

目 次

まえがき	1
1. 目標管理型危機管理本部運営図上訓練（SEMO）のねらい	2
(1) 本レポートのねらい	
(2) 目標管理型危機管理本部運営図上訓練（SEMO）とは何か？	
(3) 他の図上訓練との相違点	
2. やってみよう SEMO ! 訓練参加者のためのガイドライン	5
(1) 目標管理型災害対応とは？	
(2) SEMO の基本的な流れ	
コラム：マス・メディアから見た目標管理型災害対応の意義	16
3. あなたの職場でも SEMO ! 企画者のためのガイドライン	21
(1) 設計にあたっての留意点	
(2) 状況付与票の作成	
(3) 実施体制と役割分担	
(4) 会場、準備資料	
4. SEMO への参加者を評価するためには	31
(1) 目標管理型災害対応からの評価項目	
(2) 組織として対応するための評価項目	
5. SEMO の実施事例	37
(1) 研修概要	
(2) 研修カリキュラム	
(3) 実施体制と役割分担	
(4) 会場、準備資料	
(5) オリエンテーション	
(6) 第1回図上訓練	
(7) 第2回図上訓練	
(8) オプション講義	
(9) 研修参加者の評価	
コラム：災害対策専門研修「図上訓練を用いた災害対策本部運営・ 広報コース」の広報の考え方について	54
コラム：受講生の声	58
6. おわりに	60
付録 演習資料	62

この報告書は、人と防災未来センター（DRI）が実施する「図上訓練を用いた災害対策本部運営・広報コース（DRI 図上訓練）」のねらい、作成工程、実施内容をまとめたものです。

DRI においては、設立以来、研究活動とリンクさせながら自治体向け防災研修・訓練の設計を行ってきました。様々な研修・訓練の中でも特に受講者に人気の高いものが、この「DRI 図上訓練」です。受講者の皆様からは、評価のお言葉とともに、御自身が所属する自治体で同様の訓練を実施したい、とのお話を何度も伺ってきました。そこで、自治体の防災担当者に DRI 図上訓練のねらいと内容を理解いただくことで、各自治体において同様の訓練を行っていただくことを目指して、この報告書を作成しました。

自治体の防災対策が高度化、複雑化するにつれ、ますますこの種の訓練の必要性が高まってくると思います。この報告書が、少しでも全国の自治体の皆様のお役に立てることを願っています。

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター
副センター長 山本 健一

1 本レポートのねらい

本書に目を通されているほとんどの方は、地震災害などの危機発生時に地方自治体の災害対策本部をはじめとした組織の危機管理本部運営に携わられているかと思います。危機管理本部運営を身につけること、もしくは危機管理マニュアルの検証を目的とした図上訓練の企画・運営に頭を悩ませている方も多いのではないのでしょうか。人と防災未来センター(DRI)では、関係者全体で被害の全体像に関する共通の状況認識を持って、目標を明確にした全体の対応計画を作成し、市民へ戦略的な広報を行う「目標管理型災害対応」の考え方に基づいた目標管理型危機管理本部運営図上訓練(SEMO: Simulation exercise of Emergency response headquarter Management by Objectives)を開発しました。SEMOは断片的な情報から危機事象の全体像を把握し、組織としての目標を明確にした対応計画を作成するとともに、目標達成に向けた戦略的な広報を行う訓練です。

本書は、図上訓練の企画者の方々がSEMOの内容を理解し、SEMOを基本とした図上訓練を企画・運営できるものを目指しています。また、一部は訓練参加者へのテキストに転用していただけることをねらいとしています。

本書は6つの章と参考資料で構成しており、1章ではSEMOの概要と他の図上訓練との相違点を紹介します。SEMOの基本的な流れは2章で、実施するための留意点は3章、訓練参加者の対応の評価項目は4章で紹介します。5章はSEMOの実施事例として、平成21年度のDRI災害対策専門研修特設コース「図上訓練を用いた災害対策本部運営・広報コース」の企画・運営内容を紹介します。

2 目標管理型危機管理本部運営図上訓練(SEMO)とは何か？

地震や水害などの自然災害や大規模事故などの危機事象が発生すると、地方自治体や企業などに代表される多くの組織では危機管理本部が設置されます。例えば一定規模を超える地震が発生すると地方自治体では災害対策本部が設置され、災害対策基本法第23条によると災害予防及び災害応急対策を実施することとされています。地方自治体の防災担当職員と若手防災専門家によると(河田・林ほか¹⁾)各自治体のこれまでの経験から災害対策本部の運営は下記のような課題が考えられます。

- ・各部局が平常時の所管業務ごとの対応に終始しており、対応全般の重要案件の選別や抜け落ちがないかどうかの確認がなされていない
- ・被害情報の収集と整理には多大な時間と人手を要するため、断片的な情報の集約には困難を極める
- ・多くの報道機関からの過剰なマスコミ取材によって業務が圧迫される
- ・災害対策本部(員)会議の内容が数値情報による被害状況の報告、部局ごとに実施した業務内容の報告、今後の課題の確認であり、被害の全体像を大局的に捉えることと将来を見越した対応を検討する視点が欠けている

人と防災未来センター（DRI）では、上記の課題を解決する危機管理本部運営のあり方として、関係者全体で被害の全体像に関する共通の状況認識を持って、目標を明確にした全体の対応計画を作成し、市民へ戦略的な広報を行う「目標管理型災害対応」を提案しています。「目標管理型災害対応」の詳細は2章で述べますが、DRIではこの考え方に基づいて災害対策専門研修マネジメントコースでの講義・演習の実施、および首長の災害対応能力向上を目的とした災害対策専門研修「トップフォーラム」²⁾を複数の県の市町村を対象として実施しています。

目標管理型危機管理本部運営図上訓練（SEMO）は、危機事象の発生時に危機管理本部運営に携わる方々が「目標管理型災害対応」の考え方に基づいた危機管理本部運営手法と広報のあり方を体感して身につけることをねらいとしてDRIが開発した図上訓練です。SEMOは、危機事象の発生時において断片的な情報から危機事象の全体像を把握し、組織としての目標を明確にした対応計画を作成するとともに目標達成に向けた戦略的な広報を行う訓練です。基本モデルは①オリエンテーション②作戦会議③演習④記者会見⑤評価で構成されており、実際には参加者の属性や訓練のねらい、訓練に要する時間等の制約条件を考慮して基本モデルを応用して企画します。SEMOは当初、地方自治体の災害対策本部事務局での対応をモデルとして開発しましたが、企業をはじめとした組織の危機管理本部運営にも適用できる内容になっています。

3 他の図上訓練との相違点

図上訓練とは、時間の経過とともに変化する災害発生後の状況を想定・付与し、状況に応じた情報の収集・処理（とりまとめ、分析、意思決定等）・伝達等の対応を机上で行うものです³⁾。一方で防災資機材・機器の取り扱いや活動手順の習熟を目的として実際の動きを模擬して行われる訓練を実技・実働訓練と呼びます。近年は訓練のねらいや対象に応じた様々な図上訓練手法が開発されています⁴⁾。

表1.1は代表的な図上訓練手法を対象者と手段、目的について整理したものです。図上訓練手法は、大きく3種類に分類できます。災害図上訓練DIGとクロスロードは、複数の参加者によってある地域・状況についてコミュニケーションをとりながら検討することから「複数関係者の同意」が必要なものだといえます。状況予測型訓練と目黒巻は、個人が災害発生後の状況を認識し、時間ごとの状況と対応等を書き出すことによって「個人の能力の向上」を目指したものです。SEMOはロールプレイング方式の図上シミュレーション訓練とともに、危機管理時に「組織で断片的な情報から対応を決定」するものに分類できます。しかし、ロールプレイング方式の図上シミュレーション訓練が、時間経過に従って付与される状況に対してそれぞれ対応を個別に決定するものになる傾向があるのに対して、SEMOは全体像を把握し、組織としての目標を明確にした対応計画を作成し、目標達成のために戦略的な広報を行うものです。

表 1.1 代表的な図上訓練手法

	対象者	手段	目的
災害図上訓練 DIG ⁵⁾ (小村、平野)	地域住民・関係者	地図を囲んで地域の防災力について書き込みや議論を行う	地域の防災力と想定される被害の想定と防災対策の検討を行う
クロスロード ⁶⁾ (矢守、吉川ら)	不特定の主体	過去の災害事例から抽出された2つのトレードオフ関係にある選択肢から意思決定し、グループ内で選択を表明して意見交換する	グループ内での意見交換の内容を共有する
状況予測型訓練 ⁷⁾ (日野)	個人	地震発生直後の状況想定をもとに周辺状況、個人の対応、悩みと課題を予測する	周辺状況、個人の対応、悩みと課題を時間経過に応じて書き出す
目黒巻 ⁸⁾ (東京大学目黒研究室)	個人	災害発生後からのストーリーをイメージする	災害発生後からのストーリーを時間軸に従って書き起こす
ロールプレイング方式の図上シミュレーション訓練 ⁹⁾ (防災・情報研究所)	ある特定の役割を持つプレイヤー	災害時の被害や状況が時間経過に従って付与される	付与される状況への対応を決定する
目標管理型危機管理本部運営図上訓練(SEMO) (人と防災未来センター)	危機管理スタッフ	断片的な情報から危機事象の全体像を把握する	組織としての目標を明確にした対応計画を作成し、目標達成に向けた戦略的な広報を実施する

参考文献

- 1) 河田恵昭、林春男ほか：巨大地震災害へのカウントダウン～東海・東南海・南海地震に向けた防災戦略～、東京法令出版、2009.
- 2) 人と防災未来センター：首長の災害対応能力向上を目指して～災害対策専門研修「トップフォーラム」～、DRI調査研究レポート、Vol. 19、2008.
- 3) 吉井博明：図上演習の意義と方法、季刊 消防科学と情報、NO. 88 (2007. 春号)、2007.
- 4) 総務省消防庁国民保護・防災部応急対策室：地方公共団体の風水害図上型防災訓練の実施要領のあり方に関する調査研究報告書（平成21年度）、2010.
- 5) DIG マニュアル作成委員会：災害図上訓練 DIG マニュアル第2版、1999.
- 6) 矢守克也、網代剛、吉川肇子：防災ゲームで学ぶリスク・コミュニケーション・クロスロードへの招待、2005.
- 7) 日野宗門：防災・危機管理トレーニング、
http://bousai-navi.air-nifty.com/training/2006/05/_e041.html、2006.
- 8) 東京大学生産技術研究所目黒研究室：災害状況トレーニングツール 目黒巻、
<http://risk-mg.iis.u-tokyo.ac.jp/meguromaki/meguromaki.html>
- 9) 坂本朗一、高梨成子：消防広域応援に関する図上シミュレーション訓練の適用及び評価手法の考察、地域安全学会論文集 NO. 8、2006.

1 目標管理型災害対応とは？

SEMOは危機管理組織の本部事務局の運営手法を学習するための図上訓練ですが、その設計理念には、「目標管理型災害対応」の考え方があります。そのため、これからSEMOをやってみようという方々は、まずその基本的な考え方について理解する必要があります。

目標管理型災害対応は、これまでの様々な災害事例を分析した結果、地方自治体におけるあるべき危機対応システムとして、人と防災未来センターによって開発されたものです。それは次の三つの原則からなります。

- ①関係者全体で共通の状況認識を持つ
- ②目標を明確にした災害対応計画を構築する
- ③戦略的な広報を実施する

以下では、それぞれの内容について詳述します。

①関係者全体で共通の状況認識を持つ

災害対応の経験の乏しい組織が災害対策本部を立ち上げたとき、ほとんどの組織が混乱します。しばしばその混乱の原因は、リーダーの統率力に求められます。「リーダーの統率力があれば危機管理はうまくいく」そう考えている人は意外に多いのではないのでしょうか。

もちろん、そのことは決して誤りではありません。ただ、実際のところは、リーダーシップ以前の問題で混乱します。つまり、リーダーも含め、災害対策本部で共通の状況認識がなく、誰も災害の全体像を把握できていないことに起因する混乱が最も多いのです。どこで、どのような事態が起こり、何が問題となっているか、これまで何が対策として実施されてきたか、そして今後どのような課題が生じそうか、といったように、基本的な状況認識が本部員や関係者間で統一されていなければ、効果的な災害対応は行われません。

このことは、災害対応を経験した自治体では「情報共有が大事」という教訓で語られることが多いようです。ただ、「情報を共有すること」と「共通の状況認識を持つこと」とは全く違う概念です。そのことを一つの例で示してみましょう。

共通の状況認識を形成することは、本来、災害対策本部会議の主要な機能の一つです。ただ、実際に行われていることは、細かな数値情報の報告だったりします。例えば物資輸送を担当する部局が「本日の食料は53,000食準備しました」、消防が「本日の避難所からの搬送は40件です」と報告します。確かにこれで情報は共有されたかもしれませんが、災害対策本部としてはそうした細かな数字よりも、「避難者に食料は足りているのか?」「搬送件数は問題になるほど多いのか?」といった、その情報によって示唆される現在の災害対応の状況こそが重要なのです。そのためには、断片的な情報ではなく、避難者の数や避難所の職員配置、病院の被災程度など、その他の情報を総合して

全体状況を俯瞰する必要があります。加えて、そこから予想される将来的な課題についても明らかにし、全体で共有することも必要です。

共通の状況認識を持つためにはどうすれば良いのでしょうか。最も重要なことは、災害対策本部に寄せられてくる断片的な情報をパズルのように組み合わせることで始まります。

寄せられる情報には、自らの組織や資源に関わるもの（内的環境）と、組織の外部に関わるもの（外的環境）とに大きく分類することができます。内的環境には、例えば職員の被災状況、参集状況、施設の被災状況、施設復旧や応援の動員の見込等が挙げられます。外的環境には、被害状況、被災者の状況、天候、関係機関の対応等が挙げられます。

様々なところから寄せられる情報の中で特に重要だと思われるものを外的環境と内部環境とに整理して組み合わせることによって、実態と課題を抽出します。さらにそこから導かれる将来予測を行います。

図2.1は、架空の市における災害対応をモデルとして、そのプロセスを図示したものです。本部に寄せられる様々な情報を総合すると、内的環境として、「避難所の定員分の水・食糧しか備蓄されていない」「避難所と市役所との連絡体制が構築されていない」という二点が抽出されました。また外的環境として「避難所に収容できない被災者のいる可能性が高い」「気温が高い」という二点が抽出されました。これらを組み合わせるとどのようなことが導かれるでしょうか。

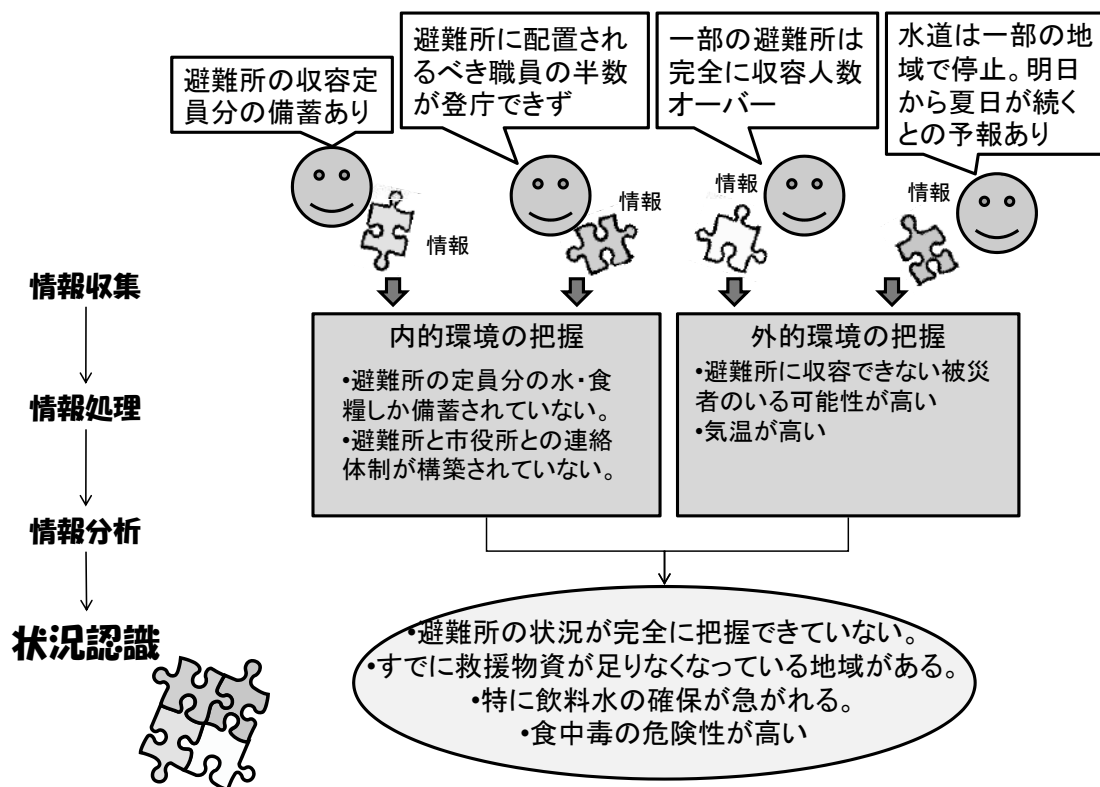


図2.1 状況認識を共有するプロセス

避難所と市役所との連絡体制が構築されていないということですから、「避難所の状況が完全に把握できていない」ということをまず認識する必要があります。つまり、現在入手できている避難所の情報は部分的なものであり、より状況が深刻な地域ほど情報が伝わってきていない可能性を示唆しています。また、避難所に収容できない被災者がいるという事実と、避難所の定員分しか水と食料がないという事実を組み合わせれば「すでに救援物資が足りなくなっている地域がある」ことが容易に推論されます。また、気温が高いということからは、現時点では問題として認識されていないものの、まもなく「特に飲料水の確保が急がれる」「食中毒の危険性が高い」といったことも課題になることが推論できます。

なぜ、個別情報ではなく、状況認識の共有こそが大事なのでしょう。そこには3つの理由があります。

第一には、個々の断片的情報のみに引っ張られず全体の視点からの意思決定が可能になるということです。本部は災害対応を調整するための場であり、常に全体を見通しておく必要があります。逆に言えば、細かな数字にとらわれてはいけません。

第二には、将来予測をすることによって先手を打った災害対応が可能になるということです。個別の情報に対応しては場当たりの対応しか出来ません。

第三には、災害対応における目標設定が容易になり、関係者の理解が得られやすくなるということです。この点については、次節で詳述します。

②目標を明確にした災害対応計画を構築する

従来の多くの災害対策本部運営における課題の一つは、重要案件の選別や抜け落ちの確認がなされず、対応が場当たりのことです。例えば、災害対策本部会議で本部長となる首長のメッセージとして、「被災者の方々の安心・安全のために全力を尽くします」といった言葉は良く聞かれますが、これを聞いた災害対策本部員やその他の職員は、いったい何が重要案件で、それをどのように全力を尽くすのかは、全く理解できません。その結果平常時の所管業務や目の前の仕事に没頭するか、何をして良いのかわからず路頭に迷うということになります。

また、「全力を尽くします」といったコメントでは、被災者が目の前に抱えている課題、例えば避難所での不便な生活の解消、がいつ頃どのような形で行われるのか、それについてどのように行政が活動しようとしているのかは全く伝わってきません。そのことは、被災者を不安にし、行政に対する不満を高める結果となります。

そこで、災害対策本部は、目標を明確にした災害対応計画を示す必要があります。災害対応計画は図2.2で示すような構造を取ります。ここで目標とは「いつまでに」「被災者・被災地を」「どのような状態に改善するのか」を明確にすることで社会全体として目指すべき状態を意味します。対応方針は、目標を達

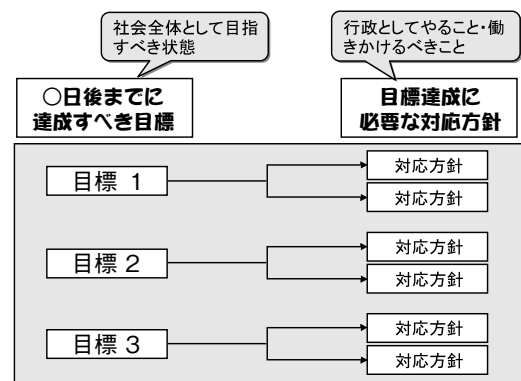


図2.2 災害対応計画の構造

成するために一つの組織としてやるべきこと・働きかけるべきことを意味します。各部署は、この災害対応計画に従って、時には部局間連携を図りながら対応することになります。

図2.3は目標と対応方針の一例です。大局的な視点からの状況予測から明確な目標を設定し、目標達成に必要な対応方針が定められていることがわかります。ここでは担当部局や現場が考えるべき具体的な事業は考えずに、被災地の全体像を大局的に捉えて考えることが必要になります。

災害対応計画は、次のような点に留意して作成することが必要です。

第一に、目標は評価可能であることです。「早期復興を目指す」「被災者を安心させる」といった抽象的な目標では、具体的な対策は生まれてきませんし、また目標時間内にどの程度達成されたかの評価も困難です。

第二に、目標はその達成のための手段に一定の自由度があることです。目標を明確にすることの最大のメリットは、目標達成のための手段は現場の裁量に委ねることが出来るという点です。災害時には予測困難な様々な問題が生じます。例えば物資の輸送についても、通れるとされていた道路が実際には被害があったとか、送られてきた物資の量が予定とは異なっていたといったハプニングはしばしば起こります。そのような時の判断まで本部が指示するわけにはいきません。例えば「24時間以内に十分な水と食料を全避難所に配備する」といった目標を掲げていれば、現場はそれを達成するために別の方法を自主的に判断することができます。

第三に、目標は簡潔でわかりやすい表現であることです。複雑で解釈の難しい計画は緊急時に統制のとれた行動を難しくします。適切な目標の数がいюくらかというのは、災害の状況や目標の記述の具体性によって変わっていきますので難しい問題ですが、10を越えるようであれば、やや目標設定が細かすぎると考えられます。

目標を明確にした災害対応計画を構築するメリットは4つあります。

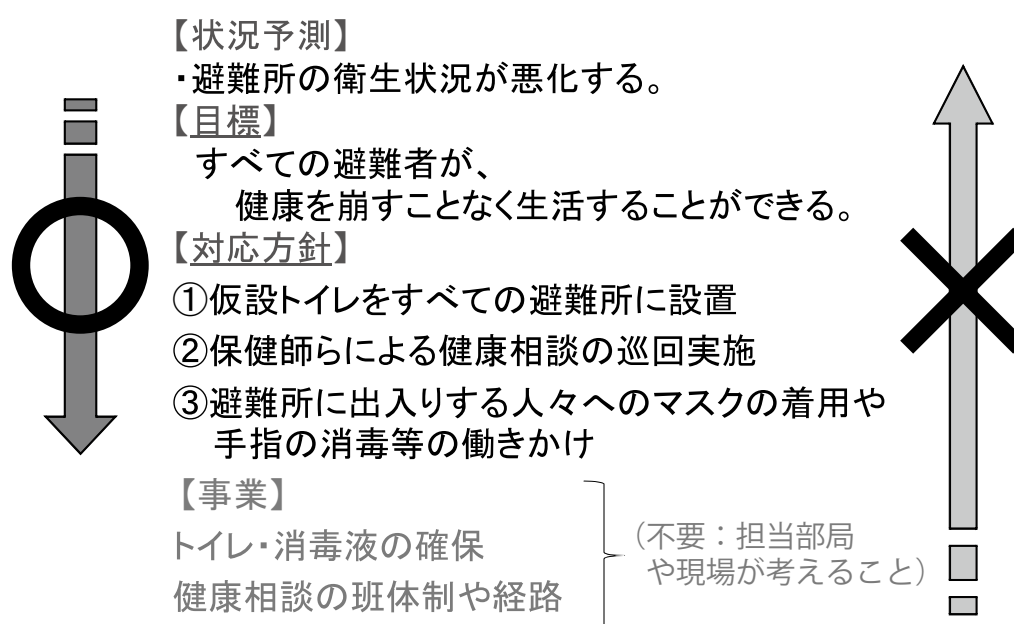


図2.3 災害対応計画の例

第一に、被災者に将来の見通しを示すことで被災者からの信頼が向上します。第二に、トップダウン式に対応方針が定まることで、職員に業務の位置づけが理解されて彼らのモチベーションが高まります。第三に、目標の達成手段が現場にゆだねられ、現場の状況に応じた臨機応変な対応が可能になります。第四に組織としての対応がわかりやすくなることで、指定公共機関、マスコミ、ボランティア、企業など関係機関から必要な応援を得やすくなります。

ところで、当然のことながら、良い災害対応計画は、正しい状況認識から生まれます。言い換えれば誤った状況認識からは誤った災害対応計画しか生まれません。その意味でも状況認識と災害対応計画は常にセットで考えるべきです。

③戦略的な広報を実施する

災害時には多くの報道機関が被災地に訪れます。特に自治体の災害対策本部は主要な取材場所の一つです。大規模で世間の関心の高い災害になればなるほど、業務スペースにもテレビカメラが入ってきたり、本来陣頭指揮を取るべき担当課長が取材対応に忙殺されるなど、マスコミ対応によって災害対応業務が圧迫されるケースが少なくありません。

ほとんどの自治体における地域防災計画では、これまで広報が災害対応業務として明確に位置づけられていませんでした。その結果、災害時の広報を専門に担う人材も不在のまま災害対応に突入するため、このような事態を招いてしまいます。

目標管理型災害対応では、「戦略的な広報」が必要です。戦略的な広報とは、先述した目標の達成手段として報道機関を利用して市民に積極的に情報発信することです。マスコミから聞かれたことに対して受動的に答える「マスコミ対応」ではありません。

例えば、地震による被害で、ある工場で火災が起きているとしましょう。この場合、マスコミには、そうした通報があるという事実をそのまま伝えればよいのでしょうか。

答えは否です。工場が火災中、という情報をただ垂れ流しただけでは、それをどう理解すれば良いのか、それを受け取った読者や視聴者はどうすればよいのか全く分かりません。従って「周辺地域の人々はどうすれば良いのか」「行政としてその事態にどう対応するのか」といった質問が浴びせられることでしょう。そしてそれにどう回答するのかは、実は前述の状況認識や災害対応の目標に大きく依存します。

例えば、その工場の火災は単に火災で留まり延焼の危険もないものなのか、それともその工場が何か引火性の危険物質を貯蔵しており、それによって爆発等を引き起こす恐れのあるものなのかどうか気になるところでしょう。もし前者であれば、爆発や延焼の危険性がないことを伝えた上で、冷静に行動することをメッセージとして伝えるべきでしょう。逆に後者であれば、二次災害を防ぐための避難行動の方法や場所などを同時に伝えなければなりません。

広報とは結局のところ、情報の発信者と受信者の間のコミュニケーションであり、具体的なメッセージが込められていなければならないのです。そしてどのようなメッセージを伝えるかは、災害対策本部がどのような目標と方針を掲げ災害対応を行っているかによって決まります。広報の内容は、災害対応計画から独立して決定されるわけではなく、常にセットで考えなければいけません。そのことは、広報担当と災害対策本部とは密接に連携する必要があることを意味しています。

2 SEMO の基本的な流れ

さて、SEMO は実際にどのような
に行われるのでしょうか。

すでに述べたように、SEMO は
特定組織（以下、単に「組織」と
いう）の危機管理本部員が、目標
管理型危機管理本部運営を実践す
るための訓練手法です。ここで
は、SEMO に参加する立場から、
SEMO の基本的な流れについて見
ていきます（図 2. 4）。

① オリエンテーション

オリエンテーションの目的は主
に二つあります。

第一には、訓練の目的や意図に
関する認識の統一です。SEMO に
限らず、いかなる訓練を実施するにあたって、その訓練の意図や目的について、訓練
参加者は正しく理解しておく必要があります。この部分に食い違いがあると、訓練効果
は激減します。

例えば、SEMO では、個別の状況付与に対する意思決定や判断を求めているわけでは
ありません。大局的な観点から組織として実施すべきことの優先付けを行うための訓練
です。ところが、このことが十分に理解されていないと、たいていの場合、訓練参加者
は個別の状況付与に逐一对応しようとしてしまいます。（例えば、ある避難所で水が足
りないという状況付与が入ると、そこに水を届けるための指示を出すなど）。これでは、
SEMO を実施する価値は半減してしまいます。訓練趣旨を正しく理解し、参加者の意識
をそこに集中させてもらうことは、効果的な訓練を行う上で必須です。

オリエンテーションの目的の第二は、訓練の設定やルールの周知徹底です。訓練は所
詮訓練であり、現実には発生するであろう危機的状況のすべてを再現するものではありません。
教育的な配慮から、あえて現実とは違う設定を置くこともあり得ます。これらに
ついて訓練参加者にきちんと周知し、理解を得ていなければ、企画者のミスや配慮不足
と受け取られ、訓練参加者の満足度を下げる結果となります。

例えば、SEMO は個別の状況付与への対応を求めるものではありませんので、一般の
図上訓練で置かれているような統制班を設置しません。このため、訓練参加者は他の組
織に対して、情報を自ら取りに行ったり、対応の指示を行ったりなどの活動をするこ
とが出来ません。これは現実の危機対応ではあり得ないことなので、特に個別の状況付与
への対応をしたがる受講生にとっては、著しく満足度が下がります。従って、統制班を
置かないということを、理由も含め参加者に事前に説明しておく必要があります。



図 2. 4 SEMO の基本モデル

②作戦会議

訓練参加者の間で、演習時間中、誰がどういった役割分担を担うのか、どのように情報を整理するのかについて、演習に先立って話し合いを行う必要があります。

多くの場合、初めて危機対応に関わる参加者や、普段の業務と全く異なる業務として危機管理本部運営に携わる参加者も少なくないと思われます。このようなケースでは、誰がどのような手順で情報を整理するのか、記者からの取材に誰が対応するのかなど、事前に取り決めておくべきです。訓練の設定が架空の地域や組織を含むものだとすれば、それらの詳細な設定についてもここで確認しておくべきです。

もし、日頃から災害対応を行っている組織であれば、マニュアルなど既存の方法に従っても構いません。その場合の作戦会議はごく短時間で済ますことができます。

また、どういう危機シナリオがあり得るか、それによってどのような課題が生じるかなど、訓練参加者で演習前に想定しておくことなどの作業をここで行っておくことも考えられるでしょう。これは必須の作業ではありませんが、事前に危機のイメージを参加者で想定し共有しておくことができれば、より高いレベルでの演習を実施することができると考えられます。

③演習

いよいよ演習開始です。演習が開始されると、訓練参加者らに対して、「状況付与票」(図2.5)が与えられます。状況付与票とは、訓練参加者に対して外部から与えられる情報を紙に記入したものです。

状況付与票を受け取った訓練参加者らは、この演習時間において、次の作業を行います。

表題	消防部の対応状況
発信元	東川市消防部
日時	14日14時現在
報告事項	
●火災 火災発生(累計) 22件 中宮地区 2件 (2丁目2件) 西宮地区 2件 (2丁目、3丁目) 中畑地区 1件 (1丁目) 高木地区 1件 (1丁目、4丁目) 松谷地区 6件 (1丁目、2丁目2件、3丁目、5丁目、6丁目) 南園地区 1件 (8丁目) 東宮地区 5件 (1丁目、2丁目、4丁目、6丁目、7丁目) ・火災発生件数が多く、市の消防だけでは対応できない。 ・現在、東宮、中宮地区を中心に消火活動を実施中。 ・その他の地区では、初期消火で対応できる火災のみ消火活動を実施。	
●人的被害 ・市民からの通報によると、市内各所で生き埋めが多数発生している模様。 ・火災発生件数が多いために、組織だった救助活動は行えていない。 ・中宮地区でビルが倒壊しているため、付近を中心とした搜索活動を実施している。 ・鷹山地区では土砂災害により、生き埋めになっている人が十数名いる模様。 ・道路の渋滞により緊援隊はまだ到着していない。 ・集計値は1時間後に報告する予定である。	
●緊援隊 ・緊急消防援助隊の派遣を消防庁長官がY県知事に対して派遣要請(11:30) ・Y県知事はY市消防本部に出動を依頼。 ・編成は、指揮1隊、消火部隊10隊、救助部隊2隊、救急部隊2隊。 ・関東方面からヘリコプター2機を派遣。	

図2.5 状況付与票の例

(1) 災害対策本部資料を作成する。

演習では、個別の状況付与をもとに、危機対策本部資料を作成していきます。本部資料において最も求められることは、危機対応に関わるすべての関係者において共通の状況認識を形成することです。このため、資料の作成に当たっては、次のような点が考慮されなければなりません。

第一に、資料には、今何が問題になっているのか、そして今後事態がどのように変化しそうかといった現状認識と状況予測を必ず含めることです。ただ起こったこと的事实を羅列するだけでは、関係者はどのようなことに留意し、何を目標として対応を行うべきかを判断することができません。

第二に、あまり細かな情報を加えすぎないということです。全体の状況を知ることが目的なので、個別具体的な情報を詳細に資料に記述することは、かえって全体把握を困難にします。本部長の意思決定に必要な十分な情報をコンパクトにまとめるよう指導してください。

第三に、地図や図表を積極的に利用することです。特に行政の災害対策本部資料は、ほとんどの場合ワードやエクセルなどを用いて、文章や表を中心として構成されています。しかし、全体状況を伝えるためには、地図や写真などの使用も極めて有効です。これらを資料に含めるためには、パワーポイントなどのプレゼンテーションソフトを利用することも一考でしょう。

短時間の演習でこれらをこなすためには、資料のひな形を事前に作成しておく必要があります。すでにそれぞれの組織では危機対応本部資料のフォーマットを有しているところも少なくないでしょう。その場合は、この際にそのフォーマットが上記のような視点にかなうものかどうか再検討し、必要に応じて修正することを強くお勧めします。本書の参考資料には人と防災未来センターが推奨するフォーマットを紹介しますので、参考にしてください。

(2) 組織がこれから一定時間の間に達成すべき目標、そのための対策から構成される計画を作成する。

演習時間に行うべきことの第二点目は、計画原案の策定です。すなわち、危機対策本部会議において決定されるべき、組織としての対応目標や、それをどのようにそれを達成するかという戦略について、事務局原案を作成しておくことです。例えば図2.6のように、箇条書きで、対応目標とその対応戦略を列挙していきます。

計画作成に当たっては、次の点に注意をして下さい。

i) 具体的だが詳細すぎない内容にすること

災害対策本部で決定する対応計画は、様々な機関がそれに従って実施すべきものです。従って、関係機関が、それぞれの行うべき業務を具体的にイメージできる程度に具体的な内容にすべきです。たとえば「市民の安心・安全を確保すること」といっ

た程度に抽象的であれば、関係機関はそれぞれ何を実施すべきか検討に苦慮することでしょう。他方で、あまりに詳細に過ぎると、現場の裁量の余地を狭め、実現不可能であったり、あるいは著しく非効率な計画になってしまうこともあります。

○○市の今後24時間の災害対応計画 平成△△年××月□□日 目標1：人命救助活動を最大限支援する ①緊急消防援助隊の支援要請ならびに活動場所の確保 ②市立病院の診療体制の維持のために医師や看護師の応援要請を行う。 目標2：すべての避難所の運営体制を整える ①すべての避難所に十分な飲料水と食料を確保する ②すべての避難所に連絡要員を派遣する ③十分な数の仮設トイレの手配を終える。
--

図2.6 災害対応計画の例

ii) 計画の有効期限を明確にすること

この計画は、いつからいつまでの対応について定めたものであるかを明確にしておくべきです。現実の災害では、被害の詳細があきらかになったり、外部の応援や支援が入ってきたり、あるいは天候が変化するなどの様々な事情で状況が刻々と変化していきます。その時の状況に応じて、計画の内容は適宜変化していかなければなりません。

本部事務局がそこまで行っているケースは、我が国ではほとんどないと言って良いでしょう。意思決定に関わることは首長などトップの役割であって、事務局は単に資料整理を行ったり、トップからの指示が出たときに対応したりなど、比較的本部事務局の機能を受け身に考えていることが多いようです。

確かに最終的な意思決定は組織のトップが行わなければなりません。しかし、質の高い判断は、いかに経験を積んだトップであったとしても、一人で行うことができるものではありません。特に災害対応のように、複数の現場で様々な問題が同時発生的に起こるようなケースでは、トップとして判断すべき事項を特定することすら困難になります。このとき本部事務局は、トップが判断すべき事柄を整理するとともに、それぞれの判断の得失について見通しを示すことなどによって、トップの意思決定をサポートしなければなりません。

ところで、意思決定とは何でしょうか。しばしば陥りやすい誤解の一つが、危機対応のリーダーは具体的なかつ細かな指示を現場に与えなければならないというものです。そしてその個々の判断（例えば、道路が寸断されている事態において、各避難所にどのように水を配送すべきか、など）を行うことが、トップの意思決定であると理解されるケースがあります。

これは完全な誤りです。危機対応においてリーダーは大局的な視点から全体の方針を定め、具体的な達成手段は現場で判断させるべきです（先の例でいえば、トップはすべての避難所に水の供給を行き渡らせるということさえ目標として掲げ、どう配送するか

の判断はより現場に近い職員に委ねる)。従って、ここで作成する対応計画も、具体的な方法を詳細に定めてはいけません。むしろ、組織内の他部局が検討・実施すべき対策の方向づけがきちんとなされ、それぞれの組織の判断の根拠となる指針を示すことが重要です。

(3) マスコミの取材に対応する

この時間帯は、報道記者が、訓練中の皆さんに対して取材を行います。これらに対し適切に対応していくことが求められます。

すでに述べたように、マスコミ対応は戦略的に行う必要があります。聞かれたことにいちいち対応してはいけません。ここで大事なことは

- ・ 寄せられる状況付与の中で、緊急に広報する必要があるものについては、積極的に記者に働きかける。
- ・ すでにまとまった情報があれば、記者の見えるところに掲示を行うなどして、記者対応の負担を軽減する。
- ・ 広報担当が記者対応にかかりっきりにならずに、本部事務局の一員としてつねに状況認識を共有しておく。
- ・ わからないことに対しては率直かつ誠実に対応する。
- ・ 記者の過大な要求に対しては毅然と対応する。

詳細は、コラム（P.16、P.54）を参考にしてください。

(4) 記者会見を行う

最後に記者会見を行います。記者会見を行う目的は、次の二点です。

第一に、記者会見の方法や技術を実際に訓練するということです。普段人前で話すことに慣れている方でも、いざカメラやマイクを向けられた中で記者会見を行うことは相当な緊張を強いられます。ここでは実際の災害対応をイメージして記者会見を行って下さい。

第二に、ここでの記者会見は、SEMOの目的である目標管理型災害対応がどの程度実施できたかという最終的な評価の場でもあります。目標管理型災害対応が正しく実践されていれば、多少の上手下手はあっても、それほど間違った記者会見にはならないはずです。

記者会見は次のようなフォーマットで行います。

i) 状況説明

まず、災害対策本部が現状をどのように把握しているかということを伝える必要があります。これは、災害対策本部で形成した状況認識を伝えることです。記者発表を通じて、災害対策本部が持つ状況認識を、災害対応に関わるすべての人々で共有することが重要です。

ii) 災害対応計画の説明

前述のような状況に対して、災害対策本部としてどのように対応しようとしているのか、その目標と方針について説明します。

iii) 関係者へのメッセージ

この記者会見を通じて、災害対策本部として関係者に必要なメッセージを伝える必要があります。例えば、避難勧告について記者会見で発表したのであれば、対象となるのは誰か、そしてどこに、どのように、いつまでに避難すればよいのかなど、人々の避難行動を促すメッセージを含める必要があります。

以上は標準的なフォーマットですが、避難勧告の発表など事態が切迫している際には、iii) 関係者へのメッセージからいきなり記者会見を始めることも、切迫性を伝える上で有効だと思います。常に、記者の背後にある読者や視聴者を意識しながら、メッセージを伝える上で最も有効な方法を選択するよう心がけて下さい。

なお、記者会見をいつ、どのようにやるかを決めるにあたっては、マスコミ側ではなく災害対策本部が主導権を持っているということを忘れないで下さい。SEMOにおいて予め記者会見の時間が決められているとしても、それはあくまで訓練上の都合です。実際には皆さんが会見の日時や場所を設定しなければいけません。従って、記者会見をどのタイミングで実施するかも重要な戦略になってきます。

(5) 評価を行う

記者会見を行った後は、評価に移ります。

評価には、記者役やオブザーバーが記者会見の内容で評価する方法（外部評価）と、SEMO 参加者らが自ら訓練を振り返る方法（内部評価）があります。評価の具体的基準については第4章を参考にして下さい。



川西 勝

読売新聞大阪本社科学部

(人と防災未来センター リサーチフェロー)

1 はじめに

筆者は阪神・淡路大震災での取材経験を契機として、災害・減災に関する取材・報道に取り組むようになった。以来、大きな災害が起きるたびに被災地へ足を運んでいる。被災地での取材の拠点となるのは通常、災害対策本部が設置された市町村の役場だ。そこはたいてい、多数の報道関係者が詰めかけて騒然としており、なるべく多くの情報をできるだけ早く入手しようと、筆者もその輪の中に飛び込んでいくことになる。時には、報道関係者と自治体の防災担当者の間に緊迫感が生まれ、対立が先鋭化することもある。

取材に夢中になっている間は、「非常時には混乱はつきもの」という程度にしか考えていない、というのが正直な気持ちだが、ひとたび落ち着いてくると、「災害が起きるたびに混乱を繰り返しているようではいけないのでは」という思いが湧いてくる。

そんな中で2006年から1年間、新聞社から人と防災未来センターへ、常勤の研究調査員として派遣され、新聞記者からは一歩離れた視点で災害報道について調査・研究する機会を与えられた。この報告書で取り扱っている図上訓練についても、スタッフの一員として企画・運営に携わることができた。こうした経験を基に、災害時の報道や広報を改善するために何が求められるのかを考えてみたい。

2 「マスコミ対応」からの脱却

災害時の不要な混乱を避けるためには、報道機関の側に、改善に向けた努力が必要だ。具体的には、取材要員のスリム化や基礎的な情報を内部で共有する仕組みづくりなどが考えられる。だが、この報告書は主に地方自治体の方々に読んでいただくのが目的だから、ここでは報道側の目指すべき改善点については、詳しく立ち入らない。

災害時に広報を行う自治体の側には、どのような改善が求められるのだろうか。

今、「災害時の広報」と述べたが、この表現に違和感を抱く自治体担当者がいるかもしれない。実際、このテーマを巡って議論する時、自治体担当者が使う表現は「マスコミ対応」である。

だが、よく考えてほしい。災害時には、自治体から被災者へ、あるいは被災地外の一般社会へ、発信すべき情報はたくさんあるはずだ。発信する手段として、防災行政無線や広報車など、自治体が自ら持っているツールを使うこともあるだろうし、報道機関を通じて行うこともあるだろう。視聴者、読者の数の規模を考えれば、報道機関を通じた情報発信

のほうが、効率がよいのは言うまでもない。「マスコミ対応」は、自治体からの情報発信＝広報の一つの手段に過ぎない。「マスコミ対応」という局面のみを切り出して考えるのであれば、それは常に「押し寄せる報道陣に答える」という受け身の関係でしかない。「広報の一つの手段としてのマスコミ対応」という関係でとらえることによって、主体的な情報発信としての意識付けが可能になる。

だが、現実にはなかなか難しいようだ。片田ら(2008)によれば、台風で被災した市町村の報道機関に対する情報提供では、「問い合わせのたびに対応した」が83.8%と大半を占め、定期的に記者会見を開いたり、情報を掲示したりする計画的な広報を実施していたところはなかった(図1)。災害の規模が大きくなった時に、こうした逐次対応を繰り返しているだけならば、災害対応業務に支障が出るのは明らかである。そうした事態が事前に十分予測できる以上、災害広報の計画をあらかじめ練っておくのは、当然の責務とも言える。

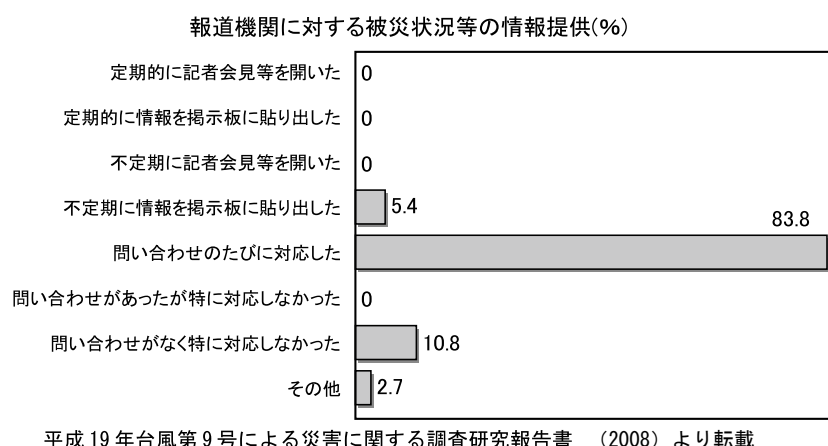


図1 平成19年台風第9号災害時における自治体からの情報発信

3 「知りたいこと」とのギャップ

災害時の広報を考える時に留意したいのは、「どのような手段で伝えるか」という点だけの検討に終わらないことである。

定期的な記者発表、情報の掲示、記者室の用意、災害対策本部会議を公開するかどうかの決定など、広報の手段や様式を検討しておくことはもちろん、有意義である。だが、それだけではなく、いやむしろそれ以上に大切なのが、「何を伝えるか」ということである。いかに発表の手段や形式などの器を整えても、そこに盛り込むべき内容が伴っていなければ意味がない。何を伝えるべきなのか、その内容を検討するうえで指針となるのが、本報告書で繰り返し指摘されている「目標を明確にした災害対応」であると筆者は確信している。

具体的な例でみてみよう。2007年7月に発生した新潟県中越沖地震の直後に、ある被災自治体で行われた首長記者会見での質疑応答の要旨を図2に示した。首長からの発言と、報道記者たちからの質問を比較してみると、両者の間に視点の違いがあることは明ら

かである。首長の発言が、感想や行っている業務のリストであるのに対して、報道記者からの質問は、中長期的な見通しや展望に集中している。報道記者たちは、被災者あるいは一般の市民が今、何を一番知りたがっているかを探りながら質問するようトレーニングされている。首長と記者の間に食い違いがあるということは、行政機関が発信している内容と、社会が「知りたい」と思っている内容との間にギャップがあるということにほかならない。このギャップを埋めるためにも、「目標を明確にした災害対応」が求められるのである。

【首長からの発言】	【報道機関からの質問】
1.復旧・復興への歩みが少しずつ進んでいる 2.鉄道の早期再開をJRに要望した 3.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、助け合って頑張りたい	1.生活再建支援策は、どのような内容を考えているのか？ 2.今後、大量のゴミが発生すると予想される。対策は？ 3.ガス復旧のめどは？ 4.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と思うが、どうか？

図2 新潟県中越沖地震における記者会見での質疑

4 目標を明確に発信できるか

災害取材のために災害対策本部に駆け付けてくる記者たちは、どのような情報を求めているのだろうか。

その基礎となるのは、被害状況に関する情報である。被害状況を出来る限り把握し、被害の全体像をとらえて発信することは、その災害に対して社会がどのように構えたらよいのかを決定する上でも欠かせないことだ。

ただ、被害状況に関する情報はあくまで基礎情報であって、それが自治体から発信される情報のすべてであってはならない。実際の災害対策本部での記者発表をみると、被害状況の発表だけを延々と繰り返している場面に出くわすことが少なくない。これでは、自治体からの情報発信としては不十分である。

把握された被害の全体像を踏まえて、そうした現状にどう対処していくのか、いつ頃までにどのように改善していくのか、それを伝えることが肝要である。そうした情報発信を受けて、被災者は、苦しい避難生活を耐え抜く覚悟を決めたり、生活再建に向けた展望を持ったりすることが可能になるだろう。

記者たちの言葉で具体的に考えてみる。本報告書で述べられているように、人と防災未来センターが実施する図上訓練には報道記者たちが参加し、模擬の取材や記者会見を行っている。図上訓練は、記者たちにとっても、災害取材における視点を磨くための研修の場となっている。

こうした図上訓練に参加した記者たちから、訓練終了後に、「自治体にはどのような広報を望むか」を聞き取ってまとめたのが図3である。記者たちが、個別の被害状況に関する情報が五月雨式に細切れで出てくるような広報だけを望んでいるのではないことは明

らかである。首長をリーダーとする行政機関が、災害にどのように対応し、どのように現状を改善しようとしているのか、その目標を聞くことが、記者たちの関心の焦点になっている。

- ・ 個別の被害状況を羅列するのではなく、被災地を俯瞰した全体像を伝えてほしい
- ・ 「これからどうしようと思っているか」という対応方針を言わないと、記者から必ず突っ込まれる
- ・ 各担当部局の対応を羅列するのではなく、部局を横断した自治体としてのビジョンを示してほしい

図3 図上訓練に参加した記者たちが、自治体の広報に望むこと

こうした記者たちの要望に応えるには、目標を明確にした災害対応をする以外に方法はない。何も、記者向けに特別な言葉を用意しろ、と言っているのではない。災害対応を行うに当たって、縦割りの対応だけでなく、全庁的に統一された目標を明確にし、さらにその目標を適宜、見直しながら対応を進めていけば、記者たちから「今、何を目標に対応を行っているのか」と問われた場合、その目標を明確に答えることは容易なはずである。

いやむしろ、記者たちから問われるのを待つまでもなく、「今、何を目標に対応を行っているのか」について、行政側から積極的に社会に発信していくべきであろう。

人と防災未来センターでは、報道記者たちと自治体の防災担当者らが、議論を通じて災害対応能力を磨き合うことを目的に、「減災報道研究会」の開催を続けている。その一環として、2000年に発生した鳥取県西部地震で災害対応を経験した県の担当者を招いて話を聞き、議論をしたことがあった（人と防災未来センター、2007）。その時の担当者の言葉は示唆に富み、印象的であった。

担当者は、災害時の広報について、一般的に「どうしても対応が後手になると、言い訳が先に立っちゃいますんで、なかなか大変苦しい状況になってくる」と述べた。目標が明確でない災害対応を行った場合の問題点を的確に把握していることがわかる。

その上で、鳥取県では、当時の片山善博知事によるリーダーシップの下で、市町村から要請のあった物資や弁当は県費で支給するなどの対応方針を明確に打ち出し、迅速に発表した。担当者は「鳥取県の場合は、先に走るということがありまして、追っかけられるということは基本的になかったんですね。常に走っていくという中で道を切り開いていますので、言い訳的なことというのは基本的にやらなかった」と証言した。

鳥取県(2007)でも「対策の決定したものから直ちに発表し、情報は定時・臨時を問わず公開し、知事や県幹部職員も時間の許す限り取材に応じた。このため、取材でのトラブルはほとんど発生しなかった」と振り返っている。

5 終わりに

結局、報道機関を通じた情報発信＝広報の眼目とは、単なるマスコミ対応のノウハウなどではない。災害対応そのものを、目標を明確にしたものに変えていかなければならないのである。

そのことは、情報を受け止める報道機関にとっても有意義なことである。災害の全体像

や対応の目標を、行政機関と共有することができるからである。もちろん、報道機関は独自の視点から、そうした目標が適切なものであるかどうかをチェックする役目を担っている。ただ、行政機関の目標が明確に示されていれば、それに対して報道機関が異を唱えることになったとしても、建設的な提言となるはずで、熾烈な糾弾とはならないはずである。

明確な目標を迅速に打ち出して世に問い、軌道修正する必要があるれば遅滞なく修正する。そうした対応が報道を通じて社会に発信されていけば、被災者や社会からの行政機関に対する信頼感も高まっていくことが期待されると信じる。

引用・参考文献

片田ら（2008）平成 19 年台風第 9 号による災害に関する調査研究報告書，第 2 章 平成 19 年台風第 9 号災害における市町村対応に関する調査，pp.24-26

人と防災未来センター（2007）減災に貢献できる災害報道・広報の改善に向けて～人と防災未来センターが実施してきた研究会、研修等を題材に～，減災報道研究会 <http://www.dri.ne.jp/research/houdou/1.html>

鳥取県（2007）震災誌 平成 12 年（2000 年）鳥取県西部地震，pp.20-21

さて、この章では、皆さんの職場でSEMOを実施するための方法について、主に訓練企画の責任者を対象として説明していきます。

危機管理のための訓練を企画・実施することは容易ではありません。多くの多忙な職員を拘束するわけですから、企画者は相当なプレッシャーです。とりわけ、その組織のトップから役員クラスが参加する訓練となれば、失敗は許されません。ですが、ほとんどの組織には適切なノウハウがありません。かといってコンサルタントに委託すれば数百万の経費が必要になります。多くの訓練企画者がこのような悩みを持っているのではないのでしょうか。

本書には、人と防災未来センターで実施しているSEMOのノウハウや資料をすべて盛り込んでいますので、これを使えばとりあえず訓練の実施は可能だと思います。ですが、人と防災未来センターと全く同じ環境で訓練が行えることは希だと思いますし、そのことがそれぞれの組織において必ずしも適切ではない場合の方が多いと思います。民間企業の危機管理訓練となるとなおさらです。

そこで、ここでは、それぞれの自治体で一からSEMOを企画する場合の考え方やガイドラインを示したいと思います。訓練の企画は苦勞が多いですが、このガイドラインは、あなたの苦勞を必ず実りあるものにしてくれるでしょう。

1 設計にあたっての留意点

①演習の目標を明らかにし、最適な訓練手法を選択しよう！

そもそも、あなたの組織で図上訓練を行う目的は何でしょうか。一般的には「危機管理能力の向上」が目的であることはともかくとしても、それは「誰の」能力なのか、そして「どのような」能力なのかを、訓練の企画に先立って明確に定義しておく必要があります。

まず、誰の能力かについて考えてみます。個人の判断能力や意思決定能力を高めることが目的であれば、集団で図上訓練を行うことは決して適当な方法ではありません。それよりは、参加者すべてが意思決定者の立場にたって、一定の状況下においてそれぞれが判断を下し、その結果を互いに評価しあうといった方法が効果的だと思います。（人と防災未来センターのマネジメントコースやアドバンスドコースにて実施している個別演習などがそれに当たります）。

本書が解説しているSEMOは、あくまでもチームとして危機管理本部を運営するための能力向上に適した手法であるということに注意して下さい。

次に、どのような能力かについて考えてみましょう。一般的に危機管理能力といってもそこには様々な要素があります。訓練によってすべての能力を向上させることができるというのは誤った認識です。なぜなら、実際の災害や危機事象を訓練で完全に再現することは困難だからです。訓練である以上は、複雑な災害や危機対応の一部を単純化したり、切り取った形でしか実施できないのです。従って、災害・危機対応のどの部分を切り取るか、どの部分を捨象するかは、どのような能力を身につけたいのかという目的に照らして検討しなければなりません。

例えば、すでに整備された災害対応マニュアルを検証する目的の訓練であれば、実際にマニュアル通りの行動をやってみることが不可欠です。すなわち、図上訓練よりもむしろ実働訓練の方が望ましいということになります。

情報処理の訓練であれば、状況付与表を用いた訓練が欠かせません。特に、組織間の情報伝達に重きを置くのであれば、電話やファックス、メールなど、実際に利用する通信手段を用いて状況を付与するべきでしょう。

あるいは、そもそも、災害時にどのような問題が生じるのか、マニュアルでは分からない災害の現実を想像する能力や、異なる考えを持つ人々とのコミュニケーション力を高める手法としては、「クロスロード」の方が適当だと思われます。

このように、身につけたい能力によって最適な訓練手法は異なることを意識して下さい。SEMOは決して万能な訓練手法ではなく、あくまで組織の危機管理本部事務局員を対象とした、実働を伴わない、組織としての意思決定訓練手法であり、その目的は前述の「目標管理型災害対応」の考え方と方法を身につけることであり、その限りにおいて最大の効果を発揮できる訓練手法です。

もう一つ企画者が念頭に置かなければならないこととして、危機管理能力相互間の連関があります。能力の定義にもよりますが、危機管理に必要な能力はそれぞれ独立ではなく、ある能力を発揮するためには別の能力を必要とするといった、相互の連関が存在するということです。例えば目標管理型災害対応の三つの要素のうち「戦略的な広報を実施する」というものがありますが、戦略的な広報を実施する能力とは、単に広報のための細かなノウハウを知っているだけでは不十分です。「共通の状況認識を持つ」「目標を明確にした災害対応計画を構築する」という能力が無ければ、そもそも何を戦略的に広報するのが定義出来ません。そこで、戦略的な広報能力はそれ単独で学習することは出来ないと私たちは考えた結果、SEMOではこの三つを同時に訓練する形で開発されたのです。

②演習時間の設定

次に演習時間をどのぐらいに設定するかが問題となってきます。人と防災未来センターの訓練は二日間実施していますが、危機対応だけを行う専門職であればともかく、一般の組織で職員を二日間も訓練に拘束することは恐らく困難だと思われます。長くて一日、せいぜい午後か午前の半日というのが、多くの組織にとって現実的な時間ではないでしょうか。

前章で紹介したSEMOの流れに忠実に行ったとしても、時間配分の調整などによって半日程度で行うことは十分可能です。人と防災未来センターではSEMOを二日間に渡って実施していますが、それは訓練の事前準備に相当の時間を要するというのが理由です。なぜなら、人と防災未来センターでの訓練は、様々な自治体から参加者が集まっており、全員が対等な立場で参加できるようにするために、架空の自治体を想定して訓練しているからです。訓練参加者は、自分の所属する組織や地域のことについて全く知識がない状態で参加します。加えて参加者間に情報処理や意思決定の手順についての共通ルールも存在しない状態からスタートします。このため、①作戦会議の時間を十分に取り、設定状況の理解を促す、②演習を二回実施し、1回目の演習で訓練そのものに慣れてもらう、などの配慮を必要としていることが、二日間を必要としている理由です。読者の皆さんが自らの

組織で既存の情報処理手続きに沿って実施するのであれば、必ずしもこれほどの長時間を必要とはしないはずです。

③演習場所の確保

訓練を実施する規模にもよりますが、すべての訓練参加者が一同に集まれる場所で実施することを強くお勧めします。その理由は、訓練全体を見渡して、企画者の意図通りに訓練が進行しているかどうかのチェックが容易であること、また意図通りに進行していない場合、想定外の事態が発生した場合に、企画者から訓練参加者に統一的な指示やガイダンスを行いやすいということがあります。

関係者が一同に集まる方がよいのは、実は訓練だけではなくて本番でも同じです。特に共通の状況認識を持つ上で、同じ空間を共有し、大声一つで情報が全員に伝えられる空間配置は極めて重要です。理想は、実際の災害時に危機管理本部として利用できる空間を確保し、そこを利用して訓練を実施することだと思います。

2 状況付与票の作成

多くの図上訓練と同様に、SEMOにとって状況付与票は必要不可欠なものです。訓練の質はこの状況付与票の質によってかなりの程度左右されるといっても過言ではないでしょう。ここでは、状況付与票の作成方法について解説します（図3.1）。

①トリガーイベントを設定する

災害や危機のトリガー（引き金）となるイベント（事象）を設定します。地震災害であれば、いつどこでどのような規模の地震を発生させるかを決定します。水害の場合は、外水氾濫であればどこを破堤させるか、内水氾濫であればどの地域にどの程度の降水量があり、どこが浸水するかなどを決定します。但し、水害の場合は地震とは異なり、例えば台

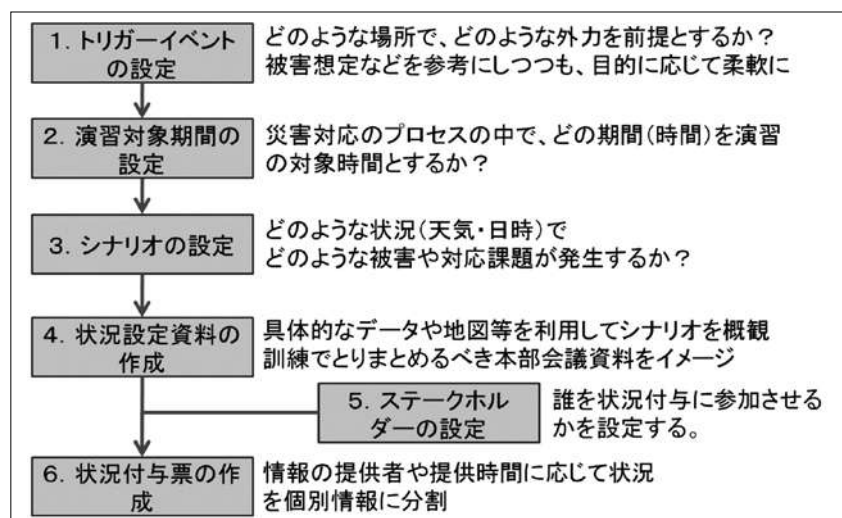


図3.1 状況付与票の作成手順

風の接近や、前線の発達による大雨降水警報などをトリガーイベントとして、災害発生前から危機対応が始まるケースを想定しても良いと思います。

テロ災害や大規模事故についても、同様に危機対応が始まるトリガーイベントを設定します。テロの場合は爆破予告などをトリガーイベントにしても良いでしょう。

言うまでもないことですが、このトリガーイベントについては、実際に発生しうる可能性のあるイベントを想定するべきです。架空の地域や組織を想定して実施する際にも、論理的に矛盾するようなイベントを想定するべきではありません。なぜならば、状況付与がなされていない部分について参加者の一般常識や知識が全く通用しなくなったり、あるいは参加者のモチベーションが著しく低下する可能性があるからです。（例えば中山間地で大規模な延焼火災が起こる、内陸部なのに津波が起こる、震度8の地震が起こるなどがあります。）それぞれの自治体で作成している地域防災計画には、その地域で発生しうる自然災害などの情報がありますし、都道府県レベルでは具体的な被害想定も行われていますので、そういった情報を参考にしながら、現実的なトリガーイベントを設定すると良いでしょう。

②演習対象期間を設定する。

小規模な事案であれば、危機対応は数時間からせいぜい一日ということもあるでしょうが、大災害の場合、災害対策本部の設置は数週間にもまたがります。しかし、SEMOで実際に演習を行うことができる時間はせいぜい数時間だと思われます。このため、SEMOで扱う期間を、災害対応のどの部分に限定するかということは、状況付与を作成する前に決めておかねばならないことです。

たいていの場合、図上訓練は災害が起こってから直後を対象とすることが多いようです。しかしSEMOに関して言えば、災害発生直後を演習対象期間に設定することはあまり効果的ではありません。なぜなら、災害発生直後の数時間はほとんど情報が入らないこと、また発生した時間帯によっては災害対策本部の体制が十分に構築されていないことが挙げられます。この期間は、目標管理型災害対応を行うために必要な体制をどう構築するかが問われる時間帯であり、目標管理型災害対応そのものの訓練時間としてはあまりふさわしくありません。

それでは、訓練対象期間をどこに設定するべきなのでしょう。一般的には、災害発生直後は人命救助が最優先し、ライフラインの復旧を急ぐなど、やるべき業務はほぼ決まっており、そしてそれらはほとんどの自治体の地域防災計画に記述されています。従って、初動期を対象として訓練することは、目標管理型災害対応の意義を感じにくいかもしれません。それは、初動期において目標管理型災害対応が必要でないという意味ではありません。そうではなくて、目標管理型災害対応の真価が発揮されるのは、むしろその後、初動対応期から数日経過して、人命救助活動のプライオリティーが下がってくるからです。

災害発生直後は、人命救助最優先で多くの組織が活動します。よく知られているように、生存救出率が著しく低下する72時間を経過した頃から、災害対応における救助活動の重要度は低下していきます。それに変わって、例えば避難所の環境改善といった別の課題の重要性が高まっていきます。このように、災害対応の課題は時間の経過とともに変化していくわけですが、このような変化を先取りし、少ない災害対応資源を効果的に動員してい

く必要のある時期こそが、目標管理型災害対応の真骨頂です。

このような考えから、人と防災未来センターで行う図上訓練では、一回目は地震発生1日目（5時間後～7時間後）を対象とし、二回目は3日目（48時間後～50時間後）を対象としました。一回目の演習は演習そのものに慣れるためなので、むしろ目標の立てやすい初動期を対象として実施しました。二回目は目標管理型災害対応の本質を理解してもらおうと、人命救助活動の優先順位が低下しはじめる3日目に設定し、一回目で設定した災害対応目標を大きく修正する必要性を実感してもらおうと考えました。

③シナリオを設定する

次はシナリオを設定します。ここでいうシナリオとは、トリガーイベントがどのような状況（天気・日時）で発生し、その結果どのような被害や対応課題が発生するかについて、災害対策本部が考慮すべき具体的な課題を簡潔にまとめたものを言います。

まず、発生日時と気象条件を設定します。これらは、危機対応にとって極めて重要で本質的なものです。地震災害について考えても、冬の発生と夏の発生では対応すべき内容が大きく異なりますし、平日か休日か、昼間の発生か夜間の発生かによって、その後の事態の展開も異なります。これらを決して曖昧にしたまま訓練をするべきではありません。トリガーイベントの発生状況に関する情報から、どのような対応課題が生じるのかを先読みすることは、目標管理型災害対応における「共通の状況認識を持つ」ための技術として不可欠です。発生日時や気象条件に関する情報が欠如していると、先読みの訓練が出来ないことになります。これではSEMOの価値が半減します。

次に、災害によって生じる対応課題を設定します。当該地域において、設定したトリガーイベント、発生日時と気象条件のもと、演習の対象となる期間においてそれぞれどのような災害対応課題が生じ得るかを箇条書きでまとめます。図3.2は、人と防災未来センターで実施したSEMOの開発時に作成したシナリオの例です。この訓練では、直下型地震で震度7から6強の被害に見舞われる人口数万人から数十万人の都市を想定しています。典型的な都市型地震災害です。この地震が平日の昼間に発生するという想定だったので、市町村にとっては小中学校の児童・生徒の引き取りをどうするかという問題が生じるであろう、と課題に加えました。また、冬場の災害ということもあり、避難所でインフルエンザが蔓延するという課題も加えました。

重要なことは、ここで設定する課題は、過去の災害などの経験や、演繹的推論など、な

	1日目(5時間後)	3日目(48時間後)
東川市	- ビルが倒壊し救助が難航している - 市街地で延焼火災が発生 - 山腹の宅地で地滑り発生 - 帰宅困難者が駅前に滞留 - 児童・生徒が学校に滞留	- 救援物資が殺到 <u>インフルエンザの蔓延</u> - 避難民が増加 - 遺体処理 - ゴミ処理・治安・二次災害対策
西原市	- 西原駅付近で列車が脱線 - 市街地で延焼火災が発生 - 帰宅困難者が駅前に滞留 - 児童・生徒が学校に滞留	- 救援物資が殺到 <u>インフルエンザの蔓延</u> - 避難民が増加 - 遺体処理 - ゴミ処理・治安
X県	- 大規模火災 - 帰宅困難者への対応 - 被災者の救護 - 広域医療搬送体制の整備	- 被災地内の保健衛生体制の整備 - 遺体処理 - 二次災害(土砂災害)対策

図3.2 シナリオの設定

んらかの根拠がなければならないということです。まったくあり得ない課題を設定すれば、訓練参加者は論理的な推論に基づいて将来の課題を予測することができなくなります。訓練実施において、もし防災の専門家の助言を得ることが可能であるとしたら、ぜひこのシナリオの科学的な妥当性について意見をもらうことが望ましいと思います。

但し、何よりも重要なことは、発生する可能性のある問題すべてを含めようとしません。ここにこだわりすぎるといたずらに演習の難易度を高める可能性がありますし、のちの状況付与票の作成の手間も膨大になります。

また、発生する可能性の高い問題から含めなければならないというわけでもありません。組織にとって意思決定が困難な問題などは、発生可能性が低くてもむしろ積極的に含めることで、演習を通じて論点が明らかになるといった効果も期待できるかもしれません。論理的な整合性がある程度担保されれば、そこから先のシナリオについては訓練目的によって恣意的に決めて構いません。というのは、どのような問題がどの程度の確率で発生するかを科学的に正確に予測することは、そもそも不可能なのです。加えて、先にも述べたように、訓練は複雑な災害事象の一部を切り取った形でしか結局行うことは出来ません。そうだとすれば、あるところからは科学的な厳密性にこだわるよりも、訓練目的に応じて柔軟にシナリオを考えた方がより生産的だと思います。

④状況設定資料を作成する

シナリオの作成が済めば、そこで挙げられた課題の存在をより具体的なデータで裏付けた資料を作成します。トリガーイベントの概要（地震の場合は地震発生日時、震源の位置、マグニチュード、各地の震度など）、被害の概要、今後の課題などをパワーポイント数枚で簡潔にわかりやすく、地図や図表を使ってまとめます（図3.3）。この資料を見れば、この訓練で想定している災害の全体像がわかるようにしておくことが重要です。

なぜこのような資料を作成する必要があるのでしょうか。その後の状況付与票の作成を容易にするという理由もありますが、一番の理由は、この資料こそがSEMOで作成される災害対策本部資料の模範解答になるからです。このことについては後に詳述します。

⑤ステークホルダーを設定する

こんどは、災害対策本部運営に関わるステークホルダー（利害関係者）を設定します。災害対策本部と具体的に情報のやりとりをし、連携・調整の対象となる組織を具体的に列挙し、それらと本部事務局との関係を図示しておくとい良いでしょう。

ところでSEMOにおいては、同一組織内であっても、本部事務局とは異なる命令系統に属する部局は他組織と見なします。すなわち、庁内他部局もそれぞれがステークホルダーとして認識されるべきです。特に行政の場合はそれぞれの部局がそれぞれの政策目的に従って行動することで、相互に利害が対立することがしばしばです。それらの相互調整こそは災害対策本部の真価が問われる場面です。図3.4には人と防災未来センターで作成した西原市のステークホルダー図が示されていますが、架空の自治体であるため、一般的なもののしか挙がっていませんが、ここで列挙すべきステークホルダーは実質的に協力を必要とする組織や個人を想定するべきです。例えば協定を締結している相手や、具体的に災害時に協力してもらえる相手があるならば、民間団体であれステークホルダーとして加



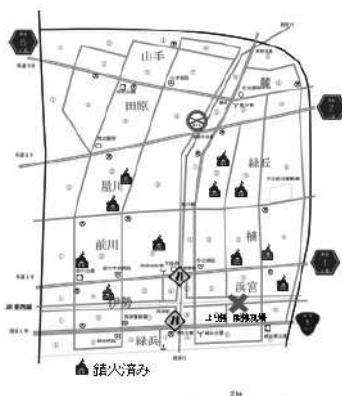
西原市内被害状況(14日15:00時点)

地域	人口	世帯数	被害状況	行方不明者	負傷者	全壊	半壊	ガス	電気・水道	被害状況	被害状況
地域1	4000	1500	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域2	6000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域3	5000	2000	3	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域4	7000	3000	2	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域5	8000	3000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域6	5000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域7	6000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域8	4000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域9	5000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域10	6000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域11	4000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域12	5000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域13	6000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域14	4000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域15	5000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域16	6000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域17	4000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域18	5000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域19	6000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
地域20	4000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	不通	不通(メール不可)	火災
合計	40000	20000	5								

西原市内避難所の状況(14日15:00時点)

避難所名	避難所	住所	状況	避難者数	収容可能人数	備考
避難所1	避難所1	伊勢中 伊勢中 1 丁目	伊勢中 1 丁目 伊勢中 1 丁目 伊勢中 1 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所2	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童にけが(軽傷)
避難所3	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童にけが(軽傷)
避難所4	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所5	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所6	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所7	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所8	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所9	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所10	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所11	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所12	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所13	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所14	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所15	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所16	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所17	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所18	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所19	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
避難所20	伊勢中	伊勢中 4 丁目	伊勢中 4 丁目	多数	多数	児童・高齢にけが(重傷)
合計				7900		

被害の状況(16日9:00)



西原市の災害対応課題（16日9：30）

- ・行方不明者が未だ多数存在。
- ・長期化が見込まれる避難所生活の環境改善 - 備蓄している仮設トイレはすべて設置済み
- ・救援物資が市役所に殺到
- ・避難所に担ぎ込まれた遺体処理
- ・未だ迎えない児童・生徒への対応
- ・大量のがれきによる道路閉塞
- ・被災地外部から来たと思われる若者ら数名が、被災商店から在庫商品を盗むところが被災者に目撃され、噂が発生。

図3.3 状況設定資料の例

えておくべきでしょう。

また、ステークホルダーの数は、増やせば良いというものではありません。関係者を増やせばその分状況付与の数も増えることになり、それだけ訓練自体の難易度が上がりますので、作成しようとする状況付与表の枚数も考慮しながら、ステークホルダーの範囲を検討して下さい。ちなみに、人と防災未来センターで行った訓練では、各ステークホルダーから与えられる状況付与表は1時間につき1枚程度にしました。

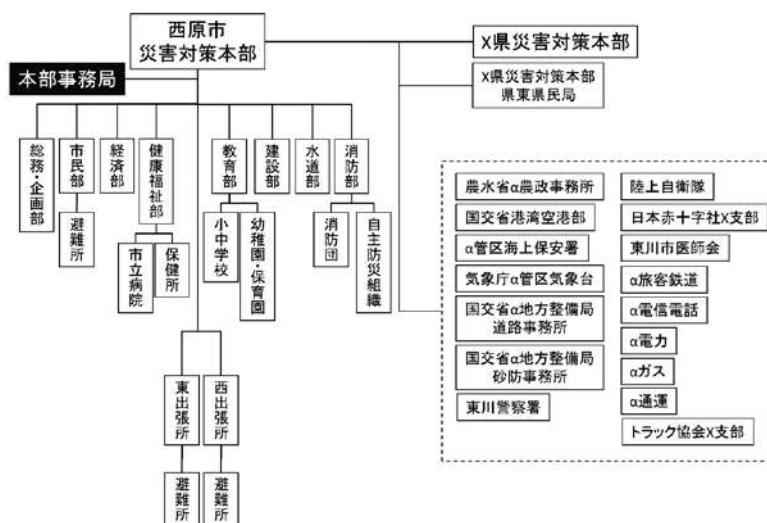


図3.4 ステークホルダーとの関係図

⑥状況付与票を書く

いよいよ、状況付与票を作成する準備が整いました。

状況付与票には、表題、情報の送信元、送信時間、そして本文で構成されます。(P11、図2.5参照)先ほど作成した状況設定資料のような状態があるとする、各ステークホルダーから災害対策本部には各時点においてどのような情報が寄せられるだろうか、と考えてみます。いわば、状況設定資料を構成する情報を、それぞれのステークホルダー毎に分割していく作業になります。

さて、状況付与票の数ですが、どれぐらいが妥当なのでしょう。これまで開発されてきた図上訓練の中には、むやみに多数の状況付与票を与えたために、訓練参加者がそれらを十分消化出来ずに、混乱のまま訓練が終了するケースが少なくありません。しかし、仮にそれが災害時の実態であったとしても、目標管理型災害対応を身につけるとい訓練そのものの目的が達成されないのであれば、これは全く意味のない訓練と言わざるを得ません。

これまでの経験からは、10人前後の訓練参加者に対しては、1時間に20枚～30枚程度の状況付与票が妥当だと考えています。これはいかにも少ないと思われるかもしれませんが、実際に人間が短時間に処理できる情報の量はそれほど多くありません。いわんや、訓練参加者は自分たちが状況を理解すれば良いのではなく、その状況認識をステークホルダーと共有するために、資料を作成したり、マスコミ対応を行わなければならないのです。そもそも災害対策本部事務局だけで処理できる情報量は多くはないのだという認識を持つべきです。

わずか20～30枚の状況付与票で災害の全体像を描こうとすれば、一枚の状況付与票にはある程度集約された情報が記述されていないといけません。例えば、避難所毎に避難者数の情報を逐一本部に報告するような想定になっていると、避難所の状況確認のためだけで、避難所の数だけの状況付与票が必要になるはず。しかし、保健福祉部局が避難所の状況についてとりまとめているという前提を置くと、避難所の状況については、表一枚だけで足ります。これは、実際の災害対応に対しても非常に示唆的です。本部事務局が、

細かな情報に忙殺されることなく、常に全体を見て、目標管理型災害対応を実践できるようになるためには、関係部局がきちんと機能して情報を整理してくれる必要があるということです。

もちろん、本部事務局に100名規模で人員を動員できるような自治体であれば話は別です。そのような体制でSEMOを実施しようとすれば、1時間あたりの付与数はむしろもっと多くしなければ成り立ちません。それはそれぞれの組織の状況に応じて検討して下さい。

さて、訓練参加者はここで作成された状況付与表から、全体の状況を俯瞰し、災害対策本部会議資料を作成しつつ共通の状況認識を形成していくことになるわけですが、実はその作業は、状況設定資料から状況付与票を作成する作業の全く逆の作業であるということに気付いたでしょうか。図3.5では、状況設定資料と本部会議資料の関係を、状況付与票を通じて描いています。状況設定資料を各ステークホルダーに分解して作成されたのが状況付与票で、その状況付与票を集約して作成されるのが災害対策本部資料だとすれば、状況設定資料と災害対策本部資料とは、どちらも全体を俯瞰して現在から将来にかけての課題を設定するものという意味では同じ性格のものになるはずです。

従って、状況設定資料は、訓練参加者が作成する災害対策本部資料のお手本としての役割を果たします。これがなければ、後に述べる訓練の評価も十分に行うことができません。前もって状況設定資料を作成しておくべきだというのは、このような理由からです。

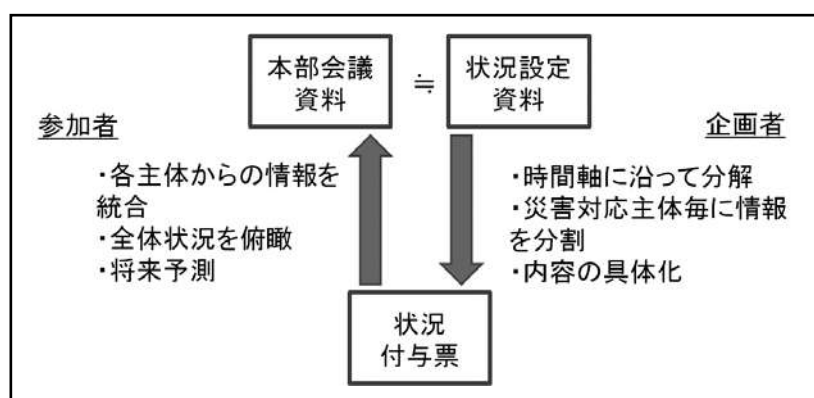


図3.5 状況設定資料と本部会議資料との関係

3 実施体制と役割分担

さて、状況付与票が作成されたら、いよいよ訓練を実施するわけですが、その実施体制はどのように構築するべきでしょうか。

SEMOがこれまでの図上訓練手法と大きく異なる点の一つは、統制班を必要としないことです。例えばロールプレイング方式の図上シミュレーション訓練では、訓練参加者以外のステークホルダーをまとめて担当するために統制班が設置されていました。しかしSEMOは、ステークホルダーからの情報はすべて状況付与票を通じて行われますし、演習の目的が災害対策本部資料を作成して広報対応を行うことですから、ステークホルダー

と直接やりとりを行う必要がありません。このため、統制班は必要ないのです。

ただ、広報対応を行ううえで、報道記者役の方々はどうしても必要になります。企画側の職員が記者役になるというのも一つの方法ですが、やはり報道記者はプロに実施してもらうのが望ましいと思います。そこで、お勧めなのが、普段記者クラブに出入りしている報道記者の方に訓練に参加してもらうという方法です。実際2008年度には、和歌山県で、地元の報道記者と連携した図上訓練を実施しています。これによって、単に技術の習得にプラスだというだけではなく、報道記者とも顔の見えるつきあいが出来るようになるというメリットがあります。また、訓練は、終わった後の評価が重要です。特に戦略的な広報について評価をしてもらうことを考えた場合、第三者の目線が必要になります。その意味でも地元マスコミの協力を得ることのメリットは大きいと思います。

4 会場、準備資料

会場は、すでに述べたように、訓練関係者が一同に集まれる空間を確保する必要があります。

また、本部事務局の運営に当たって、地図や情報整理のための様式などについては事前に用意しておく必要があります。

共通の状況認識を持つためには、整理された情報が常に見やすい場所に掲示されている必要があります。このため、壁へ張り紙を行ったり、ホワイトボードへの書き込みなどを頻繁に行うことになります。ホワイトボードや模造紙、そしてそれが掲示ができるような壁面の確保も必要です。

なお、災害対応時にはコピー機が大活躍するはずですが、SEMOにおいてはコピー機の使用はお勧め出来ません。コピーされた情報は、それ以降更新されることがなく、古いままに残ってしまいます。すなわち、頻繁に変わる情報を共有するためにコピーを用いることは効果的ではありませんし、コピーを配布しただけで状況認識の統一ができたものと勘違いするケースも少なくありません。コピー機に頼らずに情報共有することを考えるべきです。

パソコンとプリンタは必須です。特に本部会議資料の作成にあたっては、チームで分担して行うためにも、複数台あることが望ましいと思います。そのパソコンには、ワープロ・表計算ソフトだけではなく、プレゼンテーションソフトが必要です。また、地図や様式についても、電子ファイルがあれば、それを使って本部会議の資料が作成できるため、こういったものは事前に揃えておくとうれしいでしょう。それはそのまま本番の災害時にも役に立つはずです。

1 目標管理型災害対応からの評価項目

企画者の皆さんは、SEMOの基本モデルから訓練を企画・実施される際に「どのような状況になれば成功したと言えるのか」と悩まれるかもしれません。「図上訓練は失敗することが目的だ」という俗説がありますが、失敗するだけでは何も得ることができません。なぜ失敗したのか、どのように改善すれば成功できるのかまで評価して、はじめて危機管理本部運営手法と広報のあり方を身につけることができます。本章はSEMOによる訓練参加者の対応評価項目をまとめました。はじめに目標管理型災害対応の各項目から評価すべき項目を抽出します（図4.1）。そして組織として対応するための評価項目をまとめました。

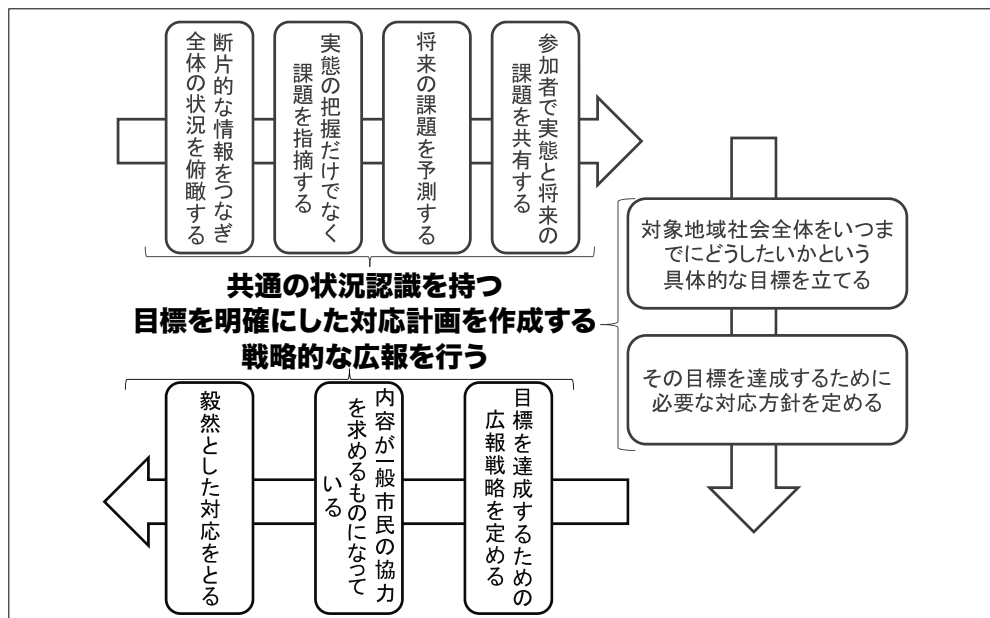


図4.1 作業の段取り

①共通の状況認識を持つ

この考え方に従った対応を実施するためには、「断片的な情報をつなぎ全体の状況を俯瞰する」、「実態の把握だけでなく課題を指摘する」、「将来の課題を予測する」、「参加者で実態と将来の課題を共有する」の4段階を考慮する必要があります。

a) 断片的な情報をつなぎ全体の状況を俯瞰する

断片的な情報を地図に整理するなどして危機事象の全体像を俯瞰できる活動しているかを評価します。情報をファイルやパソコンのログ等で整理することは、重視していません。情報整理は地図のような空間情報だけではなく、避難者数の時系列変化など、数量に関する情報と時間に関する情報で整理することも考えられます。この活動の実施は簡単ではなく、過去の訓練では、断片的に付与される情報を全てコピーして全ての班に配布すれば状況がわかるという認識で活動した事例がありました。これでは各班が情報整理活動を行うので、班ごとに違う全体状況に関する資料が作られます。あくまで組織全体の状況に関す

る資料を作成しなければなりません。そのためには、情報を整理する人員だけでなく、全体像を俯瞰する人員を別途確保する必要があります。

b) 実態の把握だけでなく課題を指摘する

前段階で作成した危機事象の全体像から、現在の実態を把握するだけでなく、課題を指摘しているかを評価します。過去の多くの災害事例では、「人的被害、死者100名、行方不明者5名、負傷者2,350名」という実態の把握だけで終わっている場合があります。これだけでは何が課題なのかがわかりません。そこで他の情報と組み合わせて課題を抽出する必要があります。この活動も前段階と同様に全体像を俯瞰する人員を確保しなければ成立しません。指摘された課題は箇条書きで構いませんので、定められたフォーマット、ホワイトボード等で整理しておくといいでしょう。

c) 将来の課題を予測する

ここでは、現状だけではなく一定期間先の将来に起こる課題を検討しているかを評価します。一定期間をどの長さでおくかによって課題の内容は変化します。例えば3日目の時点で、その日の課題は人命救助に関するものが中心となりますし、1週間後までの課題はライフラインの応急復旧および避難所対応が中心となり、1カ月後までの課題は復旧、復興に関する課題がでてきます。先述した目標を明確にした災害対応計画とも関連しますが、どの時点で起こりうる課題なのかを参加者に考えさせる必要があります。予測された課題は現状のものと同様に定められたフォーマットあるいはホワイトボード等で整理しておくといいでしょう。

d) 参加者で実態と将来の課題を共有する

これまでの段階で抽出された実態と将来の課題は参加者で共有されているかを評価します。一部の意思決定者および課題の担当者だけが把握すると、対応計画の策定及び対応計画の実施時に支障をきたします。ここでは、ミーティングでの発表もしくは定められた場所での掲示など、参加者で実態と将来の課題が共有されているかを評価します。ただし、詳細は後述しますが実態と将来の課題の共有は、その後の対応計画の作成もしくは戦略的な広報の実施につながってはじめて意味をなします。

②目標を明確にした対応計画を作成する

この考え方に従った対応を実施するためには、「被災地全体をいつまでにどうしたいかという具体的な目標を立てる」「その目標を達成するために必要な対応方針を定める」の2段階を考慮する必要があります。

a) 対象地域社会全体をいつまでにどうしたいかという具体的な目標を立てる

ここでは組織が対象としている地域社会をいつまでにどうしたいかという具体的な目標を立てているかを評価します。目標は前段階で検討した実態と将来の課題を踏まえて設定されるものです。例えば3日目の段階で「行方不明者の搜索と重症者の搬送が終了した」という実態で「救助作業を終了させる」という目標は実態に即さないものです。また、目

標が10個など多数あると、示された職員はどの目標を優先的に行わなければならないかわからず混乱してしまいます。課題は全て解決しなければなりません、目標は3個ほどに絞ると優先的にすべき項目を明示できます。

b) その目標を達成するために必要な対応方針を定める

ここでは前段階で決定した目標を達成するために組織がやるべきこと、働きかけるべきことを対応方針として定めているかを評価します。対応方針として求めているものは、あくまでも組織全体としてやるべきことです。対応方針を立てることで、広報の受け手となる市民が組織としてやるべきこと、働きかけるべき内容を理解しやすくなります。各部署の個別業務までブレークダウンするのは、対応方針が決定してからの作業になります。対応方針が個別業務にならないように誘導してください。

③戦略的な広報を行う

この考え方に従った対応を実施するためには、「目標を達成するための広報戦略を定める」「広報内容が一般市民の協力を求めるものになっている」「毅然とした対応をとる」の4段階を考慮する必要があります。

a) 目標を達成するための広報戦略を定める

ここでは前段階までに立てられた目標に従った広報戦略が定められているかを評価します。広報戦略とはいつの時点で、誰が、誰に、何を、どの手段で広報するかを定めるものです。例えばある時点での目標と対応方針は、決定されてから何分後に誰が誰に対してどのような手段で広報するかを決定後ではなく、事前から決めておくことです。報道機関からの取材も受けてから対応を考えるのではなく、あらかじめ伝える内容を決めておくことで対応が円滑に進みます。手段としては、記者発表をはじめとした報道対応だけではなく、広報車による伝達、同報無線、広報紙の利用等も考えられます。災害対策本部会議の公開非公開の是非も合わせて議論しておくべきでしょう。

b) 内容が一般市民の協力を求めるものになっている

ここでは、広報が一般市民の協力を求めるものになっているかを評価します。報道対応では、相手が記者になるので内容が記者への言い訳になってしまいます。広報内容だけでなく発表手段、タイミング合わせて一般市民に向けたものになっているか、日常から広報対応に慣れてない方々は特に注意してください。

c) 毅然とした対応をとる

ここでは広報対応時の態度が毅然としているかを評価します。普通の会議においてもある案件の担当者が、毅然として説明するとこの案件への安心感が生まれると思う一方で、オドオドと説明すると不安を覚えると思います。毅然とした対応をとることで、相手への安心感および信頼感が生まれます。このような対応は、必ずしも広報の経験が必要なのではなく、前段階までの広報戦略の策定および内容が一般市民への協力を求めているものになることでできるものです。

例えば付与される断片的な情報から危機事象の全体像は作成する段取りは決めてあるが、その全体像から目標と対応方針を作成する段取りができていないことがありました。また情報の流れを認識することによって、各工程のつながりを見出すことができます。例えば図4.2は図4.1の流れから情報の流れを追加したものです。例えば参加者全体で実態と将来の課題を共有することで対象地域社会全体の目標をたてることができるとともに、広報内容の作成にもつながることがわかります。企画者は、各工程の作業内容ではなく全体の段取りを一つの流れとして評価する必要があります。

③段取りに応じた役割分担

参加者が対応する際に数人単位の班で役割分担ができていないかを評価します。評価ポイントは、班が課せられた業務内容を理解しているか、他班との業務のつながりを認識しているかです。ある班が課せられた業務内容を理解できないと、その班は機能不全になり、当然のことですが組織全体で業務が段取りに従って進まなくなります。例えば班体制を図4.3のとおり、「情報班」、「計画班」、「広報班」とします。広報班が広報経験のない方のみで構成され、かつ事前の段取りに関する打合せが不十分だと業務内容がわからないまま、演習では何をどのように広報すればよいかわからない状況になりました。また、他班との業務のつながりが認識できていないと、各班が孤立して活動するようになります。例えば広報班が記者対応に手を取られてしまうと、新規広報内容を入手できません。本来は情報班と計画班がフォローして伝達すれば解決しますが、不十分なままだと広報班は記者対応にかかりきりになり孤立してしまいます。その結果、全体の業務がまわらなくなってしまう。また先述した情報の流れ（図4.2）と役割分担と合わせることで他班とのつながりを認識することができます（図4.4）。以上より、情報班、計画班、広報班がそれぞれ独立ではなく、連携して対応しなければならないことがわかります。

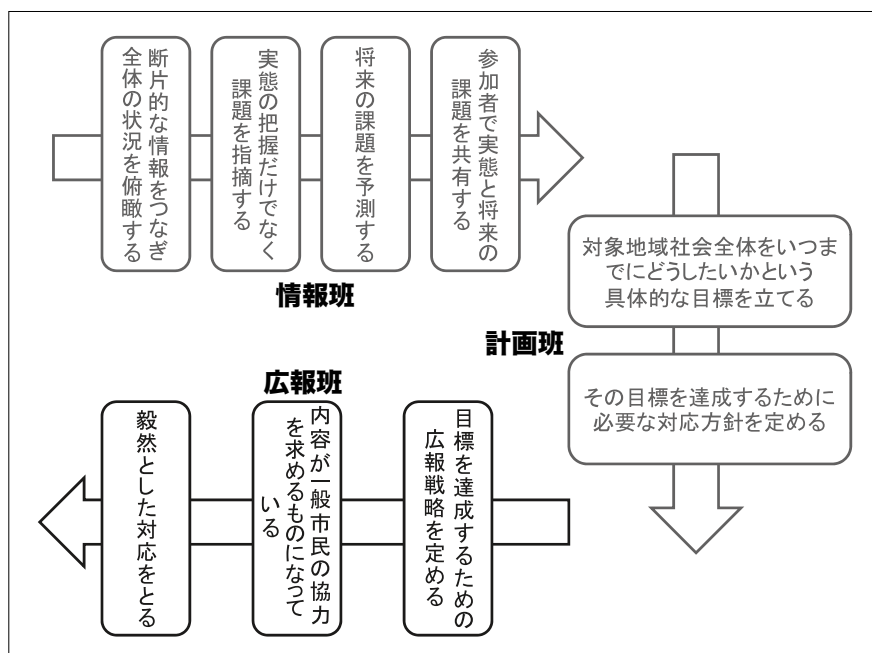


図4.3 役割分担例

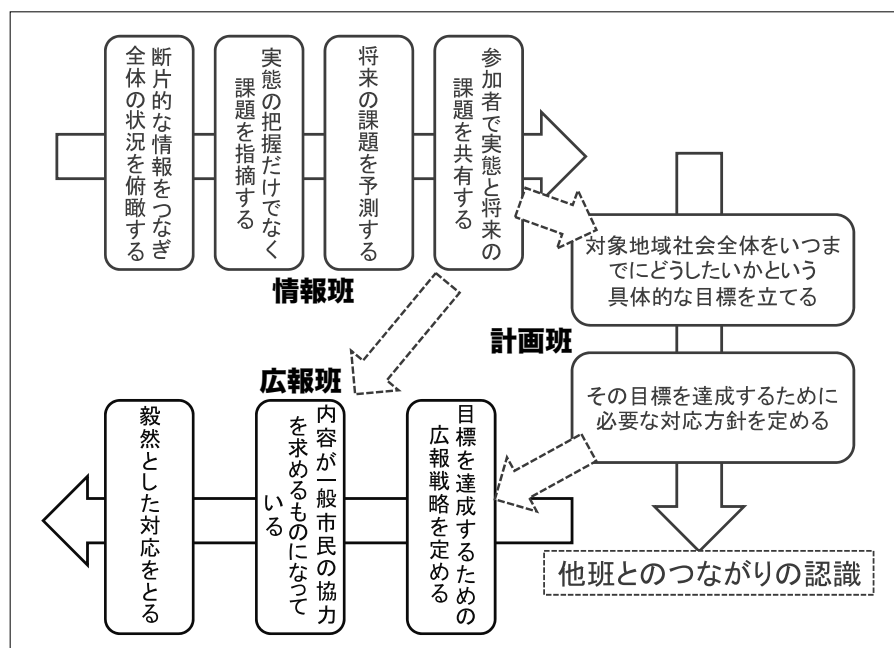


図 4. 4 他班とのつながりの認識

④活動中の業務調整

どんなに事前に段取りを念入りに打ち合わせたとしても、実際の対応ではトラブルが生じることがあります。そこで業務全体の視点から対応を調整できているかを評価します。これまでに挙げた班の機能不全、各班の孤立は、活動中に調整すれば治るものです。しかし、業務を調整すべき立場の人が各班の質問に受動的に対応してばかりだと、業務全体としての問題の解決までには結びつきません。組織全体の業務調整は、業務全体の段取りを理解している人が行うべきでしょう。

1 研修概要

本章では、SEMOの実施事例として平成21年度に実施した人と防災未来センター災害対策専門研修特設コース「図上訓練を用いた災害対策本部運営・広報コース」（以下DRI図上訓練広報研修）について紹介します。本研修のねらい、実施時期、参加人数および企画・運営に携わった人数は下記のとおりです。全国の都道府県、市町村の防災担当および広報担当職員に参加していただきました。研修企画、運営に携わった人の多くはDRIの研究者、研究調査員、事務職員、研究員OB、OGで構成されているリサーチフェローです。報道記者役として読売新聞大阪本部社のご協力をいただきました。役割分担の詳細は5章3節で述べますが、演習の統制班を置かないことによって、当日は研修の運営に注力することができました。

- ・ 研修のねらい：DRI目標管理型災害対応の考え方に基づいた災害対策本部運営手法と広報のあり方を身につける（①関係者全体で共通の状況認識を持つ、②目標を明確にした災害対応計画を構築する、③戦略的な広報を実施する）、DRI目標管理型災害対応の考え方に基づいた図上訓練を地方自治体で設計できる能力を身につける
- ・ 実施時期：平成21年12月14日（月）～16日（水）（ただし16日は希望者のみのオプション講義）
- ・ 研修参加人数：39名（都道府県13名、市町26名）
- ・ 研修企画者：3名（主担当2名、状況付与票作成補助1名）
- ・ 演習補助者：3名（各グループの本部長役）
- ・ 報道記者役：5名（主担当2名、読売新聞大阪本社からの協力あり）
- ・ ロジ担当：3名（主担当1名、会場準備、写真撮影等の補助2名）

2 研修カリキュラム

研修のカリキュラムの作成の際には、特に下記の制約条件を考慮しました。

- ・ 全国の自治体から職員が参加している（市町村、都道府県）。
- ・ 研修参加者が演習での組織・地域の特性を明確に把握していない。
- ・ 仕事のやり方に関する共通ルールを持っていない。
- ・ 図上訓練の企画に関する問い合わせが多い。

制約条件から検討した研修カリキュラムの設計コンセプトは下記のとおりです。

- ・ 演習は1県2市（仮想地域：X県、東川市、西原市）の3グループで実施する。
- ・ オリエンテーションに時間をとり、研修のねらいの説明を徹底する。
- ・ 作戦会議には演習ごとに十分な時間をとる。

- ・演習は2回実施する（1回目でルールに慣れ、2回目で研修のねらいを達成する）。
- ・図上訓練の作成工程について別途説明する時間を持つ。

これらの設計コンセプトを踏まえ、SEMO 基本モデルをカスタマイズして作成したのが図5.1の研修カリキュラムです。3日目は希望者のみのオプション講義として、今回の図上訓練の作成工程について説明しました。また1日目の夜には参加者間の交流をさらに深めることを目的とした懇親会を実施しています。この研修カリキュラムを SEMO 基本モデルで分類したものが図5.2となります。最初のオリエンテーションの後に、作戦会議、演習、記者会見、評価が2回繰り返されていることがわかります。

平成21年12月14日(月)	平成21年12月15日(火)	平成21年12月16日(水)
(10:00~10:15) 開講式 (10:15~10:30) オリエンテーション 近藤伸也 人と防災未来センター 主任研究員 演習の全体像、構成について	(9:00~9:30) 作戦会議 第2回演習の進め方、役割分担の再確認 (9:30~11:30) 第2回図上訓練 1週間後までの災害対応計画の策定 「目標管理型災害対応」の体系 (11:30~12:00) 本部長レク 共通の状況認識と1週間後までの災害対応計画を本部長に進言 (12:00~12:15) 記者会見資料の作成 記者会見シミュレーションで配布・使用する資料の作成	(10:00~12:00) オプション講義: 演習の設計意図と作成工程 近藤伸也 主任研究員 永松伸吾 研究副主幹
(10:30~10:45) 講義1:目標管理型災害対応 近藤伸也 主任研究員 (10:45~11:00) 講義2:災害時における自治体の戦略的な広報とは 川西勝 読売新聞大阪本社科学部	(12:15~13:15) 休憩	
(11:10~12:00) ルール説明 DRI研究員		
(12:00~13:00) 休憩		
(13:00~14:30) 作戦会議 第1回演習の進め方、役割分担の確認 (14:30~16:30) 第1回演習(地震発生当日) 3日後までの災害対応計画の策定 訓練の取組りと役割分担の確認 (16:30~17:00) 本部長レク 共通の状況認識と3日後までの災害対応計画を本部長に進言 (17:00~17:30) 振り返り 第1回演習内容の振り返り、第2回演習の解決策の検討 (17:30~18:00) 講評 永松伸吾 人と防災未来センター 研究副主幹 安富信 読売新聞大阪本社 編集委員 演習全体の視点から受講者にアドバイス	(13:15~14:45) 記者会見シミュレーション 共通の状況認識、1週間後までの災害対応計画の発表と市民への協力の呼びかけ (15:00~16:00) 振り返り 第2回演習内容の振り返り (16:15~16:45) 振り返りの発表 振り返り成果の全体での共有 (16:45~17:45) 講評 演習全体の評価	
(18:00~18:30) 作戦会議 第2回演習の進め方、役割分担の確認 (19:00~懇親会)	(17:45~18:00) 閉講式	

図5.1 DRI 図上訓練広報研修カリキュラム

平成21年12月14日(月)	平成21年12月15日(火)	平成21年12月16日(水)
(10:00~10:15) 開講式 (10:15~10:30) オリエンテーション 近藤伸也 人と防災未来センター 主任研究員 演習の全体像、構成について	(9:00~9:30) 作戦会議 第2回演習の進め方、役割分担の再確認 (9:30~11:30) 第2回図上訓練 1週間後までの災害対応計画の策定 「目標管理型災害対応」の体系 (11:30~12:00) 本部長レク 共通の状況認識と1週間後までの災害対応計画を本部長に進言 (12:00~12:15) 記者会見資料の作成 記者会見シミュレーションで配布・使用する資料の作成 記者会見	(10:00~12:00) オプション講義: 演習の設計意図と作成工程 近藤伸也 主任研究員 永松伸吾 研究副主幹
(10:30~10:45) 講義1:目標管理型災害対応 近藤伸也 主任研究員 (10:45~11:00) 講義2:災害時における自治体の戦略的な広報とは 川西勝 読売新聞大阪本社科学部	(12:15~13:15) 休憩	
(11:10~12:00) ルール説明 DRI研究員		
(12:00~13:00) 休憩		
(13:00~14:30) 作戦会議 第1回演習の進め方、役割分担の確認 (14:30~16:30) 第1回演習(地震発生当日) 3日後までの災害対応計画の策定 訓練の取組りと役割分担の確認 (16:30~17:00) 本部長レク 共通の状況認識と3日後までの災害対応計画を本部長に進言 (17:00~17:30) 振り返り 第1回演習内容の振り返り、第2回演習の解決策の検討 (17:30~18:00) 講評 永松伸吾 人と防災未来センター 研究副主幹 安富信 読売新聞大阪本社 編集委員 演習全体の視点から受講者にアドバイス	(13:15~14:45) 記者会見シミュレーション 共通の状況認識、1週間後までの災害対応計画の発表と市民への協力の呼びかけ (15:00~16:00) 振り返り 第2回演習内容の振り返り (16:15~16:45) 振り返りの発表 振り返り成果の全体での共有 (16:45~17:45) 講評 演習全体の評価	
(18:00~18:30) 作戦会議 第2回演習の進め方、役割分担の確認 (19:00~懇親会)	(17:45~18:00) 閉講式	

図5.2 SEMO 基本モデルによるカリキュラムの分類

3 実施体制と役割分担

DRI 図上訓練広報研修は、本章 1 節で記したように研修企画者、演習補助、報道記者役、運営担当者の体制で実施しました。ここではそれぞれがどの役割を担ったかについて述べます。

①研修企画者

研修企画者は主に、研修の企画から進行管理、評価までの一連の作業を主担当として行うものです。作業フローは図 5. 3 に示しているとおりです。「研修のねらいの決定」では研修実施の前提となるねらいを決定しました。これまでも繰り返し述べていますが、訓練は目的を明らかにして、目的達成に必要な最適な手法を決定するものですから、ここを曖昧なものにするとその後の運営までの作業に支障を来します。「研修カリキュラムの設計」では、「研修のねらい」と制約条件から検討した研修カリキュラムのコンセプトを踏まえて SEMO 基本モデルをカスタマイズして、研修カリキュラム（図 5. 1）を設計しました。ここまでが、研修企画者が主体となって関係者全体で同意をとるべき内容です。

「各コマの設計」では、前段階で設計したカリキュラムを構成するコマの内容と段取りについて設計しました。研修企画者が内容を管理しながら各コマの担当者が作業を進められるところです。今回は講義 2 以外のコマを研修企画者が担当しました。図上訓練の企画運営を経験された方はご存じだと思いますが、研修の企画と演習の設計を同一人物が担当すると、一人にかかる仕事量が膨大になります。今回もそのような状況になりましたので、状況付与作成にかかる部分を 1 人に補助してもらいました。

それぞれのコマが完成すると「リハーサル」を行うことで研修の完成度を事前検証でき、課題を各コマの内容にフィードバックできます。今回の研修では実施しませんでした。SEMO の原点となる平成 18 年度の研修では、事前に完成度の検証を目的としたリハーサルを実施しました。その結果、初期に設計した演習ではねらいを達成できないと判断し、演習設計の段階からやり直しました。

「研修の進行管理」では研修当日に司会と進行管理を行いました。事前のカリキュラム設計の段階で時間配分を行いましたが、当日の研修参加者の状況を踏まえて変更することもあります。今回も事前設計では、2 日目の振り返り・講評を図 5. 1 にあるように設計していましたが、演習での対応が想定したよりもよかったために、講評の時間を長く取る必要がないと判断しました。その結果、演習補助者と報道記者役が振り返りの時間で各グループの講評を行うことにより、最後の講評を 30 分短縮しました。ただし自治体で適用される際には、半日などよりタイトな日程となり、トラブル対応などを早めに行わなければ

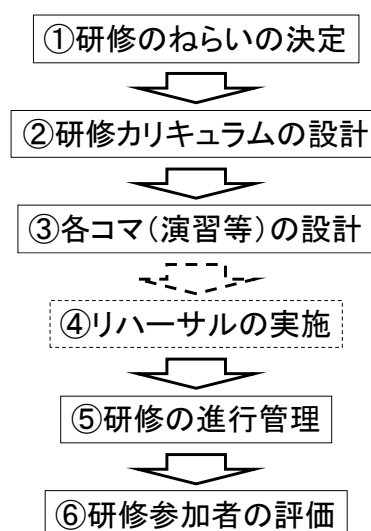


図 5. 3 研修企画者の業務フロー

ばなりません。可能ならば司会と進行管理を別の方が担当される体制にすると、よりよい研修運営になります。そのほかにも演習では、インストラクターとして本部運営に関して技術的な助言を行う役割も担いました。

「研修参加者の評価」では、研修参加者の研修に対する満足度および意見・感想をまとめることです。今回はアンケートを作成して研修参加者に記入してもらいました。

②演習補助者

DRI 図上訓練広報研修の演習では、1 県 2 市のグループが状況付与への対応を行いました。演習補助者は 1 県 2 市の災害対策本部長役として演習に参加するとともに、各グループの作戦会議の運営、研修参加者への助言と対応の評価、および振り返りでの講評を行いました。

③報道記者役

報道記者役は、演習での報道対応と記者会見において報道記者として参加してもらうとともに、戦略的な広報に関する講義（講義 2）の講師と演習と記者会見の講評をしてもらいました。今回は、報道機関から派遣された DRI 研究調査員 1 名と研究調査員として 1 年間、目標管理型災害対応について勉強したリサーチフェロー 2 名、および報道機関から数名の協力がありました。事前に研修概要について理解していただいたので、演習時の質問等は研修のねらいに従っていただきました。関係者に研修のねらいを事前説明によって理解してもらうことはとても重要です。この点を見落とすと、報道記者役が演習の設計意図から外れた質問をしてしまうなど、研修の運営がコントロールできなくなります。

④ロジ担当

ロジ担当は、研修の企画・運営の中からロジスティックスと予算の部分を担当しました。例えば研修参加者の募集、予算管理、会場確保と事前準備、資料印刷の手配等です。今回は県から派遣されている DRI の事務局が担当しました。主担当は 1 名ですが、前日の会場準備と当日は業務が 1 名ではまかなえないと予想されたため、事務局から 2 名が会場準備および写真撮影役として応援に入りました。

4 会場・準備資料

DRI 図上訓練広報研修の会場は、講義形式で行う部屋（図 5. 4、写真 5. 1）と演習と記者会見を運営する講堂（図 5. 5、写真 5. 2）の 2 カ所を確保しました。前者の部屋では開閉講式とオリエンテーション、講義および 2 回目の評価の発表など個人で対応できるものを、後者の講堂では、作戦会議、演習、記者会見、1 回目の評価などグループで実施するものを行いました。少人数で図上訓練を運営するためにはなるべく 1 つの広い部屋で実施することが望まれます。後者の講堂で記者会見するスペースを用いてオリエンテーション等を実施することで、今回の規模の研修でも 1 つの広い部屋での研修実施が可能です。

準備した資料のリストは表5.1の通りです。状況付与票や地図をはじめとした演習に必要な資料とともに、オリエンテーションや講義に關係する資料、事務連絡事項やアンケートなど運営に必要な資料があります。主な資料は事前準備いたしました。記者会見資料および受講者振り返り資料については、演習によって作成されるものですので、演習終了後に印刷する形をとりました。これら資料の印刷には多大な労力が必要となります。Microsoft PowerPoint などパソコンを用いて発表することによって、資料の印刷にかかる手間を軽減することができます。

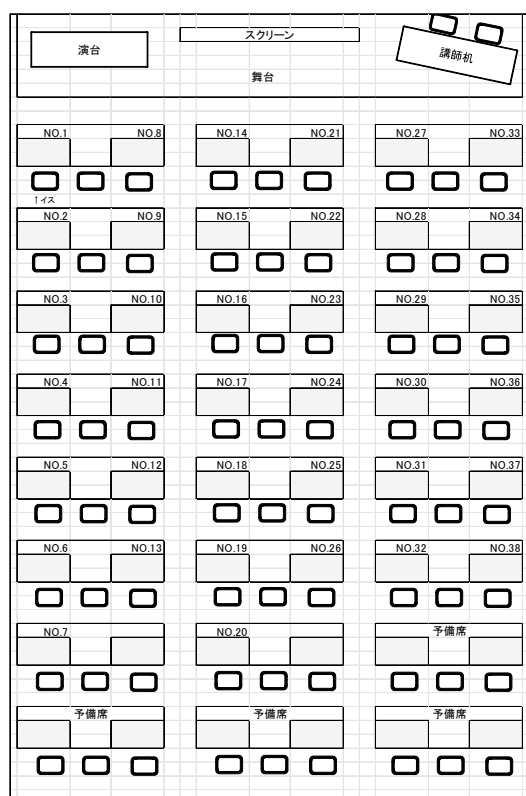


図5.4 DRI 図上訓練広報研修の会場図
(講義形式で行った部屋)

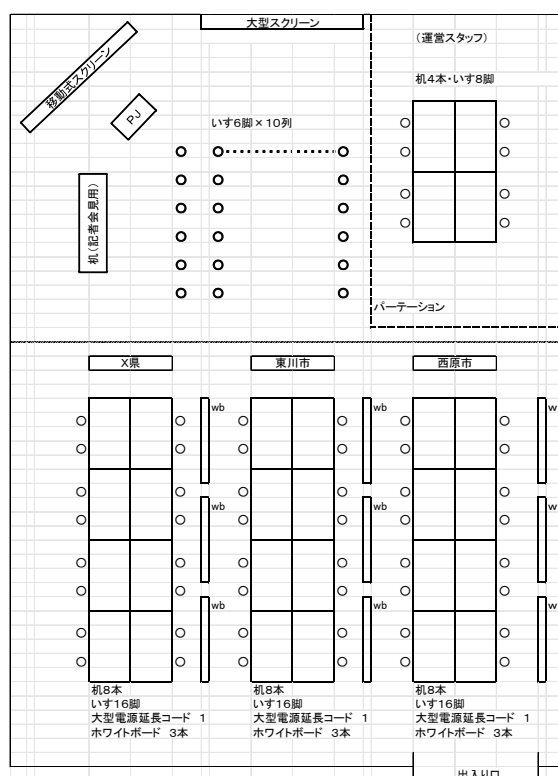


図5.5 DRI 図上訓練広報研修の会場図
(演習・記者会見を行った部屋)



写真5.1 講義形式で行った部屋



写真5.2 演習・記者会見を行った部屋

表 5. 1 DRI 図上訓練広報研修の配付資料

	利用時期		配付時期	配布対象	印刷数
印刷資料	最終説明	役割分担表	最終説明	訓練関係者+ α	18
		進行管理表	最終説明	訓練関係者+ α	18
印刷資料	オリエンテーション	次第	開講式前	受講者+訓練関係者+ α	60
	オリエンテーション	センター名簿	開講式前	受講者+訓練関係者+ α	60
	オリエンテーション	受講者名簿	開講式前	受講者+訓練関係者+ α	60
	オリエンテーション	カリキュラム	開講式前	受講者+訓練関係者+ α	60
	オリエンテーション	事務連絡	開講式前	受講者+訓練関係者+ α	60
	オリエンテーション	懇親会のご案内	開講式前	受講者+訓練関係者+ α	60
	オリエンテーション	オリエンテーション資料	開講式前	受講者+訓練関係者+ α	60
	オリエンテーション	受講者評価アンケート(2日目まで)	開講式前	受講者+訓練関係者+ α	60
	講義1	講義資料	開講式前	受講者+訓練関係者+ α	60
	講義2	講義資料	開講式前	受講者+訓練関係者+ α	60
	講評(2日目)	X県COP	2日目講評時	受講者+訓練関係者+ α	60
	講評(2日目)	西原市COP	2日目講評時	受講者+訓練関係者+ α	60
	講評(2日目)	東川市COP	2日目講評時	受講者+訓練関係者+ α	60
	訓練ルール説明	訓練ルール	訓練ルール説明前	受講者+訓練関係者+ α	60
	作戦会議	地域防災計画	訓練ルール説明前	受講者+訓練関係者+ α	60
	作戦会議	様式集	訓練ルール説明前	受講者+訓練関係者+ α	60
	オプション講義後	受講者評価アンケート(3日目)	オプション講義前	オプション講義受講者+ α	50
演習会場配置	演習中	東川市地図(模造紙)	訓練ルール説明前		5
		西原市地図(模造紙)	訓練ルール説明前		5
		X県地図(X県全体)(模造紙)	訓練ルール説明前		2
		事務局の編成	作戦会議中	3×1	
		X県状況付与表	第1回図上訓練	X県+予備	2
		西原市状況付与表		東川市+予備	2
		東川市状況付与表		西原市+予備	2
	記者会見	記者会見資料	記者会見シミュレーション前	受講者+訓練関係者+ α	60
	講評	受講者振り返り資料		受講者+訓練関係者+ α	60

5 オリエンテーション

DRI 図上訓練広報研修では、SEMO 基本モデルのオリエンテーションの効果を高めるために、オリエンテーション、2コマの講義（講義1、講義2）およびルール説明にわけて実施しました。場所はすべて図5.4および写真5.1の講義形式の会場で、講師形式によって行いました。

①オリエンテーション

研修のオリエンテーションは、研修参加者が、研修実施の背景、研修のねらい、カリキュラム構成を理解してもらうことを目的として実施しました。研修企画者1名（DRI主任研究員）が講師として行いました。講義時間は15分間です。講義資料はMicrosoft PowerPointで作成し、紙媒体に2スライド／ページで印刷したものを研修開始前に研修参加者に配布するとともに、前方スクリーンに資料を1スライドずつ説明と合わせて表示しました。

②講義

講義では、研修参加者が研修のねらいの中から特にDRI目標管理型災害対応の考え方を理解することを目的として2コマに分けて実施しました。講義内容はDRI目標管理型

災害対応のうち講義1が「①関係者全体で共通の状況認識を持つ」「②目標を明確にした災害対応計画を構築する」、講義2が「③戦略的な広報を実施する」でした。講師は講義1についてはオリエンテーションと同じ研修企画者1名、そして講義2は報道記者役も務めたDRIリサーチフェロー（現読売新聞大阪本社）が担当しました。講義時間は質疑応答の時間を含めて15分間で行いました。講義資料はオリエンテーションと同様にMicrosoft PowerPointで作成し、紙媒体に2スライド／ページで印刷したものを研修開始前に研修参加者に配布するとともに、前方スクリーンに資料を1スライドずつ説明と合わせて表示しました。SEMO基本モデルのオリエンテーションは、長時間を行っても講義形式のため集中力が続かない、話だけを聞いても演習で実際に体を動かさないと理解が難しいなどの要因によって研修参加者の理解度は向上しません。伝えたいことを簡潔にまとめ、演習での対応を念頭に置いた説明が必要となります。そのため、この講義の部分を外部講師にお願いする場合には、事前に外部講師に演習の概要を理解してもらう必要があります。

③ ルール説明

ルール説明は、演習の目的と研修参加者の役割、演習の進め方と利用できる道具、および第1回図上訓練以降の段取りについて研修参加者が理解できることを目的として実施しました。説明資料はMicrosoft Wordで文書として作成し、研修参加者に1部ずつ配布しました。講義1とは別の研修企画者が講師として口頭で説明しました。説明時間は質疑応答の時間を含めて50分間でした。前段階の講義では、考え方の理解を研修参加者に求めるので短時間で要点をまとめて説明しなければなりません。しかし、ここでは具体的な動きを理解してもらうことが目的になりますので、ある程度時間をかけてじっくり説明しなければこの後の演習での対応に支障を来します。そのため今回は説明時間を長めにとりました。また演習会場のように広い会場で説明すると、研修参加者の集中力が散漫になり、聞き取れない可能性がでてきます。講義形式で説明する際には、できる限り研修参加者を収容できる広さの会場で行うといいでしょう。

6 第1回図上訓練

DRI図上訓練広報研修では、先述のとおり1回目にルールに慣れてもらうこと、2回目にDRI目標管理型災害対応を身につけてもらう目的で図上訓練を2度実施しました。会場は図5.5および写真5.2の演習会場で、研修参加者と演習補助者が1県2市のグループに分かれて行いました。第1回図上訓練は「作戦会議」「演習」「本部長レク」「振り返り・講評」の4段階で構成されています。「作戦会議」はSEMO基本モデルの作戦会議に、「演習」はSEMO基本モデルの演習に相当します。「本部長レク」はSEMO基本モデルの記者会見、「振り返り・講評」はSEMO基本モデルの評価に相当します。

①作戦会議

「作戦会議」では、75分間で各グループにおいて下記の事項を決定しました（写真5.3）。

特に広報の役割等については、報道記者役が各グループの進捗状況に合わせて適宜指導しました。なお、各グループで想定している組織体制とそれぞれの業務は表5.2に示したとおりです。当日は作戦会議の進行が順調に進んでいたため90分間の予定を15分短縮しました。

- ・各グループの事務局長の決定
- ・プレイヤーの自己紹介
- ・プレイヤーの役割(情報班、計画班、広報班およびそれぞれの班長、担当業務)の決定
- ・設備や配付資料の確認、パソコン、ホワイトボード、地図、各種様式等の位置づけと使用方法の決定
- ・事務局内の情報の流れや段取りの確認および空間配置の決定

表5.2 組織体制と業務分担

区 分	人数目安	プレイヤーの主な役割
本部長	[1]	・人と防災未来センターの研究員が担当する。 ・積極的な指示はしないが、必要に応じてアドバイスする。
事務局長	1	・本部長に助言する。 ・事務局を総括する立場として、各班の調整を行う。 ・本部長レクの運営を行う。
情報班	7	・個々の情報をつなぎ、全体の状況を俯瞰する。 ・本部長レク資料を作成する。
計画班	3	・被災地の実態の把握だけでなく課題を指摘する。 ・将来の課題を予測する。 ・被災地全体をいつまでにどうしたいかという具体的な目標を立てる。 ・その目標を達成するために必要な対応方針を定める。 ・本部長レク資料を作成する。
広報班	2	・掲げた対応計画に一般市民の理解を得るための広報戦略を策定する。 ・広報戦略に従って報道機関に対応する。 ・本部長レク資料を作成する。
計	13	

作戦会議の成果の例として、すべてのグループが被害状況を表でまとめる準備をしていました(写真5.4)。これに加えてあるグループは地図の位置づけと使用方法として、写真5.5で示すようにまとめいていました。これは被害状況が火災、ライフライン、道路で整理され、避難所の場所も合わせて地図上で表示することを示しています。事務局内での段取りの確認については、写真5.6に示すようにホワイトボードでまとめていたグループもありました。広報対応の準備としては、例えば写真5.7に示すように報道記者に対して記者発表の時間等の通知を行ったグループがありました。

作戦会議は実際の演習前に行うため、研修参加者にとって上記の中から特に最後の事項についてのイメージがとりづらくなります。研修企画者は各グループの作戦会議の内容を把握して、不十分な場合はアドバイスをするといいでしょう。



写真5.3 作戦会議での状況

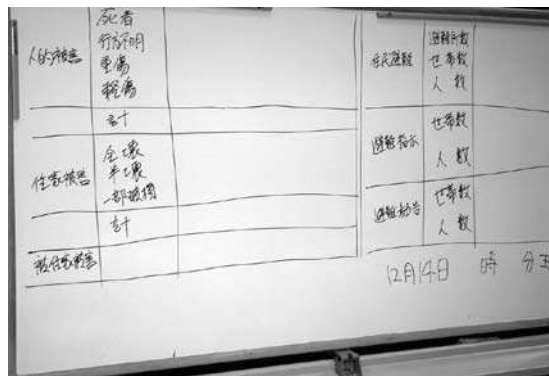


写真5.4 作戦会議で準備された情報整理フォーマット



写真5.5 作戦会議で準備された地図



写真5.6 ホワイトボードにまとめられた事務局内での段取り



写真5.7 広報対応への準備の一例

②演習

演習は、各グループが状況付与に記載されている情報をもとに関係者全体で共通の状況認識を持って、目標を明確にした災害対応計画を構築するとともに戦略的な広報を行うことをねらいとして実施しました。前提条件として災害発生から3時間半後から2時間15分の対応を想定しました。状況付与は20～30件/時間程度のものが2回に分けて研修企画者から配布されました。1回目は演習開始直後、2回目は演習開始から1時間15分後にしました。具体的には、状況付与に記載されている状況をホワイトボード、地図等に整理して（写真5.8）現在の状況について書き出し（写真5.9）、3日後までにどうしたいかという具体的な目標および目標を達成するために必要な対応方針を定めた対応計

画を作成する（写真5.10）とともに、目標達成の手段として戦略的な広報を行いました。最終成果物は、本部長レクで用いる資料と報道記者への広報対応の内容です。資料はMicrosoft PowerPointで作成すること（写真5.11）を前提とし、フォーマットは事前に研修企画者が用意しました。資料の内容は演習終了時における共通の状況認識に関するものと、対応計画です。当日は作戦会議の時間が15分短縮された分、演習の時間を延長しました。これで研修参加者が作業に時間がかかる本部長レクに用いる資料作成の時間が確保されました。なお、当日はコピー機の使用ができませんでした。

研修企画者のうち1名は司会および進行管理を行いました（写真5.12）。具体的には演習開始の合図、状況付与の配布のタイミング、ルールの確認および変更等の諸連絡と、演習の終了予告および終了合図等です。もう1名はインストラクターとして各グループの本部運営に対して技術的な助言を行いました（写真5.13）。

演習補助者3名は、本部長として各グループの共通の状況認識としての資料および報告を受けるとともに、研修参加者に対して積極的な指示は行わなかったものの本部運営に関する質問に対してアドバイスをしました。

報道記者役は、各グループが戦略的な広報を行っているかについて評価することを目的とした取材活動を行いました。実際には演習開始から1時間後までは、対応状況の視察、それ以降に取材活動を行いました（写真5.14）。先に述べたように、事前に研修のねらいと状況付与の内容について理解してもらっており、研修の前提条件およびねらいに基づいた質問をしていただきました。

ロジ担当は、当日の状況を記録するために写真撮影とビデオ撮影の管理、および不足備品の補充等を行いました。



写真5.8 情報の整理



写真5.9 現在の状況の書き出し



写真5.10 対応計画の検討



写真5.11 資料作成



写真5.12 研修企画者による司会と進行管理



写真5.13 インストラクター(左から3人目)による技術的指導



写真5.14 報道記者役による取材活動

③本部長レク

本部長レクは、SEMO 基本モデルの記者会見の位置づけであり、災害対策本部会議で対応計画の承認を得るために、事前に本部長に説明して理解を得ることをねらいとして行いました。時間は30分です。研修参加者は演習の最終成果物としての資料を Microsoft PowerPoint によって作成し、液晶モニターを用いて説明していました(写真5.15)。また地図は対応に用いたものを使って説明しているグループもありました(写真5.16)。これにより、本部長レク実施前の配付資料を印刷する手間が省けました。また、本部長レク前に際して多くのグループは資料作成に時間がかかるために、本部長レクの開始が遅れることがあります。演習終了前から資料作成に関するアナウンス、および指導が必要でしょう。



写真5.15 本部長レクの状況



写真5.16 地図による説明

④振り返り・講評

振り返り・講評は、SEMO 基本モデルの評価の位置づけて、①研修参加者が演習、本部長レクの対応の振り返り、②講師が研修参加者の対応の講評、の2部構成で行いました。研修参加者の振り返りでは、グループで演習、本部長レクを通じて感じたことを各自発表してもらったものを20分間でとりまとめ（写真5.17）、各グループでまとめたものを演習会場前方の記者会見会場で10分間で発表しました（写真5.18）。各グループで議論する前に研修企画者が本部長役を集めて、各グループの状況を把握し、議論時に指導する内容を決定しました（写真5.19）。

講評は、本部長役による各グループの対応についてのもの（写真5.20）、インストラクターによる DRI 目標管理型災害対応の視点からのもの（写真5.21）と、報道記者役（DRI リサーチフェロー）による戦略的広報の視点からのもの（写真5.22）という構成で行いました。これは、研修参加者に演習での対応を客観的な視点で認識してもらい、改善案を把握してもらうことで第2回図上訓練をよりよいものにすることがねらいです。この講評は30分間で行いました。講評は、事前に研修参加者に伝える内容を検討して絞って、短時間で終わらせると、研修参加者の集中力が続いて理解を得やすくなります。



写真5.17 研修参加者による振り返り



写真5.18 振り返り内容の発表



写真5.19 研修企画者と本部長役による打合せ



写真5.20 本部長役による講評



写真5.21 インストラクターによる講評



写真5.22 報道記者役による講評

7 第2回図上訓練

第1回図上訓練の「振り返り・講評」の成果を踏まえて、第2回図上訓練を実施しました。2回目は3日目の対応を想定しました。第2回図上訓練は「作戦会議」「演習」「本部長レク」「記者会見シミュレーション」「振り返り・講評」の5段階で構成されています。「作戦会議」はSEMO基本モデルの作戦会議に、「演習」はSEMO基本モデルの演習に相当します。「本部長レク」と「記者会見シミュレーション」はSEMO基本モデルの記者会見、「振り返り・講評」はSEMO基本モデルの評価に相当します。

①作戦会議

「作戦会議」は、第1回の「振り返り・講評」の成果を踏まえて、直後の30分間、および翌日の演習直前の30分間行いました。具体的には下記の内容を検討しました。

- ・ プレイヤーの役割(情報班、計画班、広報班およびそれぞれの班長、担当業務)の再検討
- ・ パソコン、ホワイトボード、地図、各種様式等の位置づけと使用方法の再検討
- ・ 事務局内の情報の流れや段取りの確認および空間配置の再検討

作戦会議の成果の例としては、事前に3日目に考えられる当面の目標と重要な情報を書き出したグループがありました(写真5.23)。また、情報整理の方法を見直して模造紙に大きく表示するグループがありました(写真5.24)。戦略的な広報の準備として報道記者への資料の場所を示しているグループがありました(写真5.25)。



写真5.23 当面の目標と重要な情報の書き出し



写真5.24 模造紙への情報の整理

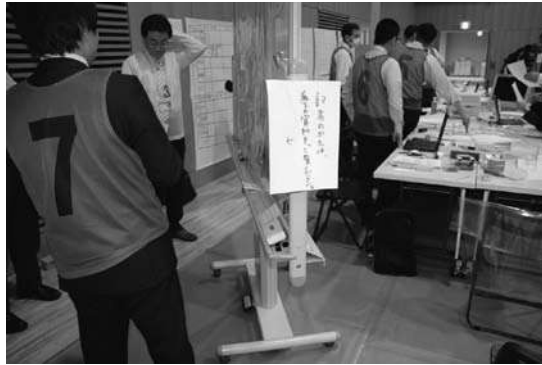


写真5.25 報道記者への資料場所の表示

②演習

演習は、1回目と同様の形式で行いました。前提条件としては、災害発生から3日目の2時間15分の対応を想定しました。状況付与を配布するタイミングは前回と同様であり、その量は10件程度多くしました。これは、1回目は研修参加者がルールに慣れることをねらいとしているために処理する情報量を減らす必要があったためです。最終成果物は、本部長レクおよび記者会見シミュレーションで用いる資料の作成と報道記者への広報対応の内容です。研修企画者をはじめとした運営スタッフは1回目と同じ対応をしました。

演習では、写真5.22のように模造紙で用意したフォーマットに情報を記入するように準備したグループは、準備したとおりに記入することによってグループの構成員が現状を認識できる場所をつくることができました（写真5.26）。あるグループは、写真5.27のように整理された情報から被災地で現在起こっている課題をポストイットで書き出して整理していました。この状況認識を踏まえて災害対応計画を模造紙上で検討していました（写真5.28）。また戦略的な広報では、地図を用いて報道記者に空間的な状況認識を持ってもらう工夫をして取材対応していたグループがありました（写真5.29）。

1回目の演習と比較すると、全体的に研修のねらいである「関係者全体で共通の状況認識を持つ」「目標を明確にした災害対応計画を構築する」「戦略的な広報を実施する」に従った対応、特に目標を明確にした災害対応計画を構築する部分を意識した対応ができていると感じました。



写真5.26 模造紙を用いた情報整理

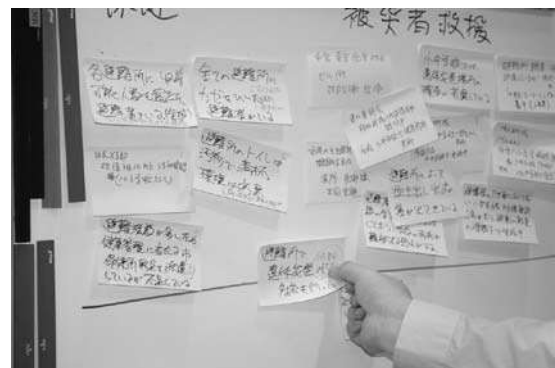


写真5.27 状況認識の書き出し

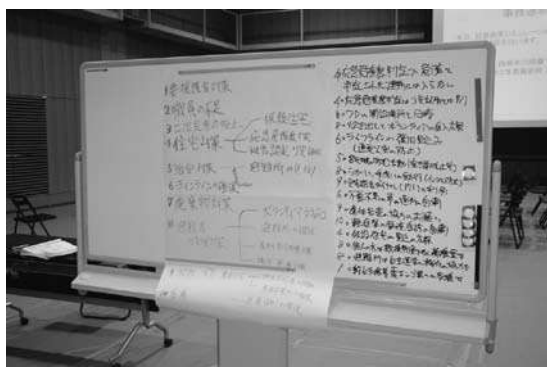


写真5.28 災害対応計画の検討



写真5.29 地図を用いた報道記者への取材対応

③本部長レク

本部長レクは、1回目と同様に災害対応計画を本部長に理解してもらうことを目的として行いました。この後に記者会見シミュレーションが控えているため、対応計画の説明後はそのための準備が行われていました。

④記者会見シミュレーション

記者会見シミュレーションは、SEMO 基本モデルの記者会見の位置づけとして、戦略的な広報が行われていること、および DRI 目標管理型災害対応が正しく実践されていることを検証することをねらいとして行いました。具体的には、各グループが事務局長を中心として、3日目時点での状況認識と災害対応計画を報道記者に対して広報します。会場は演習会場前方で行いました。各グループは、本部長レク終了後に記者発表資料を作成し、事務局長をはじめとした代表者が前方にならび（写真5.30）、記者発表資料と Microsoft PowerPoint を用いた発表と質疑応答を行いました。記者発表はロジ担当が昼食休み中に必要枚数分印刷しました。前方には報道記者役が並び、記者発表の傍聴と発表内容に対する質問を行いました（写真5.31）。



写真5.30 記者会見シミュレーションでの発表



写真5.31 報道記者役による質問

⑤振り返り・講評

振り返り・講評は、1回目と同様に①研修参加者が演習、本部長レクの対応の振り返り、②講師が研修参加者の対応の講評、の2部構成で行いました。研修参加者の振り返りでは、「目標管理型災害対応を実践できたか?」というテーマで図上訓練において「関係者全体で共通の状況認識を持つ」、「目標を明確にした災害対応計画を構築する」、「戦略的な広報を実施する」が実践できたかと、研修に参加した感想、および演習補助者、報道記者役からどのようなコメントをもらったかをまとめてもらいました。この振り返りは各グループが演習補助者と報道記者役とともに演習会場で議論し、まとめた成果は講義形式の会場で発表しました(写真5.32)。演習補助者と報道記者役が振り返りに入ったのは、本章3節の①でも述べたように、研修参加者の対応が研修企画者の想定よりもよく講評の時間を長く取る必要がなかったと判断したこと、その代わりに各グループの対応を近くで見ていた演習補助者と報道記者役に振り返りの時間を使って講評してもらうことがねらいとしてありました。振り返りの時間には1時間、まとめの発表には各グループ10分間ずつ30分間かかりました。

講師による講評は、目標管理型災害対応の視点からは研修企画者(講義1の講師と同一)が、戦略的広報の視点は報道記者役(講義2の講師と同一)が行いました。それぞれ15分間ずつ30分間行いました。



写真5.32 振り返り成果の発表

8 オプション講義

オプション講義では、DRI 図上訓練広報研修の設計意図と作成工程について研修企画者2名が講師として約1時間説明しました。1人目は、研修企画者がどのような思いで研修のねらいを設定したか、SEMOが他の図上訓練と比較してどのような位置づけであるのか(1章3節参照)、演習に広報を組み込むことの意義について説明しました。2人目は、図上訓練の企画方法として主に3章に記述されている内容について説明しました。その後、研修参加者との質疑応答が1時間行われ、各自治体の防災担当者の図上訓練設計に関する悩み、DRI 図上訓練広報研修の自治体への適用などについて議論しました。

9 研修参加者の評価

DRI 図上訓練広報研修に対する研修参加者の評価は、2日目の振り返り・講評の後と3日目のオプション講義の後に行ったアンケートによって調査しました。アンケートの内容は、2日目のものは研修に対する満足度と、研修を通じて身についたと感じる知識や能力について、3日目は研修の内容を自治体にどのように反映できるのかについて伺いました。

①研修に対する満足度

はじめに研修の内容に対する満足度を100点満点で評価してもらいました。有効回答数37名で平均が90点でした。DRIが実施する災害対策専門研修マネジメントコースで実施された3コースの平均点が87点であることから、受講者の満足度が高かったことがわかります。この要因は、研修のねらいがわかりやすかったこと、カリキュラムが研修のねらいに従ったわかりやすいものであったことが考えられます。

②研修を通じて身についたと感じる知識・能力

研修のねらいであるDRI目標管理型災害対応の3つの項目が身についたと感じたという意見が集まりました。「関係者全体で共通の状況認識を持つ」については、情報を収集してから整理し、分析してから状況認識としての知識に変換することが重要であること、発災直後と数日後では情報のまとめ方が違うこと、全市的な対応となると事務局全員が同じ認識を持たないと対応できないことなどが挙げられました。「目標を明確にした災害対応計画を構築する」については、目標を設定することの重要性を認識してもらえたとともに、目標を明確にした災害対応計画を構築することは災害対応の方向性を明確にすることが意見としてでました。また「戦略的な広報を実施する」については、マスコミの本音を聞くことができて有意義だったこと、目標管理と戦略的広報は一体であること、戦略的な広報には市民が知りたい情報を整理すること、報道への資料提供は実施した事項の報告書ではなく市民の視点に立ったものを心がけなければならないこと、防災局と広報課の連携を深めなければならないこと、記者会見は市の「まとめ」として広報担当職員に任せず全体としてとりまとめる必要があることが挙げられました。

③研修の自治体への反映

DRI 図上訓練広報研修の自治体への反映には、そのまま自治体の防災訓練に反映したいというもの、すべて反映することは人的・時間的制約から困難であるという意見がありました。一方で、共通の状況認識を持つこと、目標を明確にした災害対応計画を構築すること、戦略的な広報を行うことの3つをパーツに分けて部分的に適用することは可能であるという意見もありました。図上訓練の設計に対する考え方を身につけることができたという意見もあり、「誰に何を身につけるのか？」という訓練目的を明確にしなければならないこと、リアルにする部分と切り捨てる部分の選別、訓練を通じて各班のつながる部分とつながりにくい部分を発見することが挙げられました。



災害対策専門研修「図上訓練を用いた災害対策本部 運営・広報コース」の広報の考え方について



安富 信

読売新聞大阪本社編集委員

(人と防災未来センター リサーチフェロー)

この図上訓練については、特別な思い入れがある。5年前の2005年7月から1年間、人と防災未来センターに研究調査員としてお世話になっていた際、出会った演習だからだ。その年の秋だったと思う。永松伸吾・研究副主幹(当時、研究員)が、図上訓練の中にマスコミへの記者会見を盛り込んだ演習がある、と教えてくれ、その模様を見学した。正直言って驚いた。というより、悲しかった。マスコミの記者会見がこんなにも矮小化して表現されているなんて!

同センターに毎日通うことになって、様々な地方公務員の方とお会いするようになると、いつも言われたことが「災害時のマスコミ対応は難しい。はっきり言ってやりたくない。マスコミは我々をいじめることしか考えていない」という言葉だ。こちらが新聞記者ではなく研究調査員という立場だから、はっきり言わせてもらおう、という腹なのだろうが、こうもあつけらんと言われると、こちらも腹が据わった。「よし、それなら、本当の記者会見とは?本来のマスコミ対応とは何か、追究してみようじゃないか」と。永松副主幹に決意を伝えたところ、「やりましょう!」と快諾してくれた。

模擬の記者会見で感じた違和感の最も大きな点は、新聞記者が妙にデフォルメされていて、「そんな記者おらんやろ」と思わず突っ込みを入れたくなってしまうような光景だった。そこで、考えたのが、「本物の記者をここに連れてきたら、面白いやろうな」という思いつきだった。本社にいる川西勝・現読売新聞大阪本社科学部次長に相談したところ、「それは面白い。若い記者の研修にもなりますね」と積極的な姿勢を示してくれた。余談だが、彼はその翌年、私の後任として研究調査員として派遣された。やはり、持つべきものは、良き後輩である。

川西次長は本社の手続きを素早く済ませてくれ、確かその年の12月には第1回目の図上訓練を実施したはずだ。その頃、人防では、「災害報道研究会」というマスコミと行政の災害担当者との勉強会を起ち上げており、テレビ関係者をお願いして、放送記者とテレビカメラにも参加してもらった。総勢10数人に上ったように記憶している。「これじゃあ、公務員の人たちは木っ端みじんだろうな」と予想できたが。

永松副主幹や近藤伸也研究員らは、研究員という立場から、この図上訓練をアカデミックなものにしたい、という趣旨のことを言うが、当時、あまり意味がわからなかった。ただ、公務員、それも、地方自治体の職員の人たちが「マスコミを怖がらずに、しっかり広報できるようにしたい」。この1点しか考えていなかった。3つの班に分かれて約50人の地方自治体職員さんが参加した。案の定、広報対応は、散々だった。各班とも今風で言えば、「炎上」した。災害対策本部が崩壊してしまった。予想通りだった。いや、予想以上の崩壊ぶりだった。「これは大変だ。こんな様子では、阪神・淡路大震災の二の舞いになってしまう」。危機感を持った。兵庫県庁や芦屋市、西宮市様子は見聞きしていたから。

その時の模様①



その時の模様②



この初めての演習で、私たちは何となく、今後やるべき方向がわかったような気がした。それは、地方自治体の職員の災害対応は、はっきり言ってしまえば、焼き付け刃的だということだ。そして、災害対応には時間ごとの目標設定が必要でマスコミ対応も能動的に行うべきだ、ということに。

それから年に1、2度、このコンセプトで演習を繰り返してきた。もちろん、こちら側の不手際や説明不足で必ずしも上手くいかなかったことも多いが、積み重ねてきたことで、最近になってようやく形が見えてきたように思う。

「能動的な広報」と言っても、どうも公務員の方はぴんと来ないようだ。講義や演習を繰り返して思うのは、一言で言えば、マスコミ不信だと感じる。それなら、まず、その不信感を払拭させねば。そこで、川西次長と私で「良いマスコミ、悪いマスコミ」を演じて、わかりやすく座学をすることにした。なぜ、マスコミが苦手なのか、私が悪いマスコミを演じてみれば、よくわかる。自分たちのペースにさせてくれないからだ。もっと言えば、こちらが伝えたいことを聞いてくれずに、自分たちの質問ばかりする。そうしたマスコミの態度が彼らを硬化させる。そのことが、研究員側もよくわかったし、行政職員側も改めて理解したようだ。

それなら、どうするか？まず、敵を知らなければ。そう、マスコミの考え方や弱点を理解して、こちらから攻める、その1点に尽きる。いわゆる「先手必勝」だ。多くの行政職員の方々が間違っている論理が、「失敗したら謝る」という姿勢だ。これは大きな間違い。謝ってばかりいると、そこばかりを突かれて、肝心なことが伝えられない。マスコミの質問にはある程度毅然とした態度が必要で、時には相手の非を指摘するくらいでなければならない。こう言うと、ほとんどの参加者はびっくりする。その意識をまず、変えることが必要だ。目の前にいるマスコミを単にマスコミと考え、その場限りの対応に終始する。これでは、百戦錬磨の記者たちに立ち向かえるはずがない。マスコミの向こう側にいる被災者や住民に対して、真摯なメッセージを発信しなければ、伝わることも伝わらない。こうした根本的な考えが欠如しているように思った。

同センターで行われる春と秋に行われる公務員対象の災害対策専門研修でも、こうした点を、口を酸っぱくして言い続けた。そして、地元に戻って、図上訓練をするなら、出来れば、記者クラブに頼んで、演習に参加してもらうよう提案した。取材ではなく、プレーヤーとして。ある意味では、破天荒な提案にも思えるが、実行してくれた自治体があった。和歌山県だ。こちらから和歌山支局にも連絡して全面的に協力するようお願いした。京都府では、地元の新聞、テレビ局を巻き込んだ災害対応研究会を継続するなど、少しずつではあるが、改善に取り組む自治体も見られるようになってきたことは心強い。

15年前の阪神・淡路大震災や鳥取県西部地震、新潟県中越地震など大地震が起きるたびに、各自治体はマスコミ対応に追われ、本来の災害対応が十分出来ていない。逆に言うと、マスコミ対応を上手くやると、十分な災害対応が出来るということだ。このことを肝に銘じてほしい。

最後にもう一度、言う。マスコミを怖がっては、まともな災害対応はできません。そのためには、十分な訓練を繰り返すこと。そして、必ず忘れてはならないことは、目の前のマスコミに腹を立てては、その向こう側にいる被災者に伝えなければならないことが伝えられない。

技術的にはいろいろあるが、記者会見は出来るだけ、頻繁に開くことはよい。そして、情報は隠すな。災害直後に、行政として隠す情報などないはず。そして、災害対策本部会議は、基本的には公開すべきだと思う。これを公開することによって、記者会見の負荷がかなり低くなる。そして、記者会見等で、わからないことがあれば、はっきりと「わからない」と言う。そして、不明なことは何時までに解決できるか、具体的に時間を示すことだ。記者会見はテレビで中継されることもある。被災者に語りかけるつもりで「毅然とした態度に柔らかい表情で」。マスコミ対応は、災害において最大の危機管理だと心がけるべし。みなさんの健闘を祈ります。

藤本正大

広島市消防局 危機管理部
危機管理課主幹

広島市では、平成18年11月に本市の危機管理の大綱となる「広島市危機管理基本方針」及びそれを具体化する「広島市危機管理計画」を策定し、全職員が研修・訓練等を通じて知識の習得や能力の向上に努め、危機管理能力の向上を図ることとしています。

これらの計画等に基づき、平成18年度から毎年度、本市の管理職職員等を対象に危機事案の発生を想定した図上訓練を実施していますが、この図上訓練の基本構成の設計に当たっては、当初より人と防災未来センターの指導・助言を受けながら行っているところです。

本職は、平成21年4月に現所属へ配属となり、危機管理に関する職員の研修・訓練を担当することとなりました。そこで、図上訓練の企画・運営に関するノウハウの習得を目的として、「図上訓練を用いた災害対策本部運営・広報コース」に参加させていただきました。

この図上訓練に参加して、東川市災害対策本部の計画班及び広報班の役割を与えられ活動した結果、訓練内容において特に感銘を受けた点が3点あります。

1点目は、訓練活動を通じて「目標管理型災害対応」の有効性について、身をもって認識できる訓練であったことです。

訓練を前後半に分け、前半の訓練ではあえて目標管理を行わずに、後半の訓練で目標管理を行わせることによって、参加者自らが前半の活動内容と劇的に変化する後半の活動内容とを比較して、自然に目標管理の大切さに気づかされるという、巧みに計算されたシナリオ構成であると感じました。

2点目は、報道記者による取材や記者会見を現実に体験し、これまでの災害広報について省みる機会を得た訓練であったことです。

こちらの記者発表に対し、プロの報道記者から真に迫った質問等を受けて、災害時に発表を求められる情報の内容や自治体の目的達成のために行う戦略的広報の重要性について、実感することができました。

3点目は、統制班を設置しなくても、支障なく進行する訓練であったことです。

情報の処理・分析、対応方針の判断・決定等に関する技術や能力向上に特化した訓練との条件の下、統制班との電話対応等を廃止して行われましたが、意外にも全く支障なく訓練が進められたばかりか、却って協議や検討に集中できるという効果があったことに驚きを覚えました。

これらのほか、訓練のシナリオ、訓練と作戦会議のタイミング、訓練結果の評価方法など、この訓練に参加して得た数々の知識や体験は、その後に本市で実施した図上訓練の企画・運営において大いに参考となりました。

しかしながら、自治体で実施する図上訓練においては、当該自治体での過去の災害事例を参考にしたシナリオ作成や電話対応、被害集計等の実災害に即したリアルな活動も求められるなど、本訓練手法をそのまま活用することができない場合もあります。また、

報道記者の訓練協力もなかなか容易なことではありません。

このような場合には、本訓練手法の基本的な考え方を柱として、必要に応じて当該自治体の目的に適うよう内容にアレンジを加えることで、さらに実践的な訓練が実現できるものと思います。

人と防災未来センターの提案する「図上訓練を用いた災害対策本部運営・広報コース」は、図上訓練の手法としてよく練られ、優れた研究成果です。

これから図上訓練を企画しようとしている自治体や、より効果的な図上訓練の手法を求めている自治体にとって、大変貴重なバイブルになることでしょう。

本レポートでは、人と防災未来センター（DRI）が開発した目標管理型危機管理本部運営図上訓練（SEMO）の概要と基本モデル、SEMOを実施するための考え方や事前に準備すべきこと、そしてSEMOの実施事例として平成21年度のDRI災害対策専門研修特設コース「図上訓練を用いた災害対策本部運営・広報コース」を紹介しました。SEMOは危機事象の発生時において断片的な情報から危機事象の全体像を把握し、組織としての目標を明確にした対応計画を作成するとともに目標達成に向けた戦略的な広報を行うことで、DRI目標管理型災害対応の考え方に基づいた危機管理本部運営手法と広報のあり方を体感して身につけてもらうことをねらいとしています。

実施事例の研修参加者の多くは、研修内容に満足したと感じ、DRI目標管理型災害対応に関する知識・能力を得たと感じました。これはDRI目標管理型災害対応の考え方が、危機管理本部運営に役立つこと、SEMOがそれを体感して身につけることに適していることを示しています。

SEMOは、平成21年度の開発メンバーの頑張りだけではなく、DRIが置かれている環境と、それぞれに携わったメンバーの働きがあって始めて開発できました。

DRIは地方自治体の防災担当者が災害対応実務の中核を担う人材になることを目指した災害対策専門研修があり、その一環として図上訓練支援システムに関する研究を行っていました。そして平成16年度に「訓練実施後に状況付与票や対応票の回収および分析の困難さ」、「訓練を実施するための事前準備作業の繁雑さ」、「訓練実施時間の管理」等を軽減・容易にする「災害対応演習システム」¹⁾を開発しています。

このような図上訓練に関する知識および実施経験が蓄積されている中で、研究調査員として報道記者の方が来られて、実践的な広報のあり方について研究員と議論した成果が、平成17年度秋期災害対策専門研修で実施した広報研修です。これまでの図上訓練の実施経験と本物の報道記者による取材対応と記者会見を組み合わせたものでした。しかし、どのように本部運営をやるべきかが課題となりました。

またDRIでは、新潟県中越地震をはじめ災害発生後に地方自治体の災害対応の支援、および調査を継続して行った結果、国内外問わず災害対策本部運営に関する知識や教訓が蓄積しました。これらを踏まえて目指すべき災害対策本部運営の考え方を検討した結果、DRI目標管理型災害対応を柱とすることにし、平成20年度に地方自治体の災害対応の要諦²⁾としてまとめました。

以上を踏まえて、平成17年度の広報研修を元にDRI目標管理型災害対応の考え方を取り入れた図上訓練を平成18年度^{3) 4) 5)}より実施しました。これがSEMOの原型となります。この研修は平成21年度までに4回実施し、それぞれ研修参加者の評価内容、演習での研修参加者の対応分析によって得られた成果を用いて試行錯誤で改良しました。この間の研修に参加していただき、ご意見をしていただいた地方自治体職員の皆様には本当に感謝しております。

これまでの流れを踏まえて、研修のねらいをはっきりし、内容をシンプルにし、地方自治体に普及できるよう省力化した結果がSEMOです。

本レポートは様々な方のご協力によって執筆できました。永松伸吾 DRI 研究副主幹に

は、3、4章を執筆していただきました。平成17年度からSEMO開発に携わっていただいたとともに、研修の司会進行に際してもリーダーシップを発揮していただきました。DRIリサーチフェローであり読売新聞大阪本社の安富信、川西勝両氏も平成17年度以降から報道記者の視点から開発に携わっていただき、戦略的な広報のあり方について実践的かつ理論的なご意見をいただきました。今回はコラムを執筆していただいております。また研修参加者からの意見として、広島市の藤本様に無理をお願いして執筆していただきました。また遅筆である私の原稿を待っていただいた事務スタッフと出版業者の方には大変感謝しております。

このレポートが、地方自治体に限らず危機管理に関連する様々な組織での、危機管理本部運営や図上訓練に関する悩みを解決するきっかけになることを願っております。

平成22年3月

近藤伸也

参考文献

- 1) 秦康範、河田恵昭、坂本朗一、高梨成子：災害対応演習システムの開発、地域安全学会論文集 No. 6、2004.
- 2) 人と防災未来センター：地方自治体の災害対応の要諦～平成18～20年度（2006～2008）中核的研究プロジェクト報告書、DRI調査研究レポート Vol. 21、2009.
- 3) 永松伸吾、近藤伸也、川西勝、安富信：災害対応能力をどう鍛えるかー人と防災未来センター図上訓練・マスコミ演習を題材としてー、日本災害情報学会第8回研究発表大会予稿集、pp. 83～88、2006.
- 4) 川西勝、安富信、永松伸吾、近藤民代、近藤伸也：災害時における地方自治体の広報戦略に関する考察ー人と防災未来センター図上訓練・マスコミ演習を題材としてー、日本災害情報学会第8回研究発表大会予稿集、pp. 71～76、2006.
- 5) 近藤伸也、永松伸吾、近藤民代、永松伸吾、川西勝、安富信：教育工学を取り入れた防災研修・訓練の設計のあり方ー人と防災未来センター図上訓練・マスコミ演習を題材としてー、日本災害情報学会第8回研究発表大会予稿集、pp. 77～82、2006.

ここでは、SEMO の演習で用いるための資料として 5 章で紹介しました平成 21 年度 DRI 災害対策専門研修「図上訓練を用いた災害対策本部運営・広報コース」で用いたものを紹介します。付属 CD-ROM には状況付与票など用いた資料の全てをデジタルファイルとして記録しています。本レポートには、その代表として市の状況設定資料を掲載しています。読者の皆様が SEMO を訓練に応用される際の参考にしてください。

レポート掲載資料

状況設定資料（東川市、西原市、X 県）：演習で用いる状況付与票作成の前提となる資料です。震度分布と週間天気予報は演習の状況付与として配布しました。

付属 CD-ROM 記録資料

- 「01 図上訓練実施ルール.doc」：図上訓練の段取りと演習のルールが記載されています。
- 「02 状況設定資料」：状況付与票作成の前提となる資料です。震度分布と週間天気予報は演習の状況付与として配布しました。フォルダの中には「01 X 県状況設定資料.ppt」「02 東川市状況設定資料.ppt」「03 西原市状況設定資料.ppt」と設定した 1 県 2 市の資料があります。
- 「03 状況付与票」：演習で用いた状況付与票が 1 県 2 市と報道記者用としてあります。
- 「04 地域防災計画.doc」：演習の 1 県 2 市の基礎資料となる地域防災計画です。1 つのファイルに 3 グループの計画が記載されています。
- 「05 様式集.xls」：演習での情報整理、状況認識の共有に用いるための様式を集めたものです。必ずしもこの様式を推奨しているわけではありませんので、各自よいものを工夫して作成してください。
- 「06 演習会場.JPG」：平成 21 年度 DRI 災害対策専門研修「図上訓練を用いた災害対策本部運営・広報コース」での演習会場です。



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

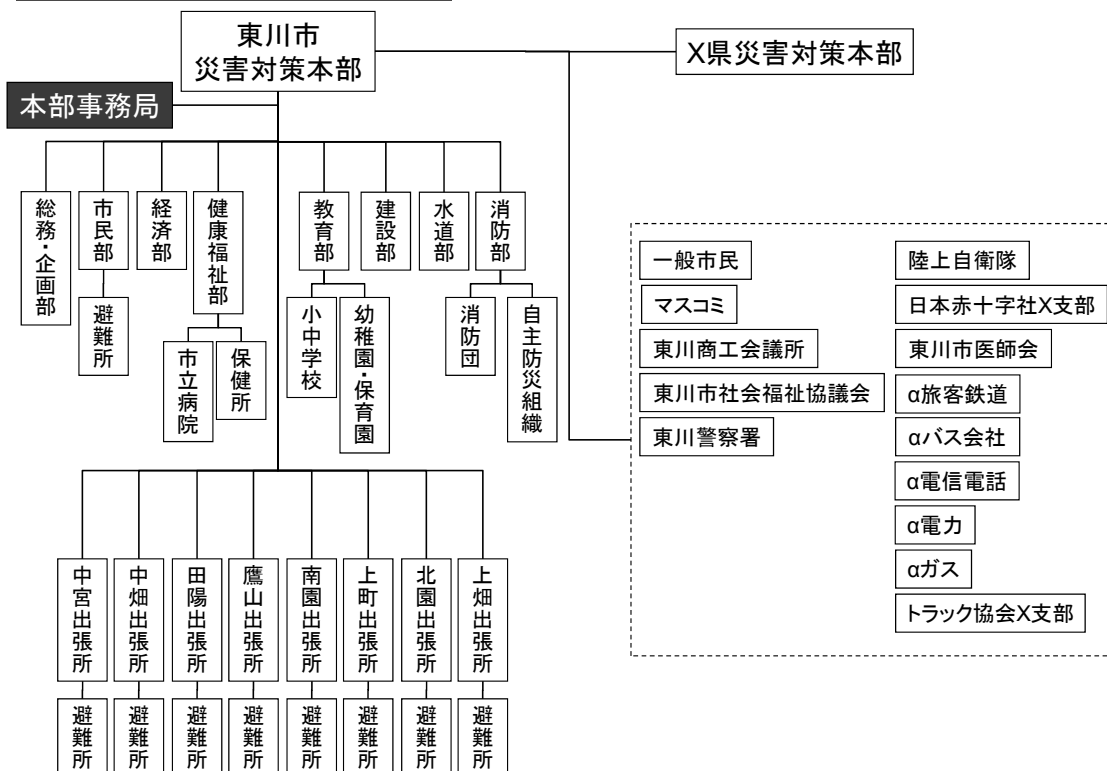
東川市状況設定資料

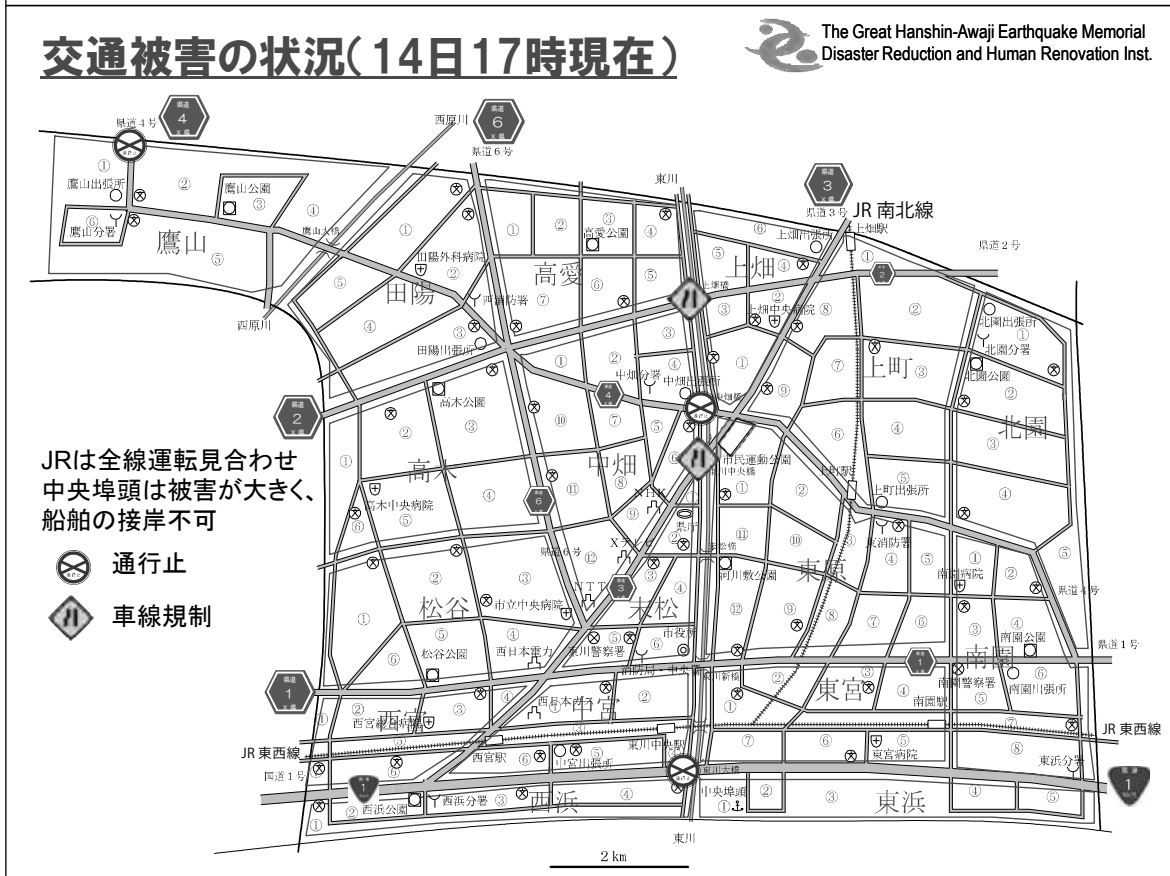
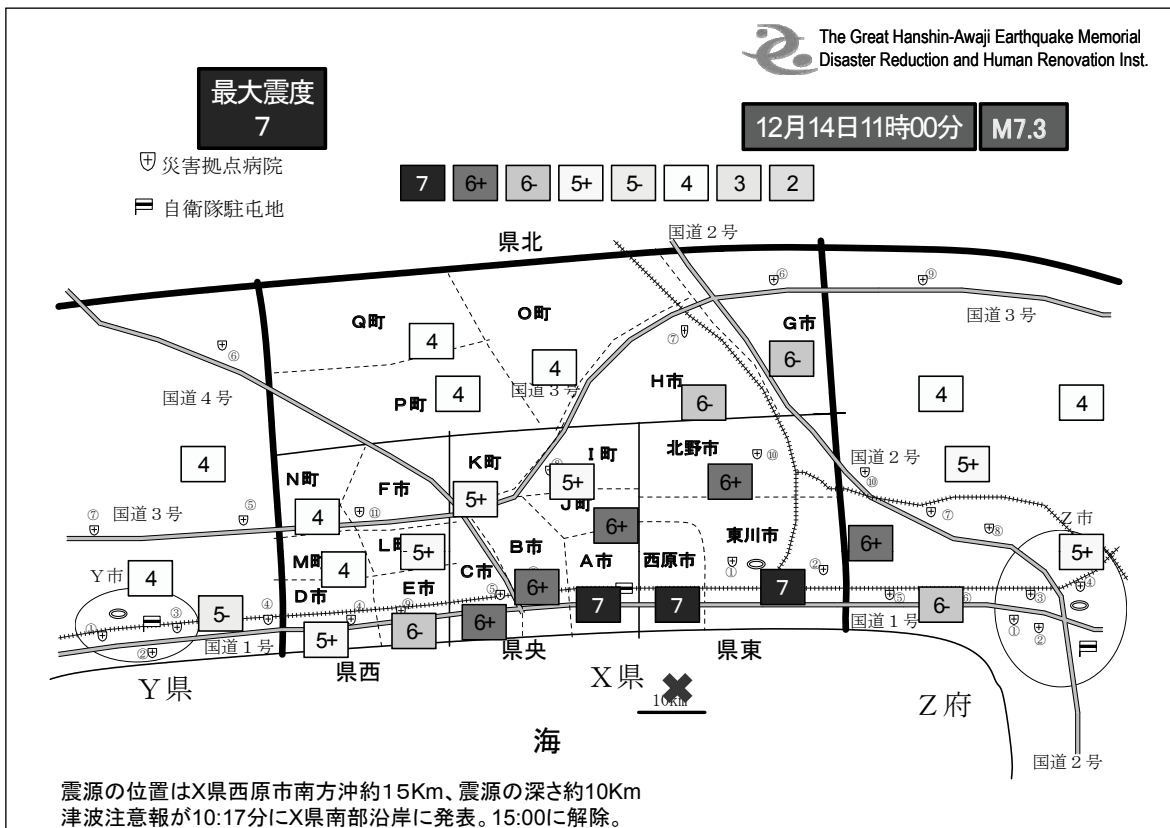
人と防災未来センター

東川市ステークホルダー



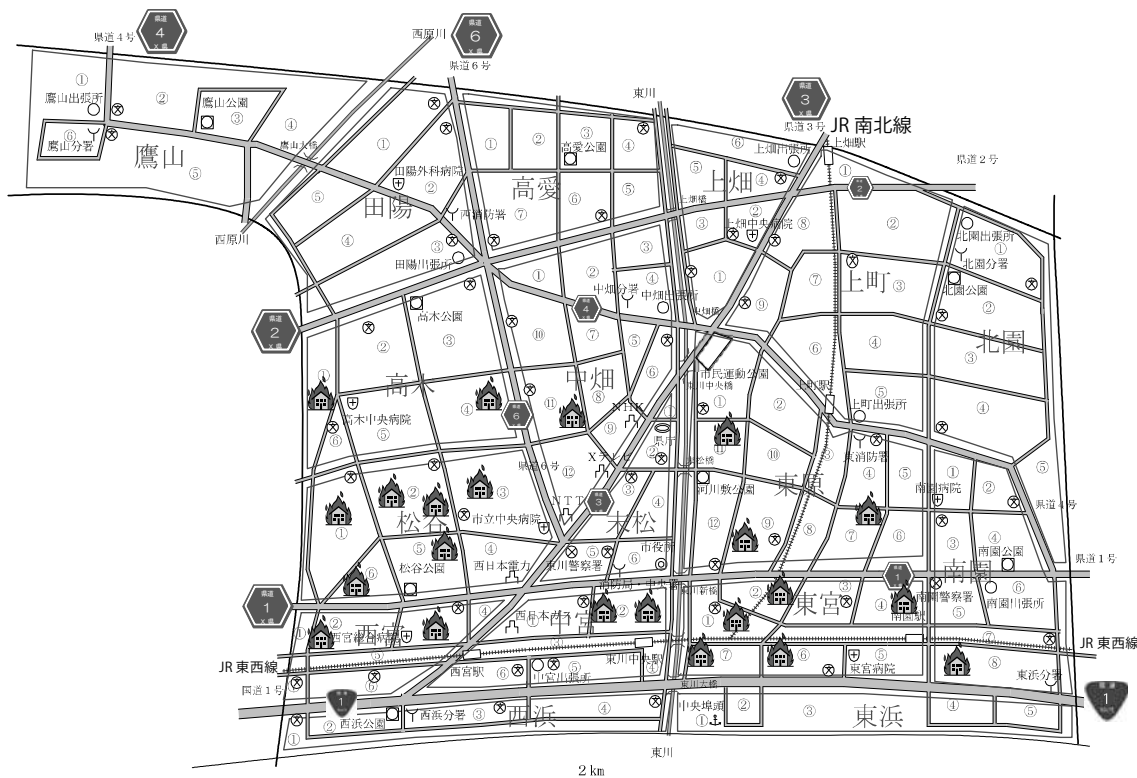
The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.





火災状況(14日17時現在)

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.



これまでの主要なイベント

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

14日11:00	X県南部を震源とするM7.3の地震発生。最大震度7をA市・西原市・東川市で記録。X県南部に津波注意報
11:05	X県災害対策本部設置、Z府災害対策本部設置
11:30	Y県Y市に対して緊急消防援助隊派遣要請
11:45	X県知事より自衛隊中部方面総監に対し災害派遣要請
11:50	M原防災担当大臣を本部長とする政府非常災害対策本部設置。国道1号線を緊急輸送路に指定。
12:30	気象庁による記者会見。今回はユーラシアプレート内のごく浅いところで発生した逆断層型地震。「X県南部地震」とすることを決定。
12:50	X県は、A市、B市、C市、西原市、東川市、北野市、G市、H市に災害救助法の適用を決定
13:30	【第一回演習中】M6.5の余震、最大震度6弱をA市、西原市で記録
14:00	【第一回演習中】津波注意報解除 NHKにより東川市の倒壊ビル現場の映像が入る。数十人規模の生き埋めが発生している恐れと報道
14:30	【第一回演習中】防災担当副大臣を本部長とする国の現地災害対策本部がX県庁内に設置される。
17:00	東原市災害対策本部会議開催。当面の対応方針について決定。

東川市被害状況(14日17時現在)

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

	人口	世帯数	死者数	行方不明者	負傷者	全壊家屋数	水道	ガス	固定電話	携帯電話	特記事項
東浜	15,000	6,300	2		多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	液状化
西浜	21,000	8,900			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	液状化
東宮	24,000	10,100	3	多数	多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	火災延焼
南園	27,000	11,400			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	火災延焼
中宮	24,000	10,000	5	多数	多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	ビル倒壊
西宮	25,000	10,500	7	多数	多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	ビル倒壊
東原	37,000	16,000	2		多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	火災延焼
北園	28,000	11,800			少数	少数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	家屋倒壊
上町	32,000	13,500			少数	少数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	家屋倒壊
上畑	21,000	8,900			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	家屋倒壊
末松	15,000	6,300			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	帰宅困難
松谷	32,000	13,500			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	火災延焼
中畑	25,000	10,500			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	火災延焼
高木	32,000	13,500			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	火災延焼
高愛	28,000	11,800			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	家屋倒壊
田陽	30,000	12,600			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	家屋倒壊
鷹山	4,000	1,400	1	多数	多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	土砂崩れ
計	420,000	167,000	20	多数	多数	多数	停止	停止			

東川市病院の状況(14日17時現在)

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

病院名	診察	広域搬送受入	患者数	病床数	入院可能数	ICU・CCU(床)	備考
市立中央病院	△	×	1,500	1,000	100	15	医師と看護師が不足。自家発電中
西宮総合病院	△	×	500	500	50	0	自家発電中
高木中央病院	△	×	600	600	20	5	自家発電中
田陽外科病院	○	×	200	200	5	0	自家発電中
東宮病院	△	×	400	400	10	0	自家発電中
南園病院	○	×	300	600	20	5	自家発電中
上畑中央病院	○	×	200	400	10	0	自家発電中

東川市避難所の状況(14日17時現在)

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

地区	人口	避難所	住所	状況	避難者数	収容可能人数	備考
東浜地区 西浜地区	15,000 21,000	西浜第1小	西浜4丁目	調査中		1,500	児童待機中
		西浜第2小	西浜1丁目	調査中		1,000	児童待機中
		西浜中	西浜3丁目	調査中		1,000	生徒待機中
東宮地区	24,000	東宮第1小	東宮1丁目	調査中		1,500	児童待機中
		東宮第2小	東宮6丁目	調査中		1,500	児童待機中
		東宮中	東宮3丁目	調査中		1,500	生徒待機中
南園地区	27,000	南園第1小	南園7丁目	調査中		1,700	児童待機中
		南園第2小	南園2丁目	調査中		1,700	児童待機中
		南園中	南園3丁目	調査中		1,700	生徒待機中
中宮地区	24,000	中宮第1小	中宮1丁目	調査中		1,500	児童待機中
		中宮第2小	中宮6丁目	調査中		1,500	児童待機中
		中宮中	中宮5丁目	調査中		1,500	生徒待機中
西宮地区	25,000	西宮第1小	西宮3丁目	調査中		1,500	児童待機中
		西宮第2小	西宮7丁目	調査中		1,500	児童待機中
		西宮中	西宮6丁目	調査中		1,500	生徒待機中
東原地区	37,000	東原第1小	東原1丁目	調査中		1,500	児童待機中
		東原第2小	東原4丁目	調査中		1,500	児童待機中
		東原第3小	東原12丁目	調査中		1,500	児童待機中
		東原中	東原9丁目	調査中		1,500	生徒待機中

東川市避難所の状況(14日17時現在)

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

地区	人口	避難所	住所	状況	避難者数	収容可能人数	備考
北園地区	28,000	北園第1小	北園4丁目	開設	100	1,500	児童は下校済み
		北園第2小	北園2丁目	開設	200	1,500	児童は下校済み
		北園中	北園1丁目	開設	100	1,500	生徒は下校済み
上町地区	32,000	上町第1小	上町3丁目	開設	200	1,500	児童は下校済み
		上町第2小	上町9丁目	開設	100	1,500	児童は下校済み
		上町中	上町8丁目	開設	100	1,500	生徒は下校済み
上畑地区	21,000	上畑第1小	上畑4丁目	調査中		1,700	児童待機中
		上畑第2小	上畑1丁目	調査中		1,700	児童待機中
		上畑中	上畑2丁目	調査中		1,700	生徒待機中
末松地区	15,000	末松第1小	末松2丁目	調査中		1,500	児童待機中
		末松第2小	末松5丁目	調査中		1,500	児童待機中
		末松中	末松3丁目	調査中		1,500	生徒待機中
松谷地区	32,000	松谷第1小	松谷2丁目	調査中		1,500	児童待機中
		松谷第2小	松谷1丁目	調査中		1,500	児童待機中
		松谷中	松谷3丁目	調査中		1,500	生徒待機中
中畑地区	25,000	中畑第1小	中畑6丁目	調査中		1,700	児童待機中
		中畑第2小	中畑10丁目	調査中		1,700	児童待機中
		中畑中	中畑11丁目	調査中		1,700	生徒待機中

東川市避難所の状況(14日17時現在)



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

地区	人口	避難所	住所	状況	避難者数	収容可能人数	備考
高木地区	32,000	高木第1小	高木3丁目	調査中		1,700	児童待機中
		高木第2小	高木6丁目	調査中		1,700	児童待機中
		高木中	高木2丁目	調査中		1,700	生徒待機中
高愛地区	28,000	高愛第1小	高愛7丁目	調査中		1,700	児童待機中
		高愛第2小	高愛4丁目	調査中		1,700	児童待機中
		高愛中	高愛6丁目	調査中		1,700	生徒待機中
田陽地区	30,000	田陽第1小	田陽3丁目	調査中		1,500	児童待機中
		田陽第2小	田陽1丁目	調査中		1,500	児童待機中
		田陽中	田陽2丁目	調査中		1,500	生徒待機中
鷹山地区	4,000	鷹山小	鷹山2丁目	調査中		600	児童待機中
		鷹山中	鷹山5丁目	調査中		600	生徒待機中



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

今後の気象情報

訓練

本日(12月14日)の天気

X県南部		降水確率	気温予報
今日 14(月)	北の風弱く風速2M 晴れのちくもり	00-06 -% 06-12 -% 12-18 20% 18-24 30%	日中の最高 X県南部 18度
明日 15(火)	北東の風やや強く 風速8M 晴れ	00-06 0% 06-12 0% 12-18 0% 18-24 0%	朝の最低 日中の最高 X県南部 12度 19度

週間天気予報

	16日(水)	17日(木)	18日(金)	19日(土)	20日(日)	21日(月)
天気						
降水確率	0%	10%	20%	20%	40%	40%
最高(℃)	18	18	17	17	15	14
最低(℃)	10	11	10	11	10	10

明日は高気圧に囲まれ一日中快晴。北東の風がやや強く、空気が乾燥する見込み。

東川市の課題(14日17時現在)



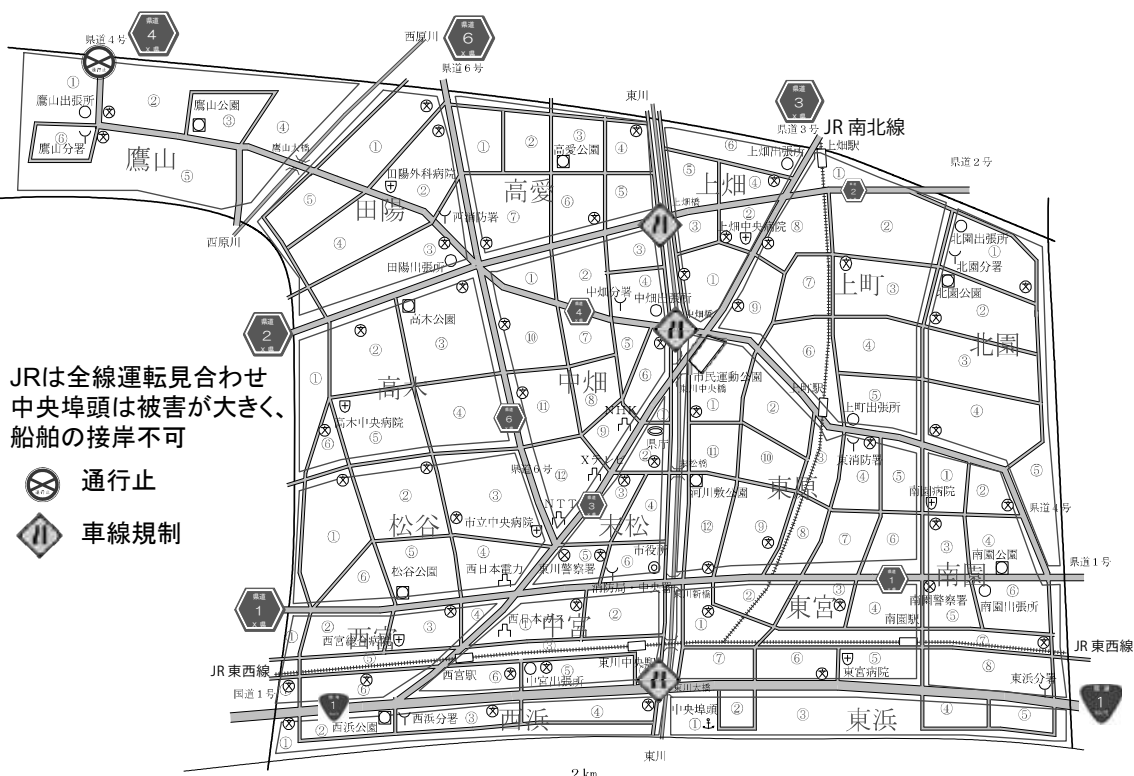
The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

- ・ 中宮地区を中心としたビル倒壊の発生
- ・ 国道1号以北、県道4号以南で火災延焼
- ・ 帰宅できない児童・生徒の引き取り
- ・ 鷹山地区に土砂災害発生
- ・ 鉄道の運休による帰宅困難者の発生

交通被害の状況(16日12:00現在)

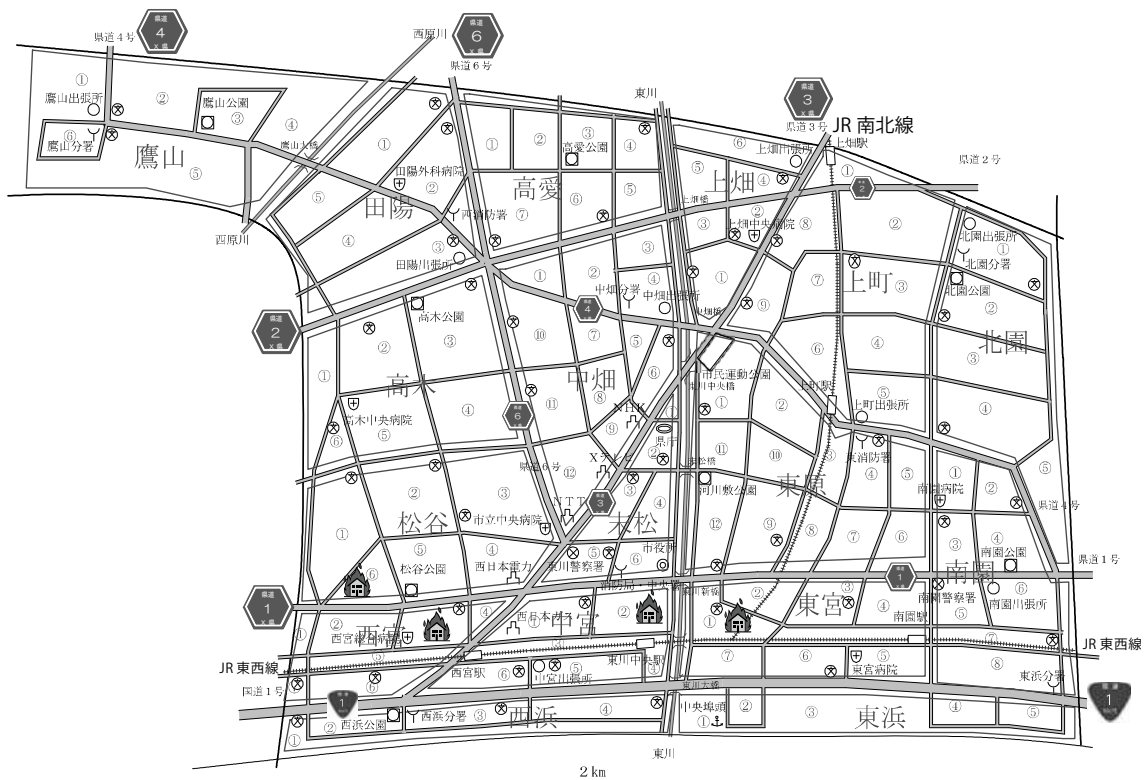


The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.



火災状況(16日12:00現在)

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.



これまでの主要なイベント

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

14日18:00	政府非常災害対策本部会議開催。生存者の救出と被災者の救援に全力を挙げるよう関係機関に指示。
19:00	NHKニュース「死者は数百人規模になる見通し・阪神・淡路大震災以降最悪の地震災害に」
20:00	国土交通大臣が被災地を視察
15日3:00	JR α「東西線の脱線事故による死者は3名。復旧の目処立たず」
5:00	余震 M6.5 最大震度5強（西原市、A市）
10:00	内閣総理大臣が現地入り。県知事から国への要望書を手渡す。要望書は(1)早期の激甚災害指定(2)復興基金の創設も含めた手厚い財政支援などが柱
12:00	NHKニュース「死者は1000人規模に」
13:00	国道2号線の通行車線規制解除、国土交通省により緊急輸送路に指定。
13:30	A電力「東川市・西原市・北野市・A市を除くすべての地域で明日までには電力復旧の見通し」
21:00	消防庁長官記者会見「火災は鎮火の方向に向かっている」
22:00	余震 M6.8 最大震度6弱（西原市） いくつかの家屋が倒壊するも人的被害ゼロ
21:00	NHKニュース「余震の恐怖・懸命の救助作業」

東川市被害状況(16日12:00現在)

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

	人口	世帯数	死者数	行方不明者	負傷者	全壊家屋数	水道	ガス	固定電話	携帯電話	特記事項
東浜	15,000	6,300	5		多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	液状化
西浜	21,000	8,900	15		多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	液状化
東宮	24,000	10,100	10	80	多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	火災延焼
南園	27,000	11,400			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	火災延焼
中宮	24,000	10,000	40	80	多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	ビル倒壊
西宮	25,000	10,500	60	100	多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	ビル倒壊
東原	37,000	16,000	10		多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	火災延焼
北園	28,000	11,800	1		少数	少数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	家屋倒壊
上町	32,000	13,500	2		少数	少数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	家屋倒壊
上畑	21,000	8,900	5		多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	家屋倒壊
末松	15,000	6,300	5		多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	帰宅困難
松谷	32,000	13,500	12		多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	火災延焼
中畑	25,000	10,500			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	火災延焼
高木	32,000	13,500			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	火災延焼
高愛	28,000	11,800			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	家屋倒壊
田陽	30,000	12,600			多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	家屋倒壊
鷹山	4,000	1,400	5	40	多数	多数	停止	停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール×)	土砂崩れ
計	420,000	167,000	170	300	多数	多数	停止	停止			

東川市病院の状況(16日12:00現在)

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

病院名	診察	広域搬送受入	患者数	病床数	入院可能数	ICU・CCU(床)	備考
市立中央病院	△	×	2,000	1,000	100	15	医師と看護師が不足。自家発電中
西宮総合病院	△	×	1,000	500	50	0	医師と看護師が不足。自家発電中
高木中央病院	△	×	1,200	600	20	5	医師と看護師が不足。自家発電中
田陽外科病院	○	×	400	200	5	0	医師と看護師が不足。自家発電中
東宮病院	△	×	1,200	400	10	0	医師と看護師が不足。自家発電中
南園病院	○	×	600	600	20	5	自家発電中
上畑中央病院	○	×	400	400	10	0	自家発電中

東川市避難所の状況(16日12時現在)



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

地区	人口	避難所	住所	状況	避難者数	収容可能 人数	残留児童 ・生徒数	備考
東浜地区 西浜地区	15,000 21,000	西浜第1小	西浜4丁目	開設	10,600	1,500	10	
		西浜第2小	西浜1丁目	開設	10,800	1,000	22	
		西浜中	西浜3丁目	開設	10,600	1,000	15	
東宮地区	24,000	東宮第1小	東宮1丁目	開設	6,500	1,500	26	
		東宮第2小	東宮6丁目	開設	6,900	1,500	11	
		東宮中	東宮3丁目	開設	6,600	1,500	32	
南園地区	27,000	南園第1小	南園7丁目	開設	6,600	1,700	18	
		南園第2小	南園2丁目	開設	7,400	1,700	12	
		南園中	南園3丁目	開設	7,100	1,700	26	
中宮地区	24,000	中宮第1小	中宮1丁目	開設	6,300	1,500	10	
		中宮第2小	中宮6丁目	開設	6,500	1,500	12	
		中宮中	中宮5丁目	開設	6,900	1,500	26	
西宮地区	25,000	西宮第1小	西宮3丁目	開設	7,300	1,500	32	
		西宮第2小	西宮7丁目	開設	6,500	1,500	16	
		西宮中	西宮6丁目	開設	6,700	1,500	30	
東原地区	37,000	東原第1小	東原1丁目	開設	7,600	1,500	8	
		東原第2小	東原4丁目	開設	7,200	1,500	6	
		東原第3小	東原12丁目	開設	7,300	1,500	2	
		東原中	東原9丁目	開設	7,800	1,500	11	

東川市避難所の状況(16日12時現在)



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

地区	人口	避難所	住所	状況	避難者数	収容可能 人数	残留児童 ・生徒数	備考
北園地区	28,000	北園第1小	北園4丁目	開設	3,600	1,500	0	
		北園第2小	北園2丁目	開設	3,600	1,500	0	
		北園中	北園1丁目	開設	4,300	1,500	0	
上町地区	32,000	上町第1小	上町3丁目	開設	3,500	1,500	0	
		上町第2小	上町9丁目	開設	3,400	1,500	0	
		上町中	上町8丁目	開設	4,400	1,500	0	
上畑地区	21,000	上畑第1小	上畑4丁目	開設	5,000	1,700	4	
		上畑第2小	上畑1丁目	開設	5,100	1,700	2	
		上畑中	上畑2丁目	開設	5,900	1,700	0	
末松地区	15,000	末松第1小	末松2丁目	開設	4,500	1,500	10	
		末松第2小	末松5丁目	開設	3,800	1,500	6	
		末松中	末松3丁目	開設	3,600	1,500	15	
松谷地区	32,000	松谷第1小	松谷2丁目	開設	7,800	1,500	22	
		松谷第2小	松谷1丁目	開設	7,600	1,500	21	
		松谷中	松谷3丁目	開設	8,100	1,500	32	
中畑地区	25,000	中畑第1小	中畑6丁目	開設	7,300	1,700	8	
		中畑第2小	中畑10丁目	開設	7,800	1,700	16	
		中畑中	中畑11丁目	開設	8,900	1,700	12	

東川市避難所の状況(16日12時現在)

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

地区	人口	避難所	住所	状況	避難者数	収容可能 人数	残留児童 ・生徒数	備考
高木地区	32,000	高木第1小	高木3丁目	開設	8,000	1,700	6	
		高木第2小	高木6丁目	開設	7,700	1,700	8	
		高木中	高木2丁目	開設	8,200	1,700	12	
高愛地区	28,000	高愛第1小	高愛7丁目	開設	6,700	1,700	3	
		高愛第2小	高愛4丁目	開設	7,000	1,700	2	
		高愛中	高愛6丁目	開設	7,200	1,700	1	
田陽地区	30,000	田陽第1小	田陽3丁目	開設	8,000	1,500	4	
		田陽第2小	田陽1丁目	開設	8,300	1,500	2	
		田陽中	田陽2丁目	開設	7,800	1,500	3	
鷹山地区	4,000	鷹山小	鷹山2丁目	開設	1,600	600	2	
		鷹山中	鷹山5丁目	開設	1,600	600	2	校庭が土砂崩れ

今後の気象情報

訓練

本日(12月16日)の天気

X県南部		降水確率	気温予報
今日 16(水)	北の風弱く風速2M 晴れのちくもり	00-06 ー% 06-12 ー% 12-18 20% 18-24 30%	日中の最高 X県南部 18度
明日 17(木)	北の風やや強く風速5M くもりのち雨	00-06 30% 06-12 30% 12-18 60% 18-24 80%	朝の最低 日中の最高 X県南部 11度 17度

週間天気予報

	18日(金)	19日(土)	20日(日)	21日(月)	22日(火)	23日(水)
天 気						
降水確率	100%	100%	90%	20%	40%	40%
最高(℃)	13	11	11	13	15	15
最低(℃)	5	4	4	5	7	7

大陸からの低気圧の影響により明日以降天候は下り坂。上空の猛烈な寒気により、雪がちらつく地域も。

東川市の対応課題(16日12時現在)



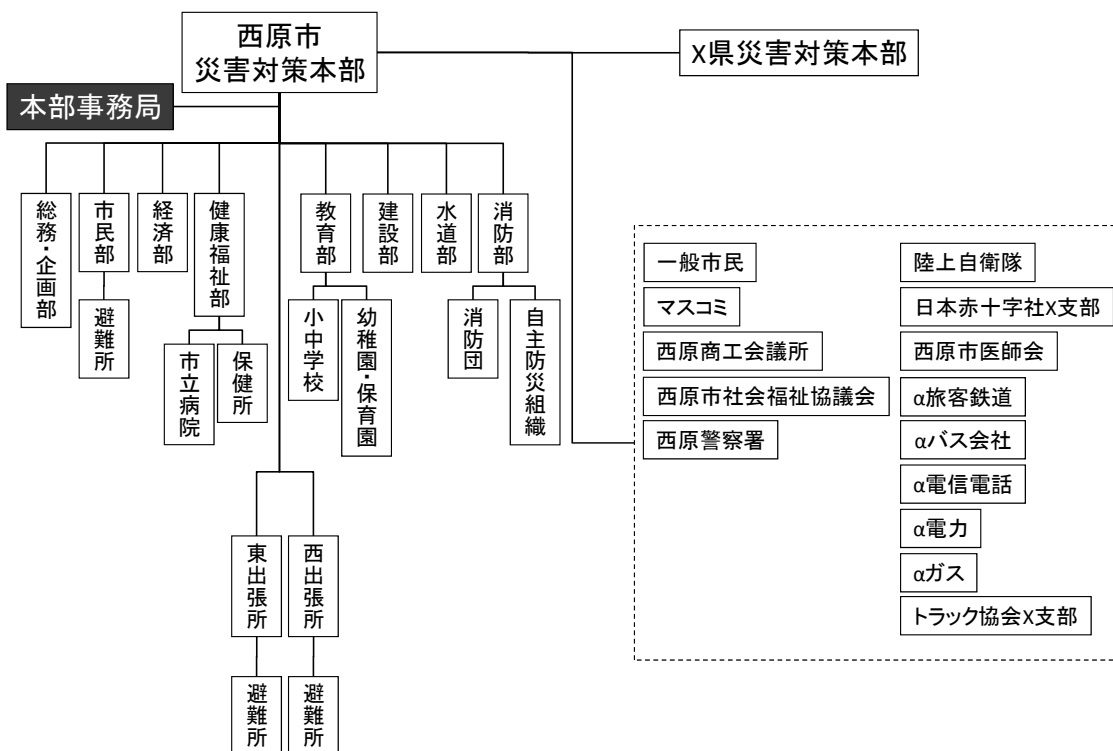
The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

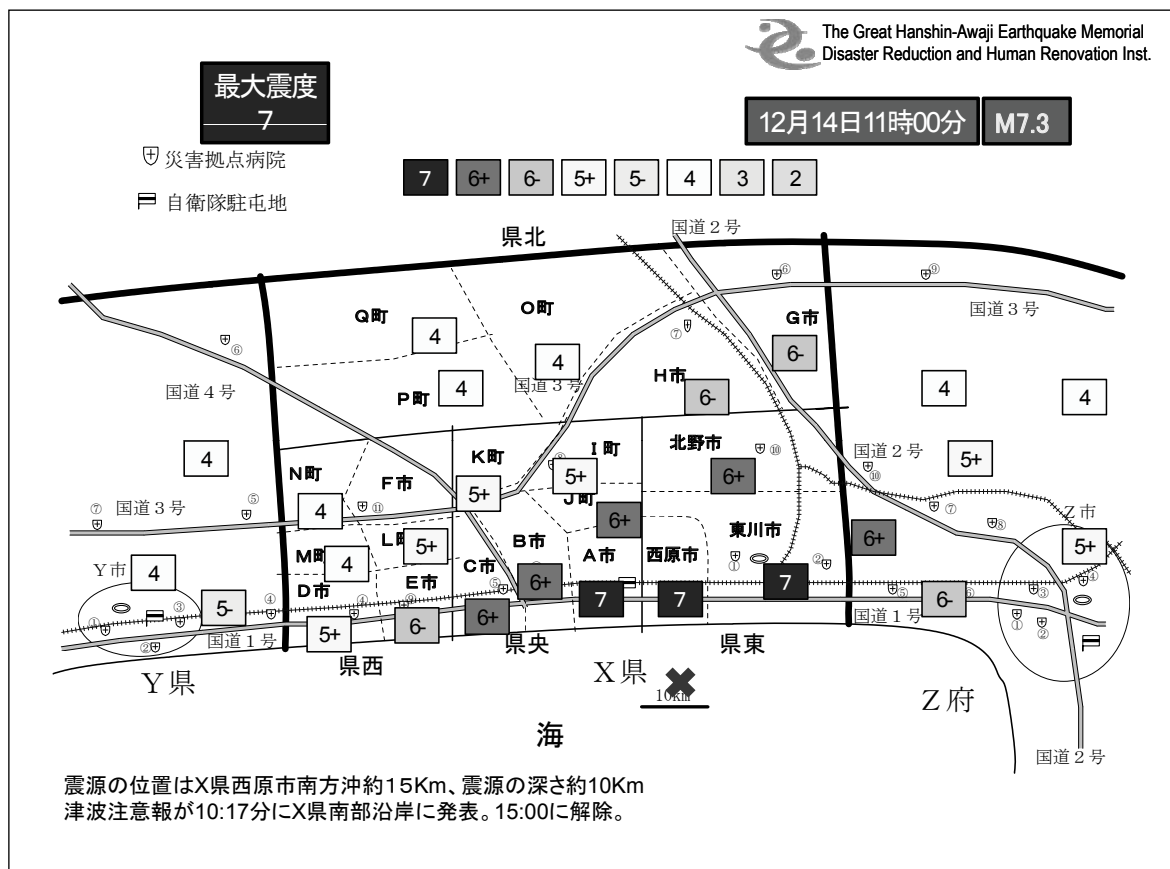
- 行方不明者が多数あり
- 余震により避難者が増大し、想定を上回る
- 避難所での健康管理
- 救援物資が殺到
- 膨大な遺体処理
- 災害廃棄物が道路上に放置
- 避難者の留守宅の治安問題
- 今後の雨による鷹山地区の土砂災害の懸念

西原市状況設定資料

人と防災未来センター

西原市ステークホルダー





主要なイベント1



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

14日 11:00	X県南部を震源とするM7.3の地震発生。最大震度7をA市・西原市・東川市で記録。X県南部に津波注意報
11:05	X県災害対策本部設置、Z府災害対策本部設置
11:30	Y県Y市に対して緊急消防援助隊派遣要請
11:45	X県知事より自衛隊中部方面総監に対し災害派遣要請
11:50	M原防災担当大臣を本部長とする政府非常災害対策本部設置。国道1号線を緊急輸送路に指定。
12:30	気象庁による記者会見。今回はユーラシアプレート内のごく浅いところで発生した逆断層型地震。「X県南部地震」とすることを決定。
12:50	X県は、A市、B市、C市、西原市、東川市、北野市、G市、H市に災害救助法の適用を決定
13:30	【第一回演習中】M6.5の余震、最大震度6弱をA市、西原市で記録
14:00	【第一回演習中】津波注意報解除 NHKにより東川市の倒壊ビル現場の映像が入る。数十人規模の生き埋めが発生している恐れと報道
14:30	【第一回演習中】防災担当副大臣を本部長とする国の現地災害対策本部がX県庁内に設置される。
17:00	西原市災害対策本部会議開催。当面の対応方針について決定。



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

西原市内被害状況(14日17:00時点)

地域	人口	世帯数	死者数	行方不明者	負傷者	全壊	水道	ガス	固定電話	携帯電話	特記事項
緑浜 1～7丁目	4000	1500	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	停止	不通	不通(メール不可)	
伊勢 1～7丁目	6000	3500	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	停止	不通	不通(メール不可)	火災
浜宮 1～8丁目	5000	2000	3	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	停止	不通	不通(メール不可)	火災
前川 1～3丁目	7000	3000	2	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	停止	不通	不通(メール不可)	火災
楠 1～4丁目	8000	3500	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	停止	不通	不通(メール不可)	火災
屋川 1～3丁目	5000	3000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	停止	不通	不通(メール不可)	火災
緑丘 1～4丁目	6000	2500	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	停止	不通	不通(メール不可)	火災
麓 1～6丁目	4000	2000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	停止	不通	不通(メール不可)	
田原 1～4丁目	7000	3000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	停止	不通	不通(メール不可)	
山手 1～7丁目	8000	4000	不明	不明(多数)	不明(多数)	不明(多数)	停止	停止	不通	不通(メール不可)	
合計	60000	28000	5								



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

西原市内避難所の状況(14日17:00時点)

地域名	避難所	住所	状況	避難者数	収容可能人数	備考
緑浜地区	緑浜小	緑 浜 4 丁目	校舎の一部が大破	多数	500	児童・職員にけが(重傷)
伊勢地区	伊勢小	伊 勢 2 丁目		多数	500	児童にけが(軽傷)
	伊勢中	伊 勢 6 丁目		多数	500	児童にけが(軽傷)
浜宮地区	浜宮小	浜 宮 4 丁目	施設被害・近隣で火災	多数	500	児童・職員にけが(重傷)
前川地区	前川小	前 川 2 丁目	近隣で火災	多数	700	児童待機中
	前川中	前 川 3 丁目	近隣で火災	多数	500	生徒待機中
楠地区	楠小	楠 4 丁目	近隣で火災	多数	800	児童待機中
屋川地区	屋川小	屋 川 2 丁目	近隣で火災	多数	500	児童待機中
緑丘地区	緑丘小	緑 丘 2 丁目	近隣で火災	多数	500	児童待機中
	緑丘中	緑 丘 1 丁目		多数	500	生徒待機中
麓地区	麓小	麓 4 丁目		多数	500	児童待機中
田原地区	田原小	田 原 3 丁目		多数	500	児童待機中
	田原中	田 原 2 丁目		多数	600	生徒待機中
山手地区	山手小	山 手 4 丁目		多数	800	児童待機中
合計					7900	



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

西原市内病院の状況(14日17:00時点)

	病床数	受け入れ患者数	入院可能数	備考
市立病院	500	多数	100	自家発電中・重傷患者の広域搬送要請
前川中央病院	400	多数	80	自家発電中・重傷患者の広域搬送要請
緑浜病院	300	多数	20	自家発電中・重傷患者の広域搬送要請
山手病院	500	多数		停電中・重傷患者の広域搬送要請



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

今後の気象情報

訓練

本日(12月14日)の天気

X県南部		降水確率	気温予報
今日 14(月)	北の風弱く風速2M 晴れのちくもり	00-06 -% 06-12 -% 12-18 20% 18-24 30%	日中の最高 X県南部 18度
明日 15(火)	北東の風やや強く 風速8M 晴れ	00-06 0% 06-12 0% 12-18 0% 18-24 0%	朝の最低 日中の最高 X県南部 12度 19度

週間天気予報

	16日(水)	17日(木)	18日(金)	19日(土)	20日(日)	21日(月)
天気						
降水確率	0%	10%	20%	20%	40%	40%
最高(℃)	18	18	17	17	15	14
最低(℃)	10	11	10	11	10	10

明日は高気圧に囲まれ一日中快晴。北東の風がやや強く、空気が乾燥する見込み。



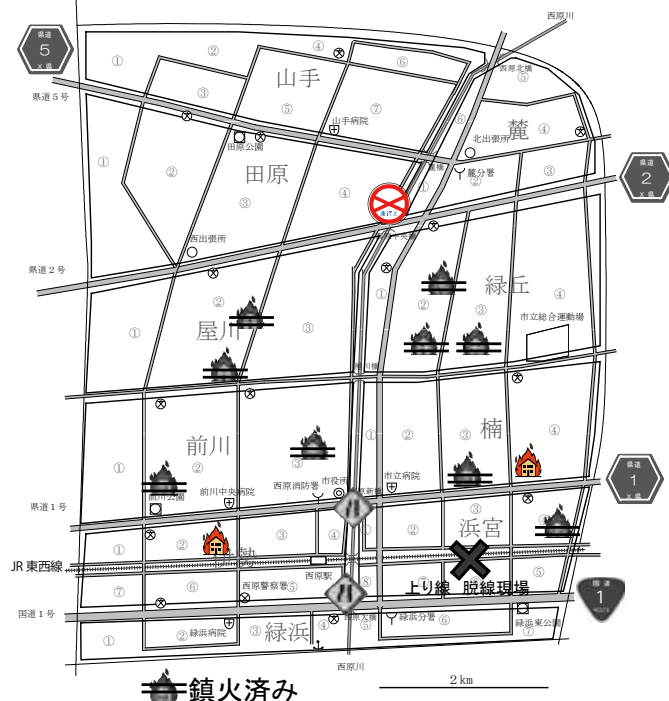
The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

西原市の災害対応課題(14日17:00)

- ・ JR東西線浜宮3丁目付近にて上り線脱線、死者・けが人が発生の様様。
- ・ 帰宅困難者が多数。西原駅周辺は行き場のない人々で混雑。
- ・ 大規模火災が発生。
- ・ 一部の避難所で被害が発生。
- ・ 引き取り手のない学校児童生徒が多数
- ・ 医療施設の対応能力不足。

道路被害と火災の状況(16日12:00)

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.



主要なイベント2

The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

14日18:00	政府非常災害対策本部会議開催。生存者の救出と被災者の救援に全力を上げるよう関係機関に指示。
19:00	NHKニュース「死者は数百人規模になる見通し・阪神・淡路大震災以降最悪の地震災害に」
20:00	国土交通大臣が被災地を視察
15日3:00	JR α「東西線の脱線事故による死者は3名。復旧の目処立たず」
5:00	余震 M6.5 最大震度5強（西原市、A市）
10:00	内閣総理大臣が現地入り。県知事から国への要望書を手渡す。要望書は(1)早期の激甚災害指定(2)復興基金の創設も含めた手厚い財政支援などが柱
12:00	NHKニュース「死者は1000人規模に」
13:00	国道2号線の通行車線規制解除、国土交通省により緊急輸送路に指定。
13:30	A電力「東川市・西原市・北野市・A市を除くすべての地域で明日までには電力復旧の見通し」
21:00	消防庁長官記者会見「火災は鎮火の方向に向かっている」
22:00	余震 M6.8 最大震度6弱（西原市） いくつかの家屋が倒壊するも人的被害ゼロ
21:00	NHKニュース「余震の恐怖・懸命の救助作業」



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

西原市内被害状況(16日12:00時点)

地域	人口	世帯数	死者数	行方不明者	負傷者	全壊	水道	ガス	固定電話	携帯電話	特記事項
緑浜 1 ～ 7丁目	4000	1500	8	約25	不明(多数)	多数	停止	停止	不通	不通(メール不可)	
伊勢 1 ～ 7丁目	6000	3500	12	約20	不明(多数)	多数	停止	停止	不通	不通(メール不可)	火災延焼中
浜宮 1 ～ 8丁目	5000	2000	5	約20	不明(多数)	多数	停止	停止	不通	不通(メール不可)	鎮火・浜宮3丁目付近でのJR東西線列車事故
前川 1 ～ 3丁目	7000	3000	10	約20	不明(多数)	多数	停止	停止	不通	不通(メール不可)	鎮火
楠 1 ～ 4丁目	8000	3500	7	約30	不明(多数)	多数	停止	停止	不通	不通(メール不可)	火災延焼中
屋川 1 ～ 3丁目	5000	3000	8	約15	不明(多数)	多数	停止	停止	不通	不通(メール不可)	鎮火
緑丘 1 ～ 4丁目	6000	2500			若干名	多数	停止	停止	不通	不通(メール不可)	鎮火
麓 1 ～ 6丁目	4000	2000			若干名	数件	停止	停止	不通	不通(メール不可)	
田原 1 ～ 4丁目	7000	3000			若干名	数件	停止	停止	不通	不通(メール不可)	
山手 1 ～ 7丁目	8000	4000				数件	停止	停止	不通	不通(メール不可)	
合計	60000	28000	50	約130							



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

西原市内避難所の状況(16日12:00時点)

地域名	避難所	住所	状況	避難者数	収容可能人数	備考	保護者の引き取りのない児童・生徒数
緑浜地区	緑浜小	緑浜 4 丁目		1000	500	校舎立ち入り禁止・体育館のみ利用	
伊勢地区	伊勢小	伊勢 2 丁目		2000	500		
	伊勢中	伊勢 6 丁目		2000	500		
浜宮地区	浜宮小	浜宮 4 丁目		900	500	校舎立ち入り禁止・体育館のみ利用	2
前川地区	前川小	前川 2 丁目		2500	700		1
	前川中	前川 3 丁目		2000	500		
楠地区	楠小	楠 4 丁目		多数	800		
屋川地区	屋川小	屋川 2 丁目	咳・発熱患者有り	多数	500		
緑丘地区	緑丘小	緑丘 2 丁目		多数	500		
	緑丘中	緑丘 1 丁目	咳・発熱患者有り	多数	500		
麓地区	麓小	麓 4 丁目	咳・発熱患者有り	600	500		
田原地区	田原小	田原 3 丁目	咳・発熱患者有り	500	500		
	田原中	田原 2 丁目		500	600		
山手地区	山手小	山手 4 丁目		700	800		
合計					7900		



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

西原市内病院の状況(16日12:00時点)

	病床数	受け入れ患者数	入院可能数	備考
市立病院	500	1,000	100	自家発電中・手術不可
前川中央病院	400	900	80	自家発電中
緑浜病院	300	600	20	自家発電中
山手病院	500	600		停電中・応急手当のみ



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

今後の気象情報

訓練

本日(12月16日)の天気

X県南部		降水確率	気温予報
今日 16(水)	北の風弱く風速2M 晴れのちくもり	00-06 ー% 06-12 ー% 12-18 20% 18-24 30%	日中の最高 X県南部 18度
明日 17(木)	北の風やや強く風速5M くもりのち雨	00-06 30% 06-12 30% 12-18 60% 18-24 80%	朝の最低 日中の最高 X県南部 11度 17度

週間天気予報

	18日(金)	19日(土)	20日(日)	21日(月)	22日(火)	23日(水)
天気						
降水確率	100%	100%	90%	20%	40%	40%
最高(℃)	13	11	11	13	15	15
最低(℃)	5	4	4	5	7	7

大陸からの低気圧の影響により明日以降天候は下り坂。上空の猛烈な寒気により、雪がちらつく地域も。

西原市の災害対応課題(16日12:00)



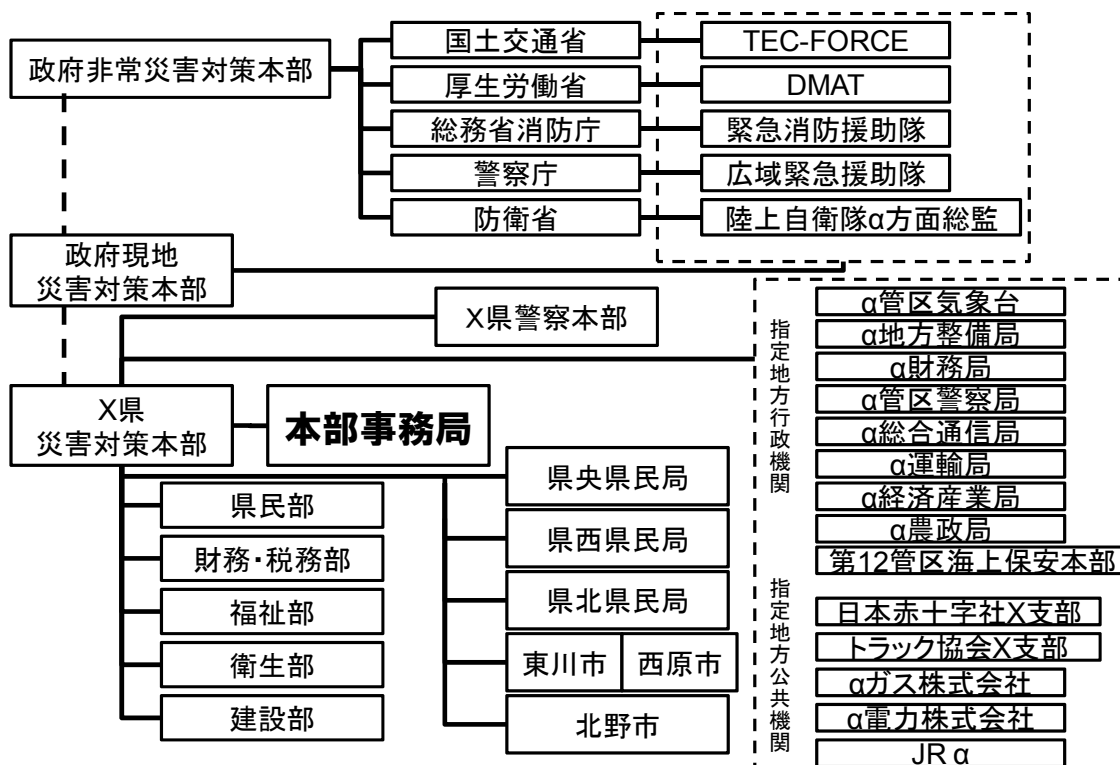
The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

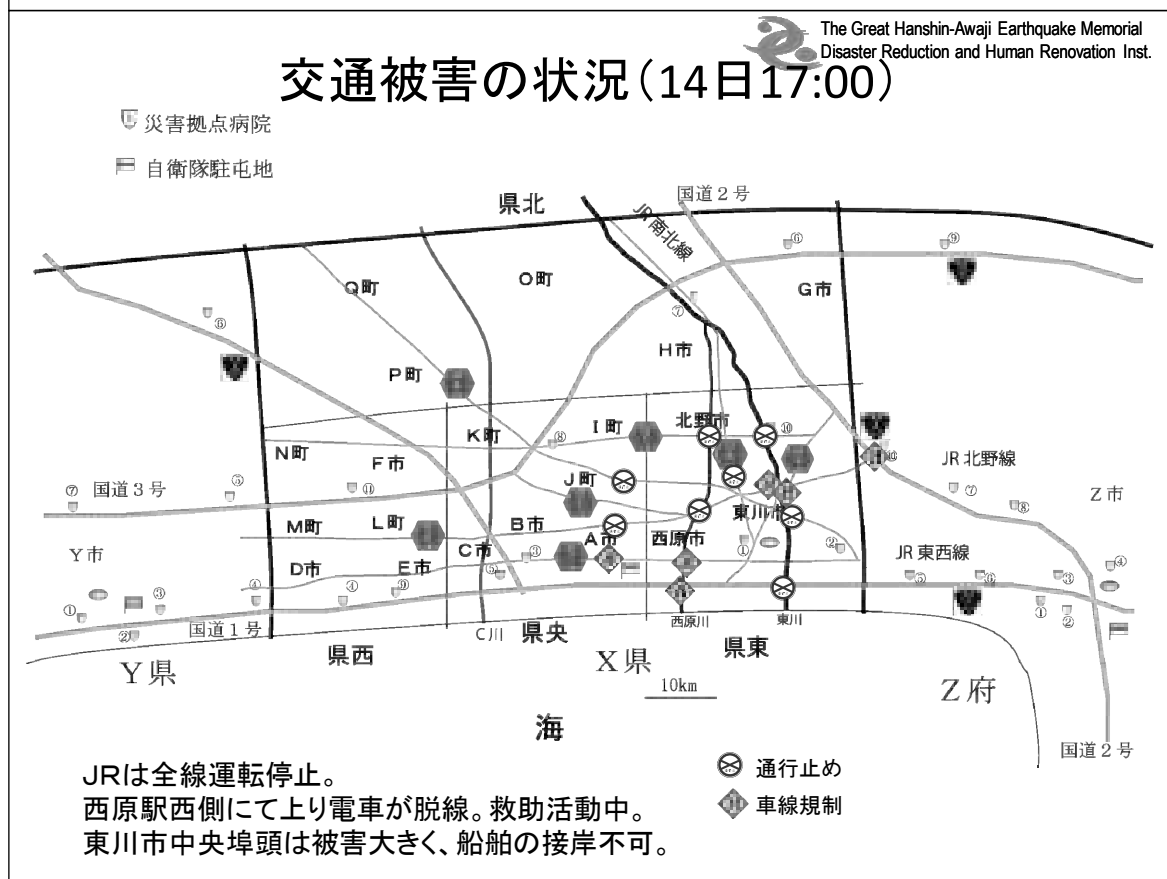
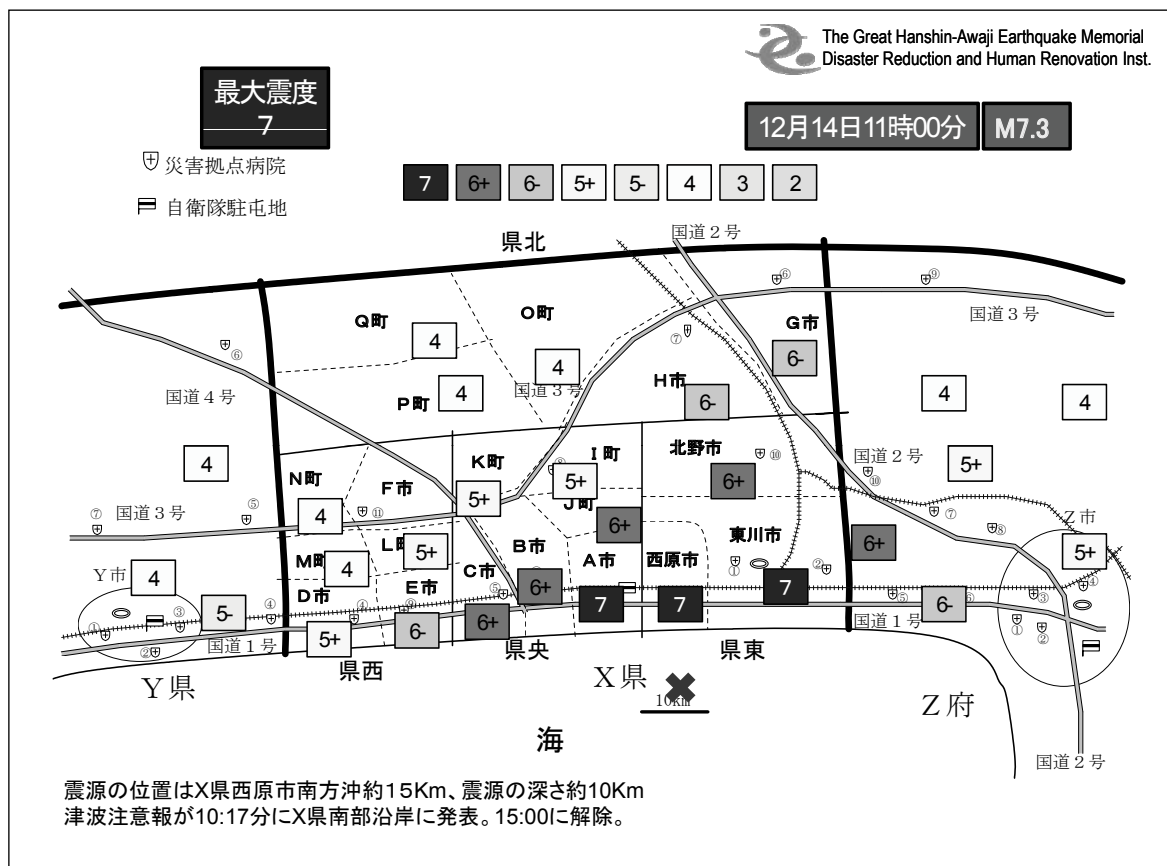
- 行方不明者が未だ多数存在。
- 長期化が見込まれる避難所生活の環境改善
 - 備蓄している仮設トイレはすべて設置済み
- 救援物資が市役所に殺到
- 避難所に担ぎ込まれた遺体処理
- 未だ迎えのない児童・生徒への対応
- 大量のがれきによる道路閉塞
- 被災地外部から来たと思われる若者ら数名が、被災商店から在庫商品を盗むところが被災者に目撃され、噂が発生。

X県状況設定資料

人と防災未来センター

X県ステークホルダーマップ





主要なイベント1



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

14日11:00	X県南部を震源とするM7.3の地震発生。最大震度7をA市・西原市・東川市で記録。X県南部に津波注意報
11:05	X県災害対策本部設置、Z府災害対策本部設置
11:30	Y県Y市に対して緊急消防援助隊派遣要請
11:45	X県知事より自衛隊中部方面総監に対し災害派遣要請
11:50	M原防災担当大臣を本部長とする政府非常災害対策本部設置。国道1号線を緊急輸送路に指定。
12:30	気象庁による記者会見。今回はユーラシアプレート内のごく浅いところで発生した逆断層型地震。「X県南部地震」とすることを決定。
12:50	X県は、A市、B市、C市、西原市、東川市、北野市、G市、H市に災害救助法の適用を決定
13:30	【第一回演習中】M6.5の余震、最大震度6弱をA市、西原市で記録
14:00	【第一回演習中】津波注意報解除 NHKにより東川市の倒壊ビル現場の映像が入る。数十人規模の生き埋めが発生している恐れと報道
14:30	【第一回演習中】防災担当副大臣を本部長とする国の現地災害対策本部がX県庁内に設置される。
17:00	X県災害対策本部会議開催。当面の対応方針について決定。



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

X県内被害状況(14日17:00時点)

	人口	世帯数	死者数	行方不明者	負傷者	全壊家屋数	水道	ガス	電気	固定	携帯	特記事項
県東地区												
西原市	60,000	28,000	5	多数	多数	多数	全域停止	全域停止	全域停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メールも不可)	火災11件、現在も延焼中
東川市	420,000	167,000	20	多数	多数	多数	全域停止	全域停止	全域停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メールも不可)	火災22件、現在も延焼中
北野市	200,000	81,000	5	多数	多数	多数	全域停止	全域停止	全域停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メールも不可)	火災3件、現在も延焼中
県東計	680,000	276,000										
県央地区												
A市	240,000	96,000	10	多数	多数	不明	全域停止	全域停止	全域停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メールも不可)	火災15件、現在も延焼中
B市	350,000	140,000	5	多数	多数	不明	全域停止	全域停止	全域停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メールも不可)	火災2件、消火中
C市	270,000	108,000	12	多数	多数	不明	全域停止	全域停止	全域停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メールも不可)	火災5件、現在も延焼中
I町	65,000	26,000	なし	なし	20	不明	一部断水	一部停止	全域停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メールも不可)	
J町	80,000	32,000	3	多数	多数	不明	一部断水	一部停止	一部停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メールも不可)	
K町	30,000	12,000	なし	なし	15	不明	一部断水	一部停止	一部停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メールも不可)	
県央計	1,035,000	414,000										
県西地区												
D市	250,000	100,000	なし	なし	50	3	一部停止	一部停止	全域停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール可)	
E市	195,000	78,000	3	なし	65	2	全域停止	全域停止	全域停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール可)	
F市	82,000	32,800	なし	なし	10	なし	一部断水	一部停止	一部停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール可)	
L町	64,000	25,600	なし	なし	12	なし	一部断水	一部停止	一部停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール可)	
M町	16,000	6,400	なし	なし	4	なし	一部断水	一部停止	一部停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール可)	
N町	24,000	9,600	なし	なし	3	なし	被害なし	被害なし	被害なし	災害時伝言ダイヤル	不通(メール可)	
県西地区	631,000	252,000										
県北地区												
H市	120,000	48,000	なし	なし	10	不明	一部断水	一部停止	全域停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール可)	
G市	9,000	3,600	なし	なし	5	不明	一部断水	一部停止	全域停止	災害時伝言ダイヤル	不通(メール可)	
O町	8,000	2,500	なし	なし	3	なし	被害なし	被害なし	被害なし	災害時伝言ダイヤル	不通(メール可)	
P町	11,000	3,000	なし	なし	2	なし	被害なし	被害なし	被害なし	災害時伝言ダイヤル	不通(メール可)	
Q町	6,000	1,500	なし	なし	5	なし	被害なし	被害なし	被害なし	災害時伝言ダイヤル	不通(メール可)	
県北計	154,000	58,000										
全県計	2,500,000	1,000,000										



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

X県内病院の状況(14日16:00時点)

病院名	診察	広域搬送受入	患者数	病床数	入院可能数	ICU・CCU(床)	備考
東川市立中央病院	△	×	1500	1000	100	15	医師と看護師が不足。自家発電中
高木中央病院	△	×	2000	1300	70	10	施設の一部に被害。自家発電中
県立第一病院	○	○	800	400	50	0	自家発電中
D市立病院	○	○	500	300	30	0	自家発電中
C市民病院	○	○	500	400	10	5	自家発電中
県立県北病院	○	○	650	600	50	0	
県立第二病院	○	○	500	400	40	0	
県立県央病院	○	○	600	400	400	5	自家発電中
県立県西病院	○	○	600	500	40	5	
北野市立病院	○	○	1200	900	100	10	自家発電中
県西赤十字病院	○	○	560	500	100	10	



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

今後の気象情報

訓練

本日(12月14日)の天気

X県南部		降水確率	気温予報
今日 14(月)	北の風弱く風速2M 晴れのちくもり	00-06 ー% 06-12 ー% 12-18 20% 18-24 30%	日中の最高 X県南部 18度
明日 15(火)	北東の風やや強く 風速8M 晴れ	00-06 0% 06-12 0% 12-18 0% 18-24 0%	朝の最低 日中の最高 X県南部 12度 19度

週間天気予報

	16日(水)	17日(木)	18日(金)	19日(土)	20日(日)	21日(月)
天 気						
降水確率	0%	10%	20%	20%	40%	40%
最高(℃)	18	18	17	17	15	14
最低(℃)	10	11	10	11	10	10

明日は高気圧に囲まれ一日中快晴。北東の風がやや強く、空気が乾燥する見込み。

X県の災害対応課題(14日17:00)



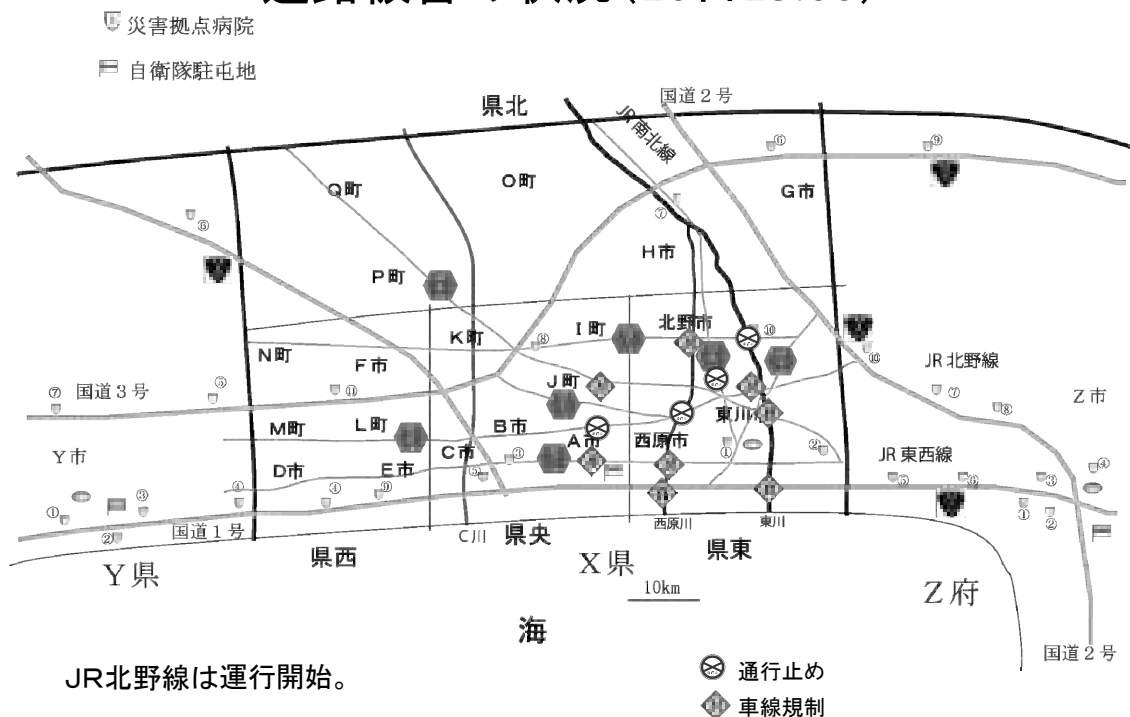
The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

- 西原市で電車脱線、死者・けが人多数
 - 緊急消防援助隊の派遣要請済
 - 自衛隊派遣要請済
- 東川市でビル倒壊多数、生き埋め多数
 - 緊急消防援助隊の派遣要請済
 - 自衛隊派遣要請済
- A市、西原市、東川市で火災多数発生
 - 緊急消防援助隊の派遣要請済
 - 避難勧告済だが、徹底されていない。
- A市、西原市、東川市などで帰宅困難者が多数
 - 協定に基づき、一部のコンビニやガソリンスタンドでは帰宅困難者支援ステーション開設
 - 一部の地域では身動きが取れないほどの混雑。体調不良を訴える人もある。昼食も取れない。
- 引き取り手のない学校児童生徒が多数
 - A市、西原市、東川市だけでなく、保護者がこれらの地域に出勤・外出していた児童・生徒たちについて引き取りがなく、教職員も自宅に帰れない。
- 医療施設の対応能力不足
 - 厚生労働省を通じてDMATの派遣要請済み

道路被害の状況(16日13:00)



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.



主要なイベント2



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

14日18:00	政府非常災害対策本部会議開催。生存者の救出と被災者の救援に全力を挙げるよう関係機関に指示。
19:00	NHKニュース「死者は数百人規模になる見通し・阪神・淡路大震災以降最悪の地震災害に」
20:00	国土交通大臣が被災地を視察
15日3:00	JR α「東西線の脱線事故による死者は3名。復旧の目処立たず」
5:00	余震 M6.5 最大震度5強（西原市、A市）
10:00	内閣総理大臣が現地入り。県知事から国への要望書を手渡す。 要望書は(1)早期の激甚災害指定(2)復興基金の創設も含めた手厚い財政支援などが柱
12:00	NHKニュース「死者は1000人規模に」
13:00	国道2号線の通行車線規制解除、国土交通省により緊急輸送路に指定。
13:30	A電力「東川市・西原市・北野市・A市を除くすべての地域で明日までには電力復旧の見通し」
21:00	消防庁長官記者会見「火災は鎮火の方向に向かっている」
22:00	余震 M6.8 最大震度6弱（西原市） いくつかの家屋が倒壊するも人的被害ゼロ
21:00	NHKニュース「余震の恐怖・懸命の救助作業」



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

X県内被害状況(16日12:00時点)

	人口	世帯数	死者数	行方不明者	負傷者	全壊家屋数	水道	ガス	電気	固定	携帯	特記事項
県東地区												
西原市	60,000	28,000	50	132	多数	不明	全域停止	全域停止	全域停止	災害時伝言	不通(メール)	火災2件、
東川市	420,000	167,000	170	300	多数	不明	全域停止	全域停止	全域停止	災害時伝言	不通(メール)	火災4件、
北野市	200,000	81,000	5	10	多数	不明	全域停止	全域停止	一部復旧	災害時伝言	不通(メール)	鎮火
県東計	680,000	276,000	225	442								
県央地区												
A市	240,000	96000	150	400	多数	不明	全域停止	全域停止	一部復旧	災害時伝言	不通(メール)	鎮火
B市	350,000	140000	45	30	多数	不明	全域停止	全域停止	復旧	災害時伝言	不通(メール)	鎮火
C市	270,000	108000	30	300	多数	不明	全域停止	全域停止	復旧	災害時伝言	不通(メール)	鎮火
I町	65,000	26000			120	不明	一部断水	一部停止	復旧	災害時伝言	不通(メールも不可)	
J町	80,000	32000	13	6	200	不明	一部断水	一部停止	復旧	災害時伝言	不通(メールも不可)	
K町	30,000	12000			25	不明	一部断水	一部停止	復旧	災害時伝言	不通(メールも不可)	
県央計	1,035,000	414,000	238	736	345							
県西地区												
D市	250,000	100000			120	3	一部停止	一部停止	復旧	災害時伝言	不通(メール可)	
E市	195,000	78000	3	1	200	2	全域停止	全域停止	復旧	災害時伝言	不通(メール可)	
F市	82,000	32800			10	なし	一部断水	一部停止	復旧	災害時伝言	不通(メール可)	
L町	64,000	25600			12	なし	一部断水	一部停止	復旧	災害時伝言	不通(メール可)	
M町	16,000	6000			4	なし	一部断水	一部停止	復旧	災害時伝言	不通(メール可)	
N町	24,000	9600			3	なし	被害なし	被害なし	被害なし	災害時伝言	不通(メール可)	
県西計	631,000	252,000	3	1	349							
県北地区												
H市	120,000	48000			15	不明	一部断水	一部停止	復旧	災害時伝言	不通(メール可)	
G市	9,000	3000			8	不明	一部断水	一部停止	復旧	災害時伝言	不通(メール可)	
O町	8,000	2500			6	なし	被害なし	被害なし	被害なし	災害時伝言	不通(メール可)	
P町	11,000	3000			3	なし	被害なし	被害なし	被害なし	災害時伝言	不通(メール可)	
Q町	6,000	1500			6	なし	被害なし	被害なし	被害なし	災害時伝言	不通(メール可)	
県北計	154,000	58,000										
全県計	2,500,000	1,000,000	466	1,179	694							



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

X県内病院の状況(16日12:00時点)

病院名	診察	広域搬送受入	患者数	病床数	入院可能数	ICU・CCU(床)	備考
東川市立中央病院	△	×	2000	1000	100	15	DMATによる広域搬送作業中
高木中央病院	△	×	2500	1300	70	10	DMATによる広域搬送作業中
県立第一病院	○	×	1000	400	50	0	DMATによる広域搬送作業中
D市立病院	○	×	800	300	30	0	DMATによる広域搬送作業中
C市民病院	○	×	500	400	10	5	
県立県北病院	○	×	650	600	50	0	
県立第二病院	○	○	300	400	40	0	
県立県央病院	○	○	500	400	400	5	
県立県西病院	○	○	400	500	40	5	
北野市立病院	○	○	1500	900	100	10	DMATによる広域搬送作業中
県西赤十字病院	○	○	400	500	100	10	



The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

今後の気象情報

訓練

本日(12月16日)の天気

X県南部		降水確率	気温予報
今日 16(水)	北の風弱く風速2M 晴れのちくもり	00-06 ー% 06-12 ー% 12-18 20% 18-24 30%	日中の最高 X県南部 18度
明日 17(木)	北の風やや強く風速5M くもりのち雨	00-06 30% 06-12 30% 12-18 60% 18-24 80%	朝の最低 日中の最高 X県南部 11度 17度

週間天気予報

	18日(金)	19日(土)	20日(日)	21日(月)	22日(火)	23日(水)
天気	☔	☔	☔	☔☔	☔☔	☔☔
降水確率	100%	100%	90%	20%	40%	40%
最高(℃)	13	11	11	13	15	15
最低(℃)	5	4	4	5	7	7

大陸からの低気圧の影響により明日以降天候は下り坂。上空の猛烈な寒気により、雪がちらつく地域も。

X県の災害対応課題(16日12:00)The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

- 行方不明者いまだ多数。しかし48時間を経過し、生存の可能性が低下。
- 相次ぐ余震。避難者の数が膨大に。
- A市避難所でインフルエンザ患者の発生。長期化が見込まれる避難所生活の環境改善。
- 救援物資が殺到
- 膨大な遺体処理
- がれきや避難所での廃棄物処理
- 治安維持
- 国内外から大量の救援活動の申し出。