

平成24年度 調査研究事業企画書



チーム名:OTOKOGUMI

テーマ:南海地震に備える「行動基準」習得事業
～高知県内全職員の足並みをそろえるために～

平成24年度 調査研究事業

南海地震に備える

「行動基準」習得事業

～高知県内全職員の足並みをそろえるために～

南海地震心がまえ 10ヵ条

- 公務員としての仕事を最優先することを肝に銘じる
そのために日頃から家族と災害時のことを話し合っておくこと
- 日頃から最悪の状況を想定し、それを具体的にイメージする
ハザードマップなどを元に職場全体で、その発生位置、発生時刻
- 情報が災害時には生死を分ける生命線
日頃から人とのキズナを大切に
- 自分の命を守ることが住民の命を守るに
率先して模範となる行動をとること
- 自分の名前を声に出し「〇〇さん冷静に」
理性を取り戻し客観的に正しい状況
- 住民に「全員で助け合えば必ず良くなる!!」
ポジティブな言葉を使っていくこと
- 全員の役割分担を明確にし、責務を果た
効果的・効率的に進めるためモレと
- どこかで発生した問題は、自分たちにも発
情報を共有化する仕組みを「全員が」
- 次に発生することを予想し、先手を打ち、
後手に回るとやるべきことが増え続
- 被災者の立場に立って「問題はないか？」
「してあげている」ではなく「させ



災害時行動支援シート

連絡者 1区長 吉田	連絡を受けた日時 19/5 (月) 9:52	マグニチュード: 8.9 震度: 6強～7	対応可能職員: 6名 リーダー名: 野村 メンバー: 津本・市川・竹内・矢野・栗村
連絡者との連絡方法 集合所の無線機	天候 晴	通信: 電話費がのらない 電気: 全・設備電の切り 水道: 1区全壊断水	
連絡を受けた者 危機管理課 西原	緊急度 高・中・低		

STEP1	STEP2	STEP3																																								
<p>①タスク (課題)</p> <p>現在避難中の1区集合所の壁に息がつかない 居残りの、屋外へ避難したいが、代替の 避難所も確保してほしい。</p> <p>②ゴール (解決)</p> <p>近隣の安全な避難所も確認・確保し、 避難してもよい。</p> <p>③制約条件・注意すべき事項</p> <p>対象者: 成人 対象人数: 30名程度 避難場所: (避難所・子ども(幼児・小・中・高)・地蔵堂) 避難所: モの池 () ・避難所は集合所の無線機のみ、定期的な連絡が ・行かない ・食料、自給自足可能なこと ・周辺道路状況不明 ・対応可能職員6名 ・職員同士の連絡が難しい、携帯電話が5台しか ・車も使用可能、道路状況により不可の場合有り ・1区集合所は築30年程度の建物有り</p>	<p>④アクション項目</p> <p>1区集合所周辺の避難所を調べる 地図も調査する 避難所が確認できたら、必要な物資の確認 作業エリアの確保、別の避難所も検討する 避難所確保が可能な、1区集合所へ向かい、 避難所が確保できない場合は、 第1集合所、または無線機と避難所の 使用可能な安全な避難所 第1集合所へ向かい、第2集合所へ向かい、 第1集合所へ入り、禁止の張り紙を貼る 1区集合所へ向かい、道路状況を確認する 避難所の確保が完了したら、避難所へ向かい、 必要に応じて物資の確認をする 集合所からの連絡の確保、状況の確認をする</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>避難人数</th> <th>逃げ</th> <th>⑤活動方法</th> <th>タイムスケジュール</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>津本</td> <td>1区集合所周辺の避難所の確保 (情報収集)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>1</td> <td>津野</td> <td>無線機と集合所への連絡体制</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>市川</td> <td>第1避難所へ向かい</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>市川</td> <td>第1避難所へ向かい、物資の確認</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>市川</td> <td>第1集合所、「立ち入り禁止」の張り紙を貼る</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>市川</td> <td>30名と連絡し、避難所へ向かい</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>市川</td> <td>避難所の確保</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>市川</td> <td>第1集合所へ向かい、物資の確認</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>市川</td> <td>第1集合所へ向かい、物資の確認</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	避難人数	逃げ	⑤活動方法	タイムスケジュール	1	津本	1区集合所周辺の避難所の確保 (情報収集)		1	津野	無線機と集合所への連絡体制		2	市川	第1避難所へ向かい		2	市川	第1避難所へ向かい、物資の確認		2	市川	第1集合所、「立ち入り禁止」の張り紙を貼る		2	市川	30名と連絡し、避難所へ向かい		2	市川	避難所の確保		2	市川	第1集合所へ向かい、物資の確認		2	市川	第1集合所へ向かい、物資の確認	
避難人数	逃げ	⑤活動方法	タイムスケジュール																																							
1	津本	1区集合所周辺の避難所の確保 (情報収集)																																								
1	津野	無線機と集合所への連絡体制																																								
2	市川	第1避難所へ向かい																																								
2	市川	第1避難所へ向かい、物資の確認																																								
2	市川	第1集合所、「立ち入り禁止」の張り紙を貼る																																								
2	市川	30名と連絡し、避難所へ向かい																																								
2	市川	避難所の確保																																								
2	市川	第1集合所へ向かい、物資の確認																																								
2	市川	第1集合所へ向かい、物資の確認																																								

STEP1 タスクの確認とゴールの設定を行い制約条件・注意すべき事項を記入する。

STEP2 タスク・ゴール・注意すべき事項の3つから最適なアクション項目を設定、アクション項目を思いつくり記入する。

STEP3 アクション項目のそれぞれを「必要人数」「誰が」「いつ」等の観点から「活動方法」に整理し、活動スケジュールを完成させる。

チーム OTOKOGUMI

所属

名前

- 南国市 危機管理課
- 土佐市 都市環境課
- いの町 総務課
- 津野町 西庁産業建設課
- 日高村 総務課

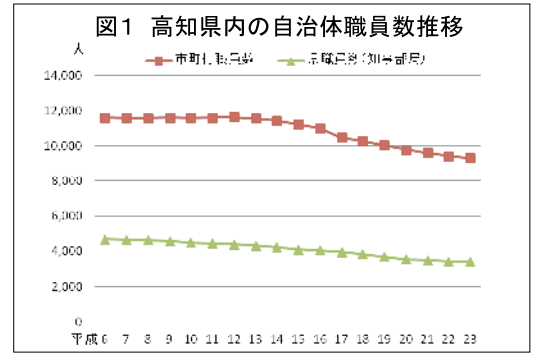
- 野村 学
- 竹内 諭
- 瀧本 星児
- 市川 弘
- 矢野 一樹

▼事業の必要性(事業選択の背景)

目前に迫る南海地震に向けて、私たち自治体職員は十分な備えができていますでしょうか？

平成24年8月29日に、内閣府が公表した南海トラフ巨大地震による津波高・浸水域等及び被害想定によると、高知県では、最大で34mの津波が予測され、約49,000人の死者、約239,000棟の建物の全壊・焼失という、甚大な被害が想定されています。

一方で、南海地震発生時に災害対応を担う自治体職員数は年々減少し、市町村職員及び県職員(知事部局)は、平成6年の16,303人から平成23年の12,732人へと、約21.9%減少しています。【図1】



このような状況から、私たち高知県内の自治体職員は、一人ひとりが当事者意識を持ち、災害対応力を高めるとともに、県内の自治体職員が足並みをそろえて、南海地震に備える必要があります。

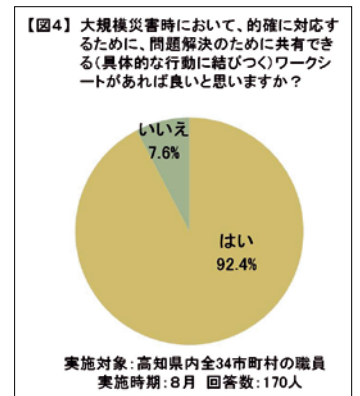
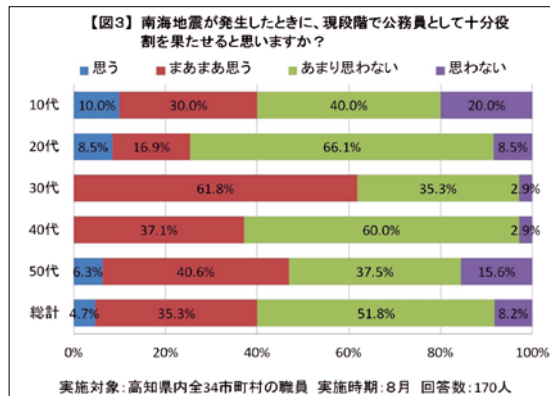
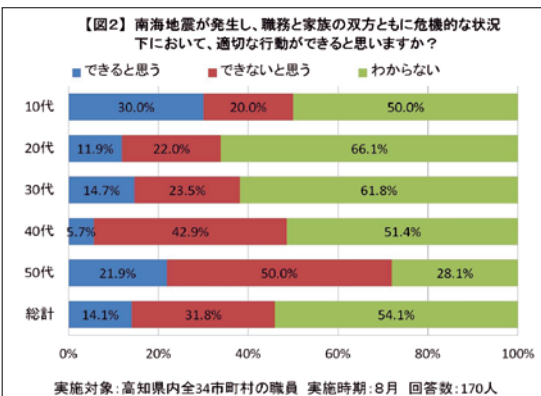
高知県内34市町村(170人)の職員にアンケート調査を実施した結果、南海地震が発生し職務と家族の双方ともに危機的な状況下において、適切な行動が「できると思う」と答えた職員は14.1%しかおらず、「できないと思う」「わからない」と答えた職員は全体の85.9%と大多数を占めています。【図2】

この結果から、南海地震の発生に対して、多くの職員が不安を抱いていることが読み取れます。

南海地震が発生したときに、現段階で公務員として十分役割を果たせるかという質問では、「思う」と答えた職員は全体の4.7%しかおらず、「まあまあ思う」と答えた職員が35.3%、「あまり思わない」と答えた職員が51.8%、「思わない」と答えた職員が8.2%でした。【図3】

多くの職員が、意識面の不安だけでなく、能力的側面においても、懸念を抱いていることが分かります。

また、92.4%もの職員が「(災害時に)問題解決のために共有できるワークシートがあれば良いと思う」と答えており、的確な災害対応を行うための、よりどころとなるものを多くの職員が求めていることが分かります。【図4】



平常時	災害時
必要なモノは揃っている	必要なモノがあるとは限らない
反復的な活動	臨機応変な活動
最適解が求められる 90~100点 決めたことにこだわる 失敗を恐れる	満足解でOK 50~60点 改善の策を考える 運命と向き直る
↓	↓
規則を守る順法精神が必要	そこにあるもので何とかする心構えが必要
マニュアルが有効	ツールが有効

大規模災害時に必要なことを学ぶため、阪神・淡路大震災の被災地である旧北淡町(現淡路市)を視察し、職員に聞き取りを行った結果、【表1】に示すような、平常時と災害時の違いが見えてきました。災害時は平常時と異なり、十分な人・物資が揃っているとは限らず、次々に起こる種々の問題に遅滞なく対応することが求められます。そのためには、行動の規範となる心構えや行動を支援するツールが有効と言えます。

また、防災を考える上で、最も重要なことは、地域の災害に対する強みと弱みを把握し、自分の地域で起こりうる災害の様相を、さまざまな条件設定のなかで具体的にイメージして認識する力=災害イメージーション能力を身につけることです。

以上のことから、自治体職員一人ひとりが「災害対応力」を高め、ヒトとモノに限られる状況であっても職員が力を合わせ円滑な災害対応ができるようにするための「行動規範」、「行動支援ツール」、「災害イメージーション能力を身につける研修」を提供する必要があります。

このことから、私たちは、「南海地震心がまえ10ヵ条」、「災害時行動支援シート」、「演習」を組み合わせた

南海地震に備える「行動基準」習得事業

を実施することで、高知県内の全職員が足並みをそろえて、南海地震に備えることを提案します。

「行動基準」について

「行動基準」とは、ルール「南海地震心がまえ10ヵ条」とツール「災害時行動支援シート」により構成されます。

1. 「南海地震心がまえ10ヵ条」とは

南海地震発生時、自治体職員は地域を支える基盤(インフラ)としての行動が質・量とも平常時以上に必要となります。

その際、円滑に行動するためには、職員一人ひとりが自治体職員としての使命(住民の生命・身体・財産の安全確保)を果たす貢献意識と、災害に動じることなく、最大限の力を発揮して職務に臨む心構えを備えていなければなりません。

10ヵ条とは、南海地震に備えて、私たち職員の判断の源となる意識・心構えとして必要な根本的行動規範となるものです。この10ヵ条を作成し、職員に浸透させることにより、災害時における職員の具体的な行動をより適切なものに導くことができます。



2. 「災害時行動支援シート」とは

災害時は平常時と異なり、十分な人・物資が揃っていない中であっても、次々に起こる様々な課題(タスク)を遅滞なく解決(ゴール)することが求められます。

そのためには非常時の様々なタスクを整理し、アクションを起こすことを具体的に促す誰にでも使えるツールが必要となります。

そのツールとして「災害時行動支援シート」を考案し、下の研修の中で実際に使用し使い方をマスターします。

また、タスク(例:安全な場所へ避難誘導を行う必要がある)に対するゴール(例:安全に全員を避難誘導した)は同じであっても現場を取り巻く条件(災害規模・天候・季節・時間帯・対象者の状況や年齢構成など多種多様)により、アクションや活動方法は異なります。

シートを使用する際、タスクとゴールに関係する条件を洗い出すことができるため様々な行動支援につながります。

防災の基本は、あらゆる事態をイメージし、対応を検討することです。このシートを研修の一環として作成していくことで、職員の災害に対するイメージ能力が飛躍的に向上します。



研修について

「行動基準」を用いて、様々な条件設定での具体的演習を研修として繰り返し行います。

机上演習<状況予測型演習・図上シミュレーション・避難所運営ゲーム>・「災害時行動支援シート」演習>

机上演習とは、模擬的な災害状況を設定し、そこでの対応や意思決定をシミュレートすることによって、常に変化する災害状況のイメージを具体的に描き、迅速かつ的確な対応や意思決定のあり方を習得することを目的として行うものです。

「10ヵ条」や「災害時行動支援シート」を使って、机上演習を行うことで、自分たちのまちで想定される被害や避難所開設を前提に、備えと対応策を考え、より適切な行動パターンを検証することができます。非常に有効です。

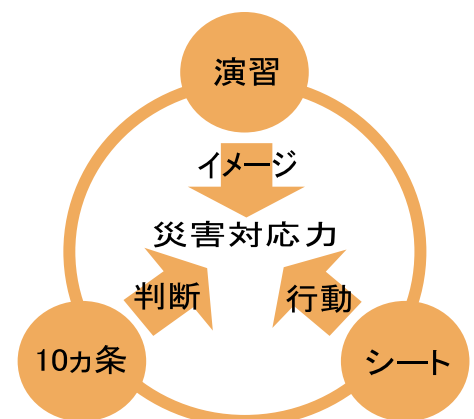
また、定期的に研修を実施することで、より迅速な判断と適切な行動をとることができるようになります。



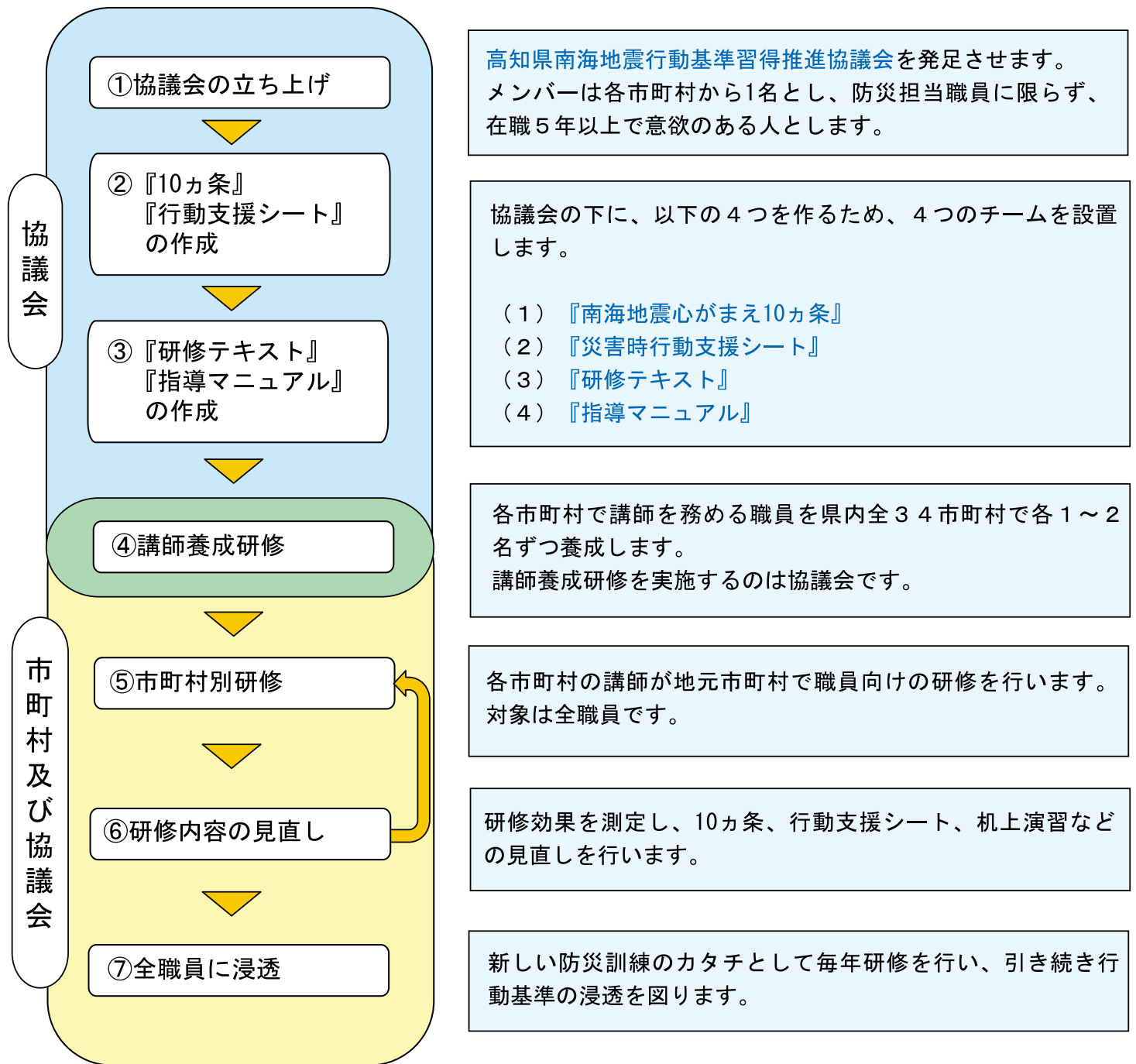
ハイブリッド効果(10ヵ条・シート・演習を組み合わせる効果)

10ヵ条・シート・演習は、それぞれが災害対応への有効性を有しているだけでなく、組み合わせることで職員の災害対応力をさらに向上させる効果があります。

南海地震心がまえ10ヵ条により適切な「判断」、災害時行動支援シートにより適切な「行動」、机上演習によりあらゆる状況を「イメージ」する能力が向上し、地域の実情を具体的に反映させた災害対応力を習得することで、来たるべき南海地震に備えることができます。



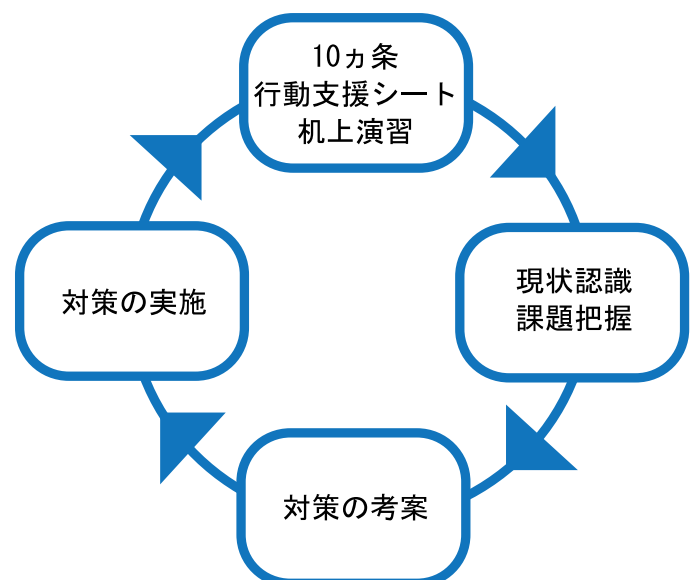
▼事業の手順



市町村別研修では様々に想定した机上演習を「10カ条」や「行動支援シート」を使って行います。

職員は、机上演習を通じて見えてきた現状や課題を認識・把握し、その課題等に対する対策を考えます。そして、その対策をまた机上演習で試行することにより対策の有効性を検証することができます。

このプラスの循環により、職員の災害対応力の向上のみならず、「10カ条」や「行動支援シート」などの内容そのものも進化するとともに、研修内容も進化します。



▼事業の効果

【表2】 既存訓練と提案事業比較表

	対象者	内容	特徴
既存訓練	<ul style="list-style-type: none"> ・防災担当者 ・管理職員 <ul style="list-style-type: none"> ・消防団 ・自主防災会 ・地域住民 ・消防職員 	<ul style="list-style-type: none"> ・初期消火訓練 ・倒壊家屋からの救出訓練 ・応急手当 ・機材使用法習得 など	<ul style="list-style-type: none"> ・技術習得型 ・手順習得型 ・地域住民等との共同訓練により地域の防災力向上が期待される ・発災後の応急活動に重点が置かれる
提案事業	<ul style="list-style-type: none"> ・県内全職員 	<ul style="list-style-type: none"> ・机上演習 ・状況予測型演習 ・図上シミュレーション ・避難所運営ゲーム など	<ul style="list-style-type: none"> ・状況判断型 ・状況予測型 ・心構えの習得 ・全職員を対象とすることで共通認識を持つ ・発災後の応急活動から避難所運営、復旧・復興までを視野に入れる ・自治体職員で研修内容を作り上げる ・研修結果を情報共有し研修内容の向上を図る

既存の市町村防災訓練に参加するのは、主に防災担当職員であり、その内容は応急活動の技術や手順を習得することに重点が置かれています。【表2】

それに対し提案事業は、全職員を対象とし発災前から発災後の応急活動や避難所運営、復旧・復興までを視野に入れ、状況の判断・予測能力の向上を目的とすることにより南海地震発生時に「状況に応じた的確で柔軟な対応を取ることができる職員」を大幅に増加させることができます。



災害対応力の向上により、的確な行動が可能に！

1. 地震発生前 : 地域に応じた適切な備えを行う。
2. 地震発生時 : 適切な避難誘導や情報伝達・救助活動で、1人でも多くの住民の命を守る。
3. 地震発生後 : 助かった命を震災関連死から守る。

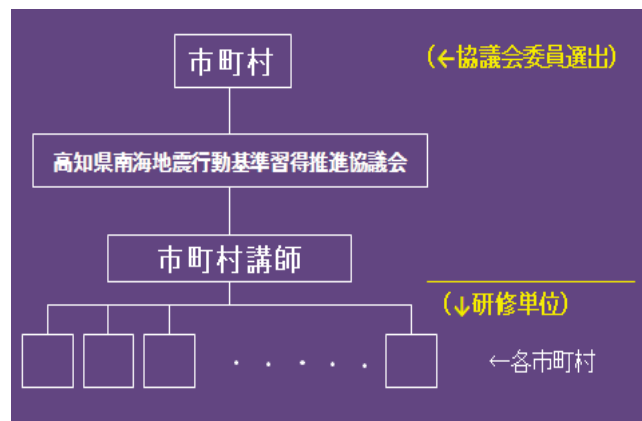
▼予算

協議会の運営、市町村職員の研修等による経費は主に人件費であり、新たな予算は発生しません！

▼日程計画

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
協議会の設立	→											
10カ条策定		→	→	→	→							
行動支援シート作成		→	→	→								
研修テキスト作成				→	→	→						
指導マニュアル作成				→	→	→						
市町村講師養成研修									→			
市町村別研修											→	
アンケート・評価												→

▼推進体制



■ まとめ ■

これまで、自治体職員が災害時に意識・行動すべきことを学び、発災状況をイメージし的確な対応や意思決定のあり方を習得する総合的な仕組みは、ありませんでした。

私たち公務員は、目前に迫る南海地震発生に備え、住民の生命を守るために意識・行動・イメージ能力の向上を目指さなくてはなりません。

南海地震に備える「行動基準」習得事業は、必ず「その時」に役立ちます。

ぜひ、ご採択を！

TEAM OTOKOGUMI

チーム おとこぐみ



いの町 総務課
瀧本 星児



南国市 危機管理課
野村 学



日高村 総務課
矢野 一樹



津野町 西庁産業建設課
市川 弘



土佐市 都市環境課
竹内 諭



本多 鉄男 講師



チーム会 (メンバーの自主会合)



本多講師による政策立案指導



こうち人づくり広域連合

第9回調査研究事業

〒780-0870 高知市本町5丁目2-3(自治会館2F)
TEL(088)-873-0333 FAX(088)-872-7716