

# 都市の リスクマネジメント

第80回

## 首長主導の防災用 「業務継続計画」の整備

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長

中邨 章



### 首長責任と業務継続計画

災害への事前準備や事後対応に首長のリーダーシップが重要であることは指摘するまでもない。首長の指導力は自治体の規模、本人の性格や経験、それに公務スケジュールなど、さまざまな要件によって異なる。中には、被災経験をもち防災に強い関心を払う首長がいる。それが災害時にマイナスに働くこともある。災害対応の経験が自信に変わり、異変に対する首長判断を狂わせるのである。最近の豪雨災害では震災を経験した首長が対応を誤り、被害を大きくした事例が出ている。

防災に関心を寄せる首長は、まだまだ少数派である。多くは災害対策が重要な政策課題であることは理解している。しかし、実情はそれが行動に結びつかない。忙しい首長に、防災対策をじっくり考える余裕はない。その結果の一端は2016年(平成28年)年9月14

日の新聞記事に明らかである。

自治体には業務継続計画(BCP)を作成することが奨励されてきた。2015年5月に内閣府は市町村向けにガイドラインを作成している。この指針は、(1)首長が不在時の代行順位を明確にすること、職員の参集体制を決めること、(2)本庁舎が使用できない場合のバックアップ態勢を準備すること、(3)電気、水、食料を確保すること、(4)多様な通信手段を準備すること、(5)重要な行政データの保存を考慮すること、(6)非常時の優先業務を検討し整理することの6項目を業務継続計画の最低要件としている。

記事は被災時の業務継続計画を策定した市区町村は、1741件の内、737自治体(42%)に止まっていることを伝えている。6要素すべてを網羅した計画を持つのは89自治体、わずか5%に過ぎない。鳥取県では19の自治体すべてが策定を終わっているが、それ

につづくのが北海道の93%と徳島県の88%である。反対に策定実績の低いのは、佐賀県の5%と島根県5%、それに岡山の7%になった(朝日新聞、2016年9月14日)。

記事とは異なるが、別のアンケートで自治体に業務継続計画が作れない理由を尋ねたことがある。その中に「業者への入札が終わっていない」という不思議な回答を寄せる自治体があった。首長の防災への姿勢が積極的であれば出ることのない反応である。災害対策で首長のリーダーシップがいかに重要か、改めて認識する思いがした。

### 豪雨被害と対策の不備

2016年(平成28年)年8月末、台風10号が東日本の自治体を直撃した。台風は岩手県岩泉町で19名の高齢者が犠牲になる被害を生んだ。人口1万人のこの町は、多くの自治体と同様、防災は13名の総務課で課長を含む5

# Risk Management

名が担当する態勢を取ってきた。岩泉町は今回、豪雨災害が発生する直前に克明な防災マップを完成している。災害には意識の高い自治体であるが、業務継続計画には問題があった。

同町では8月29日早朝から1時間80mmを越す豪雨が降り始めた。雨は翌日も続き、町は避難準備情報を発令し避難所を6カ所設置した。その後、状況は一端、落ち着いていたが、それもつかの間、雨は再び激しく降り出した。盛岡気象台はやがて「50年に一度の記録的大雨、豪雨は2〜3時間続く見込み」という情報を流した。それに相前後して町を流れる河川が氾濫し、高齢者のグループホームをはじめ各地で大きな被害が発生した。

この災害経験は、業務継続計画の必要性と重要性を改めて明らかにしている。台風の接近に伴い町役場に住民からの電話が殺到した。町民からの問い合わせは、総務課に備えられた11台の電話に直結する仕組みであった。当初、5名の職員が電話の対応にあたったが、要員はやがて11名に増やされた。住民からの電話連絡は、がけ崩れや浸水を伝えるものなど、いずれも生命と財産に関わる重要な内容であった。その対応に全職員が追われ、役場は大混乱に陥った。そのことが、県への連絡を遅らせる原因になった。

## 水害対応と情報

内閣府は水害対応に関して、住民からの問い合わせには窓口を一元化すること、職員が災害対策に必要なとされる持ち場や事務に専念できる態勢を作ることなどを説いてきた。残念ながら、今回の災害ではこうした準備が十分でなかった。住民からの膨大な問い合わせが、役場の初動体制をマヒさせ被害を大きくした可能性が高い。今後、首長は発災時に住民から寄せられる問い合わせにどう対応するか、その方法を業務継続計画の一部にしておかなければならない。

住民が電話番号を事前に登録するシステムを採用する自治体がある。6割以上が実施する制度であるが、登録者が1割と少ない。今後、この制度の効用を住民に広報することが望まれる。もう一つは、自治体の24%が取り入れているフリーダイヤルの設置である。これは不測事態が発生すると、住民は自治体既定の番号に電話をかけ情報を入手する仕組みである。

情報という点では、今回、停電が大きな問題になった。8月30日午後8時25分に至って岩泉の全町が停電した。1万口に及ぶ電源が切断され、情報手段がすべてストップする事態が発生した。町は情報途絶地帯と化した。これも業務継続計画などで事前に対策を講じておくべき課題であった（朝日新聞、

2016年9月29日夕刊）。

被災地からの連絡がこない岩手県は、連絡員（リエゾン）を現地に派遣し状況の把握に努めた。同じような派遣はその後、国土交通省や内閣府、それに消防庁からも続き、事後対応はようやく本格化することになった。この災害を機に、岩手県は目下、クラウド方式による災害情報システムを導入し、県内の市町村がさまざまな災害情報を瞬時に引き出せる制度の構築に努めている。それがどう活用されるか、今後の推移に注目が集まる。

（この稿には、岩手県庁、岩泉町の防災担当職員の皆さんから多大の協力を得ている）。

## 筆者プロフィール

### 中邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ビクトリア大学特任教授などを経て、明治大学名誉教授。

現在、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。