

組織論から考える災害対策本部

城西大学現代政策学部助教

飯塚 智規

はじめに

災害対策本部という組織をどのように捉えるべきなのか。これが本稿の主題である。災害が発生すれば、被災した市町村には災害対策本部が設置される。大体の市町村では、庁舎内の広めの会議室に本部が設置され、その部屋の入口には、「災害対策本部」の貼紙が貼られることになるであろう。その会議室の中には、本部長、副本部長、そして本部員が重大な意思決定を行うために常駐していることになるのであろう（実際には、必ずしも常駐しているわけではないようだが…）。一般の職員は自分の所属する部署にいて、自席で災害対応業務を行うことになるようだ。

普段の業務であれば、それぞれの部署が独立して業務を行い完結するのが一般的である。また、行政組織の意思決定方式は稟議制によるボトムアップ型である。部署内でのメンバーと上司の意思確認が行われ、最終的に首長からの決済を得ることになる。しかし、非常時はこうはいかない。首長は、災害対策本部の設置、職員の参集、避難所の開設、避難勧告・指示の発令、関係機関への応援要請など、様々な意思決定を迅速かつ適切に行えなければならない。そのため、稟議制のように悠長に決済手続きをしている暇はない。また各部署に集約・整理された災害情報が、その部署内で自己完結される事態を避けなければならない。もしかしたら、首長が意思決定を行うために必要

な重要情報かもしれない。他の部署にとって必要な情報かもしれない。それを当該部署の業務とは関係ない情報だからといって見逃されてもならないのである。

こうした事態を避けるためにも、災害対策本部という組織を理論的に考察する必要があるのではないか。つまり、首長の意思決定、並びにそのための情報の収集・整理・分析・共有を踏まえて、どのような本部組織を構築しなければならないのかを、意思決定論や組織論の観点から検討して組織設計をすべきではないかと考える。適切な組織を設計するためには、組織の何に着目しなければならないのかを把握することが肝要である。そこで本稿では、市町村の災害対策本部という行政組織について、意思決定論や組織論の観点から考察していきたい。

意思決定論から見た災害対策本部

様々な状況下において、また様々な行動の選択肢がある中で、個人や組織がどのように判断をして意思決定をしているのかを検討するのが意思決定論である。ゴミ缶モデルや合理的意思決定モデルなど、政治学の教科書や参考書で読んだことのある読者もいるであろう。災害対策本部もまさに意思決定の場である。本誌が出る頃には出水期になっていると思われるが、特にその時期は警戒段

階から意思決定の判断を連続して迫られることになる。警戒体制から非常体制への移行、職員参集・災害対策本部設置のタイミング・避難情報の発令と避難所の開設の判断、外部機関への応援要請など、一つでも判断を誤れば後の事態に大きく悪影響を及ぼしてしまう。

災害対策本部室が本部長の決断の場であるのなら、政策決定の理論に当てはめると、どのように決断をして失敗してきたのだろうか。意思決定論の3つのモデル（①ゴミ缶モデル、②合理的選択論、③満足化モデルとインクリメンタリズム）に当てはめて、少しばかり考察してみたい。

コーエン（Michael D. Cohen）、マーチ（James Gardner March）、オルセン（Johan Peder Olsen）が提唱したゴミ缶モデルでは、選択の機会の中に様々な参加者、課題（情報）、解決策が投入される。特に、参加者の選好・知識や情報・参加度合いは不確かで流動的であるため、そこでの決定は偶然に左右されるものである。これを災害対策本部に当てはめてみよう。災害対策本部室は選択の機会であり、そこには本部長以下、本部員達や一般職員達、加えて関係機関からの出向者達が頻繁に出入りする（その反対に、一部の職員しか参集していないため、本部室に集まる参加者が少ない場合もある）。精度も重要度も異なる様々な情報が大量に本部にもたらされる（その反対に、各班が情報を処理しきれずに本部室に情報をもたらされないこともある）。そうした状況下において、災害対策本部が下す決定が、言い換えれば、本部長が選択する解決策が「もう少し様子を見よう」となってしまうのは困るのである。本部長の決定は偶然的なものではなく、「被害を最低限に抑える」とか「死傷者を出さない」といった明確な意思のもとに決定されなければならない。

サイモン（Herbert A. Simon）の最大化モデルやリンドブロム（Charles Edward Lindblom）の総覧的モデルに代表される合理的選択論は、政策決定者が想定できる限りの解決策を列挙し、各解決

策の効用を比較して最も効用の高い解決策が選ばれるとする理論である。「全て」の選択肢を「一挙に」洗い出し、それぞれの選択肢のもたらす結果を「完全」な想像力をもって「確実」に推測し、推測された結果を「正確」に評価し、「最も」適切な選択肢を選ぶ。従って合理的選択論では、政策決定者が完全に、合理的に、考察・判断・行動をすることが前提となる。もちろん、本部長が合理的かつ瞬時に適切な意思決定をすることができるのであれば、それに越したことはないかもしれない。しかし、人間の合理性には限界がある。そして、刻一刻と事態が変化し、いつ災害が起こってもおかしくないような状況下で適切な解決策を吟味している時間の余裕はないことを考えれば、完璧主義的な合理的選択論は災害対応の意思決定のモデルとしては非現実的であると言える。

こうした合理的選択論を修正して、より現実的な政策の意思決定モデルとして考えられたのが、サイモンの満足化モデルやリンドブロムのインクリメンタリズムである。満足化モデルとは、人間の合理性には限界があるので、少数（一部）の案を比較して一定の満足度をもたらす政策を選択するという考え方である。避難勧告を出すべきか否か、出しても河川の氾濫等が実際に起こるのかどうか、住民から苦情が来るかもしれない、でも万が一災害が発生したら被害は避けられない…。所謂、ジレンマが選択肢には付きまとう。そこで取り敢えず満足した選択として「もう少し様子を見よう」という選択肢が採用され、次の事態が推移するまで検討が打ち切られる。過去に河川が氾濫したことがないのであれば、尚更、満足する選択肢として採用されるのは「空振りを恐れずの避難勧告の発令」よりも、「もう少し様子を見よう」であろう。

インクリメンタリズムは、既存の政策を前提に、差し迫った問題があった際に、既存の政策に修正・変更を少しずつ加えていく政策決定方式のことである。この方式では、目的を達成しようと

する明確な意思をもって決定がくだされるのではなく、あくまでも差し迫った問題の除去のための決断である。そのため、実現可能な選択肢を2つ3つ見出したところで選択肢の検討は打ち切れ、この中から最善のものを選択して政策決定者は満足する。政策決定者が取る最も一般的で現実的な行動様式と言われているが、合理的・規範的な意思決定とは言い難い。

例えば、土砂災害の発生の恐れがある事態になったとする。本来の災害対応の目的は「被害を最低限に抑える」であり、そのための手段が避難勧告・指示の発令だとしても、災害対策本部のメンバーにとっての差し迫った問題は「空振りをして市民から苦情が寄せられても避難勧告・指示を出すかどうか」となる。過去の選択は「出さない」だが、近年は大規模な土砂災害の発生が頻発している。そこで「これまでどおり出さない」という選択肢に、「即座に出す」と「現状より事態が悪化する情報が入ったら出す」という修正案が加えられ、彼らにとって最善の選択肢である「現状より事態が悪化する情報が入ったら出す」が選択される。これなら、事態が悪化しなければ問題は起こらず、次の情報が入ったら即座に出せば行政責任を果たしたことになる。しかし、次の情報が入る頃には、もはや事態は手遅れなところまで進んでしまうのである。

過去の災害教訓集を見ると、やはり誤った判断をしてしまう事例が多く見られる。避難勧告等の判断・伝達マニュアルがあるにもかかわらず、マニュアルに基づく判断がなされていなかったり、様子見して判断を先送りにしたりしてしまうのは、典型的な失敗事例である¹。こうした誤った判断を下してしまう背景には、事態を先送りにする意思決定の方式があるのではないだろうか。そうであるならば、規範となる合理的な意思決定の方式が災害対策本部には必要なのではないだろうか。

行動プログラムと災害情報に関するグレシャムの法則

緊急時こそ偶然的な意思決定は避けなければならない。しかしながら、総覧的に各選択肢を検討している時間的余裕もない。それでは、どうすれば良いのか。重要なのは行動プログラムである。満足基準による意思決定ではなく、合理的な意思決定を行うためには、適切な選択肢を探索するための時間とコストを節約することが鍵になる²。行動プログラムを持っていれば、余計な選択肢を探索して、その結果や効果を検討する手間を省くことができる。つまり、重要情報を掴んだときに、どういう決断をしなければならないのかをマニュアルに落とし込んでおき、重要情報を入手したら、あれこれ検討せずに自動的に対応を決断するようにしておくことが大事となる。

避難勧告等の判断伝達マニュアルを基礎自治体が作成しなければならない本来の理由は、この行動プログラムを作成することにあると言える。そして内閣府の『避難勧告等に関するガイドライン』によれば、「避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告、避難指示（緊急）を発令したにもかかわらず災害が発生しない、いわゆる「空振り」の事態を恐れず、発令基準に基づき発令すべきであり、そのためにも、発令基準を具体的にわかりやすいものとして、事前に設定しておくべきである」としている³。ところが、市町村が作成した避難勧告等の判断伝達マニュアルの中には、河川水位や土壌雨量指数など数値による指標を設定しているにもかかわらず、その運用方法については、「以下の基準を参考に、今後の気象予測や海岸巡視などの情報を含めて総合的に判断する」と記載されている市町村や、基準のみ記載して運用方法については記載されていない市町村が筆者の過去の調査では存在していた⁴。先の内閣府のガイドラインの文章で重要な部分は、実は「発令基準に基づき発令すべき」のところであり、これこそが行動プログ

ラムなのである。

ただし行動プログラムを作っても、災害時はプログラムを作動させる重要情報を把握することは非常に困難である。なぜなら、警戒時から初動時においては普段扱い慣れていない、重要度や正確度の異なる情報が大量に、かつ一度に殺到するからである。これを災害情報に関するグレシャムの法則という。吉井によれば、「災害時には、重要度の低い情報が大量に流通し、その処理や対応などに追われる結果、数的には少ない重要情報の伝達が遅れたり、重要情報が途中で変容もしくは消滅し、迅速かつ適切な応急対応がとられない傾向がある」という⁵。一例をあげると、平成30年（2018年）7月豪雨災害（西日本豪雨災害）における広島県東広島市の災害対応検証報告書によれば、市内12箇所です砂災害が発生した7月6日（金）18時から7日（土）24時までに寄せられた通報件数は、2,062件にも上った（7月6日（金）18時～21時：95件、21時～24時：91件、7日（土）0時～8時：251件、9時～12時：544件、12時～24時：1,081件）⁶。もちろん、通報以外にも関係機関からのホットラインもあり、また自分達でテレビやインターネットから情報を収集することも考えなければならない。従って、行動プログラムの引き金となる重要情報を、これだけの大量の情報の中から的確に把握できなければならないのである。

ところで、組織は行動プログラムごとに分業化され、その行動プログラムにより専門化していく⁷。行政組織も例外ではないし、平時の組織編成を災害対策本部の班編成でもそのままスライドしているので、班ごとに行動プログラムが整備され専門化していなければならない。しかし、あくまでも平時の行動プログラムなので、非常時にその行動プログラムが機能するとは限らない。むしろ、非常時の行動プログラムが整備されていなければ、各班の災害対応業務が専門化することは困難である。加えて、平時とは比較にならないほど、

重要度や正確度の異なる情報が大量に、かつ一度に殺到する中で、災害対策本部各班は行動プログラムに関わるクリティカルな情報（客観的指標）を把握し、本部会議に伝達したり、他の部班と共有したりできなければならない。だからこそ、各班は自らの初動マニュアルを用意し、防災所管課は本部長の意思決定を支える組織をデザインする必要があると言える。

組織論から見た災害対策本部

行政の組織が官僚制という独任制構造による組織形態を取るからには、公式化（非人格化された手順手続き）、分業と専門化、ヒエラルキー（命令系統の一元化）といった組織的特徴を有するのは必然である⁸。これは警戒体制（災害警戒本部を設置するような事態）や非常体制（災害対策本部を設計するような事態）においても変わらない。しかし、不思議なことに、何故か警戒時や非常時には非人格化された手順手続きが行われなくなる。避難勧告等の判断伝達マニュアルで避難情報を出す客観的な判断基準が示されているにもかかわらず、それを守らずに、つまり非人格な手順手続きが行われずに、住民へ避難情報を出さなかった事例がある。

また市町村長は災害対応の第一線の責任者であり、災害対策本部が設置されれば、本部長の権限・責務として決断しなければならないことが多くある。従って、非常時には平時よりも首長の権限・責務は強化されると見るべきである。その際に分業化や専門化されたヒエラルキー的組織はどこまで災害対応に有効なのかを検討する必要がある。すなわち、意思決定をする首長のリーダーシップが発揮され、トップマネジメントができるための組織を検討しなければ、災害対策本部が機能しないのは当然なのである。

それでは、本部長の意思決定を支えるための組織をどのように設計すべきなのか。田尾によれば、

組織が成り立つための不可欠な概念、与件（前提条件）として、①目標（組織として達成すべきもの：共通目的）、②協働（職員達が協力するための仕組み）、③分業化（同時進行的に仕事を遂行するための部門の編成）、④ヒエラルキー（トップを頂点とした階層性）、⑤コミュニケーション（情報伝達の円滑化：情報共有）をあげている⁹。行動プログラムによる分業化、そして分業化による専門化についての問題は、前章で説明したとおりである。またヒエラルキーについても、組織の頂点である首長の合理的で規範的な意思決定が必要なことは上述のとおりである。しかし、その2つだけでは組織は成り立たない。目標・協働・コミュニケーションも災害対策本部には必要なのである。

災害対策本部長、副本部長、災害対策本部会議メンバーを頂点にしたヒエラルキー構造の災害対策本部は、裾野の部分はいくつかの班に分業化している。各班で収集した情報はヒエラルキーの頂点に集められ、分析され、本部長の判断へ収斂する。しかし、大量かつ多様な情報を全て精査し一元化することは、現実的には難しい。どの部署が、どこの場所で情報を一元化する作業を行うのか。様々な種類の災害情報が大量に押し寄せられてくる。とても一つの部署で情報処理を行うことはできない。その点で、普段の行政組織と同様に分業化が必要となることは間違いない。ただし災害情報の処理は、その部署だけで自己完結することはできない。外部からの情報がどのチャンネルに飛び込んでくるのか分からない。市民生活課に電話したがつながらず、建設課につながったので、そこで避難者の情報が外部から伝えられるということは十分に考えられる事態である。従って、部署を跨いだヨコの連携、つまり協働とコミュニケーションが重要になる。本部会議と各班の情報処理担当が本部室で一堂に会して情報分析することが推奨されるのは、このためである。

分業化とヒエラルキーも、協働とコミュニケー

ションも、組織として達成すべき目標が定められていなければ、災害対策本部は全体として機能しない。繰り返すが、災害情報の処理は、その部署だけで自己完結することはできない。それにもかかわらず、他の部署が何を行っているのか無関心だったり、全体の災害対応の中での位置を見極めないままで、全体よりも自分の部署を優先してしまったりする。これをロビンソン・クルーソー・シンドロームという¹⁰。災害対応は全庁対応であると言いながら、災害対策本部は実際には班ごとに分業化している。そのため、平時と同じように自分のところで業務を完結させようとしてしまう。災害対応における全体目標が設定されていなければ（設定されていても全職員が認識していなければ）、部署ごとに達成すべき目標が異なることになる。全ての部署が共通して優先すべき災害対応業務は何かを検討することが必要なのである。

今、BCPの作成が全国の自治体で進められている。BCPは各部署がそれぞれ優先すべき災害対応業務や日常の行政業務を洗い出すことが目的である。近年多発かつ大規模化する水害・土砂災害について言えば、本当に検討すべきは、部署ごとの個別の優先業務ではなく、全体目標と全部署共通の災害時優先業務の設定である。

ここまでの議論を整理すると、首長の意思決定に資する組織設計が、災害対策本部のあり方を検討する上で必要なのである。なぜなら、重要度や正確度の異なる大量の情報が一度に殺到する中で、行動プログラムに関わるクリティカルな情報（客観的指標）を把握しなければならないからである。そして、クリティカルな情報を迅速に本部会議に伝達したり、他の部班と共有したりできなければならない。そのための組織をデザインする鍵となるのが、①目標、②協働、③分業化、④ヒエラルキー、⑤コミュニケーションということになる。これらをあえて一つにまとめれば、情報処理と言い換えることができるかもしれない。つまり、災害対策本部という一つの大きな行政組織全体の情

報処理能力を向上させることが、災害対策本部の組織課題と言えるのではないだろうか。

おわりに

意思決定論の観点から災害対策本部を考察すれば、非合理的ないし偶発的な判断で「様子を見る」という意思決定をすることを避けなければならない。そのためにも行動プログラムが災害対策本部には必要となる。しかし、行動プログラムが整備されていても、大量の情報が押し寄せてくる中で合理的かつ規範的な意思決定をすることは容易ではない。だからこそ、首長の意思決定のための組織を設計することが重要となる。そして、その目的は、災害対策本部の情報処理能力を向上させることにある。従って、単に平時の組織を名称だけ変えてそのままにし、庁舎内の会議室に災害対策本部を設置すればいいと安易に考えるべきではない。

本稿から災害対策本部を捉えると、意思決定機関である本部会議（本部長、副本部長、本部員）と、意思決定のために必要な災害情報の処理（収集・整理・分析・共有）を行わなければならない事務局機能（つまり防災所管部署である総務課ないし防災課、これに災害対策本部各班の情報処理担当者）までを災害対策本部の中核部とすることができよう。それ故、実際に庁舎内に災害対策本部を設置する場合、この中核部が収まる本部室を用意する必要がある。例えば兵庫県佐用町の災害対策本部や長野県飯田市の災害対策本部のレイアウトを見てもらうとイメージしやすい¹¹。机上の組織として災害対策本部を検討するのではなく、首長が見ている中で、実際に本部室を設置する訓練をすることを推奨する。そして、そこから本部室の中で情報と指示がどう流れるのかを検討してもらいたい。

【参考文献】

- 1 本稿で指摘している災害対応の失敗事例については、以下を参照してもらいたい。
飯塚智規（2016a）「基礎自治体の水害・土砂災害対応における教訓を学ぶ」（一財）日本防火・危機管理促進協会『危機管理レビュー Vol.7』
飯塚智規（2016b）「洪水・土砂災害対応における基礎自治体の課題」（一財）消防防災科学センター『消防防災の科学』No.124
- 2 桑田耕太郎、田尾雅夫（2010）『組織論 [補訂版]』有斐閣 pp.56-57
- 3 内閣府（2019）『避難勧告等に関するガイドライン②（発令基準・防災体制編）』p.4
- 4 飯塚智規（2016a）前掲論文 p.28
- 5 吉井博明（2008）「災害情報に関するグレシャムの法則と対策」『消防防災』第24号（春季号）東京法令出版 p.2
- 6 東広島市（2019）『平成30年7月豪雨における災害対応等検証報告書』pp.5-6
- 7 桑田耕太郎、田尾雅夫（2010）前掲書 p.57
- 8 田尾雅夫（2012）『現代組織論』勁草書房 p.36
- 9 同上 pp.20-22
- 10 Eric Auf der Heide（1989）*Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination* C.V. Mosby Company p.57
- 11 兵庫県佐用町の災害対策本部のレイアウトについては、以下を参照。
小松幸夫（2016）「平成21年台風第9号災害後の佐用町における防災体制の取組について」（一財）消防科学総合センター『地域防災データ総覧 災害対策の標準化へのアプローチ編』
また、長野県飯田市の災害対策本部のレイアウトについては、地域防災計画の資料編に掲載されている。以下のホームページを参照（2019年4月15日閲覧）。
<https://www.city.iida.lg.jp/soshiki/35/local-disaster-prevention-plan-2017.html>