

# 防災の世界解剖

31

## 災害対策本部訓練との関り

阪神・淡路大震災から25年、地下鉄サリン事件からも25年、JR福知山線脱線事故から15年、来年は東日本大震災から10年、この間に新潟中越沖地震や有珠山噴火も15年を過ぎ、平成7年から始った「今年の漢字」は、24年間で災害やテロ等の危機に関わる漢字が9回もあったことでも、平成における大災害の記憶は長く消えないことになるだろう。私は、阪神・淡路大震災でボランティア本部の運営に携わる経験の後、災害救援に直接関わるため、災害研究所を立ち上げ、それから23年を経て、今は社団法人として産官学民の英知を結集した減災への取組をしています。現在の基本的なテーマを「ふくし防災」と定めて、福祉の充実こ

# 模索する自治体の災害対策 （被災体験と訓練実績の狭間にある疑問）

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

そが防災の要と信じて進んでいます。が、得意分野の1つが「行政の災害対策訓練」を支援することで、すでに280回を越えました。多くは自治体の入札案件となつて、建設コンサルが契約を執るのが通例でしたが、あり得ない低額の札入れをする業者が現れるようになり、10数年前ごろからプロポーザル方式が主となつてきています。私の経験では、ある県の災害対策本部図上訓練を100万円札を入れた業者があり、始める前から400万円もの損を承知していたのだが、コンサルとしてその県の実績が欲しかったという理由で、業務の成果はともかく、業界の不振を招いたことは確かだった。また、実績と提案内容の精度の高さはもちろんのこと、他に類を見ない独特の企画力を認めることによる随意契約

も、徐々に採用されなくなり、現在は、3か年計画の事業でさえも、毎年入札をしなければならない環境となり、自治体では担当者が仕様書の作成に苦慮している。また10年前辺りから、災害は増えているのに、急激に予算が減っており、平成20年ごろまでは、1件1000万円を越えていた災害対策本部図上訓練が、最近では300万円の予算もつかない様子になっており、大手の建設コンサルにとっては採算が合わないことから撤退したり、他の業務と抱き合わせで対応するような業者も出てきている。また近年の特長は、昔のシンクタンクや建設コンサルではなくて、まちづくり団体やNPOが参加する機会が多くなったことと、行政側にも内閣府や消防庁等のガイドラインに即したプログラムで実施すれば良

いとする傾向が見られ、行政職員は何も考えることなく、業者に丸投げするという実態も見えるようになった。これでは、本当に災害に強い自治体の土台を築くなんてできないと言つても、何をしたら良いのかを全く知らない担当職員が多くなつているのは事実だ。平成最後の年は7つの自治体の訓練を受託してきたが、公募による入札で受託したのは1件だけだ。新たな方法として、こちらから新たな訓練内容や取組の工夫を提案して、予算も100万円未満にするという方法だが、賢い自治体では、1年目に訓練の実施計画と訓練用被害想定作成、2年目に訓練課題と状況付与を作成、3年目に訓練実施という段階を経ることで、毎年数10万円の予算で入札案件にしないで、も予定通りの訓練を実施するという

方法を執る市町村が増えてきている。時間をかけて担当職員も十分学べる時間を持つことができ、防災担当職員の手作り感が満載の訓練になることが期待される。

## 図上訓練への姿勢

自治体の災害対策本部訓練を最初に手掛けたのは、平成8年の兵庫県だった。震災翌年ということ、あの震災を再現し、1年かけて整備してきた新たな災害対策凡夫体制の効果を検証する目的で、県から10数人の被災者役を作る依頼を受け、廃屋となる県営住宅を舞台に、消防・警察・自衛隊の救助活動の実演を試みたのだが、その現場映像を新たな中継車両で、県の災害対策本部に送るという実験も行った。各救助隊に建物を壊しても何をしてよいから、生存者を探し出して救出するという課題だったが、消防・警察・自衛隊の救助体制の違いを一度に見ることができて、その違いに驚いた。特に被災者の安否確認の終了を記すマーキングが統一されておらず、二度手間を繰り返すなどあり、衛星中継車もアンテナの設置位置が悪く県庁に映

像が届かないなどの問題も見つかった。今は改善されていることだが、ある意味では阪神・淡路大震災が防災のハードやシステム面での飛躍的な進歩を計るきっかけになったことはよくわかる。事前のシミュレーションとなる図上訓練を初めて経験したのは、平成9年だったが、某損保会社の依頼で、関東のS市の災害対策本部の図上訓練を企画運営する仕事だった。当時損保会社がなぜこのような業務を引き受けたのかわからなかったが、前例が少なく、手探りだったのだろう。ただ、市長の熱心な要望に応えるための努力が、その後の訓練への意気込みの元になっており、自治体の訓練がどれほど効果的なのかを実感することになった。自治体職員が数年で職場を移動するという制度のために、定期的に訓練を体験しておくかなければ、いざという時に即応できないということ、一般市民には見えていない実態ではないだろうか。市民生活にとって市町村と関わる機会は、住民票等の交付や選挙、市民税等で庁舎に行くことはあっても、それ以外の市町村の組織を詳しく知る機会は少ない、市町村側と

しても、消防は当然ながら、上下水道や道路等を所管する建設部局等は、日常生活におけるトラブルの相談を受けることもあり、市民との接触も多いので、非常時体制は整っており、福祉の部署も、介護や生活保護等の給付金などでも相談の機会は多いが、日常での対応を社会福祉協議会に委ねているケースも多く、高齢者や障がい者の家族の中には、社会福祉協議会の方が交流の機会が多い。すなわち自治体の全ての部署の役割を知ることが少ないのが一般的という事だ。この様な環境にあって、自治体の災害対策の事前訓練がいかに重要かという事なのだが、災害対策本部図上訓練が目的とするところは、次の4点を確認することと考えている。

- ①自ら所掌する災害時業務の把握度
- ②対応する業務の優先度の理解度
- ③関係部署との情報の共有の仕組み
- ④関係部署・機関等との連携の構築

これらのテーマを基に、訓練のプログラムと状況付与等を作成するのだが、この事前資料の作成の段階で、担当職員がどれくらい関わるかによって、訓練の成否は大きく違っ

くることになる。最近の例を紹介すると、図上訓練の業務を受託してから実施まで4カ月の準備期間があったが、最初に打合せ訪問したおり、担当者が4月に新任したということ、災害対応の全容把握ができておらず、まして図上訓練については全く未知なので、よろしくお願ひしますとの挨拶を受けた。よくあることだが、同席している消防と自衛隊から出向している参与達の「駄目だよ事務屋は全くの素人だから」の一言に、防災に関わるチームとしての協力体制に不安を感じた。案の定、担当職員から毎日のように質問や問合せのメールが届き、日々を追って理解度は増してくるのだが、危機管理室内での相談に、参与たちが手を貸してくれる様子が見られず、上司からは予定外の注文が出されても、仕様書にないからできないとも答えられず、結局受託した業者がやりくりして対処するしかないことになり、このような経験は幾度となくやって、どのような効果が確認できるのか、どの様な課題を市として抱えているのかを知ることができるはずなのだ

が、その結果を求めることよりも、単に定期的な訓練をしなければならぬから、実施しているだけという雰囲気がある。ただ、救いは首長である市長が最も本気で訓練の検証報告を求めているケースが多いことなのだが、その間にある担当職員や危機管理の幹部職員に、単なる業務抜いで処理したがる傾向があることも事実だ。

### これで良いのか

行政における訓練等の実態を赤裸々に語る機会はほとんどない様に見えるが、国の組織や政治家等にはぜひ知ってもらいたいので、わかる範囲で紹介したい。まずこの災害対策本部図上訓練については、1番困ることは、訓練を失敗したくないという前提条件を付けられることだ。首長よりも危機管理や防災担当の幹部職員にこの傾向が多く、訓練で参加者を取り組む課題を優しくしてほしいとか、対策の解決に至る手順を分かりやすく指導して欲しいといった注文を受けることがある。状況付与とは、地震や洪水等の災害を想定して、まず気象庁の発表から始まり、



災害対策本部図上訓練総括班

市民や消防、その他交通機関等や現場の職員等から、次々と届く報告問合せ、依頼、要請等のことで、その個々の情報を共有して、解決手段を検討するというのが訓練の流れになる。訓練に参加する職員にとって必要なことは、自分が所属する部署が対処すべき事務分掌（役割り）を把握することだが、その理解度が低いために、自分が担当するかどうか分からない場合や、そのために情報の共有や連携を執らなければな

らない他の部署や外部の関係機関が分からないことが起こる。その結果が、市民から対応が遅いと批判される要因となっている。これは、地域防災計画に明記されていることなのだが、この計画書を十分に熟読するのは、結構大変なことで、通常の業務とは異なる非常時の業務を熟知するには、毎年徹底した研修会を開いても行き届かないのが現実であり、ある市の訓練参加職員300人ほどに、地域防災計画を読んだことのある人と尋ねると、わずか16人だったという例があった。個別にマニュアルを作ったりもしているが、2〜3年で配置換えのある自治体では、その都度新しい部署の事務分掌を理解し、なおかつ他の部署の役割りも知り、関係する機関を知ることが、結構複雑な作業となる。もう一点、最近増えている悩みは、通勤圏内が拡がり、市内の地理が分からない職員が多くなっていることで、市民からの救助の要請を受けても、その位置を地図上で探すのに時間がかかり、状況の共有が遅れるということも問題となっている。この場合、消防に聞けばすぐわかることだが、臨機応

変な対応で郵便局に教えてもらおうという発想もあるという事だ。また、ここ数年前から導入が進んでいるITCの利用でのトラブルもまだ多い。使い慣れていないというだけでなく、災害発生時の初期段階で、最も重要な情報収集をシステムに入力することで、首長以下関係者が全員共有できることが目的だが、その入力作業の人手というアナログな手配が不十分で、結果的に災害対策の手順が翌日以降に遅れるという現実があり、訓練でその手順を熟知させようとしても、災害時にその担当職員が被災していたり不在になることを想定していない。訓練でさえも、時間内に処理できない結果が起こっているのだが、その点を補う人的配置の見直し、すなわち危機管理部署以外の部署から応援職員を導入するという簡単なこともできていない例が多い。国土強靱化基本計画で地域に潜在する民間活力を導入ということが指示されているが、民間人を災害対策本部に迎えることなど考えておらず、できないことにしがみつくと実態に情けなさを感じてしまう。民間の応援を活用した実例があり、災害時の情

報をホームページで公表する人手不足を、高校生や大学生に依頼を依頼して、入力作業が早く出来たという話があった。また、この訓練を市民や報道機関に公開するかどうかも結構問題で、公開したくない自治体の言い分は、失敗を見せたくないというものだが、本来訓練とは、失敗から改善点を見出すことに狙いがあり、上手く行った訓練は何の教訓も残すことは期待できない。非公開でも課題は見つかるといのだが、市民や報道機関による観察には、大きな参考になるヒントもあり、特に市民には行政の災害対策の実態を知ってもらい、住民自身が出来ることや地域でできることは自分たちでやろうとする自覚が生れたり、報道機関には、行政のミスなどを追及する前に、その対策手順を理解して、報道が役に立つことや邪魔をしている可能性を知ってもらうという成果も実際にあった。

## 首長の責任

地方自治体と言っても、都道府県は直接に市民と接触する機会が少なく、災害時には、基本的に県内の市

町村を支援する立場であり、国や広域の応援の窓口を務めることになるのだが、東日本や熊本地震などで顕著になった、市町村自体が被災して機能しない場合に、どこまで県レベルで補完できるのかは大問題だ。近年、受援改革の充実に重点がおかれ、国からのブッシュ型支援物資の受入と市町村からのニーズの把握がなかなかスムーズにいけないことが伺える。ブッシュ型支援については、再起の事例を参考に、凡そ送られてくる物資が予想できるようにになったが、その量によっては倉庫の確保が問題であり、後援協定している指定公共機関の運輸事業者や倉庫業者との調整に時間が掛かっている。事前に設置されている広域連携機関が仲介する場合は、専門的に対応する組織があるので、そのための訓練を地域で実施しているが、その仕組みに至らない地方では、物資を余らせたらずらに傷めたりしたことが反省として報告されている。また、支援を受ける側の市町村にとって最も困難なことは、被害状況の把握で、時々刻々と変化する被害状況や避難者数を追いかけての支援体制は、一筋縄では

いかない。

不本意な差別や、要望を見過ごすこと、必要でない人への配布など、トラブルを起こしてしまう。この様なことを無くすために、事前の災害対策本部図上訓練が必要なのだが、その訓練がその後の災害発生時に成果を発揮するかどうかは、首長が何を求めているかが大きなテーマになるだろう。先にのべたように、職員の災害対応力の資質を向上させたいと願う首長は多いが、問題は、首長が地域防災計画を把握できていない場合で、災害対策本部のありかたについて、報道機関に見せるための時間と考える人もあった。また本部会議には各部署の責任あるトップの部長が集まることから、避難勧告の発令をこの場で協議すると思っていた市長もあった。いわゆる「市長の専権事項」と、災害対策本部での協議事項を区別できていないということだ。また、通常の災害対策本部会議の開催前には、危機管理室等で会議に報告する内容や審議の必要となる案件を整理するため、各部署からの報告をまとめたり、追加の指示を出して、事前に準備できた内容を本部会議に

提出するのだが、ある市の訓練で、とても合理的な方法を見ることができた。災害対策本部会議の30分前までに、市長等3役と危機管理室長等5人が集まる戦略会議を開き、危機管理室は収集している現状の報告を精査して、本部会議で各部署から報告させる項目の確認を行い、本部長指示を決めるというものだった。本部長自身が主導的に戦略を立てるという方法だが、本部長としての方向性が明確になり、本部会議の時間も長引かず無駄のない発言が続いたことと、その状況を庁内に映像で中継しており、ほぼ全ての職員に本部長の意向が伝わったことが実感できた。首長が何も知らないとは言わないが、判断の基準を理解できていない例もあった、ある市で大雨洪水警報が発表され、道路の冠水や一部浸水家屋も出てきたことから、総務部長が市長に避難勧告発令を進言したが、「空振りにならないか」と聞かれ、総務部長が、「その心配よりも被害を防ぐのが先です」と答える姿を見ました。訓練だからよかったが、本番だったらと不安になったことがある。