

連載 講座

地域防災実戦ノウハウ(17) —大規模災害時の危機管理(その3)—

財団法人消防科学総合センター
調査研究課長 日野 宗門

1. はじめに

大規模災害時の危機管理の本質は、「状況を先読みしながら、対策を先手先手と打っていく」ことであると考え、今回は「状況を先読みする」ために何が必要であるかを説明した。

今回は「対策を先手先手と打っていく」ための方法を検討してみよう。

2. あくまでも「状況を先読みする」ことが基本

前回述べた「状況を先読みする」方法を実践すれば、大規模災害が発生した場合にあっても(必要なデータさえ集まれば)状況を的確に予測できるようになる。その結果、とるべき対策が前もってわかり、「先手を打つ」ことが可能となる。

このように、「対策を先手先手と打っていく」ための基本はあくまでも「状況の先読み」にある。

なお、これ以外では、次に述べる「ビジョン(=目標像)」が重要である。

3. ビジョンが「対策の先行的着手」を促す

(1) 従来の危機管理の問題点

危機管理を効果的に行うためのキーワードとして、「C3+1」が挙げられることが多い。

「C³」とは、コマンド(指示・命令)、コントロール(統制・活動調整)、コミュニケーション(通信、情報収集伝達)のことであり、「1」とは、インフォメーション(情報)のことである。「C³+1」にもとづく危機管理は、コマンドが駆動力になっているので、コマンド駆動型の危機管理といえることができる。

危機管理における「C³+1」の重要性については誰も疑わないであろう。しかし、「コマンド」を前提とした活動では、「指示待ち人間」、「指示待ち状況」をつくり出す恐れがあり、さらに、何らかの理由でコマンドが出せない状況が生じた場合、危機管理組織が全くの機能不全に陥る

可能性がある。

大規模災害時の危機管理は時間との競争であるから、「状況を先読みできた」としても、コマンドを出せないときは、「対策の先行的着手」が保証されないことになる。

(2) コマンド駆動型からビジョン駆動型へ

このようにみえてくると、従来のコマンド駆動型の危機管理には限界があることが分かるが、それではコマンドに代わるものとしていったい何をもってあげれば良いのであろうか?結論を先に言えば、それは「ビジョン」ということになる。

坪田¹⁾は、湾岸戦争のロジスティックス(補給作戦)を担当した米国陸軍のパゴニス中将の以下の言葉を引用しつつ、コマンドではなく、ビジョンこそが組織が効率的に動くために重要であると指摘している。

「ビジョンは記憶の道具となり、組織のさまざまなレベルにおいて上司に相談せずに決定を下すことを可能にする。また、決定を速めると同時に部下のミスを実際に減らす原則集にもなる。解決法がそのビジョンの目標に合致しているか否かを判断すればいいのだ。」²⁾

さらに、坪田は次のようにも述べている。

「状況がどんどん動いていくときに、進むべきか退くべきか、いちいち上司の指示を仰いでいるのは、いろいろなことが手遅れになります。そうではなくて、ビジョンを提示し、個々の状況における判断を各自に任せるようにしておけば、各人が自在に動いて最も効率的なフォーメーションが組めるようになります。」¹⁾

坪田自身は、経営の効率化における「ビジョン」の重要性を指摘しているのであるが、引用されている湾岸戦争の事例は、危機管理においても「ビジョン」が迅速な対応(≒対策の先行的着手)を促すうえで必須のものであることを教えている。

ところで坪田は、ビジョンを駆動力にして経営を進める企業を「ビジョン駆動型」企業、従来のように経営者のコマンド(指示)を駆動力にした企業を「コマンド駆動型」企業と定義している。そして、これからの企業は、コマンド駆動型からビジョン駆動型へ移行するべきであると指摘している。

危機管理についても全く同様のことが指摘できる。これからの危機管理は、「コマンド駆動型からビジョン駆動型へ」の転換が求められる。

(3) ビジョン；目標像

(2)で使用した「ビジョン」の意味をもっとわかりやすく表現すると、「目標像」といった言葉が一番近いように思われる。「将来像」や「理想像」ではピンとこない。また、「目標」ではなく、「目標像」としたのはそれなりの理由がある。「目標」は数字だけの平板なものをイメージしがちだが、「目標像」とすると「目標とするべき状態」のように質的・量的にふくらみを持ったものとしてとらえることができる。

この「目標とするべき状態」には概ね次の内容が含まれる。

① 災害事象の状態

災害事象をどこまで押さえこむか

② 防災関係機関、自主防災組織等の防災体制・防災力の状態

防災体制・防災力をどの水準にもっていくか

③ 被災者の状態

被災者に対しどの水準の救援を保証するか

④ 災害時ルール of 定着の状態

災害時に守るべきルールのうち、どのルールをどの範囲に定着させるか

⑤ 道路、鉄道、通信、電力、ガス、水道等の生活基盤活動環境の状態

標記のものについてどの水準の機能を保証するか

⑥ 情報の質・量の状態

被災者に提供する情報及び防災関係者が活用する情報の質・量をどの水準に持っていくか

ところで、大規模災害時では、節目ごとに目標像が存在することになる。例えば、地震の3時間後の目標像(=地震発生の3時間後までに実現しておくべき状態)、1日後の目標像、3日後の目標像、1週間後の目標像、1か月後の目標像といったように…。

従来の地域防災計画では、この種の「目標像」の設定はまれであり、実際の災害時にもそれを意識して活動している様子はほとんどない。それは、従来の災害応急対策活動がコマンド駆動型を中心にした(あるいはコマンド駆動型の体さえもなさない)ものであり、「何をするか」が重視されていたためである。

(4) 目標像の例

阪神・淡路大震災規模の地震災害を念頭に置いて避難所担当班の目標像を例示すると表1のようなものが考えられる。

表1 避難所担当班の目標像（例）

目標像を実現するべき時点	目標像
3時間後	ア 避難所運営に必要な最小限の職員等が参集している イ 避難してきた住民等に必要最小限であるが安心できる環境が提供できている ウ 避難所の備品確保やレイアウト決めが、職員、教職員、自主防災組織によりなされる エ ポータブルテレビ、トランジスタラジオなどで避難者へ一般的な災害情報が提供されている
1日後	ア 班の編成と班長の選出が行われ、避難者による自主管理体制への移行が準備されている イ 避難所運営ルールの作成と徹底が避難者を中心に行われている ウ 看護婦（経験者）、福祉ボランティア、市町村職員を中心に災害弱者担当班が編成され、災害弱者に対するケアが開始されている。体力等に問題のある人はケア体制の整った施設に緊急移送されている エ 十分ではないが主食が全員に供給される。また、乳児用ミルク、高齢者用の食事が安定的に供給される オ 電気が復旧している カ 被災者支援情報の提供が始まる
3日後	ア 避難者による自主管理体制に移行し、市町村職員、教職員、ボランティアは後方支援業務に従事している イ 高齢者等の災害弱者はケア体制の整った施設に移送されている ウ 避難所運営ルールが徹底されている エ 食事は3食とれるようになっている オ 飲料水は必要量が確保されている カ 被災者支援情報の提供が体系的に行われる
1週間後	ア 避難者による自主管理体制が定着している イ 避難所となった学校の早期再開に協力していくことが確認され、その方向で運営されている ウ 避難者の世話役とボランティア、市町村職員とが協力して、細かな要望に対応している エ ボランティアが引きあげるタイミングの検討と引継ぎの準備を始めている

（注）表1に示したものは例であり、災害の規模、市町村の事情などによって、これとは異なる目標像が設定されることもある。

表1のような目標像が設定されれば、「目標とされる状態」を実現するために何をすれば良いかを考えれば良く、上司の指示(=コマンド)は不要である。そのため、指示持ち人間や指示待ち状態がなくなり、迅速な対応が可能となる。また、目標像に焦点を合わせることにより、必要な対策を絞り込めるとともに関係者相互の連携がスムーズになり、少ないマンパワーで高い対策効果を期待できる。

このように、目標像が示されていれば、指示はなくとも関係者が自在に動いて最適な活動を導いてくれることになる。

なお、前述の下線部については補足説明が必要と思われる。戦争に備えて常に訓練を行っている軍隊であれば、目標像が与えられたとき「何をすれば良いか」は容易に判断できる。

しかし、軍隊ほどには知識・経験・備えのない市町村等職員では、目標像実現のための対策が即座に思いつかない懸念がある。この点は、地域防災計画やマニュアルなどで、目標像の設定とその実現のための対策を事前に整理しておくことにより対処する必要がある。

(5) ときにはシナリオが必要

目標像に沿って必要な対策が選択されれば、後は実践するのみである。

しかし、ときには選択した対策をどのように用いれば目標像を実現できるか即座にはわからないこともある。目標像に複雑な状況が含まれる場合や必要とされる対策が多数にのぼる場合などがそうである。

そのようなときは、どの対策をどの時期にどのように組み合わせれば目標像を実現できるかといった基本的な道筋を示した「シナリオ」を準備することをお薦めする。

「シナリオ」は、目標像の実現のために班や班員に求められる活動・役割を時系に沿って整理することにより作成できる。このとき、前回の「災害イメージ」に照らして最も適当な活動・役割を選択することがポイントである。

(注)ここでは、「シナリオ」は「目標像実現のための基本的な道筋」の意味で、(4)で触れた「マニュアル」は「具体的な手順」の意味で使用している。ただし、この区分は相対的なものであり、明確に区分できないことも多い。

〔引用文献〕

- 1) 寺本義也・坪田知己：「大逆転・インターネット時代の仕事革命」, 主婦と生活社, 1996
- 2) (原典)パゴニス・W・G, クルクシャンク・J/佐々淳行監修：「山・動く」, 同文書院, 1992