

# 目 次

1. 災害対策専門研修「トップフォーラム」の概要	1
2. 研修プログラムの開発	2
(1) 効果的な災害対応を目指して	2
(2) 災害時における首長の役割を考える	2
(3) トップフォーラムのねらい	15
(4) カリキュラムの編成	15
(5) カリキュラムの開発過程	17
3. 研修内容（講義録）	19
(1) 最近の災害の教訓と自治体の首長の役割 ―新潟豪雨災害と新潟県中越地震災害の教訓を中心として―	19
(2) 災害対策本部に求められる役割 ―災害対策本部に求められる機能とマネジメント―	21
(3) 災害対応のリーダーが被災者に向けて対応方針やメッセージを発信するために 求められること	31
4. 演習「地震発生から3日目」	37
(1) 演習の概要	37
(2) 演習で目指した対応方針案	37
(3) 演習の進め方（オリエンテーション）	40
(4) 演習の設計	42
(5) 演習の開始	44
(6) 状況付与（災害対策本部事務局長による会議資料を用いた報告）	47
(7) 災害対策本部資料に求められる内容	57
(8) 演習結果	58
(9) 講評―擬似記者会見の発表を受けて―	65
5. 総括	71
6. 資料	77
(1) 条件付与資料	77
①条件付与資料（中山間地域をイメージ）	
②条件付与資料（中小都市をイメージ）	
③トップフォーラムin鳥取県の参加者の演習成果	
ア) 演習結果【事例1】	
イ) 演習結果【事例2】	
ウ) 演習結果【対応方針】	
(2) トップフォーラムin鳥取県	104
(3) トップフォーラムin秋田県	105
(4) 過去の実施状況	106
(5) 新聞記事	112
7. 謝辞	

# 災害対策専門研修「トップフォーラム」の概要

人と防災未来センター（以下、「センター」という。）では自治体のトップである首長が災害時に果たすべき役割の重要性に鑑み、設立当初の平成14年度より災害対策専門研修「トップフォーラム」（以下、「トップフォーラム」という。）を実施している。全国各地で自治体により行われている首長に対する危機管理や防災をテーマとした研修に共通している点は、過去の災害事例の経験と教訓を学び、災害に対する危機意識を高めるといったものが総じて多い傾向にある点である。もちろん、個別の災害事例から学ぶことは多く、それ自体を否定するものではない。実際に、センターによるトップフォーラムの受講者からも、過去の災害対応を経験された首長の経験談を生の声を聞きたいというニーズは一貫して高く、被災地という現場を目の前にして様々な判断を迫られた首長が語る言葉には重みがあるということができる。

トップフォーラムに限らず、災害対応に関する研修や訓練を設計するためには、まずどのような災害対応の形が理想的なのかという解が求められる。したがって研修を企画するセンターは受講者に対して、災害対応のモデルを示す必要がある。平成14年度以降に実施してきたトップフォーラムの課題は首長に対して一体何を学んでもらうのか、という解が必ずしも明確でなかった点である。そこで平成19年度以降のトップフォーラムでは、まず効果的な災害対応モデルを示し、それを実現するために首長に求められるリーダーシップや役割とは何かということを講義と演習を通じて学んでもらうことを目的として設定している。

センターでは当面5年間を見据えて「巨大災害を見据えた地方自治体の災害対応能力の向上」を組織的に取り組む中核的研究プロジェクトとして実施している（平成18年～22年）。このような自治体の組織を対象とした効果的な災害対応モデルを追究する研究に基礎を据えて研修プログラムの開発を進めた点が平成18年度以前との大きな違いである。研究としての完成度という面では、まだ不十分なところもあると認識しているが、途中段階にせよ、一つの仮説として効果的な災害対応モデルを打ち出し、それに対して研修の場において首長や防災担当職員から評価を仰ぐことでそのモデルの改良につなげる上でも有効であると考えている。本レポートも首長だけではなく防災担当職員の方々にお読みいただき、忌憚のないご意見をいただければ幸甚である。

平成17年度まではセンター内において研修を実施してきたが、参加者数が年々減少するなど全国の首長を対象に神戸で開催することの限界がみえてきた。そこで、平成18年度の徳島県との共催を機に、センターの研究者とスタッフが開催する都道府県に赴いて研修を実施する方式に移行した。平成19年度には鳥取県と秋田県で実施しており、今後も都道府県と共催という形式をとり、全国都道府県での開催を目指してトップフォーラムを継続して実施していく予定である。



## 1 効果的な災害対応を目指して

ここではトップフォーラムを設計するに当たって基礎となる「効果的な災害対応の形」について概説する（第3章講義録を参照）。

災害対応はなぜ難しいのだろうか。その一つには、刻々と状況が変化する上に、時間と資源の制約がある中で次々と多くの意思決定を迫られることがある。ある時点で意思決定を行い、それに基づき現場での災害対応を実施しても、少しするとまた異なる課題が発生する。次々と発生する個別の課題への対応だけを積み重ねるだけでは、間に合わず後手に回ってしまうのである。現場で災害対応を実施する際に、その都度首長に確認や了解を求めて実施しているようであれば、ますます出遅れることとなる。

そこで重要になってくるのが、現在の状態に加えて将来の予測も踏まえながら、災害の拡大を防ぎ、被災者を支援することを目的として、組織としてどのような対応方針で立ち向かうかということを決め、それを全庁的に徹底して現場での対応を実施することではないだろうか。過去の災害事例を見ても、明確な対応方針を打ち出して、災害によって出現した被災社会をどのように改善していくのかという目標が定義されていないために、受動的な災害対応に迫られている事例が多く見受けられる。

能動的な災害対応を実践するためには、災害対策本部の体制、同事務局の体制、自治体職員の災害対応能力など多くの要件が求められるが、鍵を握るのは災害対策本部長となる首長がしっかりとリーダーシップを発揮することである。首長は本部事務局のサポートを得ながら、明確な対応方針を被災地に対して打ち出し、それを全庁的に徹底することが求められる。そのためには首長の災害対応能力だけでなく、首長の意思決定をサポートする本部事務局の機能を充実することが必要となる。

ここで説明した災害対応の形は、その有効性がまだ十分に実証的に証明されているわけではないという限界がある。しかし、全国各地で毎年繰り返される自治体の災害対応の課題や限界を打破する方向性として、全庁的な対応方針を設定し、それに基づいて能動的な災害対応を実施する、という災害対応の形は一定以上の効果があると考え、このような考えの下で研修プログラムを開発した。

## 2 災害時における首長の役割を考える

### ①人と防災未来センター内における検討

#### ア) 概要

災害対応の理想形を追究するのと並行して、われわれは「災害時に首長が果たすべき役割は何か」ということを検討した。

阪神・淡路大震災を経験した自治体の首長に対して30年間は公に公開しないことを条件として行ったインタビュー記録（オーラルヒストリー<sup>1)</sup>）や災害対応を経験された首長に対するヒヤリング、さらには個々の研究員が新潟県中越地震（2004）、福岡県西方沖の地震（2005）、能登半島地震（2007）、新潟県中越沖地震（2007）、

そしてインドネシアスマトラ沖地震（2005）や米国ハリケーン・カトリーナ災害（2005）などの海外の災害も含めて現地に赴き、主に地方自治体レベルの災害対応の調査研究を行ってきたものが基盤になっている。

特に平成16年10月に発生した新潟県中越地震では研究員が新潟県の災害対策本部会議に同席し、災害対応を行っている行政の支援や助言を行った経験がある<sup>2</sup>。このようなオーラルヒストリーや災害現場での研究員の経験をよりどころとして、「首長が災害時に果たすべき役割は何か」をテーマに、ワークショップ形式のディスカッションを行い、平成19年3月14日に取りまとめを行った<sup>3</sup>。

実施に際しては、センター研究員9名及び研究調査員1名（新聞社よりの派遣）、内閣府よりの派遣職員1名、自治体よりの派遣職員5名が参加し、2班に分けて行った。



新潟県中越地震（2004）におけるセンターの活動

- <sup>1</sup> (財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 五百旗頭真副理事長が他の研究者と分担し、平成10年～17年にかけて当時の兵庫県及び県内の自治体の首長などにヒヤリングを実施したもの
- <sup>2</sup> 人と防災未来センターの主要事業の1つである災害対応の現地支援は、大規模災害時に、災害対応の実践的・体系的な知識を有する人材を災害対策本部に派遣し、災害対応を統括する者に適切な情報提供や助言を行い、被災地の被害軽減と復旧・復興に貢献することを目的としている。特に新潟県中越地震(2004)では、新潟県の災害対策本部会議や事務局などで助言活動を行った。なお、詳細な活動内容記録については「DRI調査研究レポート2005-04【Vol.8】2004年新潟中越地震における災害対応の現地支援に関する報告書」を参照。
- <sup>3</sup> ワークショップ形式のディスカッション手順：洗い出した役割を正方形の色つきの付箋一枚につき一つの役割を記入した後、各班で進行役によりそれぞれ個人が、記入した付箋を順番に提出していき、ディスカッションをしながら内容の近いものは1つのグループとして取りまとめを行う。

## イ) 成果

以下がワークショップでディスカッションを行い各班が取りまとめた成果である。

A班は図1及び図2が示すように、取りまとめていく中でトップの「役割」と「心構え」そしてその両方に言える「全体的な災害対応」に分類して「首長が災害時に果たすべき役割」をとりまとめた。それに対してB班（図3）は、首長が災害時に果たすべき役割を時系列的に集約してまとめている。

2つのグループを比較すると取りまとめ方が違うもののB班においてもほぼ同じ内容のカード出しが行われている（図4）。そこで、2つのグループの成果を取りまとめセンターとしての「首長が災害時に果たすべき役割」を取りまとめ、整理したのが図5である。

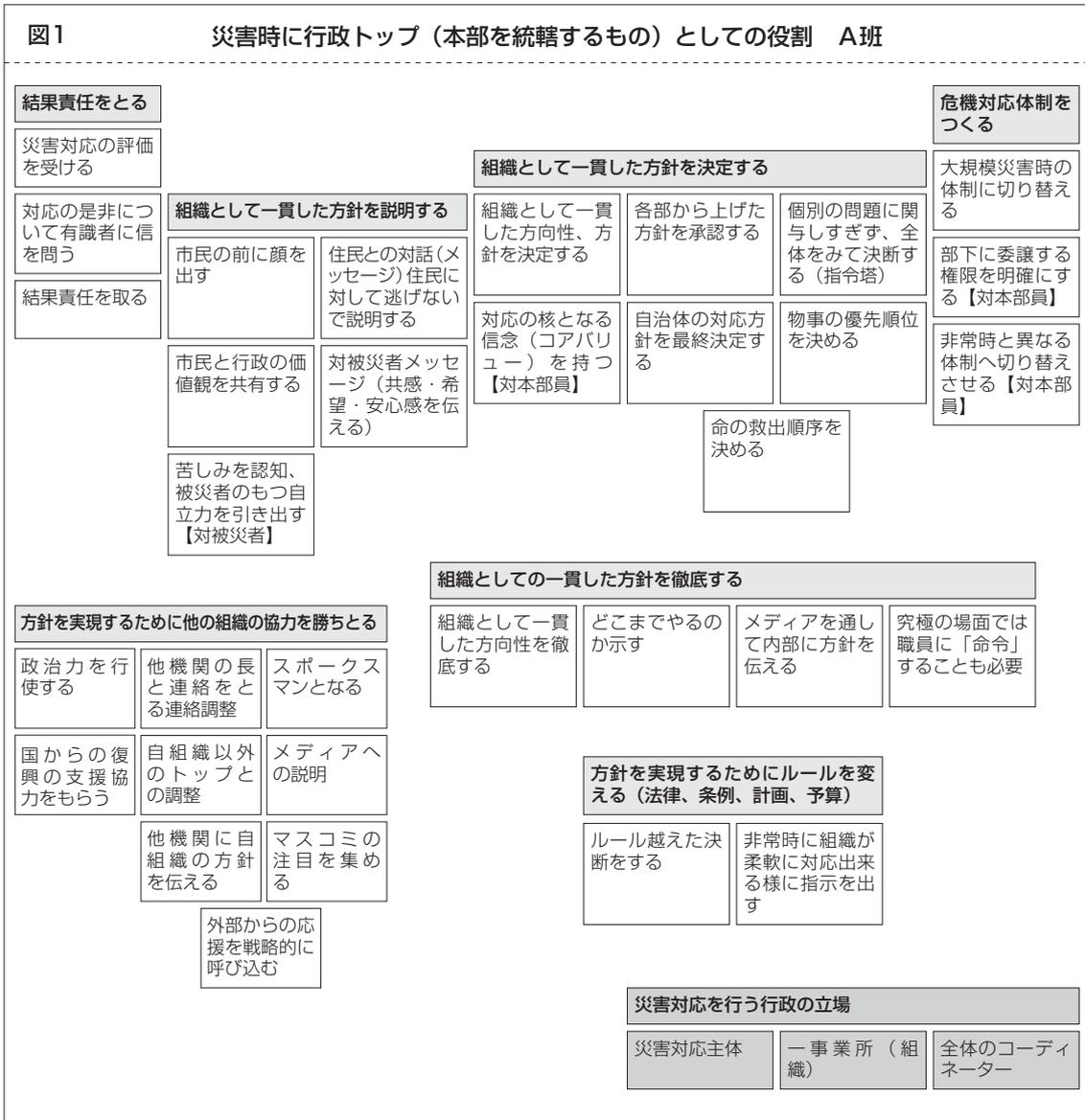


図2	<b>トップとしての心構え</b>					
	意志決定・優先順位付けが行いやすい態勢をつくる	情報をトリアージさせる（個別に報告させない）【对本部員】	緊急時は「県民のため」に良いと思っただことは、理屈抜きに行動する。そうした柔軟性が必要である	職員の安全確保（メンタルケアを含む）【对本部員】	初動期は、視察を含めてなるべく外出すべきでない	私人よりも公人の立場を優先する
	当初の目標とずれた方向に進んでいないかたえずチェックする【对本部員】	トラブルやバツトニュースを優先的に報告させる【对本部員】	素直にモノを言いやすい雰囲気をつくる【对本部員】		単独行動は慎むべき、初動連絡の確保のためなるべく近くに秘書を住まわせるべきである	
災害対応の評価をどうするのか	<b>災害対応全体に言えること</b>					
	災害の状況と対応の状況を市民に伝える	災害の全体像を出来るだけ早く知る	災害の状況を把握し対応の指示を出す	法律に記述している事項は実施する	トップの力量の1つに人脈も大事だが、経験や人脈を駆使するのも良い	
			避難勧告、指示、警戒区域や立ち入り禁止の設定（長期にわたると死活問題）		自分の出来ることの限界を見極める【对本部員】	
					自分の職務に責任を持つ	

図3 災害時に行政トップ（本部を統轄するもの）としての役割 B班

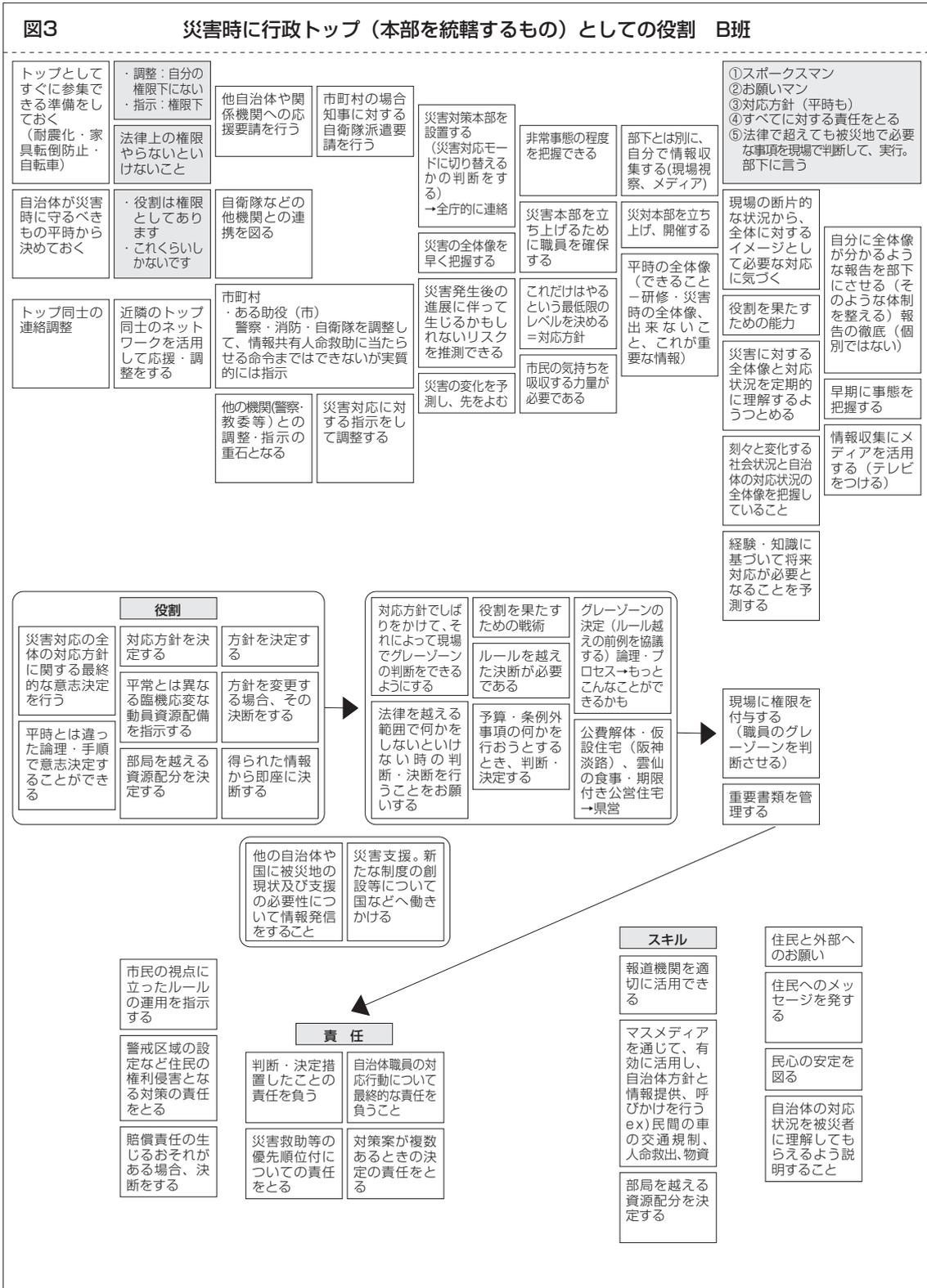


図4 災害時に行政トップ（本部を統轄するもの）としての役割 B班

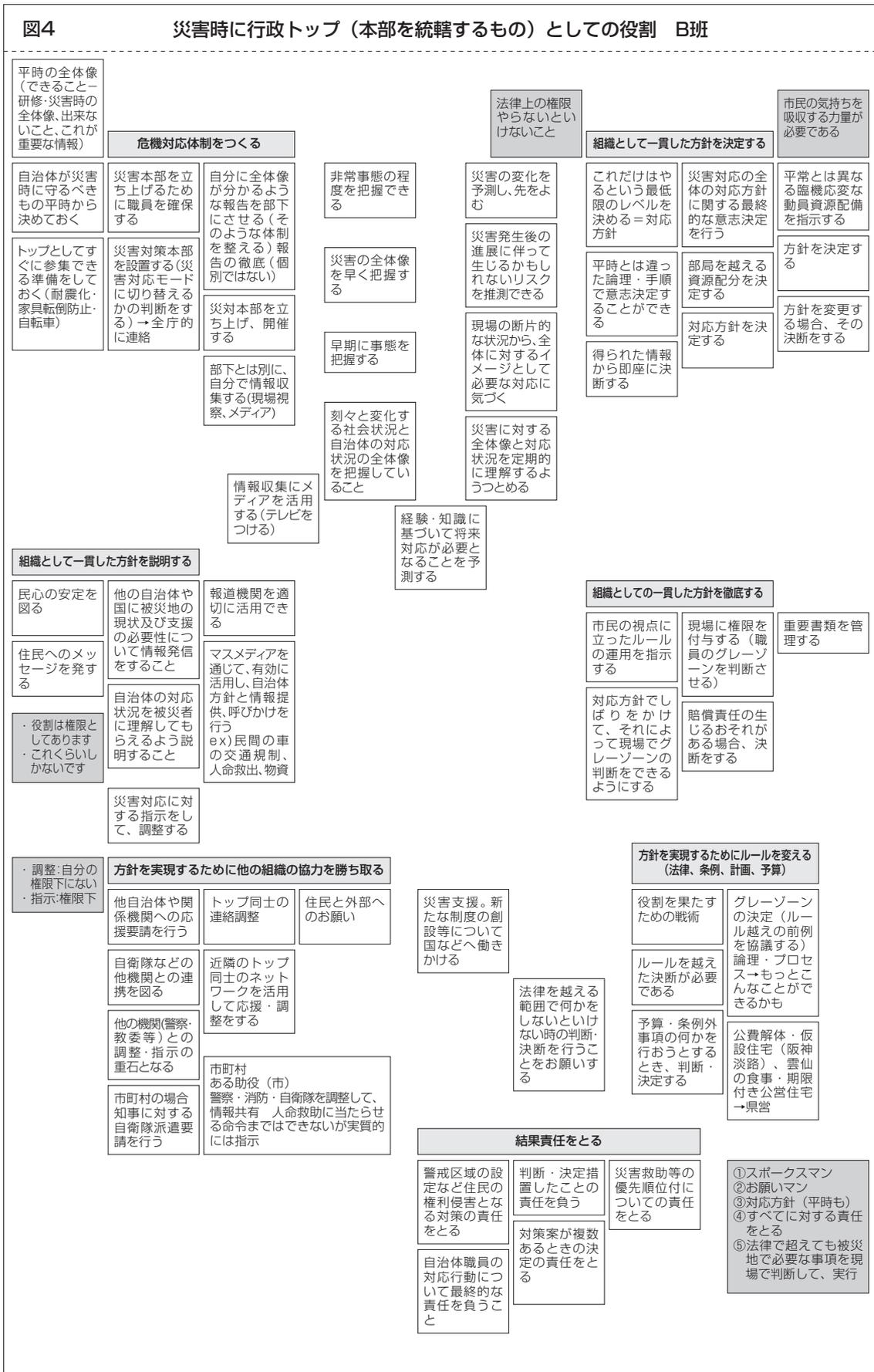


図5

2007年3月14日

センターが作成した『首長が災害時に果たすべき役割（案）』

1. 組織として一貫した方針を決定する
  - ・ 個別の問題に関与しすぎず、全体をみて指令塔となる
  - ・ 各部から上げた方針を承認、最終決定する
  - ・ 現場視察を行い、断片的な状況から優先的に行わなければならない対応を決定し、部下に指示する（→刻々と変化する災害の状況をみて、全体像をイメージすることができる、という能力が必要となる）
  - ・ これだけはやるという最低限のレベルを決める
2. 組織としての一貫した方針を徹底する
  - ・ 組織として一貫した方向性を現場や部局に徹底する
3. 組織として一貫した方針を説明する
  - ・ 被災者に対するメッセージ（共感、希望、安心感を伝える）
  - ・ 国、関係機関への応援要請に向けて
4. 方針を実現するためにルールを変える（法律、条例、計画、予算）
  - ・ 非常時に組織が柔軟に対応出来る様に指示を出す
  - ・ ルール（自治体内部）を越えるグレーゾーンにおける判断を行う（例：公費解体、期限付き兼営住宅、住宅再建支援金）
5. 方針を実現するために他の組織の協力を勝ち取る
  - ・ 他の自治体や国に被災地の現状及び支援の必要性について情報発信をすること
  - ・ 政治力を行使する（国から復興資金などの協力を得る）
  - ・ 外部関係機関への応援要請をする
6. 責任をとる
  - ・ 失敗して批判されたら矢面に立つ
  - ・ すべての職員が行った災害対応に責任を負う
7. 危機対応体制をつくる
  - ・ 非常事態を把握し、平時から非常時へ組織体制に切り替える（ボタンを押す）

②鳥取県の市町村長が考える

ア) 概要

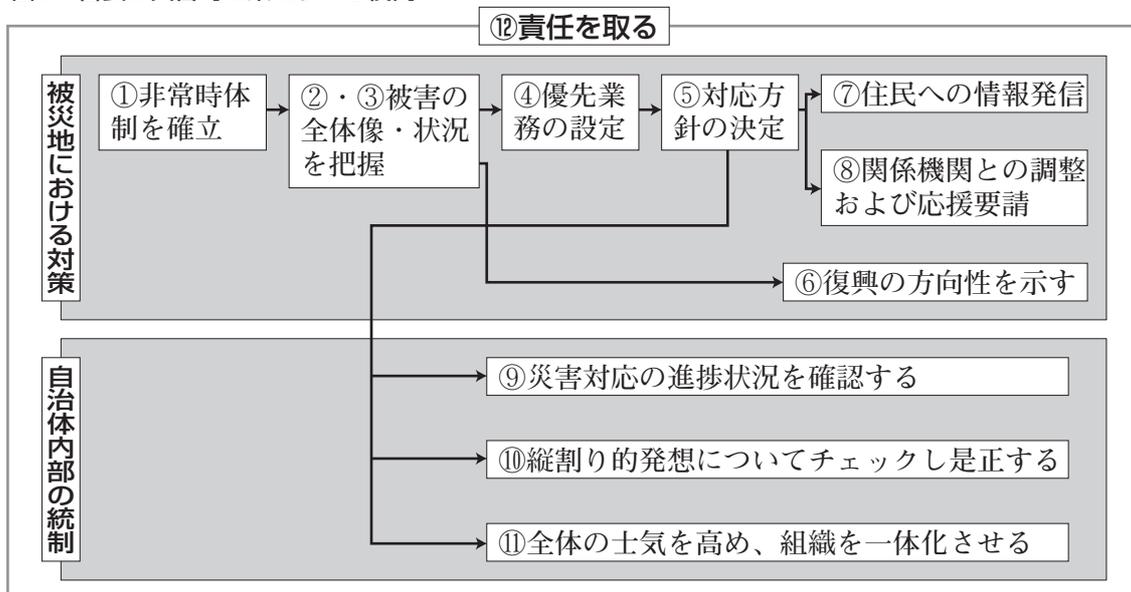
このようにして、センターではトップフォーラムの研修設計を行うために、首長が災害時に果たすべき役割（案）を作成した。しかし、センターで考える首長の役割が首長自身に受け入れられなければ、研修設計そのものに問題が生じることを考慮し、平成12年(2000年)に鳥取県西部地震などの災害を経験している鳥取県と共催で平成19年5月24日(木)に実施した災害対策専門研修トップフォーラム（以下、「トップフォーラムin鳥取県」という）の参加者である県内の自治体の首長と県各部署長に参加いただき、「首長が災害時に果たすべき役割は何か」をテーマに議論を行っていただき、取りまとめを行った。

なお、センター内で実施した際は、オーラルヒストリーなどの材料を利用して行ったが、鳥取県内の首長などには、河田センター長による講義と阪神・淡路大震災を発生から3日間を取りまとめた25分程度の映像を見て頂いた後に、災害をイメージしていただける材料を提供した後に実施した。

イ) 成果

「トップフォーラムin鳥取県」では六つの班にわかれ、「首長が災害時に果たすべき役割は何か」についてディスカッションを行った。各班ごとのワークショップ結果が図8～13（p12～p14）であり、6班の全ての意見をまとめたものが下記図6のとおりである。

図6 首長が災害時に果たすべき役割



鳥取県でまとめられた首長の役割を大きく分けると「被災地における応急対策を実施するうえでの組織トップとしての役割」と「応急対策を実施する自治体職員全体に対する統制・指示」という二つの役割に分類することができる。前者は、まず危機発生直後に自治体が「①平時から非常時体制に移行するための指示」を出した後に、本部事務局からの説明を受け、「③自らが現場に足を運ぶ」などして「②被害の全体像・状況の把握」をする。被災地の状況を踏まえて、自治体として「④優

先的に取り組むべき課題」を定めて、自治体がどのように臨むのかについて大局的な視点で「⑤対応方針を決定」する。

「⑤対応方針の決定」の際には、住民の安全を確保する、被災者の避難・応急生活を支援することや「(住民にはできない)自治体として実施すべき業務を行う」ことなどに留意する必要性が指摘された。

安全安心情報とともにこの対応方針を「⑦住民に情報発信」し、「⑧関係機関との調整を行って応援要請」を行うことが必要である。初動期における対応方針ではなく、首長としては少し先を見据えた「⑥復興の方向性を示す」ことも意見として出された。

一方、首長として、自治体の全部局に対する統制・指示としては「⑨災害対応の進捗状況を確認する」というマネジメント業務や、部局ごとに実施される「⑩縦割りの発想についてチェックし是正する」ことなどが求められると説明された。これに加えて、災害対応に従事する「⑪職員全体の士気を高め、組織を一体化させる」ことなどもリーダーとして求められるという結論にいたった。

最後に全体を通して首長に求められるのは、職員が現場で行った対応に対する全責任を負うということである。この点が指摘されたのは重要である。なぜなら、迅速な対応を可能にするためにはある程度の現場職員への権限委譲が必要であり、これを進めるためには首長が対応の「⑫責任を取る」ことが職員にとっての支えとなるからである。

図7 鳥取県内の市町村長が考えた首長が果たす役割

<初動体制の判断>

- ①非常時体制を確立する

<情報の収集・状況把握>

- ②被害の全体像・状況を把握する
- ③自らが現場に足を運び、視察を行う
  - ・大局的な判断を行う
  - ・ある限定した地域や偏った情報だけではいけない
  - ・災害対策本部事務局から説明をうける

<方針の決定>

- ④優先して対応すべき課題を定める
- ⑤対応方針を決定する
  - ・住民の安全を確保する、被災者の避難・応急生活を支援する
  - ・自治体としてすべきことを決める（住民への協力要請）
  - ・最低すべきラインを決める
- ⑥復興の方向性を示す

<渉外・広報>

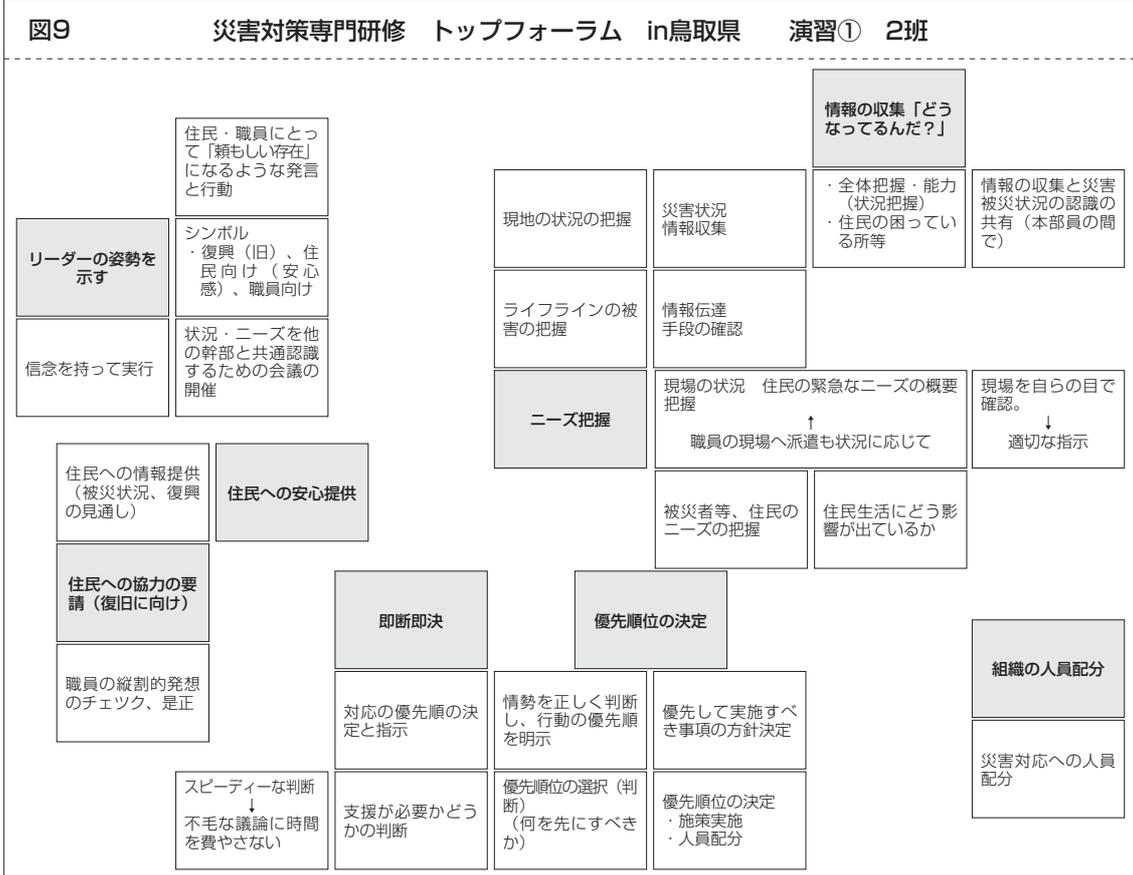
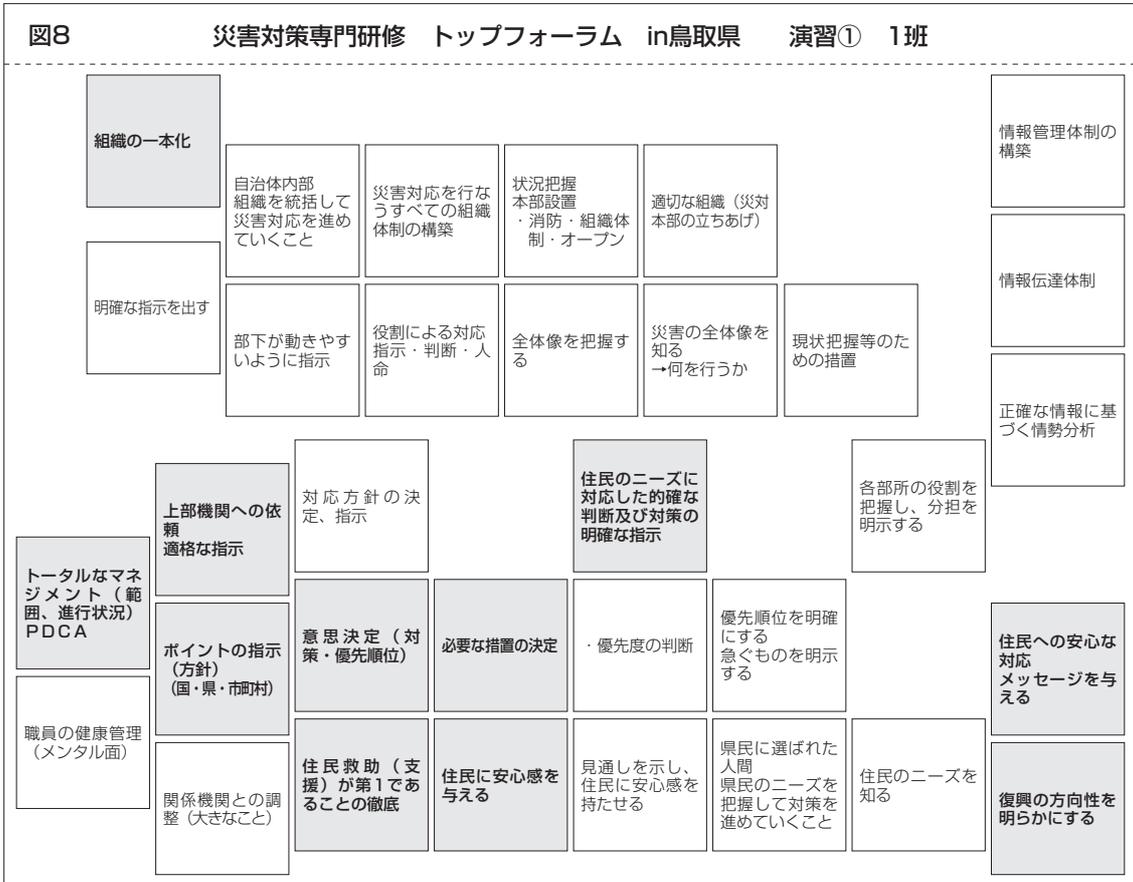
- ⑦住民への情報発信を行い、安心感を与える
- ⑧関係機関と調整を行い、応援要請をする

<組織マネジメント>

- ⑨災害対応の進捗状況を確認する  
（トータルなマネジメントをする）
- ⑩縦割りの発想について、チェックし是正する  
（住民の立場に立った施策の指示をする）
- ⑪全体の士気を高め、組織を一体化させる
  - ・一貫した方針を徹底する
  - ・①～⑤を徹底してできれば良い
- ⑫責任を取る

③人と防災未来センターと鳥取県の首長の考えを比べて

センターが検討したものと鳥取県の首長に考えていただいたものは、それほど大きな差はないことがわかる。鳥取県のもは、自治体の長であるトップが「住民への情報発信を行い、安心感を与える」、「自らが現場に足を運び、視察を行う」など被災者に視点が向けられていることが特徴である。トップフォーラムを通じて首長の役割について引き続き検討や議論を繰り返していく予定である。



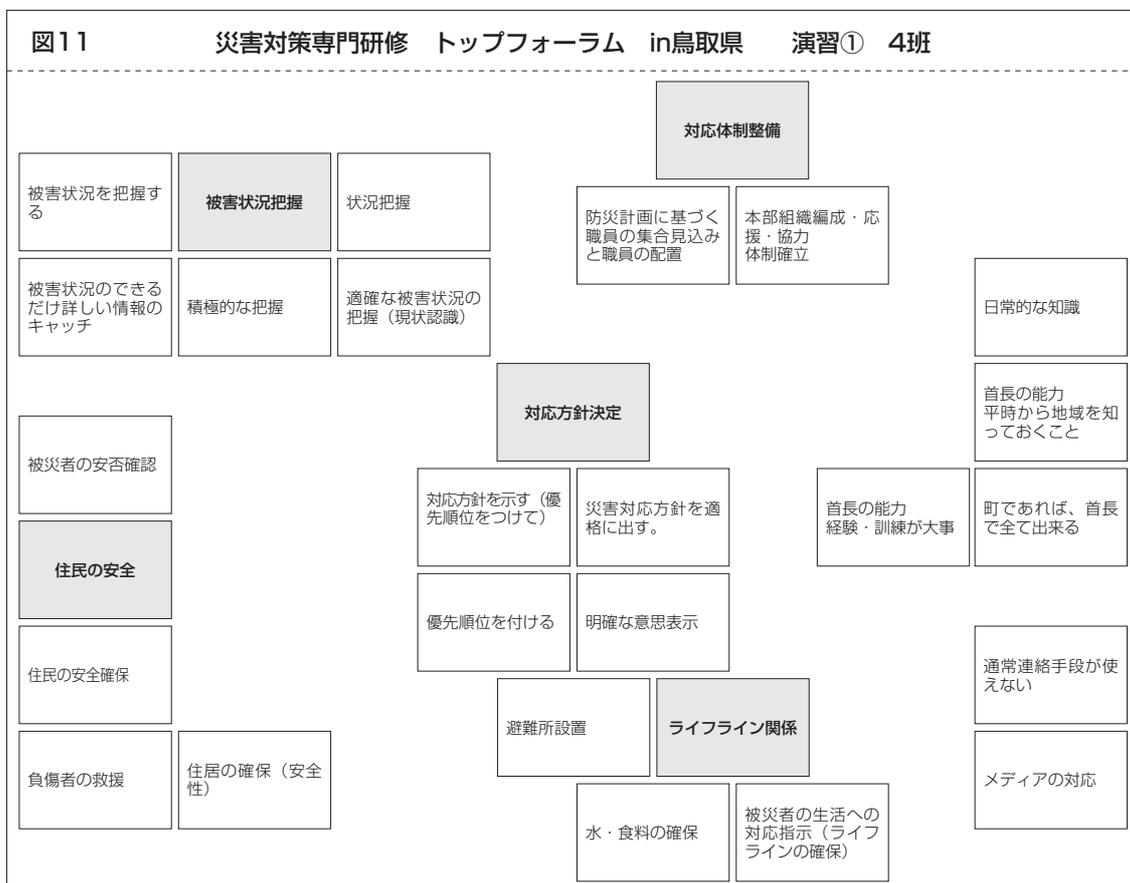
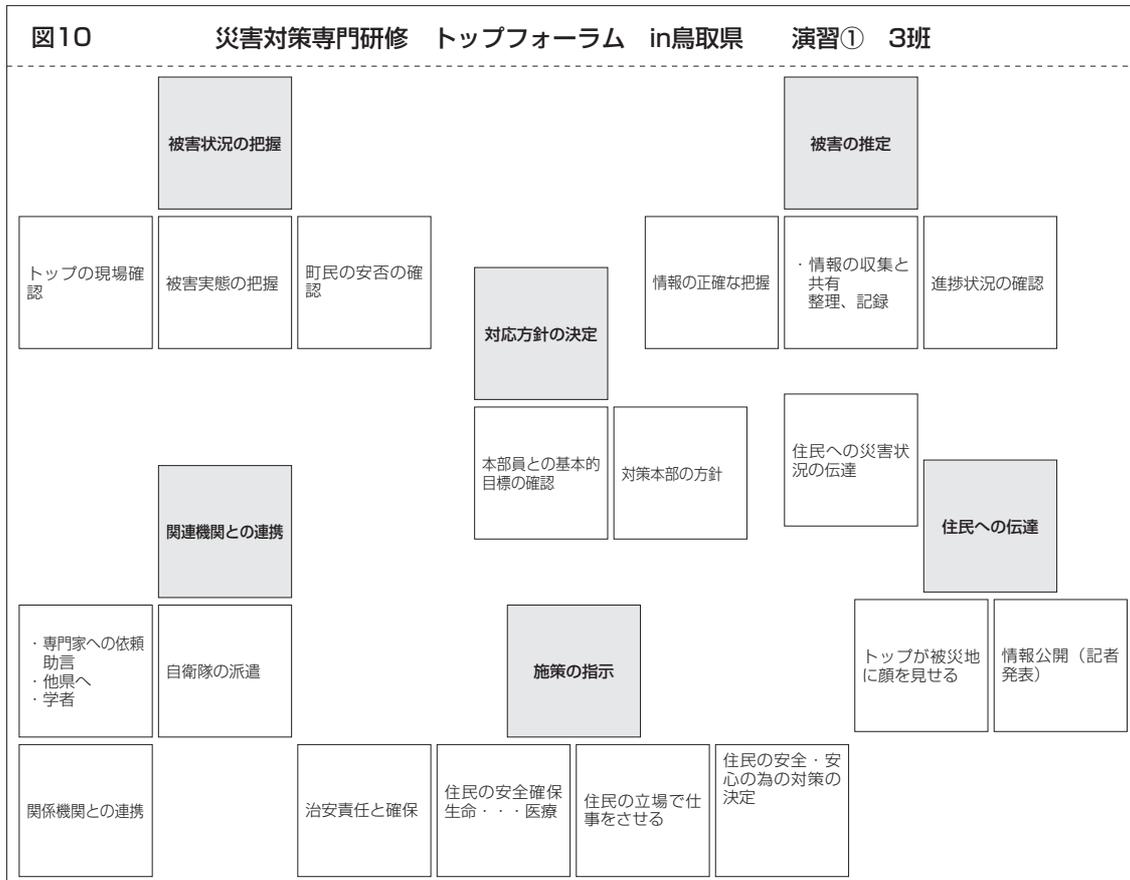


図12 災害対策専門研修 トップフォーラム in鳥取県 演習① 5班

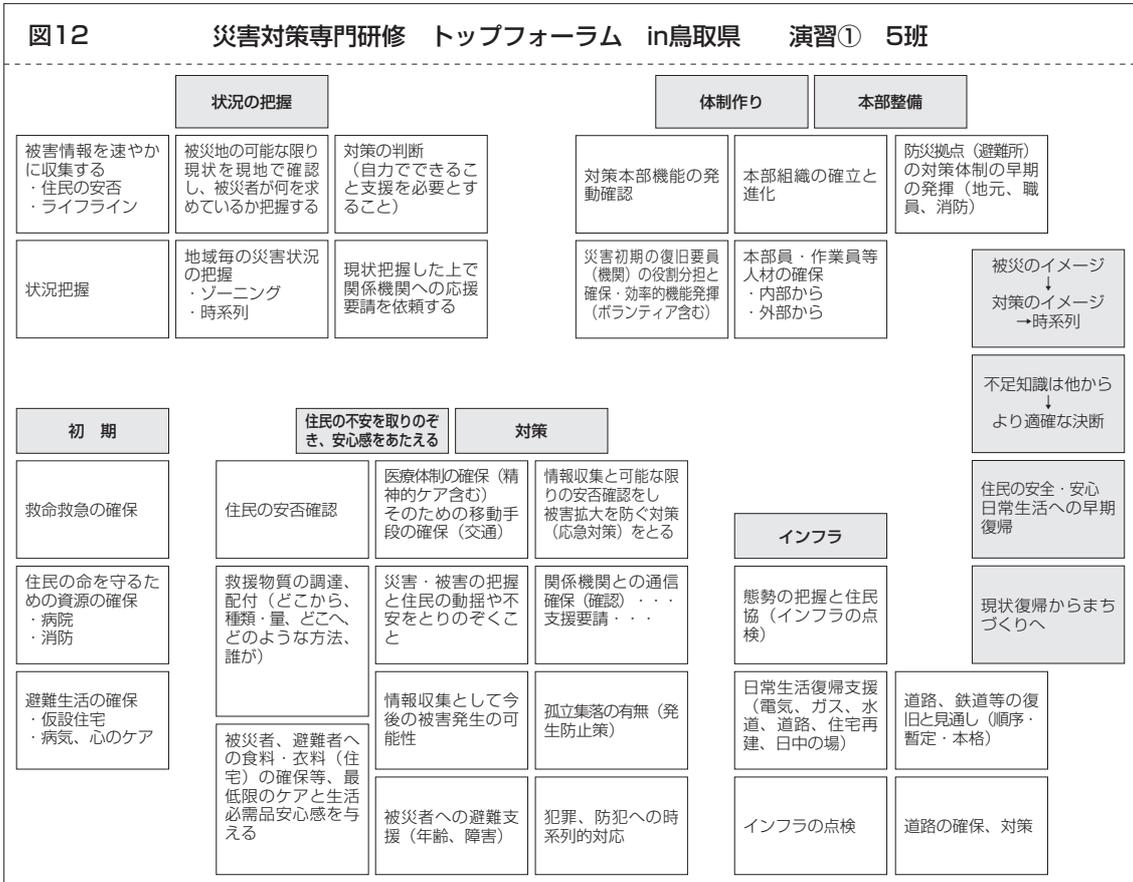
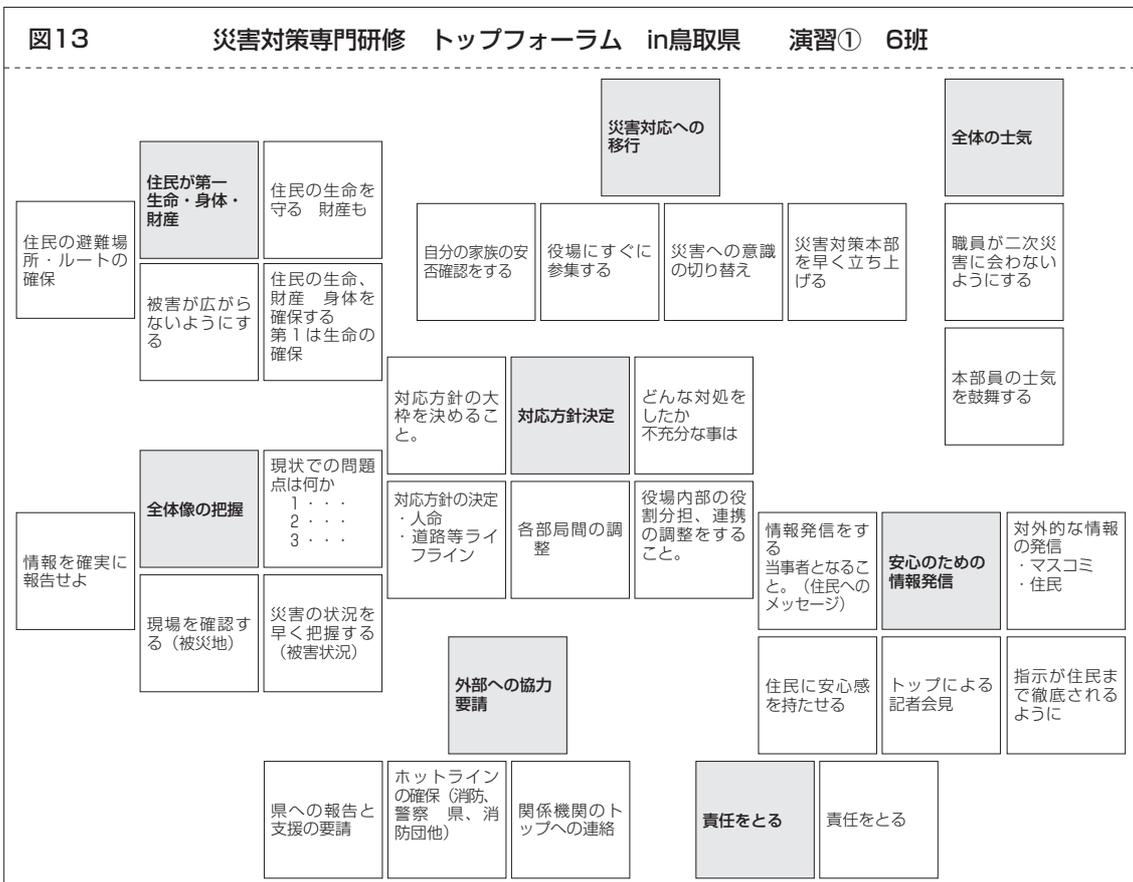


図13 災害対策専門研修 トップフォーラム in鳥取県 演習① 6班



### 3 トップフォーラムのねらい

トップフォーラムのねらいは「災害対応において本部長となる首長が果たすべき役割について理解を深め、災害対策本部の機能と効果的な運営について学ぶ」ことである。そして映像や状況付与に基づいて「自治体の全庁的な対応方針を決定する能力を身につける」ことを目指した。災害時における避難所対策や要援護者支援という個別具体的な業務に焦点をあてるのではなく、被災地で自治体に求められる災害対応業務を進めていくに当たって、どのような災害対策本部の運営が求められるのか、本部を取り仕切る首長にどのような役割が課せられるのか、という点に焦点を当てている。

コースで達成すべき目標は以下の6点に整理している。このねらいを達成することができるよう、講義の内容・構成、そして演習の設計を行った。この項目に基づいて、研修終了後に受講者に四段階で評価を行ってもらい、カリキュラムが効果的であるかどうかの評価を行っている。なお、評価の結果については第5章(2)に記載する。

1. 災害時の首長の役割について理解を深めることができた。
2. 災害対策本部が何をすべきところなのか理解することができた。
3. 災害対策本部会議では何を目的にして開催するのか理解することができた。
4. 明確な対応方針をもって災害対応を行うことの重要性を理解することができた。
5. 対応方針を設定する上での留意点（状況予測＋被災者の視点）について理解することができた。
6. 市民へのメッセージ発信において求められる内容を理解することができた。

### 4 カリキュラムの編成（秋田県の場合）

ここでは1日間で行うトップフォーラムのカリキュラムの流れとそのコンセプトについて簡単に説明する。なお、具体的な講義内容については第3章を、またどのような手順を踏んで演習を行ったのか、という点については第4章を参照されたい。

#### ■ 講義1 最近の災害の教訓と自治体の首長の役割（第3章(1)を参照）

首長に求められる能力と災害対応の考え方等について、「災害時の評価は、どのような街が復興したかによって決定する」や「行政の住民迎合的な対応は、問題の根本的な解決にはつながらない」など留意しなければならない点について多くの具体的事例をもとに解説している。

さらに、近年発生した地震災害や水害を取り上げ、災害の種類が変わっても存在する共通の教訓について論じた。例えば、新潟豪雨災害で氾濫災害を引き起こした信濃川流域の刈谷田川、五十嵐川流域はわが国のどこにでもある河川であり、ほかの地域でも起こりえる水害の事例として、避難勧告のあり方などの分析・問題提起を行う。その他、わが国の70%を占める中山間地域で発生した新潟県中越地震を事例として紹介することにより同様

の被害が想定される自治体への教訓とし学ぶ。

また、平成18年度に徳島県で行われたトップフォーラムでは、近い将来発生することが予測される東海・東南海・南海地震の特性と行政対応の課題などを紹介している。このように本講演では、開催地域で発生が懸念される災害を元に災害対応上どのような問題が予想されるかなど、過去の具体的事例を交え講演することを目的とする。

時 間	内 容
09:45-10:00 (15)	開 講 式 都道府県幹部あいさつ
10:00-11:30 (90)	最近の災害の教訓と自治体の首長の役割 センター長 河田恵昭
11:30-12:05 (35)	阪神・淡路大震災における当日から3日後までの映像
12:05-13:00 (55)	休 憩
13:00-13:25 (25)	災害対策本部に求められる役割 主任研究員 近藤民代
13:25-13:40 (15)	市民に向けての対応方針とメッセージ発信に求められること リサーチフェロー（読売新聞大阪本社科学部主任）川西勝
13:40-13:50 (10)	演習オリエンテーション 主任研究員 近藤民代
13:50-14:00 (10)	災害対策本部資料の説明（災害から3日目の状況を説明する）
14:00-14:45 (45)	演習ステージ①（現状認識と状況予測） 災害対策本部資料をもとに、現状を認識して、今後の状況予測を行う
14:45-15:00 (15)	休 憩
15:00-16:00 (60)	演習ステージ②（対応方針の決定） 現状認識と状況予測より対応方針を検討する
16:00-16:15 (15)	記者会見（被災者に向けてのメッセージの発信）
16:15-16:35 (20)	全体の講評など
16:35-16:40 (5)	閉 講 式 都道府県幹部あいさつ

■ 阪神・淡路大震災における当日から3日後までの映像

トップフォーラムのメインは演習である。そこでは具体的な状況設定を与え、それに基づいて対応方針を設定することが首長に求められる。その前提として必要なのは、災害に対するイメージを持っていることである。記録誌や写真だけでは伝わらない災害に対するイメージを形成するために、本番の演習につなげることをねらいとして阪神・淡路大震災の発災直後から3日目までの映像を活用している。この映像を作る際には、時系列を基本として、災害によってもたらされる物的な被害、それに対応する公的機関の職員、そして被災者の姿・様子を25分程度に編集した。映像の内容は災害による被害ではなく、「被災地で何が起こるか」、「被災者がどのような状況におかれるのか」ということを理解・イメ

ージすることを目的として作成している。実際に受講者からも「視覚的イメージを喚起する意味で映像資料は有効であった」という多くの評価をいただいている。この映像は神戸市広報課職員が撮影したものを基本として、マスコミ、兵庫県警察本部、住民の方より人と防災未来センター資料室へご提供いただいた映像をセンターが編集したものである。

#### ■ 災害対策本部に求められる役割（第3章（2）参照）

トップフォーラムの目標としている「大局的な対応方針を決定する」ということの必要性を過去の事例（問題点）をもとに解説する。ここでは演習で実践してもらった災害対応のモデルについての考え方と重要性について伝える。なお、前項（3）で示したトップフォーラムの6つの目標のうち、「目標1, 2, 3, 4」を達成することを目的としている。

#### ■ 市民に向けての対応方針とメッセージ発信に求められること（第3章（3）参照）

このトップフォーラムは、立案した対応方針を、メディアを通じて被災者、関係機関に発信するという記者会見で締めくくられる。災害に立ち向かう大局的な対応方針を被災者に対して示す上での留意点や伝えるべきメッセージなどの考え方について学ぶ。

なお、ここでは、前項（3）で示した「目標5」を達成することを目的としている。

#### ■ 演習「地震発生から3日間」（第4章参照）

この演習は、地震発生（最大震度7）から時間が経過し、災害対応業務が増加、多様化し、優先順位を意識して対応しなければならない3日目を迎えた被災地において、1週間先を見据えた対応方針を考える。なお、3日後を想定していることから、状況付与は図上訓練のような時系列で次々と与える方式ではなく、災害対策本部資料という一つの形にまとめて提示することとした。本部員が提示した資料をもとに、首長は大所高所からの対応方針を考えるという作業を実施した。ここでは、前項（3）で示した「目標4, 5, 6」を達成することを目的としている。

## 5 カリキュラムの開発過程

本報告書で解説するトップフォーラムのカリキュラムは、平成18年度の徳島県、平成19年度の鳥取県での課題を踏まえて改善された秋田県でのカリキュラムである。さらに秋田県での実施後には、特に対応方針を定めるステップに関する改良を行い、それを滋賀県の市町村研修で実践する機会が与えられている。このように平成18年度の徳島県を出発点として、「研修の実施→改善事項の発見→改善」というステップを繰り返し行ってきた。

平成19年1月に徳島県で実施したトップフォーラムでは、南海地震を題材として、およそ1ヶ月間までの対応において、どのような目標を立て、どのような指示を出せば効果的な災害対応を実施できるのか、という点について演習形式でディスカッションを行い、対応方針を決定することを研修の目標とした。都市部、中山間地域、津波危険地域の地域別に南海地震の被災シナリオを演習の素材として提供している。災害対策本部において首長は対応方針を示す必要があるという方向性を目指したのであるが、以下のような点で問題を抱えていた。

第一に、研修の達成目標が明確でなかった点である。災害時には対応方針が必要だということを理解してもらうことを到達点にするのか、それとも大災害のイメージを持つことを目指していたのか、研修そのものの目標が明確に定義されていなかった。第二に、演習の素材となる災害対策本部資料が対応方針を考える材料としては不完全なものであったことである。もし、これが防災担当職員を対象とした演習であるならばあえて不完全なものを提示し、より良い本部資料の作り方を学ぶことは効果があるだろうが、首長を対象とした演習では不適切であった。第三に、企画側であるセンターの研究員の間で災害時に首長が果たすべき役割が何なのか、という点について統一的な見解を持ち合わせていなかったことである。平成19年度ではこのような反省点を踏まえて、首長を対象とするトップフォーラムとして標準的なカリキュラムを開発することに取り組んだ。

平成19年度の鳥取県から秋田県への変更点は、研修時間の制約の関係もあり、秋田県では首長に求められる役割に関するディスカッションを行わなかった。ただ、鳥取県、秋田県では災害対応において明確な対応方針が必要であるという認識を高めることはできたが(第5章総括参照)、一定レベル以上の対応方針(内容)を示せたか、という点で課題が残った。そこで秋田県でのトップフォーラム終了後に、滋賀県主催で開催された市町村研修の場(平成19年8月21日)で、対応方針の内容・レベルを高めるために、対応方針を定めるまでの思考過程の改良を行った。鳥取県と秋田県では、「現状認識→今後の状況予測→対応方針」という三段階で行ったが、滋賀県では「現状認識→今後の状況予測→災害対応の目標→対応方針」という四段階へ改良している。災害対応の目標というステップを挟み、被災者の立場にたって被災地をどのような状態までに回復するか、という目標(ゴール)を設定した後で、それに対して行政がどのような対応方針で臨む必要があるか、という手順で対応方針を定めている。これは参加者だけではなく、演習のグループごとの進行役をつとめた研究員からの指摘によるものである。

第4章の(3)で示す四段階の思考過程は、滋賀県での実施手順であり、その有効性はある程度確認することができた。なお、徳島県、鳥取県、秋田県のそれぞれのカリキュラムについては巻末を参照されたい。



本章では、秋田県で実施したトップフォーラムでの講義をもとに講義録を取り上げている。

### ① 最近の災害の教訓と自治体の首長の役割—新潟豪雨災害と新潟県中越地震災害の教訓を中心として—

河田 恵昭

人と防災未来センター センター長

（京都大学防災研究所巨大災害研究センター長・教授 兵庫県参与）

トップフォーラムin秋田県における講義の項目

※ここでは、講義でお話した内容の詳細を目次形式で記載している。

- ・ 能登半島地震、新潟県中越沖地震の教訓
- ・ 災害に脆くなった国土（何が都市・中山間地域を脆弱にするか）
- ・ 新潟豪雨水害から
- ・ 危機管理上学ばなければならないこと
  - 明暗を分けた避難勧告の発令時刻
  - 新潟で発生した犠牲者の特徴
  - 被害がこれだけに留まった原因
  - 今後の水害の減災に向けて
- ・ 2004年10月23日発生した新潟県中越地震災害とはどのような災害だったのか
  - 広域・複合災害となった新潟県中越地震
  - 「事前要請」の必要性
  - 新潟県中越地震の教訓
  - 震災による家屋解体廃棄物
  - 震災による環境問題発生例
  - 介護保険制度：災害時の要援護者支援での有効性
- ・ 災害の危機管理
  - 「地域防災計画」の落とし穴
  - 自治体の職員としての高い共通の見識
- ・ 効果的な危機管理とは
  - 1970年初頭の米国の森林火災現場での災害対応の問題点
  - 最悪被災シナリオの重要性
- ・ 大規模災害時のトップの役割とは

「大規模災害時のトップの役割とは」と題して河田センター長の講義のエッセンスを記載する。

### リーダーシップとは

指導者としての資質・能力・力量。統率力ともいう。(広辞苑)

### リーダーシップはなぜ必要か

災害対応の特徴

1. 事前に予知できない。
  - － 咄嗟に判断することの連続
  - － 拙速を旨とすることの合意
2. 規模が想像を超える。
  - － 関係機関間の連携や提携
  - － 日頃からの訓練による習熟
3. 平時の考え方が通用しない。
  - － 集団の利益を重視する有事の掟
  - － 責任をとる覚悟で躊躇せずに実行する

### 危機管理するリーダーシップとしての心得

- ①日常的に最重要事項を最優先に処理する習慣を身につけておく。
- ②入念に対策を練れば練るほど、不測の事態に対する備えがしっかりしてくる。
- ③ほかの誰よりも喜んで責任を引き受ける。
- ④優れた人材で周りを固める。
- ⑤熟慮、議論を尽くして決断する。
- ⑥自信のあるときだけ約束する。(低く約束して高く実行する)
- ⑦断固たる信念をいかに築き、いかに伝えるか。
- ⑧人の怒りを恐れず自分を貫く。  
(リーダーは判断と人柄と知性を信頼されて選ばれる)。
- ⑨忠誠を尽くす。
- ⑩目的に沿って組織を作る。
- ⑪事前に対策を立てておく。

2 「災害対策本部に求められる役割」－災害対策本部に求められる機能とマネジメント－

近藤 民代  
人と防災未来センター 主任研究員

センター在籍期間：2004年4月～  
専門分野／災害対応マネジメント、都市防災計画

この講義では災害対策本部に求められる役割とマネジメントについて説明します。  
我が国における災害対応の問題点を説明した後に、本来災害対策本部が果たすべき役割について考えます。

本部長（首長）の役割（第2章の図7（p11）参照）

平成19年5月23日に鳥取県内でトップフォーラムを開催しました。その際に自治体の首長などに「首長が災害時に果たすべき役割は何か」という問いを投げかけ、グループに分かれてディスカッションを実施していただきました。

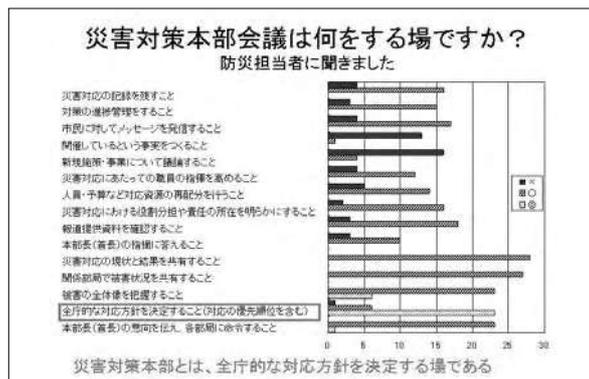
参加者からの意見は大きく以下の2点にまとめられました。

1. 被災地における応急対策の実施する上での組織トップとしての役割
2. 自治体職員全員に対する統制という役割

前者の視点は被災者、後者は自治体職員を向いています。選挙で選ばれた首長として被災地の被害を最小限に食い止め、被災者の生活をサポートするために、自治体内部を統括して全庁的に推進することが求められるのです。

災害対策本部の役割

災害対策本部の役割は、災害対策基本法第23条において次のように明記されています。「災害対策本部は地方防災会議と緊密な連絡のもとに、当該都道府県地域防災計画又は市町村地域防災計画の定めるところにより、当該都道府県又は市町村の地域に係わる災害予防及び災害応急対策を実施するものとする。」これだけでは具体性に乏しく、実際のところ災害対策本部では、何をどのようにすべきか、よくわからないのが現状です。自治体の地域防災計画をみても同じ状況です。センターでは自治体の防災担当者に対して「災害対策に関する重要事項の協議を行う災害対策本部会議は何をする場ですか」とアンケートを実施したところ、一番多かったのが「全庁的な対応方針を決定すること（対応の優先順位を含む）」であり、これが防災担当者の方が持っている共通した認識です。これはセンターも同様に考えています。





平成16年10月新潟県中越地震 撮影: DM



平成19年3月能登半島地震 石川県災害対策本部会議 撮影: DM H19.3.25

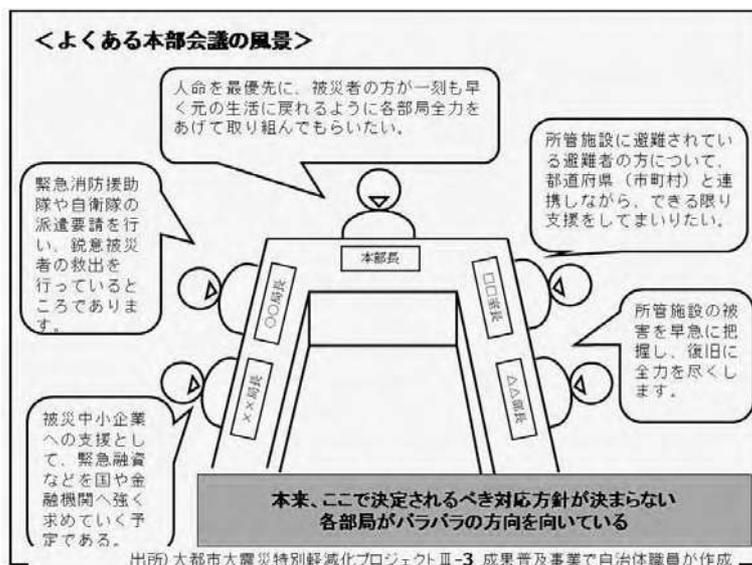


平成16年10月新潟県中越地震 川口町災害対策本部事務局 撮影: DM



平成16年10月新潟県中越地震 撮影: DM

災害対策本部会議及び事務局の風景



しかし、実態はどうでしょうか。

左の図は災害対策本部会議を描いた漫画です。これは防災担当職員の方に描いていただいたものです。自治体の首長である本部長が真ん中に座り、それを取り囲んで各部局長が席につくのが通例です。まず通常、防災担当部局がつとめる災害対策本部の事務局から把握できている被害情報が説明されます。それに続いて、

各部局長から部局ごとに実施した、また今後行っていく予定である業務などが「報告」されます。そして最後に本部長が「人命を最優先に、被災者の方が一刻も早く元の生活に戻れるように各部局全力をあげて取り組んでもらいたい」というような形で締めるのがよくある本部会議の風景です。これは実際に災害が発生したときに設置される災害対策本部だけでなく、自治体ごとに実施しているシナリオ型の図上訓練などでも同じような光景が見

られることが多いです。

さて、ここでは何が問題なのでしょう。先ほど本部会議に求められる役割とは「全庁的な対応方針を決定すること」ではないかと説明しました。漫画のような本部会議は、単に実施した業務に関する情報を共有するのにとどまっています。本来、本部会議で行うべきである対応方針の意思決定ができていないのです。首長も職員である本部員に対して叱咤激励をするのはよいのですが、これだけでは到底、全庁的に自治体を実施していくべき災害対策の方向性を提示しているとはいえません。また、部局長の立場からしても、今後どのようなことを優先的に行っていったらよいのかという指針も与えられず、会議が終わるといった問題点があります。

### 実際の災害対策本部会議の風景

#### 【ある災害対策本部会議（被害を受けた自治体（市））】

実際にあった例を用いて効果的な災害対策本部について考えていきます。この災害発生5日目の災害対策本部会議はマスコミに対して公開型で行われました。

部局A「本日の食料は5万食準備しました。」

部局B「体育館がいっぱいのため、物資の保管場所がありません。」

部局C「避難所から病院への搬送、今日は40件を超えています。」

という報告が行われていきました。

このような部局長からの報告が1時間程度続いた後に本部長より「被災者も職員も疲れ切っています。皆さん頑張りましょう。」という発言で終わってしまいました。先ほどの漫画と同じです。

「避難所からの搬送が40件」という情報からは「被災者の体力が弱ってきており今後は健康管理が重要になってくる」ということが推測されます。これは自治体にとっては危険情報であり、何の議論もないまま、他の報告と同時に流れてしまっている問題はあります。また「食料5万食準備しました」という報告だけでは、その食料を必要としている被災者にきちんと行き渡っているのかということは判りません。本部長の立場にたつと、単なる業務の報告だけでは被災者の視点に立って、災害対応業務の進捗を評価できないのです。

#### ●被災者の立場にたって対応方針をたてる

平成16年10月23日新潟県中越地震が発生した直後に知事に着任した泉田知事は、本部会議の場で非常に重要なことをご指摘されています。「行政が何をしたかという供給側の論理だけではなく、報告をする際にはみなさんが行った対策が被災地のニーズを満たしたか確認してから報告して下さい。」本部会議の場で本部員に対してこのような指摘されました。これは一度だけではなく、再三繰り返して指示をされていました。

先ほどの悪い例の漫画とは大きく違うことがわかってと思います。ここで重要な点は、「被災者の立場に立って」自治体が行った災害時のサービスが十分に実施できているかどうかを知事が確認しようとしている点です。先ほど本部会議においては明確な対応方針を立案することが重要だと説明しましたが、この対応方針を考える際には、被災者の立場に立って考えることが大切になるのではないのでしょうか。また対応方針とは例えば「仮の生

活場所となる避難所における生活環境を整え、被災者の健康管理を十分に行う」ということですが、これを立てる際には「被災地をどのような状況まで改善するのか」、「被災者の生活をどの程度まで改善するのか」という「目標」を描く必要があります。目標と対応方針の関係は、前者が「被災地をどのような状況にするのか」という目標（ゴール）であり、後者がそれを達成するための具体的な行動すなわち手段として位置づけることができます。

### 【新潟県災害対策本部会議（平成19年7月新潟県中越沖地震）】



平成19年7月新潟県中越沖地震  
新潟県災害対策本部会議

平成19年7月16日に発生した新潟県中越沖地震の5日目の新潟県災害対策本部会議を例にして考えていきます。

泉田知事が本部会議の冒頭で指摘されたことは「5日目を迎えるいま、被災地における最重要課題は、水・食料・トイレです」という点です。今優先すべき課題は何かについて首長の考えを災害対策本部員に伝えていきます。このような指示を受けて、各部局長はその優先課題の進捗状況を報告していきます。災害対策本部長である首長の立場からすると、優

先的に行っていく課題がどの程度進捗しているのか、問題はないのかといったことを確認する点をチェックしていくこととなります。首長が本部会議において、意思決定を下す際に必要な情報を部下である各部局長に要求しているのです。

最後に「長丁場になると考えられるので、職員に交替性をしいて組織として機能していくような体制をとるようにして下さい」と指示されています。住民の立場にたって被災地における優先課題を指摘するだけでなく、自治体の組織のトップとして組織運営を効果的に行っていくための指示を職員に対して行っています。これは先ほど説明した首長に求められる2つの役割にピッタリ当てはまります。

この新潟県の本部会議で良いところは以下の3つに整理できます。

- ①今、優先すべきことは何かということを知事が明確に打ち出し、それを本部会議の参加者全員で共有していること
- ②単なる情報共有のための本部会議ではなく、その場で速やかに部局長の報告を受けて、本部長が具体的な指示を行っていること。言い換えると、業務の進捗管理を行っていること。
- ③部局長は優先課題に基づいた報告を重点的に行っていること

### 【新潟県刈羽村災害対策本部会議（平成19年7月新潟県中越沖地震）】

新潟県中越沖地震で大きな被害を受けた刈羽村の災害対策本部会議（6日目）の刈羽村の品田村長の発言を整理しました。

「今の刈羽村の状況というのは普通にカセットコンロさえあればボンベを使って、食べ物を作ったりして生活できている人もいます。その一方で足が悪くて動けなくなっている人、

避難所で体調がどんどん悪化していくような高齢者の方々もいる。そういう方々のギャップがどんどん拡大している。だから、(自治体としては) より弱い人たちを救わなければならない。そういう認識を頭にたたき込んで、取り組んでいって欲しい。」

この発言は本部会議の冒頭であり、刈羽村がどのような点を優先して災害対応をしていくべきなのか、という明確な指示が出ていることがわかります。「今は何が大切なのか。何に注意しなければならないのか。」という認識を本部会議で共有されていたのが刈羽村の事例だと思えます。また、刈羽村が他の本部会議で大きく違うのは、ボランティアセンターの担当者も出席されていた点です。ボランティアは、被災地のニーズをきめ細かく把握されており、そのような方々に同席いただくことによって自治体だけでは目の届かない現場の情報を入手できる点も大きなメリットだと思えます。

### ●災害対策本部に求められる機能と効果的なマネジメント

このような現状をまとめると、我が国の災害対応によく見られる問題点は、戦略性に欠けており、明確な対応方針もないままに、各部局・部署が所掌事務どおり、平時の縦割体制で対応しているという点です。明確な対応方針もないので、それをよりどころとした進捗管理もきちんと行うことができていません。さらに、対応方針を立てる際には、現状認識だけではなく、一歩先を見越した状況予測が不十分で、対応をしても後手にまわることになってしまいます。このような現状の問題点を解決するためには、以下の三つのポイントがあると思えます。

#### ①全庁的な対応方針を設定し、その対応方針に従って全部局が業務を遂行する。

これを実現するためには、本部長には目標や対応方針というものを全部局に対して示さなければなりません。より良いのは、「今後何をしていくのか」の対応方針だけではなく、本部長すべてが共通の「目指すべき被災地の状況」である目標(ゴール)を共有することでしょう。向かっていくべき目標(ゴール)があれば、それを手がかりにして行っていくべき業務や手段などは判断することができると思えます。このゴールを設定して、それを職員に指示することが本部長に求められる役割ではないでしょうか。

#### ②非常時は平時の体制では乗り切れない。非常時においては特に本部長の強力なリーダーシップが求められる。

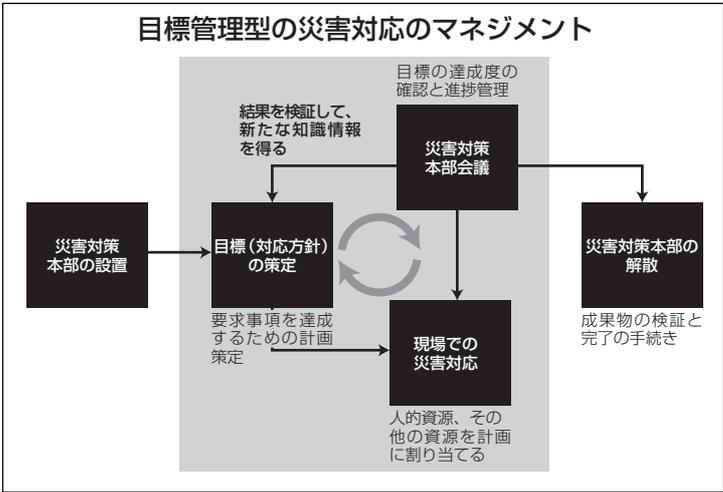
平時の行政の仕事の進め方の特徴である稟議制、合議制というものを災害時にも持ち込むと、時間が限られた中で次々と迫られる数多くの課題に対して後手に回ってしまいます。本部長の強力なリーダーシップのもと、明確な対応方針を軸として、現場での手を打っていくことが必要です。

#### ③本部長を補佐する災害対策本部事務局の機能を強化する。

上記①と②を実現するには、首長だけががんばればよい、というわけではありません。本部長の状況の把握(現状認識)や意思決定を補佐する本部事務局や参謀を鍛える必要があります。これについてはこのトップフォーラムの対象ではありませんが、センターが行っている災害対策専門研修の図上訓練・広報コースで行っている研修内容がなお役に立つと思われれます。

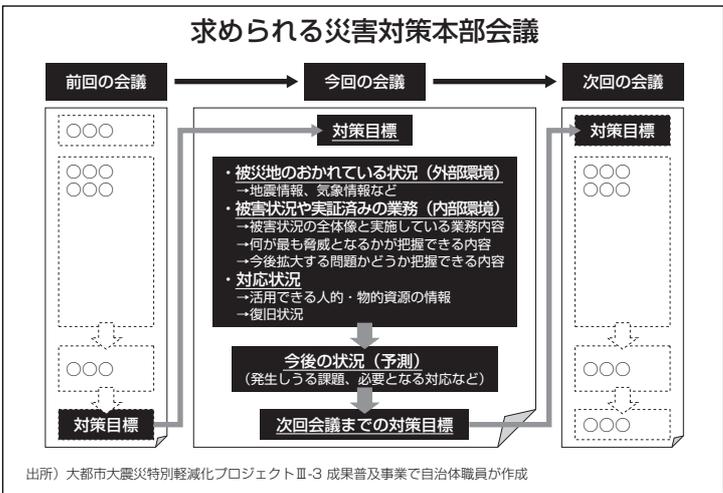
●目標管理型の災害対応のマネジメント

いま説明した3つのポイントを実行する上で参考になるのが「目標による管理」という考え方です。



左の図を見てください。

まず、災害が発生したら災害対策本部を設置します。そして、被害情報を収集し、現状の認識を行ってから「目標(ゴール)を設定」します。目標に基づいて対応方針を立案し、「現場での災害対応」を実施します。そして、本部会議の場ではその実施した災害対応がどれだけ達成できたという進捗管理をきちんと行い、今後対策はどのようにしなければならないのかを本部会議で話し合います。



出所) 大都市大震災特別軽減化プロジェクトⅢ-3 成果普及事業で自治体職員が作成

これが「目標による管理」という考え方をういた災害対応のマネジメントです。目標を1度設定したら、それで終わるわけではありません。災害の状況、進展に応じて、定期的に目標を見直し、それによって現場のオペレーションの方向性を変えていくことが「目標による管理」の考え方です。このようなサイクルをまわし、目標(ゴール)に到達すれば「災害対策本部を解散」することになります。

●目標管理とは (Management by Objective through self-control)

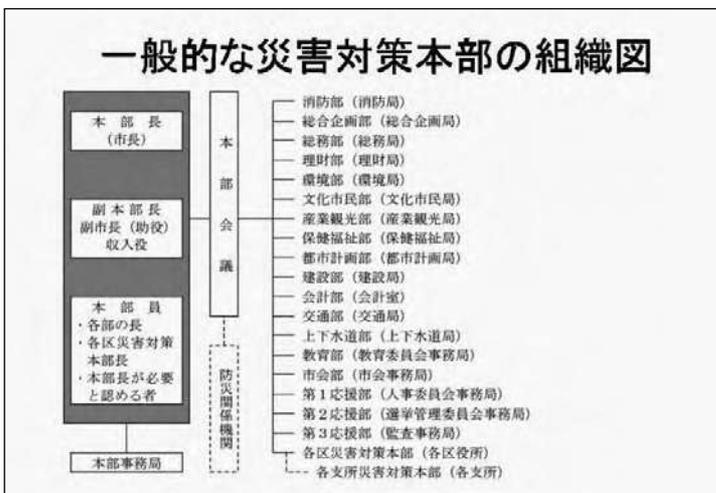
- ・組織の生産性を高める経営理念
- ・目標による管理=目標を手がかりとして仕事のサイクルを回す
- ・上司と部下が共通の目標を確認し、期待される成果とそれぞれの責任を明らかにして、目標によって仕事のサイクルを回す  
→仕事のやり方については細かく指示しない
- ・個々人の目標が共有されなければ、組織としての効率性が低下する
- ・個人が自分で仕事を管理して、創意工夫によって仕事を行う

●なぜ対応方針が必要なのか

このトップフォーラムでは「明確な対応方針を立案することができる」というのを皆さんに達成していただきたい目標として設定しています。このような災害対応の形を提案するのは理由があります。最後に、なぜ対応方針が必要なのかという理由を四つ説明します。

①目標によって組織を束ね、部局間が効果的に連携する

一つ目は対応方針によって、全部局の組織が効果的に連携し、対策を打つことができることにあります。



左の図は、一般的な災害対策本部の組織図ですが、自治体は、平時の縦割りの部局体制が非常時そのまま引き継がれるのが特性です。

平時の体制に対して、災害に必要な役割をそのまま部局に付与するというのが一般的なやり方です。

しかし、災害時に求められる業務（社会サービス）は、部局間の連携なしに一つの部

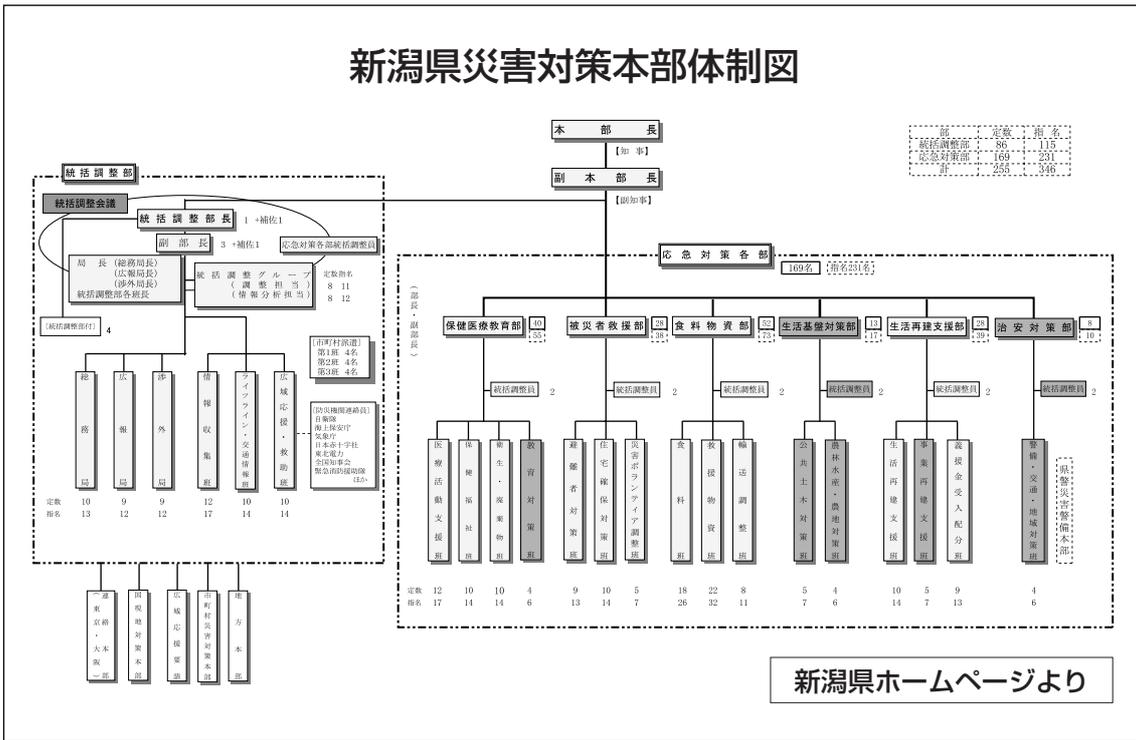
局で行えることは少ないのが大きな特徴です。

これは実際に災害を経験してその対応に迫られた自治体職員が共通して指摘される点です。

例えば災害時に行政が求められる「避難所で生活物資を提供する」という一つ役割を考えると、避難所の運営を行う福祉部局や防災部局、食料を確保する産業観光部局（農政部局）、物資発送には緊急輸送路の指定や確保を行う交通部局、その他に学校が避難所であれば、教育委員会（学校）、と非常に多くの機関や部局がかかわってきます。

平時の組織体制は、平時に求められる行政サービスを基に考えられ組織されたものですから、被災後の非常時に求められる行政サービスを実施するためには縦割りを超えて部局間が連携していくことが求められます。部局間がスムーズに連携するための目安として、対応方針の決定が本部長に求められます。

### 新潟県災害対策本部体制図



新潟県の災害対策本部の体制は、新潟県中越地震（2004）を教訓として、上図のように部局横断型の組織体制に変更されています。災害時に被災地で必要になる機能ごとに応急対策部が編成されています。この応急対策部は平時の部局が複数で構成され、この非常時の枠内で連携することになります。いざ災害が発生したときに部局間が効果的に連携できるように災害対策本部体制が事前に整えられています。

### ②環境、状況の変化に柔軟に対応することができる（新潟県中越沖地震(2007)の例より）

二つ目の理由は、その都度対応方針を立てていけば「環境、状況の変化に柔軟に対応することができる」点です。災害の特質は、刻々と状況が変化し、時間制約の中で意思決定が迫られてしまう点です。

事前に地域防災計画やマニュアルで定めているよう

な業務以外の想定外の事態が発生します。地域防災計画やマニュアルで定められている業務だけを忠実に遂行することだけに終始するときの落とし穴は、計画にそぐわない点をあえて探さなくなることです。計画に書いていない「抜け・漏れ・落ち」の事象が発

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial Disaster Reduction and Human Revival Institute

### ②状況に応じた人員体制

- 超忙しい防災担当部局と暇な〇〇部
  - 本部事務局要員→各部から貼り付ける
  - 優先すべき業務に人を多くわりあてる
  - ⇒これは部局長さん同士では、なかなか進みません。
- 災害時業務をする職員と平時の行政事務を継続する職員の割合
- 自治体内の職員だけで対応できない場合は、すぐに必要な応援要請しなければなりません
  - ⇒外部への応援要請も本部長の重要な役割です

生するという事はよくあることであり、災害時には刻々と変化する状況に応じた対応方針を設定する必要があるといえます。「抜け・漏れ・落ち」を防ぐを言い換えると、被災地で発生する新たな事態に対して、自らに新たなミッションを付加していくことが求められているということです。

また、「抜け・漏れ・落ち」の業務の多くが防災部局に割り振られますが、基本的に防災部局は本部事務局に徹すべきです。

防災部局や避難所の支援をする部局は非常に多忙になりますが、比較的手の空いた部局、職員は必ず出てきます。

#### ※阪神・淡路大震災における実例（計画通りにはうまくいかない）

初期に弱者対応すべき福祉担当職員が遺体への対応にもあたる計画となっていたことは、弱者への初期対応の遅れを招いた

◇[参考] 西宮市の記録によると、民間施設に設けられた避難所について、まずどこが対応するかが議論となり、最終的に地域振興課が対応することになったとされている。[西宮市総務局行政資料室『1995・1・17 阪神・淡路大震災－西宮の記録－』西宮市(1996/11),p.125]

#### ※阪神・淡路大震災における実例（人員配置の偏り）

[引用]体制づくりにおいては、平時の役所の機構をそのまま利用することで対処しようとしたが、そのことが縦割り行政の弊害を持ち込んでしまうこととなった。  
その結果、部局単位のバラバラな活動に陥った。

動員計画では、職場ごとに動員・非動員の偏りが大きく、過重な負担を強いられた職員と全く何もしなかった職員が併存するといった事態が生まれた。

〔『報道されなかった災害対策』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.132〕

明確な対応方針、すなわち優先して行うべき事項が決まれば次に、それを実現するための十分な人員投入をすることが必要であるということに進むことができます。しかし、このような部局を超えた人員配置を行うためには、部局長レベルでは難しく、やはり首長の指示がないと進みません。

### ③災害対応業務の進捗状況を把握し、それを評価して改善につなげる

三つ目は活動の進捗状況を把握、評価するには、手がかりとなる目標設定が必要だということです。

「人命救助を最優先にする」「避難所対応をする」「できるだけ早くライフラインを復旧させる」「応急危険度判定をする」は目標ではありません。応急危険度判定ができたからと言って、それがよいのかどうか評価できません。これは、単なる業務リストです。また目標や対応方針はできるだけ定性的に、定量的に示せば評価がしやすくなります。被災地をこのように改善していくという目標（ゴール）を本部員全員で共有し、その目標（ゴール）がどれだけ達成できているのかを本部会議で確認して、次の対応の改善につなげていくことが重要です。

本部長の役割は、目標と対応方針を設定してそれを全庁的に徹底して、業務の進捗状況をチェックし、この対応方針は妥当なのか（変更の必要があるのか、継続でよいのか）を判断して本部会議を終わることです。

#### ④現場への権限委譲

四つ目は、目標管理という考え方で有効なのは、現場への権限移譲を行えることです。災害対応は、本部長の強力なリーダーシップが重要である一方で、現場への権限委譲も必要になります。目標を達成するために、部局レベルがどのような手段や方法でその目標を達成するかは現場に任せることが、迅速な行動につながります。

先ほども説明したように災害時は、地域防災計画や事務所掌だけでは、判断がつかないことが多く発生します。しかし、目標があれば、現場がそれに向かって柔軟に対応して、創意工夫で手が打てるというのが利点になります。現場に「頭脳」の一部を移植するという考えが、現場主義（現場の権限や責任の強化）を実現し、対策などを速やかに実施、実行に移すということで先手を打った災害対応を可能にします。

さらにこの現場主義を支えるのが、現場での災害対応に対して「トップが責任を取る」という姿勢を自治体職員に対して示す必要があります。この姿勢が見えないと、現場への権限移譲を行ったところで、自治体職員は実際には行動に移せないということが予想されます。

#### ●【出石町（現豊岡市）の事例（平成16年10月台風23号水害）】

平成16年に発生した台風23号の水害に関して、防災担当職員の方々がお話になっていたことです。その当時の出石町長の判断は管理職を被災現場13ヵ所に張りつけることでした。ある程度の権限をもち、その場で判断ができる方々を現場に派遣したことによって、速やかな対策の実施が可能になりました。また副次的な効果もありました。すぐに判断が下せる人間を被災地に送ったということで、被災地の安心感を醸成できたということです。この例では管理職の方を派遣していますが、管理職の方が被災地に向かえないようであれば、派遣する人たちにはある程度の権限移譲が行われることが必要になってくるでしょう。

#### ※阪神・淡路大震災における実例（現場への権限委譲）

各対策における現場判断優先や、現場への権限委譲も必要とされた。

- ◆[引用] 神戸市中央区長は、職員には現場主義の良識で判断するよう指示したが、公園にテントを建てるのを認めても良いか、遺体安置所をどこに増設するかなど、判断にまようこともしばしばあったようである。[大河原徳三「震災と区役所活動の実態」『都市政策 no.82』（財）神戸都市問題研究所(1996/1),p.15]

この講義では、なぜ対応方針をもった災害対応が重要なのかということについて考えました。この後に行う演習では実際に対応方針を考えてもらいます。「対応方針が必要なのはよくわかったが、どのように立てるのか」とお思いのことだと思えます。対応方針をたてるステップについては、演習の前に説明したいと思えます。以上で講義を終わります。

**3 災害対応のリーダーが被災者に向けて対応方針やメッセージを発信するために求められること**

川西 勝

人と防災未来センター リサーチフェロー  
(読売新聞大阪本社 科学部主任)

センター在籍期間：2006年7月～2007年6月 (研究調査員)

専門分野：災害情報、地震防災

著書：東京大震災は明日起こる (中央公論新社 2001)

**はじめに**

私は読売新聞大阪本社で災害取材を担当している記者です。その一方で、人と防災未来センターに研究調査員として1年間派遣され、災害時の報道や広報に関する研究調査を行ってきました。本日は、新聞記者としての経験を踏まえながらも、記者の立場からは少し距離を置いて、なるべく客観的な視点から、「自治体のリーダーである首長は被災者とう向き合い、何を語るべきか」という点について話します。

自治体の首長は、災害対応を行う時は、リーダー役を務めなければなりません。そこで、これから話すことのテーマは、次のように整理することができます。

**【講義のテーマ】**

大きな災害が起きた時に、  
災害対応のリーダーである首長が、  
被災者をはじめとする被災地の内外に向けて、  
自らの言葉で語ることの意義や目的を理解する

**首長の発する言葉に求められるもの**

阪神・淡路大震災(1995)時には、テレビや新聞を通じて積極的に語りかけた首長は、被災者からよい評価を得られました。その一方、あまり登場しなかった首長は「あの人は顔が見えない」という評価をされてしまいました。不安の中にいる被災者にとって、災害対応のリーダーである首長の顔が見えるだけでも、安心を与える一つの材料となり、大きな意義があると言えるでしょう。

ここではさらに一歩進んで、単に顔を見せるだけでなく、語る内容をより深め、効果的にするにはどうしたらいいかを考えたいと思います。

アメリカでは、標準的な危機管理の仕組みが整っていて、定式化されています。その中で、広報担当官が被災者に向けて語る時の心構えが、次の2点に整理されています。

**【被災者に向けて語る時の心構え】**

(米国の標準的な危機管理の仕組みから)

- 1.被災者の立場に立って考える
- 2.緊急性・必要性の高い事柄から優先的に語る

この2点は、首長が語る時の心構えを考えるときにも大変参考になります。

ややもすると、「行政はこれまでこんなことをやってきました」「行政はこれからこういうことをします」というように、「行政の業務リストの発表」になってしまいがちです。しかし、それは被災者が求めていることと、必ずしも一致するとは限りません。被災者が今、最も求めていることは何か、視点を変えて考える必要があります。そのことによって、被災者が安心感や行政に対する信頼感を持つことができる可能性が高まります。苦しい生活を耐え抜くための希望や覚悟を持つための材料を与えることにもつながります。

被災者の気持ちに訴えかけるだけでなく、行動自体を変えたり、促したりすることも必要になってくる場面があるでしょう。「今このような問題が発生しているので、このような対応をしていただきたい」、あるいは、「このような事はしないように」と呼び掛けることによって、応急対策活動自体を、求める方向へと導いていくことができるのではないのでしょうか。被災地の中だけでなく、被災地の外へも語りかけることで、積極的に支援を呼び込む効果も期待できます。

このように、首長の語る言葉や発信するメッセージには、かなりの効果が期待されます。そのためには語る内容が問われます。その場の思いつきを話すだけでは、効果を引き出すことは期待できません。

では、何を語ればいいのでしょうか。一番求められるものは「大局的な対応方針」である、と私は考えます。被災地をいつごろまでにどのような状態へと改善していくのか、そのためにどんな手段を講じるのか、その対応方針を明確に打ち出すことが、安心感の醸成や応急活動の円滑化につながっていくと思います。

細かなことは話す必要はありません。詳細は、事務局員に説明させればよいでしょう。首長は骨太な対応方針をはっきりと語る事が大切です。

以上の話は、次のようにまとめることができます。

#### 【災害対応の陣頭指揮を執る首長が、自らの言葉で語ることの意義】

大局的な方針を明確に示すことによって

- ◆被災者に安心感・信頼感をもたらす
- ◆苦しい生活を耐え抜くための覚悟や希望を与える
- ◆応急対策活動を円滑にする
- ◆被災地外からの支援を呼び込む

#### 記者会見の実例から

以上述べてきたことを、具体的な記者会見の実例に基づいて、検証してみましょう。

##### (1)新潟県中越沖地震 (2007)

首長の記者会見要旨 (地震発生から5日後)

①	復旧・復興への歩みが少しずつ進んでいる。国、県、全国の皆さんに感謝申しあげたい	【支援に対する謝辞】
②	あすから初めての週末で、ボランティアの人もたくさん来るため、交通渋滞が懸念される。車の自粛をお願いしたい	【交通渋滞対策】
③	鉄道の早期再開をJRに要望した	【鉄道復旧対策】
④	あすから雨の予報が出ており、二次災害が起きないように、注意を徹底したい	【二次災害対策】
⑤	避難所を視察して「市にはよくしていただいている」と感謝の声をいただいた。ふるさとの再生に向けて、助け合って頑張りたい	【市民との協働の呼び掛け】

(演者の現地調査記録による)

④の観点は非常に重要です。「雨が降るから、二次災害には気を付けて下さい」ということは、市民に警戒行動を促し、応急対策活動を円滑にするという意味があります。

②も同様に、「交通渋滞を避けるため、車を自粛してほしい」と能動的に呼び掛ける姿勢は大切です。ただ、これだけだと、ボランティアの人たちとどのように連携していくか、という視点が感じられません。その点の配慮が必要でしょう。

残念ながら①や⑤は、単なる感想ではないかと感じました。ここで求められているのは、感想ではなく、大局的な対応方針です。

この首長のコメント発表が終わった後で、記者からの質問が受け付けられました。記者からは次々と手が上がりました。出された質問項目は、次のようなものでした。

「生活再建支援策は、どういう内容を考えておられますか?」「今後、大量のゴミが発生すると予想されますが、対策は?」「ガス復旧のめどはいつごろになりますか?」「原発は相当長期にわたって、運転再開できないのではないかと思います、実際はどうでしょうか?」

記者たちの質問に共通しているのは、今後の見通しや対応方針に最も関心があるということです。こうした質問には、その場の思いつきだけで答えることはできません。主要な問題に対して、災害対策本部会議などで事前に検討し、大局的な対応方針を決めたうえで記者会見に臨む必要があります。それが、被災者の信頼感を得ることにもつながります。

従って首長は、本部会議で、ただ報告を聞くだけでなく、「このようなことが問題になるので、きちんと考えなさい」という指示を与え、それに対する考え方を持って記者会見を行うことが求められていると言えます。

## (2)能登半島地震(平成19年3月)

### 知事の記者会見(地震発生の翌日)

①	現地を視察して印象が変わった。輪島市内は意外に被害が少ない印象だったが、門前地区は惨憺たる状況だ	【リーダーによる被害の認知】
②	避難生活を安心して送れるよう飲み水・食べ物・トイレをきちんとする(飲み水)自衛隊が毎日給水(食べ物)災害救助法が適用された。市町村への財政支援は国と県が責任を持つので、安心して被災者に食料を提供してほしい(トイレ)仮設トイレの配備が整いつつある	【応急物資の支援態勢構築】
③	輪島市は初めての震災体験。県は受け身でなく積極的に支援に乗り出す。どんな人材が足りないのかをよく聞いて、他の市町村に派遣斡旋することも必要だ	【被災自治体に対する積極的な支援】
④	仮設住宅をどうするか決めるのは時期尚早。被災者はお年寄りが多い。どういう選択肢が最良なのか、時間をかけて話を聞く必要がある	【生活再建支援の対応方針】

(人と防災未来センターの現地調査記録による)

災害対応のリーダーとして被害を認知したうえで、応急物資、被災自治体支援、生活再建支援などの主要な問題について対応方針が示されています。なかなかよい内容だと思います。

ここからさらに踏み込むためには、「行政がこのようなことを行います」というだけで

はなく、被災者の立場に立って、そのニーズに答えたり、必要な行動を求めたりする、という観点です。

実際に現地に行ってみると、住民が倒れかけた建物に出入しており、危険な状態でした。「危険ですから、入らないようにして下さい」ということを首長がはっきりと語り、二次災害を回避させる警告を発することが必要です。

また、孤立した集落に対する復旧のめどがなかなか示されないため、住民が生活再建に向けためどを立てにくい、という地域もありました。復旧に時間がかかりそうなら、その事実をなるべく早く伝えて、「避難生活が長くなりますから頑張ってください。避難生活に対して行政はこのような支援をしています」と語ることで、被災者の不安は多少なりとも軽減され、避難生活を耐え抜く覚悟も強まるのではないのでしょうか。

### リーダーの発言が持つ重み

こうしてみると、政治のリーダーが語る言葉には、重みがあるということが実感されます。

池田勇人元首相や大平正芳元首相の番頭といわれた側近の伊藤昌哉は、リーダーの語る言葉について、次のように語ったそうです。

「官邸のアカウントビリティ（説明責任）はもちろん重要だ。しかし発する言葉が、人の心にずしんと来るものでなくては一人一人に自分の考えを植え付けることはできない。政治家にとって重要なのは、表面的なメッセージではなく常に『真実とは何か』を追求してそれを伝えることだ。」

(石澤靖治「総理大臣とメディア」文春新書,2002)

政治のリーダーが話をするというのは、単に説明責任があるから、という理由だけでなく、本質をきちんと語ることによって、「人の心にズシンとくる」ものでなくてはならない。これは、災害対応の陣頭指揮を執る首長にも当てはまるのではないのでしょうか。「行政はこんなことをしています」とうだけでは、被災者の胸には「ズシン」と響きません。被災者の立場に立って、何が必要か、特に優先して知りたいことは何かを考え、語ることが求められるのです。

2001年9月11日の米同時多発テロが起きた時、当時のジュリアーニ・ニューヨーク市長はこう語ったと伝えられています。

「恐ろしい数の生命が失われた。現段階では出来る限り多くの人の命を救出することに全力を挙げる。医療検査官局は何千もの遺体を取り扱える準備を進める。」

「これから多くの人が救出される希望がある。今私たちが最も力を入れなければならないことは、この街をこの状況から抜け出させ、生き抜き、もっと強くなることだ。ニューヨークはまだここにある。」

(ルドルフ・ジュリアーニ「リーダーシップ」講談社,2003)

事実を冷静に受け止めて目をそらさない毅然とした姿勢を示したうえで、市民に希望を与え、復旧・復興に向けた連帯を呼び掛けています。このメッセージは「ズシン」と来る力があります。

この点に関して、注意が必要なことがあります。語る言葉に「ズシン」と来る力を込め

ないといけない、と考えるあまりに、「あれもやります、これもやります」と、実現できそうもないことまで大風呂敷を広げてしまう恐れがある、ということです。

政治のリーダーに求められるのは、単なる「ご用聞き」になることではありません。リーダーとしての哲学や信念を持って、「できること」と「できないこと」をはっきりと区別をし、できないことは「できない」と言わなければなりません。絵に描いた餅をいくらたくさん並べても、被災者に安心感や信頼感を与えることはできません。かえって、「本当にそんなことできるのかな」と疑問を与えることになりかねません。対応方針を示す時には、実現可能かどうか、という観点からしっかりとチェックを入れ、達成できる可能性があるものに絞り込む必要があります。

### まとめ

最後に、良くできていると私が感じている記者会見の実例を紹介し、講義のまとめをすることにしましょう。

#### ニューヨーク大停電（2003夏）におけるブルームバーグ市長の記者会見

①	北部・西部から電力が戻り始めた。回復にはまとまった時間 (hours, not minutes) が必要だ。詳しい予測はできない	【復旧の見通し】
②	これはテロではない	【安心感の付与】
③	けが人はいない。地下鉄に取り残された人の避難は順調に進んでいる、犯罪はない。市民は落ち着いている。9/11の教訓は生きている	【危機事象への具体的な対処策】
④	信号が止まっている。全警官を動員し、交通管制している	
⑤	外は暑いので、水分を十分に補給し、窓を開けて換気してほしい	【二次災害防止の呼び掛け】
⑥	冷蔵庫のドアは閉めておくように。エアコンなどの電気製品のスイッチは切っておくように	【応急対策を円滑化するための呼び掛け】
⑦	今晚中の電力回復は難しいだろう。夜の用事はキャンセルしたほうがよい	【歓迎されない情報】

まず、被災者が最も知りたい点から話し始めている（①）点に注目してください。被災者の立場に立って、優先して語ることを考えて記者会見に臨んでいる姿勢が現れています。その上で「まだ何時間かは、かかる」として、我慢を呼び掛けている点も重要です。

②の「テロではない」と言い切ることは、2年前の同時多発テロ以来、テロの恐怖におびえている市民にとって、安心感を与える重要な情報です。これも優先して語る必要があるメッセージです。

⑤も大事なメッセージです。行政が行っていることの報告だけではなく、二次災害を防ぐための被災者に対する直接的な行動の呼びかけです。これが日本の災害対応ではなかなかできません。被災者にやってほしい、協力してほしいという点は、遠慮することなく、明確に述べる姿勢が必要です。

⑥の意図はどこにあるのでしょうか。「電化製品のスイッチが入ったままになっていると、電力の復旧が遅れる。スイッチを切ることで、電力の回復が早まりますよ。」というメッセージなのです。応急対策活動を前向きに進めるために、被災者に協力を呼び掛けているのです。この発言をすることによって、電力の回復が早まる可能性があるわけです。

被災者も、復旧に協力した、という自覚を持つことができます。素晴らしいメッセージです。

そして最後に、⑦の「今晚中には回復しない」という悪いニュースも伝えています。このフェアな姿勢も、信頼感を得るために大切なことです。

これまで話してきたことを、次の3点に整理してみましょう。

1. 適時性
その時に被災者が最も欲している優先的な情報から発信する。
2. 先見性
先を見通して今後の状況を予測し、それに答える対応を打ち出す。
3. 実現の可能性
「絵に描いた餅」を並べるのではなく、達成可能な目標を絞り込む。

この後、災害対応の演習と模擬の記者会見を行います。記者会見のポイントは、今、目の前にいる記者に直接伝えるということではなく、記者の背後には、苦しい生活に耐えている多くの被災者がいる、ということをよく認識したうえで、対応方針（目標）と戦略を考え、「被災者に向けてのメッセージ」として自らの言葉で簡潔に語る、ということです。これまで話してきたことを参考に、効果的なメッセージとなるように工夫して下さい。

# 演習「地震発生から3日目」

水中 進一  
人と防災未来センター 研究調査員  
(鳥取県よりの派遣)

センター在籍期間：2007年4月～2008年3月  
専門分野：初動対応、山地防災、技術士（森林土木）

ここでは、トップフォーラムの目的を達成するための手段としての演習について、各自治体の防災担当者がこの種の演習（訓練）を実施するに際しても参考となることを目的に、本フォーラムでの演習は、どのように企画・準備・実施したかについて（1つのモデル）として解説する。

## 1 演習の概要

トップフォーラムの講義（第3章講義録を参照）に続く演習である。この演習では、参加者が講義の内容をより深く理解し、実践的に身につけてもらうために設定された。また、災害対策本部の本部員役（部局長）を行うことで、本部員の立場から本部長（首長）は如何に行動すべきか、あるいは災害対策本部会議及び本部事務局の役割と機能を認識してもらうことも併せて企図した。参加者を3つのグループに分け、それぞれのグループに、人と防災未来センターの研究員を進行役として2名が配置し、状況付与に引き続き、グループごとに、進行役のリードにより、対応方針の決定と被災者に対するメッセージ（本部長の記者会見用）を作成した。

ここでは、本部長と本部員に求められる役割及び能力を認識するために実施された。演習は、対応方針を作成するスキルを身につけるのではなく、あくまでも、首長はどのような対応方針をどのように設定すればよいのか、部局長は対応方針を設定するためにどのような情報資料を作成すればよいのか、そして本部会議では何を報告すべきかを理解することを目的とした。このため、災害発生から3日後の本部会議という場を設定し、その会議で配布される災害対策本部会議資料をもとに、現状の認識と今後の状況予測に基づく対応方針の作成までを求めた。

## 2 演習で目指した対応方針案

演習の設計に当たって、災害発生から3日目の被災地の状況と対応方針案を設定している。3日目の被災地の状況イメージについてはp38のとおりである。

## ＜発災3日後のイメージ（阪神・淡路大震災の実際の状況をもとに作成）＞

- 平日の昼間に地震が発生したため、家族同士で連絡がとれず、安否情報が求められる
  - 避難所での安否情報の提供（防災対策課など）
  - 避難者名簿の作成（防災対策課など）、名簿を公表する際の方針決定（広報課）
- 余震や降雨の状況から、住宅に被害を受けた世帯の多くが避難を余儀なくされ、避難者数が増える
  - 応急危険度判定をする（建設部建築指導課）
  - 避難所における食糧・飲料水・生活物資の提供をする（保健福祉部経済課）
  - 避難所での生活環境を整える（社会教育部・人権推進担当課、生活環境部総務課）
  - 避難所運営に対するボランティアの受け入れ態勢と調整が求められる。食糧・物資の搬入、仕分け、配布（総務部市民参画課）
- 水道やガスなどのライフラインの復旧が少なくとも3週間はかかりそう
  - 自宅にはなかなか戻れない、3週間後には復旧する見込みであるとの広報を行い、見通しを示す（総務部広報課）
- 医療機関の多くがマヒし、治療を受けられない負傷者がまだ多く残っている
  - 受け入れ可能な医療機関リストの作成と公表、後方搬送の実施（医療担当課、広報課、防災課）
  - 福祉避難所の開設（避難所運営担当課、医療担当課、福祉課）
- 全壊世帯数が多く、地域防災計画で想定している避難者数を上回るため、避難所が密集し生活環境が悪化する
  - 指定避難所以外の建物や公園などへの避難者が増加して対応が求められる（保健福祉部経済課）
  - 高齢者や乳幼児を抱えた災害弱者は、空室の公営住宅や福祉施設などへの受け入れを検討する（保健福祉部総務課、福祉公社担当課）
  - 仮設住宅の建設と入居募集を行う（建設部住宅課）
  - 遠方へ疎開避難する被災者への支援（市民課など）
- 長期化しそうな被災生活をまえに、被災者支援に関する各種情報に対するニーズが高まる
  - 生活に関する情報提供を行う（総務部市民参画課）
  - 罹災証明の発行（保健福祉部保健福祉部総務課）
  - 学校での授業再開のめどを決める（教育委員会）
- 他の地方公共団体からの応援の申し出が増えてくる
  - 応援の受付および配置を行う（総務部人事課および防災対策課）

このような状況のもとで、首長には1週間を見据えた対応方針を設定することを求めたが、我々が想定した対応方針（案）は以下のとおりである。これはセンターの中核的研究「巨大災害を見据えた地方自治体の災害対応能力の向上」の中で、研究部で行った議論に基づいている。これはひとつの案にすぎずこれが正解というわけではないが、このような対応方針を1つのモデルとして演習における状況付与、設計を行った。

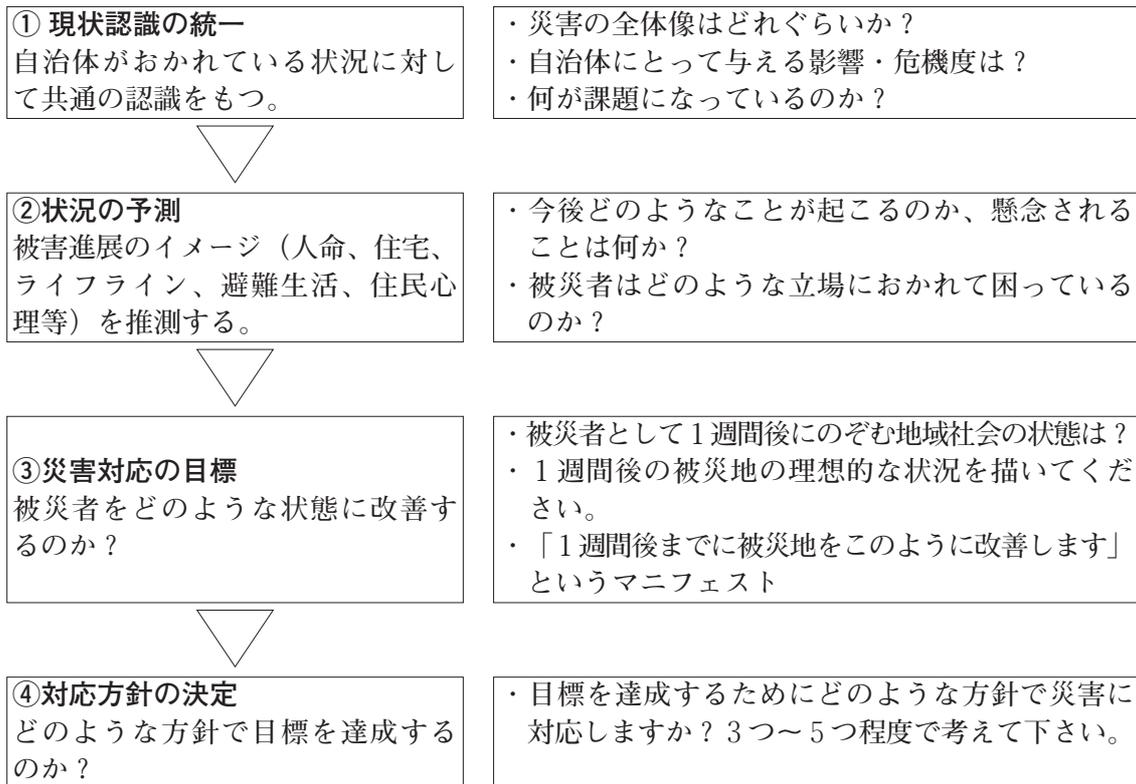
#### 【目指した対応方針（案）】

1. 被災者の生活機能の回復を図り、生活環境の質を高める
  - 1-1. 避難所の生活環境を改善する
  - 1-2. 日常時の社会サービス機能を回復させる
    - 1-2-1. ライフラインを復旧する
    - 1-2-2. 行政サービスを再開する
  - 1-3. 食料、飲料水、生活物資を提供する
2. 被災者に今後の生活再建に向けた道筋を描かせる材料を提示する
  - 2-1. 生活再建支援策のメニューを提示する
  - 2-2. 経済活動の再開のために公的資金を投入する

### 3 演習の進め方（オリエンテーション）

講義（第3章（2）講義録を参照）で災害対応において明確な対応方針を立案することが重要であると解説しているが、それをどのようなステップで考えればよいのかを伝えなければ意味がない。ここでは一案として以下のような四段階のステップで考えることとし、グループごとのディスカッションでは研究員がその進行役を務めた。

#### <災害対応における四段階ステップの思考過程>



実際には、第2章の（5）に記載しているとおり、鳥取県と秋田県では③と④を明確に区切ることなく三段階ステップで進めた。しかし、よりステップを明確に区別した方が、議論が進むであろう、との結論に達し、四段階ステップを設定している。

また、目標と対応方針を考える上で気をつけるべきポイントとして以下の二つを提示した。これは演習中においても進行役を通じて受講者に対して繰り返し提示した。

#### 【目標と対応方針の決定における留意点】

- ① 被災者の立場に立って考える＝被災者の視点で考える
  - ・対応方針とは行政の業務リストではありません
  - ・災害対応とは、被災者の生活をできるだけ平時の状態まで戻すと同時に、被災者が希望をもって生活再建をするための支援をすること
- ② 結果で表現する
  - ・被災地をどのような状態にするか
  - ・できるだけ定量的、定性的に表現して下さい
  - ・進捗管理をするためにも必要です

### 対応方針とは？

- ・被災地の理想的な状態(目標、ゴール)を達成するために、自治体が優先的に取り組むべきことを示したもの
- ・行政が行うべき業務を連ねたものではない



### 対応方針を決める

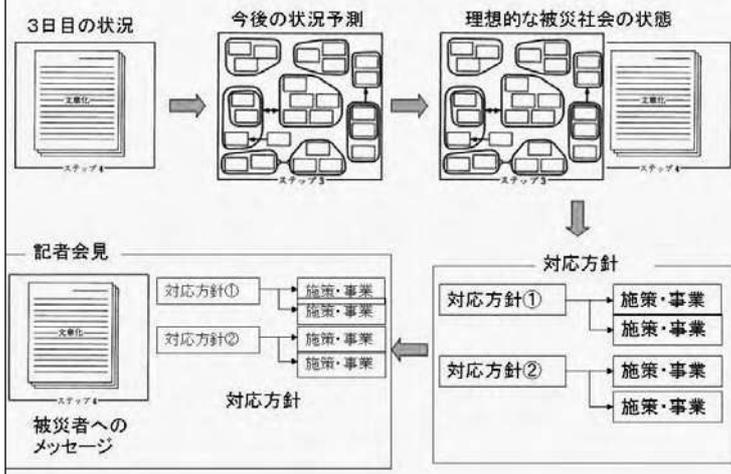


- ・情報の収集
- ・応急危険度判定の実施
- ・被害状況の取りまとめ
- ・ライフライン復旧
- ・避難所運営

■ ■ →  
トップダウンの思考で！

- ・目の前にある問題ではなく、先を見据えた対応方針
- ・部局ごとの業務ではなく、全庁的に向かっていく方向性

### 成果物イメージ



## 4 演習の設計

### 想定

- ・ 発生日時：平成19年7月21日 7時00分頃
- ・ 震源地： 秋田県KA市
- ・ 震源の深さ：12km
- ・ 地震の規模：マグニチュード7.5
- ・ 津波： 津波の心配はなし
- ・ この地震について気象庁は、「平成19年（2007年）秋田県内陸地震」と命名した

### 想定の設定

演習では、災害発生から3日後の設定とした。これは、次の理由による。

#### ①現状と将来を分けて考える

一般的に対策を考える場合、今判断しなければならないことと、将来の状況を予測して判断しなければならないことを区別して考える必要がある。相当に状況判断の訓練を積み重ねた場合を除き、現状と将来を同時に分析した場合は、検討に混乱を来し、導き出された結論がその時の災害の実態に即さないものになる可能性がある。この結果、迅速な災害対応に支障を来すことが予想される。また、現状と将来を区別することで、将来の状況を予測した対策を先行的に判断できる可能性がある。

このため、本演習の目的の1つである状況予測の部分に焦点を絞るために、発生から3日間の現状分析を災害対策本部資料（状況付与）で示すことにより、状況予測とそれに基づく対応方針の作成に専念することができる環境を取って設定する演習設計とした。

#### ②被災者の支援をより検討する

災害発生直後は、人命救助が主体となる。このため、警察、消防、自衛隊などの人命救助のオペレーションが主体となり、各部局が主体となり行うべき被災者支援に対する対応方針の作成が優先的に検討されないことを危惧したため、災害発生から3日後の人命救助が主体となる段階<sup>4</sup>から被災者の生活支援が主体となり災害対応業務が増加、多様化となる段階に移行し、優先順位を意識して対応しなければならない時期とした。

#### ③対処態勢の確立

初動においては、情報が入らないなど、状況不明下における行動いわゆる手探り状態での災害対応を強いられる混乱期である。さらに、首長が少ない情報の中で速断速決の決断が求められる段階である。このため、生命の安全が確保され、情報の収集も行われて現状がある程度判明し、災害対策本部の態勢が整い本部長を補佐できるとともに組織的に対処が可能となる段階に設定した。

<sup>4</sup> 鳥取県で行われたトップフォーラムでは「K市」と設定。

<sup>5</sup> 黄金の72時間。地震発生直後から72時間を過ぎると救命率が著しく低下。

## 場の設定

会議の目的は、一般的に、関係者が一堂に会して、企図の伝達、情報の交換及び相互の調整を行い、あるいは特定の議題を討議するものである。

今回の演習では、参加者は災害対策本部員役の設定とした。演習の場面は、災害発生から3日後の朝の本部会議とし、人命救助から復旧段階に移行するに際しての対応方針の決定を目的とする会議である。状況の付与は、センターの職員が本部事務局長の役を演じて、会議用の資料を使用して、会議の席上において、これまでの状況を報告するという形をとった。その後、グループごとに進行役により演習が進められた。

## 状況付与

### ①状況付与の方法

状況付与は、演習（訓練）の種類により、①ある段階での状況を付与する方法、②ある状況に対する課題を質問として付与する方法、③訓練の進行時間に合わせて逐次状況を付与する方法がある。今回の演習では、演習目標を達成する手段として本部会議内の資料を用いて報告するという形の状況付与方法とした。

### ②状況付与の作成

演習設計の趣旨に添い、状況付与としての本部会議資料を作成した。

#### ・ 地区の設定

演習での災害発生地域や状況付与については、仮想設定とした。この趣旨は、実在の一つの市に設定した場合、参加者が意識的にあるいは無意識にその地域の特徴や過去の災害の経験ばかりに注目することにより、演習目的の本質である「今後の状況を予測して対応方針を決定する」に至らないことが予想されるからである。このため、実在の市でありながら架空のKA市として設定した。なお、市の概要は演習設計上、地形により地区の区分を行いそれぞれの地区について特徴を設定した。

#### ・ 状況付与としての本部会議資料の作成

本部会議における資料は、会議の目的を達成するために関係資料の収集・整理等を行い準備しなければならない。配布する資料には、議題、並びにそれに関する解決案及び資料が必要である。今回の演習では以下を考慮した。

## ■ 意図的な記載漏れ

今回状況付与として、参加者に配布した本部会議資料では、演習のため、意図的に不完全なものとした。例えば、地震災害における会議資料では、通常、被害の状況、被害推移の予測、余震の状況と予測、今後の天候、県（市）の対応状況、関係機関の対応状況、今後の県の対応、救援物資の状況など、現状と将来予測等が含まれるべきであるが、演習目的に沿い、状況の予測については記載していない。

## ■ 解りやすい資料

演習は、ある時間を取り出して、さらに短時間で作業を行わなければならない特性がある。このため、参加者が、災害の全体像を把握しやすいように、細かい事象・事案は記載せず、概要、地図、図表などを用いて出来るだけビジュアル化した資料を目指した。

## 5 演習の開始

演習開始にあたり、演習方法の説明を行った後、配布した災害対策本部会議資料に基づく災害対策本部事務局長からの説明後に（いわゆる状況付与）、グループごとに進行役により、作業を開始した。

### 演習方法の説明

演習開始にあたり、先ず演習方法の説明を行った。

#### ①目的

演習は3日間進行した段階から開始する。このため、演習の開始にあたっては、参加者に現状の認識と災害のイメージが必要である。このため、参加者全員の思考環境及び思考の出発点を揃えるために、これまでの災害状況（地震発生後3日間）を整理したものを正確かつ共通的認識報告した。

#### ②演習開始前の説明

- ・災害対策本部会議資料を配布した。
- ・演習開始にあたり、参加者の思考環境と思考の出発点を揃えるために本部会議資料の前提条件となる事項について、パワーポイントを用い、プレゼン方式で実施した。
- ・演習で使用する本部会議資料は、対応方針を決定するのに必要な状況の予測に関する資料も含まれているのが通常である。今回は、演習で状況の予測を行うために敢えて予測に関する部分については省略している（この場では「不完全な資料」と呼んだ）。参加者には、本来は本部会議資料に状況予測関係の内容が含まれるべきであるので、この資料はあくまでも今回の演習用資料であることについて注意を促した。

#### ③前提条件となる事項の説明

##### ■ 訓練開始時点の状況

訓練時間の仮想定：地震発生から3日後の朝、7月23日（月）08:00

訓練場所の仮想定：第8回KA市災害対策本部会議、災害対策本部室



トップフォーラムin鳥取県より  
状況付与：演習の開始あたり、センターの職員が事務局長として災害対策本部会議資料をプロジェクターに映し出し本部員（参加者）に報告した。

### 演習開始時点の状況

- ・演習場所の仮想定
  - 秋田県内陸部のある市を **KA市** として、演習場所に仮想定
  - 人口 約5万人
  - KA市は、4地区(A~D)に区分され、それぞれ地域特徴が異なる
- ・KA市の状況
  - 災害対策本部を設置
- ・気象
  - これまでのところ雨は降っていない

■ これまでの主な状況

地震は7月20日（金）07:00に発生

（政府の対応）

非常災害対策本部が設置される

自衛隊、警察、緊急消防援助隊は出動

（秋田県の対応）

災害対策本部が設置される

（KA市の対応）

災害対策本部が設置される

災害対策会議はこれまでに7回開催されており、今回は8回目

（天候）

災害発生から本日まで晴れ

	D	D+1	D+2	D+3
	7月20日(金)	7月21日(土)	7月22日(日)	7月23日(月)
全般状況	07:00地震発生 (政府) ・非常災害対策本部設置 ・自衛隊災害派遣 ・警察広域緊急援助隊 ・緊急消防援助隊			
秋田県の状況	災害対策本部設置			
KA市の状況	災害対策本部設置 第1回本部会議 第2回本部会議 第3回本部会議	第4回本部会議 第6回本部会議	第6回本部会議 第7回本部会議	第8回本部会議
天候	☀	☀	☀	☀

■ 地区の状況

秋田県KA市の4地区の状況

地勢的に4地区に区分される

地区の概況

（A地区）

中山間地だが、市の中心部の地区

火災発生区域がある

空港がある

（B地区）

農林産物の加工業が盛んな地区

（C地区）

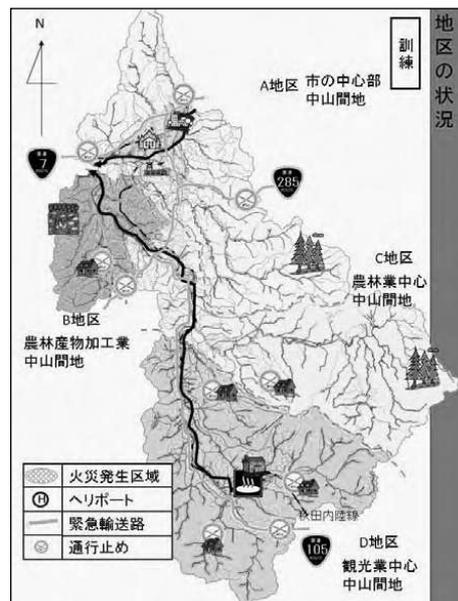
農林業の中心の地区

（D地区）

観光業が中心で、温泉等の宿泊場所もある地区

（その他）

家屋と通行止めのマークにより孤立集落を表わしている



■ 訓練開始時点の状況

**演習開始時点の状況**

- ・ 地震
  - 秋田県内陸地震
  - 7月20日(金)午前7時に発生
  - 秋田県内陸北部のKA市を中心に大きな被害が発生
  - 被害は、県内全市町村に及び隣接県でも発生
  - 余震の起こる確率は低くなっている
- ・ 県等の状況
  - 秋田県は、災害対策本部を設置
  - 防災担当大臣を本部長とする「非常災害対策本部」を設置し、総合的な災害応急対策を実施中
  - 自衛隊(災害派遣)、警察広域緊急援助隊及び緊急消防援助隊が派遣されている

■ 地震発生状況

- ・地震名 平成19年（2007年）秋田県内陸地震
- ・発生日時 7月20日（金）07:00
- ・震源地 秋田県KA市
- ・最大震度 震度7（KA市）
- ・周辺市町村は図を参照
- ・被害の概要：

秋田県内陸北部のKA市を中心に大きな被害が発生  
 その他、県内全市町村に及び隣接県でも  
 甚大な被害が発生している



訓練開始の時点

**演習開始の時点**

地震発生から3日後の  
 7月23日（月）午前8時  
 第8回KA市災害対策本部会議  
 KA市災害対策本部室

## 6 状況付与（災害対策本部事務局長による会議資料を用いた報告）

演習をより実際に近い方法で行うために（臨場感を醸し出すために）、事務局長が会議で配布された資料について、パワーポイントを用いたプレゼン方式で説明する方法により状況付与を行った。

ここでは、事務局長が本部会議において行う報告について解説する。報告内容について、状況付与としての災害対策本部会議資料ごとに、プレゼン（「使用した資料」、セリフ「その時の口頭での報告内容」と会議資料から気付いて欲しい事項を示している。この「会議資料から気付いて欲しい事項」が、災害イメージをはじめとして状況を予

測するために、演習参加者が気付かなければならない手がかりの部分である。演習設計者にとっては、予め想定した災害イメージについて、参加者も同じようにイメージ出来るように、状況付与の中に設定する（仕掛ける）部分である。



トップフォーラムin鳥取県より

演習方法の説明：

演習開始時点（地震発生後3日目）の認識を共有し演習開始の思考環境と出発点を整えるため、3日間の状況を説明した。

### ①会議の開催（資料：会議次第「第8回KA市災害対策本部会議資料」）

#### ■ プレゼン

第8回KA市災害対策本部会議	
■ 会議の目的	訓練
1. 当面の応急対策活動に関する対応方針の決定	秋田県トップフォーラム演習資料
2. 災害状況等に関する認識の統一	
■ 次第	
1. 状況報告	
① 被害状況	
・ 地震活動状況	
② 活動状況の報告	
・ 各実施部	
・ 関係機関	
③ 気象状況等	
2. 応急対策活動の検討	
3. 28日（地震発生後7日後）頃までの対応方針の決定	
4. 次回（第9回）本部会議の開催予定	
・ 目的 応急対策活動の確認・検証・修正、災害状況等に関する認識の統一	
・ 時期 7月23日（月）18:00～	
・ 参集範囲 本部長、本部員、連絡官（警察、消防、自衛隊）	
5. その他	
■ 配付資料	
1. 第8回KA市災害対策本部会議資料	

■ セリフ

それでは、ただいまより災害対策本部会議を開始します。本会議の目的は、災害状況等に関する認識の統一と、当面の応急災害活動に関する対応方針の決定です。

会議の進め方は、状況報告、応急対策活動の検討、5日後の28日（災害発生後1週間）までの対応方針を決定したいと思います。次回の会議につきましては、本日18時からの開催を予定しています。お手元には、第8回KA市災害対策本部会議資料を配布しております。

<会議資料から気付いて欲しい事項>

- ・ 会議の目的
  - 会議の目的を明確に理解し、この会議で何を決定するかを全員が認識する（会議が発散するのを防止）。
  - 会議の目的が今回の演習のアウトプットと同じになるように演習が設計されている。
  - 状況をまとめるあるいは報告するときは、定型化しておくことにより、理解が容易になると共に、前回からの変更点が解りやすい。
  - 「28日頃までの対応方針の決定」は、今の段階が避難所の開設などの「緊急対応」段階から、仮設住宅の建設などの「応急対応」段階に移行しつつある段階であることを理解する。
- ・ 会議の次第
  - 会議の内容の順番を揃えておくこと（定型化）は、参加者の会議内容の理解に有効である。
- ・ 次回（第9回）本部会議の開催予定
  - 事後の会議の開催予定を知るとは、次の会議に向けての準備を始めなければならないことを理解する。

②被害状況と対応状況の概要（資料2ページ）

■ プレゼン

1 被害状況と対応状況の概略	訓練
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市内で、震度7の地震が発生。</li> <li>・ 地域防災計画の被害想定を上回る被害が発生している。                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 市内中心部A地区を中心に、家屋、ライフライン、公共土木施設に大きな被害が発生。</li> <li>- 秋田内陸線は、23日始発より「鷹ノ巣～阿仁マタギ」間は運行している</li> <li>- D地区を中心に、人家裏山の崩壊などの土砂災害が発生している。</li> <li>- 電気、水道の復旧には3週間かかる見込み。</li> <li>- 防災行政無線により県とは連絡が取れるが、電話については、固定、携帯とも災害時優先電話以外は繋がらない状況(規制がかかっている)。</li> <li>- 負傷者、死者、行方不明者が多数発生している。</li> <li>- 倒壊家屋、焼失家屋が多数あり、多数の住民が避難所に避難している。</li> <li>- 中山間地域で、孤立集落が発生している。連絡は出来るが、復旧の見込みは未だである。</li> </ul> </li> <li>・ 現在は、火災は鎮火し、負傷者の救助はほぼ終了し、自衛隊、警察、消防により行方不明者の捜索を実施中。</li> <li>・ 県から技術系を含む応援職員が来ている。</li> <li>・ 新潟県小千谷市(おちやし)等から職員派遣の必要性について打診があった。</li> <li>・ 市は、引き続き、被害状況の把握に努めている。</li> <li>・ これまでの主な対応                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 負傷者の救出・救助・搬送</li> <li>- 消火活動</li> <li>- 避難所の開設と避難者の救援</li> <li>- 被害状況の把握</li> </ul> </li> <li>・ 市職員は、地震発生以来24時間体制で、不眠不休で対応中。</li> <li>・ 市職員の8割が業務に従事できている。</li> </ul>	2

## ■ セリフ

それでは、被害と対応状況の概略を説明します。

市内で震度7の地震が発生し、地域防災計画の被害想定を上回る被害が発生しております。周辺市町村も被害が発生しています。被害の状況については、資料の2ページのとおり変化はありません。現在、火災は鎮火し、負傷者の救助はほぼ終了しました。なお、自衛隊、警察、消防により行方不明者の捜索を実施中です。

県からは技術系を含む応援職員が派遣されています。また、中越地震を経験しました新潟県小千谷市等から職員派遣の必要性について打診がありました。

本市においては、引き続き被害状況の把握に努めています。

なお、これまでの主な対応は、負傷者の救出、救助、搬送。また消火活動、避難所の開設と避難者の救援、被害状況の把握です。

市職員につきましては地震発生以来、24時間体制の不眠不休で対応しています。市職員の参集率は8割で、すべて業務に従事できている状況です。

### <会議資料から気付いて欲しい事項>

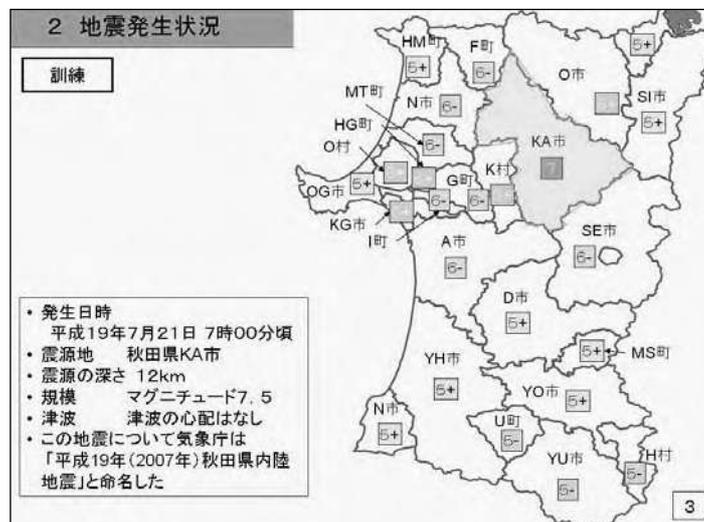
- ・市内で、震度7の地震が発生。地域防災計画の被害想定を上回る被害が発生している。
  - 非常な大災害だと認識し、平素の対応では対処できないことを認識。さらに、地域防災計画を上回る災害ということは、これまでの準備が役に立たない大規模な災害であり、固定観念に囚われずに、災害をイメージし、柔軟に対処しなければならないことを理解する。
- ・市内中心部A地区を中心に、家屋、ライフライン、公共土木施設に大きな被害が発生していることを認識する。
  - 市中心部では、避難が長期化し、被災者支援が必要なことに気付く。
- ・秋田内陸線は、23日始発より「鷹ノ巣～阿仁マタギ」間は運行している。
  - 鉄道の被災より、当面の物資の輸送は道路に限られることと、鉄道の復旧には時間が掛かることが予想されるので、通勤、通学手段の確保に気付く。
- ・D地区を中心に、人家裏山の崩壊などの土砂災害が発生している。
  - 今後の天候により、さらに土砂災害が発生することに気付く。このため、点検を急ぐと共に、必要な処置を行わなければならないことに気付く。
- ・電気、水道の復旧には3週間かかる見込み。
  - ライフラインの復旧には時間が掛かるので、応急給水及び入浴の検討と特に季節的に水の需要が大きくなることに気付く。なお、プロパンガスを使っている地区の場合は、水道の復旧が避難所の避難者数が減少することが予測できる。
- ・防災行政無線により県とは連絡が取れるが、電話については、固定、携帯とも災害時優先電話以外は繋がらない状況（規制がかかっている）であること認識する。
  - 防災行政無線の活用に気付く（普段から災害時優先電話を整備する）。
- ・負傷者、死者、行方不明者が多数発生している。
  - 今後、災害時の医療（たとえば病院確保の問題、患者の搬送）、遺体の問題、最終的な行方不明者の捜索をどうするかといった問題が出てくることに気付く。
- ・倒壊家屋、焼失家屋が多数あり、多数の住民が避難所に避難している。
  - 戻るべき家屋がなく、避難の長期化と仮設住宅等の対策が必要なことを認識する。
- ・中山間地域で、孤立集落が発生している。連絡は出来るが、復旧の見込みは未だである。
  - 市街地だけでなく中山間地の対策、たとえば負傷者の確認、食糧の問題などについての対策を認識する。

- ・現在は、火災は鎮火し、負傷者の救助はほぼ終了し、自衛隊、警察、消防により行方不明者の捜索を継続中であることを認識する。
  - 全ての活動機関は出動しているが、時期的に捜索段階から被災者の生活支援の段階に移行していく段階であることを認識し、それら機関に対する要請内容を検討すべきであることを認識する。
- ・県から技術系を含む応援職員が来ている。
  - 他自治体からの応援職員の要請と活用について認識し、あわせて道路、橋梁、山地災害の復旧のための業務が増大するため、市レベルでは対応できないことを認識しなければならない。先ず公共施設の復旧が進まなければ、避難者の問題も解決が始まらないことを認識する必要。
- ・新潟県小千谷市（おぢやし）等から職員派遣の必要性について打診があった。
  - 小千谷市といえば、家屋調査と認識し、応急危険度判定に続く、被災家屋調査に基づき災証明の発行にとりかからなければならないことを認識、特により災証明は今後の被災者生活再建支援の基礎となるだけに、証明書発行のスケジュールを示すなど計画的に行うことが必要なことを認識しなければならない。
- ・市は、引き続き、被害状況の把握に努めている。
  - 関係機関と情報を共有することについて気付かなければならない。
- ・これまでの主な対応
  - 現状を再度認識させ、現状に基づく将来予測を行うことを演習設計上狙っている。
- ・市職員は、地震発生以来24時間体制で、不眠不休で対応中。
  - 現在の態勢では、市職員の健康管理上問題があり、最悪の場合、業務の停滞を招く恐れがある。早急にローテーションの確立あるいは後方支援態勢を整える必要があることを示唆している。
- ・市職員の8割が業務に従事できている。
  - 登庁できていない市職員の2割については、安否を確認しなければならないことを示唆している。さらに出勤している職員についても家族の安否について確認せずに出勤している可能性が高く、職員が安心して災害対応業務に精励できるように、あるいは将来にPTSD<sup>6</sup>にならないように、職員の家族の安否についても確認する必要があることに気付く。

<sup>6</sup> 心的外傷後ストレス障害。「トラウマ（心的外傷）」となる、心に受けた衝撃的な傷が元で後に生じる様々なストレス障害。

## ③地震発生状況（震度分布状況、資料3ページ）

## ■ プレゼン



## ■ セリフ

地震発生状況について説明します

資料の3ページに各地の震度分布を示しています。

## &lt;会議資料から気付いて欲しい事項&gt;

KA市周辺の自治体でも震度が大きかったことを認識し、周辺自治体も対応に追われて他自治体の応援応力が無く、周辺自治体には応援の要請が出来ないことを予測する。このため、県あるいは応援協定を結んでいる自治体に対して職員や救援物資などの応援を要請することに気付くことを期待。

④地震発生状況（被害状況、資料4ページ）

■ プレゼン



■ セリフ

被害状況について説明します。

資料の4ページをご覧ください。

A地区については、地震発生後に火災が発生しました。現在は、消火が完了し鎮火しています。孤立集落は1ヵ所です。B地区の孤立集落は2ヵ所、C地区の孤立集落は1ヵ所、D地区につきましては孤立地区が4ヵ所あります。

<会議資料から気付いて欲しい事項>

- ・火災に対する対処は終了し、消防については消火作業を不眠不休で行い、消防力の回復が必要かも知れない。また、緊急消防援助隊が派遣されている可能性に気付く。
- ・孤立集落に対する対策を検討しなければならないことに気付く。
- ・A地区の空港の活用及びD地区については観光客の安全の確認と高齢者の収容や入浴施設としての活用（体育館などの一律的な避難所の設置だけではなく旅館、特別養護老人ホームなどの活用）について気付く。

## ⑤気象情報（資料5ページ）

## ■ プレゼン

3 気象情報				訓練			
本日(23日)の天気							
今日	秋田県内陸	降水確率	気温予報				
	南東の風くもり夜雨 波 0.5メートル 後 1メートル	00-06 20% 06-12 50% 12-18 70% 18-00 80%	朝の最低 18.0℃ 日中の最高 22.0℃				
週間天気予報							
	24日(火)	25日(水)	26日(木)	27日(金)	28日(土)	29日(日)	30日(月)
天気							
降水確率	90%	90%	80%	50%	40%	0%	70%
最高(℃)	19.6	22.7	23.7	21.8	21.8	23.4	21.8
最低(℃)	18.6	21.8	21.6	20.4	19.7	20.3	19.0
風向							
風凡例							
0~2m/s: ● 3~5m/s: ▼ 6~9m/s: ○ 10m/s以上: ▲							

## ■ セリフ

気象情報について説明します。

本日の天気は晴れですが、本日未明より雨が予想されています。今後の週間予報によりますと明日より3日間、降雨等が予想されています。

## &lt;会議資料から気付いて欲しい事項&gt;

週間天気予報を示すことにより、天候に応じた対策の立案と修正及び安全確保などについて認識することを期待。具体的には、地震発生後3日間は晴天が続いていたため降雨対策は必要なかったが、今後、降雨が予想されるので、被災家屋のブルーシート掛け、裏山あるいは山地に地震により発生した多数のキレットについて、崩壊して土砂災害が予想されるため、土砂災害の専門家の要請、点検、キレットへの雨水進入防止のためのブルーシート掛け、地盤伸縮計の設置等などの必要な対策や避難勧告などについても検討しておくことが考えられる。

⑥被害・避難状況（資料6ページ）

■ プレゼン

4 被害・避難状況										
										訓練
	人口	建物被害				人的被害				孤立集落
		全壊	半壊	一部破損	建物火災	死者	行方不明者	負傷者		
							重傷	軽傷		
A地区	25,223	305	855	2,872	10	22	2	189	745	0
B地区	10,526	53	410	1,458	3	14	0	91	358	1
C地区	9,211	38	152	348	0	2	0	45	73	1
D地区	5,589	19	98	241	0	1	0	25	58	3
合計	50,549	415	1,515	4,919	13	39	2	350	1,234	5

	患者数			避難者数				
	患者数	入院可能数	収容可能数	避難者数	男	女	乳児	高齢者
A地区	735	432	6,000	8,329	4,158	4,171	46	4,875
B地区	358	400	4,000	4,250	2,118	2,132	15	2,185
C地区	85	100	2,000	1,852	913	939	4	1,044
D地区	68	100	1,000	950	463	487	1	512
合計	1,246	1,032	13,000	15,381	7,652	7,729	66	8,616

■ セリフ

被害と避難状況について説明します。

被害、避難状況の変更点のみ説明します。

孤立集落については、改善されていません。

けが人などの患者数は、B、C、D地区において入院可能数を上回っています。

避難者数は、A、B地区において避難可能者数を上回っています。なお、A、B地区においては乳児及び高齢の避難者が非常に多い状況です。

<会議資料から気付いて欲しい事項>

地区により対策が異なることを理解する。

建物被害より、市街地（A地区）では、建物被害が多く、避難者数が急激には減少しないことと長期化することが予測され、生活支援の充実と応急仮設住宅などの住宅の確保が急務である。

人的被害、孤立集落より、市街地（A地区）では、負傷者が多数おり災害救急医療の確保が急務である。行方不明者の一斉捜索を大規模に行わなければならないことが予測される。中山間地にも負傷者がいることから、孤立集落からの患者の搬送と孤立集落の生活維持対策と孤立の解消が急務であることが読める。

患者数より、A地区では、病院の入院可能数が遥かに上回っており、医療班の応援あるいは他地区・他県等への転院について検討が必要なことを気付く。

避難者数より、A、B地区では、避難所の混雑が予想されているので、新たな避難所の開設など混雑を解消し、その他の地区と同じく、環境の改善について認識する。特に、トイレ対策、季節的に暑さ対策、食中毒対策、プライバシー対策が考えられる。また、A、B地区では、乳児と高齢の避難者が多いことから、それらの対策も必要である。

## ⑦添付資料（状況写真、資料7ページ）

## ■ プレゼン



## ■ セリフ

7ページに各地区からの災害情報や避難などの状況の写真等を添付しています。

## ■ 資料説明（補足）

災害対策本部会議当日（23日（月））07:00までに、各避難所から災害対策本部にメール等で送られてきたデジカメ写真であると設定している。

文書及び口頭による報告のみでは、現場の状況に対する理解が深まらず、参加者の理解・認識の程度に差異が生じ共通の理解とならない恐れがあるために、映像の持つ客観性と情報量に着目して会議資料に写真を掲載している。

演習上も、現状認識を深め、さらに今後の予測と対応方針の作成の資となるように掲載する資料の設計としている。

## &lt;会議資料から気付いて欲しい事項&gt;

- ・「A地区避難所」  
避難所が混雑しており、プライバシーも無い、早急に健康面の管理あるいは環境の改善が必要なことを認識する。
- ・「B地区避難所」  
避難所には救援物資が届いているが、避難者への配布が遅れるなど、管理面で混乱している。このため、避難所の運営についての認識を持つ。
- ・「B地区ボランティア」  
避難所ではボランティアの受付が行われるなど、ボランティア活動が始まっている。ボランティアの活動について気付く。
- ・「A地区公園」  
指定避難所以外でも避難者が存在する。これらの臨時の避難所の把握、解消、避難者に対する支援、車に泊まっている人に対するエコノミー症候群などの健康管理等を実施しなければならないことに気付く。さらに、写真は河川敷の公園であることから、今後の降雨に対する安全確保のための移動についても検討する必要がある。

・ 「B地区避難所」

避難者が廊下にまで溢れている避難所がある。特に高齢者の避難環境が良くない。避難所を新たに開設するなど避難所の環境改善と高齢者対策を進める必要性を認識する。

・ 「C地区人家裏山キレツ」

地震で人家の裏山にキレツが生じており、崩壊し土砂災害の危険性がある。キレツが入っているが未だ崩れていない同じような場所がその他にも多数存在する。これから降雨が予測されるのでこれらの箇所が崩れることを予測し、避難勧告や道路の通行止めなどについても検討しておく必要があることを認識する。

・ 「土砂崩れによる寸断された国道」

道路の被害が大きいことを理解し、復旧に時間がかかる、中山間地の孤立解消に時間が掛かる地域が存在し、その地域についてはその対策が必要なこと、復旧の業務が膨大になるために応援職員の確保について認識する。

・ 「安否情報（B地区〇〇避難所）」

家族等の安否が不明な人たちが未だ多数存在することを理解。被災者の不安を解消するためにも早急な安否確認の実施、避難所への公衆電話、テレビ、ラジオの設置などの情報入手手段の設置の検討、相談窓口などの設置について認識する。

・ 「救援物資の山」

各地から送られてくる救援物資については、職員の対応だけでは不可能で、このままでは、災害対応業務が麻痺することを予想する。このため、ボランティア、他自治体からの応援職員、専門の流通業者への委託などにより、人的資源を有効にマネジメントする必要があることを理解する。さらに、全国からの善意の救援物資についても遠慮すべき方法もあることを理解する。

⑧添付資料（新聞記事、別添）

災害対策本部会議資料の最後に当日朝の新聞記事を添付している。これは、職員だけの状況報告では全てを網羅できないため、当日朝の新聞記事も参考にするためである。避難所において、あるいはこの災害では何が問題点になっているか、あるいは今後何が問題になるかについて、新聞という客観的に観察した記事からも情報を把握することとした。

演習設計上は、現状の認識と今後の予測に基づく対応方針の決定に資するように対策本部会議資料だけでなく新聞記事からも気付いてくれるようにと企図している。

■ プレゼン



## ■ セリフ

次に本日の新聞朝刊の情報について、説明します。

新聞記事については、これも対策本部内の参考資料の一つとしてご認識ください。

新聞情報によりますと、各地区の避難所の不安が非常に高まっている状況です。また、各避難所とも狭くて暑いため、高齢者がぐったりしているという報道がなされています。

## ⑨報告の終了

### ■ セリフ

以上で状況についての報告を終わります。

なお、「今回の対策本部会議資料では、先述の通り演習の中で今後の災害予測を行うこととしているため、予測部分についてはあえて欠落させています。」※

#### ※参考

この演習に使用した本部会議資料は、あくまでも演習用である。またセンターでもオーソライズされたものでもないため、演習に参加した自治体にこの資料をそのまま参考にしていただくことを危惧して、この部分のみ一部状況外で説明した。

## 7 災害対策本部資料に求められる内容

今回の演習では、演習の設計上、あえて不完全な本部会議資料とした。さらに本来必要と考えられる項目・内容は次の通りである。なお、現状分析の資料と併せてこれら予測関係資料を定型化しておくことは、状況の変化の把握と本部会議参加者の思考環境を整える上で有効と考えられる。また、事務局においては資料作成の容易性と各段階における情報の重み付けに基づく収集（情報要求）が容易になることが予想される。

### ①ライフラインの被害状況と復旧に関する予測

水道、ガスの復旧は被災者の避難形態・生活と被災者への生活支援に影響する。このため、復旧の予測が示されることは、先行的な被災者への支援を可能とする。この際、地区ごとに予測し、被災者に伝えることは被災者の生活再建にとっても有用である。

### ②避難者の予測

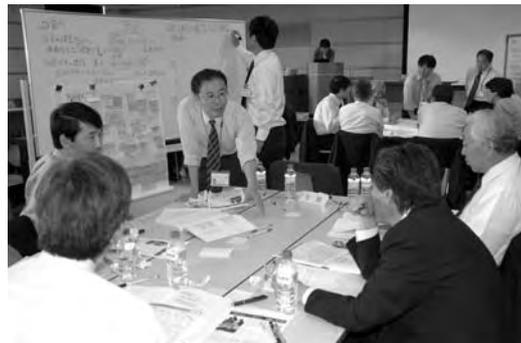
ライフラインの復旧状況あるいは被災家屋数の状況から避難者数を予測することが必要である。予測により先行的な被災者への支援と各種の資源の有効利用が可能となる。さらに、時間的变化に応ずる被災者の心理状態と現状の認識から被災者が何を望み、望もうとしているかが予測できればなお良い。

### ③被害予測

今回の演習は地震から3日目のために重点をおいていないが、発災直後であれば、被災者数（生き埋めの方、けが人、死者）の予測などは重要である。これまでの地震の経験則である時間推移に基づく状況判明率からの避難者数の予測と、倒壊家屋数からの生き埋め者数などの予測も応援の要請と負傷者対策上有効である。

## 8 演習結果

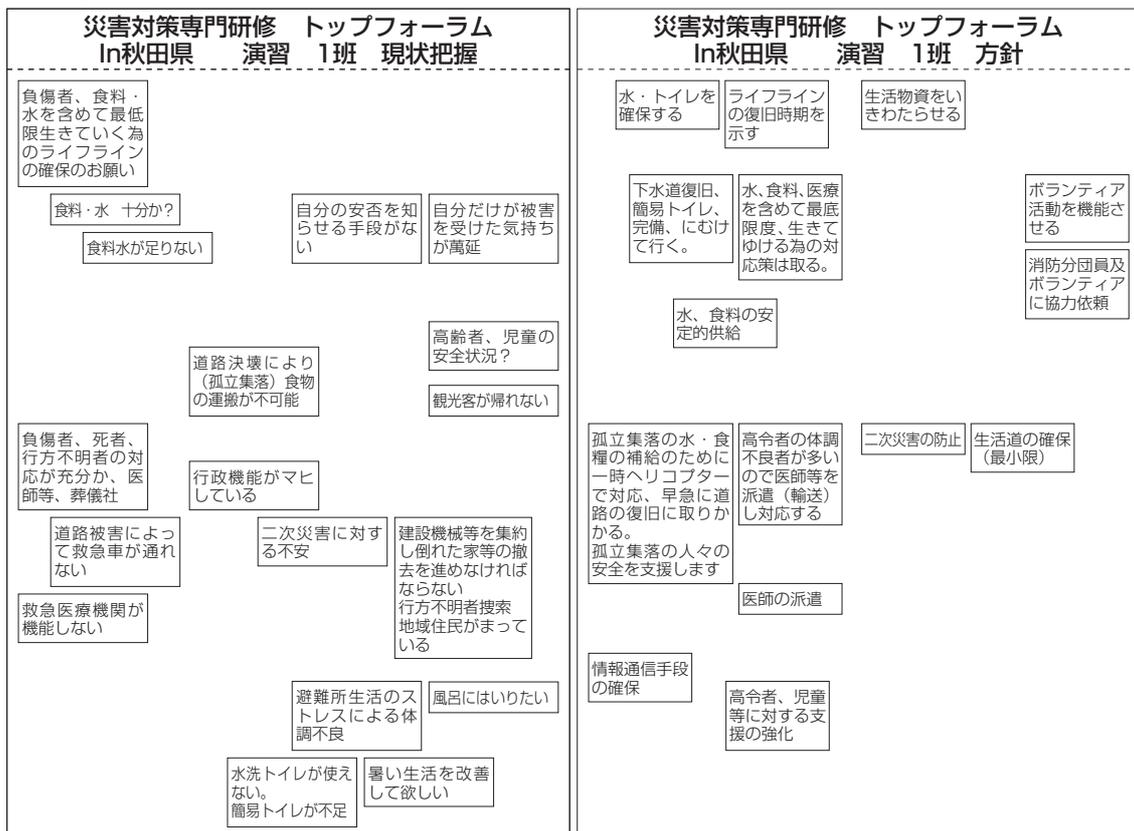
各班が演習によってまとめた対応方針を、模擬記者会見の形式で発表した。各班のうち、市長役を務めた参加者が発表を行った。発表に際しては、目の前にいる記者に話すという意識よりも、記者を通じて被災者や被災地外の社会に向けてメッセージを発する、という意識を持つよう求めた。発表の後、記者役の研究調査員などが若干の質問を行った。



状況付与後、グループごとに進行役により作業を開始した。

### ①A班の演習結果

#### ■ KJ法を利用したワークショップ形式で議論した結果



## ■ A班の演習結果の発表「記者会見形式により」

・・・擬似記者会見・・・

### A班 KA市長)

地震発生以来3日目を迎えます。被災者の皆様も大変苦しい時期であります。皆さん頑張って下さい。また、全国からも様々な救援・援助が届いてきております。今は大変苦しい時期ですが、みんなで頑張りましょう。

まず、KA市としては、生活する上での必要な物資で、水と食料については、全面的に行き渡るよう確保しております。特に水の問題につきましても、給水ポイントを20カ所は設定して、飲料水関係の対応はさせたいと思っています。さらに水道関係の復旧は、現在調査中ですが間もなく大きな計画だけは発表出来るようになると思いますので、しばらくお待ち下さい。

次に不足しているトイレの問題は、1週間後には仮設トイレの設置も含めて解消できる見込みですのでご安心ください。

また、重要な医療の問題ですが、病院も施設が被害を受けており、あるいは医療スタッフが足りないという状況ですので、県内外の他病院に搬送、また県を通じて医療スタッフの応援・確保をお願いしていますので、間もなくできるものだと思います。あわせて、心のケアのスタッフについても全県的、全国的に協力を求めていると思っていますので、もうしばらくご辛抱をお願いしたいと思います。1週間後には体制・対応ができるということで準備してさせていただきます。

それから三つ目ですが、全国から様々な支援の皆さんが応援に駆けつけて下さりつつあります。被災者の皆さん、そして県内、あるいは全国からいらっしゃるさまざまなボランティアの皆さん、今、体制を組んでいるところです。ボランティアの皆様をきっちりコーディネートして、それぞれの目的に合った形でボランティアを応援に入れる体制を1週間後には確立いたします。災害対策本部からは、足りない分野の応援について具体的な仕事の経験者や資格者のボランティアをより積極的にこれから呼びかけていきたいと思っています。

以上、被災後3日が経過しておりますが、大変暑い時期で被災者の方々は大変ですけれども頑張っていたきたいと思います。現在、万全の体制を組みつつありますので、もう少し我慢していただきたいと思っています。1週間後という約束で体制を整えていきたいと思っています。なお、水道あるいは下水道の関係につきましても、計画を立てて、1週間後に大体いつごろ復旧出来るという地区的な目標設定は出来るものと思っています。大変苦しい時期ですが、市民の皆さんは頑張っていたきたいし、我々行政、あるいはボランティアの方々と一緒になって頑張っていくしますので、よろしく願いいたします。

・・・質疑・・・

### 研究調査員)

かなり満杯になっている避難所があるようですが、そのあたりに対する対策は何か検討

#### 1週間後までの対応方針 (A班)

1. 生活する上での必要物資（水、食料など）行き渡らせる
  - ・作業要員を増やす
  - ・給水車を確保する
  - ・応急仮設トイレの供給
  - ・復旧の目途を示す
2. 孤立集落も含めた全域で必要最小限の医療サービスを回復する。
  - ・広域搬送体制の確立
  - ・医者の派遣
  - ・外部支援の要請
3. 被災者・自治体・外部支援が協力出来る体制を構築する。(ニーズをはっきり示す)
  - ・ボランティアや心のケアなどの外部支援要請

されていますか。

**A班 KA市長)**

少し離れますが、隣接する市町に応援をもらっていますので、搬送体制を整えて、何ヶ所かの避難所は地域以外にも設置していかないといけないと思っています。それは、直ちに避難所の増設という形で準備します。

**研究調査員)**

現状の被害把握、二次被害も含めて、今後いろいろと対処づくりも必要になってこれらると思いますが、被害状況の把握はどのような段階でしょうか。

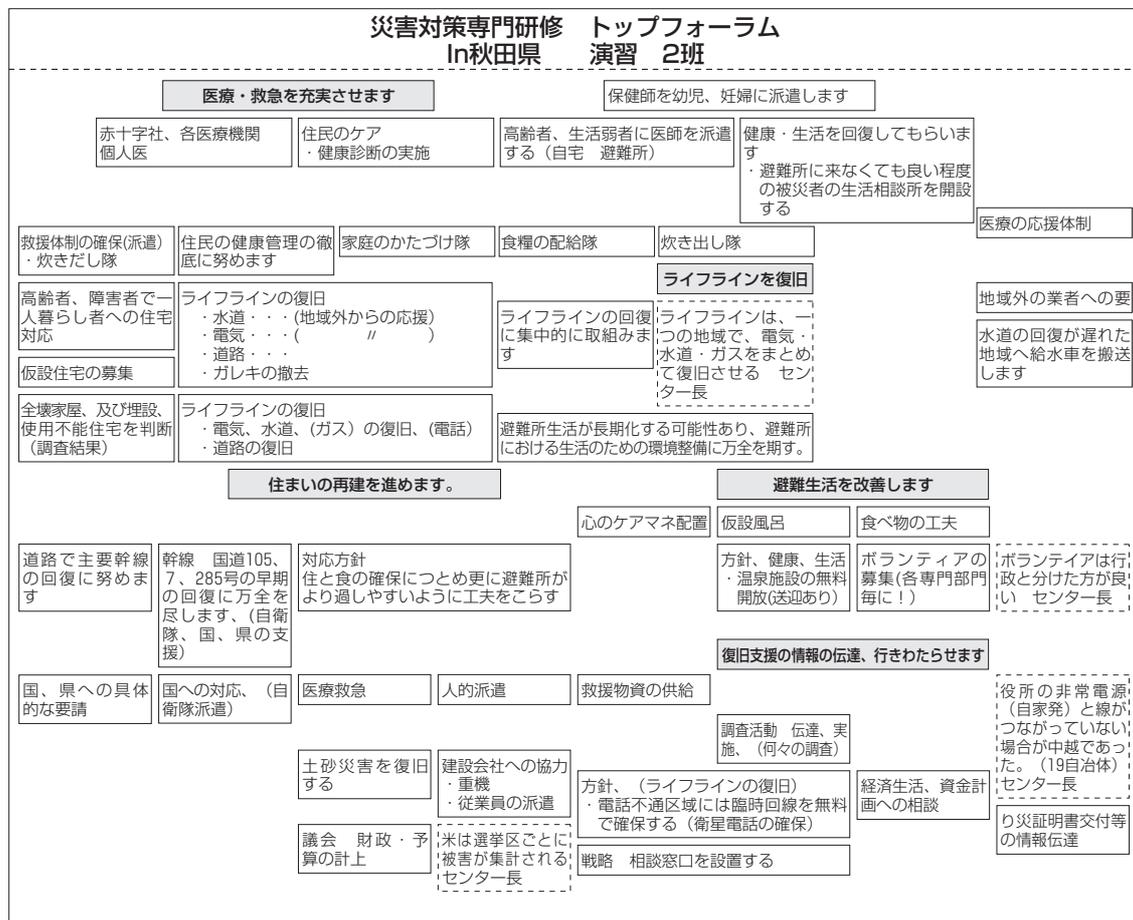
**A班 KA市長)**

3日目になりまして、全域的に被害の状況についてはほとんど確認ができております。復旧に向けた計画も立てることが出来る段階だと思えます。しかし、今後雨が降る予報が出ています。この時期の雨は、集中豪雨的になる可能性がありますので、地震で地盤等が相当緩んでいる箇所、堤防を含めて山沿い、そういう三次、四次の被害の危険性のある関係は再度点検を行いながら、市民の皆さんに注意を喚起していきます。

場合によっては、通常より早目に避難勧告を出したいと思っています。

②B班の演習結果

■ KJ法を利用したワークショップ形式で議論した結果



## ■ B班の演習結果の発表「記者会見形式により」

・・・擬似記者会見・・・

### B班 KA市長)

市民をはじめ、関係各位の皆様にご多大のご難儀をおかけしております。夏場でもありませんし、この3日を経過して、さらに1週間という大事な時間ですので、これまでの経過を含めて今後の対応について、お話し申し上げたいと思います。

一つ目は住民の健康管理に力を注いでいきます。その一つとしては、緊急を要する方を医療施設に搬送することに努めます。また、災害弱者にあたる乳幼児を含めた関係者、高齢者の皆様には大変ご不便な状況になっていると思いますが、医師・保健師を派遣し、ケアに努めていきたいと思っています。併せて、避難所の生活で大変苦渋しておられると思いますので、心のケアにも努めたいと考えております。

次に二つ目ですが、ライフラインの復旧に全力で努めたいということです。一つは、関係機関と協力しつつ、地域以外の関係者への支援を要請し、日常生活を取り戻すために全力を注いでいきたいということです。その中でも、電力、そして特に飲料水という問題が起きていますが、この断水されている地域に対する給水車によって搬送を行います。また、道路事情等々は非常に不安定な状況で、見込みの立たない状況にありますが、幹線道路の復旧には自衛隊をはじめ、県等々のお力添えをいただきながら、早期の回復に努めて参りたいと思います。

また三つ目ですが、住まいの再建の支援に努めて参ります。住宅の被災状況は大変困難を期している訳ですが、仮設住宅の建設に早期に努めて参りたいと考えています。苦勞なさっている方が多数おられますので、入居の見込みは、早期に建設に努めるため、見込みを早く確定して、被災者の方に安心していただけるような環境を作っていきたいと思っています。また、高齢者、障害者、そして一人暮らしといった方々には人的な対応を含めて、この住宅の対応に配慮していきたくて参っております。

四点目ですが、避難生活をしている方々は大変な難儀をされているわけですので、避難生活の改善に努めて参ります。特に入浴、雨季ですから、大変汗をかかれて苦勞しておられますので、入浴サービスの提供に努めると同時に、元気の出る食事を提供していきたくて参っております。

さらに、五つ目ですが、被災者に必要な復旧支援の情報を提供していきます。その点ではこれまで以上に相談窓口を強化し、相談窓口を広げていきたくて参っております。またマスメディア協力など、いろいろな方法でこちらから情報の提供に努めたいと考えています。

以上が、きょう3日を迎えた時点で今後1週間程度を想定し、できるだけ迅速な対応に努めたいということでもあります。今後さらに市民とともに力を出し合い、知恵を絞り合いながら、この難儀を克服したいと思いますので、よろしく願いいたします。

### 1週間後までの対応方針（B班）

1. 住民の健康管理の徹底に努めます
  - ・緊急対応の必要な方はまず搬送します。
  - ・災害弱者に医師・保健師を派遣します。
  - ・心のケアを行います。
2. ライフライン復旧に全力を注ぎます。
  - ・地域外の業者へ支援を要請します。
  - ・断水地域に給水車を派遣します。
3. 住まいの再建を進めます。
  - ・仮設住宅の建設を進めます。
  - ・仮設住宅の入居見込みを確定します。
  - ・高齢者・障害者の一人暮らしの方への対応をしっかりとします。
4. 避難生活を改善します。
  - ・入浴サービスを提供します。
  - ・食べ物にメリハリを付けます。

・・・質疑・・・

研究調査員)

市長、お疲れさまでございます。ライフラインの復旧に全力というお話がございましたが、具体的にいつごろまでに復旧をされる見込みでしょうか。

B班 KA市長)

大きなものでは7号線、そして105号線、285号線がありますが、外との連携も大事でございますので、回復を可能なだけ早められるように努力します。現在要請中ですが、先ほど申し上げた自衛隊等々のお力もお借りしながら、回復に努めたい。また、生活路線である様々な路線ですが、これらは、やはり地域の力もお借りしながら努めていかなければならないと考えております。これもボランティアの方々も含めて、早期の回復に努めたいと思っております。

目途はなかなかつきづらい部分がありますので、できるだけ市民の生活に影響の出る場所や部分、そういったところを選択し、優先しながら進めていきたいと思っています。

研究調査員)

二つお尋ねしたいのですが、一つは住まいの再建支援ですが、具体的にどのような形で見込みの確定をされ、なおかつその確定の時期の目途も含めてお答えいただければと思います。

B班 KA市長)

時期的なことは、正直まだ具体的に詰めた状況ではないですが、これもやはり住宅調査を進めている中で、現状やっぱり急がなければならない方々の入居というのはあるわけですので、その優先順位を考えて、進めたいと思っています。

研究調査員)

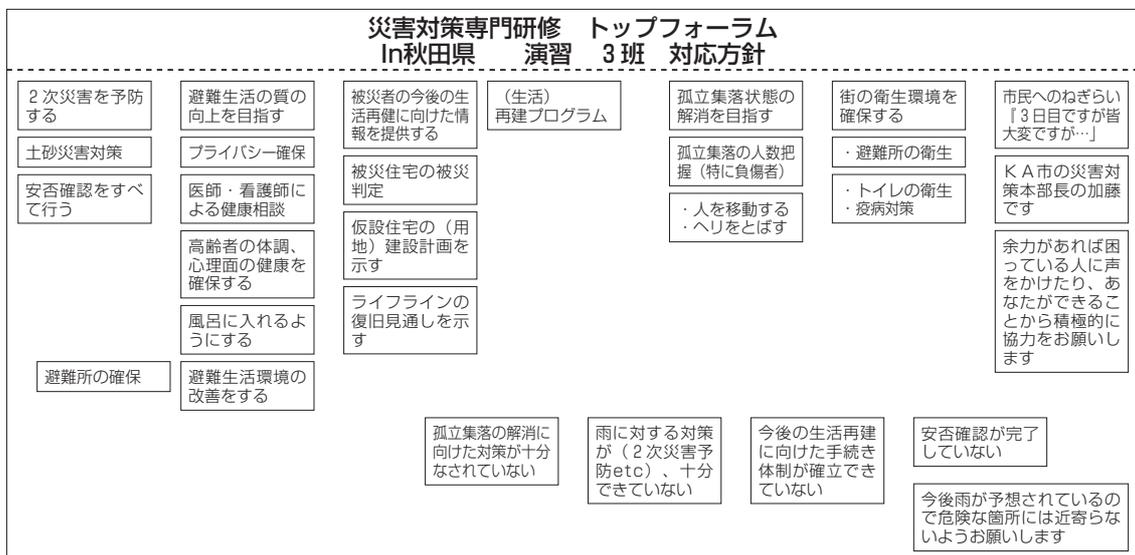
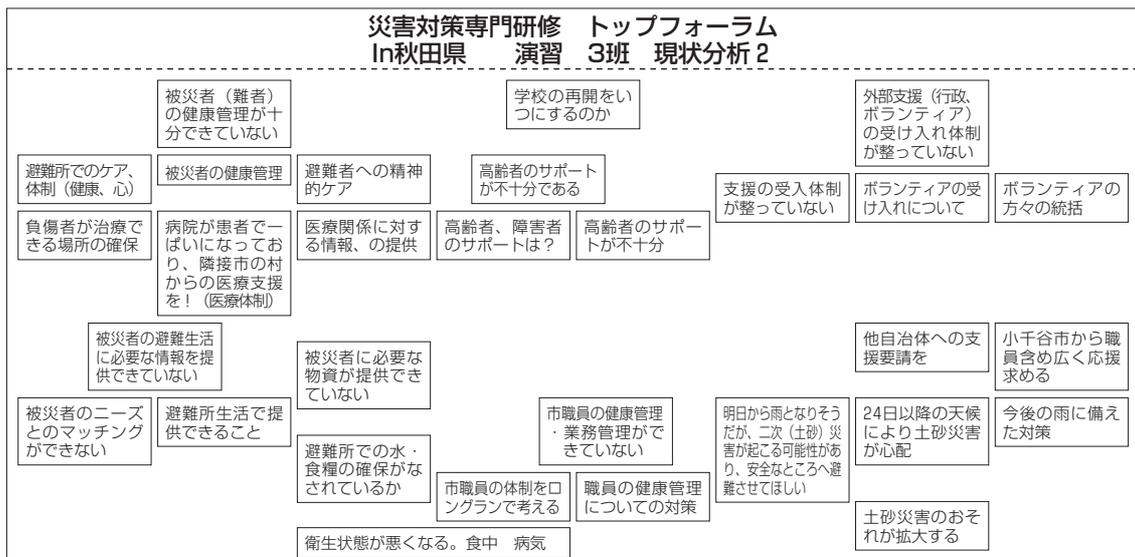
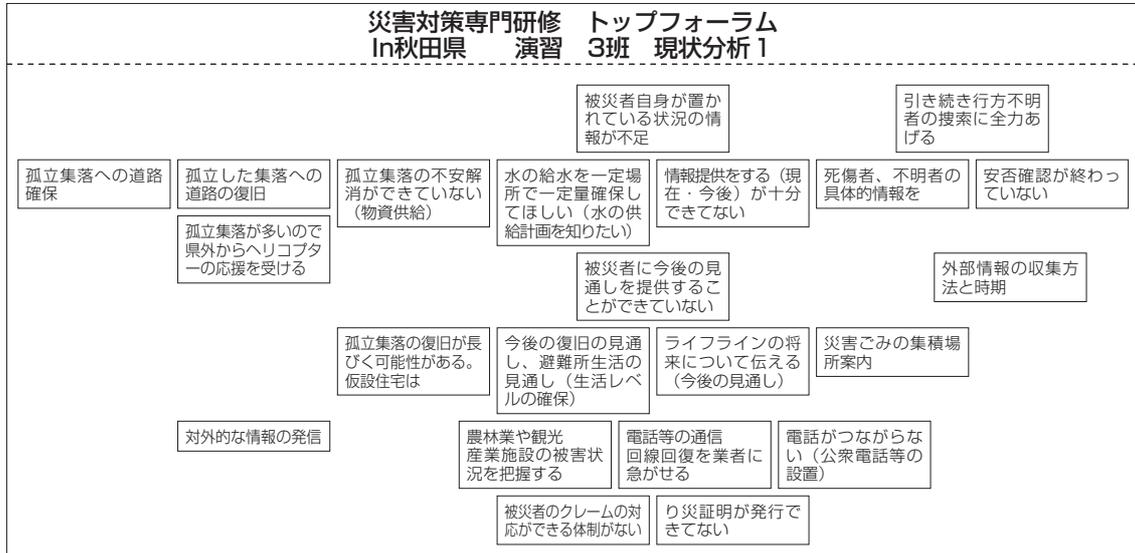
もう一つ、具体的に元気の出る食事というのはどういうものですか。

B班 KA市長)

どうしても避難所などにおりますと、食べる方も含めて、連日同じような状況が続いてきます。そうした中でも試行錯誤で、やはり目先を変えながらメニュー考えて、「食」は元気のもとと言いますので、被災者の元気回復に何とか取り組んでまいりたいなと思っております。

③C班の演習結果

■ K J法を利用したワークショップ形式で議論した結果



## ■ C班の演習結果の発表「記者会見形式により」

・・・擬似記者会見・・・

### C班 KA市長）

これまでの3日間、思いも寄らぬ災害によりまして、市民の皆さんには大変なご苦勞をおかけしております。KA市としても、これまで負傷者の搬出、搬送、また消火活動などに努めていました。避難所の生活を続けている被災者の方々には大変なご苦勞をおかけしておりますが、お互いに助け合いながら、余力があれば困った人にお声をかけていただきながら、お互いにできることを頑張り、励まし合って苦しい生活を乗り切っていただきたいと思っております。市としても、復旧のために全力を挙げたいと思っておりますのでご協力をよろしく願います。



記者発表

特に依然として安否確認できない状態の方もおられ、こういった人の救出や、あるいはまた孤立している集落もありますのでその救援などを優先的に取り組みます。

その他、皆様方から色々な声が寄せられております。我々としても本部の早期再建に取り組み、一つ一つ対応していきたいと考えています。

特に今後1週間で五つばかり重点的に取り組みたいと思っております。一つ目はこの後、雨が降る情報があります。既に被害を受けたことにより、危険な箇所が多数ありますので、二次災害の予防を進めていきたいと考えています。これ以上、人命の犠牲を出さないため、皆様からもご協力を願います。

また、二つ目には、これまで3日間で、避難所生活で色々な不便を感じられていると思っております。しかし、KA市全体としても避難所の数は不足していると思っておりますので、その対策に万全を期したいと思います。また、医師の数も十分確保できない状態ですが、いろいろ手だてを尽くし、外部に優先的に応援を求めます。

被災者の健康を保っていただくため、医師の方などに協力をいただきながら、皆様のいろんな健康相談に応じていきたいと思っております。特に、高齢者の方が多いので何かありましたら、ぜひ声をかけていただきたいと思っております。それからまた、避難所がこういう状態ですから、なかなかプライバシーを守ることは難しい状況だと思っております。しかし、その部分は何とかご協力を願いたいと思っております。

それから三つ目は、被災者の皆さんは、今後のことについて、色々心配されていることと思っております。今後の生活再建に向けた情報について皆様のもとに届けていきます。

特にその中でも、仮設住宅の関係と水道・ガス・情報通信・電話回線などのライフラインの問題等です。これらは、これからやらなきゃならない課題が多くありますので、これらの見通し等を立てて、早急にお知らせしたいと思っております。

### C班

#### 市民へのメッセージ

- ・ 2次被害を予防します。
- ・ 避難生活の質の向上を目指します。
- ・ 被災者の今後の生活再建に向けた情報提供を行います。
- ・ 孤立集落の孤立状態の解消を目指します。
- ・ 街の衛生環境を確保します。

次に四つ目は、先ほども申し上げましたが、まだ孤立状態の集落がありますので、連絡が取れる状況ではございますが、孤立状態の生活状況を解消するための手だてを考え尽くします。

最後に五つ目は非常に衛生状態が悪くなっております。トイレの問題や病気の関係、さらには大量のゴミの問題も発生しています。今後、街の衛生を保ち、住民の方の健康を守るためにそういったゴミの対策などについても進めていきたいと思っています。

まだまだこれから色々な状態で皆様に不便をかけることが続くわけですが、市としても全力を挙げていきますので、皆様方のご協力をお願いします。さらに、明日以降雨が予想されておりますので、市民の皆さんは、危険な箇所には立ち寄らないようにご協力をよろしくお願い申し上げます。お互いに苦しい中ではありますが、一緒に頑張ってください。

・・・質疑・・・

研究調査員)

市長、お疲れさまでございます。孤立集落解消という対応方針がありましたが、具体的には道路を開通させて解消するのか、あるいは物資等を届ける方向で解消するのか、または住民全体を被災地の外に出すのか、色々な対応方針があると思いますが、具体的にはどのような対応方針をお考えですか。

C班 KA市長)

まず、連絡が取れる状況ですので、直ちに正確な集落の状況把握に努めます。今の現状からいうと、道路の開通はかなり先になる見通しですので、状況によってはヘリコプターなどにより直接その場所に行けるような体制で、救助物資を送ったりを考えています。しかし、危険な箇所や状態であれば他の場所に移転をするというような対策を進めていきたいと思っています。

## 9 講評 — 擬似記者会見の発表を受けて —

### ① 講評1 トップフォーラムin秋田県より

越山 健治

人と防災未来センター 研究主幹

センター在籍期間：2002年4月～

専門分野／都市安全計画、都市復興計画

発表いただいた内容に関して3点お話させていただきます。

一点目は、本演習により考えていただいた目標が全ての班（グループ）で部局横断的な設定になっている点です。これは、我々の設定している理想的な結果を出していただいたと思っています。例えば、1班では「生活する上での必要な物資を全員に行き渡せる」という目標を立てられましたが、この目標にかかわる部局は5部局以上になります。道路部局、食料部局、福祉部局などを含めてあらゆる部局が、その目標（ミッション）を達成するために協力しないといけません。

また、首長が目標を管理するには部局ごとに報告を受けても難しいです。さらに、被災者はどの部局が何をするかを見ている訳ではありません。自分の生活や避難状況というものにどう寄与するかが関心事項ですから、それに直接答えて下さい。

そこで、このような目標を示すことによって、複数の部局を協力させながら組織を部局横断的に動かしていくために参考にして下さい。特に災害時には通常と違う組織体制や考え方・調整を行わなければいけない中で、横断な意趣を設定して考える必要があります。また、それを評価し、モニタリングしていくということを忘れずに考えていただければと思います。

二点目は外向けの話ですが、このような災害時に記者発表を行うときに、今回は災害発生3日後に、1週間後を見据えてという話をしていただきました。この時間という概念は実際に災害対応を行っている職員にとっては非常に厳しい概念です。その時間的な数字の概念を設定し、発表することによって、具体性と責任というものが伴います。「1週間後に何々をする、1週間後までに何々をする、もしくは1カ月後までに何々をする。」という言葉が姿勢を前向きに評価することで非常に具体性があるわけです。

実は、自分で自分の目標やレベルを数字的に明らかにして設定することにより、それだけ責任を持って対応しているということは伝わります。また、被災者もそれを待っているときがあります。「あと、何日頑張ればいい」という覚悟や目安ができます。特に災害時は、日々刻々と被災者の人数が変化します。被災者は、明日、1週間後にどうなるのかという不安に見舞われますから、その時間設定というのが非常に重要で、この時間という数字の意味を再確認して下さい。また、それに対する具体的な行動を発表することの意味は、思っている以上に災害時はとても大きいものであると感じていただければと思います。

三点目は「災害発生3日後」という時期の被災者の状況です。実はこの3日ほど経過すると被災者に二つの思いが大きくなってきます。一つは、「この不便何とかならないかな」という不満です。もう一つは、「今後どうなのだろう」という不安です。不便と不安が出てくるのが、3日後から1週間、2週間という時期です。

この住民の思いに対して、不便さを解消するという策は今回でも出てきたと思います。しかし、同じぐらい重要なのは、被災後の不安をどう解消させるかということになります。

その視点から「住宅再建支援の具体的な策を1週間後には出します。」「住宅再建支援のメニューを示せます」という話だとか、義援金や住宅を罹災証明などの話も考えられます。被災度の評価基準と判定基準を示し、自治体としてはこのような支援をしていきますという計画を発表するだけで、その不安が解消したり和らいだりする可能性があります。さらに、このぐらいの時期から街の次の姿を考えさせるという場を設定するということがあります。1週間ぐらい経って、被災者に集まっていただき、どのような「街にする」ということが言えるかどうかは、「復旧」や「生活の不便さ」への対策がしっかり取られていれば、被災者に「次どのような街にしていこう」という未来を見せることが出来るかもしれません。このような形で不安を解消させ、希望を持っていただくという策を考えていければ、このような対応方針というものは、非常に有意義なものになると思っています。

今回、実施いただき、考えていただいたことは、今後の災害対策などに十分いかしていただけるものだと思います。演習で立てていただいた対応方針は、自治体や状況に応じて変化させながら、実際に災害が発生したときに利用いただけるとありがたいと思います。

## ② 講評2 トップフォーラムin秋田県より

河田 恵昭

人と防災未来センター センター長

まず、記者会見シミュレーションを拝見して、とても良い記者会見だったと思います。災害が発生したときの最大の味方はマスメディアという見方もあります。行政機関の方の多くがマスメディアとうまくいかないという先入観を持っておられます。しかし、実は防災の問題を上手に解決しようとする、マスメディアの協力が必要不可欠で、マスメディアを通じて情報提供することは大変重要です。

実際の記者会見は、首長自らがお一人で行われるよりも、担当部局の何人かの方が陪席して行われても良いと思います。なぜなら、本演習の想定は、災害発生から3日間経過しており、トップ（首長）の方は随分疲れておられるはずで、災害対応は、トップにすべてのことが凝縮されてしまいがちですが、必要に応じて幹部職員で代理ができる体制を整え、トップの負担を軽減するためにも、情報の共有化を災害対策本部の全体で行わなければいけません。

また、記者会見では新聞記者の方に特に記事に書いていただきたい内容のメモ程度のものご用意いただくことも重要です。何の準備もせず、メモも持たずに、ご自身の記憶だけを頼りに記者会見を行うのは、ある意味ではとても危険なことなのは間違いありません。

さらに、だれに伝えるか、これが重要です。記者会見で被災者に伝わることを期待しても、必ずしも避難所に新聞が配られたり、実況中継されるとは限りません。被災者の方には今の情報が確実に伝わるかがわかりません。そこで、例えば、FMのコミュニティ放送などを利用するなど、自治体の広報媒体以外にも色々な形で、被災された方に、その首長からの情報が伝わるような手だてが必要だと思います。NHKや民放など多くの報道機関が取材されますが、伝えたい情報が必ずしも被災者に届いていません。被災地外の方にくら詳しい話が伝わっても、「ああそうか」で終わってしまいます。一番大事なこの情報を誰が必要としているか、どのように伝えるかを考えて下さい。

新潟県中越沖地震などでも、県や国の災害対策本部が同じ庁舎に設置されるようになりました。このような関係機関をできるだけ有効に活用していただきたい。すなわち、困ったときだけ相談に行くのではなく、常時、県や国の災害対策本部と情報を共有を行うことを心がけていただきたい。災害対応が長丁場になると、必ず県や国の協力が必要になってきます。災害が起きて、せつかく現地には国あるいは県の災害対策本部が同時にできていきますから、単に災害対策本部会議の席上に県や国の方が同席するのにとどまるのではなく、それ以外のときでも、国の知恵や県の知恵をかりる形でできるだけ関係者の輪を広げて、みんなで考えながら良い方向に進めていく努力をお願いします。

災害は突然やってくるので、混乱は当然です。「混乱しない方が間違いだ」といった形で開き直すことも大変重要な素質です。必ずしも全てうまくいくわけではありませんが、首長は自分の信念を持って、切り抜けていただくことがとても大事だと思います。

最後に、首長の落ち着いた態度が人心の安定には不可欠です、どんな事態に陥っても、決して涙などを流さぬようお願いしたいと思います。

## ③ 講評3 トップフォーラムin鳥取県より

福留 邦洋

人と防災未来センター リサーチフェロー

(新潟大学 准教授)

センター在籍期間：2002年7月～2006年4 (主任研究員)

専門分野：地理学、都市計画、都市防災

最初に感想ですが、演習の最後に記者会見シミュレーションを行っていただきましたが、事前に行政職員の方にご協力いただき行ったリハーサル（事前試行）と比べて、当然ですが首長が行うと記者発表の雰囲気は全然違うと感じました。

次に記者発表内容ですが、非常に被災者に対して自助・自立を求めることについてお話しされたグループが多く、これは大切なことだと思います。しかし、参加者に鳥取県西部地震を経験された方もおられましたが、実際の災害が発生した時、果たして本当に被災者へどこまで求め、言えるのかです。唐突感がなく、自然な流れで被災者の方に対してお話しできるかどうかは鍵になります。実際では、その当たりに少し重みづけや配慮いただければと思います。

全体として、被災者に対して詳細な部分まで丁寧な説明を心掛けておられるように見受けました。しかし、先に細部まで首長から発表されますと実際に対策の実務を行われる課長クラスといった方から具体的かつ細かい指示をその都度首長へ確認されるようになりますので、余り細部には踏み込まない事がトップとしては大切かと思えます。裏を返せば、トップにしか出来ないことがあると思います。具体的には、新潟の地震はまだご記憶にあると思いますが、同じ被災地においてもマスコミに多く取り上げられた自治体もあれば、そうでない自治体もあります。これは、トップのキャラクターが大きく左右しています。トップの姿勢の違いが、後々報道の量などから義援金や国の対策などの色々なところに影響してきます。このような意味でも対応方針を首長自身が自らお話しになるということは、トップとしての思想とか哲学を踏まえた上で対応方針の説明があると考えます。

また、被災者へのマニフェストということを強調されたかと思いますが、トップが自ら説明されるというのは国や県、庁内の職員、そして、被災地外の市民に対して何を訴えたかということにもなります。今すぐ全ての対策が行えないとしても、今後行っていきたい方向性や首長の思いを対応方針の中に込めて、マスコミ等を通じて知っていただくことは、広い意味で施策を実現していくために有効かつ重要な方策ではないかと思えます。直接的には被災者へわかりやすく語りかけることが大切ですが、被災地外に対してどのような戦略で取り組んでいくかも踏まえながら、災害対策上の目標を設定し、内容を検討していただければと思います。

#### ④ 講評 トップフォーラムin秋田より

—擬似記者会見の発表を聞いて（トップフォーラム終了後に執筆）—

川西 勝

人と防災未来センター リサーチフェロー

（読売新聞大阪本社 科学部主任）

記者会見の最後に、簡単な質疑を行った。質問をした立場から、質問の意図を中心に、記者会見を聞いての感想を班ごとに述べる。

(A班) 会議資料や新聞記事からは、避難所が一杯になっており、一部地域では収容可能数を超える被災者が集まっていることが読み取れる。避難所の環境改善が急務の課題となっていることは明らかである。優先すべき課題を選択し、対応方針を示すという本演習の趣旨から考えて、この問題に対する対応方針を考えることは必須である。しかし、A班の対応方針の中には、はっきりと打ち出されていない。このため、質疑の中で尋ねたが、明確な対応方針は示されなかった。対策本部会議の中で十分に検討されていないためである。検討していない事柄を、記者会見の場で場当たりに答えても、被災者の信頼が得られるメッセージの発信はできない。問われているのは、記者会見の場におけるパフォーマンスではなく、被災者になるほどと納得できるような対応方針を用意しているかどうか、である。

(B班) 対応方針を検討するに当たって、それが「絵に描いた餅」ではなく、実現可能性の高いものとすべきである、と講義の中で指摘した。大切なのは、「実現の可能性が高い」ということを、メッセージの受け手である被災者が合理的に納得できる、ということである。では、被災者が納得できるためには、何が求められるのか。大災害という非常時の中で、すべてが直ちに行えるようになるとは、被災者も思っていない。いつごろまでに、どの程度まで持っていくのか、時期ごとに達成目標を明確に示すことで、被災者の納得度が高まると言えるのではないか。こうした観点から、質疑では、対応方針について、時期を絡めた質問を行った。災害対策本部会議で対応方針を検討するに際しては、時期を区切って時期ごとに達成すべき目標を検討することが求められる。そのほうが検討もしやすくなるであろうし、被災者の理解も得やすくなるであろう。

(C班) 災害対応において対応方針が必要な理由について、近藤研究員は講義の中で四点を挙げている（p27～p30）。このうち三点目に「災害対応業務の進捗状況を把握し、それを評価して改善につなげる」という項目がある。進捗状況を把握・評価するためには、「どのような状態になれば目標を達成できたと言えるのか」が明確でなければならない。C班が打ち出した対応方針は「避難生活の質の向上を目指します」「孤立集落の孤立状態の解消を目指します」「街の衛生環境を確保します」等と書かれており、どのような状態になれば「避難生活の質が向上したのか」「孤立が解消されたのか」「衛生環境が確保されたのか」が明確ではない。このような記述方法では、把握・評価があいまいになり、今後どのように改善していけばよいのかも、明確にならない。質疑ではこのうち、「孤立集落」の問題について、「どのような状

態になれば孤立解消と考えるのか」を問う質問をした。被災者も、「行政はどのような状態に自分たちを持っていこうと考えているのか」を聞きたいと考えるであろう。対応方針と、それを達成するための戦略（施策）は、そのような観点から検討し、記述される必要がある。

ここではトップフォーラムの目標の達成度や研修カリキュラムとしての評価を行い、今後の課題をまとめて総括とする。

## ① トップフォーラムの成果と課題

### <成果>

#### ■ 災害対応に対する具体的なイメージの獲得

第1の成果は、参加者に災害対策本部の運営イメージと本部長に課せられる課題についての理解が深まった点である。災害時に被災地で求められる個別具体的な業務の手順や留意点などに焦点をあてるのではなく、そのような被災地で自治体に求められる災害対応業務を進めていくに当たって、どのような災害対策本部の運営が求められるのか、本部を取り仕切る首長にどのような役割が課せられるのか？という点に対する明確なイメージが形成されたと評価することができる。研修終了後の質問に対する回答では「自ら考えながら防災および災害対応への意識喚起・イメージ形成につながった」という評価があり、これを裏付けている。特に「自ら考えながら」という点が知識の定着におけるポイントであり、これは単なる座学による講義だけではなく、実際の災害映像の視聴やグループ形式でのワークショップという演習形式の効用だと考えられる。

#### ■ 危機意識の醸成

第2の成果は災害や危機管理に対する危機意識が醸成された点である。受講後の調査において、「今回の研修を参考にして危機管理体制に対する見直しにつなげたい」、「職員を含めた危機対応訓練の実施（職員の意識向上）」、「災害対策本部のマニュアルづくり」、「地域防災計画の見直し」など本庁に戻って実際の行動につなげたいという自由回答も多くみられた。これは担当者レベルではなく、自治体トップである首長が本庁に成果を持ち帰り、担当部局に具体的な指示をすることによって、現場での改善に結び付くという効果が特に期待される場所である。ただ、これはどのような研修を実施しても一定して得られる評価であり、特に強調すべき点ではない。

### <課題>

演習の成果物である「対応方針」とそれを伝える「記者会見」では課題が残っていると考えている。全体的にみると、すぐ目の前にある課題を解決する個別の対策の羅列というものは少なく、先を見通した対策が示している点は実際の災害を経験した自治体と比較するとはるかに質が高いが、二つ問題がある。第1に対応方針が業務リストにとどまっている点、第2に目標・対応方針が画に書いた餅にとどまっていた点である。前者については先を見越した一歩先の対策を被災者の視点で打ち出している点は評価できるが、部局にまたがるような大きな対応方針までには到達できていない。後者については、被災者の視点に立って達成すべき目標と対応方針を立てるということであったが、自治体の資源制約や時間的な制約の中で実現可能性を考慮した上での判断がなされなかったといえる。災害という資源・時間が制限されている状況下でリアリティをもって、特に何を優先して行うべきか、逆に言うと「捨てるもよい業務は何か」という判断が求められる。これは最後には

自治体のトップの意思決定にかかるところが大きい。このような点についても、十分に理解してもらった上で演習を行うような仕掛けが必要となる。

これらはすべての班に見られる傾向ではなく、中には部局のセクショナリズムを超えた大局的な視点で対応方針を示すことができている班もある。班ごとにバラツキがみられる点と対応方針の質に少々課題が残っているといえる。これらの課題は決して参加者の能力によるものではなく、演習の設計と進め方に問題があると思われる。班ごとの差を解消し、成果物としての対応方針や記者会見においてより高いレベルを目指していくためには、演習において対応方針を立案するまでのステップに対するさらなる改善とそれを演習の進行役である研究員にバラツキがでることがないように訓練していくことが我々に課せられている。

ただ、平成19年度においては次の(2)で示すように、対応方針の重要性を理解するまでを到達目標としており、対応方針の質までは、求めていない。トップフォーラムにおいて、どこまで達成目標と定めるかは今後検討を重ねていく予定である。

## 2 カリキュラムの評価—達成目標まで到達できるカリキュラム設計か？

次の評価の視点は「カリキュラムは、設定した目標を達成することにつながる設計になっているのかどうか」という点である。これはトップフォーラム終了後に行った参加者への調査に基づいて評価することができる。本調査は以下の項目を、次の4段階で評価していただいた。

1. 十分に理解することができた	3. あまり理解することができなかった
2. ある程度理解することができた	4. まったく理解することができなかった

- ①災害時の首長の役割について理解を深めることができた
- ②災害対策本部が何をすべきところなのか理解することができた
- ③災害対策本部会議では何を目的にして開催するのか理解することができた
- ④明確な対応方針をもって災害対応を行うことの重要性を理解することができた
- ⑤対応方針を設定する上での留意点（状況予測＋被災者の視点）について理解することができた
- ⑥市民へのメッセージ発信において求められる内容を理解することができた

鳥取県

参加者：21名（市町長7名、副市町長14名）内、回答者15名

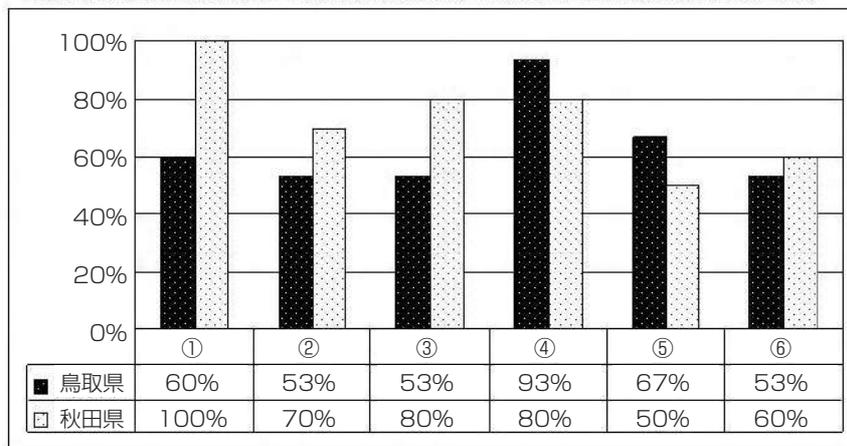
- ①十分に理解することができた：9名、ある程度理解することができた：6名
- ②十分に理解することができた：8名、ある程度理解することができた：7名
- ③十分に理解することができた：8名、ある程度理解することができた：7名
- ④十分に理解することができた：14名、ある程度理解することができた：1名
- ⑤十分に理解することができた：10名、ある程度理解することができた：5名
- ⑥十分に理解することができた：8名、ある程度理解することができた：7名

秋田県

19名（市町長9名、副市町長10名）内、回答者10名

- ①十分に理解することができた：10名
- ②十分に理解することができた：7名、ある程度理解することができた：3名
- ③十分に理解することができた：8名、ある程度理解することができた：2名
- ④十分に理解することができた：8名、ある程度理解することができた：2名
- ⑤十分に理解することができた：5名、ある程度理解することができた：5名
- ⑥十分に理解することができた：6名、ある程度理解することができた：4名

本調査での評価で最高の「十分理解うることが出来た」と回答した方の全体に占める割合



鳥取県と秋田県における受講者の評価をみると、項目①～④災害対策本部の役割と本部長の役割に対する理解に対しては、非常に高い評価をいただいている。これは講義「災害対策本部に求められる役割は何か」と演習を通じて一貫して提示した災害対応のモデルに対する理解が深まったことを示している。ただ、災害対応においては対応方針を明確にすることが必要であり、それを示すことが首長自らの役割である、という理解は得られたが、対応方針の質に関しては上記(1)で述べたような課題が残っている。1日間という限られた研修時間内で到達点のレベルアップを図っていくためには、さらなる研修カリキュラムの改善、工夫が必要となるであろう。

また、⑤「対応方針を設定する上での留意点（状況予測＋被災者の視点）について理解することができた」については、「十分に理解することができた」と「ある程度理解することができた」のみであり、ある程度の理解は得られたといえるが、①～④と比べるとやや低くなっている。これについては、総括(1)で示したように対応方針を立案するまでの具体的なステップやイメージに対する改善が求められることを証明している。最後に、⑥「市民へのメッセージ発信において求められる内容を理解することができた」も総じて評価は高いものの、十分に理解することができたという評価は他と比べると低くなっている。これには、講義「災害対応のリーダーが被災者に向けて対応方針やメッセージを発信するために求められること」の時間が10分と短すぎることに加えて、記者会見終了後の講評が十分に行われていない点が原因だと考えられる。

### 3 自治体トップを対象としたカリキュラムとしての妥当性

最後の評価の視点はこのような演習を織り交ぜたカリキュラムの形式が自治体トップを対象とした研修プログラムとして妥当かどうか、という点である。

演習では災害対策本部資料を素材として使いながら、今後の状況予測を行い、被災者の視点で目標を設定し、具体的な対応方針を示す、という作業を首長が行うわけであるが、このような作業をグループ演習で実践してもらう意味があるのか。実際の災害現場では防災担当部局が担当する災害対策本部事務局がこのような作業を行い、首長には最終決定を仰ぐというのが理想的な形である。しかし部下が示した対応方針に対して、それを修正あるいはゴーサインを出す上では、災害の進展状況をイメージする力、そして被災者の視点で目標を描くという能力がなければ適切な判断は下せないであろう。このような理由から首長にはなじみのない演習形式を採用し、災害対策本部で行う意思決定を実践してもらうカリキュラムとしている。この点については徳島県では災害対策本部資料がかなり荒いものであったために対応方針をたてるまで時間がかかりすぎたという問題があったが、第4章で説明したように平成19年度以降では、「今後の状況予測」という点だけあえて不完全にしているだけであり、本部会議資料としてはかなりコンパクトにまとめることによって、首長の作業量を減らすことにつながった。

また、全国各地で行われている研修には、実際の災害現場において取り仕切った首長による講演が大半を占めている。それはわれわれのような防災研究者には理解できない首長の苦勞、そこから学んだ生きた教訓などが語られ、体験したものにはわからない事項をできるだけ多くの首長が聞くことができる、ということ自身は非常に貴重な体験であろう。この点については、首長を外部講師として招くという方向ではなく、今年度に開始した災害を経験した首長に対するインタビュー調査研究（新潟県中越地震、能登半島地震、新潟県中越沖地震など）の成果を活用したカリキュラムのバージョンアップが考えられる。ここでは、首長の意思決定案件、トップの状況認識に必要な情報、首長の役割、災害対応の悩みなどを尋ねている。一つの災害における経験だけではなく、複数の事例から普遍化できる点を抽出し、その研究成果をトップフォーラムで伝えていくことが有効なのではないかと考えている。平成19年度のトップフォーラムの六つの目標の一つである「災害時の首長の役割について理解を深めることが出来た」をより充実していけるであろう。

### 4 来年度に向けた課題と方向性

来年度は三つの都道府県でトップフォーラムが開催される予定である。平成14年度以降の経験を踏まえて、今年度はある程度標準的なカリキュラムを作成された点は評価できる。ただし、これを基本としながらも、災害対応の理想形を追究する研究を推進するのと連携して、その成果をいかした研修カリキュラムのバージョンアップを図っていくことが求められている。前述した「災害時の首長の意思決定に関する研究」の成果を踏まえたカリキュラム設計を進めていく予定である。また、「巨大災害を見据えた地方自治体の災害対応

能力の向上」(人と防災未来センター中核的研究プロジェクトH18～H22)という研究と研修のより強い連携を構築を図っていくことが重要である。実践的な防災研究が求められるセンターでは、災害対応の完全な理想的なモデルの構築を待たずして、ある程度の段階で自治体による災害対応モデルを提示し、それを研修の場で実践してもらう中での課題抽出やモデルの再検討などを行う方向性が期待されているのではないだろうか。

また最終的には、センターで行っているトップフォーラムのカリキュラムや教材を活用して、自治体の担当者が自らの手で研修を行うことができることを、目指している。各地では市町村長を対象にした都道府県主催によるトップフォーラムが開催されている。企画されている職員からも、どのように設計すればよいかわからない、実際に体験した人を呼んできて話をしてもらって講演形式のものにならざるをえない、という声を聞くことが多い。現場の自治体が活用できるような研修運営の際の教材やツールの開発も併せて求められる。このような取り組みはセンターでH15年～H17年度に実施した「ボランティアコーディネーターコース」ですでに実践されている。人材育成に役立つ教材を提供するために「災害実践ボランティア ワークショップガイド」を発行し、非常にご好評をいただいている。充実したカリキュラムの企画・設計と合わせてこのような方向性も念頭に置きながら進めていくことが重要となるであろう。

## 5 現在のカリキュラムを踏襲する場合の改善事項

最後に今年度のトップフォーラムのカリキュラムを採用する場合の留意点や改善事項をまとめておきたい。

### ①阪神・淡路大震災の映像(25分)について

演習を実施するために、災害後の被災地のイメージを持つツールとして映像は有効であることは明らかになったが、阪神・淡路大震災という都市災害だけで十分なのかという点は課題として残っている。新潟県中越地震のような中山間地を襲う災害、新潟中越沖地震のような中小都市を襲う災害などいくつかのバージョンを作成していくことも求められている。また時間についても、もう少し短くまとめてもよいのではないかと、という意見があり、これについても検討していくことが必要である。

### ②演習について

#### a) 対応方針を立案するまでの四段階の思考過程の改善

トップフォーラムの成果物を見ても、大局的な視点のもとでの対応方針を立案することはまだ十分でないことが明らかとなった。どのように対応方針を設定するのかその手順・思考プロセスにまだまだ統一性がないこと、それを演習の進行役を務める研究員間で共通の認識として持ち得なかったことが大きな課題である。

#### b) 演習で活用する災害対策本部資料について

演習で活用した本部資料は、首長に見せるものとしてはまだ少し分量が多いのではないかと、という指摘がある。確かに演習時間内にもそれを見て議論をすることは少な

かったが、これは資料の問題だけではなく、班ごとのディスカッションで本部資料をどのように活用するかという点が徹底されなかったことが考えられ、その点での改善が必要である。

c) ワークショップという方式に入り込める工夫

これは「ワークショップ」という場での慣れない形式のグループ作業やディスカッションにすぐになじめないという課題があった。普段ではやり慣れない形式でのディスカッションで活発な議論を行ってもらえるための環境づくり、事前のアイスブレイク<sup>7</sup>などに配慮が必要、進行役を務める研究員の場づくりなどにおいて工夫が必要である。



アイスブレイク

d) トップフォーラム終了後の配布物

首長が1日を通じて得られた知見や認識した課題を現場に持ち帰って、危機管理体制や防災業務に役立ててもらおうという行動につなげてもらうことが、最終的な成果である。トップフォーラムで学んだ事項、裏を返せばセンターが首長に伝えたいことをコンパクトにまとめ、それを目に見える成果として持ち帰ってもらうという方策も有効であろう。

e) ニーズに対応できるカリキュラムの可変性

来年度以降にどのようなカリキュラムで行うかは未定であるが、開催県のニーズに基づいたある程度可変性のあるカリキュラムを作っていくことも求められている。本カリキュラムでは、首長に学んでもらうこととして大きく六つを達成目標として掲げているが、時間とニーズに応じて取捨選択できるようなパッケージを用意していくことも有効であろう。首長を対象としている以上、1日でなく半日で実施できるカリキュラムへの期待は高いものと思われる。

<sup>7</sup> 初対面の人たちが集まっている場合、心も体も緊張していることがあり、その緊張した状態（氷：アイス）をほぐす（壊す：ブレイク）ために行う活動のことを「アイスブレイク」という

## ① 演習用条件付与

5章に掲載したトップフォーラムの目的を達成するための手段としての実施した演習（訓練）を各自治体で手軽に取り組んでいただくためにコピーすれば使用出来るように状況付与資料などを掲載する。

なお、平成19年8月21日に滋賀県で開催された市町村研修の実施の際は、演習（訓練）で使用する状況付与資料は、センターで作成した鳥取県、秋田県での資料を基に滋賀県職員の方が作成し、演習内の進行役も職員が実施した。

### ①条件付与資料（中山間地域をイメージした条件付与）

以下に秋田県で実施したトップフォーラム資料を示す。

演習ではKA市として設定した。モデルとした市は、北秋田市<sup>8</sup>で、平成17年3月22日に鷹巣町、合川町、森吉町及び阿仁町が合併し、誕生した。秋田県の北部中央に位置する本市は、人口約4万人、面積は秋田県の約1割を占める水と緑に囲まれた美しい街である。

今回の演習では、演習目的として孤立集落対策もあったことから、市北部は険しい山地により移動は主に南北に限られ、迂回路の設定も困難であり、集落が点在することから、北秋田市をモデルとして選定した。実際の市勢、地形に基づかず、演習の目的を達成することが出来るように、地形的に4区分とし、それぞれの特徴を設定してKA市として仮想の市を作成した。

<sup>8</sup> <http://www.city.kitaakita.akita.jp/index.html>

## 第8回KA市災害対策本部会議

訓練

秋田県トップフォーラム演習資料

- 会議の目的
  1. 当面の応急対策活動に関する対応方針の決定
  2. 災害状況等に関する認識の統一
- 次第
  1. 状況報告
    - ① 被害状況
      - ・ 地震活動状況
    - ② 活動状況の報告
      - ・ 各実施部
      - ・ 関係機関
    - ③ 気象状況等
  2. 応急対策活動の検討
  3. 28日(地震発生後7日後)頃までの対応方針の決定
  4. 次回(第9回)本部会議の開催予定
    - ・ 目的 応急対策活動の確認・検証・修正、災害状況等に関する認識の統一
    - ・ 時期 7月23日(月)18:00～
    - ・ 参集範囲 本部長、本部長、連絡官(警察、消防、自衛隊)
  5. その他
- 配付資料
  1. 第8回KA市災害対策本部会議資料

この本部資料は、演習用です。  
このため、意図的に記載していません。

訓練

平成19年(2007)秋田県内陸地震

## 第8回KA市災害対策本部会議資料

7月23日07:00現在

1. 被害状況と対応状況の概略
2. 地震発生状況
3. 気象情報
4. 被害・避難状況

平成19年7月23日(月)08:00～  
KA市

1

## 1 被害状況と対応状況の概略

### 訓練

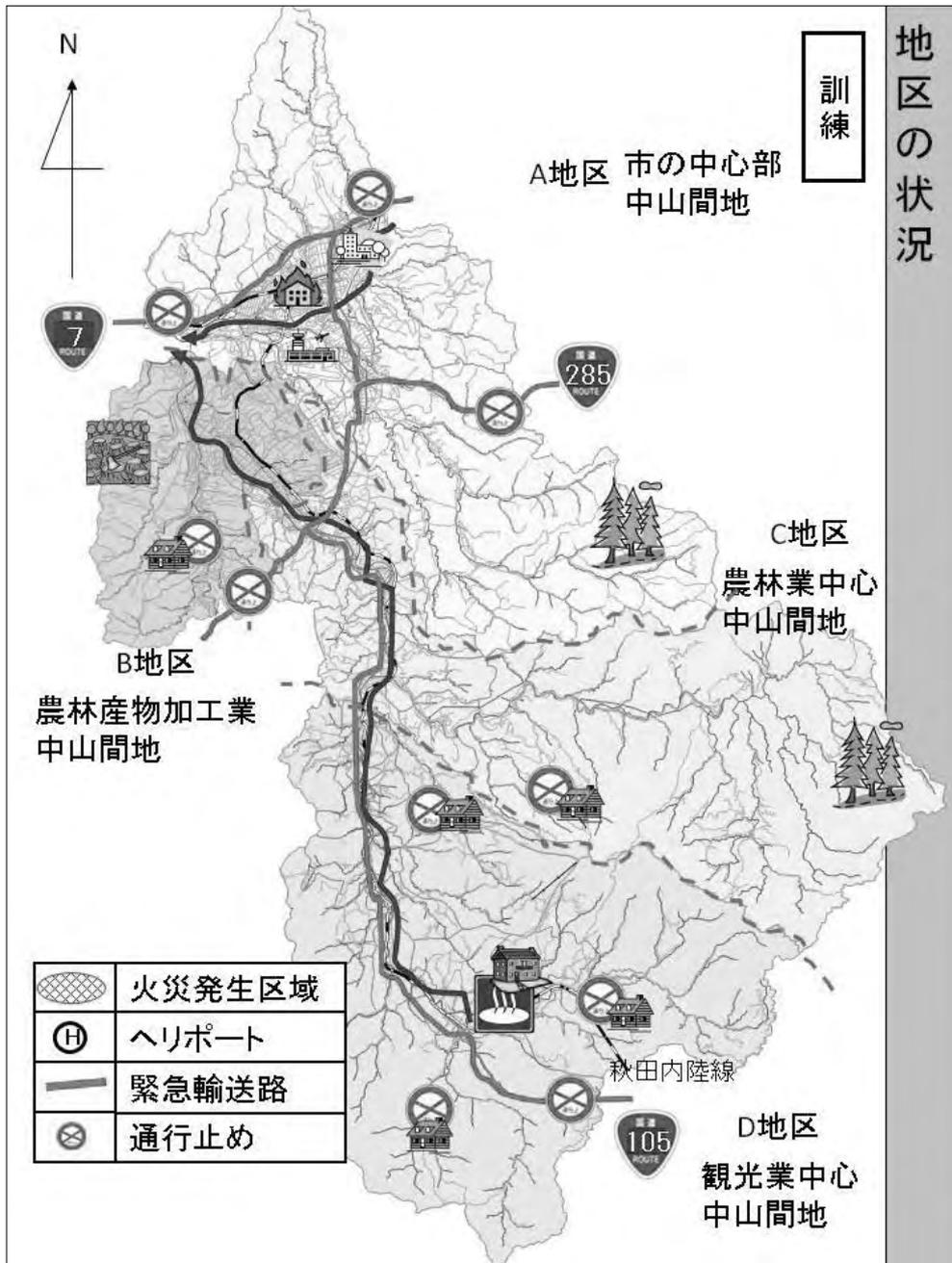
- 市内で、震度7の地震が発生。
- 地域防災計画の被害想定を上回る被害が発生している。
  - 市内中心部A地区を中心に、家屋、ライフライン、公共土木施設に大きな被害が発生。
  - 秋田内陸線は、23日始発より「鷹ノ巣～阿仁マタギ」間は運行している
  - D地区を中心に、人家裏山の崩壊などの土砂災害が発生している。
  - 電気、水道の復旧には3週間かかる見込み。
  - 防災行政無線により県とは連絡が取れるが、電話については、固定、携帯とも災害時優先電話以外は繋がらない状況(規制がかかっている)。
  - 負傷者、死者、行方不明者が多数発生している。
  - 倒壊家屋、焼失家屋が多数あり、多数の住民が避難所に避難している。
  - 中山間地域で、孤立集落が発生している。連絡は出来るが、復旧の見込みは未だである。
- 現在は、火災は鎮火し、負傷者の救助はほぼ終了し、自衛隊、警察、消防により行方不明者の捜索を実施中。
- 県から技術系を含む応援職員が来ている。
- 新潟県小千谷市(おぢやし)等から職員派遣の必要性について打診があった。
- 市は、引き続き、被害状況の把握に努めている。
- これまでの主な対応
  - 負傷者の救出・救助・搬送
  - 消火活動
  - 避難所の開設と避難者の救援
  - 被害状況の把握
- 市職員は、地震発生以来24時間体制で、不眠不休で対応中。
- 市職員の8割が業務に従事できている。

## 2 地震発生状況

### 訓練



- 発生日時  
平成19年7月21日 7時00分頃
- 震源地 秋田県KA市
- 震源の深さ 12km
- 規模 マグニチュード7.5
- 津波 津波の心配はなし
- この地震について気象庁は「平成19年(2007年)秋田県内陸地震」と命名した



## 3 気象情報

訓練

## 本日(23日)の天気

秋田県内陸		降水確率	気温予報
今日	南東の風くもり夜雨 波0.5メートル後1メートル	00-06 20%	朝の最低 18.0℃
		06-12 50%	日中の最高 22.0℃
		12-18 70%	
		18-00 80%	

## 週間天気予報

	24日(火)	25日(水)	26日(木)	27日(金)	28日(土)	29日(日)	30日(月)
天気							
降水確率	90%	90%	80%	50%	40%	0%	70%
最高(℃)	19.6	22.7	23.7	21.8	21.8	23.4	21.8
最低(℃)	18.6	21.8	21.6	20.4	19.7	20.3	19.0
風向							

風凡例

0~2m/s: ● 3~5m/s: ▲ 6~9m/s: ▼ 10m/s以上: ▽

5

### 4 被害・避難状況

訓練

	人口	建物被害				人の被害				孤立 集落	
		全壊	半壊	一部破損	建物火災	死者	行方不明者		負傷者		
							重傷	軽傷			
A地区	25,223	305	855	2,872	10	22	2	189	745	0	
B地区	10,526	53	410	1,458	3	14	0	91	358	1	
C地区	9,211	38	152	348	0	2	0	45	73	1	
D地区	5,589	19	98	241	0	1	0	25	58	3	
合計	50,549	415	1,515	4,919	13	39	2	350	1,234	5	

	患者数		避難者数							
	患者数	入院可能数	收容可能数	避難者数	男		女		乳児	高齢者
					男	女				
A地区	735	432	6,000	8,329	4,158	4,171	46	4,875		
B地区	358	400	4,000	4,250	2,118	2,132	15	2,185		
C地区	85	100	2,000	1,852	913	939	4	1,044		
D地区	68	100	1,000	950	463	487	1	512		
合計	1,246	1,032	13,000	15,381	7,652	7,729	66	8,616		

6



A地区避難所



B地区避難所



B地区ボランティア



A地区公園



B地区避難所



C地区人家裏山キレツ



提供：新潟県

土砂崩れによる寸断された国道



安否情報(B地区〇〇避難所)



救援物資の山

7月23日の状況

2007年7月23日(月)

DRI新聞朝刊

社会面1面

## 道路寸断 相次ぐ「孤立」



撮影：東京消防庁航空隊

地震による土砂崩れ寸断された道路(22日午後4時：D地区)  
注)新潟県中越地震より(提供：新潟県)

秋田県内陸地震で震度7の直撃を受けたKA市では、土砂崩れにより、道路網が寸断され、山あいの集落の孤立が相次いだ。このうち、市の中心部につながる幹線道路がふさがれ、完全に“陸の孤島”と化したD地区では、余震により再度の土砂崩れが発生する恐れが高く、復旧作業も手つかずの状態が続いている。

## 高まる不安

KA市その他の地区と同様、D地区でも、電気と水道は止まっていた。地震発生から3日が過ぎた現在も復旧のメドが立っておらず、通信手段も防災行政無線と災害時優先電話に限られている。

同地区の自治会長、平沢雄一郎さん(78)によると、幹線道路は、巨大な岩や大量の土砂が路面をふさぎ、人力での撤去は困難だ。しかも、路面の陥没も所々で起きており、車では集落

の約3キロ手前までしか近づけない状況となっている。家屋に被害を受けた一部住民は、余震などに備えて、集会所などに避難しているという。

また、高齢者が住民の半数を占め、体調不良を訴える人も増えているが、集落には医師や看護師などの医療従事者が不在なうえ、医薬品も乏しい。平沢さんは電話取材に対し「食べ物も水もあと5日程度はなんとかなるが、この状態が続く、急病人が出ないか心配だ。早くなんとかしてほしい。」と不安を語った。

同市災害対策本部のまとめによると、市内の孤立集落は、D地区を含め5か所に及んでいる。いずれも、命にかかわるようなけがをした人はいない模様だが、地震発生から3日が過ぎ、孤立が続くことに伴う生活環境の悪化が、住民の健康に悪影響を及ぼし始めているとみられる。

## 狭い暑い 高齢者グツタリ

約1500人が避難生活を続けているKA市A地区のS小学校体育館の床には、隙間なく毛布が敷き詰められ、手足を伸ばして休む事も出来ない状態だ。被災者は、割り当てられた狭いスペースに、家族ごと集まり、身を縮めるようにしてうずくまっていた。中山間地でありながら市の中心部でもある同地区はここ数年、高齢化が進んでおり、人口の約3分の1が65歳以上の高齢者。梅雨明け間近の蒸し暑さが覆う避難所では、体調不良を訴えるお年寄りが相次いでいる。こうしたなか、衛生環境の悪化や混雑を極める避難所を避けて、自家用車で寝泊まりする被災者も増え始めている。

## ②条件付与資料（地方の中小都市をイメージした条件付与）

### ア) 鳥取県で実施したトップ訓練開始時点説明

以下に鳥取県で実施したトップフォーラム資料を示す。

演習ではK市として設定した。モデルとした市は、倉吉市<sup>9</sup>で、平成17年3月22日に東伯郡関金町を編入した。鳥取県の中部に位置し、人口約5万人である。市内を流れる川により市街地と、旧市街地に分けられる。

今回の演習では、古い街並みのある旧市街地と、比較的新しい建物の多い市街地、農林業主体の中山間地、温泉旅館等がある地域の対策を検討することを目的とするため、倉吉市をモデルとして選定した。実際の市勢、地形に基づかず、演習の目的を達成することが出来るように、地形的に4区分とし、それぞれの特徴を設定してK市として仮想の市を作成した。

### ■ 訓練開始時点の状況

訓練時間の仮想定：地震発生から3日後の朝、5月24日（木）08:00

訓練場所の仮想定：第8回K市災害対策本部会議、災害対策本部室

訓練開始時点の状況	
・ 訓練場所の仮想定	
－ 鳥取県中部にある市を <b>K市</b> として、訓練場所に仮想定	
－ 人口 55,000人	
－ K市は、4地区(A~D)に区分され、それぞれ地域特徴が異なる	
・ K市の状況	
－ 災害対策本部を設置	
・ 気象	
－ これまでのところ雨は降っていない	

### ■ これまでの主な状況

地震は5月21日（月）07:00に発生

（政府の対応）

非常災害対策本部が設置される

自衛隊、警察、緊急消防援助隊は出動

（秋田県の対応）

災害対策本部が設置される

（K市の対応）

災害対策本部が設置される

災害対策会議はこれまでに7回開催されており、今回は8回目

（天候）

災害発生から本日まで晴れ

これまでの主な状況				
	D	D+1	D+2	D+3
	5月21日(月)	5月22日(火)	5月23日(水)	5月24日(木)
全般状況	07:00地震発生 (政府) ・非常災害対策本部設置 ・自衛隊災害派遣 ・警戒区域緊急援助隊 ・緊急消防援助隊			
鳥取県の状況	災害対策本部設置			
K市の状況	災害対策本部設置 第1回本部会議 第2回本部会議 第3回本部会議	第4回本部会議 第5回本部会議	第6回本部会議 第7回本部会議	08:00 第8回本部会議
天候	☀	☀	☀	☀

<sup>9</sup> <http://www.city.kurayoshi.tottori.jp/>

■ 地区の状況

鳥取県K市の4地区の状況  
地勢的に4地区に区分される。  
地区の概況

(A地区)

新興住宅地

(B地区)

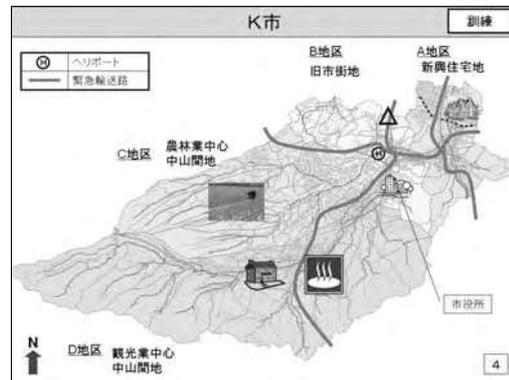
旧市街地で市役所及びヘリポートが有り

(C地区)

農林業の中心の中山間地区

(D地区)

観光業が中心で、温泉等の宿泊場所もある地区



■ 訓練開始時点の状況

**訓練開始時点の状況**

- ・地震
  - 鳥取県中部地震
  - 5月21日(月)午前7時に発生
  - 鳥取県中部のK市を中心に大きな被害が発生
  - 被害は、県内全市町村に及び隣接県でも発生
  - 余震の起こる確率は低くなっている
- ・県等の状況
  - 鳥取県は、災害対策本部を設置
  - 内閣総理大臣を長とする緊急災害対策本部を設置し、総合的な災害応急対策を実施中
  - 自衛隊(災害派遣)、警察広域緊急援助隊及び緊急消防援助隊が派遣されている

■ 地震発生状況

- ・地震名
- ・平成19年(2007年)鳥取県中部地震
- ・発生日時 5月21日07:00頃
- ・震源地 鳥取県K市
- ・最大震度 震度7(K市)
- ・周辺市町村は図を参照
- ・被害の概要：
  - 鳥取県中部のK市を中心に大きな被害が発生
  - その他、県内全市町村に及び隣接県でも甚大な被害が発生している



訓練開始の時点

**訓練開始の時点**

地震発生から3日後の  
 5月24日(木)午前8時  
 第8回K市災害対策本部会議  
 K市災害対策本部室

イ) 状況付与（災害対策本部事務局長による会議資料を用いた報告）

<b>訓練</b>
鳥取県トップフォーラム演習資料
<h2>第8回K市災害対策本部会議</h2>
<p>■ <b>目的</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 当面の応急対策活動に関する対応方針の決定</li> <li>2. 災害状況等に関する認識の統一</li> </ol> <p>■ <b>次第</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 状況報告             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 被害状況                 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地震活動状況</li> </ul> </li> <li>② 活動状況の報告                 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各実施部</li> <li>・ 関係機関</li> </ul> </li> <li>③ 気象状況等</li> </ol> </li> <li>2. 応急対策活動の検討</li> <li>3. 28日(地震発生後7日後)頃までの対応方針の決定</li> <li>4. 次回(第9回)本部会議の開催予定             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 目的 応急対策活動の確認・検証・修正、災害状況等に関する認識の統一</li> <li>・ 時期 5月24日(金)18:00～</li> <li>・ 参集範囲 本部長、本部長、連絡官(警察、消防、自衛隊)</li> </ul> </li> <li>5. その他</li> </ol> <p>■ <b>配付資料</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第8回K市災害対策本部会議資料</li> </ol>

この本部資料は、演習用です。  
このため、意図的に記載していません。

訓練

平成19年(2007)鳥取県中部地震

## 第8回K市災害対策本部会議資料

5月24日07:00現在

1. 被害状況と対応状況の概略
2. 地震発生状況
3. 気象情報
4. 被害・避難状況
5. 各実施部の対応状況

平成19年5月24日(木)08:00～  
K市

1

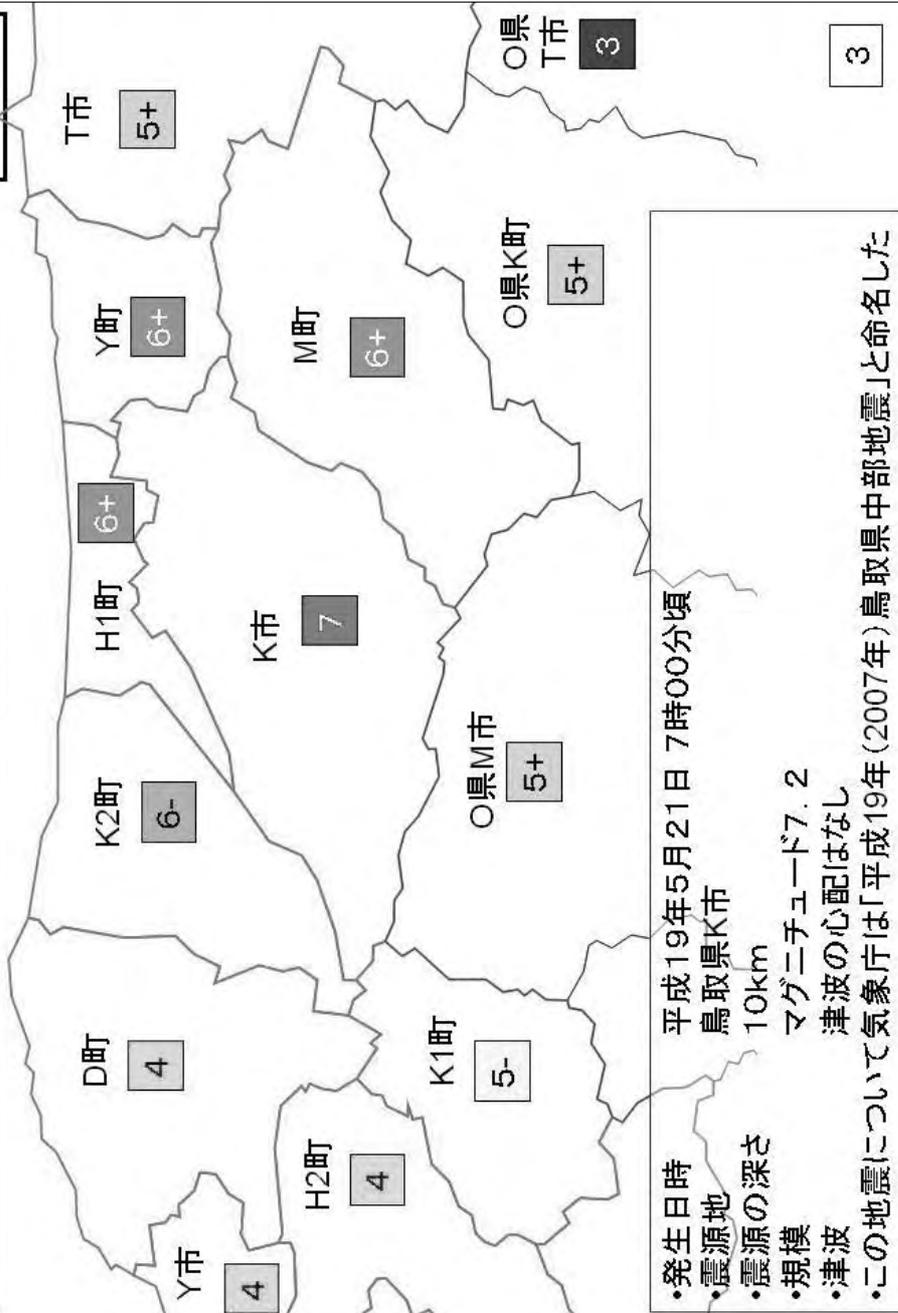
## 1 被害状況と対応状況の概略

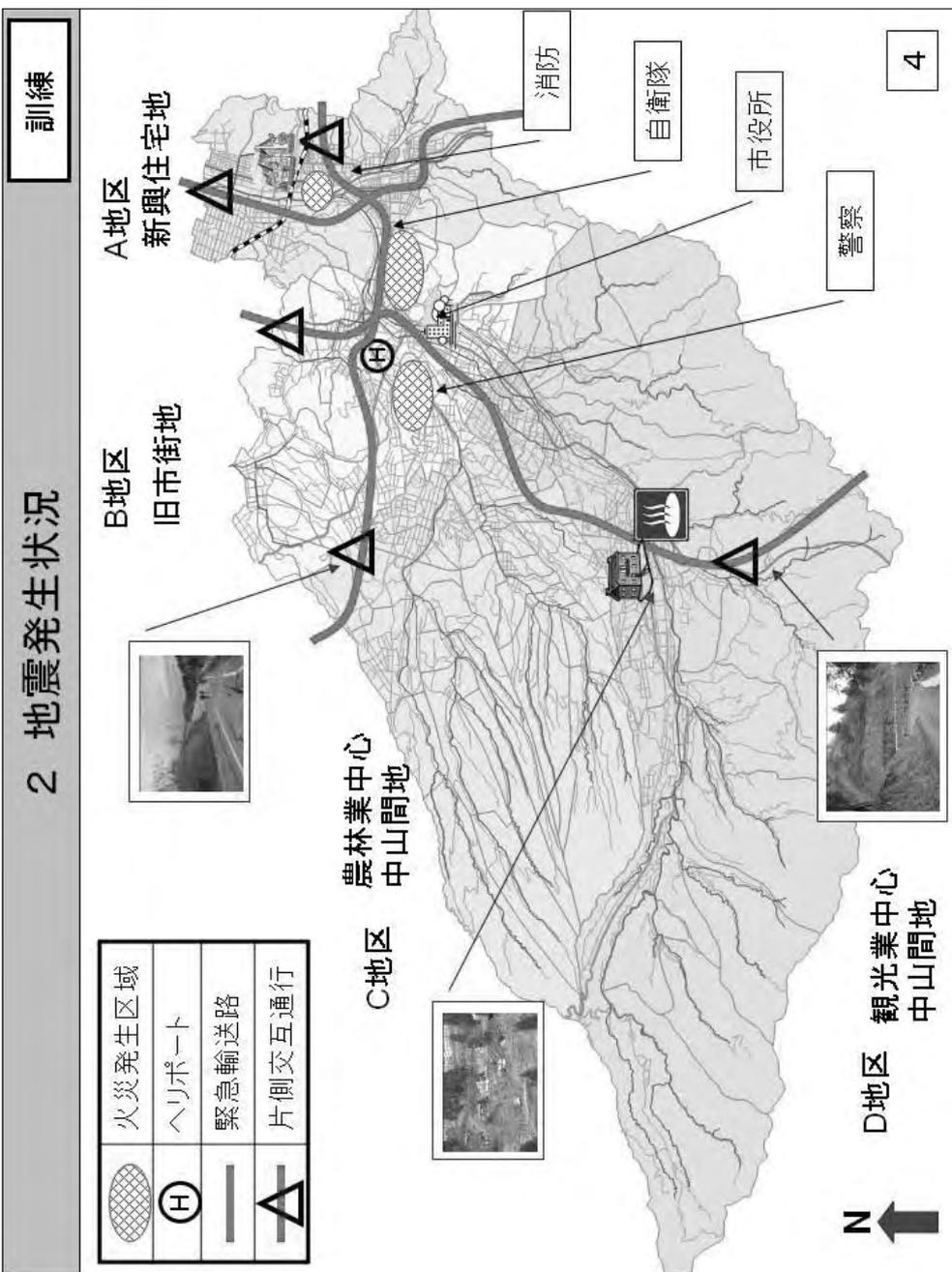
### 訓練

- 市内で、震度7の地震が発生。
- 地域防災計画の被害想定を上回る被害が発生している。
  - － 市内中心部A地区及びB地区を中心に、家屋、ライフライン、公共土木施設に大きな被害が発生。
  - － D地区を中心に、人家裏山の崩壊などの土砂災害が発生している。
  - － 電気、水道の復旧には3週間かかる見込み。
  - － 防災行政無線により県とは連絡が取れるが、電話については、固定、携帯とも災害時優先電話以外は繋がらない状況(規制がかかっている)。
  - － 負傷者、死者、行方不明者が多数発生している。
  - － 倒壊家屋、焼失家屋が多数あり、多数の住民が避難所に避難している。
- 現在は、火災は鎮火し、負傷者の救助はほぼ終了し、自衛隊、警察、消防により行方不明者の捜索を実施中。
- 県から技術系を含む応援職員が来ている。
- 新潟県小千谷市(おぢやし)等から職員派遣の必要性について打診があった。
- 市は、引き続き、被害状況の把握に努めている。
  - － これまでの主な対応
  - － 負傷者の救出・救助・搬送
  - － 消火活動
  - － 避難所の開設と避難者の救援
  - － 被害状況の把握
- 市職員は、地震発生以来24時間体制で、不眠不休で対応中。
- 市職員の8割が業務に従事できている。

## 2 地震発生状況

訓練





### 3 気象情報

訓練

#### 本日(24日)の天気

鳥取県中部		降水確率	気温予報
	北東の風やや強く 後北の風くもり所により今夜遅くに雨波2メートル	00-06 10% 06-12 20% 12-18 10% 18-00 30%	朝の最低 13.7℃ 日中の最高 18.9℃

#### 週間天気予報

	25日(金)	26日(土)	27日(日)	28日(月)	29日(火)	30日(水)	31日(木)
天気							
降水確率	90%	60%	40%	30%	10%	0%	70%
最高(℃)	18.9	20.6	19.4	19.5	26.9	23.3	21.2
最低(℃)	13.7	13.7	14.8	14.8	14.7	14.6	13.8
風向							

風凡例

0~2m/s: ● 3~5m/s: ▲ 6~9m/s: ▼ 10m/s以上: ▽

5

### 4 被害・避難状況

訓練

	人口	建物被害				人的被害			
		全壊	半壊	一部破損	建物火災	死者	行方不明者	重傷	負傷者 軽傷
A地区	18,690	257	846	3,092	3	15	2	171	867
B地区	17,560	305	1,158	4,270	10	34	3	285	1042
C地区	8,292	53	198	687		4		74	65
D地区	10,458	38	134	542		2		53	41
合計	55,000	653	2,336	8,591	13	55	5	583	2,015

	患者数		避難者数					
	患者数	入院可能数	収容可能数	避難者数	男	女	乳児	高齢者
A地区	572	432	6,000	9,521	4,758	4,763	101	2,912
B地区	876	400	5,000	11,256	5,568	5,688	76	4,251
C地区	105	100	2,000	4,200	2,058	2,142	8	2,054
D地区	75	100	2,000	2,879	1,245	1,634	10	1,842
合計	1,628	1,032	15,000	27,856	13,629	14,227	195	11,059

6



A地区避難所



B地区避難所



B地区ボランティア



A地区公園



B地区避難所



C地区人家裏山キレツ



安否情報(B地区〇〇避難所)



救援物資の山

5月23日の状況

7

## 5 各実施部の対応状況

### 訓練

実施部	実施内容
総務部	<ul style="list-style-type: none"> <li>対策本部会議を朝と夕に実施</li> <li>防災行政無線、広報車により広報を実施</li> <li>職員とその家族の安否を確認</li> <li>職員の健康管理について注意喚起</li> </ul>
企画部	<ul style="list-style-type: none"> <li>被害状況の把握に努めている</li> <li>定期的に記者会見と資料提供を実施</li> </ul>
生活環境部	<ul style="list-style-type: none"> <li>仮設トイレを確保中</li> <li>ゴミ収集業務を一部地域で再開</li> </ul>
福祉保健部	<ul style="list-style-type: none"> <li>市職員及び教員により避難所の管理、運営を行っている</li> <li>避難所の把握と避難者数の把握を実施中</li> <li>避難所をさらに確保中</li> <li>避難所に救護所、臨時公衆電話、テレビを設置</li> <li>ボランティア窓口を設置</li> </ul>
産業部	<ul style="list-style-type: none"> <li>食料と物資の必要数を把握し、県に要請</li> <li>救援物資が届き始めたので、職員により救援物資の保管、仕分、配送を実施中</li> <li>住宅裏山のパトロールを実施中</li> </ul>
建設部	<ul style="list-style-type: none"> <li>応急仮設住宅の用地を確保し、建設場所について県と調整中</li> <li>応急危険度判定を実施し、半数が終了</li> <li>市道の被害状況の把握と応急復旧を実施し、主要な市道については通行可能</li> </ul>
水道部	<ul style="list-style-type: none"> <li>応急給水を実施、被害状況を把握</li> </ul>
教育部	<ul style="list-style-type: none"> <li>教員は避難所の管理、運営を行っている</li> </ul>
消防部	<ul style="list-style-type: none"> <li>消防団により、消火、救出、防火パトロールを実施</li> </ul>

2007年5月24日(木)

DR新聞朝刊

社会面1面

## 「健康が悪化」「いつ帰れる」 避難所に募る疲労

### 鳥取県中部地震 発生から3日

鳥取県中部地震から3日目の23日、被災地では復旧に向けた応急活動が懸命に続いた。最も被害が大きかったK市を中心に、約3万人もの市民が避難所などで不自由な生活を強いられている。「健康が悪化した」「いつになったら家に帰れるのか」。被災者は心身の疲労を募らせている。

#### 高齢者ぐったり

約1千人が避難したK市Q小学校の体育館。被災者たちは床一面に敷き詰められた毛布の上で、ぐったりした様子を見せていた。手を伸ばせば、隣の人にぶつかってしまう。K市のB地区は旧市街地高齢化しており、避難者の約4割を高齢者が占めている。



避難所では健康の不安を訴える高齢者が相次いでいる(23日午後5時、K市B地区の公民館で)

平澤雄一郎(77)さんは「床が硬く、夜は冷え込みが厳しいので寝付けない。持病の薬を持ち出せなかったので、体が弱ってきた。医師に診てほしいが、かかりつけの先生がどこにいるかわからない」と疲れ切った表情で話した。

地域防災計画の想定を上回る被害が起きたため、飲み水や食料は不足している。仮設トイレ

も足りず、水分補給を控えるお年寄りも多く、体調を崩す原因になっている。入浴ができないため、衛生も悪化している。

混雑した避難所を敬遠し、車の中で寝泊りする被災者も次第に増えている。川瀬智也・DR I大教授は「避難所で震災関連死が起きる可能性が高まっており、危険な状態だ。広い避難場所の確保、適度な運動や水分補強の指導が急がれる」と警告する。

#### 見通し立たず 被災者に焦り

先の見通しが立たないことに對する不安やいら立ちを口にする被災者も多い。

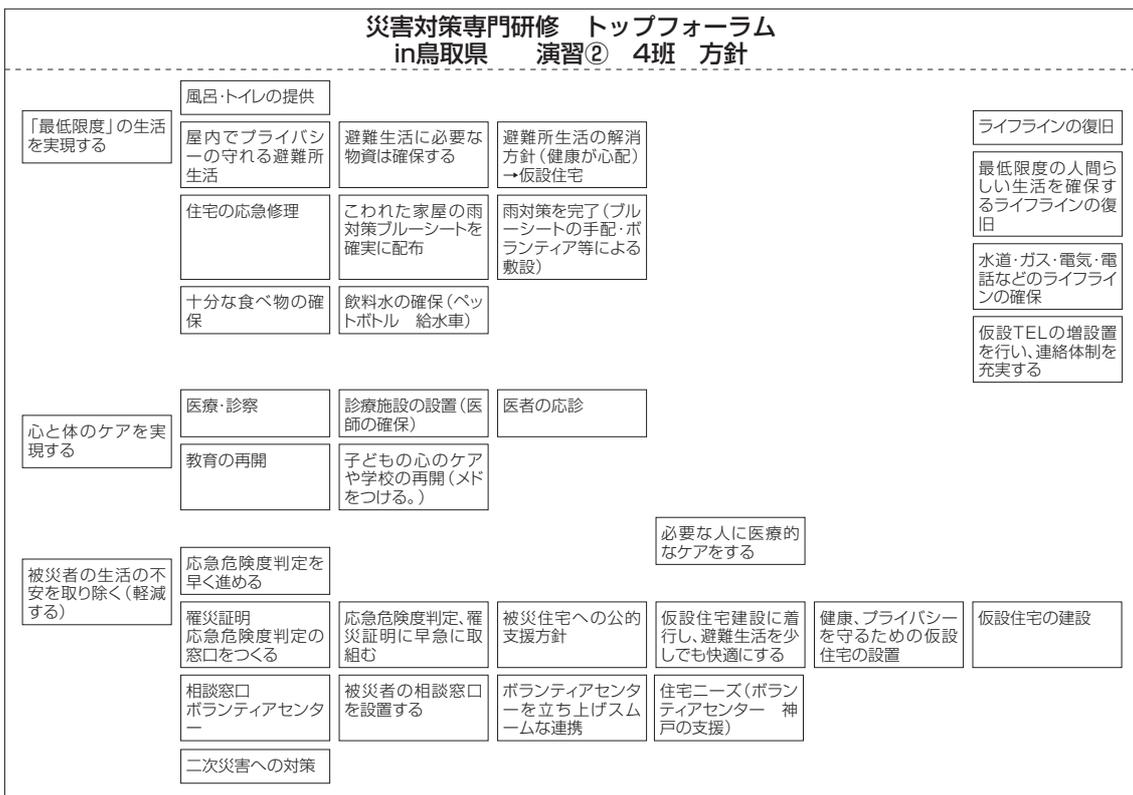
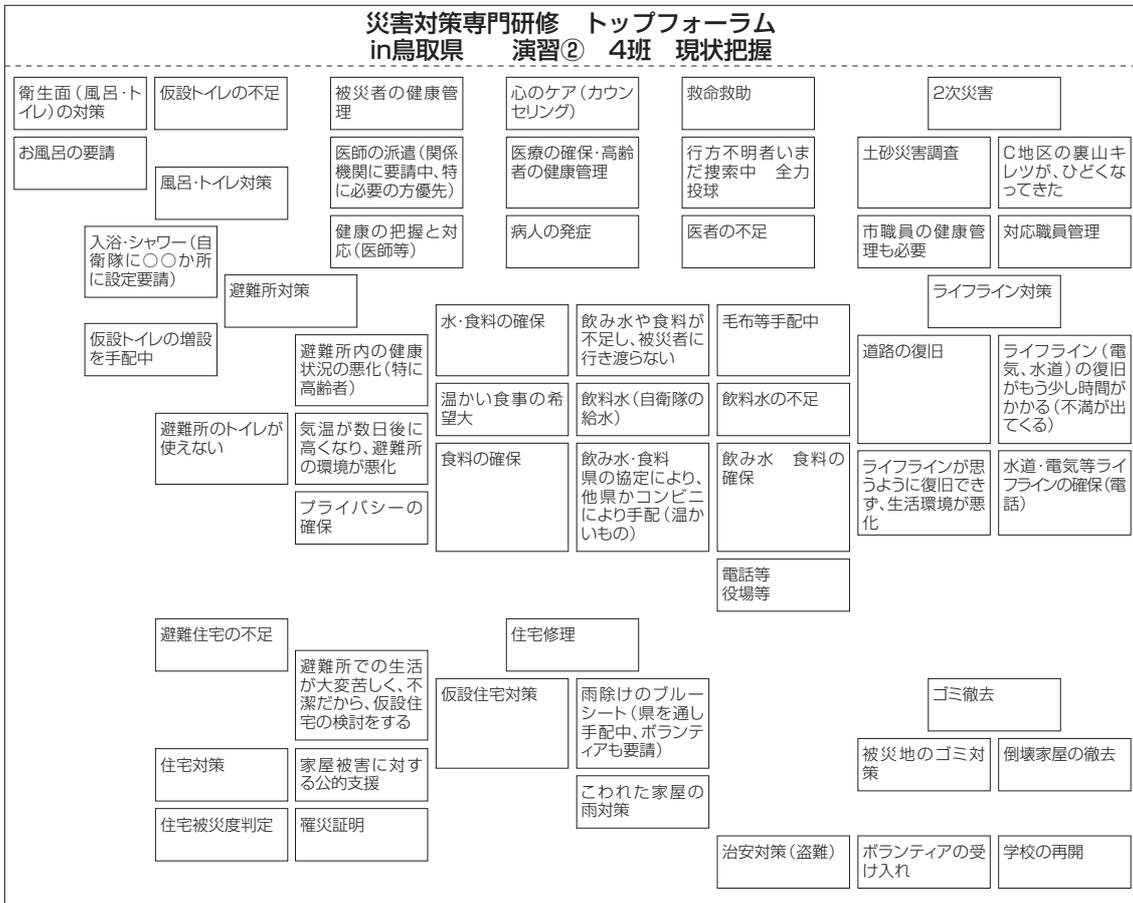
自宅の被害は軽微だったが、ライフラインが止まっているため、やむなく避難所暮らしをしているという桑山聡子さん(25)は「水や電気が回復すれば家に帰れます。あと2、3日我慢すればいいんでしょうか。見通しを教えてください。心構えができるんですが……」と顔を曇らせた。

家が全壊したという石田晃士さん(69)は「この歳で新たに借金して家を建て直すことは無理だ。お先真っ暗なので、頑張って耐え抜こう」という気力が起きない。寒い避難所の片隅で、ため息が漏れた。



【状況予測】	【対応方針】	【戦略】
<ul style="list-style-type: none"> <li>①情報の不足</li> <li>②二次災害の危険性</li> <li>③避難者の疲労</li> <li>④医療面の問題</li> <li>⑤治安の問題</li> <li>⑥生活物資の不足</li> <li>⑦災害対応体制</li> <li>⑧平常な状況への回帰</li> <li>⑨関連機関との連携</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○避難者の生活を改善する</li>   <li>○二次災害を防止する</li>   <li>○生活基盤の復旧の見通しを示す</li>   <li>○住民への協力を呼びかける</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所の増設</li> <li>・健康面への配慮</li> <li>・生活物資の確保</li>   <li>・住民への危険箇所等の広報の徹底</li> <li>・ブルーシートの確保・配布</li> <li>・危険箇所の調査</li>   <li>・ライフライン（電気・水道・ガス）の復旧見通し</li> <li>・仮設住宅の建設見込み</li> <li>・生活改善のメニューを示す</li>   <li>・自主防災組織の活用</li> <li>・周辺のパトロール</li> </ul>

イ) 演習結果【実例2】



**対応方針**

①「最低限度」の生活を実現する

- 戦略1 風呂、トイレの提供
- 戦略2 屋内でプライバシーの守れる避難所生活
- 戦略3 住宅の応急修理
- 戦略4 十分な食物の確保

②心と体のケアを実現する

- 戦略1 診療施設の設置、応診
- 戦略2 教育の再会

③被災者の生活不安を取り除く

- 戦略1 応急危険度判定を早く進める
- 戦略2 り災証明・応急危険度判定の窓口を作る
- 戦略3 被災住民相談窓口、ボランティアセンター設置
- 戦略4 二次災害対策

ウ) その他の演習結果 (対応方針) (トップフォーラムin鳥取県)

**1 班**

状況予測 (被災者が) 何に困っている? 困難なこと? ・見通しがたたない事への不安 (二次災害、家族、住い、職、ケガ、病気の治療、ライフライン、サギ) ・避難所環境の悪化 ・衛生面 (トイレ、廃棄物)	→対応方針	→市民へのメッセージ (記者会見) 1.必要物資は全て行き渡らせます。 2.新たに避難所を確保します。 3.求めらる医療サービスを提供可能な体制にします。 4.住宅復旧に対する支援策を3日後にまとめます。 被災者へのメッセージとして: パトロールはしているが二次災害に注意して下さい。
--	-------	--

**2 班**

(方針①) ・被害状況は把握、まずは人命救助を優先 ①-1 ・引き続き行方不明者等の搜索を一	
(方針②) 避難者が1日でも元の生活に戻るよう、全力で取組む、当面の避難生活もできる限りフォロー ②-1 ・具体的にはライフライン、家屋安全性の確認 <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">                     ↓                      完全復旧まで                      あと3週間                 </div> <div style="text-align: center;">                     ↓                      あと3日                 </div> </div> ・避難生活を余儀なくされるが— ○様々な不便→助け合って住民同士協力を	
②-2 ・避難所の確保 // 環境整備 (WC、スペースetc)	
②-3 ・高齢者等、健康維持の対策 →県等から医療チーム派遣要請	
その他のメッセージ [ ・降雨の見込、土砂災害を心配、二次災害を防止 →ブルーシートの確保	

## 5班

対応方針 3 心身ともに安心感、信頼感を与える。

戦略 1 医師、看護師等で健康対策を開始

2 応援物品は十分にある「安心」

方針 2 当面の日常生活ができるよう対策を行う。

(応急対策活動を円滑にする)

戦略① ライフラインの応急復旧に全力をつくすが3週間かかるため当面の生活が出来るように1週間で行う。

方針 1 希望を与える「災害前の基の生活へ」

①地域復興のためのトータルプランを1週間以内に作成。

## 6班

鳥取県中部地震

K市対応方針

①被災者の苦しみを緩和する

- ・避難所の環境改善
- ・健康相談の充実
- ・水・食料の充実

②元どおりの生活への目途を示します。

- ・住宅再建支援
- ・ライフラインの復旧

## 2 トップフォーラムin鳥取県

- ①日 時：平成19年5月24日（木）9：30～17：10  
 ②場 所：鳥取県立倉吉未来中心（〒682-0816 鳥取県倉吉市駄経寺町212-5）  
 ③主 催：鳥取県 / 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター  
 ④参加者：39名（市町長7名、副市町長14名、鳥取県幹部職員など18名）  
 ⑤カリキュラム

時 間	内 容
09:30-09:40 (10)	開催の挨拶 鳥取県知事
09:40-11:10 (90)	災害の教訓と自治体のトップに求められる役割 センター長 河田恵昭
11:10-11:20 (10)	休 憩
11:20-11:50 (30)	災害対策本部とは何か？－求められる機能とマネジメンター 主任研究員 近藤民代
11:50-12:15 (25)	阪神・淡路大震災における当日から3日後までの映像
12:15-13:00 (45)	休 憩
13:00-13:05 (05)	過去の災害における自治体のトップが果たした役割 主任研究員 近藤民代
13:05-14:05 (60)	演習①災害対策本部長（首長）に求められる役割および能力とは何か？
14:05-14:15 (10)	災害時に本部長が果たすべき役割とは何か？ 研究主幹 越山健治
14:15-14:30 (15)	休 憩
14:30-14:35 (05)	演習②オリエンテーション 主任研究員 近藤民代
14:35-14:50 (15)	市民に向けての対応方針とメッセージ発信に求められること 研究調査員 川西 勝
14:50-16:30 (100)	演習②災害対策本部資料をもとにして、自治体の対応方針を決定し、市民へのメッセージ案を作成する
16:30-17:00 (30)	記者会見
17:00-17:10 (10)	全体の講評及び閉講

### 3 トップフォーラムin秋田県に関する資料

- ①日 時：平成19年7月23日（月） 9：45～16：40  
 ②場 所：秋田県庁（〒010-8570 秋田市山王四丁目1-1）  
 （午前：県議会棟1階大会議室、午後：県庁第2庁舎4階災害対策本部室）  
 ③主 催：秋田県 / 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター  
 ④参加者：19名（市町長9名、副市町長10名）  
 ⑤カリキュラム

時 間	内 容
09:45-10:00 (15)	開講式 秋田県幹部
10:00-11:30 (90)	最近の災害の教訓と自治体の首長の役割 センター長 河田恵昭
11:30-12:05 (35)	阪神・淡路大震災における当日から3日後までの映像
12:05-13:00 (55)	休 憩
13:00-13:25 (25)	災害対策本部に求められる役割は何か？ 主任研究員 近藤民代
13:25-13:40 (15)	市民に向けての対応方針とメッセージ発信に求められること 研究調査員 川西 勝
13:40-13:50 (10)	演習オリエンテーション 主任研究員 近藤民代
13:50-14:00 (10)	災害対策本部資料の説明（災害から3日目の状況を説明する。）
14:00-14:45 (45)	演習ステージ①（現状認識と状況予測） 災害対策本部資料をもとに、現状を把握して、今後の状況予測を行う
14:45-15:00 (15)	休 憩
15:00-16:00 (60)	演習ステージ②（対応方針の決定） 現状認識と状況予測より対応方針を検討する。
16:00-16:15 (15)	記者会見（被災者に向けてのメッセージの発信）
16:15-16:35 (20)	全体の講評など
16:35-16:40 (5)	閉講式 秋田県副知事

## 4 過去の実施状況

※役職は当時のもの

平成14年度（2003年度）

- ①日 時：平成15年2月14日（金） 13:00—18:00
- ②場 所：阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター  
防災未来館5階 プレゼンテーションルーム
- ③主 催：阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター
- ④参加者：市町長及び助役 計22名

（参加者内訳）

	市長	町長	市助役	町助役	合 計
兵庫県内	2	5	6	2	15
兵庫県外	1	4	1	1	7
計	3	9	7	3	22

※兵庫県外：岐阜県、大阪府、岡山県、徳島県、高知県の1府4県

### ⑤カリキュラム

13:00-13:05

フォーラム開式・挨拶

13:05-13:50

「国における災害対策の方向性について」

講師：白崎徹也 内閣府大臣官房審議官(防災担当)

概要：中央防災会議の検討状況や東南海・南海地震対策特別措置法の推進状況など国における最新の検討状況等を踏まえ、我が国の災害対策の今後の方向性や災害対応において、自治体トップに望まれることを講義形式で学んだ。

14:00-15:30

「災害における危機管理—自治体トップは何をなすべきか」

講師：河田恵昭 人と防災未来センター長

概要：過去の災害や想定される内陸性地震や南海地震、津波被害などから、「自治体トップはいま何をなすべきか」あるべき姿や求められる対応を考え、その考えを通じ自治体の危機管理のあり方やその対策として「自治体職員は何をなすべきか」「住民は何をなすべきか」を考察した。

15:30-16:30

意見交換会

進行：深澤良信 人と防災未来センター副センター長

上記を受けて、自由に意見交換を行う。

16:40-18:00

施設概要説明、展示見学

※展示見学会については自由参加。

平成15年度（2004年度）

- ①日 時：平成16年1月22日（木） 10:25－17:00  
 ②場 所：阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター  
 防災未来館5階 プレゼンテーションルーム  
 ③主 催：阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター  
 ④参加者：市町長及び助役 計23名

（参加者内訳）

	市長	町長	市助役	町助役	合 計
兵庫県内	2	1	5	7	15
兵庫県外	1	7	0	0	8
計	3	8	5	7	23

※兵庫県外：岐阜県、愛知県、徳島県の3県

⑤カリキュラム：

10:25

フォーラム開式・挨拶

河田恵昭 人と防災未来センター長

10:30－12:00

講演「迫りくる巨大災害と行政・首長に求められる役割」

講師：河田恵昭 人と防災未来センター長

（京都大学防災研究所巨大災害研究センター長）

阪神・淡路大震災において行政に求められたリーダーシップとは何か、また近い将来発生が懸念されている東海・東南海・南海地震において行政対応上どのような問題が予想されるかなど、具体的事例とともに論じる。

13:00－15:30

ケーススタディー

コメンテーター：室崎益輝 人と防災未来センター上級研究員

（神戸大学都市安全研究センター教授）

齋藤富雄 兵庫県副知事

山中茂樹 朝日新聞社大阪本社編集委員

巨大地震への対応を迫られたある市とその市長の対応を作成した架空のシナリオと映像などより「巨大災害に直面したとき、首長はどのような行動をし、どのような判断を行うべきか」等について、いくつかの事例を紹介し、それぞれの事例に含まれるポイントについて、グループごとに参加者相互の意見交換を基に「災害対応における首長の役割および責務とは何か」を考え、理解を深める。

15:40－17:00

施設概要説明、展示見学

※展示見学会については自由参加。

平成16年度（2005年度）

- ①日 時：平成16年7月1日（木） 10:25－17:00  
 ②場 所：阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター  
 防災未来館5階 プレゼンテーションルーム  
 ③主 催：阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター  
 ④参加者：市町長及び助役 計19名

（参加者内訳）

	市長	町長	市助役	町助役	政策監	合 計
兵庫県内	1	2	4	5	0	12
兵庫県外	0	3	3	0	1	7
計	1	5	7	5	1	19

※兵庫県外：宮城県、長野県、岐阜県、滋賀県、徳島県の5県

⑤カリキュラム

10:25

フォーラム開式・挨拶

河田恵昭 人と防災未来センター長

10:30－13:00

ケーススタディー

コメンテーター：室崎益輝 人と防災未来センター上級研究員  
 （独立行政法人消防研究所理事長）

齋藤富雄 兵庫県副知事

山中茂樹 朝日新聞社大阪本社編集委員

巨大地震への対応を迫られたある市とその市長の対応を作成した架空のシナリオと映像などより「巨大災害に直面したとき、首長はどのような行動をし、どのような判断を行うべきか」等について、いくつかの事例を紹介し、それぞれの事例に含まれるポイントについて、グループごとに参加者相互の意見交換を基に「災害対応における首長の役割および責務とは何か」を考え、理解を深める。

14:00－15:30

講演「迫りくる巨大災害と行政・首長に求められる役割」

講師：河田恵昭 人と防災未来センター長

（京都大学防災研究所巨大災害研究センター長）

阪神・淡路大震災において行政に求められたリーダーシップとは何か、また近い将来発生が懸念されている東海・東南海・南海地震において行政対応上どのような問題が予想されるかなど、具体的事例とともに論じる。

16:00－17:00

施設概要説明、展示見学

※展示見学会については自由参加。

平成17年度（2006年度）

- ①日 時：平成18年2月2日（木） 10:00—17:00  
 ②場 所：阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター  
 防災未来館5階 プレゼンテーションルーム  
 ③主 催：阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター  
 ④参加者：市町長及び助役 計8名

（参加者内訳）

	市長	町長	区長	市助役	町助役	合 計
兵庫県内	0	0	0	0	2	2
兵庫県外	3	1	1	1	0	6
計	3	1	1	1	2	8

※兵庫県外：東京都、三重県、滋賀県、和歌山県、徳島県の5県

⑤カリキュラム

10:00—10:05

開会・挨拶

河田恵昭 人と防災未来センター長

10:05—11:30

講演：「迫りくる巨大災害と行政・首長に求められる役割」

講師：河田恵昭 人と防災未来センター長（京都大学防災研究所長）

阪神・淡路大震災や新潟県中越地震などにおいて行政に求められたリーダーシップとは何か、また近い将来発生が懸念されている東海・東南海・南海地震において行政対応上どのような問題が予想されるかなど、具体的事例とともに論じる。

13:00—15:30

ケーススタディ：

「災害時に考えることとは 一実災害映像を用いたワークショップを通じて」

全 体 進 行：越山健治 人と防災未来センター専任研究員

グループ進行役：福留邦洋、平山修久、照本清峰、近藤伸也（以上、専任研究員）

ある被災地において、災害発生から復興に至る街の姿・人の姿をドキュメンタリーで記録した映像資料を題材として、災害の全体像の把握および対応すべき事項を時間的变化10時間（失見当期の存在）・100時間（救命・救助期）・1000時間（応急対応期）によって課題を考える。また、巨大災害に直面したときに首長が持つべき思考や行うべき判断について、自治体側の立場と被災者側の立場の2つのグループに分かれて、グループディスカッションを行い、ワークショップの技法を用いて理解を深める。

16:00—17:00

施設概要説明、展示見学

※展示見学会については自由参加。

平成18年度（2007年度）

①日 時：平成19年1月26日（金） 10:00—17:00

②場 所：徳島県立防災センター

〒771-0204 徳島県板野郡北島町鯛浜字大西165

③主 催：徳島県 / 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

※平成18年度より自治体との共催実施とした。

④参加者：市町長及び助役、都道府県副知事クラス 計17名

（参加者内訳）

	市長	町長	市助役	町助役	都道府県	合 計
兵庫県内	1	1	0	0	0	2
兵庫県外	5	3	2	1	4	15
計	6	4	2	1	4	17

※兵庫県外：東京都、新潟県、愛知県、大阪府、徳島県、香川県、高知県の1都1府5県

⑤カリキュラム：

10:30—10:35

開会・挨拶

武市 修一 徳島県政策監

10:35—12:05

講演：「迫りくる巨大災害と自治体のリーダーに求められる役割」

講師：河田恵昭 人と防災未来センター長（京都大学防災研究所長）

近い将来発生することが予測される東海・東南海・南海地震の特性と行政対応の課題、また行政の首長に求められる能力と災害対応の考え方等について、具体的事例を交えて講演する。

13:00—16:00 ケーススタディ

「巨大災害発生後の対応方針の検討ワークショップ」

全 体 進 行：照本清峰 人と防災未来センター専任研究員

グループ進行役：平山修久、原田賢治、近藤民代、堀江 啓、永松信吾、近藤伸也

（以上、専任研究員）

災害発生時に自治体のリーダーとして、「効果的かつ実行力のある災害対応を実施するためにどのような対応方針を立てるべきか」、その考え方の理解を深めることを目的に、被災地でのドキュメンタリー映像等を素材とした演習を行う。

・・・詳細・・・

13:00 ケーススタディ 説明

13:20 ケーススタディ①（55分程度）

【内 容】大規模な災害のイメージと対応方針の検討

【検討課題】巨大災害の発生後、（およそ10時間経過後において）どのようなメッセージを住民に対して出すべきなのか？

【素 材】阪神・淡路大震災の映像資料（発災から10時間程度）

【講 評】川西 勝 研究調査員（読売新聞大阪本社）

14:30 ケーススタディ②（90分程度）

【内 容】南海地震発生後の対応方針の検討

【検討課題】南海地震の発生後、およそ1ヶ月間までにおいて、どのような目標で、どのような指示を出せば効果的な災害対応を実施できるのか？

【素材】南海地震の被災シナリオ（自治体の被害状況などは仮想的なものを作成（都市部、中山間地域、津波危険地域など地域別）

16:10－16:40

徳島県立防災センター 施設概要説明、展示見学

※展示見学会については自由参加。

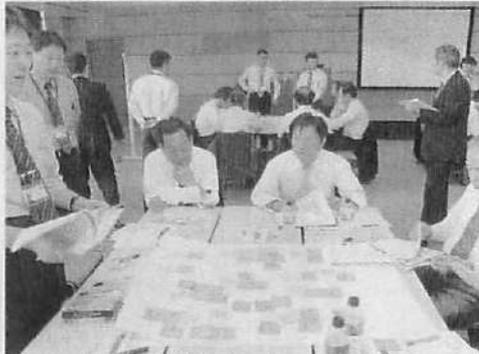
5 新聞記事

平成19年5月25日掲載 読売新聞社 鳥取県版 朝刊  
記事及び写真は読売新聞社の許諾を得て転載しています。

(第三者提供物認可)

# 首長は災害後 方向打ち出せ

## 倉吉で対策専門研修



班ごとに震災後の対応方針を考える行政関係者ら（倉吉市の県立倉吉未来センターで）

市町村幹部ら  
40人参加

### 被災者ケアなど方針討議

1ド6以上の地震は、阪神大震災以降の12年間で35回発生するなど、特別なものはない」と説明。避難勧告を住民が無視する傾向にあると指摘した上、「災害が起きた後どんな方向性を打ち出すかが市町村長の役割」と呼びかけた。

読売新聞大阪本社から同センターに派遣されている川西勝研究調査員は、北米大停電時のニューヨーク市長の記者会見などを例に、災害時に首長が自らの言葉で語る意義を強調。「大局的な方針を示すことが、被災者に苦しい生活を耐え抜くための希望や安心感を与えたい」と話し、首長が被災者の立場で考えることが重要と訴えた。

討議は、震度7の大地震が起きた後を想定して実施。1週間後までの対応を6班に分かれて考えた。発生から4日目では、参加者は「生活物資の不足」「避難者の疲労」などを付せんにと想定される課題を書き込んで何が必要かなどを議論。模擬記者会見を開き、

松本昭夫・北栄町長は「災害はいつ起きるか分からない」という意識が高まり、住民の立場に立つて対応を考える必要性を痛感した。消防など関係機関との研修会を開きたい」と防災への意気込みを新たにしていた。

県内の市町村長らを対象にした災害対策専門研修「トップフォーラム」（県、人と防災未来センター主催）が24日、倉吉市の県立倉吉未来センターで、市町村や県の幹部約40人が参加して開かれた。「人と防災未来センター」（神戸市）の河田恵昭センター長の講演や、地震が発生して数日後の被災者のケアをどう行うかなどを討議を通じて、災害時に求められる首長のリーダーシップなどを学んだ。

河田センター長は「災害の教訓と自治体のトップに求められる役割」と題して講演。3月の能登半島地震（マグニチュード6.6）を取り上げ、マグニチュー

平成19年5月25日掲載 新日本海新聞社 鳥取県版 朝刊  
記事及び写真は新日本海新聞社の許諾を得て転載しています。

2007年(平成19年)5月25日 金曜日 日本海



災害対策本部長の役割を学ぶ参加者ら=24日、倉吉未来中心

もっとも読みたい

はっと気付く

ほっと安心

### 「災害時、首長が主導を」

#### 市町村、鳥取県 幹部フォーラム 対策本部の機能学ぶ

市町村長や鳥取県の幹部フォーラムが、災害対策本部の役割を学ぶ。鳥取県庁で24日、鳥取市で開かれた「災害対策本部の機能学」の座談会が、鳥取市で開かれた。鳥取市市長の菅原が、災害対策本部の役割などについて学んだ。

鳥取市市長の菅原が、災害対策本部の役割を学ぶ。鳥取県庁で24日、鳥取市で開かれた「災害対策本部の機能学」の座談会が、鳥取市で開かれた。鳥取市市長の菅原が、災害対策本部の役割などについて学んだ。

市町村長は、災害対策本部の役割を学ぶ。鳥取県庁で24日、鳥取市で開かれた「災害対策本部の機能学」の座談会が、鳥取市で開かれた。鳥取市市長の菅原が、災害対策本部の役割などについて学んだ。

各機関の役割は、まぎらわしくない。逆に言えば、自治体がやらなければいけないことは、あやうくする。これに「同じ議論が、鳥取市市長が「災害対策本部の役割を学ぶ」の座談会が、鳥取市で開かれた。鳥取市市長の菅原が、災害対策本部の役割などについて学んだ。

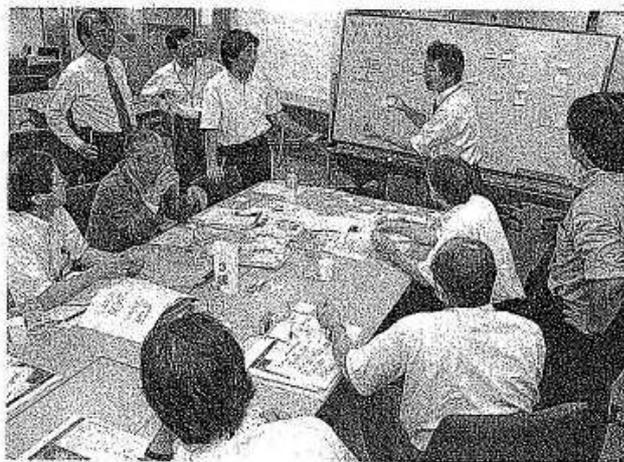
鳥取市市長の菅原が、災害対策本部の役割を学ぶ。鳥取県庁で24日、鳥取市で開かれた「災害対策本部の機能学」の座談会が、鳥取市で開かれた。鳥取市市長の菅原が、災害対策本部の役割などについて学んだ。

平成19年7月24日掲載 秋田魁新報社 秋田県版 朝刊  
 記事及び写真は秋田魁新報社の許諾を得て転載しています。

# 地震想定し指揮訓練

県内  
 首長ら 災害の行政対応学ぶ

秋田市



自治体の災害対応能力「県第一庁舎で「災害対策△」が開かれ、県内の各  
 市町村の首長や防災担当  
 者が高めようとして二十三日、専門研修トップフォーラム

が、災害発生時に求め  
 られる行政のリーダーシ  
 ュップなどについて学ん  
 だ。

阪神・淡路大震災の経  
 験を語り継ぎ、教訓を防  
 災政策に生かそうと平成  
 十四年に設立された「人  
 と防災未来センター」（神  
 戸市）と県の共催。  
 はじめに河田憲昭セン  
 ター長が「最近の災害の  
 教訓と自治体首長に求め  
 られる役割」と題して講

首長らが行政の災害対  
 応について学んだフォー  
 ラム＝県第一庁舎

演。災害を想定した行政  
 の組織的な訓練の重要性  
 や、非常時には首長の意  
 思決定能力が復旧の質を  
 左右することなどを強調  
 した。

続いて県内のある市で  
 マグニチュード7・5の  
 地震が発生したと仮定  
 し、出席した首長や副市  
 長ら二十人が市の災害対  
 策本部長として対応の指  
 揮を執るシミュレーショ  
 ンを実施。センター職員  
 の指導を受けながら▽被  
 災状況の把握▽今後の状  
 況予測▽対応方針の決定  
 を六、七人ずつのチー  
 ムで行い、記者会見でマ  
 スコミに発表する練習を  
 した。

センターの職員は「対  
 応方針は単に施策を列挙  
 するのではなく、対応で  
 状況がどう改善するの  
 かを定量的に示してくださ  
 い」「記者発表は被災者  
 へのメッセージとし  
 て、自分の言葉で述べて  
 ください」などとアドバ  
 イスした。

参加した八峰町の加藤  
 和夫町長は「大災害は県  
 内でもいつ起こるか分か  
 らない。災害時の行政対  
 応について実践的な研修  
 を受けることができ、よ  
 い勉強になった」と話し  
 ていた。

平成19年7月24日掲載 読売新聞社 秋田県版 朝刊  
記事などは読売新聞社の許諾を得て転載しています。

2007年(平成19年)7月24日(火曜日) 青森 岩手 秋田 山形

市町村長が地震などの災害への対応を学ぶ災害対策専門研修「トップフォーラム」が23日、県庁で開かれた。防災機関1人と防災未来センター(神戸市)が企画。新潟県中越沖地震の事例などを踏まえた講演や、大地震の発生を想定した演習などを行った。災害時の指揮力が問われる「トップ」を対象に開かれたが、演習に出席した首長は6人のみ。副市長らが代理で出席した自治体と合わせても、県内16市町村のうち、15市町村にとどまった。

# 災害指揮 首長が学ぶ

県庁でトップフォーラム

出向いてのトップフォーラムは全国3か所目、県内では初めて。河田重昭センター長は、マグニチュード6.9程度の地震は国内のどこでも起こるとし、「大地震が起きたらどんな被害が想定されるのかを把握してもらいたい」と助言。中越沖地震についても触れ、「新潟県中越地震で古い木造住宅の危険を認識しながら、『もう大地震が来ないだろう』と補修もせずに住み続けた人もいた」として、耐震診断の必要性を強調した。

家 の 意 見 を 聴 く こ と や 、 組 織 内 の 連 携 が 重 要 と の 見 解 を 示 し 、 「 個 人 プ レ ー で は 切 り 抜 け ら れ ず 、 信 頼 でき る 人 間 関 係 を 確 立 し て も ら い た い 」 と 締 め く ち た 。 一 方 、 演 習 で は 、 県 内 の 内 陸 部 で 震 度 7 の 大 地 震 が 起 き た と 假 定 し て 行 わ れ 、 発 生 後 の 各 町 、 東 成 瀬 村 の み 。 副 市 長 や 担 当 部 長 を 含 め て も 10 市 町 村 が 欠 席 し た 。 県 外 か ら は 宮 城 県 名 取 市 長 も 出 席 し た 。 あ の 首 長 は 、 「 各 市 町 村 の ト ッ プ が 来 る と 思 っ て い た 。 同 じ レ ベ ル で 共 有 し な い と い っ て な い 問 題 な の に っ て 感 言 っ て い た 。 」

## だが、参加6人

出席者は 首長が出席したのほやき声は、大仙市、小坂、八幡、五城目、羽後の各町、東成瀬村のみ。副市長や担当部長を含めても10市町村が欠席した。県外からは宮城県名取市長も出席した。あの首長は、「各市町村のトップが来ると思っていた。同じレベルで共有しないといけない問題なのだと感言っていた。」

出向いてのトップフォーラムは全国3か所目、県内では初めて。河田重昭センター長は、マグニチュード6.9程度の地震は国内のどこでも起こるとし、「大地震が起きたらどんな被害が想定されるのかを把握してもらいたい」と助言。中越沖地震についても触れ、「新潟県中越地震で古い木造住宅の危険を認識しながら、『もう大地震が来ないだろう』と補修もせずに住み続けた人もいた」として、耐震診断の必要性を強調した。

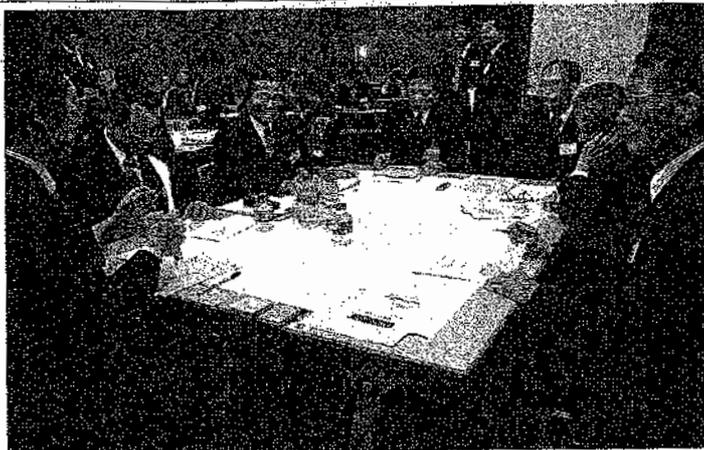
平成19年1月27日掲載 徳島新聞社 朝刊

記事及び写真は徳島新聞社の許諾を得て転載しています。

# 災害時の対応学ぶ

## 北島で 全国から首長ら70人 フォーラム

人と防災未来センター（神戸市）と徳島県は二十六日、全国の市町村長ら自治体トップを対象にした災害対策トップフォーラムを、北島町の県立防災センターで開いた。助役や災害対策責任者を含め、県内外から約七十人が参加。講演やワークショップを通じて、災害時に行政の責任者となる



災害発生時の行政トップの役割などを学んだ  
トップフォーラム＝県立防災センター

人への被害行動、求められる資質について学んだ。ワークショップは、津波危険地域、中山間地域、都市部の三つのテーマで、特別講師ら十七人が「発生から三日後、どんな目標を立て、どんな指針を出せば効果的か」の二課題について意見を交わした。神戸市以外では今回が初めて。

参加した稲田米昭小松市長は「首長にも職員にも、高い危機管理意識が求められることを再認識した。今後、確認し、徹底を図りたい」、五軒家郷次海陽町長は「地震はその都度、規模も違うし、津波の前に引き潮があるのだから、防波堤が完成していても万全ではない。的確な情報を住民に伝えることが大切」と話していた。

しや、地震直後に台風が襲来する複合災害の想定、人材育成、訓練の積み重ねなどを挙げた。その上で「災害は事前に予知できず、規模が想像を超え、平時の考え方も通用しない。だからトップにリーダーシップが求められる。最重要事項を優先的に処理する習慣を日常的に身につけておくことで、入会対策、優れた人材の配置などが危機管理の向上には必要」と強調した。

平成19年1月27日掲載 読売新聞社 徳島県版 朝刊

記事及び写真は読売新聞社の許諾を得て転載しています。



河田センター長（手前）の講演に聞き入る自治体のトップら（北島町の県立防災センターで）

## 首長ら災害対応学ぶ

### 北島 備えの重要性再認識

自治体の首長らが、大災害への対応を学ぶ専門研修「トップフォーラム」が26日、北島町の県立防災センターであり、小松島市の稲田米昭市長や兵庫県南あわじ市の中田勝久市長ら、県内外の18市町村から首長や助役が参加、大地震や津波への備えの重要性を改めて認識していた。

神戸市の「人と防災未来センター」と県が、今後30年間に50%以上の確率で起きると考えられている南海地震に備えようと共催した。河田恵昭・センター長が「紀伊水道では津波が陸地の間を往復し、6時間以上も続くので注意が必要だ」「地震と大雨が重なれば、内陸部でも土砂災害が起り、四国全体で約2000集落が孤立する」などと解説。「自治体トップは常に災害への入念な準備をし、重要事項を優先するトレーニングを心がけるべきだ」と強調した。

この後、首長らは沿岸部、山間部、都市部の3グループに分かれ、地震発生から3日後を想定した研修を受講。センターの研究員が作った被災者支援の模擬プランを見て、優先順位を判断したり、問題点を見つけたりする訓練を受けた。

稲田市長は「職員全員が危機意識を持つことを改めて徹底したい」、山に囲まれた佐那河内村の松尾肇村長は「津波とは無縁と思っていたが、広

域災害に対する危機感を認識した」と表情を引き締めていた。

## 謝 辞

本事業「トップフォーラム」は、都道府県における企画担当部局のご協力によって開催することができました。新しいカリキュラムを開発する段階では、人と防災未来センター災害対策専門研修の受講者のOBの方々にご協力いただき、デモンストレーションを開催しそこでの改善事項を今年度のカリキュラム設計に生かすことができました。また、特に鳥取県防災危機管理課の職員からは、カリキュラムの構成や研修終了後の振り返り等の場において、多くのご意見をいただきました。

その他にも、多くの方々にご支援・ご協力をいただきました。ここに感謝の気持ちを記し、お礼に代えさせていただきます。

主任研究員 近藤民代

協力：徳島県  
鳥取県  
秋田県

写真提供：新潟県  
読売新聞社  
人と防災未来センター資料室

新聞記事提供：秋田魁新報社  
新日本海新聞  
徳島新聞社  
読売新聞社