

東日本大震災の教訓から学ぶ自助・共助のまちづくり

“小規模企業 BCP の地域貢献と「地区防災計画」”

石 井 洋 之

はじめに

企業の自然災害に対する事業継続計画（以下 BCP）は、依然として中小企業、中でも小規模企業の BCP 策定率は、東日本大震災以降でも低いままである¹⁾。東日本大震災は、大企業・中堅企業の BCP に、サプライチェーンの脆さを教訓として残した。サプライチェーンを支える小規模企業は数多い。なぜなら、小規模企業は日本の企業数の90%近く、従業者数でも25%を占めている²⁾。これらの大多数の小規模企業は、地域経済を支え、地域住民の雇用を支えている。

小規模企業で最も重要な経営資源は「ヒト」である。「ヒト」は、従業員とその生活を支える家族、すなわち地域の住民である。BCP の基本方針の中でいう中小企業の地域貢献は、自社の最も重要な経営資源である従業員と家族を守るための地域防災活動であってほしい。地域防災活動への積極的参加が、自社従業員の安全を守る企業の責任を果たすことになるからである。地域防災の目的である

1) 中小企業の90%近くを占める小規模企業だけを対象にした BCP 普及率の調査はないが、中小企業庁委託事業である「平成26年度中小企業事業継続計画（BCP）に関する調査報告書」（ニュートン・コンサルティング社2015年2月）によれば「中小企業・小規模事業者における BCP の策定率は、現在1割程度であり、中小企業・小規模事業者において BCP 策定運用等の効果が十分に認知され、その普及が円滑に進んでいるとは必ずしも言い難い状況にある。」（p3「本事業の背景及び目的」4行目）としている。小規模企業に限ればさらに低い策定率と推察される。

http://www.newton-consulting.co.jp/smea/smea_bcp_2014_00.pdf

2) 出典：総務省・経済産業省「平成24年度経済センサス活動調査」再編加工による（中小企業白書2015年版付属統計資料第2表(1)企業数(3)従業者数）

「自然災害等により犠牲者を出さない」ことと、「従業員とその家族の安全を守る」という小規模企業 BCP の目的は同じである。

災害対策基本法がいう「地区防災計画」の主体が、住民と事業者となっているのは、東日本大震災の教訓の一つの「公助の限界」³⁾をおぎない被災を最小限に抑える減災ソフト対策の担い手になることを意味する⁴⁾。最小のコストで最大の効果の発揮が期待できる対策でもある。さらに地域を守るこれらの活動は、地域のリスクコミュニケーションを活性化させることにつながり、現在、社会的課題でもある地域創生のためにも一定の効果をもたらすと考える。このためには各地域で活躍している企業防災を支援する専門家であるコンサルタントを活用することが有効である。筆者の経験を踏まえて、新たな支援制度の創設を提言する。

キーワード；地区防災計画、小規模企業、BCP、公助の限界

第1章 小規模企業のBCPと地域貢献

(1) BCPと防災の相違点と類似点

国の防災に関する所管官庁は、内閣府である。防災の定義については、中央防災会議における平成27年7月の「防災基本計画 第1編第2章防災の基本理念及び施策の概要」⁵⁾において、「防災とは、災害が発生しやすい自然条件下にあって、稠密な人口、高度化した土地利用、増加する危険物等の社会的条件をあわせて我が国の、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する、行政上最も重要な施策である。」と定義している⁶⁾。

一方、BCPについても、同じく内閣府の作成する平成25年8月改定の「事業継続ガイドライン I 事業継続の取組の必要性和概要」において、「大地震等の

3) 出典：平成26年版防災白書第5章1.「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b_5s_01_00.html

4) 「地区防災計画」は、平成25年6月に災害対策基本法が改正され、地域コミュニティにおける地域住民や事業者による共助による防災活動に関する「地区防災計画制度」が法律に位置付けられた。平成26年6月に地区防災計画学会が設立され、この分野の学術的研究が本格化している。本論文は、地区防災計画策定支援を通じた安全安心のまちづくりに関する政策提言の一つをテーマとしており、これらの先行研究に対しては十分な検討・議論はしていない。小規模企業におけるBCPの普及に関する提言については別途論じる。

5) 出典：「防災基本計画」中央防災会議（平成27年7月）のp2
http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basic_plan150707.pdf

6) 出典：「事業継続ガイドライン」内閣府防災担当（平成25年8月）のp3
<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyoku/keizoku/pdf/guideline03.pdf>

自然災害、感染症のまん延、テロ等の事件、大事故、サプライチェーン（供給網）の途絶、突発的な経営環境の変化など不測の事態が発生しても、重要な事業を中断させない、または中断しても可能な限り短い期間で復旧させるための方針、体制、手順等を示した計画のことを事業継続計画（Business Continuity Plan、BCP）と呼ぶ。」としている。同府の HP には、この関係を明確にするため、特定非営利活動法人 事業継続推進機構からの出典として、下表を挙げてその関係を示している。筆者は、この関係にそれぞれの目的を加えて下表のとおり定義している。

表 1 . 防災と事業継続（BC）との関係について

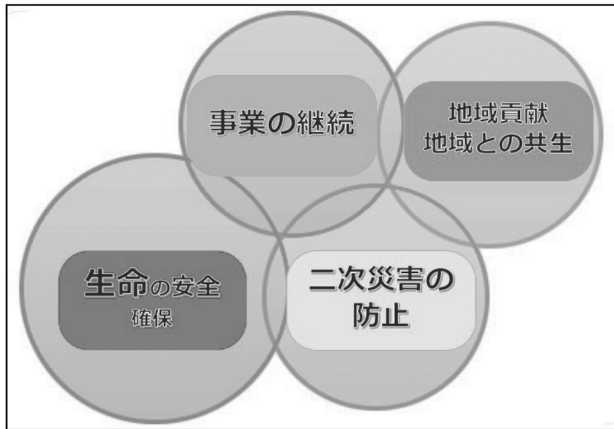
	従来の防災	BC への取組の特徴
視点	人命の安全確保 物的被害の軽減 拠点レベルでの対策・対応 主に安全関連部門・施設部門の取組	従来の防災の考え方に加え以下の新しい視点をプラス 重要業務（商品・サービスの供給）の継続・早期復旧（経営の観点） サプライチェーンでの対策・対応
指標	死傷者数 物的損害額	復旧時間・復旧レベル 経営ならびにステークホルダーに及ぼす影響
目的	犠牲者（死傷者）を出さない 物的損害を少なくする（減災）	企業を倒産・廃業させない 売上減少を少なくする（減災）

出典：特定非営利活動法人 事業継続推進機構の出典表（目的の欄は筆者が定義したものを加筆）
<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyou/kbn/index.html>

ここで重要なことに気付くであろう。事業継続（BC）は防災を含んだ概念でありさらに広い視点を加味したものという視点である。従来から、地域の防災担当者と企業の BCP 担当者のあいだでは、企業防災と BCP とは違う次元のものと理解されてきた。企業の担当においても防災は総務部、BCP は危機管理担当部の所管に分けているところが多い。

内閣府では、防災情報のページの中で「企業防災とは何ですか？」のタイトルで図 1 . を示しており、その類似点と相違点を説明している。

図1．企業防災とは何ですか？



出典：内閣府「防災情報のページ」

<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyou/kbn/index.html>

図1は、企業防災を「生命の安全確保」「二次災害の防止」という「ヒト」と「モノ」を守る防災の範囲に加えて「事業の継続（BC）」さらに「地域貢献 地域との共生」の4つのカテゴリにまとめている。本論文でこれから論じようとする企業BCPと地域貢献は、これらの関係を示したものである。

ちなみに中小企業庁（すなわち経済産業省）の定義では、BCPを「緊急時企業存続計画または事業継続計画」として「緊急事態で的確に判断し行動するためには、緊急時に行うべき行動や、緊急時に備えて平常時に行うべき行動をあらかじめ整理し取り決める」⁷⁾こととし、地域貢献については、BCPの基本方針の中で謳っている⁸⁾。BCPの基本方針は、企業ごとに自由に決められるので、中小企業のBCPの中には、地域貢献の項目が抜けたり、具体策が書かれていなかったりするものも多い。筆者は、中小企業のBCP策定指導において、BCPを定義して「BCPを一言で言うと、企業を倒産させないための経営資源『ヒト・モノ・カネ・情報』と、その経営基盤である地域を守ることであり」と説いてい

7) 出典：「中小企業BCP策定運用指針第2版」

http://www.chusho.meti.go.jp/bcp/download/level_d/bcpent_01.pdf

8) 出典：中小企業BCP策定運用指針2，1BCP基本方針の策定(2)中小企業BCPの要点

http://www.chusho.meti.go.jp/bcp/contents/level_a/bcpgl_02_1.html

る。

このように防災とBCPの所管官庁の違いによってBCPの捉え方が違うことが、企業のBCP策定において混乱を招くことになっている原因でもあると考える。地域行政である県レベルでも防災とBCPは、別部署の担当である。中小企業の地域貢献を考えていくうえで、この縦割行政が大きな壁になっている⁹⁾。この点の政策面の統合を図っていかうとすることが、本論文の主張の一つである。

(2) 狭義のBCPと広義のBCP

BCPを考える中において、リスクの捉え方を純粹リスクと投機的リスクの2つに分けると理解しやすい¹⁰⁾。想定するリスクをリスクの種類によって捉えようとする視点である。純粹リスクのみを捉えた狭義のBCPと2つのリスクを併せて捉えた広義のBCPの考え方である。内閣府のBCPガイドラインでの定義は、「災害時に特定された重要業務が中断しないこと、また万一事業活動が中断した場合に目標復旧時間内に重要な機能を再開させ、業務中断に伴う顧客取引の競合他社への流出、マーケットシェアの低下、企業評価の低下などから企業を守るための経営戦略」¹¹⁾としていることから、想定リスクを「災害」と捉えていることが分かる。これは狭義のBCPである。中小企業庁のBCP策定運用指針は、BCPを明確に定義している部分はないが、「大地震、集中豪雨や洪水等の水害、新型インフルエンザ、テロ等の不測の事態に見舞われた状況」¹²⁾等の緊急事態を想定したリスク対策を対象としていることから、これも狭義のBCPである。

一方、広義のBCPは、企業の事業継続を阻害し、倒産を引き起こす広いリスクを想定リスクの対象としている。すでにISO等の国際的標準化の定義では、2つのリスクを併せた広い定義を採用している¹³⁾。日本規格協会発行の小冊子「リスクマネジメントと事業継続マネジメントの標準化」(2011年)によれば、リスクは、「目的に対する不確かさの影響」と簡潔に定義している¹⁴⁾。これは、

9) 静岡県の場合、地域防災・家庭防災は危機管理部、企業防災・BCPは経済産業部の所管である。

10) 純粹リスクと投機的リスクについての説明は後述。

11) 出典：事業継続ガイドライン 第一版

<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyoku/kbn/pdf/guideline01.pdf#page=32>

12) 出典：「中小企業BCP策定運用指針 第2版」(中小企業庁)

http://www.chusho.meti.go.jp/bcp/download/level_d/bcpent_01.pdf

13) ISO Guide 73: 2009の最新の「リスク」の定義では、リスクを「effect of uncertainty on objectives (諸目的に対する不確かさの影響)」と定義している。

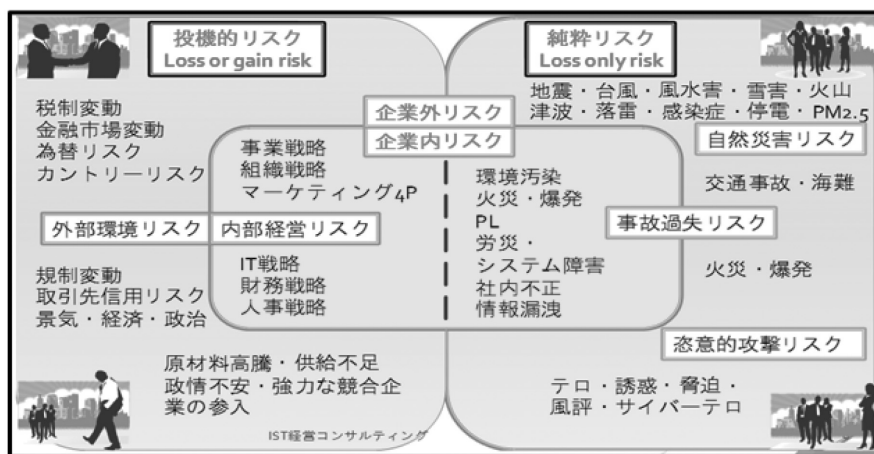
14) 出典：「リスクマネジメントと事業継続マネジメントの標準化」(日本規格協会 2011年) ISO Guide 73 Risk management Vocabulary リスクマネジメント 用語

http://www.jsa.or.jp/wp-content/uploads/iso_bcm.pdf

リスクの分類でいえば、純粹リスク（好ましくないリスクの影響）だけでなく投機的リスク（好ましいリスクの影響も含む）を含んだすべてのリスクへの対処とする定義である。組織の目的に影響を与え、目的を果たすことなく組織が機能不全に陥り、存続できなくなることは、倒産、廃業という結果を意味している。このことから、リスクマネジメントの目的を平易な言い方をすれば、「企業の存続を脅かす倒産、廃業の防止戦略」と言い換えることができ広義のBCPの目的となる。倒産、廃業の防止戦略は、企業活動の前提条件となる戦略である。

上記を踏まえて、企業の継続を脅かす各種のリスクについて、純粹リスクと投機的リスクに分類し理解しやすい図表で説明することができる。純粹リスクと投機的リスクを内部リスクと外部リスクに分け、4象限のマトリックスにまとめたものである。

図2．企業を取り巻くリスクの分類



出典：筆者作成

英語表記で説明するとさらにわかりやすい。純粹リスクは Loss only risk であり、投機的リスクは Loss or gain risk である。さらに図の真ん中に黄色い枠で囲んだものが企業内リスクである。企業内外の具体的リスク要因（ハザード）事例をこれらの4象限に当てはめたものが図2である。

このように、企業経営そのものはリスクとの戦いであり、戦いに勝てばゲインを得て、負ければロスになる。これからわかるように、ISO31000の定義ではリスクマネジメントは、「組織を指揮統制するための調整された活動」を言い、具

体的には、「組織の目的に影響を与える不確かさを把握して、その最適な対応を行うこと」¹⁵⁾として広義のリスクを対象としたマネジメントとしている。

東日本大震災の津波災害による福島第一原子力発電所の放射能汚染事故は、いままでの原子力発電の安全神話を打ち壊し、その風評被害は、直接被災しない多くの企業を倒産に追い込んでいる。東日本大震災における震災関連倒産企業データを見ると、2015年3月時点の倒産企業数合計は、1,726社、内東北被災3県は235社、それ以外の地域の倒産企業は、1,491社である¹⁶⁾。90%近くが間接損害による震災関連倒産である。サプライチェーン等の間接損害のリスクが盲点になっていた。狭義のBCPでは、これらの間接損害に対するリスクは、想定外のリスクであった。

表2．東日本大震災関連倒産 都道府県別件数推移

被災地域	発災後	2011/3/11～	2012/3/11～	2013/3/11～	2014/3/11～	累計
		1年目	2年目	3年目	4年目	
被災3県	岩手県	16	6	4	8	34
	宮城県	28	47	46	25	146
	福島県	30	15	4	6	55
大都市圏	東京都	157	139	69	44	409
	静岡県	19	21	26	26	92
	愛知県	29	7	14	8	58
	大阪府	26	7	3	2	38
	福岡県	31	13	10	8	62
全国計		650	489	354	233	1,726

出典：帝国データバンク（2015年3月）

<https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/pdf/p150301.pdf>

(3) 大企業のBCPと小規模企業のBCPの相違点

企業規模によってもBCPの内容は変わってくる。中小企業のモデルプランとしては、中小企業庁の「中小企業BCP策定運用指針¹⁷⁾」が最も有名である。他にも地方自治体版、中小企業支援団体版、業種別・業界指針版等、数多くある。近年、中小企業の9割を占める経営資源の小さい小規模企業に対して、より手厚

15) 出典：脚注7と同じ

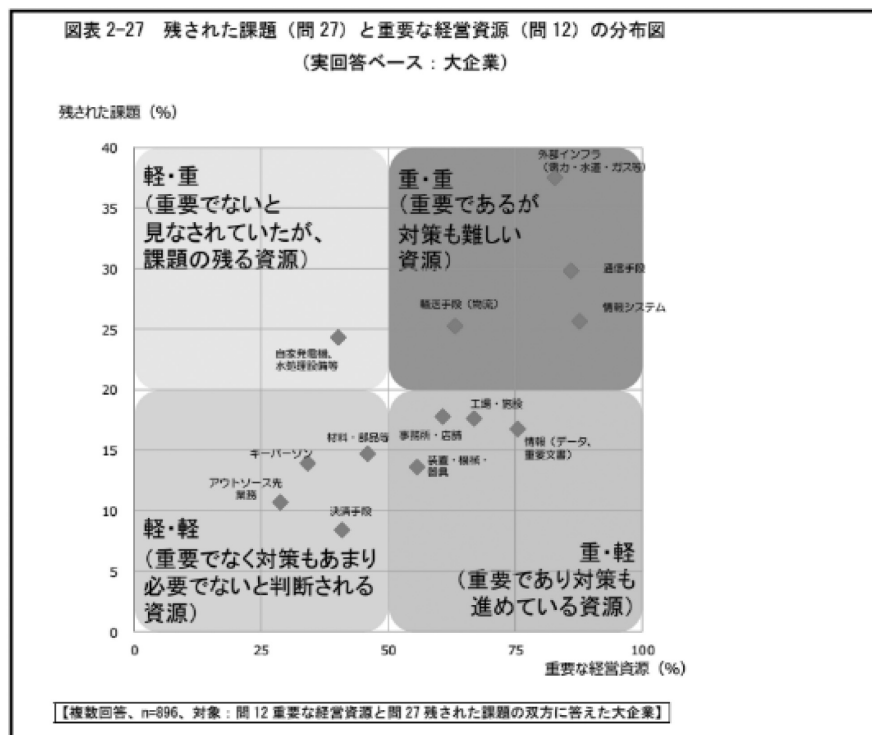
16) 表2．出典の通り

17) 「中小企業BCP策定運用指針」中小企業庁（2006年2月公開）

<http://www.chusho.meti.go.jp/bcp/>

い支援措置が取られることになった¹⁸⁾ことから、本項では、経営資源の規模による分類に着目し、大企業と小規模企業のBCPは、どのような特徴があるかを検証する。内閣府が実施した大企業、中堅企業等5,000社余のアンケート調査「平成25年度企業の企業継続及び防災の取り組みに関する実態調査」¹⁹⁾からその違いを読み解こう。

図3．経営資源の重要度と課題分布図



出典：「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」内閣府（平成 26 年 7 月）http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyuu/pdf/h25_BCP_report.pdf

図3に示すように大企業・中堅企業のアンケートでは、災害時において最も重

18) 平成25年6月、従来の中小企業基本法が改正され、小規模企業活性化法が公布された。

さらに、小規模企業のその活力を最大限に発揮させるための基本法として平成26年6月に小規模企業振興基本法が公布された。

19) 図3の出典の通り

要とする経営資源について「重・重：重要であるが対策が最も難しい資源」は、外部インフラ、情報・通信システムと答えている。情報・通信システムは、今や経営事務や工場管理、生産システムに欠かせない経営資源である。コンピュータの動かない事務所や工場は、死んだ状態と同然となってしまう。近代的大企業は、コンピュータ制御の装置産業といえるので、経営資源としては「情報・通信システム」が最重要であることに異論はない。

「軽・軽：重要ではなく対策もあまり必要でないと判断される資源」のカテゴリには、キーパーソンなどの人的資源が入っている。人道上、従業員の安全を確保することはすべての企業で同じであるはずであるが、事業継続の点では、ここが大企業・中堅企業と小規模企業との大きな違いがある。脆弱な経営資源の小規模企業にとっては、代替性の効かないキーパーソンなどの人的資源こそ、最も重要な経営資源である。この点に関しては、小規模企業に対しての同じ調査はされていないので断定はできない。筆者は、BCP 策定支援にあたり、小規模企業への経営者へ「緊急事態が発生した時に、社長自身がいなくなってしまうても、この会社は事業継続ができるのか？」の質問を発している。この質問を通じて、経営者自身を含めた人的資源が、小規模企業の事業継続において、最も重要な資源であると答えが返ってくる。

さらに「カネ」についても検証してみよう。アンケート調査では、人的資源対策と同じように軽・軽の象限に決済手段（財務対策）がある。大企業・中堅企業では、自然災害による財務問題による倒産リスクは、ほとんどないことを示している。それに対して、小規模企業は、事業継続が不能になったその日から、決済手段（財務対策）を考えなければならない。自社が被災しなくても、取引先の被災によって売上代金の回収不能などがあれば、自社の事業継続は不能となる。そのため、小規模企業の BCP には、財務対策が必須である。静岡県では、東海地震対策の一つとして、平成19年より画期的な中小企業の災害時財務対策支援を講じている。「災害時発動型保証予約システム『BCP 特別保証』（制度名：静岡県信用保証協会制度融資激甚災害保証「BCP 特別保証」）²⁰⁾」である。この制度は、指定された BCP モデルに従って BCP を策定している中小企業を対象に、自然災害等の激甚災害によって災害救助法が適用された地域の被災中小企業に対して「事業の再建に必要な資金」を限度として、無担保で8,000万円、有担保で2

20) 「災害時発動型保証予約システム『BCP 特別保証』について」静岡県信用保証協会（平成22年1月28日）http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyuu/keizoku/keizoku07/09_shiryo04.pdf

億円、合計 2 億8000万円以内を金融機関への保証として事前予約する制度である。予約中の保証料は無料である。静岡取扱い開始日は平成19年 2 月であるが、早くから東海地震対策を取組んでいる静岡県の地震ソフト対策として、秀逸なものとする。県の中小企業の BCP 普及にとって最も効果的なインセンティブとして BCP 策定企業に定着している。「災害時のお金対策のために BCP を策定する」という明確なインセンティブである。しかし、平成27年 9 月末現在は、120 社ほどの中小企業しかこの制度を利用しておらず、まだまだ制度が浸透しているとは言えない。しかし、一方、この制度で保証予約し内定通知書を獲得した企業のいくつかは、自社の HP に信用保証協会からの保証予約内定書を掲げて、BCP 策定企業であり安全対策が万全であることを公開している。公的機関からの BCP 策定認定を PR することにより顧客・取引先へ安心感を与え、企業価値の向上につなげようとする経営戦略であり、効果的である。

(4) 小規模企業の社会的責任と地域貢献

企業は災害にあっても、製品の供給責任や従業員の雇用責任等の社会的責任を果たす使命がある。この責任は企業規模に関わらず小規模企業でも同じである。図 1 で示した通り、内閣府は企業防災の要素の一つに「地域貢献」と「地域との共生」を挙げている。自社の所在する地域は、企業の最も重要な経営資源である従業員が生活している生活の場でもある。特にサービス業や商業など、多くの小規模企業においては、顧客も同じ地域で共に生活していることが多い。地域の顧客がいなくなれば企業の存続は不可能である。この意味で中小企業は「地域と共生」する存在である。たとえ自社に損害が無くても地域が被災した時には、大きな影響を被る。企業は、市民と同様に様々な形で地域の被害が少なくなるように貢献する義務と責任がある。これを果たすことが小規模企業にとっての地域貢献である。

小規模企業の地域貢献は、災害発生後の支援だけでなく、平時における地域への防災活動支援が合理的であり、資金もかからず手軽に始められる活動と考える。一般的に地域の防災活動は、自治会・町内会等が主体となり自主防災組織を結成して活動している。自主防災組織には、防災活動や組織運営に不慣れな高齢者によって運営されているところも多い。一方、地域にはそれらに長けた企業の経営者や従業員もいる。彼らが積極的に地域の防災活動に参加して、企業防災のノウハウや防災の情報提供することは可能である。これは地域の防災組織への応援であり、力強い企業の社会貢献である。地域の防災活動組織とコミュニケー

ションを間断なく行い、自社ができる範囲の活動を選択していくことによって、手軽に地域貢献ができる。筆者は、静岡県地震防災センターで定期的開催されている地域防災訓練「HUG」「DIG」「イメージ TEN」²¹⁾のサポーターとして多く参加しているが、地域組織の運営には、企業運営における組織運営の経験が大いに役立つ。

その他の貢献として、災害時に自社の保有する防災・減災に役立つ資機材を提供する協定書などを事前に取り交わしておくことも有効である。たとえば、消火器の貸与、荷物の搬入に使用しているフォークリフト機及びその運転手の貸与、チェーンソーの貸与、ワイヤーロープやその巻き上げ機の貸与、発電機・投光器等、企業の持つ多くの機材が災害時活用機材として役立つ。重機は、初期消火活動や木造家屋の倒壊による生き埋め者救出に有効である²²⁾。中堅企業以上では、定期的に社内の防災訓練を行っているところが多い。その企業のやり方が参考になるケースは多いので、積極的に地域の防災教育訓練でも取り入れてもらえるように情報提供していくこともできる。一方、企業は帰宅困難者対策で地域の住民に協力してもらうことはできないか相談し、お互い様の精神をもって地域との交流を活発にするが可能となる。企業によって何ができるかは、地域の防災組織の役員と意見交換をしてその要望を聞くことから始めるのが良い。これら負担のかからない地域貢献が小規模企業のBCPに有効な対策である²³⁾。

第2章・地区防災計画の策定支援と支援制度

(1) 地区防災計画策定の目的

2013年6月に災害対策基本法が改正され、東日本大震災の教訓である「公助の限界」を埋めるものとして、初めて民間の防災活動を市町村の作成する地域防災計画に取り入れようとする制度を創設した。それが「地区防災計画」制度である。具体的には、市町村の一定地区内の居住者及び事業者による自発的な防災活動計画を策定し、この計画を市町村防災会議に提案して市町村地域防災計画の一部に取り込む制度である。その内容の解説として2014年3月に内閣府より、「地区防災計画ガイドライン」がWEBで公表された²⁴⁾。

21) 静岡県地震防災センター HP 「知る・学ぶ」のページ参照

<http://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/manabu/hinanjyo-hug/>

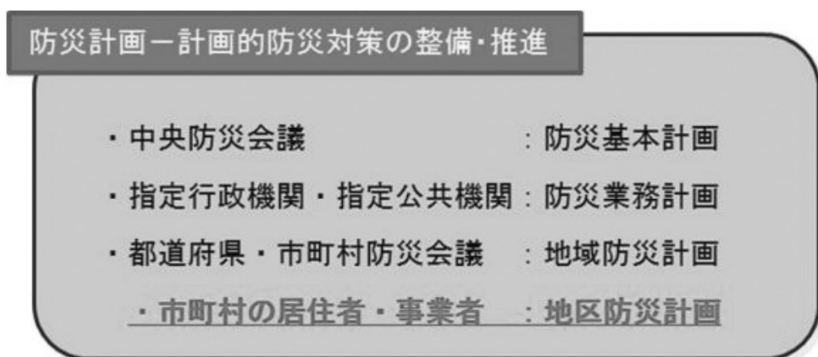
22) 生存者救出は、消防署・警察等の指示を仰ぐ必要があることもあるので注意する。

23) 自主防災組織の立場から下記資料の「企業（事業所）との協働はどのようなことが考えられるのか？」に詳しい。出典：「静岡県自主防災組織活動マニュアル（平成14年版）」

<https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/shiraberu/hondana/chousa/documents/190-2002-all.pdf>

その中で、地区防災計画制度の創設の経緯を次の通り述べている。「従来、防災計画としては国レベルの総合的かつ長期的な計画である防災基本計画と、地方レベルの都道府県及び市町村の地域防災計画を定め、それぞれのレベルで防災活動を実施してきました。しかし、東日本大震災において、自助、共助及び公助がうまくかみあわないと大規模広域災害後の災害対策がうまく働かないことが強く認識されました。その教訓を踏まえて、平成25年の災害対策基本法では、自助及び共助に関する規定が追加されました。その際、地域コミュニティにおける共助による防災活動の推進の観点から、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が行う自発的な防災活動に関する「地区防災計画制度」が新たに創設されました（平成26年4月1日施行）。」内閣府は「地区防災計画」の位置づけを、図4.のように掲載している。

図4. 防災計画・計画的防災対策の整備推進



出典：地区防災計画ガイドライン（概要）内閣府防災担当（平成26年3月）

これは、従来のトップダウン式防災政策からボトムアップ式防災政策へ革新的で画期的な政策転換の出来事である。ここで注意を要するのは、この図表に示されていない部分を忘れてはならない。地区防災計画は「共助」の制度であり、その前提となる「自助」である家庭防災計画については、ここには記載されていない。改正された災害対策基本法には、相互に協力する等の責務だけでなく、住民等についても、自己とその家族の防災活動等の責務が規定されている。これが

24)「地区防災計画ガイドラインの公表について」内閣府防災担当（平成26年3月）
<http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/pdf/140328-2kisyu.pdf>

「自助」である。自分自身と家族が死傷しないことが、「共助」のための必須条件であるからである。各住民一人一人が、死傷しないために、プライベート時間における防災の備えをしておくことである。しかし災害弱者と呼ばれる災害時に自助ができない住民に対しては、共助が必要になる。自主防災組織が策定する地区防災計画の中には、必ず家庭防災の重要性を掲げておかなければならない。そのお手本となる事例が事項で紹介する「白馬の奇跡²⁵⁾」である。

(2) 地区防災計画策定支援と国連防災会議での発表

筆者は、地域防災の知見と経験を得るために、静岡県の主催する「ふじのくに防災士会」に加盟し活動している。一昨年6月、防災士会の同僚メンバーである静岡市葵区上足洗3丁目地区の町内会のS防災部長が、16年連続で防災部長を再任され活動していることを知り、その活動実態を教えてもらった。S氏に新たな方策を提案し、協同して地区防災活動を開始してからしばらくした9月末、内閣府の「地区防災計画のモデル地区募集」を知り、応募したところ採択された。

半年足らずの短い活動期間であったが、下記の活動方針と目標に沿って、過剰なスケジュールを実行した。

- ① 活動の基本方針：災害弱者である要援護対象者の命を守る
- ② 短期目標：平成27年3月末まで、S防災部長の私設活動部隊「楽縁隊」による要援護対象者の実態調査と対策を検討（民生委員と同行調査）
- ③ 長期的活動目標：町内の様々な意見を吸い上げる組織として、「安全・安心委員会（仮称）」を設置する

この結果、長野県白馬村の「災害時住民支え合いマップ」を参照として、災害弱者の情報を地区マップに落とし込むところまでを完成させた。ここまでの活動を3月14日の国連防災会議地区防災計画フォーラムで発表した。新しい発見として、65歳以上の日中独居²⁶⁾の老人が多かったことであった。民生委員が持つ65歳以上独居老人の名簿には無い情報であり、これら手抜き状態である災害弱者への対応を今後の課題とした。一方、これら高齢者の方からこの活動への感謝の言葉をもらったことが、楽縁隊隊員の活動への励みとやりがいと喜びにつながっ

25) 平成26年11月22日22:08に発生した長野県北部地震において、住宅など76棟が全半壊し26人も下敷きになったが、地区住民の連携で一人も死者を出さず救出されたという成果を挙げた「白馬の奇跡」がある。当地区でその時に使われた作りマップが「災害時住民支え合いマップ」である。

26) 日中独居とは、介護が必要な高齢者に家族などの同居者が居ても、日中は仕事などで全員が不在となるため、日中は実質的に老人の独居（ひとりぐらし）同然になっている状態。（出典：新語時事用語辞典）

た。地域コミュニケーションが如実に表れた成果である。

2015年3月14日に宮城県仙台市で行われた国連防災会議の内閣府主催セッション「地区防災計画モデル地区フォーラム」でこの活動を報告した²⁷⁾。

(3) 静岡県掛川市モデル地区の地区防災計画策定支援

筆者は、2014年8月、知人の紹介を得て、静岡県掛川市危機管理部が始めようとしていた地区防災計画の推進に関して、提案書を提出した。その後、静岡県危機管理部担当者からの推薦も得て、掛川市危機管理部が推進しようとする地区防災計画策定アドバイザーとして参画する機会を得た。地区防災計画モデル地区は、掛川市南郷地区である。足掛け11か月間にわたる掛川市地区防災計画策定支援も無事終了し、9つの自主防災計画を持ち寄り、各自主防災会との連携した活動としての南郷地区防災計画を完成させた。

掛川市では、すでに「掛川市防災ガイドブック」を作成し市内全戸に配布している。その中で掛川市地域防災の目的は「掛川市は、静岡県第4次地震被害想定での死亡者800人をゼロにするため、市民、企業と協働で防災対策に取り組んでいます。」と明記している。その目標実現のために、市内32地区の233の自主防災会が「犠牲者ゼロ」達成を命題としている。南郷地区防災計画は、モデル地区としていち早く「地区防災計画」を策定完成しが、その計画策定途上では、様々な成果があった。一つ目は、策定指導中に筆者が紹介した「白馬の奇跡」を参考にするために、南郷地区役員が独自に長野県白馬村へ現地視察を実行していることである。当地区の役員にインタビュー調査を実施し、犠牲者ゼロの真相を聴取し持ち帰っている。二つ目は、地区に在住する災害弱者の事前情報の聴取と災害時の情報発信ツールとして同地区オリジナルの「命の手帳」を作成し、全世帯に配布したことである。

この計画は、地区防災活動のスタートづくりであり、これを元に、発災後の「犠牲者ゼロ」の目標成果を達成するために、平時の活動をエンドレスに展開していくことを確認した。当モデル地区が、主として住宅地であることから、今回のモデル地区での事業者とのコラボレーションは、十分できていなかったが、今後の課題として取り組むこととした。掛川市では、モデル地区の地区防災計画づくりを参考にして、来年度以降、市内32全地区の計画策定を支援する予定であ

27) 地区防災計画モデル地区フォーラム 2015/03/14 上足洗3丁目地区発表資料

http://chikubousai.go.jp/area_detail.php?eid=00015

https://www.youtube.com/watch?v=POwx_ejzL6A&feature=youtu.be

る。その完成は県内他の地区の先駆的取り組みとして計画策定推進に大きな弾みとなると確信する。

(4) 地区防災計画の策定支援制度の必要性と提案

御殿場市商工会は、昨年4月に中小企業庁が主催する「中小企業・小規模事業者事業継続力強化支援事業」を受託し、筆者がそのアドバイザーに指名された。半年以上にわたり商工会会員企業へのBCP普及セミナーの実施と、中小企業5社のBCP策定支援を行った。いずれも、財務対策として「BCP特別保証」の認証取得を目指したものである。さらに、東日本大震災の教訓を活かしたサプライチェーンを意識したBCPを作成した。当商工会では、今後、専門家派遣制度を使って金銭的負担を最小限にして中小企業のBCP策定支援を益々充実したものにしていきたいと語っている。

一方、地域防災の危機管理を担当する行政部署は、地域の自主防災組織の指導者を対象に、防災訓練等の講習会や防災全般の知識のセミナーを開催するケースが多い。静岡県では、静岡県地震防災センターが、定期的に防災訓練や防災学講座を開催しているが、自主防災組織への直接的支援は少ない²⁸⁾。そのため、民間企業の防災では常識となっているITを活用した災害時情報伝達システム（安否確認システム等）等の構築は上手くできていない。行政と地区との細かな情報収集・発信は困難となり、対応が遅れがちになってしまう²⁹⁾。ここに、ITを含めた地区防災の直接的支援が必要であり、そのために中小企業支援制度と同様の「地区防災計画支援専門家派遣」制度の創設を提案するものである。

前述の地区防災計画ガイドラインの中で、図5、「地区防災計画策定のステップと専門家のアドバイザー」が示されている。その中で「本ガイドラインを効果的に活用するには、できるだけ早い段階から、行政関係者、学識経験者等の専門家の解説・アドバイスを求めることが有効です」と述べている³⁰⁾。ここが、筆者の言う「地区防災計画支援専門家派遣」制度創設の必要性の根拠である。

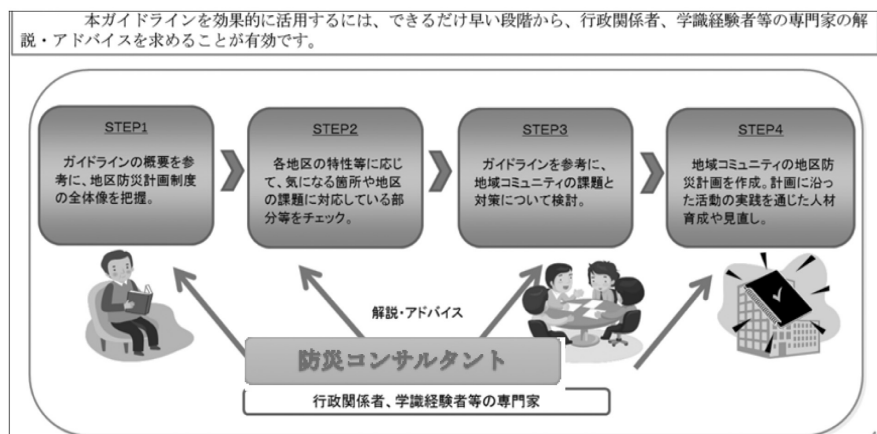
28) 静岡県ではすでに「協働による地域防災人づくりまちづくり事業」を展開しているが、対象としている派遣事業は防災訓練の実習支援である。地区全体の計画づくりの策定支援が必要である。

<https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/manabu/hitodukuri.html>

29) 静岡市が平成25年2月に作成した「静岡市地域防災計画」は、資料編を含めて700ページを超える冊子である。この中から自地区の対策に必要な計画を探し出すのは難しい。

30) 前掲「地区防災計画ガイドライン（概要）」p4

図5 地区防災計画策定のステップと専門家のアドバイザー



出典：前出「地区防災計画ガイドライン」内閣府（「防災コンサルタント」は筆者加筆）

行政関係部署の担当者は、どうしても住民側から受け身の立場に立つことになるので、不向きである。また学識経験者と言っても、この分野を専門とする対象者は、極めて少なく現実的ではない。そこで提案するのは、企業防災の経験者やBCP策定支援を行っているコンサルタントの活用である。企業を守るBCPと地域を守る地区防災計画は、同じ目的を持つ。「ヒト」の命を守り、設備等の「モノ」や家財等の財産を守る点で、その手法・方法も類似点は多い。計画づくりの後の教育訓練も、企業の防災教育や防災訓練と変わりはない。企業防災コンサルタントは、すぐにでも地区防災計画づくりの支援が可能である。中小企業診断士や企業経営管理の経験者であれば、防災に関して未経験者であっても地区防災計画支援の技術は、容易に習得できる。これにより飛躍的に地区防災に関わる支援専門家は増えると思う。

ただし、筆者の経験から、地区防災計画策定コンサルタントとしては、4つの条件が必要と考える。

- ① 災害時の情報収集・伝達などにIT技術を活用できる最新の防災知識を持つ専門家であること。（地区防災担当者責任者へ、災害時の情報伝達にIT技術の活用を十分説明・提案ができる能力が必要）
- ② 若い世代にも参加しやすい防災リーダーとしての長老者をサポートできる

こと。(第一線をリタイアした長老が多い地区防災担当責任者に地区住民全体をコーディネートすることは相当な能力が必要)

- ③ 地域の特性を知り防災訓練などの実習のインストラクターの技術を持つこと。(夜間、休日の地域活動などを一緒に行動ができる時間的余裕が必要)
- ④ ビジネスとしてコンサルティング業務の報酬を受けることができること³¹⁾。
(無償のボランティアの支援では長続きしない)中小企業のBCP策定支援では、専門家派遣制度など行政の補助金による企業支援が一般的である)

現在、BCP策定支援実績があるコンサルタントならば、企業防災やBCP策定支援で同様の能力を発揮している①～③の条件は、ほぼクリアできると考える。

地域経済振興のための小規模企業への経営支援の一環と同じように考えれば、行政の地域支援政策として十分検討価値がある政策と考える。行政機関の中小企業支援は、専門家派遣という産業政策の一環として実行して成果を挙げている³²⁾。これと同様に、行政の危機管理部門業務の地区防災計画策定支援の一環として、民間コンサルタントを活用した仕組みやサポート体制を作ることが可能だと考える。さらに、これらの仕組み作りを推進して、平時の地区防災計画づくりを通じて、地域の住民・事業者らによる「安全・安心のまちづくり」を考える機会となり³³⁾、地域づくりや地域創生へのコミュニケーション活性化の一助になると考える。

おわりに

東日本大震災から今年で5年。大きな節目となる年を迎えている。一方では、超高齢社会を迎える日本全体に、地域の消滅というリスクがひたひたと目の前で忍び寄ってきている。東日本大震災の教訓である「自助・共助」の精神を、新しいまちづくりの精神として活かしていかなければならない。昔から「禍福は糾える縄のごとし」と言われるように、日本人は自然災害リスクに対するレジリエ

31) 上記の内、筆者の「上足洗3丁目楽縁隊」の支援は、単独のボランティアであり、掛川市の地区防災策定支援については、行政からの報酬をいただいた活動である。

32) 静岡県中小企業診断士協会は、平成25～26年度に静岡県からの委託事業「中小企業の成長力・経営力向上支援事業」として、300社の中小企業の「売上増・利益増と賃金向上をめざす企業」の経営改善をお手伝いし実績を示した。http://www.shindan-shizuoka.jp/w_up/

33) 中小企業診断士の中には、商店街活性化問題や地域産業活性化問題を本来業務のテーマとして活動している者も多い。

ンスの能力を持っている。長い時間をかけて育んできた日本のコミュニティ文化を、「自助・共助」の精神によって「安心・安全なまちづくり」というゴールに向かって団結するチャンスである。

その教訓をすでに取り込み、災害対策基本法の改正でできた地区防災計画制度にいち早く行動した掛川市の取り組みや、小規模企業のBCP策定支援に積極的に取り組んでいる御殿場市商工会の姿勢に敬意を払うとともに、これらの取り組みを全国に広めるために、本提案を行うものである。

参考文献

佐藤良子（2012）『命を守る東京都立川市の自治会』 廣済堂

静岡県（2007）『自主防災組織活動マニュアル～初めてのリーダーのために～』
静岡県総務部防災局

鈴木猛康（2011）『巨大災害を乗り越える地域防災力』 ITSC 静岡学術出版

中小企業庁（2015）『中小企業白書～地域発、中小企業イノベーション宣言～』
日経印刷株式会社

中小企業庁（2015）『小規模企業白書～はばたけ！小規模事業者～』 日経印刷株式会社

内閣府（2014）『平成26年版防災白書』 日経印刷株式会社

西澤雅道・筒井智士（2014）『地区防災計画制度入門』 NTT 出版株式会社

西澤雅道・筒井智士・金 思穎（2015）「地区防災計画制度の創設の経緯並びにその現状及び課題に関する考察～東日本大震災の教訓を受けた災害対策基本法の改正を踏まえて～」国土交通政策研究所報第56号2015年春季（138～149ページ）

山村武彦（2012）『近助の精神－近くの人が近くの人を助ける防災隣組』 金融財政事研究会

（注）文中・脚注にある URL は、すべて2016年1月10日現在のものである。

（筆者は、静岡大学客員教授、中小企業診断士である）