

## 防災担当職員の標準的な研修プログラムの考え方 (案)

目標：災害発生時に的確な対応ができる職員の育成

### 【現状に対する問題意識】

- 災害対策本部の設置等の特別な対応が求められる災害は、そう頻繁には発生しないことから、OJTによる知識・能力習得が困難
  
- また、現在各機関において行われている研修等は、それぞれの機関における対応等、断片的なものであり、防災業務についての体系的な研修等は十分には行われていない
  
- 「危機」に対する対応能力を向上させるためのプログラムが十分には行われていない

### 【基本的視点】

- 過去の事例における経験の活用
  
- 研修プログラムの内容と業務の標準化との連動
  
- 対応能力の向上

## 【防災業務の特性】

防災担当職員の育成検討の前提として、防災業務の特性を十分踏まえる必要

- 災害対応は、官民の総力を挙げて行われるものであり、様々な機関・組織が様々な対応を実施することから、これらの活動が効果的・効率的に連携するように調整を行う必要
  - ・ 広範な分野・関係機関との間でコミュニケーションや調整を行う能力
  - ・ 様々な関係機関・組織の発災時の行動・運用についての知識
  
- また、発災時には、即断・即決を求められる事態や想定外の事態への対応等が求められるほか、住民等に対して必要な情報を適時的確に提供する必要
  - ・ 集まった情報を取捨選択し、的確な状況判断を行う能力
  - ・ 起こりうる事態をイメージし、予測する能力
  - ・ 情報を的確に提供し、プレゼンテーションする能力
  
- さらに、このような災害対応の前提として、日常業務の範囲を超えて、複雑多様な災害及びその防禦方法についての基本的知識が必要

- ・ 気象データ等の情報を理解するための知識
- ・ 救急医療等被害軽減策についての基本的な知識
- ・ 災害時通信・交通等防災活動に必要な手段についての基本的知識
- ・ 過去の災害事例

## 防災担当職員の標準的な研修プログラムの構成 (案)

### 【防災担当職員の範囲】

「防災担当職員」としては、国においては政府の災害対策本部（現地対策本部を含む。）の事務局要員、地方においては主として災害応急対策の責任者（災害対策本部長である知事、市町村長）を補佐する防災担当職員を想定。

具体的には、国においては内閣府（防災担当）職員のほか、各省庁の防災主管課職員が主に該当し、地方においては防災主管課（消防防災課等）の職員が該当。

これらの職員が、災害発生時に応急・復旧対策を円滑に実施するとともに、適切なコミュニケーションにより関係者（被災住民、他の防災関係機関、ボランティア、マスコミ等）が適切な対応をとることを支援できるようにすることを目的とする。

### 【構成】

「防災担当職員」として求められる知識・能力の概要について、次のような構成とする。

知識に関するもの	a .「災害」の性質に関する知識	どうして災害が発生し、それによってどのような事態が生じるのか、その特性に応じた対策等の留意点は何か、という知識
	b .防災対策に関する制度の基本的な知識	防災対策の経緯、歴史等を踏まえた現在の防災対策に係る基本制度（災害対策基本法等）の知識
	c .災害対応の運用に関する基本的な知識	発災時等における一連の運用（職員参集、情報収集・分析等）について、どのような観点で、どこにポイントを置いて行動すればよいか、という知識
	d .防災機関等の活動に関する知識	災害に対応して、各防災機関がどのような使命を持ち、どのようなビジョンに基づいて、どのような行動をとるのか、という知識
対応能力に関するもの	# . 対応能力の向上	災害に対応して、自らの防災に関する知識を、どのように有機的に結合し、どのような行動を実際にとることができるのかという点

# 標準的な研修プログラム（骨子案）

～ 防災担当職員用～

## 1 知識編

### a .「災害」の性質に関する知識

災害発生のメカニズム、災害により生じる事態、災害の特性に応じた対策等の留意点等に関する知識を修得させる。

また、過去に発生した主要な災害について、発生した事象、そこで各防災機関等が取った措置等の事実について修得させる。

#### 【項目例】

- 震災
- 風水害
- 火山災害
- 原子力災害
- その他の災害
- 過去の主要な災害に関する事実

（例）

- ◇ 阪神・淡路大震災
- ◇ 有珠山噴火
- ◇ 過去の大災害の履歴

## b . 防災対策に関する制度の基本的な知識

防災対策の経緯、歴史等を踏まえた現在の防災対策に係る基本制度（災害対策基本法等）の知識を修得させる。

この場合、災害対応上特に重要な法令条文については、具体例を交えながら、その運用上の留意点等について修得させる。

### 【項目例】

- 防災行政の歴史・経緯
- 防災対策の基本制度（災対法、災害救助法、災害対策関係法令等）

## ○ c . 災害対応の運用に関する基本的知識

発災時等における一連の運用について、どのような観点で、どこにポイントを置いて行動すればよいか、という実践的知識を修得させる。

### 【項目例】

- 職員非常参集
- 災害対策本部、災害対策本部会議の運営
- 情報収集、分析、判断
- 避難の勧告・指示、警戒区域の設定（自治体のみ）
- 住民・社会との関係
  - ◇ 災害時広報のあり方
  - ◇ 被災者、住民・国民への対応方法
- その他重要な災害対応の運用に関する基本的知識

#### d . 防災機関等の活動に関する知識

災害に対応して、各防災機関がどのような使命を持ち、どのようなビジョンに基づいて、どのような行動をとるのか、という知識を修得させる。

過去の災害時に各防災機関等がどのように活動したかを他の機関の動きとあわせ具体的に理解させる。

#### 【項目例】

- 政府災害対策本部
- 地方公共団体
- 実働機関等の防災機関
  - ◇ 警察

- ◇ 消防
- ◇ 自衛隊
- ◇ 海上保安庁
- 災害時医療関係（医療活動の知識を含む）
  - ◇ 医療活動
  - ◇ 保健衛生、検疫
  - ◇ 遺体処理
- 災害時輸送関係
  - ◇ 道路啓開、交通規制
  - ◇ 物資の調達、供給
  - ◇ 輸送組織
  - ◇ ヘリ等の航空活動、航空統制
- 避難収用活動
  - ◇ 避難場所の運営管理
  - ◇ 応急仮設住宅の確保
  - ◇ 帰宅困難者対応
- 災害時のライフライン関係（通信、電力等）
- マスコミの活動
- ボランティア、その他の民間の活動
- 海外からの支援受け入れ
- その他

## 2 対応能力編

### # . 対応能力の向上

災害に対応して、自らの防災に関する知識を有機的に結合し、適切な行動・役割をとることのできる能力を養成する。

#### < 養成内容 >

- 平常時との比較で災害時の活動の特殊性を理解させる
- 大規模災害時の災害イメージ、活動イメージを理解させ、状況予測能力の養成を図る
- 自らの役割を整理し、理解する能力の養成
- 対策（活動）の適否判断能力の養成
- 災害情報理解・選択能力の養成
- プレゼンテーション・コミュニケーション能力の養成

#### < 手法例 >

##### (1) ケースメソッド

防災機関の活動記録、防災職員の活動手記等を素材（検討対象）として、そこで選択された対策（活動）について、教訓、課題とすべき点を考えさせる方法。

## (2) 図上訓練

各種の図上訓練が開発、提案されており、それらは前述の能力養成に有効である。

### 状況付与型訓練（別紙 1）

災害時に予想される事案の状況、被害状況等を訓練の進行に応じて進行管理者から訓練参加者へ順次付与し、あるいはこれらの状況を地図上で付与することにより、状況への対応、役割行動を問う形式の訓練をいう。

また、さまざまな災害情報をランダムに提示し、その中から有用な情報を選択し、意思決定を行わせる形式の訓練も含まれる。

### 状況予測型訓練（別紙 2、別紙 3）

必要最小限の付与データ（発災の季節、曜日、時刻等）から訓練参加者に具体的な災害状況等を適当な経過時間（発震直後、10 分後、1 時間後、12 時間後、1 日後等）ごとに予想（創出）させ、それを前提にして対応方針を答えさせる形式の訓練をいう。

また、災害の節目節目（地震発生 1 時間後、12 時間後、1 日後等）において、訓練参加者が達成しておくべき状態（ビジョン）を設定させ、そのビジョンを達成するための対応方針を回答させる形式の訓練もに含まれる。

### (3) その他の手法

災害時の特定の状況に焦点を当てた訓練・研修

- ・ プレス発表場面
- ・ 災害対策本部事務局に殺到する安否問合せ電話への  
対応場面

## 状況予測型訓練（財団法人 消防科学総合センターにおける使用例）

### 1．基本形（次頁の「対応記入票1」を参照）

限られた情報下での状況予測能力を鍛えるとともに、予測された状況下での対応方針、役割、活動内容等を考えさせ、整理させることを目的

### 2．ビジョン設定型（次々頁の「対応記入票2」を参照）

ビジョン設定能力を鍛えるとともに、ビジョン実現のための対応方針、役割、活動内容等を考えさせ、整理させることを目的

次頁、次々頁の「対応記入票」の時間区分は、目的に応じて自由に設定する。  
個人単位だけでなく、部・課単位の訓練・研修にも使用できる。

「対応記入票1」

[            ]課、役職[            ] 職員名[            ]

地震発生後の経過時間	0分	10分	30分	1h	3h	6h
周囲の状況等 (注1)						
あなたの対応 (注2)						
備考(注3)						

(注1) 経過時間に示された時間帯において、あなたがいる場所、周囲で起きている状況、そのとき遭遇している問題等を予想して記入します。

(注2) 注1で予想した状況に対し、あなたがとるであろう(とるべき)意思決定・行動を記入します。

(注3) 注1の「予想」や注2の「対応」に際し、感じられた疑問、ちゅうちょされたことなど、気になったことはどのようなことでも記入します。  
メモとして使用してもかまいません。

「対応記入票2」

[ ]課、役職[ ] 職員名[ ]

地震発生後の経過時間	0分	10分	30分	1h	3h	6h
ビジョン (注1)						
あなたの対応 (注2)						
備考(注3)						

(注1) 経過時間に示された時間帯において、あなたが達成しておくべき状態(目標像=ビジョン)を記入します。

(注2) 注1のビジョンを達成するために、あなたがとるであろう(とるべき)意思決定・行動を記入します。

(注3) 注2の「対応」に際し、予想される障害・問題、感じられた疑問、ちゅうちょされたことなど、気になったことはどのようなことでも記入します。メモとして使用してもかまいません。

## 意思決定訓練（図上訓練）の種類について

財団法人 消防科学総合センター

日野 宗門

### 1. 意思決定訓練（図上訓練）の種類

通常、意思決定訓練（図上訓練）と言われるものは、下表の（1）か（2）である。

（3）～（6）は、今後登場してくる（本格化する）と考えられる意思決定訓練である。

状況付与の有無	状況付与の手段・方法	訓練名称
状況付与型訓練 （状況付与あり）	シナリオで状況付与	（1）状況シナリオ付与型訓練
	管内図で状況付与	（2）（狭義の）図上訓練
	パソコン等の表示画面で各種情報を表示	（3）情報リテラシー訓練 テキスト（文章）表示型訓練 画像表示型訓練
状況創出型訓練 （状況付与なし又は状況付与最小限）		（4）状況シナリオ創出型訓練
		（5）ビジョン型訓練（正順型）
		（6）ビジョン型訓練（逆順型）

### 2. 各意思決定訓練の特徴

#### （1）状況シナリオ付与型訓練

地震災害時に予想される事案・状況等を記述したシナリオを進行管理者から訓練参加者へ付与し、それに対し（それを前提に）訓練参加者が行うべき意思決定、役割行動を回答することにより訓練を進行させる形式である。

近年、シミュレーション訓練等と称して実施されているものでは、上記の基本形に関係機関への情報伝達（要請、依頼、報告）票を加え、それを訓練参加機関相互でやりとりすることにより、訓練にふくらみを持たせている。

多様なシナリオを用いれば、比較的容易かつ多角的に災害対応上の課題を抽出でき、訓練効果の大きい形式である。

なお、この訓練は付与された状況シナリオに対し訓練参加者が反応するという形式のため、総じて「状況あと追いの」な意思決定や役割行動となるという問題を有している。

「状況を先読みし、先手先手で対応する」ことを重視するならば、状況創出型の訓練も併用する必要がある。

## (2) 図上訓練

管内図等の地図上で、災害発生・拡大箇所、道路通行不能箇所、市町村庁舎、消防署所、開設避難所、拠点病院、ヘリポート、広域応援拠点施設、自主参集ルート、広報エリア、その他の応急対策活動の展開状況等を訓練の進行に沿って随時設定し、その状況下でとるべき対応方針、防災要員や車両の動きを図上で模擬する形式の訓練である。

(1)の状況シナリオ付与型訓練が、状況を「シナリオ」で与えたのに対し、ここでは、状況を「管内図上に表示」して与える点に特徴がある。

この形式の訓練では、管内図上に、防災関係施設の位置、災害危険地域等の範囲、職員・住民・車両の移動経路等を設定・表示することにより、訓練参加者に対し具体的な(空間)イメージを喚起し、より実際の訓練が可能になる。

なお、前述の理由からこの訓練は「状況付与型」に分類されているが、管内図上で初期状況のみ与え、その後の災害事象や応急対応活動の状況設定を訓練参加者の予測に基づき行う場合は、状況創出型訓練に近いものになる。

## (3) 情報リテラシー(情報読み取り能力)訓練

災害時には、重要度、優先度がさまざまな情報が入ってくる。それらの情報は、近年の情報通信技術・環境の発達により各種の情報端末に表示されることが多くなった。この訓練は、市町村の情報端末に入ってくるさまざまな情報の中から有用な情報を選択し、それを読み取り、的確な意思決定を下しうる能力の向上を目的としたものである。

この訓練は、パソコン等の情報端末に表示される情報が、テキスト(文章)形式か画像形式かによってさらに次のように分類することができる。

### テキスト(文章)表示型訓練

住民からの問合せ、各種の事案発生に関する情報等、市町村に寄せられる種々雑多な情報を主にテキスト(文章)形式で端末に表示させ、訓練参加者にはその中から自分(あるいは所属課)に関係する(有用な)情報を抽出させるとともに、必要な意思決定を行わせる形式の訓練である。

情報選択に訓練参加者が主体的に関わる点では、状況シナリオ付与型訓練よりも実践的な訓練といえる。

### 画像表示型訓練

のテキスト(文章)表示型訓練が、寄せられた情報をテキスト形式で表示するのに対し、この訓練は、管内等の震度情報画面、被害推定画面、ヘリテレ画像、デジカメ画像、各種被害状況画面(火災発生箇所図、生き埋め発生箇所図、開設避難所図、通行不能道路図、開設応援拠点位置図、給水拠点図、ガス漏れ多発地域図等)等を表示し、その表示内容から現在の災害状況の判断と今後の対応方針等を考えさせるためのものである。

#### (4) 状況シナリオ創出型訓練

必要最小限の付与データ（発震の季節、曜日、時刻、天候等）から訓練参加者に具体的な災害状況等を適当な経過時間（発震直後、10分後、1時間後、3時間後、12時間後、1日後等々）ごとに予想（創出）させ、それをシナリオ代わり（前提）にしたとき、どのような意思決定と役割行動が求められるかを答えさせる形式の訓練である。情報不足下での意思決定能力及び状況予測能力の向上に適した訓練といえる。

意思決定訓練が最も重視している初動期においては、要員不足、現場の混乱、通信事情の悪化（回線切断、回線輻輳）等により状況の判明は大幅にずれ込むため、状況がわかるのを待っていたのでは対応が後手に回る局面が多々ある。つまり、状況がわかってから対応していたのでは相当部分の活動が状況あと追的になってしまう。

本訓練は、この問題を解決するための訓練形式の一つともいえる。

なお、本訓練はイメージトレーニングの一種として用いることもできる。防災の日などに職員個々に実施し、訓練終了後に各人の回答を批評しあうならば、自分の気づかなかった点や一人では暴走あるいは貧弱になりがちなイメージを回避することができる。

#### (5) ビジョン型（正順型）訓練

災害時の意思決定には大きく以下の2種類がある。

今、この時点で行うべき意思決定

個々の事案に対し行うべき意思決定

状況付与型訓練（特に状況シナリオ付与型訓練）の多くは、でいうところの「個々の事案」が「状況」として付与され、それに対する意思決定のあり方を問うものであった。そこでは、の意思決定はほとんど無視されていた。

の意思決定を問う訓練では、付与された状況へ無条件に反応（意思決定）するのではなく、その状況へ反応するべきかどうかも含めて、大所高所から「今、真になすべき」意思決定を考え、実行することが求められる。

この要請にこたえるための訓練がビジョン型訓練である。

ビジョン型訓練には正順型と逆順型の訓練がある。

正順型の訓練では、まず、地震発生後の節目節目（例えば、1時間後、3時間後、1日後、3日後）において、訓練参加者が達成しておくべき状態（これを「ビジョン」又は「目標像」という。）を回答させる。次に、その節目節目のビジョンを達成するためにどのような活動を行う必要があるか、どのような困難が予想され、それにどのように対応するべきかを回答させる。これを適当な時期まで繰り返す。

以上により、それぞれの節目でのビジョンとそのビジョンを実現するための最適な意思決定や役割活動はどのようなものであるかを訓練参加者に明瞭に意識づけることができる。

(4) の状況シナリオ創出型訓練は、状況創出（予測）に重点を置き、その状況のもとでの意思決定と役割行動を問う点に特徴がある。これに対し、この訓練は、ある時点でのビジョンの設定に重点を置き、それに至るための意思決定と役割行動を考えさせる点に特徴がある。

状況シナリオ創出型訓練の場合、状況創出（予測）が拡散しすぎると訓練そのものが拡散的になってしまう恐れがあるのに対し、この訓練は、ビジョンを常に確認しながら行うため、意思決定や役割行動の連続性を保つ方法を身につけることができる。実際の災害時においては、この訓練を通じて意識づけられたビジョンにより場当たり的な活動に陥ることなく、方向性を持った活動が期待できる。

なお、本訓練もイメージトレーニングに用いることができる。

#### (6) ビジョン型（逆順型）訓練

この訓練は、(5) の正順型の変形で、時間を逆にたどりながら節目節目の役割を意識づけする形式の訓練である。以下に訓練方法を例示する。

まず、地震発生後のある時点（例えば、発震 1 日後）におけるビジョンを回答させる。そのビジョンを達成するために、どのような活動を行う必要があるか、どのような困難が予想されどのように対応するべきかを訓練参加者に回答させる。

次に、時間をさかのぼり（例えば、発震 12 時間後）同様の作業を行う。

この作業を地震発生直後の時間までさかのぼりながら繰り返す。

この訓練は、ある時点のビジョンを意識しながらそれ以前のビジョンを訓練参加者において設定するという形式をとるため、(5) の正順型よりもビジョンの連続性、ひいては意思決定、役割行動の連続性をより強く保つことができる。

なお、本訓練もイメージトレーニングに用いることができる。