

農協における BCP（事業継続計画）の策定と実践

第5回

JAのBCPの策定のポイント

かしま とおる
加島 徹

株式会社協同経済経営研究所 上席研究員
東京農業大学客員研究員 農業経済学博士

1. JAの事業継続計画（BCP）の策定のポイント

実際のJAにおけるBCPの策定のポイントは何であろうか。

策定時におけるポイントの1つは、個別のJAの置かれた状況によって異なるということがいえる。例えば被災シナリオにしても、海岸に近いところは津波を想定する必要があるし、山間部では津波は想定しなくてよい。また、東海、東南海、南海地震の3連動地震の影響を想定しなければならない地域と、そうでない地域とでは策定するBCPも異なる。

要するにこれといった定型パターンがすべてにあてはまる訳ではなく、JAによる個別性が強いといえる。その意味では、JA自らが自らの地域の実情にあわせ、被災時にどのような影響があるかを想定し、被災時の自らの対策を構築することが求められる。すなわち、JA自らが考え、策定していくといった姿勢が重要になってくる。

2つめは、計画は策定しても実際に被災時に行動が出来なければ、計画を策定しても意味がないことになる。計画があっても有効に機能しないと、計画を策定したというアリバイを作成しただけになる。何のために策定するか、それは緊急時にいかに被害を最小限化して、混乱なく重要な業務を再開して社会的な信頼を得ることにある。何のために策定するのかと計画自体の有効性が大きなポイントといえる。

3つめは、JAの経営層が事業継続体制の整備について、自ら問題意識をもって取り組むことが必要といえる。一般的に通常のビジネスリスクのリスクマネジメントにおいても、さらにはどのようなリスクマネジメントの構築でも、経営者の果たす役割は大きい。BCPが実際に根付いていくためには、BCPを策定し、BCPの運用、周知、訓練、見直しを行う事業継続マネジメント、事業継続管理といったBCM（Business Continuity Management）がJAの経営文化の中で根付いていくかどうかといった点が重要といえる。

今後は具体的なJAとしてのBCPの策定について述べていく。

2. 個別JAにおける事業継続計画（BCP）の策定

(1) BCPの主要項目

BCPに基づき実施される対策の主要項目としては、指揮命令系統の明確化、重要拠点の機能確保、情報システムのバックアップ、対外的な情報発信・情報共有、迅速な安否確認、即応する要員の確保、製品・サービスの目標復旧時間内での供給再開などが例示されている。

BCPの文書構成例としては、中堅規模の製造業を想定した内閣府防災担当に

BCPの主要項目

- ① 基本方針
- ② 想定リスク
- ③ 影響度評価
- ④ 被害想定
- ⑤ 重要な要素
- ⑥ 組織体制と指揮命令系統
- ⑦ 重要拠点の確保
- ⑧ 対外的な情報発信および情報共有
- ⑨ バックアップ
- ⑩ 製品・サービス供給
- ⑪ 生命の安全確保と安否確認
- ⑫ 事務所・事業所および設備の災害被害軽減
- ⑬ 二次災害の防止
- ⑭ 地域との協調・地域貢献
- ⑮ 共助、相互扶助
- ⑯ 備蓄、救命機材、家庭における防災
- ⑰ 財務手当て
- ⑱ 教育・訓練
- ⑲ 点検および是正措置
- ⑳ 経営層による見直し

よる「事業継続計画（BCP）の文書構成モデル例」に、前頁表のような項目が示されている。

これらに加え、マニュアル類と必要な参照情報が文書として加わってくる。

(2) 実際の策定作業と基本方針

こうしたBCPの主要項目を最初からすべて揃えて計画をつくることは困難といえる。このため、JAとして計画づくりを行う際には、これらの項目のうち、まずは基本的な骨組みを定めていくことが重要である。

そのため、JAにおける実際のBCP策定のためには、まず、基本方針の制定が重要になってくる。基本方針は、ビジネスリスクのリスクマネジメントにおいても、またBCPにおいても、JAの経営としてどのようなスタンスで取り組んでいくかを定めたものであり、経営層の意思を反映した基本スタンスを示したものである。

内閣府防災担当による事業継続のためのガイドラインの「Ⅲ 経営者および経済社会への提言」において、「災害発生への備えと災害発生時の対応は、まず経営者の責任との認識が広がるべきである」と明記されている。経営者が災害時の事業継続について計画づくりに取り組んでいくことを決定し、周知し、その基本方針を策定する必要がある。

また、経営者は内外の関係者に対して事業継続に関する活動について説明し、了解をとりつけることが必要である。この場合、経営トップ自らが関与することが必要であり、そうでないと計画の実効性が問われ、事業継続への対応を当然と考える内外の信頼は得られない。

なお、この方針は、常勤役員会または経営会議や理事会等の組織決議を経るべきである。さらに、承認された方針を対外的に公表することが望まれる。

(3) JAのBCPと基本方針

事業継続計画における基本方針は、リスクマネジメントとしての組合の考え方を示すものであり、事業継続計画を策定するうえでの基本的な

スタンスを示すものである。

このため、基本方針をどう設定するかでその後の計画の策定が大きく影響を受ける。

これまで示してきたように JA では、その組織としての性格上、①社会的責任を有する金融機関としての BCP、②農業協同組合としての BCP、③地域社会の一員としての BCP といった性格を有している。JA における BCP の基本方針は、そうした JA の組織としての基本スタンスを示すものでなくてはならない。

① 金融機関としての BCP

金融機関が BCP を策定する目的は、①決済面での混乱の抑制、②住民の生活や経済活動の維持、③金融機関経営におけるリスクの軽減の 3 つが主な目的だといえる。金融機関においては BCP を行う目的が明確であるため、これらの目的を基本した基本方針への反映が重要と考えられる。

② 農業協同組合としての BCP

農業協同組合の使命として、食料の安定供給という組織使命が存在する。緊急時における食料供給について、JA としての役割をどう果たして行くのか。緊急時において、地域住民の生命を守るために欠かせない食料の地域供給について貢献と責任を果たす姿勢を示すものである。

行政との連携によって、緊急時における地域住民に対する食料供給という組織使命を果たしていくためには、平時からの緊急時における食料供給の仕組みの構築と実行を行うことが必要になってくる。

③ 地域社会の一員としての BCP

JA は地域社会を最もよく知り、地域に密着した存在でもある。緊急時における地域住民の生活をいち早く復旧、復興するために役割を果たしていくことが必要になってくる。

JA における業務継続体制の基本方針は、自らの組合として BCP に取り組む姿勢や基本スタンスを記載していくことになる。JA としての BCP の基本方針を示したものが、次頁の基本方針の参考例である。

J A O OにおけるBCPの基本方針

- 当組合においてBCP（事業継続計画）を策定・運用する目的とともに、当組合の特性を踏まえ、職員・利用者の生命の確保を図るとともに緊急時に事業継続を図る上で要点となり得る事項は以下のとおりである。
- 当組合におけるBCP（事業継続計画）は、緊急時における①社会的責任のある金融機関としてのBCP、②農業協同組合の組織使命としてのBCP、③地域住民の生活を維持し、復旧に貢献するBCPの3つのBCP目的を柱に当組合におけるBCPを策定するものとする。

1. BCP策定・運用の目的：

(1) 社会的責任のある金融機関としてのBCP策定・運用目的

①被災地等における住民の生活や経済活動の維持

第一に、業務継続体制の整備は、災害時においても最低限の金融サービスを継続することにより、被災地等における住民の生活や経済活動の維持に資するものである。

②決済面での混乱拡大の抑制

第二に、業務継続体制の整備は、災害による個別金融機関レベルでの決済不能を防止し、ひいては社会全体への決済面での混乱拡大を抑制する。

③金融機関経営におけるリスクの軽減

第三に、業務継続体制の整備は、収益機会を喪失、顧客等からの評価が低下するといったリスクを軽減する観点から、金融機関自身にとっても、経営面でのリスクの軽減を図るものである。

(2) 農業協同組合としてのBCP策定・運用目的

①被災時における地域住民の食料の確保と生命の維持

農業協同組合は、国民の食料の安定供給を担うという組織使命を有している。緊急時において、地域住民の生命を守るために欠かせない食料の地域供給について貢献と責任を果たすものである。

②被災時における食料供給と行政との連携

行政との連携によって、緊急時における地域住民に対する食料供給といった組織使命を果たしていくためには、平時からの緊急時における食料供給の仕組みの構築と実行を行うものである。

③被災時における農協組織を活用した地域貢献

行政の防災計画と連動するなかで、農協組織や施設を活用した緊急時の農協組織をあげた地域貢献を行うものである。また、被災者や緊急時の帰宅困難者が発生することも想定されることから一定の一時受け入れ等の地域貢献を実施する。

(3) 地域住民の生活の維持と復旧への貢献

①被災時における地域住民の生活維持と復旧

被災時における生活物資の供給など農協の事業において地域住民の生活に欠かせない物資の供給については緊急時の対応手順や事業の復旧について予め、手順を定めておくものである。

② 地域住民の生活に密着した事業の早急な復旧

緊急時における地域住民の生活の維持と復旧を目的する観点から当組合における緊急時でも維持・復旧すべき事業を選定し、地域住民の生活の維持や復旧に貢献するものである。

(4) BCP における被災シナリオ

基本方針と同時に重要なのが被災シナリオの想定である。基本方針とこの被災シナリオがBCP策定のための仮定条件と捉えることができる。

BCPを立てようとするとき、まずリスクとして何を想定しようかと考えはじめると、それ自体が大きな問いになる。

BCPは、事業の中断の原因となるリスクを問わず重要業務を継続していく、という目的意識をもって策定される。しかし、この「事業の中断の原因となるリスクの種類を問わず」を「いかなるリスクをも検討すべき」と最初から捉えてしまうと、多くの災害リスクを思い浮かべ躊躇しそうである。したがって、これから取り組もうとするJAには、もう少しわかりやすい入り方が提案されるべきであろう。

一方、事業継続計画は国際規格化ISO化が進んでいるが、これまでの国際規格の例においても「各法人がどのような想定リスクを選ぶか」は、規格に合致するか否かの判定要素に含まれず、自らの判断に委ねられている。

そこで、JAにとって想像がつきやすく、対峙すべき最も大きな自然災害リスクである（と諸外国からもそう思われている）地震を想定リスクとして、JAにおける取組みをスタートさせることを推奨する。もちろん、懸念が大きい他のリスクを選んでスタートしてもよい。

要は、各重要業務の現場に対して取り組みやすい作業目標を示し、事業継続に必要な具体策の検討をとにかくまず始めることである。そのためにまず地震（又は他のリスク）を例示する。そして、具体策が浮かんできた段階で、地震以外の懸念されるリスクにもその対策が有効かどうかを考えるか、あるいは定期的な計画の見直しの際に検証すれば、実践的な事業継続計画に着実に近づいていくこととなる。

日本において事業継続を脅かす最大の脅威は地震である。想定される被害は、震度等によって変化する。しかし、被害想定といっても、拠点を広域的に複数持つ法人が、そのすべての拠点到震度7を想定することは現実的に必要性が高いとはいえない。また、拠点が一つの法人においても、震度7に遭う可能性は震度5や6のそれより小さく、震度が低け

れば全損にならない可能性が高くなり、自力で対応できる事業継続の方法を検討する余地が大きくなる。

そこで、とりあえず、重要施設が震度6強の地震に見舞われることを想定することにより検討を始めることを推奨する。政府や自治体が発表した各種の地震被害想定を参考に、本店、主力拠点の想定震度を決定してもよい。

また、事業に影響のあるライフラインの停止期間などの情報収集も欠かせない。もっとも、ライフラインの停止なども考慮に入れると想定自体が容易ではないが、自らで妥当と思われる前提を決めるのでよい。

なお、自然災害に慣れている日本では、地震をはじめ、個々の災害ごとに被害は大きく変動するので、被害を仮定して対応計画を策定することに疑問を感じるかもしれない。しかし、事業継続のための対策は、想定と相当違う被害に対しても役に立つ部分があること、さらに、計画を有し、訓練し、定期的に見直すことによって、職員や法人としての防災力が高まることも事実と考えられる。

一般的に、リスクマネジメントや事業継続の検討にあたっては、最悪のシナリオを検討することが主流となっている（従来は、発生確率と損害度合いを考慮して一番あり得るシナリオを想定して検討すればよいとされていた）。しかし、ここでの基本的レベルの検討としては、まず、一番あり得るシナリオより一段階あるいはそれ以上悪いシナリオをひとつ検討することでよい。

JAによっては、結果として想定したシナリオに対する対応策が取れないこともありうるが、そこで思考を停止してしまうのではなく、その状態を認識した上で、より被害の軽微な対処可能なシナリオを準備し、対応を進めることが重要である。つまり、対応する地震を震度6強ではなく震度6弱、震度5強など、自らが自力で対応できる少し小さめの地震への対応を想定することも現実的である。少しでも多くのJAが地震対策に取り組むことが、地域の地震防災力の向上につながるからだ。

(5) 実際のBCPにおける被災シナリオの設定

JAにおいて実際のBCPの被災シナリオの設定では、内閣府が発表している被災予測や各都道府県における被災時の影響について示されているものを参考にすることが良い。

また、都道府県にとどまらず、市町村においても被災シナリオを想定して防災計画を設定しており、市町村における防災シナリオ、ハザード

被災想定参考例

被災想定

前提とする地震と被害想定

当組合の前提とする地震と被害想定は、〇〇県庁及び〇〇市役所が示すものと同じとする。なお、南海トラフを含む3連動地震の想定被害については、今後の継続的なBCPの見直しにおいて、〇〇県庁及び〇〇市役所の最新の被害想定結果を受けた見直しを行う予定とする。

1. 前提条件（〇〇市役所と同じ）

JA〇〇 想定 東海・東南海地震連動

地震… 最大震度6弱以上

とする。

地震の規模 モーメントマグニチュード 8.27（モーメントマグニチュード：震源断層の面積、すべり量、岩の硬さ等から算出する）

想定災害最大時刻（〇〇市役所と同じ）

JA〇〇 事業継続計画における想定地震の発災時刻は、

平日 冬早朝5時

とする。

設定理由を以下に示す。

- ◆〇〇県庁及び〇〇市役所と同じとした
- ◆多くの人が就寝中に被災するため、建物の倒壊等により、死傷者数が最大となること
- ◆早朝発災であることから、職員は、基本的に自宅にいるものとし、非常参集を必要とすること。
- ◆早朝の参集となり、人員の確保が比較的困難な時間帯であること。

なお、対応が最も困難な時間帯とは言えないが、相対的に最悪の時間帯を想定するという観点からやむをえないものとする。

マップ等を参考に設定するのが将来的に行政と連携するうえでもよい。

前頁に示したのは、実際の JA での被災想定例の一部である。この例では、県庁と市町村における被災想定を参考に JA における BCP の被災想定を設定している。

(6) 被災シナリオで考慮すべき事項

① 事業継続に与えるインフラの影響

被害想定においては、電力や上下水道等の外部インフラの制約をどの程度受けるのかを想定する必要がある。外部インフラについては、県庁が示す『被害予測調査報告書』の調査に基づいて当該 JA では下表のとおりに設定されている。

これらは、ほほどこの地域でも該当するので、参考にして想定できるであろう。

② 被災時での JA の被害想定

BCP を策定する際の被災シナリオと同時に必要になるのは、JA の建物等への被害想定である。

これらに関しては、耐震調査など震災時の影響を評価することが前提になってくる。仮に被災シナリオで震度 6 を想定して建物が大きな被害を被る場合には、利用者の安全面への配慮や誘導方法も異なる。このため、予め耐震などの調査は JA 自らが計画策定前に済ませておくことが最低限必要になる。

被災シナリオ時における外部インフラの制約

項目	想定する状況	参 考	
		愛知県東海地震・東南海地震等被害予測調査結果報告書	阪神・淡路大震災のデータ※1
電力	3 日間停止	2・3 日後：多くが回復 1 週間後：ほぼ復旧	6 日後：応急送電完了
上下水道	1 週間停止	1 週間後：大半回復 1 か月後：ほぼ復旧	(上水道)44 日後：97%復旧
ガス	1 か月供給停止	1 か月後：ほぼ復旧	59 日後：87.5%復旧
電話（外線）	1 週間輻輳	2・3 日後：多くが回復 1 週間後：ほぼ復旧	14 日後：電話回線復旧

※1 出典：兵庫県『阪神・淡路大震災一兵庫県の 1 年の記録』