

(エ) 論文要旨

論 文 要 旨	
申請者氏名	佐藤 智美
申請学位	博士(国際開発)
主論文題目	「大規模震災における人命救助率向上に関する一考察 —自治体・自衛隊・DMATによる連携を中心に—」
主論文要旨	〔邦文は4,000字以内〕 〔外国語は2,000語以内〕
<p>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。通常、局所的な災害においては地方自治体が災害対策の責任を負うが、広域災害において自治体自身が被災し、機能を十分に発揮できないような場合、外部組織に支援を要請せざるを得ない。このような広域災害における救命組織間の連携にかかわる諸問題は、現在のところ十分に分析されているとは言えない。本研究の問題意識は、どの救命組織の連携をどのように強化することにより、救助率を向上させることが可能かということにある。</p> <p>そこで本研究では、まず、広域災害時に救命活動に携わる主たる組織である自治体、自衛隊及び災害派遣医療チーム(Disaster Medical Assistance Team: DMAT)を取り上げ、その実態を明らかにするとともに、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連携すべきであるかを理論的に検討する。本研究では、自治体、自衛隊及びDMATにおける二者間、三者間連携をスムーズに行うためには、自治体側に自衛隊と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それぞれの中に、お互いの連絡調整を可能にする「連絡官」が必要であると考える。この二つの要件を組み合わせるにより災害支援の四類型を構築することができる。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るとともに、理想的連携とはいかなるものであるか検討する。</p> <p>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。そのような課題を解決しない限り、新しい制度を導入することも、人命救助率を改善するように運用することも困難である。そこで、次に、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整理する。本論文は5章構成である。</p> <p>まず、序章で問題の所在と目的を述べたのちに、第1章先行研究において、政府組織間マネジメントの課題と自治体・自衛隊・DMATの組織間マネジメントの実態と課題について明らかにする。次に、自衛隊とDMATとの連携のために自治体側に求められる指揮・統制システムの有無と、また、自治体、自衛隊及びDMATの中に存在することが求められる「連絡官」という二つの要件に基づき、災害支援の四類型を構築することができることを指摘する。本研究では、この仮説的モデルが分析のフレームワークとなる。</p> <p>第2章では、阪神淡路大震災を事例に、兵庫県側には、指揮・統制システム、連絡官及び連携要領においてどのような課題が存在したかを指摘する。まず、兵庫県知事と県部課長は、災害時においても平時と同様の組織体制と指揮・統制方法を維持した。とりわけ、同県知事は、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・統制を固持したため、災害派遣要請が大幅に遅れる結果になった。</p> <p>自衛隊との連携要領に関しては、以下の二点が課題である。まず、防災窓口である県生活文化部消</p>	

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。そのため、自衛隊とスムーズな連携を図ることができなかった。自衛隊に対する支援要請に際し、同県庁は、県窓口の要請を一元化し、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きたした。

第3章では、東日本大震災を事例に、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どのような課題があるかを指摘する。

まず、東北3県の自治体（宮城県、岩手県及び福島県）の場合、東日本大震災より以前に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」に積極的に取り組んできた。他方、宮城県DMATの場合は、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。また、岩手県庁は、花巻空港に広域搬送拠点医療施設（Staging Care Unit : SCU）を設置し、陸上自衛隊は、当初は松島基地にSCUを設置する構想を立て、災害時の広域搬送に備えていた。

以上のように、自治体、自衛隊及びDMATの二者間、三者間連携は、防災訓練及び災害医療の分野において構築され始めてはいたが、東北3県によって協力関係は異なっていた。また、東北3県と自衛隊との間には、防災担当窓口と防災監（総称）との間に連絡官制度が確立されていたが、医療担当窓口と自衛隊の医官の連絡官との間には同制度は確立していなかった。自衛隊とDMATとの間にも正式な連絡官制度は、確立されてはいなかった。

災害時に機能する指揮・統制機能に関して、自衛隊はすでに指揮・統制・通信・コンピューター・情報・監視・偵察にかかわる制度（C4ISR）を、また、DMATは指揮・統制・安全・情報伝達・評価・トリアージ・治療・搬送にかかわる制度（CSCATTT）を、指揮・統制の概念として確立していた。しかし、自治体は、これに類するような指揮・統制を確立していなかった。三つの異なる組織が三者連携をスムーズに行うためにはどのような指揮・統制の概念を導入すべきか、という点については規定されていなかったのが実態である。したがって、異なる組織の三者連携に必要な連絡官制度と指揮・統制の概念を標準化する必要がある。

以上の各章の各事例の実態と課題を踏まえて、第4章では、本研究では、「人命救助率の高い理念型」を実現するためには何が必要であるか、自治体の指揮・統制機能及び、自治体、自衛隊及とDMATとの連絡調整機能を向上させるための政策提言を行った。具体的には、5つの機能別訓練と多様な指揮・統制方法の導入が必要であると考えた。

第1に、自治体は、外部組織との指揮・統制のマネジメントを効率よく行うためには、支援を要請し、現場支援に徹し、現場に指揮を委任しつつ、指揮命令系統に関しては一元化を図るといったように、状況に応じて指揮・統制方法を変えつつ、「指揮・統制実働訓練」を実施する必要がある。

第2に、各自治体は、外部組織と連絡調整に特化した実働訓練「連絡調整実働訓練」を実施する必要がある。自治体においてはこのような訓練を実施した実績がないが、自衛隊及びDMATとの連絡調整業務を円滑に行い、人命救助率を向上させるため必要な訓練である。

第3に、人命救助実働訓練は、自治体と自衛隊及びDMATが役割分担を行い、人命救助率を向上させるために実施する機能別訓練である。上記2つの実働機能別訓練を実施後、訓練した場合、効果を発揮する訓練である。

第4に、ロジスティクス活用実働訓練は、自治体が、自衛隊の協力の下、事前集積した緊急物資や「人命救助システム」を活用する実働訓練である。

第5に、輸送実働訓練は、自治体が、「地域防災計画」に広域搬送を含む輸送支援を依頼できる関係部署と輸送力を明記した後、実施要領と窓口を明らかにした上で、被災者の重症、軽症の度合いや、医療従事者の帯同を視野に入れた想定で、綿密な輸送訓練を実施する必要がある。

来るべき南海トラフ地震等の大規模震災に備えて、72時間内に効率よく人命救助を行うためには、自治体側に適切な指揮・統制システムを導入し、自治体、自衛隊及びDMATにおける各連絡官制度を強化し、5つの機能別訓練によって連携を図っていく必要がある。また、自治体に関しては、県知事は、平時のトップダウンの上位下達の命令方式の指揮・統制から災害時に状況に応じて「支援要請型指揮・統制」、「現場支援型指揮・統制」、「委任型指揮・統制」及び「一元化調整型指揮・統制」等の指揮・統制方法を使い分ける必要がある。