

防災訓練の諸相 — 基本型、劇場型、学習型 —

明治大学研究特別教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問

中邨 章



一般的な「基本型」訓練（ドリル）

先回、災害時における首長の意思決定の難しさについて触れ、防災訓練の重要性を指摘した。一般的に行われる防災訓練は、住民や職員も参加する日程を予告した基本訓練（ドリル）と呼ばれる方法である。これは関東大震災が起こった9月1日など、大きな災害が発生した日に実施するところが多い。この方法は、災害が発生した際、どのような課題が出るかを予想し、いろいろな問題を体感できる点で効果があるかもしれない。ただ、訓練を告知するため緊張感や逼迫感（ひつぱく）という点では物足りなさが残る。自治体が基本的な防災・避難訓練をどの程度の頻度で実施してきたかを紹介すると、年1回というところもつとも多い。ことに北海道では、年1回、訓練を実施している市町村は道内自治体、79市町村の5割に達する。それに比べてやや少ないのは九州・

沖縄地方である。年1回開催と報告した市町村の数は、293団体の内、4割になる。目を引くのは、九州・沖縄地方では数年に1回しか訓練をしないという自治体が2割近くに及ぶことである。これに対して、訓練を年2回以上実施する自治体もある。東海・北陸地方の自治体では、市町村の25%近くがこの分類に入る。東海地方で予想される地震に備えての対応策と考えられる。

地域差とは別に防災訓練の実施は自治体の規模にも関係している。職員数が200名以下の小規模自治体になると、2割近いところが数年に1度しか訓練を実施していない。一方、職員数が600人以上の大規模自治体になると、32%近い市町村が年2回以上、防災や避難訓練を実施している（日本防火・危機管理促進協会、2018、「災害対策・対応における地方自治体と住民による協働に関する調査研究」）。

「劇場型」訓練の功罪 — ロールプレイングゲーム

基本訓練とは別に、図上訓練と呼ばれる「劇場型」の方法もある。シミュレーション訓練、ロールプレイング方式などの名称でも呼ばれるが、災害が発生した舞台を想定し、それを巡って参加者が実践しながら、真剣に立ち向かう手法である。劇場型では「コントローラー」と呼ばれ災害やその対策などについて指示を出すグループが作られる。これに関わるのは少数のスタッフである。彼らの役割は、事故や災害がいつ、どこで発生したかを「考案」し、訓練の舞台設定を描き出すことである。

それを受けるのは、「プレイヤー」と呼ばれる別のグループである。プレイヤーは、コントローラーから出されるさまざまな指示に対応する訓練の主役になる。災害の種類や規模、被災状況などを把握した上、課

Risk Management

題解決のための行動指針を練り上げるのがプレーヤーの責任になる。二つの異なるグループは普通、別々の部屋で作業を進めるが、相互の間でいろいろなやりとりが交わされる。コントローラーからプレーヤーの元に震度7の地震が発生し、各地で火災が発生しているという指示書が届く。火災に加え土砂災害が同時に発生したという情報が出されるかもしれない。

そうした舞台設定を受け、プレーヤーは遅滞なく地域に適した対応策を考える。途中、コントローラーから被害者の数が増加しているという予想外の難題が出るかも知れない。プレーヤーが行動を起こそうとしている最中に報道記者に扮した別のプレーヤーが意地悪な質問をぶつける展開もある。いずれも実際に起こるかもしれない、臨場感にあふれた状況を生み出す仕掛けである。自治体を例にすると、市長が市長役のプレーヤーにならないことが重要である。できれば他の自治体と共同で訓練を実施し、市長役は他の自治体職員が演じることが望まれる。

報道記者などを想定し実際に近い場面を生み出すとする「劇場型」訓練では、無理難題が飛び出しプレーヤー役を困らせる場面も出てくる。劇場型訓練では真面目に取り組み結果、時としてプレーヤー同士の怒鳴り合いや一触即発の緊迫した場面も表れ

る。緊張感が続く訓練であれば成果も大きくなる可能性が高まるが、問題は時としてプレーヤーが訓練であることを忘れることである。真剣になり過ぎる結果、訓練の後、職場での人間関係がおかしくなるケースも発生する。

期待される「学習型」訓練

「学習型」訓練を実施するという方法もある。これは、コントローラーから意地悪な指示は出さない。プレーヤー同士のいさかひも起きない。訓練はマニュアル通りに粛々と消化する方法で進む。学習型ではプレーヤーが災害対応とは何かを体験し、それによってどう対応するかなど実務処理に重点を置く。

余分な劇場型の舞台設定はしないため面目を欠くが、学習型は危機状況に向けた対応策を学習し、それを検討するのが訓練の目的になる。現在、総務省消防庁は自治体の首長を対象に、1対1で危機対応を学習する訓練を行っている。「市町村長の災害対応力強化のための研修」と呼ばれるが、受講する市町村長を指導するのは、首長と対になって指導する「研修指導員」である。彼らは防災対策の研究者や被災経験を持つ実務家である。

研修指導員と受講する首長は、マンツーマン方式で災害対応の態勢の確立、避難情報収集と発信、大規模災害への対策、そ

れに避難所の設置や運営などについて研修を受ける。受講する市町村長が受け取る情報は、実際の災害時と同様、事前に内容を知らせない「シナリオ非開示型」である。こうした方法から、参加者は災害時の混乱や緊迫した状況を肌で感じ、危機的雰囲気や疑似体験する。その中から、さまざまな意思決定を行うが、実践型の首長研修は受講者の感度がよく、今後でも自身の充実したプロジェクトになることが期待される。学習型は、将来、対象を拡大し、自治会や町内会の役職者の訓練に利用すべきである。その際のテーマは避難所の運営に決めるのが得策。

筆者プロフィール

中邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ビクトリア大学特任教授などを経て、明治大学研究特別教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問。

現在、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。