

4 時間目

防災・BCPの基本と
企業・自治体の課題

防災・BCPにおける課題

①機能しないBCP問題



リスク

機能しないBCP
(実効性なきBCP)

1. 計画文書の量が妙に多い
 2. なぜか同じ内容の繰り返しに
 3. しかも公的ガイドラインのコピペ
 4. したがって、
肝心の「自組織の内容」が希薄で、
 - ➡浸透が困難
 - ➡訓練に活用できない
 - ➡実戦では到底使えない
- <BCP負のスパイラル>

防災・BCPにおける課題

②ソフト対策偏重/ハード対策軽視

ハード対策（拠点の防災対策）なしでは人と設備を守れない！

➡正しい経営判断（必要な投資）を怠ると、訴訟のリスク

※従業員（職員・住民）に対する安全配慮義務違反/内部統制の不備

【実践・応用】BC（事業継続）

= 部門長（事業・組織責任者）の任務

= 事業を守ること（事業の継続・復旧）

【基本・基礎】防災対策（拠点防御主義）

= 拠点長（拠点責任者）の任務

= 拠点を守ること（人的物的被害の最小化）

まだ間にあう！！

～本質的な課題解決に向けた取り組み～

- I BCPの再点検（セカンドオピニオンの活用）**
- II 実効性ある訓練の実施（真の「専門家」の起用）**
- III B C P 維持管理体制（リスク管理体制）の強化**
- IV 経営層の意識改革（「踏ん切り」をつけてもらう）**
- V 被害想定に科学的根拠を導入（耐震性の真の意味）**

（参考）企業BCP・策定の法的根拠

■ BCP策定の法的根拠①：取締役の善管注意義務（民法644条）

取締役（受任者）は、会社（委任者）との委任契約により、委任の本旨に従い、善良なる管理者の注意をもって委任事務を処理する義務を負う（善管注意義務、民法644条）。取締役は、かかる善管注意義務の一環として、自然災害時においても、事業を継続し、損失リスクを回避すべき義務を負う。

■ BCP策定の法的根拠②：内部統制システム構築義務（会社法362条）

会社は、その業務の適正を確保するために必要なものとして「損失の危険の管理に関する規程その他の体制」（損失管理体制）を整備しなくてはならない（会社法362条4項6号、会社法施行規則100条1項2号）。リスク管理体制の構築は、企業にとって最重要テーマの一つであり、自然災害リスクを管理する体制整備の一環として、BCP策定が求められる。

■ 「内部統制システムに係る監査の実施基準」（公益社団法人日本監査役協会）

第9条（損失危険管理体制に関する監査）

- ・ 会社に著しい損害を及ぼすおそれのある事故その他の事象が現に発生した場合に、適切な対応体制が整備されていない結果、損害が拡大しあるいは事業が継続できなくなるリスクに対応しているか（9条1項3号）
- ・ 当該事業年度において重点的に取り組むべきリスク対応計画を策定しているか。当該計画の実行状況が定期的にレビューされる仕組みが整備されているか（9条2項4号）
- ・ 会社に著しい損害を及ぼす事態が現に生じた場合を想定し、損害を最小限にとどめるために、代表取締役等を構成員とする対策本部の設置、緊急時の連絡網その他の情報伝達体制、顧客・マスコミ・監査当局等への対応、業務の継続に関する方針等が予め定められているか（9条2項8号）

企業BCPの文書体系と企業活動の関係

BCPの文書体系

1. BCPの基本方針
2. BCP対象リスクと被害想定
3. 災害発生時の危機管理体制
4. 緊急時対応計画（初動対応事項）
5. 部門別事業継続計画
 - ①管理部門のBCP
 - ②事業部門のBCP
6. 教育・訓練計画
7. BCP維持管理ルール

対応力の強化

体質の強靱化

BCP強化のための企業活動

<対策本部による統制活動>

災害発生後の

- ①全社対策本部（全社・全グループ統制）における初動対応
- ②各部門（管理部門・事業部門）の初動対応
- ③各拠点の初動対応

を時系列にマニュアル化し（緊急時対応計画の策定）、実行できるよう徹底的に訓練を実施する

<委員会/通常組織（各部門）による統制活動>

平時の委員会活動を通じて、

- ①災害発生後の幾つかの基本パターン（被害想定）を用意し
- ②基本パターンごとのリスクを洗い出し
- ③平常時の通常業務を通じてリスク低減を図る災害発生後は、
- ④災害発生時点での持てる資源を活用し対応
（※④の対応力強化のためには訓練が必要）

ポイント

1. BCPは計画策定や規格・御作法ばかり注目されて、現実の取組事項との関係性が不明確で浸透しにくい
2. 企業の平時の取組を「災害発生時の対応力の強化」と「平常時の体質強化・事業継続力強化」に大別整理する
3. 徹底した訓練により対応力を強化し、被害想定幅を増やして平時から対応の選択肢を増やすことがBCPである

(参考) 企業リスク管理の現状と課題

～ひとつでも該当したら要注意～

3つの課題	企業あるある	理由・原因（例）
実現しない 前進しない	・リスク対策が議論にはなるが、機関決定（合意形成）には至らない ・リスク対策の予算が確保できない（確保する意思決定がない）	・リスク管理委員会（平常時の組織）の不設置・機能不全
浸透しない 身につかない	・リスク管理/危機管理部門以外の他部門の管理職に浸透していない（全社的に浸透していない）	・教育訓練の不実施・形骸化 ・経営層の認識不足
役に立たない 使い物にならない	・今年も不祥事や災害が発生したが都度の個別対応（計画やマニュアル類は参照しない・役に立たない）	・マニュアルや計画類そのものの整備不良

自治体 B C P（業務継続計画）の全体構造

「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（内閣府防災担当）」に基づく整理

B C P 規定項目	内容
1. 業務継続の基本方針と対象組織の設定	B C P の基本方針（戦略）と対象組織を定める
2. 被害状況の想定	B C P の対象とする危機事象（地震など）を定め、危機発生時の各庁舎や周辺の被害を想定する
3. 非常時優先業務の整理	応急業務・通常業務のうち、危機発生時に優先的に実施すべき業務を「非常時優先業務」として時系列に整理する
4. 非常時優先業務の実施体制の確立	危機管理体制、職務代行順位、職員参集体制等を定める
5. 必要資源に関する分析と対策の検討	被害想定を参考にしつつ、非常時優先業務に必要な資源（職員、庁舎、電力等）の確保対策を定める
6. 緊急時の対応手順（行動計画）の検討	危機発生時の対応手順を時系列に定めておく
7. 教育・訓練	B C P 発動に必要な教育・訓練の体系について定める
8. 点検・是正	訓練や委員会活動などによる B C P の維持管理について定める

首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制

- 首長（本部長）が不在時の職務の代行順位を定めておく。
 - ・ 首長（本人）+さらに第1順位～第5順位まで定める
 - ・ 首長（本人）+第5順位まで（5人）＝合計6人の
平常時のスケジュールを一元管理する
（※夜間・休日特に長期の休日中であっても、出来る限り誰か一人は管内に止まり、直ちに参集できる態勢を維持することが望ましい）
- 非常時優先業務の遂行に必要な職員数が参集できる体制を構築する
（職員の居住分布なども分析必要）

本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定

- 本庁舎が使用不能となった場合の執務場所（代替庁舎）を定める。地震の場合（さらに津波の有無）、風水害の場合など災害別で庁舎の被害は異なるので注意し、さらに感染症パンデミックの場合にも本庁舎一時閉鎖の例が報告されている点にも注意する。
- 代替庁舎の特定にあたっては、実際に本庁舎勤務の職員が代替庁舎に移動して執務できるかという視点で、ITインフラ面も含めて検討し選定する（強引に体育館を指定するなどの「名ばかり代替庁舎」を避ける）。

自治体BCPの重要ポイント③

電気、水、食料等の確保

- 停電に備え、非常用発電機（及び燃料）を確保する。
- 自家発電設備は水害対策（防水対策）を施しておく。
- 庁舎にいわば「籠城」することになる職員用の水や食料も余裕をみて備蓄しておく。住民向けの備蓄ももちろん重要だが、災害応急対策を実行する職員のための備蓄も重要であり、この対策の優先順位を下げてはいけない。

同時に、この問題は、職員に対する安全配慮義務の履行に関するコンプライアンス・訴訟上の問題にも関わるので、確実に事前準備をしておく。

災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保

- 断線や輻輳により固定電話や携帯電話が使用不能な場合にも使用可能となる通信手段を確保する。
 - ・ 災害時優先電話（固定電話、携帯電話）の増設
 - ・ インターネットの活用（メール、インターネット電話）
 - ・ 衛星携帯電話の導入（外部アンテナを設置し対策本部室内での使用を可能にしておく）
 - ・ 防災行政無線、MCA無線などの活用
- 災害時に使用する通信手段について、どのような優先順位で使用の可否を確認するかを予め決めておく。

自治体BCPの重要ポイント⑤

重要な行政データのバックアップ

- 業務の遂行に必要なとなる重要な行政データのバックアップを確保する。
- PCやサーバーの災害対策を実施する
(転落・転倒防止、冷却装置の非常用電源確保など)

重要な行政データ

自治体のみが保有し 喪失した場合の復旧が困難なデータ	災害後すぐに使用するデータ、 各種復旧に不可欠な図面や仕様書類
● 税金、水道料金等の収納状況等に関する情報 ● 国民健康保険業務、介護保険業務に関する情報 ● 許認可の記録、経過等の情報 ● 重要な契約、支払い等の記録	● 住民記録（安否確認に必要） ● 外国人登録の記録 ● 介護受給者情報 ● 道路その他の重要インフラに関する図面やデータ

自治体BCPの重要ポイント⑥

非常時優先業務の整理

業務の内容	優先度（高）	優先度（低）
通常業務 （行政組織規則、業務分掌表）	非常時 優先業務 （BCPとして整理）	優先度が低い通常業務
災害応急対策業務 （地域防災計画）		（該当業務なし）
災害復旧・復興業務 （地域防災計画）		優先度が低い 災害復旧・復興業務
発災後の新規発生業務 （地域防災計画に規定なし）		優先度が低い 新規発生業務

4 時間目：まとめ

- I 教育・訓練の場で、自社（自団体）のBCPを必ず活用すべきである。
- II 今、多くのBCPは病巣を抱えているが、このことに自社（自団体）が気づいていない例が多い。
- III BCPは災害リスクに対するリスク管理なので、半分は事前対策、半分は事後対応である。

5 時間目

現行 B C P を再生させるためのヒント

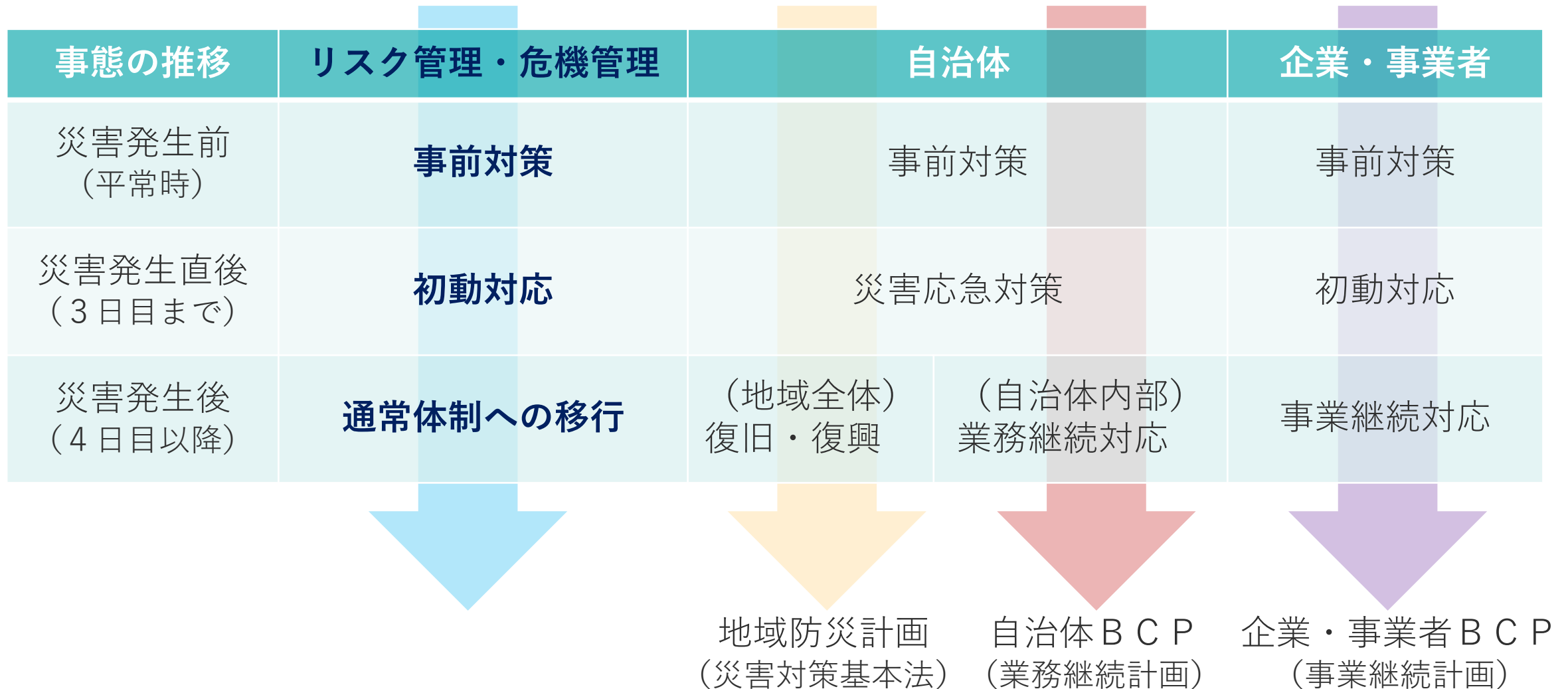
<官民共通> 防災・BCPの現状（課題・残念な点）

防災・BCPの現状 （課題・残念な点）	課題克服のためのヒント
● 指導的立場に「現場感覚」が欠如している（専門家のマンネリ化） ● 表層的な議論が中心で、本質的な議論・課題解決に至っていない ● 研究者・専門家にある雇用創出的な動き（顧客の利益を考えた啓発・議論・BCP普及活動になっていない） ● 結果として必要性は感じているが一方で閉塞感がある	□ 本質的な課題解決を優先させる （例）避難誘導における情報体系の頻繁な変更より「住民防災教育」の充実 （例）精緻なマニュアル策定より建物の耐震化 □ 現場・実務的な視点を重視する （例）ガイドラインが分かりにくい原因は、策定者が本質を理解していないからでは □ 実務・現場経験のある者の声に耳を傾ける （例）研究は結果が出てから、現在から過去を見ながらなされる。実務の視点はその逆方向で本来は区別・区分すべきではないか

<官民共通> 防災とBCPの全体構造①

区分	内容(一言でいうと…)
防災	「人を守り、施設・設備を守る」 1) 人を守るとは、企業でいえば従業員を、自治体でいえば住民と職員を守る取組み 2) 施設・設備を守るとは、建屋や設備に耐震補強・耐震固定を施し被害が少なくなるようにすることをいう
事業継続 業務継続	「仕事を守る（仕事を早く元通りに戻す）」 仕事を守るとは、企業例えばメーカーでいえば一日も早く被災前の生産状況に戻すこと、自治体でいえば、役所・役場の通常業務を再開できるようにすることをいう

<官民共通> 防災とBCPの全体構造②



<自治体の場合> 防災とBCP（業務継続計画）の相違点

地域防災計画（防災）	業務継続計画（BCP）
● 地方防災会議が策定主体	● 地方自治体（都道府県・市町村）自身が策定主体
● 災害対策基本法に基づく ・ 災害予防⇒災害応急対策⇒復旧・復興 （法の枠組みに基づく⇒均一・均質的に）	● 地方自治体が、その独自性を考慮した上で、 災害時の厳しい状況下でも業務が継続できるように準備するもの
● 行政自身の被災を想定していない	● 行政の被災を想定（当然のこと）

業務継続計画（BCP）とは、これまでの防災の取組みのみではカバーできない「地方自治体における防災・危機管理上の実務課題」を克服するために策定する計画で、よりリアルな危機への備えを目指すもの

＜官民共通＞全体戦略の整理手法

被害シナリオ整理→対応戦略整理→事前対策整理

	地震発生直後	1 時間以内	3 時間以内	・・・	4 日目以降
● 自然現象	✓地震発生、余震継続 ✓津波、液状化、山崖崩れ	✓余震継続 ✓津波襲来継続	地震発生時にどのような被害が発生するかについて時系列にシナリオ形式で整理する（自然現象、周辺地域の被害、ライフライン状況、自組織の被害）		
● 周辺地域の被害	✓建物倒壊 ✓火災発生・・・				
● ライフライン状況	✓電気、ガス、通信障害 ✓上下水道管破損				
● 自組織の被害	✓建屋被害 ✓職員等死傷				
● 対策本部の対応	✓避難誘導、救出・救護 ✓情報収集・被害掌握 ✓通信手段確保	✓対策本部設置 ✓他拠点・他組織等との連携開始 ✓他組織へ応援要請	時系列にシナリオ形式で整理した被害想定に基づいて、理想的な対応はどうあるべきかを議論し、これも時系列に整理しておく（災害対策本部の対応、各部門・各班の対応など）		
● 部門別の対応	✓幹部安否確認（秘書） ✓従業員・職員安否確認（人事）				

＜企業の場合＞ 発生後の対応戦略整理の例

段階（※時間は目安）	初動対応項目例
【第1段階】 発災後～数分以内 地震発生！行動開始せよ！	✓ 各自安全確保、各種設備の緊急停止、業務中止、避難行動開始 ✓ 対策本部要員参集、対策本部設置
【第2段階】 発災後～1時間以内 拠点の機能を確保せよ！	✓ 社員の安否確認開始、拠点内及び周辺地域の被災状況確認 ✓ 救出救護活動、初期消火活動、使用可能な通信手段の確認
【第3段階】 発災後～3時間以内 他拠点との連携開始せよ！	✓ 社員の安否確認（継続）、救出救護活動（周辺地域も視野に継続） ✓ 重要取引先の被害状況確認
【第4段階】 発災後～6時間以内 事態の推移を予測せよ！	✓ 社員の安否確認（継続）、救出救護活動（周辺地域も視野に継続） ✓ 重要取引先の被害状況確認・問い合わせ対応（継続）
【第5段階】 発災後～12時間以内 支援を迅速に実施せよ！	✓ 重要取引先の被害状況確認・問い合わせ対応（継続） ✓ 拠点間の支援派遣・受入準備、適宜支援開始、交代要員計画を立案
【第6段階】 発災後～1日以内 受援を安定継続せよ！	✓ 第5段階までの諸対策は継続 ✓ 事業継続に関わる情報の整理と基本方針の策定
【第7段階】 発災後～3日以内 BCPを発動せよ！	✓ BCP（事業継続計画）の発動を正式決定し、内外に表明

<自治体の場合> 発生後の対応戦略整理の例

段階（経過時間）	対応戦略	具体的な対策例
第1段階（3時間以内）	初動体制の確立	・災害対策本部設置（危機管理体制確立） ・被害情報の収集・分析と各種初動対応の開始（特に火災、津波への対策、住民避難誘導、避難所開設、救出救護）
第2段階（1日以内）	災害応急対策の開始	・二次災害防止措置、被害極限措置 ・避難生活開始に関わる業務（衣食住の確保、供給） ・道路その他ライフライン関係施設の応急復旧開始 ・他団体からの応援受入れ準備
第3段階（3日以内）	被災者への支援強化 行政機能回復へ注力	・避難生活の安定的継続の支援（入浴、メンタルケアなど） ・災害対応の財源確保、各種業務システムの復旧開始
第4段階（2週間以内）	復旧・復興業務本格化 窓口行政機能の回復	・被災者の生活再建（住宅確保など）、産業の復旧・復興 ・教育の再開 ・各種窓口業務の再開
第5段階（1ヶ月以内）	行政機能全般の回復	・行政機能全般の再開、復旧・復興活動の加速

分かりやすいマニュアルの策定

～危機管理マニュアル類策定のポイント～

危機管理マニュアル類策定のポイント

- I マニュアルに「戦略性」を持たせる
(基本方針と具体的対策を時系列に整理する)
- II マニュアルに「具体性」を持たせる
(行動につながるよう具体的な記述を心がける)
- III 想定すべきリスクは具体的に絞り込んで策定
(結果事象に基づく抽象的なマニュアルは、
浸透も機能もしない)
- IV マニュアルは「指揮官」の目線で策定する。
(危機対処をする指揮官が指示・命令を出し
やすいような内容にする)
- V 常にリーガル・チェックを怠らない。
(危機であってもコンプライアンスに配慮し対応)

危機管理マニュアルの構成例

- 1. マニュアルの趣旨
- 2. 危機管理の基本
(1) 危機管理とは (2) 危機管理における重要視点
(3) トップとスタッフの役割分担 (4) 危機下の組織活動
- 3. 対策本部・対策本部長の役割
(1) 対策本部の役割 (2) 対策本部長の役割
- 4. 段階ごとの基本方針・具体的対策 (※地震の場合)
 - ・第1段階 災害発生直後の対応と対策本部への参集
 - ・第2段階 対策本部機能の確保
 - ・第3段階 関係機関の状況把握と情報共有開始
 - ・第4段階 被害情報の収集と状況予測
 - ・第5段階 災害応急対策の実施
 - ・第6段階 受援体制の確立
 - ・第7段階 各種対策の安定した継続
- 5. 平時の備えの重要性

通常業務の業務分掌表とその実効性①

～内部統制の観点からも再点検が必要～

令和※年度●●課業務分掌表

係名	業務の内容	マニュアル 整備	主担当	副担当
※※係	(業務①)	◎	職員 A	職員 B
	(業務②)	-	職員 A	職員 B
	(業務③)	◎	職員 B	職員 C

①まず主担当が簡易な業務マニュアルを作成

②業務マニュアルに基づき、副担当（係員全体）に業務内容を説明・教育

③期間・範囲を限定して副担当に当該業務を担当させる

※同時に「マニュアル整備対象」の業務か否かを整理しておくことも重要

通常業務の業務分掌表とその実効性②

～事務引継ぎのあり方も再点検が必要～

担当業務全体	個別の担当業務	マニュアルの有無	備考
引継内容の概要を 「事務引継書」に記載し 確実に引き継ぐ ※詳細は業務マニュアル にて引き継ぐ	(業務①)	(業務①) マニュアル	
	(業務②)	無	引継書内で説明
	(業務③)	(業務③) マニュアル	
	(業務④)	(業務④) マニュアル	

人事異動に伴う引継ぎの際に必要な「事務引継書」は、
本来業務マニュアルに相当する内容となっていなければならない。
業務ごとの個別のマニュアル整備状況も含め、
事務引継ぎのあり方も再点検する必要がある。

実際の「被害」は技術的に想定可能

地震動

×

地盤の
揺れやすさ

×

建物の周期
(揺れ方)

- ある建物について、地震発生時にどのような被害が発生するかを事前にシミュレーションすることが技術的に可能になっている。
- 具体的には「地震動」と「その建物が立地している土地・地盤の揺れやすさ」と「地震動に対する建物の揺れ方」に基づいて、その建物内にどのような被害が発生するかについてシミュレーションが出来るのである。
- 「耐震性」があるというのは、建物内に居る人が被災しない程度の壊れ方をするというだけの意味で、業務継続を担保してはいない。

B C P 強化に資する教育・訓練

～実施する意味がある教育・訓練に特化すべき～

1. 管理職研修に B C P に関する事項を加える
2. 対策本部図上訓練の強化
 - ・ 初動対応の強化は引き続き重要
 - ・ B C P 強化のための意思決定項目（要員交代計画や受援計画の発動など）も訓練項目に加える
 - ・ 実際に災害対応を経験した者のアドバイスを受ける
(経験なきアドバイザーはこれ自体がリスクとなる)
3. スプリットチーム訓練/半数在宅勤務等の実施
 - ・ 新型コロナウイルスパンデミックの経験を活かす

従業員（職員）個人の対策の強化

～自身とご家族が被災しないことが重要～

- 自宅の災害対策（※要請レベル）
 - ・ 耐震性の高い住宅に住む
 - ・ 液状化、山崖崩れ、津波・風水害による浸水など災害リスクのある場所をなるべく避けて住む
 - ・ なるべく参集しやすい場所に住む
 - ・ 被災しない部屋で就寝する（タンス・本棚などが無い等）
 - ・ 自宅内の耐震対策（飛散防止フィルム貼付、耐震固定）
- 防災備蓄の強化（最低3日分、できれば1週間分）
- 家族・親族・関係者間の安否確認ルール事前共有

<官民共通> (参考) 読破すべき書籍・公的ガイドライン

～企業・自治体両方のガイドラインを読むことは非常に有益～

著書名・ガイドライン名	著者・発行者	概要・使い方
「危機管理のノウハウ」	佐々 淳行	危機管理に関する全てのエッセンスがつまっている。昭和の著作だが令和になっても色褪せていない
「孫子の兵法」	孫 武 (古代兵法家)	2500年前の中国の兵法書。軍事作戦は危機管理と共通する要素が多い
(様々な歴史的事実・事件・事故)		人類の歴史を紐解くと、同じような成功と失敗を繰り返している。また災害もしかり。
「事業継続ガイドライン」 (※企業対象)	内閣府 防災担当	企業BCPの基本的な枠組みを理解するために活用する。実務的な視点は別途補足する必要がある。
「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」		自治体BCPの基本的事項について書かれている。資料集的に活用すればよい。

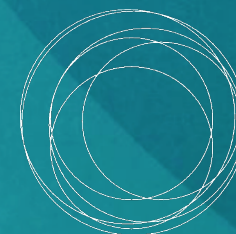
5 時間目：まとめ

B C P の形骸化から目をそむけてはいけない。

- I 自社（自団体）に関する計画内容を充実させる。
- II 戦略・戦術を時系列に整理する。
- III 事業・業務の継続に踏み込んで計画策定する。
- IV リスク管理体制（内部統制体制）とリンクさせる。
- V 経営層（社長/首長）の関与を強化する。

内容の無断転載を固く禁じます

ご清聴頂きありがとうございました。



WOTA