

BCP（事業継続計画）セミナー実施内容①

日 時 : 2010年9月7日(火) 9:00 ~ 10:45
場 所 : 東京区政会館3階(首都大学東京 飯田橋キャンパス 35教室)
講 師 : 港区 防災危機管理室 防災課長 遠井 基樹 様
参加者 : 合計 37名

1. 講義内容

(1) BCP とは何か

① BCP の定義

- ・ 災害の想定は、最悪の事態を想定するのがポイントであり、港区の場合も、震災であれば、内閣府の中央防災会議で想定された最大の地震（東京湾北部を震源とする M7.3 の地震）、インフルエンザであれば、強毒性の鳥インフルエンザ（H5N1 型）を想定している。
- ・ 震災時の職員参集予測は、人事課の職員データをもとに実施している。予測の特色は、
 - A : 職員の 30% はケガにみまわれる（すぐに参集できない）
 - B : 参集のための支度や家族の安否確認などで、出かけるまでに 30 分はかかる
 - C : 歩行速度は、時速 3 キロ（通常は 4 キロだが、ガレキの中等を歩行することを想定）
- ・ 港区の場合、職員は 2,175 人いるが、区内に在住しているのは 300 人程度と少なく、震災時、早期に参集可能な人数はかなり限定的と想定しているが、実際は予測を下回る可能性もある。公共交通機関が停止した場合、庁舎から 20 キロ以上離れて住んでいる職員は、3 日間は来れないものと想定した。
- ・ インフルエンザの場合の欠勤率は、国の予測にもとづく 40% のパターンと、それをさらに固めに予測した 50% のパターンを想定している。
- ・ 職員応援体制（の構築）とは、職員が足りている部署から不足している部署へ、職員を応援移動させることである。
- ・ 非常時優先業務のうち、優先すべき通常業務を抽出するには、最初に「もれなく通常業務を洗い出す」のがポイントである。港区の場合、予算ベースで洗い出しを行い、1,700~2,000 くらい業務があった。

② BCP がある場合とない場合

- ・ 港区では昨年、策定した BCP をもとに、休日・夜間の防災訓練を実施してみたが、やはり BCP があるだけではダメである。BCP を可能にするためのマニュアルや手続きの策定、訓練の実施が不可欠である。

③ 民間と行政の違い

- ・ 行政（区）のBCPは、「区民の生命・財産を守る」ことが最優先テーマであるが、「区民」とすると、かなり対象が漠然としてしまう。区内を訪れている人「来街者」も「区民」に準じることとするのか、など、対象をBCPの中で明確化する必要（例えば、帰宅困難者対策など実施している区など。）がある。

上記のようなケースでは、対象が拡大するので注意が必要（BCPが広がると、これに伴って、マニュアル、手順書などの整備も不可欠なので。）だ。

これに対して、民間（企業）のBCPは、製造業などでは特に、納期に間に合うように製品を供給する体制整備（製造ラインや工場を別地域にスイッチするとか）を行い、取引先との信用を繋ぎとめることが喫緊の課題であるというように、具体的かつ明確な目的を見出し易いケースが多い。

要するに行政、特に基礎的自治体である区が策定するBCPは、対象が広く、かつ、内容も具体的に絞込み難いという特色を持っているということ念頭において策定に着手すべきである。

④ BCPの特長

- ・ BCPが、自治体の作成する他の計画と大きく異なる部分は、他の計画はすべて「やる」ことを前提にした計画であるのに対し、BCPは「やらない」ことを全面に出す（災害時にやれないことを決め、区民等に公開する）計画である点である。
- ・ 組織改正があれば、職員の参集予測や緊急時優先業務の所管が変わるなどBCPの内容にも変更が生じるため、BCPは策定しておしまいではなく、常に更新されるべきものである。
- ・ 災害発生時の「マネジメント」が重要。例えば、不在時の代理について明確化しようとする場合の例であるが、課長不在のときに、杓子定規に係長が代理すると決めて良いものか？事案によっては課長に代わり、部長クラスが判断しなければならない場合もあるだろう。

要するに、非常時に混乱し、参集職員も居ない状況下で具体的に組織が回る、動く「しくみ」を改めて考えることが重要だ。杓子定規に例規、規定から代替者、代理者の規定を持ってきてBCPにコピー&ペーストしても無意味であるということを強調しておきたい。

BCP策定というのは、普段なんとなく考えていないことを、再度考える絶好のチャンスだと、とらえるべきだ。

- ・ 職員参集予測や庁舎等インフラが異なるため、他区市の自治体のBCPをそのまま導入しても無意味である。特に無意味なのに、ついやってしまいがちなのは、例えば、震災編BCPで言えば、発災後における経過時間ごとの緊急時対応業務を自分の区と比較対比するようなことである。隣の区は発災1時間後の初動の初動時期に、戸籍事務の受付をするとな

っているが、我が区はそうになっていない。どうしようか・・・などという比較である。こうした単純比較は参考程度に留めるべきだと思う。自分の区は参集予測が他区とは違い、また、戸籍事務に要するシステムなどのインフラ状況も異なるのであるから、そこは違いがあっても腹をくくってオリジナルのものを作るべきである。

ただし、違いに関し、区民等からの問い合わせがあれば説明責任があることを失念してはならない。

(2) BCP の内容

① 想定事態・対象組織

- ・ 港区では、指定管理者や事業委託先も BCP 適用範囲に入れることになっている。なぜなら、当然ながら区民は、区の施設については、民間事業に委託している事業であろうとなかろうと、すべて区の施設と捉えるからである。

② 発災条件・被害想定

- ・ 被害想定は、地域防災計画の想定を用いている。

③ 需要側分析

- ・ 非常時優先業務を定めるには、庁内各課との調整が必要だが、いずれの課も、自身の業務を重要業務と認識しているため、優先すべき通常業務を抽出するのは難しい。港区でも 3 カ月を要した。また、庶務事務などについては、支所で区分の仕方が異なるといった点もあり、業務の数を統一することが困難だった。
- ・ インフルエンザについては、「何もしない」（イベント等すべてとりやめ、優先業務以外はやらない等）という選択も、ひとつの方策である。
- ・ 発災してしばらく（おそらく発災当日か 2 日間程度）は、応急対策業務への対応追われると考えており、優先すべき通常業務はゼロ（つまり、着手したくても出来ないのではないか。）に修正する必要があるのではないかと考えている。
- ・ 他課・他部からの応援については、マニュアルや作業手順書などが整っていないければ、実際のところ応援に来た職員が何をして良いか分からず、仕事が回らないのではないか。だから、BCP 単独では意味をなさず、マニュアルや手順書が不可欠であるということになる。
- ・ ただ、私は発災直後から全期間、全ての業務（応急対策業務と優先すべき通常業務）についてマニュアルや手順書を整備する必要は無いと考えている。時間が経てば職員はおいおい参集してくる訳であり、当然、当該通常業務に精通している職員も居るはずだ。したがって、発災から 2 日目以降に行なうと決めた優先すべき通常業務については、マニュアル、手順書のたぐいは必要ないのではないか。応急対策業務について、初動 3 日目までの業務を対象に整備すれば足りると思う。

したがって、やみくもに多くのマニュアルを作成すれば良いというものではない。それでも様式（書式）や、座敷配置図、役割、手順、必要な文房具などの保管場所など、事細かに記載しておかなければならないことは言うまでもない。（災害直後は、とにかく冷静さが失われ、事務室内も什器等が倒壊している中で業務を遂行するのであるから、混乱した現場でいちいち考え、悩むようなマニュアルや手順書では意味がない。）

（3）グレードアップを目指して

- ・ 「訓練は本番のように、本番は訓練のように」と良く言われ。要するに本番で考えて動く様では駄目なのであって、考えずに自然に体が動くようにするために絶えず訓練を行うというのが望ましい。消防、警察、自衛隊、海保庁、こうした危機管理組織は、皆、このことを念頭において常日頃から訓練をしているのである。ただ、分かっているが、行政である区は、なかなか、こうした危機管理組織のような訳には行かないのである。人事異動もある。行政サービスも幅広く職種の幅も広い。訓練も年に数回、四半期に1回程度というのが現状なのではないか。
- ・ そこで、訓練、訓練と拘ることを止めたらどうかということをご提案したい。どうも我々はマジメゆえに「訓練」と言わないと気持ちが落ち着かないことに慣れてしまっているような気がする。名称はともかく「確認」、「点検」など、業務終了後の5分間程度、課内の全職員が皆で行なうという事でOKなのではないか。

例えば「発災直後、職員の点呼を取る」とBCPで決めたとしよう。どういう方法で、誰が点呼を取って誰に報告するのか？この部分だけ切り出して、課の全職員で17時15分の業務終了後ほんの5分間、「確認」「反省」をするだけでも意味があると思う。こうゆうのを港区防災課の例で言えば、「スポット訓練」と呼んでいる。我が課の場合、具体的には、アルバイトやインターシップ職員を含む全員の名前を記載した「点呼表」を係単位で作成し、回覧板用バインダーに10枚以上コピーして綴じ、普段の保管場所を全員で確認し、実際に点呼のスポット訓練を実施した。

とにかく発災直後は気も動転しているだろう。係全員の名前をパパッと瞬時に思い出せるだろうか？無理だろう。よって予め係全員の氏名を表にして点呼表に書いておく。さらに休暇中なのか出張して外に出ているのか会議中なのか、安否確認も必要だ。したがって「点呼表」は氏名だけでは駄目だ。こうした安否確認の項目も○を付ければ済むように簡便化しておかないと意味をなさない。さらに、鉛筆など筆記用具があるか？阪神淡路の写真を見ると、神戸市役所庁舎内の事務室内は机の引き出しが開き、椅子が転がり、キャビネットも倒壊している。鉛筆探しをしている暇はないだろう。だから、点呼表は回覧板用バインダーに挟んで、鉛筆をヒモで取り付けておき、しかも、停電でコピーが使えないだろうから複数枚を挟ん

しておく必要がある。

点呼は係長がいれば係長が取るが、居なければ次は誰がするか決めて置く。点呼の報告は課長にするのだが、防災課長が不在のときは課長補佐にする、あるいは補佐も不在ならば誰にするのか課内全員で確認する。(ちなみに防災課の場合は、順位や誰が誰にということまで点呼表に予め記載しておくことにした。)

このようにスポット訓練では具体的に、ひとつ、ひとつ課題を考え、課題を潰して準備しておくことが重要だ。最後に、点呼表バインダーが普段置いてある場所を課内全員で確認しておく。以上ここまでやって、初めて防災課の点呼という作業が一丁あがりとなる訳だ。

点呼だけのスポット訓練をするだけでも効果がある(職員の「気づき」が得られるのだ)。

- ・ 次なる具体例のテーマは、災害時の電話対応だ。普段、われわれは区民等からの問い合わせに丁寧に、親切に対応している。普段の当たり前を非常災害時にもそのまま活かせるか? いや、活かすべきか? 神戸市役所のある担当から聞いた話であるが、阪神淡路大震災直後、信じられないことではあるが、直後なのに電話が鳴ったのだという。それも庁内数箇所の電話が鳴って区民からの問い合わせなどの電話対応に追われ、災害対策地域本部の設営など、本来の重要業務が遅れたのだという。

私自身の経験を申せば、今年2月のチリ地震の津波対応の際、当日は日曜日だったが、たまたま防災課長は当番出勤日だったので朝8時30分には区役所に出勤していた。何が起きたかといえば、電話問い合わせ対応だった。無論、私一人しか課内に出勤してきていないのであるが、朝8時30分に課長席に座った途端、マスコミからの港区における津波対応体制取材に始まり、区民の方を含め9時30分までの1時間に45本の電話を一人で受けると言う事態に陥った。今回の津波対応は、気象庁などの情報によれば津波の第1波が到着する予定時刻が午後1時30分すぎだったので時間的な余裕があり、電話対応を終えてから本来の対策(防災無線放送により、英語と日本語による海岸地域や区内全域への注意放送など)が取れたが、実際はどうするのか?

捨てる業務は思い切って捨て、場合によっては「電話に出ない」あるいは「電話対応する担当を決める」ことも必要ではないのか。災害時は時間との勝負である。

ただし、決めた場合、それを関係全職員に周知徹底しておかなければ、全く意味をなさないことは言うまでもない。

- ・ 次のテーマは、防災服の着用である。通常、防災訓練では、みな防災服を着用して訓練を行うことが当たり前になっている。実際に震災が勤務時間中に発生したら防災服に、いつ、どこで、着替えるのだろうか? 意地悪な質問のようだが、あなたの所属ではキチンと決まっているか?

阪神淡路の例は先ほども引いたが、神戸市役所の各階のロッカールームはロッカーや什器がひっくり返り、ロッカー室内に入れなかったそうだ。

あなたは普段、防災服（ヘルメット、軍手、腕章なども）をどこに置いているか？ロッカー室内なのではないのか？どうやってロッカー室内に入り、停電で真っ暗かも知れないロッカー室内で自分の防災服を探しあて、それをどこ（部屋は？）で着替えるのか？そして、何分、時間を消費するだろう？

防災服に着替えるよりも、もっと優先すべき仕事があるのではないのか？

本区の例を再び挙げて恐縮だが、今年度の職員防災訓練は平常勤務時間中に地震が発生したと見立てて、日曜日に、発災後3時間程度までの初動時の対応訓練を実施したが、防災服に着替えなことを周知してから訓練を行った。訓練参加者から事前に問い合わせも多く受けた。

しかし、災害対策本部長である区長からは、訓練事前説明の段階で、阪神淡路の例などを説明したところ、そうゆう事ならば前例にとらわれず、防災服に着替えな実践的訓練を行うとの非常に明確な方針をいただけた。

BCPの実践はきれいごとではなく、BCPは役立つものにしなければならない。「やらない」ことを確認したり、訓練で検証を行って修正することが重要だと思う。

ぜひ、BCP策定を機会に、今まで「何となく」「当たり前のようにしてきた」ことを見直してみることをお勧めする。