

検証テーマ 『防災を担う人材育成』

検証担当委員 林 春男

京都大学防災研究所教授

(要 約)

1 はじめに

復興 10 年総括検証提言事業の大テーマである「災害に強く、安心して暮らせる都市づくり」の一項目として「防災を担う人材育成」は位置づけられている。21 世紀前半には東海・東南海・南海地震の発生が確実視されている。同時に、その前後に地震の活動期に入った西日本では直下地震発生の危険性が高まっている。また地震災害だけでなく、風水害による被害も近年激化・頻発化の傾向を示している。その一例が豊岡市に大きな被害を与えた台風 23 号である。平成 16 年度には台風 23 号を含めて、10 個の台風が上陸し、各地に大きな被害を残している。災害は自然災害ばかりでない。兵庫県下では鳥インフルエンザによる新興感染症の流行によって風評被害を含めて甚大な影響が出ている。

こうした事実は、不測の危機が発生する可能性はつねにあり、その原因は多種多様であることを示唆している。わが国にはどのような原因で発生する危機であれ一元的に対応する体制がとられていない。しかし、災害対策基本法にもとづく防災の枠組みは、現行ではもっともそれに近いものである。実際に兵庫県では震災を期に危機管理全般を統括する責任者として防災監職し、それを補佐する部局として防災局を拡充してきていることがそれを証明している。したがって「防災を担う人材育成」が扱う範囲は単に自然災害のみに限定するのではなく、危機全般を対象とし、地方自治体における危機管理を担う人材の育成を視野に入れるべきであると考ええる。

震災を契機として、防災における自助・共助・公助のバランスが議論されるようになった。防災を担う人材に関しても、住民個人の能力啓発、コミュニティーにおける互助能力の向上も不可欠なものである。その意味では、地域における消防団、自主防災組織等の人材や N P O ・ N G O 、 ボランティアなどの人材についても対象とされるべきであるが、これらについては最小限の範囲で触れることとし、詳細な検証が本検証の別の課題でなされており、別稿に譲ることとしたい。本稿では公助の主体である地方自治体において防災を担当する人材の育成に焦点をあてていくことにする。とくに、阪神・淡路大震災級の大規模な災害の対応に当たる職員（人材）について災害対策本部要員など災害対応の中核的組織の職員として、どのような技能や経験を持った要員が必要か、また、現実はどうかを探りつつ、理想と現実とのギャップを埋めるために必要な人材育成対策について、いくつかの提言を行いたい。

私個人は阪神・淡路大震災の際に兵庫県を始め被災自治体の行政職員がとった対応は、その前年に米国で発生したノースリッジ地震の際に対応にあたった人たちの働きよりもはるかに献身的であり、能力の高いものであったと認識している。しかし、それは個々の職員の個人的な特性に拠るところが多かったとも認識している。つまり、個人の超人的ながんばりで震災を乗り切ってきた気がする。それに対する敬意を感じるとともに、第 2 次大戦中の日本軍の精神主義に相通ずる危うさを感じる。これも私個人の見解だが、誰もが防災を担う有為な人材となりうるような合理的な組織活動として防災対策が整備されることが大切であると感じている。今後もしつこくどこかで危機が起きるはずである。そのとき、今回と同じような献身的な活動を職員から期待できる保証があるのだろうか。同じ努力を払うとするならば、

より良い対応はできないものなのか。同じ程度の対応でよいならば、もう少し楽にできないのか。そうした問いに答えることを目指して本検証を進めて行きたいと考えている。

本稿では、いざ危機が迫ってきたときに、あるいはそれに直面したときに、組織にとって必要不可欠、あるいは大変役に立つ人材とはどういう人かという要件をまず明らかにする。阪神・淡路大震災での災害対応に実際に従事された方には、自らの体験を通して、こういう人が欲しい、こういう人でないと使えない、こんな人は要らない、という理解があるはずである。そういう本音を踏まえずに、形式的な人材育成制度を作っても、いざとなったら役に立たない制度にしかならない危険がある。そこで、震災後の対応を担ってきた優秀な行政職員にお願いして、震災以来の10年で、震災に限定せず、広い意味で組織にとっての危機的な状況について直接体験された、あるいは見聞されたいろいろな動きを語っていただき、防災を担う理想の人材像を明らかにする。

ついで、阪神淡路大震災を契機として、国や兵庫県の防災体制がどのように変化し、現在の体制になったかを検討する。それによって、防災を担う人材がどのように活用されるかが明らかになるからである。阪神・淡路大震災発災当時の兵庫県では、地域防災計画を作成、推進し、災害対策本部を設置、運営するなど災害対応を総合的に進める組織は、生活文化部の消防交通安全課であり、人員も課長以下20数名に過ぎなかった。さらに、その中で日頃から防災を担当していたのは防災係の係長以下数名に過ぎないという状態であった。その体制で、阪神・淡路大震災という未曾有の大災害を経験することになる。理想的にはその数名が専門的な検知から知事を補佐し、7万人に及ぶ兵庫県職員を有機的に差配し、円滑な災害対応の推進を指揮することが求められる。しかし現実には職員自身も被災し、公共交通機関も途絶する中、災害対応に当たるべき職員が絶対的に不足したまま、貴重な初動の時間が過ぎていった。この事実を大きな反省点として、国や全国のほとんどの自治体が防災体制を見直し、迅速かつ的確な災害対策を行うためには、要員の数と質を確保する必要性が明らかになった。

さらに、阪神淡路大震災後の国や兵庫県では、防災分野においてどのような人材育成策が展開されてきたかを検証する。最後に、理想の人材像を育成するという観点から現行の人材育成策を評価する。

2 理想の人材像

ひとたび大規模な災害が発生した場合、被災した自治体が迅速かつ的確な災害対応ができるかどうかは、最終的に首長はもちろん、防災担当の人材の資質に依るところが大きい。そこで、まず検証を始めるに当たり、理想の人材像を探る必要がある。

(1) 阪神淡路大震災の対応経験者が感じた理想の人材像

7月下旬に神戸市内において、以下の主旨の座談会を開催し、理想の人材像は持つ個人的な資質と、そうした人材を活用するための仕組みについて検討を行った。

3時間を越える熱心な討議の結果、「防災を担う人材育成」に関して以下のような結論が得られた。

ア 防災を担う人災が持つべき個人の属性

一言でいえば上司に言われたことだけやればよいという人ではだめであるという点は全員一致した見解でした。防災を担う人災がどのような個人属性を持つべきかについて皆さんから指摘されたことは、以下の11に集約できると思います。前半5つは個人の仕事に対する取り組み方に関するもので、後半の6つはリーダーとしての資質に関するものに大別できます。

- (ア) 体力的・精神的に強靱である人
- (イ) 個人的事情よりも仕事を優先できる人
- (ウ) その場で自分に何ができるかを考える人
- (エ) 全体像を把握した上で仕事ができる人

- (オ) 自分の判断で迅速に事態に対応できる人
- (カ) 声の大きい人
- (キ) 誰とでも対等に渡り合える人
- (ク) コミュニケーション能力が高い人
- (ケ) 周りの人の動きがちゃんと理解できる、読める人
- (コ) 調和が取れている人
- (サ) いろいろなタレントを組み合わせうまく使える人

イ 危機のとき役立つ人の見分け方

危機対応をする各拠点には、その場を任せられる中心人物が必ず存在しているというのが皆さんの経験でした。その場を任せられる人とは、危機に際しての自発性を持ち、組織のためになるか、あるいは全体としての減災につながるかを判断根拠にして、自分の判断にもとづいて物事を処理できる人です。しかも要所要所で報告を上げ、上司に確認を求めてくる人でもあります。そういう中心人物をいち早く見つけて、その人と密接に連絡を取りながら対応を進めることが、危機対応を成功に導くために必要であるという結論がえられました。

その場を任せられる人は、日頃から、その部局において実質的な権限を持っていて現場のみんなが動けるかを判断できる人です。しかし、その人が必ずしも職位の最上位にいるとは限らないことには注意が必要です。したがって、職制だけにこだわると、危機に際して的確で機敏な対応ができない場合もありうる危険性があります。

そこで、現場を任せられる人をいかに速く発見するかが大切になります。それには、全庁的に投げかけられた問題に対して、職場を代表して反応する人をマークすることが有効であるという意見が出されました。反応には、積極的に賛成する、あるいは反対するというだけでなく、単に質問や問い合わせをするだけの反応も含まれる。なぜ反応に着目するか理由は、現場を任ずることができる資質を持つ人の仕事振りと関係しているのです。そういう人はどのような仕事に対しても前向きで、抱えている仕事量とは関係なく、どこか心に余裕を持っており、いろいろ言うてくることを聞き流しながら、問題を整理して、何が大切かを落ち着いて判断できる人間であるという特徴が指摘されました。そのため、日頃はあまり仕事をしないという評価を受けている可能性もあるのです。逆に、危機に弱い人には、上司に言われたことだけを一生懸命やる人、指示待ち型という共通点がありました。

現場を任せられる人は組織の中にどの位存在するのかと問われると、この場合にもパレートの法則が適応できそうです。つまり、もし職員が10人いれば、2人が現場を任せられる人、残り8人は言われたことをする人であるという観察がありました。これはどの職種、どの職場でも当てはまるといわれています。また、現場を任せられる人は、どの職場に移っても結局その現場を任されるようになるという観察もあります。危機管理の観点からは、こうした有為な人材を各部局や各拠点にきちんと配置することは人事部局が配慮すべき重要な点であるという指摘がありました。

現場を任せられる人が平時に持つべき役割として、指示待ち型の人やりがいを持ち、組織を活気に満ちたものにするための方策を考えることがあるという意見が出されました。指示待ち型の人でも個人個人にはいろいろな得意技があり、それを活かせる仕事をどう彼らに与えるか、一歩進んで、その人たちが社会的に打って出るような仕事を体験させられるかも、現場を任せられる人たちにお問い合わせすべき課題だということです。

ウ 権限の委譲を巡って

日頃の組織運営のあり方が、危機対応にも色濃く反映しています。日頃から権限を現場に委譲していることを公言している組織では、危機に際しても現場の職員の判断で迅速に処置が進められました。そうした組織ではもめごとが起きた場合でも上司は現場の判断を支持しました。それに対して、部下に権限委譲が明確になされていない組織では、

危機のような新しい出来事で専決事項の規定が確立していない場面で、どのように権限を割り振るかが自然発生的に決まり、ある程度ルールとして定着するには何ヶ月間かの実践の積み重ねが必要としました。その間、流動的な事態に対して決定権限を持たずに交渉に臨む苦労を現場で対応にあたる人は経験しました。そうした組織でもその後、迅速な意思決定を行う必要性から危機管理に関して権限委譲を行うような制度改正が行われています。

日頃の権限委譲のあり方が違くと報告のあり方も違っていました。権限を現場に委譲している場合には、震災の時には定期的に会議し、その結果を各最前線に一斉に送り、その後の対応は現場での対処に任せられました。逆に権限の委譲が明確でない組織ではメモが基本的な報告の手段でした。トップとの会談でも、前者がほとんどメモを使わないのが特徴なのに対して、後者は後で必ずメモにまとめることを求められるという違いがありました。こうした報告方法の違いは、危機における組織内での情報共有の仕方にはいろいろな方法が存在しうることを示唆しています。

今後新たな種類の危機の発生が予想され、危機管理に関するさまざまな法整備が進むなか、仕事そのものは、これまでの危機のときも同じ内容で、対策本部の動きとしても基本は同様なパターンで対応できるとしても、より明確な権限の整備が求められる状況にあるといえます。震災当時でも大きくくりを担当を決めて後はその人にまかせると、その人に情報が集中するため総合的な判断が可能になり、徐々に何でもこなせるようになったことも事実です。

エ 迅速な意思決定を可能にする仕組み

危機に臨んで迅速な意思決定が行うためには、通常の事務手続きでは間に合わないことがあります。その解決方法として2つの方法があります。第1の方法は、通常の手続きを省略して、トップの判断を仰げる体制を構築することです。第2の方法は、現場で決断をする必要に備えて、権限を部下に委ねる仕組みを普段から整備することです。部下に権限を委譲する前提として、上司も部下も同じ問題認識を持ち、同じ解決方法を芳と判断できるように、必要な情報を共有できる仕組みを整備することが必要になります。

オ 情報共有の仕組み

情報共有を行うためには、情報の収集、集約、発信を一元化させて、常にそこから情報を提供すると情報処理の仕組みが必要となります。危機管理の最終目標は組織が果たすべき社会的責務を果たすことで、組織に寄せられる社会的信頼を守ることです。そのためには、部局単位に縦割りに情報を処理するだけでなく、サービスを提供する対象である一般の市民の気持ちで情報を精査し、整理していく必要があるのです。

合理的な対応を可能にする情報の共有のためには、膨大に集まった情報を上手に大まかに整理できることが必要です。組織としては、どの情報を優先するかのランクづけが確立していると、情報共有が早くて確実にになります。そのためには、関係者全体で共有できる情報はホワイトボード1枚程度が上限であるという経験から、まず共有すべき全体像と、個々の担当に任せるべき情報を仕分ける必要があります。また、災害規模によっても、着目すべき情報が異なることを理解しておく必要があります。さらに、必要となる情報は職位によっても異なります。そこで、上司に情報をあげる場合には、手持ちの情報を組み合わせる全体像としてひとつの情報に集約することも必要です。

しかし、こうした情報の整理の仕方を日常から訓練をしておかないと、いざというときに実行できないかもしれません。また、危機管理部局としては地図をベースにして災害状況を把握するための情報整理ができる人を将来養成したいという希望がありました。いずれにしろ、情報を整理する確立した手法はまだありません。今後、必要となる情報を確実にかつ簡便に整理できる手法を開発することが必要です。

カ 苦情処理をどうとらえるか

情報共有にとって高い情報価値を持つものが、さまざまところから寄せられるクレ

ームです。それを単なる文句として対応するか、宝と思うかによって、その後の組織の対応が全く違ってきます。とくに危機的状況で現場から出てくるクレームあるいは問題は、災害対策本部では知らない情報であり、本来宝のはずです。それを通常の縦割りで処理してしまった瞬間に、宝ではなくなってしまう。

しかし、クレームがすべて宝だというわけではありません。したがって、それらを選別し機能的に処理できるシステムの構築が必要になります。ある自治体では震災直後、電話の受付人数を20人程に増員し、係長を一人付けたのです。電話を受ける部屋には、よくある質問についての答え方が貼ってあり、質問の大部分はそれで回答できました。それでは処理できない問題だけが係長のもとに集り、その対応を組織全体で検討しました。こうした工夫は有効です。

キ クライシス・コミュニケーション

単なる事案処理に加えて、危機に関する情報の出し方、その素早さまで含めて対応の質が問われてきています。これはクライシス・コミュニケーションの問題であり、今後の危機管理において感性を高める必要がある分野だと指摘されました。クライシス・コミュニケーションには新しい現実を確定することと、それを周知することの2つの側面が大切です。何を伝えるかと、どう伝えるかの2つです。

危機や災害によって、それまでの現実ではない新しい現実が生まれたはずで、その全体像を確定する仕事が必要になります。災害時のコミュニケーションの主体として被災地の行政が持つ責務の一つが、新しい現実に関わり働きかけその姿を方向づけ、確定していくという役割です。ですから、理想としては誰もが同じことを言えるようになることが重要です。そのために情報収集、集約、発信の窓口の一元化が必要となるのです。発信すべきものは、非専門家である危機対応の責任者がマスコミの前でしっかり応答できる程度に、一般人の視点から危機の状況とそれに対する対応の全体像を文書にまとめたものです。それを用意することが本当の意味でのリスク・コミュニケーションの出発点です。さもないと、リスク・コミュニケーションは古いコミュニケーション理論のやき直しか、記者会見を切り抜けるテクニックに過ぎなくなるからです。

ク 危機の全体像を把握する方法

危機の全体像を把握するには、危機をモニタリングするインデックス、異常を検知するためのインデックスを持つことが重要です。さまざまな種類の危機がありうるので、一個人がすべての分野の危機に精通することは困難であり、組織全体として危機をモニタリングするネットワークを構築する必要があります。どのインデックスに着目すべきかを示し、過去の振舞いについてのデータを提供するのはその分野の専門家の役割です。そうしたインデックスにもとづいてモニタリングし、異常があれば対処することが危機管理部局の責務となります。そうした危機検知の仕組みをどんどん社会制度として取り込むことが社会の安全・安心を高めることに寄与し、危機に対する感度を向上させることになるのです。

ケ 新しい危機にどう立ち向かうか

新しいタイプの危機に組織が直面するとき、既存の危機管理体制でどのように対応できるかという問題があります。危機への対応には、直接の事案処理に加えて、情報収集や作戦計画の立案、資源管理、そして伝票処理に関する業務を総合的に指揮調整する必要がありますと考えられています。これは危機管理の世界標準として確立しつつある Incident Command System の考え方です。

たとえば、鳥インフルエンザの場合には事案処理のために、食鳥の始末、工場の清掃、食肉の流通阻止、さらには野鳥の死骸の処理などを実行することが求められました。これら実働部隊の活動をいつ、どこで、どのように実施するかについて実施計画を作り、それを周知していく情報作戦に関わる仕事が発生します。そして、そうした活動に必要な資源を調達し、管理する必要も出てきます。いわゆる需要と供給をつなぐという

問題です。最後に、そうした活動をすべて伝票に置き換えて予算の手当てをするために膨大な事務量が発生します。

新しい危機には新しい実働部隊を投入する必要があるかもしれませんが、その活動をサポートする情報作戦、資源管理、財務管理の仕事を誰が実行するのか、の位置づけがあいまいなのです。こうしたスタッフ部門の活動は従来から軽視されてきた傾向がわが国にはあります。危機対応計画も事案処理計画だけを規定しているものがほとんどです。新しい種類の危機に直面する場合に、スタッフ業務の部分も新しい部局で担当するのか、既存の危機管理部局に委ねるのか、比較検討する必要があります。

作戦計画は実働部隊の人の協力を得ながら共同で、調達や資源管理と危機に伴って発生する事務量を処理は既存の危機管理部局が担当するのが効率的である、と思います。こうした機能の明確化をすれば、人を替えることも可能です。逆に、人を替えようとする前提として機能の明確化があると思います。

コ 一元的な危機対応システムの構築に向けて

こうした機能の明確化は、問題が複数の部局にまたがる危機が発生した場合にとくに必要となります。現状は、実行部隊を持つ各部局の調整部局として危機管理部局が存在し、連絡会議を持って、調整機能を果たしています。それでも情報作戦について「ぬけ・もれ・おち」が発生する危険性が指摘されました。これは主管する部局が存在するときに、危機管理部局がサポート役として全部局を調整していくケースですが、既存の職制では主管部局がなく、かつ全部局にまたがるという新しい種類の危機が発生する危険性もあります。その場合には、たとえ専門的な知識が不十分でも危機管理部局が主体となって調整役にならざるをえない事態なのです。

このような事態を想定すると、専門的な知識を持つ人材が危機管理部局にいて、全部局を仕切る体制が必要だと思います。主管部局が存在する種類の危機に備えては、実働部隊となる各部局から危機管理部局に継続的に人を出すことで情報作戦機能を高めることが必要となります。既存の職制では主管部局がない場合に備えては、組織内の人材ではなしに、外部の専門家や有識者の意見を取り入れながら、すぐに対応組織を立ち上げられる仕組みを作る必要性が指摘されました。それぞれの分野の専門家を事前にピックアップして協力をお願いしておき、いざというときすぐに専門家が対策本部に詰めて、そこに権限を集中できるシステムを構築することの必要性です。

この考え方が示唆する方向性は危機管理のシステムの標準化です。どんな種類の危機でも初動段階での対応は同じにしておき危機管理部局の職員が担当します。その後当該分野の必要な知識を持った方も参画して、問題の本質を理解しながら対応していくのです。そして、専門家の参画は応急対応の段階だけにとどまらずに、その後の復旧・復興段階において支援策を立てる場合にも継続されるのです。

3 震災がもたらしたもの

(1) 組織体制の整備

震災当時、国においては、自治省消防庁（省庁名は当時。以下同様。）、警察庁を除けば、国土庁が防災を担当する省庁とされ、国土庁長官が防災担当の大臣であり、国土庁に防災局が置かれていた。現在では内閣府に防災担当大臣が置かれ、内閣官房に危機管理官、内閣府に政策統括官（防災担当）の下に審議官及び総括、予防、応急対応、復旧・復興、地震・火山の各分野の参事官が置かれるなど、格段の体制強化が図られている。

都道府県の状況については、端的な指標として危機管理専門職設置状況を見ると、平成8年に兵庫県が防災監を設置したのを皮切りに、消防庁の調査によると部長級・次長級以上の危機管理専門職を設置している都道府県は平成10年度当初の8府県から平成16年度当初には38府県に増加するなど、防災・危機管理に関する体制が充実される傾向にある。

市町村においては、都道府県と比較して防災・危機管理組織の整備は進んでおらず、防災・危機管理を所管するセクションも総務部門、住民部門など様々であり、防災・危機管理についての優先順位が必ずしも高いとはいえないのが実情である。

(2) 兵庫県における震災直後の組織の拡充と人員の体制

ア 兵庫県の組織体制の整備

災害応急・復旧対応に当たる兵庫県の組織の編成を見ると、震災当日に災害対策基本法及び地域防災計画に定める災害対策本部として兵庫県南部地震災害対策本部を設置したが、翌日には知事を本部長とする「平成7年兵庫県南部地震災害対策総合本部」に改組している。

総合本部は、緊急対策本部及び災害復旧対策本部に大別され、発災約2カ月後に阪神・淡路大震災復興本部を設置した。

イ 復旧・復興の要員配備と確保

(7) 配備体制

発災以来、兵庫県では、災害対策本部の所属職員の全員を配備する体制3号配備を敷き、約1カ月後に2号配備)に、約2カ月後には1号配備に切り替えている。

(イ) 防災業務経験者の活用

発災4日後には、消防交通安全課長経験者を緊急対策本部の物資対策及び緊急救援活動の責任者に据えるとともに、担当する職員も防災業務の経験者を中心に配置している。

(ウ) 緊急救援活動要員の動員

兵庫県では避難所の巡回を通して避難住民の生活環境の改善を図るために「避難所緊急パトロール隊」を発災3日後から組織した。

ウ 他府県等からの応援職員の受け入れ

平成16年夏から秋にかけての一連の豪雨災害や同年の新潟県中越地震などでは阪神・淡路大震災当時と大きく異なるのは、近隣府県のみならず全の都道府県、市町村から被災した自治体に対し、迅速に人員面の応援体制が確立された。

エ まとめ

臨機応変な組織づくりとそれに伴う平常時の行政組織では考えにくい柔軟な人員配置は当然な姿であるとも考えられ、今後の災害対応組織のあり方に示唆を与えている。

4 復興過程における取り組みの概要

兵庫県においても、各種の研修や訓練の機会を設けている。

(1) 各種研修、講習等

兵庫県内の研修について、①防災局実施のひょうご防災カレッジ、②人と防災未来センターの災害対策専門研修、③土木・建築系研修などの集合研修、が実施されているほか、④自治研修所の新任職員研修、行政特別研修、監督職・管理職研修においても防災に関する講座が設けられている。

なお、平成15年度には、自主防災組織等の図上訓練(DIG)の講師養成として、市町職員を対象とした研修・訓練が実施されている。

また、消防大学校や京都大学防災研究所など教育・研究機関が、防災担当者向けの研修を開催しており、例年、兵庫県内からも担当職員が参加している。

(2) 訓練

兵庫県防災局では、災害対策本部要員及び事務局要員を対象に、災害対策本部設置運営訓練、情報機器の操作訓練、非常参集訓練などを行うほか、関係機関との連携確認、県民への意識啓発の機会として総合防災訓練や地域防災訓練を県域及び県民局単位で定期的実施している。平成15年度には、兵庫県が当番県となった近畿府県合同防災訓練において、西日本初の大規模図上訓練を取り入れるとともに、一部実動訓練との融合を図るなど、

訓練内容をより実戦的なものにするよう努めている。

(3) 県民等への意識啓発等

住民等向けの研修としては、①県民局単位で実施しているひょうご防災カレッジ、②防災局の自主防災組織を対象に講師を派遣する地域防災の人づくり推進事業、③防災局がとりまとめている専門救援専門ボランティアの各分野ごとの専門研修、さらに、④防災エキスパート等専門ボランティアごとの研修などが実施されているほか、平成16年度から、ひょうご防災リーダー講座として12日間の体系的な研修が行われている。

5 残された課題

様々な取り組みが震災後に行われており、研修や訓練に一定の工夫が見られるものの、現在、次のような課題が残されていると考えられる。

(1) 体系的な研修の実施

現在の研修等の問題点として、必ずしも体系的に進められていないことが挙げられる。その背景には、体系的なカリキュラムの不在が挙げられる。

(2) より実戦的な訓練の実施

災害の疑似体験として訓練が実施されているが、より実戦的な訓練とするためには、実際の災害事例、とりわけ災害対策本部や防災担当者の高度な判断を必要とする事例に沿った訓練ストーリーの開発など、一層の工夫が求められる。

(3) 県民等への意識啓発の評価

県民向けに実施されるひょうご防災リーダー養成講座のカリキュラム内容や実施方法など、受講者へのアンケート等を通じて、参加者の意向や理解度を把握し、常に見直していくことが必要である。

6 今後への提案

(1) 定量化の必要性

災害の事前段階において、各自治体ごとに求められる災害対策要員の質(職階、技術等)及び人数を定量化し、その理想像に現状を対比して、組織整備等の対策を実施していくことが必要である。

(2) 今後への提案

ア 自治体の規模や脆弱性など諸事情に応じた、初動期から復興期までの人材の確保
イ 「予備役」制度の導入

防災担当職員以外に災害発生時に臨時に動員できる、予備役システムを提唱する。

(7) 他部局に異動した防災担当職員を発災時に災害対応に充てるシステム

(4) 消防、警察、行政等の職員OBを災害時に動員するシステム

(ウ) 情報通信、機器操作等の技術・技能を持った民間の者を災害時に動員するシステム

ウ 防災人材のマネージメント機能の強化

災害時の要員の動員計画、平常時の防災関係職員の人事ローテーション、研修等について一体的に管理する機能は、現在の自治体の人事システムの中に見当たらないが、担当職員の人事ローテーションの段階から、研修・訓練を含め、防災を担う人材について一元的に管理する機能を強化することにより、理想の人材を理想の人数だけ集めることのできる体制の整備を検討すべきである。

7 おわりに

ア 復興を担う人材の初動期からの配置

発災直後は、災害応急対応に関心が集中することは当然であるが、その一方で並行して災害復興の計画づくりなどに当たる要員を確保することが重要である。

イ NPO、NGO、CBOとの連携

防災関係機関のみならず、NPO、NGO、CBOなどとの連携による災害対策要員の確保を図ることが、今後ますます重要になってくると思われる。

ウ 育成した人材の活動促進

平時からの訓練や研修等により技術・技能を他分野でも活用するなど、育成した人材の有効活用を図るとともに、習得した技術等のメンテナンスを行うことも重要である。

エ 防災を担う人材をいかす仕組みづくり

防災を担う人材が持つべき個人属性と同時に、そうした人材を活用できるように組織の仕組みを今後整備していく必要性が示された。

(本 文)

1 はじめに

復興 10 年総括検証提言事業の大テーマである「災害に強く、安心して暮らせる都市づくり」の一項目として「防災を担う人災育成」は位置づけられている。21 世紀前半には東海・東南海・南海地震の発生が確実視されている。同時に、その前後に地震の活動期に入った西日本では直下地震発生の危険性が高まっている。また地震災害だけでなく、風水害による被害も近年激化・頻発化の傾向を示している。その一例が豊岡市に大きな被害を与えた台風 23 号である。平成 16 年度には台風 23 号を含めて、10 個の台風が上陸し、各地に大きな被害を残している。災害は自然災害ばかりでない。兵庫県下では鳥インフルエンザによる新興感染症の流行によって風評被害を含めて甚大な影響が出ている。

こうした事実は、不測の危機が発生する可能性はつねにあり、その原因は多種多様であることを示唆している。わが国にはどのような原因で発生する危機であれ一元的に対応する体制がとられていない。しかし、災害対策基本法にもとづく防災の枠組みは、現行ではもっともそれに近いものである。実際に兵庫県では震災を期に危機管理全般を統括する責任者として防災監職し、それを補佐する部局として防災局を拡充してきていることがそれを証明している。したがって「防災を担う人材育成」が扱う範囲は単に自然災害のみに限定するのではなく、危機全般を対象とし、地方自治体における危機管理を担う人材の育成を視野に入れるべきであると考ええる。

震災を契機として、防災における自助・共助・公助のバランスが議論されるようになった。防災を担う人材に関しても、住民個人の能力啓発、コミュニティにおける互助能力の向上も不可欠なものである。その意味では、地域における消防団、自主防災組織等の人材や N P O ・ N G O 、ボランティアなどの人材についても対象とされるべきであるが、これらについては最小限の範囲で触れることとし、詳細な検証が本検証の別の課題でなされており、別稿に譲ることとしたい。本稿では公助の主体である地方自治体において防災を担当する人材の育成に焦点をあてていくことにする。とくに、阪神・淡路大震災級の大規模な災害の対応に当たる職員（人材）について災害対策本部要員など災害対応の中核的組織の職員として、どのような技能や経験を持った要員が必要か、また、現実はどうかを探りつつ、理想と現実とのギャップを埋めるために必要な人材育成対策について、いくつかの提言を行いたい。

私個人は阪神・淡路大震災の際に兵庫県を始め被災自治体の行政職員がとった対応は、その前年に米国で発生したノースリッジ地震の際に対応にあたった人たちの働きよりもはるかに献身的であり、能力の高いものであったと認識している。しかし、それは個々の職員の属人的な特性に拠るところが多かったとも認識している。つまり、個人の超人的ながんばりで震災を乗り切ってきた気がする。それに対する敬意を感じるとともに、第 2 次大戦中の日本軍の精神主義に相通ずる危うさを感じる。これも私個人の見解だが、誰もが防災を担う有為な人材となりうるような合理的な組織活動として防災対策が整備されることが大切であると感じている。今後もしつどこかで危機が起きるはずである。そのとき、今回と同じような献身的な活動を職員から期待できる保証があるのだろうか。同じ努力を払うとするならば、より良い対応はできないものなのか。同じ程度の対応でよいならば、もう少し楽にできないのか。そうした問いに答えることを目指して本検証を進めて行きたいと考えている。

本稿では、いざ危機が迫ってきたときに、あるいはそれに直面したときに、組織にとって

必要不可欠、あるいは大変役に立つ人材とはどういう人かという要件をまず明らかにする。阪神・淡路大震災での災害対応に実際に従事された方には、自らの体験を通して、こういう人が欲しい、こういう人でないと使えない、こんな人は要らない、という理解があるはずである。そういう本音を踏まえずに、形式的な人材育成制度を作っても、いざとなったら役に立たない制度にしかならない危険がある。そこで、震災後の対応を担ってきた優秀な行政職員にお願いして、震災以来の10年で、震災に限定せず、広い意味で組織にとっての危機的な状況について直接体験された、あるいは見聞されたいろいろな動きを語っていただき、防災を担う理想の人材像を明らかにする。

ついで、阪神淡路大震災を契機として、国や兵庫県の防災体制がどのように変化し、現在の体制になったかを検討する。それによって、防災を担う人材がどのように活用されるかが明らかになるからである。阪神・淡路大震災発災当時の兵庫県では、地域防災計画を作成、推進し、災害対策本部を設置、運営するなど災害対応を総合的に進める組織は、生活文化部の消防交通安全課であり、人員も課長以下20数名に過ぎなかった。さらに、その中で日頃から防災を担当していたのは防災係の係長以下数名に過ぎないという状態であった。その体制で、阪神・淡路大震災という未曾有の大災害を経験することになる。理想的にはその数名が専門的な検知から知事を補佐し、7万人に及ぶ兵庫県職員を有機的に差配し、円滑な災害対応の推進を指揮することが求められる。しかし現実には職員自身も被災し、公共交通機関も途絶する中、災害対応に当たるべき職員が絶対的に不足したまま、貴重な初動の時間が過ぎていった。この事実を大きな反省点として、国や全国のほとんどの自治体が防災体制を見直し、迅速かつ的確な災害対策を行うためには、要員の数と質を確保する必要性が明らかになった。

さらに、阪神淡路大震災後の国や兵庫県では、防災分野においてどのような人材育成策が展開されてきたかを検証する。最後に、理想の人材像を育成するという観点から現行の人材育成策を評価する。

2 理想の人材像

ひとたび大規模な災害が発生した場合、被災した自治体が迅速かつ的確な災害対応ができるかどうかは、最終的に首長はもちろん、防災担当の人材の資質に依るところが大きい。そこで、まず検証を始めるに当たり、理想の人材像を探る必要がある。

(1) 阪神淡路大震災の対応経験者が感じた理想の人材像

7月下旬に神戸市内において、以下の主旨の座談会を開催し、理想の人材像は持つ個人的な資質と、そうした人材を活用するための仕組みについて検討を行った。

「防災を担う人材育成を考えていくとき、実際に災害対応に従事された方の本音として、こういう人が欲しい、こういう人でないと使えない、こんな人は要らない、ということがあはずです。そういう本音を踏まえずに、形式的な制度を作っても、いざとなったら役に立たない制度にしかありません。・・・不測の危機が発生する可能性はつねにあります。防災を担う人材育成の第一歩は、いざ危機が迫ってきたときに、あるいはそれに直面したときに、組織にとって必要不可欠、あるいは大変役に立つ人材とはどういう人かという要件を明らかにすることです。この点について、忌憚なくご議論いただこうということで、本日の座談会を企画させていただきました。

皆さんが阪神淡路大震災以来の10年で、震災に限定せず、広い意味で組織にとっての危機的な状況について直接体験された、あるいは見聞されたいろいろな動きをもとにお考えを語っていただきたいと思います。

今日は、阪神淡路大震災後の復旧・復興で大きな役割を果たした自治体から実際にさまざまな現場での活動を支えてきた方々にお集まりいただきました。人選はまったくわたしの独断と偏見です。この10年間にわたし自身がおつきあいさせていただいた中で、強く印象に残る優秀な方たちです。こういう方がいるおかげで現場がまわっていると思えた方で

もあります。ぜひその方たちの見識をお聞きしたいと思う方を選ばせていただきました。」

3時間を越える熱心な討議の結果、「防災を担う人材育成」に関して以下のような結論が得られた。

ア 防災を担う人災が持つべき個人の属性

一言でいえば上司に言われたことだけやればよいという人ではだめであるという点は全員一致した見解でした。防災を担う人災がどのような個人属性を持つべきかについて皆さんから指摘されたことは、以下の11に集約できると思います。前半5つは個人の仕事に対する取り組み方に関するもので、後半の6つはリーダーとしての資質に関するものに大別できます。

- (ア) 体力的・精神的に強靱である人
- (イ) 個人的事情よりも仕事を優先できる人
- (ウ) その場で自分に何ができるかを考える人
- (エ) 全体像を把握した上で仕事ができる人
- (オ) 自分の判断で迅速に事態に対応できる人
- (カ) 声の大きい人
- (キ) 誰とでも対等に渡り合える人
- (ク) コミュニケーション能力が高い人
- (ケ) 周りの人の動きがちゃんと理解できる、読める人
- (コ) 調和が取れている人
- (サ) いろいろなタレントを組み合わせうまく使える人

イ 危機のとき役立つ人の見分け方

危機対応をする各拠点には、その場を任せられる中心人物が必ず存在しているというのが皆さんの経験でした。その場を任せられる人とは、危機に際しての自発性を持ち、組織のためになるか、あるいは全体としての減災につながるかを判断根拠にして、自分の判断にもとづいて物事を処理できる人です。しかも要所所で報告を上げ、上司に確認を求めてくる人でもあります。そういう中心人物をいち早く見つけて、その人と密接に連絡を取りながら対応を進めることが、危機対応を成功に導くために必要であるという結論がえられました。

その場を任せられる人は、日頃から、その部局において実質的な権限を持っていて現場のみんなが動けるかを判断できる人です。しかし、その人が必ずしも職位の最上位にいたとは限らないことには注意が必要です。したがって、職制だけにこだわると、危機に際して的確で機敏な対応ができない場合もありうる危険性があります。

そこで、現場を任せられる人をいかに速く発見するかが大切になります。それには、全庁的に投げかけられた問題に対して、職場を代表して反応する人をマークすることが有効であるという意見が出されました。反応には、積極的に賛成する、あるいは反対するというだけでなく、単に質問や問い合わせをするだけの反応も含まれる。なぜ反応に着目するか理由は、現場を任すことができる資質を持つ人の仕事振りと関係しているのです。そういう人はどのような仕事に対しても前向きで、抱えている仕事量とは関係なく、どこか心に余裕を持っており、いろいろ言うてくることを聞き流しながら、問題を整理して、何が大切かを落ち着いて判断できる人間であるという特徴が指摘されました。そのため、日頃はあまり仕事をしないという評価を受けている可能性もあるのです。逆に、危機に弱い人には、上司に言われたことだけを一生懸命やる人、指示待ち型という共通点がありました。

現場を任せられる人は組織の中にどの位存在するのかと問われると、この場合にもパレートの法則が適応できそうです。つまり、もし職員が10人いれば、2人が現場を任せられる人、残り8人は言われたことをする人であるという観察がありました。これはどの職種、どの職場でも当てはまるといわれています。また、現場を任せられる人は、ど

の職場に移っても結局その現場を任されるようになるという観察もあります。危機管理の観点からは、こうした有為な人材を各部局や各拠点にきちんと配置することは人事部局が配慮すべき重要な点であるという指摘がありました。

現場を任せられる人が平時に持つべき役割として、指示待ち型の人やりがいを持ち、組織を活気に満ちたものにするための方策を考えることがあるという意見が出されました。指示待ち型の人でも個人個人にはいろいろな得意技があり、それを活かせる仕事をどう彼らに与えるか、一歩進んで、その人たちが社会的に打って出るような仕事を体験させられるかも、現場を任せられる人たちにお問い合わせすべき課題だということです。

ウ 権限の委譲を巡って

日頃の組織運営のあり方が、危機対応にも色濃く反映しています。日頃から権限を現場に委譲していることを公言している組織では、危機に際しても現場の職員の判断で迅速に処置が進められました。そうした組織ではもめごとが起きた場合でも上司は現場の判断を支持しました。それに対して、部下に権限委譲が明確になされていない組織では、危機のような新しい出来事で専決事項の規定が確立していない場面で、どのように権限を割り振るかが自然発生的に決まり、ある程度ルールとして定着するには何ヶ月間かの実践の積み重ねが必要としました。その間、流動的な事態に対して決定権限を持たずに交渉に臨む苦勞を現場で対応にあたる人は経験しました。そうした組織でもその後、迅速な意思決定を行う必要性から危機管理に関して権限委譲を行うような制度改正が行われています。

日頃の権限委譲のあり方が違くと報告のあり方も違っていました。権限を現場に委譲している場合には、震災の時には定期的に会議し、その結果を各最前線に一斉に送り、その後の対応は現場での対処に任せられました。逆に権限の委譲が明確でない組織ではメモが基本的な報告の手段でした。トップとの会話でも、前者がほとんどメモを使わないのが特徴なのに対して、後者は後で必ずメモにまとめることを求められるという違いがありました。こうした報告方法の違いは、危機における組織内での情報共有の仕方にはいろいろな方法が存在しうることを示唆しています。

今後新たな種類の危機の発生が予想され、危機管理に関するさまざまな法整備が進むなか、仕事そのものは、これまでの危機のときも同じ内容で、対策本部の動きとしても基本は同様なパターンで対応できるとしても、より明確な権限の整備が求められる状況にあるといえます。震災当時でも大きくりに担当を決めて後はその人にまかせると、その人に情報が集中するため総合的な判断が可能になり、徐々に何でもこなせるようになったことも事実です。

エ 迅速な意思決定を可能にする仕組み

危機に臨んで迅速な意思決定が行うためには、通常の手続きでは間に合わないことがあります。その解決方法として2つの方法があります。第1の方法は、通常の手続きを省略して、トップの判断を仰げる体制を構築することです。第2の方法は、現場で決断をする必要に備えて、権限を部下に委ねる仕組みを普段から整備することです。部下に権限を委譲する前提として、上司も部下も同じ問題認識を持ち、同じ解決方法を芳と判断できるように、必要な情報を共有できる仕組みを整備することが必要になります。

オ 情報共有の仕組み

情報共有を行うためには、情報の収集、集約、発信を一元化させて、常にそこから情報を提供すると情報処理の仕組みが必要となります。危機管理の最終目標は組織が果たすべき社会的責務を果たすことで、組織に寄せられる社会的信頼を守ることです。そのためには、部局単位に縦割りに情報を処理するだけでなく、サービスを提供する対象である一般の市民の気持ちで情報を精査し、整理していく必要があるのです。

合理的な対応を可能にする情報の共有のためには、膨大に集まった情報を上手に大まかに整理できることが必要です。組織としては、どの情報を優先するかのランクづけが

確立していると、情報共有が早くて確実にになります。そのためには、関係者全体で共有できる情報はホワイトボード1枚程度が上限であるという経験から、まず共有すべき全体像と、個々の担当に任せるべき情報を仕分ける必要があります。また、災害規模によっても、着目すべき情報が異なることを理解しておく必要があります。さらに、必要となる情報は職位によっても異なります。そこで、上司に情報をあげる場合には、手持ちの情報を組み合わせて全体像としてひとつの情報に集約することも必要です。

しかし、こうした情報の整理の仕方を日常から訓練をしておかないと、いざというときに実行できないかもしれません。また、危機管理部局としては地図をベースにして災害状況を把握するための情報整理ができる人を将来養成したいという希望がありました。いずれにしろ、情報を整理する確立した手法はまだありません。今後、必要となる情報を確実にかつ簡便に整理できる手法を開発することが必要です。

カ 苦情処理をどうとらえるか

情報共有にとって高い情報価値を持つものが、さまざまところから寄せられるクレームです。それを単なる文句として対応するか、宝と思うかによって、その後の組織の対応が全く違ってきます。とくに危機的状況で現場から出てくるクレームあるいは問題は、災害対策本部では知らない情報であり、本来宝のはずです。それを通常の縦割りで処理してしまった瞬間に、宝ではなくなってしまう。

しかし、クレームがすべて宝だというわけではありません。したがって、それらを選別し機能的に処理できるシステムの構築が必要になります。ある自治体では震災直後、電話の受付人数を20人程に増員し、係長を一人付けたのです。電話を受ける部屋には、よくある質問についての答え方が貼ってあり、質問の大部分はそれで回答できました。それでは処理できない問題だけが係長のもとに集り、その対応を組織全体で検討しました。こうした工夫は有効です。

キ クライシス・コミュニケーション

単なる事案処理に加えて、危機に関する情報の出し方、その素早さまで含めて対応の質が問われてきています。これはクライシス・コミュニケーションの問題であり、今後の危機管理において感性を高める必要がある分野だと指摘されました。クライシス・コミュニケーションには新しい現実を確定することと、それを周知することの2つの側面が大切です。何を伝えるかと、どう伝えるかの2つです。

危機や災害によって、それまでの現実ではない新しい現実が生まれたはずで、その全体像を確定する仕事が必要になります。災害時のコミュニケーションの主体として被災地の行政が持つ責務の一つが、新しい現実に関わりかけその姿を方向づけ、確定していくという役割です。ですから、理想としては誰もが同じことを言えるようになることが重要です。そのために情報収集、集約、発信の窓口の一元化が必要となるのです。発信すべきものは、非専門家である危機対応の責任者がマスコミの前でしっかり応答できる程度に、一般人の視点から危機の状況とそれに対する対応の全体像を文書にまとめたものです。それを用意することが本当の意味でのリスク・コミュニケーションの出発点です。さもないと、リスク・コミュニケーションは古いコミュニケーション理論のやき直しか、記者会見を切り抜けるテクニックに過ぎなくなるからです。

ク 危機の全体像を把握する方法

危機の全体像を把握するには、危機をモニタリングするインデックス、異常を検知するためのインデックスを持つことが重要です。さまざまな種類の危機がありうるので、一個人がすべての分野の危機に精通することは困難であり、組織全体として危機をモニタリングするネットワークを構築する必要があります。どのインデックスに着目すべきかを示し、過去の振舞いについてのデータを提供するのはその分野の専門家の役割です。そうしたインデックスにもとづいてモニタリングし、異常があれば対処することが危機管理部局の責務となります。そうした危機検知の仕組みをどんどん社会制度として

取り込むことが社会の安全・安心を高めることに寄与し、危機に対する感度を向上させることになるのです。

ケ 新しい危機にどう立ち向かうか

新しいタイプの危機に組織が直面するとき、既存の危機管理体制でどのように対応できるかという問題があります。危機への対応には、直接の事案処理に加えて、情報収集や作戦計画の立案、資源管理、そして伝票処理に関する業務を総合的に指揮調整する必要があると考えられています。これは危機管理の世界標準として確立しつつある Incident Command System の考え方です。

たとえば、鳥インフルエンザの場合には事案処理のために、食鳥の始末、工場の清掃、食肉の流通阻止、さらには野鳥の死骸の処理などを実行することが求められました。これら実働部隊の活動をいつ、どこで、どのように実施するかについて実施計画を作り、それを周知していく情報作戦に関わる仕事が発生します。そして、そうした活動に必要な資源を調達し、管理する必要も出てきます。いわゆる需要と供給をつなぐという問題です。最後に、そうした活動をすべて伝票に置き換えて予算の手当てをするために膨大な事務量が発生します。

新しい危機には新しい実働部隊を投入する必要があるかもしれませんが、しかし、その活動をサポートする情報作戦、資源管理、財務管理の仕事を誰が実行するのか、の位置づけがあいまいなのです。こうしたスタッフ部門の活動は従来から軽視されてきた傾向がわが国にはあります。危機対応計画も事案処理計画だけを規定しているものがほとんどです。新しい種類の危機に直面する場合に、スタッフ業務の部分も新しい部局で担当するのか、既存の危機管理部局に委ねるのか、比較検討する必要があります。

作戦計画は実働部隊の人の協力を得ながら共同で、調達や資源管理と危機に伴って発生する事務量を処理は既存の危機管理部局が担当するのが効率的である、と思います。こうした機能の明確化をすれば、人を替えることも可能です。逆に、人を替えようとする前提として機能の明確化があると思います。

コ 一元的な危機対応システムの構築に向けて

こうした機能の明確化は、問題が複数の部局にまたがる危機が発生した場合にとくに必要となります。現状は、実行部隊を持つ各部局の調整部局として危機管理部局が存在し、連絡会議を持って、調整機能を果たしています。それでも情報作戦について「ぬけ・もれ・おち」が発生する危険性が指摘されました。これは主管する部局が存在するときに、危機管理部局がサポート役として全部局を調整していくケースですが、既存の職制では主管部局がなく、かつ全部局にまたがるという新しい種類の危機が発生する危険性もあります。その場合には、たとえ専門的な知識が不十分でも危機管理部局が主体となって調整役にならざるをえない事態なのです。

このような事態を想定すると、専門的な知識を持つ人材が危機管理部局にいて、全部局を仕切る体制が必要だと思います。主管部局が存在する種類の危機に備えては、実働部隊となる各部局から危機管理部局に継続的に人を出すことで情報作戦機能を高めることが必要となります。既存の職制では主管部局がない場合に備えては、組織内の人材ではなしに、外部の専門家や有識者の意見を取り入れながら、すぐに対応組織を立ち上げられる仕組みを作る必要性が指摘されました。それぞれの分野の専門家を事前にピックアップして協力をお願いしておき、いざというときすぐに専門家が対策本部に詰めて、そこに権限を集中できるシステムを構築することの必要性です。

この考え方が示唆する方向性は危機管理のシステムの標準化です。どんな種類の危機でも初動段階での対応は同じにしておき危機管理部局の職員が担当します。その後当該分野の必要な知識を持った方も参画して、問題の本質を理解しながら対応していくのです。そして、専門家の参画は応急対応の段階だけにとどまらずに、その後の復旧・復興段階において支援策を立てる場合にも継続されるのです。

(2) 中央防災会議が提示する理想の人材像

平成14年7月4日開催の中央防災会議において、設置が了承された「防災に関する人材の育成・活用専門調査会」が平成15年5月21日に発表した報告書には図1に示すとおり、防災関係機関の職員を中心に理想の人材像が提示されている。

図1 「防災に関する人材の育成・活用専門調査会」報告（必要な部分のみ抜粋）

災害発生時には活動環境等が激変し、平常時とは全く異なる状況の中で、人命にも関わる事項について、迅速かつ的確な対処を行わなければならない。

そのためには、平素から災害を意識し、災害発生後に起こる事態を具体的にイメージすることによって、災害発生前の段階から被害の発生を軽減するために行うべきことを把握することが必要である。したがって、防災に携わる「人材」には、次のような能力を備えている必要があると考えられる。

- a 災害発生後時間経過とともに何が起こるか、自分の周辺で何が起こるかなどを具体的にイメージすることができるイマジネーション能力
- b 情報不足下、あるいは情報集中下において状況を分析・判断し、理解する能力
- c 自らの災害に関する知識を有機的に結合し、状況に応じ最適な判断を行い、迅速に行動する能力（状況や意見を伝達するプレゼンテーション能力、連携、助け合いのためのコミュニケーション能力を含む）

ア 資質と能力

中央防災会議は防災に携わる人材は、災害発生時等において、適切・的確な対応を行うことができる人であると考えている。そのためには、限られた情報、断片的な情報から事象の全容を把握することが必要であり、災害発生後の時間経過とともに何が起こるか、自分の周辺で何が起こるか等を具体的にイメージすることができる「イマジネーション能力」を持っていることが求められている。さらに、自らの災害に関する知識を有機的に結合し、迅速に判断して適切な行動をとり、役割を果たすことができる「対応能力」を持つことも望まれている。

そしてこれらの能力を向上させるために、「防災に関する人材の育成・活用専門調査会」報告書には、防災担当職員用の標準的な研修プログラムで研修すべき項目として図2に示す各項目をあげている。このリストからだけでも、防災担当職員が多岐にわたる知識を必要としていることがわかる。

図2 標準的な研修プログラム
～防災担当職員用～ から大項目を抜粋

- 1 知識編
 - (1) 「災害」の性質に関する知識
 - (2) 防災対策に関する制度の基本的知識
 - (3) 災害対応に関する基本的知識
- 災害対策本部運用に係る基本的知識
- 活動内容に関する知識
- 2 対応能力編
 - (1) ケースメソッド
 - (2) 図上訓練
 - (3) その他の手法

イ 職階による必要となる能力に違い

また、災害の業務のレベル及び対象者によって必要とされる能力にも違いがあると考えられている。災害対応においては、大きく本部業務、現場指揮業務、業務実行レベルの3つに業務のレベルを別けることができるとしている。本部業務は戦略決定の要素が強く、現場指揮、業務実行になるにしたがって、戦術決定の要素が多くなる。そのため、本部業務には、主としてイマジネーション能力が求められ、業務実行は対応能力が求められるとしている。また、現場指揮業務では、その両方が平均的に求められることになる。

ウ まとめ

中央防災会議が掲げる能力と阪神淡路大震災を経験した人たちがあげた属性とどのように関係するものだろうか。中央防災会議は、「イマジネーション能力」「状況理解力」「適切な判断力」「迅速な行動力」の4能力をあげている。前3つは個人の資質に関わる能力、迅速な行動力はリーダーとしての能力をかかげている。一方、その点では座談会で抽出された2種類の能力と一致していることになる。座談会で明らかにされた個人の資質では、(1) 体力的・精神的に強靱である人、(2) 個人的事情よりも仕事を優先できる人は座談会で新たに提起された特徴である。(3) その場で自分に何ができるかを考える人は中央防災会議の「状況理解能力」、(4) 全体像を把握した上で仕事ができる人は「イマジネーション能力」、(5) 自分の判断で迅速に事態に対応できる人は「適切な判断能力」にそれぞれ対応している。(6) 声の大きい人は座談会からのオリジナルである。(7) 誰とでも対等に渡り合える人、(8) コミュニケーション能力が高い人、(9) 周りの人の動きがちゃんと理解できる、読める人、(10) 調和が取れている人、が中央防災会議の「迅速な行動力」を具体化しているといえる。また、(11) いろいろなタレントを組み合わせうまく使える人、中央防災会議にはないものである。そうした違いは中央防災会議の理想とする人材が災害発生直後の時点を想定しているのに対して、座談会から抽出された要素は10年間の復興過程を反映している点が大きく影響していると考えられることができる。

3 震災がもたらしたもの

(1) 組織体制の整備

震災当時、国においては、自治省消防庁（省庁名は当時。以下同様。）、警察庁を除けば、国土庁が防災を担当する省庁とされ、国土庁長官が防災担当の大臣であり、国土庁に防災局が置かれていた。現在では内閣府に専任の防災担当大臣が置かれ、内閣官房に危機管理官、内閣府に政策統括官（防災担当）の下に審議官及び総括、予防、応急対応、復旧・復興、地震・火山の各分野の参事官が置かれるなど、格段の体制強化が図られるとともに、内閣府には省庁間の調整機能・権限が与えられており、近年相次いだ地震、風水害における迅速な現地本部の立ち上げなどを見ても、国（中央省庁）の組織体制は格段に改善されている。

都道府県の状況については、端的な指標として危機管理専門職設置状況を見ると、平成8年に兵庫県が防災監を設置したのを皮切りに、消防庁の調査によると部長級・次長級以上の危機管理専門職を設置している都道府県は平成10年度当初の8府県から平成16年度当初には38府県に増加するなど、防災・危機管理に関する体制が充実される傾向にあることは、ある程度評価できるが、その多くは、実質的に危機管理専門職員を置くに止まり、専門職員を補佐する体制の整備が不十分であること、そもそも危機管理事案に関する経験の蓄積が少ないことなど、危機管理業務全般について、一定の総合調整機能を果たせるだけの組織・体制整備を伴っている府県はまだ少数であると言えよう。

都道府県以上に自治体間の人口・財政規模の面で格差の大きい市町村においては、都道府県と比較して防災・危機管理組織の整備は進んでいない自治体が多く、防災・危機管理

を所管するセクションも総務部門、住民部門、土木部門、消防本部など様々であり、政策として日々あるいは毎年、成果が問われる分野でないことが多分に影響しているのである。うが、防災・危機管理についての優先順位が必ずしも高いとはいえないのが実情である。

(2) 兵庫県における震災直後の組織の拡充と人員の体制

ア 兵庫県の組織体制の整備

災害応急・復旧対応に当たる兵庫県の組織の編成を見ると、震災当日に災害対策基本法及び地域防災計画に定める災害対策本部として兵庫県南部地震災害対策本部を設置したが、より柔軟かつ総合的に災害応急対策に当たるため翌日には知事を本部長とする「平成7年兵庫県南部地震災害対策総合本部」に改組している。

総合本部は、緊急対策本部及び災害復旧対策本部に大別され、それぞれ副知事をトップに合計13部体制でスタートし、状況の変化、対策の進展など必要に応じて部の新設・改廃が行われた。その後、創造的復興を目指す兵庫県は、発災約2カ月後に阪神・淡路大震災復興本部を設置し、総括、国際、地域、渉外、防災等12部の体制を整備するとともに、神戸市内の地方機関であった県民サービスセンターを震災復興総合相談センターに改組した。なお、復興本部の設置に伴い、緊急対策本部及び兵庫県南部地震復興本部が廃止されるとともに、災害対策総合本部を災害対策本部に組織変更している。

イ 復旧・復興の要員配備と確保

(7) 配備体制

発災以来、兵庫県では、災害対策本部の所属職員の全員を配備する体制（3号配備）を敷き、余震や災害対策の推移を勘案して約1カ月後に概ね5割の職員を配備する体制（2号配備）に、約2カ月後には少数職員を配備する体制（1号配備）に切り替えている。

(1) 防災業務経験者の活用

職員の配置については、緊急時の混乱状態を経て、発災4日後には、消防交通安全課長経験者を緊急対策本部の物資対策及び緊急救援活動の責任者に据えるとともに、担当する職員も防災業務の経験者を中心に配置している。

(2) 緊急救援活動要員の動員

兵庫県では避難所の巡回を通して避難住民の生活環境の改善を図るために「避難所緊急パトロール隊」を発災3日後から組織した。1隊は県職員2名警察官3名の5名体制であったが、この県職員については、本庁を含む被災地域の機関に勤務する職員のみならず、西播磨、但馬、丹波の被災地域外の職員を含めて、全県的な動員体制で188日間で延べ21,066人（1日平均112人）を投入した。

このほかにも、被災地内の7カ所に設置された救護対策現地本部において、役付職員3名（計21名）～6名（計42名）を1月22日から7月26日まで延べ5,914名動員している。

ウ 他府県等からの応援職員の受け入れ

(7) 平成16年夏から秋にかけての一連の豪雨災害や同年の新潟県中越地震など、この検証作業を進めている間に比較的大規模な災害、都道府県単独による災害対応には限界がある事案が続発した。広域応援の評価等は本検証の別稿に譲るが、阪神・淡路大震災当時と大きく異なるのは、近隣府県のみならず全国の都道府県、市町村から被災した自治体に対し、迅速に人員面の応援体制が確立されたことであり、阪神・淡路大震災の教訓が活かされたといえる。被災した自治体では一時的に大量の業務が発生し、その対応が困難になるという経験が全国の自治体に共有化されていると考えてよい。

(1) 阪神・淡路大震災当時の応援状況は、「阪神・淡路大震災－兵庫県の記録」（P38）に詳しいが、概ね兵庫県等からの要請に基づくなど事前の調整を行った後に職員を派遣しているが、隣県である大阪府、東海地震に備えて広域応援を検討していた静岡県など一部の府県ではあるが、連絡担当の職員をいち早く兵庫県に派遣した実例がある。

なお、兵庫県は、平成16年度の新潟県中越地震に際しても県庁内にプロジェクトチームを編成し、阪神・淡路大震災の災害対応に当たった経験者を中心に約80名の職員を派遣したが、常に新潟県庁内に連絡・調整担当の職員をおいて、現地で必要とされる要員を派遣するよう派遣元との調整を図っている。このように、調整業務を思い切って応援側に任せてしまうことにより、災害対策本部に必要な人員の数を削減することも考える必要がある。

いずれにせよ、他の自治体からの応援により要員を確保するという選択肢が確立しており、これをうまく活用して一時期に大量に発生する業務を処理する人員を確保する方法を認識しておく必要がある。

エ まとめ

(7) 災害対応の組織の特性

a 4つの類型

災害対応の組織は、クアランテリによると、図3にあるとおり基本的に4つに分類される。

図3 災害対応のための4種類の組織

区分		仕事内容	
		同じ	増加
人 員	同じ	通常業務 (警察、消防、医療)	拡張業務 (災害対策本部)
	増加	拡大業務 (ボランティア)	創発業務 (災害復興本部)

E. L. Quarantelli (ed) Disasters : Theory and Research, Sage, 1978 より

分類軸として、同じ人員が担当するか、人員を増やすか、そして、同じ仕事を続けるか、新しい仕事を増やすかという2次元の組み合わせを提示している。

通常業務を行う類型においては、確かに全国から人員が動員されるが、動員される人員は全て、同じ警察官、消防士、医師であり、通常と同じ仕事を行うことになり、個人の仕事内容に変化が有るわけではない。この業務は、災害時だからこそ重要な業務であり、したがって全国から応援を呼ぶことになる。

拡張業務を行う類型においては、基本的に同じメンバーで仕事内容が多種多様に増加することになる。国、自治体の防災担当者がこれに当たり、災害対策本部従事した者なら誰でも経験することだが、ありとあらゆる内容の指示、相談、苦情といったものが持ち込まれることになる。

拡大業務を行う類型においては、災害時に発生する新たな業務であるが、食事の配布、物資の仕分けといった比較的単純な業務を担うことになり、ボランティア組織がこの典型である。

創発業務を行う類型においては、災害発生以前には全く考えていなかった業務を担当することになる。災害復興本部の業務がこれに当たり、人員も新たに確保して組織体制を整備する必要があることはもちろん、場合によっては外部の人間の参画

を求めることとなる。ちなみに、最近では東京都のように事前に復興計画を作成する動きもあるが、やはり全ての業務を事前に想定することは困難であろう。

b 兵庫県の組織・動員に見る類型

阪神・淡路大震災後の兵庫県の組織、動員体制もこの分類に当てはめると分かりやすい。

拡張業務を担当した災害対策本部で新たに人員配置した際には、防災業務の経験者が充てられており、拡大業務と考えられる避難所パトロールには、県職員全体から動員を行い、創発業務である復興計画の作成等においては、学識経験者、経済界をはじめとする各種団体の代表者の参画を得て計画を作成している。

こうした分類に従って組織や動員を考えていくことは、今後の災害対策・復興対策に当たっての参考となる。

- (イ) 兵庫県における組織の改編にみられるように、未曾有の大災害の応急対策を進める中で、臨機応変に組織を改組していったことは、ある意味、自然なことであり、必要なことであった。災害の規模や態様は一つとして同じものはなく、被災者のニーズも地域や時間の経過により異なることを考えれば、臨機応変な組織づくりと柔軟な人員配置は当然な姿であるとも考えられ、平常時の行政組織では考えにくいものかもしれないが、平時から十分に検討しておくべきことであり、今後の災害対応組織のあり方に示唆を与えている。
- (ウ) 阪神・淡路大震災後、国の防災基本計画、自治体の地域防災計画は、より具体的な記述となり、また災害類型に応じて独立した編となるなど、その内容が格段に充実されている。また、防災に資する施設・設備についても、情報・通信機器を中心に、より高度かつ多様なものが導入されてきているが、災害が発生した場合に、これらが実際に機能するか、あるいは定められたとおりに実施できるか、こそが重要であり、これはひとえに災害対応に当たる職員の資質向上にかかっている。また、災害は多種多様で予想できない展開を示すものであるが、こうした事態にも、適切で弾力的な対応を行うことが、組織にも個人にも求められている。

4 防災分野における人材育成の取り組みの概要

我が国は、例年のように襲来する台風をはじめ、梅雨前線等に伴う水害や土砂災害、火山の噴火や海溝型の地震、活断層型の地震など様々なタイプの自然災害に見舞われる、世界でも有数の災害発生国であるが、防災業務に携わる個々の職員にとっては、その在任期間中に災害対策本部が設置される規模の災害に遭遇することは、むしろ希ともいえる。したがって、災害対応に関する過去の事例の学習や訓練を通じて、災害対応能力を向上させるしかなく、国や兵庫県をはじめとする各自治体においても、各種の研修や訓練の機会を設けている。

(1) 災害対策基本法に見る主体別の人材育成に関する責務規定

我が国の災害対策の根幹をなす災害対策基本法を基に人材育成に関する行政の責務について、都道府県に焦点を当てて整理しておく（図5）。

ア 法第8条第2項第16号として「防災上必要な教育及び訓練に関する事項」が掲げられており、人材育成は法的にみても国及び地方自治体の責務である。

イ また都道府県を例にとると、防災上の責務として、「都道府県域及び都道府県民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災計画を策定し、これを実施すること」（法第4条1項）があげられており、都道府県は、この責務を遂行するために、職員を対象にした研修を行い、一定レベル以上の能力を持つ職員の育成を確保して、災害対応能力の向上を図る必要がある。

また、市町や防災関係機関の職員に対しても、都道府県は、「その区域内の市町及び指定地方公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務」（第4条1項）を有し、このため、市町等がその職員に対して

行う研修への助言等の支援を行う必要がある。

ウ 企業等を含む住民については、国及び地方公共団体は、「自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備その他国民の自発的な防災活動の環境の整備その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項」（第8条2項13号）等の実施に努めなければならないとされており、その実現に向けて、都道府県は市町を助け、住民の防災に関する教育・訓練を実施していく必要がある。

図5 人材育成に関する災害対策基本法の主な規定

項目	条項	内容
国の責務	第3条 第1項	<ul style="list-style-type: none"> 国は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するためにかんがみ、組織及び機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。
都道府県の責務	第4条 第1項	<ul style="list-style-type: none"> 都道府県は、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。
市町村の責務	第5条	<ul style="list-style-type: none"> 市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。
住民等の責務	第7条 第1項 第7条 第2項	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者は、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。 前項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講じるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するよう努めなければならない。
施策における防災上の配慮	第8条 第1項 第2項	<ul style="list-style-type: none"> 国及び地方公共団体は、その施策が、直接的なものであると間接的なものであるとを問わず、一体として国土並びに国民の生命、身体及び財産の災害をなくすることに寄与することとなるように意を用いなければならない。 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。 <ul style="list-style-type: none"> ㊦ 自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項 ㊧ 防災上必要な教育及び訓練に関する事項 ㊨ 防災思想の普及に関する事項 <p style="text-align: right;">（※関係項目のみ抜粋）</p>
防災訓練義務	第48条 第1項	<ul style="list-style-type: none"> 災害予防責任者（※）は、法令又は防災計画の定めるところにより、それぞれ又は他の災害予防責任者と共同して、防災訓練を行わなければならない。 <p>※ 指定行政機関の長及び指定地方公共機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関、公共的団体並びに防災上重要な施設の管理者</p>

(2) 中央防災会議等における検討

平成14年7月4日開催の中央防災会議において、「防災に関する人材の育成・活用専門調査会」の設置が了承され、同調査会は、平成15年5月21日に報告書を発表している。

また、総務省消防庁においても、平成13年7月3日から地方公共団体の防災体制のあり方に関する調査検討委員会を設置し、その中で人材育成についても検討を行い、平成14年3月14日に報告書を発表している。

このように国における人災育成の検討が進んでおり、今後はいかに施策化等を通じて人材育成を図っているかという段階に入っている。

(3) 全国的な各種研修等

ア 国の実施状況

内閣府において、国家公務員防災担当職員合同研修（平成15年度から）を実施しているほか、消防大学校において地方公共団体の首長等を対象とした危機管理セミナーを毎年、実施している。

また、消防庁が運営している「防災・危機管理 e-カレッジ」は、地域住民、消防職員・消防団員、地方公務員等を対象に、インターネット上で防災・危機管理に関する学習の場を提供している。時間と場所を選ばず、誰でも利用することができるため、学習効果が、地域の防災力を高めることにつながることを期待される。

イ 人と防災未来センター災害対策専門研修

兵庫県に設置されている「人と防災未来センター」（(財)阪神・淡路大震災記念協会運営）において、平成14年以降、概ね年2回、防災担当職員の資質向上を図るため、図5に示すような災害対策専門研修を行っている。

参加者は概ね国、都道府県、市町村又は消防の職員だが、一部ではあるがライフライン企業からも参加者がある。

また、平成16年7月には、人と防災未来センターが独自に開発したコンピュータープログラムである「災害対応演習システム」を利用して災害対策専門研修「図上演習コース」が2日間の日程で実施されている。この研修は、大規模災害時における初動対応の要諦について実戦的に学習し、緊急対応期から応急対応期に向けた様々な課題への対応能力、意思決定能力を養うことを目的としており、41名が参加している。災害対応の図上演習をコンピューターにより情報が刻々と与えられ、また時間管理された中で行われており、迅速な意思決定を行う訓練として、参加者からは高い評価をえるなど、一定の成果を収めている。

図5 人と防災未来センター災害対策専門研修の概要

○ 趣旨 政府関係機関、各都道府県、公共機関等の防災担当職員の資質向上を図る。				
○ 研修内容・カリキュラム				
区分	コース対象者	人数	研修期間	内容
トップマネジメントコース	都道府県知事、市町村長など、災害対策本部長又はそれに準ずる者	20名程度	1～2日	地方公共団体の首長等としての危機管理意識と対応能力の向上を図る。大規模災害時のトップマネジメントに重点を置いたカリキュラムとする。
マネジメントコース（A）	政府関係機関、地方公共団体、公共機関の管理職員等災害発生時の応急対応の指揮者となりうる者	20名程度	2週間	実践面を重視した教育訓練カリキュラムによる研修。災害発生時の防災事務責任者として必要な能力を身につける。
マネジメントコース（B）	上記のうち経験年数が少ない者及び上記に準ずる者	20名程度	3週間	災害対策を実施するために必要となる知識、技術を体系的に身につけさせることにより、防災力の向上を図る。

(4) 兵庫県における各種研修、訓練等

ア 研修等

兵庫県内の研修について、まず、対象としては、県職員（知事等幹部、防災担当職員、土木・建築系等職員、一般職員）、市町職員（市町長等幹部、防災担当職員、土木・建築系等職員、一般職員）、防災関係機関（幹部職員、担当職員）に大きく分類することができる（図6）。

これらの職員に対して、現在、①防災局実施のひょうご防災カレッジ、②人と防災未来センターの災害対策専門研修、③土木・建築系研修などの集合研修、が実施されているほか、④自治研修所の新任職員研修、行政特別研修、監督職・管理職研修においても防災に関する講座が設けられている。

なお、平成15年度及び16年度には、自主防災組織等の図上訓練（DIG）の講師養成として、市町職員等を対象とした研修・訓練が実施されている。

また、消防大学校や京都大学防災研究所など教育・研究機関が、防災担当者向けの研修を開催しており、例年、兵庫県内からも担当職員が参加している

図 6 防災に関する兵庫県の研修

対象者	研修名	防災加ベジ		人と防災未来センター研修		自治研修	地域防災の 人づくり推進 事業(課題研 究)	災害救援 専門家研 修	土木・建築系研修				各種講 習	備 考	
		共通 (講演等)	専門(演 習等)	コア (A,B,C)	コア (A,B,C)				河川・砂防 講習会	水防講習 会	道路技術 講習会				
県 職員等	知事														
	幹部職員 担当者			○											
	防災全般 土木・建築系等		○(注1)							○					
市 町職員等	市長			○											
	幹部職員 担当者				○										
	防災全般 土木・建築系等		○							○					
防災関係機関	幹部職員 担当者				○										
	災害救援専門家 防災エンジニア 等		○					○							
自主 防災 組織	防災エンジニア 等														
	山地災害情報協力員 備前判定士 被災地危険度判定士														
	サリゲ- その他														市町研修会への出 席
住民	一般														
	小中高校生		○												
企業															

(注1) このほか業務上の研修を随時実施(初動対応、支援システム、機器操作ほか)
 (注2) 新任職員研修(前期及び経験者採用)、行政特別研修、監督職第2部研修、管理職第2部研修

イ 訓練

兵庫県防災局では、災害対策本部要員及び事務局要員を対象に、災害対策本部設置運営訓練、情報機器の操作訓練、非常参集訓練などを行うほか、関係機関との連携確認、県民への意識啓発の機会として総合防災訓練や地域防災訓練を県域及び県民局単位で定期的実施している。

また、平成14年度に阪神南県民局と阪神沿岸3市が中心となり、東南海南海地震による津波対策として防潮扉の閉鎖訓練を実施したほか、平成15年度には、兵庫県が当番県となった近畿府県合同防災訓練において、西日本初の大規模図上訓練を取り入れるとともに、一部実動訓練との融合を図るなど、訓練内容をより実戦的なものにするよう

努めている。

特に、平成15年度近畿府県合同防災訓練において導入された図上訓練は、予め決められた筋書きに沿って、理想的な災害対応を確認するという従来のいわゆるシナリオ型の防災訓練とは大きく異なり、兵庫県、神戸市をはじめとする防災関係機関において、実際に災害対応を行う担当者が訓練参加し、各機関の災害対策本部が同時進行で初動・緊急対策を実演するという斬新な取り組みであったので、その概要を少し詳しく紹介しておきたい。

【平成15年の近畿府県合同防災訓練における図上訓練の概要】

○ 目的

兵庫県災害対策本部、神戸市災害対策本部及び防災関係機関の指令部門が連携した、迅速かつ的確な災害応急対策を総合的、実戦的な図上訓練を行うことにより確認している。

訓練記録誌によれば、その実施目的は次のとおりである。

- ① 地域防災計画、広域応援協定、その他各機関が有する計画・マニュアル等の実効性の検証
- ② 各機関相互の連携・調整のあり方の検証
- ③ 阪神・淡路大震災後、整備を進めてきた、県、市町、防災関係機関の防災体制の検証
- ④ 災害対策に関わる各機関の指令者、要員等の状況分析、判断、意思決定能力の養成

○ 特徴

① 阪神・淡路大震災を想定した初動・緊急対策シミュレーション訓練

「もしも今、阪神・淡路大震災が起こったら？」という考え方を根幹において、ロールプレイング方式により、時間を短縮することなく、実際の時間の経過に沿って訓練を実施することで、地域防災計画、広域応援協定、その他各機関が有する計画・マニュアル等の実効性の確認作業を行い、併せて、兵庫県、神戸市、防災関係機関の防災体制の検証を行うという実戦的なものであった。

② 現実の災害対応に近いシミュレーション

兵庫県、神戸市、防災関係機関において、実際に災害対応を行う担当者がそれぞれの所属機関の職員の役割を演じるために訓練に参加し、各機関の災害対策本部が同時進行で初動・緊急対策を実施することにより、現実起こりうる災害対応状況を現出している。

③ シナリオが変化する図上訓練

シナリオに基づき、あらかじめ決められた最善の対応結果を導き出せるかどうか確認する訓練ではなく、現実により近い訓練参加者の意思決定、対策の実施状況を作り出すことによって、被災シナリオが変化する訓練を実施している。これにより、災害対応時における各機関の初動・緊急対策の実施時期、実施内容等の訓練情報を分析し、各機関相互の連携・調整のあり方に関する今後の検討課題等の抽出をしている。

④ 情報付与・状況予測型図上訓練

従来の図上訓練では、初動対策等を素早く決定することができるだけの状況が、状況付与者から訓練参加者に対して、一方的に付与される方法により訓練が進められることが行われていたが、この訓練においては、断片的・未確定な情報を付与することにより、情報付与者と訓練参加者との間、又は、訓練参加者間において、双方向の情報交換を行う方法で訓練が実施された。

これにより、訓練参加者は、被害状況の概略を予想し、また、兵庫県災害対応総合情報ネットワークシステム（フェニックス防災システム）の被害予測機能等を活用して、将来想定される被害状況、対応状況等を予測することにより、初動対策等を決定していくよう仕向けられている。

⑤ ワーキング部会等の開催

今回の訓練で、興味深いのは、訓練を実施するまでに各機関相互の連携・調整のあり方

について、ワーキング部会という会議を開催して事前に確認する作業を行った点である。訓練実施前に4回、検証作業のために1回と合計5回開催して検討を加えている。訓練がうまく流れることに重きを置くあまり、ある機関（多くは事務局担当機関）が作成した資料に基づいて事前検討を行って訓練を実施する従来の形式と比較して、関係機関が寄り集まって、手作りで訓練を企画したことは、関係機関相互の連携を深めるという意味においても評価して良い。

○ 内容

① 訓練想定

平成〇〇年1月17日午前5時46分、阪神・淡路地域で最大震度7を記録する都市直下型の大規模地震が発生した。

② 実施場所

神戸国際展示場（神戸市中央区港島中町6-11-1）

③ 参加機関

近畿2府7県、神戸市、国、自衛隊、警察機関、消防機関、ライフライン機関、医療機関、石油コンビナート等特定事業所、道路管理者、鉄道事業者、バス事業者などの防災関係機関〔77機関、680名〕

④ 基本的な参加形態

ア 各機関の災害対策本部の役割（プレーヤー）

各機関の防災計画・マニュアル等に基づき、コントローラー又は他のプレーヤーに対して次の業務を行う。

- 機関内の被害状況調査、関係機関の被害状況の取りまとめ
- 機関内の災害対策本部以外の組織に対する指示
- 収集した被害状況の分析、判断
- 関係機関への被害状況の報告
- 関係機関からの支援要請の受理及び関係機関への支援要請
- 受援態勢の構築
- その他附随する業務

イ 各機関の災害対策本部以外の役割（コントローラー）

各機関の防災計画・マニュアル等に記載されている防災体制において、各機関の災害対策本部以外の組織の要員としての役割を果たし、次の業務を行う。

- 災害対策本部に対する断片的・未確定な被害情報の付与
- 災害対策本部からの被害状況等の照会、指示、支援要請などに対する回答
- その他附随する業務

⑤ 訓練の重点項目

災害初動時における下記の応急対応活動

- 消火活動
- 災害医療活動
- 災害救助活動
- ライフライン復旧活動
- 緊急輸送活動
- 被災者支援活動
- 支援要請活動

(5) 県民等への意識啓発等

ア 県民等への研修及び意識啓発等

住民等向けの研修としては、災害救援専門ボランティアや防災エキスパートなどの防災ボランティア、自主防災組織の構成員、小中学生、その他県民に大きく大別できる。

これらの住民等に対しては、

- ア 県民局単位で実施しているひょうご防災カレッジ
- イ 防災局の自主防災組織を対象に講師を派遣する地域防災の人づくり推進事業
- ウ 防災局がとりまとめている専門救援専門ボランティアの各分野ごとの専門研修
- エ 防災エキスパート等専門ボランティアごとの研修

などが実施されているほか、平成16年度から、ひょうご防災リーダー講座として12日間の体系的な研修が行われており、今後5年計画で概ね500名の地域のリーダーとなる人災を育成することとしている。

このような取り組みは、兵庫県のほかに愛知県など少数の県でしか行われていないが、現在も西日本の複数の県が実施を検討するなど、今後は地域防力向上の取り組みとして、多くの県が同様の取り組みを行うものと思われる。

また、全国的な動きとして、NPO法人日本防災士機構により、社会の様々な場で減災と社会の防災力向上のための活動が期待され、かつ、そのために十分な意識・知識・技能を有する者として認められる人材を防災士として認定する事業が進められている。機構では、全国で市民社会のあらゆる地域や職場に防災士が存在し活躍することが必要であるという理念から、今後10年間で、全国に40万人の防災士が活躍する状況となるように、まさに国民運動として防災士の育成を推進することとしている。大規模災害時に、消防、警察、自衛隊等による救助活動等には限界があることから、それらを補完し、防災士の活躍で生命や財産に関わる被害が少しでも軽減できるよう、家庭をはじめ地域や職場の災害現場において実際に役に立つ知識と技術が効果的に発揮されることが期待される。

図7 「ひょうご防災リーダー講座」カリキュラム（平成16年度）

●:実習又は意見交換			
	第1時限(10時30分～12時)	第2時限(13時～14時30分)	第3時限(14時50分～16時20分)
第1クール(10～11月前半):主に災害のメカニズム、防災のしくみ等の基礎的内容について			
1回目 10月2日 (土)	地域社会における危機管理 【人と防災未来センター長 河田 恵昭 氏】	地震災害・発生メカニズム・対応 【名古屋大学教授 安藤 雅孝 氏】	●災害への事前の備え 順位づけゲーム(グループ) 【県立広域防災センター職員】
2回目 10月17日 (日)	災害に強いまちづくり(建築物耐震 化舎) 【人と防災未来センター 越山 健治 氏】	防災行政と防災のしくみ 【消防庁防災課長 下河内 司 氏】	●防災体験学習(揺れ・煙・消火・ ロープ結索・資機材操作等) 【県立広域防災センター職員】
3回目 11月14日 (日)	土砂災害・発生メカニズム・対応 【神戸大学都市安全研究センター教 授 沖村孝 氏】	洪水時の避難行動とハザードマップ 【群馬大学助教授 片田 敏孝 氏】	●応急手当・救助方法実習 【消防本部職員】
第2クール(11月後半～12月):主に、リーダーシップ及び自主防災組織など地域での防災活動について			
4回目 (調整 中)	●リーダーに必要な聞く力 (実習:グループ) 【ライフデザイン研究所FLAP代表 岩本 啓子 氏】	リーダーシップを向上させるために 【大阪女子大学教授 藤田 正 氏】	●地域の危険箇所・私の防災対策の 発表(グループ) 【大阪女子大学教授 藤田 正 氏】
5回目 (調整 中)	地域防災リーダーに求めるもの 【(財)阪神・淡路大震災記念協会 理事長 貝原 俊民 氏】	災害時の住民心理(情報とデマ、心のケア等) 【京都大学防災研究所教授 林 春男 氏】	●災害弱者支援(高齢者をどう支援 するか:グループ) 【関西大学教授 松原 一郎 氏】
6回目 (調整 中)	家庭、地域での防災活動 【消防研究所理事長 室崎 益輝 氏】	自主防災組織の活動 (ベストプラクティスの紹介) 【自主防災組織代表】	●自主防災組織・地域防災の課題 (グループ) 【自主防災組織代表】
第3クール(1月～2月前半):主に、阪神・淡路大震災及び防災以外の安全・安心、さらには地域と企業・学校との連携について			
7回目 1月8日 (土)調整 中	阪神・淡路大震災における自治体 トップの行動 【前芦屋市長 北村 春江氏】	阪神・淡路大震災における 復旧・復興と住民の取組 【(有)こらぼネット 石井 布紀子 氏】	●災害ボランティアの受け入れ(実 習:グループ)【人と防災未来セン ター 専任研究員 菅 磨志保 氏】
8回目 (調整 中)	地域の安全確保(防犯、衛生・安全管 理) 【県地域安全課長、食品安全官】	消防活動と住民の取組 【神戸市消防局予防課長 福田 宗幸 氏】	●心肺蘇生法実習 【消防本部職員】
9回目 (調整 中)	企業と地域との連携 【三ツ星ベルト㈱総務部長 保井 剛太郎氏】	学校と地域との連携 【県立舞子高等学校校長 中杉 隆夫 氏】	●避難所開設・運営訓練 【震災学校支援チーム】
第4クール(2月後半～3月):これまでの研修の総まとめと今後の活動(新たな災害への対応を含めて)について			
10回目 (調整 中)	福井県豪雨災害を経験して 【福井県危機対策幹】	東南海・南海地震とその対策 【人と防災未来センター専任研究員 越村 俊一 氏】	●リーダーとして必要な表現する力 (実習:グループ) 【(特非営)ひょうご・まち・くらし 研究所常務理事 山口 一史氏】
11回目 (調整 中)	●図上訓練(DIG)① 【三重県職員 平野 昌 氏】	●図上訓練(DIG)② 【三重県職員 平野 昌 氏】	●図上訓練(DIG)③ 【三重県職員 平野 昌 氏】
12回目 (調整 中)	安全と安心の確保をめざして 【兵庫県知事 井戸 敏三】	●今後のめざすべき活動(グループ) 【講評:人と防災未来センター長 河田 恵昭 氏】	閉講式/防災士試験(希望者のみ)

イ 企業による取り組み

企業における防災と言えば、消防法令に定める一定規模以上に該当する防火対象物であれば、自衛消防組織の設置が義務づけられ、消防計画の作成や消防訓練等を実施することなど、主に法令による防災上の規制に対する取り組みが中心であった。一部、石油コンビナート等災害防止法により、特別防災区域の特定事業所には自衛防災組織の設置が義務づけられており、充実した設備を有し、大規模な訓練が実施されているところはあるが、これらにライフライン関連企業等も加えはものは、むしろ我が国全体の企業数から見ればむしろ、例外である。

しかし、このような状況の中で、兵庫県下に先進的な防災組織を持つ企業が出てきて

いるのでここで紹介することにする。

(7) P & G

神戸市東灘区の六甲アイランドに日本本社を置くP & Gは、アメリカの法律に基づいた基準に従って安全対策を実施しており、社内規約で規定した資格を保有する職員をフロアごとに配置するとともに、危機管理の監査制度を社として持っており、厳格な制度をとっている。

また、避難訓練を毎年実施し、安全の手引きを職員に配布するなど、職員の防災意識の啓発も実施している。

(4) 三つ星ベルト

阪神・淡路大震災以前から住民主体で結成されたまちづくり推進協議会に参画し、震災当日も地域住民と協力して、大規模な火災の延焼を食い止めるなど、積極的に地域住民の安全を守るための活動を行った。

また、震災後も防災福祉コミュニティの結成に協力事業所として参画するとともに、神戸市、地域の防災訓練等にも積極的に参加し、地域活動そのものを先導している。

(ウ) 旧居留地連絡協議会・防災委員会

旧居留地連絡協議会は、第二次世界大戦直後に設立された、地域の企業間の親睦組織である「国際地区共助会」から発展したもので、震災後「防災委員会」を設立し、復興計画や防災マニュアル、地域防災計画の作成など様々な防災のまちづくりへの取り組みを展開している。居住者ではない企業のみで構成している自主防災組織と言えよう。

これらの例は、企業内の防災体制の確立、地域住民と企業の連携、企業間の連携の先進的事例であり、企業防災充実のためにこのような取り組みが広まっていくことが望まれる。

企業の取り組み中で、防災教育に焦点を当てると、民間企業で構成する危険物安全協会や高圧ガス保安協会、火薬類保安協会等により電気設備や高圧ガス、火薬類、危険物の取扱等の専門的な法定講習や任意講習さらには講演会や各種大会等の啓発事業が実施されている。

また、消防法で規定される、多数の人を収容する防火対象物の管理について権限を有する者に対して防火管理者を選任し、防火管理上必要な業務を行わせるための、防火管理講習会が消防本部等で実施されているほか、企業の中には独自で消防本部の協力を得ながら、救急救命の講習会や防災訓練を実施しているところも出てきている。

しかしながら、企業の防災教育は法律によるもの、また企業利益の向上のために行っているのが殆どであり、防災基本計画における企業の3つの役割を向上させていくためにはさらに防災教育を進めていく必要がある。

5 残された課題

様々な取り組みが震災後に行われており、研修や訓練に一定の工夫が見られるものの、現在、次のような課題が残されていると考えられる。

(1) 体系的な研修の実施

現在の研修等の問題点として、必ずしも体系的に進められていないことが挙げられる。

例えば、人と防災未来センターの災害対策専門研修においては、首長クラス、部長クラス、課長クラスの3階層別に研修が実施されている。しかし、災害対策本部の幹部職員が1度の研修を受けただけでその知識を将来にわたって維持できるかどうかは疑問がある。また、災害対策本部要員となる担当職員についても体系的な研修の実施が求められる。

こうした体系的な研修の必要性はおそらく多くの機関が認識しているにもかかわらず、なかなか行われていない背景には、体系的なカリキュラムの不在が挙げられる。人と防災

未来センターで実施している専門研修は先導的な取り組みとして評価できるが、プログラムについては、たゆまぬ改良が必要であり、地元自治体である兵庫県や被災10市10町が積極的に関わり、より良いものとするのが求められる。

現在、地域安全学会において、学識経験者、防災行政の事務者、企業の危機管理等の参画を得て進められている行政、企業、国民一般に対する研修カリキュラム及び標準テキストの整備が進めば、国、自治体もこれを活用することができると期待される。

また、体系的な知識を蓄積させるための、研修修了者へのフォローアップの仕組みが不足しており、各種研修の修了者が増加すれば、今後ますますその重要は増してくると思われる。

各市町においては、一部の市を除いて、防災担当者は防災専任でない場合が多いこと、研修の指導者がいないこと等の理由から、防災訓練以外に、市町職員を対象とした研修を実施している団体はほとんどなく、市町独自で体系的な研修を実施するのは困難であると推測され、今後とも研修等については県の果たす役割が大きいと思われる。

(2) より実戦的な訓練の実施

災害の疑似体験としての訓練が実施されているが、より実戦的な訓練とすることが求められる。

人と防災未来センターが開発した「災害対応演習システム」を利用して実施された災害対策専門研修「図上訓練コース」や、兵庫県が当番県となって実施した平成15年度の近畿府県合同防災訓練において採用した、多くの自治体で行われているシナリオ型ではない、ロールプレイング方式のリアルタイムシミュレーション訓練など意思決定に重点を置いた訓練が行われてはいるが、こうした流れを更に推し進めて、実際の災害事例、とりわけ災害対策本部や防災担当者の高度な判断を必要とする事例に沿った訓練ストーリーを開発するなど、一層の工夫が求められる。

また、防災関係機関においては、それぞれの機関の災害時の活動等に関する実践的な研修や訓練が行われているが、関係機関の連携に関する訓練などは十分とはいえない。

(3) 県民等への意識啓発の評価

県民向けに実施されるひょうご防災リーダー養成講座のカリキュラム内容や実施方法など、受講者へのアンケート等を通じて、参加者の意向や理解度を把握し、常に見直していくことが必要である。

6 今後への提案

(1) 定量化の必要性

災害の事前段階において、各自治体ごとに求められる災害対策要員の質(職階、技術等)及び人数を定量化し、その理想像に現状を対比して、組織整備等の対策を実施していくことが必要である。

また、定量化された災害時に求められる理想的な人員を、すべて常時配置することは必ずしも現実的でないと考えられることから、上記の定量化された理想像との差違を埋めるためのシステムの検討が求められる。

(2) 今後への提案

ア 自治体の規模や脆弱性など諸事情に応じた、初動期から復興期までの人材の確保

自治体ごとに想定される災害が異なり、各自治体の災害に対する脆弱性も異なることから、一般的な基準を示すことは困難であるが、各自治体がそれぞれの状況に応じて、理想としての人材の定量化を試みた上で、人材育成に努めていくことが求められる。

イ 「予備役」制度の導入

アメリカの連邦危機管理庁では、災害時に臨時職員を緊急雇用しており、そのための事前登録制度がある。パートタイムとして雇用される者の名簿が事前に用意されており、登録者は、主に元警察官、元消防士、元軍人、主婦である。雇用された臨時職員には、

当然、日当、宿泊費、交通費等が支払われるが、登録者に対する定期的な訓練も実施されており、要員の質の確保が行われている。

こうした制度を一步進め、ここでは、防災担当職員以外の職員等を災害発生時に臨時に災害対策要員として動員できる、予備役制度を平時から確立すること提唱する。

(7) 他部局に異動した防災担当職員を発災時に災害対応に充てるシステム

阪神・淡路大震災で兵庫県がとった消防・防災担当の経験者を呼び戻す方法は、同様の大規模災害が発生した場合、おそらく全ての自治体が取する方法であろうと思われる。

被災自治体の内部での動員ではないが、新潟県中越地震の際、新潟県災害対策本部へ兵庫県から派遣された職員の多くは、避難所における健康管理、学校の早期再開、応急仮設住宅の整備、復興計画の作成など阪神・淡路大震災の復旧・復興業務を担当した職員が充てられた。これも一種の予備役ではないだろうか。

そうであれば、平常時から災害発生時には直ちに経験者を動員するシステムを、事前に整備しておくことが迅速な災害対策本部体制の確立のために求められる。

(4) 消防、警察、行政等の職員OBを災害時に動員するシステム

兵庫県には、災害救援専門ボランティアがあり、その中に消防や警察のOBが多く登録する救急・救助の分野がある。他府県や市町においても、このような体制整備をすることが必要と考えられる。

また、防災行政や災害復旧・復興に関する各種の行政分野においても、同様のシステムによりOB職員を組織化すれば、災害時に大きな戦力となることが期待できる。平常時に理想の人材を理想の人数だけ配置することは無理がある以上、こうしたシステムは一考に値すると考えられる。

(ウ) 情報通信、機器操作等の技術・技能を持った民間の者を災害時に動員するシステム

災害応急・復旧対応には、多様な専門技術・技能を持った者を必要とする。現在も応急危険度判定士のように、行政、民間を問わず建築士等に共通の研修を行い修了者を登録し、全国に派遣する制度として確立している事例もあるが、他にも災害時に特に重要である情報通信などの分野においても、民間技術者に対して一定の研修を行い、修了者を登録することで、その有する技術を活用することにより、速やかな災害対応が行える分野があると思われる。

ウ 防災人材のマネジメント機能の強化

災害時の要員の動員計画、平常時の防災関係職員の人事ローテーション、研修等について一体的に管理する機能は、現在の自治体の人事システムの中に見当たらないが、担当職員の人事ローテーションの段階から、研修・訓練を含め、防災を担う人材について一元的に管理する機能を強化することにより、理想の人材を理想の人数だけ集めることのできる体制の整備を検討すべきである。

7 おわりに

ここまで、阪神・淡路大震災後に兵庫県が行った組織体制整備や人材育成の施策を中心に検証し、いくつかの提言を行ったが、提言の実施に当たって、またそれ以外にも防災関係機関の関係者が留意すべきこととして、以下の4点を示して、本検証の結びとしたい。

ア 復興を担う人材の初動期からの配置

発災直後は、災害応急対応に関心が集中することは当然であるが、その一方で並行して災害復興の計画づくりなどに当たる要員を確保することが重要である。

震災後にマスコミの多くが指摘したことの一つに、被災地におけるニーズは時々刻々と変化するということがあり、一面それは事実ではあるが、防災担当者や関係機関であれば、この事実を時間経過に伴い求められる災害対応の内容が変化するということとして理解し、災害発生直後からこのことを認識して、目の前の課題の処理のみに追われる

ことのないように願いたい。

救急・救命は最優先だ、その次に社会フローの回復、それが終わって社会ストックの回復と順次対応していたのでは、課題が山積した状態でそれぞれの対策に取りかからなければならないことになると肝に銘じてもらいたい。

イ NPO、NGO、CBOとの連携

防災関係機関のみならず、NPO、NGO、CBOなどとの連携による災害対策要員の確保を図ることが、今後ますます重要になってくると思われる。

災害対応の中心にある行政の職員であれば、災害時にはボランティアが全国から駆けつけて来て災害対応の一翼を担ってくれると安易に考えることなく、普段からNPO、NGO、CBOなど地域で活動している団体とのつながりを大切にしていけるべきである。結局、災害時に本当に力になってくれるのは、平時の連携が充分できている団体に限られる。多くのボランティアがただ単にやってくるとすれば、皮肉なことに災害対策本部には新たな災害対策用務が発生してしまうこととなる。阪神・淡路大震災以後、災害対応の重要な戦力になったボランティアの力を活かすのは、地元のNPO、NGO、CBOとの連携次第なのである。

ウ 育成した人材の活動促進

平時からの訓練や研修等により技術・技能を他分野でも活用するなど、育成した人材の有効活用を図るとともに、習得した知識、技術等のメンテナンスを行う研修や訓練の重要性を再度認識して、各自治体とも積極的にこれに取り組んでいく必要がある。

エ 防災を担う人材をいかす仕組みづくり

阪神淡路大震災以前の兵庫県の防災体制と現在の体制を比較すると雲泥の差がある。震災を契機としてさまざまな制度改革を行い、組織の防災力の向上と職員の能力向上・啓発に励んできている。この10年間の努力の継続には敬意を表する。今回の座談会を通して明らかになったことに、防災を担う人材が持つべき個人属性と同時に、そうした人材を活用するために組織の仕組みをどのように整備すべきかについて提言ができたことの重要性がある。

迅速な意思決定を促すためには、トップへの直接コミュニケーションルートの設定や部下への権限委譲が必要である。それがなければどのように優れた資質を持つ個人でもその力を発揮できない。情報整理の方法や共有方法について十分な研修を積まなければ、適切な判断力も迅速な行動力も生まれにくい。危機の全体像を把握するために、危機や災害による新しい現実の全体像を確定する仕事に十分な人をさき、そこに苦情処理を活用できるような情報収集、集約、発信の窓口の一元化ができるか。そして一般人の視点から危機の状況とそれに対する対応の全体像をまとめたリスク・コミュニケーションが可能か。新しいタイプの危機に効果的に対処できるような危機管理体制がとられているか。さいごに、一元的な危機対応システムの構築が志向されているか。これらの課題を今後整備していく必要性が示された。

参考文献

- 1) 防災白書（平成7年版、平成16年版）
- 2) 阪神・淡路大震災復興誌（総理府阪神・淡路復興対策本部事務局：平成12年）
- 3) 阪神・淡路大震災一兵庫県の1年の記録（兵庫県：平成8年）
- 4) 防災に関する人材育成・活用専門調査会報告（中央防災会議：平成15年）
- 5) 地方公共団体の防災体制のあり方に関する調査検討委員会報告書（総務省消防庁：平成14年）
- 6) 率先市民主義 防災ボランティア論講義ノート（林春男：平成13年）
- 7) 平成15年度 近畿府県合同防災訓練記録誌（平成16年3月）

復興 10 年総括検証・提言事業

防災部会のテーマ「防災に担う人材育成」に係る林春男検証委員との意見交換会

日時 平成 16 年 7 月下旬

場所 神戸市内

1) 趣旨説明

復興 10 年総括検証提言事業を今年兵庫県が行っています。震災からの 10 年を検証して将来に向けて提言をしたいと、たくさんのテーマが選ばれています。わたしも検証委員のひとりとして、「災害に強く、安心して暮らせる都市づくり」というテーマの「防災を担う人災育成」を担当しています。

「防災を担う人材育成」を考えていくとき、実際に災害対応に従事された方の本音として、こういう人が欲しい、こういう人でないと使えない、こんな人は要らない、ということがあはるはずで。そういう本音を踏まえずに、形式的な制度を作っても、いざとなったら役に立たない制度にしかありません。兵庫県には阪神淡路大震災のような被害をもたらす地震は当分ないから、それでもいいのだともいえます。しかし、それ以外にもどのような不測の危機が発生する可能性はつねにあります。防災を担う人材育成の第一歩は、いざ危機が迫ってきたときに、あるいはそれに直面したときに、組織にとって必要不可欠、あるいは大変役に立つ人材とはどういう人かという要件を明らかにすることです。この点について、忌憚なくご議論いただこうということで、本日の座談会を企画させていただきました。

皆さんが阪神淡路大震災以来の 10 年で、震災に限定せず、広い意味で組織にとっての危機的な状況について直接体験された、あるいは見聞されたいろいろな動きをもとにお考えを語っていただきたいと思います。

今日は、阪神淡路大震災後の復旧・復興で大きな役割を果たした自治体から実際にさまざまな現場での活動を支えてきた方々にお集まりいただきました。人選はまったくわたしの独断と偏見です。この 10 年間にわたし自身がおつきあいさせていただいた中で、強く印象に残る優秀な方たちです。こういう方がいるおかげで現場がまわっていると思えた方でもありません。ぜひその方たちの見識をお聞きしたいと思う方を選ばせていただきました。

2) 自己紹介をかねた震災体験にもとづく人材論

そろそろ本題に入りたいと思います。とりあえずお一人ずつご自分の震災体験を振り返るところからお話いただいたほうが、後の話がしやすくなるのではないかと思います。組織が危機に瀕したときに必要となる人材とはどういう特性を持っている人か、あるいは組織を害する人の特性についてご自身の体験を踏まえてお話を頂いてよろしいでしょうか。

● いちばん必要なのはやはりタフな人間です。体力的にもそうですし、精神的にもタフな人間。あの当時、いろいろな問題がいっぺんに出ましたので、上司があれもこれもといっぱい言ってきます。それを全部受け止めるのではなくて、ある程度聞き流せる人間がやはり長続きすると思います。

第 2 は、相手と対等の立場で協議できる人です。被災者団体と協議した経験では、他では発言の機会が与えられていないために、彼らは行くところがなくてわが社に来るわけです。わが社は全部相手にしたわけです。そのときの体験から、一個の人間として相手と協議できる人間でなかったらいけないと思います。それまで直接住民と接する機会が少ない所属にいたせいか、「びびって」しまって、どうしても逃げようとする人もいた。逃げようとする追いかける。だから、対等の立場で協議できる人間が要ると思いました。

第 3 は、冒険ができる人間にならないといけないですね。したらいけないこと以外はできると腹がくくれる人間でないと厳しかったのではないのでしょうか。先に制約ばかり思い描く人はかなりつらかったと思います。

● 震災当時、わたしは住民対応の最前線にいました。避難所の運営などをみると、初期の

段階では、自分で判断できる人、そこに行って自分に何ができるかなと考えられる人間が必要だと思いました。

たとえば、同じような人間を避難所に送ったとしても、ある人は何とかして皆さんを安心させてあげたいと考えて行動する。別の人はこちらから言われたとおりのことしかしないから、連絡要員にしかならない。しかも、連絡要員としても、ただ聞いてきてそれを伝えるだけ、あとのことは知ったことではないという態度だとすると、その差が避難所の運営に大きく表れました。できる、できないではなしに、何ができるかと考えて動けば、相手にも気持ちで伝わりますから、安心感が出てくるということがありました。

自分に何ができるかなと考えた行動できた人には「体育会系」の人が多かったという印象があります。体育会系というのは、ふだん野球をやったり何かをやったり、仲間もいる、遊びも乗る、気持ちがいい人です。仲間内で遊んでいる連中ほど、いざというときに役に立ちました。普段、一生懸命机に向かって仕事をしている人間は、指示待ちで言われたことしかしないという人が多かったようです。

- 立場や仕事の内容によって違うのですが、共通している点として、体力・精神力が強靱な人でないという点は同感です。ふだんの行政の仕事は当然手順を踏んで、決裁なり、順番にやっていくわけですが、あそのときは本当に即断即決で、どんどんその場で、会議が開かれていないときにも、いろいろなことが持ち込まれて、そこですぐ判断することを求められました。だから、自分である程度考えて、上司の了解とって動くという仕事のしかたになっていました。自分で考え即断即決できる人が必要になると思います。

もう一つ難しかったのは、職員自身も被災しており、特に震災直後は自宅のほうが大変だとかいろいろな事情がありました。仕事と自宅の整理のバランスが人によって違うのです。仕事を重く見る方もいれば、家のほうを重く見る方もいる。職場に長い期間出てこなければ、仕事をする側から言えば仕事を優先してくれる人でないと困るわけです。仕事も大変な状態になっているからです。そうは言っても、家庭のことをまったく無視しろというわけではないのですが、基本的には本来の任務を優先せざるをえないだろうと思います。

- 震災直後は、比較的被害の少なかったところで、住民と直接接する最前線におりました。避難所の対応から仮設住宅の対応をさせていただきました。被害が少なかった反面、あらゆる対応を少ない職員で全部やらなければなりませんので、いろいろな対応を経験しました。そのとき活躍できた人と、活躍できなかった人に分かれました。そこで、想像力のある人を鍛えなければいけないと痛感しました。

その後の災害対応部局でも実感したのですが、現場からの情報はすべて断片的にしか入ってきません。それをつなぎ合わせて、現場の様子を想像しながら次の対応を考えるとことは、ものすごく難しい課題ですが、鍛えれば鍛えられる能力です。その場でものを勝手につないでいくわけですので、役所の人間にはいちばんなじまないといいますが、ふだん鍛えられない能力だと痛感しました。

具体的にいえば、平成10年(1998)に新湊川が氾濫したとき、全体像が見えるのはいちばん最後になってからでした。それは阪神・淡路大震災のときもそうでした。最初に入ってくる情報は、例えば東山町で人が2階で助けを求めているとか、区役所の前で濁った水が流れている、とかでした。新湊川があふれるというのは最後に来るのです。断片的な情報が次々に入ってきた瞬間に、新湊川があふれているのではないかと想像できた上で現場に向かってもらいたいのです。

現場は現場で大変な思いをしています。次の対応を考えていかなければならないので、災対本部に連絡を入れる余裕がないわけです。そういうときに、先にボトルネックになるところを予想できること、つまり人と車を確保して現場に行ってしまう、やることはその場に到着してから考えるというぐらい先廻りして動く必要があると思います。時間のかかりそうなことを先に手配するためには、かなり想像力を必要とする大変な仕事です。現場で対処すべ課題は山ほどあるのですが、事前に想定できていると、後の対応が非常に楽にな

りました。日ごろの防災訓練、図上訓練を通してよほど事前に考えておかなければ、もしくはその場でも次々と先々を読んでいかなければ、災害対応するのは大変であると思います。

震災当時の体験ですが、ビニールシートの必要性が思いつきませんでした。今だったら当たり前なのですが、当時は雨が降るといわれて初めてビニールシートを思いつき、救援物資として要請しました。すると横浜市からすぐ、土のう袋とビニールシートと、土のう袋をつなぐひもまで一緒について送られてきたのです。ブルーシートの端に土のう袋をつり下げて安定させる方法は、後になって初めてよく分かったのですが、そのときは知りませんでした。そこまでセットで送ってきた横浜市さんに感動しました。次々と、将来必要になる対応を考えた上で対応ができる人がやはり現場に向いていると痛感しました。

二つめは、コミュニケーションできる人です。災害時には情報が大事だとよくいわれます。しかし、集まってくる情報は、極端なことを言えば、あまりろくなものがなくて、必要な情報は自分から取りに行くことが不可欠です。それも相手とのコミュニケーションの中で情報は取らなければいけないし、流さなければならぬということを常に実感してきました。

情報を流す立場にたって、避難勧告を出した、通行止めにしたということで胸を張る人もいます。しかし、どのような指示を出して、相手とのコミュニケーションができていなければ、全く無視されてしまうだけです。避難勧告を出ただけで市民が避難し、車を通行止めにしただけで車の乗り入れをやめるわけではないのです。情報を流す場合に、コミュニケーションを通して相手がどう受け取るだろうかまで理解して対応する力は、現場で訓練されて勉強になりました。

特に被災者の方々は、こちらの流す情報にもものすごく敏感に反応されました。仮設住宅が完成したとき、自治会づくりを目指して仮設住宅現場説明会を繰り返していたときのことです。仮設住宅に関してもっとの頻繁に質問されたことは、「入居期限はいつまでですか」でした。「2年です」と答えたら袋だたきです。しかし現行の制度の規定は2年なのです。ところが、「国とか県とか市のかたがたが、皆さんがたが行く場所がないのに2年で追い出すようなことはしないだろう。ちゃんと、あとの住宅なりのことも考えたうえで、みんなで一緒に頑張りましょう」と言えば拍手が起きたのです。同じ2年を説明するにも、受け手の取り方一つです。最初に受け取ってもらえる球を投げると、後の仕事がどれだけやりやすいかを、たたかれながら覚えていきました。情報を流すときのコミュニケーションのとり方は、なかなか日ごろできませんので、そこまで考えた情報の流し方、受け取り方ができるような人は、防災だけに限りませんけれども、ああいう緊急時には非常に大事だと思います。浪花節であろうが、ファシリテーターだろうが、何でも情報をうまく流せる人は、防災、危機管理のときに、マスコミでもそうですが、大事だと思います。

三つめは、あらゆる地域の資源を活用できる人です。国・県・市町村は役割を分担して仕事していますし、民間の力、ボランティアの力などを借りているのですが、ああいう災害のときに、人も含めて、圧倒的な需要と供給が出てきて、それをつないでいかなければなりません。しかも、時間とか空間の制限がある中でつないでいくときに、事前にあらゆる地域の資源を知っていることが大切になります。どこに自衛隊がいるだけではなくに、自衛隊の装備の中で風呂は何台あるか、もっと言えば自衛官の生活態度まで知っている方が、需要と供給をどんどんつないでいくのを目の前で見ました。そして自分もやろうと努力してきました。

もちろん、地域の方の能力もそうですし、ボランティアの能力もそうですが、すべての資源を素早く見極めて判断してつないでいける人です。事前のものすごく勉強が要ります。役所に限らず、いろいろな地域の資源をいかようにも生かせる人は、災害や危機管理のときでも一番強いと思います。特に災害の危険は潜在需要ですから、地域の危険についてもあらゆることを常に想定できる人です。そうなれなかった反省を込めて、そうしたことを

順番に勉強していく大切さを痛感しました。

具体的には、震災のときのボランティアの頑張りには頭が下がります。しかし救援物資の整理を、ボランティアから運送会社や引越屋さんに切り替えた途端、ものすごくスムーズに進んだのです。びっくりするほどスムーズでした。装備からして全く違います。適材適所で資源をちゃんと使える人でないと、結局ボランティアを本当に生かせないことになるし、民間の力も生かせないと痛感しました。

- わたしはマスコミ対応を中心にお話したいと思います。

1点目は、クライシスにおけるコミュニケーション能力が高い人です。危機に陥ったときに流す情報は、役所の中の理論ではなく、社会の人の視点でなさなければいけない。専門家の視点でリスクがどうだというような流し方ではなしに、さまざまな立場で情報を受け取る人を見つめながら情報を流していける、そういう社会的な視点に立つことが大切です。ですから、そういう考え方ができる人が必要だと思います。

2点目は、クライシスに陥ったときは、迅速性、スピードが必要で、意思決定を早く行う必要があるので、意思決定が早くできる人が必要だと思います。さらにクライシスでは、全体を見渡しながら仕事ができる人が必要だと思います。いざ何かをするにあたっては、自分一人でするのではなしに、役割分担をさせながら仕事を進めていけるためには仕事全体を見渡す必要があるからです。全体を動かすといえばおこがましいのですが、部下だけでなく、直属の上司とか、もっと上の上司の方が判断する際に、それをサポートするしかたが分かる人、専門的な観点でサポートできる人材が必要ではないでしょうか。

- 震災ということで申し上げますと、消防職員として火災の中におりました。10件近い炎上火災の中で、二十数名の職員だけで対応せざるをえないという状況を見ておりました。通常であれば、一つの炎上火災に対して60人、場合によっては100人近い人間で対応します。しかしあの場合には、1人か2人、多くて3人で対応を迫られる。しかも上司もいません。どうするかを若い職員であってもそれぞれ自分の判断で決断していかなければならない。自分がそこの現場の最高指揮者として動けることが必要でした。

そのあとも、震災火災の対応が続き、いろいろな事務が出てきます。相当な事務量がわれわれの職場でもありました。通常ですと、何日もかかって作り上げ、上司の決裁をもらうものを、2時間で作れというような指示が出るわけです。対外的に影響を持つ大きな仕事でも、自分の判断で2～3時間でこなすことを余儀なくされたのが震災でした。つまり、自らの判断で迅速に事態に対応できる人が必要になります。

先ほど新湊川の事例が出ましたが、わたしも同じ意見です。わたしもいろいろな災害を経験しておりますが、自分で絵がかける災害とかけない災害とがやはり出てきてしまいます。新湊川の時も、断片的な情報が入ってきて、何が起きているか分からないというのが正直なところでした。翌年にも新湊川が氾濫しましたが、そのときはよく分、対応もはやくできました。

全体像がつかみにくい事案として、明石市の花火大会の事故や神戸淡路鳴門自動車道の玉突き炎上事故がありました。自分自身で絵がかけない、「何が起きているかわからない」という事故でした。明石の花火大会のときもかなり早い段階から本部で活動していましたが、自分自身の絵がかけないのですね。神戸淡路鳴門自動車道の事故も同じような形で早い段階から本部のほうで動いていて、断片的にしか情報が入らない、しかも絵がかけないのです。

そのとき現場が送ってくれた一枚の粗いスケッチをもらって、「こういうことなんだ」という絵がさっとかけた記憶があります。最近、よく写真といわれますが、本当は写真よりも必要な部分を強調した絵や図面が大事だと思います。あのときも現場の人間の機転です。パッと状況のスケッチを描いてくれた担当の職員がいたわけです。機転を利かせて、何が起きているかの全体像を発信できる人が大事だと思います。

それから、先ほど出た迅速な意思決定も当然必要なことです。危機管理業務では、通常

の業務と意思決定に違いがあるように思います。危機管理の仕事では100点を求めていたら、いつまでたっても意思決定ができないのです。60点でもいいからとにかく意思決定をして動くことが必要です。ですから60点でも意思決定できる人が必要です。60点の解答ですから、ここが悪い、どこが悪いという点はいろいろありますが、それでも動くべきだろうと思います。そこが日常の業務と大きく違います。それを許せる職場が迅速な意志決定をできる職場だと思います。

- わたしにとって印象的なのが、当時西宮市の情報システムを担当していた方々です。彼は何をしたかという、震災で家がたくさん潰れて、り災届を出しに来るときに、誰が来ても地図上ならば自分の家を正確に言えると判断して、それまで作っていたシステムに地理情報システム(GIS)を付加したシステムを1週間ほどで自作しました。そのとき担当者が病気になったほど徹夜して開発したらしいのですが、それが結果的に非常に役に立ちました。片や、わが社の情報システム担当は頼むから何か手伝わしてくれと申し出てきたのです。みんなが忙しそうにしているのに情報システムは直接に災害対策と関係ないからでした。よく考えればやるべきことはあったはずですが、そこまで気が回らずに、既存の業務の延長でいいと考えていたようです。ですから、自分のポストで今何ができるかを考える人かどうか、そこが緊急時に役に立つ・立たないの分かれ目だと思います。同じ仕事をしていて、しかも同じように悩んでいながら、片方は気がつき他方は気がつかない、という違いは一体何が、わたしがいちばん出したいテーマです。かなり個人の資質や思考にも関係していると思いますが、わが社が巨大化しすぎていて、とても震災のときに手が出せないと思った可能性も否定できません。

3) すぐれた人材をいかすための仕組み

防災を担う人災とはどのような人かについての主なキーワードは出たように思います。求められる人材像として共通する部分もあれば、独自なところがありました。追加すべきことがあればお願いしたいと思います。これからはそれらを整理しながら、そうした人材をいかせる仕組みについても議論したいと思います。

《迅速な意思決定を行うために》

- 迅速な意思決定が必要という点は同感です。これは希望する上司像につながるのですが、震災後いろいろな被災者団体と協議しているときに、権限が与えられていなかったのです。「ここまででは言ってもいい」ということがあれば、それを腹に協議できるのです。駆け引きもできます。ところが、「絶対ここまでではだめ、これは言うてはだめ」ということばかりで、協議に苦労した記憶があります。いざというときには、ある程度権限を部下に委ねる仕組みを普段から考えておかないと、いざというときに動けません。上司の判断を求めていると間に合わないことがかなりありましたので、独断で動いた部分もありました。

それと関連しますが、情報共有の大切さが分かりました。被災者から問い合わせがあった場合に、誰に聞いても同じことが答えられる。これがいかに大事かというのがよく分かりました。ある職員に聞いたところ、今度上司に言ったら違うことを言うでは困ります。上司も部下も情報を共有しておくことの大事さを実感しました。

被災者団体と協議して彼らが納得しない。すると今度は上層部へねじこんでいきます。そのときに社風の違いを感じました。わが社は、上へいけばいくほど答えが甘くなる。それでなだめようとする。現場としては偉い人ともだいぶんけんかをしました。別の会社では、その団体がかなり上の人間までねじこんだとき、「担当者が言ったとおりです」と回答したのです。あれは担当者をもものすごく勇気づけました。彼らが自信を持って仕事できたのはそのおかげだったという声を聞きました。「えっ、そんなことを言いましたか？」とは職員の士気高揚には何の役にも立たない。上司の態度は職員の意識を高めるうえでは非常に大事だと思います。

でも、結局は情報共有がいかに重要かを示す問題なのです。きちっと情報が上司に伝わ

っていることがなければ、そこまではなかなか言えないと思います。私たちも上層部に細かい情報を上げていなかったという反省は大いにあります。情報共有を大切にすることが求められる上司像だと思います。

もう一つは、これは人というよりも仕組みの話ですが、情報提供する窓口の一元化です。やはり情報がある1か所に集中して、常にそこから情報を提供するという、情報提供の窓口の一元化が仕組みとしては非常に大事だと気付きました。

- 今のお話しと関連して、別の危機事例ですが、やはり上司の判断をとるのに相当時間を要してしまいました。マスコミやメディアからは、情報になぜそんなに時間がかかるのだと変なとらえられ方をしてしまいます。事態が起きたときに、その事態に対して組織としてどのような対応しようかを先に考えるわけです。われわれは自分たちの部で考えて、結局、上司まで上げるのに、だれだれがいなければ一生懸命探すわけです。総務などはそういうところが強く、その前に情報が出してしまうと、「上司の了解をえたのか」という話になってしまうのです。でも、クライシスや危機管理にかかわるものは、組織を飛び越えてやる必要があります。順番に上げていくことが必要な部分と、情報の内容によって判断して必要だと思えば首長まででも直にいけるような体質、あるいはシステムが必要だと思います。

《情報共有の難しさ》

- 情報共有をするためにどのように上司へ情報を上げていたのかをいえば、震災当時はほとんどメモでした。口頭だけではやはりだめで、断片的なメモでも、走り書きでも、「何時何分、こういうこと」というメモとして上げていました。

ただ、わたしよりも上の段階でもいろいろな情報が入っているはずなのです。先ほど出していた全体像を把握する人がやはり必要なのです。だから、上司へ情報を上げる場合でも、特に急げば途中の段階を飛ばして上へ上げていきますが、できれば途中の段階にいる人が二つ三つの情報を集めて、それを組み合わせて、ある程度の全体像にした情報を上に上げることが必要だと思いました。例えば、首長クラスに情報を上げて、断片的な情報ではなかなか理解してもらえなかったのです。別の情報と組み合わせて絵になっていけば、「なるほど」と分かったはずなのです。そういう情報を共有しておれば、ある程度権限を部下に下ろすこともできたかも分かりません。

- 情報共有には、いろいろなランクがあります。トップ、私の上司、そして私自身、どのランクの人はどの情報を持つべきかが、私自身も整理ができないのです。わたしは防災を担当していますので、台風で大雨が降ることを例にします。そのときに、入ってくる情報量が膨大な量なのです。それをわたしが全部見るのか、担当に整理をさせるのか。理想は全部見たほうがいいのですが、それではパンクする。ケースによって違うのですが、ピラミッド組織の中で、だれがどこまで情報を見るのかはすごく難しい。理想としては全部見たいのです。情報を整理する手法が確立されていないので、担当者がどう整理して上げてくるか、はたしてそれがわたしの望んでいるものなのか、その辺が不確定なのです。とくに危機管理の局面では、局面が動いているために、通常の業務とは違って、この問題は重大な影響を持つという気がします。
- 情報の選び方についてですが、一般市民の考え方として、こういうことが次の予測として知りたいだろうとか、たとえ首長を始め上司に上げてもしようがないことでも世間はこういうことを心配するだろうな、といった情報を選別すると思います。これはちょっとやばいな、この件ではこのあたりが騒いでくるな、実際にこのあたりが今騒いでいるな、など一般の市民の気持ちで情報を精査する。そして、一般市民は何に不安になるのか、といった観点からの情報の整理をしていく必要があると思います。

《情報の整理法》

- 情報には、みんなが共通に必要なものがあります。それには警報とか、被害状況などが含まれます。それ以外の情報を処理する仕方が、組織内でも、組織間でも、実際問題

として非常に難しいという感じがします。確かに情報が少ないことも問題ですが、それ以上に膨大に情報が集まったときの整理の仕方が非常に難しい。逆に、整理さえうまくできれば、かなり合理的な対応になると思うのです。その辺は、情報の中身のある程度大まかに整理しないとイケないでしょう。もちろん、何事もそのとおりにいくわけではないですが、基本線として大まかな整理があれば、どういう手段で、どう協力するのかの議論に移ることが容易になります。

- 生活再建のように、今回の震災で初めて着目され、しかも大規模な対応がなされた場合、何が何だか分からないところから始まるわけです。混沌の中に秩序をつけるときの情報共有は、描くべき絵すら決まっていなかった難しさがありました。そこで、幼稚ではあったけれど、情報の整理の仕方を開発した気がします。一例をあげると、ある程度混乱期を過ぎた後ですが、避難所と仮設住宅をリストアップして、寄せられた情報、苦情や文句を全部そこに書き込んでいったのです。すると、この仮設住宅ではこんな問題が出ている、この仮設住宅はあまり出ていない、ここら辺は苦情がたくさんある、と避難所や仮設住宅が置かれた状況の全体像が、ある程度おぼろげにつかめてきました。そういう意味では、みんなが入手した情報を、情報発信源ごとに紙に書き込んで整理していくことをしていました。

最初は、整理したものを担当に持たせていたのです。それを後でずっと仮設住宅カルテ、あるいは避難所カルテのような形に張り出しました。それにもとづいて、「前もこの話をここで言ってきたな。ここはやっぱりこうだ」という判断ができました。それと、生活支援の問題で、例えば生活保護とか、個々の項目ごとに整理しようとしたのですが、それはちょっと無理でした。やはり先ほどお話が出たように情報の整理の仕方を日常から訓練をしておかないとだめかもしれません。

- 情報の整理のやり方として、緊急対応のときの話に限るのですが、ホワイトボード1枚にすべてを集約することを考えています。自分自身が判断できる、つまり読み取れる情報の上限はホワイトボード1枚ではないかと思うからです。ペーパーを幾らもらっても読めない。そこで、ホワイトボードの中で、みんながそこへ書いてくれる。それを部屋全体、何十人かで共有していく方式です。

ですから、人材ということであれば、情報整理ができる人が欲しいのです。今何が大切なのか、これはもう大切ではないから消してよい、これは他のところで処理したらいいだろう、というように、情報を価値づけながらみんなが共有すべき全体像をまとめ、それ以外のところはそれぞれの担当のところに任せる仕切りをする人です。なんでもホワイトボードに書かれても処理ができないので、整理が必要なのです。

もう一つは、地図を使おうとしています。今まで何回か訓練と実働をやりましたが、地図を使うのはなかなか難しい。そこまで大規模の災害がないからかも分かりませんが、地図を使って何の情報を提示していくのかがわからない。何でも書き込んだらいいのではなく、その地図をベースにしてどう災害状況を把握していくかなのです。それをやろうとしています。担当に言わせると、非常に難しいのです。そういう形での情報整理ができる人がそばにいてほしいと思います。

- 情報の件なのですが、情報を整理するために何人か集まったとき、組織の中で、これが大事だという項目の整理ができていて、ある程度みんなに共有されていると助かります。たとえば災害対応でいえば、人命に関することはとにかく知らせてくれ。けがについても、病院へ運ばれたことだけでもいいから知らせてくれ。多数の人に関心のある、道路が止まったというのは知らせてくれ、木が倒れたことは後でいい、というような意識です。それによって情報のランクづけが共有されている組織は、情報共有が早くて強いと思います。

情報面での温度差をなくすための努力は、組織内だけでなく、市民との間でも大切です。できるだけそれを事前に作ろうとしているのですが、その都度、その都度、ものさしが変わるという問題を抱えています。人命優先はどの災害でも一緒なのですが、その次に大事

な情報が分からなくて、担当者は結局何でも書いてしまいます。書き切れない場合には小さい文字で書くようにしますので、結局わからなくなってしまいます。

- 阪神・淡路大震災のときは死者数が大切で、ケガ人の数はほとんど関心をもたれませんでした。普通規模の台風だったら、ケガ人が大事なのです。その延長で阪神・淡路大震災の対応を進めると滅茶苦茶になってしまいます。災害規模のレベルに応じて、着目すべき情報をうまく切り替えられることが大切です。
- 情報の大切さは、私もつくづく痛感しました。情報の伝え方自体はある程度システム化は可能だと思います。そのためには、とくに震災のときに感じたことですが、こなす能力を持つ人が必要だということです。同じ人間がいろいろな情報を継続してまとめて聞いていたら、意外と何でもこなせるようになるのです。たとえば、物資担当を命じられた人は最初「どうしましょうか」と当然聞いてきます。そうなる、こちらが指示をする。ところが、何回か経験を積むと、そのことは当然自分で答えられるようになる。もう一つ言えば、それ以外のことも、たとえばここで必要なものがあちらで余っているのに気づいて、そのつなぎもできるようになる。情報がその人に集まってくるとそれが可能になる。それをあっちはあっち、こっちはこっちとバラバラに聞いていたら、いつまでたってもつながらないのです。ある程度、物資の担当はおまえ、人の担当はおまえと大きくりに決めていったら、徐々にこなせるようになりました。だから、人材の育て方もそうですが、システム上ある程度決まれば、機能的になれると感じました。

それはある意味では権限とも対応するかもしれませんが。明文的ではないですが、たとえば「物資のことはおまえに任せた」みたいになるのですから。最初、権限について意識していなくても、「こうしろ、ああしろ」と同じことを上職位者が答えていれば、担当者にも当然自分でやっていいことが分かってくるので、同じことならば、いきなり「こうやっておきました」で済むようになります。上職位者が、最初は指名してやらなければならないというのはあります。

ただ上職者のほうも、下からの話を聞いて判断するわけですから、伝え方もあると思います。わたしがいた部局の上司は、すごく緻密にみんなの話を聞いて、自分で判断して「こうだ」とポンと言ってしまって、これで間違いないからいけというタイプです。周りの話を全く聞かずに勝手に決めるということはなかったと思います。けっこう、ああでもない、こうでもない議論していました。

《情報の共有方法》

- わが社での情報の共有のしかたは、震災のときは会議です。1日に1回会議。幹部会議は1週間に1回何曜日と決めていました。そのときに決められたことを資料に作って、全現場といいますか、外に対して一斉の防災ファクスで送れますので、全部送ってくれます。それを持って現場で対処する。とにかくあとは聞くな、本社に聞いても本社は判断できない、時間もない、と。その紙を頼って自分で判断せいと言われて、現場はどこに問うこともなく、自分たちでその紙をもとに判断していました。

メモ的なものはほとんど回らず、整理された会議の資料と、そのための打ち合わせは、避難所でもそうですが、1日に1回必ず避難所ごとにボランティアさんなども入って全部会議をしていました。毎日夕方4時とか9時とか決めて。とにかく会議で情報を共有するという進め方でした。

わが社の首長は書類よりも、「何かあれば来い」という方針です。呼ばれるのと相談に行くのと両方がありました。何か問題を抱えて担当が相談にいくと、「そうか、それならこうかな」と指示し、それをインプットされている。それで何かのときに「あれはどうなった？」と尋ねられるので、あまりメモは必要ないのだという話を聞きました。

震災の時も、被災の全体像が頭の中に入っていると思います。震災直後に官舎から本社まで移動ただけで、あとはほとんど動いてないのですが、それだけの観察でもあそこが壊れているから、これも壊れているはずだと、被災状況を的確に把握していたと聞きました。

さらに使える空間についての頭に入っていたので、限られた空間の中でどこに仮設住宅に建てればいいとわかるのです。そこで、その事情を知っている人間を次々と呼んできて、あそこの土地はどうだ、ここの土地はどうだと質問することで、頭の中の地図をもう一度整理していたので、現場に行かなくても大体ついてきたようです。

- 全体の共通の認識にしようと思えばペーパーなのです。わが社でも「わしが聞きたいというときにはすぐ来い」ですが、周りの人間はやはりペーパーで欲しいといいます。
- わが社の首長は都市計画に関して非常によくご存じなので、ペーパーの必要がなくて、口頭で説明すれば分かっていただけでした。ペーパーを作ってきた、それ以上に詳しい内容まで逆に聞かれ、タジタジになった職員もいます。
- 私のいた部局でも、ペーパーはありませんでした。上司はペーパーではなしに、いつもアンテナを張っているから、断片的に聞いて、自分の中である程度先にこなしているのです。だから、説明してもすぐ分かる。他人の話を一生懸命聞く人です。そのとき集中して、一個一個しっかり見切りながらインプットしている感じを受けました。
- どの社でも同じだと思いますが、部屋をうろうろされて、アンテナを張っている上司は、いざというときに危機をパッと読み取るという点で優れていると思います。部屋で待っていたのでは上がってくる情報はやはり限られてしまいます。
- 私の上司も、結局、情報は足で稼がなければいけないという意識は持っていました。社内だけでなく社外についても収集していました。ただ、わが社は官房機能が強化されすぎているように思えます。例えば、首長がだれかを呼んでいろいろな話を聞いたとすると、いろいろな人間から「何を言ったのか」と聞かれ、結局はメモにして後で出してくれという形になる。どうもわが社は心理的な面も含めて、首長までの距離が遠いというか、真ん中に官房機能がきちっとしすぎる気がします。
- 防災の場合は、やはりスピードが必要ですし、今わが社の中でも大きな部として位置づけられています。だから、普通、部長のところでもその大きさになってきたら、緊急時には、防災面でのトップとも直でつながっています。組織もだから、平時を含めて、トップにいつでもすぐ話に行ける体制になっています。つまり、たくさん抱えていたらどんどんたまって後になってしまうけれども、普段はほとんど防災を中心とする単純な組織構造をしているので、やりやすいと思います。もしたくさんの課室がぶら下がっていて順番待ちをしていたら、平時でも大変です。だから、ふだんも含めて比較的動きやすい環境にあると思います。
- 補足ですが、本当にスピードを要するという事案については、直接首長に上げる仕組みができました。従来は首長やトップのご判断を仰ぐようなときは、ペーパーで順次、管理部門を通じて、調整課を通じて上げていくわけですが。担当組織、担当ポストが置かれてからそれぞれの担当業務については、直接行けるようになってきています。それでも、当然一応部長を押さえてから行きます。ただ、後でどのような報告をしたかをペーパーで報告しなければなりません。

《危機のとき役立つ人：その場で自分が一体何ができるか、を考えられる人》

- 対策本部にいたときに3種類の職員をみたのです。仕事ができるし、いざというときに役に立つ人。仕事ができ役立つのが普通なはずですが、しかし、仕事ができただけ、いざというときにだめだった人がいました。そして、仕事はできなかったけど、いざというときに役に立った人もいました。

非常に大変な現場を持つ部局の幹部で役に立たなかった人が現実に何人かいました。いちばん大変な最前線では欠勤した幹部が二人おられた。その地位までなるのですから、多分仕事はできるのでしょうけれど、結局、その下の人が全部指揮している。しっかりした組織ですから、必ず誰かがやります。災害に弱かった人の共通点として、上司に言われたことを一生懸命やって偉くなった人だということです。それだけでは災害のドタバタではとても持たないということは、普段でも分かると思います。ある最前線の拠点では、日ご

る威張り散らしているような係長さんが、そういうときに全然だれも言うことを聞いてくれなくなって、身動きが取れなかった。その代わり、日ごろ何かその係長に悪態をついていた人に人望が集まって、その人が仕切ったという話を聞いたことがあります。

- 仕事ができなくて役に立つ人ではなく、仕事をしなくて役に立つ人というほうがまだあるのかもしれないですね。能力はあるけれどもやっていないというので、役に立つ人はおるけれども、やはり仕事ができなくて、役に立たないような気がします。
- その場所で自分が一体何ができるのかと言いながら、何かをしていける人材を養成することについて、民間の人と話していて、10人いれば10人もそういう人材に育て上げることはできない、といわれました。役所の人間もいろいろいます。10人いる中でそういう人材になりうるのは2人だろうなと思います。あとの6人は風見鶏的なもので、最後の2人はどうしようもないと、言えるのではないのでしょうか。

何か災害が起こったときに、10人が10人全員にそういう発想しろというのは最初から難しい。だから、拠点ごとにある程度ポイントになる人間と連絡を取りながら対応を進めるわけです。ですから、そういう考え方はよくないのかも分かりませんが、これから何かをするときには、たとえば研修でも、まず適性を持つ人を優先する視点から考えるように最近しています。組織を動かすときにはそういう視点も必要ではないかを考えています。

ポイントになる人は大体分かります。やはり、何についても前向きです。ポイントとなるところは、いろいろな人間がいろいろなことを言ってきたときに聞き流せる人であることが大切なことだと思います。いろいろなことを山のように言ってきます。「おれが言ったことはどうなった」と後で叱られるかも知れませんが、事態を全体見ていたら、しなくてもいいことが幾らでもあるわけです。そういうものを聞き流すという判断ができる人間がやはり何人かはいます。パニックに陥ると人は山のようにものごとを言いつけたりします。それを聞き流しながら、問題を整理して、ここが大切だと自分で判断ができる人間を、これはシステムの問題かも知れませんが、必要なところに配置するのが人事課の役目です。

- 当たり前前的ことですが、落ち着いて判断ができる人間です。確かにいろいろな業務を言われてこられて、それに片端から対応することはできないわけで、そこで優先順位づけがどうできるかが問われます。それは非常に難しい話であって、だれでもできることではないと思うのです。上司だとか他部局だとか、いろいろなところからいろいろなことを言われて、何を優先するのか。上司ではなく他部局を優先する場合もあるだろう。そうした判断を自分でできる人間が大切です。組織のためになるか、全体としての減災につながるか、を考えながら動ける人間です。
- これは先ほどの全体像ともつながっていくわけです。人には、自分に何をしてくれるかという人と、自分が組織のために何ができるのか、という2つのタイプがいます。
- 自分が組織のために何ができるかと考えられる人は、日ごろ遊んでいる人といいましたが、どこか心に余裕がある人なのです。今は、いろいろなリストラで、ふだんの仕事で追いまくられるようになりかけています。わたしは祭りの担当をしていたのですが、祭りにはけっこう遊びの要素が多いのです。こんなこともやってみたい、あんなこともやってみたい、というのがたくさん出てきます。そのときに仕事に追われていたら、また余計なことを考えてしまったとなったらもう絶対手が出せません。どこかで心の余裕があるようにしないといけないとつくづく思ったのです。

最近の担当は「知りません」と言っていますが、昔と比べて与えている仕事が多いのです。だから、こんなことを試してみたいというところまで言えない。

- 確かに、以前に比べると指示待ちの人間が多くなった。上司に判断を求める人間が多くなった。そのようには思ってしまうのですね。
- 今のポイントを担う人材の話ですが、防災のときも含めて、これまでいたところで、全局で調整しなければならぬ内容を各局に投げかけると、必ずどこかで止まります。質問

が返ってきたり、反対意見が出てきたり、話を聞きたいと申し出があったりするところがあるのです。それが係長レベルの場合もあれば、部長であったり局長であったりします。しかし、その止まるポイントこそが、その問題をマネジメントしていて、時間や空間などいろいろな側面を考えたうえで判断する方がおられるところです。それは局によってばらばらなのです。

2回目からは、その人のところにまず先にいって、そこで了解をもらうのです。それから全局を回したら、ものすごく早く物事が進むのです。要はポイントになる人が実質的に権限を持っておられるのですね。実質的な権限は職位と関係しない。局長ではなくて、係長ぐらいだったりすることもある。そこさえ押さえれば、あとは一斉に流せばきれいにうまくいくのです。そういう方がたが結果的に、きっちりと形式的な権限を持ついちばん上の方に話をつけてくださるわけです。実質的に判断されて方は、各局に散らばっているのです。けっこうその人が他に移ってもまたそこを仕切ったりします。ですから、そういう対応をされている方には生まれつきという面もあるのです。仕事の中で少し余裕をもって対応される方がいざというとき活躍する可能性は高い。イコールではなくとも、強い関連があります。

- 危機に際して役立つ人間というのは、受身的ではありません。たとえば、忙しくてしょうがないという職場に入ったとしても、それを能動的に改革して、もっと効率的に、押しつぶされるのではなく、パワーがあるように組織自体を変えていけるような人です。チャレンジするゆとりのある人間です。仕事の性格を作っていこうする人です。そうなるように教育することも必要なのでしょうが、おかれた環境を自分にとって都合のいいものに変えていく考え方をする人間のほうが必要だとわたしは思います。
- 危機に直面したときは事前調整ができません。日本的な根回しができずに、各部局に集まってもらい、そこで即断即決なのです。「持ち帰って」と言われると、また時間がかかることになる。先ほどの実権限ですが、その人が自分の組織に持ち帰ったもので、みんなが動ける判断ができるかどうかです。そこまでの自分なりの解釈ができる。これだったらうちの組織は動ける、今組織全体としてはこの方向に行っていて、自分の組織はこれを持ち帰っても動けるし、動くべきだという判断ができる。そういう人間が必要なのです。

事前に連絡を受けずに、危機対応に関する情報がいきなりマスコミに流してしまった事例がありました。わが社としては時間がありません。既にマスコミが知り、住民に報道しているわけで、即断即決です。集まってもらっても、こうした公表を受けて、わが社の対応を決めました。そこで、「持ち帰って検討する」と言われたら時間がかかってしかたがないのです。それを集まってくれた人が、それぞれの判断で持ち帰って動いてくれました。30分ほど会議して、パッと分かれて、それぞれのセクションで動けたのです。こっちがそれぞれのセクションに声をかけて、職制で集ってきた方たちでしたが、危機という雰囲気を感じ取ってくれたためか、あまりごちゃごちゃなく動いてくれました。

- 震災当時を振り返ってみると、今よりも指示待ちの人間が若干少なかったような印象があります。とくに生活再建だとか生活復興は、何も前例がないので、これが正しいというものありませんでした。そのためか指示待ちではなく、自分でこうしたいという意見が出しやすかったのは事実です。毎晩のように夜中まで残されて、キツイことはキツかったですけど、今から思えば、ひよっとしたら楽しんでいたかも分かりません。これまで誰もやったことがないことですから、一回こういうことをやってみようという気概があったからできたのかも分かりませんね。平時の仕事であれば、ある程度、目的は法令等によって決まっていますし、特に事務屋の世界では、最終的には上司が絶対です。

《上司や部下とのつき合い方》

- 要は上司のクセをつかむ、攻めどころを考える必要はあります。
- いろいろなタイプの上司がいますから、上司によって手を変え、品を変え、わたしたちの意見をいかに通すかが、大きなポイントです。上の言いなりでは、仕事もみんな面白く

ないですし、やりがいもない。だから、いかに上をコントロールするといったら申し訳ないのですが、どのように分かっていただくにだいぶ精力をさきます。その一方で、わたしは部下を放ったらかしています。

- まともな部下は、上司としての自分のくせつかもうとしています。そういう部下は、キツいところを突いてくるなというような感じの怖い部下でもあります。
- よく部下の面倒を見て、部下を育てろといわれますが、部下を育てるのはなかなか難しいです。背中を見てついてこいというところがあります。トップへなればなるほど、個人的には非常に孤独な方がたくさんおられると思います。だから、トップの考えていることを引き出すには、日ごろ全然違うようなつきあいをしながら引き出したりする。その方が仕事も早いからです。会議で初めて聞くよりも、前もっていろいろなことをいろいろなときに聞いていたほうが早い。それも一つのテクニックです。
- 部下の人も仕事を早く進めるためにいろいろ考えているかもしれませんが。あまり、上司のクセをどうこうというよりは、仕事を進めていくために、最終的には上司・部下の関係を全く無視するわけにはいかないのです。いろいろ言いたいことを言ったとしても、最終的には上の意向が尊重されますので、早くそこへ行き着くために努力するのは仕方のないことかも知れません。そういう方向で部下と上司との関係を、わが社ではいろいろな制度を作りながら見直そうとしています。最終的に経営品質や目標チャレンジ制度など、同じ目標を持ち、職場中でのコミュニケーションをよくする方向で組織の見直しを進めているのは、その反映です。
- やはりポイントとなる人たちは、そこの現場を押さえてくれる人なのです。ただ単に言うてくるだけではなしに、配慮や気遣いとか、やはりリーダーはこまめな配慮ができる人でないと務まらないのです。やはり配慮というのは、相手はどういうことを考えていて、どのように押さえたらいいか、やはり信頼関係もあるのです。ですから、そういうただ単に声を大きくしてということではないと思います。
- 言うときは言うし、聞くときは聞く、それができる人です。そして、全体を動かしてくれる人、組織を動かしてくれる人、やはりそういう人材を何人かは作っておかないといけない。そういう人がいないともう壊滅的です。

我々は人事課ではありませんので、そういう人を作る方法を知りません。でも、ある程度、人を送り込むときには意見を言ったりします。こういう人間を送り込もうということはしています。

- 先ほどから何度が出ているのですけれど、危機のときに自分で動いて、自分で判断をして、物事を決めてずっとやってくれる人。要所要所で報告をして、これでいいかと上司に聞いてくれる人をやはり求めるのです。この部分は任せたとと言える人間を求めます。ただ、最近、平時でも、いろいろ細かいところまで判断を求めてくるのが結構あります。わたしは、冷たく「自分で考えろ」と返すのです。それは最近すごく嫌われています。ただ、それをしないと、その人間が育たないと思うのです。そこで解答を出して「こうだ」と言うのがいい上司なのかどうかです。もう少し考えて、仮に自分がそこで解答を出したとしても、それが正解かどうかは分からないわけです。

部下が考えて、「これがいいと思います」というところまで本当は出してほしい。ところが「あっちなのか、こっちなのか、決めてください」、あるいは「どうしたらいいですか」と来られては、それでは部下が育たないだろうし、冷たく返したい。そこでディスカッションをしながら、部下のほうからこういう提案があつて、それに対してこちらも返すことで、本当にいいものができると思うのですが、最近はどうなのかなと迷います。

- 先ほどの2・6・2の話で、2・6・2の6である風見鶏タイプの方がやりがいを持ち活気に満ちた組織にしていくにはどうしたらいいかは、最初の2にかかっていると思うのです。その2が課長か主査かは分かりませんが、やはりそこら辺が活気の出るポイントだと思うのです。それにはいろいろな分析が必要です。6の人には個人個人いろいろな得意

技がありますので、得意技の中でどのような役割分担で仕事をしていただくのか。

それから、平時のルーチン仕事の合間を縫って、能動的で、社会的に目に見えるような企画も用意し、6の人に守りの仕事ばかりではなく、打って出るような仕事も体験させるのも最初の2の能力であると思います。

- 防災は、人を育てるいろいろきっかけを作っていく上で、職場のみんなに関係のあることですので、職場でのルーチンワークで使いやすく、人が育つ可能性はある方法だと思うのです。たとえば、台風が接近して電車が止まったときや、庁舎の前が浸水したときを想定して、そのときにとるべき対応をすべて、たとえば土のうを積む、情報として発信すると、多分誰かが順番にそれぞれの対応をしてくれたのです。これを繰り返していけば、その6の方がたから少しずつ前の2のほうに、たとえものすごく遅々たる動きで1年かかるかも分かりませんが、危機場面で求められる配慮を幅広く見られるように、自分の職務で与えられた以上のことを想定できる人間が少しずつ出てくるのではないかと期待しています。少しずつ芽は出てきています。ですから、防災は、いざというときの対応のための想像力を鍛える、力をつけていくための訓練として使うには、いい方法だとは思っています。

これをまた、全然違う仕事を与えると、仕事を増やしたということで、みんな取り組もうとしないのですが、防災なら、当然みんなに関わることだし、緊急の対応なので、頭もプラス思考で考えてくれる人も出てきます。トレーニングとしては有効であり、日常的に想像力を鍛えられるのではないかと考えています。しかしやはり時間はかかります。

《リーダーの資質をめぐって》

- 公園を専門とする先生が震災のときに現場で調べた話として伺ったのですが、公園のグラウンドに避難者がいっぱいいた。そうする、やはり避難者のリーダーが必要になる。誰がやるかということ、日頃公園を使っている少年野球の監督やコーチがリーダーになった。あらゆるところで、日頃使っている人がリーダーになっているのだそうです。リーダーの資格というのは人だけではなく、場所にもついていえるのか分からないのですが、不思議なことですが、そういう例がいっぱいあったといわれていました。

日ごろから監督の仕事を引き受けること自体とても前向きだからかもしれません。自然発生的に生まれたのかもしれませんが。たとえば、その人は心配だから公園に行ってみた。そうしたら、日ごろ子どもを預けているお母さんなどがいて、監督・コーチの言うことに頼られて、とりあえず「みんなこの辺でこうして」と仕切っていたら、何か自然発生的にリーダーになってしまったのかなと思います。

- 仕事ができる人は知能が高いというのは事実だと思います。もう一つ、うまく説明できないのですけれども、感性ですね。人間が何を考えてどう行動するかということを、自分で受け止められるという人間。周りの人の動きがちゃんと理解できる、読める人。これを知能が高いというのかもしれませんが、何かそんな感じがします。
- どちらかというと調和が取れている人。事務的な仕事よりも、やはり全体の雰囲気、そういう人の方は人望があるし、何か旅行に行くときでも、自然にそういう人が中心になっているような気がするのです。
- 声の大きい人。これは危機管理をやるときに非常に大事で、ボソボソ言われても困ってしまうし、部屋全体に情報を伝えるときにも、ボソボソでは困ります。
- 本当のリーダーというのは、いろいろなタレントを組み合わせうまく使える人のことなのでしょう。

4) 権限の委譲を巡って

やはり職位の違いが持つ絶対的な意味や、そこでの権限の委譲の問題は重要だと思うのですが、これまでまだあまり明確に議論されていないので、権限についてももう少し教えていただくことはありますか。

- 普通の行政の職務ではきちんと規則で、ある程度専決事項は決まっているのです。しか

し、生活再建や生活復興に関してはそれがなかったものですから、これが首長の権限なのか、部長の権限なのか、課長の権限なのか、決まったものがないのです。そこは最初とまどいました。

逆にいえば、それは危機の特徴なのでしょう。新しい出来事ですから、専決事項の規定が確立していない場面で、どのように権限を割り振っていけばいいかが、自然発生的に決まり、ある程度規則的なことが見えてくるには何ヶ月かの積み重ねが必要でした。たとえば直接担当者が話をしなければいけない問題、やはり首長が話をしなければいけない問題。そして、組織内部である程度決定できるものは部長か副局長ぐらいでいいだろう。住民との関係で日々ルーチンの処理をするのは課長でよい。これは上司によっても変わりましたが、概ねできてきたと思います。

つらかったのは、たとえばいろいろな被災者団体と協議する際に、組織としての意思を聞かれた場合、どこまで答えたらいいかという点でした。たとえば、組織内部で上層部も含めて会議をして、わが社としては絶対に譲れない、ここまでしか譲れない、ここから一歩もだめと決めます。それでわれわれは協議に臨んでいます。しかし、協議の最終段階で上層部が譲歩した場面がありました。それならば最初からわれわれに言わせてくれれば、無駄な協議も必要なかったということが何回かあったのです。何日間か何か月かの協議の継続が前提になれば解決しなかったかもしれないのですが、嫌なこと、キツイことは下がやらされたという印象が残りました。

- 危機にあたって、行政が一番気にすることは、自分の属する部局とか組織に災いが降りかかり、その責任を負わされて、あそこが怠慢だったためにこうなると、いわれることを一番恐れているわけです。もちろんそれぞれが果たす役割はある。今起きているさまざまな危機のなかには、単独の部だけの話でなく、複数の業務にまたがる危機があります。一般的に言えば、これまでは「それはうちの部局ではない」という整理をしてきたことがありました。今もなきにしもあらずですが。

そういう状況があり、震災当時、私は係長だったわけですが、部としての判断を私個人ではできませんでした。一つ一つお伺いを立てていました。今はある一定の権限的を付与していただいた役職（ポスト）をいただいたので、幹部に直接お話に行っても、ちゃんと対応していただけますし、周囲の人もストップはかけない。ですから、決断するにあたってはもちろんみんなにいろいろ相談し、上司にもお伺いしたりはするのですが、ある程度権限がないと個人としての決断ができません。危機管理では権限についてもやはり整理しておく必要があると思います。

- 権限ということでは、うちの組織は委譲されているのかなと思います。
- 危機管理責任者が全部局を調整して対応できるということです。逆に首長が権限を委譲していることを常に明言していますので、だいぶ、とくに震災前に比べて集中的に組織としての自由度は広がっています。そのかわり、すべてに関わらなければいけないという点は大変です。しかし動きやすいところです。
- うちも基本的な仕組みはそうです。もともとそういう目的で発足していますから。危機管理の責任者は全部局にわたる危機管理を所管するという位置づけです。それを支える部分についてはこれまで防災部局が担当しています。組織規則上は、防災部局はいわゆる防災の部分だけの総合調査の担当になっています。ですから、普段担当している地震とか風水害とかは問題ないのですが、今後発生が予想される新たな種類の危機に関しては仕切りかたが難しいと思います。仕事そのものは、これまでの危機のときも同じ内容ですし、当然、災害対策本部の動きとしても基本は通常パターンでいくのでしょうかけれども、とくに初動段階での仕切り方は難しいところがあります。

平時の動き方のベースは専門知識で、それぞれ独立した部局で業務をしている。それが、危機になる危機管理責任者をトップにして全部局的に緊急対応する。そのときに、それぞれの部局での活動を防災部局が支えることになるわけですが、どこまでやるのがいちばん

合理的・機能的になるのかの見極めは難しいところは確かです。全部が全部きちっといくまでにはまだまだ考えていかなければいけないところは多々あると思います。

制度が不備な場合には確かに属人的な部分があり、ある程度、明確でないところは個人の資質のウエートが大きくなる場所でもあるので、人によって変わってくる場所もあると思います。しかしながら、やはり限界はあると思います。確かに人というのも微妙に絡んでくると思います。

5) 新しい危機にどう立ち向かうか

新しいタイプの危機に組織が直面するとき、既存の危機管理体制でどのように対応できるかについて議論していきたいと思います。

- 防災組織にとって人事異動は、長い期間のメリットもあり、その逆のメリットもある。短い期間で替える場合には、各セクションに防災の経験者がいるというメリットができます。確かに防災といっても、災対本部では全体を見渡す必要や知識の積み重ねが必要な部分もあるので、動かしにくいと思います。一方で、緊急事態もけっこう多く、激務という面では必ずしも長く置いておけない面もあります。
- 私は防災と危機管理とは違うという認識で、危機管理の観点からお話します。防災の組織の人事異動では、地震や水害の知識が必要となることもあって、長くやっているほうがいいと思います。一方、危機管理となると、特定の分野だけではないのです。ですから、鳥インフルエンザやSARS、欠陥自動車の問題も危機管理です。もろもろの原因によるのならば、担当者も替わってもよいと思うのです。
- 新しいタイプの危機に組織が直面するとき、既存の危機管理体制でどのように対応できるかという問題があります。危機への対応には、直接の事案処理に加えて、情報収集や作戦計画の立案、資源管理、そして伝票処理の問題が必要になると考えられている。これは危機管理の世界標準として確立しつつある Incident Command System の考え方です。たとえば、鳥インフルエンザの場合には事案処理のために、食鳥の始末、工場の清掃、食肉の流通阻止、さらには野鳥の死骸の処理などを実行することが求められました。これらの実働部隊の活動をいつ、どこで、どのように実施するかについて実施計画を作り、それを周知していく情報作戦に関わる仕事が発生します。そして、そうした活動に必要な資源を調達し、管理する必要が出てきます。いわゆる需要と供給をつなぐという問題です。最後に、そうした活動をすべて伝票に置き換えて予算の手当てをするために膨大な事務量が発生します。

新しい危機には新しい実働部隊を投入する必要があるかもしれません。しかし、その活動をサポートする情報作戦、資源管理、財務管理の仕事を誰が実行するのか、の位置づけがあいまいなのです。こうしたスタッフ部門の活動は従来から軽視されてきた傾向がわが国にはあります。危機対応計画も事案処理計画だけを規定しているものがほとんどです。新しい種類の危機に直面する場合に、スタッフ業務の部分も新しい部局で担当するのか、既存の危機管理部局に委ねるのか、比較検討する必要があります。

個人的には、作戦計画は実働部隊の人の協力を得ながらも共同で、調達や資源管理と危機に伴って発生する事務量を処理は、既存の危機管理部局が担当するのが効率的であると思います。こうした機能の明確化をすれば、人を短期間で替えることも可能ですが、前提として機能の明確化があると思います。

- 組織の性質によって、事案処理は内部で所管できること、外の組織に任せているところが組織ごとに違うわけです。すべての機能を一つの組織の中でまかなえれば、非常にまとまります。作られた計画の実効性を担保するという点では一つの組織のほうが合意を取りやすい。組織が違いますと、それぞれの組織の論理が出てきますので、臨機応変にその都度つなぐのが一番強いでしょう。

計画関係や調達関係は組織間で調整するのですが、具体的なオペレーションになります

と、実行部隊のところへ直接どんどん行ってしまいます。逆に行かないと、どうしようもないわけです。

- 需要と供給をつなぐことはまさしくロジスティクス、資源管理です。それが危機対応において「やるべきいちばんの業務」ではないでしょうか。次々と問題が発生してくる。いわば需要が生まれる。それを処理していく、つまり供給とつないでいくことが危機管理業務の中心です。するとロジスティクスというか、資源管理にかかわる業務が災対本部の中心的な業務だと認識しています。これは現場を持つ組織が中心にやるべきことだと思います。そこはいちばん経験も必要であり、なかなか人が育たないところだと常に思っています。
- わが社でも、2001年にアメリカのテロ後に白い粉が騒がれていたところに台風が重なることがあり、対応のラインを危機管理系と自然災害系とに一応分けました。いろいろな新しい危機が実際起きていることもあるし、昨今いろいろな新しい法制が整備されたこともあり、そういう流れからすると、もう少し上のレベルでの整理が今後必要になると思います。

組織の性格によって、現場での活動を中心とする組織もあれば、それらの活動の全体調整、より広域的な組織との連携を図ることを主にしており、あまり現場を持たない組織もあります。その両方が必要です。

- 実働部隊からみた意見です。危機の種類によって、既存の一部局だけで完結できるものもあります。問題が複数の部局にまたがる場合もあります。組織全体としての動きとなると、部局の長といえども他の部局に指示するわけにはいかないわけです。しかし直接首長のところに行くわけにもいかない。そこで、あくまで調整部局として、われわれは危機管理部局に頼っていくしかない。そこで連絡会議を持って、調整機能を果たすこととなります。

ただ、情報作戦について、どうしても谷間に落ちてしまう危険性があります。そこで、住民ニーズに対応できない問題はシステム上のどこにあるのかを検証しています。全体のサポート役にどのような人材を今後置いていくかという検討も必要だと思います。実働部隊となる各部局から危機管理部局に継続的に人を出すことも、情報作戦機能を高める上で必要だと思います。

- 新しい種類の危機が発生し、問題がいろいろな部局にまたがり、しかも主管する部局がない事案がありました。主管する部局があるときには危機管理部局はサポート役として全部局を調整していく役割になります。主管部局がなく、かつ全部局にまたがる危機の場合には、たとえ専門的な知識が不十分でも危機管理部局が調整役にならざるをえませんでした。本当は専門的な知識を持つ人材が危機管理部局にいて、仕切る体制が必要なのだろうと思います。各局の知識を少しずつ持ち込みながら、これでいいのかなと確かめながらやっていたというのが実情です。

- 自分の属する組織で対応できないときは、対応できる専門家や、必要な組織をどこからでも引っ張ってきて、需要と供給をつなぐ仕事を災害対策本部が行っていかざるをえないと思います。被災者の支援ということでは、仕事の制約を超えてでも、被災者側の困ったことを解決していかねばいけない。この点では、現場を持つ組織の責任が大きいと考えています。そのため、手をつなげるところとは民間をはじめどこでも対応しなければならぬと震災のとき思いましたし、そうしなければ、実行が難しいことだと思います。

たとえば、毛布1枚を避難所なり仮設住宅にいらっしゃるおじいさん・おばあさんに行政として届けるようになると、「何故その人だけに毛布を配る」と周囲から強く批判されます。そのとき困っている人を民間の方が助けたならば問題にならないのです。同じことでも、公の仕事なのか民間の仕事なのかで意味合いが違ってきます。困っている人を助けるという目的からすれば、何事も公ではなく、公と民とをうまく組み合わせられる人材が必要なのですが、なかなか育ちにくい。民間側にもたくさん人材が出てきていますので、そういう方々

を災害対策本部へ入れていけばいいと思うのですが、なかなかそこまではいけないと思っています。

- まさしくそのような時代が来ていると思います。だから、危機に直面したときに、役所の中の人間だけではなく、専門家を集めるとか外部の人の意見を取り入れながら、みんなで作る組織を直ぐに立ち上げられる仕組みを作っておくべきだと思います。
- 確かに、民間などと連携して対処することはよいことだと思います。そのときに、できれば危機管理部局の中に専門的な知識を持つ人間が、常時ではなくともいいのですが、いつでも来られるような体制が必要だと思います。

危機管理の初動部分は標準化できると思います。最初の動き方は、どんな危機でも同じではないかと思うのです。新たな危機が発生して、組織として、行政としてどう対応するかを標準化して、その後に特別な知識を持った方が参画して、問題の本質を理解しながら対応していく仕組みが必要だと思います。

- 危機管理という広い範囲のことをやろうとしたら、何が起こるか分からない。事象がいっぱいあるので、事象ごとに専門家が要するということですね。今の話で、その分野の専門家を一人ずつ雇うといったら、あっという間に危機管理部局が3倍か4倍の規模になるわけですが、そんなことはできない。だから、いざというときパッと集めるには、どうするかが問題だと思います。
- その分野の専門家を事前にピックアップして、協力をお願いして、いつでも立ち上げられるようするシステム化が必要なのでしょうね。これは危機だけでなく、ほかの分野でも必要なことだと思います。外部の方と一緒に進めることができれば、住民の方に理解していただきやすいと思います。
- 最前線と本社をつなぐ支店の視点からお話したいと思います。本社の災害対策本部ですべてを集約できる体制になっているはずなのが、そこへ電話をしても何も答えが返ってこないことがありました。最前線から問い合わせがあったことについて、何回本部にファクスを入れたか分かりません。何も返ってこない。しびれを切らして電話をすると、担当部局に聞いてくれです。縦割りは全然変わっていない。対外的な形式だけが統合されただけで、実質は何ら昔と変わっていない。

いざというときに専門家が災害対策本部に詰めて、そこに権限を集中することが本当に必要です。連携が取れていないことで、最前線から文句を言われるのは支社なのです。やはりできるだけ早く災害対策本部に専門家を連れて、そこに決定権限を与えるべきです。先ほど、情報提供の窓口の一本化という話をしましたが、問い合わせの窓口も一本化すべきなのです。それが全部「担当に聞いてくれ」ではどうしようもない。

この点は、緊急対応のときだけでなく、そのあとの支援策を立てる場合にもあてはまります。たとえば、ある事件でのことです。行政の融資制度は業種別になっている。ある業種に対する融資制度では信用保証協会の保証が必要になるため、融資ができない問題が生ずる。そのことをいくら本社に言っても、すき間の問題が全然解決しない。最後に弾力的な運用をするまでに大変な手間がかかる。その間、災害対策本部に権限を持った人間がいなくて、質問に対して何も答えが返ってこないのがいちばんつらかったですね。

- 確かに、専門的なことを聞かれて災害対策本部にいる誰もが答えられるわけではありませんでした。また、専門的なことがわかる人間がいつもその場にいたわけでもありません。そこが問題なのです。つまり、決定権をもつ専門家集団が全体の窓口になれるかが問題なのです。災害対策本部はあるけれども、そこに専門家が集まるシステムがないのです。
- 災害報道を重視しているある放送会社は、記者に専門的な知識がないことを前提にして、初動マニュアルを整備しています。災害の原因別に、ことが起きたら誰のところへ取材にいけと書いてある。電話番号も全部書いてある。各地の放送局ごとに主要な専門家を網羅して、名簿を定期的に整理している。地域で連絡を取り合える、仲間になってくれる人も組織の中にも入れておく。

- 専門家は専門用語でしか話さないところがある。とくに緊急時にはその傾向が強くなる。それに備えて、危機管理部局の中にもある程度専門用語を理解できる人がいないと、危ないと思います。そういう意味で中では、予め専門性の高い人を組織内でリストアップしておいて、いざとなったら動員するというやり方が有効だと思います。

6) 苦情処理をどうとらえるか

危機管理の最終目的は会社の社会的信頼を守ることと定義すればいいと思っています。そうすると、守るべき最低限は苦情処理だと思うのです。苦情は次の対応の仕方も教えてくれるとも思います。住民から直接に来る苦情、マスコミを通して来る苦情、首長を通して来る苦情、出先機関を通して上がってくる苦情など、いろいろあると思います。それを一手に受け止めて、それに対してどう対応するかをみんなでプランニングして、そこで決まったことをみんなに割り振ることが危機管理上重要です。その決定を実現するために資源管理が重要になる。この2つを主要な業務として災害対策本部が扱うというのが、私の危機管理のイメージです。

- クレームはいちばん大事な情報です。いろいろなところから出るクレームを、クレームとして対応するか、それを宝と思って、商品価値を高めるためのものにしようとするかで、全然違います。とくに危機的状況で現場から出てくるクレームあるいは問題は、災害対策本部では知らない情報であり、本来宝のはずです。それを縦割りにしてしまった瞬間に、宝ではなくなってしまう。せつかく情報の宝であるクレームを共有すれば、これまでの危機対応とは全然違う方向にすぐ進むことが可能です。たとえば、分からなかったらいっぺん電話を切ってもいいから、その場でチームとして議論すれば、多分、展開はそれまでとは違っていったと思うのです。そうすると、クレームは宝だという文化を築くべきだと思いました。

- まさしくそう思います。これは阪神淡路大震災のときのある自治体の例ですが、災害直後、電話の受付人数を増員したのです。20人程の担当に係長を一人置いたのです。役所に来てくれる人もそうですが、電話をかけてくる人は、まさしく情報の宝としてのクレームを持ってきてくれると考えたのです。電話を受ける部屋にはよくある質問についての答え方が貼ってありました、質問の大部分はその場で答えられました。「それはこうしてください」とか、「この問題はここにお尋ねください」と一元的に回答していました。

そこに係長が配置されていた理由は、交換手では処理できない問題を処理する役でした。つまり係長のところにはいわゆる宝だけが蒸留されて集まってくるのです。それを上にあげて全体で対応を考える工夫をしていました。

- クレームにはもちろん宝もありますが、いろいろなものがあります。それを機能的に処理できるようなシステムが必要だと思うのです。ただ、対応がまずいということを1時間、2時間言われる方が10人中2人ぐらいは必ずいるわけです。やはりそれに対応するのは大変なのです。1時間おきに電話をかけてくる。そういうものを専門的に対応できる方にも対応に加わっていただきたいと思います。まったく問題とは関係のない違った方向にワッと行き、終わらないのです。

それと、危機は対応の仕方によっては組織に対する信頼をさらに高めていく素晴らしいチャンスでもあります。現場で対応に忙殺されている方はあまりそういう思いはないが、そのときにどんな対応をしたかによって、すごくプラス要素が出ることもあるということを感じないといけないと思います。これは行政だけがやるということではなく、みんなを巻き込みながらやっていくべきだという話です。

- 苦情が上がってきて処理するのではなしに、苦情が出ないように処置をする。全体像を読んで、それを先回りして潰しにかかるのです。そのときに大切なのは、危機を危機だと見抜く目ですね。危機でないものを危機でないと判断できる目が、仕事をやるにあたって重要であり、そこが人材を育てるにあたって非常に重要なところなのです。

- 一般論としてお話しすると、状況を把握するインデックス、異常を検知するためのインデックスを持つことが重要ではないかと思います。鳥インフルエンザの例でいえば、毎日死んでいく鳥の数の記録です。日本の1次産業は規格化されて、きっちり管理されている。ならば工業製品に対する品質管理の方法がほとんど全部使えるはずで、今日鳥が何羽死んだ、卵が何個産まれた、それから今鳥が何羽いるという、基本の数を毎日測ると、自然のふらつきがあるけれども、現象はある枠の中に収まるはずで、統計的に計算して枠外に出たら危険という幅を設定し、それを超えたものはすべて捨てるというのが日本の品質管理の基本です。そこで何に注目して、いつも状態をモニタリングしているかが危機を見る目になるのだと思います。

だから、危機管理部局のだれか一人がすべての分野について、エキスパートとして危機を見る目を持つことは難しく、組織全体としてモニタリングのネットワークを構築する必要があります。その前提が基本のインデックスについてデータ化がされていることです。そうしたインデックスがあれば検知できる、検知できれば対応ができるわけです。そうした検知の仕組みをどんどん社会制度として取り込むことが安全性を高める方向につながるし、それが危機に対する感度を向上させることになると思います。

自然災害ではそういうことを昔からやってきています。たとえば災害に注意すべき基準として、1時間の雨量が30ミリとか50ミリがあるので、深い専門的な知識がなくとも対応ができる。新しい種類の危機の特徴は、何が基本的なインデックスなのかがわからないので、どう状況を判断すればいいかが難しいのだと思います。

だから、それぞれの分野の専門家が異常を検出するための基本的なインデックスが何かを明らかにする。過去の振るまいをデータとして提供していただき、それにもとづいて危機と判断する枠組みをつくる。危機管理部局としてはそのインデックスに着目して状況の変化に目を配る。

それに加えて、他の地域や組織で何かが起こったら、わが社にも起こるかもしれないという想像力を持つことが、いちばん重要だと思うのです。最後は、活動の目標を組織への社会的信頼を守ることに特化して活動を調整することが、危機管理部局として重要だと思います。

- 人材のネットワークということでは、危機を危機と見抜く目を持った人間が、わが社にはやはり何人かいるのです。それで、「これは危機管理部局で考えたほうがいいのではないか」と連絡をくれるのです。すごくいい感性を持っていて、「何かありました」という報告ではなく、「これは危険な話になるかもしれない」と警告してくれる人も何人かいます。そういう感性はどうしたら身につくのか、日ごろからの努力なのですかね。

- 一次産品も工業製品のようなと言われましたが、確かに生産現場ではそうなのです。それでも、消費者からはいろいろな苦情がたくさん寄せられます。それが果たして危機に結びつくかどうかという吟味が大変です。今、時代とともに情報の出し方が変わってきています。リスクそのものよりも、情報の出し方によって行政への信頼も大きく影響を受けます。

だから、単なる事案処理だけでなく、情報の出し方、その素早さまで含めて、これはクライシス・コミュニケーションといわれていますが、その部分もどんどん研修し、感性を高める必要があるだろうと見ています。

- クライシス・コミュニケーションということを考えるときに、忘れてはいけない重要な点が存在しています。危機や災害によって、それまでの現実ではない新しい現実が生まれたはずで、その全体像を確定する仕事があります。災害時のコミュニケーションには新しい現実を確定することと、それを周知することが対になっていると思うのです。被災地の行政が持つ責務の一つとして、新しい現実に関わり働きかけその姿を方向づけ、確定していくという部分を重視すべきだと思います。

ですから、先ほど情報提供が重要だと言いましたが、理想としては誰が喋っても同じこ

とを言えることが重要です。そうなるためには何を、どう伝えるべきかに関係者全員に資料を渡すことだと思うのです。こう話しなさいではなく、「状況は今こうなっています」ということについて説明する文書をきっちり作り、それを公表する。専門家でなくても危機対応の責任者がマスコミの前でしっかり応答できる程度の文書にする必要があります。そこまでの用意がないと、本当の意味でのリスク・コミュニケーションにならないと思います。

今リスク・コミュニケーションは、悪く言うと古いコミュニケーション理論のやき直しや、記者会見を切り抜けるテクニックのようにとらえられているところがあります。しかし本来は、どのように新しい状況を定義していくかに大きなポイントがあると思うのです。

昔に比べると、危機にあたって日本の行政が提供する資料の質はよくなっていると思います。情報開示の能力も向上しています。しかし、一つ一つの資料の分かりやすさという点ではまだ改善の余地があります。だから、そこに一般人の視点で危機を理解することが必要だと思います。一般の人に納得がいくように専門家が共同して作る。その時、あちこちから寄せられる苦情の内容が重要になるわけです。そこに示されているニーズに応えることが必要になり、対策の質の向上につながると考えるわけです。

1994年に米国ロサンゼルス郊外で起きたノースリッジ地震の現地調査で驚いたことのひとつに、情報提供に関する行政の考え方がありました。災害対策本部の役割は状況の全体像を作ることであるというのです。被災者と直接接触するのはインターフェースと呼ばれる4種類の人々であり、その人たちに対して状況の全体像を提供することが災害対策本部の使命だというのです。インターフェースの第1は避難所で対応にあたる米国赤十字から派遣されたボランティアです。第2はマスコミ、第3は窓口で対応にあたる職員、そして第4は行政職員全員です。なぜ職員全員かといえば、彼らはいつどこで被災者やマスコミと接触するかわからないからです。大きな組織ではマスコミ発表を通して自分が属する組織の決定事項を聞くことが往々にしてあります。しかもそれが部分的にしか報道されないこともしばしばです。それでは彼らの認識がずれなり、職員ごとに語る内容が異なる危険性があります。それを避けるために、職員全員が共通の認識を持てるように、全員が同じ文書を持つのです。だから、どのような立場にいる行政職員であっても被災者から質問されても、資料を見れば誰でも同じように説明できるようになっているのです。

阪神・淡路大震災の際に日本の行政職員がとった対応は、属人的に言えば、ノースリッジ地震の際に対応にあたった人たちよりもはるかにすごい人たちがたくさんいました。そうした個人のがんばりでこの震災を乗り切ってきた気がするのです。これからもいつかどこかで危機が起きるはずですが、そのとき、また同じようにできる保証があるのでしょうか。より良い対応はできないのでしょうか。同じ程度の対応であっても、もう少し楽にできるようにはならないのでしょうか。そのためにはどういう工夫があるかが、問われているのです。今、危機管理はいろいろな原因で起きる危機に対して一元的に対応しようという方向へ行きつつありますが、それを支えるための仕組みをどうしたらいいか。それを実行できる人材をどう育成するかだと思います。

7) まとめ

長時間ありがとうございました。今回の座談会で皆さんから聞かせていただいたことの一部を、多少順序を変えて私なりにまとめると、つぎのようにご報告できると思います。

(1) 防災を担う人災が持つべき個人の属性

一言でいえば上司に言われたことだけやればよいという人ではだめであるという点は全員一致した見解でした。防災を担う人災がどのような個人属性を持つべきかについて皆さんから指摘されたことは、以下の11に集約できると思います。前半5つは個人の仕事に対する取り組み方に関するもので、後半の6つはリーダーとしての資質に関するものに大

別できます。

- (1) 体力的・精神的に強靱である人
- (2) 個人的事情よりも仕事を優先できる人
- (3) その場で自分に何ができるかを考える人
- (4) 全体像を把握した上で仕事ができる人
- (5) 自分の判断で迅速に事態に対応できる人
- (6) 声の大きい人
- (7) 誰とでも対等に渡り合える人
- (8) コミュニケーション能力が高い人
- (9) 周りの人の動きがちゃんと理解できる、読める人
- (10) 調和が取れている人
- (11) いろいろなタレントを組み合わせようまく使える人

(2) 危機のとき役立つ人の見分け方

危機対応をする各拠点には、その場を任せられる中心人物が必ず存在しているというのが皆さんの経験でした。その場を任せられる人とは、危機に際しての自発性を持ち、組織のためになるか、あるいは全体としての減災につながるかを判断根拠にして、自分の判断にもとづいて物事を処理できる人です。しかも要所要所で報告を上げ、上司に確認を求めてくる人でもあります。そういう中心人物をいち早く見つけて、その人と密接に連絡を取りながら対応を進めることが、危機対応を成功に導くために必要であるという結論がえられました。

その場を任せられる人は、日頃から、その部局において実質的な権限を持っていて、現場のみんなが動けるかを判断できる人です。しかし、その人が必ずしも職位の最上位にいるとは限らないことには注意が必要です。したがって、職制だけにこだわると、危機に際して的確で機敏な対応ができない場合もありうる危険性があります。

そこで、現場を任せられる人をいかに速く発見するかが大切になります。それには、全庁的に投げかけられた問題に対して、職場を代表して反応する人をマークすることが有効であるという意見が出されました。反応には、積極的に賛成する、あるいは反対するというだけでなく、単に質問や問い合わせをするだけの反応も含まれる。なぜ反応に着目するか理由は、現場を任すことができる資質を持つ人の仕事振りと関係しているのです。そういう人はどのような仕事に対しても前向きで、抱えている仕事量とは関係なく、どこか心に余裕を持っており、いろいろ言うてくることを聞き流しながら、問題を整理して、何が大切かを落ち着いて判断できる人間であるという特徴が指摘されました。そのため、日頃はあまり仕事をしないという評価を受けている可能性もあるのです。逆に、危機に弱い人には、上司に言われたことだけを一生懸命やる人、指示待ち型という共通点がありました。

現場を任せられる人は組織の中にどの位存在するのかと問われると、この場合にもパレートの法則が適応できそうです。つまり、もし職員が10人いれば、2人が現場を任せられる人、残り8人は言われたことをする人であるという観察がありました。これはどの職種、どの職場でも当てはまるといわれています。また、現場を任せられる人は、どの職場に移っても結局その現場を任されるようになるという観察もあります。危機管理の観点からは、こうした有為な人材を各部局や各拠点にきちんと配置することは人事部局が配慮すべき重要な点であるという指摘がありました。

現場を任せられる人が平時に持つべき役割として、指示待ち型の人の方がやりがいを持ち、組織を活気に満ちたものにするための方策を考えることがあるという意見が出されました。指示待ち型の人でも個人個人にはいろいろな得意技があり、それを活かせる仕事をどう彼らに与えるか、一歩進んで、その人たちが社会的に打って出るような仕事を体験させられるかも、現場を任せられる人たちにお問い合わせすべき課題だということです。

(3) 権限の委譲を巡って

日頃の組織運営のあり方が、危機対応にも色濃く反映しています。日頃から権限を現場に委譲していることを公言している組織では、危機に際しても現場の職員の判断で迅速に処置が進められました。そうした組織ではもめごとが起きた場合でも上司は現場の判断を支持しました。それに対して、部下に権限委譲が明確になされていない組織では、危機のような新しい出来事で専決事項の規定が確立していない場面で、どのように権限を割り振るかが自然発生的に決まり、ある程度ルールとして定着するには何ヶ月間かの実践の積み重ねが必要となりました。その間、流動的な事態に対して決定権限を持たずに協議に臨む苦労を現場で対応にあたる人は経験しました。そうした組織でもその後、迅速な意思決定を行う必要性から危機管理に関して権限委譲を行うような制度改正が行われています。

日頃の権限委譲のあり方が違くと報告のあり方も違っていました。権限を現場に委譲している場合には、震災の時には定期的に会議し、その結果を各最前線に一斉に送り、その後の対応は現場での対処に任せられました。逆に権限の委譲が明確でない組織ではメモが基本的な報告の手段でした。トップとの会談でも、前者がほとんどメモを使わないのが特徴なのに対して、後者は後で必ずメモにまとめることを求められるという違いがありました。こうした報告方法の違いは、危機における組織内での情報共有の仕方にはいろいろな方法が存在しうることを示唆しています。

今後新たな種類の危機の発生が予想され、危機管理に関するさまざまな法整備が進むなか、仕事そのものは、これまでの危機のときも同じ内容で、対策本部の動きとしても基本は同様なパターンで対応できるとしても、より明確な権限の整備が求められる状況にあるといえます。震災当時でも大きくりに担当を決めて後はその人にまかせると、その人に情報が集中するため総合的な判断が可能になり、徐々に何でもこなせるようになったことも事実です。

(4) 迅速な意思決定を可能にする仕組み

危機に臨んで迅速な意思決定が行うためには、通常の事務手続きでは間に合わないことがあります。その解決方法として2つの方法があります。第1の方法は、通常の手続きを省略して、トップの判断を仰げる体制を構築することです。第2の方法は、現場で決断をする必要に備えて、権限を部下に委ねる仕組みを普段から整備することです。部下に権限を委譲する前提として、上司も部下も同じ問題認識を持ち、同じ解決方法を芳と判断できるように、必要な情報を共有できる仕組みを整備することが必要になります。

(5) 情報共有の仕組み

情報共有を行うためには、情報の収集、集約、発信を一元化させて、常にそこから情報を提供すると情報処理の仕組みが必要となります。危機管理の最終目標は組織が果たすべき社会的責務を果たすことで、組織に寄せられる社会的信頼を守ることです。そのためには、部局単位に縦割りに情報を処理するだけでなく、サービスを提供する対象である一般の市民の気持ちで情報を精査し、整理していく必要があるのです。

合理的な対応を可能にする情報の共有のためには、膨大に集まった情報を上手に大まかに整理できることが必要です。組織としては、どの情報を優先するかのランクづけが確立していると、情報共有が早くて確実になります。そのためには、関係者全体で共有できる情報はホワイトボード1枚程度が上限であるという経験から、まず共有すべき全体像と、個々の担当に任せるべき情報を仕分ける必要があります。また、災害規模によっても、着目すべき情報が異なることを理解しておく必要があります。さらに、必要となる情報は職位によっても異なります。そこで、上司に情報をあげる場合には、手持ちの情報を組み合わせて全体像としてひとつの情報に集約することも必要です。

しかし、こうした情報の整理の仕方を日常から訓練をしておかないと、いざというときに実行できないかもしれません。また、危機管理部局としては地図をベースにして災害状況を把握するための情報整理ができる人を将来養成したいという希望がありました。いず

れにしる、情報を整理する確立した手法はまだありません。今後、必要となる情報を確実にかつ簡便に整理できる手法を開発することが必要です。

(6) 苦情処理をどうとらえるか

情報共有にとって高い情報価値を持つものが、さまざまところから寄せられるクレームです。それを単なる文句として対応するか、宝と思うかによって、その後の組織の対応が全く違ってきます。とくに危機的状況で現場から出てくるクレームあるいは問題は、災害対策本部では知らない情報であり、本来宝のはずです。それを通常の縦割りで処理してしまった瞬間に、宝ではなくなってしまう。

しかし、クレームがすべて宝だというわけではありません。したがって、それらを選別し機能的に処理できるシステムの構築が必要になります。ある自治体では震災直後、電話の受付人数を20人程に増員し、係長を一人付けたのです。電話を受ける部屋には、よくある質問についての答え方が貼ってあり、質問の大部分はそれで回答できました。それでは処理できない問題だけが係長のもとに集り、その対応を組織全体で検討しました。こうした工夫は有効です。

(7) クライシス・コミュニケーション

単なる事案処理に加えて、危機に関する情報の出し方、その素早さまで含めて対応の質が問われてきています。これはクライシス・コミュニケーションの問題であり、今後の危機管理において感性を高める必要がある分野だと指摘されました。クライシス・コミュニケーションには新しい現実を確定することと、それを周知することの2つの側面が大切です。何を伝えるかと、どう伝えるかの2つです。

危機や災害によって、それまでの現実ではない新しい現実が生まれたはずで、その全体像を確定する仕事が必要になります。災害時のコミュニケーションの主体として被災地の行政が持つ責務の一つが、新しい現実働きかけその姿を方向づけ、確定していくという役割です。ですから、理想としては誰もが同じことを言えるようになることが重要です。そのために情報収集、集約、発信の窓口の一元化が必要となるのです。発信すべきものは、非専門家である危機対応の責任者がマスコミの前でしっかり応答できる程度に、一般人の視点から危機の状況とそれに対する対応の全体像を文書にまとめたものです。それを用意することが本当の意味でのリスク・コミュニケーションの出発点です。さもないと、リスク・コミュニケーションは古いコミュニケーション理論のやき直しか、記者会見を切り抜けるテクニックに過ぎなくなるからです。

(8) 危機の全体像を把握する方法

危機の全体像を把握するには、危機をモニタリングするインデックス、異常を検知するためのインデックスを持つことが重要です。さまざまな種類の危機がありうるので、一個人がすべての分野の危機に精通することは困難であり、組織全体として危機をモニタリングするネットワークを構築する必要があります。どのインデックスに着目すべきかを示し、過去の振舞いについてのデータを提供するのはその分野の専門家の役割です。そうしたインデックスにもとづいてモニタリングし、異常があれば対処することが危機管理部局の責務となります。そうした危機検知の仕組みをどんどん社会制度として取り込むことが社会の安全・安心を高めることに寄与し、危機に対する感度を向上させることになるのです。

(9) 新しい危機にどう立ち向かうか

新しいタイプの危機に組織が直面するとき、既存の危機管理体制でどのように対応できるかという問題があります。危機への対応には、直接の事案処理に加えて、情報収集や作戦計画の立案、資源管理、そして伝票処理に関する業務を総合的に指揮調整する必要があると考えられています。これは危機管理の世界標準として確立しつつある Incident Command System の考え方です。

たとえば、鳥インフルエンザの場合には事案処理のために、食鳥の始末、工場の清掃、

食肉の流通阻止、さらには野鳥の死骸の処理などを実行することが求められました。これら実働部隊の活動をいつ、どこで、どのように実施するかについて実施計画を作り、それを周知していく情報作戦に関わる仕事が発生します。そして、そうした活動に必要な資源を調達し、管理する必要も出てきます。いわゆる需要と供給をつなぐという問題です。最後に、そうした活動をすべて伝票に置き換えて予算の手当てをするために膨大な事務量が発生します。

新しい危機には新しい実働部隊を投入する必要があるかもしれません。しかし、その活動をサポートする情報作戦、資源管理、財務管理の仕事を誰が実行するのか、の位置づけがあいまいなのです。こうしたスタッフ部門の活動は従来から軽視されてきた傾向がわが国にはあります。危機対応計画も事案処理計画だけを規定しているものがほとんどです。新しい種類の危機に直面する場合に、スタッフ業務の部分も新しい部局で担当するのか、既存の危機管理部局に委ねるのか、比較検討する必要があります。

作戦計画は実働部隊の人の協力を得ながら共同で、調達や資源管理と危機に伴って発生する事務量を処理は既存の危機管理部局が担当するのが効率的である、と思います。こうした機能の明確化をすれば、人を替えることも可能です。逆に、人を替えようとする前提として機能の明確化があると思います。

(10) 一元的な危機対応システムの構築に向けて

こうした機能の明確化は、問題が複数の部局にまたがる危機が発生した場合にとくに必要となります。現状は、実行部隊を持つ各部局の調整部局として危機管理部局が存在し、連絡会議を持って、調整機能を果たしています。それでも情報作戦について「ぬけ・もれ・おち」が発生する危険性が指摘されました。これは主管する部局が存在するときに、危機管理部局がサポート役として全部局を調整していくケースですが、既存の職制では主管部局がなく、かつ全部局にまたがるという新しい種類の危機が発生する危険性もあります。その場合には、たとえ専門的な知識が不十分でも危機管理部局が主体となって調整役にならないことをええない事態なのです。

このような事態を想定すると、専門的な知識を持つ人材が危機管理部局にいて、全部局を仕切る体制が必要だと思います。主管部局が存在する種類の危機に備えては、実働部隊となる各部局から危機管理部局に継続的に人を出すことで情報作戦機能を高めることが必要となります。既存の職制では主管部局がない場合に備えては、組織内の人材ではなしに、外部の専門家や有識者の意見を取り入れながら、すぐに対応組織を立ち上げられる仕組みを作る必要性が指摘されました。それぞれの分野の専門家を事前にピックアップして協力をお願いしておき、いざというときすぐに専門家が対策本部に詰めて、そこに権限を集中できるシステムを構築することの必要性です。

この考え方が示唆する方向性は危機管理のシステムの標準化です。どんな種類の危機でも初動段階での対応は同じにしておき危機管理部局の職員が担当します。その後該当分野に必要な知識を持った方も参画して、問題の本質を理解しながら対応していくのです。そして、専門家の参画は応急対応の段階だけにとどまらずに、その後の復旧・復興段階において支援策を立てる場合にも継続されるのです。

以上が、今回の座談会から明らかになったことの概要です。