

松島 悠佐

前陸上自衛隊中部方面総監

ダイキン工業株式会社顧問

## 1 前言

昨今の変革期と呼ばれる時代の変化は、丁度大きな河が山にぶつかりその流れをゆっくりと変えて行く様に似ている。

変革の時代の意思決定のあり方を長期的・マクロ的視点から見ると、時代の流れを変える要因を把握し、変化の方向を見定め、変革を大局的に捉えて、大きな流れの変化を見誤らないことが肝要である。

しかしその大きな流れの変化も、部分部分を見れば決してすべてが整然と動いている訳ではなく、壁にぶつかり、押し戻され、渦を巻き、試行錯誤を繰り返しながら動いているのが実状である。

変革期における意思決定のあり方を短期的・ミクロ的視点から見ると、状況が浮動し、かつ不安定な中で発生する各個ばらばらな事象を、次第にまとめながら全体として一つの大きな流れに変えて行く施策が必要となる。

これは非常事態における対応と同じで、何らかの突発的な出来事によって平素のやり方では対応できなくなった時に、混乱の原因を取り除き、なるべく速やかに平常の状態にもどしてやる所謂「危機管理における意思決定」に似ている。

本講では阪神・淡路大震災などの非常事態における対応を参考にしながら、実践的な視点から変革期における短期的・ミクロ的意意思決定のあり方を考えてみたい。

## 2 危機という非常事態をどのように認識するか。

非常事態は文字どおり「常に非ざる事態」だが、その対応を考えるに際して、まず事態の特徴を良く認識しておかなければならない。

非常事態における第一の特徴は、状況が不明で、しかもしばしば急変し、その全体像がなかなか把握できないことである。状況が分かれば簡単に対応できることでも、状況が分からないために処置できないことが多く、非常事態ではむしろそれが常態と考えておいたほうが良いのかも知れない。

阪神・淡路大震災の時にも、地震発生直後には各地の被害状況や交通混乱の状況など、対応行動を考えるために必要な状況が良く分からずに対応が遅れがちになったが、このことは、県や市の災害対策本部をはじめ、救援に駆けつけた各機関が一番苦勞した問題でもあった。

例えば死傷者の数の把握をみても、地震発生から2時間半経った午前8時20分、兵庫県警の最初の発表は死者18人、9時20分には22人だったものが、昼には約200人、午後3時には約600人、午後6時には1000人を越え、夜の10時には1500人になっている。しかし後になってから分かったことだが、その時点ですでに5000人近い人が圧死状態で亡くなっていたのである。

このように非常事態においては、状況特に全体像がつかめない中で対応行動をとらなければならないのが常であり、こういう事態で大切なことは、現場を担当する各機関への分権を徹底して、現場の判断に基づいて各機関が自主積極的に動ける体制を作っておくことであり、それと同時に個々の状況をなるべく早く総合して全体像を把握し、各個ばらばらの行動を早く組織化することである。

現場への分権と中央での組織化・統合化という相反する二つの要素を同時に追求するところに非常事態の対応の原則があり、しかも分権と集権の案配が非常に難しく、このことに十分な訓練を積んでおくことが大事である。しかしながら、現実には国も地方自治体もこのような危機管理の対処には不慣れであり、分権委任しておくべきことを統制したり、集権統制すべきことを統制しなかったりという事態が生じてくる。

例えば国の災害対策基本法や地方自治体の防災計画には、指揮組織そのものが被害者となって機能しない状況や、通信連絡がとれずに指揮できない状況は原則的に想定していないため、災害時の業務の流れも平素の行政事務と同様に上からの指示で動くことが原則で、分権委任・独断専行という行動はなかなかとりにくい態勢になっている。

また反対に統制という観点から見ても、平素からの縦割り行政・横割り行政が弊害になって、組織的・広域的な統制を加えることにも難しい問題がある。

阪神・淡路大震災における交通渋滞の問題を取り上げてみても、交通統制の権限は警察しか持っていなかったため、災害派遣に出動した自衛隊の部隊は警察の誘導がないと渋滞の中をスムーズに動けず、救援活動に支障を生じたこと、また道路の管理も国道・県道・市道それぞれに道路管理者が違うため道路障害の除去や応急復旧の処置にそれぞれの機関の許可が必要となり、緊急道路の確保という観点からも、調整先が多く時間がかかって問

題だったこと等、応急的・一時的にでも権限の分権委譲をしておけば救援活動が効果的に出来たのではないかという反省も多かった。

また、長期間にわたって神戸地区の交通は完全にまひし、渋滞解消のため兵庫県では「緊急輸送ルート」を確保して、神戸に入る国道は緊急車両以外の通行が出来ないように規制したが、当時の渋滞の状況は兵庫県だけで対応できる状態ではなく、大阪・京都を含む近畿エリアで総合的かつ強力な統制を行う必要があった。大阪・京都方面から神戸に入る陸・海・空路の輸送手段を総合し、これを一元的に組織化して行けば、あの大渋滞は相当に改善することが出来たであろう。そして、これを可能にするのは国の緊急災害対策本部の統制によらなければならないが、残念ながらそのような施策はとられなかった。

非常事態の状況の特色は「ある程度の独断専行を許容する分権態勢」と、機を見て「強力な統制と一元的な指揮」によって個々の活動をなるべく早く組織化することなのだが、この両方の原則とも、平素の行政事務の手法とは異なり、一般には不慣れな意思決定の原則である。

我々が平素なじんでいる民主的社会的な意思決定の手法は、なるべく沢山の人の意見を聞いて、それぞれの立場の主張、利益・不利益をよく調整し、「みんなの合意と協調」に基づいて行われるものである。しかし、緊急を要する非常事態ではみんなの意見を聞いている時間の余裕もないし、みんなの要求を満足させるような行動をとるのも難しく、時に個人の不利益には目をつぶって行動を律して行かなければならないこともあり、その原則は「強力な統制と一元的な指揮」である。

### 3 危機管理のためにはどんな組織が必要なのか。

このように状況不明が常態で、かつ平素とは異なる行動原則が求められる非常事態において、対応行動を適切に行うためには、まずその中心となる司令塔がしっかりしていなければならない。そして、この司令塔の下に各実行機関が総合力を発揮できるような組織づくりが必要である。

大震災対処のための組織を例にとると、大震災では人命救助や被災者への給水・給食・医療などの生活救援活動、あるいは電気・水道・ガスなどのライフラインの復旧等、その救援活動の内容は極めて多岐にわたり、しかも迅速かつ大量な対応を求められるのが常であり、そのための司令塔は、錯綜する状況を把握し、救援活動を的確に指揮できるように最小限次のような機能を持っていないといけない。

### (1) 情報機能

救援計画作成の資となる災害状況を総合的に把握する機能。

### (2) 作戦機能

救援活動の実行機関である自衛隊・警察・消防・医療機関あるいはライフライン復旧のための専門機関を掌握し、救援のための作戦を計画し、指揮する機能。

### (3) 作戦支援機能

災害対策費の確保、物資の調達その他行政的な諸施策など救援活動を円滑に行うため必要な財政的・行政的施策を行う機能。

大震災の救援活動の司令塔にはこのような総合的な機能が求められるが、わが国で実際に設けられる災害対策本部などの指揮組織には、残念ながらこのような機能は備わっていない。国のレベルでは、国務大臣を長にした「非常災害対策本部」が設けられ、さらに高度な統制が必要な場合には総理大臣が長となって「緊急災害対策本部」を設置する。いずれの場合も国土庁が業務担当官庁となり事務的な処理をすることになっている。しかし、これらの組織は内閣の行政組織そのものであり、総理大臣には非常時に必要とされる強力な統制権はないし、国土庁も各省庁の業務を調整するだけで、これを一元的に統括する権限は持っていない。

また、地域災害に第一義的責任を持つ都道府県の司令塔は、人命救助や被災者の生活救援など錯綜する救援活動を実際に指揮しなければならないが、平素から災害を担当しているのは防災課長以下数人程度であり、災害対策本部を開設してもこの陣容ではとても的確な指揮活動はできない。少なくとも庁内の諸業務を調整し、自衛隊・警察・消防など救援活動実行機関の総合的な運用を考え、指揮できるような機能を保持することが必要である。他方、自衛隊・警察・消防などの実行機関はみずからの指揮機関を持ち、それぞれの専門分野では組織的な力を発揮できる態勢になっているが、相互に緊密な連携をとって動けるように組織化されてはいない。

阪神・淡路大震災の救援活動においても、人命救助の現場では自衛隊・警察・消防それぞれが相互に調整しながら救助活動を実施していたが、県や市の災害対策本部のレベルではあまり連携がとれず、総合的な力を発揮することが出来なかった。

危機管理の組織で大事なことは、司令塔の指揮機能の充実と実行機関の総合化・組織化であり、それが出来てはじめて非常事態の対処が可能になるのである。

#### 4 危機管理を適切に行うためには何が大切か。

危機管理で大切なことは、発生した被害を局限し、速やかに復旧して、なるべく早く平常の状態に戻すことである。このため、非常時に対応できる組織を作り、対処要領を定めたマニュアルを整備し、さらにこれを動かす人と物の準備を整えておかなければならないが、さらに加えて、この組織と態勢が非常時に実際機能するかどうかを検証しておく必要がある。

国や地方自治体はもとより、災害救援を任務とする各機関はそれぞれ防災計画を作成し、その中には災害対策本部をはじめとする防災組織やその運営要領、諸規則を定めたマニュアルが決められている。しかし、多くの場合それから先の検証が十分に行われていないことが多く、なかには机上のプランに終始し、錯綜する非常時の状況の中で本当に機能するかどうか疑問なものもある。

危機管理は実践であり、計画を作成したらその実効性を検証してみることが重要である。そして、この検証の方法として最も効果的なのは、現実的な災害の想定に基づいて災害対処を実際にやってみることである。

そういう実践的な訓練によってはじめて、組織やマニュアルあるいは諸準備などの不備事項が明らかになり、それを改善することによって実効性のある危機管理の態勢が整えられるのである。

このような検証をやっておけば、阪神・淡路大震災の時に露呈した極めて初歩的な問題、即ち、国や自治体に災害時の緊急対応・連絡のための当直制度がなかったり、交通途絶の場合の職員の招集手段を確保していなかったり、あるいは電話が通じない時の連絡の副手段を考えておかなかったなどの問題点は事前に認識され是正されていたであろう。

危機管理は実践であり、いざという時に本当に機能する組織とマニュアルを作っておかなければならないが、このためには実効性の検証を狙いとした訓練を重ねることが必須であり、さらにこの種の訓練を繰り返すことによって、それに携わる人の対応能力も向上できるのである。このように危機管理態勢は「組織」と「マニュアル」を定め、必要な「物」を準備し、さらにこれを動かす「人」を十分に訓練しておかないと役に立たないものである。

特に、非常事態における対応の原則の中には平素の対応とは異なった要素が多く、例えば、多少不十分な施策でも速やかに処置する拙速性が要求されたり、緊急の場合には他のことは我慢させてでも強力な統制力を発揮して強行することが要求されたり、あるいは緊

急医療のトリアージのように実行の可能性を見極めて最初から対処を限定することが要求される。このような手法は平素の平穏な行政事務の場面ではなかなか体験できないことであり、非常事態を設想した訓練を重ねる以外に体得の方法はないだろう。

毎年各地で行われる防災訓練では、このような実践的な訓練を行わなければならないのだが、実際には自衛隊・警察・消防等の実行機関が人命救助や障害処理などの訓練を展示することが主体になっており、災害対策本部などの指揮機関が実状況を想定して行う指揮所訓練を行っているところはほとんどない。

最も訓練しておかなければならないのは指揮機関であり、特に平素行政事務に携わっている国や県の職員は、非常事態の行動規範に慣れていないので、このような指揮所訓練を重ね、指揮能力を向上しておかなければならない。そうしないと、折角作った防災計画もマニュアルもいざという時に役に立たないものになるだろう。

## 5 結言

危機管理、非常事態の対応を参考にしながら、短期的・ミクロ的視点から変革期における意思決定のあり方を考えてきたが、つまるところ、浮動する状況の中に生起する個々の事象をうまく調整しながら、変革の大きな流れの中に組み込んで行くことが大事であり、そのためには「分権委任と集権統制」を的確に使い分けながら指揮することが基本になっている。現在の国内外情勢を見てみると、政治・経済・社会のあらゆる面で変革を求める行動が噴出し、多極・多岐な情勢を呈している。

国内にあっても、政党の離合集散による政権構造の浮動をはじめ、社会全体が多様な価値観と異なる主義・主張で錯綜している状態にあり、正に変革の時代である。

この時に、意思決定の基本である「分権委任と集権統制」をいかに適切に案配して、変革の流れに合わせて行くかが大変重要な問題になってくる。特に、地方に分権すべきことと、国家として統制すべきことを明確に区分して、国の向かうべき方向を誤らないようにすることが変革期の意思決定で最も大事なことである。

(完)