

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

The Importance of a Business Continuity System for Local Governments as Revealed by Previous Disaster Responses

業務継続計画（Business Continuity Plan：BCP）は、まだ一部の自治体でしか策定されていない。しかし、大規模な災害発生時において、地域防災計画に定められている内容では、自治体は対応しきれないことが多い。地域防災計画には、職員が十分に参集できない、施設・設備が被災して使用することができない等の資源制約を想定していないからだ。また、そのような状況下においては、いち早く被災情報をはじめとするさまざまな情報を収集・分析・整理し、対策を立案・実行していくことが求められる。資源管理と情報処理が重要なのだ。

地域防災計画の災害応急対策計画は、災害時における活動業務を列挙しているだけのものが多いが、活動業務間の時系列的な優先順位を示しておくことは、実際の災害対策時には有効だ。さらに、情報処理の項目として、活動業務間での情報の伝達内容・伝達先、入手内容・入手先を明示するのだ。これにより、大規模な災害発生時においても、何をするのかに迷うことなく、迅速な対策活動に着手することが可能だ。

BCPの策定の原則は、計画策定だけを目的にしない、全庁的な体制で策定する、職員の安全対策も考慮する、平常時における活用方法を考慮する、の4つだ。策定する際には、まず、施設・設備、職員等の被災状況を具体的にイメージし、資源制約条件を抽出することが必要だ。そのうえで、他自治体で実際に被災したときの状況やそのときの対応方法等を参考にしながら、対応策を立案する。あわせて、資源制約のある中で優先的に実施するべき重要業務を絞り込むことが必要だ。これらの計画を策定した上で、これらの対策を実施するために平常時から備えるべきこと、実施しておくべきことを明らかにし、実施していくことが必要だ。

Only a handful of local governments have a business continuity plan (BCP) in place. Regional disaster prevention plans do not enable local governments to respond fully to major disasters because the plans do not assume cases of resource constraints in which, for example, local government employees cannot be gathered sufficiently or damaged facilities and equipment cannot be used. In such situations, it is important to collect, analyze, and organize information on disaster damage and various other information as quickly as possible and then prepare and execute responses. Key to achieving this is resource management and information processing. Many plans for emergency disaster response measures under regional disaster prevention plans merely provide a list of operations to be executed at the time of a disaster. It would be effective in the response to actual disasters to have prioritized the operations against a timeline. Also, it is possible to add to the plan a section on information processing, which would contribute to the clarification of the content, source, and receiver of information exchanged between different operations. These preparations would make it possible, at least, to engage in response measures quickly without confusion at the time of a major disaster. There are four principles in creating a BCP: avoid making the act of creating the plan itself the goal; create a plan for all agencies; ensure the safety of the employees; and consider the utilization of various measures under normal circumstances. To create the BCP it is necessary to (1) first identify possible resource constraints by concretely imagining the effects of a disaster on facilities, equipment, and employees; (2) then propose response measures, taking into account conditions experienced by other local governments when they were hit by a disaster as well as their responses; (3) choose critical operations to be implemented with priority under resource constraints; and (4) lastly clarify and execute preparations and actions to be completed under normal circumstances in order to be ready to implement the response measures.



1 | はじめに

2011（平成23）年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震は、太平洋沿岸を中心に巨大な津波を引き起こし、死者15,373名、行方不明者8,198名（平成23年6月6日緊急災害対策本部発表資料）に及ぶ大被害（東日本大震災）をもたらした。阪神・淡路大震災では、プレート内地震（直下型地震）の恐ろしさが再認識されたが、東日本大震災では、プレート間地震と津波の恐ろしさが改めて認識された。想定を上回る津波によって岩手県、宮城県をはじめとする沿岸部自治体では庁舎や職員に多大な被害が発生し、災害対応に大きな支障が生じることになった。津波があればほど大きなエネルギーを持っていると想像していた住民や国、自治体職員がそれほど多くないことは、「想定外」という言葉に現れている。

岩手県、宮城県は、三陸地震や宮城県沖地震等、日本のなかでも地震リスクが高い地域と言われており、地元自治体は防災に力を注いできたが、直後の対応では、情報が集まらず事態が掌握できないことに加え、ガソリン不足や道路被害によって現地に行くことも困難となり、混乱を極めることになった。

このような事態は、「M9.0という想定外の超巨大災害だから」だろうか。これまでの大規模な震災においても、想定されていた地域防災計画や災害対応マニュアル通り対応できた事例は少ないのが現実である。さらに近い将来、われわれが立ち向かわなければならない首都直下地震、東海・東南海・南海地震では、死者数、避難者数や経済被害は、東日本大震災を大きく上回る規模と予測されている。これら将来の災害への備えを疎かにはできない。

国においては、中央省庁や地方出先機関においてBCP（Business Continuity Plan：業務継続計画）が策定された。さらに、震災についてのBCP策定を地方自治体に促すため、2010年4月に「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」が公表された。先進的なくつきの自治体ではBCPを策定する動きはあるが、まだ限定的である。

本稿では、過去の災害の教訓から、自治体の災害対応における課題とBCPの必要性、災害対応のポイントについて明らかにする。

2 | 自治体の災害対応の課題

災害対応は、平時とは異なる業務内容を、異なる体制

図表1 過去の大規模震災と東日本大震災との比較

	兵庫県南部地震 （阪神・淡路大震災）	新潟県中越地震	東北地方太平洋沖 地震（東日本大震災）	東京湾北部地震 （首都直下地震： 想定）	東海・東南海・南海 地震（想定）
地震の規模	M7.3	M6.8	M9.0 (Mw)	M7.3	M8.7
被害	死者数 6,437人 負傷者数 43,792人	死者数 68人 負傷者数 4,805人	死者数 15,373人 行方不明者 8,198人 負傷者数 5,364人	死者数 約11,000人 建物全壊棟数・ 火災焼失棟数 約85万棟	死者数 約24,700人 建物全壊棟数 約94万棟
1週間後の避難者数	307,022人	76,615人	386,739人	—	—
被害総額	9兆6,000億円	約3兆円	16～25兆円	約112兆円	約81兆円
仮設住宅戸数	49,681戸	3,460戸	39,601戸着工済	—	—

出典：内閣府「防災白書」、消防庁「消防白書」

1週間後の避難者数：内閣府 被災者生活支援チーム資料

東日本大震災：「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について」（平成23年6月6日）

東日本大震災の被害総額：「月例経済報告等に関する関係閣僚会議震災対応特別会合資料」（平成23年3月23日）

東京湾北部地震：中央防災会議首都直下地震対策専門調査会「首都直下地震対策専門調査会報告」（平成17年7月）

東海・東南海・南海地震：中央防災会議「東南海・南海地震に関する専門調査会」（平成15年9月17日）

東京湾北部地震及び東海・東南海・南海地震の被害想定は、それぞれの最大値

下で、インフラ等が被災した状態で実施するという特異性がある。自然災害は発生頻度が少ないうえ、個々の災害には種類、地域、発生時期等による個別性が強く、一般的な災害対応の教訓が得られにくい。また、防災担当職員も定期的な人事ローテーションで異動していくため、経験が蓄積しにくい。このため、災害発生時のみならず図上訓練等の模擬訓練においても、情報処理や対応で混乱が生じている自治体は多い。それを解決するためには、まずは「災害対応時に、どのような問題が発生するのか」を知ることが重要である。模擬訓練についても、訓練前のある程度の災害対策活動について職員が予習をして、訓練時には大きな問題が出ないという訓練を実施している行政組織があるが、これでは災害対応の訓練の意味がない。訓練の中でさまざまな問題点を明らかにし、その対応策、解決策を検討していくことこそが重要である。

その後、他の自治体における災害教訓を学び、自地域や自組織の特性・特徴等を踏まえながら、成果を計画・マニュアルに反映させ、日常の訓練・計画で確認することである。これまでに災害を経験した自治体等にインタビュー調査をした結果、災害後の初動対応における課題として共通する多くの点が指摘されている。その主な内容を、業務の流れに沿って整理すると図表2のようになる。これらはいずれも重要であるが、上流工程で業務が停滞すると、下流工程すべてに影響を及ぼすことになる

ため、特に情報の収集・分析の円滑化や、トップが適切な判断を下すための資料作成、参謀機能の強化、部局横断的な実施体制の整備等は重要であり、平時からの備えが必要である。業務の質の変化、業務量の増大に対して、組織と個々の対応力をともに高め、平時の訓練や計画、マニュアル等の改善につなげていくことが必要である。

なお、災害において発生する災害対策本部事務局の問題を列挙すると、以下のようになる。

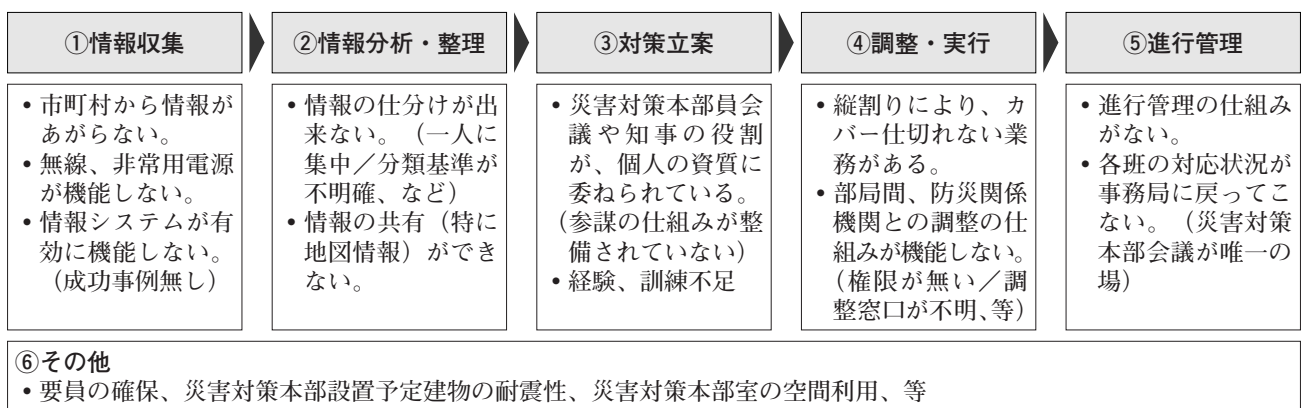
①情報収集

- ・建物の損壊、家具の倒壊、漏水、停電等により、電話や無線設備が使えない。
- ・設備機器は利用できるが、常に話し中で相手が見つからない。
- ・FAX、電話の情報量が多すぎて、情報用紙にメモをしたり、ホワイトボードに書き出したりする時間がない。また必要な資料が、他の資料に紛れて探せない。
- ・市町村担当者が情報システムに入力してくれない。
- ・情報伝達用紙の書式バラバラであり、通し番号も打たれていない。

②情報分析・整理

- ・情報分類の基準が不明確であるため、情報の分類、整理ができない。
- ・意思決定がひとりに集中しているため、大量の情報を処理しきれない。

図表2 災害対策本部事務局の課題



出典：「地方自治体の災害対応の要諦 平成18-20年度中核的研究プロジェクト報告書」(DRI調査研究レポートVol.21) pp.10-11、2009年3月

- ・各班・グループの活動場所が離れているため、情報（特に地図情報）の共有ができない。
- ・地図に緯度経度がなく、電話で場所を伝えられない。
- ・資料がデータの羅列であり、それが何を意味するものか分からない。

③対策立案

- ・トップや参謀の仕組みがなく、その役割が個人の資質に委ねられている。
- ・組織としての明確な方針を打ち出せない。
- ・幹部を代替する者、補佐する者がいないため、その場を離れられない。
- ・災害対応、復旧・復興に関する法制度に詳しい者がいない。

④調整・実行

- ・部局間で重なる業務を調整する（権限を持った）組織・仕組み・役職がない。
- ・縦割りにより業務の押し付け合いが発生し、部署間の繁閑の差が著しい。
- ・防災関係機関やマスコミ等と適切な情報共有、コミュニケーションがとれない。

⑤進行管理

- ・受けた要請を担当部局に伝えるだけで、その後の対応状況を把握していない。
- ・各班が個別に対応しており、全体像を事務局が把握できていない。

- ・災害活動状況を把握できる資料、ホワイトボード等が準備されていない。

⑥その他

- ・職員が登庁できず、要員が確保できない。適材適所の人材が確保できない。
- ・災害対策本部設置予定の建物の耐震性が低く、本部が設置できない。
- ・伝えたい情報が、被災者に伝わっていない。

3 | 業務継続計画とは

(1) 地域防災計画とBCP

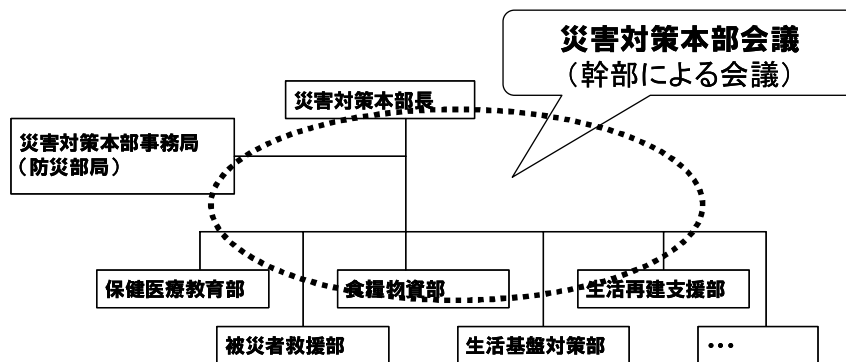
①地域防災計画と災害対策本部

地域防災計画とは、自然災害や事故に対応するため、災害対策基本法にて地方自治体に策定することが定められたものである。地震や水害が発生すると、地域防災計画に書かれた基準や所掌事務等に沿って、災害対策本部が設置され、庁内の全部局が災害対応に当たることになる。特に意思決定や部局間調整で重要な役割を担うのが、幹部によって構成される災害対策本部会議と、防災部局をコアとして全庁的な災害対応を総括する災害対策本部事務局である（図表3）。

②自治体BCPのポイントは「資源管理」

しかし、実際に大規模な災害が発生した場合、地域防災計画通りの対応がとれることは少ない。たとえば、もし震度7の地震が発生した場合、地域防災計画に沿って

図表3 災害対策本部の組織体制イメージ



出典：著者作成

きちんと対応ができるだろうか。

実際の災害では、「庁舎が壊れて使えない」、「防災担当職員が集まらない」、「使えるはずの設備が使えない」等の事態が発生する。従来の地域防災計画は、このような人、施設・設備等の資源制約が発生することを想定していない。さらに職員が負傷したり、職員のトイレや食べ物が不足する事態にも備えられていない。このような「資源制約」に備えるため、BCPが必要となる（図表4）。

民間企業のBCPでは、災害や事故で被害を受けても、「重要業務が中断しないこと」、「中断しても、許容可能な短い期間で再開すること」が目的とされている。しかし自治体においては、災害時の重要業務のほとんどは地域防災計画に書かれた災害対応業務となる。そのため、重要業務の絞り込みよりも、資源制約を考慮し、地域防災計画に書かれた対策が、着実に実行できる体制を整えることが重要となる。

（2）地域防災計画とBCPは別々に策定すべきか

BCPというのは、本来は、自然災害だけでなく、事故、感染症、情報漏洩等の不祥事等を含めた危機全般に対応するための計画である。しかし、日本においては、自治体、企業を問わず、防災計画、新型インフルエンザ対応マニュアル、BCP等が混在しており、危機管理部局の担当者でも計画体系がどうなっているのか分からない、という事態が発生している。特に自治体では、テロ等に備

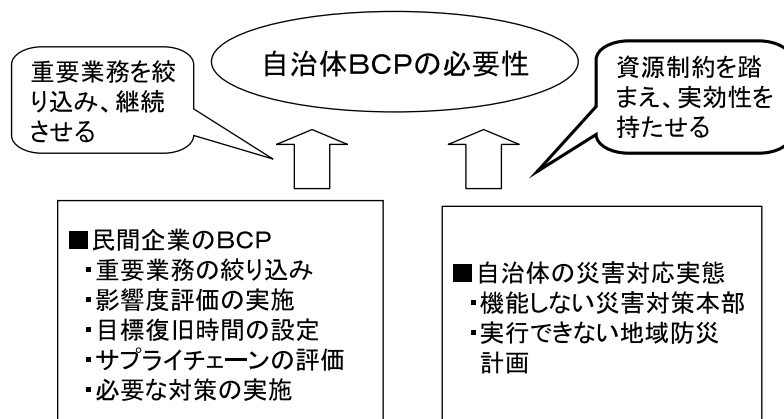
えた国民保護計画と、事故・災害に備えた地域防災計画という大きく2つの危機管理の流れが存在している。それに加えて、保健福祉部局が関係してくる新型インフルエンザ、農林水産部局が関係してくる口蹄疫等、従来の枠組みでは対処できない新たな危機事象も発生している。

これにBCPをどのように関連づけていくのかであるが、決まった答えは存在しない。BCPは、計画を策定することが目的ではなく、組織における危機管理体制、業務継続体制を強化することが目的である。そこで、BCP的な要素（自治体であれば、全庁的な資源管理の考え方が中心）がしっかり入ってさえいれば、形式にこだわる必要はない。内閣府が地震発災時における事業継続計画のガイドラインを公表しているが、これを参考にするのであれば、既往の地域防災計画の参考資料あるいはマニュアルとして一体化する方が分かりやすいだろう。一方、地震以外の危機も含むBCPをつくるのであれば、独立させるのもひとつの方法である。要は「どのようにすれば、平時でも使いやすく、組織の危機対応力を高められるのか」という原点に立ち戻れば良い。

（3）災害対応は、全庁的な業務

災害対応に取り組む自治体においてよく見かけるのが、防災担当部局が24時間体制で対応する一方、定時で退社する部局が発生するような、業務集中のアンバランスである。災害対応は、防災部局だけの業務ではなく、首長

図表4 自治体BCPの必要性



出典：著者作成

の指示の下、全庁的に取り組まなければならない。

行政の災害対応で、被害は大きく変わってくる。たとえば新潟県中越地震（2004年）では、地震による直接死（建物倒壊や土砂崩れによる死）は16名であるが、関連死（揺れによる医療器具の不具合、揺れによるショック、避難中のエコノミークラス症候群、等）による犠牲者は52名となり、直接死を上回るようになった。新潟県ではこの反省を踏まえ、災害対策本部組織を組織横断的なものに変え、平時と災害時とで異なる組織として2つの辞令を職員に発令する体制をとった。そして、新潟県中越沖地震（2007年）では、食中毒や熱中症等への対応を徹底して行った結果、死者15名（柏崎市14名、刈羽村1名）のうち、災害によるストレス等いわゆる関連死は4名にとどまった。

自治体職員や首長が、災害時の重要課題に気づき、全庁的に一体となって早期対応できるかどうかで、犠牲者数は大きく変わってくる。その全庁一体的な体制、というのは、災害後に実施しようとしても、一度動き出した組織をストップさせ、体制を変化させることは極めて困難である。部局横断的な組織、調整の仕組み、必要な人員配置を、平時において定めておく必要がある。

4 | 情報を重視した地域防災計画について

ここでまず、地域防災計画について若干の考察を行う。地域防災計画は、資源制約を考慮していないといっても、災害時における対策活動、防災対策（予防計画）、復旧計画が書かれ、自治体の防災活動の中心となるものであり、事故・災害時に自治体が最優先で取り組むべき重要業務

の大部分が取り上げられている。

（1）地域防災計画の類型

地域防災計画の構成は、「総則」、「災害予防計画」、「災害応急対策計画」、「災害復旧計画」の4章立てであることが一般的である。自治体によっては、地震災害対策編、風水害対策編のように災害の種類により計画を分けているところもある。この4章のうち、BCPで言う重要業務と関連性の高いものは、「災害応急対策計画」である。この「災害応急対策計画」を、構成から類型すると、大きく分けて①業務列挙型、②業務フロー明示型、③情報フロー整理型の3つに分類できる。

①業務列挙型災害応急対策計画

業務列挙型の災害応急対策計画は、大多数の自治体で策定している災害応急対策計画である。救助活動、物資調達、避難対策等、個々の災害応急対策活動別に、当該活動に必要な業務を列挙するという内容のものである（図表5）。これは、自治体の各課や係（自治体によっては個人）の日常業務を整理した「事務分担当表」や「事務分掌」と同様のものである。このため、業務列挙型の災害応急対策計画は、自治体職員にとっても一見分かりやすいものである。

災害時にどの課が何を行うかを示したものが業務列挙型であるが、阪神・淡路大震災の際、列挙した業務をどの部署（班）が実施するのが曖昧であったという自治体が多かった。曖昧というのは、災害応急対策計画の最初の部分に部署（班）ごとの役割を一覧で整理しているため、個別の計画ではそれを書かなくても分かるということであったが、実際のところ、個別の計画を見ても、

図表 5 業務列挙型災害応急対策計画の個別対策計画の役割明示の例

<p>第●章 医療救護活動計画</p> <p>実施担当：保健班、消防班、総務班、医師会、歯科医師会、災害医療協力病院……</p> <p>(1) 医療救護班等の編成（保健班）</p> <p>保健班は……（計画本文）</p>
--

出典：著者作成

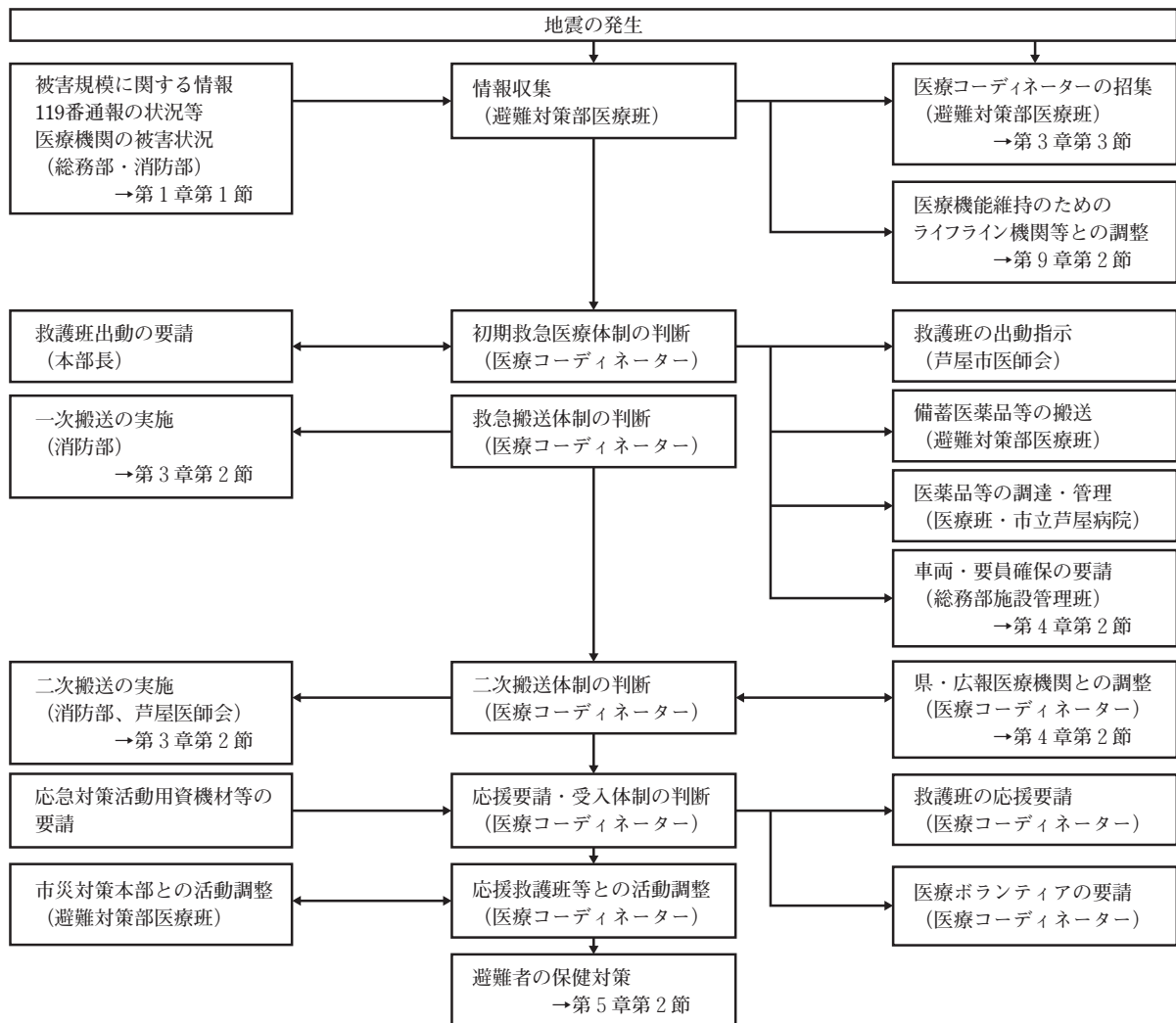
誰が何をしていけば良いのかが分かりにくかったということである。迅速な対応が求められている中で、この曖昧さは避けるべきことである。

このため、阪神・淡路大震災直後の防災計画の見直しの際には、多くの自治体では、役割を明確にすることが必須事項として行われた。明示方法としては、図表5のように各計画に関係する部署（班）を列挙する、個別の業務のタイトル部分に担当部署（班）を明記する、文章に必ず主語（「市」ではなく「〇〇班」）を入れるというものである。ほかに、当該活動に関係する部署（班）とそれぞれの班が担当する業務を一覧表で整理するという

ものがある。

災害応急対策活動は、日々実施していない業務を、短時間に的確に実施していく必要がある。日常業務の事務分担でさえ、異動直後の職員にとっては、すぐには実施できないものも多く、前任者からの引き継ぎや同じ所属の職員からの指導を受けながら、一定期間をかけて習得するものである。これを災害時に応用したのが業務列挙型の災害応急対策計画である。このため、短時間のうちに的確に担当者が実施するためのことが必ずしも書かれていなかったり、端的に整理された計画を職員が十分に理解することができなかつたりして、迅速な対応ができ

図表 6 業務フロー明示型災害応急対策計画の例



出典：芦屋市地域防災計画（平成21年度修正）地震災害対策編 医療活動計画

ない可能性がある。また、災害応急対策活動は、Aという業務を実施しなければ、Bという業務は実施できないという上流と下流の関係にあるものが多い。業務列挙型の災害応急対策計画でも、このような時系列を考慮して上から順番に記述しているが、並列して行う業務が存在したりするため、十分には対応できない。このように、業務対策の時系列的な優先順位づけをしにくいという点も問題点として挙げられる。

②業務フロー明示型災害応急対策計画

時系列的な優先順位を付けやすくするために工夫されたものが、業務フロー明示型の災害応急対策計画である。災害発災直後から、何をだれが行っていくのかという活動をフローで示し、そのフローの項目ごとにどのようなことを行っていくのかを記述するというものである。阪

神・淡路大震災後の地域防災計画の見直しで、芦屋市（図表6）がいち早くこの形態をとり、他の自治体でもそれを参考に、地域防災計画を見直したと言われている。

業務の時系列の優先順位と、業務間の関係を明確にしており、業務列挙型の問題点を見事に解決している。このフローがあるだけで、どの業務を優先的に実施していけば良いかを判断することができる。

業務間の関係をフロー図で示す方法のほかに、時系列の優先順位を明確に整理する方法もある（図表7）。業務の優先順位を時間軸で整理しているため、結果としては業務フローと同様の関係を示すことが可能である。ただし、1時間以内、3時間以内等の時間ごとに何を実施していく必要があるかを設定するためには、あらかじめ発災直後からの被害の様相の時系列で整理していることが必

図表7 時系列による優先順位を明示した例

災对各部の役割（時系列表）

部	課	活動区分	優先順位	活動項目	発災 時間帯				
					1時間以内	3時間以内	6時間以内	24時間以内	72時間以内
災害環境安全部	安全生活課	初動	1	1部内の連絡調整	→				
	防災課	初動	1	2気象情報の収集	→				
	防災課	初動	1	3災害対策本部運営の庶務	→				
	防災課	初動	1	4災害対策活動の調整	→				
	防災課	初動	1	5防災行政無線広報	→				
	安全生活課	初動	1	6道路公園課に対する支援（道路等被害状況の把握）			→		
	防災課	緊急	1	1自衛隊、消防、警察、ライフライン各機関等との連絡調整				→	
	防災課	緊急	1	2東京都災害対策本部及び関係自治体との連絡調整				→	
	環境推進課	緊急	1	3関係団体との連絡調整					→
	安全生活課	緊急	1	4道路公園課に対する支援（道路等障害物の除去）					→
	安全生活課	緊急	2	5部相互間の連絡調整			→		
	安全生活課	緊急	2	6災害対策本部運営の補助		→			
	環境推進課	緊急	3	7生活衛生課（業務2）に対する支援				→	
	防災課	応急	1	1本部司令、要請及び通報伝達の総括					→
	防災課	応急	1	2災害対策情報の集約・管理					→
	環境推進課	応急	1	3千代田清掃事務所に対する支援					→
	千代田清掃事務所	応急	2	4災害地の清掃及びし尿処理に関する業務					→
	千代田清掃事務所	応急	3	5がれき対策					→
	安全生活課	応急	3	6道路公園課に対する支援（道路、橋梁及び他所管施設の復旧）					→
	防災課	応急	3	7災害時における他の区市町村の応援				→	

注：千代田区の事例は、計画全体の時系列整理である。
 出典：平成19年修正 千代田区地域防災計画「計画編」 震災応急・復旧対策計画

要である。

BCPでも優先順位を明確にしていく必要があるが、それはこのような時系列によるものだけではなく、限られた資源（職員、施設等）の中で、すぐに実施しなければならないもの、後回しにせざるを得ないものを明確にするという意味での優先順位である。このため、このような業務フロー明示型の災害応急対策計画は、BCPの観点からも必要である。

③情報フロー整理型災害応急対策計画

もうひとつ情報フロー整理型の災害応急対策計画というものがある。

災害時に被害情報等の各種情報を積極的に収集する必要があるということは、少なくとも防災担当職員であればほぼ認識をしていると考えられ、地域防災計画にそのような文言が書かれているものもあるが、実際にどこから何を入手し、どこへ伝達するのかを分かりやすく整理しているものは少ない。この型の地域防災計画災害応急対策計画の例としては、姫路市や三重県、新潟県等の災害応急対策計画がある。三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社が作成を支援した計画の中にも、こうした型の対策マニュアルの事例がある（ただし、一般には公開されていない）。

実際の災害時において、情報の入手・伝達が非常に重要なことを示す事象があった。ある市において、非常に大きな災害が起こった時のことである。周辺の市は非常に大きな被害が発生しているということがテレビ等を通じて分かっていたが、当該市の被害情報としては小さなものしか入っていなかったため、特別大きな対応をしていなかった。数日間このような状態が続いていたが、数日後にある地域に相当数の避難者があり、その地域の被害は大きいことが分かった。その被害状況は災害対策本部を立ち上げるべき規模であったが、なぜかそのような意思決定はなされず、平常時の市役所体制のまま、その後の災害応急対策を行った。

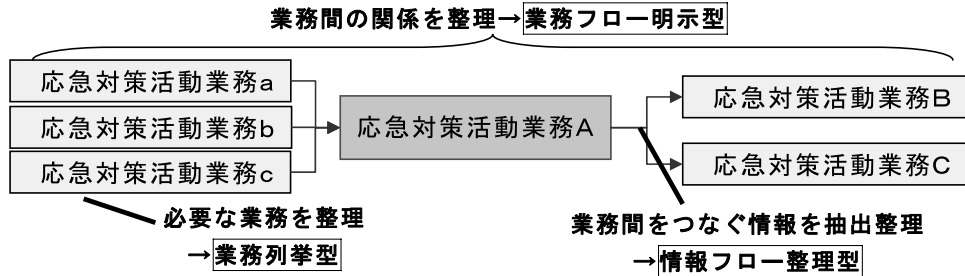
災害対策本部を立ち上げなかったため、防災担当部署以外は通常勤務で、おおむね定時の勤務であったが、防

災担当部署のみが業務に忙殺されるという極めて異常な事態が発生した。災害対策本部を立ち上げなかったのは明らかに判断ミスである。それに加え、発災後数日間、市内に大きな被害が発生している事実が防災担当部署に伝わらなかったことも大きな問題である。発災直後に同じ情報が入っていたら、災害対策本部を立ち上げるという判断が行われた可能性はある。数日間も被害情報が入って来なかった原因は、防災担当部署が、情報が入ってくるのを待っていたということと、情報を伝えるべき担当者が現場の対応に追われ、誰かが伝達しているであろうという思い込みをしたことである。

もうひとつの事例は、過去に大規模災害を被り、そのときの教訓を踏まえて、さまざまな対策を講じていた県で発生した。その後、県内のある町で大きな水害が発生した。小さな町であることもあり、当該町だけでは対応しきれないため、県や周辺市町が災害応急対策の支援を行った。複数の市町から支援を行う際、支援部隊の役割分担を調整するのは県の業務である。しかし、このとき調整を行ったのは、県ではなく周辺市町の中で相対的に大きな市であった。当該市の担当者は、県がやるべきことと認識していたが、現地には県の職員がいなかったため、まずは被災者や水害の対策を講じることが重要であると判断し、率先して調整を行ったそうである。後に県職員に対して現場に来なかった理由を聞くと、情報が入ってこなかったためであったという。大災害を経験し、防災対策を徹底的に見直した県でも、このようなことが起こっている。

災害応急対策は、業務間の時系列的な関係、上流と下流の関係があることは明白であるが、それをつなぐものは情報である。上記の2つの例は被害情報という最初の情報であるが、その後の応急対策活動においても、被害情報以外の情報（たとえば、要請情報、すでに実施した対策情報、対策に利用できる人や設備の資源情報、他の組織の活動に関する情報、等）も必要となる。意思決定を行うためには、決定するために必要な情報を入手することが不可欠である。このことに着目し、ある業務を実

図表 8 業務フローと必要情報の抽出の考え方



出典：著者作成

図表 9 情報フロー整理型災害応急対策計画の例

【情報の流れ】

○ 情報収集先

情報収集者	情報収集先	情報収集内容
本部班	神戸海洋気象台等	・津波警報
	消防班、渉外広報班、警察署、海上保安部、市民・企業等	・市域各地区の災害発生状況 ・危険物保有事業所における事故情報
	警察官、自衛官、海上保安官	・避難指示、警戒区域の内容
被災者救援班	民生委員、児童委員 自主防災会	・災害時要援護者の安否情報及び救助状況、被災状況
	本部班	・避難勧告・指示の内容
消防班	消防団 市民	・市域各地区の災害発生状況
	本部班	・避難勧告・指示の内容
避難所班	本部班	・避難勧告・指示の内容 ・警戒区域の設定情報 ・避難所開設の指示

○ 情報発信先

情報発信者	情報発信先	情報発信内容
本部班	被災者救援班 避難所班 渉外広報班 消防班・消防団	・避難勧告・指示の内容 ・警戒区域の設定 ・避難誘導・移送の応援
	県災害対策本部関係 機関	・避難勧告・指示の内容 ・警戒区域の設定
消防班	被災者救援班、消防 団、自主防災会	・大規模火災の発生状況
渉外広報班	市民、自主防災会 報道機関	・避難勧告・指示の内容 ・警戒区域の設定

出典：姫路市地域防災計画（地震災害対策計画）平成22年度修正 避難収容対策

施するために必要な情報をどこから入手し、担当業務後の情報をどこに伝達するのかを明確にしたものがこの型である。業務フロー明示型が業務間の関係に着目したものであるのに対し、情報フロー整理型は業務間の関係部分・連携部分にどのような情報が流れているのかに着目したものである（図表8）。

この整理の優れている点は、自分の業務を実施するために必要な情報を収集する部分だけでなく、自分の業務を実施した後に連携が必要な伝達先も整理している点である（図表9）。情報を受ける側と渡す側の両方の役割を明示しているため、伝達忘れを防ぐ、情報が入ってくるのを待つという姿勢を改めることにもつながる。

普段と異なる業務について、限られた時間の中で、的確な対策活動を実施するためには、何をどこから入手し、どこに伝達をするのかということを明らかにしておくことは有効である。この情報フロー整理型の計画とするためには、その前段階において時系列で災害応急対策の優先順位、業務間の関係の整理を行うことが不可欠である。これもあわせて計画書に掲載するかどうかは全体のバランスから判断していくことになる。

（2）情報フロー整理型災害応急対策計画の作成方法

情報フロー整理型災害応急対策計画を作成する際に理解しておくべき点はひとつだけである。それは、時系列で整理された災害応急対策項目が次の項目に遅滞なく伝達するためのつなぎの役割をしているのは、すべて情報

であるということである。この点が理解できれば、情報フロー整理型を作成することは、それほど難しいことではない。検討のスタートは、業務フローを明示すること、時系列での優先順位を明確にしておくことである。次に、時系列で整理された災害応急対策項目を受け渡すための情報は何かを順番に検討することになる。

実際に検討を進める際には、個々の災害応急対策業務内だけでなく、その他の応急対策業務から引き継ぐ活動業務もあるため、災害応急対策全体の情報の流れを総合的に整理しながら作成する必要がある（図表10）。

災害応急対策活動の業務フローを明示し、各業務の責任者、分担者を明確にしたうえで、さらに彼らが当該業務を実施するために必要な情報の入手先、業務実施や意思決定後の情報の伝達先を明確にすれば、地域防災計画の災害応急対策計画としては必要十分な内容となる。これ以上の充実を図るためには、業務継続計画の内容を盛り込むことになり、どこまで記述するか、地域防災計画≒業務継続計画とするか等の判断が必要である。

5 | 業務継続計画の策定

続いて、業務継続計画（BCP）の策定方法について整理する。

（1）業務継続計画（BCP）策定にあたっての原則

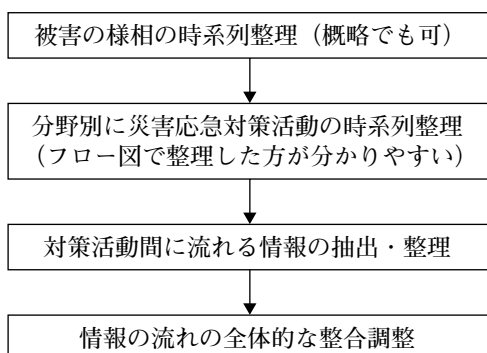
まず、BCP策定にあたって考えておくべき原則は、以下の4点である。

①計画策定が目的ではない。職員の研修、教育に生かす
担当者、担当部局が計画をつくるだけでは実効性がない。BCPの策定課程自体が、職員の研修だと考える、その災害、危機がどのようなもので、何をするのか考えるきっかけにする。

②全庁的な体制で計画を策定する

特に資源管理の面からは、トップの理解と人事、管財等の部門の協力が不可欠である。住民の生命、財産を守る災害対応は自治体の最優先業務であり、一部の部署に任せるのではなく全庁的にトップダウンで作成する。

図表10 情報フロー整理型災害応急対策計画の作成ステップ



出典：著者作成

③職員の安全対策、庶務業務も考える

日本の自治体では、職員のことよりも、住民のことを第一に考える傾向が強い。しかし地震が発生すれば、職員も生命の危険にさらされることになる。職員が災害を乗り越え、業務に専念できる体制を構築するための庶務業務も考えておく必要がある。

④平時における活用方法を考える

いざ災害が発生した後、BCPを引っ張り出して読んでいては間に合わない。多くの場合には、地域防災計画やマニュアルは、災害時に頭に入っていないと役に立たない。平時における対策や研修、訓練での活用を視野に入れた計画とする。

(2) 被災時の状況をイメージする

各自治体では、発生可能性の高い地震や水害に対する被害想定やハザードマップを作成しているはずだ。BCP策定では「それらの災害が発生した場合に、自分や家族が、あるいは職場がどのようなになるのか」とイメージするところから始まる(図表11)。

たとえば、勤務時間内に地震が発生したならば、庁舎あるいは職場の机、棚、パソコン等の設備類はどのようなになるのか(固定していなければ地震では倒壊)、電話・電源は使えるのか(非常用電源につながっているコンセントや機器はどれなのか)、同僚はどの程度負傷しているのか(当然、救護・手当が必要になる)、具体的にイメージできるだろうか。勤務時間外に自宅での被災を想定し

た場合でも同様であり、自分・家族が負傷したら、電話がつかない場合は、そもそも夜間停電の状態では固定電話や携帯電話が見つけれられるのだろうか。その具体的なイメージができなければ、災害対応は「想定外」の連続となり、十分な対応はできない。

(3) 災害事例から学ぶ、業務継続のポイント

①首長・職員は登庁できるのか

阪神・淡路大震災の事例でも、当時の芦屋市・北村市長は、家族が大ケガをしてしまったため、すぐには登庁できなかった。迎えに来た幹部職員とともに、家族を病院に搬送後の登庁となった。このように本人が死傷したり家族が負傷したりして、救護や病院への搬送が必要な事態を想定すると、災害対策本部要員として指名していた場合でも、出勤してくるのは一部であるという前提で考える必要がある。

日高課長が到着し、まず、腰を強打した北村市長の夫の巖さんを病院に運ぶことになった。市立芦屋病院が市長宅から歩いて一分ほどのところにあった。日高課長が病院へ走り、キャスターのついた簡易ベッドを借りてきた。病室から手術室に運ぶときに使うベッドである。北村市長、次男の豊さん、日高課長、そして近所にいた人の手で、巖さんを庭から路上の簡易ベッドに運んだ。玄関のひさしが崩れ落ち、道路に下りる石

図表11 被害時の状況のイメージの例

イメージすべき状況(例)	実際の災害での状況
・建物内はどうなっているか?	→同僚が被災し、その救助に追われた。 →室内が散乱し、すぐに使える状態でなかった。 →避難者がなだれ込み、その対応に追われた。
・周辺地域はどうなっているか?	→建物は無事だが、火災、ガス漏れで、立ち入り禁止となった。
・建物、設備、機器はどのくらい使えるか?	→停電で多機能電話が使えなかった。 →建物は無事だが、設備が転倒し使用不能。
・非常参集要員は、本当に参集できるか?	→職員は、半日で半分しか集まらなかった。
・災害対応の方法は、部署で共有化できているか?	→自分の平時の担当業務についてしか、災害対応の手順を知らなかった。

出典：著者作成

段には瓦や木材が散乱していて、苦労した覚えが北村市長にはある。

出典：下川裕治著「芦屋女性市長震災日記（朝日新聞出版）」より引用

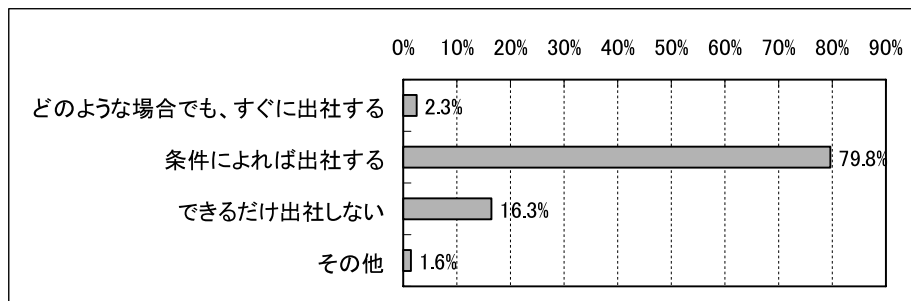
実際、人と防災未来センターが企業就業者386名に対して2010年3月に実施したwebアンケート調査では、「あなたが会社の災害対応要員に指名されていたとします。もし、自宅で大地震が発生した場合、あなたは会社に出社しますか」という問いに対して、無条件で出社すると回答したのは2.3%にとどまっており、多くは「自宅の安全が確認できれば」、「家族が全く負傷していなければ」等の条件が満たされれば出社すると回答している（図表12、図表13）。

②職員の人員想定は十分か

地域防災計画の所掌事務が、一部の部局や職員に偏ってしまい、膨大な業務に対処しきれない場合がある。東日本大震災では一部の部局に過大な業務が集中した結果、一部の担当職員が体調を崩したのを始めとして、その他の職員も次々に体調を崩していくという事態もみられた。

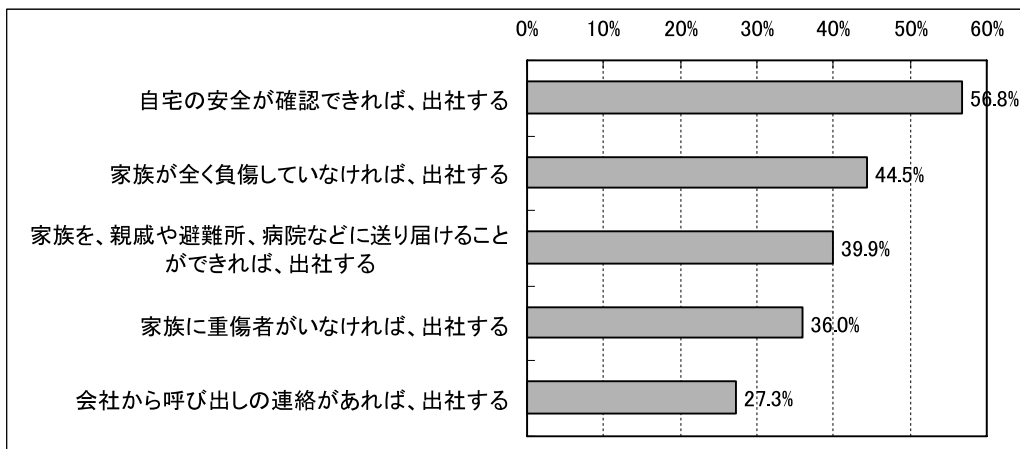
また、2007年の新潟県中越沖地震では、柏崎市においては指定避難所80カ所、実際には自主的な避難所を含めて約100カ所で避難者が生活していた。もともとの計画では、「地震後、各避難所（予定施設）に職員2名が訪問し、開錠し、避難所を設置する」ことになっていたが、避難所1カ所に1名の職員が張り付くだけでも1日80～100名の職員が必要となる。24時間交替勤務とすると、常時、その倍の職員が避難所運営にとられることになる

図表12 自分が災害対応要員であった場合の、大地震時の出社意向



出典：「大地震／新型インフルエンザ発生時における企業就業者の意識に関するアンケート調査」人と防災未来センター

図表13 自分が災害対応要員であった場合の出社する条件



出典：「大地震／新型インフルエンザ発生時における企業就業者の意識に関するアンケート調査」人と防災未来センター

し、大規模な避難所では1名だけでは管理、運営は不可能である。柏崎市の市長部局職員は約700名であることを考えると、避難所運営以外の業務に人手が足りなくなることが容易に予測できる。

このような場合は、外部の応援に頼るしかない。新潟県中越沖地震の場合には、その3年前に新潟県が中越地震を経験していたことが役立った。被災自治体では避難所運営のための職員が不足するはずと予測した新潟県が、すぐにバスで県職員を応援要員として各避難所に派遣している。また柏崎市は、避難所への物資搬送や倉庫管理を新潟県トラック協会に委託している。

ここから得られる教訓は2つである。ひとつは、平時において限られた市職員をどの業務に充てるのか十分に検討しておく必要があること、そしてもうひとつは、外部からの応援（県職員、他市町村職員、自主防災組織、外部ボランティア、企業、等）を活用することの有効性である。

③庁舎や活動拠点は利用できるのか？

多くの自治体の地域防災計画にて、災害対策本部の設置場所が決められているが、実際には予定通りの場所に設置できないケースも多い。東日本大震災では、津波被害を受けた沿岸部の市町では庁舎が流されたし、また、内陸部にある自治体でも、地震の揺れにより、本来の計画とは異なる場所に災害対策本部を設置している。たとえば、福島県庁では、地震により県庁が被災したため、急遽県庁に隣接する自治会館の会議室に災害対策本部事務局を設置した。宮城県庁でも、もともと設置する予定ではなかった講堂に災害対策本部事務局が置かれた。

2004年の新潟県中越地震では、川口町や小千谷市では屋外のテントに災害対策本部を設置しているし、2009年台風9号では佐用町の庁舎が床上浸水している。「耐震化しているから大丈夫」と考えている場合も多いが、地震で被災すると、天井が落ちてきたり、停電で真っ暗になったり、スプリンクラーが壊れて水浸しになったり、建物の安全性確認に時間がかかったりする等、建物の躯体の被害以外の理由で使えなくなる場合が多い。避難場



新潟県中越地震・川口町の災害対策本部事務局（人と防災未来センター撮影）

所、物資供給・集積拠点、応援部隊活動拠点、臨時ヘリポート等の活動拠点に対しても同様のことが言える。

本来の場所が使えないと、防災無線や災害時無線電話等の設備も利用できないため、情報収集をはじめとする災害対応にも大きな支障が生じることになる。災害時には、自衛隊や国等、外部からの応援連絡要員が多数やってくるため、災害対策本部事務局には、想定よりも広いスペースが求められる。また平常時の執務スペースだと、倒れた書棚や机、モニター等の片付けが必要となるため、何も置かれていない広いスペース（大会議室、講堂等）に、使えるパソコンやコピー機を設置する方が迅速に対応できる場合も多い。

④どのような情報を発信すべきか？

災害対応に集中するあまり、情報発信について意識が低い自治体が多いが、外部に対してどのような情報を発信するかも重要である。局所的な災害では、限られた被災自治体に救援物資が大量に送られてくること、被災自治体にとって新たな負担になる。新潟県中越地震の後、長岡市は、2006年11月に、「今後、災害時には原則として、一般からの救援物資を受け付けない方針」を防災計画に明記した。物資やボランティア等について、どのような支援が、どの地域に欲しいのか、的確な情報発信によって、自治体業務を軽減することが可能となる。

また災害時には、市民、マスコミからの問い合わせの電話が殺到し、その対応に追われ、本来行うべき災害対応ができなくなる。少なくとも災害対策本部事務局の電

話番号は、平常時から対外的には非公開にしておくことは基本である。あわせて、防災無線やマスコミ、エリアメール等、複数の手段を駆使して、生活支援情報や首長から被災者へのメッセージを積極的に情報発信していくことによって、不要な問い合わせを減らすとともに、被災者を安心させることが可能となる。

震災後、市民の方々の生活が少し落ち着いた段階において数多く寄せられたのが「市長の姿が見えない」との声でした。言うまでもなく、私は不眠不休の状態で震災復旧・復興に奮闘していましたが、自然災害というやり場のない市民感情もあってか、残念ながら市民の方々にその姿は伝わっていませんでした。

この点が、広報方法としての最大の反省点であり、市民の方々に早く安心させるためにも、災害発生時には広報手段を問わず、まず首長の声を伝え続けるべきであると感じました。

出典：関 広一（被災地・小千谷市の元市長）著「中越大地震－自治体の叫び（ぎょうせい）」より引用

⑤ サプライチェーンを考えているか？

東日本大震災では、被災した企業の部品を使っている全国のメーカーが生産に打撃を受けた。また、ガソリン不足によって、企業だけでなく、自治体による救助や情報収集活動も制約を受けた。BCPにおいて、サプライチェーン全体でリスク管理を行うことが基本であり、自治体においても同じである。

自治体にとって重要なサプライチェーンとは、サーバー等のメンテナンス業務を外注しているシステム会社や、災害時の支援協定を結んでいる建設業者、小売業等の民間企業だけでなく、たとえば県にとっては市町村や道路管理者等の公的セクターも含まれる。市町村のマンパワーが足りないのであれば、県において不足するマンパワーの応援を含めて人的資源のマネジメントを考えておく必要がある。

（４）BCP策定の手順

BCP策定の手順と、その検討ポイントは次の通りである。

① 危機となる状況の想定

まず危機となる状況を想定する。BCPでは、本来は「地震災害」や「水害」といった個々の“災害”、“事故”を想定するのではなく、理由の如何を問わず、「停電が1週間続く場合」、「本社ビルが使えなくなった場合」、「職員が半数しか出社できない場合」等の“状況”を想定して考えることが望ましい。なぜなら前者の場合には、災害に基づいたシナリオから外れた場合の対策が疎かになり、「想定外」という事態が発生しやすいからである。その点、後者なら地震でも原発事故でも関係なく、「生じた状態」に応じた対策が可能となる。

かつて中央省庁における首都直下地震時の対応について尋ねたことがあるが、「耐震改修ができれば、霞が関で災害対応できる」という返答であった。しかし同じ頃、ある外資系企業では「免震構造の本社ビルだが、原因が何であれ、本社ビルが1ヵ月以上使えない場合を想定した計画」を有していた。これは危機として、地震だけではなく、テロや大規模停電等を想定する外資系企業に強い傾向ではあるが、グローバルな展開をしている日本企業でも、ヘッドクォーターとして東京が機能しない場合の対応を定めていた事例があった。

しかし現実的には、日本の企業、自治体では地震災害を想定してBCPを策定する場合が多い。これも決して悪くはない。なぜなら地震は、施設・設備の被害、電気や水道等のライフラインの長期停止、職員数の制約等、非常に幅広い困難な状況を想定すべき複合的、総合的な危機だからである。さらに過去の災害対応の経験、教訓も豊富であり、被害状況や対応策がイメージしやすいというメリットがある。したがって、第一歩としては地震を想定したBCPを策定し、その後、他の危機事象をも考慮したものに改善を加えていくのが現実的であろう。特に庁舎や設備被害、職員の登庁については、地震災害と水害では被害パターンが異なるので、別途検討すべきだ。

図表14 災害時の制約を考慮すべき資源（例）

人的資源	・稼働できる要員数の増加、代替要員の確保・育成、職員の住宅の安全確保、等
施設・設備	・耐震補強、代替施設の確保、設備等の代替調達先の確保、等
資金	・災害救助法の適用（特例基準の活用）、国への財政支援等の要望、等
情報	・データ、重要な文書等のバックアップ、等

出典：著者作成

②資源制約の考慮

資源制約こそが、現在の地域防災計画に最も欠けている視点であり、自治体がBCPを作成する意義のある点である。

BCPの策定にあたっては、災害後に活用可能な資源として、図表14の人的資源、施設・設備、資金、情報の4つを考える。

人的資源の不足は、特に小規模な市町村では必然的に発生する。少数の職員でできる業務、やらなければならない業務は何かを絞り込み、情報分析、意思決定、部局間調整を迅速に進めるため、トップダウンを含めた災害時の体制が必要となる。また、職員の人事ローテーションを考えると、発災後、数日以内に県や他市町村からの応援を受け入れたり、ボランティア・自主防災組織の協力を得たりすることが必要となる。

庁舎、設備については、庁舎が使えない場合や電源が使えない場合を前提条件とした計画も考えておくことが望ましい。たとえば公用車内に衛星携帯電話とノートパソコン、暗号化されたUSBメモリに入れた連絡先一覧を備えておくだけでも、簡易なバックアップオフィスとして機能する。

活動拠点については、地域防災計画の本編や資料編に記載されている拠点以外にも、民有地も含めた代替利用可能地のリストを作成し、代替利用可能性のランク付け（活動拠点の種類別に利用可能性の判断基準は異なる）をあらかじめしておくことが必要である。特に、応援部隊の活動拠点と物資拠点、負傷者の広域搬送拠点の代替地は迅速に確保する必要があるため重要である。実際に被災して、予定していた活動拠点が使用できないとなった時になって初めて代替地を探すと、まず、その条件の抽

出から検討するとともに、地域内の空地等の情報を収集し、そのうえで適地を検討、適地の被害状況を確認、代替地の確定という多数のことを実施する必要がある。条件抽出やリストアップは事前にできることであり、大規模災害時において迅速に対応することを可能とするものである。

資金については、自治体の危機管理部局では災害救助法について理解していても、現場にはそれが伝わらず、費用を心配して民間委託等の思い切った対応が取れない場合もあるため、平常時から全職員、特に外部機関への支援要請や物資・資材等の調達担当職員への周知が必要である。

③重要業務の絞り込み

自治体の重要業務については、そのほとんどは災害対応であり、地域防災計画に記載されているものである。ただし、多くの自治体で考慮されていない事項として、庁内の職員・来庁者の救護、避難体制と、職員の後方支援体制（食料・飲料水・仮設トイレ・休憩スペースの確保、家族の安否確認）がある。これらは民間企業のBCPでは、真っ先に考えられることであるが、自治体の場合、住民対応を最優先に考えるあまり、職員対応が後回しにされる傾向が強い。

また、地域防災計画が災害応急対策活動に力点を置いた計画であるのに対し、BCPは「応急対策をスムーズに進めるため、平常時からこう備えるべき」という予防策にも力点を置くことが必要である。このような平常時の対策に関する計画（防災対策アクションプログラム等）を有している場合には、BCPの策定過程で明らかとなった事項を反映していくことが可能となる。

図表15 初動期チェックリスト

<p>①初動期チェックリスト・ハード面</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 通信手段の確保、多重化、停電対応ができているか。 <input type="checkbox"/> 避難所となる施設には、無線機を設置しているか。 <input type="checkbox"/> 建物だけでなく、設備・配管の耐震化や、本棚・ロッカー・パソコン・fax・プリンター・コピー機の固定もできているか。 <input type="checkbox"/> 想定している場所が使えない場合、バックアップの災害対策本部室を想定し、各種機器・回線・LAN等の準備をしているか。(特に本庁舎の耐震性が低い場合) <input type="checkbox"/> 災害対策本部事務局は、防災関係機関や関係部局と、フェース・トゥ・フェースの関係がつけられる空間配置にしているか。 <input type="checkbox"/> 動線、情報の流れに配慮した空間設計をしているか。 <input type="checkbox"/> 緯度経度、緊急輸送路、各種拠点が記された地図を作成し、関係機関に配布しているか。
<p>②初動期チェックリスト・組織面</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 非常参集要員は、家族の死傷・落橋・火災があったとしても、必要な数が集まって来られるのか。 <input type="checkbox"/> 負傷した職員や来庁者のケガの手当、遺体安置についても考えているか。 <input type="checkbox"/> 十分な人材を確保できるのか。ローテーションは考えられているのか。 <input type="checkbox"/> 2割～半分の人員だけでも、最低限必要な体制確立ができるか。 <input type="checkbox"/> 直後に必要な最低限のノウハウは、共有化できているか。 <input type="checkbox"/> 職員の食料、トイレ、飲料水、休憩所についても考えられているか。 <input type="checkbox"/> 庁内に入ってくるマスコミ対策について考えているか。(どこまでマスコミを入れるのか) <input type="checkbox"/> 応援協定、受援の想定(誰に、何を助けてもらう)をしているか。 <input type="checkbox"/> 幹部が不在でも対応できるよう、補佐する人材がいるか。 <input type="checkbox"/> 計画をつくっただけでなく、演習も実施しているか。
<p>③初動期チェックリスト・災害対策本部／事務局</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 縦割りではなく、必要に応じた部局間の調整の仕組み(連絡員の派遣、調整会議の開催、共同チームの設置、等)があるか。 <input type="checkbox"/> 対応状況の全体像を進行管理する仕組みがあるか。 <input type="checkbox"/> 情報共有のための方法、書式が決まっているか。 <input type="checkbox"/> 災害対策本部事務局の情報の流れはスムーズか。 <input type="checkbox"/> やらないこと、やれないことが分かっているか。 <input type="checkbox"/> 被災地で何が起きているか、被災者が何に困っているか、把握しているか。 <input type="checkbox"/> 明日、3日後、1週間、1ヵ月後、被災者が何に困りそうか、予測できているか。 <input type="checkbox"/> 「対応の重要課題、優先課題」が、少なくとも、本部長(首長)と各班の幹部で共有されているか。 <input type="checkbox"/> 全庁的な「目標」、「対応方針」を本部長が明示し、各部局が協調して対応できるか。
<p>④初動期チェックリスト・個人面</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 自宅の安全対策、備蓄は万全か。 <input type="checkbox"/> 家族との連絡、安否確認の方法は決めているか。 <input type="checkbox"/> 担当業務は、自分の能力・知識で実施できるか。(例：PCが使えないのに、担当になっていないか) <input type="checkbox"/> 災害後、発生しそうな被災地の課題が、あらかじめ頭に入っているか。 <input type="checkbox"/> さまざまな災害の事例を勉強しているか。 <input type="checkbox"/> 自分の自治体の、被害を受けそうな場所、弱点を知っているか。 <input type="checkbox"/> マニュアルや防災計画が取り出せない状態でも、初動でやるべきことが分かっているか。 <input type="checkbox"/> 必要な設備の場所・使い方は、マニュアル無しでも知っているか。 <input type="checkbox"/> 災害対策本部会議の議事次第が、頭の中にできているか。 <input type="checkbox"/> 建物内に入れなかった場合でも、災害後、連絡すべき相手方の連絡先がすぐに分かるか。

出典：著者作成

6 | まとめ

最後に、自治体においてBCPを策定するときに最も重要となる初動期におけるハード面、組織面、災害対策本部事務局面、個人面別のチェック項目を図表15にまとめたので参考にさせていただきたい。

BCPを策定する際も、地域防災計画や災害対策マニュアルを作成する際に重要なことは、自治体職員が被災時の状況、活動内容をできるだけ具体的にイメージすることである。地域防災計画や災害対策マニュアルでは、災害の状況、必要な活動であり、BCPでは被災の状況・状態が中心となる。それは、防災担当職員だけが行うのではなく、全職員が災害時に担当する活動を行うために必要な情報、施設・設備、連携組織等をイメージしながら、実際に活動できるか、活動するための条件は何かを検討することである。

東日本大震災において、ガソリン不足により各種の活動に大きな支障が生じ、「想定外」であったという。しかし、ある県の救助マニュアルの検討において、大規模地震災害時に道路が寸断され孤立が懸念される地域におけ

る救助活動を行う際に、自衛隊のヘリコプターによる救助活動が燃料不足のために行えないことがあらかじめ想定できているという例もある。

そのときは、「大規模地震災害時における孤立地域の救助活動は県や市町村だけでは行えない、地域外からの迅速な支援も困難」→「自衛隊のヘリコプターによる救助活動が不可欠」→「自衛隊の救助活動用のヘリコプターは県外から来る」→「自衛隊ヘリコプターは孤立地域に往復するだけで燃料が不足することが判明」という検討の結果である。

この検討の中では、被災状況（孤立地域の存在）、対策活動の状況（地域外からの支援）、対策活動に必要な資源（県、市町村、自衛隊、移動手手段等）を具体的にイメージしたうえで、それを実現するための要件をすべて検討している。災害対策の業務を列挙するだけでは、このような問題点は明確にならないだろう。

防災対策は、事前に自治体職員や関係者がどれだけ真剣に検討するかにかかっている。業者や防災担当職員だけが作成するだけではほとんど役に立たない。計画策定段階から多くの職員が関わることが重要である。