

花巻市業務継続計画

平成 31 年 3 月

花 巻 市

目 次

第 1 章 基本的な考え方.....	1
第 1 節 背景と目的.....	1
第 2 節 業務継続計画の概要	1
第 3 節 基本方針	5
第 2 章 計画の前提となる被害想定	6
第 1 節 想定する災害	6
第 2 節 地震災害	7
第 3 章 業務継続体制および資源の確保	14
第 1 節 首長不在時の明確な代行順位および職員の参集体制	14
第 2 節 本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定	18
第 3 節 電気、水、食料等の確保	22
第 4 節 災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保	27
第 5 節 重要な行政データのバックアップ	29
第 6 節 非常時優先業務の整理	30
第 4 章 業務継続体制の向上	34
第 1 節 業務継続体制向上の考え方	34
第 2 節 計画実施・改定の進め方	35
資 料 編	資料-1
1. 非常時優先業務リスト	資料-1
2. 職員参集予測	資料-38
3. 地震想定地図	資料-40

第1章 基本的な考え方

第1節 背景と目的

1. 背景

大規模な災害が発生した場合、市は、災害応急対策や災害からの復旧・復興対策の主体として重要な役割を担うことになる一方、災害時であっても継続して行わなければならない通常業務を抱えている。

しかしながら、東日本大震災をはじめとする過去の災害では、特に、庁舎・職員が被災した市町村において、一時的に行政機能が失われる深刻な事態に陥り、業務の実施は困難を極めるものとなった。

このため、内閣府は、各地方公共団体に対して、大規模な災害時にあっても業務が適切に継続できる体制をあらかじめ整えておくことの重要性を指摘し、平成28年2月には「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」を公表するとともに、各地方公共団体の業務継続計画の策定および実効性の確保が一層促進されることを求めている。

2. 目的

本計画は、大規模災害の発生により市役所機能が低下する中であっても、市民の生命、身体および財産を保護し、市民生活への影響を最小限とするよう、迅速に災害対応業務を開始するとともに、最低限の行政サービスを維持しつつ、可能なかぎり早期に通常業務を復旧させることを目的として、策定する。

第2節 業務継続計画の概要

1. 業務継続計画とは

業務継続計画とは、花巻市が、人、物、情報およびライフライン等利用できる資源に制約がある状況下においても、地域防災計画に定められた災害応急対策業務（り災証明に関することなど早期実施の優先度が高い災害復旧・復興業務を含む）および災害時においても優先度の高い通常業務（以下「非常時優先業務」という。）を特定するとともに、非常時優先業務の継続に必要な人、物、情報およびライフライン等の確保等をあらかじめ定め、花巻市職員が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である。

2. 地域防災計画との関係

『地域防災計画』は、災害対策基本法第42条に基づき、花巻市防災会議が作成する法定計画である。また、想定される地震災害等から市民の生命・身体・財産および経済活動等を守るため、市や防災関係機関等が、災害予防、応急対策および復興対策に関し、実施すべき業務について定めたものである。

『業務継続計画』は、被災による行政機能の低下や、少ない参集職員、限られた資源を前提として、市役所の運営に関し、優先すべき業務（非常時優先業務）等を定めた計画である。

地域防災計画と業務継続計画との相違点は、次のとおりである。

表 地域防災計画と業務継続計画の比較

		地域防災計画	業務継続計画
計画の趣旨		市域における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	発災時に必要資源に制約がある状況下であっても、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
法的根拠		災害対策基本法第 42 条	なし
上位計画		・ 防災基本計画 ・ 岩手県地域防災計画	なし (関連計画：地域防災計画)
実施主体		・ 花巻市 ・ 防災関係機関（指定地方行政機関、指定公共機関、自衛隊、指定地方公共機関等） ・ 自主防災組織、自治会等 ・ 市民 ・ 事業者	花巻市
前提	リスク	市全域への影響を想定 市役所の被害は想定しない	市役所の被害を想定
	行政機能の低下 職員の不足	特に考慮しない	庁舎、職員、電力、通信、システム等の必要資源の被災を想定し、利用できる必要資源を前提に計画を策定
内容	期間	予防～応急～復旧・復興	災害発生から概ね 1 ヶ月
	対象業務	災害予防対策、災害応急対策、災害復旧・復興対策を対象	非常時優先業務を対象
	視点	被災した市民や事業者を支援するための対策を定めている	災害対応を円滑に行うための市役所内部の対策を定めている

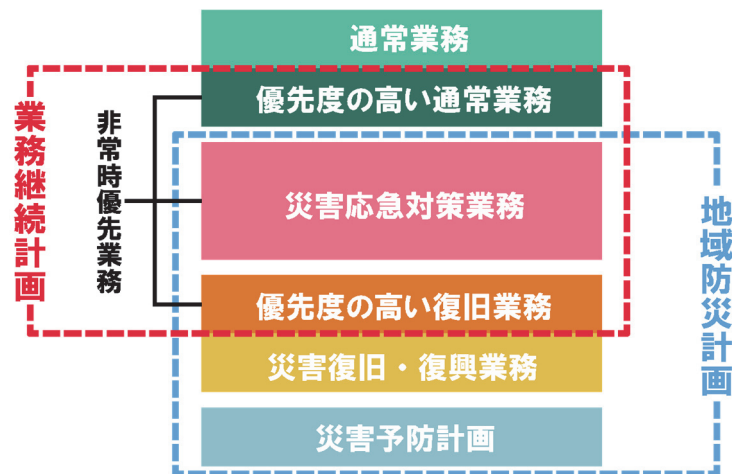


図 業務継続計画と地域防災計画の関係

3. 計画の効果

大規模な災害等が発生すると、市の業務量は急激に増加し、極めて膨大な量となる。特に、発災直後から非常に短い期間の中で被害状況の確認など膨大な応急業務が発生するため、行政機関として機能不全に陥るおそれがある。しかし、混乱が生じる中であっても、膨大な業務を迅速かつ的確に処理することが求められる。

このような場合に備えて、地域防災計画や災害時職員行動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を明確にし、必要な資源の確保を図ることで、業務の適切かつ迅速な実施が可能となる。本計画をあらかじめ策定することで、以下の図に示すように業務立ち上げ時間の短縮や発災直後の業務レベル向上といった効果を期待することができる。

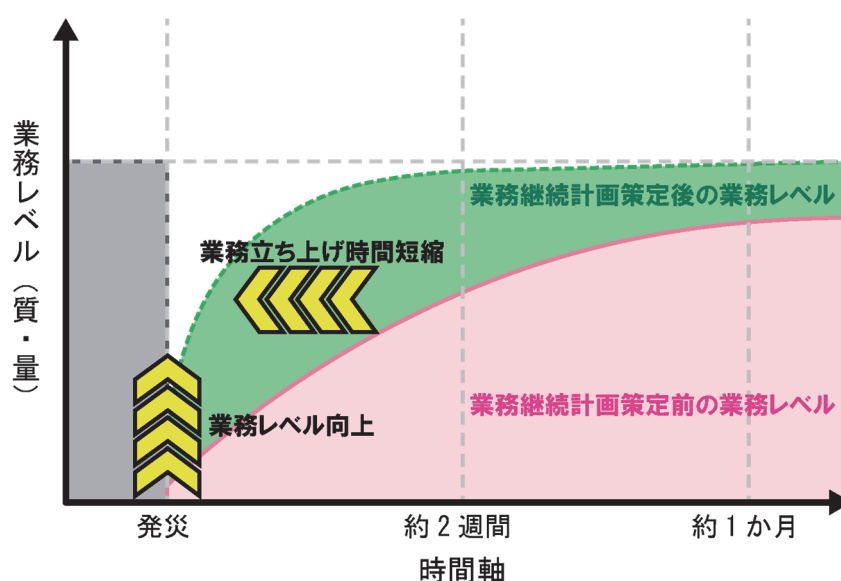


図 業務継続計画の実践による効果

4. 業務継続上重要な6要素

業務継続計画は、「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（平成28年2月内閣府）」等に基づき策定する。業務継続計画の策定にあたり、必ず定めるべき特に重要な要素として以下の6要素があり、本計画はこの要素に沿って整理する。

①首長不在時の明確な代行順位および職員の参集体制

首長が不在の場合の職務の代行順位を定める。また、災害時の職員の参集体制を定める。

- ・緊急時に重要な意思決定に支障を生じさせないことが不可欠。
- ・非常時優先業務の遂行に必要な人数の職員が参集することが必要。

②本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定

本庁舎が使用できなくなった場合の執務場所となる代替庁舎を定める。

- ・地震による建物の損壊以外の理由で庁舎が使用できなくなる場合もある。

③電気、水、食料等の確保

停電に備え、非常用発電機とその燃料を確保する。また、業務を遂行する職員等のための水、食料等を確保する。

- ・災害対応に必要な設備、機器等への電力供給が必要。
- ・孤立により外部からの水、食料等の調達が不可能となる場合もある。

④災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保

断線、輻輳等により固定電話、携帯電話等が使用不能な場合でも使用可能となる通信手段を確保する。

- ・災害対応に当たり、情報の収集・発信、連絡調整が必要。

⑤重要な行政データのバックアップ

業務の遂行に必要な重要な行政データのバックアップを確保する。

- ・災害時の被災者支援や住民対応にも、行政データが不可欠。

⑥非常時優先業務の整理

非常時に優先して実施すべき業務を整理する。

- ・各部門で実施すべき時系列の災害対応業務を明らかにする。

第3節 基本方針

市は大規模災害時においても市民の生命・身体および財産を守ることが重要な任務であり、その任務を継続するため、下記の方針に基づいて業務継続を図る。

1. 市民の生命・身体・財産を最優先で保護しつつ、並行して必要な行政機能の維持を図る

大規模災害が発生した場合は、通常業務を一時的に中断し、情報収集、救助、医療救護、避難者の保護など、人命に関わる災害応急対策業務を最優先に行う。

また、優先的に継続しなければならない業務以外の通常業務については、積極的に休止し、行政機能の維持を図る。

2. 業務継続の優先度の高い業務を取捨選択するとともに、必要資源の確保と適切な配分を行う

非常時優先業務の業務継続を図るため、職員や庁舎・電気・情報通信設備等の業務資源の現状把握や対策目標を設定するとともに、全庁横断的に資源確保に努め、職員が被災後も業務に従事できるための体制を整える。

また、各職員においては、たとえ通信手段が途絶し、具体的な指示・命令を受けられない状況となっても、各自「今、自分は何をすべきか」を考え、適時・的確に市の職員として求められる行動をとることができるようにする。

第2章 計画の前提となる被害想定

第1節 想定する災害

花巻市地域防災計画において、市域の災害リスクは地震災害が想定されている。また、花巻市地域防災計画の資料編においては、過去の主な災害として大火、風水害、交通事故等が記録されており、様々なリスクを有している。

一方、内閣府の「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」には、想定する危機事象は、「本庁舎が最も被害を受ける災害」を想定することが望ましいとされている。また、発災条件としては、早朝や冬季夕方等できるだけ業務継続が困難な条件を設定することとされている。

市の本庁舎は、水防法に基づく浸水想定区域や土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域には含まれておらず、風水害時における行政機能の継続への影響は大きくない。したがって、本計画の策定に当たって想定する災害は、本庁舎への影響が最も大きいと考えられる地震災害とする。

第2節 地震災害

1. 想定する地震

本市に影響を及ぼす地震については、県が平成9年度の実施した岩手県地震被害想定調査では、内陸直下型地震（北上低地西縁断層帯地震）となっており、市域に対する想定最大震度は「7」となっている。

国立研究開発法人防災科学技術研究所が公開するWebサイト「J-SHIS 地震ハザードステーション（地震動予測地図を公開するWebサイトで、全国すべての地点において、今後30年間に震度6以上の揺れに見舞われる確率等を調べることができるサイト）」によると、本庁舎立地地域において、今後30年間に震度6弱以上の揺れに見舞われる確率は2.9%、同様に震度6強以上の強い揺れに見舞われる確率は0.2%となっている。

また、地震調査研究推進本部では、北上低地西縁断層帯における地震動予測を6つの条件の異なる断層の破壊シナリオにより予測を行っている。これらのケースの中でも、特に断層の破壊地点および破壊領域が本庁舎から近く、本庁舎およびその周辺地域において最も揺れが大きくなる、ケース5の破壊シナリオを想定することとした。

これらの調査結果を踏まえ、この計画で想定される災害は「地震災害」とし、本庁舎での想定震度は6強とする。発生時期は、職員参集が困難となる冬季・休日の深夜を想定する。

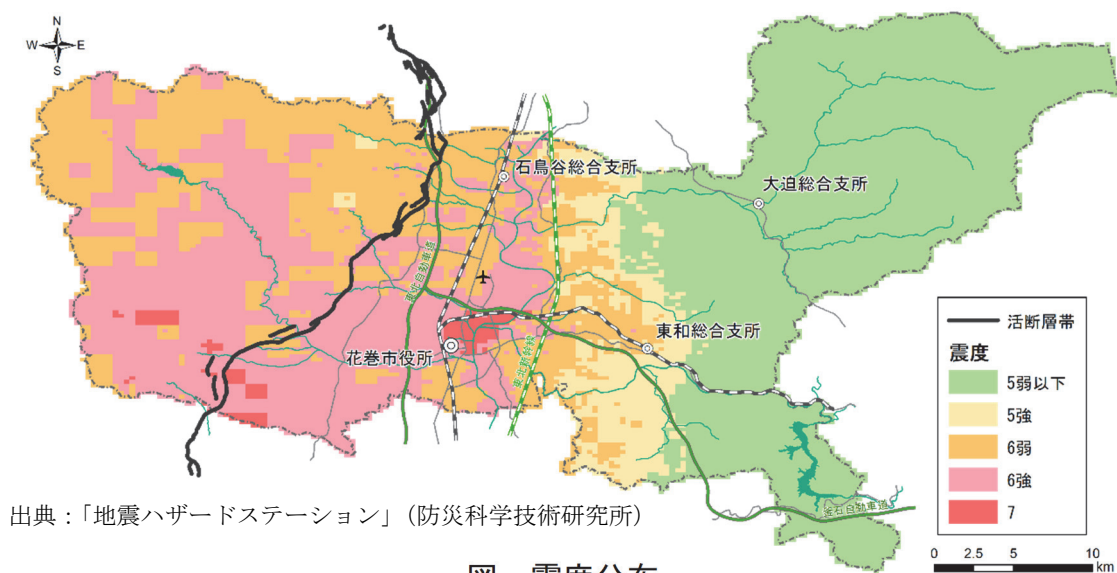


図 震度分布

【想定する地震災害の概要】

想定地震：北上低地西縁断層帯

市域での主な震度：震度6弱～震度7

地震の規模：マグニチュード7.8程度

本庁舎の震度：震度6強

発生時期：冬季・休日の深夜

2. 被害状況の想定

一般的に震度 6 強程度の揺れで発生する現象や被害の状況は、気象庁が平成 21 年 3 月 31 日に改定した「気象庁震度階級関連解説表」によれば、次のように整理される。

表 震度 6 強の揺れで発生する現象や被害の状況

人の体感・行動、屋内の状況、屋外の状況	人の体感・行動	立っていることができず、はわないと動くことができない。揺れにほんろうされ、動くこともできず、飛ばされることもある。
	屋内の状況	固定していない家具のほとんどが移動し、倒れるものが多くなる。
	屋外の状況	壁のタイルや窓ガラスが破損、落下する建物が多くなる。補強されていないブロック塀のほとんどが崩れる。
木造建物（住宅）の状況	木造建物（住宅）（耐震性が高い）	壁などにひび割れ・亀裂がみられることがある。
	木造建物（住宅）（耐震性が低い）	壁などに大きなひび割れ・亀裂が入るものが多くなる。傾くものや、倒れるものが多くなる。
鉄筋コンクリート造建物の状況	鉄筋コンクリート造建物（耐震性が高い）	壁、梁（はり）、柱などの部材に、ひび割れ・亀裂が多くなる。
	鉄筋コンクリート造建物（耐震性が低い）	壁、梁（はり）、柱などの部材に、斜めやX状のひび割れ・亀裂がみられることがある。 1 階あるいは中間階の柱が崩れ、倒れるものがある。
地盤・斜面等の状況	地盤の状況	大きな地割れが生じることがある。
	斜面等の状況	がけ崩れが多発し、大規模な地すべりや山体の崩壊が発生することがある。
ライフライン・インフラ等への影響	ガス供給の停止	安全装置のあるガスメーター（マイコンメーター）では震度 5 弱程度以上の揺れで遮断装置が作動し、ガスの供給を停止する。 さらに揺れが強い場合には、安全のため地域ブロック単位でガス供給が止まることもある。
	断水、停電の発生	震度 5 弱程度以上の揺れがあった地域では、断水、停電が発生することがある。
	鉄道の停止、高速道路の規制等	震度 4 程度以上の揺れがあった場合には、鉄道、高速道路などで、安全確認のため、運転見合わせ、速度規制、通行規制が、各事業者の判断によって行われる。（安全確認のための基準は、事業者や地域によって異なる）
	電話等通信の障害	地震災害の発生時、揺れの強い地域やその周辺の地域において、電話・インターネット等による安否確認、見舞い、問合せが増加し、電話等がつながりにくい状況（輻輳）が起こることがある。そのための対策として、震度 6 弱程度以上の揺れがあった地震などの災害の発生時に、通信事業者により災害用伝言ダイヤルや災害用伝言板などの提供が行われる。
	エレベーターの停止	地震管制装置付きのエレベーターは、震度 5 弱程度以上の揺れがあった場合、安全のため自動停止する。運転再開には、安全確認などのため、時間がかかることがある。

出典：「気象庁震度階級関連解説表」（平成 21 年 3 月気象庁）

上記の被害状況を勘案して、本市の被災状況を「建物・人的被害」「土木施設被害・その他」の項目ごとに時系列に整理した災害シナリオを以下（全体）に示す。また、「ライフライン被害」についてライフラインの種類別に時系列にとりまとめた災害シナリオも以下（ライフライン機能）に示す。

表 地震災害時の時系列ごとの災害シナリオ—全体—（１／２）

時系列	自然現象等	建物被害	人的被害
発災直後	●市内の広い範囲で震度 6 弱から震度 7 の揺れを観測 ●市域外でも、県南、県央、盛岡を中心に強い揺れを観測 ●崖崩れの発生（市内土砂災害特別警戒区域は 311 区域）	●強い揺れや崖崩れ等により建物被害が発生 ●庁舎の倒壊は免れるが、室内は什器の転倒、窓ガラス飛散などで乱雑な状態	●全壊家屋の下敷きになる要救助者が多数発生 ●エレベーターの停止によって閉じ込められる者が発生
～1 日	●震度 3～4 の余震が頻発 ●余震による崖崩れ等の発生	●余震により、建物が全半壊する恐れ	●救助・救急活動が混乱し難航 ●ライフライン・交通施設障害のため、一人暮らしを含む在宅医療者へのケアが著しく困難 ●負傷者からの助けを求める声が殺到
～3 日	●継続的に余震が発生 ●余震による崖崩れ等の発生 ●強い降雨が発生	●電力が復旧した地域内で通電火災が発生する可能性 ●余震や降雨により、二次災害が発生し、建物が全半壊する恐れ	●自宅の被害、ライフライン機能停止等により、避難所へ多くの者が避難 ※避難所生活者数は、3 日後～1 週間後がピークとなる
～1・2 週間	●断続的に余震が発生 ●余震による崖崩れ等の発生	●依然として、余震や降雨により、二次災害が発生し、建物が全半壊する恐れ	●避難所生活が本格化 ●避難所生活者の身体的・精神的疲労が蓄積し、発病もしくは病状が悪化
～1 ヶ月	●徐々に余震が減少	●依然として、余震や降雨などにより、二次災害が発生し、建物が全半壊する恐れ ●建物被害等により、多くの震災廃棄物が発生	●自宅の被害が軽微である人は、避難所を退去し、避難所生活者が徐々に減少

表 地震災害時の時系列ごとの災害シナリオ—全体—（２／２）

時系列	土木施設等被害	その他
発災直後	●道路被害等により、消防による消火・救助活動に支障 ●緊急輸送道路等が緊急交通路として指定され、警察によって通行規制 ●揺れや崖崩れ等により、砂防、治山、ため池等において施設の損傷が発生	●道路通行支障により現場への急行が困難となる可能性が高く、発災直後の消火・救出・救命活動は、地域住民自らの力が主軸となる ●医療機関でも被災、または停電・断水により、通常診療の継続が困難となる ●災害対策本部が設置され、情報収集を開始
～１日	●道路被害等により埋設管の被害調査に支障 ●各所の道路啓開・応急復旧作業が競合、実働部隊が絶対的に不足 ●鉄道は、多大な被害、停電事情、道路事情により、現場確認・復旧工事は難航 ●安全確認のため１次的に空港が閉鎖	●多数の負傷者が被災地内の病院・診療所へも搬送され、診療環境が厳しくなる中、トリアージを余儀なくされる ●ライフライン支障により、入院患者のうち相当数が被災地外医療機関への移送が必要 ●電力・水道・通信等のライフライン支障が生じている避難所が多数あり ●避難所となる施設の管理者や職員の数不足し、増加する避難者のニーズに応じることが困難
～３日	●各所の道路啓開・応急復旧作業が競合、実働部隊が絶対的に不足 ●空港が再開 ●ヘリコプターの輸送を検討 ●TEC-FORCE の派遣を受け二次災害が想定される箇所の応急復旧を実施	●緊急消防援助隊、自衛隊、警察災害派遣隊、DMAT 等による救出・救護活動が本格化 ●備蓄物資等の各避難所へ搬送開始 ●随時、被害・復旧情報の広報リリース ●ライフライン・交通施設被害復旧見込みについての情報収集・調整 ●災害ボランティアが被災地へ入り始め、社会福祉協議会等が中心となり受入れ調整を実施 ●各自治体間の人的・物的応援調整
～１・２週間	●主要道路の啓開・応急工事が進行し、各種の復旧・支援活動が本格化 ●道路啓開等に引き続き、緊急性の高い箇所から応急対策工事の着手	●ライフラインの優先復旧が実施された被災地内の病院機能が回復 ●災害ボランティア活動が本格化 ●被災者の生活再建支援継続 ●物流機能がほぼ回復、日常的な生活物資入手が可能
～１ヶ月	●被災地の細街路を含め、一定の通行確保は完了 ●大規模被害箇所については、通行止め箇所・片側交互通行箇所も多数残存 ●鉄道は、ほぼ全線において運転が再開	●全国自治体からの職員派遣の応援を受け、本復旧工事準備 ●倒壊建物等撤去に伴い、震災廃棄物の処理が本格化 ●応急仮設住宅の建設が本格化

表 地震災害時の時系列ごとの災害シナリオ—ライフライン機能—（１／２）

時系列	電力	ガス
発災直後	発生直後に、市域のほとんどの範囲で停電が発生。 ●大きな揺れであったが、発電設備自体に被害はなし ●送変電設備は、被害が発生し、一時的に機能喪失 ●配電施設は、各地域・各箇所被害が発生	発生直後に、市域の広い範囲でガスの供給停止が発生。 ●都市ガスは、ある一定以上の揺れ（供給停止基準を超える揺れ）を検知した場合、供給を停止する
～１日	電力会社等の処置により、一部限定的に停電が解消されるが、ほとんどの範囲で停電は解消されていない状態。 ●電力会社による健全機器への切り替え、移動用設備の使用により、一部範囲では、停電が解消	ガス会社の災害対策本部が設置され、状況把握、復旧などについて検討が開始。しかし、まだ供給は再開されていない状態。
～３日	停電が段階的に解消されるが、過去の事例から発災後３日間は電力が供給されない可能性。	病院等への臨時供給が開始。但し、一般世帯へは供給停止が継続されている状態。
～１・２週間	発生直後から発生した停電は、一部を除き、市域のほとんどの範囲で解消。	被害の少なかった範囲から復旧作業が開始。但し、未だ大部分の範囲で供給停止の状態。
～１ヶ月	発生直後から発生した停電は、解消。	発生直後から発生した停電は、一部を除き、市域の大部分の範囲で解消。

表 地震災害時の時系列ごとの災害シナリオ—ライフライン機能—（２／２）

時系列	通信（固定電話）	通信（携帯電話）	水道
発災直後	発生直後に、通信回線が被災し、一部でつながりにくい状態。 ●回線の被災の他、輻輳による影響も発生することが想定される ●停電に伴い、固定電話、FAX 等が使用不能 ●自家発電設備を有する防災・医療関係機関においても、通信回線・施設被害、連絡相手先の状況により、通信・情報収集困難 ●電柱の折損被害が多発、埋設通信線の被害は限定的 ●災害伝言ダイヤル（171）の運用が開始	発生直後に、基地局を設置している建物に著しい被害が生じ、一部でつながりにくい状態。 ●電柱・建物被害に伴い、携帯電話のアクセス回線、基地局中継伝送路の一部で機能喪失 ●通信システムの完全機能喪失を防止するための発信・受信規制措置により一般の通信困難 ●パケット通信規制によりメール配信障害・遅延も発生 ●災害用伝言版の運用が開始	発生直後に、配水管等に被害が生じ、断水が市ほぼ全域に及ぶ状態。
～1 日	通信不能となっている被災回線は、不能のままの状態。	基地局を設置している建物に著しい被害が生じ、一部でつながりにくい状態。	断水が市ほぼ全域に及ぶ状態は、解消されていない状態。
～3 日	通信不能となっている被災回線は、不能のままの状態。 ●輻輳状態は概ね解消	一部でつながりにくい状態となっていたが、周辺局によるエリア救済や車載型移動基地局装置による救済が実施され、短期間で復旧。	復旧に向け、体制整備を図るが、市ほぼ全域に及ぶ断水状態は、解消されていない状態。
～1・2 週間	通信不能となっている被災回線は、不能のままの状態。 ●輻輳状態は概ね解消	—	復旧活動が開始され、徐々に断水が解消されるが、依然として断水状態。
～1 ヶ月	通信不能となっていた被災回線は概ね解消。	—	時間の経過とともに、ほとんどの断水が解消される。発生後、約 1～2 ヶ月で、市全域の断水が解消。

3. 市役所機能に及ぼす被害の想定

市役所周辺が震度 6 強の地震の場合、新耐震基準導入前（1980 年以前）の木造建物など、耐震性の低い建物では被害が発生する可能性がある。市の本庁舎は 1970 年に建築されたが耐震性を有しており、建物自体の被害は軽度であると想定される。

しかしながら、ライフラインの被災により、業務機能に支障が生じること、交通機能の麻痺や道路事情の悪化により物資が不足することなどの影響が出ると想定される。

第3章 業務継続体制および資源の確保

第1節 首長不在時の明確な代行順位および職員の参集体制

①指揮命令系統

想定される状況

<勤務時間内の発災>

- ・ 庁舎および職員の被災は軽微であり、概ね通常どおりの指揮命令系統の体制が確保される。
- ・ 出張等で各部署の責任者等が一部不在となる場合が想定される。

<勤務時間外の発災>

- ・ 職員やその家族の被災、インフラへの被害により、職員の参集が困難となり、各部署の責任者等が多数不在となることが想定される。

現 状

- ・ 本部長の職務代行の順位は、「花巻市災害対策本部条例」において、本部長に事故があるとき、又は欠けたときは、副本部長（第1順位、第2順位を副市長、第3順位を教育長）がその職務を代行すると定めている。
- ・ 災害対策本部の各部の部長の職務代行については、「花巻市災害対策本部規程」において、「部長に事故あるとき、又は欠けたときは、部内の職員の中からあらかじめ部長の指名する者がその職務を代行する」としている。

課 題

- ・ 組織の改編による災害対策本部規程の改定との整合性を図ることが必要である。

対応目標

意思決定、指揮命令が滞りなく行える体制の確保

今後の対策

- ・ 本計画に定める各部の責任者等について毎年度定期的（年度途中で組織の改編があった場合はその都度）に確認を行い、その結果を庁内で共有し、指揮命令系統について統一を図る。

参 考

【職務代行の順位】

職務代行の 対象者	職務代行の順位		
	第 1 順位	第 2 順位	第 3 順位
市長（災害対策本部）	副市長	副市長	教育長
総合政策部長（総合政策部）	秘書政策課長	総務課長	人事課長
地域振興部長（地域振興部）	地域づくり課長	定住推進課長	地域づくり課長補佐
財務部長（財務部）	財政課長	契約管財課長	資産税課長
農林部長（農林部）	農政課長	農村林務課長	農政課長補佐 （農政担当）
商工観光部長（商工観光部）	商工労政課長	観光課長	商工労政課長補佐
市民生活部長（市民生活部）	生活環境課長	市民登録課長	市民生活総合相談 センター所長
建設部長（建設部）	都市政策課長	道路課長	下水道課長
健康福祉部長（健康福祉部）	地域福祉課長	長寿福祉課長	障がい福祉課長
生涯学習部長（生涯学習部）	生涯学習課長	スポーツ振興課長	賢治まちづくり課長
教育部長（教育部）	教育企画課長	学務管理課長	学校教育課長
消防長（消防本部）	消防本部次長	総務課長	警防課長
議会事務局長（協力部）	会計管理者	農業委員会事務局長	監査委員事務局長
総合支所長（総合支所）	地域振興課長	市民サービス課長	地域振興課長補佐 （地域づくり担当）

②職員

想定される状況

<勤務時間内の発災>

- 多くの職員が発災後も継続して勤務可能であり、概ね通常時の職員数を確保できる。
- 地震の場合は、一部の職員が負傷することが想定される。

<勤務時間外の発災>

- 職員自身や家族の被災、交通機能の麻痺や道路事情の悪化により参集が困難となり、責任者の不在や業務対応の人員不足が想定される。
- 地震が発生した場合、24 時間以内の職員参集率はおおよそ 9 割と予想される。

【対象職員数：764 人】

(職員参集予測：資料編)

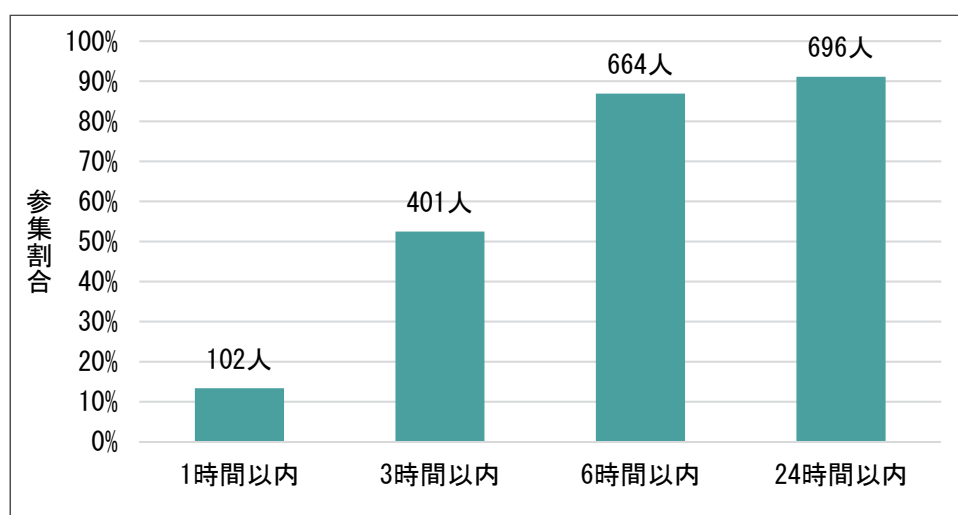


図 職員参集予測

現 状

- 災害対策本部本部員（部長以上）および本部緊急初動特別班、防災危機管理課、各総合支所地域振興課職員には、気象警戒等 J アラートシステムと連動したメール配信システムに登録している。
- 各課で緊急連絡網を整備している。
- 年に 1 回以上、災害対策本部室訓練（緊急初動特別班による本部設置および受電～対策指示までの災害図上訓練）を実施している。
- 年に 1 回、本庁および各総合支所において避難訓練を実施している。

課 題

- 災害時の各部の分掌事務について災害対策本部規程に定めており、組織の変更分についてはその都度修正を行っているが、災害時職員行動マニュアルについては更新が行われていない。
- 地域防災計画や災害時職員行動マニュアルの職員への周知が行われていない。
- 災害対策本部室訓練において、電話などの通信機器や庁内ネットワークが使用できない場合など、困難な条件下での訓練までは実施できていない。
- 災害時に職員の健康を維持し、効率的な業務を遂行するための交替要員等の確保ができていない。

対応目標

迅速な初動体制の確立

今後の対策

- 災害時職員行動マニュアルについては、毎年度当初に各課に照会し、内容点検や法改正への対応などの修正を行う。
- 地域防災計画や災害時職員行動マニュアルの職員への周知を行う。
- 様々な想定の下で災害対策本部室訓練を行う。
- 災害時の職員の交替勤務制など、職員の健康維持に関する検討を行う。

第2節 本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定

①庁舎・執務室

想定される状況

- ・ 庁舎自体に大きな被害はないが、書棚やロッカーなどの転倒、収納物や書類等が散乱し、移動経路の確保および入退室が困難となり、散乱物の片づけにより業務をすぐに再開できない状況が想定される。

現 状

- ・ 本庁舎および新館は耐震化されており、震度6強での倒壊の可能性は低い。
- ・ 消防本部庁舎や各総合支所庁舎においても耐震性を有しているため、震度6強での倒壊の可能性は低い。
- ・ 災害対策本部は、「花巻市災害対策本部規程」により本庁舎に置くこととされている。
- ・ 国民保護計画では、災害対策本部を本庁舎に置くこと、本庁舎が使用できない場合には消防本部に置くこととされている。
- ・ 本庁舎については、オープンフロア化が進んでいる。
- ・ 書架やロッカーについては高さの低いものが導入されている。
- ・ 災害時庁舎等管理マニュアルを作成している。

【花巻市役所庁舎の諸元】

花巻市役所

建物名	花巻市役所本庁舎		
建築年	1970年7月	構造	鉄筋コンクリート
階数	地上4階、地下2階	延床面積	6,327 m ²
新耐震基準	対応・未対応	耐震診断	実施・未実施・不要
耐震補強等の予定	あり（ 年 月から）・なし・不要		
想定最大震度	震度6強		

課 題

- ・ 花巻市災害対策本部規程には、代替庁舎の特定および順位が示されていない。
- ・ 個室となっている一部の事務室では書架やロッカーの転倒・落下により入り口が開かなくなる可能性がある。
- ・ 机や棚の固定、ガラスの飛散防止などの地震対策は実施されていない。
- ・ 災害時庁舎等管理マニュアルは作成されているが、代替庁舎への移転に関する手順やマニュアルは整理されていない。

対応目標

迅速に執務実施可能な庁舎・執務室の確保

今後の対策

- 災害対策本部を本庁舎（302～304 会議室および委員会室）に設置できない場合は、以下の施設を代替庁舎とする。

【代替庁舎の順位】

順位	代替庁舎	利用可能スペース	
		階	スペース
第1候補	東和総合支所	1階	第1会議室
第2候補	石鳥谷総合支所	3階	大会議室
第3候補	大迫総合支所	2階	防災センター
第4候補	消防本部	3階	会議室

- 庁舎の危険箇所の把握に努め、転倒防止用の耐震ジェルなどで対策を行う。
- 出入口付近に倒れやすいものを置かないなど、施設管理に留意する。
- 代替庁舎への移転に関する手順を検討する。

参 考

【代替庁舎の状況】

東和総合支所（第 1 候補）

建物名	東和総合支所庁舎		
建築年	2007 年 12 月	構造	鉄筋コンクリート
階数	地上 3 階	延床面積	2,391 m ²
新耐震基準	対応・未対応	耐震診断	実施・未実施・不要
耐震補強等の予定	あり（ 年 月から） ・ なし ・ 不要		
非常用発電機 連続稼働時間	79 時間		
想定最大震度	震度 6 弱		
利用可能スペース			
室名	広さ	収容人数	備品等
1 階 第 1 会議室	127 m ²	50 人	机 ：20 台 椅子：70 脚 ホワイトボード、TV 会議システム
代替庁舎の順位に関する検討内容			
・ 発電能力に余裕があり、会議室は一定の広さがある。外部からの応援状況によっては、複数の会議室の利用を検討する。			

石鳥谷総合支所（第 2 候補）

建物名	石鳥谷総合支所庁舎		
建築年	1994 年 5 月	構造	鉄筋コンクリート
階数	地上 3 階	延床面積	5,277 m ²
新耐震基準	対応・未対応	耐震診断	実施・未実施・不要
耐震補強等の予定	あり（ 年 月から） ・ なし ・ 不要		
非常用発電機 連続稼働時間	34 時間		
想定最大震度	震度 6 強		
利用可能スペース			
室名	広さ	収容人数	備品等
3 階 大会議室	160 m ²	90 人	机 ：35 台 椅子：90 脚 ホワイトボード
代替庁舎の順位に関する検討内容			
・ 会議室は十分な広さがあり、一定の発電能力がある。			

大迫総合支所（第3候補）

建物名	大迫総合支所庁舎		
建築年	2004 年 9 月	構造	木造
階数	地上 2 階	延床面積	2,369 m ²
新耐震基準	対応・未対応	耐震診断	実施・未実施・不要
耐震補強等の予定	あり（ 年 月から）・ なし・不要		
非常用発電機 連続稼働時間	72 時間		
想定最大震度	震度 5 弱		
利用可能スペース			
室名	広さ	収容人数	備品等
2 階 防災センター	66.248 m ²	14 人	机 : 7 台 椅子 : 14 脚 ホワイトボード、防災行政無線通信設備、 TV 会議システム
代替庁舎の順位に関する検討内容			
・発電能力に余裕はあるが、緊急時に使用する防災センターの広さが不足している。外部からの応援は、別の会議室に振り分け対応する。			

消防本部（第4候補）

建物名	消防本部・花巻中央消防署庁舎		
建築年	1978 年 7 月	構造	鉄筋コンクリート
階数	地上 3 階 地下 1 階	延床面積	2,028 m ²
新耐震基準	対応・未対応	耐震診断	実施・未実施・不要
耐震補強等の予定	あり（ 年 月から）・ なし・不要		
非常用発電機 連続稼働時間	10.6 時間		
想定最大震度	震度 6 強		
利用可能スペース			
室名	広さ	収容人数	備品等
3 階 会議室	87.3 m ²	30 人	机 ：23 台 椅子：60 脚 ホワイトボード
代替庁舎の順位に関する検討内容			
・発電能力および会議室の広さが不足している。また、消防業務の中核であり、特に災害の初期段階では本来業務を圧迫するおそれがある。			

第3節 電気、水、食料等の確保

①電気

想定される状況

- 停電が発生する（復旧目安：概ね3日程度、最悪1週間程度）。
- 非常用発電設備により、一部の照明、コンセント等が利用可能となるが、燃料が不足し停電復旧まで発電機が稼働しないおそれがある。

現 状

- 停電が発生する概ね3日間は本庁舎、東和総合支所、大迫総合支所において有する自家発電機により、電力の供給が可能である。
- 燃料確保のため「災害時における応急対策用燃料の供給等に関する協定（岩手県石油商業協同組合花巻支部）」を締結している。
- 自家発電装置故障の際には、「災害時における電気設備の応急対策業務に関する協定（（一社）岩手県電業協会花巻支部）」による電力供給も可能であるが、利用できる容量に制限がある。

課 題

- 本庁舎の自家発電機は燃料タンクが暖房と兼用となっており、発災のタイミングによっては燃料の残量が少なくなっている可能性がある。
- 応急対策用燃料の供給協定先との素早い燃料供給体制の確保が必要である。
- 非常用発電機稼働時に使用できるコンセントの位置の把握ができていない代替庁舎がある。
- 非常用発電機稼働時に使用できるコンセントの位置や設備などが周知されていない。

対応目標	停電復旧までに行う業務に必要な電力確保
------	---------------------

今後の対策

- 発災時には停電の優先的な復旧について、電気事業者に要請する。
- 燃料供給協定先との供給手順の確認を行う。
- 代替庁舎の非常用発電機稼働時に使用できる照明、コンセントなどの位置を確認する。
- 非常用発電機稼働時に使用できるコンセントの位置や設備などを職員へ周知する。

参 考

【非常用発電の燃料の整備状況】

施設名	発電出力 (kva)	連続稼働時間 (h)	発電機燃費 (L/h)		発電機燃費 (L/h)
			燃料の種類	備蓄量 (L)	
花巻市役所 (本庁舎)	320	72	重油 (暖房兼自家発電) 重油 (自家発電用タンク)	4,000 490	64
花巻市役所 (新館)	35	18	軽油 (新館北側タンク)	200	10.8
東和総合支所	185	79	軽油 (地下タンク)	3,400	43
石鳥谷総合支所	100	34	軽油 (地上タンク 490 L×2)	980	28.8
大迫総合支所	84	72	重油 (地上タンク)	5,000	28
消防本部・ 花巻中央消防署	58.8	10.6	軽油	155	14.6
	2 (携帯用 1)	－	ガソリン	16	－
	1.2 (携帯用 2)	－	ガソリン	10	－

施設名	電源使用可能区域
花巻市役所 (本庁舎)	本庁舎全体で電源使用可能である。
花巻市役所 (新館)	庁舎の一部で電源使用可能である。
東和総合支所	庁舎の一部で電源使用可能である。 使用できるコンセント：1階 廊下壁 6箇所 2階 廊下壁 6箇所 3階 廊下壁 6箇所 市長執務室壁 6箇所
石鳥谷総合支所	各フロアに電源供給され、庁舎機能を維持するための必要最低限の設備は稼働可能となるが、全てのコンセント・照明ではない。
大迫総合支所	庁舎の一部で電源使用可能である。 使用できるコンセント：1階 フロア 10口 (非常用) 1階 サーバ室 7口 (非常用) 2階 執務室 2口 (非常用) 2階 廊下 8口 (非常用) 2階 防災センター 6口 (非常用)
消防本部・ 花巻中央消防署	・3階消防指令センターで電源使用可能である。 ・3階会議室には、非常用コンセントはなく、停電時には室内照明等も点灯しない。 ・非常用発電機は、指令機器および無線設備にのみ電源供給される。 ・4階機械室には、携帯用発電機が2台ある。

②食料・飲料水等

想定される状況

- 食料、飲料水等の物資不足による、職員の健康状態の悪化および執務意欲の低下を招くおそれがある。

現 状

- 食料・飲料水等は、災害時に不足する場合に備え、応援協定を締結している。

【物資供給などに関する応援協定先】

協定名称	協定先
災害時における物資供給に関する協定	NPO 法人コメリ災害対策センター
	株式会社イトーヨーカドー
	株式会社ジョイス
	株式会社マルカン
	株式会社マックスバリュ北東北マックスバリュ花巻店
	いわて生活協同組合
	株式会社薬王堂
災害時における救援物資の供給に関する協定	みちのくコカ・コーラボトリング株式会社

- 避難所避難者向けの非常用物資の備蓄はしているが、特に職員用の区別はされておらず、確保されていない。
- 災害時職員行動マニュアルにも、職員用の食料・飲料水等の備蓄は規定されていない。

課 題

- 災害時の職員向けの食料・飲料水等の備蓄をあらかじめ確保しておく必要がある。

対応目標	救援物資が届くまでに不自由がない程度の職員の災害対応活動用物資の確保
-------------	------------------------------------

今後の対策

- 職員は自宅での備蓄に努め、勤務時間外や閉庁時に発災した場合は、登庁時に食料や飲料水を持参する。
- 住民向け備蓄計画の見直しと併せて流通備蓄による職員用食料の確保についても検討する。

③トイレ

想定される状況

- 断水や停電、給排水管の破損、汚水処理施設の被災によりトイレが使用不可能となるおそれがある。

現 状

- 災害時職員行動マニュアルにおいて、庁舎用の仮設トイレ設置について想定されていない。
- 災害用トイレは整備されておらず、上下水道施設の再開または復旧を待つしかない。

課 題

- 災害時の職員向けの災害用トイレを整備する必要がある。

対応目標

災害時にトイレが使用できる環境の整備

今後の対策

- 避難所向けの備蓄品のほか、職員用簡易トイレの備蓄を検討する。
- マンホールトイレの使用を検討する。

④ 公用車・燃料

想定される状況

- 車両の被災、職員や物資の輸送のため、公用車が不足するおそれがある。
- 燃料不足により公用車が使用できないおそれがあり、業務に支障をきたす可能性がある。

現 状

- 市では消防団車両を含め 480 台の公用車を使用している。
- 燃料確保のため「災害時における応急対策用燃料の供給等に関する協定（岩手県石油商業協同組合花巻支部）」を締結している。
- 給油のタイミングについて統一のルールはないが、バスについては燃料計が半分になったら給油することとしている。

課 題

- 燃料が不足し、公用車が使用できないおそれがある。
- 車両の被災、職員や物資の輸送のため、公用車が不足するおそれがある。

対応目標

災害時でも円滑に公用車が使用できる環境の整備

今後の対策

- 燃料供給協定先との供給手順の確認を行う。
- 非常時優先業務に使用する公用車以外は、災害対策本部にて共用車として割り当て、使用を検討する。

第4節 災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保

①通信機器

想定される状況

- 電話回線の被災や回線の輻輳により、関係機関等との連絡が取りづらくなる。
- 電話使用可能の場合、市内在住者の安否に関する問い合わせ電話が殺到する。

現 状

- 災害時に備え以下の各種通信手段を確保している。

【本庁舎における通信手段の整備状況】

災害時優先電話	6 回線（docomo）
テレビ会議システム	本庁舎、新館、各総合支所、 消防本部、保健センター
市防災行政無線移動系	4 （基地局） 4 0 （移動局）
市防災行政無線同報系	6 （固定局）
デジタル MCA 無線 （防災行政無線移動系（合併前の無線システム）を MCA 無線で接続して運用しているもの）	4 （基地局）
地域振興無線	4 （設置型） 6 （車載型） 4 2 （携帯型）
衛星携帯電話（岩手県より貸与）	1 （ワイドスター）
衛星携帯電話（花巻市で配備）	3 （インマルサット）
映像伝送システム	1 （受信機） 6 （送信機）

課 題

- 無線機や衛星電話については、操作の習熟が必要となるものもある。
- 地域振興無線の携帯型は災害時に有効であるが、数時間ごとに充電が必要である。

対応目標

災害時に使用可能な通信手段の確保

今後の対策

- 無線機や衛星電話について定期的な習熟訓練を実施する。
- 地域振興無線機用などの各無線機用の予備バッテリーを用意し、非常用発電機を確保する。

参 考**【代替庁舎における通信手段の整備状況】**

施設名	防災行政無線 (移動系)	災害時優先電話	衛生携帯電話	その他 (VSAT)
東和総合支所	3 局 (車載以外)	4 回線	1 台	—
石鳥谷総合支所	3 回線	3 回線	1 台	—
大迫総合支所	—	—	1 台	—
消防本部・ 花巻中央消防署	—	—	1 台	消防デジタル無線 (署) 簡易デジタル無線 (団)

第5節 重要な行政データのバックアップ

①情報システム

想定される状況

- サーバ、パソコン破損によって重要データが損失する可能性がある。
- 停電による機器の使用停止や庁内ネットワーク・インターネットが使用不能となるおそれがある。

現 状

- 住民基本台帳や市税などの基幹系システムにかかるデータは、サーバの冗長化を図り、庁内外にて保管しているほか、遠隔地（県外）のデータセンターでもバックアップを取っている。
- 基幹業務以外の庁内ネットワークのデータや各種業務で使用しているデータについては、それぞれのシステムごとに対応が異なっている。
- 「花巻情報セキュリティポリシー」に基づき、情報資産管理とセキュリティ対策について、全庁的にルール化して運用している。
- サーバやネットワークに障害が生じた場合に備えて、障害対策フローを作成し、不具合発生対応の手順を決めている。また、保守業務委託業者への対応依頼の手順を決めている。

課 題

- 本庁舎内のサーバールームでは、サーバーラックの床ボルト固定を行っているが、一部のラックは固定されていないものもある。

対応目標

重要データの保護および情報システム被害軽減・早期復旧

今後の対策

- サーバの転落・転倒防止対策の実施状況を確認し、ボルト固定等の必要な措置を検討する。

第6節 非常時優先業務の整理

1. 非常時優先業務の考え方

災害応急対策業務および早期実施の必要な災害復旧・復興業務（『応急業務』）並びに、停止することにより市民生活や社会活動への影響が大きい通常業務（『優先度の高い通常業務』）を合わせて、『非常時優先業務』とする。

$$\text{非常時優先業務} = \text{応急業務} + \text{優先度の高い通常業務}$$

『応急業務』・・・「災害対策本部の設置・運営」、「避難所運営」、「救援物資搬送」、「り災証明発行」等、災害時においてのみ発生する業務

『優先度の高い通常業務』・・・「戸籍届等の審査受理」、「各種窓口相談業務」、「一般ごみの処理」等、通常業務のうち災害時も継続又は早期再開すべき業務。

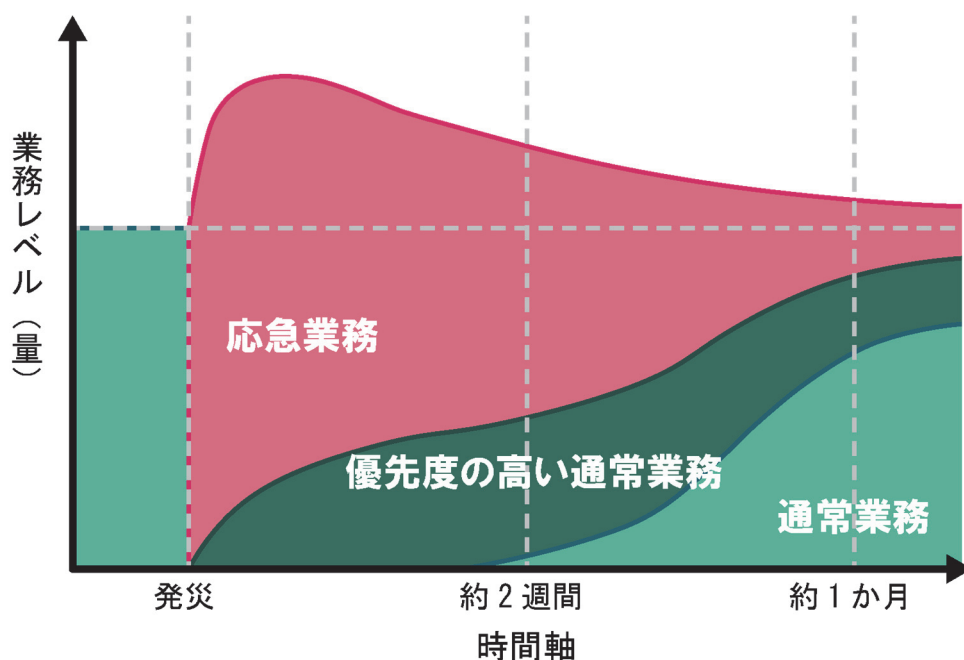


図 発災後に市が実施する業務の推移

2. 非常時優先業務の選定

発災時において、資源等の制約を伴う状況下で、効率的かつ迅速に業務を継続又は実施するためには、予め優先的に実施すべき業務を洗い出し、業務内容を絞り込む必要がある。

そこで、洗い出しを行った業務について発災後いつまでに開始・再開する必要があるかを検討し、非常時優先業務を選定することとした。各業務および業務の開始・再開目標時間の選定方法を以下に記す。

①応急業務の選定

発災時において、どの応急業務をいつから開始・再開すればよいかを明らかにするため、花巻市地域防災計画における災害対策本部体制時の事務分掌および花巻市下水道業務継続計画をもとに、業務開始目標時間を業務毎に設定した。

②優先度の高い通常業務の選定

発災時において、通常業務の中でも特に優先的に実施すべき通常業務について、花巻市行政組織規則をはじめとする組織に関する規則や規程等の文書をもとに、各部署において概ね1ヶ月以内に再開が必要な業務と、1ヶ月以上の中断が可能な業務とに分類した。

なお、1ヶ月以内に再開が必要な通常業務については、各部署において、分かる範囲で細分化や具体的な内容を補足し、概ねの業務開始目標時間を設定した。

優先度の高い通常業務の選定においては、以下の考え方に基づいて選定した。

- 市民の命をつなぐ災害応急対策業務を最優先
- 災害応急対策業務へのマンパワー確保のため、通常業務については可能な限り「停止」又は「縮小」

③業務開始目標時間の設定

非常時優先業務の選定対象となる期間は、発災後の資源が著しく不足して混乱する期間から、市民生活が一定の落ち着きを取り戻すと考えられるまでの期間とする。具体的には、地震発生から1ヶ月以内を選定対象期間として設定した。

また、業務開始目標時間は、3時間以内、24時間以内、3日間以内、1週間以内、2週間以内、1ヶ月以内の6つの時間区分を目安として定めた。具体的には、以下の目安および災害シナリオに基づき、非常時優先業務の業務開始目標時間を設定した。

《設定の目安》

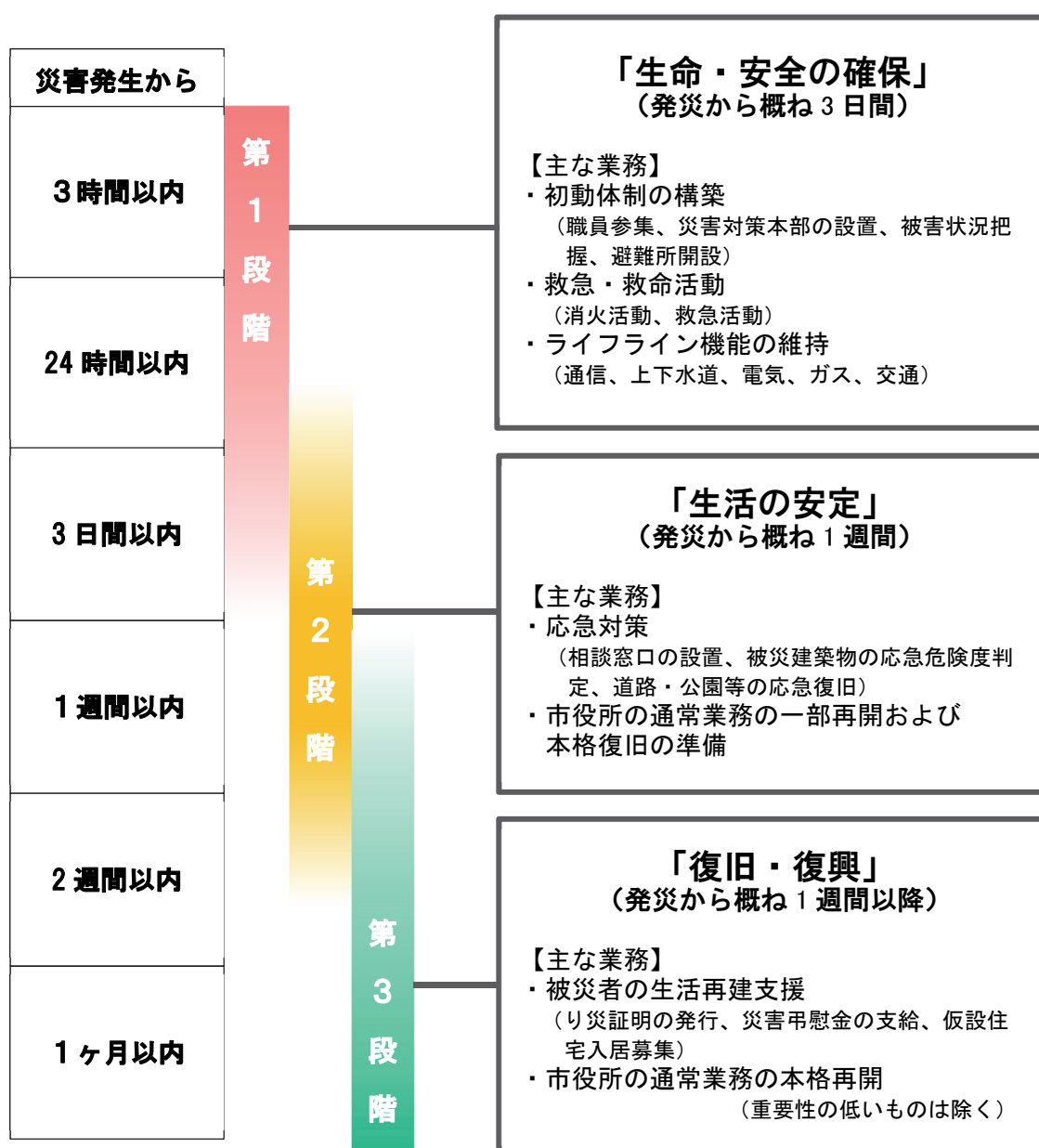


図 業務開始目標時間設定の目安

3. 各部の非常時優先業務

災害対策本部体制での各部の非常時優先業務を資料編に示す。

第4章 業務継続体制の向上

第1節 業務継続体制向上の考え方

業務継続計画を一旦策定すれば、災害時の業務継続体制が整うというものではない。発災時に的確に業務継続を図るためには、業務継続体制について検討した内容等を職員等に周知・浸透させ、さらに発災時に実際に行動できるよう対応能力の向上を図ることが重要である。また、非常時優先業務のより詳細な検討や資源確保のための事前対策の実施、定期的な計画の改定を繰り返し行っていくことが重要であり、その過程が業務継続体制の向上に繋がっていく。

したがって、本計画は、業務継続力の向上を図るため、教育・訓練や計画の検証・実行等を通じて、課題の検討を行い、「計画(Plan)」「実施(Do)」「評価(Check)」「改善(Act)」の4段階のサイクル(PDCAサイクル)による継続的改善に努める。

1. 全庁参加での計画実施・改定

業務継続計画の実施・改定は、防災危機管理課のみで実施することは困難であると同時に、それでは業務継続体制の向上につながらない。災害対応は、全庁の総力を挙げて取り組むべきものであり、庁内全体の理解と協力が不可欠となる。そのため、本計画の実施・改定の過程においては、全庁参加で行えるよう工夫し進める。

また、本計画の内容に基づき、災害時職員行動マニュアルを改定し、災害時に円滑かつ迅速な行動を促す仕組みを確立する。

2. 実施過程の蓄積

計画実施・改定に伴い行う訓練や研修、各種事前対策の実施記録を残すこととする。これにより、次回の訓練、研修等の実施に役立たせるができるとともに、職員の異動等による担当者の交代時でも、比較的容易に引き継げるよう努める。

3. 完璧より継続

大規模な災害時の対応は、多くの職員が経験したことが無く、不明な部分が多い。そのため、一つ一つの作業や検討内容を完璧にすることは困難であり、完璧を目指すことが、継続させていくことの阻害要因になることも考えられる。

よって、各作業はその時点で分かる範囲で行い、できなかったことは次回以降に改善することとし、継続させることを意識しながら進める。



図 PDCA サイクル

第2節 計画実施・改定の進め方

業務継続計画の実施、改定の進め方を以下に示す。

定期的に計画の改定を行うこととし、計画の実行および評価の結果を改定に反映させる。

[参考例]

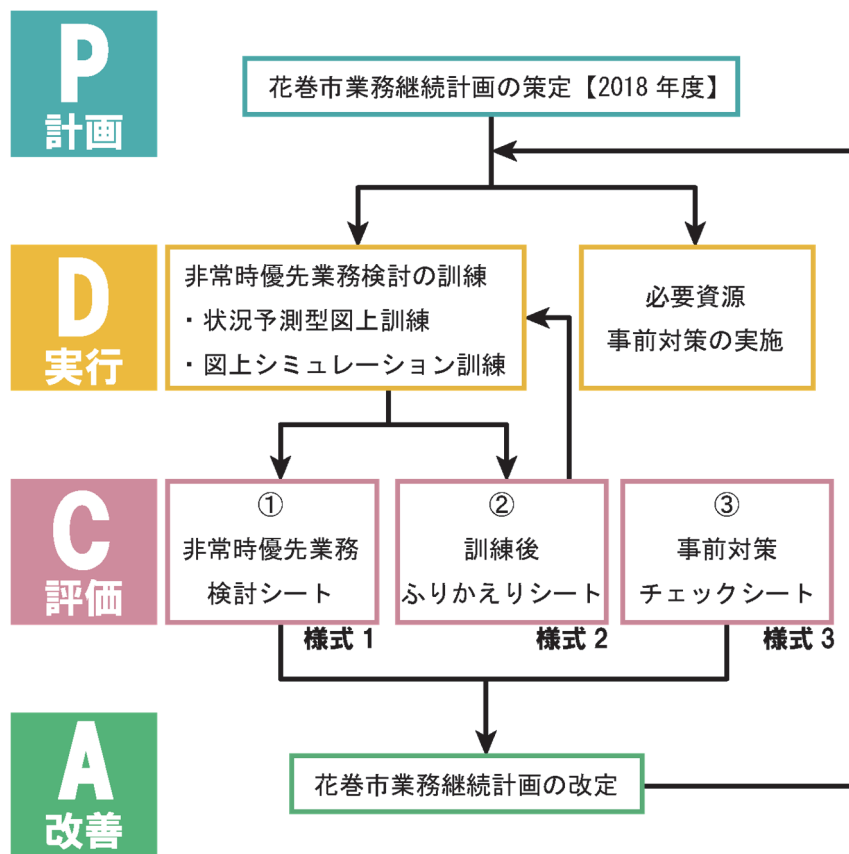


図 計画実施・改定の進め方

様式 1 非常時優先業務検討シート

事務 番号	応急 ・ 通常	事務分掌	目標 開始 時間	担当	必要 人数	必要資源	制約条件	修正内容	備考

<シート使用方法>

- 訓練やワークショップ、研修等を実施した後に実施者が記入する。
- 記入した内容は次回の訓練等へ活かす。

様式2 訓練後ふりかえりシート

訓練等名称			
開催日時		時間	
開催場所		参加者	
実施目的			
実施内容・手順	<内容>		
	<手順>		
準備物			
運営上の気づき	<良かった点>		
	<改善点>		
	<その他>		

参加者の意見	<良かった点> <改善点> <その他>
実施（運営）の 難易度	<準備期間> <当日必要人員> <コメント>
写真	

様式3 事前対策チェックシート

対象	対策内容	担 当	目標 実施時期	対策実施状況	
				進捗状況評価	実施内容
指揮 命令系統					
職員					
庁舎・ 執務室					
電気					
食料・ 飲料水等					
トイレ					
公用車・ 燃料					
通信機器					
情報 システム					

