

連載
第8回

防災監のための危機管理講座

危険物保安技術協会理事 小林 恭一
協力 長岡市長 森 民夫

これまで2年間、7回にわたり、突然大規模地震などに襲われた場合の緊急対応やあらかじめ準備しておくべき事項について、危機管理の経験があまりないのに市町村の「防災監」役に任命されてとまどっておられる方を念頭に、森長岡市長の体験や意見も挟み込みながら、筆者なりの考えを書いて来ました。

今回と次回では、防災監にとって特に重要であると筆者が考える事項を幾つか取り上げ、本連載のまとめとしたいと思います。

なお、このまとめについては、筆者個人としての意見を書きたいと考え、現役の市長である森市長のコメントをいただくことはあえて遠慮することにしましたので、この場を借りてお断りさせていただきます。

5 図上訓練の必要性

緊急事態における適切な対応とそのためハード、ソフト両面の準備のためには、厳しい想定をした真摯な「図上訓練」を繰り返し行うことが必要だ、ということは何度も述べてきました。

筆者は、この「図上訓練」によって課題を明らかにし着実に解決していくことこそ、日本の災害対応組織に足りなかった「危機管理体制」を整備していく原点だと考えています。

本連載のまとめにあたり、図上訓練について改めて整理してみたいと思います。

【図上訓練の効果】

「図上訓練」という言葉は、ここ数年で随分一般的になりましたが、オーソライズされた定義があるわけではありません。ここでは、災害に関し出来るだけリアルな状況を設定し、その状況を模擬体験しながら、事態の進展に応じ、机上で対応を考えていくタイプの訓練を言うことにします。

図上訓練の効果はたくさんありますが、筆者自身は、多くの図上訓練を企画しプレイヤーとしても様々な立場で参加してきた経験から、以下の3つの効果が特に大きいと考えています。

一つは、トップも含めた災害対応組織の構成員が、災害時に行うべき行動や判断を模擬体験できることです。難しい判断を迫られる状況が次々に否応なく提示されるため、つらい決断を何度も行うことになり、災害時の判断能力が養われます。市町村長にしても防災監にしても、トップとしての裸の能力が試されることになりますが、丁寧に計画された図上訓練を何度も経験しておけば、判断能力は確実に向上します。

二つ目は、あらかじめ準備しておくべきことを身にしみて実感できることです。つらい判断をしなければならない状況、どうしたら良いか途方に暮れる状況に直面させられたとき、「ああ、こんなことが起きるんだなあ。それなら、こんな準備をしておかなければ……」と考えます。そのようにして実感した課題を一つひとつ解決していけば、組織としての危機管理のレベルは着実に向上します。

三つ目は、特に「状況付与型図上演習(後述)」の効果ですが、災害対応のための組織、施設や設備、情報の流れや処理方法などの問題点と改善策が明らかになることです。

たとえば、沢山の情報を一度に流せば、情報処理のネックの部分が奥り出されます。それがコピー機の数なら、回目の訓練までに、コピー機を増やすか、どこから臨時に調達するなどの解決策を考えておくことができます。それがファックスなら、台数を増やすか、そもそも「ファックス」という情報授受の方式を見直すなどの対策を考えることができます。

各班の並び方、コピー機、プリンター等の位置、情報伝達の順序の改善などの簡単なことでも、情報の流れが見違えるようによくなることもあります。

【従来の防災訓練だけでは不十分】

「防災訓練」と言うと、以前は、消防、警察、自衛隊を初め、ライフライン関係者、医療関係者など、実働部隊が中心になって行う訓練のことを指すのが一般的でした。9月1日の「防災の日」の訓練を目標に、訓練に参加する実働組織がそれぞれのスキルアップを図るとともに、各組織間の連携・協力方法の構築や確認などを行って来ました。これに自主防災組織など一般市民を巻き込んで、「市民防災力の向上」を図ることなども重要な役割とされ、この訓練を企画し、準備し、無事に終わることが、年間を通して市町村(だけでなく国や都道府県も)の防災担当者の最大の仕事だったのです。

これはこれで極めて重要なことで、本番に向けて様々な立場の関係者が打ち合わせを行う過程で、異なる組織間のネットワークが形成される効果もあり、今後も必要なことだと思います。

しかし、従来の「防災訓練」では市町村長を中心とする「災害対策本部」の訓練としては不十分でした。

従来型の訓練では、市町村長は「災害対策本部長」として本部を指揮する役割より、参加部隊や参加住民にアピールしたり挨拶したりする方に気を取られがちになります。また、「災害対策本部」の中心となるべき防災部局は、訓練全体の運営、訓練に参加する実働部隊や市民組織との連絡調整などにその力の大半を取られてしまいます。このため、災害対策本部として情報収集、整理、判断、発信などを行うための訓練は形式的なものにならざるを得ませんでした。

マスコミ注視の中では失敗が許されないため、防災の日の当日の訓練は「セレモニー」、それまでの調整や訓練は「リハーサル」、という位置づけだったと言ってもよいかもしれません。

[状況付与型図上演習]

これに対して、図上演習、特に「状況付与型図上演習」と呼ばれる訓練は、災害発生時の状況をできるだけリアルに設定し、「災害発生」の合図を受けて本部を立ち上げ、その後各方面で起こると想定される様々な事象を時間軸に沿って「情報」という形で授受しながら災害対応を模擬体験し、本部としての対応行動や判断の訓練を行うタイプの訓練です。

実働部隊を動かさないで、防災担当者が訓練のための連絡調整などの業務に煩わされず、災害対策本部員としての訓練に専念できることもメリットです。

この訓練では、従来型の防災訓練では必須だった、市町村長や各部局長の「読み上げ台本」はありません。市町村長等も訓練参加者(プレイヤー)の一人として、次々に寄せられる情報や要請に、台本なしで対応しなければなりません。突然大災害に襲われれば台本などありませんから、考えてみれば当たり前ではあるのですが…。

想定がリアルであること、訓練をコントロールする部門(コントローラー)がプレイヤーの対応や判断に的確に(適切な対応には相応に、まずい対応や判断にはそれに応じた咎めをするように)応答出来ること、訓練終了後ただちに反省会を開いて(相当疲労するので本当は翌日にしたいところですが、そこを我慢してその日の内に行うことが大切です)当日の訓練で得られた教訓をまとめ、組織、システム、マニュアルなどの改善につなげること、など幾つかのポイントを押さえて行った図上演習は極めて効果があります。

市町村が行う図上演習のやり方については、総務省消防庁で作成した「地方公共団体の地震防災訓練(図上演習)実施要領モデルの作成に関する調査研究報告書(以下「報告書」という。)」が役に立ちます。消防庁のホームページに全文アップされていますので、手元になれば是非覗いてみてください。やり方がわからなければ、最初は専門機関((財)消防科学総合センターもその一つ)に訓練の運営を委託する、という方法もあると思います。

[状況付与表の作成作業そのものが大きな効果]

図上訓練のためのリアルな想定を、時間軸に沿った各種の情報(状況付与表)の形で作ることはなかなか難しいのですが、市町村の関係者が状況付与表作成チームなどを作って準備に参加することは、チーム構成員の災害対応力の向上にとって絶大な効果があります。

想定を作成には、前述の報告書のほか、本誌に連載されている日野宗門さんの「地域防災実践ノウハウ」シリーズが非常に役に立ちます。消防科学総合センターのホームページにはバックナンバーも掲載されていますので、参考にされるとよいと思います。

リアルな想定を行うためには、道路、港湾、鉄道、航空、電力、通信、ガス、水道などのライフラインはもちろん、医療・衛生、救助・救急・消防、建築、土木、廃棄物処理、食料供給、運輸・流通、金融、報道など、様々なジャンルの専門家やプロの実務者が集まり、災害発生直後にどんなことが起こり、時間が経つに従ってどんなことが起こってくるのか、その時どんなことをしなければならないのか、ブレインストーミングによる徹底的なシミュレーションを行うことが必要です。このような作業をすることによって育ったチームの構成員が、それぞれの持ち場に戻って万一の場合の災害対応にあたることは、図上訓練そのものよりも効果が大きいと言えるくらいです。

ただ、このようなレベルの高いブレインストーミングを行うには、豊富な知識と経験を持ったリーダー役の存在が不可欠です。そのような人材が内部に見あたらないなら、初めのうちは組織外の専門家にリーダー役を委託する方法もあります。ブレインストーミングに参加して要領がわかって来れば、参加者の中からリーダーに適した人材が育ってくることも期待できると思います。

[イメージトレーニング型図上訓練]

「状況付与型図上演習」は、訓練そのものの効果が大きいだけでなく、状況付与表の作成などの事前準備自体にも大きな教育効果があるのですが、組織を上げた大訓練になってしまうので、そう頻繁に行うわけにはいかないでしょう。普通の市町村では、全体をとおした図上訓練は1年に1回行うのが精一杯、というところではないでしょうか。

これに対して、「図上訓練」に分類される訓練の中には、もう少し手軽な「状況予測型図上訓練」とか「イメージトレーニング型図上訓練」などと呼ばれる方式もあります。これは、リーダーが参加者に「○月○日(○曜日)午後8時、震度6強以上と想定される地震に遭遇。

あなたの家は半壊。あなたと奥さんは在宅中だったが軽傷。子供は塾で不在。天候は晴れ。

北からの強風(風速10m)。市長は東京へ出張中。」「同日午後9時、市北部○地区で火の手。

旅館街にも延焼の恐れ。消防本部、消防団とも救助活動に手一杯で新たな対応困難。道路が寸断され、市北部への通行は県道○号線のみ。収容余力のある避難所は○と○の他不明。」などという状況を順次付与し、これらに基づいて、それぞれの立場でその後どんな行動をするかをイメージし、その場で書き出したり、ブレインストーミングしたりしながら、災害時に行わなければならないこと、事前に準備しておくべきことを自ら考えていく訓練です。

この訓練は、付与する状況を簡単に設定できますので、ブレインストーミングをうまく進行させ、浮かび上がった問題点を記録・整理してその後の改善につなげれば、極めて大きな効果があります。

この訓練を多様な組織の専門家が集まって行くと、それまで気付かなかった問題点が浮き彫りになることも多く、前述の「状況付与表作成チーム」における検討と同様の効果が期待できます。

また、それぞれの組織ごと、持ち場ごとに小単位で実施できますし、付与する状況を絞れば所要時間も短くて済みます。

このような訓練を定期的に繰り返して実施し、その時気付いた課題を整理し、災害への備えとして一つずつ潰していくことを何年か続けていけば、災害対応に強い組織ができることは間違いありません。

[図上訓練の実施は防災監の最大の役割]

以上のように、図上訓練を実施しその結果を災害時の被害の軽減や対応体制の整備に反映させていくことは、市町村の防災力の向上に極めて大きな効果があります。しかし、図上訓練を繰り返し実施し、その結果を着実に反映させていくことが大変な困難を伴うことは、防災監ご自身の方がよくご存じでしょう。予算の制約もありますし、防災担当職員の数も限られていますし、通常業務で手一杯の一般職員の協力を得ることもなかなか難しいからです。

しかし、図上訓練を一度行ってみれば、その効果は市町村長を含め、組織全体で実感できます。まだ図上訓練を行ったことのない市町村の防災監役に任命された方は、とにかく図上訓練を一度実施することが最大の役割だと考え、市町村長に働きかけ、組織全体の理解を得ていく努力をすることが必要だと思います。