

分担研究報告書

分担研究 5：有事の専門機関である警察・消防・自衛隊、企業等における 災害時の情報管理、リーダーシップ、育成方法の検討

研究分担者 宮崎 美砂子 （千葉大学大学院看護学研究科 教授）

研究要旨

自衛隊、警察のいずれの組織も指揮命令系統が明確であり、体系的な階層に基づき、統括者が位置づけられ、各階層における統括者の役割、責任をもつ範囲、権限が明確に規定されていた。それにより有事において迅速かつ組織として有機的に活動することを可能としていた。また人材育成においては、組織の目的及びそれを具現化していくための教育体系が整備されており、座学による知識修得と共に、机上訓練、実践訓練による思考・判断・行動の修得が徹底されていた。自衛隊は実践訓練そのものが平時に計画的に組み込まれているのに対して、警察は計画的な研修体系をもつ一方で、警察官としての平時の業務そのものが思考や判断・行動にかかわる能力を高める場であり、OJT そのものが訓練であることにも特徴が見られた。

自治体の統括保健師の災害対応力の育成に対する示唆として、統括者の役割・権限の明確化と組織における共通理解が統括者の役割発揮の前提及び基盤として必須であること、また思考や判断・行動を実質化するための訓練の反復の重要性と効果的な方法について意義ある情報が得られた。

（研究協力者）

吉富 望・日本大学危機管理学部・教授

A．研究目的

本研究は、有事の専門機関である警察・消防・自衛隊、および企業における危機管理部門において、実務的な統括役割を担う人材（以下、実務統括者）に求められる能力及びその育成方法について情報収集を行い、自治体の統括保健師の災害対応力の育成に対して、応用可能な点を明らかにすることを目的とする。なお統括保健師とは、自治体の保健師職の中でリーダー的あるいは調整的な役割を担う保健師とする。

B．研究方法

1）調査の構成

本調査は、面接調査を基本とし、文献により補足情報を得ることとする。

2）調査対象者の選定要件・人数・リクルート方法

警察、消防、自衛隊、企業の危機管理部門のいずれかの経歴をもち、現在、大学等の教育研究機関において危機管理学を教授している教育研究者であり、本研究に協力の同意の得られた数名。研究代表者及び共同研究者によるネットワークを介して、調査対象者の条件を満たす候補者をリストアップし、研究協力の打診を行いながら調査対象者を得た。

3）調査方法

面接調査（インタビューガイドに基づく半構造化面接）を概ね対象者1人あたり90分～120分、1回実施した。

4）調査内容

（1）調査対象者の基本属性

年代、有事の専門機関または企業の危機管理部門の勤務年数

（2）調査事項

過去に所属していた有事の専門機関あるいは企業の危機管理部門において、実務的な統括役割を担う人材とは、当該組織において、どのような部署・職位がそれに相当するか？

その人材育成において組織が重視している点は何か？（その人材に求められている能力とは何か？）

上記の実務的な統括役割を担う人材の育成は組織においてどのように行われているか（教育の体系や方法は）？

とくに危機発生時の情報知識の形成とその運用方法、リーダーシップの発揮の点に関して特徴的に求められる能力やその育成方法とは何か？

有事の専門機関あるいは企業の危機管理部門における人材の育成方法を自治体職員（中でも保健師）の災害対応力の育成に応用するとしたら、どのような点が考えられると思うか？

（倫理面への配慮）

調査対象者に対して本研究の趣旨を口頭及び文書を用いて説明し研究参加の了解を得た。また個人情報保護やデータ管理の徹底について説明し遵守した。本研究計画は、千葉大学大学院看護学研究科研究倫理審査委員会から承認を受けた（承認番号 28-37、平成28年10月21日）。

C. 研究結果

1. 対象者の概要

表1に示す。

表1 対象者の概要

事例	関係機関	性別・年代	勤務年数	インタビュー時間
1	陸上自衛隊	男性・50歳代	32年	90分
2	警察	男性：60歳代	21年+18年（民間）	90分

2. 当該機関において実務的な統括役割を担う人材と所属部署・職位

<p>(事例1)</p> <ul style="list-style-type: none"> 自衛隊は国の機関 連隊(800人の統括)⇒大隊(300人の統括) ⇒中隊(100人の統括)⇒小隊(30人の統括) ⇒班(10人の統括)⇒分隊(3人の統括)のそれぞれにおいて統括役割を担う人材を配置。 <p>(事例2)</p> <ul style="list-style-type: none"> 警察は都道府県の機関 巡査部長(部下をもつ)⇒警部補(係の統括) ⇒警部(課の統括)⇒警視(署全体の統括)
--

3. 実務的な統括役割を担う人材の育成において組織が重視している点及び当該の人材に求められている能力

<p>(事例1)</p> <ul style="list-style-type: none"> 上位の部署からの「包括的命令」を「解釈」し「現場の状況に合わせて指示」を出す能力が求められる。 (例)“避難所のニーズ把握”という包括的命令に対して、避難所の受付にて担当者から基本情報を入手すると共に、個別情報の把握が必要と思われる点について、例えば女性隊員に女性避難者への聞き取りの指示を出すなど。 情報の取扱いの点では、「情報サイクル」「範囲(対象とする地理的範囲)」「誰にとって必要な情報か(ユーザーの見極め)」「公開情報と制限情報の判断」のそれぞれを重視する。 <p>(事例2)</p> <ul style="list-style-type: none"> 警察官は上司の命令を受けて職務を執行する(警察法)が、警察官個人を独立した法の執行官であると規定している(警察官職務執行法)。(警察法では「警察官は・・・」と警察官個人を主体に記載がなされている)。自衛隊の場合、基本は部隊で行動するが、警察の場合、基本は警察官個人が法務執行官として独立して職務を執行する。自分で状況判断してどのように対応すべきかを座学と現場実習・実務により学んでいく。職務修得記録表(コンピテンスが記載)によって自己・他者評価により修得状況が把握できるようにしている。
--

4. 実務的な統括役割を担う人材の教育の体系や方法

<p>(事例1)</p> <ul style="list-style-type: none"> 教育体系：幹部候補生学校⇒幹部初級課程(専門別)⇒幹部上級課程(専門別)⇒幹部学校(例：指揮幕僚課程)⇒幹部学校(例：幹部高級課程) 方法：図上訓練、シミュレーションの連続・徹底。人材育成(訓練)が仕事であり、勤務時間のほとんどを割いている。シミュレーションは評価者を配置して行われる(評価者は全体の動き、個々人の動きのそれぞれを評価する。シミュレーションの過程でストレス(イベント)を与えてその反応を見て評価する。評価者は事前にシミュレーション事例に対して理想的な動きをあらかじめ想定しておき、実際の訓練生の動きと照らしたときにどこが異なるのかその理由は何かを分析する。訓練後の振り返りは、実施直後のAfter Action Review(AAR)と1週間後の研究会により行い、なぜ、ここでこうしたのか、こうすべきだったのではないかと、それは何故かを討議し合う。 配置：現場、中央・地方、現場、中央・地方への配属を繰り返しながら統括の責任範囲を拡大。 <p>(事例2)</p> <ul style="list-style-type: none"> 教育体系：国を頂点として組織的に行われている。つまり国が一元的に教育訓練の枠組み・プログラムを持っており、資材も提供し、ガイドラインに従って、各都道府県の警察学校が実施主体となり全国的に教育がなされている(用いる言語・知識・経験が同様である人材が育成される)。初任教養⇒警察署に配置(現場実習)⇒初任補習教養⇒警察署等(実践実習)⇒生活安全捜査任用課(巡査)⇒専門研修(講義・実務；生活安全、交通警察、刑事等)⇒階級別研修(講義・実務；巡査部長、警部補、警部、警視) 方法：座学と実務を組み合わせた体系的な教育。 幹部の教育：巡査部長任用科では、部下をどう統率するか、あるいは初級幹部として組織をどのようにまとめていくかを学ぶ。警部補は係長級であり中核幹部として1つの警察署の部署(科)の責任者として組織をどうまとめていくかを学ぶ。警視は大きい警察署の課長の上に相当する副署長・署長になっていく人材であり、そのためどのような素養が必要かどのように組織をまとめていくかを学ぶ。階級が上がるごとに責任をもつ組織の単位が大きくなる。幹部教育は座学であるが、ワークショップ、経験談、ケーススタディを含む。しかし基本は何といてもOJT(毎日が何かしらの犯罪が起こり対応している。仕事をしながら学ぶ)の中にある。毎日の業務の中で振り返りの仕組みを運用する余裕はないが、同僚・上司とのコミュニケーションが極めて重要でそれにより自己の判断・行動がどうであったかを考え次に活かしていくことになる。一方で災害は非日常なので特別な訓練が必要との認識があり、幹部研修には機動隊の部隊運用訓練もある。また災害時における特別派遣の経験を積み重ねることでコンピテンスを身に付けていく。
--

5 .とくに危機発生時の情報知識の形成とその運用方法、リーダーシップの発揮の点に関して特徴的に求められる能力やその育成方法

(事例1)

- ・情報知識の形成とその運用方法について：包括的命令を解釈するにあたり、何を見ればよいのか(どんな情報を得ればよいのか)は訓練によって培われ、組織としての共通言語、共通認識から生み出される判断と行動であり、担う人の能力は組織として均一化されているところに特徴がある。
- ・リーダーシップについて：心技体のバランスが重要。チーム構成員への配慮ができなければチームワークを働かせることができない。

(事例2)

- ・幹部に求められること：災害現場を見たときに、今何が起きているかという状況把握ができ、何を自分たちはしなくてはならないかが考えられて、行うことに優先順位を付け、優先順位に従って手持ちの限られた人的資源をどう割り振り活用して、任務を達成していくか、に尽きる。
- ・情報知識の形成とその運用方法について：今何が起きているかを把握するために情報の収集力、分析力は必要であるが、情報を集めるといのは、情報を取れる力である。要するにどの部署の誰に聞けばよいかというような調整能力が必須。幹部は調整力をもって情報収集し、他部署の役割を把握した上で自分たちがすべきことを調整して優先順位を付ける。優先順位の決断は、相談し合う(調整する)ことによって決まる。情報収集・活用の基として調整力が重要。
- ・リーダーシップについて：部下の能力を見極められることが重要。部下の能力を査定した上で的人员配置、部下の不満を理解し配慮ある行動ができ信頼関係の基組織を人員・組織を動かせるかが重要。また必要であることの発信ができて、他組織・部門と連携できることが重要。

6 .有事の専門機関あるいは企業の危機管理部門における人材の育成方法を自治体職員(中でも保健師)の災害対応力の育成に応用可能と考えられる点

(事例1)

- ・イメージの共有、つまり組織全体が発災後の時間経過の中でどのように動いていくのか、組織としての動きと時間軸の動きとを合わせてイメージできることが重要である。

(事例2)

- ・組織における統括保健師の位置づけ、という前提となるものが現段階で曖昧であり課題であると感じた。組織体制や任務が明確化されているからこそ体系的に活動ができる。本研究は、教育研修のアプローチから体制や任務体制の整備を図る動きを作っていこうとしている、とも受け取れた。
- ・訓練の積み方：レーニング(ゼロからスタートした者を一定のレベルにまで持ち上げる)、ドリル(思考や身体の動かし方;手順が完全に身付くよう繰り返す)、エキササイズ(現場を想定したシナリオ演習を行い実際に動けるかどうかやってみる)このサイクルをループのように繰り返していく考え方を、保健師の能力開発にも取り入れるとよい。

D . 考察

1 . 統括者の役割・権限

自衛隊、警察のいずれの組織も指揮命令系統が明確であり、体系的な階層に基づき、統括者が位置づけられ、各階層における統括者の役割、責任をもつ範囲、権限が明確に規定されていた。それにより有事において迅速かつ組織として有機的に活動することを可能としていた。

2 . 人材育成

人材育成においては、組織の目的及びそれを具現化していくための教育体系が整備されており、座学による知識修得と共に、机上訓練、実践訓練による思考・判断・行動の修得が徹底されていた。自衛隊は実践訓練そのものが平時に計画的に組み込まれているのに対して、警察は計画的な研修体系をもつ一方で、警察官としての平時の業務そのものが思考や判断・行動にかかわる能力を高める場であり、OJTそのものが訓練であることにも特徴が見られた。

3 .自治体の統括保健師の災害対応力の育成に対する示唆

1) 統括保健師の災害時の役割・権限の明確化
統括保健師の災害時の役割及び権限の明確化、さらには、それらの自治体組織内における共通理解が統括者の役割発揮の前提及び基盤として必須であると示唆された。

2) 統括者としてコアとなる能力

イメージの共有、つまり組織全体が発災後の時間経過の中でどのように動いていくのか、組織としての動きと時間軸の動きとを合わせてイメージできることが重要となる。統括者としてコアとなる能力として、包括的指示の解釈力、情報収集・人員配置・部門間役割のすべてにかかわる調整力、チーム構成員への配慮や能力査定を踏まえたチームの機動性の促進等が重要であることが示唆された。

3) 統括者の能力育成方法

思考や判断・行動を実質化するための反復訓練が重要であり、計画的な訓練機会を持つことが必要と示唆された。その訓練機会は、OJT及びOff-JTを組み合わせた設定が可能であり、訓練機会を重層的にしていくためにもそのような組み合わせが必要である。

体系的な教育を計画するためには、修得すべきコンピテンシーを基盤においた教育体系が必要であり、とくに、形式的な知識を、思考力や判断・行動力に転換するための具体的な教育方法に、一層の強化が必要と示唆された。訓練の手法として、レーニング、ドリル、エキササイズといったサイクルを繰り返す手法は、統括保健師の災害対応力育成のためにも意義あるものと示唆された。

さらに、実践的な訓練においては、評価が重要であり、評価者の役割の重要性についても示唆を得た。

E．結論

自衛隊、警察のいずれの組織も指揮命令系統が明確であり、体系的な階層に基づき、統括者が位置づけられ、各階層における統括者の役割、責任をもつ範囲、権限が明確に規定されていた。それにより有事において迅速かつ組織として有機的に活動することを可能としていた。また人材育成においては、組織の目的及びそれを具現化していくための教育体系が整備されており、座学による知識修得と共に、机上訓練、実践訓練による思考・判断・行動の修得が徹底されていた。自衛隊は実践訓練そのものが平時に計画的に組み込まれているのに対して、警察は計画的な研修体系をもつ一方で、警察官としての平時の業務そのものが思考や判断・行動にかかわる能力を高める場であり、OJTそのものが訓練であることにも特徴が見られた。自治体の統括保健師の災害対応力の育成に対する示唆として、統括者の役割・権限の明確化と組織における共通理解が統括者の役割発揮の前提及び基盤として必須であること、また思考や判断・行動を実質化するための訓練の反復の重要性と効果的な方法について意義ある情報が得られた。

F．健康危険情報

なし

G．研究発表

なし

<参考文献>

- 1．平成28年版 日本の防衛 防衛白書(防衛省編)，日経印刷株式会社，2016年．
- 2．平成28年版 防衛ハンドブック(朝雲新聞社出版業務部編)，朝雲新聞社，2016年．
- 3．平成28年版 警察白書(国家公安委員会・警察庁編)，日経印刷株式会社，2016年．