

災害対応業務標準化に向けた「防災基本計画」の業務分析

Business Activity Analysis of the “Basic Plan for Disaster Prevention” for More Standardized Emergency Response

岩佐 佑一¹, 林 春男², 近藤民代²

Yuichi IWASA¹, Haruo HAYASHI², and Tamiyo KONDO²

¹ 京都大学大学院 情報学研究科

Graduate School of Infomatics, Kyoto University

² 京都大学 防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

If the Tokai, Tonankai, and Nankai earthquakes occur simultaneously in the first half of the 21st century, the damage would spread over many prefectures. It is indispensable for the prefecture governments in the impacted area, as well as the national government, to establish a standardized emergency response operation system, in order to mobilize the limited resources effectively. “The Basic plan for Disaster Prevention” compiled by the national government serves as the emergency disaster plan for the national government level, as well as the basic requirements to be complied by the emergency response plan compiled by prefecture governments and municipality governments. By employing Flow-chart system as the tool for describing the plan, this paper examined the emergency management section of Basic Plan for Disaster Prevention to identify operational models to be used as the basis for a standardized emergency management system.

Key Words :basic plan for disaster prevention, operation, flow chart, business flow, standardization

1. はじめに

(1) 広域災害における災害対応体制

わが国では近い将来、想定東海・東南海・南海地震等、巨大災害の発生が予測されている。これらの巨大災害が発生すると複数の都府県が同時に被災し、一部の地域で甚大な被害が発生するため、その地域を含む都府県や市町村のみで災害対応を行うことは、ほぼ不可能に近い。

そこで、このような広域災害への対応において必要となるのが、複数の地方公共団体や各省庁、医療機関など、さまざまな組織が協働して対応にあたる広域連携体制である。広域連携体制においては、実際の対応業務に加え、各組織が実施する業務間での調整等が必要となる。

したがって、広域災害に備えるためには、各組織が行う災害対応業務をとりまとめ、的確な業務の推進を図る役割を担う存在が必要になる。複数の都府県にまたがる災害においては、国がその存在となる。ゆえに、広域災害への対応においては国と被災地方公共団体等の各組織による広域連携体制が敷かれることとなる。

(2) 広域連携体制下での災害応急対策の位置付け

広域連携体制を敷くにあたっては、国の防災計画である防災基本計画がその要となる。広域連携体制下で、どの時点において各組織の実施する災害対応業務の調整の実施や的確な業務の推進が必要になるかを考えると、それは災害発生後すぐに実施される災害応急対策であるといえよう。災害応急対策は多種多様な業務が並行して進

められ、時間経過に伴って状況は刻々と変化する。実施すべき対応内容や必要となる流動的な情報の把握を行わなければならない、この時期の活動は混乱に陥りやすい。

以上のことから、広域連携体制下では、災害応急対策における的確な対応業務の推進、業務間の調整の実施が非常に重要である。

(3) 災害応急対策業務の標準化の必要性

災害応急対策において、各組織が行う業務を効果的に進めるには、防災基本計画の災害応急対策に関する規定と関連する地方公共団体の地域防災計画の災害応急対策に関する規定の間に整合性をもたせることが必要となる。

計画間の整合性という観点から災害対策基本法をみると、災害応急対策については、「応急救助、応急措置、施設等の応急復旧、保健衛生、社会秩序の維持等を通して、災害の拡大を防ぐことである」という規定がなされている（災害対策基本法第50条¹⁾）。

同規定は、広域災害発生時において連携して業務にあたる上での達成目標を示すものである。広域災害への対応において、この目標を迅速かつ的確に実現するには、第一に、計画間に整合性をもたせること、第二に、計画全体をまとめるような形で、標準的な災害対応システムの構築に向け、現状の問題点を踏まえて各計画の改善を進めることが必要になる。上記2つの過程では、まず計画間に整合性を持たせるための検討を行った上で、次に現状の問題点を踏まえた各計画の改善が必要になる。

そこで、計画間に整合性を持たせるために何が必要か考えてみると、それには2つの段階がある。第一に、各計画において災害対応業務がどのように規定されているかを明らかにすること。第二に、各計画内で規定されている業務を明らかにした上で、計画間での比較を行い、共通点・相違点を明確にすることである。

(4) 防災計画の業務フロー分析

本研究に先立ち、地域防災計画に規定される業務フローの分析を行った研究に田口(2003)がある。田口(2003)は、神戸市地域防災計画総括 震災対策編を対象に、災害応急対策における各業務の位置づけ、業務に従事する部局間の相互関係、業務の時系列的展開を明らかにするため、災害対応業務全体を情報収集・伝達 (Information)、緊急輸送等の後方支援活動(Logistics)、災害対応現場での業務(Operation)の3つに分け、各々についてフローチャートを用いた分析を行っている。

フローチャート(情報処理用流れ図)とは、情報処理におけるデータ等の流れを表現するものとして、日本工業標準調査会により日本工業規格JIS X 0121-1986として標準化されているものである³⁾。その中で用いられる図記号は図3-1右、枠で囲んだ部分に示されているものであり、本手法の特徴には、①開始・終了条件を明示できる、②意思決定場面で必要となる判断及び条件分岐を図示できる、③対応の時系列的な表現が可能であるという3点がある。

上記のような特徴をもつフローチャートによるモデル化の利点として、次の3点が挙げられる。第一は、防災計画に示された災害対応業務の業務フローを可視化できることである。業務の全体像を捉えることで、本来規定されるべき情報や行動の欠如などが明らかになる。これは防災基本計画の修正にあたり、非常に有効である。第二は、統一された表記法を用いることで、個々の業務において各組織間に存在する相互関係を明らかにできることである。これにより、災害応急対策において複数の組織が連携して対応にあたる業務に関し、どの組織が何を担当しているのが明らかとなる。第三は、災害応急対策の展開において全業務を時系列的に表現でき、全業務における個々の災害対応業務の位置づけが明確にできるとともに、並列して行われる業務の把握ができることである。これにより、災害応急対策のあるフェーズにおいて必要とされる業務とその人員配置などに関し、個々の業務にどれだけの人員配置を行えばよいかなど、より現実的な検討を加えることが可能になると考えられる。

(5) 本研究の目的

本研究では、現行の防災基本計画について、災害対応業務を規定する各編を対象に、田口(2003)において有効性が示されたフローチャート分析を用いてモデル化を行う。そして、フローチャートによるモデル化を通じ、各組織における業務の相互関係を明確にした上で、災害対応の実行性を高めるべく、防災基本計画の見直しを行うことを目的とする。

2. 防災基本計画について

(1) 国の災害対応における防災基本計画の位置づけ

わが国の防災対策のあり方を規定する一般法に災害対策基本法がある。同法は、防災に関し、国、地方公共団体及び他の公共機関を通じ必要な体制を確立した上で各組織が行う災害対策の基本施策を定め、総合的・計画的な防災行政の整備及び推進を図ることを目的としている¹⁾。

防災基本計画は、災害対策基本法の第34条¹⁾によって策定を義務づけられており、国の防災対策の基本となる計画である。わが国における防災体制と防災計画との関係を示したものが、図1である。

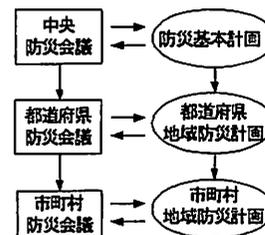


図1 わが国における防災体制と防災計画⁴⁾

図1に示されるように、わが国の防災体制は、最上位組織として中央防災会議が存在し、その下位組織として都道府県防災会議、さらに下位組織として市町村防災会議が存在する。そして、防災対策を規定するものに、防災基本計画、都道府県地域防災計画、市町村地域防災計画がある。計画については、各々が上位階層にあたる計画に従い、矛盾してはならないと記されており¹⁾、防災基本計画は国の防災対策における最上位の計画にあたる。

(2) 防災基本計画の現状

次に、防災基本計画の構成を示し、各対応編について説明する。防災基本計画の構成は、先に述べたように、国における防災対策の基本計画であることから、地震や風水害から原子力災害などにいたるまで、あらゆる災害への対応を視野に作成されている。その構成は、第1編 総則に始まり、第2編 震災対策編以降、災害をもたらす外力ごとに対策の記述が第13編まで、それに加え、第14編 その他の災害に共通する対策編、第15編 防災業務計画及び地域防災計画において重点を置くべき事項があるという、計15編からなるものである⁹⁾。

このうち、対応業務として行うべき内容と業務を行う担当組織について記述しているのは、第1編、第15編を除く計13編である。このように、現行の防災基本計画は各編ごとに対応業務を記述しているため、計画全体の分量が非常に多い。つまり、“災害をもたらす外力が異なっても、対策として共通する部分が繰り返し記述されている”という問題点がある。また、これに加え、個々の業務が文章で記述され、計画全体の分量が多いことから、個々の業務の流れ、特定の業務において協力して業務にあたる組織を読み取るのが困難な状況にある。

3. 防災基本計画 災害応急対策編のモデル化

対象：第14編 その他の災害に共通する対策

前述したような問題点が存在する中で、各編についてその業務内容を明確にすることは、各編に共通して規定されている業務の明確化につながるものである。そこで本研究では、防災基本計画全15編のうち、第14編を対象に、その中で規定されている業務の分析を行うこととした。第14編を分析対象とした理由は、以下の2点である。第一は、同編が“多くの災害対策に共通する事項を記述”¹⁰⁾したものであり、今後各編について同様の業務分析を進めていく上で雛型になること。第二は、多くの災害に共通する対策を記述している同編の分析結果と他編の分析結果との比較を通じて、災害をもたらす

外力ごとに固有の対応業務も明らかになることである。

分析対象とした第14編において、災害応急対策における対応業務に関しては、全14節にわたって規定がなされている⁹⁾。本研究では、各節で規定される業務について、担当組織を明確にしなが、それぞれの業務についての部門連係フローチャートを作成した。各業務について作成した部門連係フローチャートをまとめるにあたっては、田口(2003)の研究に従い、全体の業務をInformation, Logistics, Operationの3つに分け、全組織を反映させた形で、部門連係フローチャートを作成するという方針をとった。本稿では、そのうちOperationの部分を取り上げる。

4. 結果と考察

(1) 部門連係フローチャートにおける業務の展開フェーズ

前章で述べたように、本研究では第14編についてInformation, Logistics, Operationの部門連係フローチャートを作成した。本稿では一番多くの業務を含み、災害対応現場での業務内容を規定するOperationの部門連係フローチャート(図3-1, 3-2)を対象に、分析結果と考察を述べることとする。

部門連係フローチャートを用い、防災基本計画の災害応急対策編について対応業務のモデル化を行うにあたり、対応業務の目的という観点から、各業務を4つのフェーズに分けて検討した。そのフェーズとは、I: 対応にあたる体制を確立する活動、II: 命を守る活動、III: 社会のフローシステムを復旧させる活動、IV: 社会のストックを再建する活動である。これらのフェーズは、基本的に被災地方公共団体において処理すべき業務と対応させており、例えば、震災後の災害対応では、各フェーズにおいてその活動がピークになる期間はそれぞれ、I: 災害発生後～10時間、II: 10時間～100時間、III: 100時間～1000時間、IV: 1000時間～とされている⁹⁾。

防災基本計画において、現場での災害対応業務として規定される業務を、この4つのフェーズに従い分けたものが図3-1左下、3-2下に示す図である。これら2つの図からも明らかのように、災害応急対策では、初動体制の確立を目的とするフェーズIとフェーズII以降で本質的に業務遂行のあり方が異なっている。それは、フェーズII以降では複数の業務が並列する形で進められることである。このことから、特にフェーズII以降では、対応業務を円滑に進める上で、それぞれの対応にどの程度の人員、資源が必要となるかについて、対応に必要な資源量を考慮に入れながら、資源配置を行う必要性が生じるといえる。

(2) 部門連係フローチャート全体から明らかになった問題点

次に作成された部門連係フローチャート全体から、現行の防災基本計画における2つの問題点が指摘できる。

①: 各業務の実施において、業務の終息条件が全くといっていいほど、欠如していること。この背景には、現行の防災基本計画が計画の達成目標を明記していないことが挙げられる。計画として達成目標が明記されていないことは、どの段階になったら業務を終えればよいか、その基準が明確ではないことを示唆しているのではない。逆にいえば、災害応急対策の内容は社会的な承認という外在的な基準に依拠するしかないのが現状である可能性が高い。では、このような現状にあって、国はどのように対応業務の終息条件を定めているのだろうか。その

現状は、マスコミの動向をみて適時判断する、つまり、社会的に承認を受けるまで終息させないという方針に従っているといえる¹⁰⁾。

②: 対応業務にあたる組織の単位の切り分けが明確でないこと。その例として、被災地方公共団体があげられる。それは、防災基本計画において、本来、被災地方公共団体に含まれる被災市町村や被災都府県が、災害対応にあたる別個の単位として記述されていることに現れている。また、同様に国をみると、災害対応にあたる組織の単位として国のほかに、非常災害対策本部が存在している。今回フローチャート作成にあたり、地方公共団体、国いずれの場合においても、防災基本計画において、本来それに含まれる組織が他の対応単位として区別する形で記述されていたため、あえて別記する形でフローチャートの作成を行った。しかし、これに関し、同一の対応活動(例えば、救助・救急活動)において、国と非常災害対策本部が対応を行うとき、本当に国と非常災害対策本部の対応が異なるのかという疑問が生じる。この点は、現時点では計画記載上の差異か、実質上の差異かを判別できないものであり、今後計画の見直しにおいて早急に明確化すべきである。

(3) 国における対応業務の業務フロー

前節では、作成された部門連係フローチャートについて、全体における問題点を明らかにしたが、以下ではさらに詳細に検討するために、国に関連する組織(国、各省庁、指定行政機関、ライフライン事業者)毎にフローチャート分析を行った結果を示し、考察を行う。

国における対応業務について、そのフローチャートによって詳細に検討した結果、国における業務としては、①各組織に独自の業務、②複数の組織で繰り返し同じパターンが出現する業務という2つに大きく分かれることが明らかとなった。さらに②については、その中で②-1: 業務の処理手順が共通している業務、②-2: 複数の組織間での連携が求められるために同じパターンが繰り返し出現する業務、の2つに分けられることがわかった。これらの分類をまとめたものが図2である。

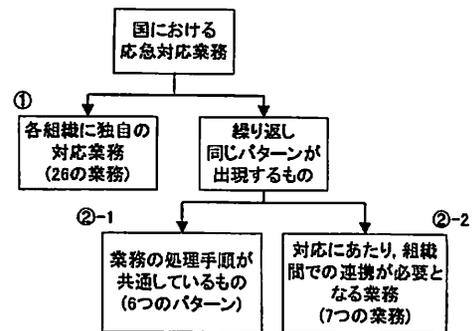


図2 国における対応業務の分類

a) ①各組織に独自の対応業務

図2に示されるように、対応にあたる各組織に固有な業務として、26の業務が存在する。この26の業務を示したものが表1-1～1-4である。表1-1より、国と非常災害対策本部においては、他組織に比べて固有な処理を要する対応業務が多いことがわかる。また、国、非常災害対策本部¹⁰⁾では、災害対応のすべてのフェーズにおいて固有な業務が存在すると同時に、複雑な処理を要する業務も多く行われている。

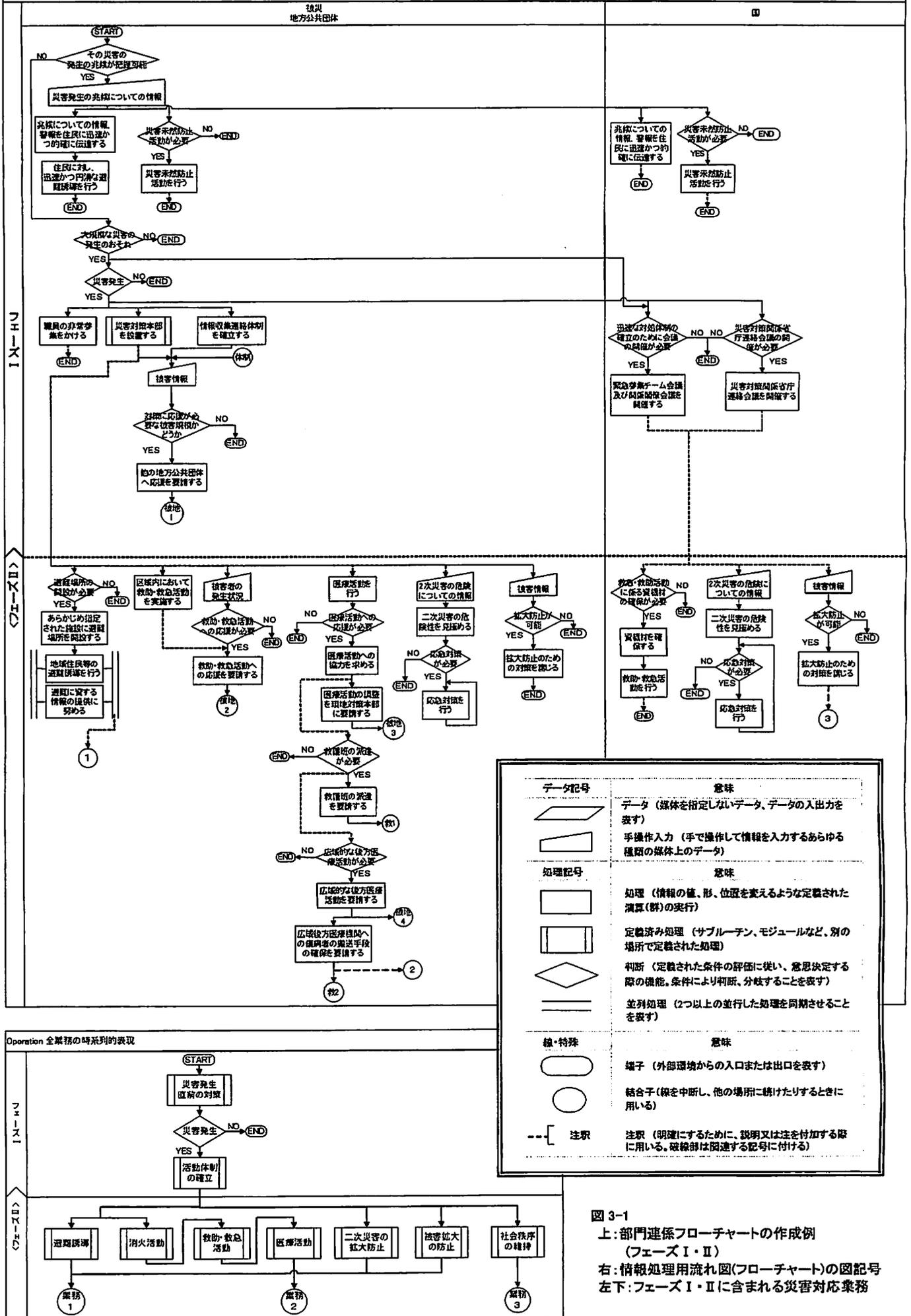


図 3-1
上: 部門連係フローチャートの作成例 (フェーズ I・II)
右: 情報処理用流れ図(フローチャート)の図記号
左下: フェーズ I・II に含まれる災害対応業務

表 1-1 複数のフェーズにおいて固有な業務を行っている組織とその業務内容

組織	フェーズ	業務	業務手順	組織	フェーズ	業務	業務手順
国	I	活動体制の確立		非常災害対策本部	I	活動体制の確立	
	II	二次災害の防止			II	救助・救急活動	
	III	①ボランティア活動のサポート			III	①物資の供給	
	III	②施設・設備の応急復旧			III	②防疫活動	
IV	義援物資・義援金		IV	応急仮設住宅			
ライフライン事業者	I	広域応援体制の確立		ライフライン事業者	I	広域応援体制の確立	
	II	医療活動支援			II	医療活動支援	

表1-2 フェーズIにおいて固有な業務を行っている組織とその業務内容

組織	業務	業務手順
内閣 (内閣 総務 大臣)	活動制 体の立	
内閣	活動制 体の立	
自衛 隊	活動制 体の立	
指定放 射線	活動制 体の立	

表1-3 フェーズIIにおいて固有な業務を行っている組織とその業務内容

組織	業務	業務手順
警察 庁	①救助・ 救急活動	
消防 庁	①消火活 動	
海上保安 庁	①救助・ 救急活動	
防衛 庁	①救助・ 救急活動	
医療活動	②社会秩 序の維持	
救助・ 救急活動	②社会秩 序の維持	
消防	②社会秩 序の維持	
海上保安	②社会秩 序の維持	
防衛	②社会秩 序の維持	

表1-4 フェーズIIIにおいて固有な業務を行っている組織とその業務内容

組織	業務	業務手順
厚生労働省	①保 護活動	
防衛省	②防 護活動	

ただし、表1-2~1-4いずれにおいても表1-1に含まれる組織は除く

他には、表1-1、1-3より、①命を守る活動が中心となるフェーズでは、組織に固有な業務の処理数が11と他よりも多いこと、表1-4より、②社会のフローシステムを復旧する活動が中心となるフェーズでは、国、非常災害対策本部以外に固有な業務を行う組織が厚生労働省のみであることが結果としてあげられる。①の結果は、命を守る活動が中心となるフェーズでは、連携を必要とする業務や共通する処理手順の業務も多い一方で、各組織に固有な業務処理手順が多いことを示すものである。また、②の結果は、社会のフローシステムを復旧する活動が中心となるフェーズに含まれる業務において、国、非常災害対策本部を除いた国の各組織に関し、いかに連携や共通する処理パターンによる業務の実施が重視されているかを示すものである。これらの結果に従い、各省庁においては、明らかとなった業務手順に沿って、判断に必要な情報が確実に収集できているかなどの点に注意しながら、的確かつ迅速に業務が実施できるように訓練するなどの形で業務の標準化をすすめるべきである。

b) ②-1: 業務の処理手順が共通しているもの

業務の処理手順が共通しているものとして、図4に挙げる6つのパターンが存在していることを明らかにした。6つの業務の処理手順のパターンとは、①判断1→判断2→処理というパターンA、②判断→処理1→処理2というパターンB、③手入力→判断→処理というパターンC、④処理1→判断→処理2というパターンD、⑤判断→処理1と業務処理がなされ、次に処理2-1と処理2-2という処理が並列で行われるパターンE、⑥判断を行う材料となる情報が手入力1-1と手入力1-2の2つあり、それに基づいて、判断→処理と業務が進められるパターンFである。

6つのパターンについて、各々に属する業務数をみると、パターンAには12、パターンBには3、パターンC～Fにはそれぞれ2つの業務が該当する。この数字からもわかるように、特に、パターンAの処理手順を経る業務が多いことは、注目に値する。そこで以下では、パターンAにより規定される業務に焦点を当て、検討を行う。

パターンAについて詳細な検討を行うために、業務処理の中で発生する判断の中身をみると、判断1は活動等の必要性について入手した情報の内容を基に判断を下すもの、判断2は、他組織からの要請の有無によって次の処理に移るかどうかが判断を下すものという点で一致している。また、パターンAで規定される業務がどのフェーズに属するかをみると、全ての業務は命を守る活動が中心となるフェーズもしくは社会のフローシステムを復旧する活動が中心となるフェーズに属している。つまり、パターンAで規定される業務は、命を守る活動や社会のフローシステムの復旧・維持に関わり、災害応急対策において、比較的迅速な対応を求められる業務であることになる。

そこで、これらの業務において、円滑に対応を進めるためには何が必要になるかを業務の処理手順を踏まえて考えると、それは自ら入手した情報や要請など他組織から入ってくる情報をうまく処理し、いかに迅速に判断に結びつけるかということになる。そのためには、通常時からこのような業務過程に必要な情報処理の仕方を習得しておくことが必要になる。各省庁においてそのための訓練を実施すべきことが今後の課題である。

c) ②-2: 組織間での連携が必要となる業務

各組織において、連携が必要となる業務には、7つの業務が存在する(図5)。その具体的内容は、医療活動(2種

類)、救助・救急活動、物資輸送、広域的避難収容活動、ラインの復旧、応急仮設住宅である。図5では、防災基本計画において、複数の組織で全く同一の内容が規定されているものを連携が必要となる業務として記述した。

連携が必要となる業務に関し、防災基本計画をみると、「緊急輸送関係省庁[警察庁、防衛庁...]は輸送手段の優先的な確保に努める」⁹⁾などのように記述されており、図5からもわかるように、例えば、同じ物資輸送手段の確保という業務であっても、その中で各省庁の果たすべき役割の違いについては、計画内で明示されていない。

しかし、連携して業務にあたることから考えると、現行のままではなく、同じ目的の下で協働して対応にあたる上で、それぞれが担う役割を明確にしておくことが必要となる。それは、ある業務において各組織が担う役割を明確にしておくことで、業務の推進のために必要な情報が得られないとき、業務に関わっている組織から情報収集を行ったり、該当する組織に対して情報伝達を促すなどの対応をとることができるからである。特に災害応急対策は円滑かつ迅速な業務対応が求められるものであり、連携業務に関して、計画上で各組織の担当する活動を明記し、その相互の関連づけについて規定しておくことが必要であることから、省庁間にもたぐ災害対応組織の編成を行うことが必要になる。これは、防災基本計画の見直しにあたって、すぐにでも取り組むべき課題である。

5. 防災基本計画の見直しの方向性に関する提言

本研究では、防災基本計画第14編 その他の災害に共通する対策編を対象に、部門関係フローチャートを用い、各組織間における業務の相互関係を明らかにするため、業務フローの可視化を行った。可視化を行った中でも、特に災害対応現場での業務(Operation)についての分析結果を取り上げ、考察を行ったところ、主に以下の6点が現行の防災基本計画について明らかになった。

- ①対応業務の展開において、その終息条件がほとんどといていいほど、明記されていない。
- ②対応にあたる組織の単位の切り分けが明確ではない。本来、被災地方公共団体に含まれる被災市町村や被災都府県、国に含まれる非常災害対策本部が災害対応を行う別個の単位として存在している。
- ③国における対応業務は、図2に示されるように、1)連携が必要となる業務、2)処理手順が共通する業務、3)各組織に固有な業務の3つのパターンに分けられる。
- ④各組織に固有な業務には、表1-1～1-4に示される26の業務があり、その中では国、非常災害対策本部において、災害対応の全てのフェーズに固有な業務が存在し、複雑な処理を要する業務が多く行われている。
- ⑤業務の処理手順が共通しているものは図4に示される6パターンあり、その中では、判断→判断→処理という形で業務が進められるものが特に多い。
- ⑥連携が必要となる業務には図5に示される7つがあるが、各々については、連携に関わる各組織の役割など、連携に関わる調整を行うための具体的な記述がない。

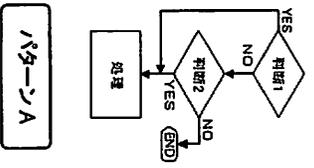
上記のように、本研究での業務分析の結果、国における災害対応業務は、各組織に固有な業務、業務処理手順の共通する業務、組織間での連携が必要な業務という3つに分けることができるとわかった。しかし、このように分類ができることがわかって、それが実際の対応業務の的確かつ迅速な実施に反映できなければ、災害対応業

組織	フェーズ	判断1	判断2	処理
非常災害対策本部	II	消防活動への応援依頼の調整が必要	消防庁からの要請	他の機関への応援依頼等総合調整を行う
	II	救護班の派遣に係る調整が必要	各機関からの要請	救護班の派遣に係る総合調整を行う
	II	広域後方医療活動に係る調整が必要	関係機関からの要請	広域後方医療活動の総合調整を行う
現地対策本部	II	医療活動の調整が必要	被災地方公共団体からの要請	医療活動の総合調整を行う
防衛庁	II	救助・救急活動の必要性	非常本部等からの依頼	救助・救急活動を行う
自衛隊	III	防疫活動が必要	非常本部からの要請	防疫活動を行う
総務省	III	通信機器の供給の確保が必要	非常本部、地方公共団体からの要請	通信機器の供給の確保を図る
厚生労働省	III	医薬品等の供給の確保が必要	非常本部、地方公共団体からの要請	医薬品等の供給の確保を図る
	III	他の地方公共団体から、遺体の処理に関し、協力確保等の調整が必要	被災地方公共団体からの要請	他の地方公共団体からの協力確保等の調整を行う
	III	保健活動の調整が必要	被災地方公共団体からの要請	保健活動の調整を行う
経済産業省	III	生活必需品の供給の確保が必要	非常本部、地方公共団体からの要請	生活必需品の供給の確保を図る
農林水産省	III	米穀等の供給の確保が必要	非常本部、地方公共団体からの要請	政府所管米穀の供給、及びその供給の確保を図る

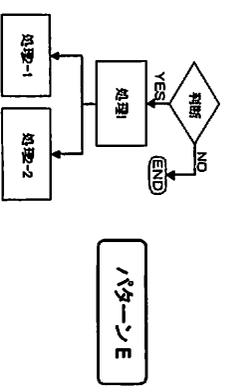
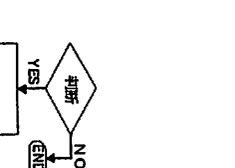
組織	フェーズ	判断	処理1	処理2
内閣官房	I	官邸連絡室・対策室の設置が必要	官邸連絡室・対策室を設置する	初動対応体制を確立する
国	II	救助・救急活動に係る資機材の確保が必要	資機材を確保する	救助・救急活動を行う
消防庁	II	消防活動の調整が必要	消防活動の総合調整を行う	消防活動の応援依頼等の調整を非常本部に依頼する

組織	フェーズ	手入力	判断	処理
国	II	被害情報	拡大防止が可能	拡大防止のための対策を講じる
非常災害対策本部	III	申し入れがあった支援の内容	支援受け入れの可能性	海外からの支援受け入れ計画を作成する

組織	フェーズ	処理1	判断	処理2
海上保安庁	II	海上における消防活動を行う	消防活動への応援が必要	地方公共団体に応援を要請する
国	IV	買い占め・売り惜しみが生じないよう、監視する	これらの内容について指導が必要	買い占め・売り惜しみをしないよう、指導を行う



組織	フェーズ	判断	処理1	処理2-1	処理2-2
非常災害対策本部	II	救護班編成の要請	救護班を編成する	救護班を派遣する	救護班編成の旨を非常本部等に報告する
自衛隊	III	広域避難収容への支援要請	広域的避難収容計画を作成する	被災都道府県に計画の内容を示す	計画の内容を示し、計画に基づく措置をとるよう依頼する



組織	フェーズ	手入力1-1	手入力1-2	判断	処理
非常災害対策本部	III	災害の程度	施設の重要度	施設の応急復旧が必要	応急復旧対策活動を依頼する
厚生労働省	IV	避難者の生活環境	被災都道府県から協議の申し入れ	応急仮設住宅建設に係る協議を被災都道府県に行う	応急仮設住宅建設に係る内容を決定する

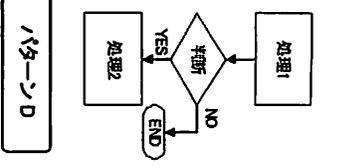
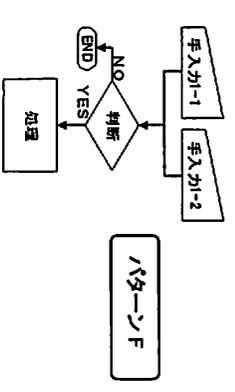
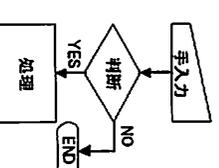


図 4 処理手順が共通する業務の内容

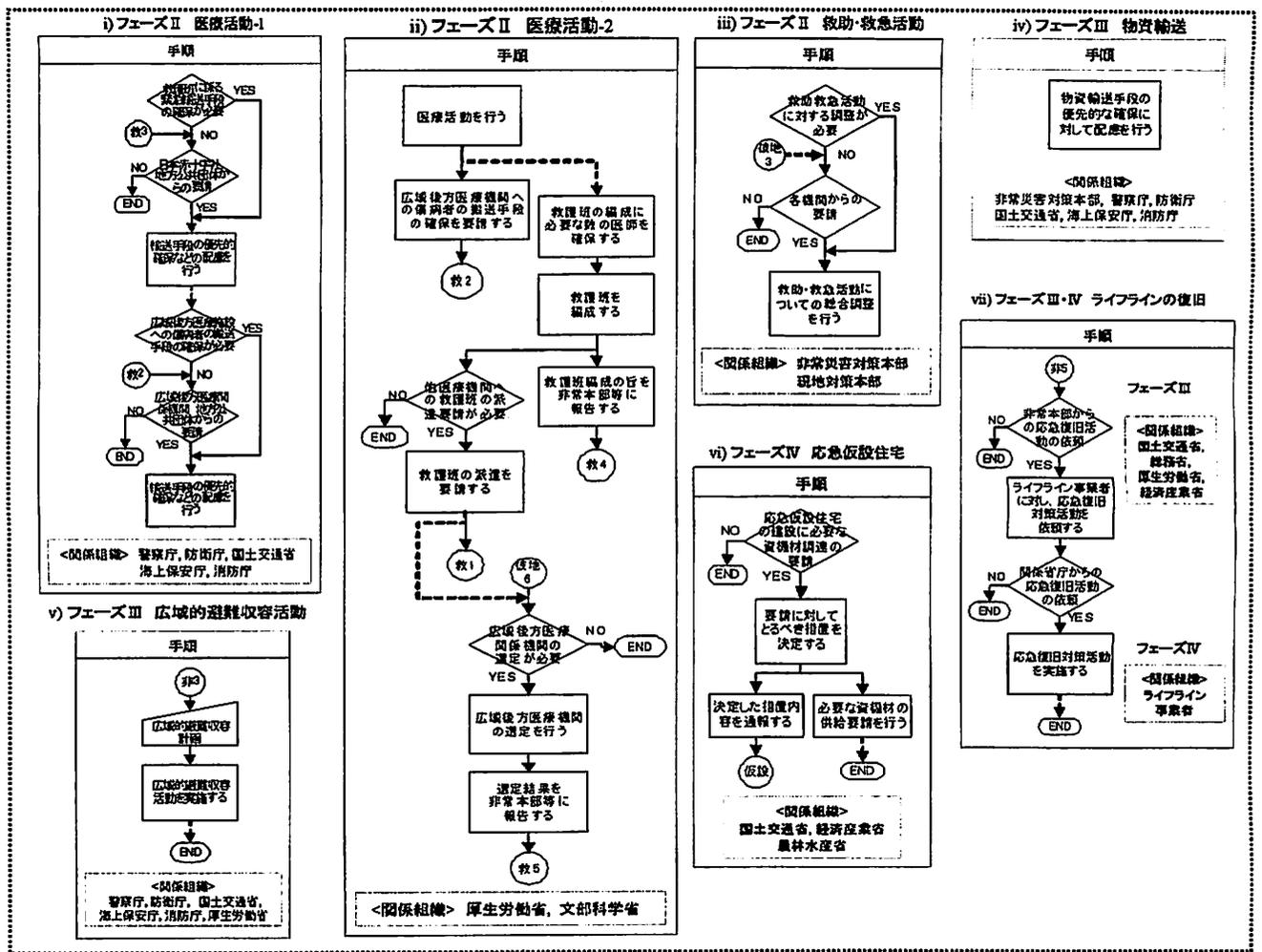


図5 連携が必要となる対応業務の内容とその業務手順

務の標準化にはつながらない。本稿でいう災害対応業務の標準化とは、広域連携が必須となる今後の防災対策において、国だけでなく地方公共団体にあっても災害対応に関してより実行性が高く有効な計画を整備し、国と地方公共団体が広域連携に基づいた防災対策を効果的に実施できるよう、災害対応業務に必要な基本認識、情報等に共通性を持たせることを指すものである。

そのための第一歩として、まず全体の防災対策の運用という面から防災基本計画に規定される業務の実行性を高めるべく、本研究の分析結果が活かされるべきである。

これに関し、具体的にどうすればよいか、その方策を考えてみると、まず各組織に固有な業務として分類された業務に関しては、各々の組織において、明らかとなった業務手順に沿って、判断に必要な情報が確実に収集できているかなどの点に注意しながら、的確かつ迅速に業務が実施できるように訓練していくことが挙げられる。

同様に、処理手順が共通の業務については、これをほぼルーティン化した業務と捉え、各々のパターンにおける業務処理過程を、日常業務もしくは災害対応時の模擬訓練を通して繰り返し練習し、確実に業務の抜け漏れがないように実施できるようにしておくことが挙げられる。

最後に、連携が必要となる業務については、まず連携に関わる組織間で計画の整合性をとることがまず必要になる。そのために、関係省庁間で各々の対応業務を規定している防災業務計画を持ち寄り、調整会議を開き、一本化した計画の整備を進めていくなどの方策をとることなどが必要となる。

補注

- (1) 国における対応業務が社会的に承認を受けるまで終息させないという方針に従っていることを示す例に、阪神淡路大震災がある。このとき、災害対策本部は、人と防災未来センターが設立されるまで解散することができなかった例がある。
- (2) 非常災害対策本部：非常災害が発生した場合に、災害の規模等により、当該災害に係る災害応急対策を推進するために必要であるときに、内閣総理大臣によって臨時に内閣府に設置される組織¹⁾。

参考文献

- 1) 法庫ホームページより、災害対策基本法
URL: <http://www.houko.com/00/01/S36/223.htm>
- 2) 田口尋子: 災害応急対策の標準化手法の開発 京都大学大学院情報学研究科 2002年度修士論文(未公開) 2003
- 3) 日本工業標準調査会: 情報処理用流れ図・プログラム図・システム資源図記号 JIS X 0121-1986 日本規格協会, pp.2-15, 1986
- 4) 林春男: 『地域防災計画』 防災学ハンドブック pp.568-595, 朝倉書店, 2001
- 5) 内閣府: 防災基本計画 pp.382-404, 2002
- 6) 林春男: いのちを守る地震防災学 岩波書店 pp.58-65, 2003

(原稿受付 2003. 5.25)