

これからの危機管理のかたち
～地域・行政・民間の連携（CCP）の実現に向けて～

2016年2月

一般社団法人 日本経済調査協議会
Japan Economic Research Institute

序

未曾有の被害をもたらし、わが国の危機管理のあり方を根底から覆した東日本大震災から5年が経過しようとしている。東日本大震災によって露呈した様々な問題の解決に向けて行政、民間企業が取り組んでいるが、いまだに官民連携は十分とは言い難い。

首都直下地震や南海トラフ大地震、新型インフルエンザに代表されるパンデミック、さらに近年激しさをますテロリズムなど、対応すべき分野の広がりと困難さは増す一方であり、行政単体、民間企業単体での対応は現実的ではない。本報告書の発刊に先立って昨年9月に開催した日経調シンポジウム『官民の危機対応の新しい姿』～BCP（事業継続）から地域サステナビリティ（CCP）へ～」に多数の行政、民間企業の危機管理担当者の方にお越し頂いたことはまさにこのことの証左と言えよう。

こうした状況の下、従来の社会科学における危機管理研究にみられなかったCCPの概念を確立することで、個々の団体単体の事業継続ではなく、行政、民間企業、住民の三者協働による地域コミュニティ全体の維持、保全に資する知見を提供し、さらに危機管理をテーマにした新規産業の開拓の可能性を検討することが急務となっている。本報告書は、そのような問題意識に基づき、実効ある地域防災体制の構築に向けて、産・官・学の各分野からお集まりいただいた委員方の建設的な意見を踏まえ、調査研究レポートとしてとりまとめたものである。

最後に、研究会の運営と本報告書の作成に当たり、ご多忙の中主査としてご尽力をいただいた明治大学専門職大学院長 公共政策大学院ガバナンス研究科長の市川宏雄教授をはじめ、貴重な知見・示唆を惜しみなく提供いただいた委員、講師の方々ならびにご協力いただいた関係者各位に深甚なる謝意を申しあげる。

2016年2月

一般社団法人 日本経済調査協議会
理事長 前田 晃伸

危機管理研究会 委員名簿

(敬称略)

主査	市川 宏雄	明治大学専門職大学院長 公共政策大学院ガバナンス研究科長教授
委員	入江 健二	東京地下鉄株式会社常務取締役
(五十音順)	(~2015年6月)	
	小笠原 博明	ソフトバンクモバイル株式会社 総務本部リスクマネジメント部部長
	(~2014年9月)	
	小佐野 豪績	ヤマトホールディングス株式会社 経営戦略・IT戦略執行役員
	(~2014年3月)	
	加藤 孝明	東京大学生産技術研究所 都市基盤安全工学国際研究センター准教授
	小張 貴史	三菱地所株式会社開発推進部長
	杉本 陽一	セコム株式会社ALL SECOM推進担当執行役員
	鈴木 唯一郎	元東京消防庁消防技術安全所長
	鈴木 利昭	ソフトバンクモバイル株式会社 技術管理本部大規模災害対策準備室室長
	(~2015年6月)	
	高橋 孝一	損保ジャパン日本興亜リスクマネジメント株式会社 取締役(ERM・BCM・危機管理 CSR環境・リスク エンジニアリング担当)
	中塚 宏明	ヤマト運輸株式会社CSR推進部長
	(2014年6月~)	
	成田 庄二	セブン&アイHLDGS. 総務部グループ渉外シニアオフィサー
	(~2015年2月)	
	船岡 昭彦	三井不動産株式会社常務執行役員 海外事業本部副本部長兼業務推進室長
	松村 啓史	テルモ株式会社取締役副社長執行役員
	持田 敏平	ソフトバンク株式会社 総務本部コーポレートセキュリティ部部長
	(2014年10月~)	
	山村 明義	東京地下鉄株式会社専務取締役鉄道本部長
	(2015年7月~)	
	和田 正幸	元東京都総合防災部部長
	渡辺 愛彦	株式会社ウェルシイ取締役

事務局 杉浦 哲郎

奥 雅文

竹内 信彦

日本経済調査協議会 専務理事

(前) 日本経済調査協議会 専務理事

(現) 飛島建設株式会社代表取締役・執行役員副社長

日本経済調査協議会 主任研究員

外部講師名簿

(講演録掲載順、敬称略、所属・役職は講演当時)

寺田 隆	森ビル株式会社震災対策室事務局 事務局長
澤島 博	千葉県浦安市 危機管理監
青山 侑	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 教授
中林 一樹	明治大学政治経済学研究科危機管理センター 特任教授
中野 明安	丸の内総合法律事務所 弁護士

目 次

はじめに	1
1. 問題の認識	1
2. 災害に対する組織の対応	3
2-1. 東日本大震災から見えた課題	4
2-2. 災害における行政の対応	5
2-3. 行政機関における地震を想定した業務継続体制	6
2-4. 地方公共団体における業務継続計画の策定状況	7
2-5. 民間企業の BCP 策定状況	8
2-6. 大学における業務継続	10
2-7. 行政や民間企業体による BCP	11
3. 地域における業務継続 (CCP)	12
3-1. 地域持続計画の考え方	12
3-2. BCP の考え方	13
3-3. CCP とは何か	14
3-4. CCP における各主体の役割と活動	15
3-5. CCP における Quality of Life の維持	17
4. 防災・危機管理における連携	19
4-1. 「自己完結型」対応から「開放型」対応へ	19
4-2. 行政組織・民間組織・地域住民による連携事例	20
5. 地域連携の現状と課題	23
5-1. 行政の側からみた民間組織と地域住民との連携	24
5-2. 行政担当者による地域連携の期待	25
5-3. 地域住民による地域連携への期待	27
5-4. 三者連携の早期確立が必要な領域	28
6. CCP の具体化に向けて	31
6-1. プラットフォームの必要性	31
6-2. 防災・危機管理のプラットフォームの事例	33
7. 日経調によるプラットフォームの形成	39
おわりに	42

※所属・役職は講演当時

1. これからの危機管理のありかたを問う～地域・行政・民間の連携の必要性和CCP～
明治大学専門職大学院長 公共政策大学院ガバナンス研究科長 教授 市川宏雄主査
2. 自律・分散型2元給水システムによる水・防災レジリエンス
ウェルシイ 専務取締役 管理本部長 渡辺愛彦委員
3. ソフトバンクの災害への取組みについて
ソフトバンクモバイル 総務本部リスクマネジメント部部長 小笠原博明委員
4. 災害対策と災害時利用サービスについて
ソフトバンクモバイル 技術管理本部大規模災害対策準備室室長 鈴木利昭委員
5. もうひとつのライフラインの構築に向けて
セブン&アイHLDS. 総務部グループ渉外シニアオフィサー 成田庄二委員
6. セコムグループのBCPへの取組み
セコム ALL SEC COM担当執行役員 杉本陽一委員
7. 新宿西口地区の取組み(DCP)と事業継続(BC)に活用できるリスクファイナンス
損保ジャパン日本興亜リスクマネジメント 取締役 リスクコンサルティング事業本部長
高橋孝一委員
8. ヤマトのDNAとBCP～東日本大震災復興活動より～
ヤマトホールディングス 経営戦略・IT戦略執行役員 小佐野豪績委員
9. 東日本大震災対応とBCP
テルモ 取締役副社長 松村啓史委員
10. 東京メトロの危機管理
東京地下鉄 常務取締役 入江健二委員
11. 防災都市づくりにおけるこれからの取組みのポイント
東京大学生産技術研究所都市基盤安全工学国際研究センター 准教授
加藤孝明委員
12. 三井不動産のオフィスビル防災対策
三井不動産 執行役員経営企画部長兼スマートシティ企画推進部長 船岡昭彦委員
13. 大丸有エリアで取り組む災害に強いまちづくり
三菱地所 開発推進部長 小張貴史委員

14. 大震火災を防ぐために
元 東京消防庁消防技術安全所長 鈴木唯一郎委員
15. 震災対策の隘路ー私の経験から
元 東京都総合防災部部長 和田正幸委員
16. 森ビルの震災への取組み
森ビル 震災対策室事務局事務局長 寺田隆氏
17. CCPの視点における浦安市での取り組み事例等
千葉県浦安市危機管理監 澤島博氏
18. 危機管理と地域社会ー市民・企業・自治体の連携ー
明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 教授 青山侷氏
19. 事前復興計画、BCPとナショナルレジリエンス
明治大学政治経済学研究科 危機管理研究センター 特任教授 中林一樹氏
20. 帰宅困難者対策に関する法的課題 法的側面からみた帰宅困難者対策の留意点
丸の内総合法律事務所 弁護士 中野明安氏

これからの危機管理のかたち

～地域・行政・民間の連携(CCP)の実現に向けて～

はじめに

「これからの危機管理のありかたを問う」という視点から、危機管理における地域と行政と民間の連携をどうするか、そしてさらに住民を含んだ形でのコミュニティがどうすれば持続できるのかという研究会を2年間にわたって行ってきた。

研究会では問題の所在を明らかにしていくことから始め、そして最終的にその実現のための具体的な姿、そのための課題などを見いだすことを目指した。従来の危機管理に対する対応を振り返ってみれば、いろいろな意味で行政側と民間側の組織には、スタンスの違いが存在していた。それをコミュニティの構成員である、行政、企業、住民の三者が協働して危機に対処することで、コミュニティの維持を図る方法を見出すことが目的である。

1. 問題の認識

最近になってとりわけ民間の側での危機に対する認識、行動が急速にその姿を変えてきている。主だった企業ではBCP(Business Continuity Plan)、すなわち事業(業務)継続計画について非常に大きな関心を持つ流れになってきている。ひとたび危機が発生して、事業がスムーズに継続できなくなれば、それは経営の危機どころか、最悪の場合には組織崩壊を意味する。その危機感から、それについての研究が深まり、また体制づくりが非常に進みつつあるというのが現在の状況である。

これに対して、行政のほうは、あまり民間のようにBCPに大きな興味を向けるという考えはなかった。むしろ災害が起きたら市民、住民をいかにして速やかにどう助けるかという行政の立場としての役割への重要性がすべてに勝っていたからである。しかし、民間の動きに呼応して、行政版のBCPも始まりつつある。民間と違って事業ではないので、業務継続計画と理解されている。

行政用語では、危機全般に対する言葉を防災というワーディングで行ってきている。1961年11月に制定された災害対策基本法に基づいているからである。防災といっても、それは災害が起きる前の減災に始まり、災害発生後の迅速な対応、そしてその後の復旧・復興までを含んだ広い範囲の概念である。厳密に定義すれば、それは明らかに狭義の防災以上のものも含まれた概念であり、制定時から時間の経過した現在の状況の言葉としては適切で無いとの解釈も可能である。

コミュニティの安全を考えるにあたって、日本の災害対策における法制度のなかで最も代表的かつ重要な計画が、各自治体が作成する地域防災計画である。これは政府の指示による法定計画であるため、各自治体が必ず立案して持っている。当然なことに、自治体によって被災確率の高い様々な災害を想定しており、災害発生時に、行政の縦割り組織を横串にして多彩な対応ができるというマニュアルとなっている。しかしながら、災害が実際

に起きたらマニュアルどおりにいくのか、結果がどうなるかは具体的に災害が発生してみないと分からない。だが少なくとも、そういう網羅的なマニュアルを作成しているという点では、行政は基礎自治体の役割として民間とは明らかに別の道を歩んできた。

一方で、地域、すなわちコミュニティ側もそれなりの対応をしてきている。行政の考え方に従って地域の維持のための訓練や日ごろの活動をしているが、企業とコミュニティの間では全くないわけではないが、連携はそれほど多くはなかった。

実は「危機管理のありかたを問う」という課題設定で考えているのは、いわゆる企業が考える BCP というビジネスの側面とは異なり、危機発生後のコミュニティ活動の維持を考えるという視点からの CCP(Community Continuity Plan)である。すなわちコミュニティを維持するための計画、あるいは方策を指している。多種多様な災害の発生のなかで、コミュニティ全体の活動の維持を考えることが、少なくとも 1995 年の阪神・淡路大震災以来、過去 20 年にわたる災害対応の一つの大きなテーマになってきている。

この課題に対しての端緒を探すにあたって、4つの領域を考えている。

(1) 危機管理における行政と民間組織の連携

1つ目は危機管理における行政と民間組織の連携をどうするのかということである。2011年3月11日の東日本大震災以降、自治体は地域防災計画の見直しを行ってきた。市川もいくつかの地域防災計画策定にかかわってきたが、その中に必ず入れるようにアドバイスしてきたのは「自助」と「共助」である。今までは公助、すなわち行政の活動が防災計画において主だった。しかし、過去20年間に起きたいくつかの災害の教訓として、公助の限界が明らかになり、共助の重要性、すなわち地域と民間が行政とタイアップしないと、災害対応には限界があることが判明したという状況がある。そのなかで、これからはとりわけ行政と民間の連携がどうなるかということが大きな論点であり、解決すべき課題となっている。

(2) 危機管理の対象

2つ目は、危機といってもそれには多くの種類があり、一体何を対象にしてその対応を考えればよいかということが課題となる。一つは自然災害である。地震とか、津波とか、火山もそうであるが、日本の地域防災計画は、原則として自然災害に基づいて作成されている。ところが、民間を含んで考えると、自然災害のリスクだけでなく、社会的リスクも大きい。とりわけ、人為的災害、要するに自然災害ではないものがたくさんある。あとは社会リスクに含まれるかという分類上の問題はありますが、感染症によって発生する大混乱・パンデミックがある。最近は大規模な自然災害が頻発して、大騒ぎとなっているが、それまでは鳥インフルエンザの発症による社会秩序の崩壊を非常に懸念していた時期もある。もちろん、この懸念がなくなったわけではない。できる限り、想定されるあらゆる危機に対応する必要がある。そういう意味では危機管理は、どこまでの危機を対象にするのかを前提にしなければならないことになる。

(3) 危機管理専門家の不足

3つ目が、危機発生時に何をどうするかを具体的に指導できる人が少ない、すなわち専門家や指導者の人材不足というテーマである。市川が所長を務める明治大学の危機管理研究センターでは2003年の設立以後、各地の役所で危機管理課（名称はさまざまである）が設置されると、「危機管理課の職員になったが何をすればよいか」という電話が沢山入ってきた。さらに知識を持った人材の不足や財政的裏付けの薄弱さなどがあるが、少なくとも危機管理におけるリーダー的役割について、具体的な行動領域がはっきりしていない。そういう経緯もあり、リーダーの育成が必要だと痛感させられたが、これについては、2011年の秋にリーダー育成のための新しい機構（日本危機管理士機構）を設立した。そこで人材育成と資格認定（危機管理士）を開始した。これは行政職員と企業社員等を対象としている。また、2013年の10月より、内閣府で自治体職員の防災リーダー育成プログラムを立ち上げたが、これを人と防災未来センター等と協働して、毎年200名程度の研修を行っている。すなわち、危機管理における人材育成が不可欠との認識から、すでに活動に着手している。

(4) 民間セクターの関与

最後4つ目に、民間がこのテーマに広範にかかわる必要がある。個別企業のBCPの活発な取り組みが地域にどのような形で波及していくのかは未だ不明である。さらには危機管理にかかわる産業の開拓、ビジネスチャンスは実は山ほどある。これにどういう形で民間がうまく絡まっていけるかが今後の課題である。またこれからのCCP構築という中で大きい流れに即したビジネスもあるかもしれない。どういう可能性があるかについて、新規産業の開拓、危機管理をテーマにしたビジネスがどういう形になるか、少なくとも異業種、異分野の民間企業間の情報交換、活動連携が不可欠であることは論を待たない。

以上の観点から、CCPをこれからの危機管理の一つの体系として打ち出すことが、結果的には日本の危機管理に対する大きな寄与になるのではないかと期待される。

2. 災害に対する組織の対応

災害発生の過去5年間のキーワードは「東日本大震災」、2011年の3月11日午後2時46分である。この東日本大震災のインパクトは非常に大きかった。東北地方の太平洋沿岸部を中心に壊滅的な被害をだし、16,000人以上の死者、2,800人以上の行方不明者、被害額は16~25兆円にのぼる。それまで地震大国、自然災害大国の日本では、大地震や津波は必ず来ると思われていた。しかしこれほど大きい津波が広範囲にわたってやって来ることはなかった。

その結果、地域防災計画で災害対応にあたる主役は自治体という話が、この東日本大震災では脆くも崩れたのである。主役足るべき自治体そのものが被災してなくなってしまったのである。

2-1. 東日本大震災から見た課題

(1) 津波被災地

最も有名な話は、宮城県南三陸町での職員の被災で、3階建ての防災センターにいた女子職員が「大津波が来ます、町民の皆様、避難してください」とアナウンスをしていたら、そこに津波が到達してしまい、多くの職員が流されてしまった。その中で町長は生き残った。なぜ生き残ったかという、町長は屋上のアンテナの一番上にしがみついていた。その下に副町長とか、順番に並んでいた。町長だけ生き残り、皆流されてしまった。死亡した職員の家族が裁判で訴える事態となったが、これが一つの典型例で、これで大丈夫だと思っていた場所が、実は違っていたということである。

津波により上記の南三陸町に加えて、岩手県陸前高田市と大槌町の庁舎は壊滅的な被害を受けた。大槌町の場合は、行政の指揮系統の消滅という点でも悲惨であった。町長は津波が来るといので庁舎の前に職員を皆集めた。ところがそこに津波が襲来して、町長も含めて多くの職員が流されて亡くなってしまった。

犠牲者の数は、宮城県南三陸町で職員 220 人中 39 人、岩手県陸前高田市で職員 295 人中 68 人（嘱託や臨時職員を含めると 421 人中 107 人が犠牲）、岩手県大槌町では職員 140 人中 40 人（町長含む）となっている。

これは、基礎自治体が主体となって災害対応をすべてやるのだという仕組みの中で、その基礎自治体の司令塔が万一なくなったらどうするのかを実は考えていなかったことの弱点を露呈した。それでも何とか災害活動が実施されたのは、幸いに阪神・淡路大震災での経験を経た法改正があったので、神戸の被災の時とは異なり、陸上自衛隊がすぐ出動できる仕組みに変えたので、現場対応が速やかにできたからである。いずれにしろ、大規模災害に遭遇すると、自治体（行政）だけでやることの大前提が崩れてしまうことが分かったのである。

図 1. 南三陸町防災センター



出典：明治大学危機管理研究センター

(2) 首都圏

2つ目が東京の例である。東京は幸いなことに建物損壊などのあまり大きな被害はなかった。ところが、大都市ゆえの問題として、大量の帰宅困難者が発生したのである。震災時の都心8区における帰宅困難者は約352万人。このことは、大都市は巨大な人と物を抱えていて、いったん何か起きたら、それはすごいことになるのだという現実を目のあたりにさせたのである。東京中心部にあるJR・私鉄59駅中29駅が構内を避難場所として提供し、45駅が近隣にある自治体指定の避難場所や待機施設に帰宅困難者を誘導した。特に、都心区では区民のために備蓄していた救護用品を、帰宅困難者に配給した。幸いに暴動も起きず、被害者が大量にでなかったが、あれがもう少し大きな地震で、何らかの秩序が崩壊したら、すごいことになっただろうということも分かったのである。そういう意味では、もはや行政の枠を越えているのだということを理解しなければならなくなった¹。

2-2. 災害における行政の対応

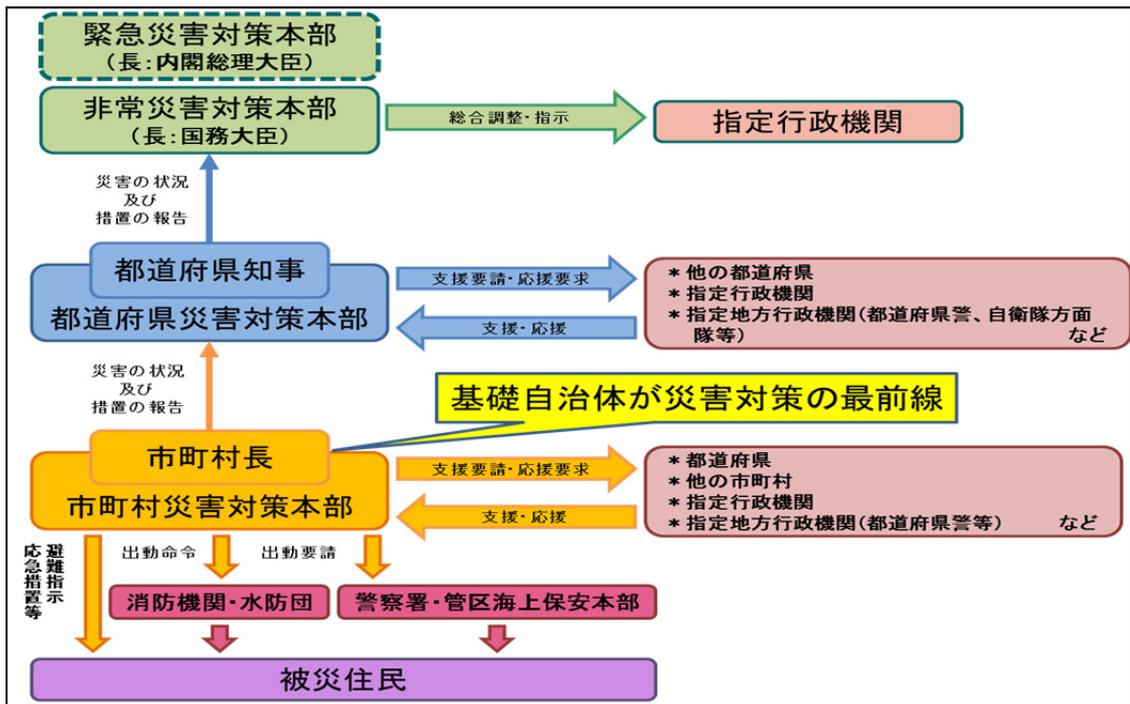
災害対策基本法に基づく平素の自治体の体制が決められている。地域防災会議があり、そして地域防災計画がある。これらをどう有機的に使うかというのは常に課題とされてきた。通常は縦割りの行政機構が突然横割りになって動くという、ある意味、戦時体制に非常に近いことが起こる。東日本大震災では主役たる自治体が消えて、首長まで行方不明になったという象徴的なことがあった。災害の後に法律や制度は必ず変わるので、今回のことが教訓になり、既にいくつかの法制度の変更が行われている。

発災時の体制については、災害対策基本法に定められている。基礎自治体の役割は、災害発生時の対応段階、及び復旧段階におけるものが中心であり、災害を拡大するおそれのある設備・物件の除去や住民等に対する応急措置業務への従事命令など、大きな権限が与えられている。災害現場での第一義的な役割を担っている(図2)。

そのため、災害に関する情報の収集及び伝達(第51条)、都道府県への災害の状況及びこれに対してとられた措置の概要の報告(第53条)などが被災自治体の責務として課せられ、災害対策本部及び現地災害対策本部の設置の権限が与えられている(第23条)。

これは国、地方、指定行政機関も含めた体制になっている。大切なのはこれらが有機的に動かなければ駄目だということである。東日本大震災では内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部が、史上初めて内閣府に設置される事態に至った。しかし、対策本部のトップである内閣総理大臣がうまく機能しないと、被災した地域に権限がうまく下りないなどの事態が発生することも判明し、それがまた新たな課題となったのである。

図 2. 発災時の国と自治体の体制



出典：市川宏雄作成

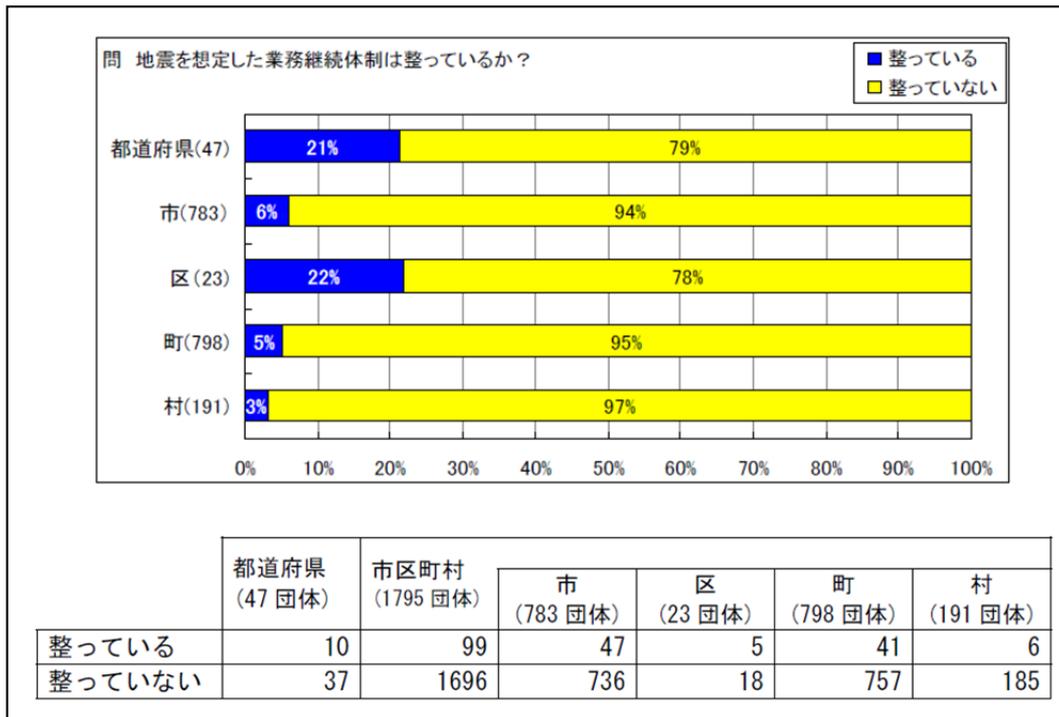
2-3. 行政機関における地震を想定した業務継続体制

地震に関しての逼迫性では、東京首都直下地震、南海トラフ巨大地震、千葉東方沖地震、さらに相模湾の可能性もあると言われている。地震に関して言えば、日本は何でもありの状況で、災害はいつ起きてもおかしくない。では、どう準備するかということが問われる。

災害対応、危機管理についての業務継続計画（BCP）については行政でも考えは始めているが、先行している民間企業のBCP（事業継続計画）とは少し異なる。行政のBCPは業務継続、民間企業は事業継続と呼んでいるが、要は業務が続けられるかどうかである。内閣府の調査（2009年）によると、都道府県で業務継続体制を整備しているのは約2割、23区も同じくらいだが、それ以外は5%という状況で行政版のBCPが十分にできていない。必要なことは分かっているが、BCPという形で業務をどう持続するかということが未だ定まっていない。民間のBCPに比べて、行政はこれからという状況である。

具体的なBCP策定状況については、都道府県では策定中も含めて半分ぐらいができていて、市区町村は相当に低い（図3）。民間のBCPの場合は、守るべきものが明確であるが、行政はある意味で多様である。だから、簡単にできないことは分かる。しかし、BCPがなければ復旧・復興に影響があるであろうことは明らかだが、策定に時間がかかるというジレンマがある。

図3. 行政機関における地震を想定した業務継続体制



出典：内閣府 2009 年

こうした状況のなかで、東日本大震災での被害を受けて、2011 年 12 月に国の防災基本計画が修正された。国、地方公共団体等の防災関係機関は、地震発生時の災害応急対策等の実施や優先度の高い通常業務の継続のため、災害時に必要となる人員や資機材等を必要な場所に的確に投入するための事前の準備体制と事後の対応力の強化を図る必要がある。そのため、業務継続計画の策定などにより、業務継続性の確保を図ることが追加されたのである。

2-4. 地方公共団体における業務継続計画の策定状況

内閣府が 2009 年に調査した時点では、業務継続計画の策定状況は、都道府県で約半数（策定済みが 5 団体、策定中が 16 団体）、市区町村では 1 割以下（策定済み 169 団体）の策定率であった。しかし、2011 年の東日本大震災を経て、総務省が 2013 年 3 月末現在の地方公共団体における業務継続計画の策定状況等を調査した 44 都道府県のうち、業務継続計画を策定しているものは 28 都道府県（63.6%）となり、少し増加している。

またさらに、実地調査した 29 都道府県及び 168 市町における業務継続計画の策定状況を見ると、

- 1) 計画を策定しているものは 21 都道府県（72.4%）及び 23 市町（13.7%）
- 2) 策定中のものが 1 都道府県（3.4%）及び 9 市町（5.4%）
- 3) 未策定のものが 7 都道府県（24.1%）及び 136 市町（81.0%）となっている。

業務継続計画が未策定の 7 都道府県及び 136 市町では、その理由について、

- 1) 業務多忙等による人材不足のため
- 2) 東日本大震災後に被害想定の見直し作業を行っているため
- 3) 関係部局間等の調整に時間を要しているため
- 4) 優先業務は各原課が把握しており計画策定の必要性が認められないため

などとしている。

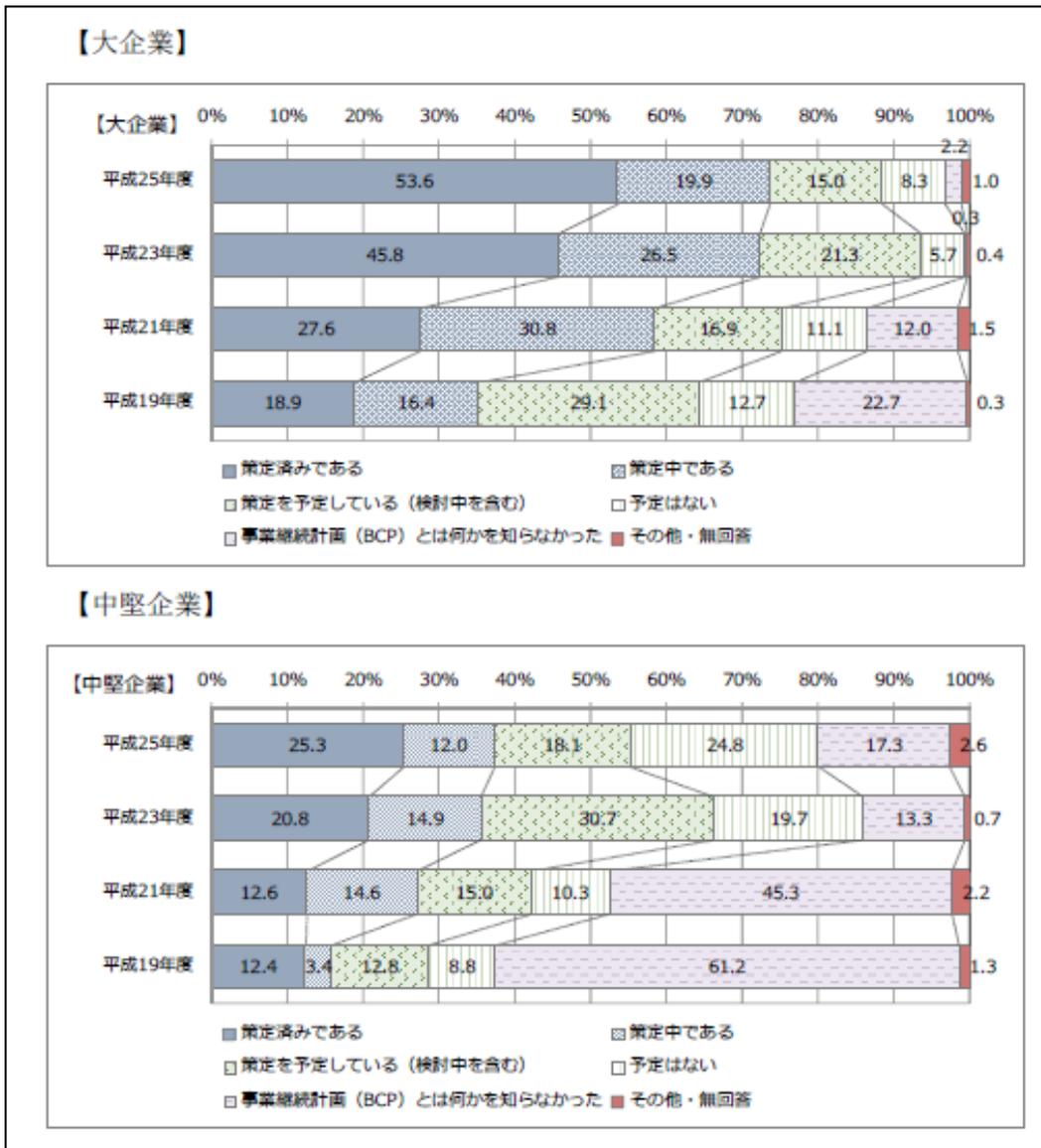
2-5. 民間企業の BCP 策定状況

民間企業の BCP 策定状況であるが、民間の策定状況は大企業と中堅企業では違う。大企業、中堅企業、どちらも策定率は急速に増えている。東日本大震災があったので状況は少し変わったが、状況は大企業は約 7 割が策定済みないしは策定中、中堅企業では半分近くができています。

2015 年 2 月の内閣府の調査による事業継続計画（BCP）の策定状況については、大企業では 53.6%が「策定済み」と回答しており（平成 23 年度比 7.8 ポイント増）、初めて 5 割を超えた。これに「策定中」（19.9%）を加えると 7 割強となっている。

中堅企業では、25.3%が「策定済み」と回答している（平成 23 年度比 4.5 ポイント増）。これに「策定中」（12.0%）を加えると 4 割弱となっている。なお、大企業で BCP 策定の「予定はない」という回答が 8.3%（平成 23 年度比 2.6 ポイント増）、BCP を「知らなかった」という回答が 2.2%（同 1.9 ポイント増）といずれも増加傾向にある。また中堅企業も同じ様な傾向がある。BCP 策定状況に二極化がみられ、取り組んでいない企業への働きかけが、今後の課題である（図 4）。

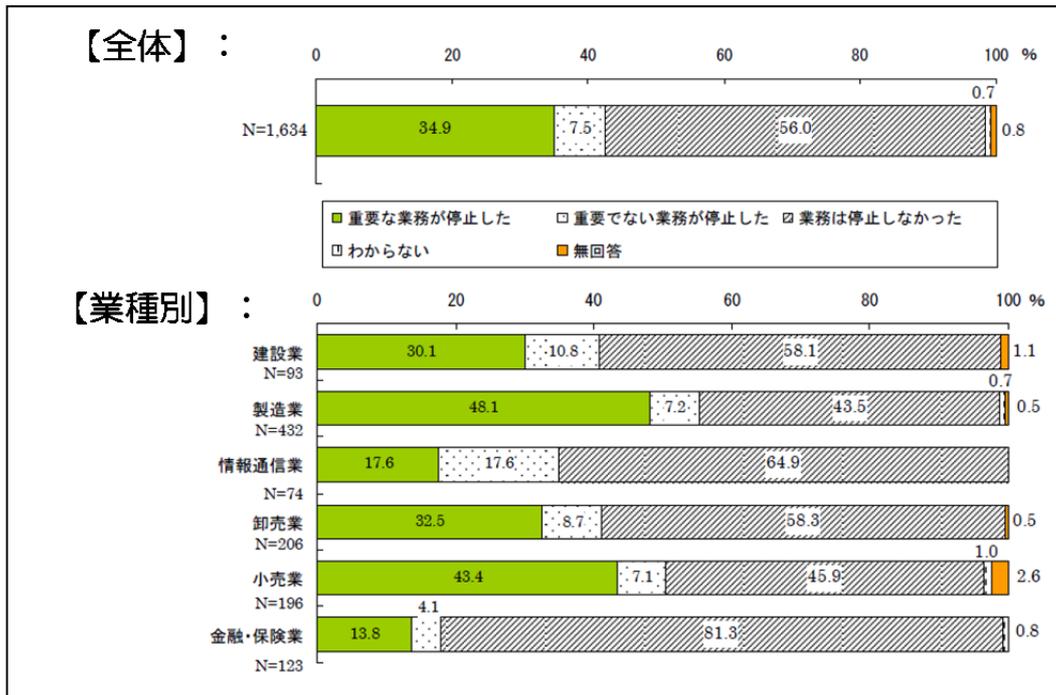
図4. 民間の業務継続計画の状況



出典：内閣府 2015 年

東日本大震災の発生時、民間企業の業務はどうだったか。重要な業務が停止したというところが全体の約 3 分の 1 あった。業種別でもさまざまだが、製造業で工場の操業が止まるのが一番多かった。通信は比較的停止しなかった。業種で違って、製造業と小売業はかなり深刻なことになっていたということが分かった（図 5）。

図 5. 東日本大震災発生時の民間組織の状況



※被災地に本社を置く企業は対象外

出典：内閣府（2011年）

民間企業もそれぞれ目標を持っており、製品の確保、生産の確保が重要であり、そして何を守り、何を復活させるかということがテーマになる。行政と民間の連携について茨城県内で起きた例では、ガソリンが供給されず行政が所有する車が動かなかったのが民間と連携した。つまり災害時に行政はこうした燃料の備蓄などで非常に脆弱であるということが明らかになったのである。

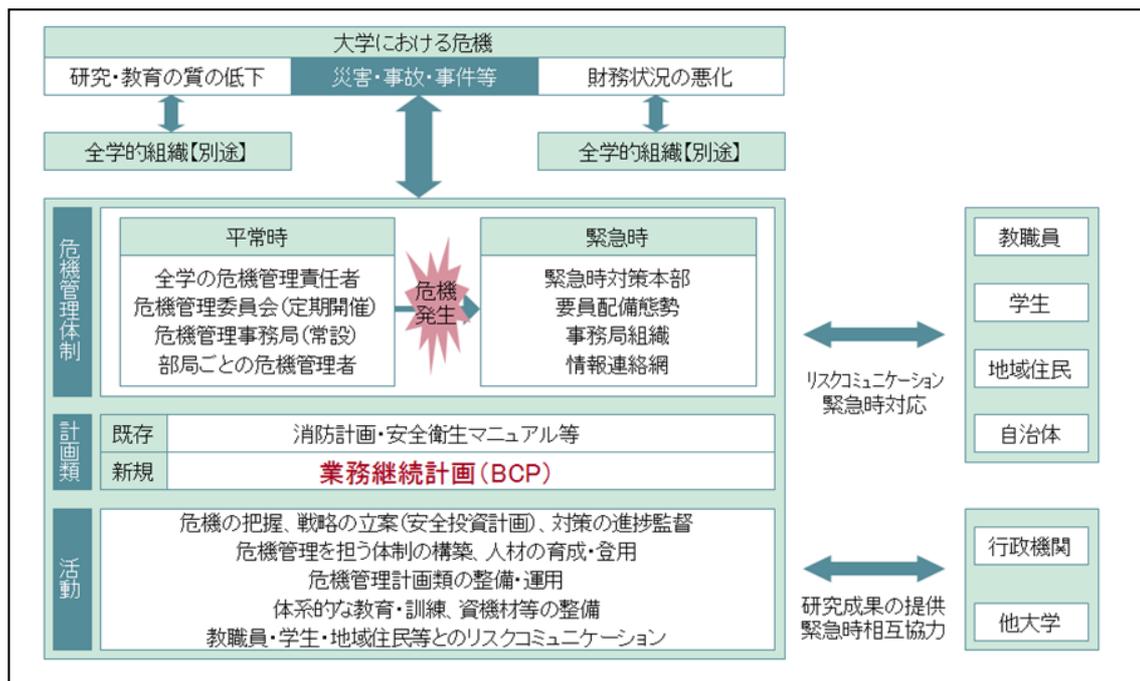
茨城県庁では、震災発生2日目を以降2週間に渡り燃料不足が発生し、緊急車両や輸送車両等の燃料確保が困難となった。支援物資について、フォークリフト、ハンドリフト、パレット等が整備されていないため、当初はすべて手作業による荷役となった。県内の備蓄場所が偏っていたため長距離（100キロ以上）の物資輸送が大変で、当日の深夜で筑西市から日立市（約100キロ）の輸送に5時間を必要とした²。すなわち、運輸関係に関しては民間との連携がなければ行政は動けないということが現実に分かったのである。持っている車両の数が桁違いで、民間は緊急時に強いということもある。

2-6. 大学における業務継続

大学における危機管理とは何かというと、民間とは異なり、研究・教育の質の低下、災害・事故・事件、財務状況の悪化などへの対応である。こうした事象の発生時でも、大学の本来の機能（教育・研究）を早期復活することが重要となる。その視点にたつて、BCPが策定、運用されることになる。対象は教職員、学生、地域住民、自治体である（図6）。

東日本大震災発生時は、明治大学では 1,600 人の帰宅困難者を受け入れたが、半分が学生と先生、残りの半分が一般の通行人である。大学という場所は市街地に多くのスペースを有しているため、一般人も受け入れなければならない。そのほかに地域住民や、場合によっては地域在住の留学生も受け入れなければならない。民間会社の場合は災害時には、多くはオフィスを閉めてしまうのでこのようなことはないかもしれないが、大学ではそういうわけにはいかない。地元自治体と、災害時の被災者受け入れの協定を結んでいることが多い。

図 6. 大学における危機管理 (BCP)



出典：市川宏雄作成

2-7. 行政や民間企業体による BCP

東京都の事業継続計画は、非常時優先業務（総業務 2,884 のうち 1,061）に目標復旧時間を設定している。復旧目標が、直ちに、1 時間以内、24 時間以内、3 日以内、1 週間以内と、タイムライン毎にかなり詳しく業務内容が決まっている。そして、事業継続計画の目標を 2 つ設けている。

目標 1：都民の生命、生活及び財産を保護する

例：在宅患者・入院患者等への対応

東京 DMAT・医療救護班の派遣 等

目標 2：首都東京の都市機能を維持する

例：緊急道路障害物の除去、水道施設の応急・復旧

航路・港湾道路の啓開 等

これは明確によくできている例であるが、災害は起きてみないと分からないので、その

たびに改定を加えていくことになるであろう。

この東京都のBCPに対して、民間が地域で取組んでいる事例で有名なのが大丸有（大手町・丸ノ内・有楽町地区）である。地域とタイアップしている事例では一番進んでいるものである。「District Continuity Plan」とも考えられるものであり、大規模震災に対し、一企業では対応しきれない事態に備え、地域企業の連携により震災に対応する仕組みである。

首都直下地震で東京駅周辺では60万人超の帰宅困難者の発生が予測されることから、関係企業の話し合いで「東京駅周辺防災隣組」が設立され、具体的な取り組みとして、安否情報の収集、帰宅誘導、食料・飲料水の配布などの対応を行うとしている。

3. 地域における業務継続（CCP）

3-1. 地域持続計画の考え方

災害時の地域での行政・企業・コミュニティの連携については、既に帰宅困難者の対応については一部で始まっている。例えば、自治体とコンビニとの間に飲料水の提供について合意がなされている。帰宅困難者の受け入れについても大学や公共施設などが行っている。このようにいくつか行政と民間の連携の実例があるが、今後、より一層考えておかなければいけないテーマである。

東日本大震災で顕在化した帰宅困難者問題だけではなく想定される大規模な不測事態はたくさんある。現在、心配なのは感染症である。そのうち、一番怖いのは鳥インフルエンザである。人が鳥インフルエンザにかかった瞬間にヒトからヒトに伝染し、最悪では60万人くらいの死者がでる規模になるとも言われている。世界で過去に起きたいろいろなパンデミックは、幸い日本には来なかった。しかし、万一に備えて今後は地域と行政と企業が連携していくことが不可欠になっている。

企業に想定される大規模不測事態についてもいろいろある。JR西日本の鉄道事故の例では、脱線した電車が飛び込んだ現場の隣にあった工場の従業員が通常業務を止めて、救助活動にあたった。偶然に彼らがそこに居たからできたのであるが、被災後の対応について、実際はこのような民間企業のスタッフとの連携はきわめて有効である。

想定される大規模災害にはテロもあるが、テロは行政の地域防災計画には原則として入っていない。テロは想定が複雑になるので扱えないからである。

以上、述べたことを参考にして、今後の地域・行政・民間の連携を具体化するにあたって必要となるテーマとしてあげられるのは4つとなる。

- 1) 危機管理における行政・民間・住民組織の連携
- 2) 社会リスクを含めた包括的な危機管理研究
- 3) 行政・民間・住民における危機管理のリーダー的人材の育成促進
- 4) 危機管理をビジネスとしてオペレートできる産業の開拓

これらをどういう形で広げていくかである。とくに4のビジネス開拓については、民間企業が参画するにあたっての誘因材料となる。またこの分野は、すそ野が広いので各企業

はいろいろ考えることができる。

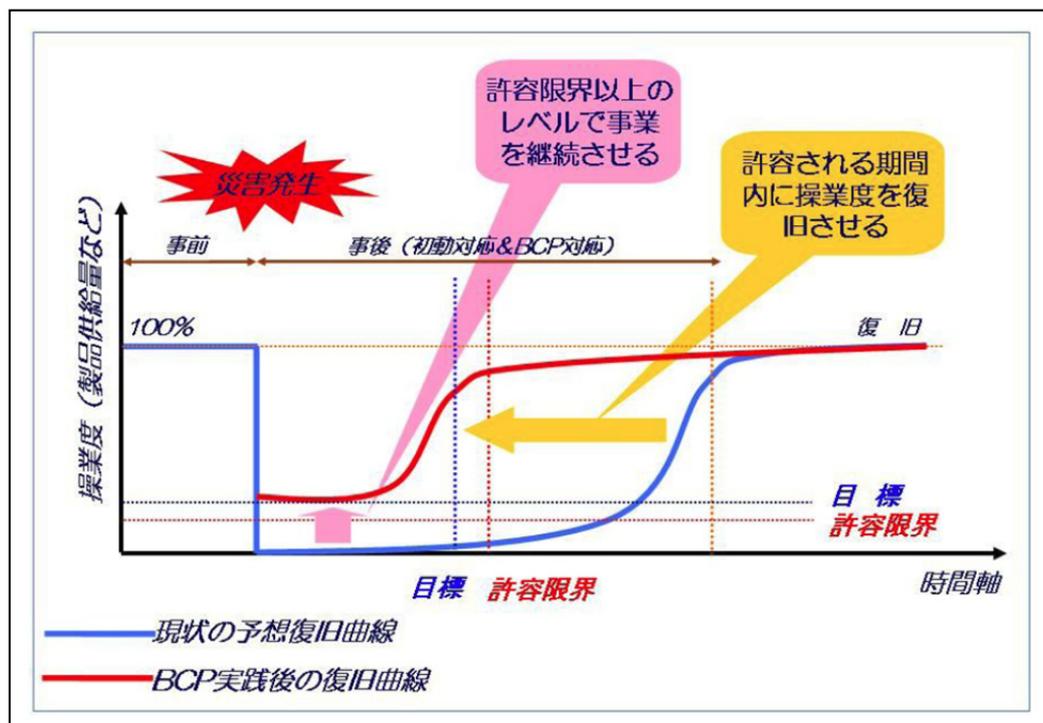
3-2. BCP の考え方

BCP の前提は、災害・危機発生後からの時間軸と守るべき中身をどうするかである。図7に、これら2つの要素の関係を表した曲線を示す。この図における時間軸（横軸）は主に「発災後の経過時間」、縦軸の操業度は「発災後の事業継続程度」を示している。時間軸の目標は発災後の事業復旧時期を指しており、例えば「24時間」という目標を設定した場合は、発災後24時間以内に最低限必要となる事業の復旧を行うことを意味している。操業度の目標はこの「最低限必要となる事業」を指しており、時間軸の目標以内に復旧させておくべき事業内容となる³。

多種多様な業務を遂行している事業者の場合は、発災後優先して復旧させるべき事業を予め決めておく必要がある。優先して復旧させるべき事業とは、当然、各事業者が行っている中核事業となる。この2軸における目標を予め設定しておき、発災後に実際に達成できるように準備しておくことにより、BCP未策定の場合に比べて、発災後でもより早期に発災前の操業度に回帰することが可能となる。

これは企業に限らず、すべての組織に汎用できるテーマである。地域の持続計画、CCPの視点もこれに基づくものであり、持続する対象がコミュニティとなる。大規模な不測事態が起きて、いろいろなことが起きた時に行政組織の業務継続計画と民間組織の事業継続計画を官民連携、包括的危機管理、人材育成とどのようにつなげるかが大切となる。

図7. 事業継続計画（BCP）の概念

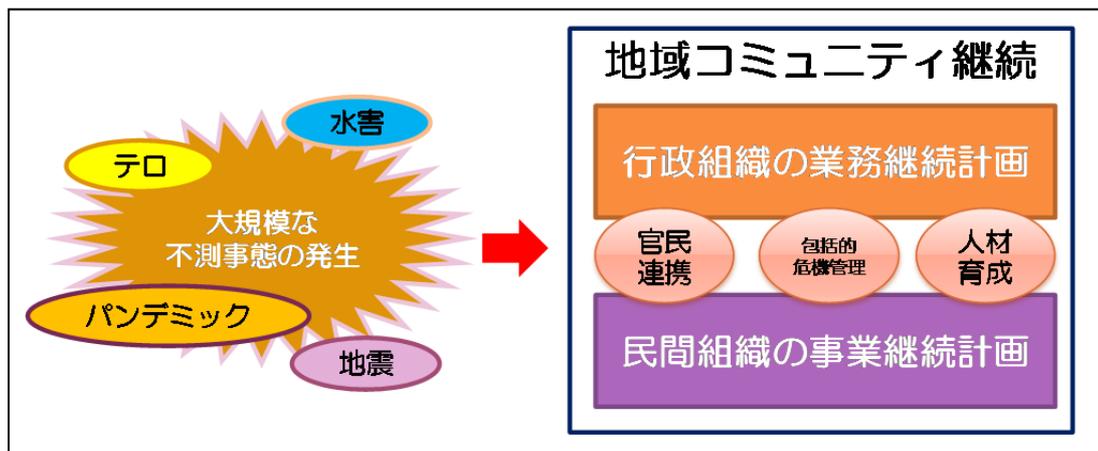


出典：内閣府

3-3. CCP とは何か

CCP (Community Continuity Plan) とは、文字通り、災害発生直後でも「地域 (Community)」の「機能継続が可能な仕組み (Continuity Plan)」を指している。単一組織 (特に行政組織) による対応・対策のみでは、大規模不測事態発生後に地域コミュニティの機能を継続させることは極めて困難だと言える。このことは、東日本大震災の例を見ても明らかと言える (例: 被害規模、首長や行政職員の被災、役所機能の喪失)。言い換えれば、発災後も地域コミュニティを機能させるためには、単一組織だけでなく、他の地域コミュニティ構成員にも、防災対応・対策において相互支援的な役割を担ってもらう必要がある (図 8)。

図 8. 地域コミュニティ継続計画 CCP (Community Continuity Plan)



出典：市川宏雄作成

防災対応・対策に関わる計画にはいくつかの種類が存在しているが、主な既存の防災計画と CCP との差異を表 1 に示す。CCP が他の防災計画と最も異なっている点は、主要な地域コミュニティ構成員 (行政組織、民間組織、地域住民) 全てが主体となっている点にある。複数の主体が協働で防災対応・対策を行う計画や協定は既に存在しているが (例: 災害時応援協定、地区防災計画)、行政組織 (都道府県や市区町村)、民間組織 (企業)、地域住民 (自主防災組織やボランティア団体、住民個人) 全てに相互支援的な役割を割り当てている概念は存在していない。

表 1. 各防災計画の主体と対象

種別	主体	対象（保護・維持すべきもの）
地域防災計画	各地方自治体	住民の生命、身体及び財産
BCP（事業継続計画）	各民間事業者	各民間事業者の事業
CCP（地域コミュニティ機能継続計画）	地域コミュニティ構成員（地方自治体、民間事業者、地域住民）	発災後に地域住民が必要とする最低限の衣食住

出典：市川宏雄作成

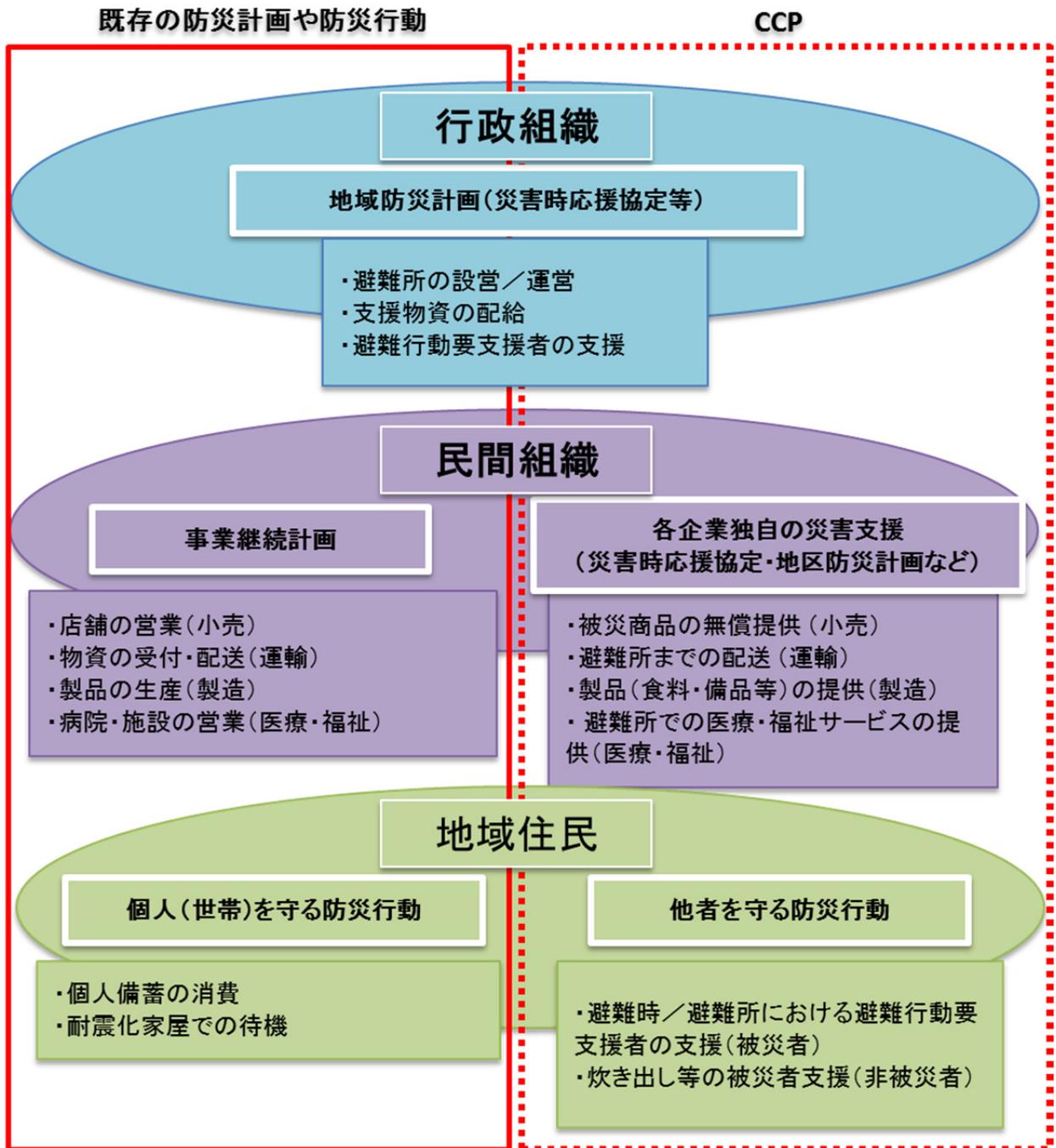
また CCP という概念を対象とした危機管理研究は他にも存在する。例えば、畠山らは⁴、災害社会学の分野の考え方を適用して、レジリエンスを複雑かつ変化していく環境に対する組織の適応能力（復元－回復力）と考へて、頑健性、冗長性、資源、即応性の 4 つの指標を用いて定量化し、コミュニティ・レジリエンス **Community Resilience (CR)** として先ず評価する。さらに、この指標を用いて特定地域を対象としてレジリエンスを行うことで、大規模広域災害時に地域コミュニティが果たすべき役割の明確化、公助が期待できない場合においても重要機能を継続するためのコミュニティ継続計画 **Community Continuity Plan (CCP)** を策定することを提案している。

一方、明治大学危機管理研究センターの研究プロジェクトにおいては、当該概念の対象（保護・維持すべきもの）を「発災後に地域住民が必要とする最低限の衣食住」と定義している。この場合の「地域住民」には、当該地域に居住している行政組織職員や民間組織従業員も含んでいる。大規模不測事態発生直後も地域住民が最低限の衣食住を維持できているということは、裏を返せば、当該地域コミュニティが必要最低限機能していることを意味している。地域コミュニティ構成員が一丸となり、発災後も当該地域コミュニティを最低限機能させることが、CCP の最大の目的となる。

3-4. CCP における各主体の役割と活動

「発災後に地域住民が必要とする最低限の衣食住」を維持するためには、各主体は何をすべきだろうか。図 9 に、既存の防災計画や防災行動における各主体の活動例（図の左枠内）、及び CCP における各主体の活動例（図の右枠内）を示す。まず行政組織について言えば（図の上段）、各地方自治体が策定している地域防災計画の保護・維持すべき対象は「住民の生命、身体及び財産」であるため、既存の地域防災計画や災害時応援協定を強化・遂行することで、CCP の対象である「発災後に地域住民が必要とする最低限の衣食住」もある程度保護・維持することが可能となる。しかしながら、既に述べたように、単一の行政組織のみでは、発災直後に衣食住に関わる被災地域住民全てのニーズを満たすことは極めて困難だと言える。また、行政組織の防災対応・対策力も地域間でばらつきがあるため（例：災害が減多に起こらない地域の地方自治体と大災害を経験した地方自治体）、CCP 構築においては、企業や住民団体等の他の地域コミュニティ構成員の自発的な相互支援は必要不可欠となる。

図9. 既存の防災計画／防災行動における各主体の活動例と
CCPにおける各主体の活動例



出典：市川宏雄作成

CCPにおける企業等の民間組織の役割について言えば(図の中段)、まず各事業者の事業継続を最優先に考える必要がある。発災後に各事業者が最低限の事業を継続することで、当該被災地域の行政組織や地域住民のニーズを満たす支援活動の遂行が可能となる。東日本大震災時の事例を挙げれば、震災直後にヤマト運輸(株)は、被災地において自主的に避難

所までの物資配送をボランティアとして行っていた⁵。発災直後にも関わらずこのような支援活動（自社事業とは直接関係のない活動）が実施できた一つの要因としては、しっかりとした災害対応マニュアルが事前に策定されていたからだと言える。それにより、発災後の被災地においても最低限の自社事業継続、及び副次的な支援活動が可能となったのだと言える。しかし、BCPの策定率は東日本大震災後もそれほど高まっているわけではなく、明治大学危機管理研究センターの調査によれば、小売業者と運輸業者のBCP策定率はそれぞれ13.2%と18.9%⁶、製造業者でも29.2%に留まっている⁷。特に、中小企業の低いBCP策定率を踏まえ⁸、如何にして中小企業の自社事業継続を可能とさせるのかという点が、CCPを構築する上で今後重要なテーマとなってくる。

最後に、CCPにおける地域住民の活動について概観する（図の下段）。「発災後に地域住民が必要とする最低限の衣食住」に関しては、地域住民個人（世帯）が行う事前の備蓄行動や災害対策等の「個人（世帯）を守る防災行動」が基本となる。発災後に最低限必要となる衣食住を個々の地域住民が能動的に確保することで、災害対応における行政組織や民間組織の負担を減らすことが可能となる。また、自身や家族の衣食住が最低限確保されていれば、他の地域住民（特に被害の大きかった被災者）へ自発的な支援を行う心理的な余裕も生まれてくるはずである（例：備蓄品の共有）。心理的な余裕があれば、「最低限の衣食住」以外の面においても、他の住民が被災住民のニーズに自発的に対応することも可能となってくる（例：避難時や避難所で被災者の話し相手となる⁹）。他方、民間組織のBCP策定率同様、個人（世帯）を守る防災行動（例：水の備蓄）を十分に行っている地域住民の割合は決して高くないため（例：水の備蓄をしていない家庭は54.2%¹⁰）、如何にして地域住民一人ひとりの防災意識を高めるかが、CCP構築においても重要な課題となる。

3-5. CCPにおけるQuality of Lifeの維持

CCPでの最大の目的は、人々のQuality of Life (QoL)をいかにして維持するかである。

図10は、大規模災害発生からの時間経過を横軸に、CCPによって確保・維持されるべき地域住民のQoL (Quality of Life)回復段階を、「衣食住ニーズ」と「社会的ニーズ」の充足度合いによって示したものである。ここでいうQoLとは、WHOによる健康の定義「単に疾病がないということではなく、完全に身体的・心理的および社会的に満足であること」(World Health Organization, 1948)に相当するものとする。

以下、時系列に沿ってQoLの回復段階について述べてみる。

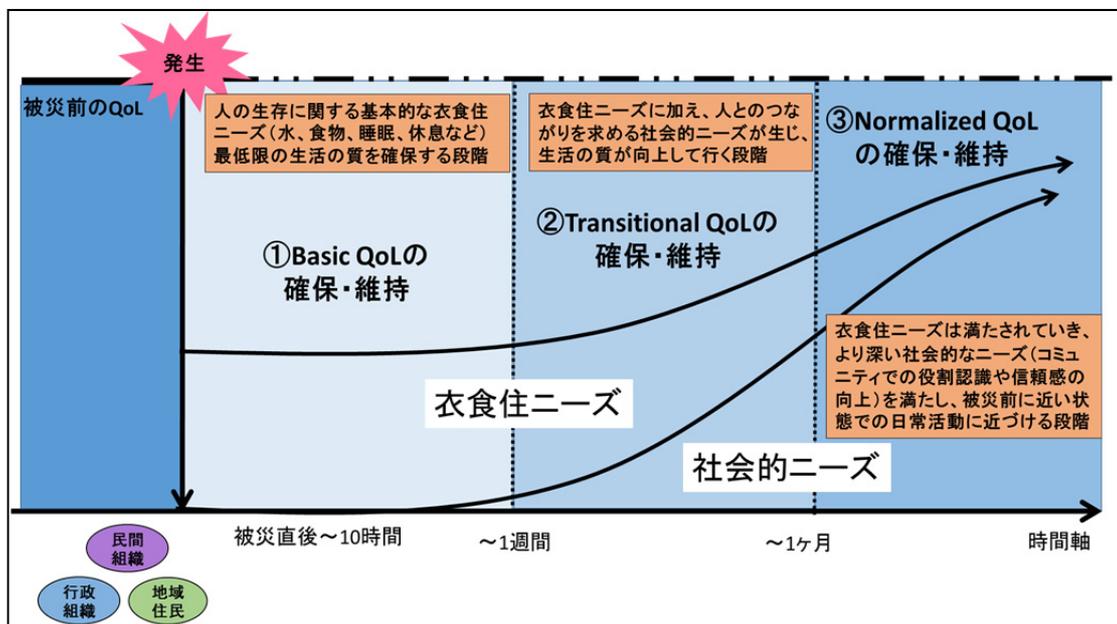
被災前にコミュニティや個人によって維持されていた被災前のQoLは、災害発生によって急降下する。これをいかにして回復していくかである。

- ① 被災直後から1週間ほどは、「衣食住ニーズ」に対応することが第一である。すなわち、人間が生存するのに必要な最低限の基本的ニーズ（水、食物、睡眠、休息など）を充足させ、Basic QoLを確保、維持することが要求される段階である。
- ② 被災から1週間ほど経つと、生存維持に必要な「衣食住ニーズ」と並行して、人とのつながりや関わりを求めたいという「社会的ニーズ」が生じる。家族間や避難所での

相互協力や、ボランティアとの交流などを通じ、互いに支え合う人との絆が生存を支えていくようになる。この時期の QoL は、「社会的ニーズ」が徐々に重要性を増していく、移行（Transitional）の段階である。

- ③ 被災から 1 か月が過ぎると、「衣食住ニーズ」はかなりの部分が充足されていき、より深い「社会的ニーズ」が重視されるようになる。たとえば、被災後の居住地、避難所、仮設住宅等での自身の役割認識や、周囲の人への信頼感の向上などが挙げられる。衣食住の安定をベースに、より人間的な生活を満足させ、被災前の日常活動へと QoL を正常化（Normalized）していく段階である。

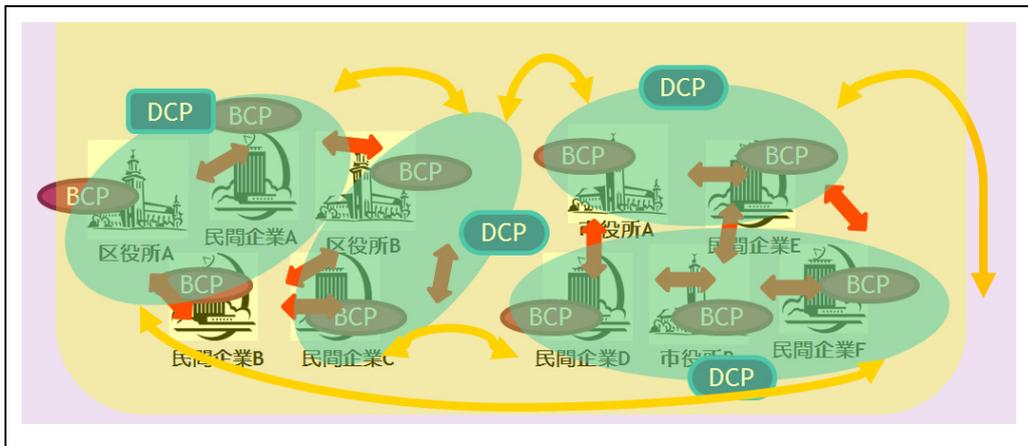
図 10. CCP による QoL(Quality of Life)の回復段階



出典：市川宏雄作成

CCP は役所、民間企業、地域が一体になった結果、地域コミュニティの機能が継続するという最終目標を達成する。そこでは、企業や役所による BCP、エリアにおける DCP がそれぞれ独自に機能し、そしてさらにお互いに連携することによって、CCP が成立する (図 11)。

図 1 1. 地域コミュニティの継続機能要素



出典：市川宏雄作成

4. 防災・危機管理における連携

自治体ごとに地域防災計画を策定し、災害時には対策本部の設置、避難所確保、被災者支援を実施する。これに仮に名前を付ければ、自己完結型であると理解することができる。もちろん、自治体間でいろいろな連携や協力があるが、本質的には役所が基礎自治体としての責任を持って行うという自己完結型が今までの形であった。

4-1. 「自己完結型」対応から「開放型」対応へ

災害対応において、いわゆる自己完結型の問題点がある。1995年の阪神・淡路大震災での神戸市、あるいは東日本大震災における東北地方のように、役所が大きな被害を受けるとどうなるのか、災害対応の直接的責任者がいなくなったらどうなるのか、さらには自治体の対応能力を超えてしまった場合はどうするのか。これについて答えを出せと東日本大震災は警告を与えたわけである。そうすると、役所は通常の業務はもちろん行うが、被災時には明らかに対応の限界を超えてしまうという大きな具体的な例が示されたのである。ということは、行政対応が自己完結型では対応し切れないだろうということが分かったわけである。

すなわち、自己完結型の問題点とは、

- ・災害で役所が大きな被害に遭った際の対応
- ・災害で首長や幹部職員が犠牲となった際の対応
- ・自治体の対応能力を超えた災害に対する対応

に課題があるという点である。

「自己完結型」があれば、その対極にあるのは「開放型」という形で、いろんな形で災害に対応しなければならない方法がある。これは通常は被災自治体を作るスキームであるが、これに加えて民間組織、支援自治体、もちろん住民がおり、これらが一体的に連携して事態に対処しないと無理だろうということが色々な災害を経て、明らかになってきたの

である。さらに、今までは何かあれば行政に任せればよいといった流れ（いわゆる、住民の行政だより）もあったが、いよいよこれでは無理だということも、大規模災害を経験して分かったという状況となった（図12）。

図12. 「自己完結型」対応から「開放型」対応へ



出典：市川宏雄作成

4-2. 行政組織・民間組織・地域住民による連携事例

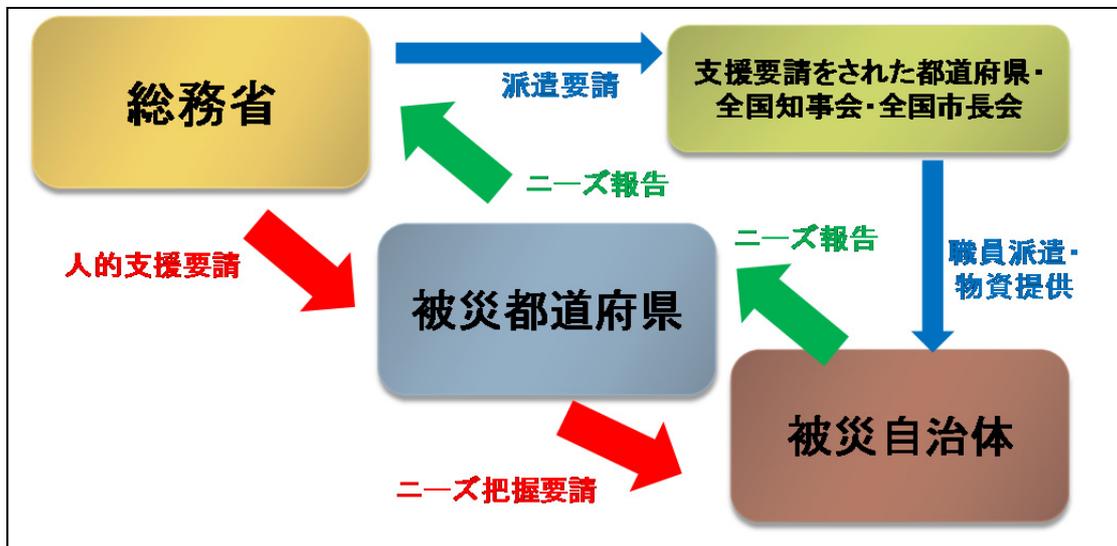
(1) 行政組織間における連携

災害対応における連携はさまざまある。そのうち、行政組織間の連携例は数多い。政府が関わる場合、総務省は都道府県に被災した自治体への人的支援要請を出したり、被災自治体からのニーズ把握要請を行っている。この場合、被災自治体からニーズが上がらない限りプロセスが動かないのが日本の災害対応の原則である。しかし、東日本大震災のような広域かつ複合した被害の発生になると、もはや単独の被災自治体のニーズ報告だけでは適切な支援をすることは無理だということが明らかになった。図13の右上のほうに「支援要請をされた都道府県・全国知事会・全国市長会」とあるが、職員派遣、物資派遣の状況は、東日本大震災の例を見ると、組織的に行っているケースもないわけではない。

例えば、関西広域連合などでは、どこの県が被災自治体への担当とするかの分担を決めている。その一方で、政府の介入を経ずに多くみられたのは、実は、日ごろから各自治体間で姉妹提携を結んでいたところなどが被災自治体に対して個別に動いたケースである。そういう意味では日本の自治体は独自判断で動いたという点で非常にレベルが高いとも言える。しかし、それらを全体にコーディネートして対処したら、よりバランスのとれた被災地対応がスムーズにできたという反省はある。また、日ごろから自治体間で付き合いがあれば、非常時に対応が早いことも分かった。全体のコーディネートと日ごろからの自治

体間の付き合い、これを両方やらなければいけないことが今回の震災で明らかになったのである。

図 1 3. 国・全国知事会・全国市長会による対応



出典：市川宏雄作成

そもそも被災自治体が出すニーズは一体どのようなものか。この具体的内容の把握が難しいことも知られている。また、それに対応する職員の派遣にあたっては、通常の業務をどう処理するのが課題となる。派遣する側もその職員には自らの仕事があるわけであるから、どういう形で派遣するのか、どのくらいの期間になるのか、それも短時間で決定しなければならない。通常は、被災者の生命維持可能期間である 3 日間という勝負が過ぎた後に派遣されるケースが多い。

職員派遣の妥当性を判断する問題点として、

- ・被災自治体におけるニーズ把握の困難さ
- ・職員派遣までの時間

がある。

こうした単独で自治体が決めなければならない解決のための方法として、複数の自治体に対処を行う広域連携というケースがある。

関西広域連合は日ごろから自治体間の役割の組み合わせを作成している。そこでポイントとなる例として、ニーズ把握をした上で職員を派遣するときに、いかに迅速に行けるか、また、共同支援する場合は「支援の息切れ」にどう対応するかの検討がある。東日本大震災では、結果的には災害発生 2 日後に被災地支援を発表して、カウンターパート方式で被災自治体の担当県を決めた。これは、支援担当の自治体について恐らくうまくやったケースであろう。それは関西広域連合という母体が既に存在しており、そこにこういう災害のスキームを組み込むと対応できるという一つの例であると考えられる。

東日本大震災における関西広域連合の対応

- ・震災発生 2 日後に被災地支援を発表
- ・カウンターパート方式により、各応援府県が被災地を支援

岩手県は大阪府と和歌山県、宮城県は兵庫県、鳥取県、徳島県、そして福島県は滋賀県と京都府が担当した。

さらに、行政組織間の連携例はこの他にも多い。多摩地区 26 市では 33 県市町村に 1,062 人の職員を派遣している。北九州市は釜石市へ。これは北九州市と釜石市という鉄つながりで新日鐵があるからである。震災以降毎年 10 人は派遣してきている。

杉並区と南相馬市は、そもそも姉妹都市提携をしていたので、杉並区の姉妹都市（群馬県東吾妻町、北海道名寄市、新潟県小千谷市）と共に、物資提供や被災者の受け入れを実施した。このようなある種非常にミクロのところで行われてきたケースである。これはうまく機能した例として取り上げられることが多いが、派遣している自治体にはどのくらい負担なのかといった話はあまり表に出ない。また、各自治体もそれほど人が余っているのかと言われればそうかもしれない、いや、実際は大変だということもある。

今後の災害について、どういう連携をすべきであるかについての交通整理が不可欠なことが東日本大震災でより明確になったわけで、これが行政組織間における連携の次のステップに向かう契機となっている。

（２）行政組織・民間組織・地域住民による連携

企業と住民の連携であれば例えばダイキン工業㈱は、草加市と地域住民との間で「地域防災協定」を結んでいる。工場がある草加市本体と周辺 5 町村との地域防災協定を締結している。中身はそれほど大げさなものではなく、災害時には会社のグラウンドを開放するとか、重機を提供するとか、それから平常時には防災訓練に協力するといったものである。これは地域に根差した会社としての一つの典型的な例である。地元への地域連携ということで、立地企業が地域に貢献を行うという一つのパターンである。ただし、これには地元自治体と立地している企業とでかなり温度差がある場合もあり、現実には個別の事業所が地域とどういう形で関わってきたのか、今後どうしていきたいのかという流れのなかで協定内容が異なっている。

いろいろな事例を調べてみると、それは個別の事業所ではなく、会社全体でもう少し大きい範囲で行われているケースが多い。これはある意味で会社にとっての CSR のテーマとなるので、災害時における地域と地元の会社との役割分担という意味で、地元貢献という形での CSR の典型例ともいえる。

しかし、こうした地元貢献を本格的にやり始めると、では、上記のダイキン工業㈱ほどのくらいの人を受け入れて、そのための内部の組織体制はどうなっているかという議論に行き着く。おそらく、このあたりの話しは手探りでやってきているはずで、今後は真剣に考えなければならないテーマとなることは明らかである。

それから、具体的にグラウンドを貸すというのではなく、㈱ウェザーニューズ社と自治

体と住民による連携の例がある。(株)ウェザーニューズ社の場合は、いわば災害に関するいろいろな情報の受け渡し等に地元住民が参画している。同社の HP 上に提携自治体専用サイトを立ち上げ、住民自身が当該自治体内で観測した気象・災害情報を投稿・掲載し共有化(「減災プロジェクト」)している。さらに、災害発生時は危険地域(例:冠水や液状化)を表示し、住民の避難判断を支援するために 2011 年 2 月から運用を開始した。要するに災害情報を出すときに、地元住民からの生の情報を共有するのである。さらに、その時に、どこが危ないかなどの住民避難の判断のための情報を出すことも始めている。ただし、あまり詳細に情報を出すと今度は行政との組み合わせが難しくなってくるという課題はある。いずれにしても、既に、このようなことを民間でも始めているという例である。

こうした例は、民間としてこれからどういう形で災害対応での連携を地域もしくは行政と関わっていけるかという方向感のヒントとなるサンプルである。

5. 地域連携の現状と課題

市川が運営する危機管理研究センターでは、行政組織・民間組織・地域住民という三者の連携を想定した実態調査を 2015 年に行っている。

ここでの用語の定義であるが、行政組織というのは都道府県・市町村等の地方公共団体。民間組織というのは一般企業や教育機関、業界団体、NPO 等である。地域住民は、自主防災組織等を持っている住民、あるいは任意団体とか、さらには住民個人や地域のボランティア団体も入っている。

調査対象は、全国の都道府県、市、特別区計 860 自治体のうちの約半分弱の 337 自治体である。行政組織の担当者の平均業務従事年数は約 3 年である。調査は行政組織のほうは郵便で、地域住民のほうはインターネットを用いている。三者と言いながら、実は民間は行っていない。次年度以降の調査対象となっている。すでに本研究会で初めて多くのことが分かっている部分もあるが、民間は一体どうなのかというあたりが今後のテーマでもある。

調査で尋ねた内容は、災害における事前準備、物資備蓄、救助・医療救護、避難収容、災害広報、物資供給、緊急輸送、避難所運営、復旧、し尿収集運搬、生活者支援、その他で、全部で 34 項目となっている。これらについて、それぞれ三者がどう連携したらよいかに焦点をあてて質問を行っている(表 2)。

表 2. 三者連携に関する質問項目リスト

事前準備	緊急輸送
1. 防災訓練の企画・実施	19. 物資輸送
2. 防災・危機管理関連の講演会の実施	20. 輸送用車両の提供
物資備蓄	避難所運営
3. 災害発生後に必要な物資(例:非常食、毛布)の備蓄	21. 避難所用の場所の提供
4. 医薬品の備蓄	22. 避難所の設営・運営
救助・医療救護	23. 物資の現地分配
5. 災害発生後の被災者救助	復旧
6. 負傷者の応急手当	24. ライフライン(ガス・水道・電気)施設の復旧
避難収容	25. 道路の復旧
7. 避難の呼び掛け	26. がれき処理
8. 避難所への誘導	し尿収集運搬
9. 帰宅困難者の避難収容	27. し尿の収集運搬・処理
10. 災害時要援護者の避難収容	生活者支援
災害広報	28. 義援金の募集・受付
11. 災害情報の放送	29. 義援金の分配
12. 避難命令等の伝達	30. 寄付物資の募集・受付
13. 災害・被災者情報の収集・告知	31. 寄付物資の分配
物資供給	32. ボランティアの募集・受付
14. 食料品・飲料水の供給	33. ボランティアへの現場指示
15. 日用品の供給	その他
16. 建設材の供給	34. その他(自由記述形式)
17. ガスの供給	
18. 炊き出しの実施	

出典：明治大学危機管理研究センター『危機管理における行政組織・民間組織・地域住民の連携に関する実態把握調査』（2015年）

5-1. 行政の側からみた民間組織と地域住民との連携

まず初めに、行政の側で策定している地域防災計画において、民間組織と地域住民との連携がどうかを聞いている（表 3）。民間組織との連携で最も高いのが防災訓練の企画・実施で、これは85%を超えている。地域住民との連携は90%を超えているという状況であり、これが最も一般的に行われている連携である。

つぎに災害発生後に必要な物資等について、非常食とか毛布等の備蓄であるが、民間とは9割以上であり、住民とは7割少しとなっている。少なくともまず民間は行政との組み合わせは考えているということが分かる。

連携率の高いものは防災訓練の企画・実施、災害発生時に必要な物資（例：非常食、毛布）の備蓄、災害発生後の被災者救助、災害時要援護者の避難収容、災害・被災者情報の収集・告知、炊き出しの実施であるから、ほとんどが事前準備、物資備蓄という質問項目リストの上のほうである。おおむね、事前準備、物資備蓄、救助、医療介護を除いた避難収容、災害広報、物資供給部分で非常に連携が進んでいると行政の側が認識しているという結果である。ただし、民間組織に比べて住民のほう若干低い。

これに対して連携率が下がるのは、例えば義援金等だと 5 割ぐらい、ボランティアへの現場指示は民間組織では 6 割以上であるが、これは住民だともっとはるかに低い。すなわち行政としては、義援金等や寄付物資等については、民間とは 5 割ぐらいが現在行われているか、あるいは検討しているということであり、地域住民のほうにはそれほど期待していないことになる。ボランティアへの現場指示については、住民に期待したいというのが約 3 割あるが、これが現在の状況である。

表 3. 地域防災計画における民間組織・地域住民との連携率

連携項目	民間組織との連携率	地域住民との連携率
1. 防災訓練の企画・実施	85.76%	90.80%
3. 災害発生後に必要な物資(例:非常食、毛布)の備蓄	91.40%	73.59%
5. 災害発生後の被災者救助	81.60%	84.27%
10. 災害時要援護者の避難収容	84.27%	74.78%
13. 災害・被災者情報の収集・告知	80.71%	75.37%
18. 炊き出しの実施	71.81%	77.15%
↑ 双方とも 70%以上 ↓ 双方とも 70%以下		
28. 義援金の募集・受付	52.82%	17.81%
29. 義援金の分配	48.37%	17.51%
30. 寄付物資の募集・受付	54.30%	25.52%
31. 寄付物資の分配	54.00%	34.12%
33. ボランティアへの現場指示	67.95%	38.27%

出典：表 2 に同じ

5-2. 行政担当者による地域連携の期待

こうした連携の現状を踏まえた上で、地域連携に行政担当者が何を期待しているかである(図 14)。パターンは全部で 7 つあり、「行政が考えて行政が期待しているもの」、「民間に期待するもの」、「住民に期待するもの」、「行政と民間の組み合わせに期待するもの」、「行

政と住民の組み合わせに期待するもの」、「民間と住民の組み合わせに期待するもの」、「三者の連携に期待するもの」である。

この7つのパターンの中では、「行政と民間の組み合わせに期待するもの」が最も大きい数値を示している。そのうち、40%以上の期待がされているものとしては、まず11番である。11番というのは災害広報における災害情報の放送で、これは行政と民間で連携すべきであるとする行政担当者が半分近い。それから、14番の物資供給の中の食料品と飲料水の供給。実際にはその供給は民間が遂行するのであるが、そこで連携してほしいとの期待が行政の側にある。15番は日用品の供給。さらに数値が大きいのが16番の建設材の民間への供給。それから、17番がガスの供給。19番は緊急輸送における物資輸送である。

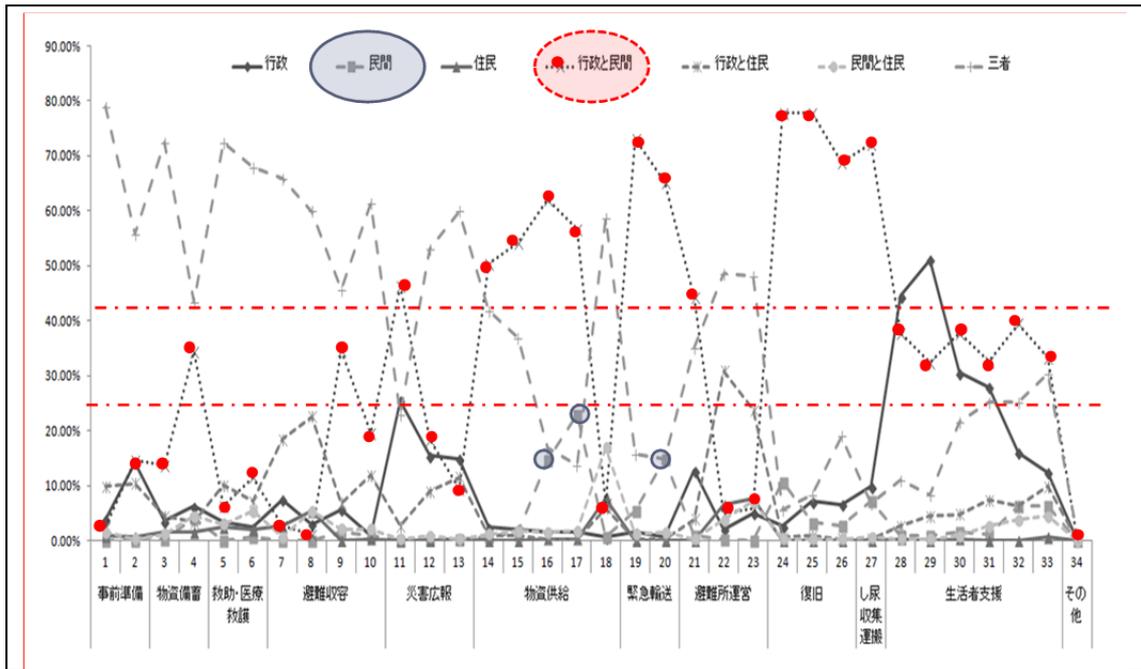
さらに20番の輸送用車両の提供。これは既にこの研究会で事例の報告があったが、行政はかなり民間に期待していることが明らかになっている。あと21番が避難所用の場所の提供である。これは通常では公共施設を使うが、当然民間とのタイアップも期待されている。先述したダイキン工業(株)のようにグラウンドを貸すというケースもあるわけで、民間との連携の現実的な例である。

復旧については、24番のライフライン施設の復旧。それから、道路の復旧、がれきの除去。さらに、27番のし尿の収集運搬・処理がある。し尿収集運搬は民間委託しているから、民間との連携となる。次に続くのは、25%から40%の間での幾つかである。特に生活者支援は、災害発生と復旧のときの期待が高く、生活者支援は次のグレードであるが、この段階ではもちろん民間との連携を期待しているということが分かる。災害発生、それから復旧の段階でという次のフェーズになると、生活者支援のところでは、3割ぐらいはぜひ連携すべきだと考えているということが分かる。

次に、「民間に期待するもの」であるが、これはもちろん行政と民間の組み合わせの中で行われるものであるが、行政が民間に単独でより期待したいものと考えられる。それは、16番の建設材の供給、17番のガスの供給、それから20番の輸送用車両の提供である。この研究会では企業側からの輸送用車両の提供という話が出ていた。さらには、車両の提供だけではなくガソリンの提供までであった。

これらが、行政担当者が考える三者連携のうちの「行政と民間の組み合わせに期待するもの」、それから「民間に期待するもの」の調査結果である。

図 1 4. 行政担当者が期待する三者の役割と連携



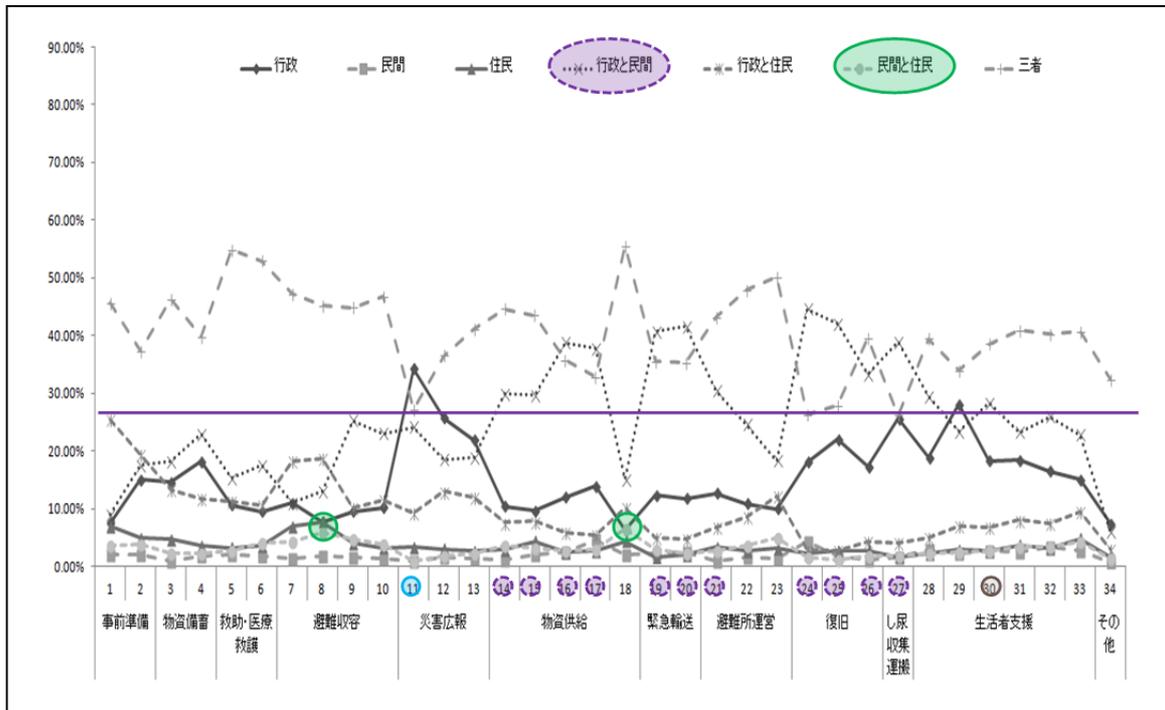
出典：表 2 に同じ

5-3. 地域住民による地域連携への期待

つぎは地域住民が何を期待しているかである(図 15)。地域住民が行政と民間に何を期待しているか、あるいは相互の連携で何を期待しているかである。11番、12番の期待が大きい。11番というのは災害情報の放送、12番は避難命令等の伝達。それから、29番義援金の分配である。住民の中では、行政に対して非常に期待しているが、民間に対して何を期待するのかは、まだあまりはっきりしない。民間企業がどのような企業かによるし、地元工場があれば違う場合がある。東京都内のように既にDCPをやっているエリアもある。そのあたりの組み合わせでだいぶ中身が違ってくるが、住民のほうが、行政と民間はどうすればいいのかについてあまり考えていないのが実態ではないかという印象がある。

では、民間と住民はどうか。例えば8番の避難所への誘導については民間との連携があるのではないかと。あるいは28番義援金の募集・受付は民間が行政に非常に期待している。今までの流れでいくと、住民はこれから民間が何をしてくれるか、あまりイメージが湧いていないということが分かってくる。あと11番の数値が非常に高いが、これは災害情報の放送である。災害情報の放送に対して、民間と住民の期待が高いのはよく知られたことで、多くの場合とにかく情報を欲しがると。しかし、行政はどこまで情報を出してよいかは常に課題となる。

図 15. 地域住民が期待する三者の役割と連携



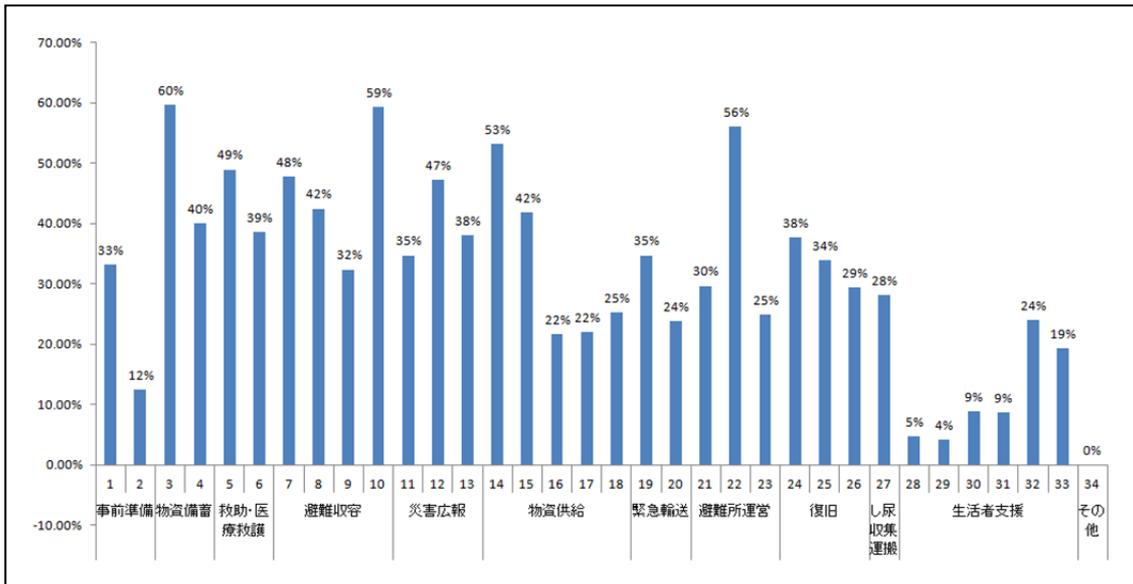
出典：表 2 に同じ

5-4. 三者連携の早期確立が必要な領域

(1) 防災担当者

上記の調査結果を踏まえた上で、行政の防災担当者が考える三者連携の早期確立が必要な領域である（図 16）。突出した項目が 4 つある。3 番の災害発生後に必要な物資の備蓄、10 番の災害時要援護者の避難収容、14 番の食料品・飲料水の供給、そして 22 番の避難所の設営・運営であり、これらはそれなりに理解できる結果になっている。逆に三者連携が弱いのは 29 番の義援金である。義援金というのは、特定の個人や組織が行うため連携ができていないということである。

図 16. 行政防災担当者が考える「三者間連携の早期確立が必要な領域」

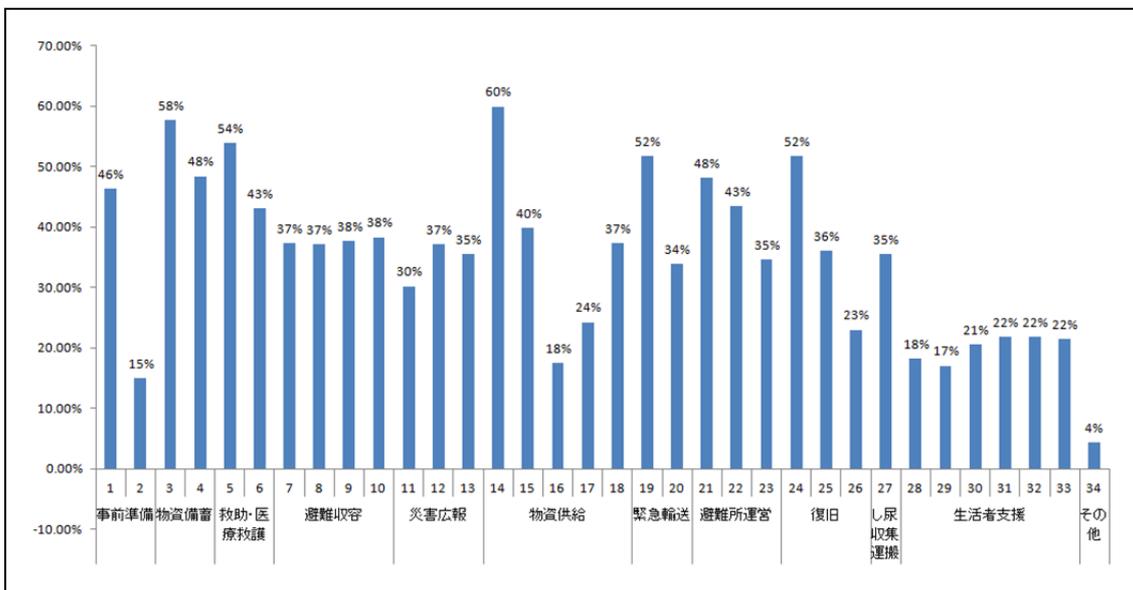


出典：表 2 に同じ

(2) 住民

では、地域住民がどのように考えているかである（図 17）。3 番の災害発生後の備蓄、5 番の被災者支援、14 番の物資供給についての数字が高い。

図 17. 地域住民が考える「三者間連携の早期確立が必要な領域」



出典：表 2 に同じ

(3) 三者連携に関する課題

防災担当者が感じる三者連携に関する課題について標準偏差の1～5段階で評価を行った(表4)。1は課題と感じている、5は感じてない、その間に3つのスケールがある。例えば2.67だと課題と感じていると感じていないの中間で、2だと課題と感じていると考えられる。興味深いのは行政組織の中で連携に関する組織内における同意と組織間の人件費配分について課題と考えていることである。これは行政の人と話しているとでてくるテーマであるが、要するに危機管理の担当部署を作ったが、そもそも一体どこまで権限があるのかないのか、金があるのかないのか、人の問題もそうであるが、そういった課題を抱えているので、この中では1番、5番、6番の組織内のテーマについて防災担当者は課題と感じている。あとは、災害発生前と発生後の連携の維持、組織間における命令系統、これは2.04と数字が悪いが、この構築が必要だと考えられる。その他は備蓄の管理、運営経費である。

それから、従事業務における責任の所在のテーマもある。金と人の問題と指揮系統も相当な課題である。地域連携と言った瞬間に一つの組織ではなくなってしまって、連携すると責任はどこにあるのか、人と金はどうするのかまで全部関わってくることを課題と考えている。

表4. 行政防災担当者が感じる三者間連携に関する課題

課題項目	平均(標準偏差)
1. 連携に関する所属組織内における同意	2.67 (1.27)
2. 災害発生前の連携維持	2.06 (1.07)
3. 災害発生後の連携維持	2.09 (1.09)
4. 組織間における命令系統の構築	2.04 (1.02)
5. 組織間の人材配分	2.13 (1.02)
6. 組織間の人件費配分	2.61 (1.09)
7. 災害対応時に使用する備品・物資の管理	2.07 (1.03)
8. 災害対応時に使用する備品・物資の経費	2.18 (1.09)
9. 従事業務における責任の所在	2.07 (0.97)

5件法 …… 1. 課題と感じている、2. 少し課題と感じている、3. どちらともいえない、4. あまり課題と感じていない、5. 課題と感じていない

出典：表2に同じ

地域連携における課題としては、平常時については責任範囲の明確化をどうしておくか。指揮系統の明確化をどうするか。連携するにあたっては、指揮系統がかなり難しい。これをどう決めておくかである。あと費用の負担。この研究会でも話題となったが、いろいろなことを行政から依頼されている民間会社があるが、非常時だから民間企業の努力で対応したというのでは、それは本来おかしいという話になる。いったん災害が起きたら急に何

とかなるとはいかないわけで、平常時から連携をどうやって対応する形にしておくかという仕組みの問題もある。あとは、よく言われていることであるが、災害発生時における地域住民の行政依存の問題がある。

いったん発災してしまったら、今度は組織・個人も被災するので、これをどう状況把握するのか、あるいはインフラの状況（交通・輸送手段、通信系を含む）を確認するのか。連携するためには確かな情報が必要で、それをどういう形で入手し、それをどういう形で伝えるか、ここが連携における課題である。

また調査では、自由回答で三者連携に関する意見をきいている。まず行政担当者は、災害が発生した場合、すべて行政が助けてくれると思っている住民が多いと回答している。その他に災害発生時における民間組織の協力について、復旧後、経費のあり方に考えの違いがあり問題になった。修理費用等について事前に協定等を結び明らかにしておく必要がある。どこまでがボランティアなのか、特に同じ復旧を 2 つの団体に依頼し、Aは請求しなかったが、Bは請求する場合がある。それから、行政組織内での連携ができていない。地域間での防災意識に差があるといったことを指摘している。

では、住民は何を考えているのか。最も多いのが、行政組織が責任を持ってすべきだという意見である。中越地震で体験したことは、行政組織は確実だがとにかく遅い。民間、地域でそこは補わなければいけないと感じた。三者連携で、やはり地元の住民、それから地元にいる企業は行動が早い。行政は遅い。あとは、行政が上手に民間組織、地域住民に指示を出せる体制づくりが大事ではないか。行政や民間は、動ける地域住民を使って対策を講じるべきである。地域住民をどう使うかというのは、これは非常に難しいが、被災地における住民で、被災した住民と被災しなかった住民がいて、そのときに最も重要なのは被災しなかった住民が地域を助けることがどのくらいできるかである。それから、行政組織から派遣される職員のリーダーシップと的確な指示、民間組織・地域住民がわがままを抑える必要性の理解と自覚が必要といったかなりの確かな意見が出されていた。

6. CCP の具体化に向けて

6-1. プラットフォームの必要性

CCP という形で地域コミュニティの継続計画をこれからどう作成していくか。現在すでに行政組織、民間組織が BCP をそれぞれ作っている。もちろん組織の維持継続は重要であるが、これを地域に当てはめて、地域全体がどう継続していくかという課題になると、官民連携、包括的危機管理、人材育成などがテーマになってくる。

コミュニティの維持機能における民間の連携の例として、地上にネットワークを張り巡らしているヤマト運輸(株)と空から衛星で情報を集めているセコム(株)が一緒になればものすごい効果があるという意見が研究会で示された。それから、IR の観点からも企業は BCP、危機管理に対する取り組みをもっとアピールすべきであり、日本は災害が多いという印象を持つ外国人投資家に対してもいろんな形でアピールしたらいいのだという意見もあった。あとは社会貢献、要するに危機管理ができる会社ということはすごい社会貢献なのだとい

う価値観を高めるという意味から危機管理を捉えていくという姿勢が民間の企業にあったらどうなのだろうという話もあった。

すなわち、CCP においていろいろな主体があり、行政では東京は都庁があるが、区役所があり市役所もある。ここで必要なのが、官民連携、民民連携であり、住民との連携を行う中で、確かに個別に行えるものもあるが、少なくとも全体のトータルな仕組みが要るのではないかと考えられる。そこでクローズアップされるのは、プラットフォームの存在である。プラットフォームとは、例えば情報交換をする、具体的に何かあったら役割をどうするのか、それから連携の指揮系統をどうするのか、そもそも提供可能な資源は何なのか、これは物も人も金もあるわけで、これをまとめないと結果的には具体的な危機管理対応はできないのではないかと。それを行うベースがプラットフォームである。

そうすると、このプラットフォームはどうすれば出来るのか。どのようなプラットフォームがあり、そして、そのプラットフォームで何をすればよいのか。一つ考えられるのは、例えば今回の研究会のような民間企業の集まりである。ここを土台としてなんらかのプラットフォームが持てれば、災害発生時にはともかく、それ以前に至るところでのさまざまな役割分担ができる。現在のところ少なくとも確立されたプラットフォームは存在していない。作るにあたっては、そのプラットフォームはどういう中身なのかがまず課題になる。たとえば、日経調のように既に企業が集まっている団体に行政も加わるという形で、災害での連携によって地域を守るという方法が考えられる。

研究会での発表事例からみると、例えばコンビニだとか、セコム(株)だとか、全国展開のところで、それからかなり地域性を持っているところでは連携の内容が異なる。三井不動産(株)であれば日本橋とか、三菱地所(株)であれば大丸有とか、地域差がある。だから、地域性を持ったところでやる話と全体とがセットになっていないといけないことになる。また、どこか地域を絞り込むとしても、少なくともプラットフォームが多様な情報を持っているのか、そして、どういう情報をどう持つのか、また、それをどういう形で利用できるのか、課題である。これに人々、あるいは企業がどう関わるのか。そうするとそれを実現する仕組みがまず必要となる。そこが出发点で、その後で、役割分担には行政も入ってくるので、行政との組み合わせをどうするかを考えないといけない。逆にプラットフォームができれば行政のほうも入ってきやすいという利点もある。あとは、そのプラットフォームの場所を、東京を前提に考えるか、もう少し絞り込んだ地域にするのか。そうなればそれぞれの基礎自治体が存在しており、行政については大体チャンネルがあるから、その対応も可能である。

民間の側から、一番重要なのは提供可能な業務が何であるかである。ここまではできるが、これはできないとか、ここから先は有料なのかとか、それはビジネスに関わってくる部分にもなる。あくまでも災害発生の特殊タイプではなく、通常時からこういうことはできる、できないという話をまとめておく必要がある。その先には、国家戦略特区ではないが、規制緩和が必要という話も出てくるかもしれない。幅広い対応ができるプラットフォームを作って、それをベースに災害・危機に対処するのである。

6-2. 防災・危機管理のプラットフォームの事例

(1) 事例1. Canada's Platform for Disaster Risk Reduction

1つ目の事例が、まずカナダの、Canada's Platform for Disaster Risk Reductionである。ここでの Disaster Risk Reduction という言葉であるが、減災のプラットフォーム、減災センターと考えてもよいし、いろいろな解釈があるが、リスク管理のことである。

国連国際防災戦略（UNISDR）の兵庫行動枠組（Hyogo Framework for Action）というのがあり、これに基づいて2009年6月にカナダ政府が設立したものであるが、2010年より活動を開始し、まだ6年目に入ったところで新しい。目的は、カナダ国内の防災・危機管理における官民学の協働をするためのリーダーシップを構築することを目的にしている。会員は一般市民、行政組織、民間企業、研究機関、NGO、専門職団体、あとはアボリジニーというオーストラリアの少数民族等が入っていて、入会に際する制約は特にない。ただし、その財政的バックアップには政府、BC州が付いているということで、いわば行政サイドの力が働いている団体である。

主な活動内容

- ・防災・危機管理における官民学の協働推進
- ・メンバーシップの構築
- ・ラウンドテーブル（討論会）の開催
- ・年次報告書の刊行
- ・関連情報・知見の発信
- ・ポータルサイトの作成・運営
- ・有識者及びプラットフォームメンバーから成る諮問委員会の設置
- ・オンライン・フォーラムの運営・管理

ここにある官民学協働の推進とは、まずお互いの交流から始めるのもので、メンバーシップをまず構築した上で、ラウンドテーブル（討論会）を行う方式をとる。もちろん年次報告という形で活動内容を対外的に発表するが、ここが重要で、関連情報の知見の発信をしないとそこに人々が集まってきてくれないということがある。また、それをポータルサイトのホームページを使って行うこともしている。こうした活動には必ずフォーマットが不可欠であり、諮問委員会を有識者及びプラットフォームメンバーを主体にして設置している。さらには、フォーラムをオンライン上で運営もしている。

こうした活動を通じて、とにかくまず官民学を一緒にテーブルにつけて作業をしているということである。そこでの特徴は、コーディネーター機能という言葉を使っていて、間に入ってうまくいくようにやろう、これがこのセンターの考え方である。その中で具体的にワーキンググループがあって、何かテーマに対して個別に集まることになる。例えば Resilient Communities Working Group というのがある。持続型のコミュニティを作るためにどうするかという議論を行う。このプラットフォームのメンバーが任意で立ち上げるような形で、関連のテーマを追っていく。今回のような研究会に近いが、そこで何かアウト

プットを出す作業をすることになる。

諮問委員のメンバーは9名で、構成は、行政3名、民間4名、学術2名ということで、他の多くの委員会と同様に、行政がいて、民間がいて、あと学識が入っているという一般的な組み合わせである。

Canada's Platform for Disaster Risk Reduction のホームページでは(図18)、防災・危機管理情報がここで分かる。それから、どういうラウンドテーブルがあるのか、ワーキンググループは何が動いているか、あとは直近のイベント、メインニュース欄ということで、官民学が連携できる活動の後押しをするという位置付けになっている。こうした情報発信を対外的に常に行っている。またこれを見て、また新しいメンバーが入ってくるという誘引効果もある。

図18. Canada's Platform for Disaster Risk Reduction のホームページ



(2) 事例2. Canadian Risk and Hazards Network

2つ目の事例であるが、Canadian Risk and Hazards Network という団体で、先ほどのものは政府側であるが、これは非営利団体で、約10年以上前にできている。カナダ国内における防災・危機管理能力の向上を目的として設立された。パターンは概ね似ており、防災・危機管理に関わる研究者、教育者、実務者の知識、経験、及び革新的な減災手法を生み出す共有場所を目指している。

組織のテーマは“Reducing Risk Through Partnerships (協働で危機を低減させる)”。これは主として減災を指していることになる。危機事象については、本来的には災害発生後のほうがより大きな課題を背負うことになるが、今回の研究会でも明らかになったように、もちろん事前の減災もあるが、一旦、災害が起きた後どうするかが大きなテーマとな

り、そこで官民学の連携が重要だということは認識されている。ただ、この団体は、Reducing Risk Through Partnerships、皆が協働で災害に至らないようにとにかくリスクを減らすことを目的にしているところが特徴である。

主な活動内容

- ・防災・危機管理に関する情報発信
ポータルサイトの運営・管理
刊行物（ニュースレター）の編集・発行
防災・危機管理研修テキストの無料提供
- ・カナダ国内における防災・危機管理の官民学ネットワーク構築の促進
シンポジウム・研修会の開催
オンライン・フォーラムの運営・管理
- ・防災・危機管理関連の政策立案の促進

ポータルサイト、ホームページで何をやっているかを情報発信することは多くの団体と共通である。それから、刊行物（ニュースレター）の編集・発行を行っている。あとは防災・危機管理研修テキストの無料提供。これはよくある情報提供、啓蒙のパターンで、日本でも、消防庁などが似たようなサービスを行っている。このように、防災・危機管理の情報をどこまで出すかというのが課題となる。

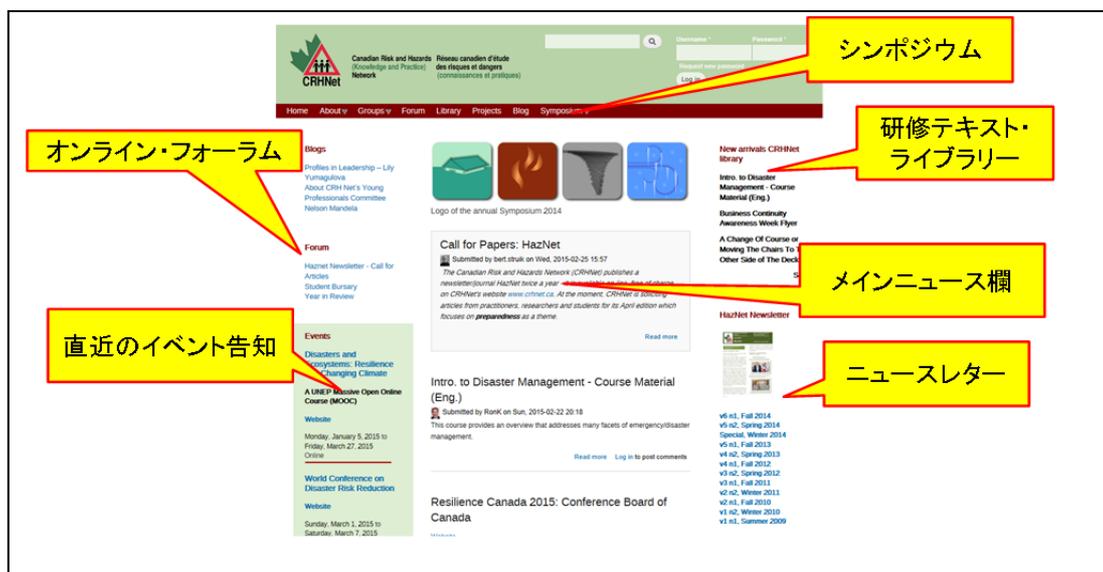
ちょうど明治大学危機管理研究センターが内閣府の「防災スペシャリスト養成研修」事業を引き受けて一昨年からは始めている。関西に人と防災未来センターがあるが、同種の施設が関東にはない。そこで有明の防災拠点の施設を使って、一昨年 1 年間は日本全国の自治体から職員を呼んで研修をやった。去年は、各分野についてのテキストを作る膨大な作業に入っている。これがいったんできれば、これを外部に提供できるようになる。しかし、いろいろなテーマが山ほどあり、ややこしいのは、内閣府の防災担当ができるのは自然災害だけである。いわゆる社会リスクを扱ってはいけない。これはほかの消防庁とかという縄張りがあるからである。自治体のリーダーを育成しているのであるが、リーダーが知っているのは自然災害だけという難しいことになっているが、本来的には将来一緒になるべきであろう。

また、これは官民学ネットワークの構築をするためのシンポジウム、講習会、オンライン・フォーラムなどが実施されている。これは事例 1 に示した Canada's Platform for Disaster Risk Reduction と同じ発想である。そして、最後に防災・危機管理関連の政策立案を促進することが示されている。今回の研究会を通じて明らかにされたが、防災・危機管理には様々な課題がある。これをきちんとした形で整理して、政策の変更あるいは新しい立案を行う作業をするわけであるが、それを具体的にやっているということである。

構成メンバーは他の団体とほぼパターンが一緒で、13 人の役員は民間と行政、学識経験者という形になっている。民間と行政が入っていることが連携における必須要件である。さらに、Military Academy というところも入っている。

この団体のウェブサイトでは(図 19)、定期的にシンポジウムを行っている。それから研修テキストもある。あとはオンライン・フォーラムということで情報提供をしている。先ほどの団体と恐らく同じ活動をやっていると思われるが、具体的にここにはワークショップなどは書かれていない。リソースも関係するであろうが、メンバーが豊富であれば、そういう形でワークショップ、ワーキンググループを作ってやるということは可能である。実際どのくらい緊急度があるか、あるいはメンバーの間の需要なり、要望があるかによって決まってくるものである。そしてその結果、ワーキンググループでの活動を経て、次の政策立案に繋げるという作業になる。

図 19. Canadian Risk and Hazards Network のホームページ



(3) 事例 3. UNISDR Private Sector Partnership (DRR-PSP) & Private Sector Advisory Group (PSAG)

3 つ目の事例であるが、歴史は古く、UNISDR 国連国際防災戦略事務局の中の一つとして 1999 年 12 月に設立された。この中の DRR-PSP というのは、Private Sector Partnership 並びに Private Sector Advisory Group、要するに Private Sector Partnership という官民連携の中の「民」についてかなり重視しているという団体である。これの略称が DRR-PSP で、防災における UNISDR と民間セクターの国際的なパートナーシップで、世界各国から 96 の民間企業が参加している。日本では 25 社ぐらいになってきている。

防災・危機管理における民間企業の役割を協議・検討し、それから、PSAG (Private Sector Advisory Group) という顧問団がいる。ポイントは、国際的な活動となっているが、これについてはやや疑問がある。災害とか危機は国ごとに全く違う。だから、国連が何を狙って国際化をしているのか、要するに国際的にやるべきものと、そもそも国内のテーマとなるものと両方ある。一度何か起きたら海外からの援助があるのかもしれないが、その組み合わせがどうなるのかは不明である。現在日本からは 25 社が参加している。政策投資銀行

をはじめ損保系、損保系は損保ジャパン日本興亜リスクマネジメント㈱を含めて 3 社入っている。

DRR-PSP の基本 5 カ条というのがある。

- ・既存の脆弱性の原因を分析し、防災・危機管理における官民連携を推進する
- ・民間各社の強みと専門性を生かし、防災・減災活動を推進する
- ・各社が持つ防災における評価・監視・予測・予報に関わる情報を共有・公表する
- ・リスク評価や社会経済的損益分析を支援し、経済的に適切な防災戦略を推進する
- ・防災・危機管理に関わる法制度の整備や政策立案を支援する

この内容を見ていくと、既存の災害なり危機に対する脆弱性の原因を分析した上で官民連携を促進していくという話が 1 つある。2 つ目が、いろんな形で会社がメンバーになるため、民間会社の強みと専門性を生かして防災・減災活動を推進するという作業をする。3 つ目は、さらに各社が独自に持っている防災における評価・監視・予測・予報に関する情報を告知できる範囲で共有・公表する。4 つ目が、リスク評価や社会経済的損益分析を支援して、いろいろ各社がやるものに対してそれを助けて、経済的に適切な防災戦略についてはこうであるということを考える。最後に、防災・危機管理に関わる法制度の整備や政策立案を支援する。

以上、大体的内容を示したが、3 つの団体の機能はそれぞれ似ているところがある。まず官民学という組み合わせをきちんと作る。2 つ目は、各々がばらばらに持っているであろうさまざまな情報や知識やリソースを連携させる。そして、最終的にそれが経済的に妥当かどうかという評価が入るといのがこうした団体の特徴である。最後に、これは当然今後の法制度につながるのだということ、強いて言えばアウトカムと考えているということではないかと推測することができる。

さて、DRP-PSP の団体の特徴は、ワーキンググループがあることである。ワーキンググループは 5 つあり、1 つは、地域社会に影響を与える官民連携の促進、2 つ目が、事業継続における民間セクターのレジリエンス、3 つ目が、国際的な共同関係の構築に関するもの、4 つ目が、民間企業による DRR-PSP 基本 5 カ条への貢献、5 つ目が、民間セクターによる兵庫行動枠組への貢献というワーキンググループがあるということである。日本でやれると思うが、目的はかなり明快であり、枠組みも相当考えているなという印象は持っている。

①WG1「地域社会に影響を与える官民連携の促進に関する WG」

まず 1 つ目のワーキンググループであるが、地域社会に影響を与える官民連携の促進のために、Disaster Resiliency Scorecard という評価ツールを用いて開発・利用し、各地方自治体の防災・危機管理体制の向上を促し、行政組織と民間組織間の連携を促進させることを目的にしている。

民間セクター、これは日本語版であるが、本当は英語版があり、2013 年 5 月にまとまっているが、Private Sector Strengths Applied というようなものをまとめて、ここで 13 事

例ぐらい紹介されている。その中に日経調の研究会のメンバーでもある(株)ウェルシィなども入っている。官民連携、ライフラインとか、事業継続、民間セクターのレジリエンスに関するワーキンググループがあるが、やはり民間の力を利用してレジリエンス力を高めようという精神である。

②WG2「事業継続における民間セクターのレジリエンスに関する WG」

2つ目であるが、今度は事業継続における民間セクターのレジリエンスに関するワーキンググループで、民間企業が実施する防災・危機管理施策やプログラムに関わる知見及び情報を収集するとなっている。BCP はどこでもやっているが、それぞれいろいろな特徴があるということで、それを全部集めようという作業ではないかという印象である。

③WG3「国際的な共同関係の構築に関する WG」の主な活動内容

3つ目は、国際的な共同関係である。最近、海外の国際会議では気候変動の話が大変多い。その流れを受けて、気候変動のテーマで国際的に情報交換しようと思っっているのではないかという印象である。

民間セクターにおけるレジリエンス／防災（R/RDD）と持続可能な開発目標（SDGs）、及び気候議題を関連させ、当該議論を国際的に活性化させることをターゲットとしている。

④WG4「民間セクターによる DRR-PSP 基本 5 カ条への貢献に関する WG」

4つ目は、DRR-PSP 基本 5 カ条への具体的な中身を実行することである。

⑤WG5「民間セクターによる兵庫行動枠組への貢献に関する WG」

5つ目のワーキンググループは、民間セクターによる兵庫行動枠組への貢献で、防災を最優先課題とする制度基盤の確保等の話である。各企業や団体の災害リスクの特定・評価・観測をどうやって高めていくかという兵庫行動枠組というセットがある。これをどうするかという内容になっている。

以上の内容をまとめると、一番詳しいのは DRR-PSP の基本 5 カ条である。5 カ条の 1 つ目が、この団体のプロジェクトに参加することによって、国政の防災・危機管理施策の推進に関して、政策立案者へ発言力を増すことができる。これがメリットである。

2つ目は、このネットワークを介して、政策立案に関与することができることである。政策立案においては、関係者が集まって意見を集約することは大前提である。また、さまざまな業種・国籍の企業と連携することにより、自社の事業範囲の拡大や国際展開が可能となる。

3つ目は、国内外の企業と新たなパートナー関係を築くことができる点である。これはプラットフォームが必要となる分かりやすい理由である。

4つ目は、政府・非営利団体・民間企業・研究機関・市民団体が有する防災・危機管理に

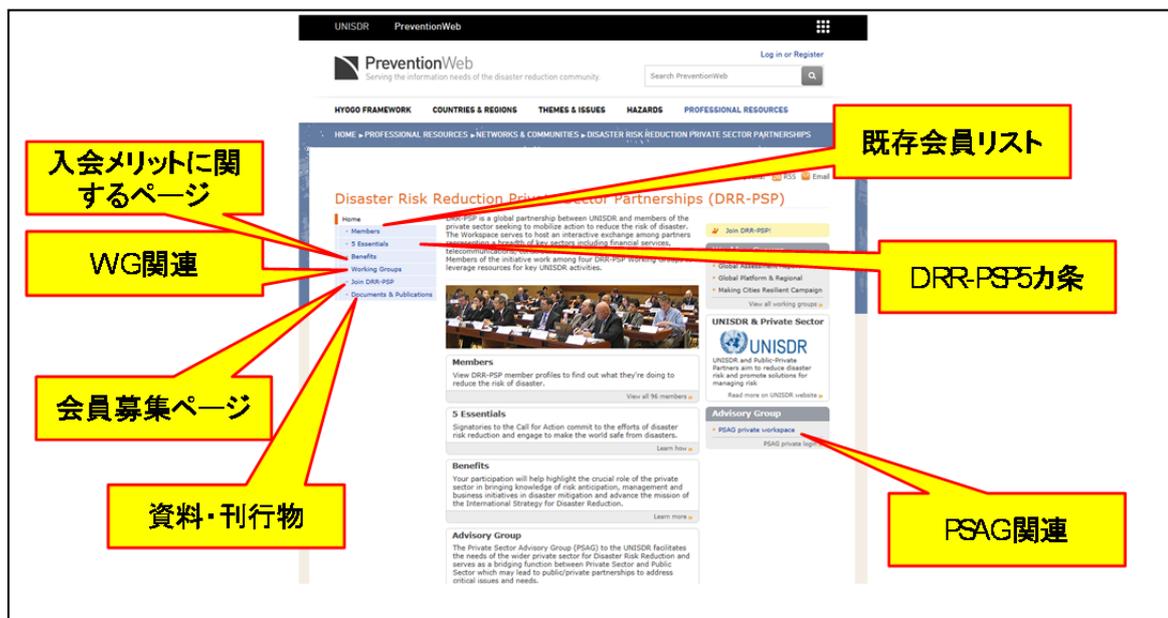
関するさまざまな分野の専門的知識や情報にアクセスができるようになる点である。これはこの組織を通してやればよいということであるから、プラットフォーム機能になる。

5つ目は、メンバーサイトにある防災・危機管理に関する資料や統計データにアクセスすることができる点である。そして、ここが発信するニュースや最新情報等々が入手できる利点がある。これは定期的な情報収集ということである。

6つ目が、これも参加機会を得るということで、国内外のいろんな危機管理フォーラムやプラットフォームに参加できて、さまざまな知識、情報が入手できる。いわばこれはカンファレンス機能である。

最後に、その逆があり、自社で行っている防災・危機管理活動を DRR-PSP を介して公表するとビジネスチャンスが高まる。ここはメリットが具体的に見えるページであり、メンバーになることのメリットが分かりやすい部分である。

図 20. UNISDRのホームページ



この団体のホームページは、他の団体と大体似ているが(図 20)、まず入会のメリット、既存会員のリストがある。会員数が多いのでリストを発表している。それから、ワーキンググループの中身がある。あとは5カ条などいろいろなものが開示されている。

7. 日経調によるプラットフォームの形成

日経調という今回の研究会の集まりの中で、プラットフォームをどのように生かしているのか。もっとも参考となる上記の5カ条を再掲してみる。

- ・既存の脆弱性の原因を分析し、防災・危機管理における官民連携を推進する
- ・民間各社の強みと専門性を生かし、防災・減災活動を推進する
- ・各社が持つ防災における評価・監視・予測・予報に関わる情報を共有・公表する

- ・リスク評価や社会経済的損益分析を支援し、経済的に適切な防災戦略を推進する
- ・防災・危機管理に関わる法制度の整備や政策立案を支援する

すなわち、防災・危機管理における脆弱性を発見し、それに対処するための官民連携を推進することである。その連携の中で、関係する団体・企業が有する専門性を生かして活動に役立てる。それと同時に、いろいろな評価・監視・予測・予報に関する情報を共有する。こうした官民連携においては、民間セクターにとっては、損益分岐点というか、経済的損益分析をすることによって、ある種のビジネスのシードとして役立たせる期待が生まれる。最後は、こうしたことを実現するための法制度の整備である。

そこで、これをもう少し簡略化してみる。

- ・1つ目が、このプラットフォームによって官民連携への橋渡しをする。
- ・2つ目が、民間各社の強みと専門性を生かして協働の形を具体化していく。
- ・3つ目が、各社が持つ情報を共有・公表する。ただし、これは今回研究会で明らかになったが、どこまで内部の情報を外に出せるかの取捨選択を行うなかで、情報の共有をできる部分はしていく。
- ・4つ目が、リスク評価や社会経済的損益分析である。これはかなり重要な部分で、どうすれば危機管理に関する様々なアクティビティに対して、損益が出るのか出ないのかを、検討しないといけない。民間企業の危機管理への対応が本格的になったら何を生み出すのか、企業の収益にとってどのような付加価値があるのかという議論はあまり行われてこなかった。むしろ災害後のいろんな物資提供によるビジネスがあることを各企業が断片的には理解してきた。今後は災害発生前から事後まで含めて全体的なプロセスの中でどのように関与するか。そして、これをどう具体化していくかが課題であるとともに期待である。
- ・最後が、法制度の整備や政策立案にあたっての活動ならびに支援である。

上記実現のため、知識・情報提供のための常設チャンネルの設置、HP、シンポジウム、必要に応じたWG、人的交流の促進等の活動が不可欠となる。

前章の3つの団体ではほとんど同じような機能のもとで活動を展開することを考えているが、それはそういう需要があるからだと考えれば当然の結果である。日経調の場合は既にメンバー企業があるので、こういうことをやらないかとグループを新たに集めることのハードルは高くない。一番労力が掛かる部分については、既にもう会員企業があるので、次のステップに行きやすい。

こうした状況を踏まえて、上記の施策実現のための知識や情報提供のための常設チャンネルを作っておき、ホームページやシンポジウム、あとはワーキンググループを作るなどのプラットフォームとしてのフォーマットが考えられる。さらには人的交流の促進も可能である。最終的には対外的な政策や、法制度の見直し、立案活動、あるいは具体的に新しいこういう提携ができるのではないかという期待ができる。

政策や法制度の見直し、立案活動については、今回の研究会で具体的に示された法制度の見直しが必要とされるものとして要望のあがったうちの数例（2014年6月時点）をあげ

ておく。いわば規制緩和という現行の法体系の手直しの要望であるが、平常時には特段の課題とならなくても、いざ災害が発生して初めて、非常時にその必要性が明確になるものばかりである。

- 東京都の地下水揚水規制（1日10トン）の解除。
- 未承認医療機器を第三者認証のみで使用できるようにしてPMS（市販後調査）でフォローアップする。
- 欧州承認（CEマーク取得品）医療機器を自動承認する。
- 運送事業者に対する流入規制や走行規制の緩和。
- 地方自治体と個別企業の契約促進。上部組織である業界団体との契約では実効性が期待できない。

こうした要望は、災害の現場でとにかく迅速に対応しなければ意味のないものばかりであるが、事態発生の度ごとに、単独の企業が行政と交渉をしていては非効率であり、有効性に問題があることは明らかである。

プラットフォームに加わった各企業から課題、要望を吸い上げ、それを単独の組織ではなく、団体として行政に法体系の手直し、あるいは運用見直しの活動、交渉をして、次なる災害・危機発生に備えておくことが不可欠である。

それを現実に行えるのが「危機管理プラットフォーム」のはずである。

今まで日経調にもいろいろな研究会があったが、原則として、研究会を開催し、報告書をまとめて、シンポジウムをやって、一連の流れが終わっていた。しかし、防災・危機管理という、これからの社会運営に不可欠な要素を論じた研究会活動があれば、それではもったいない。この研究会への参加は十数社であるが、会員はたくさんいるわけであるから、非会員も含めて、官民の連携が具体的にこう役立つのだと、こう使ってもらえるのだということを明らかにしてプラットフォームを立ち上げることを提案したい。その主たる機能と内容は以下のことが想定される。

日経調「危機管理プラットフォーム（仮称）」の提案

- ・会員相互の情報交換の場の設定
- ・行政に対する民間の立場からの法制度の整備や政策立案の提言機能
- ・消防法第6項の事業所（病院、特別養護老人ホームなど）の多様化による連携の拡大
- ・災害、危機のクライテリアによる対応メニューの企画立案
- ・会員、非会員との連携の強化
- ・経団連等、商工会議所等、他の民間企業・経済団体との役割の差別化と連携
- ・東京消防庁との連携の拡大
- ・既存任意団体との連携
 - －日本危機管理士機構、事業継続推進機構、日本防災士機構

おわりに

大規模不測事態の発生後も地域コミュニティの機能を継続させる「地域コミュニティ機能継続計画（CCP-Community Continuity Plan）」の構築・普及は、まだその途に就いたばかりである。災害・危機発生後の「地域コミュニティの継続」を可能なものにするためには、行政・民間組織のあり方や両者の連携、住民の関与と協力、自然災害と社会リスク双方を含んだ包括的な危機管理研究、そして次世代の危機管理リーダーの育成を推進していく必要がある。

本稿で提案した CCP の具体化のためのプラットフォーム創設は、あらゆる不測事態発生後も、組織単体ではなく、地域全体の機能を維持保全するという視点と目標を持つことが前提となっていなければならない。CCP の確立は、地域の機能継続を通じた社会全体の危機管理能力の向上を意味しており、それは、より危機管理に対応した社会運営とガバナンスの確立に直結する。

行政、民間それぞれの組織に地域住民がかかわることで、初めて地域コミュニティ全体の維持、保全が可能となる。そのための大きな一歩としてプラットフォーム創設に期待をしたい。

<引用文献>

- 1 市川宏雄「東京の被災：試された災害対応力と国際競争力への影響」竹中平蔵・船橋洋一編『日本大災害の教訓—複合危機とリスク管理』 東洋経済新報社 2011年 pp.122~125。
- 2 丹勝義「茨城県の緊急物資輸送体系」日本自治体危機管理学会 2012年度総会・研究大会予稿集、pp.45-51。
- 3 内閣府 平成25年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査
<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyoubp/h25_bcp_report.pdf> (2014年)。
- 4 畠山慎二・坂田朗夫・川本篤志・伊藤則夫・白木渡「コミュニティ・レジリエンスの考え方に基づくコミュニティ継続計画(CCP)策定手法の提案」『土木学会論文集 F6(安全問題)』、69(2), I_37-I_42. (2013年)。
- 5 中塚宏明「ヤマト運輸株式会社災害発生時の行動について - 東日本大震災発生時の取り組み - 」『自治体危機管理研究』、15, 13-19. (2015年)。
- 6 明治大学危機管理研究センター 民間企業(小売・運輸)における防災・危機管理意識に関する調査<[http://www.kisc.meiji.ac.jp/~crisishp/ja/pdf/2014/survey/survey-sokuhou2014\(2\).pdf](http://www.kisc.meiji.ac.jp/~crisishp/ja/pdf/2014/survey/survey-sokuhou2014(2).pdf)> (2015年)。
- 7 明治大学危機管理研究センター 民間企業(製造業)における防災・危機管理意識に関する調査
<<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~crisishp/ja/pdf/2015/20160108sokuhou.pdf>> (2016年)。
- 8 内閣府 平成25年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査
<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyoubp/h25_bcp_report.pdf> (2014年)。
- 9 明治大学危機管理研究センター 首都圏在勤女性の防災行動に関する調査 (2016年)。
- 10 三菱レイヨン・クリンスイ 防災備蓄に関わる意識・実態調査
<http://www.cleansui.com/shop_news/news/index_130829.html> (2013年)。