

画餅と化する業務継続計画 首長は全庁体制で推進・見直しを して実効性を高めよ

◆ 新建新聞社 常務取締役／リスク対策・com編集長 中澤 幸介（なかざわこうすけ）



平成19年に危機管理とBCPの専門誌「リスク対策.com」を創刊。数多くのBCPの事例を取材。内閣府プロジェクト平成25年度事業継続マネジメントを通じた企業防災力の向上に関する調査・検討業務アドバイザー、平成26年度～28年度地区防災計画アドバイザー、平成29年熊本地震への対応に係る検証アドバイザー。著書に『被災しても成長できる危機管理「攻めの」5アプローチ』『命を守る教科書 LIFE』（ともに新建新聞社）などがある。

総務省消防庁の調べによると、地方公共団体における業務継続計画（BCP）の策定状況は令和3年6月時点で、1693団体、策定率は全自治体の97.2%にのぼる。調査を開始した2013年当初、市町村は約18%と20%にも満たなかったが、この10年足らずで策定率は飛躍的に伸びた。一方、企業も令和3年度時点で大企業の70.8%、中堅企業の40.2%がBCPの策定を終えている。政府では2020年までに大企業のBCP策定率を100%にすることを目標にしており、残念ながらその目標は未達だが、調査開始時の2007年には大企業で20%弱の策定率だったことを考えると、やはり着実にBCPは普及しているといえる。

しかし、実際のどのくらいの人が、自治体や企業の事業継続力が高まったと感じているだろうか？ 自治体では、庁舎の被災などにより、行政機能が失われる災害が頻発しているし、企業でも災害や事

故、サプライチェーンの途絶などにより事業が長らく停止するようなニュースはよく耳にする。

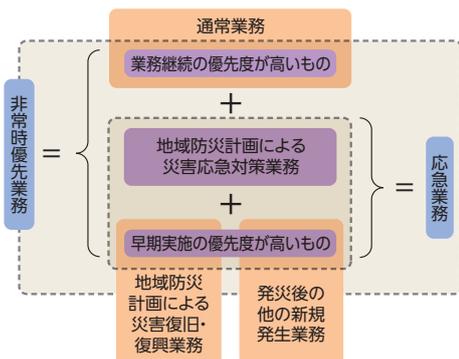
業務継続計画は 災害対応とは違う

BCPが企業や自治体に必要な理由を再度整理しておこう。Business Continuity Planという名の通り、企業にとっては、災害などの不測の事態においてもビジネスを継続できるようにしておくことがBCPの最終的な目的となる。不測の事態とは、地震などの大規模災害だけでなく、感染症、あるいはテロなども含むが、どのようなリスクを対象にすべきかは、企業を取り巻くさまざまな環境を考慮して企業自らが決めなくてはならない。そのうえで、自社が被災し、通常使えるさまざまな経営資源が利用できなくなる中で、すべてのビジネス（事業）を継続させることは困難なため、どの事業を継続させるのかを選定し、仮に

中断させてしまったらいつまでどのレベルまで復旧させるのかを明確にする。そしてその目標を達成させるための手段として代替戦略（代替拠点で事業を行う）や早期復旧戦略（早期に復旧させる）などを検討し、訓練などによりその実効性を検証し、継続的に見直していく。ここまでの計画がBCPには含まれる。

一方の自治体は、ビジネスを行っていないわけではない。が、有事の際に行政が果たす役割は大きく、自治体の機能が奪われることは住民の生命、経済に多大な影響を及ぼす。有事の際に行政が果たす役割とは、たとえば、災害対策業務としては、住民への情報伝達、安否の収集、避難所運営、復旧活動などが挙げられるが、それだけではなく、日常的に行っている業務でも、税金に関すること、戸籍に関する業務、ゴミの収集など生活環境に関すること、教育に関することなど、止めることができない業務は挙げ出したら枚挙にいとまがない。こうしたものを

図1 非常時優先業務のイメージ



出所：内閣府「市町村のための業務継続計画作成ガイド」

「非常時優先業務」として明確にし、企業と同様に、それらを継続できるようにするための対策と、仮に中断した場合、いつまでどのように復旧させるかを戦略として定め、実効性を絶えず検証し、改善をしていくことが求められる。自治体職員によく見られるのが、BCPと災害対応計画を十把一絡げに語っている例である。

防災部局だけで業務継続計画は回せない

災害対策業務は防災部局が中心になるのに対して、BCPは、各部門が通常業務の中で優先的に行うべきものを選定し、それが行えるようにしておかなくてはならない。たとえば、庁舎が使えなくなった状態で税金に関する業務や戸籍業務をいかに行うか。システムが被災しないような事前対策、稼働させるための電源の確保、オペレーションにあたる人やスキルの確保、仮に停止した際の復旧など――、担当部局だけでは実施しようがない。当然ながら、全庁横断的な推進体制が求められる。ここを省いて、防災部局に押し付けているような自治体でBCPが機能するはずがない。

さらに、BCPが機能するために内閣府の「市町村のための業務継続計画作成ガイド」では、左記の6つの要素を「特に重要な6要素」として、掲げている。

過去の災害では、首長が不在時に災害が起き、指揮命令系統に混乱が生じたり、冒頭に書いたように本庁舎が利用できなくなったケース、庁舎の電気や水が使え

業務継続計画の特に重要な6要素

- 首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制(95・1%)
- 本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定(86・8%)
- 電気、水、食料等の確保(41・5%)
- 災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保(78・2%)
- 重要な行政データのバックアップ(75・5%)
- 非常時優先業務の整理(85・2%)

※()内は市町村の実施状況(消防庁資料を基に算出)

ず長期間働くことができなくなったケース、ホームページが使えなくなったり、住基ネットが使えなくなりデータが失われる事態などが起きたことから、これらを重要要素とした。総務省消防庁によれば、これら6項目すべてを満たしている自治体は596団体で、全体のわずか33%にとどまる。

見直さない計画は機能しない

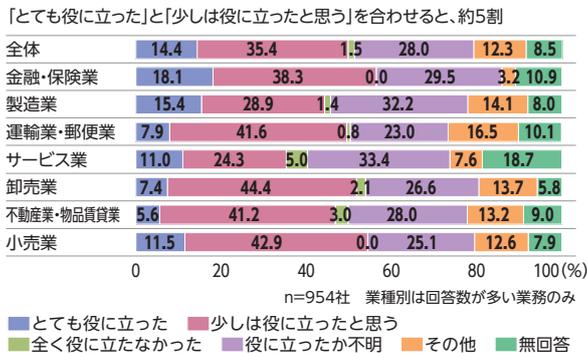
しかし、これ以上に深刻な状況は、BCPの見直しや訓練が行われていないという事態である。再度、総務省消防庁の公表資料を基に、業務継続の見直しをしている地方公共団体を算出すると、その数は771団体、43%にとどまる。訓練に至っては318自治体で17・8%と20%にも満たない。書面の計画なら、実力とかけ離れたウルトラCでも書けてしまいが、その実効力を担保するには訓練や見直しを行う以外にはなく、現状ではBCPの多くが画餅となっている可能性がある。平時にできないことが災害時にできるはずがないことを肝に銘ずるべきだ。

この点、内閣府の調査によると、民間企業では、定期的にBCPを見直している割合が64・4%と地方公共団体を上回る。だから民間企業の方がBCPの実効性(期待通りに機能すること)が高いと安易に結論付けようとは思わないが、その民間企業でも過去の災害でBCPが役に立ったと感じているのは5割弱である。内閣府調査は2年ごとの隔年に実施され

ているが、過去3回の調査でこの割合はほとんど変わっていない。つまり、BCPの実効性はせいぜい5割程度ということになる。

筆者が2021年に実施した調査によれば、BCPの見直し頻度は、実効性と強い相関がある。平たく言えば、BCPを見直している企業ほど、BCPの実効性は高いと感じている。ただし、その見直し方も、全社を巻き込んで訓練や研修などを行いながら実施することが重要であり、その意味では、全体のBCP活動(事業継続マネジメント)を継続的に回していく推進体制が不可欠となる。推進体制を担うメンバーは、まず旗振り役となるトップであり、そのトップの方針を受けて全体を回すエンジン機能を担うBCP事務局、さらにその事務局の指示に従い研修や訓練を受けBCPにあたる全

図2 災害時にBCPが役立ったか(業種別)



出所：内閣府「令和3年度 企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」

従業員である。

ここまでできてきている企業の多くは、BCPの効果を高く実感し、地震に限らずさまざまな災害へも対処できる力を着実に身につけつつある。

首長が理解し、旗を振れ

これに倣うとすれば、自治体は「全庁的な業務継続体制の構築」を急ぐべきである。そのためには、旗振り役となる首長が、BCPが全庁的な取り組みであることをまずは理解しなければならぬ。首長が全庁体制で業務継続を推進する方針を明確に打ち出し、職員を鼓舞し続けられない限り、縦割りの壁は壊せず、「BCPは防災部局に任せておけばいい」という無責任な体質が陋習化する。

そのうえで、BCP事務局を中心に、各部門に推進担当を配置するなど全庁を巻き込める組織体制を構築していくことが大切だ。各部局は、非常時優先業務を明確にし、具体的にそれらの業務に必要な資源(庁舎、職員、電力、情報システムなど)を特定し、なるべく被災しないための対策、そして被災しても業務が継続できる対策を講じるとともに、定期的に訓練をしながら改善していくという地道な作業が必要になる。

BCPは魔法の杖ではなく、事業継続ができるようにするいわば体力づくりである。自治体でも、教育や訓練を繰り返して実施していくことで、実効力を向上させていくことが重要であることは言えな