

# 南海トラフ地震を見据えた行政職員に係る防災人材育成の方向性について

○岸江竜彦<sup>1</sup>

<sup>1</sup>三重県防災対策部災害対策課（人と防災未来センターリサーチフェロー）

## 1. はじめに

三重県が平成 25 年度に実施した南海トラフ地震発生に伴う被害想定調査結果では、理論最大クラスで死者数 53,000 人、重傷者 18,000 人、軽症者 44,000 人、自力脱出困難者が 38,000 人と算定されており、これら発災後に活動できない県民は三重県の総人口約 1,810,000 人の約 8% にもなる。また、避難者数は 1 ヶ月後で 973,000 人と県民の約半数が避難者となる。そして、三重県庁含め県有施設は被災地の中に立地しており、県内の大部分が震度 6 強以上になる可能性があることを踏まえれば、「参集できる職員数は限られてくる」という状況は容易に想像できる。阪神・淡路大震災における兵庫県庁の発災初日の職員参集率が 2 割程度だったことから、南海トラフ地震発生時に、どれだけ三重県職員が早期に各職場へ登庁し業務につくことができるのであろうか。そして、登庁できた職員が迅速に災害対応業務を行うことができるのであろうか。

現在は、行政機能が低下した自治体に対して、自治体間の相互応援や、国による人的支援によって行政機能を確保するという考え方があ。東日本大震災後に検討が進み、熊本地震において実証され、受援体制に不備があったという反省があるものの、人的支援の仕組みが有効に働いたことは間違いない。また、内閣府や人と防災未来センターにおいても、自治体職員を対象とした「防災スペシャリスト」を要請する研修が行われ、比較的中規模な災害においては、これら人材と人材間のネットワークにより、発災後の行政機能の低下を軽減してきた。

しかしながら、南海トラフ地震のような、大規模広域災害の場合では、「防災スペシャリスト」人材自身が被災する可能性があること、日本各地の自治体も自らの災害対応に追われるため三重県への支援は多くは期待できないこと、そして、国の支援も多くの自治体に対して行うため三重県への支援が手厚く行われる可能性が低いことなどから、防災スペシャリスト人材や相互応援の仕組みに頼っている、南海トラフ地震への対応は不可能であると言わざるを得ず、それは三重県の行政機能の低下が確実に発生することを示している。

現在の災害対策基本法に定める災害対応では、行政、特に地方自治体の機能低下が、そのまま被災者支援の遅れ、そして復旧・復興の遅れに繋がることを踏まえると、防災スペシャリスト人材を養成することに加え、「最低限の災害対応を行える行政職員をいかに多く養成しておく

ことができるのか」、が南海トラフ地震に対応するために最も注目すべき点であると考えられる。

## 2. 災害対応を行う行政職員に求められる能力

### (1) 既存研修等で定義されている能力

では「災害対応を行える職員」とはどのような能力が求められているのであろうか。これら能力は、防災研修を行う際に最初に定義しておく必要があることから、防災研修を既に行っている機関では、それら能力が定義されている。

ここでは、先ず 2 つの事例を紹介する。

### ○人と防災未来センター

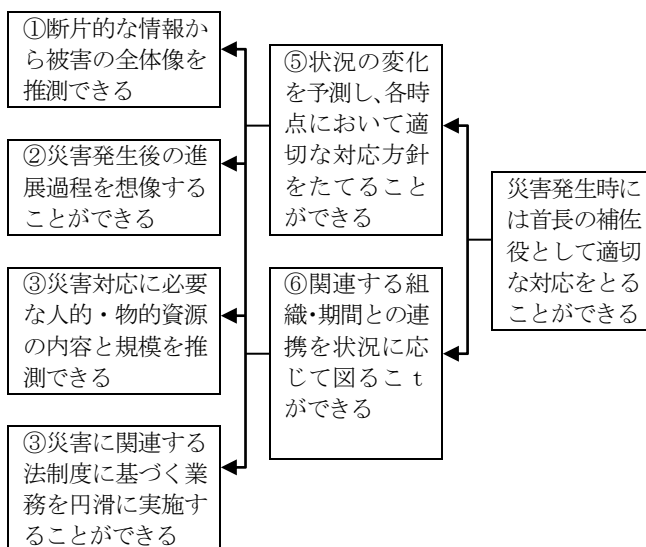


図1 災害対応に必要な能力の定義  
(人と防災未来センター, 2011)

表1 災害対応能力を備えるために必要な知識項目  
(人と防災未来センター, 2011)

(1)	災害を発生させる基本的なメカニズムを認識できる
(2)	平常時の被害予測から地域の災害時の弱点を認識できる
(3)	災害発生後に社会に生じる基本的な課題を認識できる
(4)	住民の災害対応行動に基づく課題を認識できる
(5)	災害対応に必要な人的・物的資源の内容と関連組織を認識できる
(6)	災害対応を行うための部局内の効果的な体制を認識できる
(7)	災害時における報道機関への対応課題を認識できる
(8)	災害に関連する法制度に基づく業務を認識できる

○内閣府

表2 「防災スペシャリスト」に求める人物像  
(内閣府, 2014)

「防災スペシャリスト」に求める人物像	
◆	<p>危機事態に迅速・的確に対応できる人</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○的確に状況を把握・想定し、適時に判断・対応することで、被害の最小化を図ることができる</li> <li>○ニーズの変化や多様性に柔軟かつ機敏に対応し、迅速な回復を図ることができる</li> <li>○災害から得られた教訓を踏まえて、継続的な改善を推進できる</li> <li>○ハード・ソフトをバランスよく組み合わせ、最善の対策を実施できる</li> <li>○組織の中で率先して防災力を高めることができる</li> </ul>
◆	<p>国・地方のネットワークを形成できる人</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○防災関係機関等と緊密に連携・協力し、最善の対策を推進できる</li> <li>○日頃から多様な主体と連携・協力し、自発的な防災活動を促進できる</li> </ul>

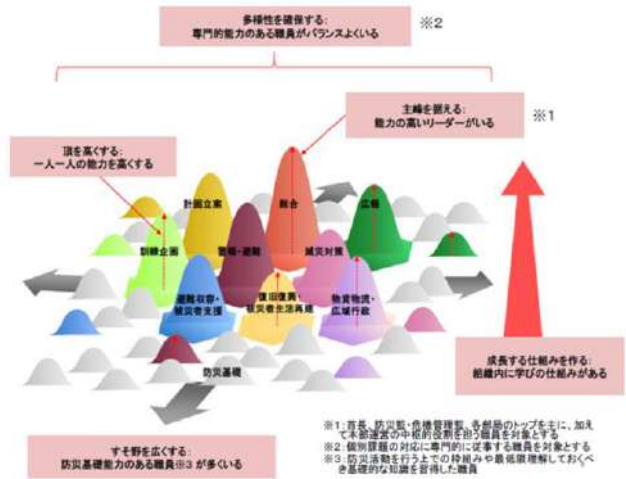


図2 組織の能力を高める仕組み  
(内閣府, 2018)

何れも対象としている職員は各組織の防災・減災対策を推進するための専門家である「防災スペシャリスト」であり、必要となる能力を見た場合、概ねマネジメントに関する能力を重視しているように見受けられる。人と防災未来センター、内閣府の両方とも、災害時のトップを補佐できる人物像で、まさに、スペシャリスト養成を目的としており、図2にあるように、山の裾野を広げるために、その頂を高くすることをイメージして研修を設定しているものと考えられる。

しかし、ここで見落とされがちになるのが、防災スペシャリストであれ、各分野のスペシャリストであれ、頂の高い人材は基礎部分に関する能力も持っていることが前提となる。

また、行政における災害対応は、防災スペシャリスト人材個人が対応するものではなく、組織的に対応することを踏まえると、組織全体の能力分布が図2のようになっている必要がある。

しかしながら、近年発生している災害においても、行政の災害対応に関する課題が繰り返し発生していることから、行政機関の能力分布は図2のようになっているとは言い難く、寧ろ防災に携わる職員には、基礎部分ですら能力として備わっていないことが多いのではないだろうか。

そこで、実際の災害対応において、行政職員の能力不足によって生じた課題を改めて整理し、どのような能力が最低限必要となるのか、について抽出を試みた。

(2) 平成30年度災害において生じていた課題

平成30年度は災害が多発した年度となった。特に、大阪北部地震、7月豪雨、北海道胆振東部地震では、人と防災未来センターによる支援活動が行われ、筆者もその支援活動に加わった。

人と防災未来センターでは、被災自治体に対してエンパワメントの行動規範に則り支援活動を行っている。支

表3 「身につけるべき能力の考え方」  
(内閣府, 2014)

1. 活動の前提 (枠組み、基礎知識)	○法律や計画などの防災活動を行う上での枠組みや、最低限理解しておくべき基礎的な知識
2. 活動遂行能力 (個人の能力)	○防災活動を行う上で個人が有しておくべき能力
	○活動遂行能力は、「知識」、「技能」、「態度」の3つの能力要素に分類される
① 「知識」: 知っている、理解している	・防災活動を行う上で不可欠な事項や情報を知っている、認識・理解している
② 「技能」: 体得している	・防災活動を行う上で必要な動作や技術を身につけている
③ 「態度」: 適切にふるまえる	・防災活動を行う際に、状況に応じた適切な心構えやふるまい、取組姿勢を選択できる
なお、「活動の前提」や、防災スペシャリストとして身につけるべき知識・技能・態度の3つの能力要素からなる「活動遂行能力」は、実際の活動をもとにしたふりかえりを通じて検証し、教訓を得て、継続的に改善を図ることが重要である。	

表4 「防災スペシャリスト」に求める能力  
(内閣府, 2014)

「防災スペシャリスト」に求める能力	
本部運営の中核的役割を担う職員	●組織のトップの懐刀として、防災業務を全般的に知り、調整できる。(マネジメント力 [主]) 【計画立案】【広報】【活動調整】【実行管理】
個別課題の対応に専門的に従事する職員	●防災業務全般に関する基礎的な知識があり、一定程度の調整ができる。(マネジメント力 [副]) ●予防、応急、復旧・復興の各段階における専門的な業務を、迅速かつ適切に実行できる。(オペレーション力 [主]) 【知識】【技能】【態度】

援内容は多岐に渡るが、主に「被災情報の集約・分析・提供」「事例・対応方法・ノウハウの提供」「団体等の紹介・仲介」であり、これらを被災自治体の状況に応じて支援活動を行っている。被災自治体の行政職員は自らの能力で対応が出来ない場合に、これら支援を必要とする。そこで、主に支援を行った内容から、行政職員に不足している能力を整理してみると、以下の4つの課題が浮かび上がった。

表5 災害対応を行う行政職員に生じた課題

4つの課題	被災自治体の状況	支援内容
災害(被災)イメージの欠如	・地域防災計画に定められた業務のみ実施 ・量的報告で被災地を判断	・過去災害の被災者の状況を伝達 ・現地ヒアリング結果(質的情報)の伝達
災害対応の全体像がわからない	・先行きが見えなくて不安	・内閣府作成のガイドライン等を提示 ・各業務間の関係性を説明
災害対策本部運営手法がわからない	・関係部局との調整ができていない	・本部会議の進行方法事例を紹介 ・事務局レイアウト事例の紹介 ・プロジェクトチーム構築の事例紹介
個別業務がわからない	・業務内容自体がわからない ・業務を実施する体制を構築できない	・被災経験のある自治体の対応事例紹介 ・業務経験者の紹介・仲介

多くの自治体で見られた傾向としては、特に本庁舎で災害対応を行う災害対策本部事務局の職員からは、「現場がどのような状況がわからない」といった声がよく聞かれる。一方現場から入ってくる情報は数的情報や表面化した要請情報のみである場合が多く、その情報を頼り

に災害対応を行っていることがあり、例えば、報告があった被害家屋数を基に仮設住宅の確保を進めていたが、実際の被害家屋数は桁が異なるほど多かった、など、実際の現地のニーズと認識が異なるケースも多々あった。

また、「先行きが見えなくて不安」といった声もよく聞かれた。大阪北部地震や7月豪雨の被災市町村では災害の大小に関わらず、被害認定調査や災害救助法事務など、ほぼ同じ業務を行うことになるが、多くの市町村では、それら業務自体についても初めて実施するため、進め方が分からないといった課題もある一方、業務と業務の関係性や、今後予定される業務についての知識を有していないため、とりあえず目の前の業務をこなしている、といった状況であった。そのため、内閣府が作成した「地方都市等における地震対応のガイドライン」(2013)や「市町村のための水害対応の手引き」(2018)にある災害対応のタイムラインを提示しながら、「被害認定調査業務は今後の被災者支援に繋がるため、被災者支援メニューを今のうちから整理しておいた方がよい」など説明を行ったことにより、この先の見込みが立ったようであった。これら課題は、災害対応の個別具体的な業務に限らずその他の業務にも共通して見られた傾向であった。

### (3) 過去の大規模災害で生じていた課題

次に、過去の大規模災害においても同様の課題が発生していたか調査を行った。

災害は「阪神・淡路大震災」「東日本大震災」「熊本地震」を対象とし、さらに、調査文献については、災害対応を行った行政職員の生の声を掲載している資料をなるべく収集した。これら調査から抽出した主な声は図3のとおりである。

阪神・淡路大震災当時は、災害対応を積極的に行っている自治体は少なかったことから、多くの課題が発生していることは周知の事実であるが、その後発生している

	阪神・淡路大震災	東日本大震災	熊本地震
災害(被災)イメージの欠如	そのような死者が出るような災害だという感覚とは結び付いていない	被災地と県庁が離れているので、被災地の状況はまるで別世界のように感じていたのだろうか	被災者が多くいる中、スカートにヒール、スーツにネクタイで作業
災害対応の全体像がわからない	まず何をやらなければならないかわからない。しょうが無いから、防災計画をまずみんなで勉強した	何かしなければならぬけれど、何から何をどうすればいいのか、とにかく不安だけが広がり	「今後、こういう業務が発生するので、準備するように」と、指示できればよかった
本部運営手法がわからない	防災計画なるものの存在をほとんどの職員は知りませんでしたから、そういう仕組みだということもわからない	所掌が明確でない業務があると「それはうちの所掌ではない」と、従来のセクショナリズムから抜け出せない部署があった	個別の課等に関係する指示でも全体でその内容(方向性)を共有する必要がある
個別業務がわからない	(仮設住宅について)何万户の計画を作っていないかんかったんです	法令、通知をいちいち確認しなくても業務を遂行できる職員が重要	市町村に罹災証明、被害認定等のノウハウがない
その他(心構え)	人材育成をするっていったってやっぱり研究開発をしていかないと、人材は生まれてこない	日常の仕事の中で、地域の人の中で仕えていく資質のようなものが仕事のなかで備えられていた	被災地支援として業務に臨むことが多かったものの、普段の保健師業務にも活用できる学びが数多くあった

図3 過去災害において災害対応を行う行政職員に生じた課題

東日本大震災や熊本地震においても、同様の課題が発生していることは注目すべき点である。これは、地方自治体の災害対応について、様々な教訓を踏まえ、各種制度、計画、マニュアルが整備されてきているにも関わらず、実際に業務を行う行政職員の能力については向上していないことを意味しているからである。

例えば「災害（被災）イメージの欠如」については、災害に対する課題が発見できないことを意味していると考えられるため、発災後の災害対応を行うだけでなく、発災前の防災・減災対策にも影響を及ぼすとも考えられ、非常に重要な課題であるが、これだけ大規模な災害が多発している状況であっても、同様の課題が発生していることは着目しなければならない点である。

一方、東日本大震災で、「日常の仕事の中で、地域の人の中で仕えていく資質のようなものが仕事のなかで備えられていた」とあるように、平時に培われた能力が、災害時に生きたケースや、熊本地震で、「被災地支援として業務に臨むことが多かったものの、普段の保健師業務にも活用できる学びが数多くあった」とあるように、災害時の経験が平時の業務を行うための能力にもいい影響を及ぼしていたといったケースもあった。このように、必ずしも防災に特化した能力だけではなく、平時の業務を通じて培われた能力が災害発生後の行政職員の行動に影響を及ぼしているという事実も着目すべき点である。

また、その他の課題として、「心構え」に関する課題も数多く見られた。

#### （４）課題から見える能力の階層性

今回整理した課題を整理すると、災害対応を行う多くの行政職員には、「災害（被災）イメージ」「災害対応の全体像」「本部運営手法」「個別業務」「心構え」といった能力が必要ではないかと考えられる。

次に、これら能力の相関関係について考察を行う。先に述べたように、「災害（被災）イメージ」を持てる能力とは、「課題発見」できる能力として考えることができる。「災害対応の全体像」が描ける能力とは、「今後の目標を設定し、目標達成のための対応方針を設定できる」能力として考えることができる。また、「本部運営手法」は、「マネジメント」能力として考えることができ、「個別業務」はその通り「各業務を確実に遂行できる」能力として考えることができる。

このように考えてみると、課題解決を検討する際の思考プロセスは、「課題発見」→「目標・対応方針設定」→「マネジメント」→「個別業務」であることを踏まえると、「課題発見」、すなわち「災害（被災）イメージ」を持てる能力が基礎的かつ最も重要な能力ではないかと考えることができる。

### 3. 行政職員を対象とした防災研修の実態

前述で災害対応を行う行政職員にとって必要な能力を

手整理したが、現在行われている行政職員向け防災研修の実施状況はどのようになっているのであろうか。その点について、先ず、消防庁が行った調査と、筆者が行った調査について紹介し、次に現在行われている研修が効果的な状況であるのかどうか考察を行う。

#### （１）消防庁調査

消防庁では、2012年に「地方公共団体における災害情報等の伝達のあり方等に係る検討会」において、「地方公共団体の防災に関する職員研修に係る調査」を行っており、その調査結果を公表している。

この調査結果の概要は以下のとおりである。

○防災担当職員が着任した際に研修を実施または研修への派遣を行っている都道府県・市町村

- ・都道府県 79.5%
- ・市町村 52.1%

○研修に関する問題意識

- ・防災の専門項目を体系的に習得するカリキュラムが少ない（都道府県 64.1%、市町村 51.3%）
- ・各階層の役割や責務に応じた研修カリキュラムが少ない（都道府県 51.3%、市町村 47.9%）
- ・多忙につき防災職員を研修に参加させることが難しい（都道府県 59.0%、市町村 68.1%）
- ・職員の異動によるスキルの確保と維持が難しい（都道府県 59.0%、市町村 59.7%）

この調査結果から、都道府県、市町村ともに、職員研修の必要性は感じているものの、都道府県でも80%弱、市町村では半数程度しか研修の機会が無く、その理由として「体系的なカリキュラムが無いこと」や「業務多忙のため参加しにくい」などの理由が挙げられている。これらから、研修時間の確保が難しい行政職員にとって、どのような研修を重視して行えばよいのか、が整理されていない様子が伺える。

#### （２）都道府県における行政職員向け防災研修実施状況調査

次に筆者が所属する人と防災未来センターにおいて、都道府県を対象として、行政職員向け防災研修の実施状況について調査を行った。この調査では、都道府県はどのような項目を重視して研修を実施しているのか、誰に対して研修を行っているのか、実施主体はどこが担っているのか、について回答を求め、その結果から、先に述べた。「災害（被災）イメージ」「災害対応の全体像」「本部運営手法」「個別業務」「心構え」のどの項目の研修が主に行われているのか、について考察を行う。

#### （ア）調査概要

- ・実施対象 47 都道府県の職員向け防災研修担当者
- ・実施手法 インターネットメールにより依頼
- ・実施期間 2018年10月16日～10月31日  
※回答期限は11月29日まで延長
- ・実施内容 「研修項目」「研修対象」「実施主体」

表5 アンケート集計結果一覧表（抜粋）

都道府県	研修名称	番号	研修項目	分類	実施主体	対象職員	(自由記載)	研修時間
A型	新規採用職員後期研修（防災講座）	1	防災基礎理論、「災害への備え」理論	心構え	人事担当部局	01_新規採用職員		120
	統括調整部要員研修	2	災害対策本部体制【演習】	災害対策本部運営手法	防災担当部局	12_所属の構成員（自由記載）	危機管理部局	180
		3	職員が持つべき危機管理意識と行動について	心構え	防災担当部局	09_事務局要員		90
B型	新任職員研修	1	東日本大震災時の対応状況と発災時の初動対応等について	災害対応の全体像	人事担当部局	01_新規採用職員		70
	応援自治体派遣職員等研修	2	災害対策本部事務局の対応について	災害対策本部運営手法	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	60
		3	東日本大震災の経験と備えについて	災害対応の全体像	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	60
		4	プレハブ仮設住宅の供与状況について	個別業務	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	60
		5	保健福祉事務所における災害保健活動の取組について	個別業務	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	60
		6	農業農村の復旧復興状況について	個別業務	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	60
		7	農林水産業の被害状況と復旧について	個別業務	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	60
		8	災害に強いインフラの整備、早期復旧のための災害対策の充実について	個別業務	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	60
C型	災害対応実務研修	1	災害対策本部の設置・運営	災害対策本部運営手法	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	60
		2	避難勧告等の発令	災害対応の全体像	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	40
		3	【演習】災害対策本部設置・運営訓練	災害対策本部運営手法	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	240
		4	防災気象情報について	災害対応の全体像	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	60
		5	避難所の開設・運営	個別業務	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	40
		6	避難所運営研修【演習（HUG）】	災害（被災）イメージ	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	120
	住家の被害認定調査研修	7	住家被害認定調査業務説明会	個別業務	防災担当部局	14_その他の分類（自由記載）	希望者	210
	気象防災ワークショップ	8	警報等の種類と内容、避難勧告等の発令・伝達	災害対応の全体像	防災担当部局	13_特定の災害対応を行う者	希望者	180
	市長村長防災危機管理ラヂ	9	リーダーシップのあり方	災害対策本部運営手法	防災担当部局	07_部長級		150
D型	災害対策本部機器設置研修	1	災害対策本部体制【演習】	災害対策本部運営手法	防災担当部局	09_事務局要員		180

(イ) 調査結果概要

アンケートの回収数は35都道府県（回収率74%）となった。総数133の研修と各研修のカリキュラムとなっている223の研修項目のサンプルが得られた。（表5）

なお、今回のアンケート調査は危機管理部局に対して依頼を行ったことから、人事部局等の危機管理部局以外が実施する研修については、回答が得られた都道府県とそうでない都道府県があるため、現在、都道府県で行われている研修の全てを網羅できているわけではないことに留意が必要となる。

(ウ) 研修項目別の研修時間

研修項目別の研修時間について、全ての研修時間の合計時間に対する各研修項目の割合は図4のとおりとなった。



図4 研修項目別研修時間

割合としては、「災害対応の全体像」を目指した研修時間が43%と最も多くなった。内容としては、「自らの都道府県の防災対策について」や「初動対応」が多い。これら研修は都道府県職員の中でも、危機管理部局職員を対象としているものが多いため、どのような防災対策に取り組んでいるのか、災害時にはどのような行動を取ることになっているのか、といった業務の概要説明であったり、災害発生時などの初動を確実にするための、初動対応マニュアルの説明会などが多いと考えられる。これ

研修は日々の業務を行うにあたって必要不可欠であるため、多くの都道府県で時間をかけて実施している。

2番目に多かったのが、「災害対策本部運営手法」17%となった。これは災害が発生した場合に必ず活動を行うことになるため、どの都道府県でも必要不可欠な研修と考えられるが、研修とは別に図上訓練を行うことでその知識を養っている場合もある。

3番目となったのが、「個別業務」「災害（被災）イメージ」であった。「個別業務」に関しては、原子力災害、被害認定調査などが多かった。これら個別業務に関しては、危機管理部局主催で行う研修以外に、例えば、「災害廃棄物研修」や「災害医療研修」などのように、各局が実施していることが多いと考えられるため、今回の調査では比率としては少なかつたものの、潜在的には多くの時間をかけていると考えられる。

一方、「災害（被災）イメージ」に関する研修比率が少ないことがわかった。この項目については、過去の被災地の実態や被災者・被災職員の体験談、もしくは自らの都道府県で想定される被害の様相などの内容を想定していたため、この内容だけで研修を実施しているのではなく、各研修項目の一部として実施されることが多い。しかし、一部の都道府県では、災害エスノグラフィーやクロスロードを用いて、被災自治体の経験を活かす研修を実施したり、避難所運営ゲームを用いて、災害発生後、避難所がどのような状況になるのかをイメージできる研修を取り入れているところもある。ただし、このように実施している都道府県は少数であった。

また、職員の意識と行動、備えなど「心構え」に繋がる研修は最も少なくなった。

(エ) 研修対象

次に、「研修対象」について、研修項目と同様、全ての研修時間の合計時間に対する対象別の研修時間の割合として「階層別」と「役割別」で整理を行なった。「階層別」とは、新規採用職員や係長級、課長級といった職階の階層毎に行われている研修であり、「役割別」とは、災害対

策本部事務局職員、ある業務を行う特定の所属など、業務の役割の対象毎に行われている研修である。今回の調査では、「階層別」24%、「役割別」76%となり、多くの都道府県では役割別に防災研修を実施していた。役割別の内訳を見てみると、「本部事務局職員」や「市町村への派遣職員」といった明確な役割を持つ対象者は比較的小なく、「所属の構成員」が最も多く、この所属は危機管理部局職員と回答した都道府県が多かった。このことから、防災に関する知識を当然必要とする危機管理部局職員に対して防災研修は実施しているものの、他部局の職員に対しての研修時間は少なくなっているようである。一方、階層別の内訳としては、「新規採用職員」が68%となったことから、行政職員の中堅層から幹部に対して防災研修の頻度は非常に少ない状態であることがわかった。

以上の結果から、都道府県の行政職員にとって、研修を通じて「防災」に触れる機会は全般的に非常に少ないのではないかと考えられる。



図5 対象別研修時間

#### (オ) 実施主体

最後に「実施主体」について、研修項目と同様、全ての研修時間の合計時間に対する実施主体別の研修時間の割合として整理した。

その結果、73%が危機管理部局が担っている状況となった。一方、平時に職員の人材育成を担っている人事担当部局が研修を行っている割合は18%に留まった。

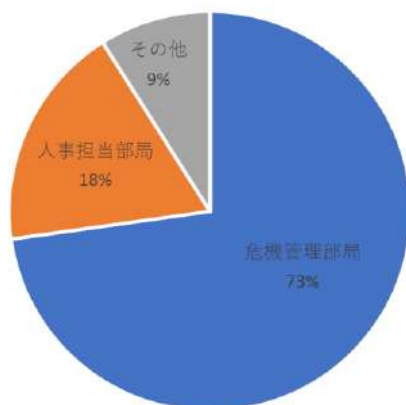


図6 主催者別研修時間

#### (カ) 総括

今回のアンケート結果を通じて、都道府県で実施している防災研修の傾向としては以下のとおりであることがわかった。

- ・研修項目は「災害対応の全体像」の能力向上に寄与する内容が多い一方、「災害(被災)イメージ」の能力向上に寄与する内容は少ない。
- ・研修対象は、多くが役割別に実施されており、その対象としても危機管理部局職員を対象にしている場合が多く、一部の職員に対してのみ行われている傾向がある。
- ・実施主体は、多くが危機管理部局が開催しており、人事担当部局が開催しているケースは少ない。

以上のとおり、「災害(被災)イメージ」を向上させる研修が少ないため、災害対応を行うことになった行政職員は、対応すべき対象となる被災地・被災者がどのような状態になるのか把握し辛い状況になっていたという状況と一致しているように見える。また、危機管理部局以外の職員が、防災に触れる研修は少なく、多くの行政職員にとって必要となる能力を向上させることを目的とした研修の機会が無いことが、近年の行政の災害対応に繰り返し同じ課題が発生している原因ではないだろうか。

しかしながら、(1)消防庁調査で紹介したように、地方自治体にとっても防災研修の実施環境が整っているわけではない。そこで、次章では平時に行われている行政職員の人材育成が、どのような能力向上を目的に行われているのかについて調査し、平時と災害時に求められる能力の比較を行い、最も重要と考えられる能力とは何か、について明らかにしていくこととする。

### 4. 行政職員に求められる平時と災害時の比較

#### (1) 平時に求められる能力との比較

平時の行政職員の人材育成は、各地方自治体によって様々である。ここでは、三重県を事例として、県庁職員の人材育成の指針となる「三重県職員人づくり基本方針」について紹介する。

三重県では、県職員の人材育成の基本的な方向性を定めた「三重県職員人づくり基本方針」を策定している。策定の意図として「県政運営をより的確に推進していくためのベースは「人」であるという考えのもと、「三重県行財政改革取組」の一環として、平成24年12月、社会の変化や県政の動き、問題点・課題に対応していくため、県職員に求められる人物像や能力を明確にし、人材育成の手法や進め方を示した」とあり、さらに、社会情勢の変化に対応し、現場を重視し県民の皆さんとの「協創」の取組を進めるために必要な人材育成やコンプライアンスの徹底のため、平成28年度に見直されている。この中では、人材育成等にかかる成果と課題を踏まえ、「求められる人物像と能力」を以下のとおり記載している。

## 目指すべき職員像

県民とともにアクティブに、新しい三重を創っていく  
日本一の職員

## 職員に必要な基本的な力

- ・ 県民と共に県政を推進する力  
主体性、共感性（聴く力）、調整力、行動力、  
発信力、説明力
- ・ 政策・事業を的確に立案し、課題を解決する力  
情報収集力、課題発見力、政策立案能力、企画力
- ・ 業務を着実に遂行する力  
知識・技能、調整力、計画力、実行力、責任感
- ・ 部下や後輩を育てる力  
コミュニケーション能力、指導力、チームワーク

以上の能力について、第2章(4)で整理したように、課題解決を検討する際の思考プロセスとして、「課題発見」→「目標・対応方針設定」→「マネジメント」→「個別業務」の分類により整理すると、表6のとおりとなった。

三重県職員人づくり基本方針に述べられている「職員に必要な基本的な力」では、表現こそ異なるものの、ほぼ同じ意味として用いられている能力もある。表6を見ると、「マネジメント」に関する記載が多いことから、平時の県政運営のために行政職員には「マネジメント」に関する能力向上が重要視されている、と考えることもできる。また、平時であっても、「課題発見」の能力は要求されていることがわかる。

表6 平時に求められる行政職員の能力

分類	平時に求められる行政職員の能力
課題発見	情報収集力、課題発見力
目標・対応方針設定	政策立案能力、企画力、計画力
マネジメント	調整力×2、発信力、説明力 コミュニケーション能力、指導力 チームワーク
個別業務	主体性、行動力、知識・技能、実行力
姿勢	共感性（聴く力） 責任力

このように整理してみると、平時と災害時で行政職員に必要な能力は非常に似ていると考えることができる。では、平時にこれら能力の向上を目的として人材育成が行われているにも関わらず、なぜ、災害時にはこれら能力が発揮できないのであろうか。

### (2) 災害時に求められる能力で特に不足しているもの

前述したように、平時と災害時で求められる能力の比較を行ったところ、非常に似ていると考えられるが、各個別に見てみると、「課題発見」に大きな違いがあるのではないだろうか。

平時においては、行政が取り組むべき「課題」は比較

的表面化していることが多い。現に問題になっている課題が数多くあることから、それら課題への対応に追われている状況であろう。そのため新たな課題を発見する必要性が低くなっているのではないだろうか。

一方、災害時の「課題」はまだ発生していないのである。過去の災害において数多くの課題は発生しているものの、その課題が自らの自治体でどのような影響を及ぼすのか、について具体的にイメージできている職員がどれだけいるのだろうか。

課題解決の思考プロセスで考えた場合、「課題」を「課題」として発見できなければ、その後の対応について考えることもなければ、当然行動されることも無い。

このように考えた場合、災害時の「課題」を具体的に知ること、即ち、「災害（被災）イメージ」を持つことができる能力が特に不足していると考えられる。

## 5. 行政職員に対する防災人材育成の方向性

### (1) 基本的な方向性

前章で述べたように「災害（被災）イメージ」を持つことができる能力が不足していると考えられることから、これら能力向上を取り入れた人材育成が必要となる。

では、「災害（被災）イメージ」能力向上にはどのような人材育成が必要となるのであろうか。

ここで、第2章(3)「過去の大規模災害で生じていた課題」図3で整理した際に述べたように、被災自治体はその被災経験、及び災害対応経験の蓄積があり、さらにその経験が平時の業務に活かすことができる、という意見が非常に重要であると考えられる。

これら能力を向上させるには、職員自らが被災経験を得ることが最も効果があるが、被災前能力向上を果たしていなければ同じ課題を繰り返してしまう。そのため、被災前に被災経験を得るためには、「被災地支援の経験」が最も効果があると考えられる。現在の災害対応においては、被災地支援は被災自治体にとっても必要不可欠なものではあるが、応援自治体にとって被災地での災害対応を実際に行う経験は、自らの職員の能力向上に非常に重要な機会であるという認識が必要である。

そこで、これらを踏まえると、防災人材育成の基本的な方向性としては、被災地支援を通じた「被災地から学ぶ」姿勢であろう。この経験をきっかけに各職員が我が事として「課題発見」できれば、その後の対応は平時に培っている能力により発揮できる可能性もある。

とはいえ、どれだけ多くの職員を被災地支援として派遣したとしても、全ての職員が被災地で支援活動を行えるわけではない。そのため、被災地を「疑似体験」する人材育成が必要であろう。

### (2) 効果的と考えられる研修事例

第3章で述べた行政職員向け防災研修の実施状況調査において、少数ではあるが、災害（被災）イメージ向上に寄与すると考えられる、被災地を「疑似体験」できる

研修を実施している自治体があった。

- (事例1) 災害応援体験談(講義)(P 県)
- (事例2) 災害エスノグラフィー(演習)(GG 県)
- (事例3) クロスロード(演習)(N 県)
- (事例4) 避難所運営ゲーム(HUG)(演習)  
(C 県、E 県、V 県、W 県、Y 県)

事例1は実際に被災経験のある自治体職員の体験談を聞くことである。このような研修は筆者も企画しているが、研修のアンケート結果を見ると、「被災経験のある職員本人からの声はとても有益であった」との意見が多い。

事例2、及び事例3は、被災経験職員に直接状況を聞くことができなくても、実際の被災後の状況を題材にしているため、被災地の状況を疑似体験できる手法として有効な研修である。

また、事例4は避難所運営を題材にしているため、一見、個別業務の研修のように見えるが、ゲームを通じて発災初期の被災者がどのような状況におかれるのか、被災者が身を寄せる避難所はどのような状況になるのか、を疑似体験できる研修となっている。

このように、疑似的に被災経験そして災害対応経験を行えるツールも幾つかあることから、これらを職員研修に積極的に導入した人材育成が有効であろう。

## 6. 最後に

今回の研究調査により、今後、行政職員に対して行っていくべき人材育成の方向性について、一定整理することができた。しかし、今回述べた内容については、各データ整理は速報段階であり、さらに精査が必要な状態であること、また、分析手法についても異なった視点で分析することで、新たな方向性が発見できる可能性もあること、今回考察を行った内容についてはまだ実証できていないことなど、課題も残っていることから、引き続き研究調査を進めていく予定である。

## 謝辞

本研究調査を進めるにあたり、災害対応等多忙な時期にアンケートにご協力頂きました全国の都道府県の防災研修ご担当者様に御礼申し上げます。

また、研究調査に関して、ご指導いただきました、人と防災未来センター上級研究員、リサーチフェロー、研究部の皆様に御礼申し上げます。

## 参考文献

- ぎょうせい(2016)、「伝える」1.17は忘れないー阪神・淡路大震災20年の教訓ー改訂版
- 人と防災未来センター(2011)、地方自治体防災担当職員を対象とした研修プログラムに関する研究
- 内閣府(2014)、「防災スペシャリスト養成研修」企画検討会最終報告書
- 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2019)、平成30

- 年大阪北部地震・7月豪雨・北海道胆振東部地震における災害対応の現地支援に関する報告書
- 内閣府(2013)、地方都市等における地震対応のガイドライン
- 内閣府(2018)、市町村のための水害対応の手引き
- (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構調査本部(1998)、災害対応プロセスの明確化とその教訓の継続的な発信方策の構築(オーラルヒストリー)元兵庫県防災交通安全課防災係長 野口 一向
- (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構調査本部(2000)、災害対応プロセスの明確化とその教訓の継続的な発信方策の構築(オーラルヒストリー)元兵庫県副知事 芦尾 長司
- (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構調査本部(2001)、災害対応プロセスの明確化とその教訓の継続的な発信方策の構築(オーラルヒストリー)第44~47代兵庫県知事 貝原 俊民
- (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構調査本部(2010)、災害対応プロセスの明確化とその教訓の継続的な発信方策の構築(オーラルヒストリー)元兵庫県都市住宅部長 柴田 高博
- 林春男、重川希志依、田中聡、NHK「阪神・淡路大震災 秘められた決断」制作班(2009)、防災の決め手「災害エスノグラフィー」阪神・淡路大震災 秘められた証言
- 兵庫県職員労働組合神戸支部(1996)、あの日、あのとき、そして今…… 阪神・淡路大震災から一年をむかえて……
- 大谷基道、松井望、本田哲也、河合晃一、中村悦太、竹内直人(2018)、東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応
- 青森県(2013)、東日本大震災ーその記録と記憶ー
- 熊本県知事公室危機管理防災課(2017)、平成28年熊本地震に関する県職員アンケート調査結果報告書
- 消防庁(2012)、地方公共団体の防災に関する職員研修に係る調査報告(速報)
- 三重県(2016)、三重県職員人づくり基本方針



