

首都直下地震に係わる首都中枢機能確保検討会

災害対策本部の機能確保要件

2011年11月10日

**東京経済大学
吉井博明**

1. 中枢機能とは

- ・業務：管理(情報)部門と実働部門の連携による遂行
- ・中枢機能とは：管理(情報)部門の機能集合体
- ・危機(大災害)発生により管理(情報)部門の体制切り替え(災害対策本部へ)



2. 災害対策本部の初動・応急期の対応

1) 災害対策本部の初動・応急期の主要業務

① 被害の全体像の把握→救援需要の把握

- ・空白域の有無、推測大被害箇所をチェックなど

② 資源動員・調達と配分、出動指示

- ・内部資源の動員、外部資源の調達・配分
- ・広域応援、自衛隊派遣要請、出動指示等

③ 被害拡大・2次災害防止措置

- ・警報、避難勧告・指示→実際の対応モニターも重要

④ 組織間調整・連携促進→対応状況の把握も重要

- ・動員・調達した組織間の役割分担、情報共有促進

⑤ 広報

- ・被災者向けの励まし、救援活動等の報告
- ・域外への被災地支援・協力の訴え、買い出し抑制

【補足】

災対本部に関係機関(トップ)が集まる意義

1. 状況認識の統一
2. 情報の共有
3. 迅速な意思決定
4. 迅速な組織間調整・連携の実施



状況の不確実性と状況変化の早さ

非言語コミュニケーションが果たす重要な役割

2) 災害対策本部の初動・応急対応成功の要件

①空間(建物)の確保

- ・災害対策本部室の確保、レイアウトも大切

②電源の確保

- ・電気がないと何もできない: 非常電源は必須

③情報通信システムの確保

- ・コンピュータ+ソフトウェア
- ・多様な通信メディア(有線と無線等)の活用

④要員確保と組織化

- ・穴あき組織でも機能するように計画+演習

⑤適切な情報収集・伝達、意思決定、リーダーシップ

- ・資源調達と配分(人、資機材等、予算、優先順位)

⑥組織間調整・連携: 情報共有、役割分担等の調整

3. 災害対策本部の機能障害と対策

1)ハードウェア

①空間

- ・本部設置予定建物の被害(揺れ、火災延焼、・・・)
- ・対策:代替施設の整備・事前指定(最悪、立川で十分?)

②電力確保

- ・非常電源設置(燃料も)←非常電源もよく故障する
燃料確保、応急修理が必要な場合もある
- ・電力復旧の優先順位:復旧所要時間が問題

③情報通信システム

- ・バックアップ・コンピュータ(データも)、クラウド化
- ・通信手段の多重化、多ルート化、回線数の確保
←弱点を洗い出し、改善しておくにはストレステストをくり返し実施し、改善を継続することが必須

2) 要員確保・組織化に係わる弱点

①要員参集問題:勤務時間外の場合は、なかなか参集できない。近傍宿舎の確保

←自宅の被害、家族の負傷等、交通機関ストップ

②穴あき組織による本部運営の難しさ

穴あき対応計画:トップだけでなく、事務局も

③業務が一部に集中→パンク→ボトルネック

複数の業務が担当できるような要員の育成(困難?)

業務支援システム(本部業務の効率化)の構築と習得

④業務継続に必要な要員向け衣食住環境等の不備

本部要員向け食料、飲料水、仮眠施設

本部要員家族のケア体制

3)ソフトウェア：情報収集・処理・伝達のノウハウ

- ・適切な情報収集・伝達、意思決定、リーダーシップ
- ・業務計画やBCPの通りにできるのか？失敗例が多い
 - a.想定外の危機(大災害)にはうまく対応できない
 - b.臨機応変の対応が必要だが、できない
 - c.逐次対応の誤り、同時多発災害への対応に不慣れ
 - d.資源不足やと資源配分の優先順位づけにも不慣れ
 - e.情報空白域の存否確認と積極的情報収集ができない
 - f.重要情報が伝達途中で消える→情報トリアージ必要
 - g.重複情報、あいまい情報処理に戸惑い、対応に失敗
 - h.大量情報処理が間に合わない。トップへの報告遅れ
 - i.重要情報の共有も意外と難しい

【参考：情報収集・伝達、処理に関する経験則】

1. 災害時の情報収集・伝達：5つの経験則

1.1 情報のグレシャムの法則

1.2 情報は伝達の途中で変容する

1.3 メディアによって情報伝達力に違いがある

1.4 情報収集・伝達速度の違いが混乱を生む

1.5 激甚被災地からの情報は遅れる

2. 災害時の情報処理：5つの経験則

2.1 正常化バイアス、異常化バイアス

2.2 経験の順機能、逆機能、絶対視

2.3 パニック神話

2.4 災害発生前の避難行動・避難勧告・指示は遅れる

2.5 リーダーシップの重要性：プロアクティブの原則

4)組織間調整・連携の促進

①同じ業務を担う組織間の活動調整・連携が課題

救助：消防、警察、自衛隊、海保

医療救護：医療機関、DMAT、消防、その他

→業務全体の活動調整・連携の仕組み

(各業務領域毎の責任主体の明確化と権限付与)

②機能麻痺(喪失)した組織の代替(バックアップ)ができない。被害情報や救援要請等が滞る

・被災市町村(機能喪失)→都道府県→国

・被災地事業所(機能喪失)→地域本部→本社

→バックアップ組織(機動部隊)の事前編成と訓練

4. 既存業務計画やBCPの弱点(脆弱性)をどう見つけ出し、改善するか

- ハードウェア: ストレステスト→限界点発見→障害の波及分析(ハードウェアだけでなく、ソフトウェアへの影響も)→対策検討(ハード+ソフト)→対策実施
- ソフトウェア
 - ①過去の失敗事例分析→問題発見→改善
 - ②本格的(最悪事態)図上演習の実施→結果の厳格な評価(外部も含めて)→対策検討→改善策実施(どのような状況付与をするかが鍵、評価と改善提案のセット化などが重要)
 - 要員のプロ集団化が不可欠
 - プロ集団化のためには、どうすればよいか?