

自治体の訓練は失敗から学ぶべき ～誰でもできる災害対策本部の設置を試す～

一般社団法人 ADI災害研究所
理事長 伊永 勉

失敗承知の訓練に挑んだ福津市

数カ月前、ある町の全職員約300人余に対する防災研修会の講師を勤めた。研修会の冒頭で、「地域防災計画を読んだことがある人は」と質問したところ、「ある」と答えた職員は20名ほどしかなく、どんな内容が分かかっていない職員もいたようだ。

市町村の防災とは、都道府県とは違い市民生活に直結していることから、その対応には具体性と速さが求められる。だが、現在の自治体の体制では、数年ごとに職場が換わることで、1つの業務に特化した専門家を育てる仕組みになっていない。消防や警察のような制服機関でも、定年までずっと救急車に乗っていたり、交番勤務だつたりということはないだろう。ある警察関係者の話では、機動隊に入っても早ければ3カ月で別の部署に異動する例もあるそうだ。

要するに自治体の職能は、個人ブレイではなく、組織としての行動による業務の遂行であり、職員個々については、市民への接し方や業務の進め方など、公務員としての資質の向上は必要だが、現業職員のように1つの職能に特化した専門知識や技術

を持つ職員は少ないのではないだろうか。

このように、市町村職員の個人的防災知見の高さを求めにくい現状を前提に、災害発生時に、早く参集した職員が誰でも庁舎の安全点検や災害対応の準備を行なえることを目的として、シミュレーションを実施した自治体がある。福岡県の福津市だ。2016年の熊本地震における宇土市役所の庁舎の被害を見て、もし福津市に同様の地震災害が起きたら対応できるのかと感じ、居住地が市役所庁舎に近い職員を対象に訓練を行なうことになった。これは、非常参集の合図で、市役所に参集した職員で庁舎の安全を点検し、災害対策本部を設置するというもので、防災担当者が不在の中での災害対策本部を設置する訓練となった。

私は、福津市より相談を受けて、訓練の主旨、担当者の考えに共感し、訓練の準備より手伝うことにした。

訓練では、休日や夜間を想定し、市役所庁舎近くに住んでいる職員だけでなくでも災害対策本部設置準備ができるように課題を出した。実際に、防災担当や幹部職員の参集が遅れることもある。



熊本地震を機に防災対策本部の早期立ち上げりに注目が

防災担当が来なくても、登庁した職員から順に、庁舎の安全点検を行ない、会議室に災害対策本部を設置して、災害対策本部設置準備訓練とした。一般的に各自治体で展開されている展示型やシナリオありきの参集訓練ではなく、シナリオのない訓練となった。

訓練は、2016年11月に市役所の庁舎から1km圏内に居住する職員を対象に非常参集の合図を発信し、登庁した職員に何をしなければいけないかを体験してもらったものだった。

これは、あまり他でも例がないように、庁舎の安全点検の方法や手順などを

まとめた資料などは見当たらず、一から作ることとなり、私は訓練に先立って、防災担当者と一緒に庁舎を見回った。

「階段は？ 廊下、壁、屋上、窓ガラス、書庫、タンク、サーバー、ガスボンベは？」などと。庁舎全体を調べると、防災担当職員でもあまり認識していなかった設備があるなど発見も多かった。見回りの後、地震災害時に安全点検しなければならぬ場所や設備を整理して、訓練での点検力所とした。

訓練では、点検すべき箇所と災害対策本部設置レイアウト図などを訓



災害対策本部訓練に際し準備をする福津市職員（2017年）

練課題カードにして、一番に登庁した職員に渡し、その後は、登庁した職員に任せることとした。防災担当職員も私達訓練スタッフも、観察に徹し様子を見守ることとなった。参集の合図でいち早く駆けつけた職員は、訓練であることは分かっているものの、何をしなければいけないのか充分な認識はなく、渡されたカードを持って戸惑いながら次々集まる職員と話し、何とか庁舎の安全点検を始めた。

点検後には、災害対策本部を設置する指示となっていたため、その後から登庁して来た職員は長机や椅子を配置し、可動式パーティションを設置して、本部室と各班の執務テーブルを設置し始めた。庁舎の点検箇所には、被害状況を予め紙で貼りつけておき、それを見つけて回収することとした。

30分を経過した頃によりやく管理職の職員がリーダーシップをとって指示を始めた。災害対策本部室の設置や各部のテーブルは一応形造られた。そして、点検から戻って来た職員から庁舎の被害状況の報告を受け、念のため再調査を行ない、被害をまとめる作業が始まった。災害対策本部

の各班の執務テーブルの準備では、予想以上に時間がかかった。

必要なものであるコピー機、電話機、ファックス、筆記用具、地図、地域防災計画などマニュアル、ピンス、ホワイトボードなどを、庁内中から集めるという作業だった。

今回の訓練対象者の中に災害対策本部を理解できている職員が少ないことで、手間取っている印象であった。災害対策本部の各班の配置が終わり、必要な資器材や資料が揃い、ホワイトボードに庁舎の被害状況を書き出した頃、ようやく全体のイメージがつかめたようで、作業が一段落するまでに1時間30分が経過していた。

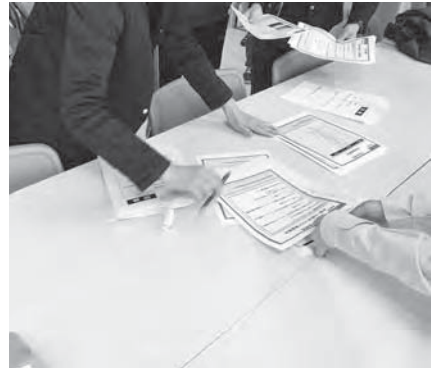
訓練後、反省会を行ない、市長の講評で訓練が終了となった。

訓練を計画した時、失敗するだろうと認識していたが、行政の宿命と言える上下関係の仕組みが非常時にも現れてしまった。自らリーダーシップをとる職員が現れず、指揮命令系統が明確になっている自治体の組織では、災害のような非常時に求められる臨機応変な体制も、指揮権者の存在がなければ難しいということが分かり、今後の検討課題となった。

災害対策本部設置手順の欠如

現在の地域防災計画では、概ね地震編と風水害編に分けて、応急対策の手順と各班（課）の事務分掌が定められている。そして、職員の非常参集についての取決めや、どの課がどのような業務に携わるかについて明記されているが、実際の災害発生時の災害対策本部設置に関する施設や設備・備品などの調達や整備については詳しく記述されていない。大規模な災害発生では、庁舎そのものが破壊され施設が使えないこともあり、事前に決められた者が参集できないこともあり得る。さらに多くの市町村では災害対策本部室が常設の部屋として定まっておらず、災害発生後に会議室などに災害対策本部を開設するということが多い。庁舎内の会議室だけでなく、場合によっては代替庁舎への設置もあり得るため、このような災害対策本部設置の手順や必要な設備と注意事項を、地域防災計画や業務継続計画に盛り込むか、または別途整備しておく必要があるのではないだろうか。

災害対策本部を設置する手順を時系列に考えると、概ね次のような段



参集訓練でもアクションカード使用(2017年)

策本部の設置では、関係機関連絡員のブースやマスコミなど報道のブースの設置など、普段の執務とは異なった準備も必要となる。

これらの作業を防災担当者が必ず担当できるとは限らず、特に休日や夜間などに災害が起きた場合は、登庁した職員が対応しなければならぬ。そのためにも作業手順を整理しておくことが必要であり、誰が登庁してもできるような体制づくりが求められるということだ。

「アクションカード」の効果

2017年、福津では前年の反省を踏まえ、今年も同様に訓練行なわれることになり、私は、今年も訓練の検証や災害対策本部設置の運営訓練を手伝うこととなった。前年とほぼ同じ日程で、庁舎の1km以内に住む職員を対象に、朝8時45分に地震発生を想定し、庁舎に参集して災害対策本部設置準備訓練と災害対策本部図上訓練を行なった。2016年度の反省として、防災担当部署は、誰が来ても対応できるような手法を検討し、「アクションカード」を作成した。ここでは、「あなたが暫定リーダー」とか「5人登庁したら、リー

ダーを決め2人1組で点検へ」といったことが明記され、リーダーシップを持った職員が登庁するのを待つのではなく、早く登庁した職員が必然的にリーダーとなるようにした。リーダーには、点検箇所や点検内容などの指示する内容を分かりやすくカードに明記し、管理職でない職員でも指示できるよう具体的に6種類に分けて作成した。今回のアクションカードは、福津市の防災担当職員の手によって作成されたもので、汎用型ではなく市の庁舎の特性を元に作られただけに、具体的で分かりやすいものであった。

①庁舎確認は、1番に登庁した人が暫定リーダーとなり、庁舎外から確認を行なう内容とした。施設の図面や写真も使って、外観の点検ポイントをとまとめ、点検できるようにした。また、点検が終わるまでは、職員を庁舎内に入ることを防ぐということも明記された。異常がないと判断されたら庁舎に入り、ライフラインを確認するという手順にした

②この時点で係長以上の職員が登庁したら、リーダー交代となり引き継ぎ、登庁していない場合は、そのままリーダーを続け、初動班編成を行



訓練で使われる備品のダミーもこと細かに用意(2017年)

なうこととした。内容としては、参集した職員を確認し、庁舎点検、本部編成、被害調査の3つの初動班を編成し、それぞれのアクションカードを持って行動することとした

③庁舎点検班は、庁舎内の点検箇所と点検ポイントを、写真などを使って明記し、点検内容を確認できるようにした。庁舎内の点検箇所は約80カ所となった。この総てに予め訓練での被害状況を張り紙しておき、点検者がちゃんと情報確認できるようにして、点検後には内容をホワイトボードに取りまとめるようにした

④本部編成班は、災害対策本部の設

取りではないだろうか。第一に、庁舎の被害状況の把握と二次災害防止これには、庁舎の点検箇所を事前に整理したり、点検時のポイントを明確にしたりして、誰が点検しても同様の結果となるようにしておく必要がある。庁舎が使えるのか、使えないのかの判断や、二次災害防止措置も重要である。また、職員の安否と参集職員の確認、設備の使用可否や電算システムなどの稼働状況の確認が必要となる。災害対応や業務を継続するための電源の確保も優先課題であり、代替施設に移動する際は、持ち出さなければいけない設備や備品などの準備が重要となる。さらに休止しなければならぬ業務の判断などもしなければならぬ。災害対

置するための段取りを明記した。レイアウト図、設置する設備などを明記した

⑤被害調査班は、防災担当部署に送付されるFAXの確認や白地図などの準備を行ない、各職員が参集途上に確認した被害状況を元に被害箇所を地図に落とし込み、被害状況をホワイトボードに取りまとめるようにした

⑥市長到着後の状況報告は、リーダーが現状報告することとした。報告すべき内容は、参集人員数、庁舎の被害状況、市内の被害状況、国・県・気象庁などの状況と具体的に示しておいた

訓練では、到着した市長にホワイトボードを使い口頭で現状報告が行



図上訓練は失敗・課題を炙り出すのが目的だ

なわれた。収集された情報を整理して、ホワイトボードにとりまとめ、地図に反映していたが、新しい情報が時々刻々と集まり、整理の仕方や記入に工夫が必要となった。被害状況の点検では、確認箇所に漏れがある可能性に気づき、担当を変えて再確認に回る指示を出していた。2回目の訓練ということもあったが、アクションカードの効果によって、昨年より職員一人ひとりの動きに無駄がなく、特に防災課に届くFAXを取りに行くことの注意が行き届いていた。ホワイトボードへの書き込みなどは、時々刻々と新しい情報が集まるため、書くスペースの配分などの工夫が必要と感じた。

以上の内容で行なわれた2017年の災害対策本部設置準備訓練は、作成された「アクションカード」によって、予想以上にスムーズな流れになった。特に注目したのは、リーダーのあり方だった。誰がリーダーになるか分からない状況でも、個人の行動ではなくチームを編成しての作業であることの理解ができて、役割の分担や指示内容の確認ができたことだ。被害状況の再確認の読み合わせや、ホワイトボードへの書き方を

工夫するなど、効率を考えている様子が見えた。

今年のアクションカードを使った災害対策本部設置準備訓練は、市長への報告で終了として、その後状況付与型の災害対策本部図上訓練を行なった。参集した職員が各班に分かれ、時系列に起こり得る事象を状況付与として提示することで、対応策を検討し、各班で協議しながら解決するという訓練を実施した。途中で市長が緊急の災害対策本部会議を3回召集したが、各班長が的確に報告を行なっており、そのために各班に属する職員が発表しやすいように内容をまとめるといふ工夫をしていた。この訓練では、庁舎の近くに住んでいる職員対象という条件のため、各班を構成する職員の数にバラつきがあり、10人以上いる班もあれば、少数の班もあったが、各々の災害時の事務分掌を理解しているようで、状況付与に対しての対応結果は的を得ていたように見えた。

2017年の訓練は、前年とほぼ同じ職員が参加したが、どのような違いがでるか期待された。今年の訓練で私が真っ先に目づいたのが職員の間違った。昨年は土曜日に防災訓練

があるという程度の理解だったので、気楽な服装に感じたが、今年はほぼ全員が動きやすい服装とスニーカー姿で登庁しており、昨年より意識が高まっていたように感じた。

アクションカードの効果は高く、リーダーとなった人がカードを見て職員への指示も的確であり、災害対策本部のイメージも共有できたようである。備品などの準備も前年より段取りよくできていた。訓練を継続することで職員の防災意識や災害対応能力が向上するという実感を得た。このような災害時の初期期訓練は自治体だけでなく企業などでも活用できる訓練である。誰でもできる災害時の初期対応を考える時代が来たのではないだろうか。

これまで、多くの自治体の災害対策本部設置運営訓練に関わってきたが、この福津市での試みは、他の市町村で行なっている訓練と違い、防災担当部署だけでなく市役所で働く職員総てが防災対策に関われるために必要な訓練であり、新たな試みである。今後も福津市と一緒にこのような訓練を続けて行きながら、他の市町村でもぜひ取り組んでもらえるよう、私自身も広げて行きたい。