

## 地域における企業の防災連携

2010年3月

### **HEADLINES**

1. 企業が地域の防災連携に取り組む必要性
2. 新宿地域の防災連携への取り組み
3. 防災連携の推進における課題



本稿では、大地震などの災害時に、その地域に立地する企業などが積極的に連携して、滞留者対応や医療機能の確保などに当たる防災の取り組みについて紹介します。

## 1. 企業が地域の防災連携に取り組む必要性

### 1) 企業単体での防災への取り組みの限界

各企業では、これまで建物の耐震化、事務室内の什器類の固定、非常食や簡易トイレの備蓄、衛星携帯電話の導入など、大地震に備えた防災の取り組みを行っている。加えて、大地震により通常どおり業務が継続できない事態に備え、重要業務を継続・復旧させるための計画、BCP(Business Continuity Plan; 事業継続計画)を策定する企業もここ数年、大きく増えている。

しかし、企業が単体で防災やBCPに熱心に取り組んでも、万一の災害時にはその企業が立地する地域の他の企業・組織との連携なしには、自社業務の継続・復旧がはかどらないという限界がある。災害時の復旧には「自助・共助・公助」という考えがあるが、「自助」(自社の防災・BCP)や「公助」(公的機関による支援)に期待するだけでなく、地域・近隣で連携して助け合う「共助」も、自社業務の復旧には不可欠である。

#### < 大地震時における企業の業務継続と地域との連携の必要性 >

##### 負傷した従業員の手当 地域の医療機能の確保が必要

地震による軽傷者は自社内で応急手当できても、重傷者の治療は一般の企業には無理である。しかし、重傷者の同時多数発生や停電・断水などにより、地域の医療機能が著しく低下する恐れがある。その場合、自社内の負傷者が、いつ・どこで治療を受けられるかわからず、企業にとって最優先で守るべき従業員の生命が危険にさらされる恐れがある。災害時には、医療機能の確保が企業にとっても必要となる。

##### 自社の業務復旧時期の判断 地域の被害・復旧見込みに関する情報の入手が必要

電力、水道、鉄道、道路などの被害・復旧見込みに関する情報がないと、業務の復旧メドが立てられない。例えば、十分な情報のない状況下では、従業員に対する帰宅・出社の指示や取引業者に対する納入再開時期の指示の判断が難しい。地域のライフラインや他社の被害・復旧見込みに関し、正確な情報を速やかに入手することが必要となる。

##### 自社に押し寄せる滞留者への対応 地域全体での統一的な対応ルールが必要

建物の被災、鉄道の運休、店舗からの閉め出しにより街にあふれた大量の滞留者が、自社ビルに押し寄せることも考えられる。その場合、医薬品提供やトイレの貸し出しなど滞留者への対応が求められるほか、自社の物理的セキュリティも脅かされる恐れもある。滞留者対応で混乱しないよう、地域で統一したルールづくりが望ましい。

### 2) 企業が取り組む地域における防災連携とそのメリット

上記のような地域との連携の必要性を踏まえ、“点”としての個社の防災・BCPを一步進め、多くの企業などを含む地域全体で、“面”として連携した防災や地域機能の継続・復旧<sup>1</sup>を図ろうとする取り組みが近年盛り上がりつつある。

これまで自治体主導で進められている地域防災への取り組みは、必ずしも立地する企業の業務継続を念頭に置いたものではない。自治体は住民の安全確保を主目的に「地域防災計画」を作成し、災害予防、応急対策から復興までの行動計画を示しているものの、この枠組みでは企業の業務継続は特に考慮されず、また、企業が地域機能の復旧に果たす役割も限定的である。

これに対し、本稿で取り上げる取り組みは、その地域に立地する、企業を含む組織(以下、構成員という。)

<sup>1</sup> 企業のBCP(Business Continuity Plan; 事業継続計画)に対し、DCP(District Continuity Plan; 地域継続計画)と言うこともある。

全体が連携し、自主的かつ積極的に役割を果たそうとする点で、従来のものとは異なる。企業に加え、自治体、公的機関(消防、警察など)、ライフライン事業者(電力・ガス会社、鉄道・バス会社、コミュニティ放送など)、また、教育機関や医療機関なども参加するケースが多い。

取り組みテーマも、1)であげたような医療機能確保、情報共有、滞留者対応、従業員の帰宅支援など、企業の業務継続に関わりの深いものが多い。

企業が地域と連携した防災に取り組むメリットには、自社の従業員の生命確保や業務継続の実効性の向上がある。加えて、各企業が単体で防災投資(非常用発電機、滞留者向けも含む食料、水、仮設トイレ、医薬品などの備蓄)を行う場合に比べ、地域で連携した場合には、全体として最適な効率的投資が可能となる。

### 3) 防災連携における具体的内容

本稿の防災連携の枠組みで、災害時において構成員が果たす役割の例を以下に示す。

#### < 大地震時など災害時の構成員の役割 >

##### 地域で連携した対策本部の運営

- 構成員から要員を派遣して地域対策本部を設置する。
- 行政や企業などとの連絡窓口となり、情報の収集・発信を行う。
- 地域の構成員に対し、必要な指示を出す。

##### 地域の被害・復旧見込みなどに関する速やかな情報共有

- 鉄道や電話などライフラインの被害状況や復旧見込み、医療機関の負傷者受け入れ状況、公的支援の時期・内容、滞留者の状況などに関する情報を、対策本部を中継点として構成員で共有する。

##### 地域の医療機能の維持

- 医療機関の受け入れ状況についての情報発信を行うなどして、特定の医療機関に負傷者が集中するのを回避させるなど、地域の医療機能をマヒさせないようにする。

##### 被災者や帰宅困難者など、滞留者への対応

- 公園、地下街、ビル敷地内の開放空間などに、避難場所を確保し、滞留者を誘導する。
- 食料、水、仮設トイレ、医薬品などを供出するほか、鉄道などの復旧見込みについて情報提供する。

一方、実際の災害時に構成員が確実に連携するためには、平時からの地道な活動が必要である。平時の活動の例を示す。

#### < 平時の活動 >

##### 定期的な会合やセミナーの開催、情報共有サイトの開設

- 参加者の拡大と地域のネットワーク作りの促進。

##### 災害時の行動ルール作り

- 対策本部の運営方法、医療機関への搬送基準、滞留者への対応などのルール作り。

##### 合同訓練の実施

- 対策本部運営、避難・誘導、徒歩帰宅支援、応急救護、滞留者誘導などの訓練。

##### 共同備蓄の推進

- 救助資機材、医薬品、非常用電源、食料、水、仮設トイレなどの備蓄。

##### 地域全体の減災促進

- 建物の耐震改修、避難所の整備、防災マップ作成などの推進。

#### 4) 取り組み事例

このような防災連携は、東京のオフィス街での取り組み事例が多いが、国内の他地域にも広がりつつある。以下、事例をいくつか簡単に紹介する。

##### 東京駅周辺(千代田区)

地域で企業が連携する防災では、東京駅・有楽町駅周辺の「東京駅周辺防災隣組」が先駆的な取り組みとしてよく知られている。ここでは、千代田区などと協力しつつ、当地域で土地・建物を数多く所有する不動産会社を中心に、地域の企業や自治会が連携した取り組みが行われている。企業の従業員の安全確保や滞留者対応の検討に加え、地域独自の非常用電源・災害用通信網やトイレの確保などが進められている。

##### お茶の水(千代田区、文京区)

お茶の水地域には、大学病院など災害拠点病院<sup>2</sup>が集まっており、地域全体としていかに医療機能を維持するかに着目した取り組みが始まっている。災害時にも医療機能を通常どおり維持させるため、病院で使用する電力・ガス・蒸気などのエネルギーの、地域内ネットワーク化が検討されている。

##### 渋谷(渋谷区)

国内有数の繁華街である渋谷地域では、地域の中核企業の大手鉄道会社を中心に、渋谷駅周辺の商業施設や一般企業などが帰宅困難者対策に取り組んでいる<sup>3</sup>。これは、渋谷区が条例により、一定規模以上の事業者などに対して、対策を義務付けたことが背景となっている。同様の条例が他の自治体にも広がり、企業へ取り組みを促すきっかけとなるかが注目される。

##### 都内その他

乗降客数の多い上野駅、品川駅、池袋駅などの周辺では、駅周辺の滞留者対策が進められているほか、四ツ谷地域<sup>4</sup>(新宿区)、富士見・飯田橋地域<sup>5</sup>(千代田区)などでも、企業を中心に帰宅困難者対策の検討や、避難訓練、応急救護訓練、徒歩帰宅訓練などが行われている。

##### 国内その他

地域の拠点となる教育機関が旗振り役となって普及啓発に取り組んでいる地域<sup>6</sup>や、神戸市<sup>7</sup>のように街づくりの一環として防災連携を推進しているところもある。また、市内に大規模工場を多く抱える静岡県富士市などの自治体でも、企業を巻き込んだ取り組みが始まっている。

## 2. 新宿地域の防災連携への取り組み

国内最大の繁華街・オフィス街を抱える新宿地域(新宿区)でも、地域の企業が連携した防災の取り組みが始まっている。以下、その取り組みを紹介する。

### 1) 新宿地域の特徴と大地震発生時の課題

JR、私鉄、地下鉄が乗り入れ、乗降客数世界一の新宿駅の西口は、東京都庁などの超高層ビルを主体にしたオフィス街であり、その周囲には飲食店、小売店、外国人宿泊客も多く泊まるホテルなどが建ち並ぶ。一方、駅の東口は、地下街、飲食店、百貨店などの小売店、映画館などの集客施設が多い。西口・東口ともに、ビジネスパーソンや通勤客、買い物客、外国人を含む多数の観光客で常に混雑している。

<sup>2</sup> 東京都の災害拠点病院 [http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/iryoku/kyuukyuu/saigai/sk\\_list/index.html](http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/iryoku/kyuukyuu/saigai/sk_list/index.html)

<sup>3</sup> 渋谷駅周辺帰宅困難者対策協議会 <http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2009/10/20jaq101.htm>

<sup>4</sup> 四ツ谷駅周辺地区帰宅困難者対策地域協会の <http://yotsuya-chiikikyoryoku.net/index.html>

<sup>5</sup> 富士見・飯田橋駅周辺地区帰宅困難者対策地域協会の <http://www.chiikikyoryokukai.com/index.html>

<sup>6</sup> 香川大学危機管理研究センター <http://www.kagawa-u.ac.jp/csmrc/>

<sup>7</sup> 旧居留地連絡協議会 協働と参画のプラットフォーム <http://kobe24.jp/>

このような地域の特徴からすると、首都直下地震など大地震の発生時には、その発生時刻にもよるものの、相当数の負傷者の発生が予想される。つまり、新宿地域にとって、大地震時の地域の医療機能の確保は大命題である。さらに、17万人とも予測される膨大な数の滞留者<sup>8</sup>への対応や、日本語を理解しない外国人観光客の避難誘導・安全確保といった課題もある。

また、新宿地域に特有の課題として、西口の超高層ビル群の被害がある。停電やエレベーター停止により、高層階からの避難、重傷者の病院搬送が困難となるほか、エレベーター内の閉じ込め者が多数発生した場合は、救出まで長時間を要するものと思われる。

## 2)新宿での防災連携の動き

こういった課題認識のもと、新宿地域では、超高層ビルを所有する不動産会社や立地企業が参加して、「新宿駅周辺防災対策協議会」<sup>9</sup>や街づくり協議会、超高層ビル所有者間での情報交換会といった場を中心に、企業による防災連携の検討が進められつつある。

「新宿駅周辺防災対策協議会」は、自治体の新宿区を事務局に、地域の大手企業(百貨店、ホテル、建設会社、不動産会社、通信会社、保険会社など)、ライフライン事業者、病院、大学・専門学校、商店街振興組合、障がい者団体などからなる組織で、新宿駅周辺で発生が予想される滞留者対策をメインテーマに設けられた。

同協議会では情報交換活動のほか、年1回、地域の合同防災訓練を行っている。合同訓練では主に、対策本部の運営、超高層ビルからの避難・誘導、徒歩帰宅、災害情報共有(情報記入シート、地図、インターネットの活用)、応急救護などを行っている。合同訓練では、西口・東口地域で街の特徴が異なることや両地域が鉄道で分断されていることを踏まえ、両地域それぞれに現地対策本部を設けるなどの工夫がなされている。

また、同協議会では2009年3月に、大地震発生時の混乱防止に関する「新宿ルール」<sup>10</sup>を作成したが、合同訓練はルールに基づき実施されている。

- 【新宿ルール1】 安否情報を確認し、職場・学校等に留まる
- 【新宿ルール2】 現地本部を立上げ、緊急交通路を確保した避難誘導
- 【新宿ルール3】 公的機関が連携して地域をサポート

このほか、駅西口にキャンパスを構える工学院大学が2009年度から開催している、地域の減災対策を考える公開セミナー「新都心の地域減災セミナー」<sup>11</sup>は、受講する企業の防災担当者らが事例学習や意見交換を行う場となっている。

さらに、大地震時の地域の医療機能維持をテーマに懇話会を開催するなど、新宿での取り組みは活発化しつつある。しかし、超高層ビルでの課題への本格的対応はまだこれからであるなど、地域全体として活動は緒に付いたところであり、今後の活発な取り組みが期待される。

<sup>8</sup> 東京都の想定では、首都直下地震による滞留者数は、東京駅周辺が約20万人、渋谷約18万人、池袋約17万人、品川約13万人、上野約9万人に上る。

<sup>9</sup> 新宿地域の防災対策の検討の転機となるのは、平成18年5月東京都発表の「首都直下地震による東京都の被害想定」である。ここで、ターミナル駅前に発生する滞留者の問題が着目され、平成19年6月に「新宿駅周辺滞留者対策訓練協議会」が設立された(前身は平成14年3月設立の「新宿区帰宅困難者対策推進協議会」であり、現在は「新宿駅周辺防災対策協議会」に名称を変更した)。

<sup>10</sup> 新宿区ホームページ、防災-もしものとき [http://www.city.shinjuku.lg.jp/azen/index03\\_07\\_02.html](http://www.city.shinjuku.lg.jp/azen/index03_07_02.html)

<sup>11</sup> 工学院大学「新都心の地域減災セミナー」 <http://www.kogakuin.ac.jp/bcp/index.html>

### 3. 防災連携の推進における課題

企業にとって、地域で連携した防災の取り組みは自社 BCP の実効性向上のためにもメリットが多く、今後も取り組みの輪は全国的に広がるものと思われる。しかし、その推進には大きな課題がある。課題と対策案の例を以下に示す。

#### 【課題】 防災連携まで関与する企業は少数

現実には、自社の防災・BCP で精一杯で、地域のことまで手が回らない企業がほとんどであろう。また、防災意識が低く、地域での連携を単なるボランティア活動と受け取っている企業も多い。加えて、旗振り役の企業がない地域では、取り組みが遅れがちである。

#### 【対策】 最初は少数の企業が推進しつつ、徐々に参加者を拡大

取り組みの先行事例では、他社への影響力が大きい地域を代表する企業が、取り組みを推進している。そのような企業が存在しない場合、まずは問題意識を共有する複数の企業が自治体の支援なども得つつ活動しながら、参加者のネットワークを少しずつ広げることが現実的であろう。

本稿冒頭で取り上げたように、自社の業務継続・復旧のためには地域との連携が不可欠であることを、他の構成員が理解を深めてもらうことも必要である。また、医療機能の確保など、いずれの企業にとっても関心の高いテーマから取り上げるのも、ネットワーク拡大に有効と思われる。

#### 【課題】 多くのテーマが一朝一夕には解決困難

医療機能の確保や滞留者への対応など、短期間・低コストでは解決できないテーマが多い。このことも、企業が防災連携に取り組む二の足を踏む一因となっている。

#### 【対策】 長期的な取り組みであることの認識共有

地域における防災連携は息の長い取り組みとなることを、参加者全員がまず認識共有する必要がある。長期の活動計画や将来像(到達目標)を掲げるなどして、参加意識を低下させない工夫が求められる。さらに、地域間で取り組み状況やノウハウについて情報共有するのも、テーマを効率的に解決するのに有効であろう。

このほか、企業に取り組みを促す行政などの側からすると、企業にメリットが出るような仕組みづくりも、取り組み推進に有効と思われる。例えば、地域における防災連携に取り組む企業を国・自治体などが表彰する仕組みや、備蓄品や非常用発電機の設置など防災連携を考慮した再開発事業者に関する補助金や低利融資制度の導入も検討が期待される。

本稿に関するお問合せ先

株式会社 損保ジャパン・リスクマネジメント BCM 事業本部

電話:03-3349-4225 / 担当:石井、末岡