

(2013年7月12日、7月31日講演)

## 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とCCP

明治大学専門職大学院院長 公共政策大学院ガバナンス研究科長教授  
市川宏雄 主査

それでは皆さまからご意見をいただく前に、私が簡単なプレゼンテーションを行う。

テーマは「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とCCP～である。私は明治大学専門職大学院院長であるが、担当している研究科はガバナンス研究科というユニークな研究科で、現職の議員、市長、区長、自治体の職員が来ていて、そのほかに政府の職員、NPO、NGOの職員や若い人たちが来ている。その中に、幾つかの危機管理の講座を置いている。明治大学に危機管理研究センターというのがあり、私はそこの所長もしている。ここでは10年以上にわたって危機管理研究をしている。講義をするだけではなく、具体的に講座を持ち、最終的には学位を出すというようなスキームを作っており、包括的に研究者とリーダーを育成しようとしている。

さて、我々のキーワードは「東日本大震災」、2011年の3.11である。東日本大震災のインパクトが非常に大きかった。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ことはなかった。行政が作っていた危機管理棟は津波に全く役立たなかった。屋上のアンテナにつかまっていた町長だけが助かったがこういうことが起こるわけである(資料P2)。地域防災計画で作られている自治体が主役という話が、今回の東日本大震災では崩壊したわけである。自治体がなくなってしまったのである。幸いに阪神淡路大震災の幾つかの経験を経た法改正があったので、自衛隊はすぐ入った。これは飛躍的な力を持ったわけであるが、災害というのは思っていなかったことが起こるのである。

つぎに自治体の体制についてである(資料P3)。災害対策法に基づく平素の自治体の体制があり、地域防災会議があり、そして地域防災計画がある。先ほど和田委員が言われたが、これは膨大なもので、これをどう使うかというのは非常に難しい。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。これをどうするかというのはなかなかできない。今回の3.11では自治体が消えて、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、自治体が主体というさきほどの話は今回のことが教訓になり、既にいくつかのことが考えられている。

発災時の体制についてである(資料P4)。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。体制を決めただけで

は駄目である。緊急災害対策本部を今回作ったが、対策本部のトップが駄目だと機能しないのでいろいろなことを組み合わせて対応するべきである。さらに、これが被災した地域にどういう形でうまく下りてくるかが重要である。

地震に関しては逼迫性で言うと、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。要するに地震に関して言えば、日本は何でもありの状況になっている。だから、災害はまたあるということで、どう準備するかということが問われる。これは地震だけこのような状況である（資料P 5）。

BCPについては行政でも考えているが、民間企業のBCPとは違う（資料P 6）。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、要は業務が続くかどうかである。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ほとんどできていない。地震を想定した業務継続体制はまだ十分普及しておらず、民間のBCPが先に進んでいて、行政はこれからという状況である。

具体的なBCP策定状況であるが、都道府県では策定中も含めて半分ぐらいができていて、市区町村は大分低い（資料P 7）。民間のBCPの場合は、守るべきものが明確であるが、行政は本当に大変である。だから、簡単にできないことはわかる。しかし、BCPがなければ復旧・復興につながらないことも明らかだが、策定まではこれは時間がかかる。2009年の内閣府の資料なので、今はもう少し増えているが、大体まだ半分ぐらいの都道府県というところである。

民間企業のBCP策定状況である（資料P 8）。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激に増えている。今回3.11があったので変わるが、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。

3.11の東日本大震災のとき民間企業の業務はどうだったか（資料P 9）。重要な業務が停止したということが全体の約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るということが分かった。

どのくらいの期間、業務が止まっていたかというデータだが（資料P 10）、数時間から数カ月までであるが、大体数週間ぐらいが6割で、このくらい止まるわけである。止まってよいものと悪いものがあるが、電気、ガス、水道は、2日～3日で業務再開するので早い。電気が一番早いですが、電気をうっかり入れると、阪神淡路大震災の時のように火災が起きるので、早ければよいというわけでもない。水道は3日ぐらいで業務再開した。一般業務になると数週間は業務停止を覚悟する必要がある。この中で最低限どのくらい業務を維持できるかという部分があり、これはやはり業界として悩ましいところであるということで、今やBCPを知らない人は居ないぐらい有名になったが、昔の言葉で言うと復旧である。業務をどのくらい復旧できるかとい

うテーマは以前からあったが、それを民間が認識し始めたことが大きいと思う。

BCP 以前に企業でもいろいろな対応をしてきた（資料 P11）。本質的な業務の遂行に BCP のすべてがあるが、実際は社員の管理と対外対応である。私が『企業にみる危機管理』という本を書いたきっかけは、雪印乳業がブドウ状球菌の中毒で適切な判断を怠ったために会社が崩壊したことである。物を造るためだけの BCP ではだめで、業務、コンプライアンス、対外折衝、行政などとセットで考えるべきである。BCP の案はいくらでも絵を描けるので BCP が策定されていると言っても、どこまでできているかは企業によって相当差がある。

行政機関の業務継続計画についてである（資料 P12）。これは通常業務と応急対応、それから優先度の高いものをどう選ぶか、復旧をどうするか大体決まっている。応急復旧業務は事業継続計画としての非常時優先業務である。このあたりが大体できたようである。

災害に関して最もレベルが高い自治体が東京都である（資料 P13）。自治体といっても、予算規模では国に近く最も取組みが進んでいる。非常時優先業務というのは最近変わっているかもしれないが、2009 年段階で総業務 2,884 うち 1,061 に目標復旧時間を設定している。これを策定しているのは和田委員がいらっしやっった部署だが、恐らく 3 分の 1 ぐらいの業務を復旧する計画である。第 1 の目標は都民の生命、生活及び財産を保護する。第 2 の目標は首都東京の都市機能を維持することである。

民間企業もこのような目標はあるはずで、製品の確保、生産の確保が重要であり何を守り、何を復活させるかということがテーマになる。資料 P14 は行政と民間の連携ということに関してのものである。茨城県内で起きた話であるが、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で民間と連携した。つまり災害時には行政は非常に脆弱であるということがいえる。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わけである。持っている車両の数が違うし、民間は緊急時に強いということもある。

資料 P15 は明治大学から依頼されて私が作成したものである。大学における危機とは何かというと民間とは違い、研究・教育の質の低下、災害・事故・事件、財務状況の悪化などである。対象は教職員、学生、地域住民、自治体である。3.11 の時は、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。大学という場所は大きいので、一般の方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会社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、今後はそういうわけにはいかないということもこれからのテーマだと思う。

次は東京で起きた帰宅困難者についてである（資料 P16）。東京のあのときの状況は、火災は約 30 件で全部消火した。死者も出ては困るのだが数名出てしまった。震度が 5 弱と 5 強だったので、あまり壊滅的な被害はなかった。一番問題になったのは帰宅困難者である。いかに

東京に人が多いかということがあらためて分かった。私は横浜から帰ってきて東横線で渋谷駅へ降りた瞬間に地震に遭った。渋谷駅でタクシーに乗って都心に向かう途中でビルからどんどん人が出てくるのを見た。夕方になったらもっと多くの人の数になった。あれだけの数の人が建物から出てくるのを初めて見た。8割は自宅に帰り、2割が帰宅困難になった。会社へ泊まった人が41万人ぐらい。避難所へ泊まった人が20万人ぐらい。帰宅途中で夜明けを迎えた人が7万人ぐらい。避難所の中に大学等も入っている。世界で評判になったのが震災直後の混乱でも、略奪、暴動が全く起きなかったことであるが、東京の災害がそれほどひどくなかったということが重要である。あの巨大な人の帯に建物が倒れてきたり、火災が起きたら、あっという間に混乱が起きた。日本人の高い民度もあるがラッキーだったという面もある。

帰宅困難者について細かく見てみる（資料 P17）。当時のデータを全て分析した結果、あのとき都心8区には480万人居て、そのうち都心8区でない居住者は340万人居たという推計値がでた。帰宅困難者が70万人、帰宅可能者が270万人。あのときの最大の問題は、各社が一斉帰宅を指示したことである。これが後であだになった。地震発生が2時46分で時間に余裕があったので早目に帰れと5時ぐらいに帰している。ところが駅へ行ったら電車が止まっていた、歩き始めたら道路が大混雑、こういうことがあり、これは大きな学習を行ったということで今後のテーマになるだろう。

本研究会のテーマは行政・企業・コミュニティの連携の必要性和 CCP であるが、既に帰宅困難者の問題については一部で始まっていることがある（資料 P18）。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いくつかの大学が行っている。このようにいくつか行政と民間の連携が行われているが、これは本来もっと考えておかなければいけないテーマである。

帰宅困難者だけではなく想定される大規模な不測事態は沢山ある（資料 P19）。現在、心配なのは感染症である。一番怖いのは鳥インフルエンザ。人が鳥インフルエンザにかかった瞬間に死者が60万人ぐらいの規模になる。過去に起きたいろいろな災害のなかには、幸い日本には来なかったものもあった。今後は地域と行政と企業が連携していく必要がある。

企業に想定される大規模不測事態に関してもいろいろある（資料 P20）。鉄道事故の例だが、この電車がぶつかった現場の隣にあった工場の従業員が救助活動をした。偶然彼らがそこに居たからできたわけであるが、実際はこのような連携も必要である。

想定される大規模災害にはテロもある（資料 P21）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。テロはテーマが大きくなるので扱えないからである。

以上のことを考えながら今回のテーマとして4つ挙げたのは、行政・民間組織の連携、包括的な危機管理についての考察、リーダーの育成、ビジネスとして危機管理をどういう形で広げていくかである（資料 P22）。とくにビジネスについてはすそ野が広いので各企業いろいろ考

えていると思う。

BCPの前提は時間をどうするかという時間軸と守るべき中身である(資料 P23)。これは企業に限らず、すべてに使えるテーマである。CCPもこれに基づくものであり対象がコミュニティーとなる。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である(資料 P24)。研究会ではこの点について方向性が出せればよいと思っている。

東京都の事業継続計画は、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、かなり詳しく決まっている(資料 P25)。これは非常によくできていると思うが、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る。

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(資料 P26)。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。

CCPは役所、民間企業、地域が一体にならないといけない。その結果地域コミュニティーの機能が継続するという最終目標を達成する(資料 P27)。

CCPにおける小売業、運輸業、製造業、医療・福祉、不動産・学校等で行われる官民連携の例である(資料 P29)。詳細についてはこれから考えて行けばよい。先ほど説明したが(資料 P14) 救援物資の輸送分配に運輸業とか民間がかかわって、要するに行政はできなかつたと、こういったことも一つのテーマになると思う。

危機管理研究センターについて説明する(資料 P30・31)。明治大学に2003年に作ったが、東大の地震研とか、京大の防災研といった理科系の研究所はあったが社会科学の研究所はなかったので立ち上げた。最初は自治体や総務省と連携した。危機管理については学会レベルの研究がないので、2006年に危機管理研究センターを作った。センターを運営しながら学会を使って学問的な研究をした。このことにより危機管理の先生方とも知り合いになりネットワークができた。リーダー育成については日本自治体危機管理学会が行っていたが、東日本大震災が起きて、リーダー育成の必要性が増したため日本危機管理士機構を立ち上げた。

明治大学の政治経済研究科とガバナンス研究科についてである(資料 P32)。両方とも大学院の研究科であり、危機管理に関する学位を出すことについて文科省の認定を受けている。危機管理に関する研究、実践家リーダー育成、研究者育成などを行っている。危機管理行政の研究実務を担う人材育成ということで、文部科学省の大学院グッドプラクティスに応募して認定された。博士課程、修士課程の学生が居るが、学生は自治体職員である。

そのほかに日本自治体危機管理学会を2006年に、日本危機管理士機構も2011年に創設した(資料 P33・34)。日本危機管理士機構は危機管理についてのリーダーを育て、危機管理に対処する力を強めることが目的である。危機管理士養成講座では受講生に、講座を受講後の試験に合格すると危機管理士という称号を与える。リーダーとしての自覚を持って講座で習得した

知識をさらに研さんしていただきたいからだ。役所も民間企業も、危機管理の部署に異動しても2、3年するとまた異動してしまう。危機管理の部署に居る間にこういう知識を付けていただいてリーダー的要素を持っていただければ、ほかの部署に行っても、それは使えるわけである。組織はそういう人をたくさん持っているほうが強くなる。危機管理士という称号を商標登録したのではかでは使えない称号になっている。これをまず2級からはじめ、近い将来1級の資格も設ける。

最後に日本危機管理士機構と危機管理士養成講座の概要について(資料 P35・36・37・38)。日本危機管理士機構の理事は30人ぐらいを予定しており半分くらい決まっている。こういう研究会などにご参加の企業の方にはぜひご理解いただきたいと思う。

危機管理士養成講座はどのような内容かというと、1月に自然災害編、8月に社会リスク編をやっている。講座を受けた後に試験を受けると、危機管理士に認定される。防災士と違って全員受かるわけではない。行政と民間の組織内のリーダー育成が目的である。資料 P37 は2013年1月に行われた自然災害の講義内容である。資料 P38 はこれから2013年8月に行う予定の社会リスクの講義内容である。