

■□ 第4分科会

広域自然災害に対して、 生協の総合力をどう発揮させるか



高田 公喜 (広島県生活協同組合連合会専務理事)

本分科会の開催趣旨について

2018年は、西日本豪雨災害、そして大阪、北海道の地震が発生し、自然災害が非常に身近に、どこにでも起きる感覚があります。直近では、鹿児島でも大変な被害が出ております。そのようなときに、われわれ生協組織はどのような対応ができるのでしょうか。広島においてもその場々の判断をしながら、やってきたことを思い出します。

西日本豪雨災害からちょうど1年になります。災害も非常に広域になってきました。昨年の災害は、11の府県で関連死を含めて270名を超える方がお亡くなりになりました。広島県内では、約半数の138名がお亡くなりになりました。そのうち関連死の方が29名いらっしゃいます。現地では未だ復旧をやっている状況です。

2日前に、広島県協同組合連絡協議会(HJC)で、各専務さんクラスにパネラーとして参加いただき、シンポジウムを開催し、「災害が起きたときに協同組合は何ができるか」、協力体制を含めて話し合う場を設けたところです。

いざという時に、生協内部だけでなく、生協を取り巻くいろいろな諸団体と連携出来ることが、次への災害を防止するためにも必要であると思います。言い換えれば、生協が担えることを明確にすることです。また生協ができないことも明確にしようということだとも思います。例えば「トリアー

ジ」※という言葉をよく聞きます。これは、識別救急の時に使われる医療用語です。災害時の医療救護のマニュアルはあるかと思いますが、それにはなかなか適応できない状況が生まれてきます。そういう中では、自治体との連携とか、BCPの諸問題あるいは生協内部での緊急時の重層的な対応力といったことが、今回、課題になったのかなと思います。

「生協は急変する事態に対応できる組織文化を持っているのか」というのを、今回突きつけられたのではないかと思います。組織文化というのは非常に抽象的なのですが、災害の教育とか訓練、緊急時の判断力、体制、そして地域とのコミュニティの構築といった生協の総合力が求められていると考えております。

※トリアージ：大事故・災害などで同時に多数の患者が出た時に、手当の緊急度に従って優先順をつけること

この報告書を編集作業中の8月28日に九州北部を大雨が襲いました。佐賀県・福岡県・長崎県では河川の氾濫や浸水が相次ぎ、多くの住宅が冠水しました。一日も早い復旧と被災地の皆様のご健康を心からお祈り申し上げます。

報告 I

平成 30 年 7 月豪雨災害生協ひろしまのとりくみ

高橋房大（生活協同組合ひろしま 常勤理事）

広島では5年前にも大きな災害がありました。2014年の8月20日です。私は、被災があった住所に住んでおりました。大雨で土砂が崩れまして、77名の方が亡くなりました。

広島県というのは、70%が森林に囲まれた山裾の傾斜地に民家があるエリアです。大雨によって土砂が崩れるというシーンが非常に多い地域でもあります。ちなみに、統計では、平成元年からの土砂崩れ箇所数は、鹿児島が全国で1番、続いて、広島県が2番目です。昨年の豪雨では7,000カ所以上の山肌に傷が付いたということで、大きな土砂崩れの被害となっております。

昨年の災害を簡単に説明しますと、6月下旬から温帯低気圧が停滞して湿った空気が供給をされ、大雨をもたらしました。中国地方、近畿地方を合わせて観測史上1位の雨量が計測されました。

この豪雨災害では本当に多くの方が亡くなられました。広島県では138名で、中国地方全体の半数以上です。広島県全域の大雨ということで、私はBCPの災害の事務局をしておりましたが、広範囲のため周辺の様子が非常につかみにくい状況にあり、初動対応が少し遅れてしまいました。幸いなことに、生協職員で亡くなった者はいませんでした。土砂流に巻き込まれて、脱出の際に骨折をした者や、家屋などにいろいろな被害を受けております。

7月6日に発災、翌7日朝から、まず職員の安否確認をしました。マニュアルでは2時間以内となっておりますが、発災が未明ということもあって、朝7時に安否確認

を始めました。同時に、災害時の支援協定を結んでおりますので、各市町、また行政から物資要請が頻繁に届きました。

災害本部は、現状集約、また各事業所が地域にありますので、その情報共有を、電話をして、こちらから聞いてではなく、メールを使いながらネットワークをつくり、変化を捉えるための情報を確認させていきました。発災直後の事業継続に伴う行動です。例えば水がたまってないエリアが1時間後には冠水しているとか、事態が刻々と動きますので、まずは現場の事業所長の意思で進めそれに対して各部事業所長、部長中心に判断をしてスピードを持った対応を心掛けました。

災害による、事業活動への影響という点では、幸い店舗・支所については、大きな被害はありませんでしたが、福祉については事業所での浸水等がありました。また、幹線道路が通行止めになり、車が動かなかったことによる渋滞の発生、または電話回線がつながりにくい等の事態となり、被害状況の把握に大きな障害が発生しています。

生協ひろしまでは2017年度より安否確認システムを導入し、毎月20日に継続してメール訓練を実施しています。これは2014年8月20日の「広島市土砂災害」を風化させないためにこの日に訓練を実施しています。メール訓練では、安否確認の操作に慣れることと、個人のメールを登録しますので、メールアドレスの管理を頻繁に行わないとすぐ見失ってしまいますので、そういったことも目的としています。現在、対象者は出向者を除く500名に対して、着信応答が6割です。「まだ6割か・・・」ということになりますが、19年度は、福祉、または配送現場では自分用と業務用の2つの携帯を持っていますので、そういった職

員も登録しながら、広く訓練を続けていきたいと思っています。

続いて、災害対応した中での「発見」です。今回の災害対応から課題として発見できたことについて簡単に説明します。1つ目は、BCP マニュアルと実際の行動との乖離です。宅配の事業所長は17名いますが、過去に遭遇した災害などを経験している所属長については自分の意思で動きますが、経験がない所属長については差が出たと見受けられました。断水している地域の事業所長は、避難所に自分から電話をしたり、または避難所に行く、行政に連絡したりして、自分で水を届けた事業所長もいました。一方で、経験のない事業所長からは、「管内の組合員に水を届けなさい」という指示を出したときに、「一部の人にだけ届けるのは不公平ではないのか？」といった声もあがっていました。

ほとんどの配送センターの立地は、メイン道路ではなくて裏道にあります。そのため道路事情が非常に悪く、幹線道路が渋滞すると裏道に逃げるため、そのような状況が3日ぐらい続くと、配送センターの出入り口で渋滞が発生してしまい、配送に行くことができないことが起こりました。商品は一部届いているのに、2日間、全コース配送ストップする指示を出した事業所長もいた中で、支所の隣にマンションがある担当者は「近くだし、その組合員の商品だけでもお届けしたらいいのではないですか？」という意見もあり、支所の運営にも混乱を招いてしまった事例も起こっていました。

職員の安全優先と事業をスムーズに動かすための判断において「マニュアル化できないものがあるのではないか」ということも実際は存在します。先ほど述べましたが、宅配では納品が大幅に遅れた、入荷しても

お届けしなかった判断や、道路の復旧にも時間がかかることを想定して「生協の職員は、使命感から一人に許せば『私にも行かせてほしい』と言ってくるため、現場にイレギュラーな業務をさせたくなかった。」という判断をしたと、その事業所長から後で伝えてもらいました。負担を負わせたくないという判断です。この感情論まではマニュアル化できない部分ではないかと思います。

市町村との協定に関する取り組みについては、役割分担を事業連合・県連・生協ひろしまが明確になっていましたので、物資の大口については広島県連に要請が入り、小口のシャンプー、歯ブラシ等の日用的にすぐ必要なものは生協ひろしまに要請が来ることで、スムーズにスピードを持った仕分けと対応ができたのではないかと感じました。

続いて、今後に想定する自然災害に対する課題です。1つ目は、すみやかなBCPの変更です。これについては、地震以外の災害時にも適応できるよう、追記、表現等を変更しました。

2つ目、職員の災害訓練です。今回の災害では経験の差も含め、全般的に知識不足も見受けられました。ここは内閣府等が提供している情報も出ておりますので、地震被害の広島県地域のシミュレーションなどの知識についても深めることが必要だと感じています。図上訓練になりますが、そういったものも既に開催しております。

3つ目が、組合員活動の展開です。災害に対して地域のリーダーとして活躍していただきたいという思いもあり、この間の節目、節目で、組合員リーダーを対象として、講師を招き、その事例を用いて学習会を開催しました。

4つ目です。これは広島県の中で自然災

害の生活関連物資の協定を結んでいない市町村があったのですが、残り3カ所となっております。災害があれば、行政も耳を傾けていただけます。今年度中に、広島県内市町村とでようやく全て協定が結べるが見通せました。

ここまでは災害に関する取り組み、または気付いて発見したこと等を報告させていただきました。

ここで、問題提起をしたいと思います。災害が起きて、BCP等の活動の振り返りを部長会議でした時の1コマです。福祉の事業部から意見が出ました。事業所に避難勧告が出た場合、福祉利用者施設からの避難には人手が必要です。福祉は、介護が必要な利用者が多くいらっしゃいます。一方で、福祉の現場は、女性が多く働いている中で1対1でその方をおんぶするなりして避難場所に誘導するのは非常に難しい。そういった切実な思いを、部長から投げ掛けていただきました。現場の近隣には宅配の事業所があるので、そこから応援者を出してもらえないかという意見でした。それを受けて、宅配事業からは、配送に出ている状況、または配送支援、もしくは自宅から出られていない状況もある中で、避難勧告があるたびに、福祉事業部に派遣、応援することは不可能ではないか、といった意見です。

災害が発生した場合は、それぞれの事業部の部長が、自分の部署がまず何ができるか、何ができないかを判断します。そういった意見がここで交わったのではなくて、お互いぶつかった事例です。その意見を聞きながら、ほかの部長からは「組合員や地域を守る各部事業所長として何を優先すべきなのか、明確になっているのか」という事務局に対する意見もありました。

先ほどの大渋滞のために配送ができな

かった、または配送ができるのであれば1品でも届けなさいという指示は、現場責任者によって別れるかもしれませんが、実際に職員一人を配送に送り出すと、全員が現場に行きたがって、収拾がつかなくなる可能性も高くなります。特に地震の場合は、余震等がありますので、二次災害に繋がってしまうことまで想定する判断も必要かもしれません。これは、結果的に賛否となります。例えば、この間の災害発生対応で「生協ここにあり」という評価を受けていますが、これは賛美です。しかし、反面では二次災害、または配送から帰ってこないトラックの中で1日を過ごす、それは賛否の「否」となってしまいます。

そういった矛盾がある中で考えてみたいこととして、例えば、事業所の中でも担当者は自分のエリアは把握していますが、隣のエリアになると、危険個所がどこにあるかわかりません。また、道路の状況などもあまり想像したことがないのではないかと。ということで「事業所内で、自分のエリア以外でもそういった見方ができるようにしませんか？」という視点を持たすことです。続いて、その事業所の近隣に「福祉があります」「店舗もあります」ということは知っているのですが「福祉では、どんな困難が起きるのだろうかを想像してみませんか？」ということで、少しエリアを広げて、同様に創造力を強化していく必要があるのではないかと。ということで。そこで「生協の職員らしく、事業所間も縦割りではなくて横串を入れる、思いやりを持った運営につなげていく」という思考につなげる訓練です。組織というのは縦割りですので、そういった部分も含めて横串を入れるという認識ということです。

最後ですが、今後の災害時における生協ひろしまの活動の進め方について、これは

直近課題も含めてですが、まだ仮設住宅に暮らす被災者の方もいらっしゃいます。これからも継続して支援を続けていきたいと思います。全国の生協の支援を頂ける場合には、喜んでお迎えしていきたいと思います。時間が経過すると、災害の被害というのは小さくなっていきます。しかし、実際の現場では、やるべきことは進化しています。引き続き被災者の声を大切にしながら対応していきたいと思います。同時に、支援については、地場にある企業、または会社も含めて「災害支援」を行わないといけないのに、何をしたらいいのかという企業がいっぱいあると思います。そういった意味では、生協が事務局となって、地域の企業に働き掛けをしながら、被災者が少しでも元気になるように、そして被災者を忘れないような、取り組みを考えていきます。

コメント 浜岡政好（佛教大学名誉教授）

災害が広域化したときに、初動のところでは周辺の情報が入りにくいというお話でした。エリアが広がったときの情報の入り方の整備が課題となっていると思いました。たとえば、安否確認の訓練応答率が年度ごとに上がっているのではなくて、下がりぎみに停滞しているとのことでした。

それと併せて、現場の事業所長の判断がポイントだという事がよく分かりました。実際に経験がある事業所長と、経験がない事業所長で対応の仕方が変わったというお話がありました。いずれにしても、被災の現場に一番近い事業所長が判断し、実際に行動することが求められる状況があります。ただ、災害のときだけ急に発揮できるというものでもないの、日常的に事業所長が持っている臨機応変さ、独自の判断といったものを組織文化としてどうつくっていくか、もっと深めていく必要があると思

います。

それから、被災された方のお話を聞いていると、日常生活支援のインフラとしての機能が非常に重要な役割を担っていることに、改めて気付かされました。そのときに、生活インフラとしての生協への依存度、頼りにしている度合には強弱があると思います。先ほどお話しされていた、夕食宅配は、食生活を含めて日常的に困難を抱えている人たちが利用層だと思います。その供給が止まったときに、その人たちはどうやって日常生活を営んでいくのでしょうか。福祉事業もそうですが、生活インフラとして維持することはすごく大切ですが、必ずしも一人一人に対するウエートとしては同じではないような気がします。そうしたときに、1人に対して行うと他の人にも行わないといけない平等性の問題も出て来ますが、一人一人の組合員が持っている緊急性とか緊迫性によって対応の仕方に違いが必要かどうかの判断も必要でしょう。夕食宅配が止まった場合、バックアップはどういうふうにされたのかと思いました。

もう一つ、移動店舗は、平時の買い物困難層に対する対応と見ていたのですが、これだけ災害が広がったときに、移動店舗の意外な可能性に気づきました。被災後の生活支援に機動的に対応するときに、移動店舗が大きな役割を果たすことに改めて気付かされ、そういう機能も含めて移動店舗の問題を考える必要があると思いました。

それから、BCPの課題です。災害が起きたときに、生協と職員がどう行動すべきか、それがうまく対応できるような訓練をすることになっていると思います。その中で組合員は、どういうポジショニングなのか、発災したときに生協の職員がどういう行動を取るのかが、組合員や地域住民に共有されているのかどうか気がになりまし

た。発災したときに、職員がどういう行動を取るのかを組合員が知ることによって、備えることができます。職員が「こういう場合には、こういう判断をして、こういう行動をとります」ということを共有しておく、組合員の側の準備も可能になってくると思いつながり、聞かせていただきました。そのような点で、BCPを組合員と共有することを取り組みとして何かおやりになっているのが多少気になりました。

報告Ⅱ

2018年の自然災害を通して感じた事

宮内清志（生活協同組合おおさかパルコープ開発部マネージャー）

パルコープの事業エリアは、大阪市と枚方市などの北河内地域です。組合員数は43万世帯ですので組織率は25%になります。

2018年度の大きな自然災害について、報告させていただきます。1つ目は、6月18日（月）の8時前に起こった大阪北部地震です。最大震度が6弱（高槻市）、これはよどがわ市民生協さんのエリアになります。パルコープエリアにおいてもすべてのエリアで震度5以上でした。

当時のインフラの状況ですが、鉄道関係は発災直後から大阪市内中心に全てのJR・私鉄が止まりました。当日14時くらいから復旧し始めましたが、JRが動いたのが22時になり各方面に影響が出ました。道路の通行止めとか液状化はほとんどなく、電気・ガス・水道もほぼ通常で、部分的に異常があったくらいです。通信電話関係も、高槻市や震源地付近では30分から1時間ほどつながらにくいことがあったようですが、われわれのエリアではさほど混乱はありませんでした。

パルコープの大きな施設被害では3店舗

で防煙ガラスが破損・落下しました。北かわちの店舗では組合員さんの買いだめが起こり、水などの必要なものが売り場からなくなりました。一方、大阪市内は組合員さんが冷静に行動されたのでそちらの店舗から水などの商品を移動しました。

物流センターではドライのソーター設備が被災し商品の仕分けが出来ない事態になりました。そのため、火曜日から金曜日分の支所への出荷ができず、物流の在庫が貯まっていきました。

支所の配送エリアでは、地震によりエレベーターが軒並み停止しました。タワーマンションがたくさんありますので、上階の組合員さんは買い物にも行けない状態ですので、階段で37階まで運び非常に喜ばれました。組合員さんは「今日は、主人も帰って来ることができないと言っている」と、1人不安なご様子で非常に感謝されました。マンションの多いコースは、一人で運ぶのは無理なので、近くに担当が集まって、バケツリレーで配送したりしました。そうした美談はたくさんありますが、そこには課題もたくさんあります。

次は、台風です。大阪に影響があったのは21号と24号になります。太平洋から湿気を含んだ台風がそのまま直撃してきた大阪直撃コースで、かつて経験のない暴風が吹くことが天気予報で言われていました。関西空港で最大風速が58.1メートル、25年ぶりの大型の台風でした。

台風の被害は大阪府の発表では、人的被害は死者8名、重軽傷者493名でした。住宅の損傷が6万6,000戸を超え、105万戸で停電が発生し最大で5日間停電になっています。1,300本の電柱が損傷して、881本が折れました。そういう経験したことないような被害が起こっています。

店舗では、お店周りのテントの落下、

破れなどの被害がありました。配送センターで多かったのがシャッター被害です。シャッターが抜けて飛んでいき、どこに行ったか分からないというものでした。

湾岸の港区にある港支所（ここはパルコープ最大のセンターで年間事業額が72億円あり、職員は100人を超える）では、台風が通過した14時くらいから停電しました。急場しのぎの発電機と投光器で対応しましたが、結果的に48時間、2日間、停電していました。ここは危険予知が甘かったかなと思っています。

台風21号のとき、店舗は通常どおり営業していました。パートさんは可能な限り早く帰っていただくことをしながら、最後まで開けていました。配送センターは、当初は夕方に台風が来るという予想だったので、2時間前倒しで、配りきろうということで前日から準備をしました。しかし次第に進路がそれて、しかも速度が早くなって来ました。そのため前倒しで配送に出発しましたが、途中で一旦止めようということで、12時から16時まで止めました。「全員、支所に帰ってください」と指示し、支所で待機させて、16時から再開し、大体21時に配送終了しました。朝の出発を早めたので、商品の仕分けなどで本部応援を行っています。福祉事業は、前日からちょっと厳しいなと言うことで、送迎が出来ないだろうと、デイサービスは中止しました。訪問介護は当日午前中だけの実施としました。

この災害対応を通じて私が教訓として感じたこと、思ったことが4点あります。

1点目は必要最低限のツールが必要であるということです。

まず、経験したことない大規模災害ということですが、30年とか50年に一度という規模でやってきます。先ほど「広域化」

ということも言われていましたが、台風も含めて大型化し、短期集中で局部的に被害が起こっており、そこにどう備えるのかです。

具体的な備品・設備の準備が必要です。今、防災倉庫は用意していますので、こういう物の準備です。去年、初めて48時間の停電がありましたので、発電機を買い足しています。たまたま8台持っていましたので、港支所はそれで対応出来ましたが、買い足して20台まで増やしています。20台あれば、3事業所までは対応が可能かもしれません。備品は年々買い足していきたいと思います。

次に、データの保全です。パルコープでは本部の7階にサーバー類がありますので、ここの転倒防止とバックアップ電源の確保です。さらにコールセンターでも何かがあれば組合員さんの電話が集中しますので、ここの電源のバックアップです。物流センターのサーバーも同様です。

2点目は人間力と組織風土に関することです。これは、説明するのが非常に難しいのですが、19年間歩行ラリーという研修をやっています。役職を問わず、必ず1回は参加することで、同じような価値観を共有して、事実の見方や判断、チームマネジメントの大切さを体験する研修です。参加したから身に付くものでもないですが、そういうことをずっとやっています。

あわせて、現場主導型運営をずっと進めています。基本的に現場が主役で、現場が富を生む源泉ですので、本部は現場を支えるという事です。現場に関わらないもの全てが現場を支えるということです。日常的には、現場のライン長が裁量を持って判断していただきます。現場が判断した事について、どうしたら実現できるのかを本部のメンバーが支援しています。本部が考えて

現場がそれに従って進めるのではなく、現場が考えることを本部が実現する。これは、そんなに簡単にできることはありませんが、そういう組織のありようを模索しています。

大阪北部地震の時は、対策会議が10時半から始まっています。発災時、私は環状線の電車の中において、たまたま駅で止まりましたので、そこから歩いて出勤しました。対策会議メンバーが揃うのを待っている場合ではないので、マニュアルに書いているようなメンバーではなく、取りあえず参加できるメンバーで始めています。9時15分には各事業所の安否確認が終わっていました。現場の支援についてどうするか、各部署横断で集まって、被害状況の確認や本部応援を「支所30名」「コールセンター10名」と割り振っていきました。

対策会議は、パルコープではよく開かれます。雪などちょっと想定出来ない事がある時に集まります。日頃から組織横断して集まる事が訓練になっています。台風や大雪、去年の地震時の復旧対策会議などです。地震後の対応は商品部や物流センターで行っていますが、先ほどの物流在庫をどう処分するかと言う事になると、物流センターだけでは手に負えなくなるので、残った商品の再配達をどうするのかとか、消費期限の短い商品は内部販売してしまおうとか、最終的にはフードバンクや子ども食堂などに提供していこうということで、当該の部署がちゃんと機能できるように、そのような雑多なことを対策会議で進めていく機能を担っています。当該部署だけではなく、組織全体で動けるかということが大切だと感じています。

3点目は安否確認訓練です。安否確認訓練については、BCPにも規定はされていますが、基本的には地震とか台風とか、何

かがあったら上司に連絡をするということの基本ルールにしています。今の時代なのでツールは問いません、LINEとかメール電話、何でもいいです。自分の使えるもので、まず上司に報告する。上から投げるのではなく、下から集約してもらうようにしています。担当からチームリーダー（直属の上司）に伝え、支所長、店長、本部という流れで伝えていきます。自らが発信することを大切にしています。共同購入のメンバーにはスマートフォンの貸与をしていますが、業務が終了すれば事業所に置いて帰りますので、それぞれ個人の携帯番号も知っていないと業務外は連絡ができません。日常のところでそれぞれがつかんでいただいています。継続した訓練が必要と感じています。

地域・組合員に寄り添った判断という点では反省点もあります。先ほどの美談では地震でエレベーターが止まっている時に商品をお届けすると褒められていますが、逆に、台風で停電している時に持っていくと「うちの冷蔵庫が止まっているのに、困ります」と言われます。組合員さんや現場に寄り添った判断と言う点では、個別の現場判断が優先されます。反面台風のときに担当が「あと数件でも配達に行かせてほしい」と言うことがありました。全体の指示は「中断して、帰れ」「危険だから、戻ってくれ」ということでした。「組合員のために」というのは、生協人の体質です。組合員ために行動したいという担当者、担当者を心配する所属長、人間力と組織風土が試されるのかなと思います。日常的には現場主導型ですが、職員の生命や安全にかかわる場合は本部指示です。ここはやっていかないと、現場だけでは判断できないと思います。現場に無い情報、配送センターはその周りの事しか分からないので、ここは本部が情報

発信して、生協としてどうするかを考えながら判断します。ここは、日常の運営とは少し変えています。

4点目は、社会の変化への対応です。今までは「組合員のために」というのがあって、何が何でも商品を届ける、店を開ける、そんな中で家族からの心配の声が出されています。最近台風は進路予想が正確になってきましたので、事前準備が出来るようになりました。新しい価値観として確立・実践されているとまでは言えませんが、これからは「働く人」の安全確保の視点から、配送の中止や閉店などの判断をしなければと思います。

最期に復興支援についてです。パルコープには阪神淡路大震災の教訓があります。兵庫県は隣ですのですぐに支援に入りました。その後1～2年で撤退した後、孤独死などが社会問題化しました。東日本大震災が起こった時に、役員から「阪神淡路と同じような事をしては意味がない。支援するのであれば10年くらい続ける覚悟でやらなければならない」と言う発信があり、継続的に支援をさせていただきました。支援のあり方は少し変化してきていますが、今年も継続しています。

コメント

二場 邦彦（立命館大学名誉教授）

おおさかパルコープの場合には、地震と台風という2つの災害があり、死者を含めた被害はありましたが、地域の住民の生活が破壊されて、正常に継続できないという状況ではありませんでした。したがって、課題は災害下で事業をどう継続していくかということでした。その課題に対応していく際に、パルコープ組織の特徴が、報告の中に非常に多く表れていたと思います。かなり以前のことで、支所の職員の方の

死亡事故がありました。それを非常に重視して、現場の状況、現場の人がどういう問題にぶつかって、どういうふうに感じているか、そこを起点にして経営を進めていく現場第一主義という考え方がいろんな面で徹底されています。そのことが、今回の対応でも特徴的に表れていたと思いました。

また、今後への対応という点で、ともすると耐震性を強くするなどの物理的な発想をしやすいのですが、情報のバックアップをきちんと取っておくとか、それから物流センターは特にそうだと思いますが、いろんなところにセンサーが使われています。センサーと対応するものとの位置のずれが起こると機能しなくなるので、そういうところへの細かい配慮をするなど、今の時代の状況に合わせた準備が非常に重要になってきていると思いました。

私自身の問題意識としてあるのは、災害の下でも、何が何でも事業を継続していくのかという点です。3つくらいの課題があると思います。1つ目の課題は、通勤の時間帯に公共交通が全面的にストップし、その回復にかなり時間がかかって、順次回復していったという状況です。そうになると、職員は何が何でも出勤すべきなのか、それとも家に帰るのか、出勤の判断基準を明確にしておかなければいけないのではないのでしょうか。新聞報道によりますと、大阪のある会社では公共交通がストップしたとき、近いほうに行くこととしました。家のほうが近かったら家に帰れ、会社が近かったら会社に行けというルールをつくったということです。この事例への評価はさておくとして、出勤の基準を明確にしておくという課題があると思います。

それから、2つ目の課題は、事業継続の上での事業内容の重点化です。最低、ここは続けていかなければいけないという重点

はどこにあるのかということです。宅配であれば宅配という事業の中での重点もあると思いますし、宅配・福祉・店舗と並べた時の各事業の間での重点のあり方もあると思います。このことについては、みやぎ生協の方が、地域への被害が非常に深刻になっていくとトリアージ、すなわち、どこに重点を置くかを判断し、重点に優先して手を掛けていき、それ以外は後回しにするという、その緊急の判断が迫られるという発言をされていましたが、その判断をどう下していくのかという問題があります。

最期に、職員の安全とのバランスをどう取っていくのかということです。その点では、おおさかパルコープの場合には現場第一主義という考え方を徹底していることが、1つの大きな支えになっていたのではないかと思います。

報告Ⅲ

西日本豪雨災害下での被災者支援と事業継続のとりくみ

高羽克昌（倉敷医療生活協同組合 健康事業部長）

昨年の7月、ちょうど1年前に倉敷市の真備町で甚大な被害が発生しました。そこでの被災者支援と、それから私どもの診療所が閉鎖を余儀なくされたのですが、その再開に向けての活動を少しご紹介させていただきながら、一緒にまちづくりを考えていければと思っています。

私どもがいろいろな諸活動をするときに一番大きな物差しとしていることは、いったん失っても再び取り戻すことができるものと、一度失ってしまったら二度と取り戻せないもの「命」です。医療生協ですので、私たちの全ての判断基準は、事業においても、活動においても、命が大きな判断基準になると思っています。昨年の真備町での

被害は、町内に流れている小田川とその支流が5時間で合わせて8カ所決壊をするという、自治体も、住民も、誰一人として全く想定をしていなかった内容でした。行政も最終的な全体像をつかめていないというのが現状です。

倉敷市内は土砂災害が多発しています。私どもの中心地である水島地域においても30軒ほどが土砂災害で埋まってしまいました。たまたま人命には影響はなかったのですが、そういった事が至るところでありました。床上浸水を入れると、多分、とんでもない数になると思いますが、その数自身も把握できていない現状です。鹿児島や宮崎の水害と比較するわけではないのですが、発災後、テレビでたびたび真備町の映像が流れていました。私どもの歯科診療所もその一画にあり、水深3.7メートルまであふれ、1階の天井まで完全に水没するという、そういう被害でした。

倉敷医療生協のBCPに基づいて、真備歯科診療所の場合、何かあった場合には事務長のみが診療所へ行くというふうに決めておりましたので、早朝5時に家を出て、診療所へ向かいました。6時前には現地に到着したと聞きましたが、そのときはまだ大丈夫だったようです。ところが、5時50分に再度の決壊があり、その後、見る見るうちに水が押し寄せて、1時間程度で1階の天井まで水没しました。現地から近隣の住民が避難してきているので、近隣の住民と一緒に屋根にうつったという報告が入りました。それを受けて、組合の災害対策本部を設置する事になりました。

災害対策本部が行ったのは、全体像が全く見えない中で、それでも被害の全体状況をどのように推定するかということでした。既に、テレビ等でヘリコプターからの映像中継など一部報道が始まっていまし

た。このときに河川の決壊8カ所というのは全く想定外でしたが、ヘリコプターからの映像を見ると、かなり大きな決壊があったので、被害範囲もかなりの広範囲に及んでいそうでした。ライフラインもほとんど壊滅的な打撃を受けているに違いないということでした。鉄道も、JRと井原鉄道という2つの路線がありますが、どちらも止まるだろうし、主要な幹線道も通行止めになるだろうということまでイメージしました。

その中で、非常に心配しましたのが、私も以前真備町に住んでいまして、避難所として主に小学校が指定されているのですが、これだと避難所に指定されている小学校も非常に大きなダメージを受けているだろうということでした。万が一、住民が小学校に避難していたときに、二次被害というか、避難所でまたさらに被害に遭うかもしれないということが私の頭をよぎりました。そういうことを考えたときに、これはとんでもない支援活動が必要になると考えざるを得ませんでした。私自身も阪神淡路大震災のときに現地に入りましたし、東日本のときも落ち着いてから現地に入ったりして、いろいろな災害現場を見てきました。そこでの支援活動に携わってきましたが、今回は前線基地を持つことが極めて困難と思いました。

倉敷医療生協は、住民の40%、世帯の約4割が組合員さんです。地域の人たちが、私たちの現地支援を強く要望していることは理解できました。職員や被災地域外の組合員さんの中にも、われ先に現地に駆け付けたいと思っている方々が多数いるだろうと思いました。

命ということを考えたときに、最近では当たり前になって、テレビなどでも報道されますが、災害時後72時間が非常に大き

なテーマになっています。72時間以内に救助すれば命を守れる確率が極めて高いのです。金曜日の夜半前から土曜日の午前中にかけての発災ということになりますと、月曜日ないし火曜日までの間は救命が最優先されることになります。それは、現地から救い出すことだけではなく、避難所に収容された後も72時間は急変する可能性を持っているのです。その間、どういう動き方をするのかということ優先的に考えないといけない事態でした。ですから、被災者への支援で、すぐ求められるのは医療的ケアであり、生活再建支援はその後ということになります。私たちの初期段階での判断は、いずれ設置されるボランティアセンターに参加して、被災者の生活再建支援を行っていくことになるだろうということでした。

ところが、状況が大きく変わりました。7日土曜日の深夜から8日日曜日の未明にかけて、医療生協の水島協同病院に次々と被災者が救急搬送されてきたのです。その理由は水島地域に7カ所の避難所が設置されたからです。真備町から車で30分ほどのエリアで私たちの本拠なのですが、そこに7カ所も設置されました。これは、全く想定外でした。被災者1,000人あまりが真備町内に収容できないということで、そのうちの660人が水島に運び込まれてきました。その中でも重症患者さんが、次から次へと私どもの病院に搬入されてきました。日曜日の早朝でしたけれども、病院にも災害対策本部が設置されて、地域の医師会、倉敷市とも連携を取りながら、避難所に運び込まれた被災者の皆さまの初期対応に当たるといことが災害対応として追加されました。

今、医療現場は医師不足というのが本当に深刻です。私どものセンター病院も280

床あるのですが、医師の体制がなくてずっと30床を閉めたままでした。この発災当時は、さらに25床を閉めていました。しかし、被災者の命は絶対に守らないといけませんので、非常事態宣言を出しまして、職員に向けては所定労働時間関係なしに医療にあたってほしいということと、それから全国組織に緊急での医師支援を要請しました。被災者の命もそうなのですが、日常活動の中で、私たちがお預かりしている命をほったらかしにして被災者の支援に当たるわけにはいきませんので、その両方を両立することが必要だったのです。

それから、もう一つ、大きな判断を迫られたのは、水没してしまった真備歯科診療所です。被災直後から真備歯科診療所をどうするのかという問い合わせが、被災していない地域の組合員さんたちから入ってきました。組合経営層、それから歯科経営層の間では、早い段階から、再開するのかどうするのかという検討が行われ、冷静な判断が求められる事になりました。最終的には7月理事会で、被災した現地で再開することを決定しています。その大きなきっかけになったのが、被災した真備歯科診療所の職員が月曜日から現地に入って、復旧に向けての活動を始めたということです。また、その週から避難所への被災者訪問を行い、そこでいろいろな声を聞いてきていることや、患者さんから寄せられた手紙（後に地元の新聞にも投稿があって、掲載されました）など、いろいろな思いや現地の職員たちの活動に引っ張られるかたちだったかなと思います。ただ、本当にそこで再開していいのかということもありましたが、最終的には少し時期がずれるのですが、9月の段階で、理事会として現地で再開を決めたことについての見解を内外に紹介するかたちを取りました。

7月理事会で再開を決めたことを受けて、8月から真備歯科診療所の職員や地域担当の部門職員、さらに全国から応援に入ってくださった医療生協の職員の皆さまの力も借りながら、3000軒を超える組合さんのお宅を全て訪問しました。1,000軒を超える組合さんと対話ができ、被災した組合員の精神的な状況が把握でき、要望もお聞きできました。被災した組合員さんや患者さんや職員が、この活動を通じて励まし、励まされる活動になったと思います。最終的には、年明けの1月7日、発災からちょうど半年後に、無事、再開することができました。現在は発災前の事業規模までほぼ回復しています。

しかし、患者さんは、まだ真備町内にはほとんど帰られていないのです。町外で生活をされています。遠くは20キロ離れたところから、わざわざ真備歯科診療所に通っていただいています。

今、真備町が復興に向けて抱えている大きな問題は、人口2万2,000のうち7,200人が、1年たった今も避難生活を余儀なくされていることです。住宅の解体もなかなか進んでいませんし「本当に、帰れるのか」という不安と戦っている状況があります。今回の災害は、集中豪雨を原因とする自然災害なのですが、真備町の住民の中には「これは、本当なら防げたのではないか」という疑念がぬぐえないのです。

岡山県はそんなに多く雨が降ったわけではなかったのです。なのに、これだけの被害が出てしまっています。真備町は乱開発等で宅地化されていたところではなくて、町内に古墳群もあります。平安時代からずっと人々が生活していた人里なのです。そこで、今回、こういうことが起こりました。住民の人たちは国に対して再三にわたって、小田川の管理について「底ざらい

をしてほしい」「河川敷がジャングルと化しているの、樹木を伐採してほしい」と、20年来ずっと要望し続けていたのです。昨年9月から工事が始まる予定の直前、今回の災害になっていました。堤防も、部分的に低いところがありました。そこから全て越水して、堤防の外側がえぐられて決壊する、8カ所全て同じ原因です。そういう堤防の管理の問題です。雨もそんなに降っていないのに、なぜ水がそこまで来たのか。これは、小田川もそうですし、本流の高梁川もそうです。小田川の源流は広島で、高梁川の源流は鳥取県との県境です。県や市町をまたがる河川の管理の問題でいうと、自分たちが生活しているところの雨量だけでは判断できないということです。

それから、決定的に大きかったのは、電力会社が持っている発電用ダムの放流が、本流である高梁川の水位が最も高くなるタイミングに行われたことです。そのことで、非常に激しい形でバックウォーター現象が起こってしまって、小田川が逆流して、堤防の低いところから越水して、決壊したという問題です。電力会社に言わせれば、マニュアルどおりのことなのです。ここまでひどいことはなかったのですが、過去にも2回、同じようなことを電力会社が起こしています。そのたび、県は、電力会社に形だけの申し入れは行っていましたが、三度同じことが起こってしまいました。

岡山県のキャッチフレーズは「晴れの国おかやま」で、非常に災害の少ない県でした。東日本大震災の後も、岡山へ移住されてきた方がたくさんいらっしゃるのです。住民の側も、防災に対する意識の低さというか、無関心が非常に強かったことは否めないと思っています。いずれにしても、今後、そういう問題をどうしていくのか、自治体・関係する企業・住民が同じテーブル

につく中で、それぞれの立場から、責任追及というネガティブな話し合いではなく、将来に向けてどう住み続けられる真備町にしていくのか、それを町の復興の中でどうやってなし遂げていくのかを考えていく場と仕組みが求められているのではないかと思います。岡山県も、倉敷市も、この春に検証結果を出しましたが、残念ながらそういう角度にはなっていません。岡山大学や岡山理科大学の先生たちからも、いろいろな意見表明が出されてはいますが、なかなかそういう形になっていってないのが残念なところでもあります。しかし、引き続き、取り組みとしては進めていきたいと思っています。

コメント

浜岡政好（佛教大学名誉教授）

災害に対してどう対応したか、特に決断を迫られるような事柄について、実際にどう対応できたかという話だったと思います。1つは、命と暮らしという基準が非常にはっきりし、優先順位がはっきりしている中で、まず命の問題にどう立ち向かうかを最優先したという決断です。もう一つは、今日のお話の中ではちょっと触れられていなかったのですが、生活支援に関わるときに、地域のボランティアセンターとか地域の対応をかなり意識して、そこに加わりながら生活支援や復旧をやられたという決断です。以前、お話を聞いたときに、組合員などから、医療生協の姿が見えないという批判が出たということでした。そういう声が出てくることをどう受け止めたらいいのでしょうか。これまで多くの災害支援の場合、特に医療生協が生協の腕章をしたり、旗を立てたりして被災地の最前線に入っている姿が映像などで取り上げられてきました。今回そういうシーンが見えなかったと

というのは、組合員からすると多少気になったのだらうと思います。地域の諸団体との連携とか協働を意識的に追求することを決断して、そういう対応をしたということなのですが、そのように決断できたのは日頃から社協などと連携して、一定の信頼関係があって、そういう決断ができたということなのです。そのことが組合員などでなかなか受け止められないということが生じています。災害支援のあり方で今後検討すべき課題ではないかというのが感想です。

もう一つは、水没した真備歯科診療所を非常に短い期間で現地再建されています。このときも、相当重大な決断だったのだらうなと思います。

2012年からの資料を頂いて、読ませてもらっていたのですが、真備歯科診療所は比較的新しく建て直されたのですね。各診療所にどういう課題があるかを一覧表にされている資料を見たのですが、ハザードマップによるものと思いますが、真備歯科診療所は水深5メートルくらいになると書かれていました。今回は3.7メートルですが、5メートルくらいまでは可能性があることは意識されていたと思います。事務長さんの奮戦記も読ませていただいたのですが、情報系のものをどうに緊急避難させるかで、相当苦労されている姿が出ていました。この辺が水深5メートルになる可能性があることは事前に知っておられて、その辺の対応は準備されていたと思うのですが、実際にどういう事態が生じたのかなと思いました。それでも、なお、再度、水が来る危険性もある中で、現地に再建するという決断されたのは、直後から地域に入って組合員とか住民の声を聞いて、再建してほしいという願いの強さを受け止められたのだらうと思います。

最後にお話しされたのですが、今後、ま

ちの安全性というか地域の安全性は、一生協がやって達成できる課題ではないわけです。そうすると、健康とか生活とか、協同組合が関わっていることは全てそうだけれども、地域の安全度なり、安心度をどう引き上げていくかということになるでしょう。それはBCPや被災地への対応とまちづくりを直結させていくことがないと、なかなか達成できないです。そのために、「晴れの国」の意識の話をされていたのですが、そこで暮らしている住民とか組合員を含めた、地域の安全性や安心度を引き上げていくために、意識して地域の中に協同関係をつくっていく課題があるのではないかと考えて聞かせていただきました。職員に対してはもちろんですが、組合員や地域住民との共同学習もこれから必要になってくると思います。

分科会のまとめ

二場 邦彦（立命館大学名誉教授）

災害の危険性が非常に大きくなっています。そうであるにも関わらず、そういう認識が組織全体に行き渡っているのかというと、必ずしもそうではなく、頭の中では分かっているけれど、なんとなく漠然と考え、担当任せになっているところが多いのではないかと思います。そういう意味で、さまざまな状況を想像しながら、また、実際に災害を受けた経験に学びながら、準備を進めていくことが重要です。

そこで、最初に、準備するという点で、必要と考えることを幾つか挙げたいと思います。

①基本になるのはBCPの継続です。これはたえず見直しが必要です。同時に、各店舗、各支所、あるいは福祉センターで、事業所版のBCPをつくる必要があるのではないかと思います。さらに、それぞれの

部署で防災に対する責任者を決め、そのリーダーシップの下で、起こりうる状況についての学習をし、それぞれの状況に対応してどう行動するのかを考え、訓練を積み重ねていく事。これらが大事です。

②災害の被害を小さくする減災と、それからできるだけ短期間で回復を実現する、この両方を合わせて縮災といいます。被害を小さくするという点では、情報化やAI化を意識していきます。それから、最近、強調されていることで、それぞれの場所で避難の「スイッチ」を明確にしていきます。こういう状況が起こったら避難をするという「スイッチ」を明確にしていくことが大事です。それから、回復時間を短縮化する点では、地域全体が被害を受けると、修復する専門業者は繁忙を極め、すぐには来てくれません。したがって、去年の被災地でも、まだブルーシートが被ったままで、屋根の修理ができていない家が随分たくさんあります。そのため、広い範囲で修復に関わる業者の情報を事前に掌握しておく必要がありますし、その点で近隣地域との協力関係も検討しておく必要があるのではないかと思います。

③それぞれの部署のマネジメント力の向上が重要です。どんな状況が起こるか分からない、しかも、どこまで本部の指示に頼れるのかも分からない、そういう状況下で行動を起こさなければなりません。組合員の状況も変わってきますし、ニーズの内容も変化していきます。しかも、使える活動資源も変化しています。その中でどう行動するのか、その判断をしなければいけませんので、マネジメント力の向上を普段から心掛けておかなければいけません。こうした行動は「日常の組織活動の水準に規定される」ものです。

また、今日の議論でも深められたように、

災害時の行動では、それぞれの部署で一番大事な部分や省略できる部分など、優先順位を明確にしなければいけません。地域に複数の生協事業所がある場合、その中で一番大事なのはどの部分か、事業部門間の関係も考慮しながら重点を明確にする必要があります。

④組織として何を大事にしているのかです。理念という言葉で表現すると、かなり抽象的になりますが、どういう価値を大事にしているのかです。それから、夢のようなビジョンではなく、経営の長期的なプランとして、近未来に実現したい事業の姿をどう想定しているのか、それらが明確であったら、それが行動の基準になっていくと思います。

以上、準備という視点から、4点の指摘をしました。そこで、視点を変え、生協組織にとっての災害時の基本課題は何かを考えると、「職員の健康・安全の確保」と「生協組織としての活動の遂行」を統合して実現すること、と整理できます。職員は組合員に対する奉仕者というより、組合員と同じ目的に向かって働いている協働者であります。したがって、職員が大事か、組合員が大事かという発想ではなく、両方とも大事なのです。災害という状況の下で、そのぎりぎりのところを追求しなければならないということだと思います。職員に関わっては、おおさかパルコープへのコメントで触れたように、被災時の出勤の基準を明確にしておく必要があります。災害によって職員の家庭の事情を含めて変化が起きてきます。職員の家庭そのものが被害を受けている場合があり、あるいは、地域の保育園が閉鎖されると、いつものように子どもを預けて出勤することができなくなってきました。そうした個別の状況も把握しながら、職員に対する出勤の指示ができるような事

業所の状況にしていかなければいけないと思います。

生協組織としての活動には、組合員に対する事業活動と、社会的責任を持つ組織としての地域に対する活動との2つの部分があります。被害が軽いときには、どちらかという組合員に対する事業活動が主になりますが、被害が深刻になるほど、地域に対する活動の比重が大きくなっていくように思います。そして、被害が極度に深刻な場合には、事業活動そのものの持続が難しくなり、事業の復興活動という形になっていきます。組合員に対する活動と地域社会に対する活動との両方を進めるのが基本ですが、被害の状況に応じて比重の掛け方が変わるので、具体的な状況の中で重点を定める必要があります。

地域社会に対する活動の内容を考えると、被災の当初は、物資の提供とボランティアの派遣が主な内容になっています。その時期が過ぎると、地域そのものの復興への支援、すなわち復興支援の活動が中心になります。被災の当初の段階の物資の提供については、本部レベルでの対応が中心になり、事前での行政との協議と関係の構築が非常に重要になります。しかし、本部レベルの対応が中心とはいえ、地域の中での具体的な事情に本部よりも詳しい事業所として、物資の提供について、独自に行えることはないのか、ということも考える必要があるでしょう。

またボランティアに関して、事業の専門性を生かしたボランティアの派遣というご報告がありました。ボランティアの方に看護師が同行するとか、避難所への救護班の派遣などです。

たしかに、被災者の状況も多様でありますから、単なる労働力というより、さまざまな専門性を生かしたボランティアが必要

な状況があります。例えば、避難所には高齢者の方も、赤ちゃんも、病人もいますので、それぞれに対応した状況を作り出すことが必要です。そういう点で、この専門性を生かすという課題が大事なのではないのでしょうか。

専門性を生かそうとすると、地域の対策本部とかボランティアセンターなどで、そうした配慮ができるように、中枢のところに参加して発言していくことが必要です。

ところで、医療生協の場合には専門性を生かすことが分かりやすいのですが、福祉系の事業所が専門性を生かしてボランティア活動をするのであれば、どういうことができるのか、どういうニーズがあるのか、実際にどんな経験があるのか、実行にはどんな課題があるのか、そこをもう少し整理する必要がありますのではないかと思います。さらに発想を広げますと、購買事業の場合の専門性とは、どういうことなのか課題になるのではないかと思います。

被災による非日常の状況の下で、それに対応する力が特に弱く、そのために特定の物質の不足に悩み、切実に求めている組合員や住民がいるのではないのでしょうか。購買事業はそういう人たちに専門性を活かして対応できるのではないのでしょうか。例えば、赤ちゃんを抱えている組合員の方という場面も想定できるかと思います。購買事業の専門性は商品を売だけの能力ではなく、特定の商品の働きを必要としている人に、その商品に関わる情報と商品をお届けすることだと考えると、災害が起こったことで特定の商品を一番必要としている人たちはどんな人たちなのか、そういう人たちとつながろうとすると、どういう経路があるのか、日常的にどういう関係がつけられるのか、そういうことも、今後、もっと掘り下げなければいけないと思います。