

地方自治体職員向けワークショップ型防災演習

Disaster Reduction Exercises based on workshops for Local Government Personnel

長谷川和正¹, 秦 康範², 坂本朗一³

Kazumasa HASEGAWA¹, Yasunori HADA² and Koichi SAKAMOTO³

¹兵庫県中播磨県民局企画調整部

Hyogo Prefecture, Naka-Harima District Administration Office

²財団法人阪神・淡路大震災記念協会 人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation Institution

³株式会社防災 & 情報研究所

The Institute of Disaster Policy & Information Society

This paper reports the development of exercises based on workshops for improving disaster reduction capacity of local government personnel and the result of exercises. The exercise for initial responses during large earthquakes and those materials for participants and facilitators are developed. The exercise is held for local government personnel (most of the participants are in the administrative grade). Though it is still under the stage of "trial and error", we had good reputations for the exercises.

Key Words : earthquake disaster, local government personnel, disaster reduction exercise, capacity building, disaster drill, workshop

1. はじめに

日常業務に追われた職員から聞かれる言葉は、「重要であることはわかる。でも、忙しい中でどうしても・・・」という思いであり、いざという時に備えて、マニュアル理解の徹底を声高に叫んでも防災に対する意識や動機付けがなければ、思うように進まないのが現状である。そこで、一般職員の防災意識を底上げするためには、防災に対する興味や関心を引き出し、我が事として防災を考えてもらえるようにすることが重要であるとの認識に至った。そのためには持続的で、かつ参加者にとって面白く、役に立つ演習手法を開発することが不可欠である⁽¹⁾。

そこで、従来の座学中心の知識習得型研修ではなく、ワークショップの手法¹⁾を取り入れた、参加・体験型の防災に関する演習および教材の開発を試みた。また、受講者が指導マニュアルを使って講師ができるよう、リーダー養成も視野に入れ、一石二鳥を狙った。なお筆者らは、この防災演習に 非常時の災害対応に習熟してもらい、参加者が災害対応活動の中心として、リーダーシップを発揮してもらいたいとの思いから、この演習を「防災マスター訓練」と呼んでいる。

2. 防災マスター訓練の教材開発

(1) コンセプト

職員の防災リテラシー向上（防災に対する最低限必要な知識や対応を身につける）を目的として、演習を中心としたワークショップ型で進める演習カリキュラムおよび教材の開発を目指した。なお、開発に際しては、以下の3点に留意した。職場に整備された「職員行動マニュアル」を自分のものにしてもらうため、防災対応能力を楽しみながら身につけられる半日コースの参加型の演習とすること。自治体職員向けの適切な防災演習は、まだ全国的にも充分には開発されていない。今後も発展強化していけるだけの拡張性を持つこと。将来的には、

県下の各職場で防災意識が高まるよう、防災リーダーの養成が望まれる。その養成の方法の一つとして、「防災マスター訓練」を位置づけ、「指導マニュアル」に基づき指導できる人材養成の体制づくりも視野に入れること。

(2) 開発した教材

防災についてごく一般的な解説を行う座学、およびワークショップ用の教材とスライド資料を開発した。なお、条件として勤務中および在宅中に発災することを条件としてそれぞれ2ケースの資料を作成した。座学用資料は、県下の災害履歴、被害想定概要と災害の切迫性、近年発生した地震・風水害・土砂災害等の紹介と、地域における災害発生の可能性、災害対応の全体的な流れ、身の回りの状況、活動とニーズの変化、阪神・淡路大震災の教訓などで構成され、できるだけ図や写真を多用して作成するよう心がけた。

次に提案演習は、「一度受講した職員であれば誰もが講師になれる」ぐらい平易でかつ実用的なものを目指して、別途指導者用マニュアルを作成した。スライドごとに講義ポイントを整理し、ワークショップでの想定問答集も作成した。なお、指導用マニュアルは指導者が従うべきものというよりは、指導をする上での参考にするという位置づけである。

3. 防災マスター訓練の実施

「防災マスター訓練」は、平成14年度に開発したのち、一部改善を施しながら、これまで計5回の訓練を実施した。ここでは、平成15年8月28日（木）に実施した訓練内容と結果について報告する。

(1) 訓練実施する上での特徴

今回の特徴は、防災関係者（自衛隊・警察署・消防本部）に働きかけ、防災関係機関で実際に活躍している防災担当者より刺激を得ようとした、人と防災未来センターから助言者として、専任研究員2名に参加しても

らった ワークショップの例題を減らさずに、座学の時間を短縮し、助言の時間を増やしたことが特色である。

(2) 参加者と班分け

参加者の募集は、兵庫県中播磨県民局管内の県職員、管内の1市7町の防災担当職員とした。参加者は62名であり、参加者の所属は県民局企画調整部10名、県民生活部3名、地域振興部9名、県土整備部11名、県民局に属さない地方機関等15名、市町事務職員8名である。また、防災関係者に働きかけ、自衛隊1名、警察署4名、消防本部1名、の協力が得られた。

ワークショップにおける班分けは、警察や消防、市町防災担当、土木など平時から専門的な対応が求められる、危機意識の高い人達を各グループに配置した。異なる価値観、職務の人間とのディスカッションを通して、相互に刺激を受けることがその狙いである。すなわち、一般事務職員に対しては意識喚起であり、警察や消防、防災、土木担当の方々には一般職員の意識レベルを知ってもらうことである。

(3) 訓練次第

訓練の進行は、図1に従って行った。

1	あいさつ	午後1時00分
2	研修	午後1時05分
	(1) 災害時の状況と対応等	座学45分
	(2) フェニックス防災システム	座学15分
3	ワークショップ	午後2時15分
	(1) 事前説明	20分
	(2) グループ内で自己紹介	5分
4	シミュレーション	午後2時40分
	「休日自宅にいる状況：参集判断を考える」	
	(1) 説明・討論	20分
	(2) 発表	10分
	(3) 総括	10分
5	シミュレーション	午後3時20分
	「震災直後の一段落した状況：職場の防災対応を考える」	
6	シミュレーション	午後4時10分
	「地震後、半日が過ぎた状況：職場の防災対応を考える」	
7	総括	午後4時50分

図1 訓練の進行

座学では、兵庫県下の災害の歴史や、今後起こることが予想される災害、我が国で発生する災害の特徴、県民局管内で山崎断層帯地震が、勤務時間中に起こった場合の状況と対応について講義した。また、陸上自衛隊第3特科連隊からは「災害時における自衛隊の役割」について簡単な講話をしていただき、自衛隊の災害対応について学ぶ機会を得るとともに、最近の災害事例である2003年5月26日三陸南地震、7月26日宮城県北部地震などの記事を盛り込み、参加者の関心と興味を引くように努めた⁽²⁾。

(4) 防災マスター訓練の教材

防災マスター訓練で使用する座学用スライドは、地域の災害の履歴から想定される災害の被害、大規模地震災害時における被害や周囲の状況について、基礎的な知識の習得の上で災害の全体像の把握（災害イメージの構築）に主眼が置かれている。図2は座学用スライドの一部を紹介したものであり、図や写真を多用したスライドを60枚程度作成した。

(5) ワークショップでの想定状況と検討課題

ワークショップにおいては、異なる3つの想定状況下における自らの行動について検討をグループごとに行っ

た（図3、図4）。検討に際しては、「実際にあなたが勤務しているところ、住んでいるところをイメージして、あなた自身の行動や身のまわりでおこることを考えて下さい」と、できるだけ我が事として当事者意識を持って課題に取り組んでもらうよう心がけた。検討課題のいくつかは、既に計画やマニュアルで決められ記述されている事柄も含まれているが、災害状況下においてはなかなかマニュアル的、一義的対応が困難な事に気が付いてもらうこともワークショップでの大きな狙いの1つである。

4. 結果と考察

参加者62名に対して簡単なアンケートを実施した（54名回答）ので、それに基づいた演習の結果について議論する。まず、「本日の防災マスター訓練は参考になりましたか？」の質問に対して、大いに参考になった（34人）、まあまあ参考になった（20人）をあわせると100%になった。感想では、「ワークショップが楽しかった、災害イメージができることが大切であることが理解できた」などの意見が多く、受講者は概ね満足を表した。特に、違う部署や防災関係機関の発言や、専門家のコメントに得るものがあったなど、異業種等の交流には触発された事が窺える。ワークショップ3時間の中で、これら防災関係機関の方の、すべての意見を引き出すことは無理であったが、各班内においては違った観点から意見が聞け、大変参考になったとの感想が多く寄せられた。

次に「今後、ご自分の所属で防災マスター訓練を取り入れたいと思われましたか？」の質問に対して、大いに取り入れたい（19人）、まあ取り入れたい（24人）、取り入れたいとは思わない（8人）、無回答（3人）と肯定的な意見が8割にのぼり、皆の意識を高めるのに有効であり、役に立つ・機会があればやりたいとの意見が多数あった⁽³⁾。

毎回、参加者の反応は違うが、今回は総じて、会場が騒々しいぐらい活発に議論が進んだ。しかし、笑いと言語が絶えない班もあれば、最後まで刺々しい雰囲気、盛り上がらない班の中で、最初から最後まで腕を組み沈黙される方があった。班員の全員が討論に受け身になった時、この演習方式は最後まで他人事になって不快感を残すことになる。これらは「防災マスター訓練」の参加者が、《お客さん》から《参加する主体》へと転換することで克服されるものであり、班長のリーダーシップや参加者の心構えにより、かなりの部分が克服されるものと考えられる。ワークショップにおいては、先生はいらない、「お客さん」でいることはできない、初めから決まった答えなどない、頭が動き、体も動く、笑いと言語的な交流がある演習を目指したが、概ね満足という結果が得られたと言える。

平成15年1月にスタートして以降、5回（平成15年1月、2月、6月、7月、8月）実施してきたが、参加者の平均9割以上の方に支持をいただいております、今後もワークショップを中心にした方向で企画を試みる予定である。さらに、例題を変更したり、災害時の事務分掌により、部署ごとのワークショップを実施する方法で発展進化させることは可能と考えている。

また、水防活動の中心になって対応する参加者からは、前回同様、より高度な訓練の希望も出ているが、災害時の事務分掌による個々の能力アップについては、部署ご

とに開催する防災訓練が必要であり、役割による各階層別の専門的な訓練も必要である。以上のように、防災マスター訓練は導入や意識づけには有効な手段となりうるが、防災に関する人材育成という観点から全てをカバーする手法ではない。職員の災害対応能力を向上させるためには、防災研修について年間計画を作成し体系的な研修を、兵庫県として防災訓練の戦略を持って実施することが必要であろう⁽⁴⁾。

5. まとめ

本稿では、自治体職員の防災リテラシー向上を目的とした防災演習教材の開発とそれを用いた演習の実施結果について報告した。すなわち、大規模地震災害時における発災初動対応についてワークショップ形式で実施する演習カリキュラムを開発し、必要な教材ならびに指導マニュアルの開発を行った。また、地方自治体職員、主に一般事務職員を対象として演習を実施した。まだまだ試行錯誤を重ねている状況ではあるが、長時間の演習にもかかわらず高い評価を得ることができた。今後は「誰もが楽しみながら取り組み、ためになる」をモットーに、さらなる改良と発展を進める所存である。

また、これら指導マニュアルと教材等を県下の県民局に配布した。受講した県民局職員が、これを使って自分の職場で防災マスター訓練を試みるケースが出ており、さらなる輪が広がることを期待している。

謝辞

防災マスター訓練に参加した県および管内市町職員の方々、ならびに近隣の防災関係機関（自衛隊、警察署、消防本部）からはあたたかいご支援、ご協力を賜った。ここに記して感謝の意を表する。

補注

- (1) 筆頭著者の個人的な体験に依るところが大きい(図5)。
- (2) 座学においては、事前に作成した教材だけでなく、近年の災害事例の新聞記事などを参考資料として配付し、講義の合間に紹介している。例えば、2003年5月26日の三陸南地震における某県副知事や某町長の行動など、自治体職員としての意識や行動について喚起させられる記事などである。
- (3) 一方、否定的な意見としては、職務の忙しさ、私が生きているうちは大きな災害は来ない、などがあつた。正常化の偏見と整理するのは簡単であるが、防災対策を進める上での困難さの本質ではないだろうか。
- (4) 現在、兵庫県企画管理部防災局防災企画課主催「防災に関する人材育成のあり方検討会」にて、この防災マスター訓練から見てきた課題と問題点を反映すべく発信しているところである。

参考文献

- 1) 中野民夫：ワークショップ - 新しい学びと創造の場 -、岩波新書、2001
- 2) 兵庫県中播磨県民局企画調整部：平成15年度第3回「防災マスター訓練」実施報告書、2003

左上 研修の目標、 上 中播磨地域における地震災害の可能性、 右上 状況の変化（発災から30分）
 左下 状況の変化（1時間から3時間） 下 勤務中に発災した場合の職場の状況、 右下 応急対策の活動とニーズの変化
 図2 防災マスター訓練 座学用スライド



図3 演習風景（左 グループ討議、 右 グループ代表者による討議結果の発表）

	状況設定	討論課題
シミュレーション	<p>平日にあなたは休暇をとって自宅にいる状況です。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・突然、立ってられず、動くことが出来ないような激しい揺れ ・大きな音とともに、固定していない家具、テレビは散乱する。部屋の窓ガラスが割れているところがあり、ガラスが部屋の中に散乱している。 ・部屋の照明が消える。 ・ラジオをつけると姫路で震度6強、神戸で震度6弱。 ・震源地は、兵庫県南西部。 ・近所で倒壊している家があり、近くの道路は車と人で渋滞している。 ・自宅の被害は軽微だが、家族に負傷している者がいる。 	<p>参加しなければならない状況・条件かどうかの判断は、何を基準に決めますか？もし、ラジオなどの情報が入らないときはどうしますか？</p> <p>家の被害が大きかったり、家族が怪我をして参加できないとき、どうしますか？</p> <p>参加する際の準備や参加途中の対応として、心がけなければならないことは何かありますか？また、居住地の周辺で大規模な被害が発生し、自主防災組織等により人命救助活動が実施されています。どうしますか？</p> <p>参加の途上で、どうしても指定された参加先に行けない場合はどうしますか？</p>
シミュレーション	<p>地震直後の混乱が一段落した状況です。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・姫路市内では、多くの建物が被害を受けており、一部で、火災によるものと思われる煙も見られた。 ・倒壊した建物の周りで、人が集まって救出活動をしているが、警察や消防職員の姿はあまり見られなかった。 ・姫路庁舎周辺の道路は渋滞し、車はほとんど動いていなかった。 ・庁内は停電しているが、フェニックス防災システムの端末は稼働している。 ・庁舎の入り口が一部崩れ、ほとんどの部屋は窓ガラスが散乱し書棚やOA機器が散乱していた。 ・県内の震度情報、津波なしの情報が入る。 ・ときどき、震度4程度の余震がおきる。 	<p>中播磨県民局（or 市役所・町役場等）の駐車場に周辺の住民約200人が詰めかけて、庁舎内に避難させるようにせまっています。どのような対応を取りますか？</p> <p>近くの町内会役員が中播磨県民局に駆けつけ、「民家数棟が倒壊して、住民十数人が中に閉じこめられており、救出活動をしているが、人手が足りないので、救出活動に協力して欲しい」と言ってきています。どのような対応を取りますか？</p> <p>「中播磨県民局（or市役所・町役場等）に書類の届け出に言った社員・家族が、まだ戻ってきていないが、所在を確認できないか」という電話がひっきりなしにかかります。どのような対応をとりますか？</p> <p>所属部署の管理職が本庁での会議出席のため不在です。また、所属部署の職員の半数が外出先から帰ってきてきません。自分の班の活動立ち上げのため、どういう対応をとりますか？</p>
シミュレーション	<p>地震後、半日が過ぎた状況です。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・姫路駅北側では、火災が延焼中です。 ・庁舎周辺では、消防車、救急車、パトカーなどの緊急車両が走りまわり騒然としている。 ・国道や幅員の広い道路は通行できるが、姫路市内の1～2車線の道路は、倒壊した建物が道を塞いでいる。主要道路も渋滞し車はほとんど動いていない。 ・道路渋滞と車両の確保が進まないため、緊急物資の輸送がうまくいっていない。 ・JRも山陽電鉄も運行再開の見込みが立たない。 ・関西電力によると、庁舎周辺はあと2～3時間で電気は復旧する見通し。水道と都市ガスの復旧見込みは立たない。電話の輻輳は続いている。 ・姫路市によると市内の各避難所では1箇所あたり1000人以上の避難者が詰めかけている。避難者の総数10万人を超える模様。 ・自衛隊が派遣され、救出活動、物資の輸送活動を行っている。 	<p>一部の職員から、家族が心配なので一時自宅に帰りたいとの声があります。どうしますか？</p> <p>県災害対策本部から、災害弱者に対して特別な対応をとるための準備をするよう指示がありました。どのような弱者に対して、どのような対応をする必要がありますか？</p> <p>（選択問題 県職員用） 姫路市から避難所における物資の輸送・配分のため要員30名を派遣して欲しいとの要請が来ていますが、どうしますか？</p> <p>姫路市内でボランティアがしたいという電話が殺到しています。また、県民局の入り口にもボランティアをしたいという住民がいます。どう対応しますか？</p> <p>（選択問題 市町職員用） あらかじめ定めた避難所の小学校校舎と体育館は満杯になった。入れない30名が職員室と保健室との開放を強く訴えている。どうしますか？</p> <p>当初、安置所に予定の寺等は崩壊したため、小学校に遺体が20体運ばれてきた。体育館の一角を活用したが、避難民と遺族からも苦情が出ています。どう対応しますか？</p>

図4 ワークショップでの想定状況と検討課題

「防災マスター訓練」を企画して（平成15年9月5日作成）

少し前のベストセラーに、赤瀬川源平の「老人力」があります。今回ふと「防災力」と対比して見ると、少し面白い論評ができるのではと考えました。しかし、言葉の組み合わせからすると、「老人」と「力」という、対照的な両者を結びつけてマイナスをプラスに転換した発想に、赤瀬川さんが提唱している老人力の視点の新しさがあります。例えば、「忘れっぽくなった、歳とったな」なんてことも「老人力がついたんだよと評価する」。それは「ヘンなこだわりが無くなって、感覚的には融通無碍の自由になっていく」とうことのようにです。

一方、「防災」は読んで字のごとく災害を防ぐことでしょうから、これはバリバリのプラスでしょう。「防災力」になると、「防災」と「力」が、同じ方向性を持った言葉の連結で、いかにも「正義」の雄叫びのような感じがするのですが、今一、皆の心にストンと落ちないのは、なぜでしょうか。

「防災」の必要性を訴える私が、この由緒正しい「防災」が、あえてマイナスの言葉として定着しているのだとしみじみ思ったのは、こんな体験があるからです。某教育事務所の主催で講演をした時でした。A高校教師が挙手をして「山崎断層帯地震が発生すれば約3千人の死者が出、建物全壊が6万棟、避難者数は20万人、わずか、3分で社会は崩壊すると言われましたね」。

「ええ、言いました」と私。「でも、1500年～2500年に一度ですね」と、A教師は念を押します。「地震周期ではそうですね」と、私は回答します。

「でも、私たちは毎日、学級崩壊と向き合っているのです」と真剣な眼で訴えられます。私は思わず「ほうかい」と、相槌をうちそうになりました。

さて、笑い話のようですが、日々忙しい業務の中で、防災訓練は「大切だが余計なこと、またか」という意識が少なからずあるのも事実です。このため、一般職員の防災訓練では「面白い、ためになる、また参加したい」という意識づけができなければ、続かないと思っています。幸い、アンケートで見る限り批判や提言をいただきながらも、平均9割以上の方に支持をされ、できるだけ多くの方に受講させて欲しいとの意見が多くあります。

今後も、皆様の支持を追い風に、批判をバネにして、さらにグレードアップはできないかと、試行錯誤を続けます。「防災力」は災害を俯瞰的に見る力であり、災害状況を想像し対応策を考える力ですが、ワークショップを通じて異業種交流も促進され、平時の人間関係を豊かにする一面があればと考えます。

そして、「防災力」も「老人力」も底流には人間愛が必要です。似て非なるものに見える両者にも、想像力を思うさま行使するところが似ています。

中播磨県民局では8月28日（木）を持って、平成15年度最終の「防災マスター訓練」とします。皆様のご協力、ありがとうございました。

文責 中播磨県民局 防災対策専門員 長谷川和正

図5 筆頭著者の訓練後記²⁾