

# 不確実性を伴うリスクを想定した 自治体 BCP 策定のあり方に関する研究

—三鷹市のリスク管理行政におけるリスクコミュニケーションとまちづくりの観点から—

中山 敬太

本稿は、自然災害や感染症パンデミックのような「不確実性」を伴うリスクに対する自治体の業務継続計画（BCP）策定の新たなあり方を検討するに際して、「地域防災計画」との関係性についても触れながら、「リスク管理行政」と「危機管理行政」の違いを整理した上で、具体的に三鷹市の BCP 策定等をめぐる「リスク管理行政」に差別化要素を見出し、当該関連部署へのヒアリングやアンケート調査内容等を踏まえて、その現状や根本的な課題を示した。その上で、リスクコミュニケーションのデザインを伴うまちづくり行政との関連性やその必要性を新たに指摘し、「不確実性」に対処する BCP 策定上の基軸となる考え方や本質的な要素を見出した。また、通常 BCP の運用・実施が想定している非常時に限らず、BCP 内にリスクコミュニケーションの新たな発現の機会を創出することの必要性を含め BCP は平时间段から既にその実質的な運用実施をしていくことが「不確実性」に対処する上でもより重要なアプローチになることを新たに示した。

キーワード：業務継続計画（BCP） 不確実性のスパイラル リスクコミュニケーション  
まちづくり コミュニティ リスク管理行政 危機管理行政

## 1 はじめに

### 1.1 研究概要

本稿では、「不確実性」を伴うリスクに対する自治体の業務継続計画（BCP）策定のあり方に関して、三鷹市の BCP 等を事例に、そのリスク管理行政におけるリスクコミュニケーションとコミュニティを含むまちづくり行政の観点から追究し検討を行う。

そこで、以下では、研究概要の一環として、研究背景、研究目的、研究手法、そして本研究の社会的意義を示した上で、本稿における検討事項の射程となり得る問題の所在を示す。

なお、本稿において重要なキーワードとなる「業務継続計画」（BCP：Business Continuity Plan）に関して、定義を含め位置づけを示す。「業務継続計画」（以下、BCP）とは、「災害時に行政自らも被災し、人、物、情報等利用できる資源に制約がある状況下において、優先的に実施すべき業務（非常時優先業務）を特定するとともに、業務の執行体制や対応手順、継続に必要な資源の確保等をあらかじめ定め、地震等による大規模災害発生時にあっても、適切な業務執行を行うことを目的とした計画」<sup>1)</sup>である。また、別の定義として、BCP は「自然災害、感染症のパンデミック、大規模事故などが発生した場合に、自らの組織の業務を中断しないように、あるいは万が一業務が一時中断するという状況に陥ったとしてもいち早く元の状態に戻す（復旧する）ために、平常時にどのような準備（事前対策）をし、有事にどのような対応をしていくかを予め整理する計画」<sup>2)</sup>であると定義づけている。これらの BCP の定義に鑑みると、被災した地域全体や市民を必ずしも対象とはしておらず、自治体（行政組織）自らが被害を被った際を想定した計画であるという点、そして上述されているように、BCP には

「平常時」(平時)と「有事」(非常時)へのそれぞれの対応があるという点などが本稿では重要な視点となる。その他、このBCPを策定するに際して留意すべきリスクや危機的な事象は、必ずしも地震および風水害などの自然災害や感染症に限定されておらず、テロ等の事件や大規模事故などもその対象となる<sup>3)</sup>。

### 1.1.1 研究背景

地震や台風などの自然災害が比較的に多い日本では、「防災・減災の主要な施策が、完全に災害を防ぐというよりも、災害の被害が生じたとしてもできる限り小さくすることと、災害からの復旧・復興をできる限り早くすることに重点が置かれている」<sup>4)</sup>のが現状である。確かに、「本来『防災』の理想は、災害を完全に防止する、つまり、災害を予測・予見して未然に防止する『事前防災』である」<sup>5)</sup>とも言われている。しかし、ルーマンが提唱した「リスク社会」から、近年はVolatility(変動性)、Uncertainty(不確実性)、Complexity(複雑性)、Ambiguity(曖昧性)の略語である「VUCA」の時代と呼ばれるような中、甚大な人的被害をもたらした2011年3月11日の東日本大震災および2024年1月1日に生じた能登半島地震等の自然災害や新型コロナウイルス(COVID-19)によるパンデミック等の感染症など不確実性(U:Uncertainty)の伴うリスクがいつどこで生じるか否かすら分からない状況で日々生活をしている状況下で、あらゆる災害やパンデミック等を予測・予見して未然に防ぐことは現実的な話ではない。このような状況下で暮らす市民が、国による支援よりも身近で直接的かつ具体的な行政サービスを提供する地方自治体として、「災害に強い都市づくりは、まちづくり政策の根本である」<sup>6)</sup>とも言われる中で、このような不確実性の伴うリスクに対して当事者意識をもってより実効性を担保した対応をすべく、平時からの予防的な「業務継続計画(BCP)」の策定や見直し等をする必要がある。なぜなら、「もともと、自治体など行政機関は危機に対して脆弱である」と言われており、それは「ルールや規則からはずれた例外や、突発的な異例を想定しないのが行政機関の特色である」とされており、それにより「想定を超える不測事態の発生に自治体は準備が整っていない場合が多い」状況だからである<sup>7)</sup>。具体的には、「1995年の阪神淡路大震災、2004年の新潟県中越地震、2011年の東日本大震災、2015年の鬼怒川氾濫による水害、2016年の熊本地震で災害対策本部を設置した自治体庁舎が被災し、対策本部機能の低下や一時停止が発生した」<sup>8)</sup>ことや、上述でも示した新型コロナウイルス等による感染症パンデミックを含め「地震以外にも水害、テロ、庁舎近辺での大規模火災や爆発等が発生すると、全職員を退避させることになり災害対策本部の設置、運用が困難になる」<sup>9)</sup>といった各自治体の庁舎等のハード面や災害対策本部の機能不全および職員不足等のソフト面において、その両側面で実効性を担保した予防的対策が講じられているとは言えない実情があることもその理由となっている。

このような「想定を超える不測事態」、すなわち不確実性を伴うリスクに対して、「自治体行政の欠陥を一部でも補填しようとするのが業務継続計画である」<sup>10)</sup>ことから、本研究では具体的な地方自治体である東京都三鷹市のBCP等を事例にして、普段のリスクコミュニケーションのデザイン及びそれに伴う関連する新たなコミュニティ形成やコミュニティの継続性を含むソフト面のまちづくりの要素を盛り込んだBCP策定のあり方を追究できるのではないかという研究の問題意識がある。なお、本稿における「リスクコミュニケーション」とは、全米研究評議会(NRC:National Research Council)が定義づけた「人の健康または環境に対する、リスクまたは潜在的なリスクに関する個人・集団・組織間での、情報および意見の相互交換プロセスである」<sup>11)</sup>と位置付けることにする。このリスクコミュニケーションで特に留意すべき点としては、何らかの意思決定までを必ずしも求めている点、すなわち合意プロセスではない点が重要になる。

### 1.1.2 研究目的と研究手法

上記で示したようなVUCAの時代において、特に不確実性を伴うリスクに対しては、取得できる限られた情報源の中で何らかのリスク意思決定をせざるを得ない状況下で、今後の地方自治体におけるBCPやまちづくり

行政のあり方（アプローチ）もより一層変革が求められることになる。各自治体で取り組まれているリスク管理行政の施策を含む BCP 策定や関連するリスク政策等に関して、リスクコミュニケーションのデザインを伴うコミュニティ形成などのソフト面に焦点を当てたまちづくりのあり方にも着目し、今後生じ得る可能性のイメージ及び想定した不確実性に対処する BCP 策定の重要性とその新たなあり方（実現可能性を含む）、そしてそれらの根本的な要素等を探ることが本質的な課題となり、本研究では当該課題解決やその探究に向けた検証や考察を通じて、新たな視座を示し、政策的示唆の可能性を探ることを主な目的としている。

また、具体的な本研究の手法としては、大別して以下の2つに分けた研究調査活動を実施した。具体的に、まず、地方自治体（三鷹市）の BCP の大まかな全体像をキャッチアップし、その中でも三鷹市の特徴や本質的な課題を文献調査や当該 BCP 策定部署へのインタビュー等を通じて明らかにする。次に、三鷹市のコミュニティ行政を担当する部署へのアンケート調査等を踏まえ、その計画策定のあり方に関してリスクコミュニケーションのデザインを伴うまちづくりの観点から検討・分析を行った。

### 1.1.3 研究の社会的意義

本研究は、不確実性を伴うリスクに対する地方自治体における「リスク管理行政」の一環としての BCP 策定から実際の運用実施をめぐる、新たなリスクコミュニケーションのデザインとコミュニティ形成を含むまちづくりの観点から検討を行った点に、今までの先行研究との差別化要素がある。つまり、一般的に自治体 BCP は非常時に対処する「危機管理」の一環として認識されているが、本稿では平時における当該 BCP 策定段階により焦点を当てた「リスク管理」の一環として検討を行った点に差別化できる点がある。

また、具体的な特定の自治体である三鷹市におけるインタビューやアンケート調査内容を基に検証した点に、関連する先行研究のレビュー等を踏まえた上で、当該研究の希少的価値とその社会的意義を見出すことができる。

## 1.2 問題の所在

上述した本研究の目的等を明らかにし、新たな視座や政策的示唆を示す上で、本質的な問題が存在する。具体的には、大別して次の3つの問題がある。

まず、一自治体、すなわち本稿で具体的な対象とする三鷹市の BCP をめぐる「リスク管理行政」上の本質的な課題は何かという問題である。この課題を追究していく上で、共通する潜在的要素等が見出すことができるかという問題や当該問題を根本的に解決していくアプローチや考え方はあるのかという問題も派生的に生じる。

次に、「リスク管理行政」の一環としての BCP 策定および運用実施をめぐる、平時におけるリスク・コミュニティ行政（まちづくり行政）を関連付けて検討する必要があるのか否かという問題がある。

最後に、上記で示したような「リスク管理行政」の一環としての BCP と平時におけるコミュニティ行政の関連付けやアプローチをしていくことのメリットやデメリットは何か、そして自治体 BCP 内にリスクコミュニケーションの観点から一体どのような有効可能性を見出すことができるのかという問題がある。

なお、以上の内容は、先述した本質的な課題にも繋がる問題となる。

## 2 地域防災計画と業務継続計画（BCP）の位置づけとその関係性

以下では、上記の研究概要を踏まえた上で、地方自治体における「地域防災計画」や「業務継続計画（BCP）」の位置づけやその必要性および関係性について、自治体の「リスク管理行政」と「危機管理行政」の違いにも言及しながら示す。

## 2.1 地域防災計画と自治体 BCP について

まず、地域防災計画に関しては、災害対策基本法<sup>12)</sup>の第40条(都道府県地域防災計画)及び第42条(市町村地域防災計画)において、それぞれ都道府県と市町村に設置されている防災会議(都道府県防災会議・市町村防災会議)が防災基本計画に基づき当該地域に係る各地域防災計画を作成しなければならないことになっている。なお、防災基本計画は、災害対策基本法に基づき中央防災会議が作成することが求められており(同法第34条第1項)、また当該基本計画は、国の「防災に関する総合かつ長期的な計画」、「防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項」、そして「防災業務計画及び地域防災計画の作成の基準となるべき事項で、中央防災会議が必要と認めるもの」が定められている(同法第35条第1項)。このように、地域防災計画は、日本の全都道府県と全市町村が中央防災会議の作成する防災基本計画が定める基準等に基づいて策定が義務付けられていることになる。

しかし、この地域防災計画に関しては、実効性の担保という観点等で大別して4つの課題がある。具体的に、第1に、各自治体によって「計画の分量にはバラツキが見られる」が、「いくつかの市が策定した地域防災計画を検討すると、体裁はほぼ国のガイドラインや都道府県が創る地域防災計画に準じた構成をとっている」傾向があり、「必要と思われる事項が並べられるだけで、実践的な中身が乏しい」という課題がある<sup>13)</sup>。第2に、「地域防災計画が各種の災害を列挙し、それぞれについて準備と対策を掲載する方法には問題がある」<sup>14)</sup>との指摘もされている。その理由として「どれほど周到な準備をしても災害はシナリオ通りに発生することはない」のであって、このような「災害は想定外の形を取って起こるために危機と呼ばれている」からである<sup>15)</sup>。この点、先述したように災害が想定外の形で生じれば「危機」となるが、「シナリオ通りに発生することはない」状態、すなわち未だ実際に生じていない状態のままであれば、「不確実性を伴うリスク」となることを意味する。第3に、「従来の計画はすべての機関が正常に稼働していることを前提にしている」<sup>16)</sup>点である。つまり、実際に災害等が生じた非常時においては、自治体の各機関すべてが平時と同様に正常に機能している可能性は低く、正常に稼働していることを前提として当該計画を策定している点は改善の余地があると言える。最終的にどこまでを想定した計画策定をするかによるが、少なくとも震災等の「非常時」では自治体のハード面(建物など)やソフト面(人員など)が正常に機能しなくなることを「平時」段階からいかに具体的にイメージすることができるかが求められる。そして第4に、災害等により地域が「甚大な被害を受ける状況で、自治体が自己完結的に災害に対応するという方法にも限界」があり、今後は「隣接する複数の自治体が行政領域を越え、場合によっては企業も巻き込んだ協働型で危機に立ち向かう制度の構築が求められる」ことが指摘されている<sup>17)</sup>。

これら上述で示した地域防災計画の課題を解決する1つのアプローチとして、自治体BCPの平時における策定と非常時の実施・運用を挙げることができる。この自治体のBCPは、「地域防災計画に欠けていた実務性を補完する」機能がある。具体的には、「BCPは機動性の乏しい地域防災計画の欠点を補い、災害対応を実践型に変えるマニュアルである」とされており、その掲載内容は「実務に直結した具体的な災害対応策に限られる」と言われている<sup>18)</sup>。

では、地域防災計画の課題を解決する1つのアプローチとしてのBCPは、具体的になぜその必要性が示されており、いかなる効果が期待されているのかが問題となる。この点、BCPの必要性に関しては、災害やパンデミック等に際してその「応急業務に限られず、優先的に継続すべき通常業務までを含めた非常時優先業務の継続が遂行できる体制を検討していくこと」が挙げられており、具体的にこの「非常時優先業務を円滑に実施するためには、地方公共団体自身が被災し、制約が伴う状況下にあっても、業務が遂行できる体制をあらかじめ整えておくことが必要」と言われている<sup>19)</sup>。また、そのBCPの効果としては、当該計画策定することにより「非常時優先業務を適切かつ迅速に実施することが可能」となり、「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」と言われている<sup>20)</sup>。

しかし、この BCP の期待される効果に示した「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」という点は、当該 BCP の策定や運用等により必ずしも得られるとは限らず、むしろ被害が甚大で自治体行政の機能不全のままの可能性もあり、また BCP によっては当該内容そのものが機能不全をもたらす直接的および間接的な原因になり得る可能性すらあるという本質的な問題があると考えられる。なお、この点に関しては、上述した地域防災計画の課題でもある「すべての機関が正常に稼働していることを前提にしている」という点とも類似する側面がある。

## 2.2 自治体 BCP とリスク管理行政について

次に、自治体 BCP とリスク管理行政をめぐる内容を示すにあたって、その前提として自治体における「リスク管理行政」と「危機管理行政」は基本的に異なる。なお、この双方の管理行政の違いを検討するに際して、「リスク」と「危機」という概念が意味する内容が問題となる。この点、「リスク」や「危機」の定義は、学問分野や領域等によってその内容や位置づけは異なり、数多く存在する。本稿では「リスク」は「危害の発生確率と危害の重大さの組み合わせ」<sup>21)</sup> (ISO/IEC GUIDE 51 : 1999) と定義し、その一方で「危機」に関しては、「獲得した価値に対する損害の高い蓋然性」<sup>22)</sup> と位置づけることにする。この「危機」は「①自然災害の危機、②安全保障上の危機、③財政危機、④公衆衛生上の危機などに分類されるが、いずれも、個人的な危機としてのみならず、社会的あるいはグローバルな危機としても捉えられる点が特徴である」とされており、「これらの危機が複合的に発生することで、対応がより複雑で長期的とならざるを得ない状況が生まれている」のも現状である<sup>23)</sup>。つまり、このように「危機」概念が意味する範囲の多様性と複合的発生、そして長期化することによって生じる時代の変化等がより問題を深刻化および複雑化させていることになる。なお、この点、「リスク」概念においても同趣旨のことが言える。

日本において用いられている「危機管理」という概念は、「事態 (Incident) 管理、危機 (Crisis) 管理、セキュリティ (Security) の3つの概念が混同して用いられている」<sup>24)</sup> 傾向があり、そして「自然災害や大規模な事件・事故などの幅広い危機を対象とし、また単なる危機対応にとどまらず、危機の予防や再発防止などを含めたトータルな管理として一般的には捉えられているであろう」<sup>25)</sup> と言われている。また、一般的に自治体等の BCP 策定やその運用に際しては、「危機管理」の一環として議論されている傾向が多い<sup>26)</sup>。確かに、自治体 BCP は、震災、風水害、火山、そして大規模事故などの非常事態が生じた際を想定して策定・運用されるため、実際に生じた「危機」を管理する領域として取り扱われる傾向がある。しかし、何らかの災害が生じた際の自治体 BCP の実施・運用であれば「危機管理」(Crisis Management) となるが、当該 BCP の策定段階では「リスク管理」(Risk Management) の領域となる。具体的に、この点に関しては、「危機管理」と「リスク管理」との違いにもなるが、前者が実際に何らかの危機が生じた際に当該悪影響を最小限にするなどの対策やそのアプローチになるのに対して、後者は何らかのリスクが生じないようにするための予防的な事前対策やそのアプローチを意味する。つまり、「危機管理」と「リスク管理」に関しては、当該管理をする「対象」、すなわち前者は既に生じている事象(過去)なのか、後者はこれから生じる可能性がある事象(将来)なのかの違いがある。したがって、自治体 BCP には、当該策定段階(平時)における「リスク管理」と当該実施・運用段階(非常時)の「危機管理」という2つの側面があることが分かる。

このように、自治体 BCP には、平時の「リスク管理」と非常時の「危機管理」という2面性があり、一般的に BCP は「危機管理行政」の一環として主眼がおかれているが、本稿では平時における当該策定段階により焦点を当てた「リスク管理行政」の一環として検討を進め議論を展開する。

### 3 三鷹市の事業継続計画（BCP）をめぐるリスク管理行政の現状と課題

上述内容を踏まえ、本研究で具体的に実施した三鷹市の当該関係部署へのヒアリング調査<sup>27)</sup>やアンケート調査<sup>28)</sup>の内容に関しても触れながら、以下では同市のBCPをめぐるリスク管理行政の現状と課題について示す。

#### 3.1 三鷹市の事業継続計画（BCP）をめぐるリスク管理行政の現状

以下では、三鷹市のBCPをめぐるリスク管理行政に関して、三鷹市役所の総務部防災課と健康福祉部健康推進課へのヒアリング調査内容を踏まえ、その現状を示す。

##### 3.1.1 三鷹市の防災リスク関連BCP

まず、三鷹市における防災等におけるBCPに関して、当該策定の管轄部署である防災課へのヒアリング調査等の内容を踏まえ、その現状等を示す。

三鷹市のBCPの策定に際して、その全体を統括する部署は防災課であり、同課が関連担当課にヒアリング等をして防災関連のBCP（「三鷹市事業継続計画[震災編]」<sup>29)</sup>）の作成をしている。その他に、三鷹市では下水道関連やICT関連（「三鷹市ICT事業継続計画書」<sup>30)</sup>）のBCPも作成されている状況である。

三鷹市のBCP策定に際して、当該策定に特徴をあえて出さないことが、非常時の際に他自治体等を含め支援してもらうためにも重要な側面であるという認識がある。その上で、当該BCP策定にあたっては、国（内閣府）が設けている「業務継続計画の特に重要な6要素」に準じて作成を行っているのが現状である。なお、この6要素とは、①首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制、②本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定、③電気、水、食料等の確保、④災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保、⑤重要な行政データのバックアップ、そして⑥非常時優先業務の整理である<sup>31)</sup>。

また、三鷹市のBCP（防災編）では、各協力団体等との連携をしており、「非常時優先業務を迅速に遂行する体制を確保するため、民間協力団体等と緊急食料の確保、道路障害物の除去、橋梁等公共施設の応急復旧、医薬品・医療資器材の調達、下水道管路の応急措置等に関して39件の協定を締結している」<sup>32)</sup>状況である。上記からも分かるように、BCP（防災編）では、各協力団体等との連携に際して自主防災組織等を含む町会・自治会との連携等に関する記載はされていないのが現状である。この点に関しては、本研究において検討するまちづくり行政との関連の一環として当該BCPの記載内容および三鷹市にもヒアリング調査にて確認をした内容である。

##### 3.1.2 三鷹市の感染症（コロナウイルス）関連BCP

次に、三鷹市における新型インフルエンザ等（コロナウイルスを含む）におけるBCP（対策行動計画）に関して、当該策定の管轄部署である健康推進課へのヒアリング調査等の内容を踏まえ、その現状等を示す。

上述した三鷹市の防災関連のBCP（「三鷹市事業継続計画」[震災編]）とは異なり、新型コロナウイルス（COVID-19）のような感染症等に関しては、災害対策基本法に特段の記載等がなく、それに伴いBCP策定義務がない状況ではあるが、三鷹市では健康推進課がまだ公開はされていないものの、感染症BCPの策定をしているのが現状である。なお、新型インフルエンザ等対策特別措置法・第8条<sup>33)</sup>に基づき、関連する「市町村行動計画」は既に作成されている状況ではあるが、当該行動計画はBCPとは異なる性質があることになる。その他、「感染症対応の中核的な行政機関は、保健所である」<sup>34)</sup>とも言われている中で、三鷹市は保健所がない自治体であるため、その体制についての現在見直しなどが行われている状況である。

また、新型コロナウイルス（COVID-19）感染症対策の一環として、三鷹市では2020年2月21日に独自で「三鷹市新型コロナウイルス感染症対策本部」を上述した新型インフルエンザ等対策特別措置法や三鷹市新型イン

フルエンザ等対策本部条例に基づく位置付けとして設置し、具体的に「市施設の休館、事業やイベントの中止や緊急対応方針等について議論を行い、考え方や対応についての協議や情報共有を行った」経緯がある<sup>35)</sup>。このような対策本部の COVID-19 発症の早期段階からの設置やその推進体制の構築・強化は、「感染症に関する情報が不足する中で、感染状況及び市民や事業者への影響を庁内で共有することが可能となり、緊急対応方針など、各種対策をいち早く実施することができ」、また「より早期段階で全庁横断的な体制を整備することは、迅速な支援及び感染予防や感染拡大防止対策を実施する上で有効かつ重要であった」と三鷹市としても振り返りをしている状況である<sup>36)</sup>。

新型コロナウイルス感染症によるパンデミックのような非常時（緊急時）は、自治体の長（三鷹市長など）がトップダウンでアクションを行い、今後の方針等の指示をしなければ迅速な対応ができない。その際に、いかなる形で意思決定をしていくかは、予防行政（リスク管理行政）として当該感染症対策が広域的な対策が必要になる特徴もあり、近隣の自治体や国の方針等も重要になることから、一自治体（三鷹市）として BCP 等を含むその対策方針等に独自の特徴（オリジナルさ）を打ち出すことは必ずしも常にプラスの影響をもたらすとは限らないという考えにも基づいており、当該基準や行動指針等を含めその詳細を予めすべて細かく定めておく必要はないということも理解しながら三鷹市は対応を進めてきている状況である。

### 3.2 三鷹市の事業継続計画（BCP）をめぐるリスク管理行政の課題

上述した三鷹市の BCP をめぐるリスク管理行政の現状や現場担当の実態を伴ったヒアリング調査内容等を踏まえ、その課題について示す。

三鷹市の BCP をめぐるリスク管理行政の課題としては、次の 5 つに大別することができる。なお、以下に示す BCP をめぐるリスク管理行政の課題に関しては、具体的に三鷹市の防災課と健康推進課の担当者から実際にヒアリング調査をした内容等に基づいて示す。それに伴い、以下内容は、三鷹市の BCP に関するリスク管理行政の課題を網羅的に示した内容ではないことを予め付言しておく。

第 1 に、三鷹市の BCP は「防災編」の策定に留まっており、「風水害」関連の項目内容がない点が課題として挙げることができる。なお、現在でも風水害に関しては BCP 等の策定の動きは見受けられない状況である。この点、近年の地球温暖化等に伴う気候変動により生じている甚大な風水害の対策は、自治体としても早急に取り組まなければならないリスクの一つである。

第 2 に、三鷹市の BCP（防災編）は、平成 24 年（2012 年）の策定後に特段の改訂等もされていない状況であり、2011 年の東日本大震災後に策定されてから現在に至るまでに直近の能登半島地震などを含め大きな震災をいくつか経験している中で、その教訓等を BCP に反映するなどアップデートがなされていないことが課題となる。ただし、三鷹市では BCP（震災編）も改訂の動きが出てきている状況である

第 3 に、BCP は非常時における優先業務を含む通常業務の継続に関する方向性を定めているため、各担当部署等でその詳細は別途定める必要がある点が課題となっている。その一方で、BCP 等で定めておいても、いつ、どこで、どれほどの規模の地震等の災害が生じるのか否かすら不確実な状況下において、実際に災害等が生じた際に計画通りのプロセスを経てアプローチができるとは限らず、当該計画を策定すること自体の難しさがある。つまり、細かく詳細に BCP を策定しても、実際に震災等の自然災害やパンデミックなどの不測の事態となった場合は、その効果等は期待できない可能性も一定程度残ることになる。よって、このことは BCP 策定段階における不確実性があることを意味する。

第 4 に、新型コロナウイルス（COVID-19）などの新型感染症が一体どのような性質があるのかを迅速かつ正確に把握することは難しく、その実効性を担保した具体的な対策を講じるにあたっての BCP 策定にはその改訂を含め不確実性がある点を課題として挙げることができる。なお、この点も BCP 策定段階における不確実性と

位置付けることができる。また、この第4課題に派生的に生じる問題として、「感染状況についての東京都からの情報提供が限定的なため、市では把握できず、様々な問い合わせ等が市に多く寄せられ、対応に苦慮することが多かった」こともあり、「情報共有の内容・協力体制のあり方についての検討も今後の大きな課題だと考える」と振り返り指摘がされている<sup>37)</sup>。

第5に、三鷹市として在住等で人口が増える中、その一方で経年的に職員数が減っている状況に鑑みると、震災等の非常時の際にBCPを具体的に運用・実施するにあたって一体どれだけの職員が集まるのかが分からない点が課題となっている。つまり、BCPを踏まえ非常時に集まる職員数やその体制等は事前に整備・計画されているものの、実際に震災等が発生した非常時に三鷹市の職員(1046名[2023年4月1日現在])<sup>38)</sup>が一体どれほど主体的に集まるのか、また物理的に集まることができるのかという点、その想定や当該計画とは大きな乖離が生じる可能性があるということである。また、もし一定の職員が集まったとしても、普段の業務領域外になる危機管理対応や非常時優先業務を実際に率先して迅速かつ適切に行える人員がどれだけ確保できるか、管轄外の非常時優先業務等を行うことができるスキル・能力を確保すべく実践的な訓練をどれほど行ってきたかに関して想定と実態の乖離が生じ得る可能性がある。よって、これらの点からはBCP実施・運用段階における不確実性があると言える。

#### 4 不確実性に対処する事業継続計画策定と リスクコミュニケーションをめぐるまちづくり行政との関係性

不確実性を伴うリスクに対処するBCP策定とリスクコミュニケーションをめぐるまちづくり行政との関係性を検討する上で、上記で示した三鷹市のBCPをめぐるリスク管理行政の現状と課題、そして三鷹市役所のコミュニティ創成課へのアンケート調査内容等を踏まえて検討する。

##### 4.1 不確実性に対処する業務継続計画(BCP)策定のあり方とその必要性

まず、この不確実性を伴うリスクに対処するBCP策定のあり方とその必要性に関して、本稿ではより本質的な課題解決と新たなBCP策定のあり方を追求すべく、上述した三鷹市のBCPをめぐるリスク管理行政の課題で示した第3、第4、そして第5の課題により焦点を当てて検討を行う。

これら3つの三鷹市のBCPのリスク管理行政上の課題に共通するのは、いずれも「不確実性」がキーワードになっている点である。具体的には、第3課題に関しては、BCP策定後の運用実施に際しての実効性をめぐる「不確実性」である。また、第4課題については、BCPが対象とするリスクや危機の事象に対する「不確実性」である。最後に第5課題に関しては、BCP策定後の非常時における当該実施段階の運用リスク、すなわちBCP運用に際しての人的確保に対する「不確実性」である。

このように、三鷹市のBCPをめぐるリスク管理行政上の本質的課題には、共通して「不確実性」という潜在的要素があることが分かる。とりわけ、これらのBCPに関連する「不確実性」は連鎖的に生じ、それらを取り巻く課題をより高度化・複雑化させる性質がある。本稿では、この性質を「不確実性のスパイラル」と呼ぶことにする。では、BCP策定及び運用実施等を推進していく中で、上述したような3つの「不確実性」を潜在的に有する課題に対して、いかなる予防的な対応が求められるのだろうか。そして、これら「不確実性のスパイラル」に対処するBCP策定の新たなあり方とは何かという問題が生じる。

この点、「防災基本計画」や「地域防災計画」が災害の種類を例示し、各々の準備と対策を掲げているが<sup>39)</sup>、本稿でも一部先述したように当該計画やそのシナリオなどが必ずしも想定通りに話が進むとは限らず、このような具体的に例示された災害等が発生した場合ということが前提となる。つまり、新型コロナウイルス(COVID-19)

感染症のような想定しないパンデミックなどの非常事態が生じた際は、一部のおよび一時的に行政機能が停止または当該組織体制が弱体化することを意味する。すなわち、「認識しないリスクには備えられない」<sup>40)</sup>とも言われており、全て予め網羅的に具体的なBCPの対象となる事象を想定することが難しいことを意味する。

このようなことに鑑みると、「不確実性のスパイラル」にも対処していく上でも、「オールハザード型BCP」の策定やそれらを基軸とする考え方の方針転換が求められるのではないかと考える。この「オールハザード型BCP」は、考え方をシナリオベース（原因事象に着目）からリソースベース（結果事象に着目）に転換するものであり、「危機事象によって『結果として生じる事象』に着目する」アプローチである<sup>41)</sup>。つまり、「防災基本計画」や「地域防災計画」のように災害の種類（原因事象・危機事象）を例示してその計画策定や対策を講じるのではなく、上述したような三鷹市のBCPの課題として示した非常時の職員等の人的確保問題（人員不足）、すなわち災害等によって生じる「リソースベース」の「結果として生じる事象」に注目してBCPの策定をしていくことが、「不確実性」を伴うリスク事象に対処していく上でも必要不可欠なアプローチになるのではないかと考える。なぜなら、このような原因事象や危機事象そのものに「不確実性」要素がある以上、個別具体的な当該事象に基づくBCP策定に際しての計画上の「不確実性」の蓋然性が高くなるからである。本稿でも事例として挙げた「新型コロナウイルス感染症のように、新たな感染症に関する知見は、パンデミックの時点では明確ではなく、その対策にあたって試行錯誤が不可避である」<sup>42)</sup>とも指摘されているように、大前提として我々人類社会が想定をしていない事象が生じないことが約束されている状況ではなく、科学技術などの人類の英知を活用して状況を把握し課題解決（不確実性の度合いの低減）をしていくことになる。

なお、この点に関して、東京都は2008年11月に「都政のBCP（東京都事業継続計画）〈地震編〉」を策定し、東日本大震災（2011年）では「一時的に行政機能が喪失するなど、業務継続計画を定めていた被災自治体においても、想定外の事態により業務継続が困難となる事態が発生」し、また熊本地震（2016年）では「発災時における迅速な初動対応の必要性、持続可能な体制の整備の必要性、他自治体等からの応援受入の重要性が改めて浮き彫りとなった」こと踏まえ、「発災時における業務の継続性を高め、より実効性のある計画とするため」に2017年12月に当該計画の改定を行い、さらに2023年11月には「いつ起こるとも知れない災害に備え、様々な災害の事象、規模に応じて、柔軟に対応できる業務継続計画」にすべく改定が行われている<sup>43)</sup>。この東京都事業継続計画の直近の2023年改定では、「東京で起こり得る様々な災害に対応」、「被害の実態に即した執行体制の構築」、そして「業務継続の実効性向上」という3つの改定ポイントを掲げ、「様々な災害事象と規模に応じて、柔軟に対応できるBCPへレベルアップ」すべく、「オールハザード型BCP」を目指している状況である<sup>44)</sup>。このように、東京都も「オールハザード型BCP」への移行とその必要性を認識していると言える。

以上のような内容を踏まえ、上述した「オールハザード型BCP」による「リソースベース」の「結果として生じる事象」に着目した当該計画策定により、先述した「不確実性のスパイラル」による全体としての不確実性への蓋然性を相対的に抑えることができると考える。

## 4.2 不確実性に対処する業務継続計画（BCP）策定とまちづくり行政の関係性

さらに、上述した内容や本稿で検討を進めてきた内容等を踏まえ、不確実性に対処するBCP策定とまちづくり行政の関係性について若干の検討を行う。

2024年1月1日の能登半島地震などの自然災害やCOVID-19などの感染症パンデミックのような人命や健康等の不可逆性とその発生及び影響等に対する不確実性を伴うリスクが実際に生じた非常時において、リスク管理行政及び危機管理行政の一環としてのBCP策定・運用実施とまちづくり行政、とりわけ平時におけるリスク・コミュニティ行政は関連付けていく必要があると考える。

この点、例えば「内閣府『避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書』（2013年）によれば、

東日本大震災時の避難では、高齢者や障がい者は、家族や近所の人など、身近な方からの直接的な働き掛けによる他、福祉関係者からの連絡や声掛けなどによって避難した割合が高いことが明らかになっている<sup>45)</sup> という研究結果に鑑みると、非常時における「危機管理行政」とコミュニティ形成をめぐるまちづくり行政の関係性とその有効性を一定程度見出すことができるのではないだろうか。つまり、上記で示した「近所の人」とのコミュニティ等は非常時に形成されるものではなく、平時からの関係性や信頼関係の構築がより重要になる。そのような意味において、平時のBCP策定等における「リスク管理行政」の一環として、このような近所づきあいなどの地域コミュニティ（リスク・コミュニティなど）形成をめぐる当該取り組みの推進及び強化等が普段のまちづくり行政に取り込まれることにより、当該BCP内に一種の新たなリスクコミュニケーションの機能の創出とその効果をもたらすことにも繋がると言える。その上で、自然災害や感染症パンデミックを含め「長いスパンで災害事象を眺めると、地域が遭遇するさまざまな局面に対峙していく中で、地域が自律的に試行錯誤を繰り返しながら、地域のもつ諸資源や諸関係を駆使しつつ、地域外部との交渉を通じて資源調達を行って（地域を運営していく力）こそが最も重要な参照点である<sup>46)</sup>」とも指摘されている。非常時による自治体行政による支援だけに留まらず、この「地域」（地域コミュニティを含む）が自律的に「地域を運営していく力」を構築・強化していく上でも、平時のBCP策定等における地域コミュニティとの連携やその強化をリスクコミュニケーションの観点から位置付ける意義はあるのではないだろうか。

三鷹市において、このようなコミュニティ形成を支援および連携等をする管轄部署として、生活環境部コミュニティ創生課がある。コミュニティ創成課へのアンケート調査でも、『コミュニティ創生』に対する基本的な姿勢としては、「住民主体の自主的な活動を最大限尊重しつつ、支援を要する場面で適時適切なサポートを提供することが重要であると認識」しており、「住民同士の『支え合い』による新たな『共助』と『協働』の仕組みで自律的に解決していく『コミュニティ創生』の取組を促進し、地域の絆の強化、地域力の向上を図って」いくことを目指している現状がある。このことに鑑みると、不確実性を伴うリスクに対処すべく平時のBCP策定段階におけるまちづくり行政の一環として、リスク・コミュニティを含む「コミュニティ創生」の促進・強化およびその連携をしていくことは、三鷹市のコミュニティ行政（まちづくり行政）の今後の方針からも大きくそれる内容ではない。しかし、アンケート調査でも確認できたが、三鷹市における「コミュニティ創生」活動に関して、「リスクコミュニケーション」という観点は盛り込まれておらず、三鷹市の「コミュニティ行政の課題<sup>47)</sup>」における追加的な要素になる可能性がある<sup>48)</sup>。

また、例えば新型コロナウイルス感染症に伴うパンデミックは、「いわば社会全体で“自由の総量規制”をかけ、その総量の範囲内での“自由の分配”のあり方と、それを達成するための手段を統合的に提示し、実行することが必要となる<sup>49)</sup>」状況下で、非常時に実際に運用実施するBCP策定に当たっての平時におけるリスク管理行政のあり方として、「個人」を対象とした規制等に限界がある中で、「社会」や「地域」といった対象単位で例外的に「自由の総量規制」及び「自由の分配」をしていかざるを得ないことに鑑みると、平時のBCP策定等における「リスク管理行政」の一環として、町内会・自治会を含む上述同様にコミュニティなどの形成・維持をめぐる当該取り組みの推進及び強化等をする連携や協力体制の構築に関する動きも「個人」という単位から「地域」・「社会」という単位にも規制・管理範囲が広がる中で必要不可欠なアプローチとなり得る。

#### 4.3 リスクコミュニケーションを伴うまちづくり行政への波及的な有効可能性

最後に、本稿で検討を進めてきた不確実性を伴うリスクを想定した業務継続計画（BCP）の策定と運用実施のあり方に関して、若干の考察を含めリスクコミュニケーションを伴うまちづくり行政への波及的効果について検討を行う。

本稿でも事例対象として取り上げてきた東日本大震災等の自然災害はいつ、どのような規模で、いかなる被害

をもたらすかは分からない状況下（不確実性の下）で前触れもなく唐突に発生する。このような災害被害は、一般的に『自然の外力×暴露量（人口など）×社会の脆弱性』の関数である」と言われており、日本ではこの「社会の脆弱性」が進行しており、とりわけその中でも「地域の付き合いは弱くなり（中略）、町内会・自治会への参加者は減った」社会状況であると言われている<sup>50)</sup>。

このような日本の社会情勢の中で、少なくとも新たな自然災害やパンデミックを踏まえた不確実性を伴うリスクに対処すべく、一自治体として今後のBCPの策定とその運用のあり方に関して、コミュニティ形成を含むまちづくり行政との関連性やその波及的な有効可能性は新たに見出すことができると考える。

近年、介護福祉施設に対して災害及び感染症対応関連のBCP策定義務が要請されるなど、福祉BCPをめぐるのは、「自治体の内部で福祉部局と防災・都市計画部局が縦割りを超えて連携しなくてはならない」との指摘もあり、このような連携等の「意義や業務内容について対話により共通理解をつくることが第一歩」となり、その上で「高齢者や障がい者等の災害時の安全確保への取り組みが、平時の地域社会で支え合える関係性をつくる機会にもなる」と言われている<sup>51)</sup>。このことに鑑みると、自然災害を想定した防災関連と感染症等を含むパンデミック等に関連したBCP策定部署間における連携、そして当該BCP策定部署とコミュニティ形成を含むまちづくり関連部署との連携の強化、すなわち一種の自治体内における部署間におけるリスクコミュニケーションのデザインやそれに伴う連携強化をしていくことで、平時におけるより実効性を担保した不確実性を伴うリスクを想定した地域住民への各種行政サービスを展開できる可能性があると考えられる。

この点、時として「自然災害対策に関わる分野の広さが平常時の縦割りの壁に阻まれ、身動きがとれないこと」<sup>52)</sup>があるとされている。三鷹市を含め多くの地方自治体では、非常時におけるBCP策定に係る各種関連部署は平時からの連携や情報共有等も行われているものの、一見するとBCP策定とは関連性を見出すことができない部門等を越えた具体的な連携や訓練等は必ずしも定期的に行われていない可能性が高い。本稿でも示したように、非常時の自治体職員等の人的確保問題（人員不足）が課題として「不確実性」とともに残されている中で、平時からの関連部署以外の部門を越えた連携や具体的な訓練、そしてリスクコミュニケーションを含む情報共有等を行う必要性を見出すことができる。このように「自然災害対策は、（中略）多分野が共同して進める必要があり、平常時の縦割りの壁で思考停止しない意識と仕組みが必要である」<sup>53)</sup>とも述べられている所以である。この点に関しては、2016年4月に起きた熊本地震などのように、人事異動がある時期に自然災害等の不確実性のあるリスクが生じる可能性を踏まえ、自治体職員の「人事異動に伴う引継ぎ等の徹底」<sup>54)</sup>においても関連する内容であり、とりわけ「非常時優先業務」のより上位にくる関連業務は、自治体職員全員が従事できるようにするなどの普段からの連携・訓練の必要性を見出すことができ、より一層重要な留意点であると言える。

また、新型コロナウイルス感染症等のパンデミック対策として、「早期段階で独自の対策本部を設置したことで、速やかに情報共有することができ、幅広い対策を打ち出すことができた一方で、対策本部の開催に当たり、専任の担当がいないうちで対応に苦慮することが多かったことから、対策本部を設置する前段階から作業部会等の体制があると、より迅速な対応が可能であった」<sup>55)</sup>と三鷹市は当該検証報告に述べている。ここで三鷹市側の得られた重要な学びとしては、上述した「対策本部を設置する前段階から作業部会等の体制があると、より迅速な対応が可能であった」という点ではないだろうか。すなわち、対策本部が設置されるのは、何らかの自然災害やパンデミックが発生した後の非常時であることから、その前段階という意味は当該発生前の平時ということになる。BCP関連でのリスク管理行政の一環として平時から上述したような福祉と防災などの自治体内のより具体的な連携強化や自治体外（本稿では自治体と地域コミュニティ）、とりわけ三鷹市のBCP（防災）では上述でも示したように民間協力団体等との連携をしているが、BCPに記載のない自主防災組織等を含む町内会や自治会とのより密接な連携強化体制（支援要請体制を含む）の構築をして、この平時における「作業部会等」に各種地域コミュニティ組織にも参画してもらうことで、BCP内に平時におけるリスクコミュニケーションの新

たな発現を見出すことに繋がる。不確実性を伴うリスクに対処すべく平時における BCP 策定だけにとどまらず、通常 BCP の運用・実施は非常時に限られているように見受けられるものの、平时间段から BCP は既に実施されていることがこの「不確実性」に対処する上でも重要なアプローチになると考える。

さらに、「コミュニティは、何らかの外的な作用因があるとき、このような変容を開始する」（地域コミュニティの変容）とされ、「その作用因のひとつに行政も含まれる」と言われている<sup>56)</sup>。その一方で、市民との関係性が与える行政の変容に関して、「市民の参画が最も効果的な政策推進をもたらすという認識が行政組織に共有されたとき、行政は市民との協働による政策推進を積極的に選び取るようになる<sup>57)</sup>」と言われている。このような点に鑑みると、平時における「リスク管理行政」の一環としての BCP 策定段階で自主防災組織等を含む町内会や自治会との密接な連携強化等の体制づくりをして、非常時における連携の円滑化や適切かつ迅速なリスクコミュニケーションの推進を実現していく上でも、このような取り組みや「リスク管理行政」と「まちづくり行政」（コミュニティ行政を含む）のより一層の連携強化に伴う波及的效果により、地域コミュニティおよび行政が変容する契機にもなり得る可能性があると言える<sup>58)</sup>。

## 5 おわりに

### 5.1 結論（若干の考察を含む）

本稿では、まず、地方自治体における「地域防災計画」や「BCP」の位置づけやその必要性および当該関係性について、「リスク管理行政」と「危機管理行政」の違いにも触れながら検討を進め示した。次に、具体的に三鷹市の BCP 策定等をめぐる「リスク管理行政」の現状や課題に関して、当該関連部署の現場担当者へのヒアリングやアンケート調査内容等を踏まえ、その本質的な課題を示した。その上で、リスクコミュニケーションのデザインを伴うコミュニティ形成などを含むまちづくり行政にも着目し、「不確実性」に対処する BCP 策定上の本質的課題（根本的な要素）を示し、「リスク管理」としての当該策定の重要性とそのあり方に関して、新たな視座と政策的示唆を示した。

以上のような検討内容等を踏まえ、本稿における具体的な新たな視座とその政策的示唆としては、第 1 に、三鷹市の BCP をめぐる「リスク管理行政」上の本質的課題には、共通して「不確実性」という潜在的要素があり、これら「不確実性」の連鎖、すなわち「不確実性のスパイラル」に対処していく上でも、「オールハザード型 BCP」の策定とそれを基軸とする考え方の方針転換が求められることを示した。第 2 に、「リスク管理行政」及び「危機管理行政」の一環としての BCP 策定・運用実施とまちづくり行政、とりわけ平時におけるリスク・コミュニティ行政は関連付けていく必要があることを示した。そのようなアプローチをしていくことで、自治体 BCP 内に一種の新たなリスクコミュニケーションの機能とその効果をもたらす可能性があることを示した。第 3 に、三鷹市の BCP（防災）では民間協力団体等との連携を示しているが、自主防災組織等を含む町内会や自治会との密接な連携強化体制（支援要請体制を含む）の構築をしていくことで、BCP 内に平時におけるリスクコミュニケーションの新たな発現を見出すことができ、通常 BCP の運用・実施が想定している「非常時」に限らず、「平時」の BCP 策定段階から既にこの運用・実施がスタートしているということが「不確実性」に対処する上でも重要なアプローチになることを示した。

また、本稿で取り上げたような自然災害や感染症災害（パンデミックを含む）に対して、とりわけ「自然災害対策は総合的アプローチが必要<sup>59)</sup>」であることが一般的に指摘されている中で、これらの分野横断的な総合的アプローチは新型コロナウイルス対策でも如実にその重要性と必要性が認識された。そのような意味においても「それぞれの分野を対象とする学問の集結が必要であり、社会に実現していくには、実務の分野でも、国、地方自治体、公益団体、民間もライフライン企業、マスコミなどさまざまな組織体とともに、地域住民団体や市民

一人ひとりに至るまで全員が関わるので、その連携を図りながら全体を動かす必要がある<sup>60)</sup>とされており、この点に関しては本稿で検討を進めてきた非常時を含む特に平時における BCP 策定のあり方とも繋がる側面があると考えらる。

さらに、公害・環境規制や情報公開制度などを含め「一般に、地方自治体の制度変更は国に先行することが多い」<sup>61)</sup>傾向があると言われている。そして、「新しい政策を特定の自治体が導入しその成果が明らかになったとき、あるいは成果は未だ現れていなくてもそのような新規政策が他の自治体にも共有されている緊急の課題（法律による新たな要請を含む）の問題解決に有効であると判断されるとき、その政策はこぞって他の自治体にも導入されるようになる」<sup>62)</sup>ことに鑑みると、本稿で検討を進めてきた「不確実性」を伴うリスクに対する自治体 BCP 策定等の新たなあり方に関する本結論は、三鷹市が他の自治体に比して先駆けて新たな BCP の取り組みを導入し、グッドプラクティスを広く周知する契機になると言える。このことは、「不確実性」を伴う災害対策における BCP のあり方に、一種の「ゲームチェンジ」のような変革を与えることになるだろう。

## 5.2 今後の研究課題

本稿における検討内容や結論等を踏まえ、本研究における残された今後の研究課題について示す。

まず、本稿ではインタビュー調査や文献調査等を通じて三鷹市における BCP の現状や課題を示したが、当該内容の更なる精査（さらに掘り下げたデプスイタビューの実施などを含む）や三鷹市以外の他地方自治体の BCP との特徴の違いなどを含む比較検討も必要なアプローチになると考える。

また、平時の BCP 策定や非常時における運用実施に当たっての課題や問題は、本稿でも三鷹市の現状等を踏まえ一部指摘をしているように、その特徴やオリジナルさを打ち出すメリットもデメリットもあり、「不確実性」の性質や時代・環境等の変化も見据えた上で、地域特有のリスク等も存在する中で最終的にどのようなバランスで BCP を策定していくかが問われている。そのような状況下で、BCP の新たなあり方やその機能、そして平時における BCP およびリスクコミュニケーションの位置づけ等に関して更なる追究が必要である。

さらに、「リスク管理の観点を踏まえた危機管理法制を今後構築することが必要である」<sup>63)</sup>とも指摘されているように、「不確実性」に対処するための平时间段階での「リスク管理行政」は、非常時の「危機管理行政」の質や意思決定を左右することにも繋がり得ることから、本稿で検討を進めてきた自治体 BCP 策定に関して、平時における「リスク管理」の様々な視点で包括的な見直しを行い、より時代や環境の変化に応じた当該計画の策定をしていく必要があるだろう。

### 【注】

- 1) 内閣府・防災担当（2023）、p.4 引用。なお、ここで示されている「非常時優先業務」とは、「大規模災害などの危機事象の発生時にあっても優先して実施すべき業務のこと」であり、例えば「災害応急対策業務や早期実施の優先度が高い災害復旧・復興業務等のほか、業務継続の優先度の高い通常業務が対象となる」とされている。内閣府（2023）、p.81 引用・参照。
- 2) 森健（2020）、p.79 引用。
- 3) 本田茂樹（2021）、p.10 参照。
- 4) 田代民治（2023）、p.10 引用。
- 5) 田代（2023）、p.10 引用。
- 6) 高橋儀平（2019）、p.26 引用。
- 7) 中邨章（2020）、p.160 引用・参照。
- 8) 五十嵐仁（2023）、p.57 引用。

- 9) 五十嵐 (2023) 、 p.57 引用。
- 10) 中邨 (2020)、 p.161 引用。
- 11) レジーナ・E・ラングレン、アンドレア・H・マクマキン (2021)、 p.12 引用。
- 12) この点、日本における「災害対策は昭和 38 年に制定された災害対策基本法が基本となっている」状況である。立石清一郎・五十嵐侑 (2023)、 p.126 引用。
- 13) 中邨 (2020)、 pp.154-155 引用・参照。
- 14) 地域防災計画に関しては、震災、風水害、火山、原子力災害、大規模事故など「いろいろな災害を想定し、それぞれについて予防、応急、復旧・復興の 3 点から対策を練るという形式を踏んできている」状況である。中邨 (2020)、 p.156 引用。なお、「防災基本計画の特徴は災害の種類 (地震・津波・風水害・火山・雪害・海上災害・航空災害・鉄道災害・道路災害・原子力災害・危険物等災害・大規模火災・林野火災) に応じて講じるべき対策が参照できるよう、災害ごとに記述されている」状況である。立石・五十嵐 (2023)、 p.126 引用。
- 15) 中邨 (2020)、 p.156 引用・参照。
- 16) 中邨 (2020)、 p.157 引用。
- 17) 中邨 (2020)、 pp.156-157 引用・参照。この点、「従来の自治体が策定した地域防災計画は、不測事態が発生すると災害の覚知、情報収集、対策本部の立ち上げから避難誘導、食糧確保など、災害対応に必要とされる対策は、1 つの自治体ですべて処理する、あるいは、できるという前提に立ってきた」とされている。中邨 (2020)、 p.156 引用。
- 18) 中邨 (2020)、 p.158 引用・参照。
- 19) 内閣府 (2023)、 p.5 引用・参照。
- 20) 内閣府 (2023)、 p.10 引用・参照。
- 21) 東京海上ディーアール株式会社編 (2022)、 p.28 引用。
- 22) 加藤朗 (1999)、 p.8 引用。
- 23) 和氣純子 (2021)、 p.10 引用。
- 24) 東京海上ディーアール株式会社 (2022) p.37 引用。
- 25) 板橋功 (2017)、 p.4 引用。
- 26) この点、例えば、「行政 BCP とは、突発的な災害等の発生に際しても中核的な重要業務を極力継続可能、中断を余儀なくされた場合においても、目標とする時間内に目標とするレベルに回復・継続するために策定される危機管理計画である」と定義・位置づけをしているように「危機管理」の概念が用いられていることから分かる。長谷川幸彦・川本篤志・坂田朗夫・佐藤英治・伊藤則夫・白木渡 (2015)、 p.14 引用。
- 27) 三鷹市へのヒアリング調査は、2023 年 11 月 21 日 (火) にて元気創造プラザで BCP 策定管轄部署である総務部防災課および健康福祉部健康推進課の両部門の担当者へ実施し、現状や課題に関する聞き取りと意見交換等を行う。なお、本ヒアリング調査の目的は、三鷹市のリスク管理行政上における BCP の特徴や将来を踏まえた今後の課題等を確認し、不確実性を伴うリスクに対する BCP のあり方について、その現状や探究すべき本質的問題を把握することである。
- 28) 三鷹市へのアンケート調査に関しては、生活環境部コミュニティ創生課へ紙面にて実施をする。
- 29) 三鷹市総務部防災課 (2012)
- 30) 三鷹市企画部情報推進課 (2011)
- 31) 内閣府・防災担当 (2015)
- 32) 三鷹市総務部防災課 (2012)、 p.14 引用。また、具体的な BCP における民間協力団体等との協定締結状況に関しては同計画 (三鷹市事業継続計画[震災編]) の pp.14-17 参照のこと。
- 33) 新型インフルエンザ等対策特別措置法・第 8 条では、「市町村長は、都道府県行動計画に基づき、当該市町村の区域に係る新型インフルエンザ等対策の実施に関する計画を作成するものとする」と定められている。

- 34) 原田大樹 (2023)、p.20 引用。
- 35) 三鷹市健康福祉部健康推進課編 (2023)、p.5 引用・参照。
- 36) 三鷹市健康福祉部健康推進課 (2023) 、p.5 引用・参照。
- 37) 三鷹市健康福祉部健康推進課 (2023) 、p.7 引用・参照。
- 38) 三鷹市 HP「職員数と配置先について (令和 5 年 4 月 1 日現在)」([https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/033/033185.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/033/033185.html) : 最終閲覧日 2024 年 3 月 28 日)
- 39) 注 14 を参照のこと。
- 40) 本田 (2021)、p.11 引用。
- 41) 根来論 (2023)、p.66 引用・参照。
- 42) 原田 (2023)、p.25 引用。
- 43) 東京都 (2023)、p.2 引用・参照。
- 44) 東京都 (2023)、pp.3-4 引用・参照。
- 45) 鍵屋一 (2021)、p.57 引用。
- 46) 日本災害復興学会編 (2023)、p.99 引用。
- 47) 三鷹市におけるコミュニティ行政の課題として、「コミュニティに対する無関心層の増加」、「コミュニティの高齢化・固定化、担い手不足」、「コミュニティ間・世代間の分断・連携不足」、そして「コミュニティ施設の設備・利便性の向上」が挙げられている。三鷹市生活環境部コミュニティ創生課 (2023)、pp.44-45 引用・参照。
- 48) この点、確かに三鷹市では「リスクコミュニケーション」という概念等を用いることがなくとも「行政機関としては、一見すると日々無難に大きな問題なくリスク行政を行っているように見受けられるものの、『市民』と『行政側 (行政機関)』(三鷹市) との間の信頼関係やコミュニケーション等に乖離が生じている、または生じる可能性があるという問題や課題が存在していることになる」ことも留意しなければならない点である。中山敬太 (2023)、p.51 引用。
- 49) 中原茂樹 (2023)、p.34 引用。
- 50) 鍵屋 (2021)、p.56 引用・参照。
- 51) 鍵屋一 (2023)、No.1、p.14 引用・参照。
- 52) 岡山和生 (2023)、p.261 引用。
- 53) 岡山 (2023)、p.263 引用。
- 54) 東京都 (2023)、p.59 引用。
- 55) 三鷹市健康福祉部健康推進課 (2023)、p.6 引用。
- 56) 濱真理 (2022)、p.69 引用・参照。
- 57) 濱 (2022)、p.91 引用。
- 58) この点、「当事者意識をもって『リスクコミュニケーション』という観点でまちづくりに積極的に普段 (平時) から関わっていくことで、非常時等を含めより適切なリスク認知やリスク対応の向上に繋がり、不確実性を伴うリスク等に対処せざるを得ない状況下でも、リスクコミュニケーション型まちづくりに関わることで地域及び市民個人が今まで以上により適切なリスク意思決定ができるようになるという副次的効果が期待できる」との指摘からも分かる。中山敬太 (2022)、p.119 引用。
- 59) 岡山 (2023)、p.261 引用。
- 60) 岡山 (2023)、p.261 引用。
- 61) 濱 (2022)、p.94 引用。
- 62) 濱 (2022)、p.94 引用。
- 63) 大沢秀介 (2017)、p.449 引用。

## 【文献】

- 五十嵐仁、2023、「大規模災害時における自治体災害対策本部機能継続の考察—指揮、統括、情報共有における機動コンセプトの適用—」『千葉科学大学紀要』16号
- 板橋功、2017、「危機管理総論」前田雅英・公益財団法人公共政策調査会編『現代危機管理論—現代の危機の諸相と対策—』立花書房
- 大沢秀介、2017、「危機管理法制の必要性」前田雅英・公益財団法人公共政策調査会編『現代危機管理論—現代の危機の諸相と対策—』立花書房
- 岡山和生、2023、「日本の災害リスクと災害に強いまちづくり」青山俊樹（監修）『都市防災ハンドブック』NTS
- 鍵屋一、2021、「（都市のリスクマネジメント）東日本大震災10年を機に福祉と防災の連携を」『市政』Vol.70、No.824
- 、2023、「福祉と地域の連携による安心安全な地域社会づくり—福祉事業者と地域コミュニティ・自治体の連携—」『連合総研レポートDIO』Vol.35、No.1
- 加藤朗、1999、「危機管理の概念と類型」『公共政策』Vol.1999
- 高橋儀平、2019、『福祉のまちづくり その思想と展開—障害当事者との共生に向けて—』彰国社
- 田代民治、2023、「日本の災害リスクと対処の在り方」青山俊樹（監修）『都市防災ハンドブック』NTS
- 立石清一郎・五十嵐侑、2023、「災害と産業保健」『産業医学レビュー』Vol.35、No.3
- 東京海上ディーアール株式会社編、2022、『リスクマネジメントと危機管理ガイドブック』同文館出版
- 東京都、2023、「東京都業務継続計画 都政 BCP オールハザード型 Step.1—多様な災害に柔軟に対応し、都民の命と暮らしを守る—」（[https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/\\_res/common/BCP/20231124.pdf](https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/common/BCP/20231124.pdf)：最終閲覧日時 2024年5月30日）
- 内閣府・防災担当、2023、「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（令和5年5月）」（<https://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyoumukeizoku/pdf/R5tsebiki.pdf>：最終閲覧日時 2024年4月9日）
- 、2015、「市町村のための業務継続計画作成ガイド—業務継続に必須な6要素を核とした計画—」（<https://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyoumukeizoku/pdf/H27bcpguide.pdf>：最終閲覧日 2024年3月15日）
- 中原茂樹、2023、「パンデミックにおける活動規律の法的課題」『ジュリスト』No.1591
- 中邨章、2020、『自治体の危機管理—公助から自助への導き方—』ぎょうせい
- 中山敬太、2023、「リスクコミュニケーションの「場」のデザインがもたらす三鷹市まちづくりへの有効可能性に関する研究—「市民公開講座」の実践からわかること—」『三鷹まちづくり研究』第3号No.3
- 、2022、「三鷹市における新たなリスクコミュニケーションを促進するまちづくり体制の構築に関する研究—リスクコミュニティ形成と「ナッジ」の役割を事例に—」『三鷹まちづくり研究』第2号No.2
- 日本災害復興学会編、2023、『災害復興学事典』朝倉書店
- 根来諭、2023、『シン・危機管理—企業が“想定外”の時代を生き抜くには？—』みらいパブリッシング
- 長谷川幸彦・川本篤志・坂田朗夫・佐藤英治・伊藤則夫・白木渡、2015、「地域コミュニティの防災意識の評価とレジリエンスの評価手法の有効性の検証」『土木学会論文集F6（安全問題）』Vol.71、No.2
- 濱真理、2022、『市民と行政の協働—ごみ紛争から考える地域創造への視座—』社会評論社
- 原田大樹、2023、「パンデミックと地方自治」『ジュリスト』No.1591
- 本田茂樹、2021、『BCP[事業継続計画]策定と見直しの実務必携—水害、地震、感染症から経営資源を守る—』経団連出版
- 三鷹市総務部防災課、2012、「三鷹市事業継続計画[震災編]」（[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/032/attached/attach\\_32010\\_1.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/032/attached/attach_32010_1.pdf)：最終閲覧日 2024年3月10日）
- 三鷹市企画部情報推進課、2011、「三鷹市 ICT 事業継続計画書」（[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/026/attached/attach\\_26875\\_1.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/026/attached/attach_26875_1.pdf)：最終閲覧日 2024年3月10日）
- 三鷹市健康福祉部健康推進課編、2023、「新型コロナウイルス感染症（令和2年～例話4年）に係る対応検証報告」

([https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/101/attached/attach\\_101142\\_1.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/101/attached/attach_101142_1.pdf) : 最終閲覧日時 2024 年 3 月 17 日)

三鷹市生活環境部コミュニティ創生課、2023、「三鷹市コミュニティ創生基本方針（仮称）素案」([https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_pubcome/106/attached/attach\\_106123\\_2.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_pubcome/106/attached/attach_106123_2.pdf) : 最終閲覧日 2024 年 3 月 25 日)

森健、2020、『地方自治体のリスク管理・危機管理—内部統制、コンプライアンスから防災・BCP まで—』商事法務  
レジャー・E・ラングレン、アンドレア・H・マクマキン、2021、『リスクコミュニケーション標準マニュアル—「不都合な  
事実」をどう発信し、理解を得るか—』神里達博（監訳）、福村出版  
和氣純子、2021、「危機・リスクと社会福祉」『学術の動向』Vol.26、No.11

## 謝辞

本研究を進め、本稿を作成するに際しては、多くの関係者の方々にお世話になりました。具体的には、まず、三鷹ネットワーク大学の本プロジェクトのご担当者である貝原岳様をはじめとする関係者の方々には多大なご支援を頂き御礼を申し上げます。また、インタビュー調査にご協力を頂きました三鷹市の防災課および健康推進課のご担当者の方々や、アンケート調査にご回答を頂きましたコミュニティ創生課の担当者の方へ改めて厚く御礼を申し上げます。さらに、本研究に対して、アドバイザーの先生方等には適切なアドバイスやコメントを含めご評価を頂き、深く感謝申し上げます。最後に、本研究活動の理解や普段の生活面での支えになっている家族に感謝を申し上げて、筆を置きたいと思います。本研究や本稿が三鷹市をはじめとする多くの自治体の今後の行政サービスや良いまちづくりに少しでも貢献ができる内容があればと願っている次第でございます。

---

## プロフィール

中山 敬太（なかやま けいた）

早稲田大学大学院修了後、民間企業で務める傍ら社会人博士後期課程に所属し、早稲田大学社会科学総合大学院・助手（常勤）を経て、現在は九州大学科学技術イノベーション政策教育研究センター・助教（常勤）として教育研究活動に従事する。また、他大学や大学院にて「環境法」、「環境・エネルギー政策」、そして「製品安全と社会制度」などの授業を担当する。専門分野は行政法学（法政策学）、環境法学、科学技術政策、環境政策、リスク政策学、リスクコミュニケーションなど。（2023 年度研究・執筆時点での所属）

---