

1 序

災害のみならず多様な脅威が顕在化している現代において、従来は、個々の事態への危機対応のみを検討・施策化していたが、総合的観点からこれらの脅威に対する地方公共団体の危機管理体制を、如何に整えるべきかが喫緊の課題となってきた。

このような課題を解決することを狙いとして、検討会が発足し、昨年2月には「地方公共団体の総合的な危機管理体制の整備について」の報告書が発出された。

本稿では、この「報告書」について、その概要を紹介すると共に、危機管理に関する課題やその解決方向等について私見を述べたい。

2 危機管理体制の再構築

(1) 地方公共団体の総合的な危機管理体制の整備に関する検討会の設置と検討

近年における自然災害・異常気象の頻発、大規模化・顕在化や、社会インフラの関係の事故、感染症等の新たな疾病、テロリズム等の新たな脅威の高まりにつれ、地方公共団体においては発生する多様な事態について、危機管理の更なる充実が喫緊の課題となってきた承知のように、今までは、自然災害への対応を主体とした災害対策本部による危機管理が主体であったが、国民保護法の施行に伴い危機管理体制も一新されたが、一方、自然災害と国民保護事態との危機管理体制の乖離も見られるようになった。

このため、自然災害や国民保護事態等を網羅した総合的な危機管理体制の検討を行う必要があり、平成18年9月、総務省消防庁は、地方公共団体における総合的な危機管理体制の充実・強化を図るため、「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会」を設立した。

平成18年度は、6回の会議を開催して、地方公共団体における危機管理事案への対応の実態や総合的な危機管理体制の充実・強化に関する先行的な取り組み内容について調査と検討を行った。

平成19年度は、全5回の会議を行い、危機管理事案に的確に対応するために必要とされる役割や果すべき機能に関して、総合的な観点から危機管理体制の整備方策について調査・検討を行った。

この2年間の調査・検討の結果が、平成20年2月に取り纏められた¹。

(2) 検討要領等

取りまとめられた「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する平成19年度報告書」(以下「報告書」と言う。)の概要を述べる。本「報告書」は、都道府県を念頭においているが、市町村の場合についても有効であるとされている。

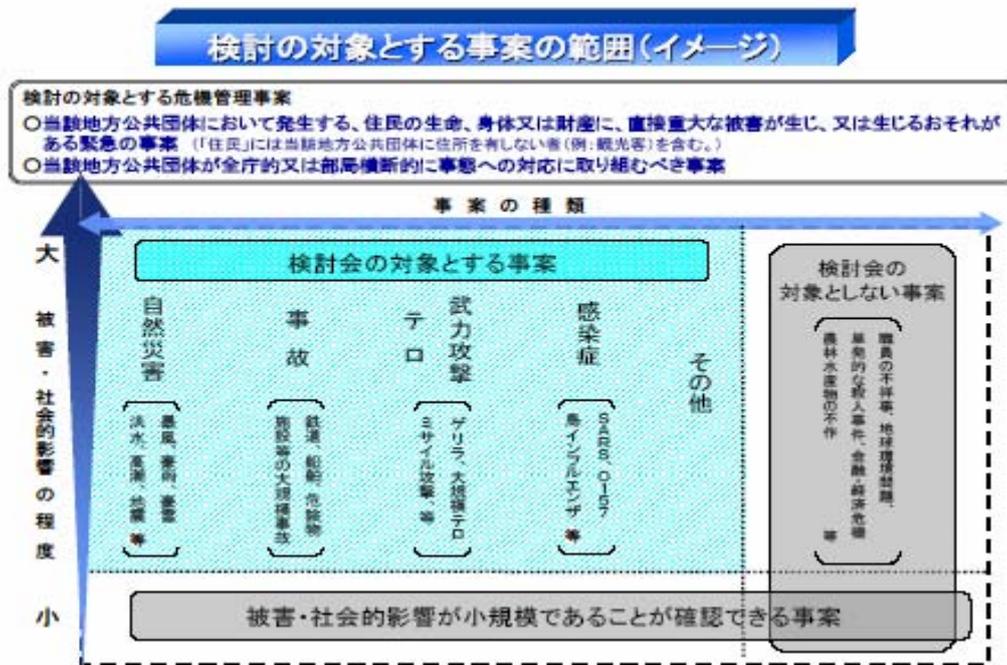
ア 事案の種類と規模

対象とする事案の種類については、内閣法15条の危機管理の定義²を基準としつつも、より緊急な対応が求められる事案を対象とすべきであるとの観点から、「住民の生命、身体又は財産に「直接」に被害が及ぶ、又は及ぶ恐れがある緊急の事案」を対象とし、規模については、「当該地方公共団体が全庁的又は部局横断的に事態への

¹ <http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/200228/200228-1houdou-r2.pdf>

² 内閣法15条の危機管理の定義「国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止をいう。」

対応に取り組むべき事案」を対象としている。それを図示すれば下図のとおりである³。



イ 検討要領

危機管理事案への対応を検討するに際しては、先ず地方公共団体が保有すべき機能を明らかにして、それ等を前提として、次の①から③の事項に係る危機管理体制の整備方策を検討することとされた。

- ① 危機管理事案への対応のあり方
- ② 危機管理事案に対応するため平素から取り組むべき事項
- ③ 危機管理組織のあり方

(3) 危機管理事案への対応のあり方

ア 危機対応の体制整備のあり方

危機か否かを含め、事案発生の当初の段階から迅速に情報を収集し、関係者に速報すると共に、先ず危機管理対応のための応急的な体制を確立し、応急的な対策を行いつつ、事態に応じ総合的対処が可能な体制に拡充することが必要であると考えられる。

「報告書」においては、危機対応の体制整備のあり方を次のように整理している。

³ 「報告書」 3 p

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 危機に係る情報の入手・収集と緊急連絡 <ul style="list-style-type: none"> ・ 危機に係る情報の入手・収集 ・ 危機に係る情報の緊急連絡 ② 危機対応の体制の立ち上げ <ul style="list-style-type: none"> ・ 庁舎内の安全・機能の確保 ・ 首長以下関係職員の召集・参集 ③ 危機対応の体制の確立 <ul style="list-style-type: none"> ・ 本庁において全庁的に対応する体制の確立 ・ 現地において対応し、関係機関等の調整を行う体制の確立 ・ 危機に係る情報の収集・共有と対応 <ul style="list-style-type: none"> ・ 部局との各種調整 ・ 職員等の安否確認等 |
|---|

これらを端的に表すとすれば、次の①②通りである。

- ① 迅速な初動対応
 - ・ 迅速な情報収集・伝達
 - ・ 関係職員の迅速な対応
- ② 総合的な危機対応
 - ・ 関係機関等が機器に総合的に対応するための受け皿づくり
 - ・ 全庁職員の持続的な対応等

それぞれの項目については、危機発生時及び平素に処置すべき事項等が例示されている。

イ 関係機関等との連携のあり方

関係機関等との連携の目的及び連携項目は以下の表の通りである。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 情報連絡体制の確立 ② 危機対応の総合調整並びに各種支援の実施及び要請 <ul style="list-style-type: none"> ・ 関係機関等の措置の総合調整 ・ 管内市町村との連携 <ul style="list-style-type: none"> ・ 他の都道府県との連携 ・ 緊急消防援助隊、広域緊急援助隊、自衛隊、DMA T等との連携 ・ 医療機関、ライフライン事業者等との連携 ・ 外部の専門家との連携 ・ NPO、ボランティア等との連携 |
|--|

これらの狙いは、総合的な危機対応の実施と言うことであり、

- ① 関係機関等との情報共有・連携 を図りつつ、
- ② 関係機関が実施する措置の総合調整 を行って、
- ③ それぞれの機関等が、①②に基づき、危機への直接的な対応を行うこととなる。

ウ 情報に係る住民やマスコミとの関係のあり方

危機への対応においては、住民やマスコミとの関係が極めて重要であり、「報告書」においては次の通り整理している。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 情報に係る住民との関係<ul style="list-style-type: none">・ 住民への情報提供・ 住民からの問い合わせへの対応② 情報に係るマスコミとの関係<ul style="list-style-type: none">・ マスコミへの情報提供・ マスコミからの問い合わせへの対応 |
|---|

住民やマスコミへの適切な対応により、

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">適切な情報提供による住民の適切な行動の確保<ul style="list-style-type: none">・ 現状と対応に係る情報伝達・ 危機対応への信頼の確保・ 住民の落ち着いた行動等 |
|---|

としている。

(4) 危機管理体制整備に当り平時から取り組むべき事項

ア 概要

「報告書」は、総合的な危機管理体制の整備に当って平素から取り組むべき事項として、次の8項目について説明している。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 危機センター等ハードの充実② 危機管理基本指針等の整備③ 24時間即応体制の整備④ 首長以下全職員の危機管理能力の向上⑤ 外部の専門家との連携⑥ 危機管理体制の点検、評価及び見直し⑦ 危機管理に関する普及啓発の実施⑧ 総合的な危機管理能力向上のための体制の整備 |
|---|

イ 危機管理基本指針等の整備と該定義の曖昧さ

全都道府県において策定することとされている「危機管理基本指針」とは、「危機管理事案に的確に対応するために、特定の事案に限定せず、危機管理事案全般に関しての統一的な体制のあり方や全庁的な対応方針を示すものをいう⁴。

然しながら、それに引き続くパラグラフには、危機管理指針を説明して「具体的

⁴ 「報告書」 29p

には、災対法に基づく地域防災計画や国民保護法に基づく国民保護計画の対象とならない広範な危機に対して、的確に対応するための体制を整備するため、事前の準備方策や危機が発生した際に臨時的に設置される情報連絡体制や全庁的対応体制等について定めるものとされている。」とあり、防災や国民保護計画の対象とはならない危機への対応方針を言うものと解されるような記述があり、且つ資料10「危機管理指針の位置付け」にも同様のイメージ図があり、「報告書」にいう危機管理基本指針の定義と相容れないと思われる。

確かに、国民保護事態や災害対策以外の危機の場合を想定した危機管理のあり方についても考え方を整理しておく必要はあろう。然しながら、危機管理基本指針と銘打つからには、総ての危機に共通する基本的考え方を策定すべきではないだろうか。

現実には、都道府県によっては、危機管理基本指針ではなく、危機管理全般について規定した危機管理マニュアルや計画等を整備しているところも多い。考え方を整理する必要があるのではなかろうか。

各都道府県に問い合わせして、平成21年3月下旬現在において把握できた「危機管理基本指針」等の策定状況⁵は以下の通りである。把握できた都道府県は、19県である。どの県はどうなっているかについての細述は割愛するが、色々あるものだと感じる。

危機管理基本指針については

- ① 消防庁の意向に沿って所謂「危機管理基本指針」を策定している県
- ② 危機管理要綱やマニュアル等を策定して、危機管理基本指針と同種のものとしている県 ともに区別できる。
記述されている内容についても、
 - ① 防災や国民保護をも含む危機管理に係る全般共通の事項を記載している県
 - ② 防災や国民保護等は危機管理指針等の対象外としている県 もある。

参考までに、危機管理基本指針の一例を埼玉県の「危機管理基本指針」（目次）で別紙に示す。

別紙第1 埼玉県の危機管理基本指針

危機管理指針とは別に、「業務継続計画」を策定することが求められている。業務継続計画（BCP：Business Continuity Plan）とは、『被災により機能低下し、ヒト、モノ、情報及びライフライン等利用できる資源に制約がある状況下において、優先実施すべき業務（非常時優先業務）を特定するとともに、業務実施に必要な資源の確保・配分や、そのための手続きの簡素化、指揮命令系統の明確化等について必要な措置を講じることにより、業務立ち上げ時間の短縮や発災直後の業務レベルの向上を図り、適切な業務執行を行うことを目的とした計画である。即ち、民間企業においても取り入れられているもので、不測の事態などによる被害を受けても業務が中断せず、また中断した場合でも可能な限り短時間で回復するよう準備や対応方法を定めたものである。』

⁵ 各都道府県のHPにより確認した。

ウ 24時間即応体制の整備

24時間即応体制という概念には、「情報連絡体制」及び「危機対応体制」を包含しており、守衛や委託業者の社員だけではなく、当該地方公共団体の職員による24時間即応可能な宿日直体制を整備することが求められている。

嘱託職員等の採用に当たっては、自衛隊、警察、消防等危機管理経験がある者の採用が望ましいとされている。

危機発生時の対応を主導する職員は、庁舎近傍に居住させることにより、勤務時間外であっても、危機管理事案の覚知から30分以内で一定の対応が出来るような初動対応体制を敷くことが必要としている。

エ 首長以下全職員の危機管理能力の向上

危機管理に関する豊富な知識の習得、知識に基づく行動力、判断力を養成する。首長や幹部職員にあっては併せて、総合的な調整能力と強いリーダーシップを涵養することの重要性を指摘し、各種レベルの実践的な研修、自衛隊・消防・警察等関係機関との人事交流、危機管理担当部署の職員に対する人事面での工夫及び危機管理担当職員以外の職員の危機管理能力の向上等について記述している。

首長等のガバナビリティに関して、小生が想起するのは、阪神淡路大震災時の神戸市の各区長等の危機管理能力、リーダーシップについてである。

ある区においては、区長がガバナビリティを発揮して、自衛隊等を始めとする救援部隊やその他の関係機関等と密接な連携を確保して、人命救助活動や給水・給食支援等の生活支援活動を整齐円滑に遂行した。然しながら、一方においては、それらの活動が遅々とするばかりでなく時には混乱を来したとも思われる状況が感ぜられた。これなど首長のガバナビリティの差に因るものであろう。閑話休題

オ 外部の専門家との連携

地方公共団体の職員では十分な知見や経験並びに対処のノウハウを有しないNBC災害のような特殊な被害が発生した場合等において、外部の専門家の知見を活用して、危機への対処を行いうる体制整備の必要性を指摘している。

カ 危機管理体制の点検、評価及び見直し

不断の点検、評価及び見直しを行う仕組みを構築することの重要性を指摘し、実態把握、長期的な見直し計画の作成を求めている。PDCAサイクル⁶等により不断の見直しを行う。

キ 危機管理に関する普及啓発の実施

想定される危機管理事案やそれに対する国や地方公共団体の取り組み、住民自身のとるべき行動やその果たすべき役割について、より住民の理解が深まるように工夫をしながら普及啓発に努めていかなければならないと指摘し、地方公共団体の危機管理体制の充実の為に住民意識の醸成は不可欠であると述べている。

ク 総合的な危機管理能力向上のための体制の整備

以上述べた各項目は、単独の団体のみでは対応できるものばかりではなく、地方

⁶ Plan(企画立案)、Do(実施)、Check(点検、評価)、Action(企画立案への反映)のサイクルで行われる政策のマネージメント・サイクルのことを言う。

公共団体相互の連携や外部の役割へも期待すると共に消防庁とも連携することを述べている。

(5) 危機管理組織のあり方

危機発生時における首長及び対策本部の役割を明確にすると共に、都道府県等の対策本部の体制整備の考え方を明示している。また、平素の組織からの円滑な体制の移行、併せて危機管理組織と平素の組織の並存係わり合いについても記述している。

ア 対策本部長及び対策本部の役割

対策本部長の指揮権の継承順位を明確にしておくこと及び対策本部機能・役割を明確にした。

対策本部は、対策本部長の参謀的役割を果たすべきことのほか、次の事項の機能を果たすこととしている。

- ① 関係機関との連携
- ② 情報の収集・整理
- ③ 活動状況の記録及び進行管理
- ④ 広報活動等
- ⑤ 各種機能に係るロジスティック等 人的・物的管理支援等
- ⑥ 持続的に危機に対応できる体制の確保 ローテーション等

イ 平素からの組織との関係

(ア) 危機発生時における各部局の役割の明確化

3つのカテゴリー別にそれぞれの役割を明確にしている。

- ① 「当該危機に係る担当部署」は、対策本部内で危機に対して直接対応する。
- ② 「危機管理担当部署」は、対策本部の運営全般にわたって、指導的な役割を当する。

- ③ 「その他の部署」は、対策本部に支援要員を派遣すると共に、対策本部から指示を受け、所掌事務に関係の深い業務を中心として対応する。

当該危機に係る担当部署とは、規則や内規等で当該危機に直接対応することを求められている部局であり、例えばある県においては、

大規模騒乱 : 防災危機管理部

感染症の発生 : 健康福祉部

等と定められている。

危機管理担当部局とは、防災局や危機管理局のように危機管理全般に関して部内を統括する組織であり、これ以外の部局をその他の部署と区分している。

ポイントは、危機管理担当部署の設置である。各都道府県レベルにおける危機管理部局の状況は(5)項都道府県の危機管理組織の状況において調査結果を述べる。

(イ) 対策本部と平素からの部局との関係

平素からの部局は、次の業務を行う。

- ① 自らが行う活動との調整
- ② リエゾン(連絡要員)の対策本部への派遣 : 情報の共有
- ③ 対策本部等への支援要員の派遣
- ④ 対策本部からの指示に基づく具体的な事案処理

ウ 対策本部の班体制について

発生した危機管理事案の種別毎に対応する体制が異なることは、迅速な対応を妨げ、また経験の蓄積の観点からも望ましくないことから、災害対策基本法上の災害、国民保護法上の武力攻撃事態等への対処体制をも含めて、対策本部の班体制を同じにすることが適当である。

国民保護モデル計画における対策本部の班編成とそれぞれの機能を詳述し、明示している訳ではないが、モデル計画に示す編成を推奨しているものと考えられる。

- ① **総括班**：対策本部の運営、危機対応方針決定の補佐、各班への具体的な対応の指示
- ② **対策班**：関係機関との連携・連絡調整
- ③ **情報班**：情報の収集・整理、活動状況の記録、進行管理
- ④ **広報班**：広報活動等
- ⑤ **通信班**：通信回線や通信機器の確保、伝送映像の収集・配信
- ⑥ **庶務班**：要員のローテーション管理、食料の調達等庶務事項

エ 危機発生時における危機管理体制への移行

適時、迅速且つ円滑に危機管理体制に移行しなければならない。このため、速やかな移行のための体制の整備を行うと共に、情報連絡室を設置することが必要である。

(ア) 速やかな移行のための体制整備

- ① 24時間即応体制(情報連絡体制、危機対応体制)
- ② 情報伝達ルートの設定
- ③ 危機管理体制の決定権者及び代理決定権者の指定
- ④ 予想される危機管理事案における担当部署の決定
- ⑤ 各種危機管理事案に共通した体制内の役割分担
設置される体制を汎用性の高いものにする。対策本部は情報集約、全体調整及び方針決定を行い、平素からの組織は所管する業務に関して情報収集、事案対応を行うことになる。
- ⑥ 危機管理事案への一次対応とその後の移行・移管
危機管理担当部署が一次的に対応し、速やかに対応する部署を判断し、移行する。

(イ) 危機管理体制について

危機管理体制には、庁内的な「情報連絡室」や「対策本部」があり、現地には「現地対策本部」や「現地調整所」が設置される。

対策本部は事態の緊急度や影響度等により、幾つかに区分されているのが一般的である。手元にある三重県の例では、A、B、Cの3個体制に区分して、設置基準、本部長等の構成員の指定、事務局の指定を行っている。

(ウ) 危機発生時における情報連絡室の設置

何らかの事案が発生又はその恐れがある場合に、その状況を把握し、危機に発展する場合に備えるために、危機管理担当部署は「情報連絡室」を設置する。

この情報連絡室の設置・解除基準、決定権者、人員体制等について事前に決定することが必要である。

情報連絡室は、危機発生の可能性が少しでもある場合には、設置について積極的に対応することが必要である。悲観・最悪を想定して準備を進めるべきであり、空振りを恐れてはならない。

情報連絡室からの対策本部への円滑な移行に留意する。

オ 危機管理担当部署の設置と危機管理専門幹部について

(ア) 必要性

危機管理においては、危機発生時に的確且つ迅速に対応していく組織が不可欠であり、独立した危機管理部署を設置することが必要である。本部署の役割等は以下の通りである。

- 危機発生時
対策本部長の補佐、対策本部における各班の指揮及び運営、平素からの組織との連絡調整
- 平素からの処置事項
危機の兆候を覚知する体制の整備、初動体制及び全庁的体制の整備、訓練及び研修の実施

(イ) 現況等

- 独立した危機管理部局を設置している地方公共団体が逐次増加している。設置していない場合には、総務部局内に危機管理担当部署を配置しているケースが多い。
- 危機管理専門幹部の地位
都道府県庁に配置されている危機管理専門幹部の運用については、① 部局長の補佐、② 危機管理部局のみを統括、③ 知事の補佐及び全部局の統括の3パターンがある。
近年、退職自衛官が各都道府県庁に危機管理専門の幹部として採用されているが、それぞれの県において特色がある。何れが是であるか、一概には言えないけれども、首長が最も運用容易であり、彼等の能力が遺憾なく発揮されるような配置であって欲しいものである。
今般の北朝鮮によるテポドンミサイルの発射事案に関して岩手県の防災監として度々テレビに登場した某君の場合は、総務部総合防災室に勤務している。

(6) 都道府県の危機管理組織の状況⁷

前4オ項の、危機管理部局の設置状況を、都道府県のHPで確認した結果は次の通りである。

- 他の部局並びの危機管理対策等の専属部局を設けている都道府県
12県(埼玉、神奈川、新潟、長野、静岡、愛知、三重、鳥取、徳島、高知、佐賀、鹿児島)
- 知事直轄又は知事のスタッフとして専門部局を設けている県等
9県(秋田、福島、富山、石川、岐阜、滋賀、広島、長崎、沖縄)
- 総務部内に設置 19県等
- 他の部局に設置 7県等

⁷ 各都道府県のHPにより確認した。(平成21年3月10日)

3 危機管理に係る課題等

(1) 新概念に基づく早急なる体制整備等

都道府県レベルにおける危機管理所管部局等の設置状況を見ても、未だ充分に進捗しているとは言い難い。「報告書」が発出されたのが、僅か1年余り前である平成20年2月であり、今後は先ず都道府県レベルにおける危機管理に係る体制整備が進捗するものと期待したい。

勿論、“組織を作れば、それでもって足れり”とするものであってはならない。それぞれの組織が、その役割を円滑・効率的に果たし得るべく運営の細部が詰めなければならない。更に、言うまでもなく、それらは不断の検証や訓練によって改善される必要がある。

(2) 実効性の観点からの課題

小生の幹部自衛官としての勤務経験(連隊長時代の北海道南西沖地震における奥尻島における災害派遣活動を始めとする10回以上の災害派遣、阪神淡路大震災災害派遣における方面総監部の主務幕僚としての経験及び帯広勤務時代の十勝沖地震等)に照らし、対策本部を実効的に機能させるために考慮すべき事項等について述べる。

ア 対策本部の実効的運営について

(ア) 課題等

対策本部運営に関する課題は以下の6点であろう。

- ① 迅速な対策本部の立ち上げ
- ② 膨大な情報の整理及び分析
- ③ 状況の推移に応ずる対策本部長の状況判断に必要な資料の提供
- ④ 他部との連携等
- ⑤ 通信連絡所要の増大
- ⑥ 業務予定表の作成による業務の統一性・総合性・先行性の確保

(イ) 迅速な対策本部の立ち上げ

大規模災害や緊急対処事態等の場合には、対策本部の立ち上げを、特に迅速に行う必要がある。この為、対策本部内の配置を事前に決定しておくと共に、所要の資・器材を常に準備しておくことが肝要である。準備すべき事項とその準備に当り留意すべき事項等をマニュアル化して、情報連絡室要員や初動参集要員で最小限の機能を有する対策本部が運営開始できるようにしておくべきである。

危機管理センターが常設されれば、その労力は大分軽減されよう。然しながら、対応すべき事態に応じて対策本部のありようも異なる可能性もあり、共通的部分と事態に応じて変える部分を明確にしておくことが必要である。

(ウ) 膨大な情報の整理・分析等

阪神淡路大震災時に作戦室を運営するに当って、小生の第一の関心事項は、状況はどうなっているのかと云うことであった。被害の状況といっても人的被害は勿論、インフラや建物の被害、ライフライン等掌握すべき情報は多種多様であり、加えるに、方面総監隷下各部隊の状況、現状や爾後の予定等、関係機関、県や関係市町村等の地方公共団体、警察や消防機関の状況、上級司令部たる陸幕や海・空部隊の状況なども承知しなければならない。その状況を常に最新の状況に更新することも重要である。方面総監部の作戦室勤務員のみでは対応しえず、防衛部

の有能な班長を状況把握の専属にして、増加した所要の要員を指揮させて一晩掛けて翌朝の総監報告にやっと間に合ったという状況であった。斯様に、殺到する各種状況を、その真偽や軽重・緩急等を判断して的確に提供するということは至難の技である。

県レベルは言うに及ばず、市町村レベルにおいても、大規模災害や武力攻撃事態において、係る状況が出来しないという保証はない。

I T化が進展し、10年前の阪神淡路大震災時と比較すれば、状況把握のシステムが開発され、市町村にまで普及しつつある。逐次に改善が重ねられているが、それでも、ダブルカウント等のヒューマンエラーは避けられず、緩急・軽重の判断は状況の推移によっても違うので、相応の能力を有する者が関与することが必要であろう。

消防科学センターが開発した、地理情報システム（Geographic Information System, 以下、GIS）を使用した各市町村における防災業務の効率化を目的とした「消防防災GIS」（平成20年に「標準型市町村防災GIS」を改名）への習熟が望まれる。

別紙第2 消防防災GISについて

(エ) 状況の推移に応ずる対策本部長の状況判断に必要な資料の提供

対策本部は、対策本部長が事態対応方針等を決心するために必要な状況を提供する場である。その時点の状況に応じて何を判断すべきか（今決心しないという判断も含む。）に必要な資料が提供されなければならない。あらゆる情報を整理も何もせずに闇雲に提供すれば良いと言うものでもない。その時点における状況の特質を明確に理解し得るような状況が呈示される必要がある。対策本部長に何を判断・決心して頂くかを明察して、それらに必要な状況の報告・呈示が必要だ。

阪神淡路大震災においても、その様な着意で作戦室の掲示物や状況報告内容を変更した。（尤も、総監の高い見識には及ぶべくもなく、不十分ではあったが・・・）

(オ) 他部との連携等

対策本部の対処方針に基づき、庁内各部はその細部を計画し、自ら執行するか実行を指示する事になる。庁内の全組織が一途の方針の下に機能することによって各種の対策が全きを得ることが出来る。この為、対策本部と各部の緊密な連携は不可欠である。

各部は対策本部に連絡幹部（LO）を派遣して対策本部の動きを各部に連絡し、また各部の入手した情報や状況を対策本部に報告することが必要である。

更には、対策本部会議のみではなく、軽易な調整会議を必要に応じて開催して意思を疎通させなければならない。必要に応じて、部長自らが他の部長等と直接調整する必要がある、重要なことである。何を何時誰とのTPOを確立することが肝要だ。

阪神淡路大震災時には、作戦会議やMR（Morning Report）を全庁に放映するとともに、それぞれのレベルにおける調整会議を頻繁に開催し、連携を図った。

(カ) 通信連絡所要の増大

対策本部は司令塔である。首長が指揮統制、連絡調整すべき対象はどれ位の数になるのだろうか。それらとの通信系を構成し、維持しなければならない。重要

な回線については予備手段をも確保する必要がある。

固定電話や携帯電話は、阪神淡路の際には輻輳して使用に供しえず、爾後通信等制限されるようになったものの、重要回線が確保されるという保証はない。通信所要が最大の場合の通信機器の所要量を確保する必要がある。

また、重要な機関とは連絡要員を差遣して、より緊密な連携を図る必要がある。

(キ) 業務予定表の作成による業務の統一性・総合性・先行性の確保

危機対応に当り、何時・何を実施するかを明確にして、庁内各部の業務に方向性と先行性を与えることは極めて重要である。このため、対策本部の業務予定表(何時・何を決定し、如何なる業務を実施するかをの予定を、全般及び各機能等毎に一覧にした表)を早期に作成して示すことが肝要である。

この業務予定表の作成は、首長を補佐する危機管理担当参謀の重要な職務である。

作戦と言うか危機対応の全般を見通した上で、主要な結節とは如何なるものか、それは何時頃なのか、また何時頃何を判断しなければならないかを明察して作成するものであり、状況の推移に応じて適宜修正されるべきものでもある。この業務予定表を作成するには、極めて高い識見が要求される。

尚、陸上自衛隊の野外幕僚勤務には、司令部の業務予定表について、大要「幕僚の努力を総一体化させることを目的とし、司令部業務の細目、順序、担任区分、完成時期等の予定を定めたもので、各幕僚の業務遂行の基準となる。」と記述されている。

イ 新たなる業務等への対応

ア項では対策本部に係る課題とそれへの対処について述べたので、本項に於いては、大規模災害や国民保護を要する武力攻撃事態等⁸において、特に平時業務と異なる業務やミッションが発生する場合への対応を検討したい。

大規模災害や国民保護を要する事態において共通的に発生するであろう業務は避難所の管理・運営、ボランティアや自主防災組織等の協力受け対応であろう。

国民保護事態において、更に住民等の避難・誘導と言うミッションが重要さを増してくる。

この新たなるミッションに対して、地方公共団体特に市町村は、如何に対応しようと言うのか？

言うまでもなく、地方公共団体の役場の組織は平時組織の遂行を基本にして組織されたものであり、言わば有事の業務を主体とする組織とはなっていない。

これらに対応するには、臨時的な庁内組織や業務の見直しを行って対応する他、国民の広範な協力等を得ることとなる。

庁内的には、平時業務のうち当面不要・不急の業務はそれを中止して、その組織・人員を持って新たなる業務に従事させることとなる。

国民の協力を得るべき避難・誘導や避難所の管理・運営、ボラセンの運営やボランティアの活動支援等について、如何なる組織を構成し、その運営を如何に実施するかを事前に詰めて、マニュアル化する等の措置を講じる必要がある。

国民の協力については、関係機関・団体と所要の協定を締結して、新たなる業務の円滑な遂行を期すこととなる。

⁸ 武力攻撃事態と緊急対処事態の両方を含む。

ウ 昼夜・連続状況下における活動

原則的には、危機が長期にわたって継続する場合には、ローテーション管理を行うべきである。然しながら、小生の阪神淡路大震災時における、主務部長としての経験から言えば、「行うは難し」である。任せられる部下が居なかったなどとは言わない、部下に任せ得るかどうかは、本人の性格にも因るところ大である。

ローテーション管理を実効あらしめるためには、同等の能力を持つ者を指定して組み入れるか、明確な指針を与えると共に、状況によっては委任者の判断等を仰ぐべきこと等の処置を確行する事が重要である。

更には、必要最小限の委任しかしないのであれば、委任者は、休める時には休んで、常に頭をクリアな状態にしておくべきである。この為には、部下に委任すべき事項を明確にして、煩瑣な事項に惑わされない環境を作為することが必要である。トップリーダーになればなるほどこの重要性は高まる。

指揮官である首長に対する、軽重・緩急を考慮した情報や状況の報告、判断を仰ぐべき事項の適切な選択が重要である。

エ 適時な情報発信の要度大

事態が厳しくなればなるほど、住民に対する適時な情報発信による住民不安の払拭、安心感の醸成が重要となる。マスコミに対して、適時な情報発信、記者会見や発表、ピンナップは住民に対する情報発信にもなり、地方自治体の実施中の施策に対する理解と協力の根源ともなる。

今日の情報通信システムの発達、住民からの苦情や要望等の集中豪雨的殺到にもなりうるが、逆に適時適切なシステムの活用があれば、これほど強力な味方もないはずだ。

(3) 課題解決の方向性

以上、課題等について述べたが、これらの課題解決のための処方箋としては次のようなものが考えられる。

- ① 訓練や研修による危機管理能力の向上
- ② マニュアルや資・器材の整備
- ③ 危機管理経験者や国民の協力受け態勢の充実

このうち、③については、国民保護法は、第4条において、「国及び地方公共団体は、自主防災組織及びボランティアにより行われる国民の保護のための措置に資するための自発的な活動に対し、必要な支援を行うよう努めなければならない」と規定し、協力を期待・想定している対象として、自主防災組織やボランティアを想定している。

また、同法第11条3項、16条3項において公共的団体をも対象と想定していると看做す事ができる。

それらを敢えて分類すれば9、
第一分類：自主防災組織

⁹ 拙論「有事における行政と市民のコラボレーション」参照

<http://homepage2.nifty.com/teruo3/npo-civil-collaboration/npo-civil&collaboration-frame.htm>

- 第二分類：ボランティア
- 第三分類：公共的団体
- 第四分類：危機管理経験者または団体
- 第五分類：民間関係団体 である。

これらの各個人及び団体を、それぞれの特性に応じて有効に活用して危機対応に万全を期さなければならない。

特に、危機管理経験者については、永年の勤務により蓄積された有益な知見を有しており、地方公共団体の危機対応に裨益するものと考ええる。

本「報告書」でも、危機管理体制の整備に当り、「消防、警察、自衛隊等関係機関との人事交流等」の必要性を述べると共に、24時間即応体制の整備に当り、(嘱託職員等の採用に当っては、)消防、警察、自衛隊等危機管理の経験がある者の採用が望ましいとしている¹⁰。

(4) 自衛官OBが具備している知見等

幹部自衛官の経歴等から想定される知見

- ① 部隊長(警備隊区担当部隊長等)や主要幕僚としての相応の回数の災害派遣に参加による、災害派遣の現場における部隊指揮や関係機関等との連絡調整に係るノウハウや知見、防災訓練の企画立案や災害派遣計画の策定或いは見直しを通じた高い防災に関する高い知見と実務能力
- ② 地方協力本部長や同本部における主要幹部としての地方公共団体や関係機関との調整能力
- ③ 各級指揮官、幕僚、教官等の職務において各種計画の作成及び実行調整
- ④ 永年の部隊勤務の間に培った部隊指揮能力や危機管理の要諦理解
- ⑤ 図上訓練や指揮所演習等を通じての作戦室の開設・維持・運営について習熟

4 結言

危機管理体制の再構築が求められているが、これが定着までには紆余曲折があり、時間が掛かるのではないかとと思われる。然しながら、大規模災害や国民保護事態等は待ったなしである。速やかに体制移行を行い、新体制に習熟して、危機管理に遺憾なきを期して貰いたいものである。その際、国家的財産でもある、危機管理経験者等を有効に活用する方策を考えるべきであるが、どうだろうか。

追記

本年3月末に、報告書の第3弾平成20年度「報告書」(「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会 平成20年報告書(市町村における総合的な危機管理体制の整備)」)が発出された。機会があれば内容等について紹介したい。

参考 危機管理の原則(山下私案)

- ① 最悪・悲観的に準備
- ② 迅速な一次対応(状況戦術)から組織的・総合的対応(組織戦術)へ
- ③ 被害の極限、拡大の防止、二次災害の防止
- ④ 情報の発信と集約・共有

¹⁰ 「報告書」31p～32p

埼玉県の危機管理基本指針(目次)

第 1 章 総則

- 1 目的
- 2 対象となる危機
- 3 他の防災計画等との関連
- 4 危機管理防災部及び各部局等の責務
- 5 市町村との連携強化

第 2 章 危機管理体制

- 1 危機管理事務総括担当者等の設置
- 2 危機情報連絡員の設置
- 3 危機対処組織の設置
- 4 危機対策会議の設置
- 5 対策本部の設置

第 3 章 事前対策

- 1 危機管理マニュアルの作成及び検証
- 2 情報収集伝達体制の整備 4
- 3 総合防災・危機対策訓練の実施
- 4 実践的訓練・意識啓発研修の実施
- 6 県民への情報提供と危機管理意識の向上
- 7 避難予防対策の推進
- 8 資機材及び物資等の備蓄
- 9 防災活動拠点の整備
- 10 防災ヘリコプターの 24 時間配備
- 11 埼玉県総合防災センター（仮称）の整備の検討
- 12 災害に強い安全な地域づくり

第 4 章 応急対策

- 1 初動体制の確立
- 2 情報の収集・伝達
- 3 応急対策の実施
- 4 二次被害の防止
- 5 クライシス・コミュニケーションの実施
- 6 風評被害の防止
- 7 応援要請
- 8 ボランティアの受入れ体制の確立

第 5 章 事後対策

- 1 復旧対策の推進
- 2 被害等の影響の軽減
- 3 再発防止策の検討・実施
- 4 危機への対処の評価とマニュアルの見直し
- 5 第三者によるマニュアルの検証

【資料編】 (省略)

消防防災GISについて

1 開発の経緯等

政府が進める e-Japan 戦略の一環として、パソコンの処理能力の向上や地域データのデジタル化に伴い、地理情報システム (Geographic Information System, 以下, GIS) を使用して、地域を対象とする分析や業務の一般ツールに利用しようと言う動きが急である。GIS は、点、線、面といった次元の異なる各種地域データを地図上で重ね合わせることによって、いろいろな分析が出来るようになった。

財団法人消防科学センターは、各市町村における防災業務全般の地理的データを網羅し、防災業務の効率化を目的とした「標準型市町村防災GIS」に開発に着手し、平成15年度にテスト版を完成し、平成16年度末に完成させ、全国の都道府県や市町村の防災部局及び消防機関に無償で配布している。

平成20年より、「標準型市町村防災GIS」から「消防防災GIS」に改名した。

2 機能について

消防科学総合センターのHPによれば、本GISの一番の目的は、「防災業務で使用する地理的データを地域防災計画の項目に基づき効率的に管理すること」を主としているが、それ以外にも、防災マップの作成について支援する機能や、図上訓練について支援する機能など、地図を扱う防災業務について支援する様々な機能が含まれている。

- ① 防災関連データの管理・表示・編集
- ② 防災マップ作成機能
- ③ 図上訓練機能

管内の地図をテーブルに広げて、コントローラーが状況付与と呼ばれる被害に関する情報を提示し、それをもとに災害対応についてプレイヤー(訓練参加者)が討論し、地図に書込ながら検討する訓練が出来る。

- ④ 災害時オペレーション機能

実際の災害時において、市町村の災害対策本部では被害状況や対応状況を地図にプロットしながら様々な対策を検討することになるが、これらの作業をGIS上で容易に実現できる機能(災害時オペレーション機能)を有している。

3 使用地図

使用する地図は、国土地理院の数値地図25,000(空間データ基盤)と、昭文社のMapple 25,000及び10,000を標準で搭載している。(Mapple 10,000は都市計画区域のみ)。

マウスで選択すれば、距離・面積計測(円も可能)が可能であり、各種情報検索及び立体的な3次元表示(50mメッシュ)が可能である。