

ハヤシ シュウヤ
林 秀弥

共同研究者

西澤 雅道
(前・福岡大学 准教授)

略 歴

1997年	3月	同志社大学法学部	卒業
1999年	3月	京都大学大学院 法学研究科修士課程	修了
2002年	3月	京都大学大学院 法学研究科博士後期課程 単位取得認定退学	
	4月	京都大学大学院 法学研究科	助手
2003年	4月	神戸市外国語大学 外国語学部	専任講師
2005年	4月	名古屋大学大学院 法学研究科	助教授
2007年	4月	名古屋大学大学院 法学研究科	准教授
2008年	4月	名古屋大学 法政国際教育協力研究センター	准教授
2010年	4月	名古屋大学大学院 法学研究科	准教授
2013年	4月	名古屋大学大学院 法学研究科	教授
			現在に至る

企業とコミュニティの共助による防災活動と食の役割 — BCP (事業継続計画) と地区防災計画を中心に —

本研究では、熊本地震、九州北部豪雨、西日本豪雨等の近年の大規模災害の教訓を踏まえて、地区防災計画、事業継続計画等の地域住民や企業によるボトムアップ型のコミュニティ防災・企業防災の手法に着目しつつ、食の役割について考察を行った。本研究では、東日本大震災や熊本地震の際のグリーンコープまもとやロイヤルホールディングスの事例を取り上げた。これらの事例は、食をはじめとするホスピタリティ事業に関わる企業にとって、日頃からの地域コミュニティとの連携の重要性や発災後の食の役割がよくわかる事例であり、内閣府の関係ガイドラインが示す共助の方向性と合致する事例である。これらの事例検討を踏まえて、食をはじめとするホスピタリティ企業は、このような地域コミュニティと連携した共助の考え方を地区防災計画及び事業継続計画（BCP）やそれらの計画に基づく防災活動の中に盛り込み、その実効性の検証を行うことが求められていることを主張した。

1 背景

(1) 気候変動の状況

地球温暖化による継続的な気候変動を受けて、近年世界中で大規模な気象災害が頻発している。2017～2018年に日本でも、九州北部豪雨、西日本豪雨等の多くの気象災害が発生しており、暴風雨や洪水等による水災害は非常に大きなものになっている。今後、21世紀末に向けて、世界の平均気温は上昇し、気候変動の影響のリスクが拡大することが予想されており、災害対策が重要な課題となっている(図1・2参照)。

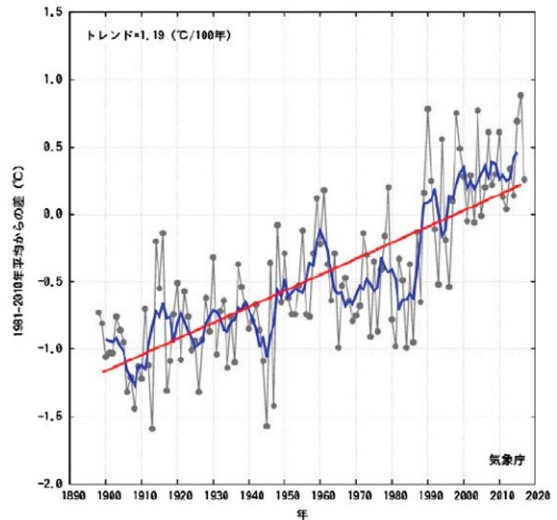


図1 日本の年平均気温偏差
(青:5年移動平均、赤:長期的な変化傾向)
(内閣府 2018:3-4)

(2) 事業継続計画(BCP)及び地区防災計画

2011年の東日本大震災では、本来被災者を支援すべき行政による被災者支援が、大規模広域災害時には、限界を迎えることが強く認識された(公助の限界)。そのため、自助・共助の重要性が強く認識されるように、トップダウン型であった国の防災行政の体系にも大きな変化をもたらした。

そのため、2013年の災害対策基本法制定以来初の大規模改正では、企業による災害時の「事業継続」や地域コミュニティの住民や企業による「地区防災計画制度」が法定される等、住民や企業主体の自助・共助を災害対策の体系の中に位置付ける動きが強く出た。そして、企業や地域コミュニティでも、事業継続計画(BCP)や地区防災計画づくりへの関心が高まり、地域防災力強化のための取組が進められていた(西澤ほか 2014:図3・4)。

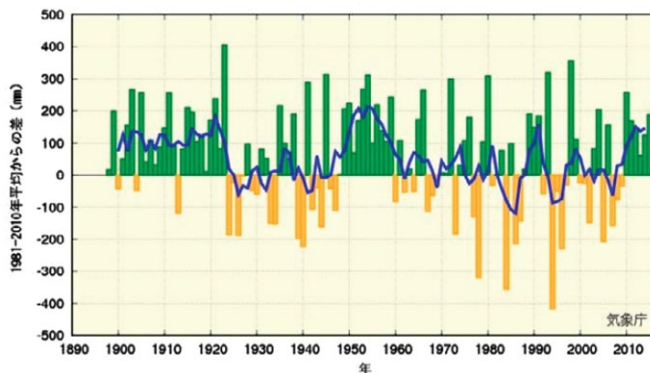


図2 日本の年降水量偏差(青:5年移動平均)(内閣府 2018:3-4)

特に「地区防災計画制度」は、市町村内の一定の地区の住民及び企業による地域コミュニティレベルでの防災活動を促進し、ボトムアップ型で地域防災力を高めるために、住民等による自発的な防災活動に関する計画制度であり、注目を集めた（災害対策基本法42条3項、42条の2）。

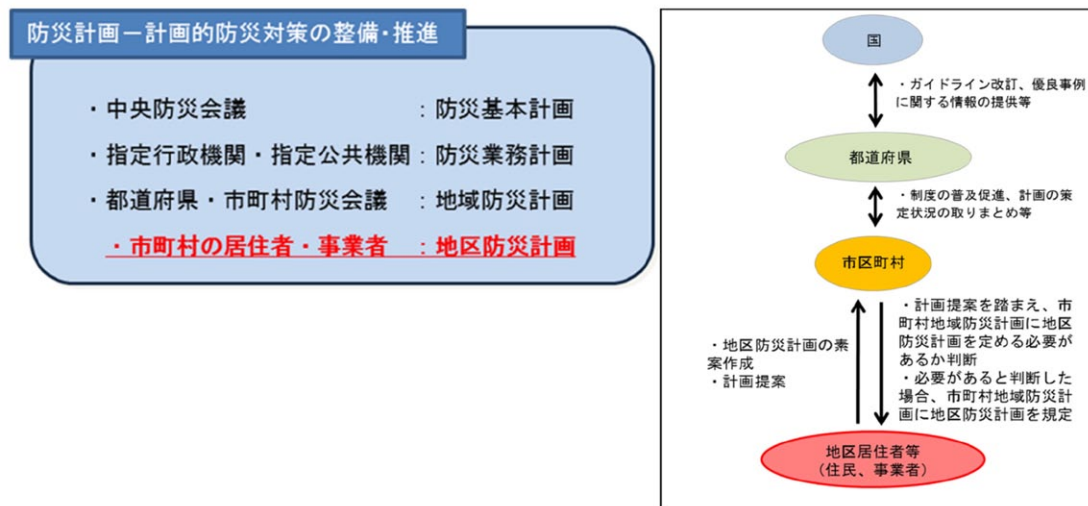


図3 地区防災計画の仕組み（内閣府 2014、西澤ほか 2014）

地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画

地区防災計画は、**地区居住者等により自発的に行われる防災活動に関する計画**であり、**地区居住者等の意向が強く反映されるボトムアップ型の計画**です。また、地区居住者等による**計画提案制度**が採用されていることもボトムアップ型の一つの要素です。

地区の特性に応じた計画

地区防災計画は、**都市部のような人口密集地、郊外、海側、山側、豪雪地帯、島嶼部**等あらゆる地区を対象にしており、**各地区の特性（自然特性・社会特性）**や想定される災害等に応じて、**多様な形態をとることができるように設計**されており、計画の作成主体、防災活動の主体、防災活動の対象である地域コミュニティ（地区）の範囲、計画の内容等は**地区の特性に応じて、自由に決めることができます**。

継続的に地域防災力を向上させる計画

地区防災計画については、単に計画を作成するだけでなく、**計画に基づく防災活動を実践し、その活動が形骸化しないように評価や見直しを行い、継続することが重要**です。



図4 地区防災計画の特徴（内閣府 2014、西澤ほか 2014）

「地区防災計画制度」は、法定計画（行政計画）であるが、通常の法定計画（行政計画）が、行政を中心としたものであるのに対して、「地区防災計画制度」は、住民及び企業が主体となっており、住民及び企業が、行政と連携して共同して行う防災活動に関する計画という位置付けになっている。

「地区防災計画制度」の最大の特徴は、地域コミュニティの住民や企業が地区防災計画の案を作って、それを市町村の防災計画である市町村地域防災計画の中に位置付けるように市町村側に提案ができる（計画提案）仕組みが法定された点である。その狙いは、住民等が主体となって作成される地区防災計画が、市町村地域防災計画に盛り込まれることによって、市町村地域防災計画に基づく市町村の防災活動と地区防災計画に基づく地域コミュニティの防災活動が連携し、地域防災力の向上を図るという点にある。

なお、地区防災計画の内容としては、計画の対象範囲、活動体制、防災訓練、物資及び資材の備蓄、相互の支援等各地区の特性に応じて地区居住者等によって行われる防災活動が想定されている。

地理学者であり防災学で有名なベン・ワイズナーは、死傷者数や倒壊家屋数といった Disaster（災害）は、台風や地震といった Hazard（自然現象）の大きさだけでは、決まらなるとし、Vulnerability（脆弱性）が大きな要素となることを指摘している。Vulnerability（脆弱性）が高くなると Disaster（災害）が大きくなるわけであるが、Vulnerability（脆弱性）を下げるための方策としては、堤防や避難路の整備のようなハードウェア対策だけでなく、防災計画の作成や避難訓練の実施のようなソフトウェア対策も重要になっている（図5）。

<p>【ワイズナーモデル】 Disaster（災害） = Hazard（自然現象） + Vulnerability（脆弱性）</p>

図5 ワイズナーモデル（Wisner et al. 2004、林ほか 2018a）

「地区防災計画制度」や「事業継続」の仕組みは、まさにこの Vulnerability（脆弱性）を下げて、Disaster（災害）を小さくするための仕組みである（林ほか 2018a：第1章）。また、社会学者である田中重好は、戦後、中央集権的にトップダウン型で進められてきた災害対策が、東日本大震災後には、災害対策基本法の改正による「地区防災計画制度」の導入等によって、住民や企業主体のボトムアップ型の要素を強く取り込んでおり、「防災のパラダイム転換」であるとしている（林ほか 2018a：第1章・第2章）。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・ 防災のパラダイム転換論（田中 2013）
従来の①科学主義、②想定外力向上、③行政中心の防災政策、④中央集権的な防災政策が転換。
脆弱性克服のため、トップダウン型からボトムアップ型へ。・ 自助・共助の重要性への注目（西澤等 2015）
（例）「災害対策基本法」改正
地区防災計画制度創設、事業継続（BC）概念導入 |
|---|

図6 防災のパラダイム転換論と地区防災計画・事業継続（田中 2013、西澤・筒井・田中 2015）

2 問題点

科学の進展や ICT（情報通信技術）の進展により、例えば、台風の進路や、大雨が降ることはある程度把握できるようになったほか、その予報に係る情報について、東日本大震災以降、防災に対する意識が高くなったマスメディアやネットによって、リアルタイムに行政等からの関係情報が発信されるようになった。これは、ICT やメディアによって、Vulnerability（脆弱性）を下げるための取組が実施されているわけである（情報通信学会 2018）。

しかしながら、2016 年の熊本地震、2017 年の九州北部豪雨、2018 年の大阪北部地震、西日本豪雨、北海道胆振東部地震等では、また大きな被害、つまり Disaster（災害）が発生した。

例えば、西日本豪雨における土砂災害、堤防決壊の結果、ダムの放水等による水害では、行政による警報の出し方の問題のほかに、住民の避難の遅れに注目が集まった。被災者に話を聞くと、テレビやネットで警報が出されていることは知っていたものの、「自分が災害にあうとは思っていなかった」、「隣の人が逃げていないから大丈夫だと思った」、「怖くて逃げることができなくなった」といった声が多い。

これらは、心理学では、「正常性バイアス」、「同調性バイアス」、「凍り付き症候群」と呼ばれる人間の心の傾向の問題であるが、大きな災害が発生するたびに繰り返し指摘される問題である（広瀬 2017）¹。

本研究では、上記のような問題を踏まえつつ、法律学、行政学、社会学等の学際的な観点から、脆弱性を下げるための地区防災計画や事業継続計画（BCP）のような企業とコミュニティの共助による防災活動の在り方について ICT との関係も念頭に考察を行った。

特に、住民の逃げ遅れの問題を中心に、発災時に住民の命を守り、企業の財産を守るにはどのような対応が求められているのかについて留意し、同時に、防災活動と人間生活の基本となる食の役割の関係にも留意した。

3 データ収集及び分析手法について

ここで、本研究における調査手法について簡単に整理しておく。紙面の関係で概略のみにとどまるが、大きく文献調査とインタビュー調査に分けることができる。

(1) 文献調査

法律学、行政学、社会学等における関係先行研究のほか、内閣府の地区防災計画ガイドライン、事業継続ガイドライン等の行政文書、ガイドライン作成に携わった関係者による執筆物等に関する

1 人には「心の罨」と呼ばれる特性が存在しており、明らかな危険に直面していても、合理的に逃げるのは容易ではない。例えば、「正常性バイアス」と呼ばれる「心の罨」は、想定外の事態が発生した際に、精神への過重負担を防ぐため、心の安定を保つメカニズムが働き、都合の悪い情報を無視したり、過小評価する人の特性で、危険な場面でも「自分は大丈夫」と根拠もないのに思い込み、結果として逃げ遅れてしまうことになる。「同調性バイアス」とは、他人と同じ行動をとると安心できるので、他人と模倣行動を行う特性のことであり、大勢の人がいれば、危険に直面して不安になっても、「隣の人が大丈夫であれば、自分も大丈夫だろう。」と思い込んで、結果として逃げ遅れるような場合である。東日本大震災では、津波に関する警報が出ているにもかかわらず避難が遅れた人が多数出たが、この「正常性バイアス」や「同調性バイアス」の影響が大きい。「凍り付き症候群」とは、緊急事態を前に、マヒ状態で茫然自失に陥り、結果として逃げ遅れの原因となるような特性のことであり、2001 年のアメリカ同時多発テロの際の世界貿易センタービルからの避難の際に大規模火災が発生しているにもかかわらず避難が遅れて犠牲者が増加した原因である（広瀬 2017；National Institute of Standards and Technology 2005）。

文献調査を実施した。

なお、本稿では、紙面の関係で、先行研究に関する詳しい分析等については触れることができなかったほか、文献については、大半が引用や参考文献の形での紹介になっている。

(2) インタビュー調査

地区防災計画ガイドライン、事業継続ガイドラインの作成に携わった元内閣府防災担当官等の行政関係者、有識者等への半構造化面接法によるインタビュー調査を実施した。また、被災経験があったり、地区防災計画づくりや事業継続ガイドライン等に取り組んだりしている住民・企業に対するインタビュー調査を実施した。

なお、紙面の関係で、本稿では、インタビュー調査を踏まえた分析結果を踏まえた記述が中心となっており、その手法、調査でのやり取り等については、省略している。

(3) 参与観察

エスノグラフィーの手法を参考にして、地域コミュニティや企業における防災活動について、有識者として現場の活動に参加をして、参与観察を実施した。

なお、紙面の関係で、本稿では、参与観察を踏まえた分析結果を踏まえた記述が中心となっており、その手法、調査でのやり取り等については、省略している。

4 結果

(1) ICTとの関係について

ICTの進展について整理すると、2011年の東日本大震災の際は、ガラケー携帯の時代であり、発災後は、ネットも電話も長期間にわたり利用が難しくなった。一方、2016年の熊本地震の際には、スマートフォンが中心になり、SNSによって災害情報がリアルタイムに発信された。2017年の九州北部豪雨以降では、ドローンの撮影した映像が瞬時にSNSでシェアされ、それがメディアによって放送されるようになった。また、LINEの機能を利用して、被災地に必要なボランティアや支援物資を調整するようになった。

従来から、防災学では、「災害は社会の動きを加速する」といわれるが、災害対策におけるICTの役割は、そのような加速をさらに増すようになっている。そして、そのことは、地区防災計画や事業継続計画づくりによる自助・共助による災害対策にも大きな影響を与えており、これらの計画づくりにおいて、ICTを活用するのは一般的になりつつある。

ただし、コミュニティの住民等が主体となって、地区防災計画や事業継続計画を作る際のポイントとなっているのは、高度なICTのテクノロジーを災害時にいきなり使い始めることは難しいので、日頃から利用しているできるだけシンプルなネットのサービスを発災時には災害対策にも転用することである。社会学者である大矢根淳は「結果防災」と呼び、社会心理学者である矢守克也は「生活防災」と呼んでいるが(金 2018)、防災だけを強調するのではなく、日頃からの地域活動をそのまま発災時にも生かすことが重要である。また、ICT等の「ハイテク」の活用だけでなく、災害に関する地域の伝承や被災経験者の語り等の「ローテク」を念頭において避難することが重要である。さらに、発災時のツイッターの分析のようにICTを駆使してビッグデータを分析することは有用であるが、一方で、人間による

地域伝承を生かした臨機応変な避難等が有効な場合もあり、災害対策に当たっては、これを組み合わせた「ICTと人間の融合」がポイントになっている。

(2) 食との関係について

食との関係についてであるが、①食品企業の事業継続への取組が他業種と比較すると遅れているものの、②利害関係を越えた地域重視の取組が長期的に食を扱う企業の強みになっている可能性があるほか、③安全性を重視した食への取組が被災地でも高く評価されている例があり、④防災や災害時の食の問題は誰にでも関係のある問題であり、都市コミュニティでは、選択性が高いことから、同じ関心を持つ人の同質結合が進展しやすい。そのため、防災や災害時の食の問題を契機として、同質結合が進み、地域活性化や都市のまちづくりにもつながる可能性があるほか、⑤日本と同じように災害の多い中国でも同じような傾向が見られた。

5 結びにかえて

災害経験や事業継続計画（BCP）をいかした企業の共助による防災活動は、企業も活動主体として想定している地区防災計画と類似しており、専門的なノウハウや人材を有する企業と行政・地域との連携が重要になっている。

最新の内閣府の事業継続（BC）ガイドラインは、企業が発災時に事業継続計画（BCP）を適切に適用し、BCM（事業継続マネジメント）を適切に実施するには、地域コミュニティとの関係を重視する必要がある旨指摘している。これまでの事業継続計画（BCP）に関する研究の多くは、自助的な観点から論じられ、市場における企業の「したたかさ」の重要性を説くものが多かったが、東日本大震災等では、企業が早期に復興するためには、地域コミュニティによる理解と協力が不可欠であり、そのためには、平時からの地域コミュニティとの関係づくりが欠かせないことが判明した。そのため、発災時に備えた事業継続計画（BCP）を考えるに当たっては、共助の観点から、地域コミュニティと連携して被災地の復旧・復興に尽力することが重要になっており、地域コミュニティの作成する地区防災計画との連携も必要である。

最後に、防災活動と食の役割との関係を考えるに当たってヒントになりそうな取組として、ロイヤルホールディングスとグリーンコープくまもとの事例を改めて紹介しておきたい（林ほか 2018a）。

(1) ロイヤルホールディングスの取組

ファミリーレストランであるロイヤルホストやリッチモンドホテル等ホスピタリティ事業を全国展開しているロイヤルホールディングスは、2011年の東日本大震災の際には、多くの外食企業が、被災地の店舗を閉店する中で、現地で調達できる食材によるメニューを開発し、営業を継続し、復興のために大きな役割を果たした。当初は、被災者に対して無料で食事を提供しようとしたこともあったが、被災者から、地域の復興のためにも有料でいいのでサービスを提供し続けてほしいという要望があったという。

その後、東日本大震災の経験をいかして、先進的な事業継続計画（BCP）を作成した。その計画は大変優れたものであり、日本政策投資銀行から安く融資を受けることができる資格であるBCM格付（融資格付）を外食業として初めて取得した。なお、通常は、事業継続計画（BCP）は、

商品の仕入れ先等各社の秘密に属する事項が記載されていることから、社外には秘匿することが多いが、ロイヤルホールディングスでは同業他社を含めて広く自社の事業継続計画（BCP）を公開し、ホスピタリティ業界全体の事業継続レベルの向上に貢献しようとしている。

2016年の熊本地震の際にも、被災地で多くの同業者が休業する中で、東日本大震災の時の経験を踏まえて作成した被災地で作ることのできる特別メニューを被災地で提供し続けた。また、被災地の復興のために現地に入った支援者たちは、多くのホテルが休業していたため困っていたことから、自社の系列のホテルを積極的に提供した。

このような熊本地震での同社の活動は、同社が、福岡市に本拠地を置く九州の企業であったこともあり、九州の被災地が速やかに復旧・復興を遂げるため、積極的に店舗を開け続けることが重要と考えて、支援活動を実施した結果である。

(2) グリーンコープくまもとの取組

福岡市に本拠地を置く環境重視の生協である「グリーンコープくまもと」は、日頃から各家庭やコミュニティに専用の販売車を使って宅配を行い、地域の人々と会話をし、高齢者や子供の見守り活動等も行いながら食材や日用品等の販売を行っている。これは、生協という組織形態をとっていることから、住民との人間関係を重視しており、利益や効率性よりも、地域コミュニティへの支援活動を行いながら、販売を行っているところに特徴がある。日頃の販売活動を通して、地域コミュニティとの人間関係を構築する中で、地域コミュニティに住んでいる人の食材の好みから始まって、地域コミュニティの人しか知らないような地域の特徴であるとか、災害経験であるとか、カーナビの地図では検索できないような間道まで把握するようになっていた。

そのような日頃からの人間関係の構築が、2016年の熊本地震の被災者支援でいった。グリーンコープくまもとは、発災後に速やかに災害支援センターを立ち上げ、通行止めの道路を回避して間道を使いながら各地域コミュニティの避難所へ緊急物資を届けた。

各避難所には、日頃からグリーンコープくまもとのサービスを利用している組合員がいたことから、各避難所の最新の情報を、組合員が、メールやSNS等のICTサービスを通して、リアルタイムにグリーンコープくまもとに送っており、グリーンコープくまもとの関係者が即座にそれらの情報を共有し、避難所に必要な物資を必要なだけ迅速に提供した。さらに、支援物資の在庫状況をグリーンコープくまもとのHPにアップし、ネット上で、被災者から各避難所で不足している物資に関する情報を直接受け付ける仕組みを構築した。

応急対応の時期を中心に、食重視の生協として、炊き出し等で活躍したほか、復興期に入っても、仮設住宅等をまわって被災者からのヒアリングを継続的に実施し、行政や家電メーカーとも連携して、希望者には、家電製品を届ける等被災者の生活支援を実施した（金・西澤 2018、林ほか 2018b）。

(3) 企業の防災活動と食の役割

筆者らは、本研究に当たり、事業継続計画（BCP）の専門家から話を聞く機会があったが（林ほか 2018a）、飲食業やホテル業をはじめとするホスピタリティ業界の事業継続計画（BCP）では、大規模災害が発生した場合には、食材の仕入れも難しく、衛生上の問題もあるので、店舗や工場を閉めて、被災地での営業は中止するという考え方が従来は常識だと思われていたようである。企業として

市場で生き残るため、被災地での営業から距離を置くという、ある意味「したたかさ」が前面に出た考え方であり、事業継続計画（BCP）を自助の面からのみ考えている。

一方、東日本大震災では、地域のコミュニティの理解がないと、被災した企業は会社や工場の立て直しが難しいことが判明した。企業がいくら会社や工場を再建しようとしても、被災者が避難所で厳しい避難生活を送っている中で、被災者の理解なしに大きな騒音の出る工事等を行うことはできない。また、再建のためには、地域の住民の労働力が必要であり、地域のコミュニティの協力なしには、復興はできない。そして、そのようなコミュニティの協力を得るためには、平時からのコミュニティとの人間関係が必要になる。

内閣府が2013年に取りまとめた「事業継続ガイドライン第3版」でも、事業継続計画（BCP）の作成に当たって、日頃からの地域コミュニティとの連携を重視すべきであるということが盛り込まれた。また、内閣府が2014年に公表した「地区防災計画ガイドライン」では、地域コミュニティの地区防災計画づくりでは、ノウハウと人材を持つ企業をはじめとする多様な主体との連携が重要であるとされた。いずれも、共助の観点から、企業と地域コミュニティが連携し、日頃から地域防災力を高めていく必要性を説いている点が共通している。

本研究で紹介した東日本大震災や熊本地震の際のグリーンコープくまもとやロイヤルホールディングスの事例は、食をはじめとするホスピタリティ事業に関わる企業にとって、日頃からの地域コミュニティとの連携の重要性や発災後の食の役割がよくわかる事例であり、内閣府の関係ガイドラインが示す共助の方向性と合致する事例である。食をはじめとするホスピタリティ企業は、このような地域コミュニティと連携した共助の考え方を地区防災計画及び事業継続計画（BCP）やそれらの計画に基づく防災活動の中に盛り込み、その実効性の検証を行うことが求められているのである。

謝 辞

本稿の執筆に当たっては、福岡大学非常勤講師（日本学術振興会特別研究員）の金思穎先生から知見の提供を受けた。厚く御礼申し上げます。

文 献

（アルファベット順）

- 林秀弥・金思穎・西澤雅道, 2018a, 『防災の法と社会 — 熊本地震とその後 —』信山社。
———, 2018b, 「熊本地震におけるグリーンコープの支援活動と地区防災計画」『地区防災計画学会誌』12。
広瀬弘忠, 2017, 「どうすれば災害からの逃げ遅れを防げるか」『近代消防』202。
金思穎, 2018, 「北九州市の地区防災計画に関する地域社会学的研究」『専修人間科学論集社会学篇』8(2)。
金思穎・西澤雅道, 2018, 「熊本地震後のグリーンコープのコミュニケーション的合理性による支援活動に関する考察」『地域共生研究』6。

内閣府, 2014, 『地区防災計画ガイドライン』.

内閣府, 2018, 『平成30年版防災白書』.

National Institute of Standards and Technology, 2005, *Final Report of the National Construction Safety Team on the Collapses of the World Trade Center Tower*.

西澤雅道・筒井智士, 2014, 『地区防災計画制度入門』NTT出版.

西澤雅道・筒井智士・田中重好, 2015, 「東日本大震災後の地域コミュニティにおける住民主体の防災計画の課題」『災害後の社会学』3.

田中重好, 2013, 「東日本大震災を踏まえた防災パラダイム転換」『社会学評論』64(3).

Wisner, Ben, Piers Blakie, Terry Cannon, and Ian Davis, 2004. *At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, 2ed., Routledge.

情報通信学会, 2018, 「2017年秋季(第37回)情報通信学会大会国際コミュニケーション・フォーラム—概要とプログラム」『情報通信学会誌』125.