

自治体における業務継続計画（BCP）策定手法の一考察

(株) パスコ 岩本 慎平

論文要旨

災害時に円滑な災害対応を実施するために必要である業務継続計画（BCP）は、東日本大震災以降その重要性が注目され、近年では策定自治体が増加している。しかし、計画に対する職員の理解や継続的な見直しについて課題と考える自治体は多い。

そこで、計画策定段階における全庁的な職員ワークショップによる非常時優先業務の検討及び継続的な計画見直しのためのPDCAフローやチェックシート作成の事例を紹介するとともに、本策定手法の利点や改善点、今後の展開等について考察を行った。

キーワード：業務継続計画、BCP、災害対応、職員ワークショップ、PDCA サイクル

1. はじめに

自治体において災害時に円滑な災害対応を実施するための業務継続計画（以下、BCP [Business Continuity Plan] と略称する。）は、東日本大震災以降その重要性が注目されている。消防庁による調査¹⁾では、平成29年度内に都道府県の100%（47団体）、市町村の80.8%（1,407団体）が策定完了となっている。

BCPは、災害時の執務体制や災害対応業務の優先度などが示されており、防災担当部署の職員のみでなく、全部署の職員に関係する計画であり、内閣府の手引き²⁾においても計画策定時には全庁的な検討体制を構築する必要がある旨の記載がある。しかし、全庁的な検討体制の構築や計画に対する全職員の理解促進について課題と考える自治体は多い。

また、BCPは一旦策定すればよいというものではなく、計画の実効性を確認し、高めていくために、教育や訓練を繰り返し実施していき、継続的な点検や是正を行い改善する体制を構築していくことが重要である。しかし、継続的な改善を行うことに対して、具体的な記述をしたBCPはほとんど見受けられない。

そこで、本論文ではこれまでのBCP策定業務の経験から以下の2点に焦点を当て、BCP策定手法についての考察を行った。

- ①全庁的な体制での非常時優先業務の検討
- ②継続的な改善を行うための具体的な手法

2. 自治体のBCP

元よりBCPは、民間企業において広がりを見せ、それを追従する形で国や自治体への導入が見られるようになった。

民間企業のBCPは、テロや災害、事故などの不測の事態が発生した際に、企業の存続のために不可欠な主要業務の継続や早期災害復旧のための対策を経営管理の手法を用いて講ずるものであり、2001年のアメリカ同時多発テロの際に欧米企業によってその重要性が認識され普及してきた。

民間企業にとってのBCPとは、直接的な損失の回避とともに、企業経営を存続させる上で失ってはならない信頼性を守る重要な経営戦略である。一方、国や自治体がBCPを作成する目的は、組織の付加価値向上や存続ではなく、市民の生命・生活の維持である。

自治体のBCPは、大規模な災害等で行政自らが被災し、人、物、情報等利用できる資源に制約がある状況下において、市民の生命・生活を維持するために優先すべき業務を特定し、それを遂行するための必要資源を準備しておくことで適切な業務遂行を行うための計画である。計画では、特に以下の6要素についてあらかじめ定めておくものとされており²⁾、本論文では「⑥非常時優先業務の整理」の全庁的な取り組みについて次項で述べる。

- ①首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制
- ②本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定
- ③電気、水、食料等の確保
- ④災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保
- ⑤重要な行政データのバックアップ
- ⑥非常時優先業務の整理

3. 全庁的な非常時優先業務の検討

非常時優先業務とは、自治体が災害時に実施しなければならない応急業務（災害対策本部の設置、避難所の開設・運営、罹災証明の発行など）と普段から行っている通常業

務のうち災害時でも継続すべき業務(し尿処理、住民票・戸籍・転入出等事務など)のことを指す。

非常時優先業務の検討は、①継続すべき通常業務の選定と、②非常時優先業務の目標開始時間の設定を行うこととする。(図-1)

全庁的な非常時優先業務の検討については、これまで試行錯誤を繰り返し、表-1の3つの手法で検討を行ってきた。本項では、3つの手法の中で最も職員の理解促進に効果的であると考え「3. ワークショップ手法」について具体的な手法を示すとともに、その他の手法と比較した実施の容易さや検討結果の質について考察する。

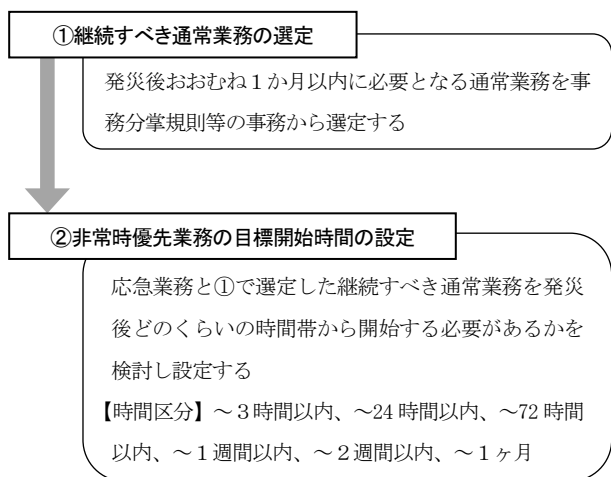


図-1 非常時優先業務の検討フロー

表-1 全庁的な非常時優先業務検討の手法

No	手法	概要
1	ヒアリング手法	庁内全課へ個別のヒアリングを行い検討する手法
2	アンケート手法	庁内全課へアンケートを配布し、その結果から検討する手法
3	ワークショップ手法	庁内全課の代表者を集め、災害対策本部時の班体制でグループワークを行い検討する手法

3.1 ワークショップ手法

(1) 継続すべき通常業務の選定

継続すべき通常業務の選定は、自治体の事務分掌規則等をもとに、一つひとつの事務が発災後おおむね1か月以内に必要であるかを各課において選定し、必要な事務についてはより詳細な業務内容を記載することとした。

選定に際しては参考資料として、災害時の建物倒壊数や死者数、ライフラインの被害量などを示した被害想定や発災からおおむね1か月後までの街や市民の状況を示した被災シナリオ、非常時優先業務の基本的な考え方

(表-2)の資料を提示した。

なお、作業説明は庁内全課の代表者を集め講義形式で行い、選定作業自体は宿題として持ち帰り、各課個別に検討を行った。この作業は、ワークショップを行うための事前準備であり、この段階でワークショップは行っていない。

表-2 非常時優先業務の基本的な考え方

1	市民の命をつなぐ災害対応業務を最優先
2	ライフライン維持のための業務は、災害時でも「継続」
3	災害対応業務へのマンパワー確保のため、通常業務については可能な限り「停止」

(2) 非常時優先業務の目標開始時間の設定

非常時優先業務の目標開始時間の設定は、応急業務と上記(1)で選定した継続すべき通常業務の業務開始時間を6つの区分(発災～3時間以内、～24時間以内、～72時間以内、～1週間以内、～2週間以内、～1ヶ月以内)で設定した。

設定作業は、庁内全課の代表者を集め、災害対策本部時の班体制でグループを作り、グループごとに話し合いながら作業を行った。具体的には図-2に示す応急業務と通常業務のカードを作成し、そのカードを時間区分のシート上に並べることで設定した。

設定に際しては、上記(1)と同様に被害想定、被災シナリオ、非常時優先業務の基本的な考え方を提示した。特に被災シナリオでは、時間区分ごとにどのような状況になるかを過去の実際の災害写真を提示し、職員が災害時の状況をより具体的にイメージしながら検討できるようにした。

また、グループでの作業後に、各グループの検討結果を全体の前でそれぞれ発表することで、全体での情報共有を図った。

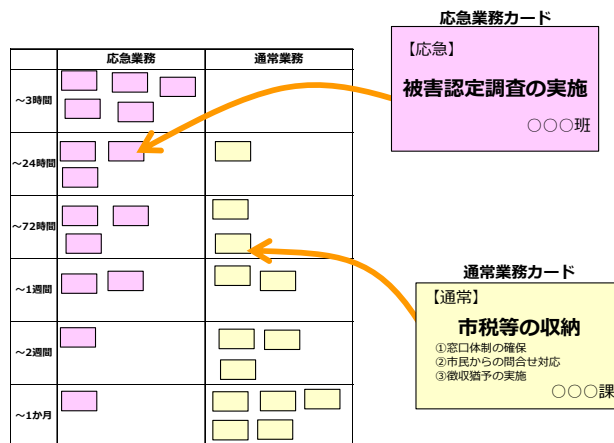


図-2 非常時優先業務の目標開始時間の設定

(3) ワークショップ手法についての考察

ワークショップ手法の最大の特徴は、課の垣根を越えた横のつながりで検討や情報共有ができる点である。災害対応は庁内全体で協力し遂行しなければならないものであり、災害対策本部体制も複数の課を合わせて一つの班としている場合も多い。そのため、職員同士が災害対応に対する共通認識をもつことは非常に重要である。ワークショップ手法では、グループ内で各課の意見を調整しながら共通認識をもって検討を行い、全体発表による全体の情報共有を図ることができるため、職員の災害対応に対する理解促進に非常に有効であると考えられる。

一方、問題点として、検討時間の短さや検討する上での知識が不十分のまま検討を行うことになるといった点があげられる。ワークショップ手法では、検討時間はおおむね60～90分であり、業務が多いグループにおいては時間が十分ではない場合がある。また、参加職員の災害対応に対する知識が十分ではなく、業務の詳細について調べられないまま検討を行うため、検討結果に疑問が残るといったことがある。しかし、これらのことについては、今後、訓練や研修等を行いながら繰り返し計画の見直しを行っていくことで、徐々に解消されていくものであると考える。

3.2 3つの手法の比較

表-1に示した3つの手法について、各手法の実施の容易さや検討結果の質についてこれまでの業務経験から比較を行った。比較結果を表-3に示す。

ヒアリング手法は、庁内全課へ個別にヒアリングをし、継続すべき通常業務の選定と非常時優先業務の目標開始時間の設定を行った。資料作成にはそれほど手間はかからないものの、全課との日程調整や個別の内容説明、業務検討には非常に多くの時間を要し、BCP策定主体となる事務局

局(防災担当部署)側の負担が大きい。また、各課個別に検討を行うため、各課の検討結果の整合性やその調整が困難であった。ただし、課の数が少ない規模の小さな自治体においては実施しやすい場合もある。

アンケート手法は、検討内容を全て紙面に記載し、庁内全課に配布し、回答する形式で行った。アンケートの作成や配布はあまり手間のかかる作業ではなく、事務局の負担は小さい。また、各課において回答者の裁量で時間をかけ調べながら検討をすることができる。しかし、直接顔を合わせての検討ではないため、課ごとに作業内容に対する認識のずれが生じやすく、ヒアリング手法以上に検討結果の整合性や調整が困難であった。

ワークショップ手法は、上記3.1のやり方で実施した。ワークショップの準備については、その他手法よりは手間のかかる作業となるが、単純作業も多く困難というわけではない。また、一度の開催で全課に説明ができ、検討もその場で行われるため、時間的な面からヒアリング手法に比べ容易である。検討結果についても各課の職員が直接話し合いながら検討を行うため、他の2手法と比較し、課を越えた整合性を図りやすく、全体での情報共有も行うため自部署の業務のみならず、他部署の業務、市全体の動きについての理解も深まる。

以上のことから、ワークショップ手法が実施の容易さ及び検討結果の質の観点から最もバランスの取れた手法であると考えられる。

4. 継続的な改善手法

BCPは、計画策定後も訓練の実施や必要資源の点検等によりPDCAサイクルを回し、計画の実効性を高めていくことが望まれる。そこで、本項では具体的なPDCAサイクルの事例として、PDCAフロー図とチェックシートを紹介する。

表-3 3つの手法の比較

No	手法	実施の容易さ		検討結果の質	
		作業量(検討資料作成)	時間(検討時の同席)	各課の整合性	職員知識向上
1	ヒアリング手法	○: 比較的資料は少ない(説明資料、ヒアリング用紙)	△: 庁内全課を回り、説明、検討を行うため数日はかかる	○: 各課個別に検討するが、事務局である程度の調整が可能	○: 自部署の業務理解につながる
2	アンケート手法	○: 比較的資料は少ない(説明資料、アンケート用紙)	◎: アンケート配布時の説明のみのため時間は短い	△: 紙面上で各課個別に検討するため、認識のずれが生じやすい	○: 自部署の業務理解につながる
3	ワークショップ手法	△: ワークショップ時の作業用資料の作成に手間がかかる	○: 庁内全課を集めて一度に説明、検討を行うため1日あれば十分	◎: 各課職員が話し合いながら検討するため整合性が図りやすい	◎: 自部署及び他部署の業務理解につながる

PDCA フロー図は、PDCA の各段階において何を行うか示したもの(図-3)である。

P (Plan : 計画) では、3. 1 の手法を用いた非常時優先業務の設定と災害対応に係わる必要資源(職員、庁舎、電力、通信機器、情報システムなど)の対策検討を行い、計画を作成する。

D (Do : 実行) では、非常時優先業務の検討に係る訓練と必要資源の事前対策を実施する。訓練は状況予測型図上訓練や図上シミュレーション訓練など災害対応の疑似体験を行うものを年に1回程度行うものとする。必要資源の事前対策は、資源に対する課題解消のための対策(受援計画作成、什器等の固定、燃料確保の協定締結など)を随時実施していくものとする。

C (Check : 評価) では、上記 D で実行したことに対する評価を3つのチェックシートを用いて行う。「①非常時優先業務検討シート」では、訓練結果を踏まえ各業務の必要人数や必要資源、課題、対策について整理を行う。「②訓練等ふりかえりシート」では、訓練の実施内容・手順や運営上の気づき(良かった点、改善点)、参加者の意見等を整理し、次回の訓練をより良いものとするための参考資料とする。「③事前対策チェックシート」では、必要資源の事前対策について、年間の実施目標と実施結果を記入し、進捗状況を管理する。

A (Action : 改善) では、上記 C の評価を踏まえ、非常時優先業務の時間設定などを見直したり、必要資源の事前対策の進捗状況を反映したりするなどの計画改定を行う。計画の改定は自治体によって異なるが、概ね3~5年に1度は行うものとする。

上記 PDCA サイクルについては、防災担当部署を中心として全庁体制で行うこと、完璧よりも継続することを意識して行うこととしている。これにより、BCP 策定後の道筋がある程度明らかになったものの、実際には訓練の実施や事前対策の進捗管理等を防災担当部署が旗振り役となって実施することが困難なのが実情である。要因としては、防災担当部署に防災や訓練に関するノウハウが十分ではないこと等が考えられる。そのため、BCP 策定後もコンサルタントや学識者等の専門家が関与し続ける仕組みや体制づくり、より詳細な PDCA サイクル運用の手順書作成等が必要であると考ええる。

5. おわりに

本論文では、BCP 策定において重要となる非常時優先業務の検討手法と計画の継続的な改善手法について事例を示すとともに、それらの利点や問題点について考察を行った。非常時優先業務の検討手法においては、ヒアリングやアンケート手法と比較し、ワークショップ手法が職員の理

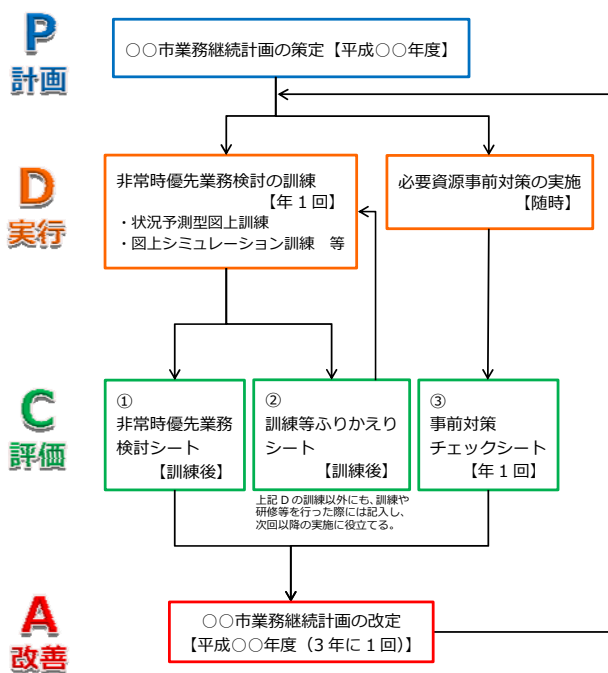


図-3 PDCA フロー図

解促進に最も有効であると考え、1度実施しただけでは十分ではなく、繰り返し見直しを実施する必要がある。また、計画の継続的な改善については、計画策定後の PDCA サイクルの道筋を明確にすることはできたが、それを運用していく仕組みや体制構築を今後検討する必要がある。

多くの自治体では、BCP の策定段階から PDCA サイクル運用の段階に入っている。各自治体が今後どのような取り組みを行っていくのか注意を払うとともに、コンサルタントが PDCA サイクルに如何に関わっていくことができるのか検討していきたいと考える。

参考文献(または引用文献)

- 1) 消防庁：地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果，消防庁，H29.12.1.
- 2) 内閣府(防災担当)：大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き，内閣府，H.28.2，p10