

先進的な民間企業のBCPから被災自治体が学べること

（熊本地震における富士フィルムとイオンの災害対応のポイントを考察）

新建新聞社 リスク対策.com 主筆
危機管理研究室長
中澤幸介

1. はじめに

熊本地震では、迅速な対応ができた企業とそうでない企業の差が明確に分かれた。特に全国展開する大企業の中には、東日本大震災の教訓から、グループ企業も含めてBCP（事業継続計画）を強化している企業もあり、こうした組織では、被災した現地事業所と、首都圏にある本社が連携しながら早期の事業再開を果たした。一方、自治体については、従来の災害対応で指摘されていた課題が改善されないまま被災住民への支援などが滞ってしまった感が否めない。では、早期に事業再開を果たした企業と対応に苦慮した自治体の差はどこにあるのか。筆者は長年、企業のBCPを取材していることから、両者を比較しながら自治体の災害対応の課題を考察してみた。

2. 民間企業の対応（富士フィルム九州）

富士フィルム100%出資の生産子会社で、熊本県菊陽町にある富士フィルム九州は、地震などの自然災害を想定して繰り返し訓練を行ってきたことで熊本地震の被災から早期に復旧を果たした企業である。同社はTACフィルムと呼ばれる液晶ディスプレイの構成部材である偏光板の保護膜を生産する。フィルムの厚みがサブミクロン（1万分の1mm）単位でのズレも許されない精度の精密設備を持つが、熊本地震では大きく被災。しかし、東京にある富士フィルム本社の災害対策本部と連携し、発災から2週間で生産を再開させた。

同社の災害対応で特筆すべきは地震直後の現地・本社双方の初動の速さである。同社は建設時から、布田川・日奈久断層の存在を把握し、工場は十分な耐震性を確保した構造になっていたが、それでも16日の本震では、壁や天井が剥がれ落ちるなど建物の中に入れない状況に陥った。こうした中、翌日にはゼネコンから建物の安全性を診断する専門官が同社工場を訪れ安全を確認し、同日夕方には、本社から派遣された設備の専門家（先遣隊）が現地に到着し、復旧に向けた活動に踏み切った。

実は、前震とされる4月14日の地震の後、東京六本木にある富士フィルム本社では、前震の時点で現地がほとんど被災していないことを確認したにもかかわらず「もしかしたら社員の家族や地域の人が被災しているかもしれない」と翌日に現地に向け食料

など支援物資を発送し、ハード面においても、「もしかしたら工場の見えない部分に被害が出ているかもしれない」とゼネコンに連絡していたことで、本震の直後に支援物資が届き、専門官が来て建物を診断するという信じられない早さの連携を実現した。

本社から派遣された先遣隊は3人。彼らは、いずれも熊本工場が建設されたときに設備設計を担当した技術のスペシャリストで、何からどう復旧すべきか現場以上に知識を持っていた。彼らが必要な資機材を手配し、復旧に必要な人材なども本社側との調整にあたった。さらに、追加派遣される応援部隊の移動手段や宿泊施設の手配も本社から派遣されたスタッフが担った。現地のスタッフは工場の復旧・再開に集中し、その中で困ったことは本部側に要請し、必要な支援が受けられる体制が構築されていった。これらは支援のあり方を考える上で参考になる。

こうした本社と現地のスムーズな連携ができた理由は、東日本大震災以降、全社を挙げて訓練を強化してきたことにある。熊本地震では「まさか熊本で地震が起きるとは思わなかった」という発言を多く耳にしたが、同社では、地震だけでなく、噴火も想定し、年2回のグループ全体の緊急情報共有訓練を行い、防災訓練、消火訓練なども繰り返し行っていた。また、安否確認訓練は3カ月に1回の頻度で実施していたという。



富士フィルム九州本社工場



被災状況が整理できる集計ボードが周囲に設置されている



水食料や通信機器など、様々な防災用品が備蓄されている

3. 民間企業の対応（イオン）

もう1社、熊本地震で優れた災害対応をした企業の事例を紹介したい。

国内小売業最大手のイオンは、熊本地震で店舗が使えなくなりながらも屋外駐車場などで販売活動を続けるとともに、イオン九州、マックスバリュ九州、イオン本社からの迅速な支援により、早期に店舗での営業を再開させた。自治体からの要請に対しても、これまで積み重ねてきた訓練の経験を生かし、震災直後から物資を被災地に送り届けた。

イオングループは、熊本県内に総合スーパー（GMS）7店、スーパーマーケット21店、ホームセンター2店、ワイドマート2店、イオンバイク3店と計35店を展開する。熊本地震では多くの店舗が被災した。このうち県下最大のショッピングセンター「イオンモール熊本」内にあるイオン熊本店では、前震とされる14日の地震発生時、店舗は営業中で、商品が倒れるなどの被害が出たが、店長が中心となり顧客の安全確認と駐車場への避難誘導を行い、余震で帰れない顧客のために駐車場を開放するなどの対応をとった。

前震に続く16日の本震により店舗は激しく被災し中には入れない状態に陥ったが、16日当日も地域住民のために屋外での販売を継続することを決めた。販売する商品の品目、陳列方法、値段、金銭のやり取りなどはすべて店長の判断に委ねられた。屋外での販売活動は東日本大震災でも行われている。

一方、千葉市美浜区にある本社では、前震・本震とも、地震発生30分後には副社長をトップとするグループ全体の対策本部を立ち上げ、ほぼ同時に福岡市にあるイオン九州など九州のグループ会社3社が現地対策本部を立ち上げ、安否確認や被害状況の確認を進めた。テレビ会議を通じて被災地の状況はリアルタイムで共有された。現場が販売活動に専念できるよう、店舗本体の改修などはイオン九州やイオングループ本社が対応にあたった。さらに、現地には17日の時点で先遣隊がイオン九州やイオン本社から送り込まれ、必要な支援を取りまとめ、本部との調整にあたった。こうした現地を支える支援のあり方は、これまでの災害対応で築き上げてきたものだという。

本社対策本部では、全国のグループ会社に支援スタッフの派遣を要請し、結果、5月8日までに総計約1,100人の支援スタッフを現地に送り込んだ。迅速な対応ができた最大の理由は、富士フイルムと同様、大災害を想定した訓練を何度も積み重ねてきたことだ。45万人が参加する年2回のグループ全体の総合訓練に加え、エリアごとの訓練や、自衛隊や輸送会社など外部との連携訓練も行っている。

訓練とともに強化してきたのが情報共有の仕組みだ。「現地が正確に判断できるための情報」をいかに共有できるようにするかを目標に、IP無線をボードメンバーに渡したり、対策本部に入れなくてもiPadでテレビ会議に参加してもらうなどの仕組みを構築してきた。さらに、東日本大震災では、支援物資の要請が来ても配送が遅れたがために商品が不必要になってしまったり、重複したりという事態が発生してしまったこと

から、必要な商品を、必要な時に、必要な量、必要な場所に迅速に届けられる情報共有のポータルサイトも開発した。必要な商品カテゴリーごとに、どのくらいの量が必要なのか、逆にどのくらいなら送れるのか、イオン側と商品を作るメーカー各社が画面上で相互に状況を確認することができる。これまでの災害における支援実績もデータベース化されているため、被災地からの要請がなくても現地で必要とされる商品を想定し、提案できる体制にもなっているという。



イオン熊本店 広大な駐車場を帰宅困難者のために開放した

4. 自治体の災害対応との比較

民間企業と自治体では、災害時に求められる業務の内容も仕組みも違うため、これらの民間企業の事例をそのまま自治体の災害対応にあてはめて検証することは適切ではないかもしれない。しかし、富士フィルムとイオンの両社に共通する①自らが被災することを前提に備えていたこと、②現地と本社対策本部の双方で迅速な初動がとれたこと、③現地と本社が必要な情報を共有できる体制になっていたこと、④現地に適切な知識・能力を持った先遣隊・支援部隊を本社が派遣したこと、⑤現地に負担をかけず支える支援にあたったこと、については自治体も共通に考えることができるのではないか。

まずは、①自らが被災することを前提に備えることについて考えてみたい。

富士フィルム九州が耐震を満たしながらも本社が使えなくなることを想定し災害対策本部を別の場所に設置していた事例は多い参考になる。ちなみに、同社は、熊本でも帰宅困難者が出ることを想定し、全社員の3日分の水食料、ケガ人が出た時の担架・ベッド、発電機、大型投光器、衛星無線などを備蓄していた。

地方公共団体は、大災害が発生すれば、被災者支援など平時をはるかに上回る膨大な業務を実施しなければならない。が、そのような状況の中で、庁舎が使えなくなれば業務が滞るのは当然だ。しかも、近年の自治体の業務は住民基本台帳ネットワークシステムなどITなしでは成り立たない。地震以外にも洪水、火災、パンデミックなどさまざまな事態も想定しなければならない。被災を前提に災害に備えるには、最低でも、ライフラインや通信手段を備えた代替拠点が必須ということだ。熊本地震では、人吉市、大津町、益城町、宇土市、八代市の5市町で本庁舎が使用不能となり閉鎖した。大津町については、あらかじめ本庁舎が使えない場合に備え代替拠点を敷地内の第二庁舎に決めていたため、そこで業務を行うことができたが、他の市町では、体制を構築する以前に、業務が行う場所が失われてしまったことになる。



被災した益城町役場

自治体は財源が乏しい。小規模な自治体ともなれば防災担当職員がわずか2~3人という厳しい事情もあろう。しかし、重要なことは、被災するイメージを、首長をはじめ、全職員がしっかり持っていたかどうかだ。イオンでは現地の店長が、顧客を安全に避難誘導し、翌日、店舗が使えない状況下でも販売活動を継続させた。職員一人ひとりが当事者意識を持ち、防災に臨んでいたからこそ成し得たことだろう。災害対策基本法では、災害予防・災害応急対策・災害復旧などその地域に関する防災業務を実施する責務を市町村に課しているが、いざとなれば国や県が何とかしてくれる、あるいは同

じ自治体の中でも、防災は担当部門に任せればよいという他力本願な考えがなかったのか。こうした組織体質を変えていくには、すでに実施されてはいるが、首長をはじめとした職員の意識改革と、災害対応の基本的な流れを知る職員研修をルーチン化することが必要だろう。

②の初動対応については、繰り返しの訓練に勝るものはないが、特に防災担当職員が少ない自治体では、他の職員でも対応できるようにするなどの工夫が必要だ。一般的に受援計画と呼ばれるものを策定しておけばいいが、例えば、対策本部を設置するための手順をチェックリスト化し誰もが見えるように壁に貼っておく。同様に、対策本部長がやるべきこと、情報収集にあたる者、被災者対応にあたる者がやるべきことなど役割に応じた行動をチェックリスト化しアクションカードとして準備しておくだけでも初動の動きは改善されることが期待できる。避難所なども開設手順をあらかじめチェックリスト化しておけば、最初にかけた人がある程度の準備をすることができるだろう。もちろん、こうしたアクションカードは、一度作って完成ではなく、訓練を重ねるごとに改善をしていくことが望まれる。大切なことは単に文章を作ることではなく、手順を標準化（SOP：Standard Operating Procedure）し、しっかり共有できるようにすることだと思う。

③の現地と本社、関係機関が必要な情報を共有できる体制にすることについては、自治体と都道府県、国の関係に置き換えるなら、大きな災害時には、内閣府の職員を中心に先遣隊が現地に派遣され、災害対策基本法の規定などにに基づき、政府の現地対策本部が立ち上がり、関係府省庁が連携して対応するというのが基本的な情報共有の流れになる。被害市町村の機能が麻痺した場合には、都道府県がその補完機能を担うことになるが、今回の熊本地震では、県による市町村支援は限界があることが浮き彫りになった。

一方、熊本県では4月14日21時26分の時点で災害対策本部を立ち上げ、政府も22時10分に非常災害対策本部を設置し、翌日15日の10時40分には非常時災害現地対策本部が設置されている。震源地となった益城町でも14日深夜には対策本部が立ち上がっている。問題は、政府の現地対策本部が立ち上がるまでにそれぞれの対策本部でどれだけ必要な情報が共有されていたか。富士フィルムもイオンも、災害時の情報共有システムにより、現地がどんな課題に直面しているのかをいち早く把握し、必要な支援を行った。支援側の初動を早めるためにも、市町村と都道府県、国で状況認識を統一し、災害対応に必要な情報を早期に共有できる一元的なシステムの構築を目指すべきではないか。

④の現地に適切な知識・能力を持った先遣隊・支援部隊を迅速に派遣することについては、まず都道府県については、発災直後の市町村の支援は限界があることは先に述べた通り。この点、今回の熊本地震では九州地方知事会などによる派遣調整および

カウンターパート方式による被災市町村支援が効果的に機能した。もう1点、災害派遣職員は、数だけではなく「適切な知識・能力を持っている」かが問われる。熊本県が設置した「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討WG」の会議録では、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災等の被災地からの派遣職員が特に活躍したことや、過去に被災地に派遣された職員等が被災者支援を先導したことが紹介されている。こうしたことから、消防における緊急消防援助隊と同様に、全国からの応援職員、特に災害対応経験を持つ職員の派遣を制度化することを検討したらどうだろうか。

益城町では、役場庁舎が倒壊の危険から立入禁止となったことから通常の役場機能は停止し、職員は避難所対応、被害状況の把握等に追われた。その後、関西広域連合が中心となり応援職員を益城町へ派遣し、発災から10日ほど経過した4月26日に、り災証明書の発行や応急仮設住宅の建設など、復旧・復興に不可欠となる①住まい支援チーム、②り災証明チーム、③避難所対策チーム、④役場機能再建チームの4つのプロジェクトチームを設置し、それぞれのプロジェクトチームに職員を配置し、国、熊本県、他自治体などからの応援職員とともに対応した。この4つのプロジェクトは、自治体が最初に直面する課題とも言える。逆の見方をすれば、こうした能力のある職員を各自治体であらかじめ育て、派遣できるようにしておけば、もっと早く必要な支援ができたのかもしれない。付け加えて言うなら、被災した市町村に、都道府県や国から派遣職員が行っても、平時から業務内容は異なり、さらに、被災自治体の立場からすれば、県や国の職員に対してものは言いづらく、結局マネジメントが機能しない。同じ市町村業務に理解があり、災害時の経験・知識がある職員の派遣制度を構築すべきではないか。

⑤の現地を支える支援をすることについては、すぐにでも改善できることだろう。東日本大震災以降、姉妹都市など協力関係にある相手方と支援協定を結んだり、広域応援の枠組みに参加する自治体が増え、さらには、民間企業との災害協定についても締結数が飛躍的に伸びている。そのためか、災害があれば、協定に基づき、一斉に支援物資が被災地に向け送られる。しかし、大量に送られた物資は現地での仕分けを混乱させたことも今後の熊本地震では指摘されている。政府も、被災自治体からの具体的な要請を待たずに避難所・避難者へ必要不可欠と見込まれる物資を調達し緊急輸送する「プッシュ型」支援を実施したが、当初は現地で仕分けられる人がいなくて機能しなかった。

物より先に必要になるのは受け入れ態勢の構築だ。それを現地職員にやらせるには負担が大きすぎる。平時から受発注業務を数多くこなしている民間企業は、こうした業務にかなりの手間や労力を要することを理解している。だからこそ、支援物資の要請や、届いた物資の仕分け、応援部隊の要請や受け入れを行える人材を先に現地に派遣したのだろう。支援をしやすいことから支援をするのは送り手側の都合である。被災地の都合に合わせた支援のあり方を今一度考えるべきではないか。

5. まとめ

民間企業、自治体を問わず、災害対応が迅速にできる組織とそうでない組織の決定的な差は、過去の災害の教訓を生かしているかどうかだと思ふ。東日本大震災で被災した企業の中には、今回紹介した企業のように、取引先企業も含めBCPの見直しや改善活動に力を入れている組織も少なくない。世界中がサプライチェーンでつながっている今、1社の被災は、多くの企業の事業を止めかねない。だからこそ、災害の教訓を、グループを含めた全社で共有し、同じ失敗を繰り返さないようにしている。実際、東日本大震災以降、熊本地震だけでなく、全国各地でさまざまな災害が起きている。全国展開する企業は、その都度災害に直面し、その都度新たな教訓を得ている。他方、自治体はサプライチェーンのように全国がつながっているわけではない。国はその都度、災害対応にあたり検証を積み重ねているが、防災を担当する内閣府は職員数が少ない上に出向者が多く知見はなかなか蓄積されない。では、災害対応の教訓を共有し、組織に根付かせていくにはどうしたらいいのか。個人的な意見ではあるが、つきるところ①の「自らが被災することを前提に備える」で書いたように、継続的な教育・研修のシステムを構築していくしかないように思う。アメリカでもFEMA(連邦緊急事態管理庁)のEMI(危機管理教育機関)が職員研修を実施しているが、わが国でも充実した施設と研修プログラムの導入が望まれる。