

課程博士審査報告書

平成 31 年 2 月 15 日

申請学位： 博士（国際開発）
学位申請者： 佐藤 智美（サトウ トモミ）
所属： 拓殖大学大学院国際協力学研究科博士後期課程国際開発専攻（在学中）
6D752—2016
課程修了予定（平成 31 年 3 月 31 日）

論文題目： 大規模震災における人命救助率向上に関する一考察
—地方自治体・自衛隊・DMAT による連携を中心に—

英文題目： A Study on the Improvement of Lifesaving Cooperation in a Large-Scale Earthquake Disaster: Focusing on Cooperation between Prefectural Government Office, SDF and DMAT

審査委員会： 主査 国際学部教授 新田目夏実
副査 国際学部教授 佐原隆幸
副査 国際学部教授 吉野文雄

I 論文の要旨

1. 概要

阪神・淡路大震災や東日本大震災のような広域にわたる激甚災害は、緊急時における救命体制に関し、様々な課題を提示した。例えば、通常の局所的災害の場合、地方自治体の指揮のもと、救命の任に当たる主たる組織は地域の警察や消防であるが、広域災害時には、それ以外の外部組織にも広く支援の要請を行う必要がある。その結果、法改正、制度改革、組織新設等の観点から広域激甚災害時における危機管理体制の整備が進んだ。

例えば、阪神・淡路大震災以降、自衛隊の派遣に関する制約が少なくなり、より柔軟かつ迅速に災害救助に携われるようになった。また、厚生労働省は、2005 年 1 月に超急性期の医療支援に 대응するために、「災害派遣医療チーム」（Disaster Medical Assistance Team: DMAT）（以下、DMAT と略記）の養成を開始した。新設された DMAT チームと自衛隊の医療チームとの協力も徐々にではあるが進展しつつある。大規模震災時の被災患者の広域搬送に

備えて、自治体や自衛隊には、被災者をトリアージし、治療目的に応じた病院へ搬送するための広域搬送拠点医療施設（Staging Care Unit：SCU）を設置する構想も生まれた。

このように、地方自治体、自衛隊、厚生労働省/DMAT といった外部組織の間に、近年より密接かつ積極的な協力関係が生まれつつあるが、その協力関係にはまだまだ不十分どころが多く、リソースを最大限に活用しているとは言えない。そのため、緊急時における「避けられる死」（preventable death）の課題が、十分に解決されたとは言えない状況にある。

佐藤智美氏による本論文は、大規模かつ広域の激甚災害の現場で人命救助活動に携わる組織として、特に地方自治体、自衛隊と DMAT を取り上げ、救命率を改善するためには、そのような組織がどのように運営され、また連携すべきであるか、検討したものである。

理論的には、本研究では、地方自治体、自衛隊及び DMAT における三者間連携をスムーズに行うためには、地方自治体に、自衛隊と DMAT との効果的連携を可能にするような組織運営のシステムが必要であることを指摘する。また、地方自治体、自衛隊及び DMAT には、災害時にお互いの情報共有と連絡調整を可能にするような「連絡官」が必要であると考え。この二つを組み合わせることにより、四つの類型を導出することができる。本研究では、この仮説的モデルにもとづき、通常の災害、阪神・淡路大震災及び東日本大震災時の組織運営と連携のあり方を位置づけ、理想的状態となるためには、地方自治体が効果的組織運営のシステムを有し、また、各組織の中に連絡官が存在していることが必要であることを明らかにした。なお、災害支援の理念型を実現するプロセスについては、三者間連携の発展段階について、拡張された「階段モデル」（Staircase Model）を用いて、その発展プロセスを示した。

ただし、以上の理論的モデルの実現には、幾多の現実的障害が存在している。そこで、阪神・淡路大震災と東日本大震災の経験にもとづき、解決すべき課題について詳細に整理したうえで、結論として、理論的モデルを実現し、運用するためには何が必要かという点について政策提言を行った。

2. 研究の意義

本研究は 72 時間以内の人命救助率の向上のために何が必要か、地方自治体、自衛隊、DMAT という三つの組織間の連携の観点から研究するものであるが、特に以下の 5 つの領域において、災害支援研究に、理論的、実証的貢献をするものである。

まず、第 1 に、従来災害支援に際し、自衛隊は自治体にとっての外部支援組織であるが、政治的な理由もあり、積極的に活用されてきたわけではなかった。しかし、阪神・淡路大震災を契機として自衛隊が貢献する可能性について認識されることとなった。東日本大震災においては、自衛隊に加え、災害医療に特化した「災害派遣医療チーム」（Disaster Medical Assistance Team、DMAT）の役割も重要視されるようになった。大規模災害時における主たる役割は、現在、地方自治体が司令塔、自衛隊が搜索救助、DMAT が災害医療であるが、本研究の第一の意義は、以上を背景として、特に 72 時間以内の人命救助率の向上のためには、

これらの組織間の連携が極めて重要であることを明らかにした。

第 2 に、先行研究では、広域支援体制を要する大規模災害の際に、地方自治体、自衛隊及び DMAT 内部の組織運営のあり方については十分な研究が行われてこなかった。自衛隊及び DMAT については、もともと災害時に効果的に機能する組織運営の仕組みを有しているが、自治体には、そのような仕組みがない。この点は従来の研究では十分に指摘されてこなかった課題である。したがって、本研究では、広域かつ大規模激甚災害において、これらの三つの組織の協働を可能にするような共通の組織運営システム、特に自治体のシステムについて検討する。

なお本論文ではこのような組織運営方法について「指揮・統制」という用語をあてる。「指揮・統制」とは、もともと軍事組織で使われる用語であるが、現在、経営学やコンピュータサイエンス等の分野において幅広く用いられている用語であり、それらに共通して言えることは、いかなる組織であっても、特定目的を達成するために、利用可能な資源をふまえて実施計画を作成し、それを執行するためのシステムが必要であることである。「指揮・統制」という用語は、自衛隊のみならず厚生労働省 DMAT における組織運営方法を説明する場合にも用いられているため、本研究では災害時における組織運営と地方自治体・自衛隊・DMAT 間の三者連携システムを分析する共通の用語として「指揮・統制」という用語をあてることにする。

第 3 に、地方自治体、自衛隊、DMAT という異なる組織が連携するためには、互いの情報の共有が必要であるが、そのためには組織を結ぶ仲介者—「連絡官」—が必要である。しかし、各組織において、「連絡官」の制度化の有無やその状況、また、連絡調整要領や調整のための様式等については定まっていない。したがって、本研究では、これらの異なる三つの組織が、救助に係る調整業務をスムーズに行えるような連絡官制度について検討する。

第 4 に、地方自治体の内部組織と外部組織に効果的な指揮・統制と連絡官制度を導入するに際し、拡張された階段モデル (Staircase Model) によってそのプロセスを提示する。階段モデルは開発途上国における制度開発の現場で用いられる国際協力の理論的手法である。通常、階段モデルは 1 つの組織要素に焦点を当てその発展プロセスを示すものであるが、本研究では 2 つ以上の組織の内部組織と外部的連携の同時的発展過程について検討する。なお、このモデルにおいては、制度開発のプロセスを示すだけでなく、連絡官を含め、組織にかかわる個人と組織のキャパシティ・デベロプメント過程についても同時に検討している。

最後に、新しい制度が導入されても、実地の訓練がなければ災害時に効果的な救命活動を実現することはできない。これまで自治体を実施してきた総合防災訓練や図上訓練ではなく、災害時に生起する具体的な局面に即して、共通の指揮・統制方法や、機能別の実働訓練を行う必要がある。具体的には、①指揮・統制、②連絡調整、③人命救助、④ロジスティクス活用、⑤輸送活動に焦点をあて、異なる組織間の効果的連携を狙った具体的機能別訓練について提唱する。従来の研究においては、異なる組織間連携の実現を狙った機能

別訓練について検討した研究はなく、その点が本研究の第 5 番目の貢献である。

3. データ

データについては、阪神・淡路大震災及び東日本大震災に関する一次資料と関係者に対する聞き取りを行った。

まず、阪神・淡路大震災に関しては、公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構の収集した貝原俊民兵庫県知事と、野中光男中方総監部幕僚副長等の関係者のオーラルヒストリーを用いている。この資料は当初「30 年間非公開」とされた資料であるが、2014 年以降公開が始まったばかりの非常に重要な一次資料である。

また、兵庫県庁側の震災対応については、兵庫県公館県政資料館所蔵の目録化されていない未整理の一次資料に加え、兵庫県庁県民情報センターが所蔵する同震災当時の『兵庫県地域防災計画 昭和 62 年修正』、同震災後の『兵庫県地域防災計画（地震災害対策計画）平成 8 年修正』等を収集し利用した。

自衛隊側の状況を示す一次資料については、国会図書館が所蔵する「阪神・淡路大震災災害派遣行動史：平成 7 年 1 月 17 日～4 月 27 日」（防衛庁陸上幕僚監部、1995 年）を、また、自衛隊医療支援活動に関しては、桑原紀之自衛隊中央病院保健管理センター長より寄贈された『よくわかる自衛隊災害派遣（医療支援）』（自衛隊災害医療研究会、2005 年）等を参照している。

東日本大震災については、岩手・宮城・福島県が所蔵し、非公開の同震災当時の「岩手県地域防災計画（2010 年 3 月 25 日改正）」、宮城県防災会議「宮城県地域防災計画 震災対策編」（2004 年 6 月）、「宮城県地域防災計画 風水害等災害対策編」（2005 年 6 月）、「福島県地域防災計画 一般災害対策編」（2011 年 2 月）、「福島県地域防災計画 地震・津波災害対策編」（2011 年 2 月）を収集し利用した。

関係者への聞き取りに関しては、兵庫県、岩手・宮城・福島県、自衛隊及び DMAT 関係者への聞き取りをおこなっている。

II 論文の構成

序 章

- 第 1 節 問題の所在
- 第 2 節 研究の目的
- 第 3 節 研究の意義
- 第 4 節 研究方法及びデータ
- 第 5 節 論文の構成

第 1 章 先行研究

- 第1節 大規模災害時の法的課題
 - 1. 伊勢湾台風と法整備
 - 2. 阪神・淡路大震災と法改正
 - 3. 東日本大震災と法改正
- 第2節 平時と災害時の防災体制と連携
 - 1. 平時の政府の防災体制
 - 2. 災害時の政府・各省庁・地方自治体の連携
- 第3節 人命救助組織の特徴—地方自治体、自衛隊及びDMATの法的根拠と広域連携
 - 1. 地方自治体
 - 2. 自衛隊
 - 3. DMAT
- 第4節 地方自治体、自衛隊及びDMAT組織内の指揮・統制
 - 1. 地方自治体の指揮・統制
 - 2. 自衛隊の指揮・統制—C4ISR
 - 3. DMATの指揮・統制—CSCATT
- 第5節 地方自治体・自衛隊・DMAT間の組織間連携
 - 1. 組織間連携の課題—地方自治体と自衛隊
 - 2. 組織間連携の課題—地方自治体とDMAT
 - 3. 組織間連携の課題—自衛隊とDMAT
 - 4. 組織間連携の課題—地方自治体・自衛隊・DMAT
- 第6節 分析視角
 - 1. 分析視角—日本の特性に合った新たな指揮・統制
 - 2. 分析視角—連絡官制度
 - 3. 分析視角—日本の特性に合った新たな指揮・統制と連絡官制度の活用
- 第7節 要約と課題

第2章 地方自治体及び自衛隊の平時と災害時の指揮・統制と連携の実態及び課題 —阪神・淡路大震災を事例として—

- 第1節 平時と災害時の兵庫県庁の組織と指揮・統制の実態
 - 1. 平時の組織及び指揮・統制の実態
 - 2. 災害時の組織と指揮・統制の実態
 - 3. 災害対策総合本部の活動の実態と問題点
- 第2節 兵庫県庁の「窓口」の実態
 - 1. 発災直前の「窓口」の実態—局所的な震災対応「窓口」
 - 2. 災害時の「窓口」の実態—災害派遣要請と指揮・統制力
- 第3節 自衛隊に対する災害派遣要請と災害派遣準備の実態

1. 災害派遣要請と災害派遣準備に対する県知事の認識
2. 災害派遣準備の実態

第4節 自衛隊の「連絡官」の実態—「方面連絡調整所」による連携の強化

1. 中方総監部による連絡体制と指揮・統制機能の強化
2. 「県庁連絡班」の編成・役割・連携上の課題
3. 「方面連絡調整所」の設置、同所長の役割、連絡調整業務上の課題

第5節 要約及び課題

1. 要約
2. 課題

第3章 地方自治体の平時と災害時の指揮・統制と連携の実態及び課題

—東日本大震災を事例として—

第1節 平時と災害時の各県庁の組織と指揮・統制の実態—岩手県

1. 平時の組織及び指揮・統制の実態
2. 災害時の組織と指揮・統制の実態
3. 災害対策本部支援室の活動の実態と課題

第2節 平時と災害時の各県庁の組織と指揮・統制の実態—宮城県

1. 平時の組織及び指揮・統制の実態
2. 災害時の組織と指揮・統制の実態
3. 災害対策本部の本部事務局の活動の実態と課題

第3節 平時と災害時の各県庁の組織と指揮・統制の実態—福島県

1. 平時の組織及び指揮・統制の実態
2. 災害時の組織と指揮・統制の実態
3. 災害対策本部の本部事務局の活動の実態と課題

第4節 要約及び課題

1. 要約
2. 課題

第4章 自衛隊とDMATの災害時の指揮・統制と連携の実態と課題

—東日本大震災を事例として—

第1節 自衛隊の連絡調整所の実態

1. 自衛隊の連絡調整所の実態
2. 自衛隊の指揮・統制の実態

第2節 自衛隊医療チームの指揮・統制と連絡調整所の実態

第3節 DMATの指揮・統制と連絡調整系統の実態

第4節 自衛隊とDMATの指揮・統制の実態と課題

1. 岩手県－花巻 SCU を事例として
2. 宮城県－霞目 SCU を事例として
3. 福島県－双葉病院の入院患者救助を事例として

第 5 節 要約及び課題

1. 要約
2. 課題

第 5 章 結論、政策提言

第 1 節 要約

第 2 節 理念型の検証

1. 実態と理念型の再検証
2. 理念型のあるべき姿－3つの視点

第 3 節 広域災害時の人命救助組織のための 5つの機能別訓練と機能別の指揮・統制方法

1. 指揮・統制実働訓練
2. 連絡調整実働訓練
3. 人命救助実働訓練
4. ロジスティクス活用実働訓練
5. 輸送実働訓練

参考文献

III 論文（各章）の概要

序章では問題の所在、研究目的、研究の意義を明らかにしたうえで、研究方法とデータについて述べている。

第 1 章では、政府組織間の運営上の課題と、地方自治体・自衛隊・DMAT の組織間運営上の課題について、過去の研究をふまえ明らかにした。政府組織間運営の課題として、日本は米国のように、災害の種類にかかわらず一つの組織行動原則で対応するという「オールハザード・アプローチ」を採用しておらず、災害の種類別に所掌する省庁が異なる「シングルハザード・アプローチ」を採用してきた。そのため、災害対策基本法等の法整備と防災組織の改編に際し、災害対応のための組織行動原則を体系化し、政府機関と自治体間でスムーズに連携する組織の運営について検討がおろそかになっていた。政府組織間運営の課題は、地方自治体にも該当するものであった。

次に地方自治体・自衛隊・DMAT の組織間運営において三者間連携をスムーズに行うためには、自治体には、自衛隊と DMAT との効果的連携を可能にするような指揮・統制システムが必要であり、また、自治体、自衛隊及び DMAT には、災害時にお互いの連絡調整を可能に

する「連絡官」が必要であることを述べた。

この二つを組み合わせることにより、広域災害における連携の実態と理想をモデル化することが可能になる。本研究では、この仮説的モデルにもとづき、通常の災害、阪神・淡路大震災、及び東日本大震災時の連携のあり方を位置づけ、理想的連携とは、地方自治体が効果的指揮統制システムを有し、また、各組織の中に連絡官が存在していることが必要であることを明らかにした。ただし、以上は理念型であり、このような理論的モデルの実現には、幾多の現実的障害が存在している。そこで、阪神・淡路大震災と東日本大震災の経験にもとづき、より現実的かつ実効性のある標準的モデルに修正していく必要がある。

なお、上記の理念型は災害時の人命救助組織間の連携モデルであるが、本稿の目的である 72 時間以内の救命率向上のためには、救命のための連携モデルという視点も必要である。したがって、事例分析をするにあたり、一般災害と救急医療というニーズを分類して、考慮する必要がある点について指摘した。

第 2 章では、阪神・淡路大震災を例に、地方自治体及び自衛隊の順に、指揮・統制システム、連絡官及び連携要領の実態を理念型に近づけるため、どのような課題が存在するかという点について指摘した。

まず、自治体の場合、兵庫県知事と県内部組織の指揮・統制は、災害時においても平時と同様の組織体制と指揮・統制方法であり、災害時に機能するものではなかった。同県は、平時の行政組織内のみで機能するトップダウン方式の指揮・統制を固持したことに加え、自衛隊に対する災害派遣要請を適切なタイミングで指示することができなかった。なお、同震災後、策定された『兵庫県地域防災計画（地震災害対策計画）平成 8 年修正』によると、災害対策本部は依然として平時の行政組織の部局を中心に編成されており、災害対策本部長（知事）以下、部局の指揮・統制方法に関しても平時と変わっていない。

次に、自衛隊との連携要領に関しては、以下の 2 点を課題として挙げることができる。まず、防災窓口である県生活文化部消防交通安全課は、少人数体制であり、平素から大規模災害に対する危機管理意識が希薄である上、実働の防災訓練を実施していなかったため、自衛隊とスムーズな連携を図ることができなかった。また、自衛隊に対する支援要請に際し、県庁には自衛隊と調整する連絡調整窓口がなかったため、自衛隊との連絡調整業務に支障を来した。

次に、震災後、兵庫県庁の防災窓口は、知事公室消防防災課の所掌となった。しかし、防災・危機管理ポストには、依然として、自衛隊と密接に連絡が取れるような職員が配置されていないのが現状である。危機管理ポストは必ずしも退役自衛官であるべき必要はないが、災害時に県庁が連携する最も重要な外部組織の一つが自衛隊であるという条件については、同ポストへの人材登用にあたり慎重に考慮すべき要件であるように思われる。

第 3 章では、「理想型」に照らして、自治体、自衛隊及び DMAT の順に指揮・統制、連絡官制度及び連携要領の実態にもとづいて課題を指摘した。まず、東北 3 県の自治体（宮城県、岩手県及び福島県）の場合、東日本大震災以前から、陸上自衛隊東北方面隊が主催す

る災害対処訓練「みちのく ALERT 2008」に取り組んできた。しかし、広域搬送拠点医療施設（SCU）の運用に関しては、宮城県と岩手県は異なる連携体制を取るようになった。まず宮城県に関しては、宮城県 DMAT が自衛隊東北方面隊衛生隊が主催する「地震災害協働訓練」に参加し、自衛隊の医療チームと DMAT との間に協力関係が構築され始めていた。その訓練成果もあって、宮城県は、自衛隊が主導した霞目 SCU を運用し、救助者の広域搬送を行うことができた。それに対し、岩手県においては、岩手県 DMAT と東北方面隊衛生隊との協働訓練が実施されていなかったため、東日本大震災時において、岩手県 DMAT が主導した花巻 SCU を運用することになった。しかしながら、このように SCU の運用主体は異なったが、自衛隊と DMAT との連携に際し、両県において重要な役割を果たしたのは、防災監、医療政策監及び災害医療コーディネーターといった連絡官であった。

ただし、福島県のみが、これらのポジションを制度化しておらず、また、原子力災害に対応する原子力班も編成されていなかった。そのような状況下で、福島県は原子力災害に直面し、自衛隊に双葉病院の要介護者の救出を要請することになったため混乱が生じた。

なお、自衛隊と DMAT の役割分担について、新しい状況が生まれている。従来自衛隊衛生隊の災害医療能力については十分評価されていない状況にあり、DMAT が医療現場を、自衛隊が患者搬送などの後方支援を行うという役割分担が前提とされていた。しかし、原子力災害という極めて危険度の高い現場において、自衛隊衛生隊が医療活動に従事できることが認識され、自衛隊が現場で、また DMAT が後方で原発避難患者医療に従事するという役割分担が自然と出来上がったことは注目される。

以上のように、地方自治体、自衛隊及び DMAT の三者間を結ぶ連絡官は、一般災害対策及び救急医療という二つの分野において徐々に構築されたが、東北 3 県によってその状況は異なっている。まず、一般災害対策分野の連絡官については、岩手県では、自衛隊 OB 出身の防災監が配置された。また、宮城県では、自衛隊 OB 出身ではない正規職員が防災監として配置され、連絡官制度が確立していった。福島県では防災監は設置されていなかったが、自衛隊 OB 出身の「防災専門監」が、非常勤の特別職という処遇で配置された。しかし、知事不在時に自衛隊への災害派遣要請を代行する権限や、自衛隊の連絡官として調整業務を行い、災害対応に反映するような権限は付与されていなかった。

救急医療分野の連絡官については、岩手県には、災害医療コーディネーターを代行する医療班長が制度化された。また宮城県には、医療政策監及び災害医療コーディネーターが制度化された。しかし、福島県ではいずれも制度化されていなかった。なお、自衛隊と DMAT との間には正式な連絡官制度は確立されていなかったが、東北方面隊衛生隊が主催する「地震災害協働訓練」において、宮城県・自衛隊衛生隊・DMAT との間の連携が構築された。

第 4 章では、広域災害と原子力災害という特徴を有する東日本大震災において、特に自衛隊と DMAT が直面した指揮・統制及び連絡調整業務上の課題について、具体的な事例を用いて明らかにした。

岩手・宮城両県はそれぞれ、岩手県花巻 SCU と宮城県霞目 SCU を設置し、岩手県は DMAT

が、宮城県は自衛隊が中心となって広域搬送を行った。しかしながら、岩手県花巻 SCU では、自衛隊の医療器材や支援を得られないといった課題が生じた。また、宮城県霞目 SCU では、自衛隊衛生隊が DMAT の指揮下に入るという指揮・統制上の課題が生じた。福島県にも SCU が設置されたが、広域搬送はわずか 3 件のみであったため、岩手・宮城両県のような運用上深刻な問題は生じなかった。しかしながら、福島県の場合、知事によるトップダウンの指揮・統制下で、かつ防災監、医療政策専門監、災害医療コーディネーター等を制度化していなかった。また、福島県は、原子力災害に対応する原子力班を設置せず、自衛隊や DMAT が参加する防災訓練や原子力対処訓練も実施してこなかった。そのため、原子力災害に際し、より深刻な状況に直面することとなった。

最後に、現行の地域防災計画においても、現在のところ、福島県と自衛隊、DMAT との連携は東日本大震災当時のままであり、原発対応は県庁のみで対処し、外部組織との連携要領を明らかにしていない状況にある。

このように、被災 3 県は、指揮・統制のあり方や連絡官制度の観点からみると、いずれの県も防災監や災害医療コーディネーター等の連絡官や、非常時に自治体の内部組織や外部組織を円滑に運営するような指揮・統制システムの構築を実現していない。その意味で「人命救助率の高い理念型」に到達していない状況にある。

最後に第 5 章では、両震災の事例から得られた組織間連携上の課題を踏まえて、自治体、自衛隊及び DMAT に指揮・統制システムと連絡官制度を導入するにあたり、日本の制度的特性を踏まえ、指揮・統制の在り方をどのように修正すべきであるか、また、連絡官に必要な能力はいかなるものであり、その能力を育成するためにはどのような施策が必要であるか指摘した。なお、災害支援の理念型を実現するプロセスを、具体的階段モデル (Staircase Model) を援用して提示した。

まず、広域災害下で自治体が自衛隊及び DMAT と連携する場合、理想的状態においては、知事が司令塔として「指揮」を執りながらも、防災監や災害医療コーディネーター等の連絡官や現場指揮官に対して権限を委譲することで、組織横断的な「統制」を行うことが必要である。ただし、この理念型は、知事が「トップダウン型」の指揮・統制から「権限委譲型」の指揮・統制に移行し、連絡官制度を導入するだけでは実現できない。

知事は、災害時の外部組織との連携に際し、状況に応じて権限委譲と指揮・統制方法を「支援要請型」、「委任型」、「現場支援型」及び「一元化調整型」に変える能力を身につける必要がある。また、知事のみでなく、連絡官を含む自治体全職員が、一丸となって 5 つの機能 (①指揮・統制、②連絡調整、③人命救助、④ロジスティクス活用、⑤輸送) における能力を身につけることも必要である。このような個々人のキャパシティ・デベロプメントがあって初めて緊急時の災害対応が可能になる。しかし個々人の能力が向上しても、それが組織として効果的に運用されていない限り、緊急時の人命救助率の向上にはつながらない。そのために必用なのが、上述の 5 つの領域に対応した機能別防災訓練である。

具体的には、自治体、自衛隊及び DMAT が共同して実施する 5 つの機能別訓練 (指揮・統

制実働訓練、連絡調整実働訓練、人命救助実働訓練、ロジスティクス活用実働訓練及び輸送実働訓練)である。これらの訓練を実施することができれば、自治体・自衛隊・DMAT 間において人命救助率を向上させる組織間連携が実現すると考えられる。このような訓練には自治体・自衛隊・DMAT を超えた市民参加も不可欠である。機能別訓練の実績が蓄積され災害対策がより効果的なものになるに従い、市民の理解が深まり、社会の評価が高まり、さらに災害対策の効果が上がっていくことが期待される。以上の過程は日本の特徴を踏まえた具体的階段モデルとして示すことができる。

IV 論文の総合評価

1. 論文提出から審査までの経緯

佐藤智美氏は、大学院国際協力学研究科国際開発専攻の博士後期課程に在籍している。佐藤氏は、英語試験を含め、学内発表会での発表、紀要への論文執筆など、課程博士として必要な条件を満たしている。語学試験は 2016 年に取得し、学内発表会では、2016 年と 2017 年に発表した。

論文としては、「大規模震災における『制度化された連絡者』制定過程と運用形態—自衛隊の連絡官・法務官・政策補佐官を中心に—」『国際開発学研究』第 16 巻第 2 号、2017 年、「自治体における防災危機管理監に求められる役割、資質とは何か?—東日本大震災における岩手県を事例として—」『拓殖大学大学院国際協力学研究科紀要』第 10 号、2017 年、「大規模震災時の人命救助組織の連携—橋渡し機能としての『連絡官制度』の可能性について」『国際開発学研究』第 17 巻第 2 号、2018 年の三点を公開している。いずれも査読つきである。

佐藤氏は 2018 年 10 月 5 日に大学院に論文を提出し、博士号取得の申請を行った。研究科では受理審査委員会を編成し、主査を吉野文雄教授、副査を佐原隆幸教授、柳原透客員教授として審査が行われた。受理審査委員会の審査結果は、2018 年 10 月 27 日の研究科委員会で報告され受理することが了承された。佐藤氏は受理審査委員会で指摘された修正意見をふまえ修正した論文を 2019 年 1 月 11 日に提出し、本審査の申請を行った。本審査委員会は、新田目夏実教授を主査とし、佐原隆幸教授、吉野文雄教授が副査を担当した。2018 年 2 月 2 日に口頭審査を実施した。

2. 審査所見

口頭審査では、佐藤氏の論文の概要説明と、それに対する質疑応答が行われた。審査委員は、全体的な論文構成や内容について評価し、受理審査の際に指摘された問題が適切に修正されていることを確認した。全体として、本審査委員会は佐藤氏の博士論文の研究意義を高く評価するものである。具体的には、研究意義の 1~4 は災害支援にかかわる研究分野における新しい理論的展開であり、また実務分野における新たな実践的指針となるものである。特に研究意義 5 にみるように、たんなる理論的展開にとどまらず、広域災害時の

あるべき災害対策について、具体的政策提言と訓練方法について行っているところは、国際協力学研究科の論文としてふさわしい成果である。直接の聞き取りや未公開資料の利用など、新たなデータソースを発掘したことも高く評価される。

質疑応答の中で以下のような質問があった。

- 用語の統一、書式に若干の不整合がある。
- 階段モデル(図 1-8)の構築に関し、評価基準の一つである外部組織の改編の記述の中に内部組織の改編に関する記述が混在しているように見える。
- 階段モデルの展開に関し、個人—組織—社会への展開という三層のキャパシティ・デベロップメントの視点が必要なのではないか。
- 評価に関し、市民の評価という側面が必要なのではないか。
- 指揮・統制の有無と連絡官制度導入の有無に基づいて構築した指揮人命救助率の高い理念系について、その前提として情報収集過程について言及すべきではないか。
- 自治体と自衛隊の間の連絡官に必要とされる資質に関して、自衛隊 OB に限る必要はないのではないか。

以上の点について質疑応答が行われたが、それぞれ十分な理解を示し適切な返答が行われた。

3. 審査委員会結論

委員全員が一致して学位申請者に対し、「博士（国際開発）」の学位を授与するに値するものと認めた。

以 上