

□企業防災から企業による防災へ

—企業の力を減災に—

関西学院大学社会学部

専任講師 森 康 俊

1. はじめに

阪神淡路大震災は、わが国において個人のボランティアという「新しい社会的な力」の担い手の登場を印象づけた。但し、献身的な活動や意志が示される過程で、個人の力を結集し、組織化していくにはそれなりの労力と専門的能力が必要なことも同時にわかってきた。

現在、個人的なボランティアに加えて、あらかじめ組織された企業なり、事業所なりの単位で献身的に行われる「共助」の活動を、公的部門がどのように支援していくか、協力していくかが重要な課題となっている。

特に2005年4月25日に発生したJR福知山線脱線事故は、持ち前の資機材の活用や管理者の迅速な意思決定が事故発生後の救援活動を助けた。

本稿は、2005年8月～12月に開催された「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会」の議論をふまえながら、事業所・企業の防災協力の諸問題について検討するものである。

2. JR福知山線脱線事故から考える被害管理
—自主参集と民間搬送

2005年4月25日午前9時18分に発生したJR福知山線脱線事故は、107名の死者と、500名を超える負傷者を出す大惨事となった。この事故が課題として残したものは、災害時の医療体制、メディア報道と個人情報の問題、そして企業の防災力など多岐にわたる。まず、ここでは尼崎市消防本部へのヒアリング調査をもとに、事業所・企業、そしてそれらを包含する地域社会の防災力をめぐる論点整理のため、民間部門における被害管理(Consequence Management)について考えたい。

キーワードは自主参集と民間搬送である。まず何よりも自主参集は、出動要請待ちによる防災機関の対応の遅れや大規模災害時のコミュニケーション不通を乗り越える手段として意義が重要である。例えば、報道ヘリの災害現場の取材活動について、阪神淡路大震災以来しばしば批判されることがある。今回の場合も、事故発生から救援活動が開始された9時台、10時台にかけて、救出現場では消防無線がヘリの騒音で使えなくなり、現状把握に支障があったという見方

が一部にある。具体的には、線路で隔てられた東西の現場間で連絡があまりうまくできず、その結果として、初動の救助活動が西側に偏ってしまったのである。

もちろん、ヘリの騒音が救助活動を妨げる問題は飛行を制限する区域や時間を設けるなど指揮命令系統も含めた協定や対策の進展が望まれる。

しかしながら、この事故の救援活動のキーワードの一つが「自主参集」や後述の「民間搬送」にあるとすれば、発生後、早い段階での映像をともなったニュース特番報道が、医療関係者のみならず、近隣の事業者や住民の救援活動につながったこともまた事実であろう。

兵庫県災害医療センターの総括によると、「緊急搬送養成に対する入力」作業を行う情報源に「マスコミ」「テレビ」を挙げている医療機関は、22 機関中 9 機関あり、広域災害・救急医療情報システムの 3 を上回っている¹。報道ヘリは現場を混乱させる問題を孕んでいるが、事態の重大性の覚知にはやはり絶大な力をもっており、報道機関と医療機関がそれぞれの役割を担えるにはどのような工夫が必要かは今後の検討課題となろう。

次に、トリアージや搬送についてはどうであろうか。今回の事故では、結果として重傷者は尼崎市内 3 つの第三次医療機関に分散して搬送され、人数的にもキャパシティを越えなかったために、大きな問題は起きなかった。その一方、事故現場近くの尼崎中央病院については、軽傷者を中心に患者が殺到している。しかし幸いなことに、この病院が第三次医療機関ではなかったために、

重傷者が搬送されなかったのである。

このように、このケースでは防災機関・医療機関の自主参集が機能し、それが災害時の通信途絶対策の鍵となることが注目される。事実、尼崎市消防局と神戸市消防局の間では電話の輻輳によりやり取りがうまくできない時間帯があったが、神戸市消防局はテレビを見て自主的に出動したという。また、近隣の府県・市町村からの緊急消防援助隊も今回は有効に活用された。とくに、患者が集中した病院から近隣の病院までの二次搬送においてその力が発揮されたと聞く。

何より多くの軽傷者が民間事業者のボランティアな支援や警察車両によって搬送されていることも注目される。周辺事業所では、事故車両からの被害者救出、安全な場所への誘導、応急手当、病院への搬送など献身的な救助が行われた。このような事業所・企業の防災協力活動には、各組織の管理職の判断、組織力、事業内容に応じた資機材の提供などが大きな成果を上げることにつながったといえる²。加えて、民間搬送の重要性とともに、行政機関同士、つまり警察と消防の負傷程度による搬送時の分掌についても今後さらに対策作りを進める必要があろう。こうした被害管理の実務が今後の大規模災害や重大事故の際に教訓として継承されることが期待される。

表 JR福知山線脱線事故の搬送車両

搬送手段	重傷	中等症	軽傷	合計
消防車両	41	24	52	117
警察車両	1	-	134	135
民間支援	-	-	137	137

尼崎市消防局（2005）より作成

3. 減災の新たな担い手—それは企業である

大規模災害や巨大大事故に抗するために、近年繰り返されるスローガンに「自助・公助・共助」がある。防災実務の担い手は第一義的には公的部門であることは間違いないが、公共部門だけでは多様な事案に対応できないことは、自然災害であれ、テロであれ広く認識されるようになってきた。事程左様に、1990年代以降の日本社会をさまざまな危機事案が襲ったのである。そして、この三位一体の危機対処において、共助をいかに具体的にプランニングしていくかが問題となってきた。共助の担い手は誰か。抽象的にはすべての個人ということができるが、具体的にはボランティアをイメージする人が多いであろう。NPO/NGOの活動をイメージする場合もあろう。ただ、この共助の担い手、アクターとして、最も重要な位置を占めるのは実は民間部門の事業所や企業ということになるのではないか。

企業防災は、経営上のリスクマネジメントの問題として基本的には語られてきたものである。しかし、事業の継続は、経営そのもののみならず、地域社会の復旧・復興に資するものであるという認識が近年高まりつつある。本稿では詳細に取り上げないが、企

業の事業継続計画(BCP:Business

ContinuityPlan)あるいは事業継続管理(BCM:BusinessContinuityManagement)

が、最近の企業防災の問題関心の中心となっている。これらの議論では、企業は利益を追求する利己的なアクターとしてではなく、すべてのステークホルダー、つまり株主、顧客、取引先、市場全体、社員、そしてその家族を保護することを最終的な目標に活動するアクターである。経営基盤を維持・継続することが、地域社会の防災力向上にも貢献し、結果として市場における競争力向上にも資するのである。したがって、一般的なコンプライアンス(法令遵守)やCSR(CorporateSocialResponsibility:企業の社会的責任)を越えた積極的な取り組みが期待されるわけである。

事業所・企業の防災活動における役割とは、第一に、組織の属した個人の力を広範な「共助」の活動に組み込んでいくこと、第二に多くの人々のボランティアな志に制度的裏付けを付与するきっかけになることではないか。ここに災害時における企業の役割が見いだされる。

この力を発揮するのは、2つの方向の協調的な力が必要となる。一つは同じ業種を営む事業所・企業同士、つまりは業界団体の役割の重要性である。もう一つは事業所・企業が立地する地域社会との協調である。業界の横断的な取り組みと事業所・企業の地域密着型のBCP/BCMの構築の2方向が今必要となってきている。

また企業といっても、その規模はさまざまである。大企業にあつては、主要な経済団体と内閣府を通じた全国レベルの協定づく

り、そして、そのスキームを各都道府県との防災協力を落とし込むことが戦略的かもしれない。中小企業にあっては、まず都道府県・市町村との防災部門とのチャンネルを開通することによって、地域社会の中での自社の役割を検討していくことが効率的かもしれない。地域社会が何を求め、企業が何を提供すればいいのか。実はこの相互の関係はまだ明確ではないのである。

事実、「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会」において、日本青年会議所会員企業に対して実施された調査によると、「防災協力活動に協力できない」と回答した企業では、その理由として「どのような協力すれば良いかわからない」という回答が多い。そこで、事業所・企業の防災協力とは何かの社会的合意形成がまず必要となってくる。活動としてできることを分類すると、次のような項目になろう。

- ①人的協力
- ②物的協力
- ③避難場所などの提供
- ④負傷者などの搬送
- ⑤特殊なスキルの提供
- ⑥特殊な資機材の提供

まず企業の防災協力とは、このような項目であることが、広く社会的に認知されることが出発点である。こうした認識の共有は「どのような協力すれば良いかわからない」と考えている規模の比較的小さな事業所・企業への協力項目の明確化につながる。

日本青年会議所の調査では、防災協力活動に取り組む意義を尋ねた質問で、「企業の社会的責任」(全体の71%)という回答が圧倒的であり、「地域の構成員としての貢献」(全

体の44%)が次に多い。これらに対して、自社の営業活動に資するような「信頼性やブランドイメージの向上」、「社会的評価」という回答はいずれも全体の5%以下と少なかった。この解釈としては、事業者は何も「下心」があって防災協力をやっているわけではない。「馬鹿にしないでくれ」というような背景があるのかもしれない。

翻って、企業の環境への取り組みはすでにそのような解釈ではなく、広く社会一般に対して、企業の社会的責任と同様、ブランドイメージの形成や社会的評価の向上に貢献していると見るべきだろう。従って、環境問題がすでに社会全体の課題であるのと同じく、安心・安全社会の構築が社会全体の喫緊の課題となっているのであるから、企業としてもこの取り組みを自らの営業利益追求と同じ土俵で推進していくことに、引け目ややましさを感ずる必要はないと思われる。防災分野の取り組みを強調することが自社イメージの向上につながって悪いことはないもないのである。防災協力活動へのインセンティブを付与する社会システムの模索とともに、こうした企業活動へのまなざしの変化も企業側・市民側双方にとって必要であろう。

4. 地方公共団体と事業所間の防災協力

4.1 防災協力事業者登録制度と防災協力協定

地方公共団体と事業所間の防災協力の要諦は何か。巨大災害では、防災機関だけの救出・救援活動では充分ではないことは明らかである。従って、社会において組織力のある企業・事業所が持つ人的・物的資源を初動において有効活用することが期待される。そのためには、まず事前の協力関係構築が第一である。第二に、いざ発災した時に、地方自治体や消防機関とどのような情報共有ができるかというオペレーション上の問題がある。

まず、第一の論点について考える。一口に協力といっても、その程度によって担うべき責任が違ってくる。現在、地方公共団体と事業所・企業間の防災協力を考える際には、2つのレベルがある。一つは、防災協力事業所登録制度であり、もう一つは防災協力協定である。前者は手続きが煩雑な防災協力協定に比べて、簡便であり、比較的小規模の事業所・企業でも登録し易い利点がある。また多様な事業所に登録してもらうことで、行政機関ではカバーできないきめ細やかな発災時のニーズに対応できる。一方後者は、行政機関と事業所・企業間で協定書や覚書を取り交わし、発災時における事業所・企業の協力をより実行性あるものにするものである。

レベルの違いといっはそれまでであるが、双方の利点や問題点を整理することは無意味ではない。まず「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会報告

書」から都道府県側は防災協力事業所登録制度に対してどのような見方をしているかを見てみよう。有効性としては、①情報連絡体制の強化がはかれる。②事後の協力要請の手間が省ける。③地域防災計画へ協力内容が盛り込める。④行政の補完ができる。⑤行政の対応しづらい領域への貢献が期待できる。⑥協定締結よりも簡便である。⑦個別事業所との協力関係が得られる(協定は業界団体と締結する機会が多いのに対して)、などの点を上げている(同報告書での自由回答を筆者が要約・整理)。

一方、容易さ・簡便さの裏返しで、登録するだけでは実行力を保つのは難しいとする見解もあった。この制度の利点を活かすには、行政から事業所の対応能力の把握を常時行っておくことが必要となろう。また、現実問題として、発災時には協力活動よりも企業活動が優先されるのではないかという危惧もある。登録の簡便さに付随する不確実性を懸念する意見が多かった。繰り返しになるが、これは「防災協力協定」よりも簡便で敷居が低い登録制度の利点と表裏一体の問題でもある。間口を広くし、多くの企業・事業所に各自治体との防災に関するコミュニケーションのルートを開設してもらうことにまず意味がある。このことを念頭において登録制度の拡大をはかっていくべきであろう。

次に、防災協力協定への地方公共団体の見方である。まず有効性の認識として、①多様な事業所・企業との協定が発災時の情報伝達に資する、②行政の補完ができる、③信頼感・連帯感の醸成ができる、④医療・救助分野の協定は初動対応で重要、⑤協定で地

域防災計画に具体性を持たせることができる、⑥民間の災害拠点ができる、などの点が挙げられている。

一方、事業所・企業が休業している場合、事業所自体も甚大な被害を受けた場合にどれだけ協力を仰ぐことができるのかに懸念もある。

協定は登録よりも強固な関係ではあるが同じ問題を抱えているともいえよう。両者に共通するのは、行政だけでは対処できないことへの期待である。それは言い換えると、地域防災計画の具体化である。被害管理や救助・救出、復旧支援において、いわゆるマニュアルを生活上の具体的な場面において記述し、準備するという役割を、登録や協定は担っているのである。

防災協力協定の一例を挙げてみると、例えば、西宮市の消防協力隊制度がある。この事例は、事業所・企業の自衛消防隊を当該小学校区内に出動要請できるものとしており、かなりの実行力が期待されるものである。北海道ではコンビニチェーンと道路や河川の異常情報の収集について協定を結んでいる。このような情報収集能力と輸送能力をもつ事業所・企業は、民間部門ではあるが公的機関を補完するに十分な能力を有しているといえる。

公民館や出張所など公的なステーション以外に、コンビニなど住民にとっての(民間の)ステーションを救援拠点に変えることも可能だ。

防災協力事業所登録制度にせよ、防災協力協定にせよ、発災時に重要になってくるのは、情報共有の問題である。これには現在災害時優先電話などを利用可能な事業所を

協力関係の程度によって、拡大していくようなことも考えられる。民間部門に公的性格の強いプライオリティを付与するというわけである。また、防災行政無線個別受信機の事業所への積極的な導入も J-Alert(全国瞬時警報システム)の実用化が見込まれる中では大事になってくる。

4.2 オペレーション上の課題

では実際に大規模災害や重大事件が発生した場合の地方公共団体と事業所・企業間の具体的な対応について考えてみよう。登録や協定を行った企業が実際に何をどのようにできるのかのオペレーション上の問題である。

前述の日本青年会議所会員への調査において、提供可能な資機材は何かについて尋ねたところ、基本的に「救出」に役立つ資機材が多い。一方、「搬送」に役立つものは、車両以外ではあまりない。JR 福知山線脱線事故でもストレッチャーの代わりに、列車の椅子を活用していたのを記憶している人も多いだろう。こうした創意工夫も事業所の防災協力活動では重要になってくる。

また、意思決定者・現場責任者の判断という問題がある。救援・救出作業における消防・警察と一般事業者との指揮系統をめぐる調整をどのようにするのかは、具体的な演習や訓練の中で酒養されるもので、事前のマニュアルがどこまで実効性を持つかは不安な面がある。責任や補償の点では、巨大事故・テロなどの際に救援・救出作業を行う一般事業所職員の二次被害防止も重要な課題である。例えば、原子力災害や化学・生物剤によるテロ事件発生の場合は、被害原因

物質が現場付近に滞留し、救援・救出作業に従事する救急隊員や警察官と同様、ボランティアとして活動する個人をも襲うことが懸念される。こうした事案発生の場合は、献身的な活動の意義を重く受け取るとともに、二次被害の出ないような関係機関の指揮命令、指導が求められる。

また、事業所・企業内部においても、それぞれの職制に応じた役割分担をあらかじめ念頭においた演習・訓練を実施するのも重要だ。例えば、戦争においては前線(frontline)と銃後(homefront)が存在するように、事業所・企業が発災時に救援・救出活動を行う場合、平時の職制や仕事内容に応じた指揮系統や役割分担³がうまく機能することが望ましい。JR 福知山線脱線事故の際の民間による救出活動を見ても、ケガの手当など直接的なケアのみならず、「大丈夫だ」「すぐに病院に連れて行ってあげるから」「落ち着いて」などという励ましのことばがいかに重要であったことが報告されている⁴。

資機材の提供とは違う論点を持つのが、施設や場所の提供である。事業所・企業にとって、一番協力に消極的にならざるを得ないのは、施設・場所の提供ではないだろうか。特に、自社にとって重要な商品や器機また生産活動に必要な危険物などがある場合、躊躇せざるを得ない。平成 12 年東海豪雨の際、店舗店長と地域ブロック長の判断で駐車場を開放したケースがある。阪神淡路大震災の後、筆者が三宮地下街の防災担当者に行ったヒアリングでは、寒風の中テントで避難生活を余儀なくされている人がいるのだから、営業していない地下街を被災者

のために開放・提供すべきだとの指摘や批判が報道機関からあったが、それには応じなかったという。担当者は「1 日でも早く(さんちか)を営業再開させることが地域の復旧・復興のシンボルになるとの思いで、その種の批判は甘受した」との旨、話されたのを痛烈に記憶している。商用施設の担当者としては、スクアット(squat:不法占拠)につながるようなリスクをおかす判断はしばらく。商用施設の防災協力において、現在では、帰宅難民者対策として、一時的に被災者に施設を開放することは広く防災協力の枠組みに入ってきている。但し、上記のようなすでに避難生活に入っている場合の商用施設、自社施設への被災者受入の問題は、事業所・企業にとっては依然として難しい問題だ。従って、帰宅困難者対策に見られるように、あくまで被災者への一時的提供であるという主旨の強調や支援実務プランの作成が、企業側を動かす要因にもなるとと思われる。場所や土地の提供という防災協力は、基本的に、この一時利用という協力の時間的な範囲をきちんと策定し、提供者に期限後の原形復旧をきちんと保証・担保することである。横浜市が取り組んでいる「防災協力農地」もこの点をきちんと明確化している。事業所からの施設や土地の提供については、一時利用の明確化で広く防災協力を拡大することができる余地がある。

まとめると、地方公共団体と事業所・企業の防災協力を実行力あるものにするには、自治体と事業所の思惑のミスマッチを避けるのが課題である。そのために、自治体はどのような協力を期待するのかを明確に提示することが必要である。一方、事業所は、自

らも被災するケースとそうではないケースに分けた上でどのような協力ができるのかを提示することが大事である。同時に、平常時の企業活動の中から無理のない、得意分野の提供を心がけることも必要である。

また、地方公共団体と事業所・企業はお互いに、防災協力活動中の事故、営業上の損失に対する災害補償について、きちんとした取り決めをすることが事業所・企業側の積極的な取り組みを促す効果がある。

5. 市場経済の特性を活かした社会貢献のあり方

最後に、減災のアクターとしての事業所・企業について、これまでのわが国の防災観、日本人の防災観を転換する意義があるということを述べたい。それは何かというと、私たちは防災というものを「公的な」性格のものを受け取る傾向にあったのではないかという思いである。防災分野への予算措置はもちろんのこと、防災は国や地方公共団体が取り組んでいることというのがあったと思われる(今でもあろう)。

それを突き崩したのが、阪神淡路大震災であり、「自助・公助・共助」ということばである。自分は何ができるか、自分たちが他者に何ができるのかを突き付けたわけである。こうした従来の「防災=公共(事業)観」から市場経済や自由経済のコンテキストに防災をのせることがようやくできつつあるのではないだろうか。つまり、自由な競争や企業の市場での競争力と防災への取り組みは決して利益相反になるわけではないということだ。企業の事業継続計画(BCP)あるいは

は事業継続管理(BCM)の取り組みが熟していく中で、登場してきたSRファンド、防災格付け融資、防災会計によって、市場経済の特性を活かした防災分野への貢献が可能であることを見ておこう。

SRIファンドとは、社会的に責任ある行動をとっている企業や環境問題に積極的に取り組む企業に投資するものである。SRIファンドの対象となることで、企業の株価上昇や融資金利の引き下げなど経営基盤を支えることになる。また一般投資家(市民)の信頼や評価を高めることになる。こうした関係は、まさに従来の政府と国民という防災分野の関係性から、市場における企業と市民の関係性の中で防災対策が機能しはじめたというスキームの転換を物語っている。同時に、市場の特性を活かすということは、企業の防災努力に関する評価を文字通り、投資という形で実現することができ、結果は企業業績に反映されてくることになる。

環境保全から安全・安心社会の構築へと、企業の社会的責任が展開していく現在、SRIファンドの防災分野への拡大は、日本人の防災観をも変えつつあるのではないか。SRIファンドは、市民(=一般投資家)が企業の防災分野での取り組みを評価できる市場経済におけるシステムである。

国による企業への保護主義的なインセンティブではなく、自由経済の原理に根ざした企業評価であり、企業にとっても意味のあるインセンティブになる。

防災格付け融資とは、地震や風水害に備える優れた新規防災対策を実施する民間企業に対し、対策費の半額までを優遇金利で貸し出すものである。減災の担い手たる企

業の防災分野への取り組みに関して、日本政策投資銀行が中央防災会議の定めた「顧客や周辺住民、従業員らの生命の安全確保策の整備」、「延焼や爆発被害など周辺地域への2次災害防止策の整備」など12の評価項目を格付けすることになる。これも、政府による道路などインフラへの公共事業とは異なるスキームで、民間部門の耐震化という重要政策課題に取り組んでいくことが可能となる方策である。防災会計は環境会計の概念を取り入れ、直接的な利益として計上されない防災対策への投資をコスト対効果の分析を可能にするものである。

このように、BCP/BCMの確立と遂行は、自社の企業活動だけではなく、広くわが国全体の減災能力向上に貢献するものである。災害の多い日本に特有な事情を考慮した、日本型CSR(企業の社会的責任)では、防災の比重が大きいのは当然ともいえる。

法令遵守、消費者保護などいわば「守り」のCSRから防災分野での「攻め」のCSRへ。日本企業の取り組みに期待したい。

謝辞

本稿執筆にあたっては、「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会」での議論からの多くの示唆を受けました。また尼崎市消防局へのヒアリング調査において資料提供を受けています。ここに記して関係各位への謝意といたします。

注

1 兵庫県災害医療センター「JR福知山線列車事故における現地医療活動について」

2006.1.16<http://www.hemc.jp/>

- 2 総務省消防庁「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会報告書」2005.12<http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/051226.pdf>
- 3 男女の性役割の強調は時代の思想潮流に逆行するとの批判もあろうが、事業所・企業内の職員のスキルやパーソナリティに応じた役割分担と同様、〈男性らしい〉〈女性らしい〉役割分担による献身的な活動は、緊迫したあるいは凄惨な現場では必要になってくると筆者は考える。
- 4 日本スピンドル製造株式会社(2005)「4.25『あの時、私達は…』-JR福知山線脱線事故社員の救援活動の記録-」

参考文献

- ・尼崎市消防局(2005)「JR福知山線列車脱線事故における消防活動」2005.5.11
- ・総務省消防庁(2005)「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会報告書」<http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/051226.pdf> で公開
- ・中央防災会議(2005)「民間と市場の力を活かした防災力向上に関する専門調査会報告書」2005.10 <http://www.bousai.go.jp/MinkanToShijyou/houkoku.pdf> で公開
- ・日本スピンドル製造株式会社(2005)「4.25『あの時、私達は…』-JR福知山線脱線事故社員の救援活動の記録-」(非売品)
- ・兵庫県災害医療センター(2006)「JR福知山線列車事故における現地医療活動について」2006.1.16<http://www.hemc.jp/>で公開