

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

数ヵ月前、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、どんな内容か分かつていな職員もいたようだ。

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が分られる。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つてない。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つてしたり、交番勤務だったりということはないだろう。ある警察関係者の話では、機動隊に入つても早ければ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、個人ブレイクではなく、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ていく現状を前提に、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、非常参考の合図で、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つた。

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とした。

訓練は、2016年11月に市役所の訓練では、休日や夜間を想定し、市役所庁舎近くに住んでいる職員を対象に非常参集の合図を発信し、登場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がある。

これは、あまり他でも例がないようで、

庁舎の安全点検の方法や手順などを



熊本地震を機に防災対策本部の早期立ち上がりに注目が

まとめた資料などは見当たらず、一から作ることとなり、私は訓練に先立つて、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い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ない場所や設備を整理して、訓練での点検力所とした。

災害対策本部訓練に際し準備をする福津市職員（2017年）

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、指揮命令會
系統が明確になつてない自治体の組
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つこ
とが分かり、今後の検討課題となつた

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宿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か。 どうか。

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になった。参考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ではなく、渡されたカードを持った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

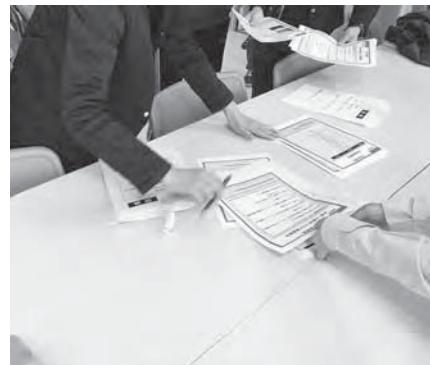
災害対策本部設置手順の欠如

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。

現在の地域防災計画では、概ね地

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、実際の災害発生時では詳しく述べられていない。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ます。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めておらず、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か。あるのではないか。





参考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要

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

した職員が対応しなければならない。そのためにも作業手順を整理しておきことが必要であり、誰が登庁してもできるよう体制づくりが求められるということだ。

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ない業務の判断などもしなければならない。災害対

「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、今年は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つた。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

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ヶ所となつた。この総てに予め訓練力所となつた。この総てに予め訓練

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

だーを決め2人1組で点検へ」といつたことが明記され、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いか、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。

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。この総てに予め訓練力所となつた。この総てに予め訓練

なう」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



訓練で使われる備品のダミーもこと細かに用意(2017年)

④本部編成班は、災害対策本部の設

検討し、「アクションカード」を作成した。ここには、「あなたが暫定リーダー」とか「5人登庁したら、リー

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



図上訓練は失敗・課題を炙り出すのが目的だ

トボードを使い口頭で現状報告が行 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、 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つた。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つたが、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 行行くことへ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 よつて、予想以上にスムーズな流れに なつた。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 るか分からぬ状況でも、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る、役割 の分担や指示内容の確認ができるこ 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 なた。参集した職員が各班に分かれ、 時系列に起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 なつており、そのため各班に属する 職員が発表しやすいよう内容をまと めるという工夫をしていた。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 成する職員の人数にバラつきがあり、 10人以上いる班もあれば、少數の班 もあつたが、各々の災害時の事務分 掌を理解しているよう、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。

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来た が、この福津市での試みは、他の市 町村で行なつて訓練と違い、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。

工夫するなど、効率を考えている様 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つた。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つたが、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 行行くことへ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。

工夫するなど、効率を考えている様 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つた。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つたが、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 行行くことへ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。

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来た が、この福津市での試みは、他の市 町村で行なつて訓練と違い、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。