

かゆいところに手が届く！

— 多摩・島しょ自治体お役立ち情報 —

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」は、市町村の職員が日頃の業務で感じている疑問や他の自治体、民間企業などの動向など、把握したいと考えている事項について自治調査会が調査し、問題点や課題などを明らかにすることを目的に実施しています。

地震時の初動の備えと自治体職員の対応力

調査部研究員 石田 一博

はじめに

東日本大震災の発生当時のことを、今なお強烈に記憶している方は多いと思います。皆さんはあの時、何を考え、どのような行動をして過ごしたのでしょうか。

震災から2年半が経過し、被災地では復興に向けた様々な取り組みがなされる中、多摩・島しょ地域の市町村においても、首都直下地震や立川断層帯地震、南海トラフ巨大地震などの発生の危険性が言われ、防災対策が切迫感をもって重点的に進められています。いつ来るか分からない大地震への備えは膨大で多岐にわたりますが、その一つとして、発災直後の初動対応についても重要性が再認識され、自治体職員にも実践的な訓練を通じた初動の充実と強化が求められています。

しかし、初動対応の中心となるべき職員の任務、手順等を定めた行動計画の策定や周知が十分になされていない、実際に通用する行動力や判断力を身に付けるまでに至っていないなど、職員の習熟度の低さが課題として挙げられています。

そこで今回は、地震発生時の一連の対応の起点となる初動の局面に焦点をあて、日頃どのような備えがなされているか、行動計画や防災訓練に関する取り組みなどについてのアンケート調査【注1】

結果をもとに、多摩・島しょ地域39市町村の現状を明らかにします。また、職員の初動を含む震災対応力の充実を図る上で何が課題となっているかについても示し、発災直後から迅速かつ的確な行動を職員がとれるようになるための方策や手掛かりを探ります。

・災害時の職員の「初動」とは？

市町村において定める地域防災計画などに基づき、災害発生直後から行われる様々な応急対策のことで、発災後、本格的な復旧活動に入る前までの時期（被害状況などにより異なりますが、おおむね72時間以内）の活動とされています。主な活動には、自宅から任務地への参集、建物内での避難誘導、災害対策本部の設置運営、初期消火、応急救護、避難所の開設運営、帰宅困難者対応などが挙げられます。

・災害時の職員の「行動計画」とは？

市町村の地域防災計画などの下に任意で定められ、災害時に職員に求められる初動対応の任務分担や行動手順などを簡潔明快に記した実践的な手引類（例：〇〇市震災時行動計画・〇〇町地震初動マニュアル）のことをいいます。行動のフロー図化やチェックリスト化、時系列での整理など実践に富む形式で定められています。

【注1】多摩・島しょ地域39市町村を対象に、平成25年9月1日を基準日、各団体の本庁舎での取り組みを基準地として、(1)行動計画の策定状況と職員への周知状況、(2)初動に係る職

員への訓練の実施状況、(3)職場環境の防災上の改善状況と職員向け物資の備蓄状況、(4)職員の実践的な対応力の充実度とそれに関わる課題について調査しました。

1. 初動に係る職員の「行動計画」の現状

(1) 行動計画の策定・周知状況

— 約4分の3の団体で策定済み より多くの職員への着実な周知に課題

多摩・島しょ地域39市町村における行動計画の策定状況【図1】については、現在見直し中も含め策定済みが合計28団体（約72%）あり、約4分の3の団体で行動計画が策定されています。

また、東日本大震災以降の行動計画の周知状況【図2】【注2】については、行動計画の配布を全職員を対象に実施した団体は16団体（約41%）である一方、全く配布していない団体も14団体（約36%）と少なくない状況です。また、携帯型・ポケット版の計画書の配布や説明会などの開催については、全職員を対象とした実施は少数にとどまり、全く実施していない団体が多い状況です。

行動計画の策定とより多くの職員への着実な周知は、震災時に適切な行動を求められる職員にとって、備えの基本であり、震災対応力を養う前提となるものです。行動計画の策定については新規策定中も含め進んでいる一方、周知については進んでいない現状がうかがえます。

(2) 行動計画の理解浸透度の現状と課題

— 浸透しているとの認識は少数である 周知機会の確保に課題

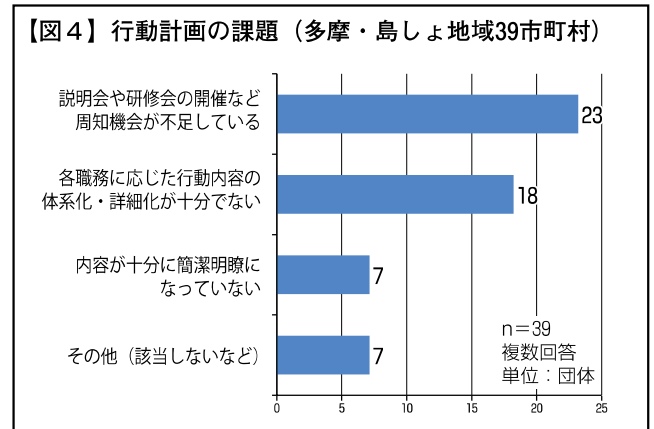
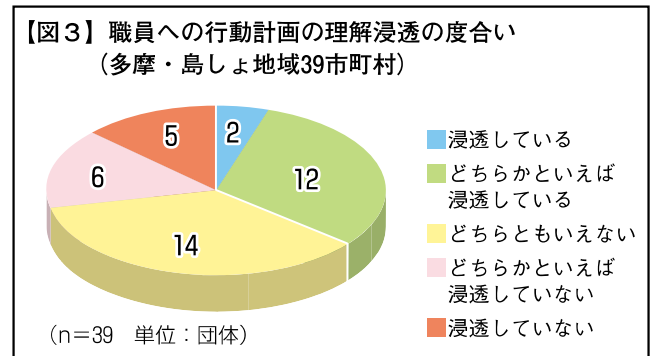
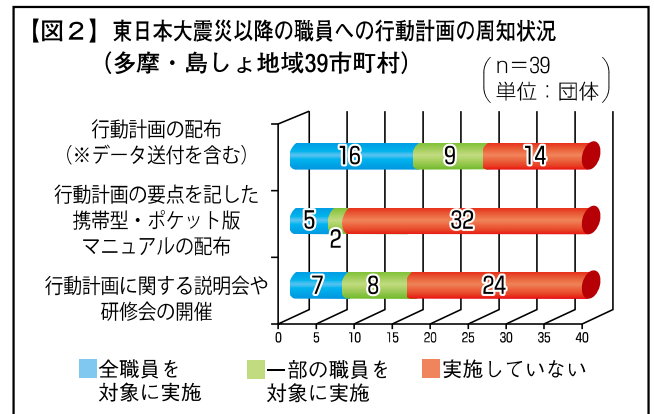
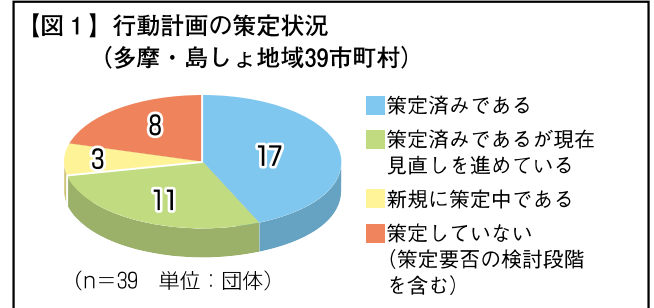
各団体において、職員に行動計画がどの程度理解され浸透しているかの現状認識を把握【図3】したところ、「浸透している」や「どちらかといえば浸透している」と明示した団体が合計14団体（約36%）である一方、そのような認識を明示しなかった団体は合計25団体（約64%）と過半数を占めています。このことは、職員一人ひとりに行動計画の理解浸透を図ることの難しさの表れとも捉えることができます。

また、行動計画に関する課題【図4】については、「説明会や研修会の開催など周知機会が不足している」が23団体（約59%）と最も多く、次いで「各職務に応じた行動内容の体系化・詳細化が十分でない」が18団体、「内容が十分に簡潔明瞭になっていない」が7団体などとなっています。

周知機会の不足を課題として挙げた23団体のうち15団体は、東日本大震災以降に説明会などを開催していないと回答しており、相当数の団体で、周知機会の更なる必要性を認識しつつも、なか

かその機会を設けることができていない実情が浮き上がってきます。

また、行動計画の内容の不十分さを課題とする団体も少なからずあり、職員にとってより分かりやすい内容への早期の見直しが待たれます。



【注2】 行動計画の未策定団体においては、上位計画となる必置の地域

防災計画の周知状況に替えて把握しました。図3・4・9も同様に準用。

2. 職員に対する初動に係る「訓練」の現状

(1) 訓練の実施状況

— 応急救護訓練が最も多く実施されている 全職員を対象とした訓練実施は少数である

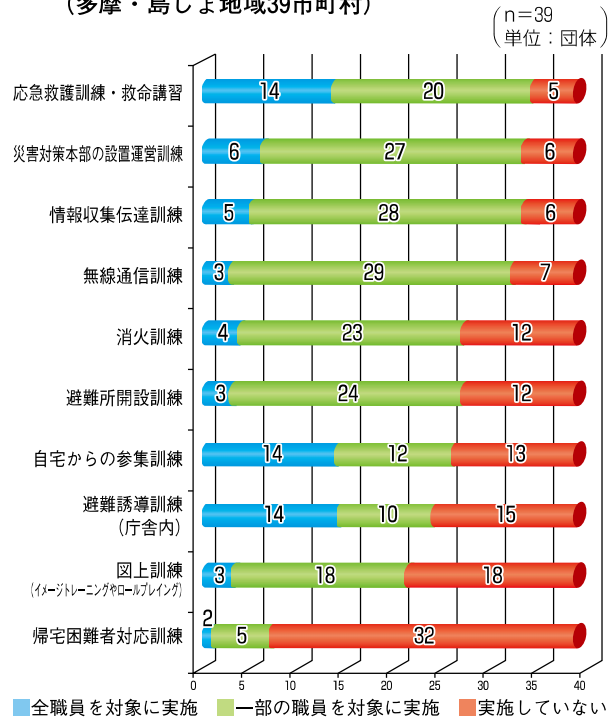
東日本大震災以降の職員に対する訓練の実施状況【図5】については、主な10種類の訓練により把握しました。団体ごとの事情や各訓練内容による差異などがあると思われますが、対象が全職員・一部の職員にかかわらず、最も多く実施されている訓練は、「応急救護訓練・救命講習」で34団体（約87%）、次いで「災害対策本部の設置運営訓練」、「情報収集伝達訓練」で各33団体となっています。

また、全職員を対象に最も多く実施されている訓練は、「応急救護訓練・救命講習」、「自宅からの参集訓練」、「避難誘導訓練」で各14団体（約36%）となっています。

なお、全体として、全職員対象の訓練は少数となっています。

一方で、対象が全職員・一部の職員にかかわらず、最も実施されていない訓練は「帰宅困難者対応訓練」で、7団体（約18%）のみでの実施となっています。

【図5】 東日本大震災以降の職員への訓練の実施状況
(多摩・島しょ地域39市町村)



コラム

「防災上の庁舎の改善」や「職員用の物資の備蓄」の取組状況

～庁舎の危険個所の点検や除去補強、耐震診断は約半数で実施 ・職員用の食料などの備蓄は約6割で実施～

職員に関する地震時の備えとして、行動計画の策定・周知や訓練の実施以外に、防災上の庁舎の改善や職員の活動を下支えする物資の備蓄もまた重要です。これらの取り組みについてもアンケート調査をしましたので結果を紹介します。

主な防災上の庁舎改善の取り組みについては、「職場の危険箇所の除去や補強」が最も多く22団体で実施され、次いで「職場の危険箇所の点検」が20団体、「庁舎の耐震診断」が19団体、「庁舎の耐震補強・建替え」が16団体で実施されています。危険箇所の目視による軽易な点検や危険物の転倒・落下防止策などは、工事を伴う修繕などに比べ実施しやすいものであり、可能な場所から早期の取り組みが望まれます。

また、職員用物資の備蓄は26団体で実施されており、主な備蓄品目は「食料・水」で22団体と最も多く、次いで寝具、災害用トイレなどとなっています。備蓄をしていない団体は13団体と少ない状況であり、備蓄の早期取り組みが待たれます。また、備蓄をしている団体においても、備蓄品目の更なる拡充が望まれるところです。

皆さんの職場ではどのような取り組みがなされているのでしょうか。行動計画などの内容確認や訓練への参加のほかに、可能な範囲で、地震時に危険となる物の撤去や補強、避難路の確認、身の回りの整理整頓、非常持出品の常備など、もう一度、身近な所から点検し、必要な取り組みを一つ一つ行ってみてはいかがでしょうか。

(2) 訓練の実施度合いの現状と課題

— 充実した訓練が実施できているとの認識は約半数である 組織的な取り組みに課題

各団体において、地震時の初動に係る対応力の充実という面で、職員に訓練がどの程度実施されているかの現状認識を把握【図6】したところ、「実施できている」や「どちらかといえば実施できている」と明示した団体が合計19団体（約49%）である一方、そのような認識を明示しなかった団体も合計20団体（約51%）と半数以上を占めています。このことは、前述の行動計画の理解浸透度（【図3】参照）の傾向に類似して、初動対応力の充実につながる訓練実施の難しさの表れとも捉えることができます。

訓練の課題【図7】については、「業務繁忙により参加者の確保や増員が難しい」が23団体（約59%）と最も多く、次いで「有効な頻度で定期的実施できていない」が16団体、「組織的な協力（優先度・予算・職員動員）を得るのが難しい」が12団体、「組織的な協力（優先度引上げ、予算確保、職員動員）を得るのが難しい」が12団体などとなっています。

また、職員（体制づくり）の課題【図8】という面で見ると、「職員養成のための計画が整っていない」が21団体（約54%）と最も多く、次いで「防災担当職員数が不足している」が18団体、「職員の知識経験や居住地等に応じた職務分担ができていない」が17団体などとなっています。

訓練やそれを行う職員に関わる両課題について眺めてみると、「組織」というものが共通して深く関係しているように捉えられます。より多くの職員に実効性のある訓練機会を設け、初動対応力の充実を図っていくためには、組織を挙げた意識改革の取り組みや、職員全員による取組環境の構築が必要ではないかと考えられます。

3. 初動に係る職員の対応力の現状（総体的な充実度）

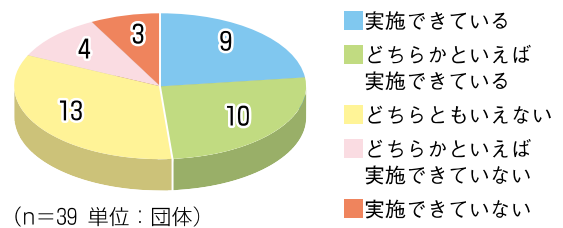
— 総体的に対応力が充実しているとの認識は少数である

前述の行動計画の理解浸透度（【図3】参照）や訓練の実施度（【図6】参照）の現状などを踏まえ、各団体における、初動対応に係る総体的な充実度を把握したものが【図9】です。「充実している」や「どちらかといえば充実している」と明示した団体が合計13団体（約33%）である一方、そのような認識を明示しなかった団体は合計26団体（約67%）と過半数を占めています。このことは、行動計画の理解浸透度や訓練の実施度の傾向と同様に、総体としても、職員の初動対応力の充

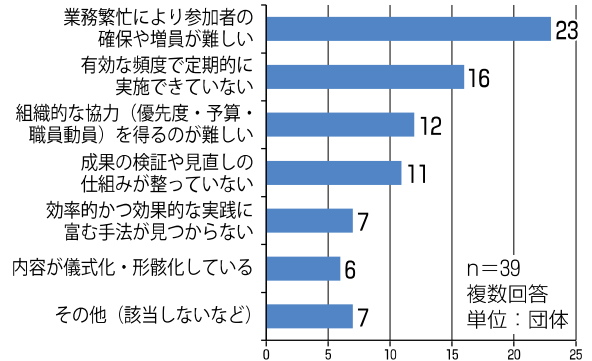
実を図ることの難しさが表れているとも捉えることができます。

また、併せてこれまで見てきたアンケート調査結果を振り返ってみると、「地震時の初動の備えと自治体職員の対応力」の全体的な状況としては、一般には東日本大震災の経験と教訓などを踏まえ、備えや対応力が重要であると認識されつつも、容易には取り組みが進展しない厳しい実情を感じ取ることができます。

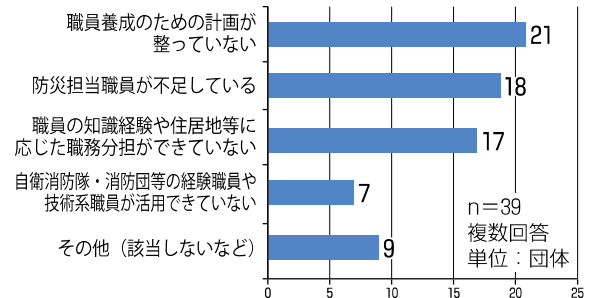
【図6】 職員への充実した訓練の実施度合い（多摩・島しょ地域39市町村）



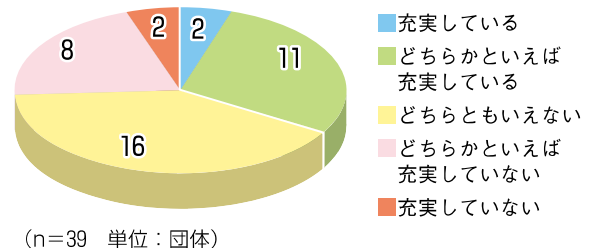
【図7】 訓練の課題（多摩・島しょ地域39市町村）



【図8】 職員（体制づくり）の課題（多摩・島しょ地域39市町村）



【図9】 職員の初動対応力の総体的な充実度（多摩・島しょ地域39市町村）



【事例紹介】清瀬市

～ 全職員を対象とした実践に富む「災害対策本部設置・運営訓練」の実施 ～

清瀬市では、全ての正規職員を対象とした災害対策本部設置・運営訓練が行われています。普段から、職員一人ひとりの所属班と任務・対応要領を実名で簡潔明瞭に記載した「非常配備態勢発令時の配備職員名簿」が整備され、職員全員で共有されています。今年度の訓練は、日曜日の早朝に自宅からの参集に始まり、詳細なシナリオが示されない中で、各自が初動対応の任務に入り、随時発生する事案に対し自ら考え行動するという実践さながらの内容で実施されました。この実際の地震発生をイメージさせる実動型の訓練手法により、多くの職員に「当事者意識」が芽生え、以前と比べ格段に充実した訓練になったそうです。



▲訓練の様相

職員の実践的な対応力向上のポイントとしては、①「全職員が一丸となって取り組む姿勢を組織を挙げて宣言（依命通達を発令）し、職員一人ひとりに明確な任務を付与したこと」、②「台本をなぞるだけの形式的な訓練を極力排し、その場で自ら考え行動することを求める、地震時に近い訓練環境を設定したこと」が挙げられます。

清瀬市の事例は、初動対応を担う一員としての自覚を促す取り組みや、判断力と行動力を養う訓練の導入など、日頃からの全組織的な体制づくり・機会づくりが、職員の対応力向上に非常に有効であることを示唆しています。

4. まとめ

～ 震災への職員の対応力を高めていくためには ～

今回の調査を通じて強く感じたことは、初動対応を含む震災への備えには、すべての職員を巻き込んだ組織的な取組姿勢の表明や取組環境の構築が不可欠なのではないかということです。「組織を挙げて」というトップの強力なリーダーシップと意識改革のメッセージの下に、全組織的な推進体制が整って初めて、行動計画や訓練などのそれぞれの取り組みが相乗効果をもって進展していくものと思います。

また、震災への備えにおける「組織」と「個人」の取り組みを一对のものとして車の両輪に例えるなら、個人の取り組みには限界があるとはいえ、やはり私達一人ひとりの意識や姿勢も当然のことながら問われます。個人においては、誰かではなく、「私がやる」という自覚や覚悟、「当事者意識」が必要とされるのだと思います。

結びとなりますが、震災に対する職員の対応力の向上には、安易な成功法などはなく、清瀬市の事例に見られるように、職員全員で意識を高め取り組むこと、そして、判断力と行動力を養う実践的な訓練をより多く積み重ねることにほぼ尽きるのではないかと思います。また、その実行に当たっては、漫然と同じ内容を繰り返すのではなく、現状を検証し今後にかす仕組みづくりと確実な運用もまた、組織や個人が抱える障壁を乗り越え実効性のある取り組みへと高めていく前提となるものと考えられます。

この調査が、多摩・島しょ地域の皆さんの地震の備えに対する意識向上や積極的な取り組みの一助となれば幸いです。