

熊本地震後の災害対策基本法と 事業継続計画（BCP）

西 澤 雅 道*
金 思 穎**
林 秀 弥***

目次

- I はじめに
 - 1 背景
 - 2 先行研究
 - 3 本稿の位置付け
- II 事業継続計画（BCP）と内閣府 BCP ガイドライン
 - 1 事業継続計画（BCP）
 - 2 内閣府 BCP ガイドラインと事業者の取組の変化
 - 3 熊本地震と事業継続
- III 内閣府 BCP ガイドラインの執筆担当官に聞く
 - 1 インタビューの目的・手法
 - 2 当時の執筆担当官に聞く
 - 3 参考事例
- IV まとめ ～インタビュー調査を踏まえての解題～

* 内閣府大臣官房付・福岡大学法学部准教授

** 専修大学大学院文学研究科後期博士課程・専修大学社会知性開発研究センター客員研究員

*** 名古屋大学大学院法学研究科教授

I はじめに

1 背景

2016年4月に発生した熊本地震によって、熊本をはじめとする九州の多くの地域で被害が発生し、高速道路や新幹線が寸断され、水、電気、ガス等のライフラインが破壊された。熊本地震による死者・行方不明者は、9月時点で災害関連死の疑いのある者を含めて100名以上となっている。

筆者たちが、被災地で調査を行ったところ¹、熊本地震については、行政、地域住民、事業者等の防災意識、避難訓練、避難所の整備、備蓄、耐震化、帰宅困難者対策、事業継続計画（Business Continuity Plan、略称はBCP、詳細はⅡ—1参照）、事業継続マネジメント（Business continuity management、略称はBCM、詳細はⅡ—1参照）等に問題があることが指摘されており、東日本大震災で指摘されていたことが再び同じように問題になっていることが判明した。特に、九州地方では、東日本大震災の教訓を踏まえ、災害を我が事としてとらえ、それに備えるという予防的な感覚が欠如しており、そのことが、被害を拡大させたと思われる。

東日本大震災後の2013年の災害対策基本法の改正では、新たに「事業者の責務」に関する規定が追加された（7条2項参照）。改正前の同法では、指定公共機関や指定地方公共機関以外の民間事業者は、一般の住民と同じように、抽象的な防災に寄与する努力義務を有するに過ぎなかった。しかし、東日本大震災では、災害応急対策等に関し、多くの事業者が協力したほか、今後発生が懸念される大規模広域災害に備えるためにも、事業者からの協力を得ることが不可欠であることから、「災害応急対策等に関する事業者」の責務として、災害時における事業活動の継続的实施と、国及び地方公共団体が実施する防災に関する施策への協力に努めることを規定し、官民が一体と

¹ 詳細は、西澤・金・筒井（2016）、林・金・西澤・筒井（2016）参照。

なって災害対策に取り組むことを明らかにした。

この「災害応急対策等に関する事業者」（条文上は、「災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の提供又は提供を業とする者」とされている。）としては、スーパーマーケット、コンビニエンスストア、飲食料品メーカー、医薬品メーカー、医療関係者、輸送関係者、旅客（貨物）運送事業者、建設事業者、セメント・鉄鋼、重機等の資機材を取り扱う事業者が想定されている。

また、電気、ガス、水道、通信等のライフラインを保有する民間事業者については、その多くが指定公共機関又は指定地方公共機関として指定されていることから、各事業者が定める防災業務計画又は各地方公共団体の地域防災計画に基づき、早期復旧のための備えがなされており、これらのライフラインの事業者が指定公共機関又は指定地方公共機関として行う取組についても、本条文の対象に含むものと解されている²。

しかし、熊本地震についてみる限り、これらの規定がうまく活用されて、事業者による事業活動が継続的に実施され、災害対策が効果的に進んだとはいえないようである³。日本でのBCPやBCMに係る取組について、どのような問題があるのであろうか。

2 先行研究

BCPやBCMに関する先行研究をみると、研究者によってかなり多様な整理の仕方があるようであるが、ここでは、内閣府の関係ガイドラインや解説書⁴の整理を参考にして進めていきたい。

² 災害対策法制研究会（2014）14頁以下、防災行政研究会編（2016）95頁以下参照。

³ 例えば、2016年5月29日に熊本地震を受けて福岡大学で開催された地区防災計画学会のシンポジウムにおける筒井智士氏の発表資料「熊本地震とBCP（事業継続計画）」参照。なお、同シンポジウムについては、<http://www.gakkai.chiku-bousai.jp/ev160529.html> 参照。

⁴ 内閣府（2013）及び内閣府（2014a）参照。

表1 各府省のガイドラインの例（内閣府（2014a）72頁参照）

政府、中央省庁、地方公共団体向けの例

対象	ガイドラインの名称	策定者	策定期期
政府	新型インフルエンザ等対策政府行動計画	内閣官房	2013年6月
政府	業務継続計画	内閣府	2014年3月
中央省庁	中央省庁業務継続ガイドライン	内閣府	2007年6月
地方公共団体	地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説第1版	内閣府	2010年4月

民間企業等向けの例

対象	ガイドラインの名称	策定者	策定期期
あらゆる企業・組織	事業継続ガイドライン第三版－あらゆる危機的事象を乗り越えるための戦略と対応－	内閣府	2013年8月
あらゆる企業・組織	企業の事業継続マネジメントにおける連携訓練の手引き	内閣府	2012年3月
民間企業等	新型インフルエンザ等対策ガイドライン	内閣官房	2013年6月
民間企業等	地方公共団体におけるICT部門の業務継続計画（ICT-BCP）初動版サンプル	総務省	2013年5月
金融機関	主要行等向けの総合的な監督指針	金融庁	2013年8月
	中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針		
	保険会社向けの総合的な監督指針		
	金融商品取引業者等向けの総合的な監督指針		
医療機関	医療情報システムの安全管理に関するガイドライン第4.1版	厚生労働省	2010年2月
食品産業	～新型インフルエンザ対策～食品産業事業者等のための事業継続計画（簡易版）の策定及び取組の手引き	農林水産省	2009年6月
民間企業等	ITサービス継続ガイドライン（改定版）	経済産業省	2012年
民間企業等	事業継続計画策定ガイドライン ※企業における情報セキュリティガバナンスのあり方に関する研究会報告書参考資料	経済産業省	2005年3月
中小企業	中小企業BCP策定運用指針 第2版 ～緊急事態を生き抜くために～	中小企業庁	2012年3月
建設業	土木工事の一般競争入札にBCPの項目を追加	国土交通省	2010年4月
下水道	下水道BCP策定マニュアル（地震編）～第1版～	国土交通省	2009年11月

日本の民間企業（事業者）向けの事業継続計画については⁵、2005年以降、情報セキュリティ分野を中心とした事業継続のガイドラインである経済産業

⁵ 行政機関向けのBCPに関するガイドラインとしては、内閣官房（2013）、内閣府（2014b）、内閣府（2010）、内閣府（2007）等があるが、本稿では、民間事業者向けのBCPを対象に論じている。

省（2005）、全般的なガイドラインであり、想定災害として地震から取り組むことを推奨した内閣府（2005）、中小企業のBCP策定を支援するものであり、ネット上で策定作業を行うことができる中小企業庁（2006）⁶等が公表され、その取組が進められてきた。そして、現在は、各府省から多様なガイドラインが出されており、例えば、食品産業については、新型インフルエンザを想定災害とした業務継続計画に関する農林水産省（2009）がある。また、前出の内閣府（2005）は版が2回改められ、「あらゆる危機的事業を乗り越えるための戦略と対応」という副題を付けた内閣府（2013）が現在の最新版となっているが、その詳細については、本稿Ⅱ以下で詳述する（表1参照）。

また、各業界団体からも多様なガイドラインが出されているが、食やホスピタリティに関するものとしては、例えば、損保ジャパン・リスクマネジメント（2009）や地震を想定災害として設定し、ホテルにおける従業員等の対応の指針について明らかにした日本ホテル協会（2007）があげられる（表2参照）。

研究者による代表的な論文等としては、内閣府（2005）の執筆者が、同ガイドラインの内容について解説した丸谷・指田（2006）、BCPの普及のための専門人材の育成や中小企業への有効な普及方策について論じた丸谷（2008）、東日本大震災の教訓を踏まえた事業継続の在り方について論じた丸谷（2011）、内閣府（2013）について解説を行った丸谷（2015）等がある。

その他内閣府の関係委員等⁷による東日本大震災以後の内閣府（2013）に関わる代表的な著作としては、BCMについての戦略的実務書であるKPMG（2013）、BCP開示企業の特徴と情報開示効果について述べた野田（2013）、

⁶ 2012年に第2版が出ている。

⁷ 内閣府防災担当（当時）の筒井智士氏が事務局を務めた内閣府「事業継続計画策定・運用促進方策に関する検討会」（座長：大林厚臣慶応義塾大学大学院経営管理研究科教授）で内閣府（2013）の策定に係る議論が行われた。

表2 業界団体等の取組の例（内閣府（2014a）73頁参照）

対象	ガイドラインの名称	策定者	策定期間
銀行	震災対応にかかる業務継続計画（BCP）に関するガイドライン	全国銀行協会	2012年3月
損害保険	災害等発生時行動基本計画	日本損害保険協会	2012年6月
証券	会員の緊急時事業継続体制の整備に関するガイドライン	日本証券業協会	2005年6月
食品卸売市場	事業継続計画策定のイメージと解説【青果市場卸売業】（新型インフル）	株式会社損保ジャパン・リスクマネジメント	2009年12月
自動車部品	BCガイドライン初版	日本自動車部品協会	2013年3月
電機・電子・情報通信	電機・電子・情報通信産業BCP策定・BCM導入のポイント～取り組み事例と課題～	電子情報技術産業協会／情報通信ネットワーク産業協会	2008年1月
商社	商社BCPガイドライン	日本貿易会	2007年11月
中小企業	中小企業BCPステップアップ・ガイド（4.0版）	事業継続推進機構	2008年11月
中小企業	BCP策定ガイド	東京商工会議所	2013年3月
物流	自然災害時における物流業のBCP作成ガイドライン	日本物流団体連合会	2012年7月
建設	建設BCPガイドライン－大規模自然災害に備えた建設会社の行動指針－	日本建設業団体連合会	2012年3月
建設	地域建設企業における「災害時事業継続の手引き」	全国建設業協会	－
中小トラック運送	中小トラック運送事業者のためのリスク対策ガイドブック	全日本トラック協会	2012年9月
不動産	不動産協会事業継続ガイドライン	不動産協会	2007年11月
ホテル	地震発生時の対応活動指針	日本ホテル協会	2007年11月

事業者のBCPやBCM策定方法について具体的な解説を行った東京海上日動リスクコンサルティング（2013）、政策投資銀行によるBCM格付け等非財務情報を用いた評価認証型の融資について解説した日本政策投資銀行（2012）、BCMの実践的な再構築に関する解説書である安井（2013）、BCP・BCMの歴史からレジリエンスまで地域活性化の視点も盛り込みつつ解説した中澤（2013）、2012年5月15日にISO（国際標準化機構）から出された事業継続マネジメントシステム（BCMS）の国際規格であるISO22301「社会セキュリティー事業継続マネジメントシステム－要求事項」の考え方について解説した渡辺等（2013）等が挙げられる⁸。

なお、2013年の災害対策基本法で創設された地域コミュニティの住民や事業者による共助による防災計画制度である地区防災計画制度⁹とBCP及び地域継続計画（District Continuity Plan、略称はDCP）について論じたものとして磯打（2015a）がある¹⁰。

3 本稿の位置付け

ここまで紹介してきた先行研究では、2013年に災害対策基本法改正によって盛り込まれた「事業者の責務」のうち、事業活動の継続的な実施の在り方について、その法的な意味を含めて正面から検討を行ったものはみられないように思われる。また、熊本地震を題材として扱った関連研究も、発災から時間が経過していないことから、ほとんど見られない。

そこで、本稿では、東日本大震災後に内閣府（2013）及び内閣府（2014a）を執筆した当時の担当官に対するインタビュー調査を基に、熊本地震の教訓を踏まえて考察を行い、災害対策基本法改正に盛り込まれた「事業者の責務」のうち事業活動の継続的な実施の在り方について検討を行うものとする。

また、その際には、2020年の東京オリンピック・パラリンピックに向けて、日本の「おもてなしの心」を体現する産業として注目を集めつつも、BCPやBCMの分野での取組が遅れているといわれている食とホスピタリティ事業におけるBCPにも留意して考察を行う。

ところで、本稿では、文献調査及びインタビュー調査（質的調査）を基に考察を行っているが、インタビュー調査については、インフォーマント（情報提供者）のプライバシーに対する配慮が重要になる。そのため、インフォー

⁸ BCMSを実践するに当たってのISO22301との関係については、Estall（2012）参照。

⁹ 地区防災計画制度については、西澤・筒井（2014）、西澤・金・筒井（2016）、林・金・西澤・筒井（2016）参照。

¹⁰ DCPについては守（2007）参照。また、BCPとDCPについては丸谷（2013）参照。

マントに対して事前に十分な説明を行い、調査の進め方や情報の取扱い等について同意を得たほか、調査結果の分析に当たっても、個人情報の取扱いに十分な配慮を行い、人権の保護及び法令等の遵守に係る問題が生じないようにした。具体的には、インフォーマントの立場に配慮して、事前に調査の意義や位置付け、調査結果の取扱い等について文書を配布して十分な説明を行い（インフォームド・コンセント）、調査者との間で信頼関係（ラポール）を築いた。

また、インタビュー調査に当たっては、事前リサーチで収集したインフォーマントの所属や実務経験等に関する情報を踏まえつつ、質問項目についておおまかな計画（インタビューガイド）を作成し、事前にインフォーマントにそれを提示して、インタビューに臨んだ。

なお、インフォーマントの希望も踏まえ、インフォーマントが積極的に調査に参加できるように、質問項目についておおまかな計画（インタビューガイド）を作成し、質問の流れに応じて柔軟に質問項目を変えることができる「半構造化面接法」（semi-structured interview）を採用することとした。

Ⅱ 事業継続計画（BCP）と内閣府 BCP ガイドライン

1 事業継続計画（BCP）

事業者の防災活動としては、BCPが有名である¹¹。BCPは、簡単にいえば、事業者が、災害や事故で被害を受けても、重要な業務を中断しないこと、中断しても可能な限り短期間で再開するための計画ということになる。

BCPは、事業者による防災計画の一種であり、地域コミュニティにおける地区防災計画とも類似点が多く、先に実務の分野で取組が進んできたBCPの取組が、地区防災計画制度に与えた影響も大きい。BCPは、ビジネス上での競争を意識した面が強いことに注意が必要である。

BCPの考え方の背景にあるのは、事業者は、災害に備える防災の取組を

実施するだけでなく、当該事業者自身が市場で生き延びるためには、どのような対応が必要であるかという問題である。いいかえれば、市場で行われている事業者間の競争において、発災時にできるだけ不利な立場に立たないようにするという自助的な側面が強調される。

さらに、近年は、経済の高度化に伴い、各市場におけるグローバル企業とか大企業とか呼ばれる規模の大きい事業者が増加しており、発災等に伴う一事業者の製品やサービスの供給停止が、社会経済に与える影響が拡大していることにも留意する必要がある。

それでは、この事業継続とBCPについて、地域防災力強化の観点も踏まえ、もう少し詳しく敷衍していくことにしたい。

事業者は、災害や事故で被害を受けても、重要な業務を中断しないこと、中断しても可能な限り短期間で再開することが必要であり、これが事業継続であるとされるが、このような事業継続に関する対応が当該事業者においてできない場合は、当該事業者の顧客がライバルである他社のサービスを利用する可能性がある。さらに、そのような顧客離れが進めば、当該事業者の市場シェアや影響力が低下し、収益や株価等にも影響が出るほか、事業者に対する総合的な評価の低下等にもつながる可能性がある。

当然のことながら、事業者としては、このような事態は避けなければならないわけであり、災害や事故に備え、事業者を守る経営レベルの戦略的課題

¹¹ BCPは、米国で政府維持のための計画から始まった。1950年代の冷戦期に米国で旧ソ連からの核攻撃を受けた場合に、憲法に基づく政府が存続できるように連邦政府存続維持計画(Continuity of Government、略称はCOG)を準備したのがBCPの最初だといわれる。1962年のキューバ危機以降は市民防衛の観点からこの計画が強化され、その後も米国を標的としたテロ事件が続いたことを受けて、連邦危機管理庁(Federal Emergency Management Agency、略称はFEMA)を連邦政府のCOGのための執行機関とし、1998年に憲法に基づくCOGと連邦政府の機能の維持(Continuity of Operation)を保障することとしたといわれているが、詳細は秘密情報になっている。多田(2007a)参照。

となっているのが、この事業継続であり、その事業継続を追求する計画がBCPということになる。

一般に想定されているBCPの内容としては、バックアップシステムやオフィスの確保、即応要員の確保、迅速な安否確認等が挙げられるが、事業者の規模、事業内容等によって、発災時に継続が求められる事業が異なることから、BCPの内容は、事業者によって異なるわけで、各事業者の事業内容や特性に応じた取組を盛り込むことが重要になる。

ここまで説明してきたように、事業継続の概念は、災害発生時に重要業務を許容される期間内に復旧させ、許容限界以上のレベルで事業を継続することであるが、その概念を図で示すと以下のようなになる（図1参照）。

そして、事業継続では、何よりも重要なのは、①経営者による方針策定であるとされており、それを受けて②BCPを策定し、③BCPの実施・運用、④従業員の教育訓練を経て、その⑤BCPを点検・是正した上で、⑥その結果を受けて、経営者が方針やBCPを見直すというサイクルを繰り返し、事業の在り方を継続的に強化していくことが重要になる（図2参照）。

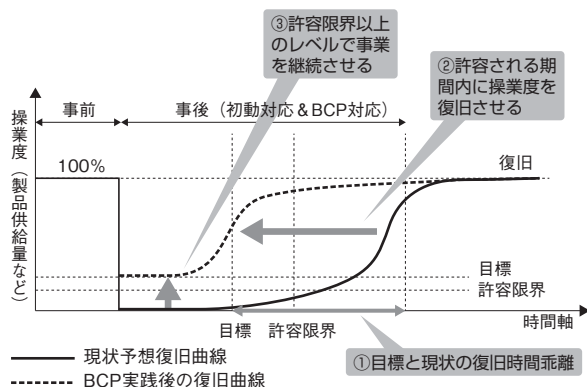


図1 事業継続の概念（内閣府（2013）参照）

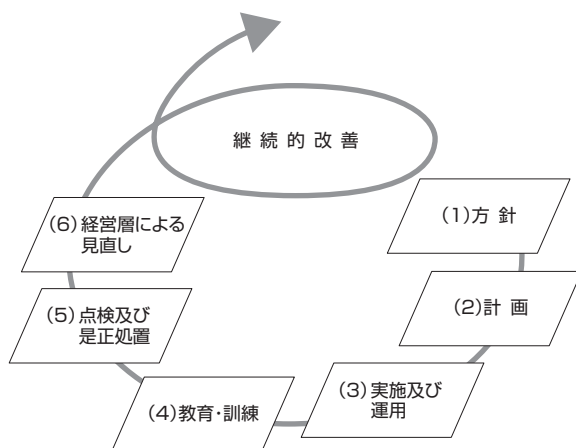


図2 事業継続の継続的改善（内閣府（2013）参照）

ここで、BCPの策定方法について簡単に整理しておきたい。

最初に、①災害後に活用することが可能な人的・物的な資源を整理し、その限界を認識しつつ、発災時に継続すべき重要業務を絞り込むことが必要になる。次に、②各重要業務に目標となる操業の復旧時間を設定するとともに、③重要業務の継続に不可欠で、再調達や復旧に時間や手間がかかり、復旧の制約となる重要な要素や資源（ボトルネック）を洗い出し、これらの重要要素や資源を確保できるように、重点的に対処することになる。

より具体的な手順について整理すると、①経営者が事業継続に関する方針を策定し、それを受けて、②検討対象とする災害の特定を行い、影響度の評価（停止期間と対応力の見積もり、重要業務の決定、目標復旧時間の設定）を実施し、重要業務が受ける被害の想定を行った上で、重要な要素を抽出し、BCP（指揮命令システムの明確化、本社等重要拠点の機能確保、対外的な情報発信・情報共有、情報システムのバックアップ、製品サービスの供給関係）を策定し、また、事業継続とともに求められるもの（生命の安全確保と安否確認、事務所・事業所及び設備の災害被害軽減、二次災害の防止、地域との調

和・地域貢献、共助・相互扶助、その他の考慮項目)についても盛り込むことになる。そして、③BCPに従った対応を実施し、文書の作成(計画書及びマニュアルの作成、チェックリストの作成)、財務上の手当て、計画が機能するかの確認等が行われ、災害時の経営判断の重要性について、計画の実施及び運用を通じて認識を深めていくことになる。それから、④事業継続に関する教育訓練の実施、⑤BCPの点検及び是正措置を経て、⑥経営層によるBCPの見直しが行われ、このサイクルが繰り返されることになる。

2 内閣府のBCPガイドラインと事業者の取組の変化

上記のような事業継続に対する事業者の理解を深め、また、事業者が、BCPを策定するに当たっての手がかりとなるように、内閣府は、2005年に「事業継続ガイドライン第1版」(内閣府(2005))を策定しており、その後、最新の傾向にあわせて、2009年(第2版)及び2013年(第3版)に改訂が行われている。特に第3版(内閣府(2013))は、BCPの普及の状況、東日本大震災やタイにおける水害の教訓、国際動向等を踏まえ、事業者が、ガイドラインをより活用しやすくするために策定されたものであるが、「地元地域社会を大切にすることを意識を持ち、地域との共生に配慮することが重要」であり、「企業・組織は、地域を構成する一員として、地域への積極的な貢献が望まれる。地元の地方公共団体との協定をはじめ、平常時から地域の様々な主体との密な連携が推奨される。」(内閣府(2013)20~21頁参照)としており、事業者が地域コミュニティに十分な配慮と連携をすることを求めていることが注目される¹²。

また、前述のように2013年の災害対策基本法の改正において、第7条第2項に事業継続に関する規定が追加され、「災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者は、基本理念のつとめ、災害時においてもこれらの事業活動を継続的に実施するとともに、

当該事業活動に関し、国又は地方公共団体が実施する防災に関する施策に協力するように努めなければならない。」と規定された¹³。

ところで、このようなガイドラインの影響や東日本大震災等において、事業者による地域コミュニティでの自助・共助による防災活動が注目されたこともあり、東日本大震災以降は、事業者の意識が大きく変化している。

東日本大震災の影響を受けて、事業者における防災計画やBCPの策定率が上昇しており、平成27年度（2015年度）の内閣府の調査では、資本金10億円以上の大企業において、BCPが策定済み、策定中、策定予定（検討中を含む）と回答した企業の割合は、91.8%となっている。これは、東日本大震災前の平成21年度（2009年度）が75.3%であったことと比較すると、16ポイント以上増加しており、事業者の防災意識が高まっていることがわかる（図3参照）¹⁴。

¹² 同ガイドライン（内閣府（2013））では、本文で紹介したもののほかに、地域コミュニティについては、「本ガイドラインは、取組が未着手の企業・組織に対してはその開始を、不十分である企業・組織に対してはその見直し・改善を推進し、さらにはサプライチェーン（供給網）の重要性等を念頭に、企業・組織間や地域内外での連携を促すことで、企業・組織や産業全体としての事業継続能力の向上を目指している。」（1頁）「企業の重要な顧客や従業員の多くは地域の人々である場合も多く、また、復旧には、資材や機械の搬入や工事の騒音・振動など、事業所の周辺地域の理解・協力を得なければ実施できない事柄も多いため、地元地域との連携を考えることは大変重要である」（20頁）等の記述がある。さらに、同ガイドラインの解説書である内閣府（2014a）では、「地元の地方公共団体や地域の様々な主体との連携」に関する協定の例として、「水・食料の提供、避難所の提供、復旧作業への協力から、機器の修理、物資の運送、技術者の派遣など、多様なものが想定され」、「行政以外の地域の様々な主体との関係については、例えば、自治会や非営利団体（NPO）との被災者支援での連携に加え、平常の防災活動に対して集会所・展示物を提供したり、講師の派遣やセミナーを共催すること等も考えられる」旨の記述がある（24頁参照）。

¹³ 防災行政研究会編（2016）96頁以下参照。

¹⁴ ただし、同調査の平成23年度（2011年度）の結果をみると、同様にBCPを策定済み、策定中、策定予定（検討中を含む）と回答した事業者は、93.6%にのぼっており、平成27年度（2015年度）の調査よりも高くなっていることに留意が必要である。東日本大震災直後調査であるため、一時的に極端に数字が高くなったとも考えられるが、一方で、時間の経過とともに、事業者の防災意識が薄れた結果である可能性もある。

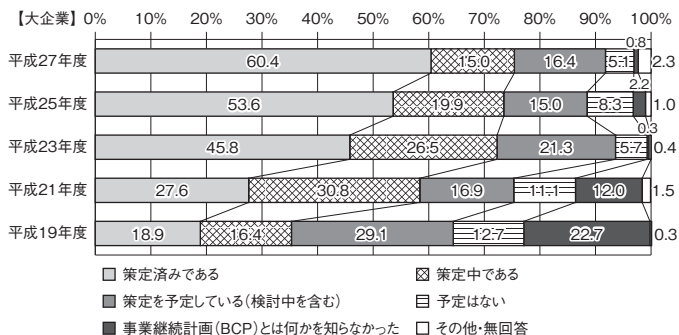


図3 事業継続計画の策定状況（大企業：内閣府（2016）参照）

同様に中小企業におけるBCPの策定済み、策定中、策定予定（検討中を含む）の割合についても、平成21年度（2009年度）の42.2%から平成27年度（2015年度）の72.2%に大きく伸びている。ただし、大企業の取組と比較すると20ポイント近く低くなっていることに留意する必要がある。

そして、平成27年度（2015年度）の内閣府の同調査によれば、全体的にみて、BCPの策定のような事業者を取り巻くリスクを想定した経営を行うに当たってボトルネックとなっているのは、取組時間や専門家を含む人員の不足、知識・情報不足、業務の中でのリスク想定の欠如等があげられている（図4参照）¹⁵。

¹⁵ 特に中小企業の場合は、知識・情報不足、業務の中でのリスク想定への欠如、マネジメント方法の知識の欠如等が比較的高くなっており、中小企業に対してどのようにこれらのノウハウを伝えていくかが、一つの課題となっている。内閣府（2016）22頁参照。

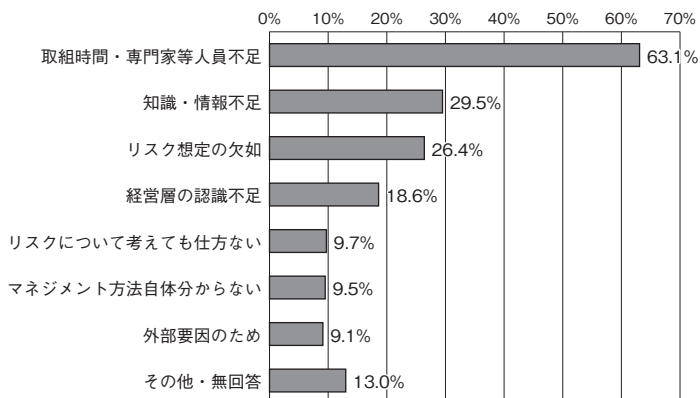


図4 企業活動を取り巻くリスクを想定した経営を行う予定がない理由
（企業全体：内閣府（2016）参照）

事業者による防災に関する地域コミュニティとの連携や協力も進んでおり、事業者のうち27.4%が町内会や自主防災組織等地域団体の活動に参加し、また、21.6%は地方公共団体の活動に参加している。なお、企業による地域コミュニティとの具体的な連携内容としては、平時からの連絡体制の整備、地方公共団体等のシンポジウム・避難訓練への参加が5割近くを占めているほか、災害時支援の実践のための合同訓練、災害応援協定の締結、平時からの協議会等の設置等多様な取組への参加が広がりつつある（図5・6参照）。

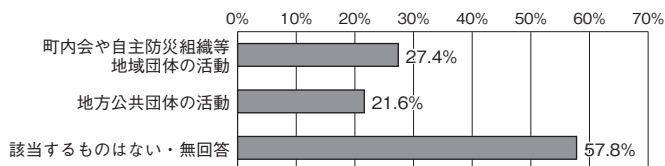


図5 災害リスクに備えた地域連携活動（企業全体：内閣府（2016）参照）

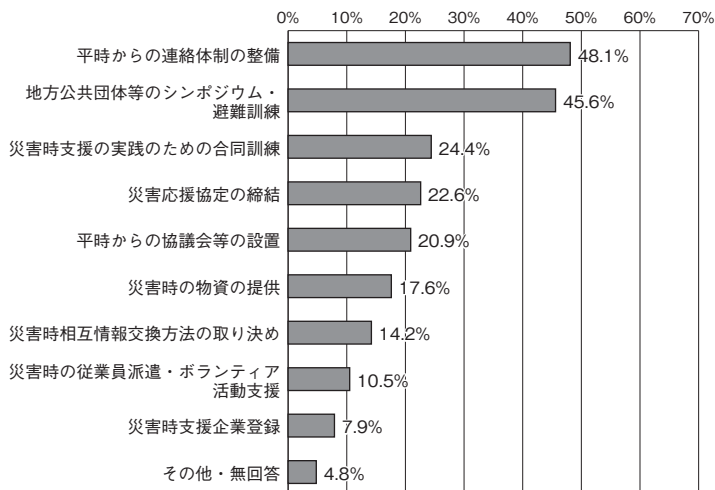


図6 企業による地域との具体的な連携内容（内閣府（2016）参照）

3 熊本地震と事業継続

ところで、熊本地震が日本の企業全体に与えた影響は大きいですが、この熊本地震を例に、BCP や事業継続についてふれておきたい。

例えば、トヨタ自動車では、熊本市内に工場を持っていた取引先であるアイシン精機のグループ会社が被災し、ドアやエンジンの部品等の調達が難しくなったため、トヨタ自動車のグループ会社を含む国内の大半の工場の車両組み立てラインが止められることになった¹⁶。

トヨタ自動車は、国内で調達できなくなった部品について、系列メーカーの海外拠点から取り寄せる等によって、4月後半から操業を順次再開した。

そして、震災による生産の遅れを取り戻すために、努力が続けられたが、8月時点で生産台数面では8万台程度減少しており、収益については、7,000

¹⁶ 『産経新聞』2016年4月25日「トヨタ生産遅れ8万台 ホンダやソニーは業績予想延期 広がる企業への影響」参照。

億円程度の減益要因になったといわれている¹⁷。

その他にも、震災によって熊本県等の主力工場の一部が被災した自動車業界のホンダ、また、電機業界では、ソニー、東京エレクトロン等も16年3月期の業績予想の発表を延期した。

このように、多くの企業に影響が広がっている。アジアへの輸出に便利な九州地方は、自動車や半導体関連の事業者が多数集まっていることから、大手の事業者の操業停止の影響が、取引先である中小企業等にも波及しており、各事業者の業績に打撃を与え、日本経済に大きな影響を与えることになった。

Ⅲ 内閣府 BCP ガイドラインの執筆担当官に聞く

1 インタビューの目的・手法

ここまで熊本地震を受けて、災害対策基本法とBCP等について整理してきたが、ここでは、BCP等についてさらに理解を深めるため、BCP等の背景や基本的な考え方、内閣府（2013）の改訂の背景、BCPと類似した部分のある地区防災計画における事業者による防災活動に対する所感、地区防災計画及びBCPの制度的な問題点等について、内閣府（2013）改訂時の内閣府の執筆担当者に対してインタビュー調査を行うこととした。

インタビューの対象としたのは、筆者らの共同研究者の一人であり、内閣府（2013）及び内閣府（2014a）の執筆等を担当した筒井智士氏である。同氏に対して、2016年8月に香川県高松市にある香川大学危機管理先端教育センター近くにおいて、約1時間にわたる対面式での個人インタビュー（質的調査）を実施した¹⁸。

¹⁷ 『日本経済新聞』2016年8月4日「トヨタ常務役員、地震による生産の遅れ「年内に取り戻す」」参照。なお、トヨタグループは、愛知製鋼で2016年1月に発生した爆発事故に伴う生産停止では約9万台の生産の遅れが出ていた。『東京新聞』2016年7月29日「トヨタ、世界販売2位 熊本地震で生産遅れ 首位はVW」参照。

本インタビューに当たっては、事前リサーチで収集した同氏の文献等も踏まえつつ、質問項目についておおまかな計画（インタビューガイド）を作成し、事前に同氏にそれを提示して、インタビューに臨んだ¹⁹。

当初は、質問数、質問内容、質問順番等をあらかじめ固定した構造化面接法（structured interview）で実施する予定であったが、同氏から、インタビューガイドの質問を踏まえつつも、専門的な観点から自由に回答したいという希望があったため、話の流れに応じて質問の項目、内容等を柔軟に変えることのできる半構造化面接法（semi-structured interview）で実施することとした²⁰。

以下に掲載したインタビューの内容は、筒井氏の了承を得て、インタビューの様態をICレコーダーに記録し、インタビュー時の筆者のメモを基にインタビューの内容を各質問ごとに再構成し、まとめたものである²¹。これらについては、事前に同氏に対して書面によって提示し、同意を得ていた利用方

¹⁸ 同氏は、1979年生まれで、東京大学工学部卒業後、2004年に東日本電信電話株式会社（NTT 東日本）に入り、日本電信電話株式会社（NTT）に転籍後、内閣府（防災担当）普及啓発・連携担当参事官室企業等事業継続担当主査として内閣府（2013）、内閣府（2014a）、内閣府（2014c）等を執筆したほか、防災ボランティア活動の推進等を担当した。現在は、東日本電信電話株式会社に復帰している。主な著作は、地区防災計画の標準テキストである西澤・筒井（2014）がある。また、東日本電信電話株式会社に復帰後も、内閣府地区防災計画アドバイザーボード（座長：室崎益輝神戸大学名誉教授）の顧問、地区防災計画学会（会長：室崎益輝神戸大学名誉教授）の執行理事・事務局長等を歴任しており、地区防災計画及びBCPに関する先駆者である。

¹⁹ 本調査で採用した調査手法については、社会調査法に関する篠原・清水・榎本・大矢根（2010）130頁以下参照。

²⁰ 本インタビュー調査に当たっては、①質問項目作成、②事前説明（インフォームド・コンセントの徹底、ラポールの構築等）、③インタビュー調査の実施、④調査結果の再構成、⑤メール等での追加情報収取、⑥確認依頼、⑦最終取りまとめ等の作業のうち、①、④及び⑦について金が、残りを西澤及び林が主に担当した。

²¹ 同氏の指摘事項については、できるだけ網羅することによって、客観化を図り、恣意的にならないように努めた。インタビューの客観化については、篠原・清水・榎本・大矢根（2010）181頁、佐藤（2008）6頁参照。

針等に従って処理しており、その内容についても、同氏が確認し、同氏の個人的な見解として公表することについて了承を得た²²。

また、以下のインタビュー部分に掲載した図は、同氏よりインタビューの際に提示のあった内閣府（2014a）に掲載されている図を参考までに付けている。



写真

前内閣府防災担当
筒井智士氏

（地区防災計画学会提供）

なお、インタビューガイドで挙げられた項目は、以下のようになっている。

- ①事業継続の取組が注目されてきた理由はどのようなものか。
- ②『事業継続ガイドライン第3版』（内閣府（2013））を作成した意義はどのようなものか。
- ③『事業継続ガイドライン第3版』（内閣府（2013））で強調されている BCM と BCP の関係はどのようなになっているのか。また、地区防災計画制度との関係はどのようなになっているのか。
- ④ BCM と経営戦略との関係はどのようなものか。
- ⑤ BCM の実施体制についてどのように考えればいいのか。
- ⑥事業継続能力を高める方法はどのようなものか。
- ⑦利害関係者（ステークホルダー）との関係が重視されているが、どのように考えればいいのか。
- ⑧他の主体との連携の重要性も指摘されているが、どのように考えればいい

²² 同氏は筆者らの共同研究者であることから、ラポール関係（インタビュー対象者との信頼関係）を構築するとともに、同氏に対して十分な説明を行い、インフォームド・コンセントの手続を実施した。

のか。

- ⑨ BCM において求められるリーダーシップはどのようなものか。
- ⑩ 地区防災計画や BCP は、うまく制度を活用できる地域住民や事業者のいる地域とそうでない地域とで、差が出てしまうのではないか。
- ⑪ 大規模災害から時間が経つと、地区防災計画や BCP も活用されなくなってしまうのではないか。また、いざというときに活用できるようにするための留意点は何か。
- ⑫ 日本の地区防災計画や BCP は、世界的に応用できるのではないか。
- ⑬ 業種別 BCP の現状と課題、特に食とホスピタリティ事業における事業継続についてどのように考えているか。

2 当時の執筆担当官に聞く

① 事業継続の取組が注目されてきた理由はどのようなものか。

事業継続は、1970年代から情報システムの普及とともに認識されるようになった。これは、被害を受けてから復旧を図るのでは、情報システムを扱う業務に対応できないということが判明したためである。米国の地震、米英のテロ、1999年の台湾集集地震、コンピューターの2000年問題、2001年の米国での9.11同時多発テロ、2011年のタイの大洪水等でサプライチェーンと BCM の重要性が認識されるようになり、BCM は、米英等で先行して普及が進み²³、これらの国の事業者との取引で日本の事業者にも BCP の提示や BCM の状況説明を求められることが増えてきた（図7参照）。

²³ 例えば、英国では、事業継続協会（Business Continuity Institute、略称はBCI）中心にBCPの普及を進めている。BCIは、BCMガイドライン策定、BCMの専門家の養成等を目的に1994年に設立された会員制組織である。<http://www.thebci.org/>参照。

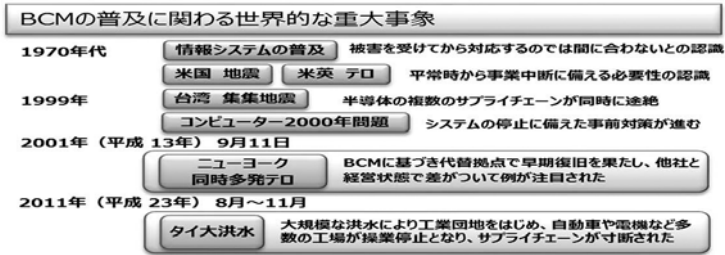


図7 事業継続マネジメントに関する重大事象（内閣府（2014a）5頁参照）

日本では2001年の米国での9.11同時多発テロが契機となって、BCPの必要性が広く認識されるようになり、2004年の新潟県中越地震、2007年の新潟県中越沖地震、2011年の東日本大震災等を経験して、生産支障の影響がサプライチェーンを通じて日本全国、世界中に波及することが明らかになり、BCMやBCPへの取組に対する注目が集まっている（図8参照）。

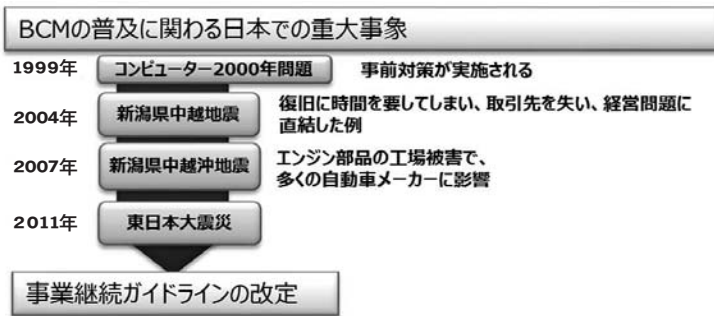


図8 事業継続マネジメントに関する日本での重大事象
（内閣府（2014a）6頁参照）

②『事業継続ガイドライン第3版』（内閣府（2013））を作成した意義はどのようなものか。

内閣府の『事業継続ガイドライン』（BCPガイドライン）は、2005年に我

が国の事業継続の取組の在り方の指針として作成され、その後も新型インフルエンザの流行を踏まえて地震以外の災害にも対応できるように2009年に第2版を作成し、さらに、2011年の東日本大震災の教訓等を踏まえ、2013年に第3版を作成した。

第3版では、BCMを経営戦略の一部として平常時から取り組むことの重要性、BCM推進における経営者の責任及び主体的関与の必要性、幅広い発生事象への対応やそれに対する有効な戦略を持つ重要性を強調した。

③『事業継続ガイドライン第3版』（内閣府（2013））で強調されているBCMとBCPの関係はどのようになっているのか。また、地区防災計画との関係はどのようになっているのか。

BCPは、大地震等の自然災害、感染症、テロ、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等不測の事態が発生しても、重要な事業を中断させない、又は中断しても可能な限り短時間で復旧させるための方針、体制、手順等を示した計画である。

一方、BCMは、BCP策定、維持・更新、事業継続のための予算・資源の確保、対策の実施、関連する教育・訓練、点検、継続的改善等平常時からのマネジメント活動である。

BCMは、経営レベルの戦略的活動であり、BCPは、これに包含される。

なお、地区防災計画は、地域コミュニティの住民及び事業者を主体とした防災計画であり、災害対策基本法上に根拠規定を有しつつも、あくまでも努力義務規定に基づいており、罰則等がかかるわけではない。そのような性格は、BCPとも類似しているが、BCPは、地区防災計画のような共助による防災活動を前面に出したのとは違い、企業価値の向上、平常時の企業競争力の強化を目的としたものであり、事業者の市場における生き残りを目的とした自助的な要素が強いように思われる（図9参照）。

BCPとBCMの関係（イメージ）

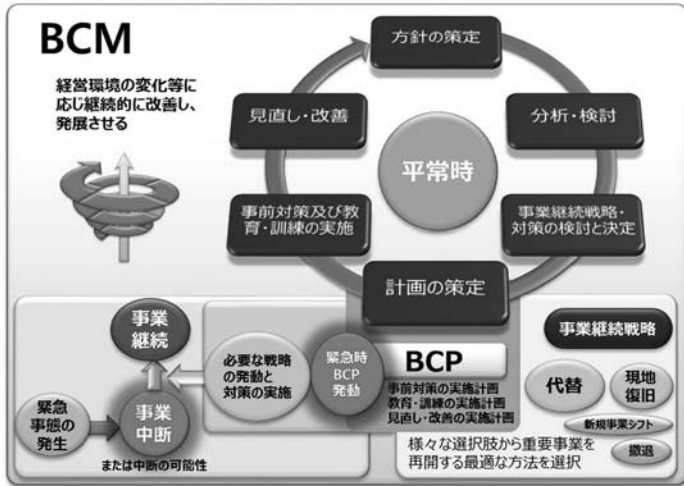


図9 事業継続計画と事業継続マネジメントの関係（内閣府（2014a）10頁参照）

④ BCM と経営戦略との関係はどのようなものか。

BCMは、平常時からのマネジメント活動であり、経営レベルの戦略的活動である。単なる防災活動の延長とは異なり、災害等に関する事業対策と復旧だけの対応ではない。平常時からの取組によって危機対応に強い企業としての評価を受け、取引を拡大したり、代替戦略となる同業他社との災害時協力協定の締結、平常時からの一部生産委託、ステークホルダーとの関係維持・発展、業務プロセスやシステムの共通化・簡略化・合理化等経営戦略とも密接に絡むものである（図10参照）。

防災活動とBCMの関係（イメージ）

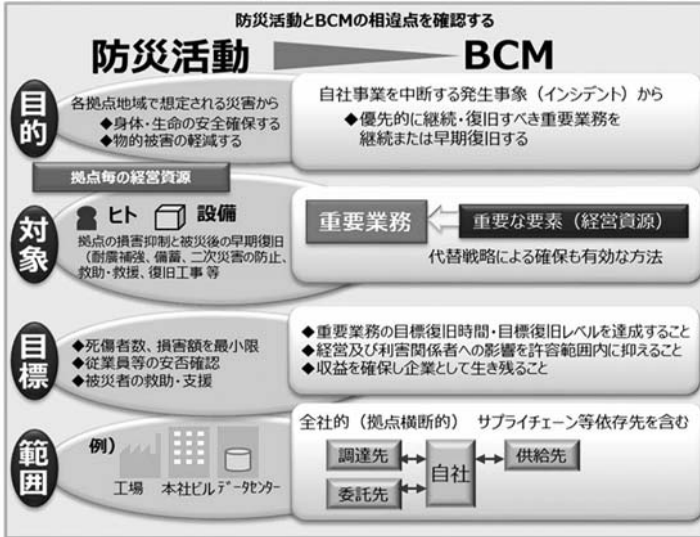


図10 防災活動と事業継続マネジメントの違い（内閣府（2014a）13頁参照）

⑤ BCMの実施体制について、どのように考えればいいのか。

BCMの実施体制については、BCMの導入に当たり、BCMの責任者や事務局メンバーを指名し、関係部門の担当者によるプロジェクトチームを立ち上げる等全社的な体制を構築することが重要である。

そして、平常時のBCMに関する体制と、緊急時のBCPの両方について準備を行う必要がある。両体制は、目的もメンバーも異なっているのである。

平常時の体制については、BCMに関する責任、権限を有する者をメンバーに任命し、その活動に取り組むことが評価される環境を作ることが必要になる。

緊急時には、BCPに沿って活動することになるが、同計画の中で、経営者自身又は経営陣の中から責任者を決め、各部署からメンバーを選び、事務

局を設置し、メンバーの緊急参集の発動要件、参集場所、迅速な意思決定や指示ができる体制、指揮命令系統の明確化、代行者及び代行順位等について定める必要がある（図11参照）。

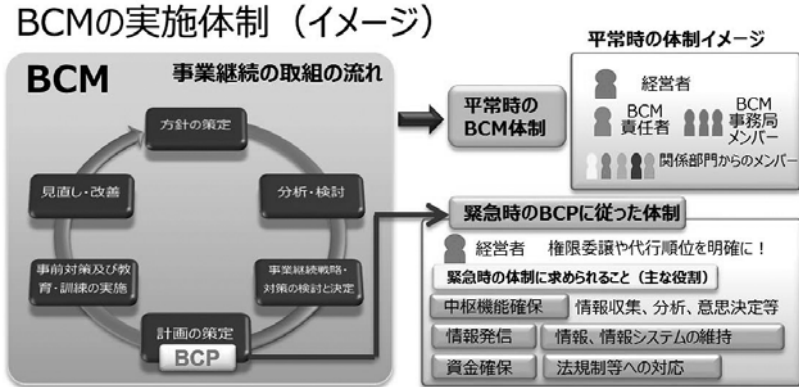


図11 事業継続マネジメントの実施体制のイメージ（内閣府（2014a）15頁参照）

⑥事業継続能力を高める方法はどのようなものか。

事業継続能力を高めるためには、緊急時に適切な対応を行う計画の定め、平常時の事業継続の取組の中で危機的事象への対応力を高めておくことが重要である。

つまり、危機的事象が発生した場合には、重要業務を時間内に再開できるように戦略を練っておき、その戦略に基づき、対策・対応を速やかに実行できるように計画に盛り込み、それを実現できるように事前対策を行い、事業継続に係る教育・訓練、見直し・継続改善を行っていくことになる。

なお、自社だけではなく、多様な危機的事象に対して有効となる事業継続戦略を持つとともに、サプライチェーンを構成する調達先や供給先の事業者も事業継続をすることができる体制になっていることが重要になる。

⑦利害関係者（ステークホルダー）との関係が重視されているが、どのように考えればいいのか。

事業継続を考えるに当たっては、取引先、顧客、従業員、株主、資金借入先、地域住民、行政等利害関係者のニーズを十分に認識し、BCMを経営戦略に反映することが重要になるほか、関係情報を適宜発信することにより、取引先等事業者にとって重要な利害関係者に対する信頼関係を構築することが重要になる。

その際には、利害関係者である地域住民等と共生することが重要であり、緊急時における地元への貢献も重要になる。

利害関係者に対する情報発信を適切に行うことができず、その信頼を失った場合には、供給先や顧客が代替調達に切り替えたり、資金借入先の金融機関の信頼を失い資金繰りに窮したり、地域住民や自治体の不信を買ったり、マスコミの批判的な報道を受ける等の問題が起こる可能性がある（図12参照）。

企業・組織のBCMと利害関係者の関係（例示）



図12 事業者の事業継続マネジメントと利害関係者の関係
（内閣府（2014）20頁参照）

⑧他の主体との連携の重要性も指摘されているが、どのように考えればいいのか。

『事業継続ガイドライン第3版』（内閣府（2013））では、サプライチェーン（供給網）の重要性を念頭に、事業者間や地域内外での連携を促し、企業や産業全体としての事業継続能力の強化を目指し、それに伴う企業や産業としての価値の向上を図ろうとしている。これは、東日本大震災では、被災による直接倒産よりも製品・原材料・資材の入手不足、取引先等の被災による販路縮小や受注キャンセル等サプライチェーン問題による間接型の倒産が多かったことを踏まえたものである。

また、行政との連携によって、平常時から他の事業者や業界と連携し、行政に対して緊急時の規制緩和措置等に関する要請を行っておくことの重要性等を指摘している。行政側には、緊急時における規制緩和の検討、許認可等の業務を緊急時に優先実施できるような体制の確保等が求められる。

事業者には、地域を構成する一員としての社会的責任から、地域への積極的な貢献が求められており、地方公共団体との災害時協力協定の締結等平常時から地域の多様な主体と連携することが推奨されている。

なお、被災後に、事業者が応急対応要員以外の従業員等に自宅周辺地域の災害対応に協力させれば、従業員等が自宅周辺地域の災害時要援護者の支援等を行い、社会貢献をする機会にもなる。

⑨ BCM において求められるリーダーシップはどのようなものか。

経営者は、平常時も有事にもリーダーシップを発揮することが必要である。つまり平常時においては、BCM を経営環境の変化等に応じて継続的に改善し発展させ、企業価値の向上と競争力の強化を図っていくことが必要になる。また、有事には、BCM を有効に機能させるため、状況に応じて戦略を選択したり、戦略を修正する等柔軟な対応が必要になるほか、場合によっては、

新規事業へのシフトや事業からの撤退の判断等が必要になる。

⑩地区防災計画やBCPは、うまく制度を活用できる地域住民や事業者とそうでない地域とで、差が出てしまうのではないか。

地区防災計画もBCPも、どちらも罰則に基づいて強制されるものではなく、地域住民や事業者が主体となって作成するものである。そのため、これらの取組に熱心な地域住民や事業者のいる地域とそうでない地域とでは、地域防災力や事業継続力に差が出ることも考えられる。

ただ、これらの制度は、地域住民や事業者が、計画の内容の優劣や計画の数を争うことを目的としたものではなく、それぞれの地域や事業に応じた計画を作成し、地域防災力や事業継続力を向上させることを目的としたものであり、横並びの計画を求めるものではない。

金太郎飴のような横並びの発想ではなく、過去の災害経験、想定災害、地区や事業の特徴等に応じたオーダーメイドの計画を作成し、その特徴に応じた防災活動や事業継続に関する活動をいざというときに実際に行うことができることが重要である。

ただし、前述のとおり、他主体との連携はとても重要であり、その場合、とりわけ災害時の対応等に迅速性が求められることになるため、標準的な枠組みやアプローチが必要となる側面がある。そういった観点では、様々な議論はあるが、ISO22301等の国際規格を採択することも方法の一つである。

⑪大規模災害から時間が経つと、地区防災計画やBCPも活用されなくなってしまうのではないか。また、いざというときに活用できるようにするための留意点は何か。

事業者の記憶が風化して取組が疎かにならないように、毎年事業継続に関する訓練を行い、BCMの見直し及び改善を行うことが重要になる。

そして、事業継続を考えるに当たっては、単なる文書化を目的に進めるのではなく、実際にいざというときに活用できるように必要なメンテナンスを行うこと、また、緊急時に迅速に使用できるように、簡潔なマニュアルやチェックリストを用意すること、さらには、担当者が異動した後も後任の担当者が迅速に使用できるように、配慮することが重要である。

この点、最初のBCMの構築の際に、外部に委託して膨大な費用と時間をかけて詳細に作り込みすぎると、実際に訓練をしてみても問題点が多数出てきたり、メンテナンスが難しくなったり、緊急時に活用することが難しくなる場合があることに留意する必要がある。

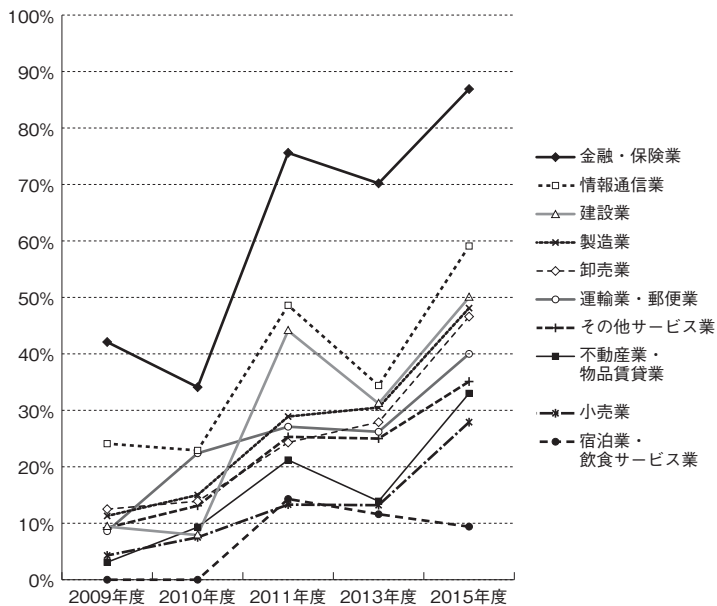
⑫日本の地区防災計画やBCPは、世界的に応用できるのではないか。

BCPは、米英等が先行して40年くらい前に始まった仕組みであり、歴史もそれほど長くない。米英等では、テロ、戦争、病気等に関する研究は比較的進んでいるが、地震、火山等の災害については、米英等では例が限られていることから、あまり進んでいない。そのような意味では、我が国における多様な災害経験や災害対応は、世界的に大きな価値を有するものである。そのため、日本の地区防災計画やBCPが、日本と同じようなタイプの災害がある国で活用される可能性は、今後高くなると考えている。このほか、日本の制度には、地域コミュニティにおける住民や事業者の共助による活動が盛り込まれており、日本の伝統的な習慣が反映された面もあるが、世界的にも優れた部分ではないかと考えている。

⑬業種別BCPの現状と課題、特に食とホスピタリティ事業における事業継続についてどのように考えているか。

内閣府（2016）によれば、業種別にBCPの策定状況を見ると、2015年度の場合は、金融・保険業のBCP策定率が86.9%と最も高く、情報通信業が

59.1%、建設業が50.0%と続いている。一方、食とホスピタリティ事業と関係が深いと思われる宿泊業・飲食サービス業の策定率は9.4%となっており、この調査で比較できる業種の中では一番低くなっている（図13参照）。



	2009年度	2010年度	2011年度	2013年度	2015年度
金融・保険業	42.1%	34.1%	75.6%	70.2%	86.9%
情報通信業	24.1%	22.9%	48.6%	34.4%	59.1%
建設業	9.4%	7.9%	44.1%	31.2%	50.0%
製造業	11.3%	15.0%	28.9%	30.5%	48.1%
卸売業	12.5%	13.9%	24.3%	27.9%	46.6%
運輸業・郵便業	8.6%	22.4%	27.1%	26.2%	40.0%
其他サービス業	9.2%	13.1%	25.3%	25.0%	35.1%
不動産業・物品賃貸業	3.1%	9.3%	21.2%	13.9%	33.0%
小売業	4.3%	7.5%	13.3%	13.2%	27.9%
宿泊業・飲食サービス業	0.0%	0.0%	14.3%	11.6%	9.4%

図13 業種別事業継続計画の策定状況（内閣府（2016）8頁参照）

宿泊業・飲食サービス業は、災害対策基本法の改正で「事業者の責務」として事業継続を実施することが明記された「災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の提供又は提供を業とする者」とは少し性格が異なるが、これらの事業者とも関係が深い隣接市場であり、宿泊業・飲食サービス業でBCPの策定率が低くなっているのは大きな問題である。早急に同業種の中でモデルとなる事業者を見つけ、普及・啓発活動を実施する等改善策が必要ではないかと考えている。

なお、東京駅周辺防災隣組や徳島県鳴門市の大塚製薬工場等では先進的取組が行われており、食とホスピタリティとの関係も深いようである。

3 参考事例

インタビュー調査を踏まえて最後のまとめに入る前に、インタビュー調査の中で最後に言及のあった①東京駅周辺防災隣組及び②徳島県鳴門市の大塚製薬工場の取組について、参考事例という形で、関係者の地区防災計画学会の研究会での報告の概要を紹介しておきたい。

①東京駅周辺防災隣組の取組について

以下は、2016年3月23日に東京都千代田区の日建設計 NSRI ホールで行われた東京駅前の自主防災組織である東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会（東京駅周辺防災隣組）の守茂昭氏の「東京駅周辺防災隣組の取組について」と題した報告内容の要旨を整理したものである²⁴。

²⁴ 金（2016）52頁以下参照。なお、東京駅周辺防災隣組については、内閣府（2014c）32頁参照。



写真
都市防災研究所上席研究員
・災害食学会副会長
守茂昭氏
(地区防災計画学会提供)

守氏は、1955年生まれで、東京大学工学部卒業後、1984年に（株）EX 都市研究所に入所し、高度情報通信都市・計画シンクタンク会議事務局長、日本都市計画家協会事務局長、都市防災研究所事務局長等を経て、2011年より都市防災研究所上席研究員を務めている。学界でも著名であり、地区防災計画学会理事、災害食学会副会長、高度情報通信都市・計画シンクタンク会議副理事長等を歴任している。

東京駅周辺防災隣組の特徴は、日本の首都の中央部で、三菱地所等大規模事業者が中心になって、都心のターミナルの地域特性に応じた防災活動を実施していることである。

この活動は、2004年に当該地区の事業者62社が中心になって、帰宅困難者対策を目的とする「東京駅周辺防災隣組」を設立したのが始まりである。

東京駅周辺防災隣組は、同年に、千代田区より東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会として指定されており、千代田区との連携の下で多様な活動を進めてきており、エリア内の会社約4,000社のうち約100社が加盟している。

同隣組では、発災時の帰宅困難者対策の一環として活動ルールを明確化し、東京駅周辺の混乱を防止するため、事業者の自発的な防災活動に関する「東京駅周辺防災隣組ルールブック」を東京駅周辺防災隣組事務局等が中心になって作成しており、毎年のように改正を行っている。

ルールブックでは、平常時のルールとしてシンクタンク機能やコーディネーター機能の強化等を定め、発災時のルールとして情報連絡本部の開設基準や発災直後の取組内容等を定めている。

発災直後の取組内容としては、対象となる地区を9組に分けたうえで、

（１）安否・被害情報の収集・伝達、（２）帰宅誘導（帰宅経路の案内）、（３）応急救護、（４）食料・飲料水の配布、（５）千代田区災害対策本部への支援要請、（６）ボランティアの統括、（７）国等行政情報の収集、を行うこととしている。

そして、東日本大震災での経験を踏まえつつ、千代田区等と連携した「ルールブック」に基づく帰宅困難者避難訓練等を通して、防災活動の検証・見直しを行い、ルールブックの改定等を実施している。

また、災害時に避難施設において収容する人数がオーバーしたときには、入所希望者を断ることが難しいという問題があることから、発災時には、インターネットを通じて避難施設の受入状況等に関する情報を流して避難者を誘導する等の対応が必要になっている。

ところで、東京駅周辺防災隣組では、災害時に重要な役割を果たす非常食の在り方についてアカデミックな研究を実施している。

食とホスピタリティについては、守氏が災害食学会の副会長であることから、学会と連携して、災害時の食の在り方について研究を行ってきている。具体的には、災害に備えた備蓄としての食糧の重要性、発災後の調理方法、発災からの時間の経過とともに避難者が必要とする食糧の種類が変化すること等について、東日本大震災の被災地でのインタビュー調査等を踏まえた研究を行っている²⁵。

特に発災後数日は、被災地への物資の補給が難しいので、避難所等に備蓄されているアルファ米等が重宝がられる。しかし、アルファ米は何回も食べると飽きてしまうので、行政等によって避難所等に対する補給が行われるようになると、菓子パンが好まれるようになる。その後は、カップラーメンのような温かいものが好まれるようになり、さらにその避難生活が長期化した

²⁵ 守（真）・佐藤・守（茂）（2016）参照。

場合には、炊き出しで作られたものが好まれる。このように被災者の食の嗜好は、発災後に変化していくものである。

そして、そのような被災者の需要に応える形で食糧等の支援物資を供給し、食によるホスピタリティを重視することが、避難所の被災者のストレスを減らし、その健康を守り、災害関連死を少なくすることにもつながる。そのような意味では、外食産業を含めた食のプロによる被災地支援が重要な役割を果たす可能性がある。

なお、食のプロによる支援としては、平常時から食材等を複数ルートで調達することによって、発災時に、被災地に対して迅速に物資を補給できるようなネットワークの整備と、それを被災地においても適切に調理できるような人材の養成を行うことが重要であり、CSR やコミュニティの連携という観点から、食に関わる事業者のBCPの中にも、そのような点を盛り込むべきである。

②徳島県鳴門市の（株）大塚製薬工場の取組について

以下は、2015年7月18日に大阪市的一般財団法人関西情報センターで行われた輸液や医療用食品等を主力としている（株）大塚製薬工場総務部次長の喜田哲也氏の「事業者による防災と地域住民との連携」と題した報告内容の要旨を整理したものである²⁶。

²⁶ 磯打（2015b）51頁以下参照。



写真

(株)大塚製薬工場総務部次長
喜田哲也氏
(地区防災計画学会提供)

喜田氏は、1978年に大塚製薬（株）に入社し、（株）大塚製薬工場高知出張所所長、神戸支店支店長、仙台支店支店長、ダイバーシティブロジェクトリーダー等を経て、2011年6月から同社 BCM 委員会事務局長を務めている。

（株）大塚製薬工場は、販売部門の大塚製薬（株）、輸入医薬品部門の大鵬薬品工業（株）、化学品部門の大塚化学（株）、輸送部門の大塚倉庫（株）とともに大塚グループ（大塚ホールディングス）を構成しており、1935年に大塚製薬工業部が基になって設立され、1946年より医薬品の製造販売を担ってきた。

同社の主力商品は、輸液や医療用食品である。特に医療用の輸液は、国内シェアが50%であり、災害等が発生しても決して止めることができない事業である。

徳島県鳴門市にある松茂工場では、国内シェアのうち30%を生産しており、発災した場合には、シェアが大きいこともあり、他社に代替生産を委託することができない状況である。

2011年の東日本大震災の発災時には、同社は四国にあって被災しなかったことから、被災した他社の代替生産を請け負って、なんとか、輸液等の国内総需要をカバーすることができた。

同社では、BCP は、経営戦略の位置付けであり、浸水対策、自家発電、液状化対策、在庫備蓄、配送対策等を実施している。四国エリアに在職する大塚グループの職員は、約8,000人におよぶ。災害時に卸店と連絡がとれなくなった場合には、現場からの要請を待たないで、いわゆるプッシュ型で1週間分の商品を現場に配送する BCP を持っている。

地域貢献については、同社の拠点周辺に社員や OB やその家族が多数住ん

しており、関係者ばかりであることから、同社のための、いわゆる「自助」として実施されている。そして、同社が、地域から求められる役割が大変大きいことを認識し、社内外の帰宅困難者に関する取組、地元自治体や地域との積極的な連携強化等を図っている。

具体的には、防災協定を同社の工場が立地する徳島県鳴門市、松茂町と締結している。また、同社の車両を緊急車両として登録したり、地元の自主防災会、学校関係者、行政、警察、消防等と連携した CCP（地域継続プラン）の実践を行い、その実践を通じて同社の危機管理を担う社員の育成を行っている。

事業継続活動を突き詰めると、災害環境が厳しい場合には、現在の拠点から移って、代替地で生産を行う可能性もあるので、事業継続活動が、必ずしも地域継続力の強化にはつながらない場合もあるが、自社の立地環境で想定しうる限りのハード対策を施すことは、地域住民や関係者に対して、現在の立地での事業継続の覚悟を示すことにもなっている。

このことが、企業の事業継続力の向上につながるほか、例えば、周辺企業の従業員が同社の建物に津波の際に避難できるように協定を結び、同社が周辺企業を助けることによって、周辺商業地全体の価値が向上したほか、地方公共団体の企業誘致、税収増加等にもつながり、地域全体として、正のスパイラルに発展しており、永続的な地域貢献に寄与している。

このような事業継続の制度を地域で維持継続していくための担い手の留意点としては、社員目線、社会目線、家族目線からの取組を重視することが挙げられる。

Ⅳ まとめ ～インタビュー調査を踏まえての解題～

上記インタビュー調査は、内閣府（2013）及び内閣府（2014a）の当時の執筆担当者が、その策定経緯や現状分析について語ったものであり、今後の

地域コミュニティでの事業者の防災活動や BCM の在り方を検討するに当たり、重要な示唆に富んでいる。

ここでは、最初に、防災における共助を意識して、事業者を主体とした地区防災計画や BCP の在り方について、事業者の地域コミュニティとの連携という論点に焦点を当てて、解題という形で整理する。

地区防災計画は、地域コミュニティの住民及び事業者を主体とした防災計画であり、災害対策基本法上に根拠規定を有しつつも、関係規定は、あくまでも努力義務の規定であり、罰則等がかかるわけではない。このような努力義務としての性格は、BCP と似ている。

ただし、BCP は、地区防災計画のような共助による防災活動を前面に出したものと違い、企業価値の向上、平常時の企業競争力の強化を目的としたものであり、事業者の市場における生き残りを目的とした自助的なものである。

この点が、地区防災計画と BCP の地域コミュニティとの連携や共助の姿勢の違いとなってあらわれている。

地区防災計画は、地域コミュニティにおける相互の助け合いが強調された制度であるが、BCP は、自社だけではなく、サプライチェーンを構成する調達先や供給先の事業者が事業継続できる体制になっていることが重要だと考えられている。そして、その際に、利害関係者である地域住民等と共生することが重要であり、復興等も勘案して、緊急時における地元への貢献が重要事項になる。なお、事業者は、地域の構成員として、地域への積極的な貢献が求められ、地方公共団体との災害時協力協定の締結等平常時からの地域の多様な主体との連携が推奨される。

また、利害関係者に対する情報発信を適切に行うことができず、その信頼を失った場合には、供給先や顧客が代替調達に切り替えたり、資金借入先の金融機関の信頼を失い資金繰りに窮したり、地域住民や自治体の不信を買っ

たり、マスコミの批判的な報道を受ける等の問題が起こる可能性が指摘されている。

さらに、行政との連携によって、平常時から他の事業者や業界と連携し、行政に対して緊急時の規制緩和措置等に関する要請を行っておくことが重要である。

地区防災計画も BCP も、取組に熱心な地域住民や事業者のいる地域とそうでない地域とでは、地域防災力や事業継続力に差が出るのが予想されているが、これらの制度は、地域住民や事業者が計画の内容の優劣や計画の数を争うことを目的としたものではなく、それぞれの地域や事業の特性に応じた計画を作成し、事業継続力や地域防災力を向上させることを目的としたものである。そもそも横並びの計画を求めたものではなく、両計画とも、金太郎飴のような横並びの発想ではなく、過去の災害経験、想定災害、地区や事業の特徴等に応じたオーダーメイドの計画を作成し、その特徴に応じた防災活動や事業継続に関する活動をいざというときに実施できるようにしておくことが重要になる。

そして、BCP で先進的な取組を行ってきた米英等と日本では、災害経験も想定災害も違っていることから、その違いについて理解しつつ議論する必要がある。日本の地区防災計画や BCP が、日本と同じような地震、火山、台風、洪水等の災害のある国で活用される可能性は、今後高くなると思われ、日本の習慣である地域コミュニティにおける住民や事業者の共助の活動は、世界的にも優れており、世界的に両計画が普及する可能性があると思われる。

ところで、インフォーマントは、内閣府（2016）において、食とホスピタリティ事業と関係が深い宿泊業・飲食サービス業の BCP の策定率が9.4%と、極めて低くなっていることを問題視しているが、これは事業継続の動きがもともと欧米の金融や情報通信産業から発生したことによる影響が大きいのと思われる。ただ、事業継続は、取引先の一つの事業者の影響が、隣接する事業

にも影響を与える分野であり、国民生活や経済活動の柱である食とホスピタリティ事業で有効な事業継続が行われない場合には、社会全体に大きな影響が出ることも予想される。

インフォーマントも提案しているように、早急に食とホスピタリティ事業の中で、モデルとなるような事業者の取組を分析し、同業種において広く応用ができる部分について、モデル事業等を通じて、広く普及させていくことが重要になると考える。

その際、東京駅周辺防災隣組の守氏が指摘しているように、発災時に被災者によって必要とされる食が時間の経過とともに変化し、ホスピタリティの在り方にも変化が生じること、外食産業を含めた食のプロによる被災地支援が重要な役割を果たす可能性があること、被災地に対して迅速に物資を補給できるようなネットワークの整備と調理ができるような人材の養成が必要であること等を踏まえつつ、CSR やコミュニティの連携の観点から、食に関わる事業者のBCPの中にも、食のプロによる被災地支援に関する記述を盛り込むべきであると考えられる。

また、大塚製薬工場の喜田氏が指摘しているような事業者と地域コミュニティとの人間関係の良好さや充実した事前の危機管理対策と関係者の危機意識の向上が、事業者が地域と連携して事業継続力や地域防災力を高めるに当たっての重要なポイントになると思われる。

なお、BCPの分野は、2013年の災害対策基本法改正に先立って取組が進んできた分野であり、地区防災計画を推進するに当たり、参考にされてきた制度でもあるが、2014年度及び2015年度には、内閣府は、地区防災計画のモデル事業を全国37地区で展開しており、BCPの取組を凌駕する可能性がある。両計画は、どちらも事業者が主体となりうる制度であることから、両計画の利点を活用しつつ、各事業者が自らの防災活動に適した仕組みを選択することが望ましいが、いずれにしても、現在は、モデルとなる取組の数が限

られていることがボトルネックとなっており、内閣府等行政側が、各業種の先進的な取組を支援し、その内容を調査・分析することで、各業種における標準的な BCP や地区防災計画の方向性を示していく必要があると考える。

本稿では、食とホスピタリティ事業における事業継続の現状等について、関係業界のガイドラインや学会の研究会での報告記録等を調査したのみであり、BCP 及び BCM の成功事例及び失敗事例を収集したり、実際に運用について具体的な考察を行うことができなかった。2020年の東京オリンピック・パラリンピックに向けて、日本の「おもてなしの心」を体現する事業として食とホスピタリティ事業は注目を集めており、海外の人々に安心して来客してもらうためにも、BCP 及び BCM を充実していくことが求められている。

今後、食とホスピタリティ事業における発災時の BCP 及び BCM の在り方について、関係事業者に対してインタビュー調査を実施する等さらなる検証が必要である。

最後に、防災行政の関係者が例に出すことが多い2005年8月の米国のハリケーン・カトリーナの際の食やホスピタリティに関するスターウッドホテルの対応に触れておきたい²⁷。

米国史上最悪の自然災害であるハリケーン・カトリーナによって、ルイジアナ州南部のニューオーリンズ市で堤防が決壊する等して、1500人以上の死者が出たほか、50万人以上が住居を喪失した。連邦政府の危機管理がうまく機能しなかったことも原因であるとされているが²⁸、このような状況でも BCM に成功したのがスターウッドホテルである。同社は、世界規模で展開するホテル会社であるが、もともとあらゆる災害を想定したオールハザード型の BCP を策定しており、それを活用することによって、発災時に、ニュー

²⁷ 多田 (2007b) 参照。

オーリンズ市内の3つの自社のホテルの宿泊客や従業員とその家族等を数日間無料で自社のホテルに収容し、怪我人や病人を出すこともなく、地域住民を助けつつ、安全に彼らをダラス市内の自社のホテルまで搬送した。また、同社は、ニューオーリンズ市のダウンタウンで最初にホテル営業を再開したこと等でも有名である。食事についても発災前からホテルの主要電源の喪失を予想して、早くから調理をはじめ、電源喪失後にも温かい食事を提供した。これらは、食とホスピタリティ事業の関係者にも参考になる例ではないだろうか。同社の Kevin Regan 副社長が、上院の聴聞会で下記のように語っている。危機を乗り越えるための鍵は極めて単純なものであるが、実現は容易ではない。これは、まさに、事業継続の要諦を語っているのではないだろうか²⁹。

The lessons we learned from Katrina are, quite frankly, not unlike those learned from past disasters. In our view, the keys to successfully managing a crisis are planning, leadership, teamwork and communication. Simple words, but not so simply accomplished.

謝辞

本稿の執筆に当たっては、地区防災計画学会の室崎益輝先生（神戸大学名誉教授・地区防災計画学会会長）、矢守克也先生（京都大学防災研究所教授）、

²⁸ 当時のブッシュ政権において2003年に危機管理機関の組織改革が行われ、国土安全保障省（Department of Homeland Security、略称は DHS）の設立により、FEMA の地位と権限が低下していたほか、指揮系統が混乱していたことや、政治的任用（情実任用）により危機管理の専門性や実務経験のない者が FEMA 長官等幹部に任命されていたこと等が指摘されており、行政官の資格任用制を採用している日本とは異なるいろいろな事情があるようである。Silverstein（2005）参照。

²⁹ Testimony of Kevin T. Regan, Regional Vice President Starwood Hotels & Resorts Worldwide, Inc., November 16, 2005, [https://www.hsgac.senate.gov/download/111605 regan](https://www.hsgac.senate.gov/download/111605%20regan) 参照。

大矢根淳先生（専修大学人間科学部教授）、鍵屋一先生（跡見女子学園大学観光コミュニティ学部教授）、加藤孝明先生（東京大学生産技術研究所准教授）、井上禎男先生（琉球大学法科大学院教授）、田中行男先生（一般財団法人関西情報センター専務理事）、堀口浩司先生（地域計画建築研究所取締役副社長）、磯打千雅子先生（香川大学地域強靱化研究センター准教授）、稲田修一先生（東京大学先端科学技術研究センター教授）をはじめとする多くの先生方から御示唆をいただいた。

また、前内閣府防災担当の筒井智士先生には、インタビュー調査のインフォーマントとして、多大な御協力をいただいた。報告を紹介させていただいた守茂昭先生（都市防災研究所上席研究員）、喜田哲也先生（（株）大塚製薬工場次長）にも大変お世話になった。

なお、本稿は公益財団法人江頭ホスピタリティ事業振興財団及び国際メディア財団の研究助成による研究成果の一部である。

御指導・御協力をいただいた先生方に厚く御礼申し上げます。

参考文献

- ・ 磯打千雅子（2015a）「土器川流域における気候変動に適応した強靱な社会づくり DCP（地域継続計画）策定プロセスにみる多様な地区防災計画展開の可能性—地域継続計画 DCP と地区防災計画の関係に着目して—」『地区防災計画学会誌』 5号
- ・ 磯打千雅子（2015b）「事業者と地域が連携した地区防災計画 地区防災計画学会第6回研究会印象記」『地区防災計画学会誌』 5号
- ・ 金思穎（2016）「勤務者と地域住民の共助のあり方 地区防災計画学会第13回研究会印象記」『地区防災計画学会誌』 7号
- ・ 経済産業省（2005）『事業継続計画策定ガイドライン』
- ・ 災害対策法制研究会（2014）『災害対策基本法改正ガイドブック』大成出版 社
- ・ 佐藤郁哉（2008）『質的データ分析法』新曜社
- ・ 篠原清夫・清水強志・榎本環・大矢根淳（2010）『社会調査の基礎』弘文堂
- ・ 損保ジャパン・リスクマネジメント（2009）『事業継続計画策定のイメージと解説』青果市

場卸売業 新型インフル】

- ・多田浩之（2007a）「BCM とは何か」『シンクイット』2007年1月12日
- ・多田浩之（2007b）「ハリケーン・カトリナ災害から学ぶ～ホテル会社の対応事例」『シンクイット』2007年2月9日
- ・東京海上日動リスクコンサルティング（2013）『実践 事業継続マネジメント第3版』同文館出版
- ・内閣官房（2013）『新型インフルエンザ等対策政府行動計画』
- ・内閣府（2016）『平成27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（2014a）『事業継続ガイドライン第3版解説書』
- ・内閣府（2014b）『業務継続計画』
- ・内閣府（2014c）『平成26年版防災白書』
- ・内閣府（2013）『事業継続ガイドライン第3版』
- ・内閣府（2010）『地震発生時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説第1版』
- ・内閣府（2007）『中央省庁業務継続ガイドライン』
- ・内閣府（2005）『事業継続ガイドライン第1版』
- ・中澤幸介（2013）『被災しても成長できる危機管理「攻めの」5アプローチ』新建新聞社
- ・西澤雅道・金思穎・筒井智士（2016）「熊本地震及び地区防災計画に関する社会学的・行政学的考察」『福岡大学法学論叢』61巻2号
- ・西澤雅道・筒井智士（2014）『地区防災計画制度入門』NTT出版
- ・日本政策投資銀行環境・CSR部（2012）『責任ある金融－評価認証型融資を活用した社会的課題の解決』金融財政事情研究会
- ・日本ホテル協会（2007）『地震発生時の対応活動指針』
- ・農林水産省（2009）『新型インフルエンザ版 食品事業者等のための事業継続計画（簡易版）の策定及び取組の手引き』
- ・野田健太郎（2013）『事業継続計画による企業分析』中央経済社
- ・林秀弥・金思穎・西澤雅道・筒井智士（2016）「熊本地震を踏まえた地区防災計画等による地域防災力強化の在り方」『名古屋大学法政論集』267号
- ・防災行政研究会編（2016）『逐条解説 災害対策基本法 第三次改訂版』ぎょうせい
- ・丸谷浩明（2015）「企業の事業継続計画と連携」ひょうご震災記念21世紀研究機構『21世紀ひょうご』2015年18号
- ・丸谷浩明（2013）「事業継続計画（BCP）と防災計画・DCPとの関係の考察」国土交通政策研究所『PRI Review』49号
- ・丸谷浩明（2011）「東日本大震災の教訓を踏まえた事業継続計画（BCP）改善への提言」『土

木学会論文集 F 6 (安全問題)』67巻 2号

- ・丸谷浩明 (2008)「事業継続計画 (BCP) と普及方策について」第 1 回防災計画研究発表会 発表論文
- ・丸谷浩明・指田朝久編著 (2006)『中央防災会議『事業継続ガイドライン』の解説と Q & A —防災から始める企業の事業継続計画 (BCP) —』日科技連出版社
- ・守茂昭 (2007)「DCP (District Continuity Plan) 発祥の地の防災活動—大丸有における企業と行政の協働の防災まちづくり活動」都市計画協会『新都市』61巻 5号
- ・守真弓・佐藤美嶺・守茂昭 (2016)「災害レスノグラフィーによる仙台市の被災食生活実態調査」『災害食学会誌』3巻 1号
- ・安井肇・あらた基礎研究所編 (2013)『備える BCM から使える BCM へ』慶應義塾大学出版会
- ・渡辺研司・インターリスク総研 BCM/ERM 融合研究会編 (2013)『BCMS (事業継続マネジメントシステム) —強靱でしなやかな組織をつくる』日刊工業新聞社
- ・KPMG ビジネスアドバイザー (2013)『経営戦略としての事業継続マネジメント』東洋経済新報社
- ・Estall Hilary (2012) Business Continuity Management Systems: Implementation and certification to ISO 22301, BCS, The Chartered Institute for IT
- ・Silverstein Ken (2005) Top FEMA jobs : no experience required- Director Brown wasn't the agency's only senior official appointed under Bush with little or no background in dealing with natural disasters, Los Angeles Times, 9 September 2005