

地域防災実戦ノウハウ(30)

—実践的な防災訓練を目指して

(その7)—

Blog 防災・危機管理トレーニング

主宰 日野 宗門

これまで、意思決定訓練(図上訓練、シミュレーション訓練等)のいくつかの方法について述べてきました。今回は、意思決定訓練の課題について考えてみます。

1. 意思決定に対する自信のなさ

多くのところでは、訓練後に訓練反省会を行っているはずですが。

訓練反省会では、「訓練により得られた効果」、「訓練の方法・運営に関する課題」、「地域防災計画(災害応急対策計画)や活動マニュアルに関し見直すべき点」といったことが議論されます。

そこで出される意見には、すぐにも採用すべきものがたくさんあります。

その意味で、訓練反省会は訓練を評価・検証する上で重要な役割を果たしています。

しかしながら、ときどき関係者から、「訓練反省会は、同じような知識レベルの身内同士の評価であり、本当に要点を押さえた訓練になっているか自信がない」、「訓練自体は有意義であったと思うが、実際の災害時にどこまで有効であるか確信が持てない」という意見を聞くことがあります。

また、意見として表明されなくても、「これで大丈夫なのだろうか」と何となく感じている訓練参加者は多いように思われます。

このような意見や感想は、防災訓練の種類を問わず見られますが、特に意思決定訓練で多いようです。その理由としては、以下のようなものが考えられます。

①実技・実動訓練では、行うべき実技・実動を具体的にイメージすることができます(あらかじめ決まっていることも多い)。これに対し、現在行われている意思決定訓練では、通常、付与された状況に対し訓練参加者が何らかの意思決定を行うことが求められますが、訓練参加者に災害時の意思決定に関する経験・知識が乏しいのが実状です。その結果、付与された状況に対する意思決定が最善のものか自信が持てない。

②意思決定訓練において付与される状況は、訓練参加者が災害時に経験するさまざまな局面のほんの一面面に過ぎません。そのため、付与された状況にうまく対応できたとしても、災害時に遭遇するであろうそれら以外の状況に対処しうる自信が持てない。

2. 「自信のなさ」をどのように克服するか

1 で述べた意思決定訓練(特に状況付与型意思決定訓練)参加者の自信のなさや不安の解決方法について考えてみましょう。

(1) 「訓練参加者の災害時の意思決定に関する経験・知識の浅さからくる自信のなさ」への対処方法

これは、本人の努力である程度はカバーできます。前回でも触れたように、訓練参加者個人が各種災害資料(特に、行政機関の防災活動の記録、防災活動に従事した職員の手記等)を読み込むことが重要です。

ただ、事柄の重要性を考えた場合、関係知識の習得を個人の努力に帰すのは適切とは思えません。公的機関において、訓練参加者の災害時の意思決定に関する適切な資料等のが整備されることが望まれます。

(2) 「付与される状況が実際の災害時の一断面に過ぎない」ことへの対処方法

この問題については、実際の災害時におけるさまざまな局面を「状況付与する」方法を考えるべきであると思われます。

①訓練参加者(団体・部課係)の範囲が広い場合、訓練の進行管理の関係上、訓練参加者当たりの状況付与の回数は制限されます。そのことが、上記のような問題を生じさせる原因の一つになっています。そのため、訓練参加者の範囲を限定し、訓練参加者当たりの「状況付与の回数を増やす」ことにより、より多くの局面を体験させることも必要です。

②これとは別に、災害時に訓練参加者(の組織等)に寄せられるであろう情報を時間経過に従って端末上に表示させ、訓練参加者にはそれを見ながら必要な意思決定を行ってもらう方法も考えられます(連載の第 27、28 回で述べた「情報リテラシー訓練」と同種のものです)。

災害時には、多数の情報が入ってきますが、重要な情報から有用性の低い情報までさまざまです。住民からの問い合わせの多くは、市町村関係者の意思決定の参考にはなりません(注)。しかし、実際の災害時にはこの種の問い合わせが殺到し(結果として有用な情報は埋没し)、その対応に追われることがしばしばあります。筆者は、この種の情報は意思決定を遅らせるだけでなく、場合によっては事態を混乱させることがあることから「かく乱情報」と呼んでいます。

(注)住民からの問い合わせの例として、「家人と連絡がとれないが、どこに避難しているか調べて欲しい」、「今、消防車が走って行ったがどこが火事か」、「自宅周辺が停電しているが何時頃復旧する見込みか」等があります。問い合わせの中には切実な内容のものもありますが、自粛すべき問い合わせ、別の方法や機関において解決すべき問い合わせが多く、市町村の意思決定に有用な情報は問い合わせ全体の 1 割程度に過ぎないという指摘もあります。

この方法では、訓練の進行管理者は、上述のような種々雑多な情報を時間経過に沿って端末に表示させます。一方、訓練参加者にはその中から有用な情報を抽出させ、必要な意思決定を行わせます。それにより、実際の災害環境により近い状況のもとでの意思決定訓練が可能となります。

3. 状況付与型意思決定訓練の限界

災害時においては、状況付与型意思決定訓練のように状況が与えられて(状況がわかって)から対応を開始する局面は確かにあります。しかし、意思決定訓練が最も重視している初動期においては、要員不足、現場の混乱、通信事情の悪化(回線切断、回線輻輳)等により状況の判明は大幅にずれ込むため、状況がわかるのを待っていたのでは対応が後手に回る局面が多々あります。つまり、状況がわかってから対応していたのでは相当部分の活動が状況あと追的になってしまいます。

このようなことから、状況付与を前提とした訓練ばかりでは、「状況あと追的対応」から脱皮できないのではという不安を抱く人も出てきます。

「状況あと追的対応」は、危機管理上の大問題として阪神・淡路大震災で痛烈に批判されたことは我々の記憶に新しいところです。危機管理の本質である「状況を先読みし、先手先手で対応する」に照らすと、状況付与型意思決定訓練の限界はここらあたりにあるともいえます。

状況付与型意思決定訓練の持つ「状況あと追的対応」の問題は、本連載の第 26 回で述べた「状況創出型意思決定訓練」や次の 4 で述べる「森」の意思決定を問う訓練により解決することができます。

4. 「木を見て森を見ず」の意思決定になっていないか—「森」の意思決定訓練の重要性—

見出しの意味を地震を例にとって説明しましょう。

大規模地震が発生した場合、地震後1時間、3時間、6時間、24時間、2日、3日の時点で行う意思決定は異なります。明確な時間設定は不可能であっても、地震発生のおおむね〇時間後にはこのような意思決定を行っておくことが望ましい(その結果、このような状態を実現しておくことが望ましい)といったことがたくさんあります。

しかし、従来の意思決定訓練ではこの種の意思決定が問題にされることはほとんどありませんでした。

実は、災害時の意思決定には大きく以下の2種類があります。

①今、この時点で行うべき意思決定

②個々の事案に対し行うべき意思決定

従来取り組まれている意思決定訓練の多くは、②でいうところの「個々の事案」が「状況」として付与され、それに対する意思決定のあり方を問うものでした。そこでは、①の意思決定はほとんど無視されていました。

「木を見て森を見ず」ということわざがありますが、筆者は、①の意思決定が「森」、②のそれが「木」と考えています。

①の意思決定を問う訓練では、付与された状況へ無条件に反応(意思決定)するのではなく、その状況へ反応するべきかどうかも含めて、大所高所から「今、真になすべき」意思決定を考え、実行することが求められます。

また、この訓練は、原則として状況付与を必要としないため、3で述べた状況付与型意思決定訓練の限界を乗り越えることもできます。

なお、「今、この時点で行うべき意思決定」とは、本連載の第17回(1998年夏号)で述べた「防災ビジョン」と基本的には同じものです。その考え方を詳しく知りたい方はそちらを参照してください。