

東日本大震災での経験を生かした 「震災対策書」「事業継続計画」 の見直しについて

首都直下型巨大地震の発生が危惧されている首都圏エリア。この地を中心に事業展開するコープネット事業連合では、東日本大震災での経験を生かした「地震災害対策書」と「地震災害事業継続計画」の見直しを行なっている。今回の見直しのポイントについて、危機管理室長の永山貢一氏にお聞きした。

阪神・淡路大震災をきっかけに コープネット震災対策書の作成に着手

コープネット事業連合^{※1}（以下、コープネット）での震災対策書作成のきっかけは、1995年に発生した阪神・淡路大震災でした。翌96年には、「コープネット版」として最初の震災対策書を作成しています。ただし当時は、コープネットの誕生から4年しかたっておらず、事業連合としての規模、組織統合も現在ほど進んでいなかったこともあり、その内容は現在と比較すると対処法的で、系統だったものではありませんでした。

震災対策書は、2005年に「さいたま・とうきょう・コープネットの3者版」として見直しが行なわれ、まとめられました。この頃には、北関東（栃木・群馬・茨城）や千葉の生協との共同も急速に深まり始めていましたが、この対策書では先行していた3者での震災対策について取りまとめをしています。

その後、グループでの共同の度合いが深まる中で、07年度ごろから「コープネットグループ版」として、新たな震災対策書の取りまとめを始めました。本来、震災対策書のような危機管理マニュアルは毎年見直すべきものなのですが、08年に発生した冷凍ギョーザ事件と、それがひと段落したところに新型インフルエンザが発生したためその対応に追われ、作業に着手できたのは10年に入ってからです。取りまとめは12月となりました。



コープネット事業連合
危機管理室 室長
ながやま こういち
永山 貢一氏

※1 首都圏の1都7県8生協（いばらきコープ、とちぎコープ、コープぐんま、ちばコープ、さいたまコープ、コープとうきょう、コープながの、コープにいがた）が加盟。組合員総数381万人、総供給高3,260億円（会員生協への出荷高。2010年度）。

この05年から10年は、コープネットグループとして新たな共同の段階に入った時期でもありました。例えば、宅配システムや経理システムの刷新・一元化、店舗システムの見直し、物流の統合など、さまざまな仕組みの再構築、現場オペレーションやマネジメントの標準化が進みました。仕事の仕組みが大きく変わったため、もし何か異常事態が発生したときには、従来のやり方や経験では対応し切れない状況も生まれてきていました。また、事業連合への結集が高まる中で、コープネット本部にはグループ各生協から参加される方が増え、組織としての新陳代謝も始まっていました。

このように仕組みだけでなく、組織や人材も大きく変わる中で震災対策の見直しを行なうことは、既存の震災対策書の手直しではなく、あらためて作り直す必要がありました。一方、グループ共通の組織風土や文化、言葉、ツールを創るさなかでもあったため、共通の震災対策をどうつくり上げていくかは、当初思っていた以上に重たい作業となりました。

コープネットグループ版の「地震災害対策書」（以下、「対策書」）と「地震災害事業継続計画」（同、「事業継続計画」）がまとまったのは前述のように10年12月です。しかし実は、これらは骨格というべきレベルのもので、その詳細については11年4月までにまとめることにしていました。しかし、そのさなかに東日本大震災が発生しました。

この時の対応や経験を踏まえて、現在、「対策書」（資料1）と「事業継続計画」（資料2）の見直しを進めています。

資料 1

文書番号 09180 第3版	文書名：コープネット地震災害対策書	1/31
目 次		制定 2005 年 12 月 1 日 改定 2011 年 7 月 21 日

地震災害対策書 (文書番号 09180)

<防災対策の目的と役職員の行動指針>

- 地震災害時の役職員の行動指針 2～3

1. 地震災害対策本部の行動要綱

- 1.1 地震災害対策書の目的と構成 4
- 1.2 全職員の初期行動 5～6
- 1.3 被災事業所の行動の基本 7～8
- 1.4 発災時連絡要綱 9
- 1.5 安否確認報告要綱 10～11
- 1.6 被害報告・連絡要綱 12
- 1.7 対策本部設置要綱 13～16

2. 地震災害時の各事業所の行動要綱

- 2.1 けが人・帰宅困難者対応 17

3. 復旧対応行動要綱

- 3.1 日本生協連・会員生協・行政等連携要綱 18
- 3.2 近県・地方での大災害発生時の支援要綱 19

4. 支援・要請対応

- 4.1 支援等受け入れ・派遣要綱 20
- 4.2 派遣要綱 21
- 4.3 緊急販売物資送付基準リスト 22

5. 地震災害への備え等要綱

- 5.1 行政・地域社会と連携要綱 23
- 5.2 自治体等との緊急時協定一覧 24
- 5.3 会員生協・都県連・日本生協連名簿 25
- 5.4 お取引先・委託先との協力関係対応要綱 26
- 5.5 備蓄品・防災庫等設置管理要綱 27
- 5.6 リスト・名簿作成・メンテナンス基準 28
- 5.7 訓練計画等 29

6. 関連文書 30

7. 改訂履歴一覧表 31

資料 2

文書番号 T09180-01 第2版	文書名：コープネット地震災害事業継続計画	1/46
	目 次	制定 2011 年 07 月 21 日

コープネット地震災害事業継続計画書（文書番号 T09180-01）

8. 事業継続計画編	
8.1 事業継続計画の目的・基本方針	2
8.2 事業継続計画概要	3
8.3 対象リスクと復旧目標	4
8.4 各業態の重要課題、重要業務	5～37
9. 改訂履歴一覧表	38

見直しのポイント 1

「当事者意識を持って取り組める 計画であること」

今回の「対策書」と「事業継続計画」の見直しは、東日本大震災の振り返りをもとに、現時点でできることを文字にまとめたもので、引き続き具体化を進めていくことにしています。今回、その見直しに入るに当たり、まず各本部・各会員単位で今回の震災対応の振り返りを行ない、問題点と課題を客観的に洗い出し、今後どう対応するのかについて議論を進めました。

特に、これまで詰めが甘かった、「もし今、東日本大震災と同じような大震災がこの地で起きたら、どう対処するのか？」という点が極めて重要だと考え、論議を進めています。

各本部・各会員の振り返りの中で、「何をしたらよいか分からなかった」「連絡が取れなくて困った」「判断基準が分からなかった」との声が数多くありました。とりわけ震災直後の個人の行動、例えば、「今、地震が起きたら、直後に何をすべきか」や「1時間後までに何をすべきか」「3時間後までに何をすべきか」といったことが決まっていなかったため、“指示待ち”の状態も発生しました。

また、震災での具体的な被害内容により対応は異なるとは思いますが、基本的な対応については明確にしておき、「これは、あなたがやること」「これは、私とあなたでやること」と、個々の職員が当事者意識を持って行動できる「対策書」や「事業継続計画」をつくらないとコープネット全体として動くことはできないと思いました。

また今回の震災は、金曜日の午後に発生したこともあり、コープネットの本部職員はほとんど所属部署にいました。携帯電話も何回かかければ通じましたし、TVの中継でも阪神・淡路大震災の時のような“火の手”は見えなかったこともあり、初動で「何をしなければいけないか？」が多少不明確でも、「とりあえず何とか対処できる」状況ではありました。

しかし、「もし首都直下型の地震だったら……」「もし、早朝の地震だったら……」と思うと背筋が寒くなる思いをみんな感じました。また、大きな被害を受け、通信手段が寸断された会員生協、今回であれば、いばらきコープなどの対策本部へコープネットの対策本部から連絡員を派遣することなども必要でした。

このことから、非常時の初動では、「まず何をしなければならないか？」を、はっきりさせておく必要があると思います。これが、見直しのポイントの1つ目となります。

見直しのポイント2

「限られた人員で対応できる計画であること」

また今回の震災は昼間に発生しましたが、「もしこれが夜中や早朝に発生した場合、コープネットの震災対策本部にいったい何人の職員が集まれるのだろうか？」と心配になりました。実際、コープネットの職員には、千葉県内から2時間以上掛けて南浦和の事務所に出勤している人もいますし、北関東各県から通勤している人もいます。

そこで、朝6時に発災し、電車などの交通機関が完全にストップした場合、「発災直後」「1時間後」「3時間後」……「3日目」までに震災対策本部に何人出勤できるのかを職員住所録を基に調べてみました（資料3、「人員確保見込」の項、参照）。その上で、「統括事務局」と事業部系の「各対策部」で速やかに実行すべき基本任務分担を取りまとめました。

例えば、発災の「1時間後」に本部に集まることが可能な「統括事務局」を担う正規職員は10人（その後、23人と判明）いることが

分かったのですが、「3時間後」でも30人（その後80人程度と判明）くらいにすぎません。また、その日のうちに集まれるのは、全員来れたとしてもせいぜい100人弱です。

「発災直後しなければいけないこと」を踏まえながら、「集まれる人たちで何をするか？ 何ができるか？」を明らかにしておくこと、これが見直しのポイントの2つ目となります。なお、この表の「統括事務局」や事業系の「各対策部」で行なうべき具体的な内容については、それぞれの部署で責任を持って策定するようお願いしています。

また、事業連合という組織の性格もあり、どうしても個人について回る仕事が多い傾向があります。そのため、「あの担当者がないと分からない」という仕事が多多くあります。ですから、今回のコープネットの震災対策書では、従来の考え方である「発災後は最寄りの事業所に出勤する」のではなく、「発災後は、まず所属する職場に出てくる」ことを基本に据えるとともに、「発災直後必要な重要業務は誰でもできるようにしておくこと」に特に力を入れています。

「1時間後、3時間後……部署として何をしなければならないか」を決めた上で、各自が「自分には、どのような役割があり、もし自分が出勤できない場合には、出勤できるAさんに代行してもらう」「代行してもらう場合には、通常やるべき仕事のうち、BとCはパスしてもかまわない」などを明確にしておくことが必要です。このように決めておけば、「事務所に来られない人は最寄りの事業所の支援に当たる」ということで問題ないわけです。

資料 3

文書番号 09180 第3版	文書名：コープネット地震災害対策書	制定 2005年 改定 2011年
	1. 地震災害対策本部の行動要綱 1.7 対策本部設置要綱	

1.7.10 コープネット対策本部の発災時の役割

災害発生時は、各対策部は通常業務から下表の重点対策に速やかに移行し実施し、
対策本部の初動の基本任務分担(案)……………実際に集まれる人員見込みと統括事務局全

		発 災 日 (1 日 目)			
		発災直後 二次災害防止 対応準備	1時間後 被害状況把握	3時間後 被害状況集	
コープネット対策本部	統括事務局 総合企画 品質保証 商品業務管理 情報システム 開発 人事教育 経営管理 コンプラ総務 ※以上の部署で正規240人	対策本部長(代行順)：土屋(→伊藤→永井→稲橋→博多屋)			
		統括事務局責任者(代行順)案：永井(→永山→黒須→大山→戸田) 副：永山(→豊丹生→半澤→阿部→伊藤(宏)) ※既存の組織にとらわれず集まれた人員で業務を分担			
		人員確保見込	0人/240人	10人/240人	30人(1割)/2
		① 安否確認発信 安否確認 職員・役員・学識理事	安否確認 職員・役員・学識理事 出勤可能人員把握	1 回目の 対策本部 会議開催	安否確認一次集約 職員・役員・学識理事 出勤可能人員確認 統括事務局の任務ご 必要なタスクフォー 現地対策本部の立ち
		② 自部署の被害状況把握	自部署の被害状況把握		一次被害状況集約 建物被害/人的被害 地域ごとの社会イン システムの全体状況
		③ 基幹通信手段探索	現地対策本部・各拠点間のホットライン 確立		対策本部移転判断 必要な備品調達 支援物資要請状況一
		④ 各本部の集約を基に被害状況把握	各本部の集約を基に被害状況把握		金融機関の状況把握
		⑤ 取引先の状況把握準備 情報回線状況把握準備	情報回線状況把握		当面の対応方針の確
		⑥	対策本部設置宣言・会議招集		
		⑦	支援物資受付準備		
各対策部	宅配事業 対策部	被害状況把握	被害状況把握 組合員の問合せ対応準備	被害状況把握 組合員の問合せ対応準備	
	宅配商品	取引先の状況把握準備	取引先の状況把握開始	取引先の状況報告 発注・納品ストップ判	
	店舗事業 対策部	被害状況把握	被害状況把握	被害状況把握	
	店舗商品	取引先の状況把握準備	取引先の状況把握開始	取引先の状況報告 発注・納品ストップ判	
	物流対策部	被害状況把握	被害状況把握 集品状況集約	被害状況把握 集品状況報告	
	生産事業 対策部	被害状況把握	被害状況把握 生産状況集約	被害状況把握 生産状況報告	
	ネットスーパー 対策部	被害状況把握	被害状況把握	被害状況把握	
	サービス事業 対策部	被害状況把握	被害状況把握	被害状況把握	
	保障事業 対策部	被害状況把握	被害状況把握	被害状況把握	
	保険センター	被害状況把握	被害状況把握	被害状況把握 保険会社の状況把握	
現地対策本部	被害状況把握 二次災害防止	組合員活動参加者避難 被害状況把握(会員固有の事業福祉・ カルチャー・子会社なども)	被害状況把握(会員 社・カルチャー・子会		

16/31
12月1日
07月21日

す。

主体としての任務

	～1日目	2日目	3日目
集約	基本対応方針とりまとめ	状況を把握しながら対応の具体化	基本対応方針確定 状況把握⇒対応具体化
240人	70人(3割)／240人	120人(5割)／240人	170人(7割)／240人
総理事	安否確認一次集約 死亡職員・被災職員対応方針 統括事務局の人員確保 被災会員・被災事業所への人員投入 他生協からの支援要員受入方針	安否確認 人員確保と必要な任務への投入 被災生協／被災事業所	
ごとの人員配分 コース任命	被災会員・被災事業所への人員投入 他生協からの支援要員受入方針		
ち上げ状況集約	対策本部移転・開設作業	移転先対策本部の環境整備	
被害 インフラの状況	被害状況集約 建物被害／人的被害 地域ごとの社会インフラの状況	状況把握しながら対応具体化	既存の各組織ごとに 対応の具体化
兄一次集約	システムの復旧作業	被害状況の会員・現場・外部への 情報発信	
	支援物資要請状況集約・手配	支援物資要請状況集約・手配	
一次集約	取引先の状況集約 商品取引先／融機関	取引先へ方針伝達・協力要請	
握	被害状況の会員・現場・外部への情 報発信	経営への打撃把握・対応	
確認	対策本部要員宿泊・食事手配	復旧に向けた基本方針 必要なリスクコミュニケーション	
準備	基本対応方針骨子 組合員の問合対応準備	状況把握しながら対応具体化 組合員の問合対応開始	基本対応方針確定 状況把握しながら対応具体化
判断に関わる検討	基本対応方針骨子 取引先へ方針伝達・協力要請	状況把握しながら対応具体化 取引先へ方針伝達・協力要請	基本対応方針確定 状況把握しながら対応具体化
	基本対応方針骨子	状況把握しながら対応具体化	基本対応方針確定 状況把握しながら対応具体化
判断に関わる検討	基本対応方針骨子 取引先へ方針伝達・協力要請	状況把握しながら対応具体化 取引先へ方針伝達・協力要請	基本対応方針確定 状況把握しながら対応具体化
	基本対応方針骨子 人員確保準備	状況把握しながら対応具体化	基本対応方針確定 状況把握しながら対応具体化
	基本対応方針骨子	状況把握しながら対応具体化	基本対応方針確定 状況把握しながら対応具体化
	基本対応方針骨子 組合員の問合対応準備	状況把握しながら対応具体化	基本対応方針確定 状況把握しながら対応具体化
	基本対応方針骨子 組合員の問合対応準備	状況把握しながら対応具体化	基本対応方針確定 状況把握しながら対応具体化
	基本対応方針骨子 組合員の問合対応準備	状況把握しながら対応具体化	基本対応方針確定 状況把握しながら対応具体化
握	基本対応方針骨子	状況把握しながら対応具体化	基本対応方針確定 状況把握しながら対応具体化
員固有の事業福 祉社なども)	基本対応方針骨子(会員固有の事業 福祉・カルチャー・子会社なども)	状況把握しながら対応具体化	基本対応方針確定 状況把握しながら対応具体化

見直しのポイント3

「安否確認」の考え方も見直す

また、「安否確認」についても、考え方を見直しました。コープネットでは「安否確認システム」を採用しており、発災の際には各自にメールが届き、それに対し「無事」であることを返送する仕組みがあります。しかし、対象となっているのは正規職員とキャリアパートさん（ミニ店の店長など）だけです。そこで、全職員に対し、「安否確認は、『職員自らが』各事業所や上司に対して報告することを基本とする」ことを徹底しました。

実際、9月14日に、全職員約2万人を対象に安否確認訓練を行いました。すると、ケガや被害がなく復旧活動に参加できる人の確認もさることながら、「連絡が取れない人とどう連絡を取るか」「その人の無事をどう確認するか」に皆さん頭を悩ませたといえます。ですから、例えば、「ほとんどの職員の安否が確認できたら、未確認の人については実名で報告を上げてもらうようにする」などの対応も必要だと感じました。

情報集約の方法も、今回の震災では関東のほとんどの地域で、E-mailや携帯メール、FAX、電話などいろいろ使えましたが、実際の大震災ではほとんど不通となります。また、発災後に集約すべき事柄も時間とともに変化していきます。ですから、「何をどのような手段で集約するか」などいろいろな状況を想定し、事前に決めておく必要性も感じています。

以上の視点を盛り込みながら、現在、「対策書」と「事業継続計画」の見直しを行なっています。

見直しのポイント4

「発災から3日目」までの対応に重点を置く

本来の「事業継続計画」では、緊急支援～復興期までの計画が必要です。しかし、コープネットの「対策書」「事業継続計画」では、発災から「3日目」までの対応にポイントを置いています。それは前述のように、今回の震災を通して、「従来の計画では、発災から全体の被害状況が見えるまでに行なわなければならないことが明確でない」ことが分かったからです。

確かに、地震の規模によって被害の大きさや範囲が異なり、それに伴って、取るべき対応策も異なってきます。しかし、どのよう

な震災の場合であれ、状況を把握して、対応の基本方針を決めるまでのプロセスに大きな違いはないはずです。また、発災後の実際の対応を検討すると、だいたい3日目くらいで、緊急対応の目鼻が見えてくることも分かりました。そこで3日目までに絞って、その対応策を定めるようにしています。

「役職員の行動指針」も全面改訂しています

今回の震災では、電話やメールが通じない地域があることに本部が気づくのに結構時間が掛かりました。その理由の一つが、南浦和本部や東京などでは通信が生きていたので、よもや茨城県北部のエリアが停電となり、携帯が不通となっているという状況を想像できなかったことがあります。いばらきコープの人たちは、コープネット本部の指示を仰ごうにも連絡が取れず、大変苦労されました。その時、彼ら・彼女らがどう対応したかといえば、「目の前の事実をもとに、やるべき仕事を組み立てることしかなかった」そうです。この話を聞いて、本当に身につまされる思いがしました。

また、これは本部側の問題なのですが、対策本部では「茨城県北部との携帯がつながりにくい」という情報をつかんでいましたが、

資料4 地震災害時の役職員の行動指針（全面改訂しました）

地震災害は、予期せず突然発生し、地域社会に大きな被害をもたらします。通信・連絡手段も途絶え、指示・命令系統が正常に機能しなくなる状態に置かれます。

一人ひとりの職員が日ごろから地震災害への備えを行ない、いかなる状況下においても、コープネットグループの理念と行動指針に基づき、自発的に判断・行動し、社会的な役割を發揮します。

●人命第一を全ての行動の最優先に

何よりも「身の安全」の確保を優先します。

負傷者の救助を行ないます。

行政の避難勧告などの指示に従い、冷静かつ迅速に行動します。

ラジオなどから正確な情報を得て行動します。

●自助・共助・公助の連携

自らの安全は自らで守ります。

地域の人たちと、互いに助け合います。

行政、公的機関の支援も得て、応急対策活動に当たります。

●事業の早期再開と事業継続

事業の早期再開に全ての力を集中させます。

事業を継続し、社会的役割を果たします。

それを関連部署の職員全員に伝え切れませんでした。指示の連絡もEメールとFAX以外の連絡方法も考えておくべきでした。

この事例からの教訓は、発災直後には情報通信手段が混乱するということを前提に対応を考えなければならないことが一つ。そして、もうひとつ重要なのが、「自分の判断で行動すること」です。

そこで、「震災対策書」の見直しでは、「地震災害発生時の役職員の行動指針」を全面改訂しています（資料4）。その前文の中には、「一人ひとりの職員が日ごろから地震災害への備えを行ない、いかなる状況下においても、コープネットグループの理念と行動指針に基づき、自発的に判断・行動し、社会的な役割を發揮します」という一文を明記しました。

発災時、地域からの期待に応えられる コープネットグループの構築を目指します

現在、各部にお願いしているのは、前述の資料（資料3）で割り振らせていただいた基本任務の具体化です。また、この震災時の各部の役割は、1度作成すればそれで終わりというものではありません。各部で作成された対応策に横串を入れ、関連部署で調整することも必要だと考えています。実は、新型インフルエンザ対策でも同じような進め方を行っており、うまく調整を図ることができましたので、今回も同じように進めていきます。

繰り返しとなりますが、発災直後に必ずしなければいけないことがあります。一方、発災直後～3時間後に集まることができる人員はごくわずかで、その人員でできることは、本当に限られると思います。そのような状況下で、何をしなくてはならないかを、あらかじめ明確にしておくことは極めて重要です。さらに、発災から3日間くらいに行なうことを決めておくことで、初動態勢も取りやすくなると思っています。

なお、震災に強い物流やシステムづくりなど中長期の課題については、検討に時間を要するため、今回の「対策書」「事業継続計画」の見直しには反映できていません。しかし、課題として一覧にまとめ、進捗管理の対象としていきます。

また、行政との関係も重要です。今回の震災では、これまで各自自治体と生協の間で結んだ協定に基づく支援要請だけでなく、協定を結んでいないところからも数多くの問い合わせや支援要請をいただきました。「対策書」や「事業継続計画」の見直しを通して、発災時に、このような要望や期待に応えられるコープネットグループの構築を目指していきます。