

特集
都市の地域力
～都市を支えるソーシャルキャピタルの醸成～

Special Features
Regional power of urban areas
Creating social capital to support urban areas

防災
Disaster prevention

ビジネス街の防災力向上に向けた取組み

～BCP(企業の事業継続計画)からDCP(街の機能継続計画)へ～

水口雅晴

MIZUGUCHI Masaharu

三菱地所株式会社/
「東京駅周辺・防災隣組」評議委員

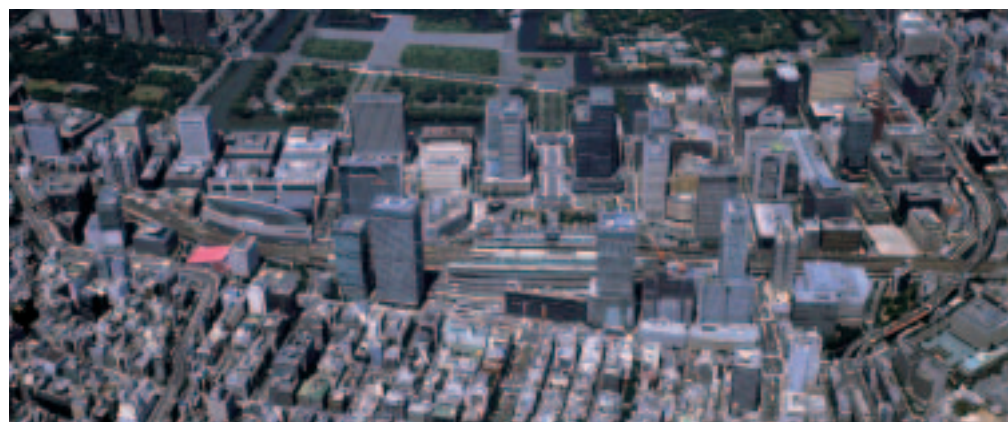
1—「東京駅周辺・防災隣組」の設立

「天災は忘れた頃にやってくる」といわれるが、一昔前まで震災は一生に一度あるかないかの経験であった。しかし、ここ数年は、国内外で頻発し、臨場感のある報道も手伝い、随分と身近になってしまった。

2007年7月の中越沖地震では、原子力発電所が“想定外”の地震にみまわれた。地盤が再調査された結果、地震動の想定値が大幅に見直され、震災前に比べ実に5倍も引き上げられた。それでも、より強い地震が今後起こらないとはいえない。数年前に“想定内・想定外”という言葉が流行語となったが、今日、さまざまな分野で“想定内”というキーワードそのものの信頼性がゆらいでいる。技術分野をはじめ広範な場面で、謙虚に従来の基準や常識を見直し、実証する必要が生じていると思える。

都市では建物やインフラの耐震化、冗長性の確保が第一である。昨今流行のBCP(Business Continuity Plan:企業の事業継続計画)の策定時に、街の機能、つまり建物施設や電力・通信、ガス、上下水道、交通といったインフラがどのような状態であるかにより、BCPの中身が大きく変わる。その意味で、BCPを補完するDCP(District Continuity Plan:街の機能継続計画)が必要である。

また気候変動により、都市水害のリスクが高まりつつある。CO₂削減という環境対策と並び、防災対策の緊急度



■写真1—東京駅・有楽町駅周辺地区

がより高まっている。もともと別のテーマであった防災と環境が、いまや表裏一体となりつつある。

東京駅・有楽町駅周辺地区(以下、当地区)で、街としての対策(DCP)を推進すべきだという提案が、2001年に地元企業から発せられ、2004年1月に「東京駅周辺・防災隣組」が設立された。大手丸の内町会、有楽町々会、内幸町々会の3町会を母体とし“向う三軒両隣”の精神で設置・運営されるコミュニティ組織である。

2—BCP(企業の事業継続)

BCPの起源は、1950～60年代の主に米国におけるDR(Disaster Recovery:災害復旧)にさかのぼる。DRは電算機普及に伴う、電子媒体や機器の損傷被害への対処が目的であった。その後、いわゆる2000年問題や2001年9月の同時多発テロを契機に、改めてBCPの必要性が確認され、2005年7月の内閣府「事業継続ガイドライン」策定に至った。

阪神淡路大震災を契機に、「自助・共助・公助」の考え方、すなわち公助(行政支援)に頼ることなく、自助・共助を優先させるべきだという考え方が示された。また、

新しいリスクであるテロ・有事への対処のための国民保護法等が、災害対策基本法との比較検討を通じ整備された。

3—防災施策の基本的スタンスの変移

防災といえば行政の防災活動に寄せる期待感が強いが、実は防災施策の基本的なスタンスが、次のように大きく変化していることはあまり認識されていない。

1) 阪神淡路大震災を契機に「自助・共助・公助」が基本に

要救護者の8割を救助したのは防災機関ではなく、家族や知人、近所の人だったという阪神淡路大震災の経験から、公助(行政支援)に頼らず、自助・共助を優先するという原則が示された。「防災機関を待っていても助けにこない」という事実を受け入れなくてはならない。

2) 9.11米国テロを契機にBCPを導入

2004年3月期から、有価証券報告書でリスクに関する情報開示が義務化された。共同体・村社会的連帯という従来型の災害応急マニュアルの原理に加え、投資家・取引先等のステークホルダーへの経営責任やCSR(Corporate Social Responsibility:企業の社会的責任)という視点を取り込んでいる。

3) 帰宅最優先から「むやみに移動を開始しない」という原則へ

交通途絶で発生する「帰宅困難者」の対策といえば、ほんの3～4年前までは夜通し歩いてでも帰るという「速やかな帰宅」が大原則であった。しかし現在は、「むやみに移動を開始しない」へと変わった。帰宅困難者の集中により、都心から隣県へ伸びる放射道路では、随所で1m²に6人というすし詰り状態が発生し、通常の2倍以上の帰宅時間を要するという試算が示された。家族・知人の安否確認を前提に、むしろ就業先・出先にと

どまり、できるならば応急活動に参加すべきとの考え方が求められている。帰宅行動より、とどまるための準備が必要である。

4—企業内防災から街の防災へ

1) BCPと地域貢献

BCP導入を通じ、企業にはリスクマネジメントについて、投資家・取引先等ステークホルダーからの評価を得る努力が求められている。「地域連携」「地域貢献」をどのように担っているのかという点が、企業の評価項目に加わった。

防災隣組では、街としての防災対策のコンセプトとして、DCPを提唱している。言い換えれば、DCPとは大災害時に「生き残る街」「逃げ出さなくてもよい街」の形成を「企業間の共助」により図るという意味である。

2) 建物の耐震化と街の耐震化

当地区のビルは旧耐震基準で建てられたものが多い。阪神淡路大震災以降、積極的に耐震診断を行い、必要な改修工事や新ビル建て替えを進めた。その結果、当地区全体として、構造的には新耐震基準による新しい街と比べ遜色のないレベルとなっている。

また、予想最大損失率PML値の考え方を基に、当地区全体で直接的な建物被害と間接的な経済被害を試算すると、耐震化努力の結果、被害額を半減させることが可能となった。

3) DCPの推進

このように、建物強度的課題のクリアーを前提に、防災隣組では、次のDCPの「3つの柱」を提唱し、関係方面との情報交換や研究会を行っている。

① 電力・通信の確保

ブラックアウトを避ける電源確保、輻輳しない電話・インターネットラインの確保、千代田区防災無線端末(トランシーバー)の設置、地区内ケーブルテレビを活用した災害時第二通信網、ワンセグ放送(実験局)他

② 食料・飲料水・トイレの確保

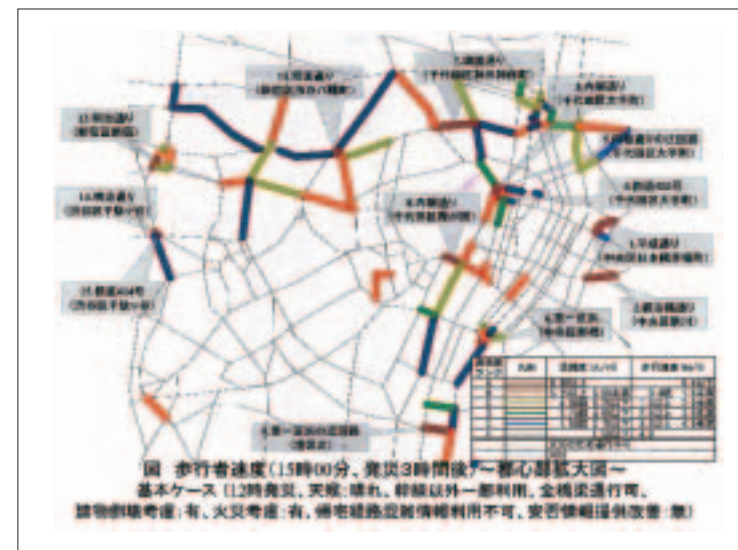
企業毎の備蓄状況や一般配布の可能性の確認、マンホール直結トイレの備蓄他

③ 防災隣組の活動

事務局員の参集方法の確認、防災訓練、防災関係施策の案内他

4) 関東大震災時の経験から

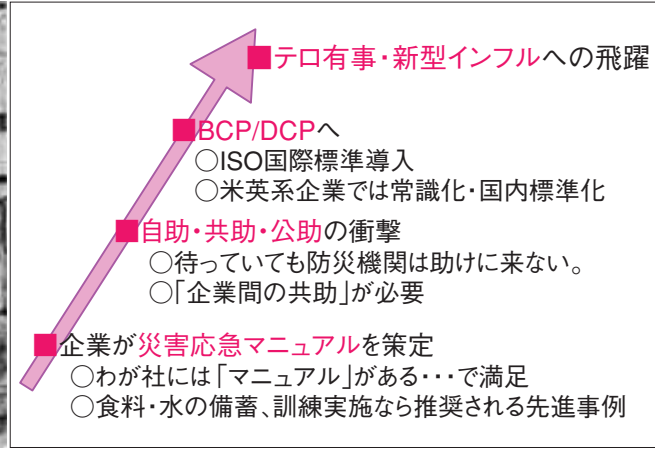
現在の丸ビルの前身である旧丸ビルの開業は、1923年9月の関東大震災のわずか半年前



■図1—帰宅行動シミュレーション結果(中央防災会議・首都直下地震避難対策等専門調査会)



■写真2—関東大震災後の三菱臨時診療所



■図2—企業が取り組むべき危機管理

であった。震災後、生き残った旧丸ビルを拠点に、応急活動が展開された。臨時診療所を開設し、避難者をビル1階に迎え入れ、備蓄米の炊き出し、缶詰・パンの配給、受水槽からの給水等の諸活動が記録に残っている。災害応急マニュアルなどが未整備であった当時、備蓄米や釜や薪炭もあったという周到な備えに驚かされる。その後80年余にわたり、毎年9月1日に、弊社では全社防災訓練を実施している。防災隣組のひながたはここにある。

5—オフィス街の防災

2002年、個々の企業の防災対策の充実とともに、“街としての”対策も進めるべきとの提案があった。これが防災隣組設立の直接の契機である。住宅地の町内会や商店街での防災活動は盛んに行われているが、オフィス街での活動となると、実はほとんど前例がない。まずは地元企業、行政、学識により、当地区の防災対策のあり方についての検討を行い、同年11月に『帰宅困難者と企業セキュリティ』を策定し公表した。これに対し当地区の企業から、多くの疑問や批判が寄せられた。その論点は主に次の3点である。

① 棚ぼたの期待論

防災対策を地元民間で進めると、防災機関から期待され、却って支援を得にくくなる。むしろ、自らは何もしない方が助けてもらえる。

② 陳情優先論

従って、地元企業としては対策強化について行政への陳情を繰り返すだけで十分、自らは何もしない。

③ ある種のリスク保有論

「リスクの保有」は保険論のカテゴリーであるが、ここでは「腹をくくる」「出たところ勝負」ともいえるあきらめムード。これらに共通する認識は、「防災は行政の仕事であっ

て、民間がやるべきではない」という旧来の固定観念である。防災隣組の活動が定着している今日にあっても、残念ながらこの観念は、未だに散見される。防災隣組の活動は、まさにこの観念と真正面から向き合ってきた。繰り返し訴え続けたことは、「自助・共助・公助」が今日の防災の原則であり、「自己責任」こそが大原則となっているという点だ。

図2は防災対策の基本的なスタンスや取組みの推移(発展)を示している。従来型の企業災害マニュアルの策定は左下である。マニュアル策定すら未だ進んでいない現状から見れば、「我が社には防災マニュアルがある」ということだけでも自慢してよいともいえよう。しかし図中の矢印の通り、企業を取り巻くリスクマネジメントのテーマは次々と現れ、減ることはない。根気よく取組みを継続するしかない。

6—防災隣組の活動

洞爺湖サミットの警戒のため、2008年7月1日～9日の間、防災隣組は東京都とのコラボレーションにより、当地区内のパトロールを実施した。当初、帰宅困難者対策の実働部隊としてスタートした防災隣組であったが、街の安心安全のテーマが広がるに連れ、BCP/DCP、都市水害、国民保護(テロ・有事)、防犯へと守備範囲を広げている。

平常時の活動は、①ベースとなる活動と②ビジネス街らしい活動である。

① ベースとなる活動

- ・防災・防犯まちづくり活動
- ・防災訓練(毎年1月17日開催)
- ・防災情報システム導入・習熟
- ・啓発広報(シンポ・講演会等)
- ・他団体との連携(全国各都市等)



■図3—防災情報システム

② ビジネス街らしい活動

- ・海外の厳しい視線への対応
- ・国内都市間競争への対応
- ・国民保護(テロ・有事)、防犯
- ・BCP/DCPの普及啓発
- そして地震発災時には、千代田区からの出動要請か、震度6以上の自動立ち上げにより次を行う。
- ・防災情報システムによる情報の収集伝達(安否・被害、帰宅経路、支援要請等)
- ・支援場所開設、誘導、要援護者の救護
- ・最小限の食料・飲料水配布(備蓄倉庫・貯水槽からの搬出・配布)
- ・ボランティア統括、国・都等行政情報収集

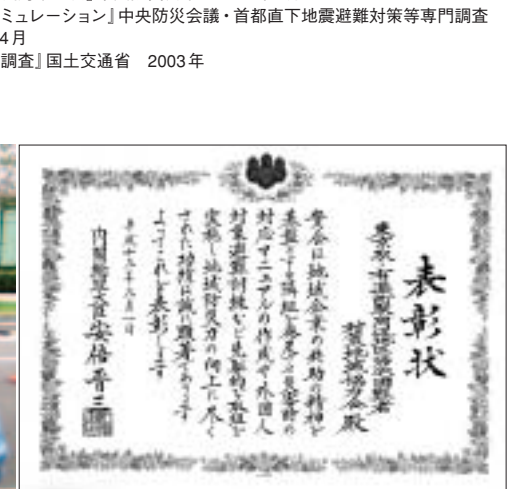
また、現在重点的に取り組んでいる課題は防災情報システムである。2007年5月にオープンした千代田区新庁舎4階内の「防災センター」と、当地区内のエリア放送を配信している丸ビル7階の「丸の内ビジョン放送センター」とを連携する防災情報システムを構築した。丸の内ビジョ



■写真3—外国人向け防災訓練



■写真4—マンホールトイレ組立訓練



■写真5—表彰状

は、地下歩専用道内のマルチビジョンや各ビル内の76基の大型ディスプレイに配信している。

さらに、防災隣組のブログ開設、二次元バーコードによる携帯電話での情報取得、CATV網を活用した「災害時第二通信」、2008年4月の放送法改正を契機とするワンセグ・エリア放送(実験局)等、最新技術の導入を国の支援を得つつ進めている。

7—企業間の共助へ

ビジネス街の防災力という視点からは、都市水害への目配りも重要である。

CO₂対策は、企業の自主的・計画的な努力目標から排出権取引という規制強化へと向かっているが、気候変動が高潮や豪雨という防災問題にも直結していることをもっと切実に認識すべきである。都心の経済拠点の多くは海拔の低いゾーンに集約している。都市浸水への備えは万全であろうか。特に、内水氾濫対策が気がかりだ。

企業責任はステークホルダーやCSRにより一段と重くなっている。今日的なリスクマネジメントの基本ルールは「自己責任」にある。これは、個人についても同様である。

当地区は以前から官民協調(PPP; Private・Public・Partnership)の精神に沿い、相互にオープンな立場で緊密な連携を培ってきた土壌がある。そこに町内会(コミュニティ)を母体とする我々防災隣組が「企業間の共助」という新しいテーマを持ち込んでいる。

最後に、防災隣組は2007年の内閣総理大臣賞、総務大臣賞、消防総監賞を受賞した。

<参考文献>

- 1)「首都直下地震対策大綱」中央防災会議 2005年9月
- 2)「帰宅行動シミュレーション」中央防災会議・首都直下地震避難対策等専門調査会 2008年4月
- 3)「モデル事業調査」国土交通省 2003年