かりにくい
- 3. 庁内で議論する機会がない
- 4. 管内に守るべきものが少ない
- 5. その他（）

問9 問1で「1. ある」と回答した方にお伺いします。今後、業務継続計画（BCP）を策定する予定はありますか。（○は1つ）

- | | |
|-----------|-----------|
| 1. 策定予定あり | 2. 策定予定なし |
|-----------|-----------|

（業務継続計画（BCP）の策定を検討したことがある自治体の方への質問は以上です。ご回答いただき、ありがとうございました。）

III. 業務継続計画（BCP）策定中／策定済自治体向け

ここでは、「I. 問2 業務継続計画（BCP）の策定状況」で「2. 策定中」もしくは「3. 策定済」と回答した方にお伺いします。「1. 未策定」と回答した方は、2ページ【II. 業務継続計画（BCP）未策定自治体向け】の設問にご回答ください。

問1 業務継続計画（BCP）について、どのようなイメージを持たれていますか。

| | |
|-------------------------------|---|
| (1) 作成に要する人員 (○は1つ) | 1. 1人で作成可能 2. 数名程度で作成可能 3. 主担当部署で取り組めば作成可能 4. 全庁で取り組めば作成可能 5. その他() 6. 分からない |
| (2) 作成に要する知見 (○は1つ) | 1. 自市区町村の職員で作成可能 2. 有識者からの指導が必要 3. 外部コンサルタント等の外部委託が必要 4. その他() 5. 分からない |
| (3) 作成に要する時間 (○は1つ) | 1. 単年で作成可能 2. 複数年あれば作成可能 3. その他() 4. 分からない |
| (4) 作成に要する費用（事業費全体） (○は1つ) | 1. なし 2. 100万円未満 3. 100万円～500万円未満 4. 500万円～1,000万円未満 5. 1,000万円以上 6. 分からない |
| (5) 作成による効果 (○は1つ) | 1. かなり効果がありそう 2. ある程度は効果がありそう 3. 少し効果がありそう 4. あまり効果はなさそう 5. まったく効果はなさそう 6. 分からない |
| (6) その他 (自由記述) | |

(次のページにお進みください。)

問2 業務継続計画（BCP）を作成すべきかどうかを担当者で議論したり、勉強会を開催したりするなど、事業化するかどうかを検討した段階（事業化検討段階）での取組についてお伺いします。

| | |
|---------------------------------------|--|
| (1) 検討を開始した時期 | 西暦 _____年 _____月頃 |
| (2) 検討を開始したきっかけ (○は該当するものいくつでも) | 1. 過去の被災経験の教訓から 2. 近隣自治体の取組にならって 3. 都道府県主導による策定体制が構築 4. 市区町村長等によるトップダウンの指示 5. 担当部署等の問題発議（ボトムアップ） 6. 外部（議員、企業、住民等）からの要求 7. その他() |
| (3) 検討メンバー (○は1つ) | 1. 防災担当部署のみ【担当者数：計 ____名程度】 2. 他部署と共同【担当者数：計 ____名程度】 【部署名：】 3. その他() |
| (4) 取組内容 (○は該当するものいくつでも) | 1. 担当者間での議論 2. 勉強会の実施 3. 検討組織の立ち上げ 4. 他自治体 BCP の情報収集 5. BCP 作成済自治体へのヒアリング 6. 都道府県等関係機関との意見交換 7. 外部コンサルタント等への見積依頼 8. 予算要求への盛り込み 9. その他() |
| (5) 取組の際に最も苦労した点 と解決した方策 (自由記述) | <最も苦労した点>（例）財務担当部署の了解がなかなか得られなかった <解決した方策>（例）他自治体での作成状況を説明し、了解を得た |

問3 業務継続計画(BCP)の策定が事業化(BCP作成着手が決定)された後の、BCPを作成する段階(BCP作成段階)での取組についてお伺いします。策定中の場合は、現時点での見込みでご回答ください。

| | |
|------------------------------------|--|
| (1) BCP作成主担当部署において主にBCP作成に携わった人数 | _____名 |
| (2) 作成メンバー (○は該当するものいくつでも) | 1. BCP作成主担当部署のみ 2. 他部署 【部署名：】 3. 有識者 4. 外部コンサルタント等の委託会社 5. その他() |
| (3) 作成期間 (自由記述) | 作成を開始した時期：西暦 _____年 _____月 作成が終了した時期：西暦 _____年 _____月 |
| (4) 予算(事業費全体) (○は1つ) | 1. なし 2. 100万円未満 3. 100万円～500万円未満 4. 500万円～1,000万円未満 5. 1,000万円以上 |
| (5) 審議・承認プロセス (○は1つ) | 1. 既存の会議体(防災会議等)を活用 【会議等の名称：】 2. 新規の会議体を立ち上げ 【会議等の名称：】 3. その他() |
| (6) 作成過程で実施したこと (○は該当するものいくつでも) | 1. 業務継続方針の決定 2. 被害の想定 3. 非常時優先業務の検討 4. 業務資源の把握 5. 業務資源の評価 6. 要員参集の評価 7. 業務資源の確保策の検討 8. 報告書のとりまとめ 9. 庁内への周知 10. その他() |
| (7) 作成時に参考にした情報 (○は該当するものいくつでも) | 1. 他自治体が作成しているBCP 【参照先自治体名：】 2. 国が作成しているBCPの手引き・ガイドライン等 3. BCPに関する書籍 4. BCPに関するセミナー 5. その他() |

(次のページにお進みください。)

| | |
|---|---|
| (8) BCP 作成時における他 関係機関との調整状況 (○は該当するものいくつでも) | <p>1. 都道府県や他市区町村との調整を行った 【調整先と内容： 】</p> <p>2. 民間事業者（電力・通信・ガス等）との調整を行った 【調整先と内容： 】</p> <p>3. その他（調整先と内容： ）</p> <p>4. 他の関係機関との調整は行っていない</p> |
| (9) BCP の作成または内容 に関して工夫したこと (自由記述) | (例) 職員参集〇割という状況を仮定し、被害想定に基づく詳細な評価を省略した。 |
| (10) BCP 作成過程で <u>最も苦 労した点と解決した方策</u> (自由記述) | <p>«最も苦労した点» (例) 非常時優先業務の検討における各課との調整</p> <p>«解決した方策» (例) 平常時から業務に従事している原課に対し、非常時優先業務の検討を行ってもらった。</p> |
| (11) 策定した計画の公表範囲 (○は1つ) | <p>1. 作成した事実のみ公表 2. 概要のみ公表 3. 計画本編のみ公表 4. 計画本編及び非常時優先業務一覧のみ公表 5. 作成した成果は全て公表 6. その他（ ） 7. 公表していない</p> |

(業務継続計画（BCP）を策定中の自治体の方への質問は以上です。ご回答いただき、ありがとうございました。)
(業務継続計画（BCP）を策定済の自治体の方は、次のページにお進みください。)

問4 BCP を作成し、実際に運用する段階（業務継続マネジメント段階：BCM 段階）での取組についてお伺いします。

| | |
|---|--|
| (1) 推進体制 (○は該当するものいくつでも) | 1. BCM の状況把握のための会議体を設置 2. BCM の担当部署を定めている 3. 各部局に BCM 推進担当者を配置 4. その他() |
| (2) 予算（平成 24 年度実績） (○は 1 つ) | 1. なし 2. 100 万円未満 3. 100 万円～500 万円未満 4. 500 万円～1,000 万円未満 5. 1,000 万円以上 |
| (3) 実施している施策 (○は該当するものいくつでも) | 1. BCP の点検・レビュー →付問 1 もご回答ください 2. 教育・研修 →付問 2 もご回答ください 3. 訓練 →付問 3 もご回答ください 4. その他() |
| (4) BCP の継続的な運用のために工夫していること (自由記述) | (例) アクションプランに基づく対策実施状況について、各課から BCM 担当部署へ年 1 回報告し進捗管理する仕組みを整備している。 |
| (5) BCM 全体に関する課題 (BCP の継続的な改善における課題) (自由記述) | (例) 年々予算が縮小され、教育・研修の実施回数が減ってきている |

問4付問1 問4(3)で「1. BCP の点検・レビュー」と回答した方にお伺いします。

| | |
|---------------------------------------|--|
| (1) 点検・レビューのメンバー (○は該当するものいくつでも) | 1. BCM 推進担当者（特定の担当者） 2. 係長級の職員 3. 課長級の職員 4. 部長級の職員 5. 局長以上の幹部職員 6. 有識者 7. 外部コンサルタント等の委託会社 8. その他() |
| (2) 点検・レビュー後の対応 (○は該当するものいくつでも) | 1. 点検・レビュー結果について庁内等に公表した 2. アクションプラン等の見直しを行った 3. BCP を改訂した 4. その他() 5. 特に何も実施していない |
| (3) 点検・レビュー実施の際の課題 (○は該当するものいくつでも) | 1. 外部コンサルタントや有識者に委託する予算がない 2. 最新動向などの情報が把握しにくい 3. その他() |

(次のページにお進みください。)

問4付問2 問4(3)で「2. 教育・研修」と回答した方にお伺いします。

| | | |
|-------------------------------------|--|-------------------------------------|
| (1) 教育・研修の対象者 (○は該当するものいくつでも) | 1. BCM推進担当者(特定の担当者) 2. 係長級の職員 3. 課長級の職員 4. 部長級の職員 | 5. 局長以上の幹部職員 6. 全職員 7. その他() |
| (2) 教育・研修の内容 (○は該当するものいくつでも) | 1. 対象とする危機に関する最新知見 2. BCPの一般的な概論 3. BCPの内容解説 | 4. 簡単な演習 5. その他() |
| (4) 教育・研修実施の際の課題 (○は該当するものいくつでも) | 1. 教育・研修に対する職員のモチベーション 2. 外部講師に依頼する予算がない 3. 教育・研修の実効性が向上しない 4. その他() | |

問4付問3 問4(3)で「3. 訓練」と回答した方にお伺いします。

| | | |
|----------------------------------|--|-------------------------------------|
| (1) 訓練の対象者 (○は該当するものいくつでも) | 1. BCM推進担当者(特定の担当者) 2. 係長級の職員 3. 課長級の職員 4. 部長級の職員 | 5. 局長以上の幹部職員 6. 全職員 7. その他() |
| (2) 訓練の内容 (自由記述) | (例) 幹部職員を対象に、発災3日目の状況を想定した机上訓練を実施した。 | |
| (3) 訓練実施後の対応 (○は該当するものいくつでも) | 1. 参加した職員や住民から広聴して参考にした 2. 訓練実施結果について庁内等に公表した 3. アクションプラン等の見直しを行った 4. BCPを改訂した 5. その他() 6. 特に何も実施していない | |
| (4) 訓練実施の際の課題 (○は該当するものいくつでも) | 1. 訓練に対する職員のモチベーション 2. 訓練技術がない 3. 外部コンサルタントに委託する予算がない | 4. 訓練の実効性が向上しない 5. その他() |

(業務継続計画(BCP)を策定済の自治体の方への質問は以上です。ご回答いただき、ありがとうございました。)

參考資料 2 參考文獻

赤間健一、2010年「DCPによるBCP導入方策に関する研究」日本テレワーク学会『日本テレワーク学会誌』Vol.8 No.2, pp42-46。

秋吉 貴雄・伊藤 修一郎・北山 俊哉、2010年『公共政策学の基礎』株式会社有斐閣。

阿部 清人、2014年「【宮城県女川町】東日本大震災による被災地の初動対応」一般財団法人消防科学総合センター編『地域防災データ総覧「東日本大震災関連調査（平成25年度）編』』pp100-106。

石巻市・株式会社パスコ、2012年『東日本大震災災害検証 報告書』石巻市。

一般財団法人消防科学総合センター編『地域防災データ総覧「東日本大震災関連調査（平成25年度）編』』。

いわき市、2013年『いわき市・東日本大震災の証言と記録』。

小笠原 昭治、2014年「【岩手県宮古市】宮古市における震災対応の記録」一般財団法人消防科学総合センター編『地域防災データ総覧「東日本大震災関連調査（平成25年度）編』』pp93-99。

小野寺 修一、2014年「【岩手県野田村】東日本大震災における野田村の災害対応について」一般財団法人消防科学総合センター編『地域防災データ総覧「東日本大震災関連調査（平成25年度）編』』pp89-92。

株式会社日本政策投資銀行地域企画部、2013年「『自治体の防災対策に関する調査（アンケート調査）』の概要—約7割の自治体でBCP未策定—」株式会社日本政策投資銀行ホームページ、http://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1312_02.pdf（最終確認日2014年2月25日）。

川崎市、2012年『川崎市 業務継続計画（震災対策編）平成24年6月改定』川崎市。

川村 雅彦、2012年「BCPからみた東日本大震災とタイ大洪水の教訓—経営資源と『災害の影響』に着目した新しいリスク・シナリオ」株式会社ニッセイ基礎研究所『基礎研 Research Paper』No.11-002。

京都市、2013年『京都市 業務継続計画【震災対策編】～第1版～』京都市。

黒田 洋司、2014年「東日本大震災における岩手県宮古市の災害対応—受援（応援の受け入れ）の観点から—」一般財団法人消防科学総合センター『地域防災データ総覧「東日本大震災関連調査（平成25年度）編』』pp1-19。

神戸市、1996年『阪神・淡路大震災—神戸市の記録 1995年—』財団法人神戸都市問題研究所。

国土防災局、1999年『南関東地域直下の地震に対する復興準備計画の策定に関する調査報告書』内閣府ホームページ。

財団法人地方自治情報センター・慶應義塾大学SFC研究所、2012年『東日本大震災における地方公共団体情報部門の被災時の取組みと今後の対応のあり方に関する調査研究 報告書』財団法人地方自治情報センター。

財団法人消防科学総合センター、1997年『地域防災データ総覧 阪神・淡路大震災基礎データ編』。

財団法人東京市町村自治調査会、2009年『市町村のBCP～地震に負けない自治体づくり～』財団法人東京市町村自治調査会。

事業継続計画策定促進方策に関する検討会・内閣府 防災担当、2009年『事業継続ガイドライン 第二版—わが国企業の減災と災害対応の向上のために—』内閣府 防災担当。

地震調査研究推進本部、2004年『相模トラフ沿いの地震活動の長期評価』地震調査研究推進本部ホームページ、http://www.jishin.go.jp/main/chousa/04aug_sagami/index.htm（最終確認日2014年3月15日）。

地震調査研究推進本部、2013年『南海トラフ地震活動の長期評価（第二版）について』地震調査研究推進本部ホームページ、http://www.jishin.go.jp/main/chousa/13may_nankai/index.htm（最終確認日 2014年3月15日）。

消防庁、2011年『地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書』消防庁。

消防庁、2013年 a「地方公共団体における総合的な危機管理体制に関する調査（未定稿）」消防庁ホームページhttp://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h25/chihou_kiki_kondankai/19/shiryo01-6.pdf（最終確認日 2014年3月15日）。

消防庁、2013年 b『東日本大震災記録集』消防庁。

仙台市、2013年『東日本大震災 仙台市 震災記録誌～発災から1年間の活動記録～』仙台市。

総務省情報通信国際戦略局調査、2013年『地域におけるICT利活用の現状等に関する調査研究 報告書概要版』総務省情報通信国際戦略局。

東京大学社会情報研究所「災害と情報」研究会、1996年『1995年阪神・淡路大震災調査報告－1－』。

東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会・内閣府防災担当、第1回参考資料2（平成23年5月）

内閣府防災担当・災害復旧・復興担当、2005年『復興準備計画策定の推進に関する調査報告書』。

内閣府、2007年『復興準備計画策定の推進に関する調査報告書』

内閣府 防災担当、2007年『中央省庁業務継続ガイドライン 第1版～首都直下地震への対応を中心として～』内閣府 防災担当。

内閣府 防災担当、2010年 a『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【解説】』内閣府防災担当。

内閣府 防災担当、2010b年『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【手引き】』内閣府防災担当。

内閣府 防災担当、2012年『企業の事業継続の取組に関する実態調査—過去からの推移と東日本大震災の事業継続への影響—概要』内閣府 防災担当。

内閣府 防災担当、2013年『事業継続ガイドライン—あらゆる危機的事象を乗り越えるための戦略と対応—（平成25年8月改定）』内閣府 防災担当。

内閣府（防災担当）・消防庁、2010年『地震発災時を想定した業務継続体制に係る状況調査結果』消防庁ホームページ、http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h22/2204/220423_3houdou/01_houdoushiryoub.pdf（最終確認日 2013年11月15日）。

名古屋市、2012年『名古屋市業務継続計画【震災編】』名古屋市。

中嶋いづみ・岡野内俊子、2013年「地域レジリエンスと事前復興」政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』No.4②、pp81-108。

西村 弥、2012年「自治体における業務継続計画（BCP）の現状と課題」財団法人日本防火・危機管理促進協会『危機管理レビューVol.1 地方自治体の危機への備え—業務継続計画、組織間協力、中間支援組織—』財団法人日本防火・危機管理促進協会、pp1-28。

八戸市、2013年『東日本大震災 八戸市の記録』。

紅谷 昇平・平野 誠也、2011年「過去の災害対応にみる地方公共団体の業務継続体制の重要性」三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング『季刊 政策・経営研究』Vol.3、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング、pp119-136。

丸谷 浩明・森 伸一郎・新井 伸夫・田和 淳一・天國 邦博、2007年「地方自治体のBCPの特徴とその策定推進に関する考察」地域安全学会『地域安全学会梗概集』(21)、地域安全学会、pp95-100。

三菱総合研究所「複数・遠隔自治体で連携したBCPの必要性と自治体クラウド導入によるメリット・デメリット」財団法人地方自治情報センター、自治体クラウド推進セミナー 配布資料平成24年2月

皆川 治、2011年『被災、石巻五十日』国書刊行会。

森岡 千穂、2008年「企業における災害危機管理の歴史、BCPの現状と課題」吉井 博明・田中 淳編『シリーズ災害と社会3 災害危機管理論入門』弘文堂、pp260-275。

横浜市、2011年『横浜市業務継続計画(BCP)【地震編】－第1版－』横浜市。

吉川 忠寛・中林 一樹・笠松 甲一・金中 夏海・豊田 雄一郎、2010年「市町村BCPの必要性と策定・導入への課題」地域安全学会『地域安全学会論文集』No.12、地域安全学会、pp101-108。

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

(平成 25 年度 危機管理体制調査研究報告書)

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。