

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

(抜粋)

平成 28 年 2 月

内閣府 (防災担当)

### 1.3 業務継続計画策定の効果

- 災害発生時には、業務量が急激に増加し、極めて膨大なものとなる。特に市町村においては、被害状況の確認など発災直後から非常に短い時間の間に膨大な応急業務が発生し（図 1-3）、それらを迅速かつ的確に処理しなければならない。

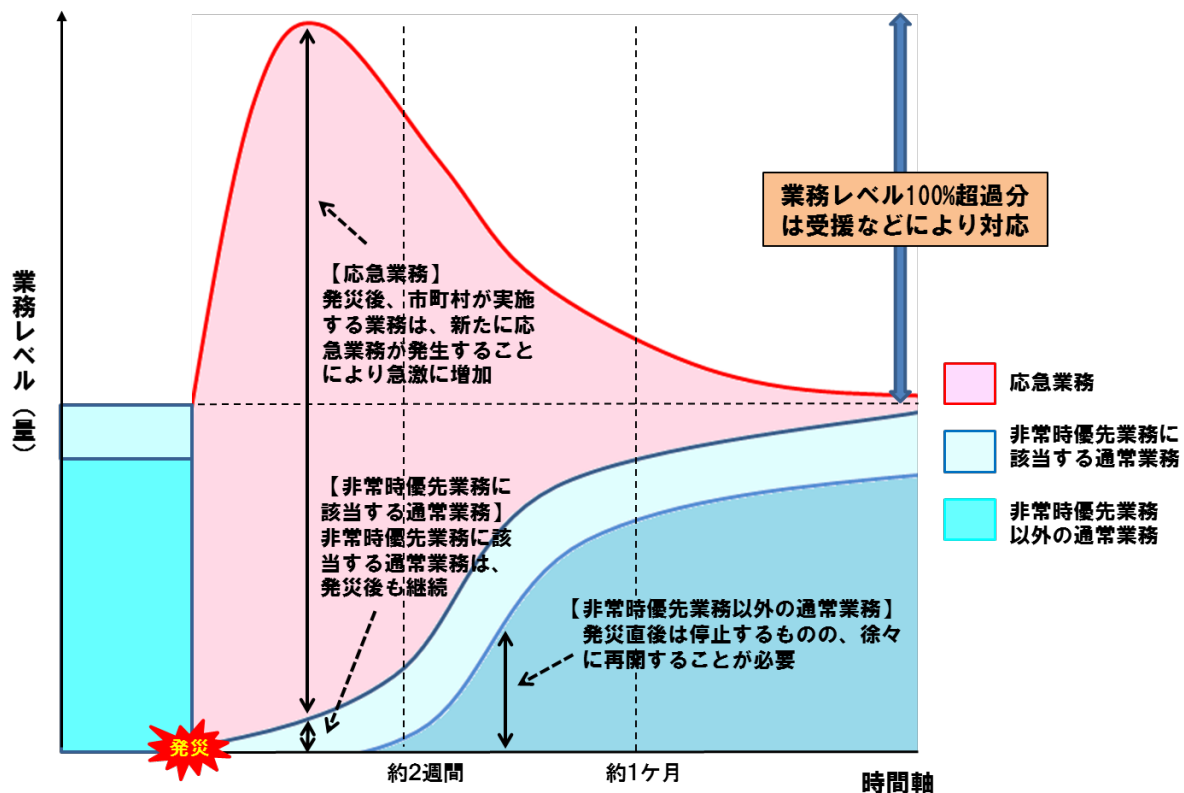


図 1-3 発災後に市町村が実施する業務の推移

※ 時間の経過とともに応急業務は縮小していくが、図 1-3 に記載されている以外の復旧・復興業務が徐々に増加していくことに留意する。

#### (参考)

業務継続計画策定が、結果的に職員研修の効果をもたらした事例もある。

- 各課に考えさせ、ヒアリングを重ねるといった策定プロセスの設計により、結果的にBCP研修のような効果があった。
- 防災以外の各部署は地域防災計画への馴染みが薄いため、防災への取り組みを全庁に意識づけるものとしても良い機会であった。

出典：地方自治体における震災時BCPの作成手法に関する調査研究報告書  
((一財)日本防火・危機管理促進協会、平成26年)

- このような場合において、業務継続計画をあらかじめ策定（継続的改善を含む。）することにより、非常時優先業務を適切かつ迅速に実施することが可能となる。
- 具体的には、地域防災計画や災害対応マニュアルでは必ずしも明らかでなかった「行政も被災する深刻な事態」も考慮した非常時優先業務の執行体制や対応手順が明確となり、非常時優先業務の執行に必要な資源の確保が図られることで、災害発生直後の混乱で行政が機能不全になることを避け、早期により多くの業務を実施できるようになる(図 1-4)。  
また、自らも被災者である職員の睡眠や休憩、帰宅など安全衛生面の配慮の向上も期待できる。

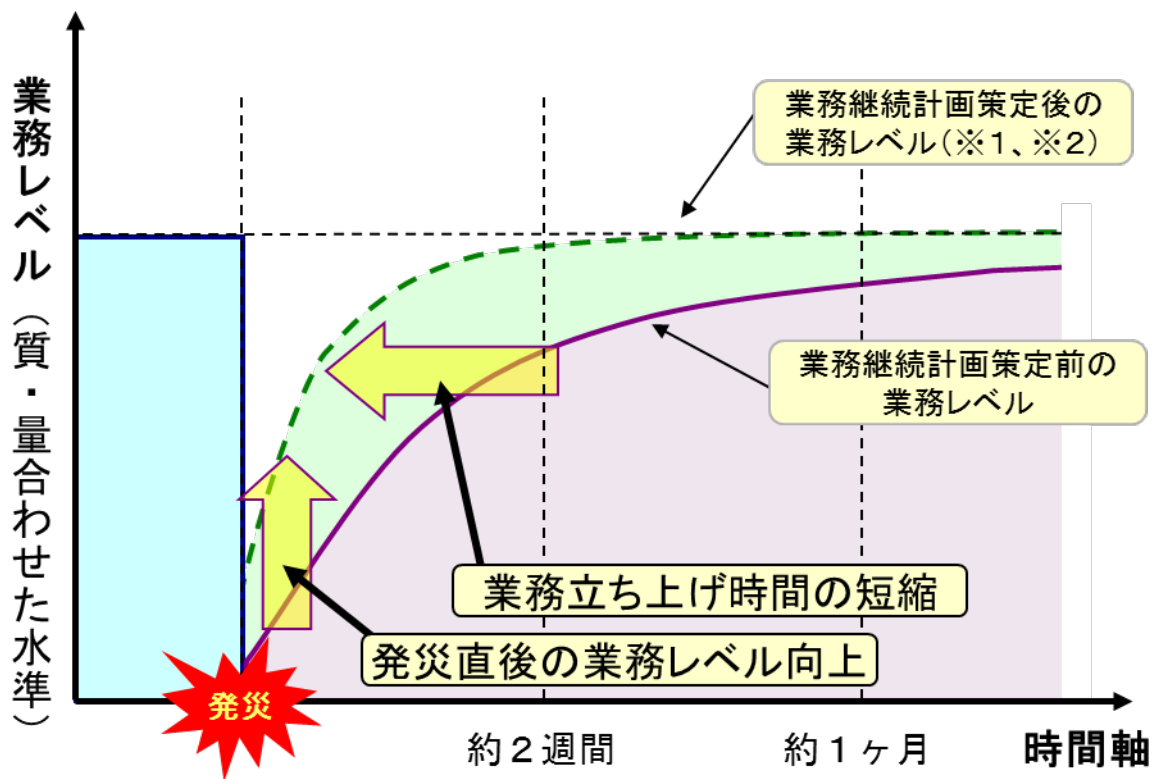


図 1-4 業務継続計画の策定に伴う効果の模式図

※1 業務継続計画の策定により、資源制約がある状況下においても非被災地からの応援や外部機関の活用に係る業務の実効性を確保することができ、受援計画等と相まって、100%を超える業務レベルも適切かつ迅速に対応することが可能となる。

※2 訓練や不足する資源に対する対策等を通じて計画の実効性等を点検・是正し、レベルアップを図っていくことが求められる。

⇒ 参考資料3：「事例集（対策準備編）」(P.4)

・東日本大震災時に事業継続計画（BCP）を策定していた企業の事例

表 2-6 非常時優先業務の時間別一覧（市町村の応急業務の例）

業務分類	業務開始目標時間				
	① 3時間以内	② 1日以内	③ 3日以内	④ 2週間以内	⑤ 1ヶ月以内
活動体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害対策本部の設置</li> <li>・被害情報の収集・伝達・報告</li> <li>・本部員会議等の開催</li> <li>・応急対策要員の確保</li> <li>・一般職員の安否確認・参集</li> <li>・庁舎、避難地等安全確認</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職員の健康管理</li> </ul>			
情報通信	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通信の確保、維持・運営 (防災無線、電話、インターネット、LAN)</li> </ul>				
広報	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民への広報</li> <li>・報道機関への広報</li> <li>・国、県、他地方公共団体への周知</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>・相談窓口の設置(外国人対応含む)</li> </ul>	
応援要請	<ul style="list-style-type: none"> <li>・応援要請 (国、県、他地方公共団体、消防、警察、自衛隊、DMAT、防災ヘリ等)</li> <li>・応援部隊の受入れ(調整等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・近隣等応援職員の受け入れ、運用</li> </ul>			
災害救助法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害救助法適用の手続き</li> </ul>				
救助・救急活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>・消防運用</li> <li>・捜索・救出班の編成、運用</li> <li>・災害時要援護者の応急対策</li> <li>・孤立住民及び観光客等の応急対策(山間部、離島等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・遺体の収容、処理</li> </ul>			
二次災害防止	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難勧告、誘導</li> <li>・警戒区域等の設定</li> <li>・気象予警報等の収集及び伝達</li> <li>・土石流対策</li> <li>・津波・水防等の監視・警戒</li> <li>・河川・ダム施設の応急対策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・流出油防除応急対策</li> <li>・危険物被害状況の把握と連絡</li> <li>・危険物に係る警戒・規制対策</li> <li>・治山・砂防施設の応急対策</li> <li>・海防施設の応急対策</li> </ul>			
医療	<ul style="list-style-type: none"> <li>・救護所の設置</li> <li>・傷病者の搬送</li> <li>・医療救護班等の編成、運用、調整(医療機関との連絡含む)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・医療施設の応急復旧</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・メンタル・ヘルスケア</li> </ul>		
保健衛生 ・防疫		<ul style="list-style-type: none"> <li>・応急トイレ対策(設置、し尿処理等)</li> <li>・防疫・衛生班等の編成、運用</li> <li>・廃棄物の発生量予測、仮置き場の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・入浴対策</li> <li>・ごみ、廃棄物の処理(周知、収集、処分)</li> <li>・ペット対策</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・廃棄物処理実行計画の策定</li> </ul>

業務分類	業務開始目標時間				
	① 3時間以内	② 1日以内	③ 3日以内	④ 2週間以内	⑤ 1ヶ月以内
交通・輸送		<ul style="list-style-type: none"> <li>・緊急輸送路の指定</li> <li>・障害物撤去</li> <li>・緊急輸送（物資等）</li> <li>・道路の応急復旧</li> <li>・海上輸送</li> <li>・港湾施設、漁港施設の応急対策</li> </ul>			
避難収容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所の設置、運営</li> <li>・来庁者への対応（避難誘導等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食料確保・供給</li> <li>・物資確保・供給（毛布、日用品等）</li> <li>・避難所外避難者の支援</li> <li>・帰宅困難者への対応（一時滞在施設への誘導等）</li> <li>・義援物資、義援金の受入れ、運用</li> <li>・ボランティアの受入れ、運用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・犯罪防止体制の把握、調整</li> <li>・高齢者、障害者等の介護</li> </ul>		
住宅・建築		<ul style="list-style-type: none"> <li>・建築物の応急危険度判定</li> <li>・住宅応急修理（崩落・補強等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・罹災証明書の発行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住宅入居の情報提供、あつせん</li> <li>・応急仮設住宅準備（入居希望調査、建築場所）</li> </ul>	
ライフライン		<ul style="list-style-type: none"> <li>・給水班等の編成、運用</li> <li>・上水道応急復旧（把握、調整等含む）</li> <li>・下水道応急復旧（把握、調整等含む）</li> <li>・電力応急復旧（把握、調整等含む）</li> <li>・ガス応急復旧（把握、調整等含む）</li> <li>・鉄道応急復旧（把握、調整等含む）</li> <li>・公衆通信応急復旧（把握、調整等含む）</li> </ul>			
経済・産業				<ul style="list-style-type: none"> <li>・農林水産業応急対策（生産物の保護、販路維持の調整等）</li> <li>・商工業対策</li> </ul>	
文化・教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童生徒等の安全確保</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・各種文化施設等及び文化財の対策（施設確認、文化財保護等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育再開（準備含む）</li> <li>・学校保健安全対策</li> </ul>	

注）表はあくまで市町村の代表的な業務の一例であり、市町村の特性に応じた一覧を作成する必要がある。

## 2.5.1 必要資源の確保状況の確認と対策の検討

まず、想定する大規模災害が発生した際に必要資源がどの程度確保可能であるかを確認する。その結果、十分な必要資源が確保されていない場合は、必要量を確保するための対策を検討する。

図 2-6 に、必要資源の確保状況の確認と対策の検討に係る概念図を示す。また、1)～10)に必要資源のそれぞれについて、確保状況の確認の留意点や対策の参考を示す。なお、地方公共団体によっては、1)～10)に掲げるもののほかにも確保状況の確認と対策の検討が必要となる資源（例：都市ガス、エレベーター、空調、公用車等）もあり、地方公共団体の実情に応じて検討項目を増やすなどが必要である。

⇒ 参考資料 3：「事例集（対策準備編）」(P. 50～51)

- ・ 公用車や都市ガス等の対策例（岡山県、大分県、島根県）
- ・ エレベータ非常用備蓄キャビネットの例

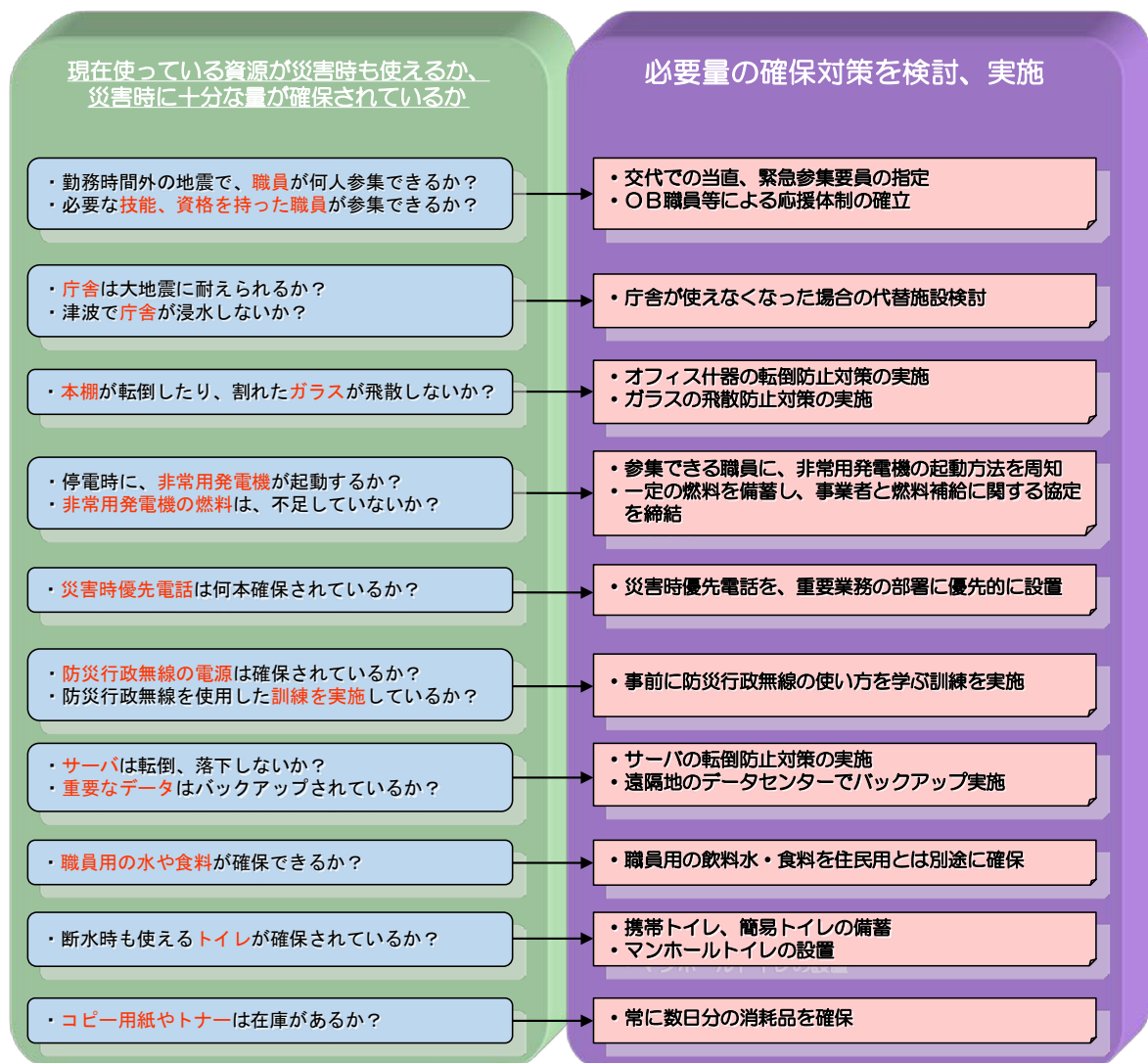


図 2-6 必要資源の確保状況の確認と対策の検討に係る概念図  
(想定する危機事象が地震の場合)

## 1) 職員

職員に関する検討の概要	
確保状況の確認	<ul style="list-style-type: none"><li>・勤務時間内／勤務時間外の発災時の参集職員数と参集時間（参集予測を行い、時系列に把握）</li><li>・重要な役職や、技能、資格等を持つ職員の参集状況</li><li>・安否確認（職場から職員、職員から家族）の方法</li><li>・受援計画等の策定状況</li></ul>
対策の参考	<ul style="list-style-type: none"><li>・宿直要員の指定、災害対応職員用住宅の設置</li><li>・安否確認訓練（職場から職員、職員から家族）の実施</li><li>・行動マニュアルの作成、職場での避難訓練</li><li>・非常時参集システム（電子メール等による参集指示）の導入</li><li>・円滑な応援の受け入れ体制の整備（受援計画の策定等）</li></ul>

### ①確保状況の確認

- 参集予測を行い、非常時優先業務の実施に必要な要員が発災時にどの程度集まるか時点ごとに把握（※1）
- 全庁的な確保状況だけでなく、部署別に必要な人数が確保可能か確認。〔様式例9〕は、職員の参集状況の検討結果を記載する。その際、本庁勤務者が最寄りの支所等に参集する等の参集のルールがあらかじめ決められている場合には、それを前提とすることに留意
- 災害の種類（例えば地震と水害）や発災時刻（勤務時間内（平日昼間）と勤務時間外（休日・夜間））により、参集の条件が異なることに留意
- 平日夜間と休日で居住する場所が異なる（例：単身赴任）職員が多い場合は、その割合も考慮
- 勤務時間外の発災時には、各部局長等が部下の安否を自身で確認できる方法や、安否確認の結果伝達の適切な仕組みが整備されているか確認
- 職員が安心して業務を遂行できるよう、勤務時間中の発災時における家族との安否確認方法が周知されているか確認
- 各部署に適切な指揮命令権者がいるか、また業務の遂行に当たり特別な資格（医師、応急危険度判定士等）、技能、経験が必要とされる部署においては、有資格者等が参集できるかについても併せて確認
- 疲労の蓄積を避けるため、参集職員の交替体制や職員の休憩・宿泊場所を確認
- 受援計画の策定等により円滑な応援の受け入れ体制が整備されているか確認

### ②対策の参考

- 夜間・休日の発災時の初動に最低限必要な職員を、交代制で宿日直要員として指定
- 防災担当職員の交代制による行動制限（庁舎から30分以内の場所で行動する等）
- 必要な職員を参集可能な範囲に居住させるための災害対応職員用住宅の整備、近隣居住職員の緊急参集職員への指定等



- 過去の防災・危機管理部局在席者や職員OBの活用
- 災害の種類（地震、水害等）に応じた参集手順の検討
- 安否確認システム（地震関連情報等の一斉配信システムを含む）の導入、安否確認訓練（職場から職員、職員から家族）の実施
  - ※あらかじめ家族と話し合っ、連絡手段を複数確保しておく。
- 職員の自宅における防災対策の啓発（住宅の耐震化、家具の転倒防止対策等）
- 発災時に自らの命を守れるよう行動マニュアルの作成や職場での避難訓練の実施
  - ※安全管理の観点からも災害応急対策や復旧・復興対策に必要な人員を確保する観点からも、発災時に職員の身体・生命を守ることが極めて重要
- 非常時参集システム（電子メール等で参集要員の参集を指示するシステム）の導入、緊急参集訓練の実施
- 非常時優先業務の実施に必要な人員が参集できない等の場合は、業務の一部を他部局・支所等に委任することも検討
- 円滑に他の地方公共団体及び防災関係機関から応援を受けることができるような体制の整備（受援計画の策定等）（※2）
- 男女別の休息場所の確保、民間ホテル等との協定締結による宿泊場所の確保
- 帰宅困難者対策については、内閣府防災担当ホームページも参照のうえ、検討
  - <http://www.bousai.go.jp/jishin/kitakukonnai/index.html>

⇒ 参考資料3：「事例集（対策準備編）」（P. 20～29）

- ・ 参集予測の例（徳島県、三島市）
- ・ 地震時と水害時でそれぞれ参集予測を実施している例（佐用町）
- ・ 阪神・淡路大震災時の参集状況
- ・ 参集手順を分かりやすくフローにした例（徳島県）
- ・ 要員の確保対策の例（神奈川県、横浜市、京都府、岐阜県）
- ・ 受援側で事前に検討しておくべき事項や人的応援が必要な分野・職種の例
- ・ 来庁者や帰宅困難者への対応例（島根県）

【解説】

※1

【職員の参集想定の方法（例）】

a) 勤務時間外の発災時

- ・ 家族や本人の被災を考慮して参集不可能な職員数を想定

（例）中央省庁においては、参集要員として指定されている職員のうち、首都直下地震による参集不能職員の割合を10%と設定。また、直ちに参集開始する職員の割合を参集不能職員を除いて参集要員の80%と設定（ただし、非常時優先業務を担当する職員の役割が明確に定められており、かつ職員に対する参集への意識付けが十分に図られていることが前提。）。

（例）津波浸水想定区域内に居住している職員は自身の避難を優先



- ・ 徒歩又は自転車等による参集可能な距離を設定  
（例）20km 以内に居住する職員のみ参集対象とする
- ・ 参集速度を設定し、徒歩等による参集職員数と参集時間を算出  
（例）中央省庁においては、首都直下地震の場合は徒歩による「参集速度（k m/h）」については、出発までのリードタイム、夜間の停電による視界不良、路上障害物の回避、徒歩帰宅者による混雑（都心と逆方向に向かう人の混在に伴う速度低下）、休憩等を考慮して、原則として2 k m/h としている。
- ・ 公共交通機関の復旧時期（首都直下地震の場合は、1 週間支障など）を想定し、それ以外の参集可能な職員数を算出。
- ・ 職場全体で人数を把握し、部署ごとに不可欠な職員について確認する（ただし、精緻に見積もるまでの必要はない。）。
- ・ 参集人数が少ないことをもって、意図的に参集条件を緩めるのは本末転倒。
- ・ 年間の勤務時間を考えれば、勤務時間外に発災する可能性の方が高いことに留意。

#### b) 勤務時間内の発災時

- ・ 庁舎内に職員がいると想定して、建物の被害、什器の転倒による被災者数を想定
- ・ 来庁者や帰宅困難者がいることも想定

**※2** 市町村は、類似の業務を行っているため、他の市町村からの応援を受けることも有効である。例えば罹災証明書の交付業務などは、経験したことのある職員を受け入れることで円滑に遂行することができる。また、応援受入れに当たっては、受付窓口を部署ごとにせず一本化して各部署の負担を軽減する、任せる業務を選定しておく、活動する事務所・宿泊場所などをあらかじめ決めておくことなどが先行事例の教訓として挙げられている。災害時の応援の受入れについては、応援計画において定めることになるが、応援の受入れに係る事務も非常時優先業務となることに留意する必要がある。

なお、災害対策基本法においては、地域防災計画を定めるに当たり、市町村等が円滑に他の者の応援を受け、又は応援することができるよう配慮することを規定するとともに、防災基本計画においては、地域防災計画等に受援計画を位置付けるよう努め、受援に関する各種手順や体制等必要な準備を整えるものとしている。

#### (参考) 防災基本計画における受援計画の位置付け

○地方公共団体及び防災関係機関は、災害の規模や被災地のニーズに応じて円滑に他の地方公共団体及び防災関係機関から応援を受けることができるよう、防災業務計画や地域防災計画等に応援計画や受援計画をそれぞれ位置付けるよう努めるものとし、応援先・受援先の指定、応援・受援に関する連絡・要請の手順、災害対策本部との役割分担・連絡調整体制、受援機関の活動拠点、受援要員の集合・配置体制や資機材等の集積・輸送体制等について必要な準備を整えるものとする。