

第4章 まとめ

1 視察を通して見えた「自治体の災害における危機管理の道標」

事前の計画がありながら、なぜ、われわれは、これほどにも災害対応が下手なのか。いや、そうではなく、実災害の経験に乏しいことを酌めば、なぜ、われわれは災害対応に、これほどにも不安を覚えるのか。

事前学習の講義の中でも、研究員からはさまざまな視点から課題が挙げられているが、共通しているのは、「人」にまつわる問題である。災害対応において、人を救えるのは、やはり「人」以外になく、この部分を強化することで先に挙げた不安を払拭できるにちがいない。われわれは、解決の糸口をアメリカに探った。

今回の視察先のアメリカで、われわれは、「人」を重視しつつ合理的な仕組みを次の二つに見ることができた。一つはICSによる災害対応であり、もう一つは、災害対応従事者のための専門的教育である。以降、この二つに焦点を当てて、考察を交えながら論じていきたい。

(1) ICSについて

日本では、まだ聞き慣れないこのシステムは、災害時の現場活動をいかに迅速的確に行えるかを命題として生み出された組織運営のルールと実践である。

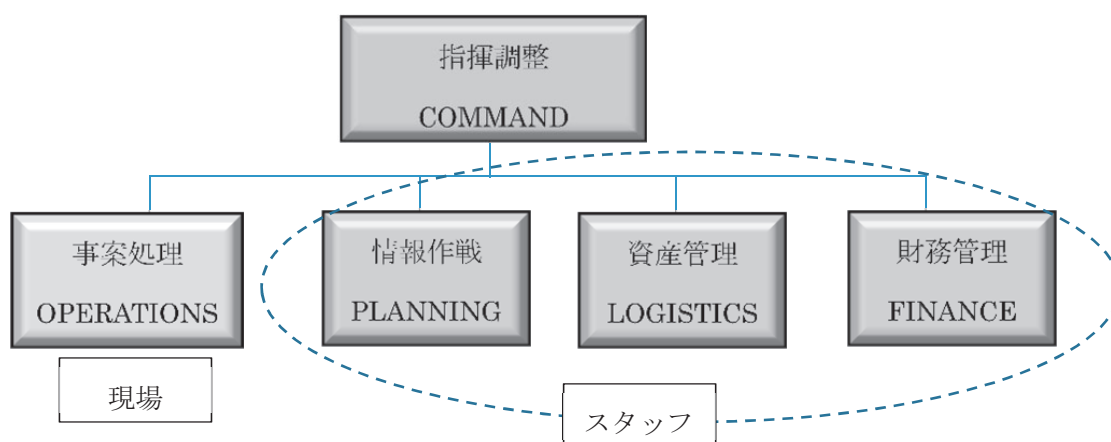
仮にあなたが自治体の首長だったとしよう。ある日突然、執務中に大災害に見舞われたら、その後、終息までのシナリオをどこまで描けるだろうか。局面での判断は誰が下し、どのように意思決定をしていくのか。災害対応の実践共同体として職員は動けるのか。

ICSはアメリカにおいて、災害対応の共通フォーマットとして運用されていることは渡米前から聞き及んでいたが、人口50万人を超えるオクラホマシティの担当者は言うに及ばず、人口約5万人のムーア市の担当者まで理解され浸透していること、このように自治体の大小を問わず運用されていることが、このシステムの汎用性を物語っている。

このことは、広域応援等の場合にも非常に重要な意味を持つ。

あらためてICSの基本概念を図表4-1で示す。

図表 4-1 ICS基本概念図¹



現時点でICSの全容を説明し理解を得るまでに研究が及んではないが、現にその任務にあっている方からの説明や提供を受けた資料を基に稚拙ながら整理すると、本システムの特徴をおおむね次の言葉によって表すことができるであろう。

- ① 的確な指揮調整 (COMMAND)
- ② 現場主義 (OPERATIONS)
- ③ 人員、資機材の効率的な運用 (LOGISTICS)



現場活動



COORDINATION

- ④ 災害の先読み (PLANNING)
- ⑤ 共通の理解
- ⑥ COMMUNICATION&COORDINATION

災害現場の終息に向けた活動支援の仕組みと組織の指揮者の意思決定を支援していくための幕僚体制が構築されている。

一方、日本では災害対策基本法第5条に地域防災計画の作成と実施の責務が規定されており、同計画では、地震をはじめ、風水害、火山災害、雪害、海上災害、航空災害、鉄道災害、道路災害、原子力災害、危険物等災害、大規模火災、林野

¹ 『京都大学防災研究所ホームページ』を参考に研究員が作成 http://www.drs.dpri.kyoto-u.ac.jp/hayashi/lecture/lecture2013/risk/risk_20131204_lecture.pdf (平成 25 年 12 月 13 日閲覧)

火災を対象としている。近年、これらに加えて、国民保護法等に基づいて、新型インフルエンザ、NBC災害、テロ対策等への脅威に対しても計画を策定している。地域防災計画を基にしてさらに、部署ごとに災害時対応行動マニュアルを整備している自治体も多い。

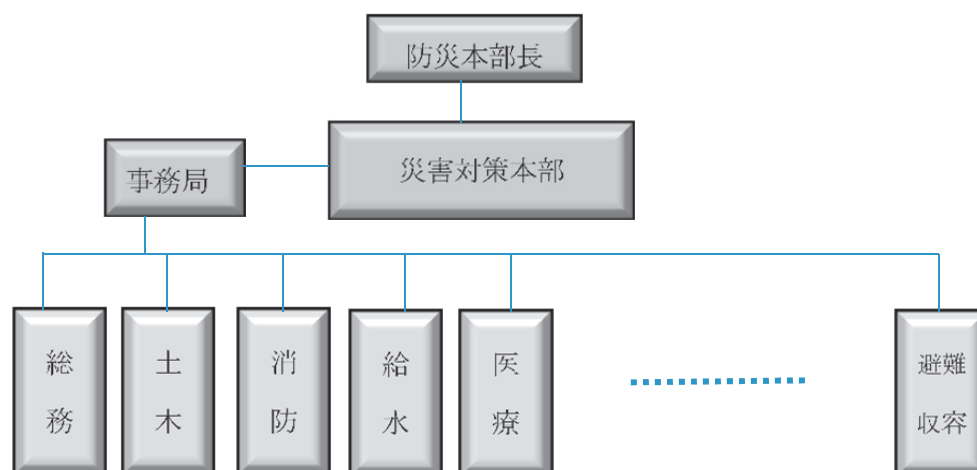
押しなべて、地域防災計画にせよ、災害時対応行動マニュアルせよ、災害種別ごとに、およそ発生すると考えられる対応業務ごとに、既存の組織を当てはめて、災害時の業務分担表としている。

基本構成としては図表4-2のようになる。



地域防災計画

図表4-2 災害時の業務分担例



俗に言う「縦割り」となるが、組織ごとの統制が強く保たれることによって組織内部の範疇で対応可能な程度の災害であれば、災害対応で特段問題とはならないし、むしろ特定の現場対応であれば、「縦割り」の方が迅速な対応となる。消防、水道、医療など組織によっては、広域応援が「縦割り」によって機能する面もある。しかし、組織の常備の対応能力を超える災害に見舞われ、組織の枠を超えた緊密な連携が必要となったときに、「縦割り」は機能不全に陥ってしまう。

想定を超えた災害に直面したとき、目的達成（災害現場の早期終息）のために成し得る最善の形を考えれば、ICSは魅力的に感じるに違いない。まず組織ありきではなく、災禍に応じて目的別のチームを編成し対処することは、非常に効

率的と言えよう。

しかし、その前に肝心なのは、組織の枠にとらわれずチームを組むためには、まず、構成組織間の相互理解が必要であるということである。緊急事態だからと言って、普段から何ら接点を持たない者が集まったところで、有効な解決策を打ち出せるはずもないことは、明白であろう。これは、単一組織内であっても同様である。加えて言うと、参加する者一人ひとりが目的および役割を十分に理解しており、付与されている権限が一定水準に達していなければ意味をなさないであろう。

要するに、災害対応のプロフェッショナルとしての自覚を持ち組織を動かすだけの力量を備えた者同士が、顔の見える関係を構築し、結集しなければ、ICSとして成り立たない。災害対応は自治体だけでなく警察や消防、自衛隊など実行部隊を持つ防災機関との連携により実施するものであり、それらの機関との情報や対応方針の共有が重要になる。そこで災害時にスムーズに連携を行うため、平時から他の自治体、防災関係機関のトップおよび参謀グループどうしの交流・意見交換を図り、災害時の対応について共有すべきである。

アメリカといえども、一朝一夕にこのシステムを獲得したわけではなく、過去の災害対応の結果に真摯に向き合い、辿り着いた形であろう。

われわれは、システムとしてのICSを今後さらに研究を深めて、アメリカの方式をそのまま導入するのではなく、過去の災害対応を検証し、日本の災害風土に合う形での導入を検討すべきであるし、それと同時に、システムに適った人材の育成も進めていく必要があるだろう。

人材育成については、次号でさらに取り上げることとし、本号を締めくくりたい。

（２）災害対応従事者のための専門的教育

「自助、共助、公助」を市民に呼びかけ訓練を実施しているほどに、自治体職員は危機対応のための訓練をしているのか。そして、よく言われる「実践的な訓練」とは何を指すのか。まず、「実践的な訓練」について整理しておきたい。事前学習でお世話になった日野宗門氏は消防科学総合センターのホームページに掲載の「地域防災実践ノウハウ」で「実践的な訓練」を次のように定義している。

「擬似的な災害環境のもとで擬似的な防災活動(「実技・実動」, 「意思決定」)を行うことにより, 災害に的確に対処するための技術や能力を身につけること」

さらに日野氏は意思決定訓練を「擬似的な災害環境下において訓練参加者になすべき意思決定と役割行動を問い, その妥当性の検証を通じて意思決定能力の向上を図ることを目的とした訓練」と定義し、意思決定訓練の重要性を説いている。

日野氏が定義する「実践的な訓練」が行われているのが、まさにT E E Xであろう。施設の充実ぶりは第3章6項に報告されているとおりであり、ありとあらゆる災害現場の疑似的な環境が整えられている。アメリカらしい原寸大の訓練施設がそこにある。

一方、日本の現状を見ると、都道府県や政令指定都市に消防学校が設置され、一応の訓練施設は整備されている。訓練対象者としているのは消防職員、消防団員をはじめ、事業所の従業員から成る自衛消防隊員、自主防災組織の市民など、およそ災害現場活動にかかわるであろう面々である。神奈川県を例にとると、厚木市に消防学校が設置されており、各種訓練が行われているところである。受講者は少年少女消防教育を含めると平成24年度実績で3,699人を数える。

日米の訓練施設の違いを取り上げても、対象として捉えている災害の違い、消防事情の違いなどを踏まえると、考察の対象としては不十分であろう。

従って、ここでは、ソフト面での訓練、T E E Xで視察したI C S訓練(意思決定訓練)に着目し、そして、本題の「自治体の災害に対する危機管理」を絡めて、自治体の災害対応従事者のための専門的教育の在り方を中心に考察を進めることとしたい。



I C S訓練

日本においても、災害時の意思決定を重視した図上訓練が自治体の首長クラスから防災担当者までも対象として一般財団法人消防科学総合センターや阪神・淡路震災記念人と防災未来センターなどの防災研究機関で盛んに実施されているところである。では、さらに自治体内部で災害対応に当たる職員への教育訓練がどれだけなされているであろうか。残念ながら、防災担当部署に配置されている職員だけでなく分担業務に携わる職員も含めて十分とは言えない状況であろう。

東日本大震災以降、各自治体では挙って地域防災計画の見直しを行ったが、災

害時の行政としての実効性については、疑問符が取れない。前号でも述べた自治体の災害時の業務分担表が実際に機能するのかを検証する意味でも図上訓練は、自治体職員が今、最も取り組むべき訓練であると言える。

われわれが実際に見た I C S 訓練からは、次に挙げる点がこれからの訓練を計画実施する上での参考になると考えられる。

- ①役割分担の明示
- ②変化する災害現場情報の共有化
- ③自治体内の実情に基づいた条件付与
- ④意思決定過程の事後検証
- ⑤欠点を理解するための訓練



災害現場情報の共有化

実践的な訓練とするためには、当該自治体の地理、災害上のリスク、過去の災害履歴、保有資機材、拠点施設、応援体制等を熟知した者、集約すると、自治体内職員が指導的に訓練を実施していくことが大切である。

今後、自治体が自前で図上訓練を企画実施できるような人材を育成していくことで、同時に実災害対応の核となる職員を育成することになっていくものと考えられる。

ここまで、「実践的な訓練」という視点から職員の資質向上にまで話を展開した。資質向上の対処法として他の組織の専門家を招へいする動きも見られるが、すべてを専門家に依存するやり方では、災害対応のためのプロ集団が形成されたことにはならないであろう。

災害に対する危機管理のマネジメントにどの程度の人材が必要なのかを組織として考え、教育訓練を重ねて資質を上げていかなければ災害対応は立ち行かない。これまでの自治体組織内の危機意識水準を引き上げ「人」に向けて先行的な投資をするべきときが、まさに今なのではないであろうか。

2 おわりに

阪神・淡路大震災の発生から東日本大震災の発生に至り今日までの間、自然災害のうち地震だけに絞ってみて、自治体の自然災害における危機管理はどれだけの進歩を遂げたのだろうか。毎年のように日本のどこかで死者を伴う風水害が発生しているが、その対策は進んでいるのか。「自助」の重要性を市民に呼びかけている以上に、そもそも自治体の職員は危機対応のための自助努力をしているのか。どれをとっても、簡単に答えは見つかりそうにない。

自然災害に限ってみても、事前情報が増大化、多様化している今日の状況では、もはや災害対応の従事を事前に命じられている職員個人のキャパシティを超えてしまっている感を禁じ得ない。そして、受け手側の受容に容赦なく地震に関しての被害想定が「想定外」をなくすと言う名のもとに、引き上げられている。それと同時に、各方面で対策をとれば減災が図られ被害を抑えることができるとして、社会全体に選択を迫っている。こうした中、その選択の一つが自治体の災害対応能力の向上であることを強く認識し行動に移していかなければ、多大な代償を払うことになるだろう。当たり前のことではあるが、平時でなければ備えはできない。自治体の「自助」のための賢明な選択が求められている。

謝辞

今回の視察研究に当たっては、多くの方から指導助言をいただき、研修の成果を上げることができた。心よりお礼申し上げます。また、アメリカの消防関係の視察では、福地寛氏（財団法人日本消防協会国際部）のご助力により得るところが大きかった。特に記して感謝の意を表したい。