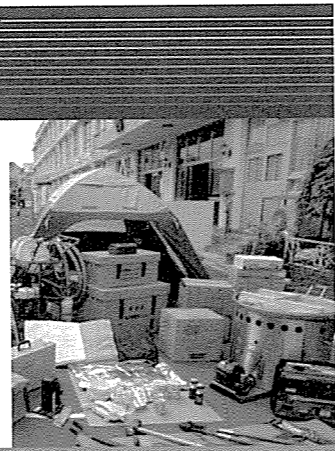


事例に学ぶ自治体防災

行政機能喪失目立った東日本大震災

自治体BCPの重視始まる

山梨大学地域防災・マネジメント研究センター長 鈴木 猛康



東日本大震災では、津波が自治体の庁舎を直撃し、庁舎を飲み込んだ海水が多くの職員の命まで奪いました。岩手県大槌町では、町長が津波の犠牲となりました。津波によって庁舎や庁舎内の設備、備品、車等の物的資産が失われるとともに、コンピュータや各種台帳類が流出することによって、被災者生活支援等に必要のデータが失われました。このように、ひと、もの、情報が失われた結果、自治体は一時的に行政機能を喪失することとなり、災害対応の遅延を招くこととなりました。

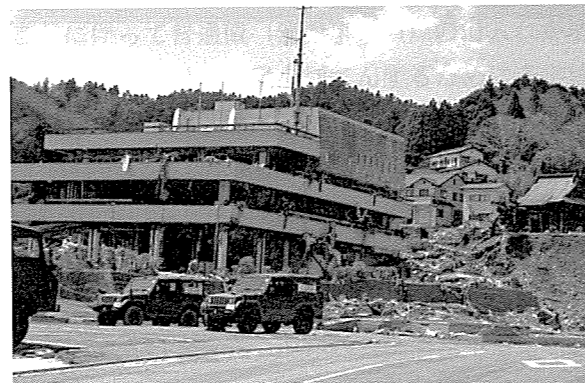
この惨状を目の当たりにして、東日本大震災の直後よりBCP（事業継続計画）に対する自治体の注目度が一気に高まりました。本稿では、東日本大震災における自治体の被災例を紹介しつつ、自治体のBCPについて地域防災計画と関連づけながら学びたいと思います。

公務員330人が死亡した東日本大震災

宮城県南三陸町の防災庁舎で防災無線により避難を呼びかけ続けた遠藤有希さんのように、庁舎で津波に襲われ、あるいは住民の避難誘導にあたって逃げ遅れ、津波の犠牲となった職員は少なくありません。東日本大震災では、岩手、宮城、福島の東北3県で330人の公務員が公務中に死亡あるいは行方不明となったのです。

写真は宮城県女川町役場庁舎です。庁舎は最上階の3階まで津波によって浸水しました。庁舎2階で防潮堤を超える波を見た防災担当者は、庁舎の1階に駆け下りました。そして、庁舎内にいた

職員や住民に屋上待避を促した結果、当時庁舎内にいた約100人全員が屋上へ避難することができました。最後に残った防災担当者が、3階の無線室で防災無線のマイクを握って、「高台に逃げる」と2度叫んだ瞬間、無線室に水が流れ込み、放送機材と固定マイクが水没したそうです。



津波の直撃を受けた女川町役場庁舎

岩手県大槌町では、役場2階の会議室に災害対策本部を立ち上げたところを津波に襲われ、町長と課長クラス全員を含む38人の職員が津波に飲まれました。役場職員の3割、さらに幹部職員の不在により、町の行政機能が麻痺したことは言うまでもありません。

岩手県陸前高田市でも市役所庁舎に津波が襲来し、105人が犠牲になりました。学校給食センターに災害対策本部を設置し、つぎにユニットハウス、プレハブと仮設庁舎を移動しながらの災害対応は、困難を極めました。庁舎1階の情報システムのサーバー室は水没し、すべての台帳データが

失われました。情報システム委託業者に保存されていた2011年2月末の住民基本台帳データが紙とCDで提供されたため、3月15日からやっと安否確認作業ができるようになりました。市ではサーバーのハードディスクからのデータ復旧、バックアップテープの復旧作業を業者に依頼し、4月にやっとサーバーが運用できるようになりましたが、住民基本台帳システム、福祉システムならびに税システムのデータ以外は復旧できませんでした。

想定外だった自治体自身の機能喪失

岩手県大槌町や同県陸前高田市の地域防災計画では、庁舎が被災して災害対策本部が設置できなかったり、幹部職員が全員犠牲になったり、情報システムが被災して住民基本台帳等の自治体ビッグデータが消失するような想定はしていません。地域防災計画は、あくまでも自治体で発生する被害に対して、住民の生命、身体ならびに財産を守るための計画であり、その基本機能を自治体が喪失することを前提としていないからです。

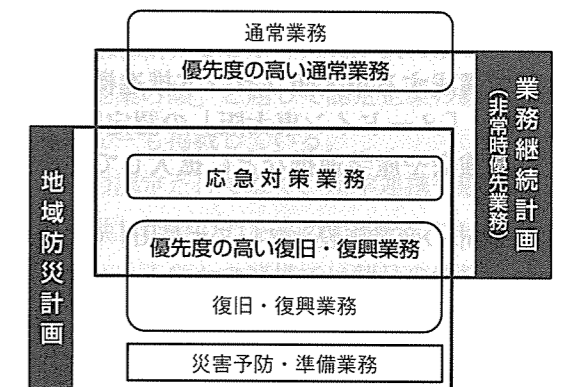
そこで、企業が取り組んでいるBCP（Business Continuity Plan、事業継続計画）を、自治体にも適用する機運が高まったのです。BCPとは、災害や事故など不測の事態にシェアの大幅低下、顧客喪失、信用低下など、企業経営に致命的な影響を受けないように重要業務を継続させ、あるいは早期に復旧させる対応策を準備する計画です。

地域防災計画は、地方公共団体が発災時または事前に実施すべき災害対策に係る実施事項や役割分担等を規定するための計画で、行政の被災はあまり想定されません。これに対してBCPは、発災時の限られた必要資源をもとに、非常時優先業務を目標とする時間・時期までに実施できるようにするための計画です。当然、庁舎、職員、電力、情報システム、通信等の必要資源の被災まで想定して、利用できる必要資源を前提に計画を策定することになります。

地域防災計画で対象とする業務は災害対策に関わる業務（予防業務、応急対策業務、復旧・復興

業務）ですが、BCPでは非常時優先業務を対象とします。図は非常時優先業務の枠組みを模式的に示しています。非常時優先業務とは、災害応急対策業務や早期実施の優先度が高い復旧・復興業務のほか、業務継続の優先度の高い通常業務、つまり行政サービスも対象となります。非常時優先業務ごとに業務開始目標時間を定めることが重要です。例えば、発災後3日内には住民基本台帳事務や戸籍事務を開始する、と定めます。

図 非常時優先業務の枠組み



全庁内体制の構築と資源確保に有益

BCPは首長の強いリーダーシップに基づき首長や幹部職員が中心となって策定するものです。BCP策定は総務部あるいは総務課の防災、危機管理担当部局だけではなく、全庁体制で取り組むものです。災害対応業務だけでなく、平常業務や復旧段階の業務を時系列で書き出すことにより、すべての部局の職員に、非常時の役割を認識させる絶好の機会と捉えていただきたい。

BCPの策定段階で、重要業務実施に必要な不可欠な資源が明確になります。非常用発電設備や情報通信システムの強化、食糧・水の備蓄など、不足している物的資源確保のための予算獲得に庁内の理解が得られるはずですが、また、被災による職員数減を補うために、同時被災の可能性が少ない複数の自治体との災害時相互応援体制の構築、県職員による市町村の応援体制の構築など、人的資源の確保に対しても、具体的な対応策を講じることが可能です。地域防災計画の具体化に有益と理解し、BCPに取り組んでいただきたい。 [G]