



# 地域防災実戦ノウハウ (101)

— BCP(優先業務時系列表)で応急対応は劇的に変わる —

Blog 防災・危機管理トレーニング  
(<http://bousai-navi.air-nifty.com/training/>)

主宰 日野宗門

(消防大学校 客員教授)

## 1. はじめに

2018年6月1日現在の業務継続計画(以下「BCP」という)の策定率は、都道府県100%、市町村80.5%(2018年度中策定予定を含めると89.4%)となっています<sup>(※1)</sup>。つまり、BCPは策定段階を過ぎ運用の段階に入ったということです。

そして、多くの市町村では、「作成ガイド」<sup>(※2)</sup>が指摘する下記の①～⑥がBCPの主内容となっているはずです。

※1 「地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果」(総務省消防庁、2018年12月26日)

※2 「市町村のための業務継続計画作成ガイド～業務継続に必須な6要素を核とした計画～」(内閣府、2015年5月)

- ① 首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制
- ② 本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定
- ③ 非常用発電機と燃料の確保、職員等のための水・食料等の確保
- ④ 災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保
- ⑤ 重要な行政データのバックアップ
- ⑥ 非常時優先業務の整理

これらのうち、①～⑤は平常時に準備・完了しておくべきもので地震発生後に行うものではありませんが、⑥の「非常時優先業務の整理」は地震発生後の運用を前提としています。その要点は、非常時に優先して実施すべき業務を整理し、その開始目標時間を定める(時系列で記載すること、つまり「優先業務時系列表」を作成することです。

そして、この優先業務時系列表の運用次第では地震時の災害対策本部運営や応急対応が劇的に変わる可能性があります。今回はこのことについて述べます。

## 2. 優先業務時系列表の効果

- (1) やるべきことが分からない職員がいなくなり、総力戦体制を築ける

大きな地震災害を体験した市町村職員の手記集を読むと、「何をしたら良いのか」、「いったいこの先どうなるのか」、「いつまでこんな状況が続くのか」、「予期せぬことが次から次に」といった類いのものが多いことがわかります。このことは相当数の職員が「指示待ち対応」、「場当たり的対応」、「後手々々の対応」に終始したことを意味しています。そして、現在もこのような状況は大なり小なり繰り返されています。

その根本原因は、今何をしなければならないか、今後どのような活動・業務が必要となるかを知らないことにあります。

地震発生時に全職員が優先業務時系列表を活用すれば上述の問題は解決され、容易に総力戦体制を築けるようになります。

## (2) 真の意味で危機管理が可能となる

表1は、米国サンフランシスコ市の災害対策本部の基本機能を示したのですが、その一つが「目標管理に基づく活動の実施」(表1下線部分)です。目標管理は危機管理の中核を構成すると筆者は以前から考えていましたが、さすが危機管理の先進国の計画であると感心しました。

目標管理の概念は日本の災害応急対策計画(地域防災計画)ではほとんど見られないのですが、優先業務時系列表における「業務開始目標時間」の設定は「目標管理」の足がかりとなるものです。

表1 サンフランシスコ市の災害対策本部(EOC = Emergency Operations Center)の基本機能(primary functions) (抜粋)

○ 情報共有の中心的なセンター(a central information sharing center)としての活動
○ データの収集・蓄積・分析
○ COP(Common Operating Picture)の(作成の)維持・継続
○ 状況報告書(Situation Report)の作成
○ <u>目標管理(management-by-objective)に基づく活動の実施</u>
・ 競合する目標の調整
・ 資源配分の優先順位の調整

(出典) Emergency Response Plan (City and County of San Francisco)、2017年5月

残念ながら、「作成ガイド」や「手引き」<sup>(※)</sup>

では「業務開始目標時間」の設定が中心ですが、「業務完了目標時間」の設定も同様に大きな意味を持ちます。「○日後までに避難所の自主運営体制を確立」、「○日後までに避難者への食料の安定供給体制を確立」、「○日後までに水道を100%復旧」等々の目標設定により、資源の効率的運用や活動(体制・意識)ベクトルの統一などが惹起され大きな進捗が可能となります。「目標管理」の本来の意味で言えばこちらの方がより重要です。

※「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き」(内閣府、2016年2月)

いずれにしろ、地震発生時に災害対策本部中核(本部長・副本部長・本部員等、本部会議、本部事務局)が、対策(防災活動)の進捗状況をこの優先業務時系列表と照合しながら管理することで、明確な目標・方向性を持って主体的に状況を切り開き、危機をコントロール(マネジメント)する真の意味の「危機管理」が可能となります。

## 3. 優先業務時系列表の実戦的活用

地震時に以下のように活用することで応急対応のレベルが劇的に向上します。

- (1) 地震発生後、全職員が優先業務時系列表を参照し、自分や班の今なすべき業務に従事する
- (2) 本部(員)会議や本部事務局の運営は優先業務時系列表をベースに行う

地震発生後は節目ごとに災害対策本部(員)会議が開催されることとなります。このとき優先業務時系列表を用いれば、その時点で本部(員)会議では何を集中的に議論すべきか、本部員は何を発言すべきかが容易にわかります。

本部(員)会議で大事なことは、本部員は現

---

状報告にとどめず、(優先業務時系列表に記載されている) 今後必要になる業務の準備状況と方針を発言することです。そのことにより、状況後追いつ的な対応を脱し、先読みしながらの先手々々の対応が可能になります。また、優先業務時系列表を用いれば「目標」どおりに対策活動を遂行できているかを常に意識することとなり、そのことが表1にあるように「競合する目標の調整」や「資源配分の優先順位の調整」を促し、目標達成を早めることとなります。

本部事務局も優先業務時系列表をベースに行えば、方向を見失わず効率的な運営が可能となります。

- (3) 本部員個々も優先業務時系列表をベースに所管の優先業務の指示・調整を行う

#### 4. 優先業務時系列表をパワーアップする

- (1) 時系列表の業務は具体的にイメージできるレベルまで落とし込む

大事なことは、時系列表に記載された業務は具体的にイメージできるレベルまで掘り下げられていることです。一般的・抽象的な表現では実際の場面では判断に迷い役に立ちません。業務を掘り下げる作業には、(4)の図上訓練が役立ちます。

- (2) 想定被害量とリンクさせる

BCPには対象とする想定地震と被害想定(想定被害量)が記載されているはずですが。しかし、この想定被害量とリンクしていない優先業務時系列表が少なくありません。

想定被害量とリンクさせることの重要性は次のとおりです。

たとえば、避難者数が人口の0.5%か20%か(実際の地震災害に照らしても20%は非現実

的な数字ではありません) では全く異なります。人口10万人の市町村では、避難者が500人か20,000人かの違いです。500人であれば指定避難所のみでの開設で十分対応可能で、避難所要員も割り当てることができます。食料・水の安定供給も問題にはならないでしょう。高齢避難者等へは福祉避難所を用意することもできます。総じて、避難者対応は円滑に進むでしょう。

しかし、避難者が20,000人の場合は状況が全く異なります。指定避難所以外の建物・施設に避難する人も多く、それらの避難者の把握は遅滞します。指定避難所以外の避難所に避難所要員を割り当てれば人員不足に陥り他の業務が滞ります。避難所に入らず車中泊する人が増え、エコノミークラス症候群の心配が生じます。食料・水も全く足りず、丸一日水も食料も口にできない人が続出します。

このように、被害量によって災害の様相は大きく異なります。当然、それに応じて対応も変わらざるを得ません。皆さんのところの優先業務時系列表が想定被害量とリンクしているか確認をお願いします。

なお、近年(特に3.11以降)においては、「想定外」をなくすことが防災の基本となっています。想定される最大規模の被害量とリンクさせて優先業務時系列表を作成しておけば、地震時に生起するほとんどのことは「想定内」になります。

- (3) 優先業務時系列表の改善

これまでの議論等を踏まえ優先業務時系列表の改善案を表2に示しました。表2は「市民対策部」の優先業務時系列表の例であり、下線部が改善(追加)すべき項目です。この追加項目に留意しながら、(4)の図上訓練などにより業務詳細等を見直せばより実戦的な優先業務時系

列表になると考えます。

なお、運用場面を考えると優先業務時系列表は広範囲を一覧できるA3サイズでの作成がおすすめです。

#### (4) 図上訓練で優先業務時系列表のパワーアップと全職員の習熟を図る

以下に、見出しの目的に沿った図上訓練の進め方を解説します。

- ① 業務詳細欄を空白にしたA3サイズの「訓練用」優先業務時系列表を用意
- ② 図上訓練の条件設定
  - 1 回目の図上訓練は、想定地震（被害想定）で設定されている地震発生の季節・時刻・気象条件等で行います。1回目の図上訓練の設定が「冬・勤務時間外」であれば2回目以降は「夏・勤務時間内」のように設定条件を変えて行います。
- ③ 対策部（又は対策班）毎に、優先業務時系

列表の最初の時間区分（3時間）における業務詳細を「想定被害量・想定状況」を前提に検討します。この作業は、作成済み優先業務時系列表と照合しつつ進めます。このとき重要なことは図上訓練参加者が具体的にイメージできるまで業務を具体化することです。

最初の時間区分では意見が百出するはずですが、これはその後の時間区分の議論を円滑に進める上で重要ですので十分な時間を確保します。3時間の図上訓練であれば1時間程度は必要です。

制限時間が近づいたら議論を整理し可能な範囲で業務詳細を定めます。議論の中で出て来た課題は記録しておき、その後の活動体制や優先業務時系列表の改善に役立てます。

- ④ ③の作業を最後の時間区切りまで行います。
- ⑤ 時間があれば、全体を通しての振り返りや他の対策部との意見交換を行います。

表2 優先業務時系列表（例）

<市民対策部>

非常時優先業務の種類 (想定被害量・想定状況)	業務開始目標時間・完了目標時間と業務詳細						対応計画・マニュアル、連携部班
	3時間	12時間	24時間	3日	1週間	2週間	
市民への情報伝達・広報に関すること (想定される伝達・広報手段の被害)	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	
報道機関に対する情報提供、連絡調整等に関すること	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	
市民からの広聴活動に関すること					〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	
指定避難所の開設及び管理運営に関すること (想定避難者数●●・避難所数●●)	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	
指定避難所における給食計画の作成に関すること (想定避難者数●●)	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	
所管施設の被害調査及び応急対策に関すること	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇			
住家等の被害調査及びり災証明の交付に関すること (想定住家等被害数●●)					〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	
帰宅困難者対策に関すること (想定帰宅困難者数●●)	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇				
公共交通機関等との連絡調整に関すること	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇	