

# 災害時の対策本部運営の要点



日本赤十字看護大学附属災害救護研究所  
防災減災部門

## このリーフレットの目的

近年、大規模災害が頻発していますが、災害が発生するたびに、災害対応活動をつかさどる本部機能の混乱を経験した方は少なくないのではないのでしょうか。

このリーフレットは、日本の自治体や災害対応組織、企業などが、災害時に設置する対策本部を運営する際の要点をとりまとめ、災害発生時の対応やふだんの訓練などにおいて、活動がより円滑で効果的に行われることを目的に作成しています。また、地域コミュニティレベルでの自治会や町内会、ボランティア団体等が、例えば避難所運営などを行う場合にも参考にできますので、ご利用いただければ幸いです。

### も く じ

1. 災害対応活動の基本原則	1
2. 災害時の対策本部の組織	5
3. 災害時の対策本部の運営	13
4. 活動にあたっての留意点	19
〈参考〉このリーフレットにおける用語の定義	21

# 1. 災害対応活動の基本原則

災害対応活動に関する意思決定を行う際の指針となる広い意味での基本的な考え方は、以下のとおりです。

災害対応活動は、災害の種類や規模、発生した場所、発生時期や発生時間、また、それらに応じた活動の目的や目標、手段などに違いはありますが、この基本的考え方はあらゆる状況において適用できます。

## **基本原則 1 : 被災者ファースト**

災害対応活動を行う際は、被災者のニーズと安全確保を第一に考えて支援の提供を判断することが重要です。特に、災害直後の被災者のニーズを把握・対応することで少しでも心身のストレス緩和に務めることが大切です。

## **基本原則 2 : 包括的な支援の提供**

被災者には、年齢、性別、社会的地位、経済状況、身体能力、国籍、言語、宗教、政治的信念など多種多様な背景があります。また、さまざまな要因が重なり合って、ひとつの支援方法だけではニーズを満たすことができない被災者もいます。さらに近年は、災害による直接死だけでなく、中長期での災害関連死も課題となっています。

よって、災害対応活動では、個々の被災者の多様性を尊

重・配慮し、取り残される人のいない包括的な支援を行うことが重要です。

### **基本原則 3 : 災害対応活動を行う支援者への配慮と安全確保**

被災者と同様に、支援者へのサポートと配慮、安全確保も欠かせません。

組織のリーダーは、支援者に、必要かつ適切な情報や手段、資材や物資などが行き届いているかどうかを常に考える必要があります。こうしたリーダーの姿勢があれば、支援者は、被災者に対してより質の高い支援を安全に提供することができ、また支援者自らもやりがいを感じることができるようになります。

### **基本原則 4 : 外部協力者との連携体制の構築**

外部協力者とは、災害時の対策本部と連携して業務に従事し、被災者のニーズに応えようとする組織、団体または個人を指します。具体的には、国や他の自治体をはじめ、赤十字や社会福祉協議会、DMATなどの公的機関、さらには企業や団体、組織や個人でのボランティアなどさまざまです。

外部協力者との連携は、単発の業務の場合もあれば、長期的な関係構築に至る場合もあります。特に、被災地で

は災害対応を担う職員や従業員なども被災者となりますので、被災地外からの支援者を受け入れて、災害対応活動を推進する必要があります。

外部協力者との連携を構築するにあたっては、対等な関係でお互いを理解・尊重したうえで、目標を共有して計画的に協力し合い、協調性を持って行動することが重要です。

なお、外部協力者は、現地支援者（受援者）の負担軽減と尊厳の保持に配慮した関与を実践しましょう。

## **基本原則 5：最初と最後が肝心**

被災者・被災地との関わりにおいて、最初（始まり）と最後（終わり）の印象は重要です。コミュニティとの協力関係を築き、幸先の良いスタートを切って、人命救助にとって重要な最初の72時間を乗り切ることが、実効性の高い活動を行う上で欠かせません。

また、配慮の行き届いた活動を行った後の終わり方は、その人物や出来事、組織に対する評価として永く多くの人々の印象に残りますので丁寧な対応を心がけましょう。

## **基本原則 6：合意形成**

ここでの合意形成とは、被災者を支援するという前向きな目標が、災害対応活動に携わる全員の間で共有されて

いる状態を指し、支援者個々の意見がすべて通るという意味ではありません。

被災者に寄り添い、すべての支援者がお互いを尊重しながら、必要とされるニーズに応える方法を一緒に探りましょう。

### **基本原則 7 : データに基づく意思決定**

災害対応活動では、データとその分析に基づいた計画立案と意思決定をすることが重要です。災害事象や現場の情報を常にアップデートし続け、それに基づき支援のあり方を改善し、より効果的・効率的な活動を実現するため、データを活用しましょう。

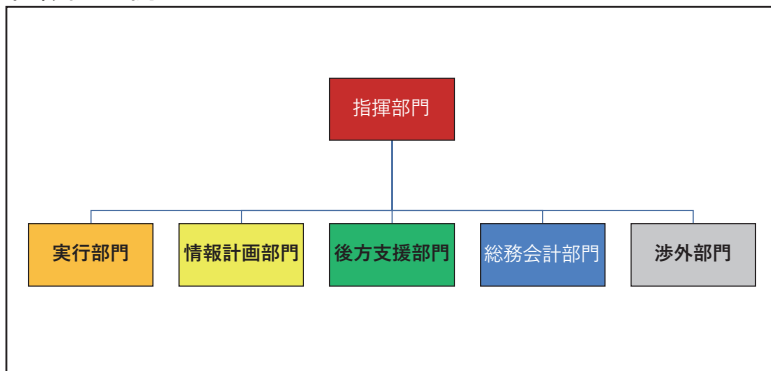
### **基本原則 8 : 資源の有効活用**

ヒト、モノ、カネ、情報、時間といった資源がなければ、災害対応活動はできません。また、こうした資源も有効に活用されなければ資源の無駄遣いとなります。限りある資源を被災者の支援のために有効に活用しましょう。

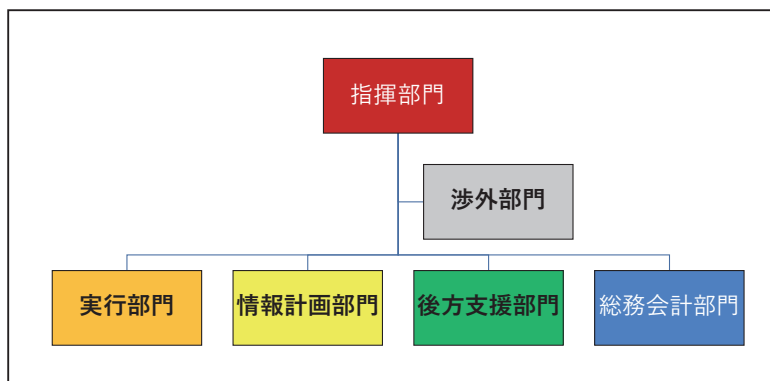
## 2. 災害時の対策本部の組織

災害対応活動を、効果的かつ効率的に管理し、情報共有するため、関係各機関では「対策本部」を設置します。「対策本部」は以下の6部門で構成されるのを基本形とします。

組織図の例 1



組織図の例 2



各部門は、次の（１）～（６）に示すような役割を担います。

各部門には部門長１人を配置しましょう。なお、小規模な活動の場合などは１人が複数の部門長を兼ねたり、部門長がスタッフを兼ねても差し支えありません。

また、部門長をサポートするスタッフも適切な人数を配置しましょう。スタッフの人数は、活動規模の拡大・縮小に応じて臨機応変に増減させましょう。

## **（１）指揮部門 ～「責任と決定、目くばせ」～**

指揮部門は、災害対応活動全体を管理する責務を負っており、全体の統制を図るため、指揮部門を支援する任務を他の各部門に割り当てます。

- ①全スタッフの安全を確保し、惨事ストレスの予防に努める。
- ②災害対応活動の優先事項と活動期間中の目標を明確にする。
- ③日々の活動における課題を特定し、優先順位をつけ、優先順位に沿って目標を達成するための具体的な戦略を策定する。
- ④全部門の業務を把握し、機能しているかチェックする。



## (2) 実行部門 ～「活動の中核」～

実行部門は、災害対応活動の中核を担うものであり、災害事象に応じ、避難所の開設・運営、物資・食料等の配給、災害時医療、被災者の心のケア、障害を持つ人や要配慮者対応など、幅広い活動を担う部門です。

活動を進めるに当たっての責務は以下のとおりです。

- ①現場の状況を正しく把握する。
- ②計画時の想定内容に対して、必要に応じて改善を提言する。
- ③現場の状況確認と計画情報を活用し、指揮部門が定めた活動に関する**優先事項**および目的を達成するための計画を立てて実行に移す。
- ④成果を出すために必要な**資源**の数量を算出する。
- ⑤被災地でどのようなニーズが生じる可能性があるか調査し、予測と計画を立てる。
- ⑥組織内外の**資源**を活用し、必要に応じて支援活動を行う。
- ⑦被災者のみならず、現場活動中のスタッフの惨事ストレスの予防に努める。

### (3) 情報計画部門 ～「知恵袋、先読み」～

情報計画部門は、優先事項、目的、期待される成果、戦略、戦術および業務分担の原案を作成して文書にまとめ、全体の活動の支援を行います。情報計画部門は、従来型メディアだけでなくSNSなどの多様なツールを活用し、絵や画像、地図や地理情報システム（GIS）などを活用してデータを視覚化し、業務の経過などを含めた被災地の情報収集・提供を行います。

- ①災害の影響評価、暫定的な被害評価および詳細な被害評価を実施する。
- ②状況確認に関する情報収集と発信を行い、リーダーに想定計画の内容を伝達し、適切な資源の配分ができるよう支援する。
- ③支援提供に関して、計画と実際の内容を比較分析する。
- ④詳細活動計画、現場活動計画および支援提供計画を文書化する。
- ⑤既存の計画範囲を超える業務の実施を想定した将来計画を策定する際の支援を行う。

#### (4) 後方支援部門 ～「縁の下の力持ち」～

後方支援部門は、指揮部門が実行部門に対して包括的に指示して実行に移す災害対応活動が十分にかつ円滑に行われるよう、以下のような**資源**を提供します。

- 人員
- 設備
- 物資
- 車両
- 技術

後方支援部門は、**支援提供計画**を遂行するための**資源**の確保・調整・維持を担います。

後方支援部門が活動要件自体を設定することではなく、活動要件を満たすための**資源**を確保し維持することが任務となります。後方支援部門には活動支援の要求を拒否または変更する権限は認められておらず、その必要がある場合は必ずリーダーや指揮部門等と連携して判断しなければなりません。

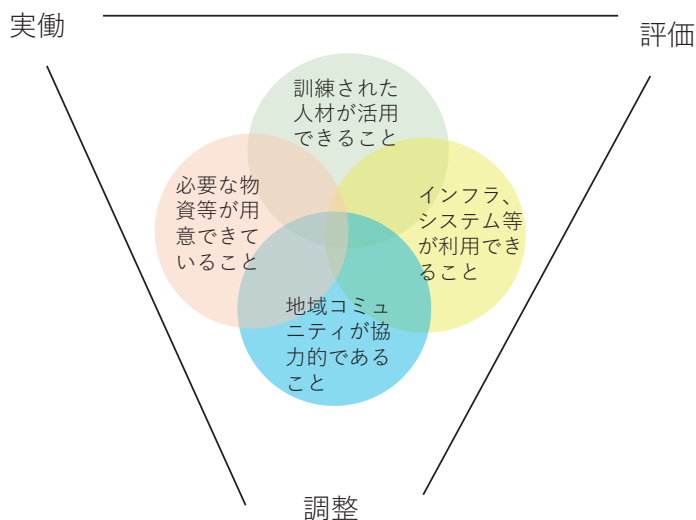
なお、後方支援としての人的資源の管理には、惨事ストレスの予防や適宜の研修機会を提供するための事前準備、活動終了後のケアなどが含まれることに留意してください。

## (5) 総務会計部門 ～「冷静沈着」～

総務会計部門は、文書管理や財政上のルールの遵守を各部門に呼びかけ、助言や指示を行います。

- ①契約に関する交渉・モニタリングを行う。
- ②活動予算や支出状況をモニタリングし、被支援者支援のための財源を最大限に活用できるようコストの効率性を高める。
- ③活動によって生じた損失（傷病や物的損害）補償の窓口を担当する。
- ④災害対応において作成した文書を適切に管理する。

### 災害に即応するうえで必要な要素のモデル

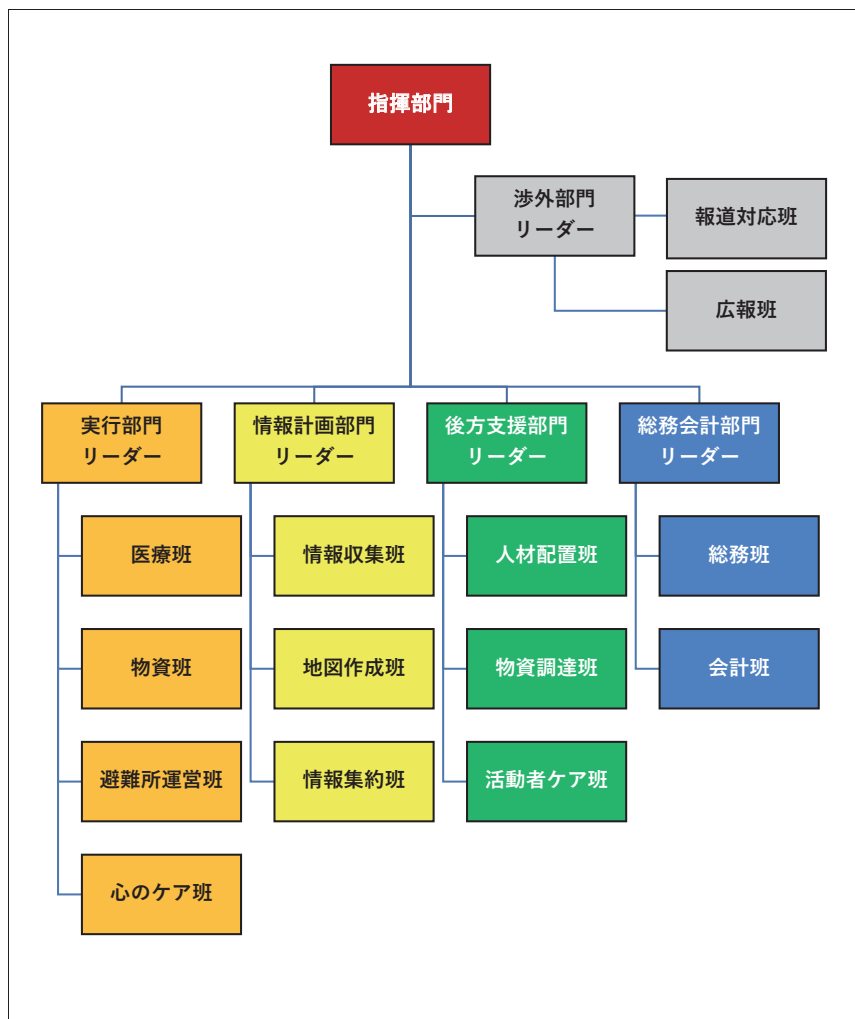


## (6) 渉外部門 ～「対外関係の円滑化」～

渉外部門は、次の業務を担うものであり、昨今、被災地で多様な主体が連携して活動するなか、重要な役割を果たします。

- ①外部協力機関などに支援協力を呼び掛ける。
- ②一般市民やメディアなど、外部の利害関係者向けに、組織として一貫性のあるメッセージを発信する。
- ③人員の派遣や調整など、必要に応じて国や都道府県災害対策本部などのあらゆるレベルでの調整役を担う。
- ④組織内の幹部に対して伝える情報を整理する。
- ⑤特に被害が大きい被災地を特定し、当該地域との連絡を確保する。
- ⑥複数の情報源から収集したデータを有益な意味情報に転換し、より正確な状況確認を支援する。
- ⑦必要に応じて外部からの資金調達の支援を行う。
- ⑧寄付者との良好な関係を構築する。
- ⑨外部協力機関などに専門知識・情報を提供する。

実際の災害現場では、例えば以下のように、状況に応じて組織体制を柔軟に変化させながら編成しましょう。



### 3. 災害時の対策本部の運営

災害時の対策本部の運営は、以下の7つのステップに沿って進めます。

なお、以下のステップを進めるに当たっては、**PDCAサイクル**：Plan（計画）、Do（実行）、Check（測定・評価）、Action（対策・改善）を意識して運営しましょう。

#### （1）初期の優先事項、目標、想定計画を見定める。

災害発生が切迫した状況にある時や災害発生直後は、事前に定められている既存の災害対応活動計画、地域住民の情報、活動資源の保管場所、ハザードマップなどの地図、その時点で得られた情報などを利用して、まずは初期の**優先事項、目標**（優先事項を達成するうえで必要な行動のこと）、**想定計画**（活動をするうえで必要な各種支援の提供内容と期間）をざっと見定めましょう。

#### （2）状況確認後、優先事項、目標、想定計画の精度を上げる。

災害対応活動を行ううえで第一に取り組む作業は、現在何が起きているのかを正しく理解することです。これを「**状況確認**」と呼びます。これによって、リー

ダーが**優先事項**を決め、災害時に不足する**資源**を把握・確保・管理することができるようになります。

時間経過とともに得られるさまざまな情報を分析して、初期に見定めた**優先事項**、**目標**、**想定計画**の精度をできるだけ上げます。その際、全面的に見直すこともあります。

具体的には以下のような事項などが考えられます。

- ①今回の災害の種類は何か？
- ②被害はいつ発生したか？あるいは今後いつ発生するか？
- ③被害が発生した場所はどこか？
- ④誰が被災しているか、今後誰が被災者となり得るのか？
- ⑤外部支援者の取組みと期待される支援活動は何か？
- ⑥被災者はどのような支援をどの程度必要としているのか？
- ⑦いつ、どこで、どのような方法を用いて適切な支援を提供するか？
- ⑧インフラに生じる影響は何か？
- ⑨既に発生している、あるいは今後発生しそうな懸念事項（道路の通行止め、差し迫った天候の悪化、余震の可能性など）は何か？



### (3) 詳細活動計画を立案する。

計画の精度を上げて設定された**優先事項と目標**を達成するために、災害対応活動に必要な以下の3つの事項を特定して、**詳細活動計画**を立案します。

- ・ **戦略**（優先事項と目標を達成するために用いる手法）
- ・ **期待される成果**（災害対応活動で実行された行動の結果）
- ・ **資源**（戦略と期待される成果を実現するために必要なヒト、モノ、カネ、情報、時間など）の質と量

### (4) 支援提供計画を立案する。

これまでのステップで特定した**優先事項、目標、計画上の想定、戦略、期待される成果**を基に**支援提供計画**を立案します。支援提供計画の立案にあたっては以下の事項が必要です。

- ① 支援が必要な被災者数
- ② 必要な設備の数と種類
- ③ 必要なスタッフの人数とスキル
- ④ 必要な物資と装備
- ⑤ 支援に影響を及ぼす可能性がある今回の災害固有の特徴

- ⑥外部協力者が提供してくれる支援の種類とレベル
- ⑦支援提供の手法と継続期間

## (5) 現場活動計画を立案する。

現場活動計画は一定の活動期間に区切りながら立案します。

区切られた各活動期間中の現場活動計画は、以下の2つの事項を特定します。

- ・戦術（戦略に基づいて、期待される成果を達成するために指示された特定の場所と期間で実行する具体的な行動のこと）
- ・スタッフの具体的な業務分担（個々の戦術を支援するために、資源を特定して割り当てること）

ここまで計画を作成したら、いよいよ  
実際の支援の実行に移ります。  
でも、災害対策本部の役割はここで  
終わりではありません。  
まだ続きがあります。

## **(6) 支援提供について報告を受ける。**

実行された支援提供の定性的、定量的な内容の報告を受けます。支援提供の報告は活動期間を通じて定期的に行われるようにしましょう。

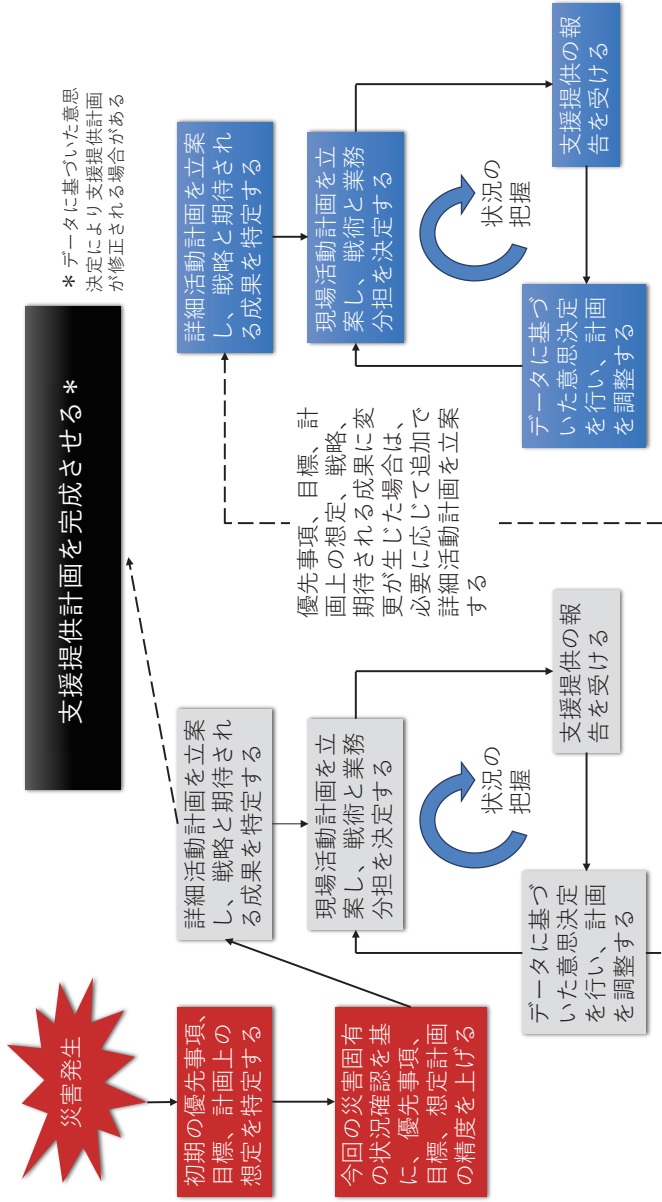
## **(7) データに基づいた意思決定を行い、計画を調整する。**

支援提供の報告内容を活用して、その実効性と効率性についてデータに基づく判断を行い、期待される成果と照らし合わせて支援提供の結果を評価します。

リーダーは、定期的な報告に基づいて定量的、定性的データを分析し、必要に応じて**現場活動計画**を調整・修正する作業を繰り返しましょう。

また、必要に応じて、**詳細活動計画**や、**支援提供計画**、投入人員へのサポート体制等を修正することもあります。

# 災害時の対策本部運営のフロー（流れ）



\* データに基づいた意思決定により支援提供計画が修正される場合がある

支援提供計画を完成させる\*

## 4. 活動にあたっての留意点

### (1) 統制範囲と権限委譲

管理または監督職の統制範囲は、1人につき3～5人、大規模な災害対応活動の場合でも1人につき7人を上限とするのが望ましいです。

7人を超えてしまう場合は、新たな下部組織を編成し、権限を委譲することも検討しましょう。

統制範囲を検討する際は、災害の種類、業務内容、被災者数、人材・物資の所在する場所と被災地までの距離などが判断材料になります。

### (2) 交代の時間

1人あたりの連続した1活動時間は12時間を基本としましょう。それを超えて活動を継続しなければならない場合は必ず交代者を決め、引継ぎをしてきちんと休息をとりましょう。12時間を超えて働くと、疲労により、冷静で正常な判断が下せなくなることがあります。

### (3) 活動終了時

災害対応活動に携わってくれた全てのスタッフに感謝を述べ、労苦をねぎらいましょう。

必要に応じて物資、システム・機器、車両の収容、返却、処分を行いましょよう。

### (4) 活動記録のとりまとめ

将来の参考となるよう、また、次の災害への備えとして、活動の記録をとりまとめるようにしましょよう。

近年、局所的な小規模災害が頻発する一方、発生確率は低いものの、大規模な広域災害も発生しています。

各防災関係機関では、必要な物資の備蓄や計画立案などに務めていますが、円滑で効果的な緊急時対応を行うには、災害対応のノウハウを身につけた人材の育成や、政府—都道府県—市区町村間や、民間団体・ボランティア団体などを含む多組織連携が重要視されてきています。

防災に関する知識を身につけるとともに、組織間連携を図るためにも、平時からの訓練や演習等を積極的に行い、顔の見える関係の構築をしましょよう。

## このリーフレットにおける用語の定義

- 期待される成果：  
災害対応活動で実行された行動の結果
- 目 標：  
優先事項を達成するうえで必要な行動
- 戦 略：  
優先事項と目標を達成するために用いる手法
- 戦 術：  
戦略に基づいて、期待される成果を達成するために指示された特定の場所と期間で実行する具体的な行動
- 資 源：  
戦略と期待される成果を実現するために必要なヒト、モノ、カネ、情報、時間など
- P D C A サイクル：  
管理の品質を高めるため、Plan（計画）、Do（実行）、Check（測定・評価）、Action（対策・改善）の仮説・検証型プロセスを循環させること

---

### [本リーフレット作成にあたり参考にした文献]

災害救護活動方針 Concept of Operations 災害サイクル支援機関 Disaster Cycle Services (DCS) のプログラムの要点 DCS WC OPS PE 2018年3月6日 アメリカ赤十字社（日本赤十字看護大学附属災害救護研究所防災減災部門監訳）



## 災害対策本部運営の要点

2024年3月発行

編集 日本赤十字看護大学附属災害救護研究所  
防災減災部門

〒150-0012 東京都渋谷区広尾 4-1-3

電話 03-3409-0684

### ●編集協力

- ・日本赤十字看護大学附属災害救護研究所心理社会的支援部門
- ・株式会社防災&情報研究所

本書の無断転載・複製を禁じます。

©日本赤十字看護大学附属災害救護研究所