

## 地域防災実戦ノウハウ(24)

—実践的な防災訓練を目指して

(その1)—

財団法人消防科学総合センター

調査研究課長 日野宗門

防災訓練の重要性に疑問をはさむ人は少ないと思いますが、その効果に満足していない方は多いのではないのでしょうか。不満の典型的なものに、「防災訓練がセレモニー化している」、「(マスコミを意識して)見栄えはするが効果の薄い訓練になっている」、「(大きな訓練では)末端の職員は指図されるままに動いているだけで、得るものが乏しい」などがあります。

このような不満を少しでも解決するために、これから数回にわたり職員を対象にした「実践的な防災訓練」のあり方について考えてみます。さて、第1回目の今回は、防災訓練に共通する課題、ポイント等を取り上げます。

### 1. そもそも防災訓練とは何か

そもそも防災訓練とは何なのでしょう?わかりきった話のように思われるかもしれませんが、実はこの点をきっちりと押さえていないことが効果の薄い訓練が繰り返される原因の一つになっています。

定義の仕方はいろいろありますが、筆者は防災訓練を以下のように考えています。

『擬似的な災害環境のもとで擬似的な防災活動(「実技・実動」,「意思決定」)を行うことにより、災害に的確に対処するための技術や能力を身につけること』

細部はともかく、この定義は多くの方に容認いただけるのではないかと思います。この定義では、次の点がポイントとなります。

- ①擬似的な災害環境のもとで
- ②擬似的な防災活動(「実技・実動」,「意思決定」)を行う

以下では、これらについてくわしく述べます。

### 2. 「災害時に近い環境のもとで」訓練を行うことが重要

大規模災害時には、ほとんどの職員が過去に経験したことのないような状況に直面するのが普通です。平常時にはありえない危険な状況があちこちで発生するだけでなく、通信、交通、電力・

ガス、水といった防災活動の基盤が破壊され、平常時とは全く異なった状況下での活動が余儀なくされます。

このようなきわめて厳しい条件下においても有効な防災技能を身につけるには、できるだけ「災害時に近い環境のもとで」訓練を行い当該技能を検証する必要があります。

訓練環境を災害時に近似させるといった場合、以下のことが考えられます。

- ①災害危険建物倒壊、火災等の発生・拡大状況の近似
- ②防災活動基盤(通信、交通、電力・ガス、水等)の損壊・機能低下状況の近似
- ③その他の活動環境(季節・曜日・時刻、風向・風速、天気等)の近似

ところで、訓練は平常時に行われるわけですから、「倒壊家屋や炎上家屋」を小規模に模擬する程度ならともかく、大規模災害時の環境全般にわたって近似することは現実には不可能です。そのため、実際の訓練では、これらの環境に関する条件等については「想定」により対処しています。例えば、次のようなものです。

- ・交通手段を使用できないとの想定に基づく自主参集訓練
- ・消火栓を使用できないとの想定に基づく自然水利やプール水を活用した消火訓練
- ・災害は昼間に発生するとは限らないとの考えからの夜間訓練等々

これらの例は想定がきわめて単純化された場合のものですが、不十分ながらもそれなりの実践性を有した訓練といえます。

一般に、できるだけ災害時の環境に近い条件を想定(設定)することにより訓練はより実践的なものになります。逆に、実践的な防災訓練を目指すならば、どのように想定(設定)すれば災害時の環境に近づけることができるのかを真剣に考える必要があります。(具体的にどうすれば良いかは次回以降で述べる予定です。)

### 3. 防災訓練は、「実技・実動訓練」と「意思決定訓練」に分けられる

習得しようとする技能別にみると防災訓練は大きく次の2つに分類できます。

- ①防災資機材・機器の取扱や活動手川頁への習熟を目的に実際の動きを模擬する「実技・実動訓練」
- ②状況の予測や判断、活動方針の決定等の意思決定能力向上を目的に行われる「意思決定訓練」

実際の防災訓練は、実技・実動訓練に比重がおかれたものが多く、意思決定訓練は不十分な状況にあります。これは、実技・実動訓練は目的・内容がはっきりしていることから取り組みやすいという事情のほかに、各種防災資機材を使用し、動きを伴う点が広報的にもアピールしやすいとい

ったことがあります。

一方、意思決定訓練の場合は、訓練手法そのものが発展途上段階にあり、十分な定式化をみていないことが、実施状況が低調な大きな理由と考えられます。この責は、私たち防災研究者が負うべきかも知れません。

また、大規模災害を未経験の市町村が少なくないことやたとえ経験があったとしても意思決定過程は資料としても残りにくいことなどもあって、大規模災害時の意思決定の実態に通じている職員が少ないこともその理由と思われまます。

さらに、実際に試みられている意思決定訓練は、訓練参加者が様々な局面で行う「意思決定」の内容をもとに訓練の流れを形成し進行するというスタイルを取ることが多いようです(これが意思決定訓練の持ち味でもあります)。そのため、意思決定の内容によっては予想もしなかった方向に訓練が展開することもあります。訓練管理者は、そのような状況も含めて訓練の進行を管理する必要があります。このような意思決定訓練特有の困難さも前述の傾向を助長しているものと考えます。

意思決定訓練は以上のような課題を有していますが、大規模災害時になされる各種の「意思決定」は「実技・実動」に勝るとも劣らない重要性を有しています。防災訓練がセレモニー化していると批判されるのは、首長等の責任者が行うべきこれらの状況判断・意思決定の部分が進行スケジュールの関係上、既に訓練シナリオに書きこまれており、首長等は単にそれを読み上げるだけといった訓練になっているためです。

#### 4. 防災訓練の有効性と限界

誰もが認めるように防災訓練はきわめて重要です。しかし、万能ではありません。それは、防災訓練が災害発生後(又は災害危険接近時)の活動を円滑に行うことを第1の目的にしているためです。例えば、訓練により救出技術を高めることにより地震時に倒壊家屋の下敷きになった人々の救出率の向上が期待できるようになるでしょう。しかしながら、家屋倒壊により即死状態で亡くなった方々(1995年1月の阪神・淡路大震災では死者の相当数がこのような方々でした)までを救うことはできません。これらの方々を救うには、家屋の耐震性を高めるなどの予防対策が必要となります。

このような限界はありますが、防災訓練は対策効果が大きく、即効性が高いことなどから今後も防災対策の柱の一つでありつづけることは確実です。

以上のような考え方を前提としつつ、次回からは実践的な防災訓練、とりわけ意思決定訓練の具体例などを織りまぜながら議論を深めていきたいと思ひます。