

大災害発生時に適切な初動対応ができる環境を整備しよう!

～安全配慮義務に配慮した各拠点の適切な初動対応の自走化支援～

MS&ADインターリスク総研株式会社
リスクコンサルティング本部
リスクマネジメント第四部長

やまぐち おさむ
山口 修



要旨

- 大災害発生時に被災した各拠点は、主体的に安全配慮義務に配慮した対応を実施しなければならないが、これら初動対応は対応主体である各拠点任せではなく、組織全体で各拠点の「自走化」を支援する環境整備が必要となる。
- これら環境整備の大前提として、大災害発生時の安全配慮義務の特性や対応のポイント等を踏まえて整理をした「安全配慮義務に配慮した対応の検討モデル」を紹介する。
- これら環境整備として、上記検討モデルを使った組織全体のルール構築、教育や訓練の機会提供、現状把握とバックアップ等を推奨する。
- 新しい環境整備の潮流として、各拠点の緊急時の「混乱状態」の軽減・回避に対する支援の検討を推奨する。この支援策の一例として、緊急時の情報収集・とりまとめの自動化によって各拠点の「混乱状態」を軽減・回避するシステムの活用を提示し、参考までにMS&ADインターリスク総研が開発したシステム「自然災害時アクションサポートサービス」の概要をコラムで紹介する。

企業等は、大地震等大災害発生時に、危険建物への立入可否判断／近隣からの支援要請対応／従業員等の帰宅判断および出社可否判断等、従業員等の安全確保（安全配慮義務）に配慮した対応が求められる局面に数多く直面する。

これらの対応は何よりもスピードを求められることから、その対応主体は、被災した各「拠点」となるが、人命に関わる重要な対応であること、何が正解か不明確な中で難しい判断を求められること等の理由から、各拠点がこのような対応を適切に実施できるよう組織全体で環境を整備することが必要となる。

そこで、本稿では、大災害発生時の安全配慮義務の特性やこの義務に配慮した対応のポイントを踏まえたうえで、各拠点に

おける適切な初動対応の「自走化」を支援する環境整備のあり方について整理をしたい。

1. 大災害発生時の安全配慮義務の特性

(1) 大災害発生時の安全配慮義務とは

企業等には、災害発生時でも、従業員や来客者等の生命・身体の安全を確保しなければならない「安全配慮義務」がある（労働契約基本法5条・民法1条2項）。

このような義務の重要性は、近年、「台風が接近している

段階で事業所や店舗を休業させる」事例が増えていることから、企業等において浸透しつつあるが、一方で、この義務に焦点を当てた裁判例や研究が少ないため、義務の具体的内容はまだまだ不明確であることも事実である。そこで、まずは、この義務の内容を明確にイメージしていただくために、これら義務に配慮しなければならない具体的なケースを例示する(表1)。

(2)安全配慮義務に配慮した対応の特性

①他影響とのバランスを考慮することの必要性

先ほど大地震発生時の初動対応における安全配慮義務に配慮すべきケースを例示したが、「安全配慮義務だけを

突き詰めれば他が犠牲になる」ケースが多いことがわかる。例えば、「救助のために立ち入り禁止と判断した危険な建物に従業員を突入させる」ケース(表1③)を見てみよう。この場合、突入する従業員の安全のみを考えると「突入させない」との対応になるが、「ケガ人の救助活動をしない」企業等の対応に人道的観点から不信感を抱く従業員が出てきても不思議ではない。もう1点、「近隣支援のために従業員を派遣する」ケース(表1⑥)についても見てみよう。この場合も、派遣する従業員の安全のみ考えると「派遣しない」との判断になるが、「応援してくれない」企業等の対応に近隣住民が不信感を抱き、SNS等不信感を書き込む等のリスクも想定される(表2)。

【表1】大地震発生時の初動対応で安全配慮義務に配慮すべきケース

項目		安全配慮に配慮すべきケース(例)
自衛消防活動	連絡通報	(略)
	初期消火・安全防護	(略)
	避難誘導	①津波が到来する恐れがあるなか、どのタイミングでどこに避難をさせるのか？
	応急救護	(略)
上記後の活動	安否確認	②余震が続くなか、設備の被害状況確認のために、安全確認の済んでいない建物に従業員を突入させるのか？
	建物設備の安全確保	③余震が続くなか、救助のため、立ち入り禁止と判断をした危険な建物に従業員を突入させるのか？
	救護(病院搬送等)	④余震が続くなか、重傷者を病院まで搬送させるのか？
	従業員支援	⑤余震が続くなか、従業員の帰宅を認めるのか？
	近隣対応	⑥余震が続くなか、近隣支援のために従業員を派遣するのか？
	出社判断	⑦夜間発災時、余震が続くなか、出社を指示するのか？

【表2】安全配慮義務を配慮すべき想定ケースとバランスを考慮すべき事項(例)

項目	安全配慮を配慮すべき想定ケース(例)	バランスを考慮すべき事項(例)
自衛消防活動	避難誘導	①津波が到来する恐れがあるなか、どのタイミングでどこに避難をさせるのか？ —
上記後の活動	安否確認	②余震が続くなか、設備の被害状況確認のために、安全確認の済んでいない建物に従業員を突入させるのか？ ②事業継続責任、社会的責任
	建物設備の安全確保	③余震が続くなか、救助のため、立ち入り禁止と判断をした危険な建物に従業員を突入させるのか？ ③人道的責任、従業員の反応
	救護(病院搬送等)	④余震が続くなか、重傷者を病院まで搬送させるのか？ ④重傷者の生命
	従業員支援	⑤余震が続くなか、従業員の帰宅を認めるのか？ ⑤従業員の生活環境(家族の安全確保等)
	近隣対応	⑥余震が続くなか、近隣支援のために従業員を派遣するのか？ ⑥人道的責任、近隣の評判(レピュテーション)
	出社判断	⑦夜間発災時、余震が続くなか、出社を指示するのか？ ⑦事業継続責任、社会的責任

このように、安全配慮義務に配慮した対応を実施する際は、安全配慮義務だけを突き詰めれば「正解」というわけではなく、人道的観点、レピュテーション、事業継続等、他の影響とのバランスを考慮することが必要不可欠となる。

②「臨機応変対応プロセス」の必要性

また、前記の特性から、安全配慮義務に配慮した対応には、残念ながら「このような対応をすれば100%義務を果たしたことになる」という「正解」はない。このような場合に重要となるのは、対応した「結果」の妥当性ではなく、対応に至った「プロセス」の妥当性となる。

そして、この「プロセス」の重要性は、東日本大震災時の裁判例からも読み解けるが、「プロセス」が妥当と評価できるためには、少なくとも、対応に必要な「i）情報を収集」し、収集した情報を取捨選択する形で「ii）情報をとりまとめ」、とりまとめた情報を基に複数の選択肢の中から「iii）最適な選択肢を検討」し、「iv）対応方針を決定」するプロセスが必要と考える。ここでは、このプロセスを「臨機応変対応プロセス」と呼ぶ（図1）。

なお、この「臨機応変対応プロセス」は、東日本大震災時の裁判例でも指摘があったが、組織内でプロセスを整理するだけでは不十分で、日ごろから教育・訓練等を継続実施して、整理をしたプロセスを組織に「周知」しておく対応が必要不可欠となることにも留意が必要である。

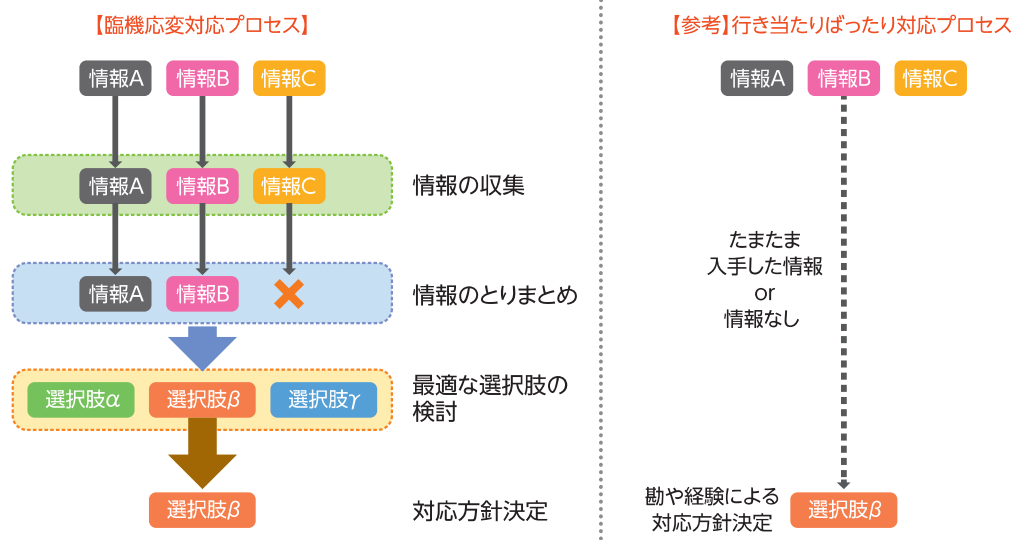
2. 大災害発生時の安全配慮義務に配慮した対応のポイント

(1)安全配慮義務に配慮した対応のポイント

ここまで、安全配慮義務に配慮した対応の特性として、大きく、「i）前提として安全配慮義務の具体的内容の明確化が必要であること」、「ii）「臨機応変対応プロセス」が重要であること」、「iii）他影響とのバランス考慮が重要であること」、「iv）前記プロセスについては教育・訓練等による周知まで必要であること」の4点を整理してきた。次に、この4点の対応の特性を踏まえて、安全配慮義務に配慮した対応のポイントについて以下のとおり整理をする。

まずは、前記i）の特性から、大災害発生時に直面することが予想される「安全配慮義務に配慮すべき局面」を可能な限り多く洗い出す対応から検討をスタートすることを推奨する。このような局面の特定は、具体的には表1のように整理をする形であるが、後記のとおり、想定局面ごとに必要な情報や対応の選択肢等の整理事項が異なるため、安全配慮義務に配慮した対応を検討する際の大前提となる。

次に、前記ii）の特性から、洗い出した前記想定局面ごとに「臨機応変対応プロセス」を整理することを推奨する。「臨機応変対応プロセス」の大きな流れは図1のとおり、想定局面によって大きくは変わらないが、想定局面ごとに「対応に必要な情報」や、「対応の選択肢」が異なることに留意が必要である。



【図1】「臨機応変対応プロセス」のイメージ

また、図1には記載をしていないが、過去の裁判例等から、対応プロセスの一環として、想定局面ごとに、ヘルメットを装着する、複数人で行動する等の「安全防護措置」を検討することも推奨したい。

前記iii)の特性からは、想定局面ごとに前記対応プロセスにおける「対応の選択肢」を検討するなかで、安全配慮義務をどこまで突き詰めるのかをあらかじめ整理しておくことを推奨する。具体的には、他影響とのバランスから、安全配慮義務が一定犠牲になっても仕方がない選択肢を検討することになる。

続いて、前記iv)の特性からは、想定局面ごとに前記対応プロセスを組織へ周知する方策の整理を推奨する。具体的には、周知すべき対象を特定したうえで、対象ごとに教育や訓練の実施内容を策定することが必要となる。

最後に、前記i)～iv)全体の特性から、想定局面ごとに「このような局面の発生自体を回避する対策」の検討を強く推奨する。前記のとおり、安全配慮義務に配慮した対応には「このような対応をすれば100%義務を果たしたことになる」という「正解」はないため、このような対応を実施しなくて済むよう想定局面の発生自体を回避する対策が一番の対策となる(図2)。

(2)安全配慮義務に配慮した対応の検討モデル

ここまで、安全配慮義務に配慮した対応の四つの特性から五つの対応ポイントを整理してきたが(図2)、ここでは、これら対応ポイントを踏まえた実務的な対応の検討モデルについて

紹介をしたい。

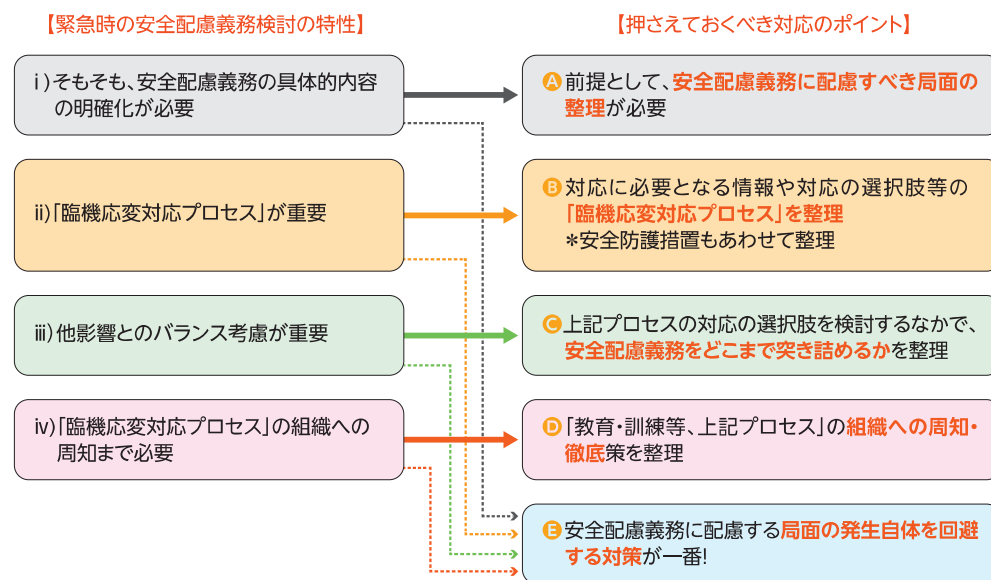
当社では、前提として想定局面を洗い出したうえで、次頁図3のようなフォーマットを使って、想定局面ごとに以下の三つのSTEPで安全配慮義務に配慮した対応を検討することを推奨している。

まずは、STEP1として、安全配慮義務に配慮した対応が必要な局面の発生自体を回避する対策を検討するところからスタートする。前記のとおり、「正解」がない対応を実施しなくて済む対策が一番の対策となる。

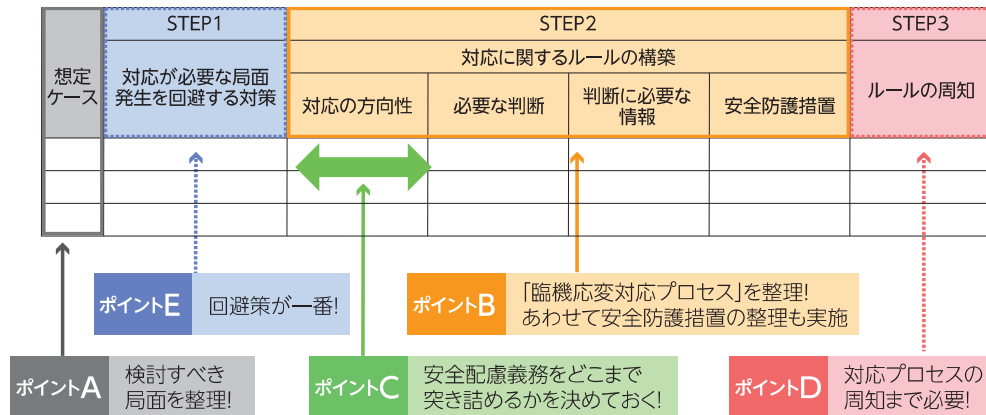
次に、STEP2として、「臨機応変対応プロセス」を組み込んだ対応ルールを検討する。具体的には、安全配慮義務をどこまで突き詰めるかを「対応の選択肢」の中で整理をしたうえで、選択肢の判断に必要な事項を明確化し、その判断に必要な情報項目等を特定する。あわせて、判断を実行に移す際に必要となる安全防護措置の内容についても検討をする。

最後に、STEP3として、STEP2で整理をしたルールを周知・徹底するために、周知すべき対象を特定したうえで、対象ごとに教育や訓練等の実施内容を検討する(次頁図3)。

なお、本モデルを使った検討を明確にイメージしていただくために、「救助のために立ち入り禁止と判断した危険な建物に従業員を突入させる」ケース(表1③)について、具体的な検討例を例示する(次頁図4)。



【図2】安全配慮義務判断の特性と対応のポイント



【図3】安全配慮義務に配慮した対応の検討モデル(A～Eは図2と連動)

想定ケース:立ち入り禁止建物に取り残された者が発生。レスキューによる支援が期待できない中、「建物に立ち入り救助」するよう指示を出すか?					
STEP1	STEP2				STEP3
対応が必要な局面発生を回避する対策	対応に関するルール構築				ルールの周知
	対応の方向性	必要な判断	判断に必要な情報	安全防護措置	
耐震補強(立ち入り禁止建物自体を少なくする環境整備)	- 原則、このような指示は出さない(逆に突入を止める) - 人道的判断を尊重して例外をつくる場合は、立ち入りしても「一定安全である」と判断できることを条件とする - 上記例外指示に従業員に協力してもらう	- 例外を認めるべきか(認める場合) - 立ち入りしても安全であるといえるか	①救助の切迫性 ②救助の容易性(所要時間、方法等) ③警報・余震発生状況 ④取り残されている建物の状況(損壊の程度、危険箇所、火災等の発生)	- ヘルメット等防護策の提供 - 複数人で行動させる	- 対策要員向け教育・訓練 - 全職員向け教育(eラーニング等)=人道的判断をサポートしてくれるサポーターを増やす

【図4】図3のモデルを使った検討事例

3. 安全配慮義務に配慮した対応の自走化支援

ここまで、大災害発生時の安全配慮義務に配慮した対応のポイントについて、対応の特性を踏まえ整理をしてきたが、これらの対応は、何よりもスピードを求められることから、被災した各拠点が対応主体として「自走化」せざるをえない。一方で、大災害発生時の安全配慮義務に配慮した対応は、人命の安全に関わる重要なもので、また、前記のとおり、「臨機応変対応プロセス」に沿った対応が求められる等、簡単に遂行できる内容でもないため、各拠点任せにせず、組織全体で統一ルールを整備

のうえ統制・支援をしていく等、各拠点の「自走化」を支援する環境整備が必要不可欠だと考える。

例えば、i) 前記「安全配慮義務に配慮した対応の検討モデル」(図3、図4)を活用した組織全体の統一ルールを整備する形で各拠点における「自走化」の足掛かりを提供する、ii) 各拠点向けにi)のルールを周知するための訓練や研修等のイベントを提供する形で各拠点における「自走化」の負担感を軽減する、iii) 定期的に各拠点の「自走化」の進捗を確認して遅れている拠点を個別支援する形で各拠点における「自走化」取組をバックアップする等、各拠点の「自走化」を継続してサポートする環境の整備を推奨したい。

4. 安全配慮義務に配慮した対応の 自走化支援の新しい潮流

最後に、各拠点における適切な対応の「自走化」を支援する環境整備には、各拠点における「緊急時対応」の支援も含めて考えることを推奨したい。前記のとおり、安全配慮義務に配慮した対応には、情報の収集やとりまとめを中核とする「臨機応変対応プロセス」が必要不可欠である一方、緊急時には、不要な情報が世の中にあふれ、普段は実施しない対応を大量に処理しなければならない「混乱状況」に直面する。このような「混乱状況」のもと、各拠点でこれら「臨機応変対応プロセス」を「自走化」するのは容易ではないため、緊急時に各拠点の「混乱状況」を軽減・回避させる環境整備は有効である。

例えば、各拠点における「緊急時対応」を支援する環境整備策のひとつとして、各拠点へのシステム導入が考えられる。近年は、緊急時に、外部情報の収集を自動化するシステムや、収集した情報の対応局面に応じたとりまとめを自動化するシステムがリリースされているが、各拠点は、緊急時にこれらのシステムを活用することで、情報の収集やとりまとめの作業を省力化し「混乱状態」を軽減・回避できる。今般、当社ではこのような緊急時の情報収集やとりまとめの自動化機能を実装したシステム「自然災害時アクションサポートサービス」を開発・リリースしたので、次頁コラムをご参照いただければ幸いである。

以上

(本文中の図表はすべてMS&ADインターリスク総研作成)

参考文献・資料等

- ・七十七銀行女川支店訴訟（仙台地裁2014年2月25日判決）
- ・常盤山元自動車学校訴訟（仙台地裁2015年1月13日判決）

