

# 社会実態を踏まえた 新たな視点での防災体制づくり



危機管理教育研究所 代表  
危機管理アドバイザー  
**国崎 信江 氏**

## プロフィール

20年にわたり第一線で防災・防犯・事故防止対策を提唱している。行政、企業、マンションなどのリスクマネジメントコンサルを行い、省庁の検討・審査委員や自治体の防災アドバイザーなどを務めている。NHKラジオでは6年間マイあさラジオ「暮らしの危機管理」のコーナーで情報提供するほか、多くのメディアで被災地の支援活動時の経験や防災防犯普及啓発を発信している。防災・防犯の執筆・監修図書多数。

## はじめに

私は、防災・防犯・事故対策に関する講演を全国で行っております。また、こうした普及啓発活動の他に、国や自治体、様々な研究機関の委員も務めており、国の施策に必要なことを女性の視点から色々提言させて頂いております。被災地の自治体における災害対応や、国内外の防災・防犯教育に対する支援も行っています。

途上国の子どもたちと会って感じたのは「知らないことで奪われてしまう命がある」ということです。多くの日本人は地震の後に津波が来ることを知っていますが、それが常識となっていない国もあるのです。また、海外の教育支援をする中で、はたして私たちが大きな顔をして言えるほど日本の子どもたちは災害のことを知っているのだろうか、身を守る方法を知っているのだろうかと不安に思いました。私は、阪神・淡路大震災から27年以上に渡ってこうした活動を続けており、子どもの防災・防犯教育に関するツールを作っていました。書籍以外にもビデオや防災かるたなど様々なツールを作っていましたが、その思いはひとつで「これ以上、災害で尊い命が失われないように」という気持ちです。



図1 子どもの防災・防犯教育に関するツール

## 1 災害現場で感じたこと①

災害が起こると、いち早く被災地に赴いて必要な支援をしております。例えば、平成26年の熊本地震では、震度7を2回経験した益城町の災害対策本部に入り、行政職員の災害対応を支援しました。この他にも、平成29年7月九州北部豪雨では福岡県朝倉市に、平成30年の大阪府北部地震では茨木市に、平成30年7月豪雨（西日本豪雨）では岡山県倉敷市に入りました。災害対策本部においては支援を必要とする職員に対して助言をしており、その内容は避難所や環境、ペット、ゴミ問題など多岐にわたります。このような経験を踏まえて、災害現場で感じた課題についてお伝えしていきたいと思います。

### 1.1 家を失ったら生活再建に長期間苦しむ

まず1つ目に、家を失ったら生活再建に長期間苦しむということです。災害から生き延びても自宅の再建が進まずに、生きる希望を失って自ら命を絶ってしまう方がいらっしゃいます。災害から命を守ることは非常に重要であるとともに、生き残った後どのように生活を立て直していくのかも重要ですが、いまの防災は、まだまだ命を守ることのみに専念しており、生活再建は次の課題になっています。

### 1.2 命だけではなく財産を守ることも考える

命だけではなく財産をどのように守るのか。生活再建を自立して行うためには一定のお金が必要であり、そのために貯蓄や保障等を考える必要があります。内閣府では、水害や地震等で家を失った場合にどれだけの再建費用がかかるのかをパンフレット等で伝え、保険や共済への加入を推奨しています。これは自治体でも同様で、住民に対して保障への加入をアナウンスしています【図2】。

建物には大きな被害がなかったとしても、家財などが被害を受けると、まとまったお金が必要になります。「うちは新しい家だから大丈夫」ではなく、暮らし方によっても被害が大きく

なるので、より多くの方に保障への加入を真剣に考えて頂きたいです。昨今の気象災害の多さからも、個人的には自然災害保障に入らない選択は無いと思っています。1度ならず2度、3度と被災をしてしまったご家庭もあり、改めて財産を守っていくことを考える必要があるかと思います。

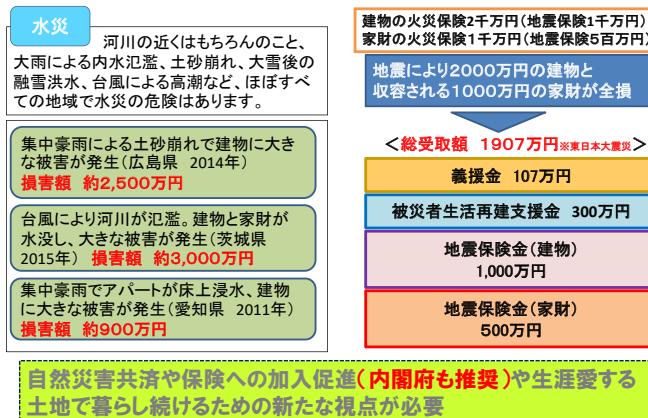


図2 命だけではなく財産を守ることも考える

### 1.3 ハザードマップで危険だと分かったらどうするか

日本では、ハザードマップを利用して自宅周辺の災害リスクを知り、どのように避難するかを考える傾向にあります。もちろん、危険な場所に住んでいる場合に、そのリスクの大きさに応じて避難行動を考えるのは大事なことです。



図3 ハザードマップで危険だと分かったらどうするか

一方で、避難だけではなく、例えば避難しなくても良い場所に住むという視点を持つと、安全な場所への移転も1つの選択肢になります。ただし、引っ越しにはお金がかかる、住み慣れた街を離れたくない、職場や学校との距離、病院に通いやすいところが良いなど、様々な理由で今の土地に住み続けている方がいます。危険な場所にいながら引っ越しすことができない、引っ越し意思がない方々は、いざとなったら逃げられるように準備をすることになります。国も気象庁も、災害情報を発信していかに避難行動に結びつけるか、逃げ遅れをなくすためにどのような情報を出していけばいいのか検討を重ねており、自治体でも、住民を避難させるために様々な対策を講じています。

## 安全な場所に引っ越す！

いやいや、お金もかかるし、住み慣れた町を離れたくないし職場や学校の関係もあるし

とりあえず、いざとなったらすぐに逃げられるように準備しよう

図4 ハザードマップで危険だと分かったらどうするか

### 1.4 災害大国日本に安全な場所はあるのか

これまで様々な被災地に行って思うのですが、そもそも災害大国日本において安全な場所があるのでしょうか。台風、豪雨、高潮、洪水、土砂災害、地震、津波、火山噴火、豪雪、竜巻など、日本はご存知の通り自然災害を受けやすい国土にあります。地震に関しては、年間1000回から2000回の有感地震が発生する国です。さらに地球温暖化により気象災害の頻発化・激甚化も指摘されていて、巨大地震の切迫も言われているところで【図5】。

**台風・豪雨・高潮・洪水・土砂災害・地震  
津波・火山噴火・豪雪・竜巻**

→日本は位置・地形・地質・気象などの自然的条件から災害を受けやすい国土

有感地震は年間1,000～2,000回程度  
平均すると、1日あたり3～6個発生

地球温暖化により気象災害の頻発化が指摘されていて巨大地震の切迫性もある。  
とくに南海トラフでは困ったことに…

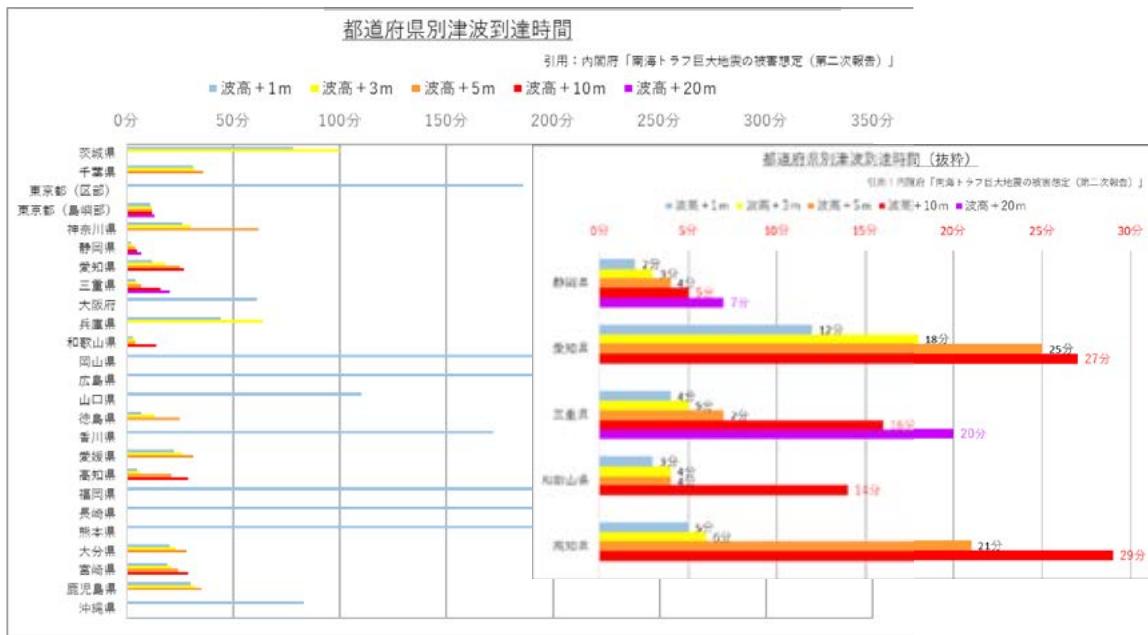
図5 災害大国日本に安全な場所はあるのか

### 1.5 南海トラフ地震の津波から逃げ切れるのか

特に、南海トラフ地震では困ったことに津波から逃げられないかもしれないという難しさがあります。【図6】は都道府県別の津波到達時間を示しており、巨大地震が起きた場合に「どのぐらいの到達時間で何mの津波が来るのか」ということを示しています。

静岡県、三重県、和歌山県など、3～5mの津波がわずか5～10分の間に来てしまう地域があります。いくら災害情報が迅速に出されたとしても逃げ切れるのでしょうか。こうした地域では、避難経路を確認していち早く安全な高台に逃げるという訓練をしており、それ自体は重要なものの、物理的に避難が難しいだろうという事実も、私たちがしっかりと受け止めて、こういった地域に住む方々を守るためににはどうしたらいいのかを考えることも必要だと思っています。端的に言いますと、

## 津波から逃げる時間的な限界も



津波高の平均値(満潮位)が5m以上と想定される市町村数:124市町村(13都県)

津波高の平均値(満潮位)が10m以上と想定される市町村数:21市町村(5都県)

図6 南海トラフ地震の津波から逃げ切れるのか

日本では逃げ遅れを無くすためにいかに早く避難させるかという施策に走っておりますが、一方でどれほど頑張っても無理かもしれないということが、こういった表から受け取れるわけです。

### 1.6 持続可能な開発と回復力に富んだ対策へ

安全な場所が無く、逃げ切れる可能性も低い中で、どうすれば良いのかという事になりますが、例えば国土交通省の資料には、持続可能な開発と回復力に富んだ対策として「水災害対策における日本の新しい政策」が書かれております【図7】。これまでの治水対策に加えて「住まい方の工夫」という新しい文言を見つけました。様々な理由で、慣れ親しんだ土地を離れたくないという方々に、災害という1つの側面だけで今までの関係を全て断ち切り「安全な所に行きなさい」と言ったところで、

### ～水災害対策における日本の新しい政策～



図7 持続可能な開発と回復力に富んだ対策へ

なかなか進みません。それならば、住まい方を工夫してみてはどうかという考え方になります。

### 1.7 土地を離れることなく暮らし続けられる技術

土砂災害・洪水・津波の危険地域における対策として、「災害大国日本に住む家づくりとは何か」を突き詰めて考えてはいかがでしょうか。例えば、土地のかさ上げや高床構造、耐震性も意識したピロティ構造、屋上を作るなどは避難のための家づくりと言えます。また、鉄筋コンクリートの塀で建物を囲む、止水板の設置、防水建材の使用、これらは耐水化を目的としたものです。あとはすでに民間企業で作られていますが、津波シェルターの技術開発を家づくりにも応用できないかということです。ハウスメーカーでは、浸水した時に浮力を得て浮き上がる家も開発されています。地震対策についても「揺れを伝えない空気で浮く家」が民間の建築業者によって研究開発されています。

このように、災害が起きた時も家屋や家財の被害を最小限にとどめ、土地を離れることなく暮らし続けられる技術、これこそがまさに我が国が世界に貢献できる開発技術の1つではないかと思っています。

私は非常に極端に、潜水艦のような家を作れば津波が来ても大丈夫だと思っていました。もちろんコストは度外視ですが、技術があれば応用できるのではないかと。技術開発は、突拍子もない発想から社会実装に至るような成果が生まれてくるかもしれません。山地や丘陵地が国土の7割以上を占め、少ない平地に人口が集中している、災害に見舞われやすい国土を持つ日本ではそのような柔軟で自由な家づくりがなされていく必要性を感じます。

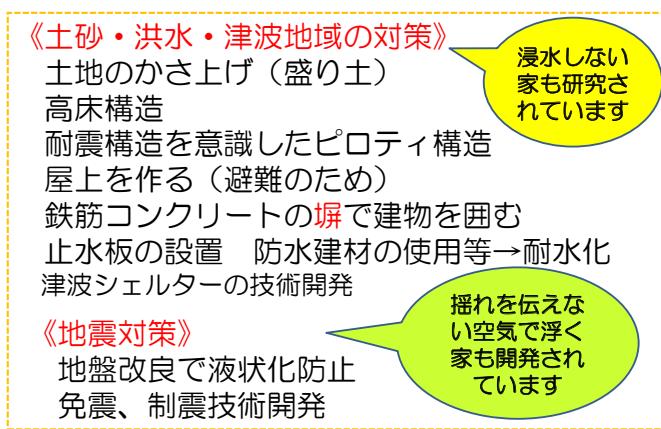


図8 災害から命や暮らしを守るための家づくり

### 1.8 災害大国日本ならではの家づくりを考える

ハウスメーカー、工務店、デベロッパー、ゼネコン、不動産会社、地盤改良の会社、エクステリア、住設コンサルティングなど、これらの関係者が共同で研究開発をしたならば、最先端の技術で巨大災害が起きてもずっと居続けられる、そのような街づくりが可能になると思います。住み続けることが出来て、家の損壊も少なければ再建費用もかかりませんし、被災者生活再建支援金が抑えられることで国にとってもメリットがあると思われます。さらに復旧復興も早く、仮設住宅や復興住宅も必要ありません。経済的損失も著しく軽減できるのではないかでしょうか。また、瓦礫が出ないので環境対策にもなるでしょう。何よりも、そのまま住み続けられるという希望や幸福感があると思います。

こういった点からも、改めて「住まい方の工夫」という部分にも重点を置いた防災対策が進んでいくことを希望しています。

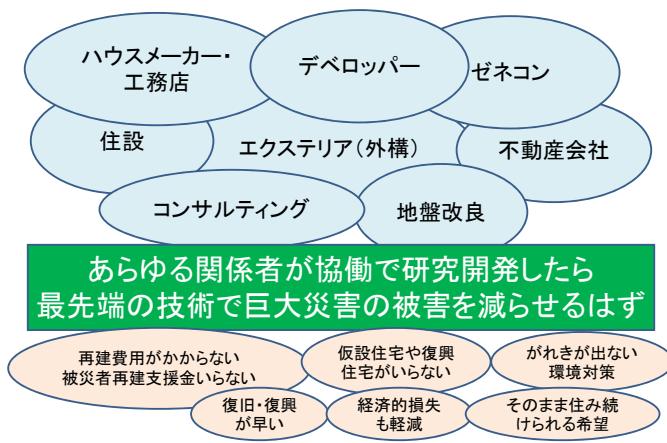


図9 災害大国日本ならではの家づくりを考える

## 2 災害現場で感じたこと②

### 2.1 行政だけでは対応しきれず、共助が求められる

災害現場で感じたことの2つ目は「行政だけでは対応しきれず、直後から共助が求められる」ということです。阪神・淡路大震災から自助・共助・公助と言われています。とりわけ東日本大震災では被災が広域に及んで、充分に支援が行き届かないこともあります、共助・自助が重要であることが強調されてきました。

### 2.2 過去の被災市町村の課題

過去の問題になりつつありますが、自助・共助と言わっても災害が起きた時に自分はどうしていいか分からぬといった住民の行政依存がありました。避難所運営から要配慮者対応、在宅避難所対応、全てに行政の対応が求められました。対応する職員は通常業務の継続と多岐にわたる災害対応で、慢性的に人手が足りず、交代要員さえ確保できないという状況でした。外部から支援をするとしても受け入れ体制が出来ておらず、応援者や支援者が多くても誰に何をお願いするのかなど調整が困難になったり、そもそも調整に人を取られたりという問題がありました。マニュアルが活かされていないことです。マニュアルや計画書があっても、目の前で発生している事案が多くすぎて捌ききれないこともあります、その中で災害対応の優先順位、効率性を考える余裕もなく、目の前で起きていることをただ処理するだけという状況もありました。未経験の大災害に対して様々な決断が求められ、その都度、人、物、車の手配を含めて実行に時間を使い、職員の配置、仕事量、環境改善などが後回しで、職員は日を追うことによく疲労困憊で、ただこなしていくだけという状況でした。

情報共有、伝達の問題ということで、同じ行政職員同士でも避難所担当と本部との間で有効な連絡手段を確保できず、避難所の状況が本部で把握できていないこともあります。また、避難所の中でも日誌や引き継ぎ書などのテンプレートも記録も無く、情報共有が出来ないことから、毎回、同じような課題を抱えている所もありました。

こうした中で、改めて行政の役割と地域の役割、個人の役割を明確にし、来たる災害に備えて被害軽減に向けた取り組みをしましょうということが言われてきたわけです。

#### 住民の行政依存

避難所運営、要配慮者対応、在宅避難者対応全てに行政への対応が求められた

#### 対応する職員の不足

通常業務の継続と災害対応が多岐にわたり慢性的に手が足りない。  
職員の交代要員の確保が困難

#### 受け入れ体制ができていない

応援者、支援者が多く来ても誰に何をお願いするか調整が困難（活動期間、能力、現場のニーズ把握等、情報整理の課題）

#### マニュアルが生かされない

マニュアルや計画書があっても目の前で発生している事案が多くさばききれない。優先順位・効率性を考える余裕もなく処理。未経験の大災害の被害に、様々な決断が求められ、人・物・車の手配を含め実行に時間を要す。  
職員の配置、仕事量、環境改善などが後回しで疲弊していく

#### 情報共有・伝達の問題

避難所と本部との有効な連絡手段を確保できていなかった  
日誌や引継ぎ書などのテンプレートもなく記録も情報共有もできない

図10 過去の被災市町村における課題

### 2.3 共助の担い手は誰なのか

【図11】は自助・共助・公助の関係を示したもので、自助と公助については担い手が明確です。自助は自分であり、公助は国や行政です。では共助の担い手とは、一体誰を指すのでし

ようか。多くの方が、自主防災組織だとか自治会などと言われますが、共助の担い手はそれだけでしょうか。ただし現状では、国や自治体も、共助の代表である自主防災組織や自治会の働きに依存しているのではないかと考えます。

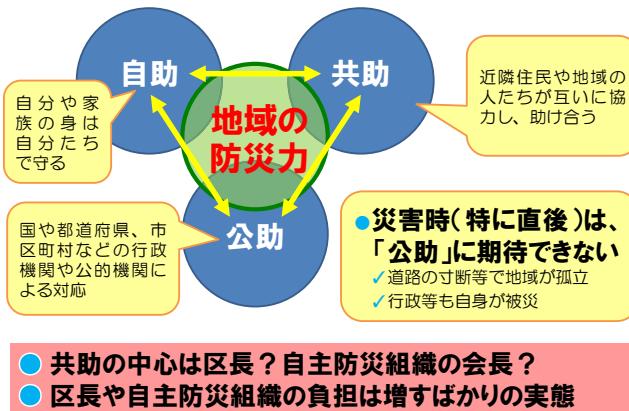


図11 共助の担い手は誰なのか

## 2.4 災害時の区長、自主防災組織責任者の役割

区長や自主防災組織の責任者は、災害が起った時にどのような役割を担うべきなのでしょうか【図12】。

1番目は、情報を収集して被害状況を判断、指示するという重大な役割がありますが、1年ごとに交代する区長や自主防災組織の会長に果たしてそれができるのか。被害情報をどのように収集して、どこで判断して誰に指示するのか、それをどのように展開していくのか。この部分はかなり戦略的なものが求められるわけで、この役割を担えるのかという問題があります。

5番目についても、地域の皆様の様々なご意見があり、それ

ぞれの方向性が揃っていない中でそれらを集約し合意形成を図るというのは、コンサルタントの関与無くして出来ないことだと思いますが、役割として入っています。

- 1) 被害情報収集を指示し、被害状況を把握する
- 2) 防災組織としての活動の方針を決定し、活動内容を指示する
- 3) 組織の活動状況を把握し、必要に応じて活動の修正を図る
- 4) 行政、他の地域組織、ボランティアとの連携を図る
- 5) 復興のため、地域の意見集約や合意形成を図る

図12 災害時の区長、自主防災組織責任者の役割

## 2.5 自主防災組織の活動を知る

自主防災組織の活動のうち、社会が求めているのは「地区防災計画の作成」と「災害時要配慮者への対応」です【図13】。

地区防災計画の作成とは、災害が発生した際の防災活動の準備と行動計画を作成するものであり、災害時の役割ごとに班を編成して平時と災害時の行動を明確にします。

災害時要配慮者とは、高齢者や障がい者、病弱者、乳幼児、妊婦、外国人観光客など避難行動に大きな困難を伴う人を指すわけですが、こういった要配慮者に対しては市町村が避難行動要支援者名簿を作成し、本人の同意を得て自主防災組織が情報共有できるよう情報管理体制を確立し、支援のための訓練体制を整えていくことになります。



図14 避難行動要支援者の個別避難計画

## 【地区防災計画の作成】

災害が発生した際の防災活動についての準備と災害時の行動計画の作成  
⇒災害時の役割ごとに班を編成する組織づくりをしたうえで「平時の活動と災害時の行動」を明確にする

## 「災害時要配慮者への対応」

高齢者、障がい者、病弱者、乳幼児、妊婦、外国人観光客など避難行動に大きな困難を伴う人を言う。  
⇒観光客を除く地域の要配慮者については**市町村が避難行動要支援者名簿を作成**。本人の同意を得て自主防災組織は**情報共有**できるよう情報の管理体制を確立し、支援のための訓練、体制を整えておく

図 13 自主防災組織の活動を知る

## 2.6 地域コミュニティの共助による防災活動の推進

### (1) 個別避難計画

【図14】は、避難行動要支援者の個別避難計画です。地域の方々が率先して関わっていかなくては、このような計画が作成できないことはお分かりだと思います。取組指針が国から出され、それに沿って自治体主体で個別避難計画を作つて頂きますが、1年または2年ごとに変わっていく責任者が、住民のことをよく理解して説得しながら計画を作つていく、協力していくのは並大抵のことではありません。

## (2) 地域防災計画

さらに地区防災計画については、【図15】に示すように、愛知県の名古屋市では全8章42ページ、神奈川県の横須賀市では全12章345ページのガイドラインが作成されました。こういった地区防災計画をどうやって作っていくか、頭を悩ませている自治体も少なくありません。

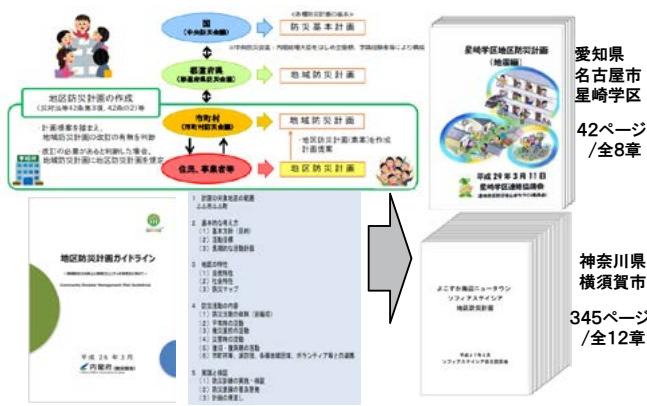


図15 地域防災計画ガイドラインの例

## 2.7 地区防災計画に盛り込むべき防災活動の例

【図16】を見ると、地区防災計画に盛り込むべき防災活動の例として、平常時、発生直前、災害時、復旧・復興期の4つに分かれています。1つ1つご覧いただければ、この1行を各計画に落とし込んでいくのにどれほどの労力が必要なのか、ということをお分かり頂けると思います。

①平常時	②発災直前	③災害時	④復旧・復興期
<ul style="list-style-type: none"> <li>・防災訓練、避難訓練（情報収集・共有、伝達訓練を含む）</li> <li>・活動体制の整備</li> <li>・連絡体制の整備</li> <li>・防災マップ作成</li> <li>・避難路の確認</li> <li>・指定緊急避難場所、指定避難所等の確認</li> <li>・要配慮者の保護等</li> <li>地域で大切なことの整理</li> <li>・食料等の備蓄</li> <li>・救助技術の取得</li> <li>・防災教育等の普及啓発活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報収集・共有・伝達</li> <li>・連絡体制の整備</li> <li>・状況把握（見回り、住民の所在確認等）</li> <li>・防災気象情報の確認</li> <li>・避難判断、避難行動等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・身の安全の確保</li> <li>・出火防止、初期消火</li> <li>・住民間の助け合い</li> <li>・救出及び救助</li> <li>・率先避難、避難誘導、避難の支援</li> <li>・情報収集・共有・伝達</li> <li>・物資の仕分け・炊き出し</li> <li>・避難所運営、在宅避難者への支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災者に対する地域コミュニティ全体での支援</li> <li>・行政関係者、学識経験者等が連携し、地域の理解を得て速やかな復旧・復興活動を促進</li> </ul>

図 16 地区防災計画に盛り込むべき防災活動の例

## 2.8 高齢化を踏まえた災害対応の必要性

我が国の総人口は1億2522万人で、昨年に比べて51万人減少していますが、65歳以上の高齢者の人口は3640万人ということで、2020年から22万人増加して過去最多となっています。総人口に占める高齢者の割合は29.1%で、世界第1位となっています。

約3人に1人が65歳以上という超高齢社会で、特に70歳から75歳が非常に多く、それに対して生産年齢と年少人口は減少傾向にあります。今後、老人人口は5年でプラス150万人、10年でプラス190万人、生産年齢は5年でマイナス120万人、10年でマイナス420万人となっていきます。要支援者が増えて、支える側がどんどん減っていく、年金問題と全く同じです。

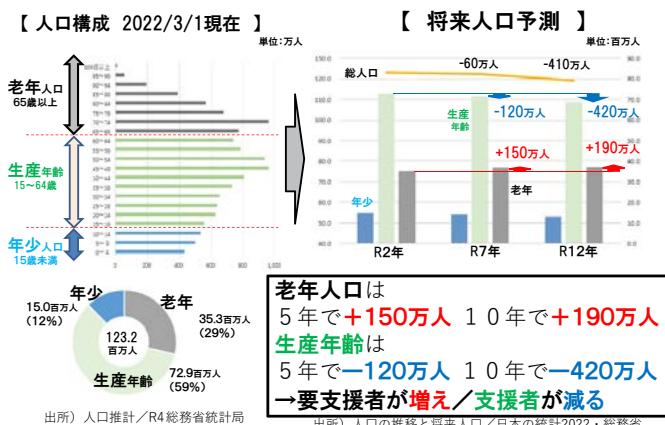


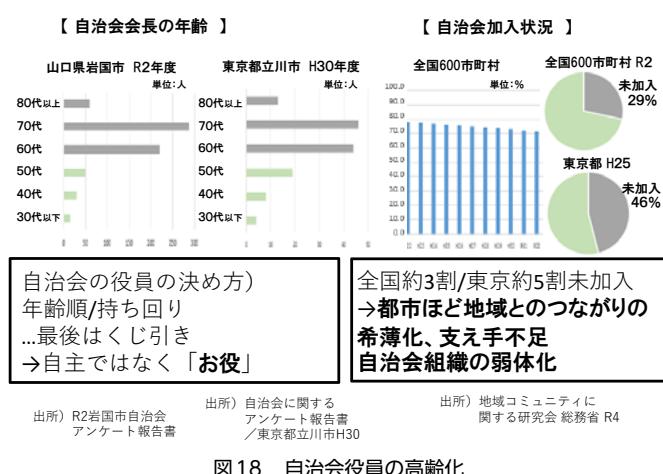
図17 超高齢化が進む日本

## 2.9 自治会役員の高齢化

自治会役員の会長が何歳位かというと、60代、70代が約8割といわれております。特に70代の区長や会長は、今年は大丈夫だけど来年できるかどうか分からぬと言われます。計画を一生懸命作っても、更新が大変だといいます。毎年、高齢者が増えてその方々の情報を更新する一方で、自分も高齢なので対応しきれない。支える側が今度は支えられる側になっていくわけで、この問題は深刻です。

また多くの方は、積極的に会長になるというより、持ち回りで最後には誰もいないからくじ引きで決めたというところもあります。こういった状況で災害時にどう対応していくのか、その災害対応にどれほど積極的に関わっていただけなのか。今まで防災にあまり関心のなかった区長も会長も少なくありません。その中でいきなりテクニカルなことを求められているという現状があるわけです。

加えて、全国の自主防災組織や自治会長を悩ませるのが、全国的に自治会組織への加入率が減ってきてているということです。特に都市部においては加入率が減ってきて若い世代が入らない。住居形態でいうと集合住宅の方が入らないということが言われております。



## 2.10 自治会に加入しない理由

自治会に入らない理由ですが、横浜市と広島市の調査結果に共通して言える事は「何をやっているのか分からない」「その活動実態がよく見えない」「住民の関心の高い活動内容ではない」などです。ただし、何をしているのが分かったところで果たして入るのかという疑問もあるわけで、おそらくは「忙しくて家に居ないから入れません」「人付き合いが苦手」「億劫」などの理由が正直な所だと思います。

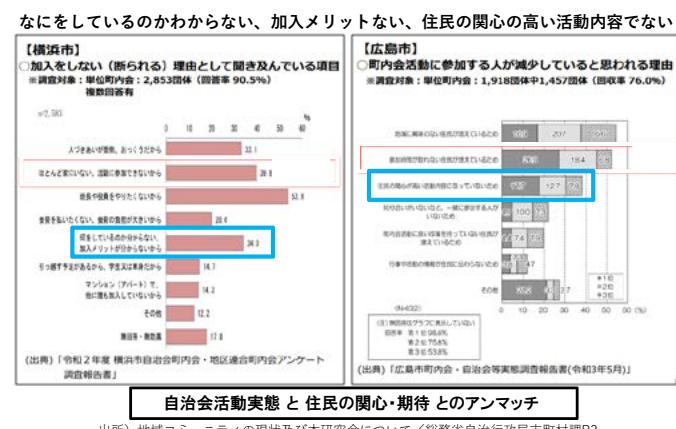


図19 自治会に加入しない理由

## 2.11 地域を取り巻く構図

超高齢社会において、超高齢者の層に地域の重要な役割が任せられていて、一方でそれを支える地域住民の防災意識は非常に低く、自治会にも加入していないのが実態です。

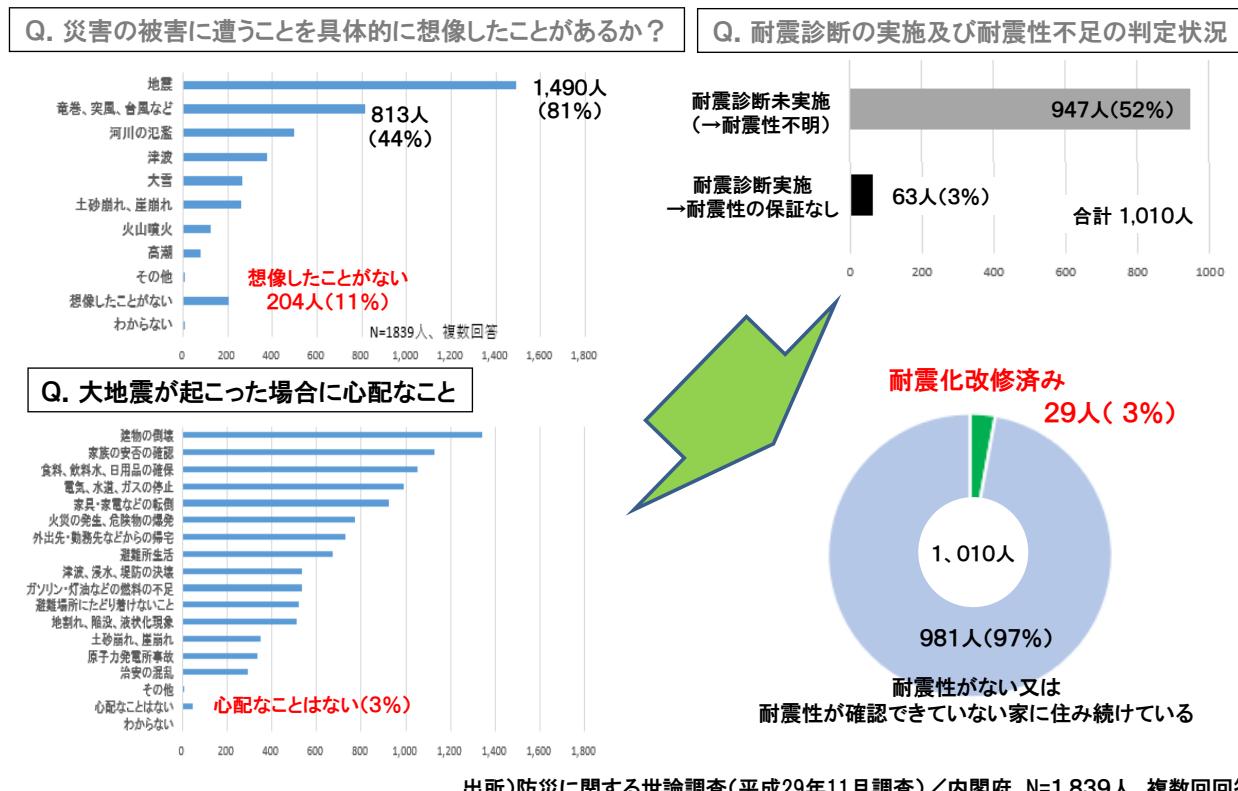


図21 国民の防災意識の実態①

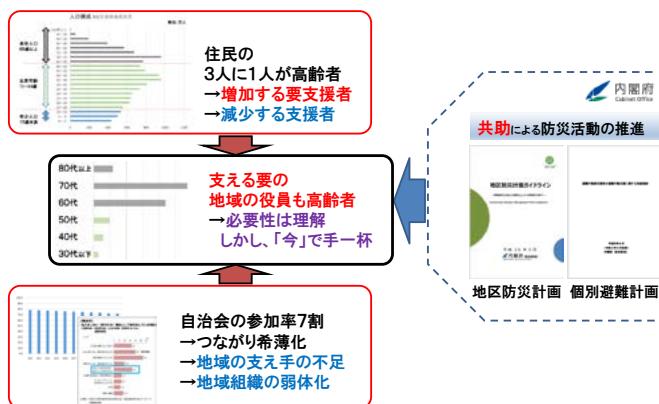


図20 地域を取り巻く構図

## 2.12 国民の防災意識

国民の防災意識に関しては、さまざまなアンケート調査が国や民間で行われています【図21】。地震に対して強い不安感があるものの、例えば「自宅の耐震性について関心を持っていない」「耐震診断もしていない」「診断したところで耐震工事に手

を付けていない」といった防災意識の低さが、アンケート調査から見えてきます。

また、行政職員の防災意識が高いかというと、実はそうではないというのが【図22】の調査結果です。例えば、職員の7割以上が地域防災計画を理解していません。読んだこともないという職員も含めて、非常に多くの職員が災害対応について十分に理解していません。また、自宅の食料や水の備蓄、自宅の安全性に関しても、あくまで仕事としてしか見ておらず、防災担当の職員であったとしても家の防災対策は不十分なことが多いようです。一般市民も行政職員も同様に、防災意識は低いというのが実態かと思います。

これから我が国は、大規模な地震災害をいくつも迎えることが分かっています。その中で、超高齢社会になり、支える人は減っていき、減っている人たちの中で防災意識が高まり「みんなで頑張ろう」というならまだしも、意識も低い、という状態にあります。このまま大規模な災害が起きたらどうなるのかが不安です。

## 3 災害現場で感じたこと③

### 3.1 災害対応の新たな仕組み作り

災害現場で感じたことの3つ目は、災害対応の新たな仕組み作りを考えていかなくてはならないということです。

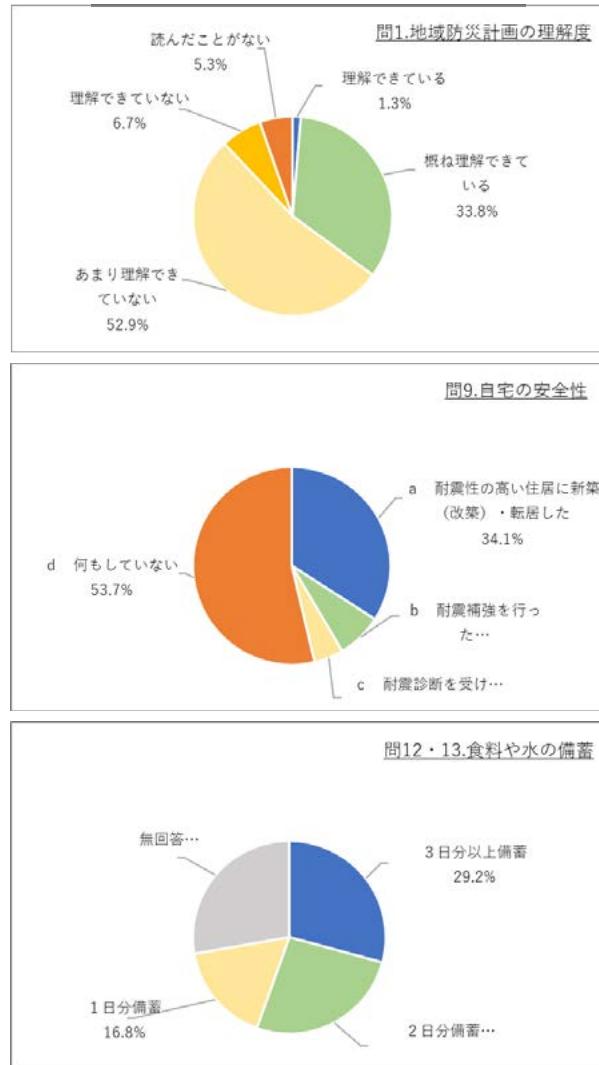
日本ほど計画が好き、マニュアルを一生懸命作るという国はないと思います。学校、企業、地域を問わず「計画書を作ってください」「はい分かりました」としっかりと作られます。防災計画も災害マニュアルも、どれほどの数があるのでしょうか。災害がある度に国が検証を行って、その都度必要に応じて改定されたガイドラインができ、訓練も定期的に行われています。計画と訓練をこれほど実直に実施している国なのに、なぜ災害が起きると対応できないのだろうか、なぜ現場で混乱するのだろうかといつも思うのです。後から「避難所マニュアルはありますか?」と聞くと、立派な避難所マニュアルが有ったりします。なぜこれがこの通りできないのか、時間やお金かけて作ったものなのに機能しないのでしょうか。

### 3.2 FMB（ファーストミッションボックス）とは

本日、皆様にお伝えしたい対応策が、ファーストミッションボックスの導入です。ファーストミッションボックスとは、最初の指示が入っている箱ということですが、災害前に役割・組織体制が決まっていたとしても、実際にそれを認識している方々が災害現場で対応できるとは限りません。災害時においては、その場にいる人なら誰でも迅速且つ確実な初動のオペレーションを実現するための方法が必要なのではないかと考えます。

訓練も大事ですが、避難所運営訓練を企画した方、そして参加された方々が、災害時にその避難所運営を担っているとは限りません。防災担当職員がいても、コロナ禍で自宅療養をしているかもしれません。様々な事由で、現場で対応できること

## 自治体職員の防災意識



弊社が実施した自治体職員のアンケート調査より抜粋

図22 国民の防災意識の実態②

もあるでしょう。

そして今、コミュニティの希薄化が進んでいるので、隣組や地域コミュニティをどうやって盛り上げていこうか、というような話もあります。それも重要なことで否定するものではありませんが、できない理由があるわけです。人生において何に重きを置くのか、災害よりも利便性を優先することもあるでしょう。「私がマンションに住んでいるのは人との付き合いが面倒だから」「億劫だから」「自分に干渉しないで欲しい」「プライバシーを重要視したい」という方が好んで住んでいるところに、隣組やらコミュニケーションを高めていこうと言ったところで、正直どれほどの実効性があるのでしょうか。地域によっては諦めずに、頑張ってコミュニティを盛り上げていこうとしていますが、多くの所で上手くいっていません。訓練に参加してくださいと言っても、参加しない人もいるでしょう。防災に关心を持ちましょうと言っても、持たない人もいるでしょう。このような実態を認めた上で、いざ災害が起きた時には、普段は訓練に参加していなかった方々も自分ができることをしたいと思ってくださる方がいると思います。そういう場に集まった力、気持ちをいかに形にして機能的に生かしていくのかを考えた方が効率的ではなかろうかということです。

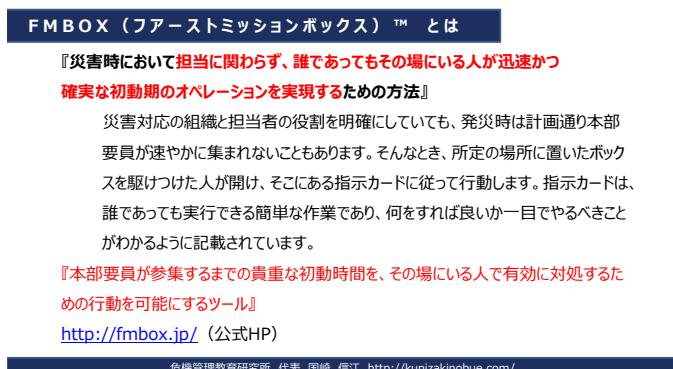


図23 FMB (ファーストミッションボックス) とは

地域では日頃からの繋がりも大切ですが、災害時にはいる人だけでその場で強固に繋がりを築いていくことも大事です。それを可能にするのが、事前の関係性を問わず、その場で連携可能な仕組み、ファーストミッションボックスです。

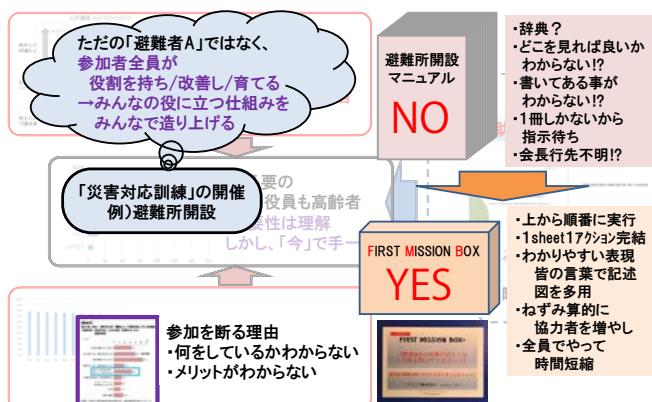


図24 その場で連携可能な仕組みの重要性

### 3.3 ファーストミッションボックスの仕組み

ファーストミッションボックスの特徴は「迷わない」ということです。すべて順番通りにやるべきことが書かれています。最初にこれをやったら次にこれをすればいいと、迷わずに行動できるということです。

災害が起きた時には様々な方が「何でもしますから言って下さい」とおっしゃってくださるわけですが、スキルや経験値も分からぬ相手に仕事を振るのは難しいのです。やはりその職員のスキルを理解した上で、適材適所で仕事をしてもらったほうが効率的・効果的だと考えて、「あなたにお願いする仕事ができたらお声掛けしますので、それまで待っていてください」と溜めてしまう、有効活用できないことがあります。せっかくの気持ちや力を活用できないのです。

例えば「○○を持ってきてください」とお願いしたとします。ところが「すみません、それはどこにあるのですか」と聞かれて「○○はどこにあります」とお答えしたとします。そこに鍵があったら「すみません、鍵はどこにありますか」と聞かれて「鍵はそこにあります」と言います。次に「○○を動かしてください」と言います。「どうやって動かすのですか」という答えが返ってきます。指示をしても結局自分に戻ってくるのであれば、多くの方は自分がやった方が早い、ということになります。できる人がどんどん仕事を抱えていく構図が、災害時にも起こりうるのです。

ファーストミッションボックスの場合は、「何かお手伝いすることができれば」という人に、「ではあなたはこれをやってください」「あなたはこれ」「あなたはこれ」とカードを渡すだけです。しかも裏面には「その機材は防災倉庫 A の、棚 C の中にあります。説明書もここにあるので、それを見て活動してください」という様に、1枚で完結するような情報が提供されます。自分がたまたま最初に来てリーダーになったとしても、気負う事は無くただ渡せばいいということで、実はトップが一番楽になります。そういった指導書を作り、そして訓練をして、その都度初めてその指導書を見た人が動けるだろうかという検証をしていきます。

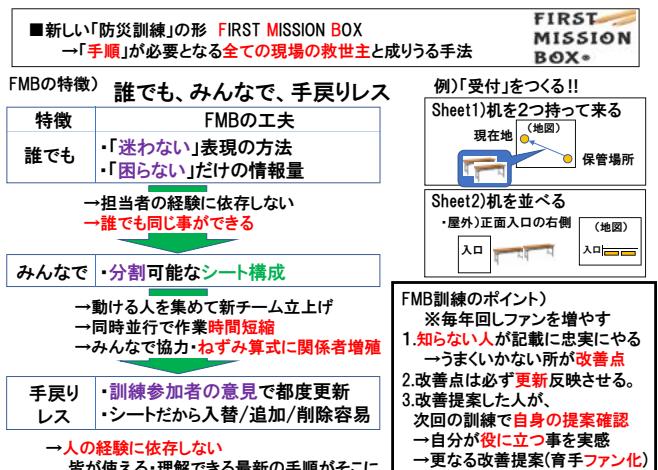


図25 ファーストミッションボックスの仕組み

### 3.4 避難所を自主運営する際の課題

こういったファーストミッションボックスが、全国で少しずつ広まっています。避難所運営を住民に任せている地域もあります。住民の方でしたらなおのこと、行政と違って組織ではありませんので、お互いに何をしていいのかわからないということになります。割と多いのが、避難所運営を知っている方と一緒に追いまわすこと。電話が繋がるまでかけ続けて、それまで何もしないというようなことがあったりします。発災直後の貴重な時間を無駄にしない為に、集まった人だけで対応できるようにすることが重要です。

- ① HUGや避難所運営訓練を経験している人が最初に避難所に来るとは限らない
- ② 避難所となる施設、そこにある備品など災害時にどう活用してよいのかわからない
- ③ 避難所運営マニュアルがどこにあるのかわからない 見てもわからない
- ④ 訓練以外のことはどう動けばいいのかわからない わからないことはやりたくない

図26 避難所を自主運営する際の課題

### 3.5 ファーストミッションボックスの始まり

ファーストミッションボックスは、長野県飯田市の私立病院で誕生しました。名前はスターターキットと呼ばれるものです。病院でも、全ての医師が災害対応を理解しているわけではありません。自分は脳外科だから脳外科のことしか知らない、小児科だから小児科しか知らないといった先生も少なくありません。こうした中で、災害が起きた時に病院全体で災害対応を行うために、医師ごとに、科ごとに、脳外科だったら脳外科にこう動いてほしいというようなマニュアルを整理して1つのファイルにまとめました。

さらに、災害時に必要な物をコンテナに入れてまとめて置いてあります。業務をする時になってから必要な物をかき集めるのではなく、あらかじめまとめてあり、それを元に訓練もしています。

パッケージがあるとすぐに使えないで、パッケージも全部外して即応体制が取れるように訓練をしてきた、準備してきたということです。いざという時にマニュアルを見ているのでは状況として難しいですし、マニュアルがあったとしても、今この課題をどのページを見れば解決できるのか、ということも難しいのです。しかも1度も見たことがない方は、その存在さえもどこにあるのか分からぬでしょう。

こういった中でこのスターターキットこそが、災害時の対応に最も適しているやり方ではないかと感銘を受けました。「広く全国に伝えていく中で、様々な作り込みを加工させていただいた上で、普及させていただいているのでしょうか」という了承を得まして、ファーストミッションボックスが完成しました。



図27 ファーストミッションボックスの始まり

### 3.6 運用第1号は長野県飯田市危機管理課

ファーストミッションボックスの第1号は、飯田市立市民病院と一緒にヒアリングを行った飯田市危機管理課で作って下さいました【図28】。危機管理課であろうと住民課であろうと関係なく職員の1人として、生きていて無事だったら市の第一優先業務は災害対策本部の設置です。誰であったとしても災害対策本部が設置できるようにということで、危機管理課の入り口にファーストミッションボックスが置かれています。

生きていて動ける人がこの箱を開けて、指示書の順番通りにやっていけばいいという非常にシンプルなシステムになっています。



図28 運用第1号は長野県飯田市危機管理課

### 3.7 FMBの中身

#### (1) mission1 明かりを点ける

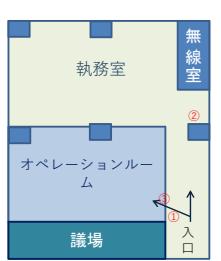
指示書は「mission1明かりを点ける」というように誰にでも簡単に出来るような説明になっています【図29】。基本的にには1つのカードにつきミッションは1つです。

明かりを点ける時にそのカードをもらった人が迷わないよう、具体的にどこの明かりを点けてほしい、点け方はこうです、とイラストや写真を入れて分かりやすくしています。

## Mission① 明かりを点ける

### 方法

- ①危機管理センター入口・左にある4つのスイッチにふれて、「緑」→「赤」で点灯
- ②入口正面・カウンターの右、柱のカウンター側にあるスイッチにふれて、「緑」→「赤」で点灯
- ③オペレーションルーム入口、入って右手にあるスイッチにふれて、「緑」→「赤」で点灯
- ④自分が到着した時刻を確認し、記録



■確認欄(ホワイトボードマーカーで記入) ■

完了時刻

担当者名

長野県飯田市危機管理室 (平成27年1月版) Copyright Tidecity All rights reserved

図29 FMBの中身紹介 mission1

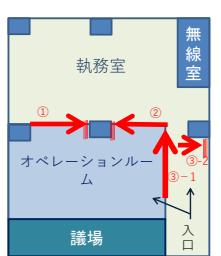
## (2) mission4 間仕切り開放

続いて、「mission4 間仕切り開放」して災害対策本部を作ってくださいと書いてあります【図30】。後から続々と人が来ますから、自分1人で全部やることはなく、来た人にあなたはこれ、あなたはこれ、と渡していくば一齊に同じ時間帯に効率的な業務が行われるという事がメリットになります。

## Mission④ 間仕切り開放（3人以上）

### 方法

- ①図の番号順に間仕切りを開放していく。  
＜注意事項＞
  - ・間仕切り側面のロックの解除とオペレーションルームと書かれたドアのノブをたたむ。
  - ・壁と壁間にある黒い棒には触らない。
  - ・オペレーションルームドアの上部にあるシルバーのロックを上げる。
  - ・収納後、最後の壁面の側面ロックを使って床と壁を固定する。
- ※この作業は3人以上参集したら、そのうちの一人が開始する。ほかの2人は次のミッションに移る。



■確認欄(ホワイトボードマーカーで記入) ■

完了時刻

担当者名

長野県飯田市危機管理室 (平成27年1月版) Copyright Tidecity All rights reserved

図30 FMBの中身紹介 mission4

## 4 ファーストミッションボックスの利用方法

### 4.1 ファーストミッションボックスのサンプル

ここで避難所運営のファーストミッションボックスのサンプルをご紹介したいと思います。

先ほどお伝えしましたように、このファーストミッションボックスはどこにでも応用が効くのです。避難所名のサンプルをご覧いただきますが、例えばスーパーマーケットとかホテル、コンビニエンスストアのようなところは、アルバイトやパートが頻繁に入れ替わる、また時間帯によっても人が変わることがあります。特に新しく来たアルバイト、パートに「今日地震が

くるかもしれないから、あなたのため訓練やりましょう」とか「コンビニのレジ打ちの勉強よりも、まず災害が起きた時の対応マニュアル見て」というようなことはありません。でもいつも起きるか分からぬといったときに、例えばこのファーストミッションボックスがあったら「いつ災害が起きるか分からぬから、もし災害がおきたらあそこにあるオレンジの箱を開けてね。あなたのやるべきことがあるから、その通りにやってくれたらいいから」という一言で済むのです。これが大きなメリットだと思います。自動車会社のショールームや銀行など、実は様々なところに、このファーストミッションボックスが入っています。

住民の誰が来るかわからない避難所運営においても、こういった避難所開設用のファーストミッションボックスが全国で展開されつつあります。

### 4.2 ファーストミッションボックス 本部長編

まず、最初に来た方が暫定的な本部長になり、「あなたが無事で何よりです、まず大きく深呼吸をしてください、本来の本部長が現れるまで、この指示カードの順番通りに行動して下さい。難しいことはないです。早速、最初のミッションカードを見てみましょう」という内容を見るわけです【図31】。

FIRST MISSION BOX®本部長編

あなたが一番最初にFMBを開けました。  
まずは自分の安全を確保してください。

1. あなたが、被害にあわずご無事で何よりです
2. まずは、大きく「深呼吸」をしましょう

あなたが暫定的な  
本部長です



3. 本部長が現れるまで、この指示カードの順番どおりに行動して下さい。難しいことはありません。
4. さっそく最初の指示カードを見てください

©株式会社危機管理教育研究所 FIRSTMISSIONBOX®

図31 ファーストミッションボックス 本部長編

mission3では「誰でもいいので近くにいる住民の方を3人呼んでください。3人呼んだら、このファーストミッションボックスの中に3つのファイルがあります。情報班、安否班、生活班というファイルがあるので、それを3人に1つずつ渡して下さい。」という指示と、言い方を示しています。

FIRST MISSION BOX®本部長編

## MISSION 3 : 3人に声をかける

1. だれでもいいので周りにいる3人に声をかけてください
2. 3人に箱の中にある
  - ①3つのファイル（優先度：情報班、安否班、生活班）
  - ②ヘルメットをそれぞれにひとつづつ渡します
3. このとき、こう言います  
「ファイルにあるベストに黒マジックペンで自分の名前を書いてください」  
※あなたもベストに本部長と名前を書いてください  
書き方は裏面を参照
4. 名前を書き終わったらベストを着用して箱の中にあるヘルメットをかぶります。  
\*読み終わったら時刻名前を記入する

確認時刻	氏名
------	----

©株式会社危機管理教育研究所 FIRSTMISSIONBOX®

図32 ファーストミッションボックス 本部長編①

また、「名前はこのように書いて下さい」と指示書にありますから、迷わず書いてもらって「自分が本部長で、ヘルメットを被る」ということを、その場で理解して行動できます【図33】。

## ベストとヘルメットを身に着ける

1. ファイルの中にあるベストのうらおもてにカタカナで自分の名前を書き、身に着ける

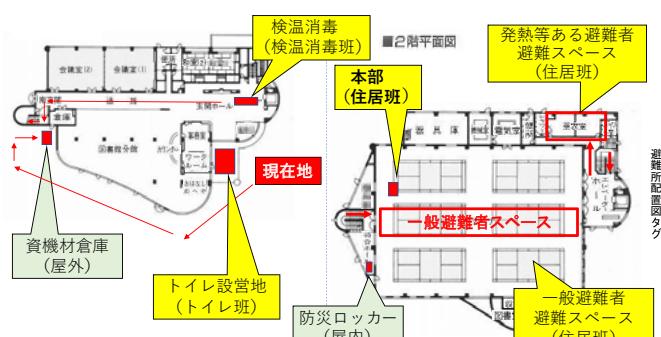


2. ヘルメットを、被る

図33 ファーストミッションボックス 本部長編②

さらにmissionは進んでいくわけですが、基本的には繰り返しです。訓練をしたことがない、防災にも関心がない方が来

## 避難所の配置（想定）を把握する



確認したら次のページに移る。想定と違う場合はメモす

43 / 35

図34 ファーストミッションボックス 本部長編③

たとしても避難所運営ができるようにということですから、できるだけその場で直感的に理解できるような写真やイラストを多く用います。「一体これはどこに置いたらいいのですか」「どのように使ったらいいのですか」などの質問が返ってこないように、そこで完結できるような丁寧な説明がなされているのが特徴です。

## 4.3 ファーストミッションボックス作成のお願い

ファーストミッションボックスは簡単に作ることができます。マニュアルがあれば尚のことです。ただし、知的財産権がありますので、危機管理教育研究所および長野県飯田市危機管理室というクレジットをつけて作成していただけます。また、作られましたらご一報いただき、教えていただけますと導入実績としてホームページに掲載いたします。ファーストミッションボックスの公式ホームページには、導入実績がたくさん載っていますので、自分の会社で、それから組織、地域で作りたいといった場合には、近くで作られている方に相談することもできるかと思います。そういう意味で導入実績という情報が非常に重要になりますので、ぜひご協力をいただければと思っております。



ファーストミッションボックスは、  
お住まいの地域や環境に合わせた内容で作ること  
が重要です。  
作成方法をお教えすることも可能です。（有償）

ご自身で作成の際は  
知的財産権がありますので、  
FMBOXのサイトのどこかに下記のクレジットを記載してください。



作ったら公式HPより連絡してください  
導入実績に記録します

FIRST MISSION BOX® 公式HP  
<https://fmbox.jp/>

導入実績、お問い合わせ先は公式HPをご覧ください。

図35 ファーストミッションボックス作成のお願い

## 5 「防災道の駅」の誕生

## 5.1 「防災道の駅」に39の道の駅が選定

最後に、「防災道の駅」にも触れたいと思います。

現在、日本の道の駅の中で39の道の駅が「防災道の駅」に選定されています。近年の自然災害において、道の駅が非常に活躍をしてきたという経緯があります。それを示しているのが、【図36】道の駅の防災機能が活用された事例です。新潟県中越地震、東日本大震災、熊本地震、令和2年7月豪雨、平成25年3月の豪雪など、様々な災害で道の駅が活躍しました。こうした背景もあり、道の駅が災害時に果たせる機能があるのではないかということから「防災道の駅」の道筋ができてきたということです。

災害	災害時に活用された道の駅	防災機能の例
平成16年 新潟県中越地震	クロス10日町 (新潟県十日町市)	・一時避難所、炊き出し等 ・支援物資の集配基地、災害復旧車両の中継基地
平成23年 東日本大震災	遠野風の丘 (岩手県遠野市)	・避難所、支援物資の後方支援拠点 ・自衛隊、警察、消防、医療関係団体、ボランティア等の集結地
平成28年 熊本地震	あそ望の郷くぎの (熊本県南阿蘇村) 阿蘇 (熊本県阿蘇市)	・一時避難所、炊き出し等 ・自衛隊の被災地救援の前線基地 ・災害派遣車両の基地、通信会社の移動基地局
令和2年7月豪雨	飛騨街道なぎさ (岐阜県高山市)	・道路復旧活動の資機材保管場所
平成25年3月豪雪	メルヘンの丘めまんべつ (北海道大空町)	・除雪車等の拠点基地、立ち往生車両の待避所

国土交通省HP「道の駅」第3ステージ推進委員会 配布資料

図36 近年の自然災害における道の駅の活用事例（出典：国土交通省）

## 5.2 道の駅の活用具体例

具体的な活用事例としては、一時避難所、食事供給のための炊き出し場所、支援物資の集配基地、災害復旧車両の中継基地、避難所支援物資の後方支援拠点、自衛隊の被災地救援の前線基地、自衛隊警察消防医療関係団体ボランティア等の集結池、災害派遣車両の基地、通信会社の移動基地、道路復旧活動の資機材の保管場所、除雪等の拠点基地、立ち往生の車両の避難場所など、様々な役割を果たしてきました。

これらの事例を見て、非常に心強いと思う一方で、大切なポイントとしては「この災害においてこの道の駅ならば、どのような防災機能を発揮するのがベストなのかと考えられた上で、機能を果してきたのか」ということです。恐らくニーズがあって、「道の駅が空いているからそこを使わせてもらえないか？」 「いいですよ」ということで使われてきたような気がします。今後を考えると、改めてそれぞれの道の駅において、どのような防災機能を発揮することができるのか、いざとなった場合の意思決定の系統なども詰めていく必要があると思います。せっかくの良い事例が、今後も同じように他の道の駅でもできるようにすることが重要なことではないかと思っております。

- ・一時避難所、食事供給のための炊き出し
- ・支援物資の集配基地、災害復旧車両の中継基地
- ・避難所、支援物資の後方支援拠点
- ・自衛隊の被災地救援の前線基地
- ・自衛隊、警察、消防、医療関係団体、ボランティア等の集結地
- ・災害派遣車両の基地、通信会社の移動基地
- ・道路復旧活動の資機材保管場所
- ・除雪等の拠点基地、立ち往生の車両の避難所

**大事なポイントは**  
**この災害において、この道の駅ならば、今、**  
**どのような防災機能を発揮するのがベストなのかについて考えられた？ 誰が考えたの？**  
**意思決定系は？他の道の駅でも同じようにできる？**

図37 道の駅の活用具体例

まずは、道の駅ごとに「この災害の場合、災害直後はこの防災機能を発揮させよう、インフラが復旧する第2フェーズに移行したらこの機能を発揮させよう、事前にその決定を関係者に

周知しておこう」という事前の取り決めが必要だと思っています。防災機能発揮類型や原則をあらかじめ設定することで、適時・適切な初動対応を実現したり、対応を見える化することで従業員も具体的な行動がイメージできるようになりますが、必要だと考えます【図38】。

この道の駅におけるこの災害の場合、発災直後はこの防災機能を発揮させよう！インフラが復旧する第二フェーズに移行したらこの機能を発揮させよう！  
事前にその決定を関係者に周知しておこう！

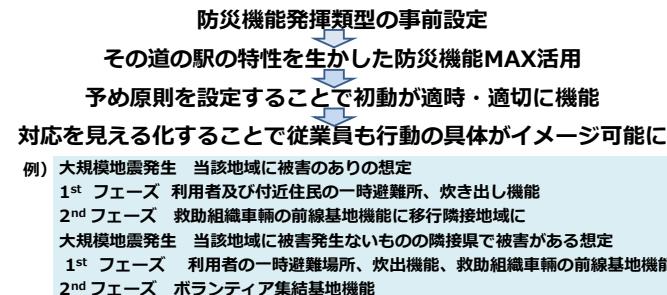


図38 道の駅でも活用された防災機能

## 5.4 道の駅のBCP作成推進

いま、国土交通省を主体として、道の駅のBCPの作成が推進されております【図39】。例えばその中で、重要業務の行動計画の立案にあたり、重要業務の抽出が必要となります。改めて私はここが非常に重要だと思います。道の駅として「災害時に求められる社会的なニーズに応えられるようにしておく」ということです。ただし、それが道の駅にとって優先順位ではどのあたりに位置するのかも含めて、しっかりと整合を図っておかなくてはなりません。

### 第3章 重要業務の行動計画の立案

#### 3.1 重要業務の開始目標時間

○「2.4重要業務の抽出」で抽出した業務を対象として、いつまでに開始すべきか、業務の優先度を踏まながら設定

重要業務	業務の概要	優先度	開始目標時間(※)
①安否確認、二次災害の防止、災害用設備の起動	来訪者・運転客からの情報収集 資訊整理の実施・判断 二次災害の防止（消火活動） 二木災害の防止（爆発・荷物の搬出火災活動） 災害用設備の起動（災害用ドライバーの設置） 災害用設備の起動（井戸用充電機の起動）	標準度高	概ね3時間以内
②避難場所の確保準備、跨境・受け入れ、共同利用者の搬出、広報	避難場所の確保準備 避難場所への説明・受入 共同利用者の搬出・避難者への介護 利用者や隣接施設間への情報発信・共有		概ね1日以内
③緊急活動スペースの確保	周辺への情報提供 緊急活動スペースの点検・確保 災害用設備スペースの点検・確保		
④災害支援・災害用備蓄スペースの確保	災害活動場所の確保・確保 災害用備蓄スペースの点検・確保		
⑤感染症の予防や猛犬防止対策	感染症の予防や猛犬防止対策 体格不適者や高齢者等に対する保護や荷物搬運事務 防犯活動の実施	その都度 (継続的に対応)	

(※) 大規模災害発生における地方公共団体の業務継続の手引き（平成28年2月：内閣府（防災担当））で示されている業務開始目標時間参考とした

図39 道の駅のBCP作成推進（出典：国土交通省）

## 5.5 BCPとファーストミッションボックスの両輪で道の駅の災害対応を確実に

今後は、BCPとファーストミッションボックスの両輪で、道の駅の災害対応を確実にしていくことが重要だと考えます。定期的な訓練とBCPの見直しというPDCAサイクルで、BCPをより機能的にする一方、どれほど機能的なものを作つ

たとしても、そこに関わる人たちが、関わっていけるのかという課題は必ずあります。誰であったとしても対応できるようなものにしていくためにも、ファーストミッションボックスとの両輪でBCPを作っていく必要があると思っております。

地域の皆様そして企業の皆様におかれましても、改めてこの「防災道の駅」に対して、それぞれがどのように関わっていくことができるのか、これも共助の1つでもありますので、共助と公助、それぞれ何ができるのかを考えるきっかけにしていただければと思っております。

## 効果的な訓練は継続実施できる？

### 第4章 継続的な改善に向けた取組



#### 4.1 定期訓練

- 定期訓練は、策定した【道の駅BCP】を関係者等に周知・浸透させて防災に対する当事者意識の喚起と対応能力の向上を図るために実施

例：災害発生時の協力に関する基本協定に基づく、設置者や道路管理者が有する防災設備の起動等に関する訓練や、消防訓練など

#### 4.2 BCPの定期的な見直し

- 策定した【道の駅BCP】は、時点修正や定期訓練での課題解決および災害発生時の振り返り等を通じて、定期的な見直しを実施



図40 BCPとFMBの両輪で道の駅の災害対応を確実に（出典：国土交通省）

## 6 質疑応答

### 【質問者A】

ファーストミッションボックスは、災害時のマニュアルはしっかりとできいていても実際には動かないという壁を取り払うような素晴らしい取り組みだと思いました。今回のファーストミッションボックスは簡単に用意できそうに感じましたし、それが用意出来さえすれば現場でもいざという時に動けそうだと思いました。しかし、全国を見回した時に、作成に取り掛かろうと思う自治体や団体がまだ少ないように感じます。そういう意図、それをやろうと思わせるところについてのお考えをお聞かせください。逆に言うと、飯田市等がなぜこれをやろうと思われたのかという点を紹介をいただけないでしょうか

### 【国崎氏】

これは行政だけでなく、企業の皆さんもそうだと思うのですけれども、これほど立派なマニュアルもあって、定期的に訓練もしているのに、なぜ災害時に混乱が起きるのか、うまく機能しないのかというところに課題があります。それから避難所運営についても、そもそもその前に防災に関して、防災セミナーにしても、訓練においても、来る方が同じ顔ぶれで高齢者ばかり。もっと多くの世帯に防災に関わってほしいのに、なかなか関わってくれないという共通の課題がありました。

意識が低い中で災害が起きたらどうしたらいいのか、と各団体の担当者が考えている中でファーストミッションボックスに出会って、訓練の視察に来られて手応えを感じて、自分の企業や組織団体にも紹介したいと思ってくださる。しかし、「誰がファーストミッションボックスを作るのか」というところに大きな壁があります。もちろん作るのはそういった組織団体ですが、どうやって作っていくのかが分からず、悩んでしまうことがあります。

しかし、私たちはサンプルとして他の自治体等の前例を情報提供させていただいている。ゼロベースから作るのではなく、ある程度は形がある中で作っていくという簡単さから、皆様、その壁を簡単に乗り越えて作っていかれるのです。

ただ、むしろ大変なのは、作ってからそれを改定していく訓練で、このページはちょっと文字が小さくて、文字の量が多くてちょっと分かりづらいとか、そういったところの意見があまりにも多すぎて、見やすくする工夫等に頭抱えられるようですが、実際に作られたらそれが財産です。自分が区長でなかったとしても、もうこれで避難所はうまくやっていけるだろうと自信に繋がるっていうところは、導入された方のご意見として大きかったです。

### 【質問者B】

各種の災害や危機の中でも、事前に想定できる災害とそうでない災害があると思います。想定できる災害にはファーストミッションボックスのような形で、どんな人にもわかりやすく備えておくというのが重要だと思いますが、災害や危機の形態、規模によってやるべきことが変わってくるような想定しにくい部分について非常にオペレーションが難しいと感じています。例えば私は中央自動車道の天井板が落ちた事故の対応を経験しましたが、このような想定しづらい危機が起きた時に、ファーストミッションボックスみたいなやり方が適用できるのかできないのか、そういう事例があれば教えていただければと思います。

### 【国崎氏】

非常に良いご質問ありがとうございます。おっしゃる通りです。あくまでもファーストミッションボックスというのは、事前に考え得ることに対して、指示書を作つておくっていうことなので、突発的に起きたことに関しては、その都度判断が求められます。その点は割り切つておいて、分からることは課題として残しておいて、できることからどんどん進めていこうというスタンスであります。残った課題に関しては、後からそれが処理できる人が必ずくるでしょうから、それを引き継いでいくというようなことにしています。基本的に分からないことは分からないで残す、というようなスタンスです。

### 【質問者C】

ファーストミッションボックスは、避難所の運営等の訓練を受けた人が来るまでの本当の初期段階を、誰でも対応できるよ

うにすることを最大のミッションにしていると考えて良いでしょうか

#### 【国崎氏】

それに加えて、もう一つの利点とすると、進捗がわかりやすいということです。例えば今までの被災地で多いのが、現場でいろいろ作業されている方々が、到着された係長から今どんな状態だと聞かれるわけです。こんな状態ですと説明します。次は課長が来てどんな状態だと同じことを聞いて次に部長が来て同じことの説明を求められるのです。その説明の時間がもったいないと思うのです。ミッションカードが終わったら何時何分に誰がこなしたというのを、ちゃんと記述して貼っておけば進捗が可視化されているので、ここまでできた、というのが分かります。ではここから私が引き継ぎます、とスムーズに引き継げるのも魅力だと思います。

#### 【質問者 D】

先生は子ども向けの書籍を手掛けていらっしゃいますのでお尋ねします。岩手の「津波でんでんこ」というのは、津波の際の避難の分かりやすい例としてかなり普及してきていると思います。このような災害への備えを子供に教育するというのはすごく重要であると思っています。例えば水害が頻発化してきている昨今、どのような形で子ども達に水害についてのメッセージを伝えたらいいのかというのは、各地で手探りの状態ではないかなと思っています。「津波でんでんこ」というようなイメージはないかもしれません、水害の時や土砂災害等の際に、子どもたちに知っておいて欲しいエピソードがありますか。あるいは子供たちの心に響いたというようなエピソードがありましたらご紹介していただけないでしょうか。

#### 【国崎氏】

はい、日頃の防災教育ワークでも実践していることがあります。雨とか風は日頃から起きる事象なので、どこから災害なのかという境が非常に分かりづらいのです。そこで警戒モードになれないから、災害級の雨や風であったとしても「ちょっと鬼のように降るね」とか「ちょっと激しいけど怖くない」で終わってしまうことがいっぱいあります。そこで子どもたちには日頃から、どのくらいの雨の降り方が、どの位続くというようなイメージを持ってもらうことを意識しております。ちょうど良いタイミングで梅雨シーズンがきますので、外を見て今、時間雨量何ミリぐらいの雨が降っているのかというのをトレーニングしてほしいと思います。これも情報依存のように、災害情報がないと判断を迷うのではなくて、今起きている現象からこれは危険な雨なのかどうかが判断できるようにしていきたい。気象庁でも雨の降り方とその強さという表がありますし、風もそうなのですが、そこでバケツをひっくり返して降る雨というのはどういう雨なのか、これをトレーニングしてみる。私もやっているのですが、雨の降り方を見て今これくらいかなという予測をし、自分で持っている気象アプリで、現在の自分の位置情

報と答え合わせをするんです。そのような日々のトレーニングで感度を上げていって30ミリになら警戒しよう、50ミリはもう最大だからね、というように意識するトレーニングをする。「自分が見ている現象から判断できる力」をつけていかせるべきだなと思ってやっています。



#### 【質問者 D】

ありがとうございます。覚えるのではなくて自分で考えさせる、というのはすごいキーワードじゃないかなと分かりました。

#### 【質問者 E】

ご紹介いただいたファーストミッションボックスの取組は、例えば青年海外協力隊や草の根協力事業のテーマとして非常に向いているような印象を受けましたが、そういった事例はこれまでありましたでしょうか。

#### 【国崎氏】

恥ずかしながら、私どもそこまで考えが至っておらず、まずは国内でもっともっと多くの方にファーストミッションボックスを知っていただきたいという所で止まっております。

#### 【質問者 F】

災害にはいろいろな種類があると思います、地震・大規模火災・火山噴火など。ファーストミッションボックスは災害の種類ごとに作成するのでしょうか。

#### 【国崎氏】

はい、いろいろな企業や組織団体の考えがあろうかと思います。例えば先ほど紹介しました長野県飯田市では地震編とミサイル編があります。すべきことが同じであれば1つに取りまとめられるでしょうし、やはり枝分かれして大きく変わっていくのだという場合には、分けたほうがいいと思います。

#### 【質問者 G】

今の質問に関連するのですが、災害の種類と施設の機能によ

って、避難所は避難所なりの、道の駅は道の駅なりの、市役所本部は本部なりのものが必要になってくると思うのですが、そのような作り方をされているのでしょうか。

#### 【国崎氏】

そうです。1つとして同じファーストミッションボックスありませんので、オリジナルになると思います。

ファーストミッションボックスは本当に私たちが思いもよらない利用の仕方というものをご提案いただくこともあります。そういう意味では多様なところに応用が効くのではないかと期待を持っております。

#### 【質問者 H】

先生のお話で特に感激したのは、人命だけじゃない、資産も大事なんだというところです。最近は変わってきましたが、一時は人命さえ守ればいい、逃げればいいといった話ばかりあったのですが、やはり高齢化の問題だとか、経済が発展してきてないところを見ると、資産も守らなきゃならない。公的な施設だけじゃなくて個人資産の強化をどうやって国として図っていくのか、そういうのがこれからは大事だと思います。公的施設の強化は当然でございますけれども、個人資産の保全もどうしていくかというのは非常に大事な課題ではないかと思っております。

#### 【国崎氏】

これまでの被災地を見ますと、逃げるのはいいけれども、逃げた後になかなか人が戻ってこないというような状況もありますし、なかなか街づくりが上手くいかないという話もありますので、そういう意味では命だけでなく財産を守っていく、そこにずっと住み続けられるような家づくり、個人資産の強化というところは私も強く思うところであります。

#### 【質問者 I】

missionを行うにあたり、ミス等により何か不都合が生じた場合、責任の所在はどのようにお考えでしょうか。お手伝いをする人が行動するにあたってこの辺りは気にされるところではないかと思います。

#### 【国崎氏】

基本的にファーストミッションボックスでは、重い責任を負わないような意識で作っています。それから迷った時には先ほどもお伝えした通り、勝手に判断せずに置いておく、ということをしております。逃げることも実はできるのです。自分は手に負えないからということでここから引くこともできますので、そういう作り方です。責任を負わないような作り込みというものをされたらいいのではないかと思っています。

#### 【質問者 J】

本や授業での子どもへの防災の教育は重要だと思いますが、

災害時に動かなければならないのは大人です。そこで自治体への参加が少ないと表れているように、防災に関して調べる時間もない大人が、防災意識を高めるような取り組みや考え方などはありますでしょうか。

#### 【国崎氏】

昨今災害が多いので、防災に無関心というよりは、関心はあるけど動いてない方が多いと思います。一瞬でも地震が来たらどうする？とか、あの雨怖いよね？というような思いをされている方はいらっしゃると思うので、そこを今度はどのようにつなげていくか、行動に移してもらうか、という中で私自身は防災アプリが解決策の一助になるのではないかと思っております。特に気象に関してはよく「今日の天気どうだろう」とか、寒いとか暑いとかというのをアプリで見る方多くなってきました。そういうアプローチ等の中に防災情報をどんどん付け足して、大人に対する防災意識の向上を目指すといった開発も、開発メーカーが意識して取り組んでいます。そういう意味では、もちろんアプリだけではないんですけど、さまざまな手法で、特にIT化を生かした手法で、大人の方に対する防災意識の変容というのは図られるのではないかと期待している部分もあります。

---

本内容は2022年5月11日に国土政策研究講演会として収録したものです。