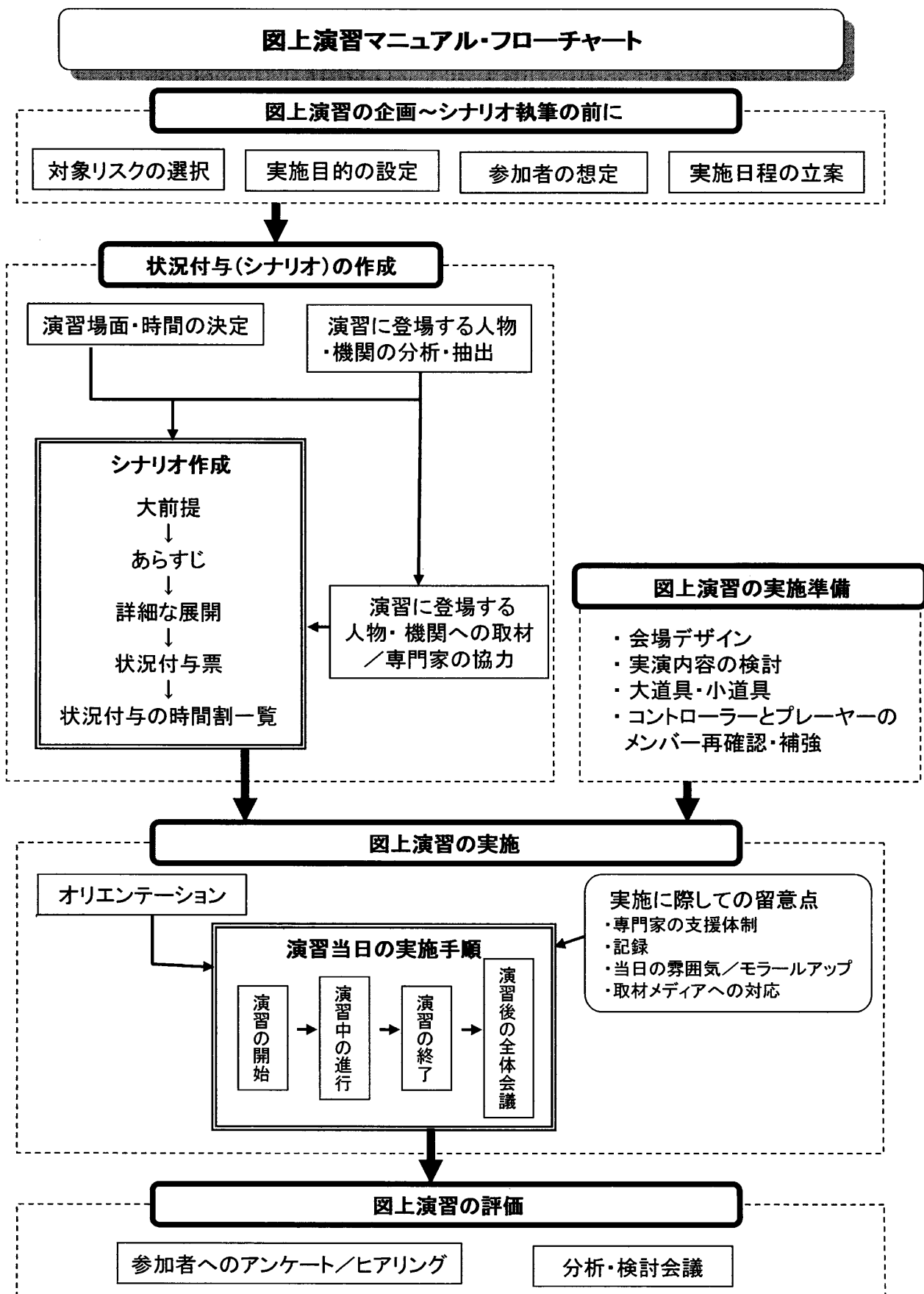


Ⅱ 自治体による図上演習実施マニュアル





Ⅱ

自治体による図上演習実施マニュアル

以下本章は、自治体が状況付与型の図上演習（本章では「図上演習」「演習」は「状況付与型の図上演習」のことを指す）を実施する際に必要な事前準備と実施方法についてのマニュアルである。この手引きは、杉並区で実施した「天然痘テロ想定での図上演習」に基づいて「バイオテロ想定での図上演習」に焦点を合わせてまとめているが、さまざまな種類のリスクを想定した演習にも応用が可能である。イメージしやすいように、杉並区で実施した演習を事例として付記したので参照していただきたい。

1. 図上演習の企画：

シナリオ執筆の前に

- （１）対象リスクの選択
- （２）実施目的の設定
- （３）参加者の想定
- （４）実施日程の立案

＊最初に、演習の大まかな方針を決定していく。

（１）対象リスクの選択

- ・はじめに、どのようなリスクを対象に演習を行うのか。なぜ今そのリスクを対象に演習を行うのかを明確にする必要がある。
- ・図上演習の対象となるリスクの様態はテロ、感染症、NBCR（Nuclear, Biological, Chemical and Radiological）事態、自然災害など実に様々であり、それぞれに特性がある。
- ・バイオテロにおいて使用され得る生物剤は、炭疽菌、ボツリヌス菌、天然痘ウィルスなど多岐にわたり、またテロ実行の手法も多様であり、それに応じて被害の性質にも多様性がある（次頁「参考：バイオテロの形態」を参照）。したがって、演習の実施に際して十分な学習と専門家の助言が必要になる。

＜杉並区の事例＞

- ・杉並区は、危機管理マニュアルを策定する一方、大規模地震や水害などを想定した演習を実施して危機管理の充実に鋭意注力してきたが、バイオテロなど大量破壊兵器、いわゆるNBCRによるテロを想定した演習は未実施であった。
- ・杉並区は、NBCRテロのなかでもとくに感染拡大の脅威が深刻で対応が非常に困難であると考えられるバイオテロについてできる限り職員の理解を深める必要があることから、図上演習を実施して、事態の性質や区として必要な対処について検討することにした。
- ・杉並区は、バイオテロについて2003年6月に「天然痘テロ対策行動計画」を策定済みであったことから、その有効性の検証を実施して問題点を抽出し、必要な改善を図るため、天然痘テロを想定した図上演習を実施することとした。

参考：バイオテロの形態

*バイオテロに使用される生物剤の種類、テロの手法、テロの主体には以下のようなものがあり、訓練目標に応じてテロの想定を選択する必要がある。

□バイオテロに使用され得る主な生物剤

微生物	細菌	炭疽菌、ペスト菌、コレラ菌、鼻疽菌、野兔病菌、破傷風菌
	ウィルス	天然痘、マールブルグ、エボラ、ラッサなど
	リケッチア	Q熱
	真菌	カビなどの植物病原菌による農産物対象のテロに使用
毒素	ボツリヌス毒素、志賀毒素、リシン	

□バイオテロの手法

①飲食物への混入

特定の標的：レストランのバイキング料理やサラダバー、オフィスビルの貯水槽

無差別テロ：貯水池（炭疽菌や強毒素は消毒用塩素で死滅しない）

②エアロゾル（液体微粒子）として撒布

無差別テロ：劇場、密閉式競技場、ショッピングモールなどの大規模集客施設や航空機、空港、地下鉄などの公共交通機関

③粉末状（固体微粒子）として撒布

特定の標的：封書の郵送など

無差別テロ：大規模集客施設や公共交通機関などでガラス容器を破損させる

④小型飛行機・気球・ラジコンヘリからの空中撒布

⑤不法投棄・遺棄：バイオ関連施設・企業・行政などへの脅迫・嫌がらせ

⑥感染症の発症者が人混みを歩きまわっての自爆型テロ

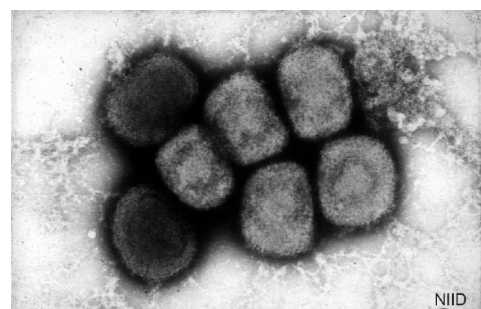
□バイオテロの主体

○組織形態

- －テロ組織単独
- －小グループ単独
- －秘密工作員（国家機関関与）
- －個人
- －研究機関の関係者などインサイダー
- －テロ集団間の協力

○主体の性質

- －宗教テロ、宗教カルト
- －反科学、狂信的環境保護主義者



天然痘ウィルス粒子（国立感染症研究所
感染症情報センター「天然痘研修会資料」より）

（２）実施目的の設定

- ・対象リスクを明確にしたら、図上演習を通じて何を実現したいのか、実施目的を設定する。一般に、実施目的には以下のようなものがある。
 - －危機管理マニュアルの有効性検討
 - －危機管理体制の整備・充実
 - －対策の新規策定
 - －対策関係者の啓発（危機事態についてのイメージ形成、危機管理図上演習の必要性認識等）
 - －関係機関への提言
 - －利害関係者（ステークホルダー）である住民等への注意喚起
- ・対象リスクへの対処について何が課題であるのかが明確である場合、また、演習を実施する組織が演習に習熟している場合は、より個別具体的な演習実施の目的を設定して、演習実施時のチェックポイントを整理する。下記はブレイクダウンした演習実施目的の例である。
 - －緊急時の職員参集
 - －対策本部の立ち上げ、運営
 - －事態発生時の被害見積もり
 - －被害限定のための各種対応
 - －住民等への広報
 - －報道対応

＜杉並区の事例＞

- ・杉並区では以下のような点を演習の主要な目的とした。
 - －バイオテロ事態ではどのようなことが起き、何をしなければならないのかを職員が理解する。
 - －2005年に策定された杉並区「危機管理基本マニュアル」の実効性を検証する。
 - －現状の危機管理体制の不備な点を浮き彫りにする。
 - －2006年度策定予定の国民保護計画の参考に資する。

（３）参加者の想定

- ・対象リスク、演習の目的に応じて、参加する部局・機関を検討し、「コントローラー：演習における状況付与や、進行管理、プレーヤーが演ずる以外の関係機関の役割を担うメンバー」と「プレーヤー：演習当日に特定の役割をもって対策にあ

たるメンバー」を想定していく。コントローラーはシナリオ作成などの事前準備も担当する。

- ・自治体に対策本部の対応を中心に演習を実施する場合、プレーヤーは各人の所属や職責と同じ役割を演じることが適切である。
- ・コントローラーの内、シナリオ作成などを担当するメンバーは早い段階で確定し、活動を開始する。
- ・この際、「同人数のコントローラーVSプレーヤー」と「小人数のコントローラーVS大人数のプレーヤー」のどちらの手法で演習を行うのかを決めることになるが、演習参加者の組織体制・規模や特性（危機対処経験、図上演習の習熟度など）、リスクの種類、演習の実施目的などに十分配慮する必要がある。

＜杉並区の事例＞

- ・危機管理室長や防災課長は対応の中核になることが予想されたことからプレーヤー側にまわり、地域安全担当課長がコントローラーの中心として演習の準備・実施を統括することになった。
- ・地域安全担当課長をトップに、危機管理対策課、防災課、広報課、保健所から各1名のシナリオ作業チームが編成された。このうち、当初保健所からは、保健予防課長が参加していたが、同課長は実際の対処時の中核になるのでプレーヤー側にまわり、初期段階で他の保健所員と交替した。また、広報課の職員は都合により途中段階までの参加となった。
- ・杉並区の場合、危機管理関係の陣容をふまえて、コントローラーとプレーヤーが同規模で対峙する手法ではなく、比較的少人数が参加する「少数のコントローラーVS多数のプレーヤー」の手法で演習を行うことにした。

（４）実施日程の立案

- ・演習に参加する部局・機関と協議の上、実施日を決める。シナリオ等事前準備がいつ頃完成するか、首長などキープレーヤーが確実に参加できる日付はいつであるのかなどを考慮する必要がある。対象リスクや実施当事者に関係する記念日を選択することも一案である（例：地下鉄サリン事件の起きた3月20日での化学テロ対処演習）。
- ・プレーヤーへの説明など必要に応じて日程に織り

込んでおく。

- ・ほとんどの自治体では大規模な会場の数が限られているため、演習用の会場を早期に確保しておく必要がある。

＜杉並区の事例＞

- ・当初、危機管理対策室の他のスケジュールとシナリオ準備の必要日数から逆算して8月末での演習実施を想定していた。
- ・その後、実施直前に杉並区の業務都合で延期となり、最終的に10月13日に実施した。
- ・急遽日程変更したため、本来危機管理対策本部として機能する部屋を確保することができなくなったが、円滑な演習実施に十分なコントローラーとプレイヤーのそれぞれの部屋を同一階に確保することができた。

2. 状況付与(シナリオ)の作成

- (1) 演習場面・時間の設定
- (2) 演習に登場する人物・機関の分析・抽出
- (3) シナリオ作成
大前提⇒あらすじ⇒詳細な展開⇒状況付与票⇒状況付与の時間割一覧
- (4) 演習に登場する人物・機関への取材／専門家の協力

＊演習の大まかな方針を決めたら、シナリオ作成チームが、危機の状況を具体的に設定したシナリオを作成していく。

＊シナリオ作成の段階で、現在組織が抱えている危機管理上の課題を明らかにすることになるので、実のところ、当日の演習自体より重要であるとも言える。シナリオ作成にどれだけ真剣に取り組むかが、準備開始から実施当日まで図上演習全体の成否を左右する。

(1) 演習場面・時間の設定

- ・危機事態には「リスク発生⇒有事対応（初期行動⇒本格対応）⇒リスク収束／再発防止」という質

的に異なる場面が存在する。演習の目的に応じてどの場면을演習の対象とするのかを設定する。

- ・場面設定には①時間的に連続したひとまとまりの場面を設定する方法②時間が断続する複数の場面を設定する方法の2通りがある。一般に、リアリティのある演習を実施する観点からは、連続した時間経過での場面設定が望ましく、例えば初期行動だけを演習する場合は、連続して時間が経過する場面設定とすべきである。一方、初期行動から本格対応といった複数の場面での演習ということになると、場面展開毎に時間がスキップする設定も必要になる。
- ・また、演習の時間の進め方にも①演習上の想定時間を実時間通りに進める方法と②演習上の想定時間を実時間の何倍速かで進める方法（例えば実際には2時間かかることを演習では1時間に圧縮して進める）がある。②の方法はプレイヤーの想像力が追いつかず、混乱を招く可能性があるため、①の方法が望ましいが、長い想定時間での演習の場合、やむを得ず②の方法をとることもあり得る。

＜杉並区の事例＞

- ・本演習では、とくに自治体の基礎的対応が問われる「有事対応の初期行動」を演習の対象とした。複数の場面をまたがる設定ではないため、時間的に連続したひとまとまりの場面設定とした。
- ・リアリティを重視して、演習上の想定時間は実時間どおりに進める方式とした。ただし、演習途中で患者への問診などをプレイヤーが見学する実演を挿入したことで演習時間と実時間にずれが生じたことになったため、演習内容を実時間に合わせる調整を行った。

(2) 演習に登場する人物・機関の分析・抽出

- ・シナリオで設定する場面について、登場する可能性のある機関を、プレイヤーとして参加させるか否かに関係なく、網羅的に挙げてみる。登場する機関を網羅するには、分刻みの事態の展開について想像力を働かせて分析することが不可欠である。
- ・網羅した機関を、この演習にプレイヤーとして参

加する機関とそうでない機関に振り分け、参加しない機関は原則としてコントローラー側で吸収して対応する。

<杉並区の事例>

- ・以下の機関が挙げられた。

杉並区

- －危機管理対策本部（対策本部長は区長）
- －危機管理対策課 －防災課 －広報課
- －保健所（保健予防課、健康推進課、地区保健センター） －教育委員会

杉並区以外

- －消防 －警察 －自衛隊
- －東京都 －隣接自治体 －国
- －住民 －メディア －医療機関

- ・今回は、区の主体的な対処について演習することを目的としたため、杉並区外の機関の役割はコントローラーで対応することにした。

（３）シナリオ作成

- ・シナリオの作成は「大前提⇒あらすじ⇒詳細な展開⇒状況付与票⇒状況付与の時間割一覧」という手順を繰り返しながら進める。
- ・まず、バイオテロ発生場所（バイオテロが当該自治体内で発生する想定にするのか、当該自治体外で発生する想定にするのかなど）、生物剤の種類（感染力、感染経路といった性質に配慮）、第一次被害の規模、演習対象の時間（開始時点と終了時点など）などのシナリオの大前提を、演習の目的に応じて確定する。
- ・大前提をもとに、あらすじ（演習開始時点までの事態・情勢・背景やシナリオの骨子など）を作成する。
- ・シナリオ作成チームは、あらすじに基づいて、主体や時間が明示された詳細なシナリオ展開を、文章などの形で作成する。この間、関連する法律やガイドライン、当該自治体の体制などの現状について情報収集や学習を行う必要がある。
- ・上記詳細シナリオをもとに、シナリオ作成チームは、シナリオの登場者について担当を決め、担当する登場者に関わる場面・状況を想定して、コントローラーからプレーヤーに状況を与える際に用

いる状況付与票（カード）に落とし込んでいく。

- ・併せて、何時何分に誰が誰に何を発信するのかが一覧できる表を作成する。この表に基づいて、シナリオの詳細展開、状況付与の内容について繰り返し検討し、練り込んでいく。

<杉並区の事例>

- ・シナリオ作成チームは、4月中に、“海外でおきた天然痘テロ”に遭遇した杉並区民が帰国するという想定に現実味があると判断、その大前提でシナリオ作成を開始した。
- ・4月から5月にかけて、あらすじ（演習開始時点までの基礎想定や演習シナリオ骨子）を作成し、リアリティが十分であるのかを検討した。並行して、感染症予防法や厚生労働省の天然痘対応指針、東京都のNBC災害対処マニュアルなどから天然痘テロ発生時に杉並区として必要となる対応の整理を進めた。
- ・この間、東京都で天然痘テロ訓練を実施した担当者にヒアリングを行った。都の担当者がバイオテロ対策という極めて困難な訓練に真摯に取り組んで成果をあげていた事実は、シナリオ作成チームを大いに勇気付けた。
- ・次いで、何時ごろどのような事態が生じて、それに対して誰がどのように対応するのかを、文章形式で記述した詳細なシナリオを作成した。
- ・文章シナリオに基づいて、コントローラーが図上演習実施時にプレーヤーに対して付与する状況を記述した状況付与票（付録①）と状況の流れを整理した表を作成していった。
- ・シナリオと状況付与票は、執筆を進めながら関係者への取材や資料確認などを慎重に行っては修正する作業を何度も繰り返し、それぞれを最大限に練り込むことに努めた。
- ・作業の途中で、シナリオを大幅に変更する必要にも迫られた。“海外での天然痘テロ”に杉並区民が巻き込まれる、という大前提について7月末に杉並区長に報告したところ、区長から、それではテロ対策演習にならないので“杉並区でテロが発生”するシナリオに変更するようにとの指示があった。これをうけて大幅なシナリオ変更を急ピッチで行った。
- ・このような紆余曲折を経ながらシナリオと状況付与票がほぼ完成した8月半ば、通しての読みあわせをシナリオ作成チームで行って、整合性や適切性を確認した。その直後、8月末の演習実施を区役所の業務都合を踏まえて10月まで延期することにしたため、猶

予を得た時間を使ってさらにシナリオと状況付与票の検討、修正を重ねて最終版に仕上げた。

(4) 演習に登場する人物・機関への取材／専門家の協力

- ・シナリオの登場者（人物、機関）の動きについて、シナリオ作成者に十分な情報がない場合、当該の機関や人物に取材をする。
- ・とくに、コントローラーが自身の職責と異なる登場者の役を替わって演じなければならない場合は、プレーヤーからの問い合わせに対応できるよう相当の情報収集が必要である。場合によっては、状況付与票等の作成や修正を部分的に依頼する必要も出てくる。
- ・生物兵器はじめ大量破壊兵器によるテロ対策演習だけでなく、多様な分野の図上演習の準備・実施でも、専門家チームによる協力を得ることが有益である。

<杉並区の事例>

- ・上述のとおり当該機関への取材の必要性を踏まえて、シナリオ執筆開始前に東京都にヒアリングを行った。本演習ではこの1度のヒアリングを行っただけで、シナリオがある程度完成した段階で東京都に再度確認して修正する、という作業は行わなかった。
- ・その他の機関（消防、警察、国）についても、ヒアリングやシナリオ作業への関与を計画したが、今回は取って実施しなかった。本演習では、杉並区を支援し、協働する専門家チーム（「危機管理シミュレーション研究会」）がカバーした。専門家チームはテロ、医療、メディアなど各分野の危機管理の専門家で構成された。
- ・なお、専門家チームの支援があっても、より臨場感ある演習の実施には、演習の準備の段階からできる限り他機関を参加させることが望ましい、という反省点が残された。

3. 図上演習の実施準備

- (1) 会場デザイン
- (2) 実演内容の検討
- (3) 大道具・小道具
- (4) コントローラーとプレーヤーのメンバー再確認・補強

＊シナリオ作成と並行して、図上演習を実施するための準備を行う。

＊図上演習に臨場感や迫真性を持たせるためには、様々な演出も想像以上に重要になる。

(1) 会場デザイン

- ・会場デザインに関しては、全体レイアウト、モニター設備、メディア控え室、各種備品などに配慮する。
- ・コントローラーがプレーヤーの動きを逐次把握できるように、映像+音声でのモニター設備を設置する。
- ・演習をメディアに公開する場合は、メディア控え室の設置はじめ取材記者の動線に配慮し、演習と取材が共存できるようにする。
- ・備品としては以下のようなものを揃えておく。
 - －地図
 - －危機管理マニュアル類
 - －机、椅子
 - －電話、FAX
 - －コピー機
 - －パソコン、プリンター
 - －各種文房具
 - －ホワイトボード、ホワイトボード用マーカー
 - －パソコン、プリンター
 - －マイク
 - －机上表示、部屋表示、本部表示

<杉並区の事例>

- ・演習を円滑に進めるためコントローラーとプレーヤーを同じ階の比較的近い部屋に配置した。演習の当初日程を変更したために、本来の危機管理対策本部用の部屋を確保できず別の部屋となったが、スペースと必要備品が十分であったため演習に影響はなか

った。

- ・プレーヤーの部屋にビデオカメラを設置し、危機管理対策本部の様子をコントローラーの部屋でモニターできるようにした。

(2) 実演内容の検討

- ・参加者のイメージ形成を助けるために、一部実演を取り入れることも検討してよい。ただし、図上演習のなかに実演を挿入する場合、演習の流れを中断することになるため、全体の流れに配慮が必要である。
- ・バイオテロ想定の場合、緊急車両の配車、検体採取、患者問診などが実演内容として考えられる。

<杉並区の事例>

- ・演習開始約1時間後に、防護服を着用した保健所員による天然痘患者の問診・検体採取を実演した。
- ・演習の流れを中断することになったが、プレーヤーからは、非常事態にあるという実感が得られたとの好評価を得た。

(3) 大道具・小道具

- ・効果的な演習を実施する最大のポイントはシナリオであるが、そのシナリオを最大限に生かすのが大道具・小道具であり、演習のリアリティを増すのに不可欠である。
- ・模擬テレビ報道（録画or生放送）など視聴覚的方法を用いた状況付与はリアリティを高めるうえで効果的である。本格的なスタジオセットやアナウンサー役を用いれば、臨場感は格段に高まる。ただし、録画の場合、実際の演習の進行状況と録画内容にズレが生じる可能性がある。
- ・バイオテロの予兆を伝える新聞記事、専門誌・週刊誌記事なども用意する。なお、混乱をさけるため「演習用」と明記する。
- ・天然痘など一般に馴染みのない生物剤によるテロを想定する場合、写真入りの解説パネルを会場に掲示するなどプレーヤーのイメージ形成を助けることも必要である。
- ・参加者のユニフォーム（防災服・腕章等）は参加者を区別し、非日常性を演出するうえで効果がある。

<杉並区の事例>

- ・シナリオ作業と並行して、演習時に使用する雑誌記事（20～21頁参照）、新聞記事（21頁参照）、模擬ニュース映像（写真参照）を作成した。
- ・模擬ニュースは、杉並区広報課のスタジオの本格的な撮影機材を用いて、NHKの元アナウンサーをアナウンサー役に3シーンを撮影した。
- ・演習当日、3シーン目の内容が実際の演習進行の内容と少しタイミングにズレが生じたが、模擬ニュースのリアリティ演出の効果は大きかったとプレーヤーからは好評価。
- ・プレーヤーは防災服、コントローラーと専門家支援チームは腕章を着用した。



<杉並区演習での模擬TVニュース放映の様子>

(4) コントローラーとプレーヤーのメンバー再確認・補強

- ・コントローラーやプレーヤーについて当初予定で十分であるかを再確認し、必要な補強、補充を検討の上、最終的な参加者を確定する。
- ・コントローラーとして演習当日に状況付与する担当者を決める。

<杉並区の事例>

- ・コントローラーについては、シナリオ作業チームの4人の対応を専門家チーム（「危機管理シミュレーション研究会」委員と国立感染研・感染症情報センター・スタッフ）が支援するという当初からの方針を維持し、各状況について状況付与役を割り振った。
- ・プレーヤーとして誰が参加するのかについて、演習当日に当該部課長が職員を指名するという案もあったが、それでは不確実性が高いということで、参加者を事前指定して演習に臨んだ。

目 撃 ！

X 共和国テロリスト 天然痘ウィルス所持！

日本に対する壊滅的テロを準備中！！

ジャーナリスト 織田一郎

「天然痘」—読者はご存じだろうか？痘瘡とも疱瘡とも呼ばれる感染症である。

不治の病とされ、徳川将軍が幼少期に患ったとか、戦国時代の武田信玄公の武将・穴山信君も患い、顔にあばたが残っていたなどの記録がある。

天然痘には、21世紀の今日でも根本的な治療法がない。感染すると長期間高熱に苦しみ、頭痛はじめ全身の痛みや灼熱感が強く、また、発疹が現れるのが特徴である。もし感染した場合は、通常型といわれるもの、これが天然痘のうち約85%を占めるが、死亡率は約30%、まれではあるが扁平型というものでは95%、出血型といわれるものとなると100%の死亡率である（「忍び寄るバイオテロ」山内一也・三瀬勝利著～NHKブックス）。さらに、ヒトからヒトへと飛沫感染することから、適切なまん延防止のための措置がとられない場合には、二次感染による被害拡大も懸念されるのである！

世界では、世界保健機構（WHO）により昭和55年（1980年）に天然痘の絶滅宣言が行われた。日本では昭和51年（1976年）に天然痘ワクチンの接種が廃止された。我が国においては、天然痘に対する免疫力を全く持たない者は、若年者を中心に3,760万人に上ると推計されているのだ！（厚生労働省資料より）

しかし、絶滅宣言がなされたものの、前掲書などの指摘によると、天然痘ウィルスは一部の国の研究所等に存在している可能性があり、ずさんな管理がなされていればテロリストへの流失なども懸念されている。

厚生労働省は、WHOの見解として、天然痘は生物テロに使用される可能性の高い病原体（ウィルスなど）の中でも特に危険性が高く、優先して対策を立てる必要があるものの一つとされている、としている。

さて、筆者は先月下旬、我が国の自衛隊が派遣されているX共和国に入った。だいぶ落ち着きを見せているという印象であったが、同国を支配し、米国に大規模なテロを行った過激派の「月の光聖戦隊」は、支配機構からは一掃されたものの、まだ山岳地帯を拠点に活発な活動を行っている。筆者は、これまでの海外紛争の取材活動のあらゆる縁故をもとに折衝を重ねた結果、やっと同聖戦隊の司令官に接触することに成功したのだ。

司令官は、日本を憎んでいた。筆者が、日本はX共和国の立て直しに貢献するために尽力している、困っている国民に食料や水を供給したり、破壊された橋や学校を建設するために一生懸命努力しているのだ、と説明しても聞く耳を持たない。

逆に、「我が国の国民と自由を滅ぼそうとする日本国軍が直ちに撤退しない場合は、日本国に対し新たなテロを実行する準備が整っている！」との驚くべきテロ準備宣言を受けることとなった。

さらに、「特別に見せてあげよう」の言葉に従い、山岳地帯の奥に案内される。

歩くこと2時間、突然現れた近代的な施設に入った筆者が見たものは、一見病院とも見える壮大な実験施設であった。

司令官いわく、これは天然痘ウィルスの実験施設である、もし日本に対しこれを使用してテロを実行すれば日本は壊滅的な被害を被ることになろう、と胸を張って宣言したのである。

事の真偽は分からない。帰国後、筆者は急ぎ原稿をまとめるかたわら、この記事がいたずらに読者の恐怖心をあおってしまうのではないかと心配している。しかし、見聞きしたものはそのまま伝えなければ筆者の信念に反するから、敢て筆をとった。

できれば杞憂であってほしい。しかし、もし警察や行政関係者などがこの記事を読んでくれているのであれば、国民をテロから守るため、最大限の準備をされていてほしいと願うばかりである。

<杉並区演習で用いた模擬雑誌記事>

杉並の青年会館 で避難さわぎ

テロ予告電話を受け

三日午後一時頃、杉並区梅里二丁目の区立青年会館に男の声で「テロを実行する」との予告電話があった。同館では、杉並中央署に通報する一方、当時館内にいた約二〇〇人を外に避難させた。同署員と区職員が館内を点検したが、不審物などは見つからなかった。

同署は悪質ないたずらとみて威力業務妨害などの疑いで調べているが、予告電話の声は外国語なまりで午後二時から同会館ホールで開催予定のシンポジウム「X共和国の平和と今後を考える 自衛隊の貢献が残したもの」(「X共和国派遣の自衛隊員を励ます杉並の会」主催)について、開催阻止を訴えていたという。シンポジウムは一時間遅れたものの、約四五〇人が参加し予定通り開かれた。

<杉並区演習で用いた模擬新聞記事>

4. 図上演習の実施

- (1) オリエンテーション
- (2) 演習当日の実施手順
 - ー演習の開始
 - ー演習中の進行
 - ー演習の終了
 - ー演習後の全体会議
- (3) 実施に際しての留意点
 - ー専門家の支援体制
 - ー記録
 - ー当日の雰囲気／モラルアップ
 - ー取材メディアへの対応

＊図上演習では、バイオテロという危機的状況を疑似体験し、対応する体制の問題点を把握することが重要である。参加者は、失敗して当たり前と考え、積極的に演習に取り組むことが求められる。

(1) オリエンテーション

- ・演習当日、またはその前に、プレーヤーに対して実施する演習についてのオリエンテーションを行い、演習の実施手順、おおよその進行時間、状況の付与方法、連絡票への記入方法などを知らせる。
- ・プレーヤーに対して、下記のような演習のルールについて説明する。
 - ー問い合わせ、回答、報告、要請などは、プレーヤー間で自由に行うことができる。
 - ープレーヤーは付与された以外の状況を、自分達で作ってはならず、不明な点は常にコントローラーに問い合わせる。プレーヤーが演ずる以外の関係機関に対する問い合わせ等も、コントローラーに対して行う。
 - ープレーヤーは、コントローラーから電話等で付与された状況に基づき、他のプレーヤーからの情報収集と伝達、対策の決定、他の機関への報告・要請などを行う。
 - ープレーヤーは、対策本部の判断が出たときは、その結果を、状況を付与した関係機関（コントローラー）に対し、電話などで報告・連絡する。
 - ープレーヤーの対応がシナリオや演習目的と大きく異なった方向に進む場合は、コントローラー

が演習の進行を一時停止することがある。

- ・図上演習においては、プレーヤーに対して一切情報を与えないことが望ましいとされているが、バイオテロのような馴染みの薄い困難な危機について演習する場合、予兆等含む演習開始時間までの状況（＝基礎想定）などについて事前に情報提供することも許容される。
- ・演習当日、演習開始と同時に、基礎想定をA4サイズ紙1枚程度に要約してプレーヤーに提供するのよい。

＜杉並区の事例＞

- ・図上演習では、プレーヤーに対して一切シナリオについて事前説明しないことが望ましいとされるが、バイオテロが過去に経験のない事態想定であり、また図上演習という形式にも慣れていないという現状を勘案して、本演習では基礎想定や演習のルール等について下記会議でオリエンテーションを行って事前予習を奨励した。
 - ※10月7日：区役所の危機管理の中核となる「杉並区危機管理対策会議」
 - ※10月11日：危機管理担当部局員を集めた「危機管理担当部局会議」
- ・ただし、個別の付与状況や演習開始後の状況の展開に関しては区長を含めプレーヤーに対して一切事前に知らせなかった。

(2) 演習当日の実施手順

＜演習の開始＞

- ・コントローラーは、演習開始前に集合し、状況付与の準備を行う。
- ・演習開始時間を迎えたら、コントローラーが、危機の発生可能性を伝える最初の状況をプレーヤーに付与する。それを受けてプレーヤーが配置につき、態勢を整えるところから演習が開始される。
- ・意識を平時から非常時に切り替えるために、大声で演習開始を宣言する。笛の使用も効果的。

＜演習中の進行＞

- ・コントローラーは、状況付与計画に基づいて、想定した時間にプレーヤーに対して状況を付与していく。プレーヤーは予期された通りの行動をとるとは限らないので、プレーヤーの対応に応じて、

追加状況や修正状況をその場で作成し、付与することが必要になる。

- ・この場合、プレーヤーの動静を確認するため、先に演習準備で触れたモニター設備を活用するが、演習進行に影響のない範囲でコントローラーが随時プレーヤーの部屋に足を運んだ方が良い。
- ・プレーヤーは、付与された状況に応じて、被害の分析・予測、対応の決定、他の組織・機関への報告・要請などを行う。
- ・プレーヤーの対応に問題が生じた場合、コントローラーが演習の進め方を調整する。プレーヤーの行動がシナリオや演習目的から大きく外れた場合、あるいはシナリオや演習目的から大きく外れそうな場合、コントローラーは演習を一時中止して、方向を軌道修正する場合もある。

＜演習の終了＞

- ・コントローラーは、プレーヤーの様子を見て、切りのいいところを見計らって演習を終了する。演習全体のまとめとなるような対応（記者会見、今後の方針決定など）が演習終了段階で行われるように、状況付与を工夫する。

＜演習後の全体会議＞

- ・演習終了の直後、余韻のあるうちに専門家チームを含め、プレーヤーとコントローラーの全員が全体会議で演習の成果を確認する。専門家チームは、簡単な講評にとどめる一方、プレーヤーとコントローラーは演習について率直な感想や意見を述べる。

＜杉並区の事例＞

- ・地元の医師に扮したコントローラーから保健所へ最初の状況を付与するところから演習開始。
- ・プレーヤーが予想より早いタイミングで、回数も2度にわたって記者会見を行うなど、コントローラーの想定とはかなり違う進行となった。コントローラーは、専門家チームの助言を得ながら、適宜付与状況を変更して対応した。
- ・演習終了の形は、保健所長の今後の対策方針発表で終わるよう、事前に保健所長に要請しておいた。2度目の記者会見後、保健所長が演習中の決定事項等をふまえて対策方針を発表して演習を終了した。
- ・演習後の全体会議は、半日という長時間の演習を終えたばかりであるため、専門家チームのコメントと

区長の感想のみとし、短時間で実施した。

- ・短時間の全体会議の後、演習当日に専門家チーム全員と、コントローラー及びプレーヤーの代表者数名が参加して、1時間半程度にわたり、演習そのものの運営方法や演習のなかから浮かび上がったバイオテロ対策の問題点などについて議論を行った。

（３）実施に際しての留意点

＜専門家の支援体制＞

- ・バイオテロ対策では相当の専門知識が必要となる。演習を実施する自治体内にバイオテロ対策の専門知識がない場合が通常であり、演習実施にあたっては医学的見地やテロ対策の見地から助言を行う専門家をコントローラー側に配して、適時支援を得る体制が望ましい。実効ある充実した演習の実施には専門家チームの支援が不可欠である。

＜記録＞

- ・後日、訓練結果を分析するためには、コントローラーの付与した状況とプレーヤーの対応を追跡できるように記録をとる。
- ・状況付与票・状況対応票でのやりとりを原則とする場合は、それらの紙が記録の基礎になるが、散逸することも多く、電話・口頭でのやり取りや対策本部等組織内での議論はカバーできない。
- ・状況付与票・状況対応票の他に、電話・口頭でのやり取り（何月何日、何時何分、誰が誰に、何をなぜ如何にせよ、と発信してきたのか等）を記録する専用の様式によるメモ用紙を用意する。
- ・テープレコーダーやビデオ機材を適切に配置するか、記録専門の担当者を決めて撮影・録音して音声記録・映像記録を残すように努める。映像記録は雰囲気の把握に極めて有効であり、いわゆるTT（Technology Transfer）に活用できる。危機管理担当者の引継ぎにも非常に有益な資料になる。音声記録は映像記録のなかで付带的に残されていれば十分であり、全体としての記録は文章記録を充実させることが基本である。

＜当日の雰囲気／モラルアップ＞

- ・演習の成否は、プレーヤーがリアリティを感じながら本番さながらに緊迫感ある演習に臨めるかど

うかにかかっている。そのためには、模擬テレビ報道などの小道具を用いることや、笛による合図などによってメリハリをつけることが、想像以上に重要である。

- ・照れ笑いを浮かべた対応や、小さな声での対応は演習の緊張感を削いでしまう。期待する成果を得るためには、真剣に且つ積極的に取り組む姿勢が求められる。万が一にも演習を抜け出してのんびりタバコ休憩するようなことがないように、オリエンテーションでしっかり徹底しておく。また、上位者の率先垂範が不可欠である。

＜取材メディアへの対応＞

- ・演習をメディアに公開する場合、当日は演習進行とメディア取材が円滑に共存できるようにプレイヤーと取材記者の動線に配慮して会場をレイアウトする。
- ・メディアが十分な取材を行うために必要なものを予めよく検討して準備する。
- ・記者控え室とメディア対応の専従者を必ず用意する。メディア対応専従者は、演習開始前の説明・注意、解説・補足資料の配布、演習中の質問対応、演習後の取材手配などを担当する。
- ・演習当日に先立って記者資料を作成して配布する。希望があれば事前説明を実施する。

＜杉並区の事例＞

- ・テロやメディア、緊急医療などの専門家からなる「危機管理シミュレーション研究会」の委員が、専門的見地からコントローラーの状況付与を支援した。
- ・オブザーバーの国立感染研の専門医が飛び入りでプレイヤーとなり、危機管理対策本部や記者会見に派遣された国立感染研の医師役として演習に参加した。また、模擬記者会見では、「危機管理シミュレーション研究会」の委員が記者役を演じた。
- ・記録については、状況付与に応じた内容メモ（受理票）を2部コピーして記録担当者に渡し、記録担当者がコンピュータに打ち込んでいった。また、モニター用のビデオカメラでの録画を行った。
- ・シナリオの完成度の高さや小道具の効果などが相まって、リアリティの創出は非常に上手くできた。多くのプレイヤーから「本当にバイオテロ危機の渦中に巻き込まれているように感じた」との感想が聞かれた。演習のなかでプレイヤーがどなり合いになる

ほど真剣な取り組みが見られた。

- ・本演習は、準備段階から演習、全体会議までの全過程についてメディアに公開したため、後日テレビ、新聞で大きく報道されることになった。しかし、バイオテロ・天然痘ウィルスによるテロという専門知識を要求される演習であったため、演習開始までもっと十分な資料とレクチャーを手配して欲しかったという記者の意見もあった。

5. 図上演習の評価

- (1) 参加者へのアンケート／ヒアリング
- (2) 分析・検討会議

＊演習の成果を教訓として今後に生かすためには、演習結果を整理・検討するプロセスが不可欠である。

(1) 参加者へのアンケート／ヒアリング

- ・演習実施後、参加者に対して、①演習の運営についての感想・反省や改善点②プレイヤーの対応についての感想・反省と改善点（体制や計画、マニュアル含む）、についてアンケートやヒアリングを行い、整理する。

＜杉並区の事例＞

- ・演習後、区長を含む参加者に演習を通じて発見した改善点についてアンケート調査を実施した（回答は38～39頁の表を参照）。

(2) 分析・検討会議

- ・演習実施後、あまり間をおかず、コントローラーとプレイヤー同席の演習の分析・検討会議を開催し、演習中の状況の流れとそれに対してプレイヤーがとった対応を確認・共有し、良かった点や改善点について分析する。
- ・分析結果を演習の運営、計画やマニュアル等の改善に反映する。

＜杉並区の事例＞

- ・上記アンケート調査の結果を整理した後、2005年11月9日、コントローラー全員、プレーヤーとして参加した危機管理室長以下参加各部部員と「危機管理シミュレーション研究会」委員が集まり、分析・検討会議を開催した。
- ・分析・検討会議では、アンケート調査結果の説明、杉並区演習参加者の所見発表、研究会委員のコメント、全体での討議を行った。

