

# 自治体の危機管理とBCP

明治大学政治経済学研究科特任教授  
中 林 一 樹

## 1 東日本大震災がもたらした自治体の危機

2011年3月11日14時46分、マグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震が発生した。東京でも、ゆっくりとした横揺れが徐々に大きくなりながら長く続いた。この揺れで、茨城県や千葉県の低地や埋め立て地では大規模な液状化現象も発生し、市役所を含む建築物に振動被害が発生した。その15分後位から東日本の太平洋沿岸に津波が到達しはじめ、およそ45分後頃に最大波高の大津波が下北半島から犬吠埼に渡る600kmの太平洋沿岸地域を壊滅させた。多くの人々が避難する中、逃げ遅れてしまった人や漁船等の防御に向かった人々が津波に巻き込まれ、死者1万6447人、行方不明者4787人の巨大災害となった。2万人を越える死者不明者にも拘わらず負傷者は5888人にすぎず、改めて津波の威力を認識した（総務省消防庁第135報）。津波災害では、巻き込まれると「死」しかなく、「負傷」では助からない。まさに「津波てんでんこ」である。津波から命を守るには「親子といえどもテンデンバラバラに全力で避難するしかない」のである。

建物被害は第135報によると全域で全壊（流出・焼失含む）が11万1944棟、半壊13万9870棟で、津波浸水区域特に浸水深2メー

トル以上の地域に集中し、非浸水地域では全く被害は軽微である。このことが被災自治体に大きな格差をもたらしている（表1参照）。岩手県大槌町、陸前高田市、宮城県南三陸町、女川町では、市街地の大部分が被災したうえに、役場・市庁舎が津波によって壊滅した。町長を亡くしたり、幹部職員を含めて多くの職員を失ったうえに、ほぼ全職員が自宅を失ったり大きな被害を被った被災者で、住人基本台帳から固定資産台帳まであらゆるデータと情報を失い、役場・市庁舎のすべての機能が停止してしまった自治体がある。一方、市街地のかなりの部分が被災し、自宅を失った職員は多いものの、大部分の役場・市庁舎ではその機能が残った。前者の自治体は、機能に瀕死状態の被害を被った、存亡の危機に直面した自治体である。

しかも、居住者の80%以上が居住していた区域が津波浸水区域となり、居住者の30%以上が津波で自宅を全壊・流出・焼失している自治体では、避難所の不足は決定的で、地域を離れて多くの被災者が広域避難せざるを得なかった。直後ピーク時50万人ともいわれたが、第135報によると震災から5ヶ月を経ても、福島県民7万2895人を中心に三県で9万4553人が避難生活を、うち県外避難者

は5万4371人で、避難先不明の方も1万5951人もいる。しかし、このような広域避難をはじめ遠地避難者への様々な被災者支援行政サービスを、被災元自治体に戻らねば授受できない仕組みから、避難先自治体で授受できるような、地域自治から広域連携での災害対応への発想は、災害対策基本法には無い。

特に福島原子力発電所の津波に起因する損傷事態は、大量かつ広域の放射能漏洩・汚染が全国にわたる広域避難を長期化させており、単に「危機からの一時的待避」としての避難ではなく、「長期にわたる生活移転」としての避難となっている。避難期の住まいの確保のみならず、就業の確保など新しい課題を現出させている。

## 2 危機管理の構成

危機管理は狭義には「直面する危機に対応し、危機の拡大を防ぎ、危機を乗り越えること」であるが、広義には「危機の発生を予防し、危機の発生に対応するための準備をし、危機発生時には危機の拡大を防ぎ、応急対応して事態を収束させ、日常に戻すための復旧復興を行うこと」である。危機管理の対策構成とは、災害対策における「災害予防対策」「災害対応対策」「復旧・復興対策」の構成と同じなのである。

しかし、「危機」は災害対策基本法が設定している「災害」よりも広範な概念である。インフルエンザなどの新型感染症、口蹄疫のような家畜の感染症、テロや戦乱・地域紛争なども含む概念となっている。国民保護法施行以来、多くの自治体では、以前の災害対策課を危機管理課に改組改称し災害対策基本法に

よる「地域防災計画」と国民保護法による「国民保護計画」、及び感染症法（感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律）による「感染症予防計画」を所管している。しかしながら危機管理課の主たる業務としては、自然災害を中心とする災害を対象とした取組みが中心となろう。

その特徴は、台風災害など気象観測によってモニタリングできる現象もあるが、多くは地震のように事前予測や予知は不可能であり、台風といえどもそれがもたらす被害は予測が困難である。したがって多くの場合、災害とは、新型感染症や戦乱など何らかの事前情報が察知される事象とは異なり、突発的に発生する事象といえる。最も慣れ親しんできた突発的に起こる「災害」に対応できるように日常の対応準備を講じ、初動し、事態を見極めて国民保護法などの適用を進めるようにしておく必要がある。

## 3 災害対策基本法と地域防災計画の意義と課題

災害対策基本法が自治体に求めている地域防災計画とは、基本的には予防編・災害対応編・復旧復興編で構成されている。しかし、その主たる計画内容は、災害対応のための準備と災害発生時の対応対策である。しかも、災害対策基本法は、戦後改革の地方自治体制の下で策定された法律として、災害対策も地方自治の枠組みの行政として構成され、自地域内で全うする内容となっている。

そのめざすところは、図1のように図示できる。予防策によって向上した地域防災力が直接被害を軽減し、事前に準備してきた災害

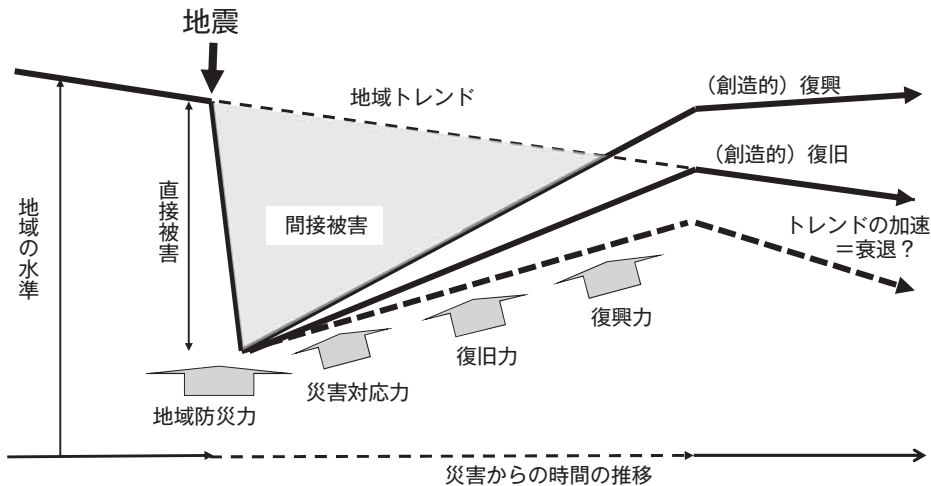


図1 災害からの創造的復旧・創造的復興とは

対応力によって直接被害の拡大を防ぎ、事前に準備してきた復旧対策が復旧力となり、さらに事前復興の取組みが復興力を高めて、災害からの復興を迅速に可能とすることが間接被害を軽減し、地域の活力を取り戻す。阪神大震災がめざした「創造的復興」、新潟県中越地震がめざした「創造的復旧」、そして東日本大震災で掲げられた「創造的復興」とは、地域のトレンドの加速を食い止め、従前以上の活力への回帰をめざす、危機管理の取組みなのである。

#### (1) 究極の危機管理は危機回避—予防対策が基本—

究極の危機管理とは「危機を引き起こさない」ことである。事前に取り組む防災いえづくり・防災まちづくり・防災都市づくりとは、主として災害時に被害を出さないようにいえ・まち・都市を改造していく「究極の危機管理」なのである。それによって被害が減ることは「危機の回避」につながるのである。被害を減らすことに努力することなく発生し

た被害、つまり軽減されない危機に対応するのは、労多く功少ない「危機管理」である。

被害の軽減に努める費用と、発生した危機に対応する費用を比較すると、前者の方が少ない。例えば、地震時の住宅被害を想定すると、4人家族が自宅を全壊全焼させ、「避難所」に4ヶ月（(4000円(食費) + 1000円(諸費)) × 120日 = 60万円）、「応急仮設住宅」に3年（(300万円(住宅建設費) + 100万円(インフラ) + 100万円(撤去) + 40万円(管理諸費)) = 540万円）、生活再建支援金300万円（自宅再建）を合計するだけでも900万円の危機対応費用となる。300万円の助成支援によって住宅の耐震化・不燃化が促進され、住宅被害が一部損壊に軽減できたならば、被災後の応急修理に150万円支援しても被災後に要する費用の半額なのである。

被災後から復興までに要する期間に生じる間接被害も想定すると、被災後の損失はもっと大きい。事前の被害軽減は危機の軽減であり、危機管理の基本であるから、国費の補助の拡大を含めて、一層の予防対策の促進によ

る「地域防災力」の向上が望まれる。

## (2) 危機管理は危機収束と事業継続—地域 防災計画から自治体 BCP へ—

地域防災計画の主たる役割は、予防体策・復興対策よりも「災害対応策」の事前準備である。地域の被害想定に基づいて、発災直後の直接被害の拡大を防ぐ消火対策、救出救助対策、避難対策等に引き続き、災害が収束した後に行う避難所対策、様々な被害調査、食料・水・生活物資の給付対策、ライフラインの被害調査と応急復旧対策、道路等応急復旧対策、応急仮設住宅対策、等々、被災後の応急対応策の役割分担・業務内容が体系化されている。地域防災計画は災害対応策の活動内容と担当部局について体系的に整理されている計画であるが、どのような手順で災害対応活動を始めればよいのかは書き込まれていない。そこで、地域防災計画に位置づけられたこれらの応急対応活動が自治体職員によって災害発生後に迅速かつ速やかに展開できるように、例えば「災害対応活動要領・計画」のような自治体職員の対応活動マニュアルを策定している自治体も少なくない。

しかし、このマニュアルは、自治体が被災していないことを暗黙の前提としている。災害発生後に「避難所に使う学校施設などの被害調査を迅速に行う」と規定している自治体でも、「学校が被災して、避難所として使えない事態になったら、その区域の避難所をどのように対応するのか」は書き込まれていないことが多い。あるいは、執務時間外に災害が発生したときに、「何時間でどの程度の職員の参集があり、その限られた人員でどのよう

な災害対応活動をするのか」も書き込まれてはいない。

地域の被害想定をしているにも拘わらず、自治体の施設・機能は被害が生じないことが、自治体の地域防災計画の前提になっていないか。東日本大震災の大槌町・陸前高田市、南三陸町・女川町のように、本庁舎が壊滅する事態は「想定外」としても、一部破損や半壊によって庁舎の利用が困難となった場合には、どこに災害対策本部を設置するのか。災害発生と同時に開始しなければならない業務とは何か、30分以内に開始しなければならない業務とは何か、災害発生にも拘わらず遮断されることなく継続すべき事業は何か、3時間以内に開始し、6時間後には取りまとめをしなければならない業務とは何か。自治体自体がどの程度被災し、その条件下で危機対応としての「非常時優先業務」をいつまでに開始し、いつまでに終了しなければならないのか、同時に自治体内の非被災者に対しての「平常時行政業務」のどれを継続し、中断した行政業務をいつから再開していくのか。「このような観点から進める自治体としての危機管理対応の取組みが、「自治体 BCP（事業継続計画）」の発想である。つまり、自治体 BCP とは、自治体にとって「重大かつ蓋然的な危機とは何か」を想定し、その危機に対して「自治体自らの被災程度」を想定し、寸断することなく継続すべき事業や一定時間内に再開すべき事業を、業務遂行できる人員（マンパワー）と事業量、確保できる執務スペースなどの観点から優先順位をつけて整理し、「自治体の事業を継続して危機を乗り越え、間接被害の最少化を図る」取組みである（図2）。



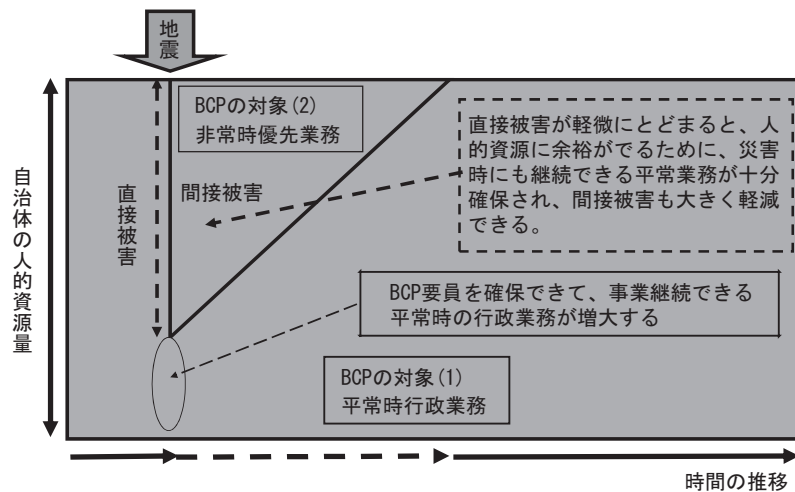


図2 自治体の危機管理における災害対応と事業継続の関係

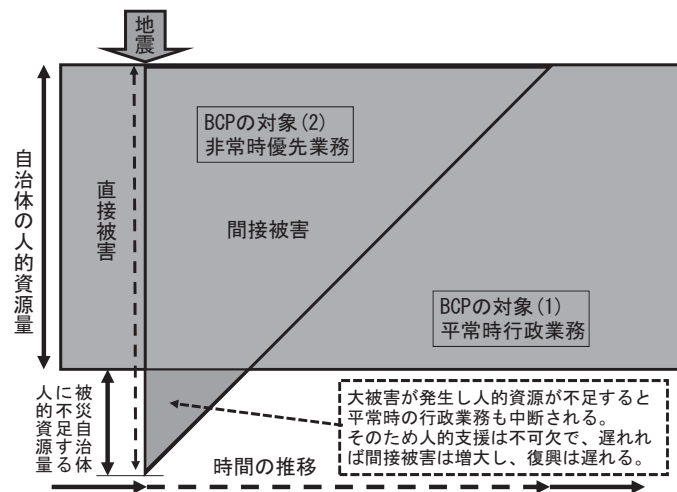


図3 自治体の自立的対応能力を越える危機への対応

しかし、東日本大震災で激甚に被災した自治体では、職員が死亡・不明となって人的資源が損減したことに加えて庁舎機能を失い、激甚な被害が自治体の行政能力をはるかに超えた事態が発生した（付表参照）。それでも全国の自治体からの人的支援を受けながら、災害対応、応急復旧、そして復興計画の策定に向かっている。被災者への災害対応には、全国からの多様なボランティアによる人的支援、生活物資や義援金など物的支援が、重要な代替機能の役割を果たしている（図3）。

（3）危機管理期に策定される復興計画—復興プロセス・マネージメントの重要性—  
自治体BCPを策定し運用することは、最終的に何をもちたのか。どのようなアウトカムをめざして取り組むのか。事前に被害を軽減する地域防災力と相まって、自治体BCPは図4のように危機から復興時間を短縮し、間接被害を軽減することが期待できる。企業BCPは如何に迅速に危機に対応して企業存続と回復を図るかをめざすが、自治体BCPも、如何に迅速に危機に対応して地域の存続

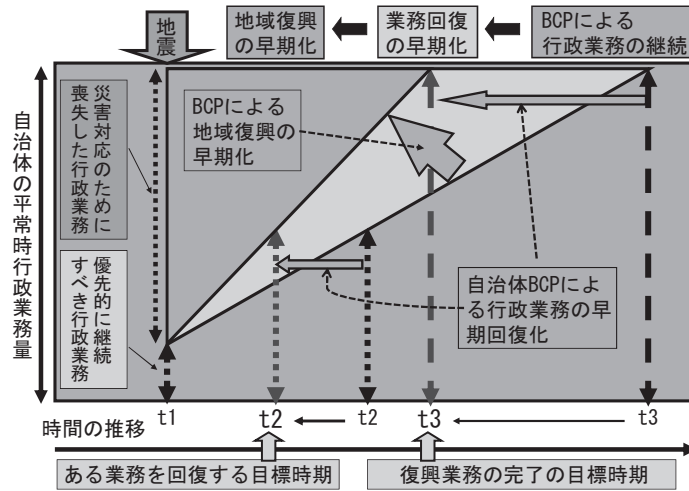


図4 BCP（事業継続計画）によって短縮された復興時間の概念

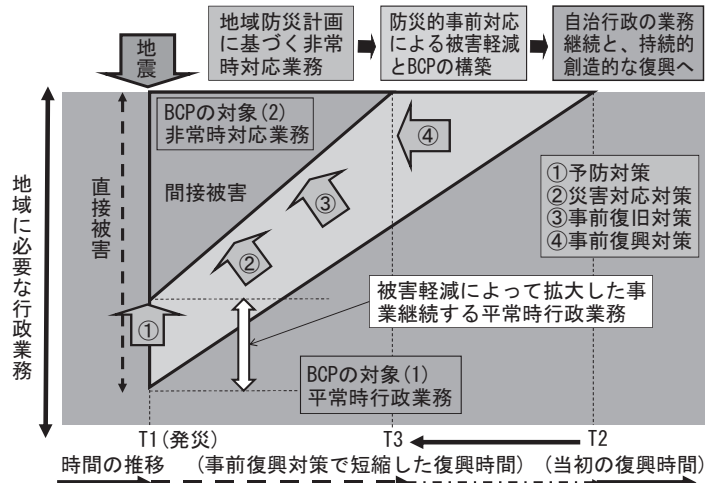


図5 予防・災害対応と・復旧の事前準備・事前復興の効果と事業継続の拡充

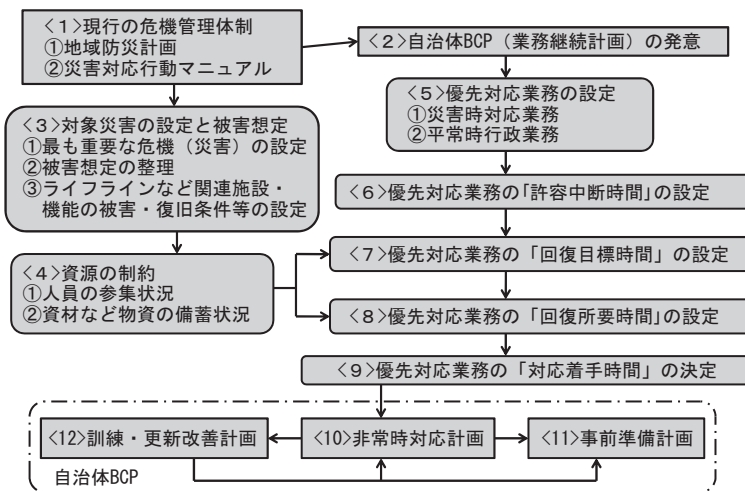


図6 自治体BCPの策定プロセスとその運用

と復興を図るかをめざしている。

危機への対応を合理的に展開すると同時に、重要業務の継続と効率よい再開によって、復興を早める。この自治体BCPの目的達成とは、災害への初動対応から連続的に復興へ向かう「プロセス・マネジメント」に他ならない。さらに、事前に取り組む被害軽減が危機的状況を緩和することを考えれば、図5のように、従来の災害対策に対して、①予防対策の実践による地域防災力の向上が被害軽減を達成し、②災害対応対策を事前に準備して防災訓練も繰り返すとともに、防災まちづくりを通して広場や街路拡幅を実現して災害対応活動の舞台を形成し、③被災からの復旧対策も被害想定を基に事前準備することで迅速な対応を可能とし、さらに④被害想定をもとに、復興対策も事前構築しておくことで、迅速な復興を実現して間接被害の軽減を図る、そして⑤平常時行政業務の迅速かつ合理的な再開を図る。このような連続復興へ向けての「プロセス・マネジメント」こそが、自治体BCPであり、広義の「危機管理」に他ならない。

自治体が直面する多様な危機を想定して、それぞれの危機に対応した事業継続計画（BCP）を策定するプロセスは図6のようにまとめることができる。危機が異なると、被害の様相〈3〉が異なり、資源の制約状況〈4〉、災害時対応業務〈5〉も異なってくる。したがって、優先対応業務の許容中断時間〈6〉、回復目標時間〈7〉、回復所要時間〈8〉が異なり、その対応着手時間〈9〉も異なってくる。その結果、危機の種別に応じて多様な非

常時対応計画〈10〉が策定されることになる。しかも、その計画は、人事異動を踏まえて毎年の訓練を継続し、改善されること〈12〉が重要であり、さらに事前にすべき事柄を着実に実践する〈11〉ことも不可欠である。

#### 4 想定外と危機管理力の向上一ふたつの「そうぞう力」の育成—

しかしながら、東日本大震災がもたらした課題のひとつは、「想定外の事態に如何に対応できるか」という課題である。被害想定に基づいて策定される地域防災計画も、災害時対応行動マニュアルも、さらには事業継続計画（BCP）も、被害想定という「想定内」の事態への対応を検討しているのである。それに対応するためのマニュアルが策定されているのである。マニュアルを迅速かつ効果的に運用するには、訓練を通して習熟することが重要である。しかし、「想定外」には、どのように対応するのか。

「想定外の事態」とは何か。想定外とは、人によって異なる。人間のみが有する能力「想像力（イマジネーション）」に富む人にとっては想定外の範囲は狭いが、想像力に乏しい人にとっては想定外の範囲は大きい。危機管理力を支える基礎的要素の一つは、危機に対する「想像力」である。さらに、想定外に対峙し対応するには、想像した危機事態に対応する対策を工夫する「創造力」が問われる。この二つの「そうぞう力」の育成・向上こそ、マニュアルでは対応できない危機管理を可能とするマンパワーの源泉なのである。

参考文献

- 総務省消防庁『平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について』第 135 報（2011 年 8 月 4 日の現状）。
- 日本政策投資銀行『東日本大震災の被災状況と復興への課題—現地写真・分野別エリア別分析—』（2011 年）
- 中林一樹「自治体 BCP—災害時にどこまで出来るか—」月刊・自治フォーラム Vol.603（2009 年）、12-21 頁
- 中林一樹「自治体の危機管理」都市問題研究第 61 巻第 5 号（2009 年）、18-32 頁
- 特定非営利活動法人・事業継続推進機構（BCAO）『中小企業 BCP ステップガイド 4.0 版』（2009 年）
- 東京都市町村調査会（中林一樹監修）『自治体の BCP—災害に負けない自治体を目指して—』（2009 年）
- 東京都『都政の BCP（東京都事業継続計画）〈地震編〉』（2008 年）

付表 東日本大震災の主な被災自治体の状況

自治体名	人口数 (人)	世帯数 (世帯)	浸水区域内 世帯率(%)	死者不明者数 (人)	死亡率率 (対千人)	全壊・流出数 (棟)	全壊流出率 (対百世帯)
野田村	4,632	1,576	67.8	38	8.2	309	19.6
普代村	3,088	1,042	36.5	0	0.0	0	0.0
田野畑村	3,843	1,309	40.2	29	7.5	225	17.2
宮古市	59,442	22,504	32.0	671	11.3	3,669	16.3
山田町	18,625	6,605	63.2	770	41.3	2,789	42.2
大槌町	15,277	5,674	81.3	794	52.0	**3,677	**64.8
釜石市	39,578	16,095	32.5	1,254	39.6	3,188	12.2
大船渡市	40,734	14,814	47.0	533	13.0	*3,629	*24.5
陸前高田市	23,302	7,794	71.7	2,388	102.5	3,159	40.5
気仙沼市	73,494	25,464	54.9	1,417	19.3	8,492	33.3
南三陸町	17,431	5,295	82.6	986	56.6	3,167	59.8
女川町	10,051	3,968	79.5	941	93.6	2,937	74.0
石巻市	160,704	57,816	72.9	4,040	25.1	19,065	33.0
東松島市	42,908	13,995	80.4	1,150	26.8	4,589	32.8
塩竈市	56,490	20,314	34.3	21	0.4	682	3.4
七ヶ浜町	20,419	6,415	42.9	72	3.5	729	11.4
亘理町	34,846	10,819	38.5	261	7.5	2,458	22.7
山元町	16,711	5,233	55.7	695	41.6	2,196	42.0
新地町	8,218	2,461	56.9	110	13.4	548	22.3
相馬市	37,796	13,240	23.2	459	12.1	1,049	7.9
南相馬市 <sup>1)</sup>	70,895	23,643	15.7	673	9.5	4,682	19.8
浪江町 <sup>2)</sup>	20,908	7,171	14.0	184	0.9	不明	不明
楢葉町 <sup>2)</sup>	7,701	2,576	21.1	13	1.7	50	1.9
広野町 <sup>3)</sup>	5,418	1,810	24.5	3	0.6	不明	不明
いわき市	342,198	128,516	8.8	347	1.0	6,522	5.1

(註) \*：全壊+半壊、\*\*：全壊+半壊+一部損壊の棟数。（総務省消防庁災害報 135 報）  
 1）：一部が緊急時避難準備区域、計画的避難区域、警戒区域、に指定されている。  
 2）：全域が警戒区域、 3）：全域が緊急時避難準備区域、に指定されている。