

災害に強い電子自治体に関する研究会
「第8回ICT部門の業務継続・セキュリティWG」議事概要

1. 開催日時：平成24年9月27日(木)14:00～16:30
2. 開催場所：NEC本社ビル2階 245会議室
3. 出席者：(座長、座長代理及び主査を除き50音順)

< ICT部門の業務継続・セキュリティWG構成員 >

- 伊藤 毅 (主査)(NPO法人事業継続推進機構副理事長)
- 浅見 良雄 (埼玉県小鹿野町総合政策課副課長)
- 今井 建彦 (仙台市総務企画局情報政策部長)
- 大高 利夫 (藤沢市総務部参事兼IT推進課長)
- 小屋 晋吾 (トレンドマイクロ株式会社戦略企画室統合政策担当部長)
- 佐々木 良一 (東京電機大学未来科学部教授)
- 林 繁幸 (防災・危機管理アドバイザー(元松江市消防長))
- 丸谷 浩明 (国土交通政策研究所政策研究官兼東京工業大学都市地震工学センター特任教授)

< オブザーバ >

- 伊駒 政弘 (財団法人地方自治情報センター研究開発部主席研究員)
- 百瀬 昌幸 (財団法人地方自治情報センター自治体セキュリティ支援室主任研究員)

4. 議題

- ・「災害発生時の業務継続及びICTの利活用等に関する調査」にかかる補足調査について
- ・ICT-BCPガイドライン見直しの全体像について
- ・その他

【議事概要】

(「災害発生時の業務継続及びICTの利活用等に関する調査」にかかる補足調査について)

資料1の6ページにて、「ICT-BCPを策定していない理由について」という問いに対し「必要性が理解できない」という回答が11件あるようだが、なぜ必要性が理解できないのか。

母数が少ないため、参考程度と考えているが、11件のうち9件が地域防災計画との関係でICT-BCPの位置づけや、それが必要な理由がうまく説明できないためと回答していた。

資料1の6ページにて、「ICT-BCPを策定していない理由について」という問いに対し「必要性は認めるが、全庁の合意が得られていない」という回答があるが、なぜ全庁の合意が得られていないのか。

追加の質問をしていないため詳細は分からないが、「全庁の合意が得られていない」と回答した団体が「ICT-BCPの普及に有効と思われる施策」として回答した内容を見ると、全体の傾向と変わらない、つまりICT-BCPと地域防災計画の関係性の明確化とサンプルの提供を挙げている団体が多かった。このことから、ICT-BCPの必要性や実現について全庁に説明できるほど要員が理解できていないと考えられる。

ICT-BCPと地域防災計画の関係という意味では、昨年度防災基本計画の改訂で地方公共団体に全庁的なBCPの策定について取り組むよう記載したので、さらにもう一步踏み込む必要があるのかという話になる。地域防災計画の中に全庁的なBCPを進めていくことがまだ書けていないのであれば、ICT部門が単独先行してBCPを作成することは、議論になりうるが、具体的な問題点を把握すれば改善ができそうに思われる。

もう一点、サンプルについて、既存のICT-BCPガイドラインのサンプルは、2～3人の方に作業時間がないがとにかくやってくださいという意味でのサンプルではない。従って、「ICT-BCPの策定推進に有効と思われる手段について」の問いに対して「ICT-BCPのサンプル提供」という回答が多かったのは、2～3人でも作成できるサンプルが必要とされているということである。既存のICT-BCPガイドラインのサンプルはBCPの定義に忠実なものであるが、普及させる上ではこの際BCPという言葉にこだわるということも含め考える必要がある。

サンプルということに関連して報告させていただく。LASDECではBCPアドバ

イザーを自治体に派遣する事業を2年前より実施しており、その成果物である各団体のBCPを、各地方公共団体の誰にでもダウンロードできる形で既に公開している。

資料1の23、24ページにて「地域アドバイザーの活用」について提言されており、分からないものについて教示する人を置くというのはいいが、自治体数が約1700団体ある中で、どの程度サポートできるのかという観点からは、報告書としてどこかに載せる際は意識した方がよい。

また、既に指摘があったとおり、既存のICT-BCPガイドラインのサンプルは、真面目に参照するとかなり負担が重いものとなっている。そのために、既存の形にこだわらない初動に特化したサンプルを作っていると認識しているが、その方が小さい自治体も取り組みやすいと感じる。

資料1の調査結果と皆さんから出た意見を踏まえると、2つやらなくてはならないことがある。まずは、地域防災計画との関係が分からないとの意見に代表されるように、なぜこれが必要かということに関しての理解を深めさせること。その次に、BCPを策定するためのハードルを下げること(ガイドラインやテンプレートを出していくこと)である。ハードルを下げることを先に実施してしまうと、とりあえずBCPを作ることが目的化するリスクがあるためこの順である。

また、BCPの定義そのものが揺らいでいる中、サンプルが「BCPの要件を追求したもの」であるのか、「実効性を追求したもの」であるのかというところがこのあとの論点となる。

ICT-BCPというのは、地域防災計画も全庁のBCPも支えるインフラの機能を保持するというもので、業務そのものではないという点が非常に重要である。その点を理解した上で、名前がBCPかは分からないがICT-BCPを形作っていくことが重要である。

(I C T - B C P ガイドライン見直しの全体像について)

資料 2 の説明に対して、4 つ論点があった。1 つは資料 2 の 4 ページの、首長向けに
対して初動の I C T - B C P の必要性を訴える N 箇条の内容について。2 つめは資料 2 の
5 ページの、業務継続計画 (初動版) サンプルの目次構成について。3 つめは資料 4 の被
災パターンについて。4 つめは資料 2 6 ページの、既存のガイドライン自体の見直しにつ
いて。である。

資料 4 の被災パターンは、既存の I C T - B C P ガイドラインの被害想定 (既存 I C
T - B C P ガイドラインの全体サンプル 3 ページに記載のもの) とはアプローチが全く異
なるため、既存のやり方をまず否定するところから入らなくてはならない。
その意思決定ができたならば、既存の I C T - B C P ガイドラインのように、被害の地図
からアプローチするというのではなく、資料 4 のように庁舎が使えるパターンと使えない
パターン、電力が使えるパターンと使えないパターンというように組み合わせていくこと
ができると思う。その場合地震か水害かはそれぞれの地域ごとに考えればよいし、むしろ
考える必要もないかもしれない。その場合合理的な資料 4 のパターンの分け方は、 現地
復旧ができる場合、 代替拠点が基本的にある程度事前コントロールできるような場合 (支
部で I T 資産もわかる場合) 全く準備もないので一から立ち上げる場合と分けるのでは
ないか。その際、 については、代替拠点の被災想定をしておかなくては意味がない点に
留意する必要がある。

このアプローチ方法は、東日本大震災のような拠点喪失に対応するためには正しいと思
うが、地方公共団体の現状として、それが受け止められるかは気になるところである。

今のご指摘は、状況設定 (庁舎の利用、情報システムの稼働、インフラ利用の可否状
況) か、被害想定 (いくつかの状況の中で、どれが自分たちの中で一番発生確率が高いか
を想定すること) かという整理になると思われる。

今の被害想定というのは、自治体がそれぞれ抱えている環境をアセスして、いくつかの
状況パターンのうち 1 つに決めているので、それだけですと、それ以外のことが発生した
ときに状況に対応できなくなるので、決めうちせず他の状況パターンも考えておいたほ
うがいいのではないかという説明の仕方をしなければいけないと思われる。

I C T - B C P に関しては、具体的なレベルで電話が、電気が、ネットワークが使える
のかどうかということを確認するものである。例えば庁舎が耐震基準を満たしている
かどうかというような対策については、全庁の B C P のレベルでないと実施は難しい。
また、被害想定は地域防災計画にそろえて取り組んできているので、その点は整合をとる
必要があると感じる。しかし、一方で地域防災計画の被害想定を超えることがあると役に
立たないということも言われるため、想定外の被害についても影響について考えておく必

要がある。その場合、実際どの程度費用がかかるのか、どのような手順を踏むのかをシミュレーションしておくことが大切である。

結局いくつかの状況パターンが存在して、その中で地域防災計画で出している被害想定というのは、その状況パターンの中でもっとも確率が高いもので設定されているならば、一番問題になってくるのは、どの状況に対してまで対策を打つのかというコストの問題というご指摘だと思う。

最も可能性が高い状況に対して対策を打っていくことは、必然的に被害想定に対して対策を打つという地域防災計画とリンクがとれた状態になっていく。他の代替手段を考えなくてはならないという状況に対しては、どのようなやり方があるのかということのレベルまでは明らかにしておく（必ずしもお金をかけて全て実行するわけではない）という整理ができるかもしれない。

一般的にリスクの問題として考えるならば、基本的には発生確率とその影響の大きさで対策を考えることになる。発生確率が高く、影響が大きいものについては対策が必要なものとして当然とりあげられるが、もう1つ考えなくてはならないのは、発生確率は低いが、影響が特別大きいもの（庁舎が使えないなど）で、それについては別出しで考える必要があるのではと感じた。

被害程度が軽い案と重い案を提示してもらい、どれを選ぶかは自治体の自由とするのがよいと思われる。

自治体により状況が異なるのは確かである。ただ少なくとも a パターンについては100%どこの自治体も対処できていないと問題と思われる。一方、bパターンについては、様々なことが関係してくる大きな問題をはらんでいるので、ある程度自治体の自主性に任せざるを得ない部分があると感じている。

地域防災計画とBCPの関係について触れると、BCPは今地域防災計画だけに拘束されるのではなく、国民保護やインフルエンザ等にも影響を受ける。

また、地域防災計画は自拠点のみならず、地域災害全部を対象にしている。自拠点を守るというためには、地域防災計画が想定している災害よりも大きな災害が起こった場合でも自拠点を守らなくてはならないという意味がある。そのため、地域防災計画に「拠点を失う」ことが想定されていなくても、BCPでは「拠点を失う」ことを想定していなければまともなBCPとはいえない。

資料4の被災パターンは、東日本大震災の例を参照したと思うが、既存のICT-BCPガイドラインと今回新たに作成するガイドラインの大きな違いは東日本大震災の経験であると思われるので、わかりやすいと感じる。

皆様の意見で共通しているのは、地域防災計画に特定の被害想定が明確になっていたとしても、特定の被害想定（しかも庁舎がそのまま使えるなど大きな被害とならない前提の想定）だけに対応出来るような計画にするとということには問題があるということだ。ただ、その際に他のパターン（例えば庁舎が使えないというパターン）に関しても考えることを強く言うのか、それとも例示にとどめるかの差であると思う。

BCPを作るのであれば、地域防災計画の地震対策ということだけではなく、庁舎が爆弾にあったなどの庁舎が使えない場合の想定をしなければBCPは使いものにならないとのこと指摘があった。

最終的には各自治体でどこまで費用をかけられるかという話になるため、庁舎が使えない場合などの状況について、リスクアセスの方がよいというご意見もあった。

ある市ではBCPはなかったが、東日本大震災を切り抜けた。BCPの策定を検討していたため、切り抜けられたと感じているので、一番大事なのはまずは取り組むことと考えている。その意味では、ある程度被害想定をパターン化してそれに合わせるほうが分かりやすい。

職員が何をするか分からない状態の中で、何をすべきかということ、シンプルにやるしかない。その意味で最低限パターンは必要と考える。

パターンを提示するということにかんしては、皆様の意見は共通している。今度はそのパターンをどこまで細かくするのかということに関しては、大きく全体の状況設定の話と個々のインフラやシステム構成要素まで落とすことも必要ではないかと。逆に言えば復旧させようとしたときの行動の具体的な手順にそこが繋がってくるという観点だ。それを前提の被害想定、状況設定で考えるのか、いざというときに行動計画をつくるときの作業として考えるのかという整理の仕方はまた出てくると思う。

自拠点を守る話は基本的には今までのガイドラインに沿った形でどうするかという問題だが、新たに別の拠点に移る場合には、新しく別のシステムに乗り換える場合には「こういうことが大事だが、それを実施するのは大変なので、やる気があるのであればこういうことに気をつけて、新拠点側のシステムの人と連携するしかない」ということの方角性を示すことによって、新しい代替拠点のパターンはできるのではないかと。

初動検討ワークシートについて、住民の安否確認という項目があるが、避難所の住民の名簿を管理するのか、亡くなった方の情報を管理するのかということをはっきりさせる必要があると思われる。

住民の安否確認ではなく、被災者管理という表現をした方が、防災全体の議論とも合致する。安否確認から被災者支援までの全体を考えると被災者管理という表現になると考える。

初動検討ワークシートの区分を説明する。自治体に初動にどのような業務をやっているか聞くと、安否確認という言葉が返ってくるのが実情であり、安否確認ができる最低限のことを目指そうと整理している。一方で、被災者支援に移行していくという意味では、安否確認等がひと段落してから、各種情報システムの稼働などを確保しなくてはならないということで、初動検討ワークシート 番にて、安否確認システムを除くその他のシステムの点検過度というものを整理している。ここで、被災者管理の前段準備段階のようなものが読めてくるという整理である。いずれにせよ名前の付け方は意見を踏まえ整理する。

Nカ条について、ICT - BCPを作るときに首長に理解してもらうことも大事だが、一番大変なのは庁内合意である。新型インフルエンザの場合は病院の部門に、災害の場合は防災部門に、なぜICT部門が旗を振るのかと言われてしまう。そのため、N箇条の前にICTの重要性と、なぜICT部門で旗を振らなくてはならないかの説明が必要と感じる。

首長に理解してもらうということだけを目的とするならば、シンプルが一番理解してもらえるので、現状の案でよいと感じる。

初動検討ワークシートについて、災害直後の広報が復旧優先業務として挙げられているが、情報収集も実は重要な業務であり、避難所からの情報収集やそこからの情報伝達も含めた視点でのインフラ確保が重要と考える。

初動検討ワークシートの「対象とする復旧優先業務」は最低限に絞り込む必要があり、その意味では「情報提供のためのインフラを支える」というのは、「災害対策本部の運営(防災・危機管理部門の業務実施を円滑に進める)」ところに含まれるという認識である。

また、資料2の3ページ 番に「訓練の実施と課題整理」との項目があり、その次に番「初動の範囲とする業務の確認」という項目があるが、初動の範囲などを明確にした上での訓練でないとあまり意味がないと感じるので、順番については考える必要があると

感じる。

ご指摘の点は皆様違和感があるのではと思っていたところである。ここで訓練を入れた意味は、今本当にできるのかという気づきを一度得た上で具体的にやることを考えていこうという意味でいれている。そのため、ご指摘のとおり、その気づきを踏まえうえで初動の範囲を決めるが、その後にもまた訓練が必要になる。気づきを与えるものを訓練とよぶかということも含め整理する。