

災害対策本部会議の実態解明～大阪府北部地震初動対応の事例から Elucidation of the actual situation of the disaster response headquarters meeting-From the case of response to the first earthquake in the 2018 Osaka earthquake

有吉恭子^{1,2}, 柴野将行², 佐々木俊介^{1,3}, 辻岡綾^{1,4}, 中林啓修¹,
Kyoko ARIYOSHI¹, Masayuki SHIBANO², Shunsuke SASAKI^{1,3},
Aya TSUJIOKA^{1,4} and Hironobu NAKABAYASHI¹

¹ 人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation institution

² 吹田市

Suita City

³ 早稲田大学アジア太平洋研究センター

Institute of Asia-Pacific Studies, Waseda University

⁴ 同志社大学大学院 社会学研究科

Graduate School of Sociology, Doshisha University

The purpose of this research is to evaluate disaster response by Suita City, Osaka Prefecture from the viewpoint of Emergency response headquarter Management by Objectives. The analysis target is the remarks of the Suita City Disaster Countermeasures Headquarters meeting in the Osaka Prefecture Northern Earthquake of June 18, 2018. As a result of the analysis, the decisions made at the headquarters meeting had become Emergency response headquarter Management by Objectives. However, the role of crisis manager was unclear at the headquarters meeting. In order to operate the headquarters meeting more effectively, it is considered necessary to consider how the crisis management supervisor should work and how to improve the environment, and this will be a future research subject.

Keywords : Emergency response headquarter Management by Objectives, 2018 Osaka earthquake, Suita

1. はじめに

1-1. 背景

発災直後からの数日間についての重要性は、学術と実務の双方から認識されている。人命救助における3日間の重要性は多くの先行研究で指摘されており、テレビや新聞においても報道されるほど広く認識されている。加えて、関連死を防ぐためには、住環境の整備や適切な医療の供給が不可欠であり、発災直後からの数日間が重要となる現象のひとつといえる。

このように重要性への認識が高いにもかかわらず、この数日間に関する基礎自治体内部の動きに関しては明らかになっていない点が多い。この背景としては、(1) 発災直後は研究者が入って行政の調査を行う事は調査される側の迷惑となり調査が困難であることや、(2) 自治体職員が作成した議事録や発言集は残されているが、行政の内部資料であり公表の対象とならないこと、(3) 公表されたとしても発話者同士の関係性について把握していない外部者が解釈することは極めて困難であることなどが考えられる。

1-2. 目的

本研究の目的は、大阪府北部地震での吹田市災害対策本部会議を事例に、(1) 災害対策本部会議で議論や決定された内容が目標管理型災害対応になっていたのかを明らかにすること、次に(2) 発言者ごとの役割の解明、および(3) 発言者同士の関係性の解明を行うことで(4) 誰が会議のキーパーソンだったのかについて考察することである。

1-3. 方法

1-3-1. 調査対象

本研究において調査対象とするのは、大阪府北部地震における吹田市災害対策本部会議の発言要旨(発災当日である6月18日の第2回, 3回, 4回である。これら3回の会議の特徴は、初動期のため得られている情報が少なく、市長・副市長に事前説明や調整を行っていないものである。なお第1回目は、安否確認が主な内容であるため、対象としなかった。

1-3-2. 分析方法

本研究においては、「目標管理型災害対応」の視点からの分析を行う。「目標管理型災害対応」(人と防災未来センター「目標管理型危機管理本部運営図上訓練(S EMO)の開発」:2010年)とは「人と防災未来センター」が提示する災害対応の方法であり、本研究においては、その中でも災害対応のプロセスに着目し、中林(2018)の作戦術に置き換えて分析を行った。

1-3-3. 吹田市

吹田市は、2015年頃より目標管理型災害対応に向けた取り組みを行っており、人と防災未来センターに派遣された職員が中心となって、吹田市役所内において演習を行っている。発災時においては、市長以下全幹部職員が受講を完了している状態にあった。

2. 結果と考察

2-1. 災害対策本部は目標管理型で運営されていたか

全発言要旨の半数以上が、目標管理型に導く発言であったことから、当該会議は目標管理型災害対応に資する議事運営がなされていたと言える(図1)。図1は、吹田市災害対策本部会議の発言要旨における各発言を、「断片的な情報(information)」「整理された情報

(intelligence)」「目標管理型」「その他(事務連絡等)」に分類したものである。図1が示すように、目標管理型に分類される発言は全体の51.8%であり、吹田市の災害対策本部は目標管理型で運営されていたと言える。

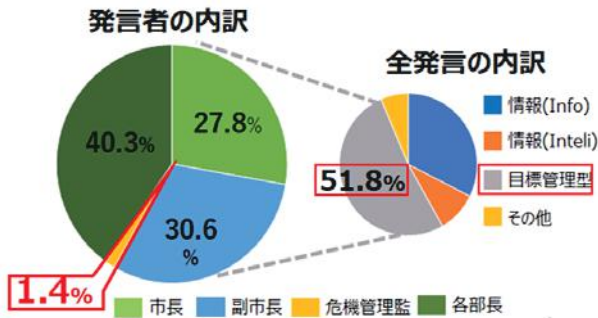


図1 目標管理型災害対応に導く発言の割合

2-2. 災害対策本部会議における発言者毎の役割の解明

アクターごとに、災害対策本部会議における役割が異なっており、その役割は目標管理型の発言の割合として現れていた。表1と表2は、各アクターの発言内容を、その発言のタイプ(①所管の現状認識, ②将来の状況予測, ③目標設定, ④対応方針の決定, ⑤戦略的広報)で整理したものである。表1と表2が示すように、市長(30.6%), 副市長(27.8%)で半数以上を占め、危機管理監は1.4%であった。次に各アクターの発言が目標管理型のどのプロセスに関するものだったかについては、各部長は①所管の現状認識と②将来の状況予測が多く、副市長は②状況予測と③目標設定が多く、市長は④対応方針の決定と⑤戦略的広報に資する発言が多くなっている。

表1 各アクターと各プロセス

アクター/プロセス	① 現状認識	② 将来の状況予測	③ 目標設定	④ 対応方針の決定	⑤ 戦略的広報	合計
市長	0	10	6	12	12	40
	割合 0.0	25.0	15.0	30.0	30.0	100.0
副市長	0	11	11	7	3	32
	割合 0.0	34.4	34.4	21.9	9.4	100.0
危機管理監	0	0	0	1	0	1
	割合 0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0
各部長	25	21	8	6	2	62
	割合 40.3	33.9	12.9	9.7	3.2	100.0

表2 プロセスとアクター

プロセス/アクター	市長	副市長	危機管理監	各部長
①現状認識	0.0	0.0	0.0	100.0
②将来の状況予測	23.8	26.2	0.0	50.0
③目標設定	24.0	44.0	0.0	32.0
④対応方針の決定	46.2	26.9	3.8	23.1
⑤戦略的広報	70.6	17.6	0.0	11.8

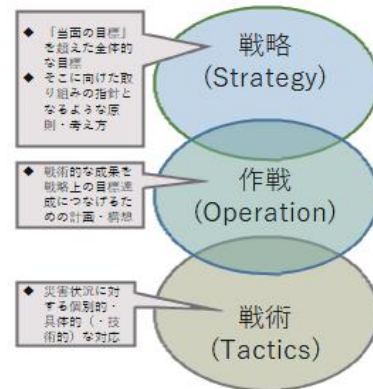
プロセス	発言回数合計
現状認識	25
将来の状況予測	42
目標設定	25
対応方針の決定	26
戦略的広報	17

2-3. 災害対策本部会議における発言者ごとの関係性の解明

一般的に災害対策本部会議のプロセスは次の通りである。ある事案に対して、まず各部長が「①現状認識」および「②将来の状況予測」を行う。次に副市長が部長の「②将来の状況予測」を捕捉あるいは修正する。そして、それを受けて市長が「④対応方針の決定」を行うとともに実現までの「③目標設定」をする。その後、副市長が市長の「③目標設定」について、各部長に諮り、実現性の高いものにするために意見を聞いて必要な場合は修正する。最後に市長が①から④までを確認の上「⑤戦略的広報」の指示を出して終了となる。

上述のプロセスを中林(2018)の作戦術に置き換えて分析すると、次のことが言える。災害に対する個別具体的な対応(=戦術)を各部長が担い、当面ではなく全体的な目標(=戦略)を市長が担っており、戦術的な成果を戦略上の目標達成につなげるための計画・構想(=作戦)を副市長が行う関係であった。

作戦術 (Art of operation) とは



出典) 中林(2018)『作戦術(ART OF OPERATION)について: 目標管理型災害対応への貢献可能性』

2-4. 誰が災害対策本部会議のキーパーソンだったのか

吹田市の災害対策本部会議におけるキーパーソンは副市長であったと言える。災害対策本部会議におけるキーパーソンとは、戦略(意思決定)を補佐し、戦略と戦術をつなぎ、情報の共有化と統合調整を行う人物である。吹田市の場合、この役割を果たしていたのは副市長であった。これは平時の防災会議等でも同じ構図であり、本市では災害時も、平時フローが機能していたとも言える。

3. おわりに

分析の結果、吹田市本部会議での決定事項は目標管理型災害対応になっていた。しかし、本部会議において、危機管理監の役割が不明確であった。より効果的に本部会議の運営を行うためには、危機管理監のあり方や環境整備の検討が必要であると考えられ、今後の研究課題とする。

参考文献

- 1) 人と防災未来センター(2010)「目標管理型危機管理本部運営 図上訓練(SEMO)の開発」0
- 2) 中林啓修(2018)『作戦術(ART OF OPERATION)について: 目標管理型災害対応への貢献可能性』