

連載 講座

地域防災実戦ノウハウ(56) —シナリオ型被害想定(その8)—

Blog 防災・危機管理トレーニング
主宰 日野宗門
(元消防科学総合センター研究開発部長)

前号では、下表の2の③の作業を行い、V市の被害シナリオ(全体シナリオ)を示しました。本号からは、それをベースに対応シナリオ(全体シナリオ)を作成していくことにします(3)。さて、今回は、対応シナリオの基本的な考え方や留意点について述べることにします。

シナリオ型被害想定の実施手順

1. 被害想定データを用意する (第51回)
2. 被害シナリオを時系列で作成する
 - 1の被害想定データなどから予想される被害状況を時系列で記述します。
 - ① 使用する「被害想定データ」(=想定ケース)を定める (第52～53回)
 - ② ひな型を用意する (第54回)
 - ③ ひな型に地域特性等を反映させる (第55回)
3. 対応シナリオを時系列で作成する (今回から)
 - 2の被害状況のもとで、関係機関、住民等の予想される対応状況を時系列で記述します。

1. 対応シナリオ記述の2つの立場

対応シナリオの記述スタンスには次の2つの立場があります。

- ①被害シナリオに示された状況及び市町村の防災水準を与件(変更不可能)とした場合の対応シナリオ

被害シナリオを変更不可能な制約条件と考えるとともに市町村の防災水準(体制、能力、意識等)が現在の水準にとどまると考えて記述する立場です。そのため、受身的な対応シナリオになりますが、被害シナリオが想定する災害状況や活動環境のもとで市町村はどのような状況を余儀なくされるのかが浮き彫りになります。市町村の現状における問題点・課題を把握する上で効果的です。

②被害シナリオに示された状況を軽減・抑制するために望ましい(かつ現実的に可能な)対応シナリオ

一般的には、被害シナリオ(被害状況)は市町村や住民等の対応次第で変化する可能性があります。前回示した被害シナリオは、一般的な記述にとどめていますので被害シナリオが劇的に変化することは考えにくいのですが、それでも行政等の対応いかんで被害の軽重や継続期間が変化する可能性があります。

このように、②の対応シナリオは①の対応シナリオとは異なり、被害シナリオに示された状況及び市町村の防災水準を変更可能と考え記述されるものです。具体的には、被害シナリオに示された被害を軽減・抑制するための望ましい対応を現時点において選択可能な範囲で記述します。

この対応シナリオ作成により、努力や工夫で可能な対応が明らかになります。(同時に、現時点ではここまでが限界であり、さらなる充実のためにはもっと別の対策が必要であるということも理解できるようになります。)

本連載では、作成された対応シナリオをシナリオ型被害想定単なる成果物という扱いにとどめず、「実際の災害時の活動指針としても活用する(できる)」という立場から後者の対応シナリオを作成していくことにします。

2. 対応シナリオの記述形式

実際の災害時の活動指針としての活用も考えた場合、対応シナリオの記述形式は活用しやすくわかりやすいものとする必要があります。

対応シナリオの記述形式としては、大きく分けて以下の2種類が考えられますが、それぞれ一長一短があります。以下で考察してみましょう。

①活動種類別に記述する形式(活動種類別記述形式)

②活動主体(部課、班)別に記述する形式(活動主体別記述形式)

(1) 活動種類別記述形式の特徴

活動種類別記述形式のイメージは、地域防災計画の「災害応急対策計画」に記載されている活動種類別の内容を(被害シナリオを念頭に置きながら)時系列で展開したようなものということです(表1参照)。シナリオ型被害想定における対応シナリオのほとんどはこの形式で記述されています。

表1 活動種類別記述形式のイメージ (例)

時 期 区 分		発震～2・3時間	2・3時間～1日	1～3日
対 応 シ ナ リ オ	救出救護活動	救出		
		医療救護		
		・・・		
	避難関連活動	避難の勧告等		
		避難誘導		
		避難所運営		
	災害時要援護活動	要援護者の状況把握		
		援護活動		
		・・・		

この形式は、当該活動(例えば、避難関連活動)を構成する個々の活動(例えば、避難の勧告等、避難誘導、避難所運営)相互間の関連がわかりやすいため、活動が縦割りのようになるのを防ぎ総合性の担保が容易になります。

反面、直接間接にさまざまな活動に関与している活動主体(各課)側からみると、自課が関係する活動が分散して記述されることになるため、自課がどの時期にどのような活動をどれ位の体制で担わなければならないかを一覽的に把握することはかなり困難です。この活動主体側からの一覽性を重視した形式が次に述べる活動主体別記述形式です。

(2) 活動主体別記述形式の特徴

活動主体別記述形式のイメージは、地域防災計画に所載されている「災害対策本部の(各班の)事務分掌」を(被害シナリオを念頭に置きながら)時系列で展開したようなものといえます(表2参照)。

表2 活動主体別記述形式のイメージ (例)

時 期 区 分		発震～2・3時間	2・3時間～1日	1～3日
対 応 シ ナ リ オ	本部班 (〇〇課)	本部の設置・廃止		
		他市町村への応援要請		
		自衛隊の派遣要請依頼		
	広報班 (△△課)	関係機関との連絡調整		
		市民への広報		
		マスコミへの情報提供及び報道要請		
	被災者救援班 (××課)	救援物資の受入・配分		
		要援護者対応		
		救護所の開設		

活動主体(各課)にとっての分かりやすさからいえば、この記述形式の方が優れていますが、関係部課間の連携が不明瞭になりやすい(活動の総合性を担保しにくい)という問題があります。そのため、この形式を採用する場合、この問題を克服する手立てを講じる必要があります。

3. 留意点

(1) 想定被害量と防災力とを比較しながら記述する

対応シナリオ作成においては、想定被害量と防災力とを常に比較しながら記述するよう留意する必要があります。この点は、ややもすると見失われがちになりますので注意が必要です。

想定被害量が市町村の防災力を下回るのか、それとも大幅に上回るのかによって対応の基本方針(戦略)は異なってきます。この基本方針(戦略)を考えることなしには、どのように対応すれば良いかという戦術は生まれて来ません。この考察を抜きに記述された対応シナリオは、下手をすると絵に描いた餅になりかねません。

(2) 災害応急対策計画や事務分掌に記述されている内容がすべてではない

対応シナリオは、災害応急対策計画や災害対策本部の事務分掌の内容を時系列で展開したイメージであると前述しましたが、少し注意する必要があります。

その理由は、多くの市町村の地域防災計画に記載されている現在の災害応急対策計画や事務分掌の内容は、実際の大規模災害時に生じる問題を十分にカバーできていないという実状があるからです。

詳しくは次回以降に触れることとして、以下に漏れがちな問題を例示します。

- 参集幹部・職員が少数時の意思決定及び重点を置くべき活動の問題
- 災害対策本部への問い合わせ電話の殺到とそれの統制方法の問題
- 家族の安否不明による職員の士気低下の問題
- 災害時優先電話の確保の問題(どの電話が災害時優先電話か知らない職員も多いのでは?)
- 職員の食糧等の確保(ロジスティックス)やローテーションの問題
- 火災及び生き埋め現場多発時の消防以外の防災力確保の問題
- 震災関連死の問題(エコノミッククラス症候群だけが震災関連死ではない)
- 広報戦略の問題(マスコミ対応といった低レベルの問題ではない)
- 膨大な住家被害調査の遂行体制の問題
- 救援物資に伴う被災地の混乱の問題、それを打開する方策の問題