

松下政経塾 41 期生 共同研究
基礎自治体の災害応急対応における
危機管理体制に関する提案

松下政経塾第 41 期生
坂田 健太
宗野 創
富安 祐輔
中田 智博

目次

共同研究設立趣意書 P3

はじめに—提言概要— P4

第1章 危機管理概念の多義性の課題と定義の明確化 P6

第2章 自治体の災害対策の現状と改善課題 P7

第3章 提案A 横断的組織による防災・災害対応 P15

第4章 提案B 被災地受援体制の確立—益城町での経験から P19

第5章 提案C ノウハウ蓄積を想定した組織人事と地域連携 P23

おわりに—新しい組織は普遍化できるのか— P28

研修先一覧 P29

参考文献 P30

参考条文 P31

松下政経塾 41 期生プロフィール P35

謝辞 P37

共同研究設立趣意書本文

松下政経塾設立趣意書には正しく明確な基本理念があれば、そこから力強い政治が生まれ、その上に国民の経済活動、社会生活も安心して営むことができ、ひいては国民の平和、幸福、国家の安定、発展をもたらすと宣言されている。令和2年現在、新型コロナウイルスが猛威を振るう中、市民の生命・生活・経済を守る対応が全世界で国、自治体、国民と様々なファクターに求められている。まさに、こうした状況下においてこそ、危機に対する明確な理念を共有し、具体的方策を論じるべきであると考えている。

私たち松下政経塾41期生は過去人類の歴史が数多の災害・疫病と立ち向かってきたのと同様、生存の確保と、その持続性維持のための社会生活の確保こそが最も危機時に重要とされる理念であると定義する。

松下幸之助塾主（以下塾主）は不況克服の知恵として、「責任は我にあり」の自覚をもつこと、打てば響く組織づくりを進めること、日ごろからなすべきをなしておくこと、を強調した。「危機管理」とはまさにこの言葉の具現化と言えるのではないか。「危機管理」を①準備（研究・認知）②予防・減災③応急対応④復旧・復興という実践の段階別に分類したとする。その中でも私たちの当初の問題意識は、新型コロナウイルスを巡る緊急事態宣言の遅れを一つのトリガーとして、応急対応時の意思決定のスピードにあった。いかにして危機時に迅速な意思決定を行うか、という課題は東日本大震災や熊本地震など過去の災害とも共通する課題であると考えている。そして、それが可能となる準備、予防にはどのような対策が必要なのだろうか。

感染症対策では対応範囲と法体系の観点から国が最も主要な担い手としてその実践にあたる一方、その他災害では補完性の原理のもとに一次対応として役割を基礎自治体が担う。もし、感染症対策が求められる中で、地震が起きたら。洪水が予想される中で、豪雨の避難を速やかに判断するには。このように、限られた資源・情報・経験の中で基礎自治体にはより多様なリスクに備えうる柔軟かつ強固な危機管理機能が求められていると言える。

そうした中で、危機発生時の迅速な意思決定に必要な要素として 1.危機の認知 2.情報・人の共有 3.役割範囲の明確化にスポットを当て、本研究の改善課題とする。そして、過去の震災を検討対象としつつ、オールハザードにおいて対応の前線となる基礎自治体組織と公的組織間連携のあるべき姿を探求するべく研究を始めるものである。

2020年7月吉日

松下政経塾41期

坂田健太

宗野創

富安祐輔

中田智博

はじめに—提言概要

私たち松下政経塾 41 期生は過去人類の歴史が数多の災害・疫病と立ち向かってきたのと同様、生存の確保と、その持続性維持のための社会生活の確保こそが最も危機時に重要とされる理念であると定義する。したがって本論は、災害発災時に第一次対応を行うことが想定される基礎自治体を対象として、発災直後の応急対応のフェーズがより効率的に進むための組織提案を図ったものである。

危機管理をフェーズごとに、準備、予防、対応、復興とわけると定義する。さらに、発災以後の対応においては初動対応⇒支援物資の調達⇒避難所の運営⇒要配慮者への対応⇒応急仮設住宅の提供⇒災害廃棄物の処理⇒自助・共助の行動（消防団などの自主組織による救出や炊き出し）⇒災害対応体制の見直し、と細かく定義する。本論では主に、応急対応とよばれる、避難所運営までのフェーズの対応改善を想定し、そのために準備、予防段階において組織論を中心に提案すること目論んでいる。

そうした中で、基礎自治体の対応課題として考察を進める中で、防災計画の非現実性、初期情報収集機能の欠如、縦割り制度による緊急時対応の統合性の欠如という大きな課題が見えてきた。さらに、支援・受援の関係においては、人的・物的な支援のミスマッチの問題、受援側の想定の問題等がある。これらの問題を、本論では組織論的課題として抽出し、①部署横断的組織の定着と実践（計画段階）②受援体制の確立③ノウハウの蓄積方法と整理した。これらに対応する提案として以下の提案を行っている。

提案 A 横断的組織による防災・災害対応

- ①災害対策本部に別だての応急三部を構築
- ②危機管理監を副市区町村長クラスで設置

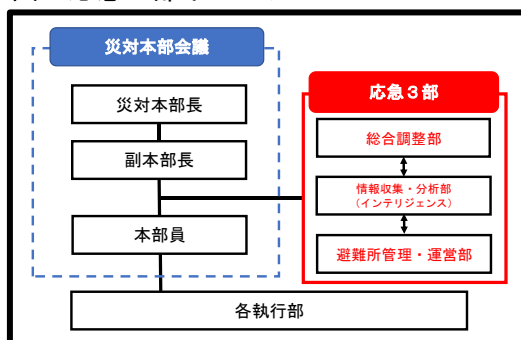
提案 B 被災地受援体制の確立

- ①受援機能「受援班」の早期立ち上げ
（受援マネジメント）
- ②避難所／集積場所以外に「会議室」の確保を
（受援インフラ）

提案 C ノウハウ蓄積を想定した組織人事と地域連携

- ①被災地派遣職員の専門的人事と同役職級定例協議における派遣経験の共有
- ②避難所設置担当職員の設定と業務の一部として防災業務を位置づけ
- ③消防団などの地域防災組織の会合への参加と OB 組織の活用

図 応急 3 部イメージ



しかしながら、被災自治体の規模の大小によって、活用できるインフラ、人的資源に大きな差があり、これらの提案に則した組織を一概に適用することは好ましくない。そこで現在、豪雨災害等で派遣実績を積んでいる統括支援員が必要な組織を構築するアドバイスを行うことで、基礎自治体が自前で組織することのできない部分をフォローしていく機能が期待

される。現在総務省が総括支援員の役割として想定する首長の伴奏者たる機能に対し、現場の自治体のニーズに合わせて時には各プロジェクトリーダーとして活躍する実務家となる必要があると提言する。自治体規模による組織のグラデーションを総括支援員・総括支援チームが補完することで描き、本論が提案する組織に近づく可能性を指摘する。

第1章 危機管理概念の多義性の課題と定義の明確化

本論を始めるにあたって、危機管理という多義的な言語において整理をしたい。

危機管理 (crisis management) 概念が日本に普及したのは、1962 年のキューバ危機においてであった。これは核戦争をめぐる国家的危機に対する国家首脳の対処の事であった。しかしながら、日本ではこれが 1995 年阪神・淡路大震災の際に用いられ「社会に重大な被害を生ずる事象」を意味し、自然現象・人為的災害という対象の拡大に加え、ファクターも自治体、企業へと拡大していった¹。他方、アメリカでは国家的危機 (crisis management)、緊急事態管理 (emergency management)、予知予防管理 (risk management) が使い分けられている。たとえば、米国の統一的危機管理機能を持つ FEMA (Federal Emergency Management Association) は crisis management ではない。そういった意味で、危機管理と言っても対象や、時系列が様々に解釈されうるし、またそれが議論の混乱を呼ぶことがある。

日本の内閣法をみると危機管理を「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²」と定義しており、その定義の広さが伺える。さらに、大泉光一氏の指摘では、この定義では「予知能力の前提となる『脅威評価』を行って危機の発生を事前に予知・予防する危機管理の要諦である『事前活動』が欠けている³」と指摘する。これらの指摘は、危機管理に関する議論が、①時系列とその対象を混同したまま進められる危険性がある②日本における危機管理の中に情報収集や情報判断を含めたインテリジェンス機能が欠落しているのではないか、という点に他ならない。これ等の点において日本大学危機管理学部教授の福田充氏は「危機発生以前の可能性に対処するリスクマネジメントと危機発生後のクライシスマネジメントがある。危機後にそれらを論じるのではなく、平時の民主的合意形成を踏まえ、準備を進める必要がある⁴」と指摘する。さらに、その用意すべき準備として、インテリジェンス、セキュリティ、ロジスティクス、リスク・コミュニケーション⁵をあげ、自主的な情報の収集・判断を行うインテリジェンスの重要性を改めて指摘している。

¹ 青山侑 『危機管理の基本と実際—危機とは何か、危機管理とは何か』（中邨章、市川宏雄 編「危機管理学—社会運営とガバナンスのこれから—第一節」）第一法規、2014 年、pp. 27. 28

² G-GOV 法令検索 『内閣法』

<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC00000000005> 2020 年 12 月 22 日閲覧

³ 大泉光一 『危機管理学総論—理論から実践的対応へ』 ミネルヴァ書房、2012 年、p37

⁴ 2020 年 8 月 7 日ヒアリング、訪問記録は本論末掲載

⁵ 福田充 『新型肺炎、緊急事態宣言を恐れるな』（PHP 研究所『Voice5 月号』、2020 年）



（福田充教授と日本大学三軒茶屋キャンパスにて）

以上を踏まえ、本論では危機管理を時系列ごとに明確化した『危機管理学—社会運営とガバナンスのこれから—』（編著：中邨章、市川宏雄第一法規、2014年）の定義を活用し、

1. 準備：研究、検査分析調査等の危機の認知（インテリジェンスに相当）
2. 予防：まちづくり等計画、減災対策や防災訓練、演習、体制構築を含む
3. 対処：発災後の作業
4. 復興：復旧をも含む

と定義して議論を進める。当著の定義では、対処における民間の作業や、対象も企業不祥事等を含む⁶が、本論では地震をはじめとした自然災害における、自治体による危機管理に絞り定義する。さらに、熊本県作成の資料によると、発災後の「対処」もまた細かく区分できる。

具体的には、初動対応⇒支援物資の調達⇒避難所の運営⇒要配慮者への対応⇒応急仮設住宅の提供⇒災害廃棄物の処理⇒自助・共助の行動（消防団などの自主組織による救出や炊き出し）⇒災害対応体制の見直し⁷、までが対処に区分される。その上で、本論では準備・予防段階の提案によって、対処フェーズ（特に避難所の運営頃までの初期・応急対処期）における意思決定の迅速化と現場の対応課題の改善を検討する。

第2章 自治体の災害対策の現状と改善課題

検討にあたり本章ではまず、現状の災害危機の際における基礎自治体とそれを補完する広域自治体の役割の概要を提示する。その上で現状の予防（計画）フェーズにおける問題意識を共有し、改善に向けての課題を示す。

⁶ 青山、2014年、p16

⁷ 熊本県『熊本地震の経験・教訓—「平成28年熊本地震」の検証から—』

(1) 基礎自治体における災害対策について

①災害対策基本法（以下、災対法）における基礎自治体の責務について

基礎自治体（市町村）の防災責務については、一般的に「防災の第一義責任は基礎自治体にある」とされているが、具体的にどのような責務があるのだろうか。災対法の規定を見ていくことにしよう。

まず災対法第5条第1項において「市町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する」とされている。これは、地域防災計画の策定を義務付けているものであるが、基本的には都道府県が策定した地域防災計画に準拠して策定することが望まれている。この基礎自治体が策定する地域防災計画の課題については追って述べていくこととしたい。

続いて同条第2項では「市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない」と規定されている。これは、発災時に機動的に対応できるよう、庁内に対する組織横断的な働きかけのみならず地域住民や事業者などに対しても積極的に働きかけを行うことを意味しているものである。

なお、市町村長に与えられた主な権限は次のとおりである。

- ・ 消防機関、水防団に対する出動準備・出動の命令（58条）
- ・ 施設等の占有者、所有者、管理者に対する設備・物件の除去、保安その他の措置の指示（59条）
- ・ 居住者、滞在者などに対する避難の勧告、指示（60条）
- ・ 警戒区域の設定による立ち入り制限、禁止、退去（62条）
- ・ 土地、建物、工作物などの一時使用、収容（64条）
- ・ 住民、現場所在者に対する応急措置の業務従事命令（65条）
- ・ 他の市町村長に対する応援の求め（67条）
- ・ 知事に対する応援要請、応急措置の実施要請（68条）
- ・ 知事に対する自衛隊の災害派遣要請の求め（68条）
- ・ 他の自治体に対する応急対策事務の委託（69条）
- ・ 知事に対する広域一時滞在協議の要請（86条2）

その上で、市町村長は災対法第46条において都道府県知事と同じく防災予防責任者と定められ、①防災に関する組織の整備、②防災に関する教育及び訓練、③防災に関する物

資及び資材の備蓄、整備及点検、④防災に関する施設及び設備の整備点検、⑤災害が発生した場合における相互応援の円滑な実施と民間団体の協力の確保のための事前措置に取り組む責務を有している。

②災害発生前における対策の課題について～地域防災計画のあり方～

いわゆる準備、予防段階で基礎自治体が行わなければならないのは、庁内組織の整備や住民と協働した避難訓練の実施など例を挙げれば限りがないが、特に重要なのが地域防災計画の策定であろう。地域防災計画は先述したとおり、災対法の規定に基づき、市町村に策定が義務付けられているものである。この地域防災計画は、中央防災会議が作成する防災基本計画に基づき策定されるもので、災害に係る事務や業務に関して関係機関や他の地方公共団体の協力を得ながら、総合的かつ計画的に防災対策を推進するための基本となる計画である。市町村の地域防災計画に定めなければならない事項は次のとおりである（災対法第 42 条）。

- ①当該市町村の地域に係る防災に関し、当該市町村及び当該市町村の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者（第四項において「当該市町村等」という）の処理すべき事務又は業務の大綱
- ②当該市町村の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画
- ③当該市町村の地域に係る災害に関する前号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画

なお、市町村地域防災計画は都道府県地域防災計画と相互に矛盾がないよう整合を図るよう求められており（災対法 42 条）、都道府県の計画を受けて市町村が計画を見直す構図が定着している。ちなみに都道府県の計画は防災基本計画の修正に基づき見直されることが多い。つまり国が修正して、都道府県が見直して、市町村がそれに基づき見直すといった形が主流となっている。

本来であれば、地域の実情に応じた柔軟性のある地域防災計画の策定が求められるものであると考えられるが、実質は国の防災基本計画の修正にあわせる形となっている。その上で先例において浮き彫りとなった課題によって修正をされることが主となっている。これでは「失敗を繰り返さない」ということに主眼が置かれがちになってしまう。その上、対応すべきことが増えることによって優先順位が曖昧となって、実際に災害が起きた際にどこから手をつけていくべきであるのか混乱をきたすおそれがある。その際に意思決定権者、市町村であれば首長や幹部職員（副市町村長等）の力量が問われるところであるが、そこに力量を求めすぎてしまうと機動的に動けなくなるというおそれが出てくることとなる。この

ような計画上の制約がある中で、基礎自治体がなすべき事項は計画そのものに実効性を持たせるということである。

③情報収集と組織のあり方

続いて災害が発生した際の情報収集のあり方について述べていく。災害発生時の対応にあたって最も重要なことは、正確な情報に基づき行動することである。東日本大震災においては、庁舎が被災して情報が入らないといった問題も発生した。情報インフラの整備、例えば人工衛星を活用した被災状況の把握といったことも必要ではあるが、同時に機動的な情報収集のための組織構築が望まれる。例えば、大規模な地震が発生した場合、「道路が寸断されている」「崖が崩れている」といった相談の電話が自治体に殺到する。それぞれ自治体内組織においては、各担当課があるが、電話が繋がらないといった場合には担当外の職員が対応する場合が想定される。その際、「これは別の課の担当だから」という理由でたらいまわしにされることもある。そういうことがあれば、情報の集約が遅れてしまうことにつながり、機動的に対応することが困難となる。

本来であれば、各職員が被災対応のスキルを持ち合わせていることが望ましい。それが難しいのであれば、各職員が被災時の自らの役割と関連各所の役割を明確に把握しておくべきである。しかしながら、情報伝達と各人の組織内における役割の認識が不十分な状況にあるのが現実であり、改善に向けての対策が必要と言える。

（２）基礎自治体を補完する都道府県（広域自治体）における災害対策について

本節では防災に関する自治体のあり方として、基礎自治体を補完する都道府県（広域自治体）に焦点を当て、他の公的機関との関係性のなかで、都道府県に求められる防災責務と抱える課題について論じる。

①都道府県の防災責務

地方自治法第２条によると、都道府県及び市町村は「その公共事務及び法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に属するものの外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する」とされ、特に都道府県においては、「市町村を包括する広域の地方公共団体として……広域にわたるもの、統一的な処理を必要とするもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び一般の市町村が処理することが不適当であると認められる程度の規模のものを処理するもの」とされる。

このような基本的な都道府県の役割を踏まえ、災害対策法（以下、災対法）第４条では、「当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」ことを明示した上で、これを実現するため、「当該都道府県の地域に係る防災に関する計画の作成、実施」及び「その区域内の市町村が処理する防災に関する事務の支援やその総合調整」が都道府県の責務として挙げられている。

ア. 地域に係る防災に関する計画の作成、実施

国の「防災基本計画」に基づき、地域に係わる想定被害を念頭に、それらの災害の未然防止や発災時の応急対策、その後の復旧等について、「地域防災計画」として具体的な取組み内容を検討、実行するものであり、市町村も同様に求められるものである。地域防災計画の作成にあたっては、都道府県及び市町村の各計画が主体性を持った計画であることに留意する必要がある。すなわち、それぞれの計画が補完関係にあり、都道府県においては広域防災の視点から、市町村が都道府県に対して応援要請や総合調整を要請する場合の手順や都道府県が現地対策本部を設置した場合の連絡調整系統、災害救助法に基づく救助事務を実行する場合の都道府県と市町村の役割分担等について明確にしておくことが望ましいとされる。

イ. その区域内の市町村が処理する防災に関する事務の支援やその総合調整

発災時には、非常に多くの人的・物的資源が、国や非被災自治体から一斉に送り込まれると想定されることから、こうした支援を円滑に受け入れるため、都道府県が市町村のニーズの把握や関係機関との調整など迅速な総合調整を行う必要がある。また、都道府県は、市町村の行う医療救護活動の総合調整と市町村の能力を超えた場合の応援、補完を行うため、庁内に保健医療調整本部等を設置するほか、災害救援ボランティア活動への支援を行うため、都道府県災害救援ボランティア支援センター等を設置する必要がある。加えて、平素は発災時の対応能力向上を目的とした実践的防災訓練等を市町村と連携し実施することが求められる。

① 発災時における国または市町村との連携に係る課題

前述した防災責務を都道府県が果たしていくには、国または市町村との密な連携が不可欠であるものの、広域的な連携体制には課題も多い。今一度、国の被災地支援のあり方を踏まえつつ、その課題について考察してみたい。

ア. 国の被災地支援のあり方

防災基本計画では、政府災害対策本部による政府調査団など派遣・現地対策本部による政府調査団などの派遣・現地調査本部の設置、自衛隊の派遣、さらには各省庁による警察部隊・消防部隊・TEC-FORCE・DMAT など部隊やチームの派遣について計画している。また、応援職員については、総務省が地方公共団体等と協力し、被災市区町村応援職員確保システムに基づき、全国の地方公共団体による被災市町村への応援職員の派遣等に関する調整を実施するものとしている。さらに、熊本地震では救援物資対策において、被災現場における正確な救援ニーズの把握を待つことなく、政府主導で救援物資を供給する、いわゆるプッシュ型支援といわれる支援活動も行われている。

イ. 連携面での課題

国の考え方を踏まえて、都道府県・市町村でもそれに対応できる受援体制を整えておく必要がある。その際、東日本大震災や熊本地震、あるいは関東東北豪雨災害などの教訓から整

備が急がれる事項を列挙すれば次のとおりである。

1. 災害対策本部における広域応援部隊との調整機能の確保

国からは現地対策本部もしくは現地連絡対策室などの現地機関のほか、各省庁から広域応援部隊のリエゾンや医療救護チームや他自治体からの応援職員などが被災自治体に派遣されてくることが予想され、それら要因との連絡、調整体制（担当職員の配置）を整えておく必要がある。

2. 広域地域部隊の受け入れ体制の整備

広域応援部隊の受援体制については、国の動きが早いことが想定される一方、発災してからの拠点施設確保の調整は難航が予想されることから、自治体においては平常時から広域応援部隊の受け入れ体制を整備しておく必要がある。

3. 救援物資対策に係わる体制整備

国のプッシュ型支援のほか、相互応援協定に基づく他の自治体や協定業者など複数のルートを経て様々な物資が共有されることから、自治体においては救援物資の受け入れ体制について十分な研究と体制整備に努める必要がある。

特に、「1」の他の自治体からの応援職員派遣については、平成 28 年熊本地震での対応に関して、応援体制及び受援体制が不十分であり、派遣職員を効率的に活用できていないと全国知事会等の報告書で指摘されている。阪神・淡路大震災においては、全職員の 42%が被災し、地震発生当日の職員の参集は 41%⁸であり、東日本大震災においては東北三県（宮城・岩手・福島）で、死亡・行方不明の職員が 330 名⁹に上ったというデータが示すように、職員も被災者になることが十分に想定されることから、他自治体の職員の速やかな派遣・受け入れ体制の構築は不可欠である。

なお、これらは都道府県（広域自治体）の課題として論じてきたが、応援職員を要請し、最終的に受け入れるのは基礎自治体であり、受援にかかる調整機能や拠点の確保については基礎自治体の課題ともいえる。同様に物資のプッシュ型支援への対応についても、基礎自治体レベルで整理しておく必要があるだろう。

⁸ 神戸市『阪神・淡路大震災－神戸市の記録 1995 年－』、p193 <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/directory/eqb/book/4-157/html/pdf/193-194.pdf>（2021 年 1 月 18 日閲覧）

⁹ 読売新聞 2011 年 6 月 15 日

＜参考＞ 関西広域連合について

都道府県の枠組みを超えた広域防災の代表例として「関西広域連合」が上げられる。関西広域連合は滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市で構成され、地方自治法 284 条に規定される議会や行政委員会を持つ特別地方公共団体である。その中事務局に広域防災事務局が常設されており、連合を構成する府県・市職員が広域連合職員を兼務する形で運営されている。委員会内、事務局内の会議に加え、各自治体の防災関係者の「顔が見える関係」を構築することで有事の際のスムーズな連携を可能にする仕組み作りが行われている。実際に平成 28 年の熊本地震では、



(関西広域連合職員のみなさと)

4 月 14 日 21 時 26 分の地震発生からわずか 14 分後の 21 時 40 分には兵庫県災害対策センター内に災害支援準備室を設置するとともに、23 時には緊急派遣チーム（先遣隊）を三人が出発している¹⁰。プッシュ型支援において必要な現地の情報を自前で確保する必要性が共有されているとともに、即時性ある対応を行う基盤があったことが分かる。

（３）改善すべき課題

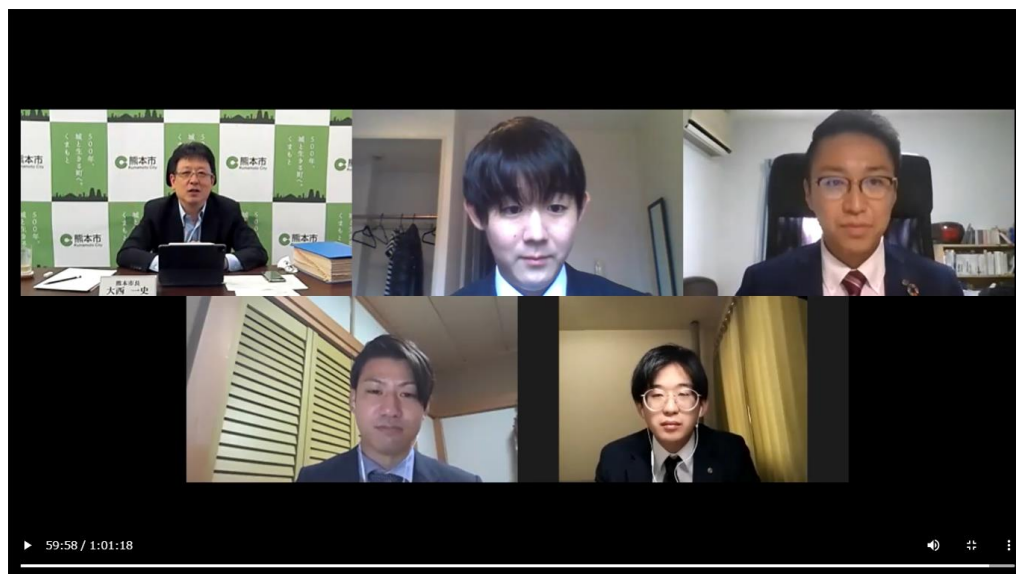
以上の内容を踏まえ、基礎自治体における災害危機対処の現状を踏まえて課題を提示する。

一点目は、①部署横断的組織の定着と実践である。前節で防災計画が行政文書化し実際には作成後、訓練等による修正や運用者の経験不足により十分に機能していないという事実を指摘した。実際に大西一史熊本市長によると発災直後の現場では「何が起きて何ができるのかわからない。地域防災計画で使えたのは備蓄倉庫の場所と中身のリスト。それ以外は役立たなかった¹¹」と振り返る。そういった中で、計画の簡易化そのものを論じること重要ではあるが、危機時には、トップダウンでの意思決定が統一的かつ迅速に行われる仕組みが

¹⁰ 兵庫県『平成 28 年熊本地震への対応（被災地支援 100 日の記録）』、2016 年、p7

¹¹ 2020 年 10 月 22 日、熊本市大西一史市長ヒアリング

一層重要となる現実がある。大西市長も「都市建設局、健康福祉局といった専門性を活かした縦割りは重要。しかし、責任範囲外をやらないという縦割り意識はダメ。そこに横串をさすのがマネジメントの仕事」と指摘する。（下記 大西一史市長ヒアリングの様子）



特に生命線と言われる発災後 72 時間においてはあらゆる情報・資源・指揮命令系統が混乱を余儀なくされる。こうした中で対処に必要な専門性と指揮命令系統の統合を図ることが必要となる。これらは防災計画をはじめ実際には予防のフェーズで語られる対策である。

しかし、有機的に対処フェーズで運用されるためには、あらゆる縦割り構造の部署を横断的に活用するという“横串”的組織を有事においていかに機能させるかである。危機発生時には意思決定・情報集約を出来る限り一元化するとともに、それらを機能させる部署間の連携をどのように構築し、実際に定着させるかという点こそ本論が掲げる一つ目の課題である。

二点目の課題は②被災時支援・受援体制の構築である。先述のように現在、対口支援モデルを想定した被災市区町村応援職員確保システムを活用した派遣支援や先述の関西広域連合を代表とした自前の支援等が存在する。他方、基礎自治体の受援体制を想定すると、スキル・物理的資源・スペースなどあらゆるミスマッチが起きうる現状がある。支援をする側としては、どういった支援が必要なのかを判断するための被災地現場の情報の不足という課題があり、ある程度自前の情報収集ができる先遣隊と情報体系化が可能な統括的機能を持つ派遣職員の必要性があると言える。また、支援を受ける側は指揮系統やコミュニケーションといったソフトに加え、これらを受け入れるハードに関する課題も自覚的であるべきである。これらの課題を基礎自治体ごとの個別事情に配慮しながら支援と受援のミスマッチを緩和していくことが求められる。

三点目はノウハウの蓄積方法である。前節において防災計画の有効性を高めるための図上訓練等のありかたを論じた。しかし、実際には自治体の限られた人員の中で防災担当者に訓練業務や当該者意識が偏り、いざ発災した際には多くの職員が自らの役割を認識できぬ

ままに災害対応にあたるケースがある。しかも、定期的なジョブローテが行われる職員がいつ発災するかわからないという災害業務にアクセスするモチベーションは決して高くはない。これは一職員に限らず、知事・危機管理監も含め同様の課題を抱えている。こうした状況の中で、いかに全庁的に災害対応のノウハウを蓄積し、実際に活用できる知恵を伝えられるかが大きな課題となっている。

第3章 **提案A** 横断的組織による防災・災害対応

中央省庁や地方自治体をはじめとした行政組織は、いわゆる官僚制組織である。官僚制組織は、一般的、抽象的規則に基づいて職務が遂行される点や権限のヒエラルキーが明確な点、制定された規則の範囲内で命令と服従がなされる点で優れる一方、前例主義による保守的傾向や画一的傾向、セクショナリズムな点に課題がある。これらの課題を解決するため、官僚制組織に横串を刺す横断的組織の必要性が長らく叫ばれており、特に基礎自治体における防災・災害対応については全庁的業務となることから、そのような見地から検討を進める必要がある。

(1) 災害対策本部のあり方について

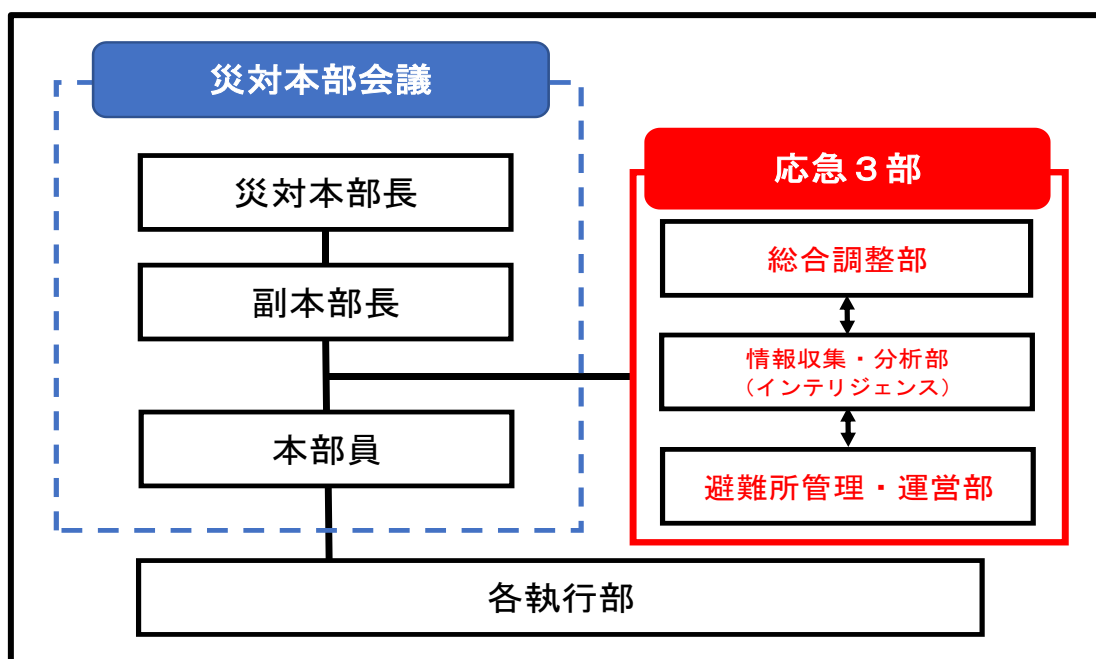
防災・災害対応業務は1. 準備、2. 予防、3. 対処、4. 復興というフェーズが想定される。このうち、3. 対処で求められる組織のあり方から検討したい。3. 対処のフェーズは発災から72 時間以内の初動対応から応急対応までの期間を指す。このフェーズでの適切な対応は被害の拡大防止に直結することから、意思決定機関となる災害対策本部の働きは極めて重要となる。本章では、主に基礎自治体の場合について論じるため、以下「市町村災対本部」とする。市町村災対本部とは、災対法第23 条に基づき「災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合において、防災の推進を図るため必要がある」と認められるときに設置される組織である。地震をはじめとした予測困難な災害の場合は発災直後に設置されるが、予測可能な一部の災害（台風による大雨・暴風等）については「災害が発生するおそれ」に該当することから、発災前に設置されることもある。また、その所掌事務は同条4 項によると「当該市町村の地域に係る災害に関する情報を収集すること」及び「当該市町村の地域に係る災害予防及び災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針を作成し、並びに当該方針に沿って災害予防及び災害応急対策を実施すること」とされる。

大規模地震等の生涯に1 回あるか否かの震災であれば、自治体内部も当然に混乱しているため、市町村災対本部長足る市町村長のリーダーシップが重要となる。その上で、現在の市町村災対本部の大きな組織上の問題は、事務局である防災主管課の負担が非常に重く、市町村長の意思決定を十分にサポートできていない点である。被害状況の情報収集や災害応急方針・対策の草案作りに加え、市町村内部の他所属との調整や人的・物的資源に係る外部との調整、避難所運営の管理や本部会議の運営など防災主管課に想定される業務量があまりに多い。防災主管課に多くの職員を配置できる都道府県や政令市はともかく、市町村によ

っては防災担当が数人しかおらず、しかも兼任であるといったケースは珍しくない。発災時に市町村長が適切な意思決定を行うためにも、この点の整理は前もって行うべきである。

そこで提案したいのが、発災時については被害状況に関する情報収集や分析といったインテリジェンス機能に特化した部門を別に立ち上げることである。明治大学危機管理センターが487の地方自治体を対象に2005年に実施した「危機発生後72時間以内における問題点」に関する調査結果¹²⁾によれば、「情報収集の遅れ」や「情報収集が不十分」の項目が上位となっているが、本研究で自治体の防災担当者取材を進めるなかで、より具体的に発災から72時間以内の初動対応では主に警察や消防、自衛隊からの「情報統合」に、その後の応急対応では「情報の分析」に課題を感じた。初動対応については、防災主管課が災対本部の立ち上げや市町村内外との様々な調整対応に追われ、被害状況の取りまとめまで手が回らないこと、また応急対応については、情報自体は収集できているものの、そのトリアージができておらず、結果として収集した情報を本部会議へ流すだけというケースが多い。情報収集・分析等のインテリジェンス機能はどのような災害であっても不可欠であることから、次のような組織体系を事前に想定することが望ましいと考える。

■図－１ 望ましい災害対策本部の組織体系について



¹²⁾ 明治大学危機管理研究センター『行政の危機管理システムに関するアンケート調査結果』、2005年、より引用

<http://www.isc.meiji.ac.jp/~crisishp/ja/pdf/research%20by%20meiji%20univ.pdf>
(2020年12月24日閲覧)

図ー１に示したとおり、「総合調整部」「情報収集・分析部」「避難所管理・運営部」から成る「応急３部」の立ち上げを予め定めておく。応急３部の構成員は防災主管課のみならず他所属の職員も含むため、事前に各所属のＢＣＰの実施に必要な人員配置を整理し、割り当てられる職員についてはその役割を周知徹底しておくことが不可欠である。また、各部の役割について、まず総合調整部は、人的・物的資源に係る調整をはじめとして外部との一元的な調整窓口となるほか、市町村内部の調整や本部会議の運営などを担当する。次に避難所管理・運営部は文字どおり避難所業務に専念する部門である。避難所の開設は大規模災害であれば当然に必要となり、かつその運営については様々な所属が関わるため、セクショナリズム防止の観点からも事前に横断的部門の立ち上げを想定するべきであると考ええる。また、熊本地震時には想定を超える避難者が発生し、多くの職員が避難所業務に動員されたことから、独立した部門として事前に避難所開設に係る人員配置について検討しておくべきだろう。実際に熊本市では熊本地震発災後、避難所担当職員を設置して対応したほか、その後の大雨対応では迅速に避難所開設を行い、市民から高評価を受けている。そして、この２部門が効果的に機能するため、初動対応では警察や消防、自衛隊からの情報を一元的に集約し、応急対応では情報のトリアージ・収集・分析することに加え、市町村長がエビデンスに基づいた意思決定ができるようフォローするのが情報収集・分析部である。市町村長のリーダーシップを十分に引き出すためにも、政策的議論を深め中長期的展望から対応方針を策定し４．復興のフェーズにつなげるためにも、インテリジェンス機能を確立することは欠かせないと考ええる。

（２）リスクコミュニケーションについて

ここまで市町村災对本部のあり方について論じてきたが、発災時に組織が有効に機能するかは１．準備、２．予防といった平時のフェーズにおける備えをどれだけ充実できるかに因るところが大きい。無論、組織は一人ひとりの人間から構成されるものであり、最も重要なのは市町村職員の防災に対する意識をいかに向上させるかである。現状、防災業務に従事した経験のない職員の多くは、防災は防災主管課の業務という意識の人間が多いように感じる。筆者も行政職員時代、熊本地震における被災地派遣を経験したことにより防災業務に関心をもつようになったが、それ以前は自己の担当業務とせいぜい関連する分野くらいにしか意識がなかった。この点、職員の防災に対する動機付けと資質向上については第４章に譲るとして、ここでは防災は全庁業務であるという認識の下、それをどのように組織に落とし込むべきか考察したい。

平時の防災対策の推進において、危機に関する情報を正確に共有し意思疎通を図ること、すなわち「リスクコミュニケーション」の重要性については、あらゆるセクターにおいて認識され始めているが、特に市町村においては災対法第５条や地方自治法第２条に基づき「第一義的な防災の責務は基礎自治体にある」と考えられることから、市町村内部のリスクコミュニケーションを活性化し、防災は全庁業務という組織風土の醸成に努める必要がある。

とりわけ、先にも触れたが中小規模の市町村は防災担当が数人もしくは兼任である場合が多いことから、一層そのような取組みが欠かせない。このような背景もあり、近年では「危機管理監」や「防災監」といった危機管理専門の役職を設ける市町村も増えてきた。このこと自体は歓迎されるべきであるが、実際には多くの市町村において（都道府県も同様であるが）発災時の首長補佐が危機管理監の中心業務となっているように感じる。もちろん、それも重要な役割の一つであるが、最も求めるべきは平時における防災体制の整備・推進ではないだろうか。リスクコミュニケーションの核となり、全庁的な防災意識を高めることこそ危機管理監の最たる使命であると言えよう。



危機管理監のあり方について御指南いただいた
株式会社防災ソリューションズの皆様と

そこで問題となるのが、組織内における危機管理監の立ち位置である。現状、危機管理監は部長級と並列、あるいは防災部長が兼任するケースが多い。これでは危機管理監が平時においてリーダーシップを発揮し、他部局を巻き込んで横断的な防災体制を構築することは難しい。年度に1、2回あるだろう庁内の防災対策に係る

推進会議でも、各局から現状報告を受けた上で危機管理監が「お願い」とするという予定調和的な会議になりかねない。本質的なリスクコミュニケーションとは言えないだろう。

そこで提案したいのが、危機管理監を副市町村長と同格に位置付けるということである。これにより、平時の実務的な防災対策における全庁的な指揮命令系統を明確化することができる。その上で、危機管理監には庁内の防災対策推進会議を用いて、次のような事項を徹底することが求められると考える。①発災時の災害対策本部を含めた全庁的組織体系の共有、②発災時の各部の役割周知、③地域防災計画及び事業継続計画（BCP）の本質的な進化管理である。まず、①・②については、発災時には混乱し、誰が（どの部門が）何を担当しているか、あるいは自分（自己部門）が全体の指揮命令系統の中でどこに位置し、どのような役割を求められているのかを見失うことが多々ある。発災時の円滑な業務遂行のためにも①・②を部長経由でしっかりと組織の末端まで徹底する必要がある。また、③について、これは防災のみならず全ての分野に言えるが、行政計画のPDCAにおけるC（チェック）の部分で自治体では上手く機能していない。その原因の一つとして、進化管理の場面で他所属へ依頼している事業に強く切り込めないことが挙げられるが、地域防災計画は住民の命に直結する大変重要な計画であることから、危機管理監がトップダウンで進捗状況をマネジメントすることが必要だろう。同様に事業継続計画についても、地域防災計画を基に必要最低限の事業を全庁的な視点から検討し、各部門にその策定を依頼することが求めたい。

もっとも、このような提案は危機管理監が相応の資質を有していることが前提となる。現状、自衛隊でのキャリアを終え危機管理監に就任するケースが多いものの、行政の組織風土や慣習はまた異なるものであり、外部の人間が突然にリーダーシップをとり本質的なリスクコミュニケーションの中心となるのは困難である。この点、たとえば市町村の防災主管課において、短期的に現役の自衛隊員を迎える等の人事交流の推進することは一つの解決策に成り得るだろう。また、小規模市町村においては、そもそも危機管理監ポストを設置する財政的余裕がないことも想定される。その場合、A市の危機管理監が隣接するB市の危機管理監を兼務するといった形も検討する余地があるだろう。エリア（中域）で危機管理監を設置するのではなく前述した危機管理監の使命を念頭に、あくまで兼務であれ市町村に在籍している形が望ましい。これにより、一定の歳出削減になるとともに、有事における隣接市町村との連携を想定した平時のリスクコミュニケーションが一層期待できるというメリットも考えられる。

以上、市町村の規模等により事情は異なるが、危機管理監のリーダーシップの下、平時におけるリスクコミュニケーションを活性化することで横断的な防災体制を構築し、全庁的な防災意識を向上させることそのものは、市町村共通の喫緊の課題と考える。

第4章 提案B 被災時受援体制の確立—益城町での経験から

【コラム～益城町への職員派遣】

41 期の坂田は、神奈川県職員時代に益城町へ応援職員として被災地派遣を経験しています。2016年5月の初旬に派遣部隊の第2陣として益城町入りし、主に避難所運営の業務にあたりました。当時を振り返ると、全国各地から応援職員や自衛隊、医療スタッフ、さらにはボランティアなどが集まり、現場は混沌としていたことが思い出されます。益城町は小さな役場ということもあり、それら応援スタッフのマネジメントには大変苦労されていたように感じました。実際に、私を含む神奈川県からの応援職員3名も滋賀県職員や熊本県職員と協力し小学校での避難所運営を中心に行っていましたが、現場裁量・判断で動くことが多かったです。震災の混乱の中、当然にそのすべてをマネジメントすることはできませんが、全国から多くの応援スタッフが集まることを想定した受援計画を策定する必要性を強く感じました。

災害発生にあたり、被災自治体では一般的に災害対応のために業務量が増大する一方で、職員自体の被災や伝達の不通などによって人材は不足する。この不足を補填するために他県・市町村からの職員が応援に向かうことは珍しくなく一般的な対処である。またこれは、人的資源のみならず物資の支援も同様である。かつて東日本大震災においては官民の支援が被災地に殺到したことは記憶に新しい。あるいは、支援する主体が自衛隊であることもある。派遣することを「応援」というならば、これを受け入れることは「受援」である。しか

しこのことはただこれを送り、これを受け入れるという単純な作業とはならない。被災地には多くの人間が派遣され、多種多様の物資が送られてきて、これを円滑に要されるところに采配されなくてはならない。しかし、事態は非常下である。職員やインフラに被害を抱え、機能に制限が加えられる（あるいは、麻痺することもある）なかで、多様な人材を（地方官吏のみならず、警察や消防、自衛隊までもが含まれる）指揮しなくてはならない。もしくは、送られてくる人材をすべて被災自治体は把握していないことすらある。あるいは、現実には支援物資を送る側は現地での需要を必ずしも把握しているとは限らない。機能が制限下にある被災自治体はこの膨大な種類と量の支援物資へのロジスティクスを統御しえないかもしれない。

そして、上述の懸念は我が国の災害時において、多くの地方自治体に現に認められた問題である。自らも被災し能力が低減する一方で、まさに被害の対応に当たらなければいけない被災自治体において、これらの支援は必要不可欠であるとともに、これを受容する「受援」の試みはいささかハードなものとなっている。しかるに、本章においてはこの「受援」体制の拡充の必要性和その在り方について述べるものである。

（１）受援に掛かる課題

さて、災害が発生すると様々なチャネルから応援が駆けつけてくる。それは被災自治体が（多くの場合、被災県を通じて）要請するものもあるし、あるいは応援側が自主的に送るものもある。多種多様な機関から派遣されてくる多様な人材を統御するのは被災自治体の業務であるが、これは必ずしもうまくいくわけではない。自らも被災し、マネジメント能力がただでさえ低下している中であって、応援職員に的確に指示が必ずしもされるとは限らない。現に、震災対応下の阿蘇市では、被災対応にあたって、極度の緊張と疲労に駆られた職員はまさに怒号飛び交う限界状態の中にあったという。あるいは、応援職員や、警察、消防、自衛隊などの指揮系統が異なることにより、指揮が振るわないということもある。また、これまでの災害ではボランティアとの齟齬もあった。こうして派遣されてきた応援職員に対して、被災自治体はどうマネジメントをするかということは一つの大きな問題である。



（阿蘇市役所前熊本地震復興祈念の地にて）

さて、応援職員への受け入れの問題は、そのマネジメントだけではなく、インフラの不足という観点からも述べることができる。応援職員について、そのインフラ面にはいくつかの問題が発生しがちである。それは、まず会議室の問題（指揮所が確保されなければ活動に大きな支障をきたす）として現れる。庁舎に危機管理の指揮所の機能のある会議室が足りないということもあるし、庁舎自体の被災によって使用不可となり指揮機能を万全にしないこともあるかもしれない（ヒアリング先の兵庫県庁では阪神淡路大震災の教訓を受け、堅牢な災害対策本部室を擁した災害対策センターというビルを有している。）（熊本市の災害対策用の部屋には熊本震災時には大きなシャンデリアがつってあり、これが落下してきた。現在は撤去されている）。あるいは、小規模な自治体にはそもそも会議室の数が少ないかもしれない。また、応援職員の寝泊まりの場所（多くはホテルであるが）の確保、駐車場などそれらの確保についても必要である。こうした受援に係るインフラの問題も、応援職員を受け入れる被災自治体には向き合うべき問題としてあるのである。

（２） 受援体制の拡充への提言

具体案① 受援機能「受援班」の早期立ち上げ（受援のマネジメント）

本提案は受援のマネジメント強化のため、基礎自治体の災害対策本部において、その対応部局（〇〇部、〇〇部、〇〇部、など）の上位階層に応援職員の受け入れの調整、応援物資の調整等を職掌とする「受援班」を発災後早期に設置することを提言するものである。

栃木県佐野市における事例では、佐野市は令和の豪雨を受け、百年に一度を超える豪雨に対し、栃木県を通じて知事会に要請し、主に徳島県から総括支援員チーム及び対口支援を受けた。その受援にあたっては、マネジメントの不調への懸念から、災害対策本部に受援班を早期に立ち上げ、これが受け入れる人材の調整にあたったのである。

本対応にあたっては、総括支援員による提案によって、災害対策本部内に都市整備局の用

地係長を班長とする受援班を早期に立ち上げたことにより、続く佐野市役所職員・栃木県庁からの応援職員・徳島県からの応援職員の混成チームによる宅地被害調査の円滑な実施や、徳島県からの土嚢やブルーシートの円滑な受け入れ、班長のイニシアティブによる市県による保健所の個別訪問の実施などを導いたものである。また、突如泉佐野市から数名の応援職員が予期せず現れた時も、人数不足の部署にあてがって活用することができた。

本提案においては、基礎自治体は応援を要する規模の災害が発生し、その災害対策本部が設置されてすぐに受援班を置き、相次ぐ応援への対応を任せることにより、応援職員受け入れの調整やその窓口の一本化し、必要な現場に適切な人員が配置されることを期すほか、応援職員に対する食事や生活の調整などが効果的に実施されることを意図したものである。

具体案② 避難所／集積場所以外に「会議室」の確保を（受援のインフラ）

本提案は受援のインフラ整備において、まず応援職員を含めた必要な機関が情報を共有できるような大会議室、および応援に駆け付けた機関がその指揮のために使用することができるように、現在地域防災計画の中で策定されている避難場所や物資の集積場所と同じように、会議室についても事前に策定することを提言するものである。また、使用できる会議室について、想定される応援機関ごとに優先順位を策定して事前に割り振っておくことも有用である。

なお、この会議室について、その想定される被害を事前にアセスメントされなければいけない。熊本震災下の阿蘇市では、庁舎の建物自体が被災した影響で、発災直後は市庁舎を使用できず、真夜中の駐車場に机を持ち出して執務した。このときは数日で復旧したものの、庁舎自体のダメージの想定も重要である。また、自治体ごとの財政状況や積立資金の予算にも左右されるが、中長期的には兵庫県の防災センターのように震災時における継続的な業務遂行のための免震構造の庁舎への建て替えも場合によっては必要となるであろう。

そこから発展して、会議室のみでなくて、職員の宿泊場所や食事の継続的な提供、そして、駐車場燃料の確保などについても地域防災計画に盛り込まれることを提言したい。

また、住民の生命を確保するという意味において、防災計画と整合をとりながら、一般住宅の耐震化を進めることも重要である。立川市では木造住宅の耐震化助成制度をもうけるとともに、無料の耐震診断も実施している。このように予防段階においても計画的観点からインフラ整備を進めることを合わせて提案する。

（３）可能性ある取り組み：対口支援と総務省総括支援員

阪神淡路大震災や東日本大震災などの大きな災害を経験する中で、各自治体は全国的にも、各自治体独自にも、その支援の取り組みを強化させてきた。そうした中で、その強化された支援を円滑に受け入れるための「受援」が伴って問題とされているわけであるが、熊本震災以降より円滑な受け入れ・調整を期して「対口支援方式」がとられるが、それに伴って、「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関す

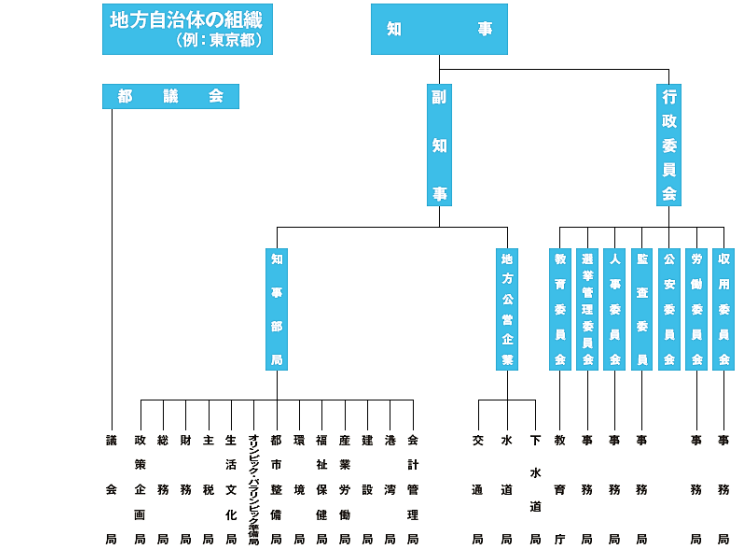
る研究会」の2017年の答申による「災害マネジメント総括支援員」が制度化された。対口支援はブロック知事会が県を通じて市町村からの要請を受けて、対となって支援を行う自治体を決める仕組みであるが、マンツーマンで行われるが故、従来よりも一体となった支援・受援が可能となっている。

この対口支援に伴って派遣されるのが「災害マネジメント総括支援員」であるが、その職務は「被災市区町村の首長が行う「災害マネジメント」を総括的に支援することである¹³」とされ、首長の意思決定の補佐をするマネジメント層（都道府県庁の課長級以上の職員である）。この、総括支援員は災害対応の経験を持つ管理職という点で、災害対応にもマネジメントにもノウハウを有し、実際上述の栃木県佐野市でも徳島県庁から派遣された総括支援員はその見地からいくつかの貢献をしている。また、総括支援員は単独でなく補佐職員数名を伴ってゆくため、中間層のマネジメントにも脆弱性の不安を持つ小規模自治体のマネジメント強化にも資するものである¹⁴

この新しい制度は、平成30年7月豪雨や令和元年台風19号被害などですでに派遣されており、支援応援のさらなる円滑な実施を期待できる。

第5章 提案C ノウハウ蓄積を想定した組織人事と地域連携

各団体や機関、特に甚大な被害に見舞われた自治体関係者からのヒアリングを通して浮き彫りとなった課題は、災害時の対応の経験を組織内でどう共有し、蓄積するのかということである。国はもちろん各地方自治体においては、総務部門内などに防災担当部局が設けられており、地域防災計画等の策定や他部署との調整を日常的に行っている。ただ、行政組織内は下記図のとおり多くの部局が存在しており、基本的に各部署は“災害が起きないこと”を前提として日々所管する業務にあたっている。



¹³ 総務省『大規模災害からの被災住民の生活再建を 支援するための応援職員の派遣の在り方に 関する研究会報告書 平成 29 年 6 月 16 日』、2017 年、p22
https://www.soumu.go.jp/main_content/000494770.pdf (2020 年 12 月 24 日閲覧)
¹⁴ 総務省、p26

行政組織の課題、いや日本における組織の課題ともいえるであろう、「今日と同じ明日がやってくる」と迷信めいた思い込みによって実際に災害が起こった際に右往左往し、救うことができる人命を失う要因となってしまう。実際、各部署で仕事をしていると自らが抱えた目の前の仕事をするので精一杯で余裕がなく、他の業務に視点を向けることはほとんどないのが現状である¹⁵。したがって、本章では災害時対応のノウハウをいかに蓄積していくのか、という観点で具体的提案をする。

（１）ジョブローテーションと職員育成のあり方

①ジョブローテーションの課題

地方自治体職員は一般的に３～５年程度、ジョブローテーションが行われている。そのジョブローテーションを通して、行政マンとして必要とされる専門性や考え方を身に付けていくということ、また１つの業務に固定化することによって不正や汚職を防ぐといった目的もあって、様々な部署を職員は渡り歩くこととなる。具体的な例を聞かせてみよう。Ａ市役所に配属された新規採用職員のＢさんは最初に福祉事務所に配属され、初年度は障がい者福祉業務に携わり、２年目から生活保護のケースワーカーとして４年間勤務する。その後、５年目になる年に観光振興課に異動し、修学旅行の誘致や宿泊助成事業の担当業務に３年間従事する。その後、人事課に異動して定数管理、人事配置の業務に携わるといったような流れである。一つの自治体の中でも、様々な業務が行われている。Ｂさんは災害のさの字も詳細に知らないまま、市職員としてのキャリアを重ねていく。Ｂさんが人事課に配置されてから４年目の年に大きな地震が発生し、Ｂさんの勤務するＡ市内が甚大な被害に見舞われた。Ｂさんは市内のＣ小学校の避難所運営担当となり、他部署の職員とともに避難所運営に携わるようになった。さて、どうするか。これまでＢさんは防災担当部署で勤務したことがないにも関わらず、いきなり災害対応を行わなければならない。何もかも手探りの状況で、被災者からの要望や物資の配付、コミュニケーションが上手くいくだろうか。災害が起こって初めて災害対応に関し学び、並行して通常業務を行わざるをえない状況におかれるわけである。これまでの災害時における対応は、スキルの蓄積がない中での膨大な業務をこなさねばならない点に課題があったと言わざるをえない。

特に対応が困難となるのは、発生するのか予期が困難な災害である。例えば、大雨や台風といった風水害は気象観測やハザードマップの活用により被害規模や避難計画に関してはある程度予想ができる。しかし、地震や感染症については発生を予見することは困難である。

限られた時間と知識の中で、即自的な判断を余儀なくされる現場対応は行政職員の資質そのものの問題ではない。属人的なスキルの保持運用にとどまることなく、平時における「準備・予防」段階において組織の中に制度を組み込むことができるかが重要である。

¹⁵株式会社総合防災ソリューション『自治体における防災体制整備のノウハウ』内外出版、2018年、p. 207

②専門的人事と同役職級定例協議による被災地派遣経験の共有

前述のように、実際に災害が起こった場合は、被災状況の確認や市町村支援、また場合によっては避難所運営、復興支援といった業務にあたることになる。現場支援や連絡調整のノウハウ蓄積、また災害に対する危機意識の向上というものが行政組織に求められている。もちろん各自治体においては中央防災会議が策定した防災基本計画に基づく地域防災計画が策定されているわけであるが、実際の運用にあたっては計画に記載されていない問題や課題が発生することが多々ある。そのたびに判断が遅れ、住民の命、財産といったものが失われることがこれまでの災害対応で浮き彫りになってきた問題である。したがって重要となるのは地域防災計画を隅から隅まで読んで理解をすることではなく、被災地においてどのようなことを求められているのか、住民の声を直に聞き、行政に求められていることを学ぶことである。

そこで提案するのが、被災地派遣経験の情報・共有のシステム化と防災専門職の創設である。

まず、前者については、実際に被災した現場での経験が、今後災害に見舞われた際の対応に生かされるものと考えられる。そのためにも被災地の現場において実際に支援にあたるのが重要であり、被災地支援への派遣といったものは被災地の住民支援のみならず派遣された職員自身の資質向上にもつながると考えてよいであろう。

一方で被災地に派遣された職員は派遣元の自治体に戻った後、防災部局以外の部署に配属されることもあるのが現実である。被災地派遣における経験、実績を蓄積していくという点からも、単にレポートといった形で残すことも一定程度有用ではあると考えられるが、それが形だけの共有となれば本来の意図したものではない。したがって人事において、実際に災害が起こった場合は当該職員を優先的に現場支援にあたらせ指導助言を行う職に任ずることを提案する。その結果として各部署内において専門性が高まるだけでなく、後進の指導を行うことが可能になるのではないだろうか。

また、被災地での経験を職員により自分ごととして感じてもらうため、年齢や職歴の近い職員間で共有するというのも重要だろう。たとえば、入庁3年目や5年目研修あるいは管理職研修において、被災地派遣を経験した職員からフィードバックする時間を設けることは、より効率的に自治体内部で個人の被災地派遣による経験を共有・蓄積することに資すると考える。

次に後者でのべた防災専門職の創設については、東京都において「防災専門員」の名称で非常勤職員の募集・採用が行われている。業務内容は「伊豆諸島に設置されている地震計等観測機器のデータ解析・解説」や「防災訓練に対する技術的助言、指導」といったものである。また、採用の要件は「防災に関して高い見識を有し、職務を十分に遂行すると認められ」、「火山噴火予知連絡会等高度の判断を行う国又は自治体の諮問機関の委員等の経験がある」者となっている。この東京都の事例を参考に、土木職や福祉職のように「防災職」を採用す

ることで、自治体の官僚制組織と専門的知識を生かした対応が可能になるのではないか。例えば、火山噴火、地震、水害といった事象を学んだ者を防災職として正規採用し、定期異動なしに防災担当課での業務にあたらせるといったことが案として挙げられる。それを通して、防災業務に精通するとともに行政内での連絡調整がスムーズに行われると考える。

なお、職員間の連携として OB を巻き込んだ例もみられる。熊本県では防災担当部署の OB が 5 年間名簿に記載されている。被災時の人員不足解消の一助にもなる一方、地域の自主防災組織における中核指導の役割を担えるような枠組み作りも有意義である。

（２）日常業務にどう防災を落とし込むかー地域防災組織と職員の防災への動機付け

第 1 節でも述べた通り、行政組織において所属する人員が増えれば増えるごと、組織が細分化され、1 人あたりが対応する業務自体も専門的になり、固定化していくという側面がある。自らが対応している業務に対する知識、ノウハウは向上するものの畑違いの業務に対しては全くわからないといった課題が出てくる。ここでは行政職員の防災に対する動機付け、そして基礎自治体における地域防災組織との関わり合いについて提案する。

① 提案：業務の一部として防災業務を位置づける

行政職員の防災に対する動機付けを高めるためには日常業務の中においてどう防災対応を結び付けるかが重要である。福岡県（富安塾生が旧勤務）では災害が発生した場合に備え、防災担当部署の職員のみならず、各部署の職員のうち、職場に近いところに居住している者数名を緊急初動対応職員として指定していた。災害が発生した場合、例えば所管区域内で震度 5 弱以上の揺れを観測した場合は、緊急初動対応職員として例え深夜、明け方、土日祝日といった場合であっても事務所に参集し、情報収集などの緊急対応業務にあたることになる。こういった危機管理上の体制といったものは存在しているものの、実際、この緊急初動対応職員として指定されているからといって日常業務の中で災害を意識しながら職務にあたっているかといえば実のところ、特に意識していないというのが現状である。

熊本市では熊本地震後に避難所開設と運営づくりのマネジメントを行う必要があるとして避難所設置担当職員を設けている。任命通知をすることによって市職員が対応し、水害発生時にスピード感をもった対応につながった取り組みも見られた。

このことから職員 1 人ひとりの意識向上のためにも日頃から防災意識を持ちながら業務にあたることが重要であり、事務分担などに防災に関連する事項を盛り込むことによって、自らの業務として意識させることが重要であると考ええる。

②提案：消防団などの地域防災組織への積極的な関与

基礎自治体においては、住民との距離とも近く、職員の中には地域の消防団に参加している職員も少なくない。その点を活用して、町内会や行政区といった災害が発生した場合の第一次の対応拠点となる地域防災組織との関わり合いを持つことは地域防災組織側からも行

政側からも有用であると考え。または、職員を補完するものとして、先述の防災部署 OB の名簿が活かされることも期待できる。小規模の自治体においては、地域とのかかわりが根強い地域も存在し、顔の見える関係が今なお残っており、共助の機能が重要な役割を果たしているが、地域防災組織の拠点である行政区の過疎や若手人材の不足といった課題となっている。地域消防団や区長との連携と人材不足は、熊本県阿蘇市でも共通の課題として横たわっていた。まさに発災直後の対応において重要性が強調されている、自助共助の機能不全に関わる問題である。

地域防災という側面言えば、2003 年に創設された防災士との連携も重要である。現在まで 17 万人をこえる防災士が生まれている。自治体によっては公費で防災士を取得する取り組みを促進する施策が行われている。しかし、実際には資格を取得するだけで活動を行っていない防災士も一定数存在しており、防災力強化につながっていない現状がある。行政職員が自治会の定例会などへの参加や防災士との情報交換を通して地域防災との関わり合いを持つことを通して、地域防災組織の維持、役割の向上につながるとともに、職員自身の防災意識の向上にもつながるのではないか。

おわりに—新しい組織を普遍化できるか—

ここまで、三つの課題を主に取り上げながら、基礎自治体の組織提案を行ってきた。しかし、研究を進める中で、ひとことで基礎自治体と言えども、その規模の大小によって、インフラ、物的、人的資源に大きな差があるという現実直面した。前述の徳島県統括支援員が派遣された佐野市では、統括支援員からの提案によって「受援班」の設置がおこなわれた。しかし、受援班を担当できるだけの人員、班長を担える人員がいたからこそその判断であったと言える。自治体規模が小さくなればなるほど、最小限必要な機能をまずは整えることが重要となろう。総務省は統括支援員の「災害マネジメント」に期待される機能としてア)「災害のフェーズ」に応じた災害対応の在り方に関する知見、イ)災害対策の推進体制の整備や進捗把握などの管理マネジメント、ウ)応援職員の緊急確保に関する総務省等との連絡・調整¹⁶とする。各自治体の現場においてフェーズと資源の有無によって、やること、できることを埋める役割が期待できるのが統括支援員とその実動隊としての統括支援チームと言える。

現状総務省が想定されている役割から更に一步踏み込み、統括支援員が自治体規模のグラデーションを埋めるプロジェクトリーダーとしての機能を担うためには何が必要なのか。現在、統括支援員に登録を受ける際には、一定の職務条件と研修等がもうけられている。しかしながら、派遣される統括支援員もまた避難所運営のスキルはあるが、廃棄物処理は担当したことがない、など実現場の経験には差がある。最低限、総務省が統括する形で登録職員の過去の被災地派遣経験と実務経験のリスト化を進めそのマッチングを進める必要がある。

実際には、提言のうち、各自治体が可能なものから採用を図り、被災時に災害マネジメントの力を借りつつ、災害対応を図ることになる。これらの可能性は、提案が全自治体に一般化できるのか、という問いには答え切れていない。しかしながら、あらゆる日本の組織にみられる楽観主義を乗り越えていくために、組織の問題を組織内部の問題とすることなく、議論の対象として住民自治の舞台で論ずる必要があるのではないか。各自治体に適した形を本質的に論じることができるのは、その地域に生きる人々である。第一章の福田充氏の言葉を今一度思い出してほしい。災害対応に関する各種決定は「平時の民主的同意のもとに」行われるべき事柄である。したがって、「わがまちの危機管理体制はわたしたちが決める」という意識のもと、自治体議会での議論が活発に行われることを期待するとともに、私達塾生自らが問いを投げかける存在となるべく引き続き活動を続けていきたい。

¹⁶ 総務省『被災市区町村応援職員確保システムに関する運用マニュアル（第2版）令和2年4月』2020年、p7

研修先・研究に協力いただいた皆様（五十音順）

阿蘇市役所政策防災課

阿蘇ファームランド

江口 元気 東京都立川市議会議員

大西一史 熊本市長

株式会社 総合防災ソリューション

関西広域連合

日下部 晃志 松下政経塾 研修局人材開発部長

熊本城

熊本県知事公室危機管理防災課

公益財団法人 阿蘇火山博物館

徳島県 危機管理政策課

日本新聞博物館 企画展「新型コロナと情報とわたしたち」

濱口 和久 拓殖大学大学院地方政治行政研究科特任教授

福田 充 日本大学危機管理学部教授

参考文献

- ・池田悦博『本当に使える BCP はシンプルだった。』税務経理協会、2012 年
- ・大泉光一『危機管理学総論—理論から実践的対応へ』ミネルヴァ書房、2012 年
- ・株式会社総合防災ソリューション『自治体における防災体制整備のノウハウ』、内外出版、2018 年
- ・熊本県『熊本地震の経験・教訓—「平成 28 年熊本地震」の検証から—』
- ・G-GOV 法令検索『内閣法』
<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC00000000005> (2020 年 12 月 22 日閲覧)
- ・神戸市『阪神・淡路大震災—神戸市の記録 1995 年—』、
<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/directory/eqb/book/4-157/html/pdf/193-194.pdf> (2021 年 1 月 18 日閲覧)
- ・総務省『応急対策職員派遣制度（被災市区町村応援職員確保システム）』
https://www.soumu.go.jp/main_content/000722231.pdf (2020 年 12 月 24 日閲覧)
- ・総務省『被災市区町村応援職員確保システムに関する運用マニュアル（第 2 版）令和 2 年 4 月』、2020 年
https://www.soumu.go.jp/main_content/000667672.pdf (2020 年 12 月 24 日閲覧)
- ・総務省『大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に 関する研究会報告書 平成 29 年 6 月 16 日』、
2017 年、https://www.soumu.go.jp/main_content/000494770.pdf (2020 年 12 月 24 日閲覧)
- ・立川市『木造住宅の耐震化助成制度【令和 2 年度より拡充しました】』
<https://www.city.tachikawa.lg.jp/jutaku/kurashi/sumai/taishin/kaishu/taishinka.html> (2021 年 1 月 9 日閲覧)
- ・千葉実『自治体災害対策の基礎』有斐閣、2019 年
- ・中邨章、市川宏雄編『危機管理学—社会運営とガバナンスのこれから』第一法規、2014 年
- ・日本経済新聞 2018 年 4 月 19 日『LINE、熊本市が実施する震災対処実動訓練内で全国の自治体で初めて LINE を活用した情報収集・伝達の実証実験を共同実施』
https://www.nikkei.com/article/DGXLRSP476792_Z00C18A4000000/ (2020 年 5 月 27 日閲覧)
- ・兵庫県『平成 28 年熊本地震への対応（被災地支援 100 日の記録）』、2016 年
- ・PHP 研究所『Voice5 月号』、2020 年
- ・福田充『リスク・コミュニケーションとメディア—社会調査論的アプローチ』北樹出版、2010 年
- ・松下幸之助『不況に克つ 12 の知恵』、PHP 総合研究所、2009 年
- ・明治大学危機管理研究センター『行政の危機管理システムに関するアンケート調査結果』、2005 年
<http://www.isc.meiji.ac.jp/~crisishp/ja/pdf/research%20by%20meiji%20univ.pdf>

(2020 年 12 月 24 日閲覧)

・読売新聞 2011 年 6 月 15 日

参考条文

災害対策基本法

第五条 市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団等の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体等の防災に関する組織及び住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織（第八条第二項において「自主防災組織」という。）の充実を図り、市町村の有するすべての機能を十分に発揮するように努めなければならない。

3 消防機関、水防団その他市町村の機関は、その所掌事務を遂行するにあつては、第一項に規定する市町村の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

第二十三条 都道府県又は市町村の地域について災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合において、防災の推進を図るため必要があると認めるときは、都道府県知事又は市町村長は、都道府県地域防災計画又は市町村地域防災計画の定めるところにより、災害対策本部を設置することができる。

2 災害対策本部の長は、災害対策本部長とし、都道府県知事又は市町村長をもつて充てる。

3 災害対策本部に、災害対策副本部長、災害対策本部員その他の職員を置き、当該都道府県又は市町村の職員のうちから、当該都道府県の知事又は当該市町村の市町村長が任命する。

4 災害対策本部は、地方防災会議と緊密な連絡のもとに、当該都道府県地域防災計画又は市町村地域防災計画の定めるところにより、当該都道府県又は市町村の地域に係る災害予防及び災害応急対策を実施するものとする。

5 都道府県知事又は市町村長は、都道府県地域防災計画又は市町村地域防災計画の定めるところにより、災害対策本部に、災害地にあつて当該災害対策本部の事務の一部を行う組織として、現地災害対策本部を置くことができる。

6 都道府県の災害対策本部長は当該都道府県警察又は当該都道府県の教育委員会に対し、市町村の災害対策本部長は当該市町村の教育委員会に対し、それぞれ当該都道府県又は市町村の地域に係る災害予防又は災害応急対策を実施するため必要な限度において、必要な指示をすることができる。

7 前各項に規定するもののほか、災害対策本部に関し必要な事項は、都道府県又は市町

村の条例で定める。

地方自治法

第二条

- 1 地方公共団体は、法人とする。
- 2 普通地方公共団体は、その公共事務及び法律又はこれに基く政令により普通地方公共団体に属するものの外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。
- 3 前項の事務を例示すると、概ね次の通りである。但し、法律又はこれに基く政令に特別の定があるときは、この限りでない。
 - 一 地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること。
 - 二 公園、運動場、広場、緑地、道路、橋梁、河川、運河、溜池、用排水路、堤防等を設置し若しくは管理し、又はこれらを使用する権利を規制すること。
 - 三 上水道その他の給水事業、下水道事業、電気事業、ガス事業、軌道事業、自動車運送事業、船舶その他の運送事業その他企業を經營すること。
 - 四 ドック、防波堤、波止場、倉庫、上屋その他の海上又は陸上輸送に必要な施設を設置し若しくは管理し、又はこれらを使用する権利を規制すること。
 - 五 学校、研究所、試験場、図書館、公民館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、公会堂、劇場、音楽堂その他の教育、学術、文化、勸業、情報処理又は電気通信に関する施設を設置し若しくは管理し、又はこれらを使用する権利を規制し、その他教育、学術、文化、勸業、情報処理又は電気通信に関する事務を行うこと。
 - 六 病院、隔離病舎、療養所、消毒所、産院、住宅、宿泊所、食堂、浴場、共同便所、公益質屋、授産施設、救護施設等の保護施設、保育所、養護施設、教護院等の児童福祉施設、老人ホーム等の老人福祉施設、身体障害者更生援護施設、留置場、屠場、じんかい処理場、汚物処理場、火葬場、墓地その他の保健衛生、社会福祉等に関する施設を設置し若しくは管理し、又はこれらを使用する権利を規制すること。
 - 七 清掃、消毒、美化、公害の防止、風俗又は清潔を汚す行為の制限その他の環境の整備保全、保健衛生及び風俗のじゆん化に関する事項を処理すること。
 - 八 防犯、防災、罹災者の救護、交通安全の保持等を行うこと。
 - 九 未成年者、生活困窮者、病人、老衰者、寡婦、身体障害者、浮浪者、精神異常者、めいいてい者等を救助し、援護し若しくは看護し、又は更生させること。
 - 十 労働組合、労働争議の調整、労働教育その他労働関係に関する事務を行うこと。
 - 十一 森林、牧野、土地、市場、漁場、共同作業場の經營その他公共の福祉を増進するために適当と認められる収益事業を行うこと。

- 十二 治山治水事業、農地開発事業、耕地整理事業、公有水面埋立事業、都市計画事業、土地区画整理事業その他の土地改良事業を施行すること。
- 十三 発明改良又は特産物等の保護奨励その他産業の振興に関する事務を行うこと。
- 十四 建造物、絵画、芸能、史跡、名勝その他の文化財を保護し、又は管理すること。
- 十五 普通地方公共団体の事務の処理に必要な調査を行い、統計を作成すること。
- 十六 住民、滞在者その他必要と認める者に関する戸籍、身分証明及び登録等に関する事務を行うこと。
- 十七 消費者の保護及び貯蓄の奨励並びに計量器、各種生産物、家畜等の検査に関する事務を行なうこと。
- 十八 法律の定めるところにより、建築物の構造、設備、敷地及び周密度、空地地区、住居、商業、工業その他住民の業態に基く地域等に関し制限を設けること。
- 十九 法律の定めるところにより、地方公共の目的のために動産及び不動産を使用又は収用すること。
- 二十 当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整をすること。
- 二十一 法律の定めるところにより、地方税を賦課徴収し、又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料を徴収すること。
- 二十二 基金を設置し、又は管理すること。
- 4 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第六項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項に例示されているような第二項の事務を処理するものとする。但し、第六項第四号に掲げる事務については、その規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
- 5 市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。
- 6 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第三項に例示されているような第二項の事務で、概ね次のような広域にわたるもの、統一的な処理を必要とするもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び一般の市町村が処理することが不適當であると認められる程度の規模のものを処理するものとする。
- 一 地方の総合開発計画の策定、治山治水事業、電源開発、上水道その他の利水事業、林産資源、水産資源その他の天然資源の保全及び開発、産業立地条件の整備、道路、河川、運河、下水道その他の公共施設の建設、改良及び維持管理、産業廃棄物の処理、開拓、干拓その他大規模な土地改良事業の施行等で広域にわたる事務に関すること。
- 二 義務教育その他の教育の水準の維持、文化財の保護及び管理の基準の維持、警察の管理及び運営、社会福祉事務及び社会保険事業の基準の維持、医事及び薬事の規制、伝染病の予防その他公衆衛生の水準の維持、労働争議の調整その他労働組合及び労働関係に関する事務、職業安定に関する事務、土地の収用に関する事務、各種営業の許可その他の規制、

計量器の検査、各種生産物の検査その他の取締、各種の試験及び免許に関する事務、工業、人口動態等主要な統計調査、国民健康保険組合その他の公共的団体の監督等で統一的な処理を必要とする事務に関すること。

三 国と市町村との間の連絡、市町村の組織及び運営の合理化に関する助言、勧告及び指導、市町村相互間における事務処理の緊密な関係を保持させるためのあつせん、調停及び裁定、市町村の事務の処理に関する一般的基準の設定、審査請求その他の不服申立てに対する裁決、裁定又は審決等市町村に関する連絡調整の事務に関すること。

四 高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校、研究所、試験場、図書館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、病院及び療養所その他の保健医療施設、授産施設、老人ホームその他の社会福祉施設、労働会館その他の労働福祉施設、運動場等の施設の設置及び管理、文化財の保護及び管理、生活困窮者及び身体障害者の保護、罹災者の救護、土地区画整理事業の実施、農林水産業及び中小企業その他の産業の指導及び振興、特産物の保護奨励に関する事務等で一般の市町村が処理することが不適當であると認められる程度の規模の事務に関すること。

7 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。

8 第二項の事務の中で法律又はこれに基く政令の定めるところにより都道府県が処理しなければならないものは、この法律又はこれに基く政令に規定のあるものの外、別表第一の通りである。

9 第二項の事務の中で法律又はこれに基く政令の定めるところにより市町村が処理しなければならないものは、この法律又はこれに基く政令に規定のあるものの外、別表第二の通りである。

10 略

松下政経塾 41 期生プロフィール



坂田 健太 塾生

略歴 埼玉県さいたま市出身。青山学院大学法学部卒業後、神奈川県庁に入庁。社会構造の変化に伴い、複雑な課題が山積する地方自治体において、その組織の在り方に危機感を覚える。内部からのイノベーションを引き出す有機的かつ創造的な自治体組織の構築を目指す。

テーマ 地方自治体における有機的かつ創造的な組織の構築



宗野 創 塾生（研究幹事）

略歴 神奈川県横浜市出身。早稲田大学政治経済学部卒業後、三井住友銀行入行。個人資産相談業務や中小企業融資営業を経験する中で、家計の安定こそが平和国家の基盤であると実感。誰もが人生を自由に選択できるユニバーサルな社会保障制度の実現を目指す。

テーマ ユニバーサルな社会保障制度の探究



富安 祐輔 塾生

略歴 福岡県福岡市出身。九州大学法学部卒業後、福岡県庁に入庁。子どもの貧困対策を推進する事業の企画立案担当や、児童相談所の児童福祉司を経て入塾。児童虐待を未然に防ぎ、すべての子どもたちが笑顔で希望を持って成長できる社会の実現を目指す。

テーマ 子どもの笑顔と希望があふれる社会の実現



中田 智博 塾生

略歴 神奈川県出身。早稲田大学政治経済学部卒業。大学在籍中より、欧米諸国におけるポピュリズムの勃興と社会分断の現象に疑問を持つ中で、日本の変容しつつある社会を目にする。日本におけるポピュリズムの勃興の阻止と、その奥にある社会分断を克服し、調和のある社会の在り方を探求するため入塾。

テーマ 日本におけるポピュリズムの勃興の阻止と、社会分断の克服

謝辞

新型コロナウイルスという未曾有の危機の中で、松下政経塾 41 期生は共同研究を行ってまいりました。塾の研修活動も入塾後すぐに在宅へと切り替わり、外出を含め多くの制限がなされた一年でした。こうした環境の中で本研究を進めるということは、塾関係者はもちろんのこと、研修先の皆様のご協力がなければなしえないことでした。また、同期の全員が防災・災害対応業務の専門的知見がない中で、多くの皆様に粘り強いご指導を頂きました。本研究や報告書執筆に、ご協力頂いた皆様に心より感謝の意を表します。