

国土交通省の業務継続への取り組み

(前)国土交通省河川局防災課災害対策室 企画専門官 **村瀬 まさひこ**
 国土交通省河川局防災課災害対策室 企画専門官 **森 もりゆき**
雅彦
範行

1. はじめに

平成19年6月21日、国土交通大臣を会長とする国土交通省防災会議が開催され、中央省庁として初めてのBCP(Business Continuity Plan)である国土交通省業務継続計画を決定した。

平成17年9月に中央防災会議が決定した「首都直下地震対策大綱」においては、首都直下地震発生時の政治、行政、経済といった“首都中枢機能の継続性確保”のための計画を策定することとしている。これに基づいて策定された、平成18年4月中央防災会議決定の「首都直下地震応急対策活動要領」では、国土交通省の主な活動として、人員、傷病者の輸送、緊急物資の供給など、緊急輸送のための交通の確保、緊急輸送活動などが規定されている。

国土交通省は多くの交通機関、ライフライン・インフラ施設を所管し、我が国の経済・社会活動の継続性確保を図る上で重大な責務を負っている。そのため、平成18年6月に策定した国土交通省安全・安心のためのソフト対策推進大綱で業務継続計画の策定を新たな領域への先進的な挑戦の一つと位置付けた。また、平成18年8月には

「国土交通省防災業務計画」を改定し、発災時に“防災対策業務および業務停止が社会経済活動に重大な影響を及ぼす重要業務を継続するための取り組みを推進する”こととし、首都直下地震等の発災時の重要業務継続に取り組むことを決めてBCP策定を進めてきた(図1)。

業務継続計画とは民間企業では事業継続計画(BCP)と呼ばれ、不測の事態などによる被害を受けても業務が中断せず、また、中断した場合でも可能な限り短時間で回復するよう準備や対応方法等を定めたもので、国内外の多くの企業で作成されている。中央省庁の業務継続計画策定のためのガイドラインを同日(6月21日)内閣府が作成しているが、これとも十分連携を図りつつ、我が国初の政府レベルの計画として策定したものである。

以下に国土交通省業務継続計画の内容について述べる。

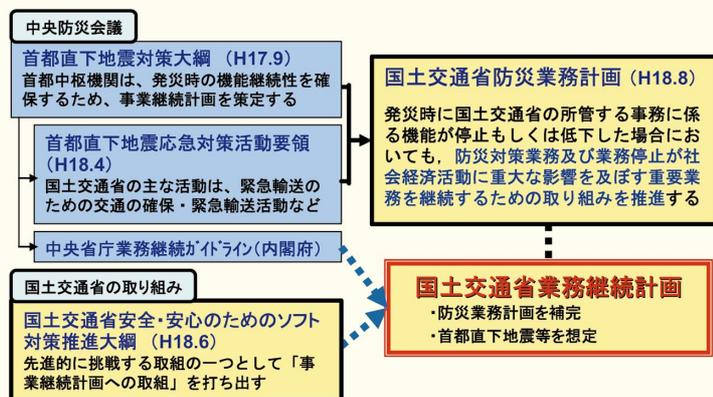


図 1 国土交通省業務継続計画の位置付け(各種計画の関係)

2. 計画策定の流れ

計画策定に当たっては、まず想定される地震を想定災害として定めて詳細の前提条件を設定し、業務が停止した場合の影響を評価する業務影響分析を行って継続すべき優先業務を抽出した。次に勤務時間外に発災し、徒歩による参集を想定して、参集可能な人員数を把握し、課室単位で優先

業務の遂行状況を検証した。その上で、業務を継続するために必要な参集要員の指定、適切な要員配置を行うための発災時の行動、安否確認を業務継続のための執行体制として定め、庁舎・設備や通信、情報システム、広報、負傷者救護、帰宅困難者等への対応といった執務環境の確保について定めた。

想定災害は中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」で報告されている地震のうち、都心に著しい被害を与えると想定される東京湾北部地

表 1 国土交通省業務継続計画策定の前提条件

被害概要（最大）：（中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」被害想定）

- ・死者 約1.1万人。負傷者約21万人（うち重傷者約3.7万人）
- ・帰宅困難者 約650万人（都内で約390万人）
- ・避難者 1日後約700万人（うち避難所生活者約460万人）
1カ月後約410万人（うち避難所生活者約270万人）
- ・建物全壊 約85万棟（うち火災焼失約65万棟）
- ・ライフライン施設被害による供給支障（発災1日後）
 - 電力 約160万軒（12.9%）
 - 上水道 約1,100万人（33.3%）
 - ガス 約120万軒（19.0%）
 - 通信 約110万回線（9.3%）

（各括弧内の数字は東京都内における支障率を表す。）

- ① 公共交通機関（鉄道）：震度5強以上の区域は地震発生後3日間途絶。3日目を降は徐々に回復。30日で全路線が運行ができる程度まで回復。
 - ② 本省庁舎：設備等も含め、大きな被害はなし。
 - ③ 本省庁舎に係るライフライン等の途絶による影響
 - ・電気：東京湾北部地震時の電力被害想定は、200万軒の停電が発生し、その応急復旧を6日間で完了することを目標としていること、また、「首都直下地震対策大綱」における機能目標と対策において、仮に停電した場合でも、首都中枢機関の重要設備の電力を1日以内に供給できるようにすることから、安全側を想定して、電力の復旧日数は2日とした。供給が復旧（2日間）するまで非常用発電設備を使用。通常の半分の電気容量が供給可能。使用できる照明は1/3程度となり、使用できるコンセントは制限される。PC、電話機等の事務機器は使用可能。冷蔵庫、電気ポット等の執務に直接関係しない電気製品及び電気容量の大きな機器は使用不可。
 - ・電話：一般電話：NTT等、通信事業者回線は、1週間以上輻輳によりつながりにくい。携帯電話：1週間程度、輻輳によりつながりにくい。パケット通信は使用可能。
 - ・マイクロ回線（国土交通省専用通信網関係）：
 - 映像（大容量）：光ファイバの一部断線。6時間を用途に特に重要なものは応急復旧。36時間を用途に重要なものは復旧。
 - 通話：通信設備が被災し、一部事務所との通話は途絶。6時間を用途に特に重要なものは応急復旧。24時間を用途に重要なものは復旧。
 - ・インターネット：地震の発生後6日間程度は、通信回線の断線等が発生し、事業者による復旧も行われなため使用不可。
 - ・上水（飲料水）：事業者による供給が復旧（3日間）するまで使用不可（貯水タンクに貯留分のみ制限付きで可能）。上水が復旧しても下水道復旧まで使用不可。
 - ・トイレ：原則として、上水・下水道復旧（3日間）するまで使用不可（その間は簡易トイレを使用）。2号館の一部は制限付きで使用可能。
 - ・ガス：事業者による供給が復旧するまで使用不可。
- これらの想定は、本計画の具体的な検討のため、施設・設備の整備状況や阪神淡路大震災時の被災状況等を参考として独自に設定したもの

表 2 業務影響分析における評価レベル

レベルⅠ：影響は軽微～ その時点で復旧していなくても目立った支障や不便はなく、社会的影響はわずかなレベル
レベルⅡ：影響は小さい～ 若干の社会的影響があるレベル（復旧準備を始める必要が生じるレベル）
レベルⅢ：影響は中度～ 国民生活上の不便，法定手続の遅延，契約履行の遅延などの社会的影響が発生するレベル（真剣に復旧対応を行うべきレベル）
レベルⅣ：影響は大きい～ 法令違反，重要な法定手続の遅延等の相当の社会的影響が起こることが予想されるレベル
レベルⅤ：影響は極めて大～ 人命に関わること，深刻な安全・治安の問題，大多数の被災者困窮等の甚大な社会的影響が発生するレベル

震（M7.3）とし、首都直下地震以外の大規模な災害・事故（非常体制以上）等の同時発生はないと仮定した。この条件の下で、表 1 のように詳細な前提条件を立てた。

業務影響分析では、真に継続が必要な業務を抽出するため、想定災害の発生後、業務停止による社会への影響度を評価する。具体的には、業務が停止した場合に、国民、社会経済活動に、どのように影響を与えるかを地震の発生からの経過時間（1，3，12時間，1，3日，1，2，3週間，1カ月）ごとに表 2 のレベルⅠ～Ⅴで評価を行った。業務影響分析の結果、1カ月以内にレベルⅢ以上の影響となる業務を継続すべき優先業務として抽出した。

業務の執行体制や執務環境の確保については後述するが、関係者が現状の取り組み状況を整理し、未整備のものは改善事項として今後取り組んでいくこととしている。

3. 継続すべき優先業務

抽出された優先業務は、(1)情報収集体制の確立や復旧活動と技術支援といった「首都直下地震応急対策業務」と(2)国民の生命の安全の維持や、権利、財産の保全のために継続すべき許認可業務等の「一般継続重要業務」に分け、継続的に実施を図るものとした。それぞれは表 3 と表 4 に総括整理表としてとりまとめたが、以下に主なものを上げる。

- (1) 主な「首都直下地震応急対策業務」
 - ・ 1時間以内に収集、整理された災害情報の第一報を公表する。このため、情報収集等の初動体制、連絡体制を立ち上げ、出先の機関と連携して、河川・砂防・海岸・道路・鉄道・港湾・空港等の各施設被害、鉄道・航空の事故・運休といった交通・輸送運行状況のほか、庁舎・通信施設の情報収集を行う。
 - ・ 3時間以内に「国土交通省緊急災害対策本部」（本部長：大臣）を設置し、国土交通省としての対処方針を公表する。
 - ・ 1日以内に最低限度の緊急輸送基盤を確保するため、広域支援部隊（警察、消防、自衛隊等）の進出のための緊急輸送ルートの供用、空港の一部供用、一部耐震強化岸壁の供用を行う。
 - ・ 3日以内に建築物や宅地の応急危険度判定の広域応援を行う。
 - ・ 1週間以内に応急仮設住宅の建設支援等の応急収容活動を行う。
 - ・ 2週間以内に大工等で構成される住宅修繕支援隊の派遣調整等の住宅再建・修繕支援を実施し、被災者の生活を営むための住居の確保を図る。
- (2) 主な「一般継続重要業務」
 - ・ 即時に対応しなければ、直ちに国民の生命等に被害が生じる恐れのある運行（航）管理、施設管理を1時間以内に対応がとれるよう体制を整える。
 - ・ 首都圏以外に災害・事故が発生した場合でも12時間以内に対応がとれるよう体制を整える。

表 3 総括整理表（首都直下地震応急対策業務）

復旧目標時間	開始すべき行動	国土交通省の活動		
		共通	交通確保・輸送活動	その他
1 時間	災害情報公表	・参集 他省庁・地方局連絡体制確立 ・情報収集		・被災建築物応急危険度判定士の調整
3 時間	省対処方針公表（大臣会見）	・緊急災対本部設置 ・第 1 回本部会議（情報集約と対処方針）	・緊急輸送（部隊移動，医療搬送）の調整	・官庁施設の緊急点検
12 時間	基幹的広域防災拠点の一部運用開始（政府） ・有明の丘 / 東扇島	・緊急復旧・啓開のための調整 ・専門家や調査団の派遣調整 ・広域応援・支援の調整	・緊急輸送（物資，食料）の調整	・空き家情報提供のための調整
1 日間	最低限の緊急輸送基盤（道路，空港，港湾）確保		・広域支援部隊の進出のための緊急輸送ルートの一部供用 ・空港一部供用（ヘリのみ） ・港湾（一部耐震強化岸壁）供用	・被災住宅等緊急補修の電話相談窓口設置の調整 ・車検証の有効期間の伸長に係る連絡・調整
3 日間	主な緊急復旧完了・供用 ・緊急輸送道路 / 岸壁 / 空港 / 河川 危険度判定の広域応援 ・建築物 / 宅地 災害復興住宅の融資	・緊急対策のための予算調整	・幹線道路，防災拠点への緊急輸送道路の一部供用 ・空港一部供用	・被災宅地危険度判定の全国調整 ・災害復興住宅融資のための調整 ・直轄河川の緊急復旧完了（洪水対応） ・宿泊施設への浴場提供等依頼
1 週間	応急収容活動の実施		・港湾（耐震強化岸壁）全面供用	・応急仮設住宅建設支援 ・官庁施設緊急対策支援
2 週間	住宅再建・修繕支援			・住宅修繕支援隊派遣調整

表 4 総括整理表（一般継続重要業務）

復旧目標時間	業務のカテゴリー	代表的な国土交通省の業務
1 時間	即時に対応しなければ、直ちに国民の生命等に被害がおそれのある運行（航）管理，施設管理等業務	・航空路，空港および航空保安施設の管理，運用 ・航空機の運航に関する許可，命令等
12 時間	首都圏以外の災害・事故等対応業務（警戒体制レベルの連絡調整ができる体制を確保）	・首都圏以外の交通機関，建築物，油汚染等の事故対応 ・首都圏以外での自然災害対応 ・河川情報の提供
1 日間	システムの停止が許認可業務等の処理にあたって全国的に影響を及ぼすようなシステム運用業務	・自動車登録検査業務電子情報処理システムの運用（バックアップ）
1 週間以内～	国民個人への資格の付与等，長期間業務が停滞すると，国民の権利・義務に直接相当程度の影響が生じる許認可業務 メルクマール：標準処理期間 1 カ月未満かつ月間平均処理件数 1 件以上	・水先人の免許更新等 ・航空機の耐空証明
1 カ月～	事業許認可等，一定期間業務が停滞しても社会的影響が比較的小さい許認可業務 メルクマール：標準処理期間 1 カ月以上または月平均処理件数が 1 件未満 政策の企画・立案等に関する業務	・旅行業の登録 ・倉庫業の登録

備考：「1 カ月～」は継続すべき優先業務，その後は継続すべき優先業務とは見なされない業務

- ・許認可業務の処理に関して全国的に影響を及ぼすシステムについては，1 日以内に保全・運用を図る。
- ・国民の権利・義務に直接・相当程度の影響が生じる許認可業務については，1 週間以内に回復させる。

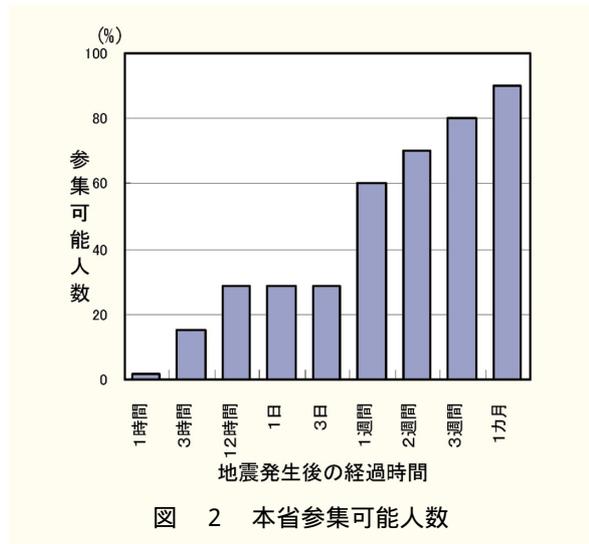
4. 業務執行体制

業務執行体制として業務継続に必要な人員を参集要員として指定し，適切な要員配置を行うため

の発災時の行動，安否確認について点検した。特に，参集要員の指定に当たっては，勤務時間外に発災し，地震発生直後は，徒歩によって参集可能な人員で対応するという条件の下で，継続すべき優先業務の遂行状況を課室単位で検証している。

検証に当たっては，職員の居住地データ等をもとに本人・家族の被災，周辺の救助活動に従事する等を考慮して，参集可能人数を算出した。参集可能人数の算出に当たっては発災3日間は本省から20km圏内の居住者が徒歩で参集することとし，本人・家族の被災，周辺の救出・救助活動に従事することも想定して，その6割程度を参集可能人数とした（図2）。課室単位で参集要員が不足する場合には，局内で要員を補充する等の調整を行っている。

地震の発生は庁舎内外，昼夜，休日を問わないため，勤務時間外，勤務時間内に発災することを想定した職員の行動を整理し，参集要員による勤務時間外の自動参集のほか，非参集要員についても地域貢献等に取り組むことを定めた（表5）。なお，職員がとるべき行動については本計画策定後，



全職員が理解できるよう行動マニュアルとしてとりまとめ，その徹底を図ることとしている。

また，職員およびその家族の安全の確保は，業

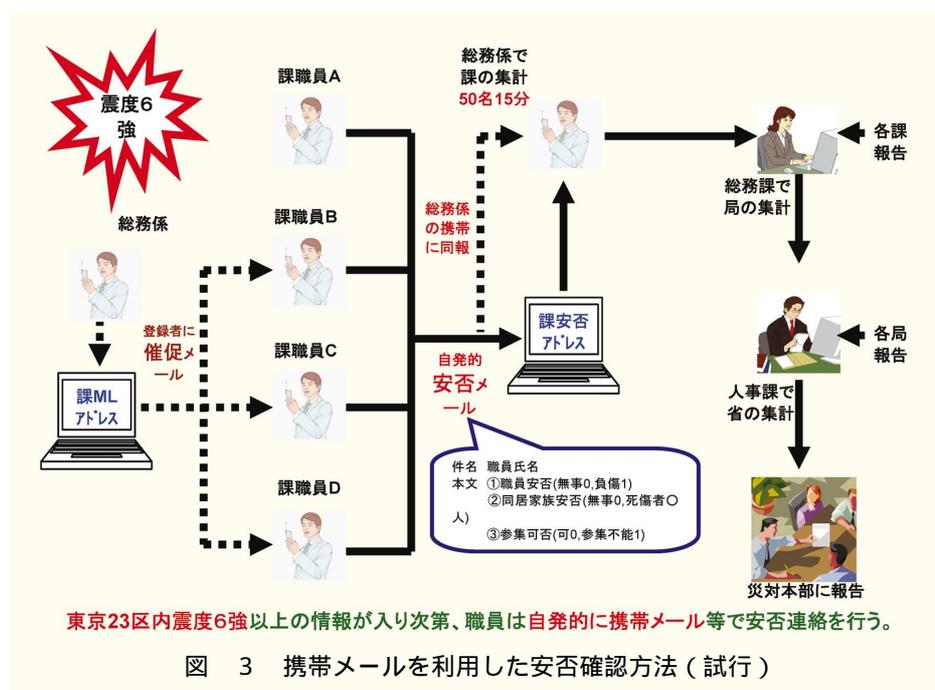


表5 首都直下地震発災時の職員的主要行動

	参集要員（継続すべき優先業務従事職員）	参集要員でない職員
勤務時間外	<ul style="list-style-type: none"> 自動参集し，業務に従事 参集できない場合は速やかに所属長に連絡 参集時は可能な限り食料・飲料水を持参，安全に留意 	<ul style="list-style-type: none"> 安否情報を報告 自宅等で待機し，状況把握に努め，上司の指示を待つ この間，自宅周辺で地域貢献に取り組む（救出・救助活動等）
勤務時間内	<ul style="list-style-type: none"> 家族安否を確認し，業務に従事 	<ul style="list-style-type: none"> 帰宅手段が明らかになるまで庁舎内で待機（最低でも1～2日の可能性） この間，継続すべき優先業務の支援，救出・救助活動に従事

業務継続の第一歩である。地震が発生した場合、職員は職員自身およびその家族の生命・安全の確保を最優先とし、安否に関わる情報を報告するための方法として安否確認の方法を定める必要がある。表 1 の「電話」にもあるように一般電話、携帯電話とも1週間程度は輻輳によってつながりにくいことが予想されることから、当面の対策として携帯メールを活用した図 3 のような安否確認方法を試行することとしている。

5. 執務環境の確保

業務の継続に当たって、安全かつ確実に執務が遂行できる環境を整える必要がある。業務遂行のための、いわば「ロジ」である。このため、庁舎の耐震性能の点検や非常用発電設備、電話設備、情報システム等の設備の現状を確認するとともに、対応策の整理を行った。

本省庁舎である中央合同庁舎第3号館は建物に作用する地震力を低減させる免震構造、同2号館は地震による揺れを減衰させる制振構造となっている。したがって、いずれも高い耐震性能が確保されており、想定する震度6強の地震動では設備等を含め大きな被害はなく、人命の安全確保上問題となる庁舎に関する支障は生じないと考えられる。しかしながら職員安全確保には庁舎の継続利用、入室の可否の判断に必要な点検のためのチェックシートの整備等が必要である。

さらに、備蓄品（食料、水等）の確保、什器の転倒対策、安否確認、負傷者救護等の各項目についても点検を行った。例えば、備蓄については、帰宅困難な状況を考えて勤務時間内外を問わず、最低1～2日は庁舎内に留まらざるを得ない可能性がある。そのため継続すべき優先業務従事者に限定せず全職員および来庁者を対象として3日分を目途に必要な食料、水、トイレの備蓄を確保し、災害時に適切に供給できる体制を確立する

必要がある。今回の計画策定時においては、備蓄の確保は未だ十分ではなかったことから、備蓄確保に向けた取り組みを進めることとした。

6. まとめと今後の課題

国土交通省業務継続計画は、中央省庁として先例のない中、ガイドラインを作成している内閣府とも連携し、外部の専門家等にも助言を求めながら、いわば試行錯誤の状態で作成した。策定は国土交通省省内各部局の協力の下で行われており、この場を借りて関係者には謝意を表したい。業務継続計画策定が国土交通省全体の取り組みとして行われたことは、計画を実施していく上で大いにプラスになると考えられる。

今後は、策定した計画に基づき、訓練や定期点検を活用して、絶えず業務継続計画を見直すというPDCAサイクルによるスパイラルアップに努め、継続的に改善し、業務継続力の向上を図っていく必要がある。内閣府の中央省庁ガイドラインを踏まえた関係省庁間の調整も新たな課題となってくるものと思われる。また、業務継続の実施に当たっては、各地方支分部局や本省の業務を実施する際に密接に関連する保守サービス等の民間企業との関係が重要である。

すでに関東地方整備局においては、平成19年2月に業務継続計画(暫定版)を策定し、同年8月にはその本格運用を開始しているが、引き続き関東管内の他の地方支分部局等における業務継続計画の策定を推進するとともに、関係民間企業のBCP策定を促し、より迅速な災害応急対策等の実施ができる体制の確立を目指す必要がある。業務継続のため引き続き関係者のご協力をお願いしたい。

〔参考〕 国土交通省業務継続計画は国土交通省ホームページ(http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/05/050621_.html) で閲覧可能