自治体危機管理研究 第11号

日本自治体危機管理学会誌

特集：社会的リスクを考える ー地域の安全・安心ー

目次

■特集「社会的リスクを考える ー地域の安全・安心ー」■

犯罪リスクをどう軽減するか ー自治体が演じるべき役割・・・・・・・・・・小宮 信夫 1

治安に関する「安心」について
ー「警察に対する信頼」の視点からの一考察ー・・・・・・・・・・・・小林 良樹 13

病を抱えながら生活をしている人々を支える訪問看護ステーションの現状
・・・・・・・・川上 千春 緒方 泰子 25

消費者問題への自治体の対処・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・佐々木 幸孝 31

食品問題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・遠藤 保雄 37

科学的根拠と地域協働に基づくセーフコミュニティ・プログラム・・・・・・山本 俊哉 49

「事故」に対応するための体系的方法論・・・・・・・・・・・・・・・・・・甘利 康文 59

東京電力福島第一原子力発電所事故における
自治体の自主的対応とその原因・・・・・・・・・・・・中林 啓修 71

■研究報告■

東日本大震災後の都市住民の防災・危機管理に関する意識傾向
～第２回ウェブアンケート調査の結果を通じて～
・・・・・・・市川宏雄・西村弥・砂金祐年・佐々木一如・飯塚智規 83

■研究ノート■

コミット手続の複線化による危機管理対応力の向上と
地域防災計画修正の手続過程・・・・・・・・・鈴木 秀洋 99

研究ノート

コミット手続の複線化による危機管理対応力の向上と地域防災計画修正の手続過程

文京区危機管理課長

鈴木 秀洋

1. はじめに

東日本大震災は、地域によっては一自治体の人的・財政的・地域的基盤のほとんどを消滅させてしまうほどの被害をもたらした。そして、災害対策の鉄則といわれる公助・共助・自助のうち、公助に着目した場合に、国・都道府県・市区町村の役割分担を定める災害基本法制（災害対策基本法、災害救助法等）の課題を露呈させた[1]。

災害法制を基にして各自治体が定めている①地域防災計画、更なる具体化としての②職員行動マニュアル、③事業継続計画（以下これら三点を「自治体防災計画等」という。）[2]についても様々な課題が顕在化した。

果たして、迫りくる再度の大震災に対して、自治体防災計画等は、実効的かつ有益な役割を果たしうるのか。実効的かつ有益に機能させるためにはどのような手続過程を経て修正作業が進められるべきなのか。

本論稿では、主に公助の部分について、自治体防災計画等を修正する過程に焦点を合わせて検討する。具体的には、現在進行形で、自治体防災計画等の修正に係わる実務者（以下筆者の所属自治体[3]を「当自治体」という。）の立場から一考察を加える。

組織としていかに多くの職種・職層の職員に自治体防災計画等にコミットする機会・手続を保障して作り上げていけるか。直接この計画修正作業に係わらせるのみでなく、コミットする機会を複線化することで、職員全体の危機管理・防災能力の底上げにつなげ、さらにその手続過程を通じて自治体防災計画等をより実効的なものにしていくための提言を行うことを目的とする[4]。

この観点から、本論稿では、以下２つの職員コミット手続を紹介し研究報告を行う。

2. 職員派遣報告会を通じてのコミット手続

2-1. 職員派遣報告会の目的

当自治体は、これまで被災地への職員派遣及び当自治体への避難者支援を行ってきた。筆者自身東日本大震災発災後１か月後に先遣隊として被災地の災害対策本部及び避難所に入るとともに[5]、その後継続的に職員派遣を行ってきている[6]。また、当自治体受入避難者[7]支援については、地域の拠点を設けつつ筆者の部署で全体調整を行っている。

このように被災者・避難者支援に係わる中で、職員は震災に対する具体的イメージを描き、着実に経験・知見を集積していることを実感する。

例えば、生後間もない乳児、介護が必要な高齢者、愛の手帳所持者、老若男女等が、狭い板張りの体育館で集団生活を行う状況を体験する中で、このようにプライバシーが保たれない集団生活が続くとどういう軋轢・衝突が生じてくるのか、裏返しの問題であるが避難所はどの

ように整備されるべきなのか、環境面、保健医療の面、幼児の心理的側面等、様々な体験を重ねてきた。

このような職員による様々な経験・知見を、自治体防災計画等の修正過程にコミットさせることを目的としたものである。

2-2. 概要

上記の観点から、報告者の人選も、事務・衛生・保健師・建築・小学校教諭等様々な分野の職員に依頼を行った。

報告者は合計 12 人とし、日中の開催であったが 123 人の職員が参加し、多くの課題を抽出することができた。

内容の一部を紹介する。

2-2-1. 第Ⅰ部【職員派遣報告】

(ⅰ)「気仙沼市の避難所の施設・空気環境の実態」報告では、衛生監視職員による避難所 8 か所の住環境（床材・寝具・浴室・トイレ・網戸等）の施設点検や室内空気環境測定を行った結果、避難所における粉塵等の環境改善を派遣自治体に提言してきた旨の報告

(ⅱ)「保健師活動（健康管理業務等）」報告では、①健診を実施するための実態・ニーズ把握にマンパワーが必要であること、②医療保健分野におけるチーム支援の必要性と有効性の報告

(ⅲ)「仙台市家屋解体撤去契約事務（4 か月）」報告では、復興には長い時間がかかり、公的支援に加え個々人の支援が長期的に継続する必要があるとの報告

(ⅳ)「仙台市建築物被害認定調査」報告では、迅速な調査・認定が必要な一方現状の手法・マニュアルでは判定内容に差が生じるおそれがあるとの報告

(ⅴ)「仙台市災害廃棄物清掃収集作業」報告では、①様々な廃棄物が散乱する現場での収集作業の困難性、②主体的積極的な支援活動が求められること、③受援を見込んだ震災対応をすべきではないかとの提言報告

(ⅵ)「釜石市避難所運営支援派遣」報告では、①お寺と小・中学校という 2 つの避難所における状況報告（比較）、②避難所でのプライバシーとコミュニティの調整の問題、③自助と共助の問題（コミュニティ組織が早めに形成されるとスムーズな運営に移行していく）等の報告

(ⅶ)「南三陸町派遣（り災・被災証明発行事務等）」報告では、①行政は、迅速な事務処理と住民との話し相手にもなることの両面が求められること、②継続した支援の必要性、③震災前から人間関係を築いておく必要があるとの報告

(ⅷ)「宮城県議会議員選挙事務」報告では、①事前に勉強してから支援業務に臨む必要性、②住民は行政を頼りにすること等の認識報告

(ⅸ)「宮城県刈田郡蔵王町での教育活動（約 1 年）」報告では、学習指導にあたり①子供が大人に気を使っている実態、②子供に寄り添う必要性等の体験報告

2-2-2. 第Ⅱ部【パネルディスカッション】

上記報告を基にして、主に、①首都直下が起きたとき（人的・物的・情報的基盤が失われる中）に自治体は実際にどこまで住民の生命・身体を背負えるか（他の行政機関との役割分担、職員を休ませることも必要であること等）、②平時からどのような準備をしておくべきか、③受援のあり方等について、質疑及び議論を行った。

2-3. コミット過程の継続化と複線化（課題抽出過程）

2-3-1. 報告会前後の更なるコミット手続保障 (1)

報告会の後、まず、上記報告会配付レジメ等については職員の共有フォルダーに収容し、当日参加できなかった職員を含め、全職員が情報共有できるようにした。

また当該資料等については、今後、報告者が

資料内容を追加すること、Q&Aなどを加えて、バージョンアップ（加除書籍をイメージ）することを可能とした。

狙いは、報告書の充実とともに、随時バージョンアップという機会・手続を保障することによる職員全体のコミット意識の向上である。

2-3-2. 報告会前後の更なるコミット手続保障(2)

さらに、より多くの職員のコミットする機会・手続の保障という観点から、報告者に限らず、被災地に派遣されたすべての職員にアンケート（①防災・危機管理の視点から学んだこと（当自治体の防災・危機管理に反映させるべき提言）、②当自治体が被災した場合に有効な受援（態勢・項目）等の項目）を行った。

震災体験をする中で、職員は住民と向き合うためには自らの行政実務能力をより磨く必要があることを感じ取るとともに、法的・政策的・組織的課題を数多く発見して組織に戻ってきている。

これら職員のコミットに対し、具体的提言として直ちに対応すべきものと自治体防災計画等に盛り込むものとを選別抽出を行った。

2-4. 具体的コミット事例の紹介・検証

以下４点ほど職員からのコミット・課題提言を紹介するとともに、それらに対し、職員報告会では必ずしも議論や回答ができたわけではないが、当該課題提言についてその後の議論を踏まえた対応又は筆者の見解を挙げておく。

2-4-1. 震災時職員ローテーションへのコミット

2-4-1-1. 課題

各自治体の自治体防災計画等において、職員の休憩確保、特に初動対応職員の交替時間等の具体的ローテション等まで踏み込んで言及しているものは、筆者が調査した限り（主に東京都下の自治体）見ない[8]。

しかし、初動期から震災対応を継続し（特に危機管理・防災担当者）、数多く過労等で倒れている事実があり、このことについて報告会でも問題提起があった。

2-4-1-2. 対策提言

どう考え対策をすべきか。この問題提起に関しては、住民の労苦を目の当たりにし、住民の生命身体を守ることを最優先するという共通認識の下、職員の安全管理等[9]を論点とし難かった経緯が存在する。

しかし、住民支援は短期で済むものではない以上、職員を強制的にでも休ませる態勢を組むことが大切である[10]。

かかる職員からのコミット・問題提起を積極的に取り入れ、具体的に交替ローテーション[11]及び補充要員の確保を検討している。

2-4-2. 受援の見込みとあてはめへのコミット

2-4-2-1. 課題

上記論点と関連して受援を想定しないと公助を担う職員が足らないし精神的・肉体的にももたないとの問題提起がされた。

この点、最悪の事態を考えるのが危機管理であり、受援を想定した計画を立てるべきではないとの反論もあった。

2-4-2-2. 対策提言

では、どうすべきか。そもそも、物的・財政的・人的基盤が喪失される中で、被災自治体（職員）がなし得ることは実は極めて限られる。意欲及び在るべき論では乗り切れない。

発災からの多少の時間経過は覚悟する必要があるが、必ず救援は来ることを前提に、事前に自治体防災計画等に受援までの体制・方針と受援後の方針等を明記しておくことが必要である[12]。

例えば、東日本大震災においても実際に多くの自治体で避難所運営を他自治体の派遣職員に委ねてきた実態がある。一定期間後の受援を想定し、被災自治体自身が担わねばならない分野（事務）と支援してくれる派遣職員に委ねて

よい分野（事務）等のデザインを描いておく必要性について議論を詰めている。

2-4-3. 避難所環境におけるコミット

2-4-3-1. 課題

環境衛生監視員・保健師等が、気仙沼市で避難所環境改善のためのアドバイスをしてきた報告[13]が当自治体の現状への問題提起とされた。

この点、当自治体の自治体防災計画等における防疫・衛生にかかる記述は抽象的かつ僅かにすぎない。

2-4-3-2. 対策提言

ではどうすべきか。上記報告者の指摘は、当自治体の避難所環境改善にとって有益である。

この報告会を契機に、その後も関係者間で実務レベルでの意見交換を継続している。

その中で、当自治体においても震災時に各避難所を見回る環境衛生監視員・保健師等のチーム編成をしておくことが有効であること、さらに、一歩進めて、震災前、そもそも事前に専門家チームで、避難所予定場所を見回り、窓の開閉の是非・床の状態、トイレとの位置関係等について衛生・保健の見地からのチェックをしておくことができないか検討を行った。

2-4-4. 妊産婦・乳児支援に関するコミット

2-4-4-1. 課題

この点、職員報告会において直接言及があったものではないが、その後の保育園長会等の意見交換会で挙げられた課題として、避難所で乳幼児を抱える保護者の心労は大きく、ストレスから母乳が出なくなってしまったという声は現地でよくあげられていたこと、また、乳幼児への授乳ミルク調製において小分けしていない缶ミルクの備蓄では衛生上問題があるとの問題提起がなされた。アレルギー対応のミルクも絶対的に不足していた。

2-4-4-2. 対策提言

では、どうすべきか。缶ミルクについては、1回使いきりの小分け式の粉ミルクに備蓄を買い替えていくこととした。アレルギー対応ミルクも備蓄することとした。また妊産婦・乳児等専用の避難所設置を行い、そこで医師・助産師の他、母乳ケア団体等の支援を受けられるような制度設計を行うこととした。

2-5. まとめ

こうして、自治体防災計画等修正の過程において、職員が当事者意識をもって具体的提言を行え、施策に反映するような様々なコミット機会・手続を複数設定することが重要である。この観点からの派遣職員報告会及びその後の意見交換会等の取組は一つの成功事例といえよう。

3. 危機管理対応訓練を通じてのコミット手続

もう一つ職員コミット手続について紹介・検討を行う。

3-1. 危機管理対応訓練の目的

自治体防災計画等に基づき、自治体では毎年危機管理対応・防災訓練等[14]を行っているが、訓練による真の成果（個人及び組織的対応力向上）については効果測定が難しい。

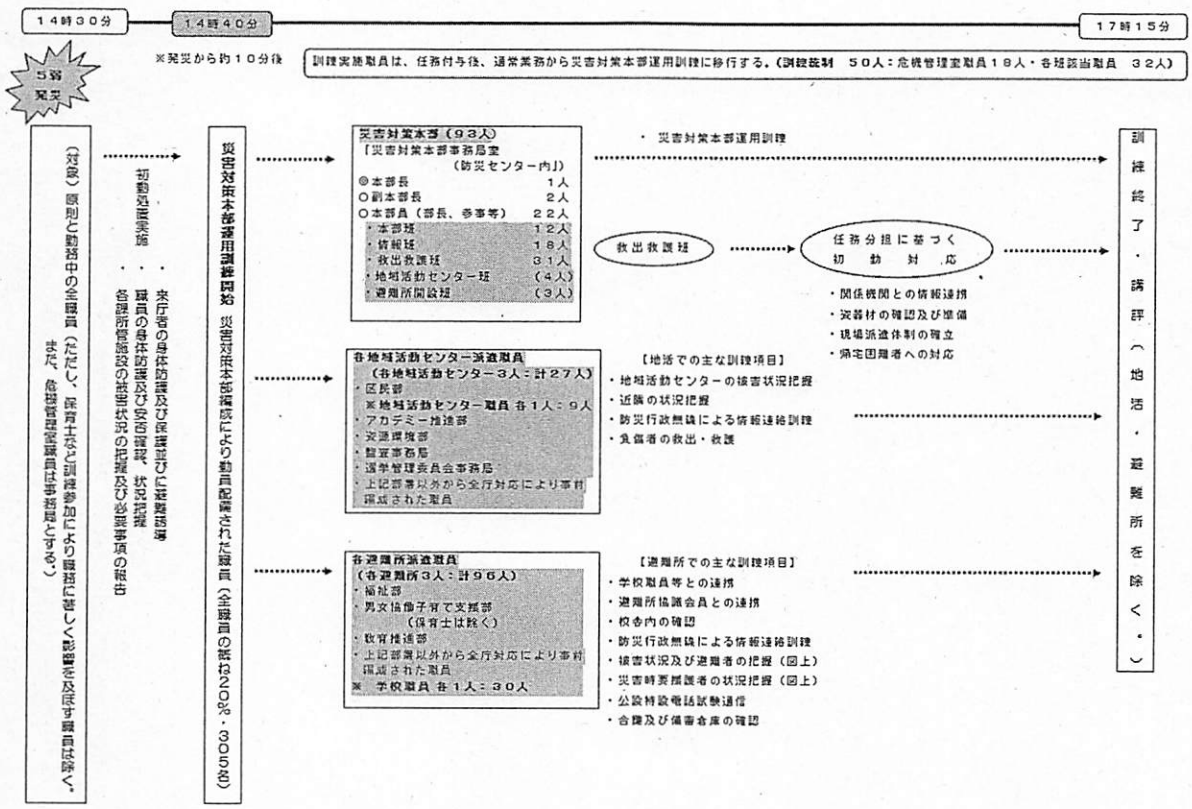
今回当自治体では、事前に研修（「職員行動マニュアル（初動編）」をテキストとした班ごとの事前研修の形での質疑・応答）を行い、かつ、訓練後にも反省・検討会等を全組織的に行うことにより、職員による複数のコミット手続過程を設け、そのフィードバックを自治体防災計画等の修正等に組み込むことを目的とした危機管理対応訓練を行った[15]。

3-2. 危機管理対応訓練の概要

基本的な被害設定は、東日本大震災の時の当自治体における被害状況を基にし、震災発災の時間の経過に伴う被害設定等基本的情報は事前にオープンとし、細かな被害付加情報等についてはブラインドとする設定[16]とした。

概要は、以下のようなものであり、事前に訓　　練内容を全職員に周知している[17]。

図１　危機管理対応訓練計画　全体シナリオ



3-3. コミット過程の継続化と複線化（課題抽出過程）

今回の訓練は、図上訓練（本部）と実際の現場訓練（避難所等）とを組み合わせた計画を立てた。

外部コンサルタント等は使わず、危機管理室職員の能力を向上と経験を積むために職員をコントローラ（評価者も兼ねる）とした。

また、第三者の立場で訓練を見てもらい今後の自治体防災計画等に活かそうとの意図から、当自治体を管轄とする警察署、消防署また地元民間企業を代表して 2 社の防災担当者にも見学・講評者として参加してもらった。

さらに、当日の講評・総括とは、別に、今年は職員のコミット手続過程を複線化する観点から各班に分かれての事後検証・反省会も行うこととした。

ただし、検証・反省会に出られない職員もいることから訓練参加職員全員からのアンケート提出（①本年の危機管理対応訓練の課題、②課題に対し考えられる改善策及び提言、③その他（地域住民から意見等）という３項目）[18]を求めることとした。

こうした検証・反省会及びアンケート提出は、内容の検証とともに、職員がコミットする機会・手続を増加し、震災対応について当事者意識を醸成する狙いをもって行ったものである。

3-4. 具体的項目についてのコミット事例の検証

以下３点ほど具体的項目について職員からのコミットに係る事例を紹介するとともにこれらに対する対応・検証又は筆者の見解を挙げておく。

3-4-1. 災害対策本部の設置場所に関するコミ

ット

3-4-1-1. 課題

まず、災害時に庁内の災害対策本部等をどこに置くべきなのか。現状で良いのか過去問題提起がされてきた。

確かに、自治体にとって、震災時に災害対策本部室[19]及び災害対策本部事務局室[20]をどこに設定するのかは情報流通の観点から重要な問題である。

①日常的には他の用途で使用している庁舎内事務室等に設置するのか、②専用の部屋として確保するのか、筆者が聞き取り調査した限りでも自治体によって様々である。

当自治体では、庁議室（143 ㎡）を「災害対策本部室」として、「災害対策本部を設置し、本部長の決定・指示に基づき職員非常配備による初動態勢をと」ることを自治体防災計画等で定めている[21]。災害対策本部事務局室は、1階下のフロアの防災センターに防災機器を設置した専用室[22]を確保している。

この点、災害対策本部室及び災害対策本部事務局室の整備と情報のあり方については、既に先行の研究報告[23]により、専用室の整備が提言されている。

当自治体は、専用の本部事務局室を有している点で、かかる提言を一部取り入れた仕様になっており、自治体の中では恵まれたハード環境を有していることになる。

しかし、例え災害対策本部室と災害対策本部事務局室がそれぞれの室としては十分活用できる機能的整備を行っているとしても、果たして両者のフロアを異にすることの弊害はないのか。自治体防災計画等を修正する必要がないのか。これらについて、過去十分な検証を行ってきたとは言えない状況であった。

3-4-1-2. 対策提言

今回の訓練では、一体型（図 2-1、図 2-2）として専用の災害対策本部事務局室については、そのままとし、その中に、災害対策本部会議を行う場合に（その事務局室内に）災害対策本部室を設ける形とした。

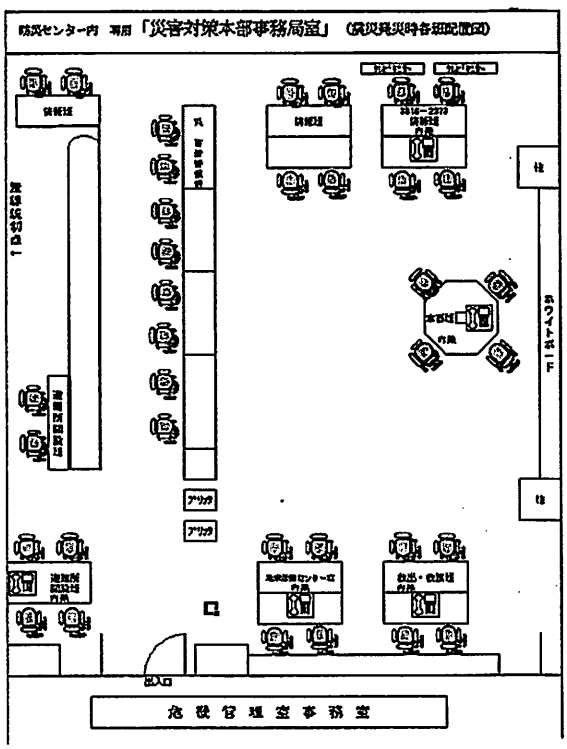


図2-1

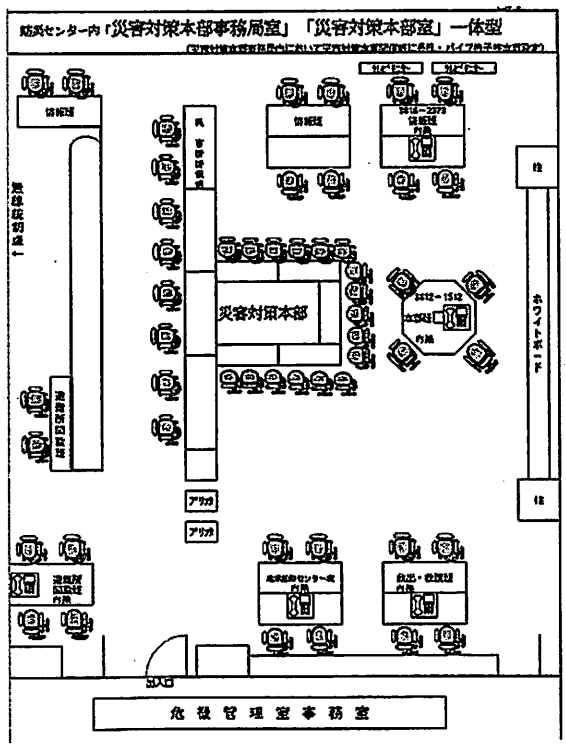


図2-2

では、その結果はどうであったか。

確かに、災害対策本部室と災害対策本部事務局を一体化してしまうと雑然としてしまって狭いし、声が通らないという指摘もあった。

しかし、一体化については、主に以下3点の優位性が主張された。

第一に、本部の意思決定時に、詳細な情報が適宜入るとともに、その場で不確かな情報についての真偽が確認できるメリットがある。また、災害対策本部員のみでなく、各班の多くの職員が本部の意思決定過程を見聞し情報共有できるのでその後の指揮命令がスムーズであったとの感想が挙げられた。

第二に、従前は、災害対策本部が開かれるごとに別室の災害対策本部事務局室での作業過程（壁に大きな模造紙を貼り付け時系列的に随時書き込みしたもの）等を本部室に移動して持ち運び、及び本部室のスクリーンにパソコンによる収集データを映し出して意思決定等を行ってきたものであるが、入力や移動等に思いのほか時間と手間がかかっていたとの弊害論が多く挙げられた。さらに、電気設備に不具合（パソコン、高所カメラ、スクリーン等の電源が落ちること）があることを考えれば（実際に過去何度も生じている。）、同じ一体の部屋での紙情報のやり取り及び壁に大きな模造紙を用意し、随時書き込んでいく形式を原則としておく方が安全であるし、意思決定上優れているとされた。

第三に、一体化してしまうとスペースが狭くなるとの問題については、ハード面（工事等で少しでも防災センター内の壁等の移動をして広いスペースを確保すること、通路の活用、現行の机・椅子等を臨機応変に移動できる長机・パイプ椅子等に変える等）を改善する。また、ソフト面（災害対策本部員の縮小[24]・本部事務局職員のうち本部事務局詰めの職員メンバーの再選定縮小等）を改善する。この両面で対応することでマイナスをカバーできるとの議論がなされた。

以上の議論及び検討から、当自治体では、本部室と本部事務局室を一体化した設営を行い、災害時の意思決定・災害指揮・対応を行う方が優れているとの暫定的結論を出した。

3-4-2. 避難所派遣職員等の人選に関するコミット

3-4-2-1. 課題

震災時に避難所を開設する職員をどう人選すべきかについて、これまで様々な職員からの問題提起がされた。

自治体にとって、住民の生命・身体を守るために、迅速かつ的確な人数の職員を避難所に派遣することは重要な任務であり、勤務時間外においては、主に当自治体在住職員を中心とした属人編成を行うが、勤務時間中は「職員防災行動マニュアル」（初動編）で組織ごとの役割を定めている。かかる定めは大方の自治体と同じであろう。

具体的には、以下のような流れを定めている。

i 初動態勢の指示

班長（男女協働子育て支援部長）が避難所開設班に所属する各部の庶務担当課長に初動態勢の指示をする。

それを受けて各部の庶務担当課長が部内の各課長に職員動員名簿の作成を指示する。

ii 職員動員名簿の作成

課ごとに職務可能な職員数を確認し、職員動員名簿を作成し、名簿を各部の庶務担当課に提出する。

病弱者並びに中学生以下の子ども、介助者の必要な高齢者、病弱者及び障害者を抱えている職員についても同時に把握して報告する。

各部の庶務担当課は各課からの報告を取りまとめ、各課が所属する班長と職員課に報告する。

iii 動員の報告

班長は、報告を受けて班の編成を行い本部長室に報告する。

iv 動員配備の指示

本部長室は、各班の編成及び職員課からの報告を基に人員調整を行い、班長に動員配備を指示する。

班長は、各部の庶務担当課長を通じて各課に動員配備を指示する。

ｖ避難所へ出勤

動員配備の指示に従い、各職員は担当する避難所に出勤する。

以上のような流れになっている。

しかし、上記の組織的対応の定めに関して、職員からは幾つかの問題提起がされてきた。

第一に、上記組織的対応（避難所開設班は男女協働子育て支援部が主に担うとされている。）といっても、実際上記部署の職員の大部分は保育士・育成室・児童館職員等であり、現実には保育士等を派遣することは困難であることからすれば、指定部署のみでの組織的対応は困難であるとの問題提起である。

第二に、勤務時間内においては事前にどの職員をどの避難所に派遣するのかについて属人的には定めていなかった。そのため東日本大震災時にも、どの職員をどの避難所に、また何人派遣すべきなのか、そのリストアップ・判断に非常に時間がかかってしまった。更に、震災時に職員指定をしたために、当該指定された避難所について基本的知識（場所・ルート・備蓄物資や通信機器の場所等）を有していない職員が、現場に向かうこととなり、的確な行動が取れなかったとの反省や問題提起がされた。

3-4-2-2. 対策

それゆえ、今回の訓練では、第一に、避難所に派遣することとなる指定職員からは保育士等を除外することとした。

そして、「職員防災行動マニュアル」と異なる態勢で訓練を行う理由としては、以下の２点を掲げ組織内調整を行った。

１つには、他の避難所運営の支援に行くのではなく、実際に保育している目の前の乳幼児の生命身体を守ることこそが最重要であること、すなわち、事業継続計画の観点からすれば、保育園等児童福祉施設は、震災時まさに事業を継続し続けねばならないＡランク業務であるといえること、

もうひとつは、東京都が定める東京都帰宅困難者対策条例[25]との関係で企業等が社員への帰宅抑制を働きかけるのであれば、保育園等が震災時に長時間子ども等の預かりを継続し続ける重要な拠点として明確に位置付ける必要があること、

これらの理由を根拠として挙げた。

第二に、避難所派遣職員については、事前に属人的に職員を指定（名簿作成）することとした。

そして、指定派遣職員は事前にどの避難所に派遣されるか認識し、平時から準備態勢を整えることができるようにした。さらに、指定派遣職員への事前説明（研修）を行うこととした。

こうして、職員からの問題提起に対応することとした。

後日の職員コミット手続としての反省会においても、属人対応について迅速な派遣活動ができたとの利点が挙げられた。

今後は、上記属人的な派遣職員指定を原則形態としつつ、かかる指定職員に過度の負担がかかりすぎないよう[26]、職員指定の基準（指定年数・指定場所変更・チーム組・ローテーション等）等を随時見直していくための再調整の議論を重ねている。

3-4-3. 危機管理室職員のプロ化と全体の底上げに関するコミット

危機管理セクションの位置付けについても問題提起がされた。

3-4-3-1. 課題

この点、例えば、危機管理・防災セクションの管理者は特別の専門家を登用するとされておらず、通常の職員異動があるとの多くの自治体の制度運用について、中邨[27]は、自治体においては危機管理の専門家を育成することが難しい仕組みとなっていると指摘し、改善を促し

ている。

また、各自治体防災計画等を見ても、例えば初動期における危機管理・防災セクションの任務は、「①防災センター情報システムの起動・点検、②庁内放送の実施、③被害状況の把握、④本部長室への情報提供・提案」と定めるものが多いように、危機管理室[28]職員の任務として高度かつ専門的な位置付けを必ずしもしているものではいない。

3-4-3-2. 対策

このような実態に対して、職員や住民からは危機管理・防災セクションのプロ化を望む声は高い。

震災時の震災対応（特に初動対応）が住民の生命身体の安全を左右することからして、かかる声は重く受け止めるべきである。

では、どのようにプロ化を進めていくか。今回の訓練が一つの試行である。今回当自治体では、コンサルタントを一切使わず、一から議論を積み上げてシナリオを作成した。現行の自治体防災計画等を読み込み、そのとおりに震災対応・訓練をした場合の問題点等について議論を積み重ね、暫定的に自治体防災計画等を修正して試行的な訓練態勢を組んでみることを試みた[29]。

具体的には、震災時には、危機管理・防災セクションの職員が総務課等の職員とともに本部班を構成するのではなく、庶務的な任務は総務課等に任せ、本部長直轄の専門的かつ独自の高度な任務遂行ができるように別組織としておく方が良いと考えた[30]。そのために、本部班から危機管理・防災セクションの職員を除いた（コントロラー役割設定）態勢で訓練を行った。

今回の態勢については、後の反省会において、本部班に脆弱性が露呈したとの指摘がある一方、危機管理・防災セクションは、本部班ではなく臨機応変にどの班にも司令塔補助のような形で入ってほしいとの意見も多かった。

何を危機管理・防災セクションが担い、どの分野を一般の職員に任せるかという観点の議論を詰めている。

反省会・職員アンケート等職員コミット手続を重ねた現時点での一担当者としての暫定的結論としては、各班の不都合・不備を迅速・確実に補うために臨機応変に、各班の班長をフォローアップする要員としてプロ化した危機管理・防災セクション職員を別組織として（本部長直轄）置いておく態勢を組んでおくことを志向すべきと考えている。

そのため、今後の課題は、危機管理・防災セクションのプロ化のための取組みといえる。プロ化のための第一歩として、従前からの防災士研修講座の受講の拡大、昨年度からの危機管理士試験講座の積極的受講、警察・消防・その他民間企業の防災訓練等に積極的に職員を参加させる等の計画を立てている。

また他機関に要請、講師となってもらい、例えば通信統制（単に機器を扱うのではなく、如何に統制するか等）については、警察に要請をして段階的なプロ化のための訓練実施を行った。

3-5. まとめ

今回の危機管理対応訓練は、勤務時間中に行い、訓練者が抜けたことによる日常業務への支障を検証し、業務の優先順位を再考する目的も有していた。

また、従前に比べ、事前研修に加え、事後のアンケート及び各班ごとの反省会も行うことで、より複線の職員コミットの機会・手続を重視したものとなった。試行を数多く行ったことで、改善・対策案も考えやすくなり、課題を抽出するという意味では自治体防災計画等の修正等に向けた手続過程として有益な訓練となった。

4. 全体のまとめ

以上、自治体防災計画等を作り上げるという現在進行形の課題に対し、職員のコミット手続過程

を重視する立場から考察してきた。

確かに、コミットの機会を増加し複線化させればさせるほど新たな課題が浮き上がる。また、職員のコミットの機会を増やしても、その内容を精査した結果、自治体防災計画等（その究極の目標は片田が主張する「命を守る」ことであろう。[31]）の内容は、結果としてそれほど大きく変わるものではないのかもしれない[32]。

しかし、仮にそうであったとしても、職員のコミット手続の複線化を継続化し試行を重ねてきた自治体とそうでない自治体とでは、震災時に現実に職員がどのように判断し行動できるかという点で顕著な違いが出てくるのではないか。

例えば①コンサルタントが作ったもの、②危機管理・防災セクションが単独で作成したもの、③職員にコミットする機会・手続を付与して作成したもの、これらを比較した場合に、どの自治体防災計画等に基づいて自治体職員が迅速かつ的確に行動できるかと考えた場合には、より多くの職員が自らがその計画作成に関与した場合であることは、個々人の経験則からすれば肯定できるのではなかろうか[33]。

自治体防災計画等の手続過程を重視し、修正前だけでなく修正後であっても、さらに継続的に職員のコミットする機会を設け、継続修正のサイクルを創っておくこと、こうすることで職員の危機管理対応力・防災能力は向上し、より実効的な自治体防災計画等の修正にもつながり、究極的には住民の権利・利益を守ることになるのであると考える。

本論稿ではこの観点からコミット機会を複線で設ける提言を行うとともに事例を紹介し検討を行った。

青山[34]は「予防や準備を危機管理の対象とするのは想定外のことをなるべく少なくする、すなわち危機そのものを減少させるため」であり、「いろいろな想定をしてシミュレーションや訓練を実施するのは、そのことによって実際に発生した想定外の事態への対処がより的確なものとなることを期待するからである」と述べる。また中林[35]は普段からのイメージトレーニングが重要であり、「逆に言えば、災害時には日ごろから考えていたこと、思っていたこと以上のことはでき」ないこと、「知恵の部分は日常生活で磨いておく」べきことを提言する。

公助を担う自治体職員、特に危機管理・防災実務に係わるすべての職員がこのことを平時から常に意識すべきと考える[36]。

＜注＞

1 多数の指摘があるが、多賀谷（2012）「危機的事態と法制度のあり方」『自治体危機管理研究』vol.9、pp71-79 に本質的な問題点の指摘がある。基礎的自治体の実務者としては、法体系上の不備・改善点を多数列挙すべきところであるが、本論稿の目的からそれるので割愛する。なお最低限の改正といえるが、災害対策基本法の一部を改正する法律(平成 24 年法律第 41 号)が、2012 年 6 月 27 日に公布・施行されている（附則第 6 条の規定を除き、公布の日から施行）。

2 職員行動マニュアルが対象とする守備範囲（名称を含めて）については幅があると思われる。また、上記の外に、震災に関してはさらに、復興計画・マニュアルが整備される必要がある。

3 人口約 20 万の首都圏自治体である。

4 この考え方は仮説にすぎない。証明も難しい。しかしある意味公理であるともいいうるのではないか。例えば、様々な法制度において住民参画制度（ある意味コミット制度）が取り入れられている。一例を挙げれば、自治基本条例の制定が全国的に推進されるが、これは住民が行政に主体的にコミットすることを保障する制度である。コミットによる納得の行政運営を目指すものといえる。また組織内民主主義という考え方や会社法における従業員もステークホルダーであるとの考え方も同じ方向性を向いた議論といえる。経営学の観点や職員・社員研修のプログラムにおいても積極的にコミットさせることによる職員・社員のモチベーション向上の重要性が説かれる。本件職員報告会や危機管理対応訓練において職員との質疑を繰り返していくうちに、その後のアンケートの回収率等が上昇してくることも自治体防災計画等の実効性を高めることとなっているとの仮説についての間接的な証明にはなろう。

5 2012 年 6 月現在 133 人派遣。先遣隊除く。

6 2012 年 10 月現在も釜石市・石巻市・気仙沼市

に派遣を継続している。

[7] 全国避難者情報システム登録者数としては、100人程度で推移していたが2012年6月現在は微減して89人である。

[8] 幸田雅治「危機の際に自治体はどう対応すべきか-素早い行動とそれを支える備え」(2006) 中邨章・幸田雅治『危機発生後の72時間』149頁は代替要員の確保の必要性を説く。

[9] 同じく、自治体職員がまず自らの家族の安否確認を行うことや、自らの備蓄手配について言及することは、過去(一部住民等からの苦情もあり)論点とし難いとされてきた。

[10] 幸田前掲注(8)

[11] 2012年4月に首都直下地震等における東京都の被害想定が発表されており、当自治体も死者数等が大幅に増加している。現行の態勢以上に震災対応に当たることが可能な職員数が少なくなるとの事態も考えておく必要がある。

[12] 確かに、当自治体でも、例えば自衛隊への派遣要請に関し、またボランティア等との連携・協働に関し、受援に言及している(19年修正)。しかし、時間軸と受援分野についての具体性に欠け、この程度の内容の詰めでは、実際に他機関・ボランティアと連携する段階で実効的な役割分担がなしえない怖れがある。防災対策推進検討会議中間報告(2012年3月7日)においても、被災した地方公共団体の多くは、災害時に応援を受ける計画を持っていなかったと指摘し、受援計画を提言するが、具体的言及が必要となろう。

[13] 例えば、子供の遊び場と共用となるスペースでは浮遊粉じん濃度が高くなることその他埃対策として掃除機が有効であること、石油ストーブ使用時には二酸化炭素濃度が上昇するので2時間に1回の換気を進めること等。厚生労働省の「避難所生活・健康管理ガイドライン」の活用とその冬versionが作られる必要があること等。

[14] 当自治体では、地域住民とともに行う防災訓練とは別に職員を対象にした危機管理対応訓練を行っている。過去国民保護事例想定の訓練をした年もあるが、2010年・2011年は、地震発災を想定した訓練(勤務時間外の職員の参集訓練的側面を重視)を行った。

[15] 当自治体では、地域防災計画に必ずしも定められていなかった震度5弱対応について震災後直ちに「当面の対応方針」を定めており、かかる暫定方針の検証を行うこと、また「事業継続計画(震災編)」の検証も未だ行っていなかったことから執務時間中の訓練を行うことでの検証の機会を設けようとの狙いも有していた。

[16] 訓練の状況付与については付加的又は嘘情報を加えるなどして、混乱させる状況も加えたシナリオを作成したが、この点については庁内的には訓練と現実との境目がわからない等の批判も挙げられた。

[17] 議会(災害対策調査特別委員会)にも報告して委員から意見を挙げてもらっている。

[18] 両面びっしりの課題指摘や提言もあった。

[19] 本論稿では「災害時に重要事項の審議及び意思決定を行う会議の場」と定義して使用する。

[20] 本論稿では「災害情報の収集・処理・伝達、災害対策活動全般の立案等を行う災害対策事務総括の場」と定義して使用する。

[21] 職員防災行動マニュアルに規定する。地域防災計画(平成19年度修正)の中では、4章警戒宣言時の対応措置の場合に庁議室(災害対策本部室)と明記する。

[22] 防災専用室であり、常時防災に係る会議ができるように通常は上記庁議室と同様の円卓の会議机設置をしている。本部事務局室として利用する場合には机の形等を変えることができる。併設する危機管理・防災セクションの事務室を除き、会議用専用スペース123㎡(50人程度は着座可能)、通信機器等のスペースを併せると防災センター自体は213㎡のスペースがある専用室である。

[23] 東田光裕・牧紀男・林春男・元谷豊(2005)「標準的な危機管理体制に基づく危機管理センターと情報のあり方」『地域安全学会論文集』№7、pp71-78。元谷豊・牧紀男・林春男・東田光裕(2006)「標準的な災害対策センターのあり方に関する研究-新潟中越地震時の小千谷市、7.13新潟豪雨災害時の三条市の災害対策本部の運用実態を踏まえて-」『地域安全学会論文集』№8、pp259-268。

[24] 部局をもたない参事を除く等のメンバーの縮小を考えている。

[25] 平成24年東京都条例第17号、平成25年4月1日施行

[26] 子育て中や介護を抱えている等の事情考慮をすること、勤務時間外指定との重複等の負担等についての問題提起もされた。

[27] 中邨章(2012)「悲劇から学ぶ自治体の危機管理-反省と展望」『自治体危機管理研究』vol.9,pp11-21

[28] 当自治体では、危機管理室長ポストをおくとともに危機管理課を防災課と別に設置しており、その意味では中邨の方向には向かっている。

[29] 職員から訓練についてブラインドはやめるべきであるとか、前述したように訓練と現実を明

確にしておくべき等の批判もなされたが、完璧な訓練など無理であると割り切って、不十分さを発見し（組織的に）学習するためにこそ訓練を重ねるべきと考えている。

30 災害対策本部条例と国民保護条例における組織態勢を比較した場合に、国民保護条例においては、本部庶務班と危機管理セクションを分けている。

31 片田敏孝（2011）「災害にどう備え、対応していけばよいのか - 危機管理意識を高める防災広報の重要性-」『月刊 Nosai10 月号』、pp 9-19。

32 住民にとって必要な防災計画ということからすれば、むしろどの自治体の計画も基本的には内容は同じものとなるのではないかとも考えられる。

33 例えば、当自治体作成の職員行動マニュアル等は当時コンサル会社に委託して作成したものであるが、その中身の詳細について職員間で十分な議論が行われてきたとは必ずしもいえず、そのため今回の訓練時においてもマニュアルどおりに遂行しようとしても実際に職員が動きがたい事態が数多く生じた。

34 青山やすし（2002）『危機管理読本』、pp 278 - 284。青山やすし（2012）『都市のガバナンス』、pp 204 - 227。

35 中林一樹（2011）『あなたの都市に地震が来たらどうしますか?』pp94-96。

35 なお本研究ノートは一担当者として私見・試論であり、当自治体の公式見解ではない。また検討過程の考察に主眼を置く。そのため、脱稿後の最終的な当自治体地域防災計画修正についての説明でないことをお断りしておく。

＜参考文献＞

・多賀谷一照（2012）「危機的事態と法制度のあり方」『自治体危機管理研究』vol.9 日本自治体危機管理学会

・幸田雅治「危機の際に自治体はどう対応すべきか-素早い行動とそれを支える備え」（2006）中邨章・幸田雅治『危機発生後の７２時間』第一法規

・東田光裕・牧紀男・林春男・元谷豊（2005）「標準的な危機管理体制に基づく危機管理センターと情報のあり方」『地域安全学会論文集』№7 地域安全学会

・元谷豊・牧紀男・林春男・東田光裕（2006）「標準的な災害対策センターのあり方に関する研究-新潟中越地震時の小千谷市、7.13 新潟豪雨災害時の三条市の災害対策本部の運用実態を踏まえて-」『地域安全学会論文集』№8 地域安全学会

・中邨章（2012）「悲劇から学ぶ自治体の危機管理-反省と展望」『自治体危機管理研究』vol.9 日本自治体危機管理学会

・片田敏孝（2011）「災害にどう備え、対応していけばよいのか - 危機管理意識を高める防災広報の重要性-」『月刊 Nosai10 月号』全国農業共済協会（ＮＯＳＡＩ全国）

・青山やすし（2002）『危機管理読本』都政新報社

・青山やすし（2012）『都市のガバナンス』三省堂

・中林一樹（2011）『あなたの都市に地震が来たらどうしますか?』マガジンハウス

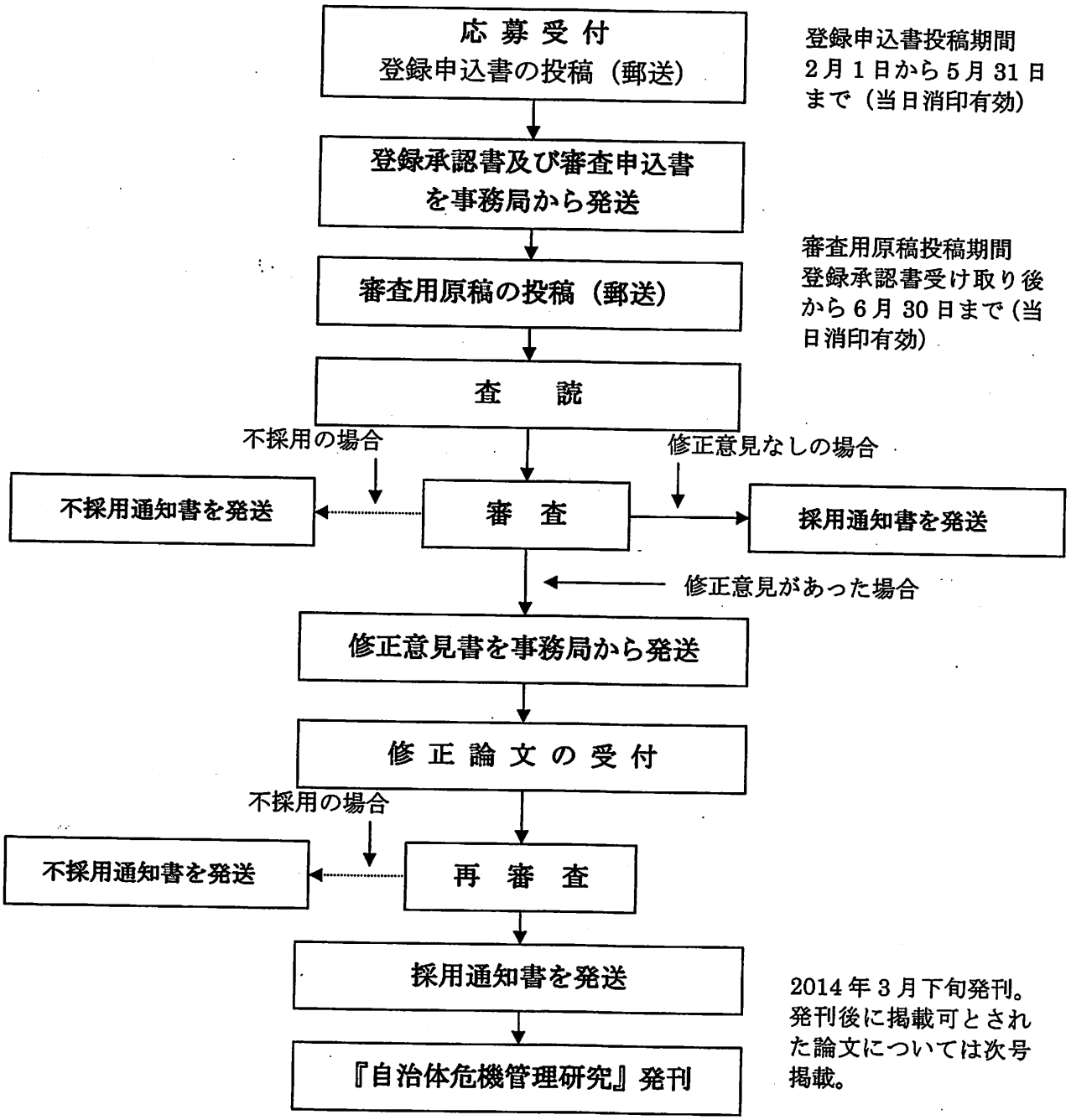
（2012年6月1日入稿）

学会誌『日本自治体危機管理研究』原稿募集

日本自治体危機管理学会では当学会誌の投稿論文を募集しております。

登録申込書投稿期間：2013年2月1日から2013年5月31日まで（当日消印有効）
審査用原稿投稿期間：2013年6月30日まで（当日消印有効）
発 行 予 定 時 期：2014年3月下旬
※投稿規程や執筆要綱については次頁以降をご参照下さい。

<応募から審査、掲載までの流れ>



学術・編集委員長：谷藤　悦史
発　行　日：2013年3月31日
編 集 発 行：日本自治体危機管理学会
〒101-8301　東京都千代田区神田駿河台1-1
明治大学グローバルフロント410G
危機管理研究センター内
TEL 03(3296)4422
FAX 03(3296)4425
印　　刷：株式会社ピーアンドディーヒロサワ
〒115-0051　東京都北区浮間5丁目15番14号
TEL 03-3965-8451（代表）
表紙デザイン：中村 貴久