

第3章 板橋区職員の危機管理に関する意識調査

1995年（平成7年）の阪神淡路大震災以後、従来の震災対策の枠組みを越えた危機管理という概念が急速に広まった。各行政機関においては、危機管理を所管とする組織の整備が進められ、板橋区においても2006年に危機管理室及び危機管理対策課を設置した。こういった状況において、危機管理対策の最前線にある区職員の危機管理に対する意識について、調査を実施したものである。

調査内容は、主として次の4点である。

1. 危機管理という言葉自体が非常に広く流布している一方で、行政ニーズとしては新しい分野であることから、そもそも危機とは、あるいは危機管理とは、どのようなイメージとして捉えているのか。
2. 今日の行政サービスを考える上での主要なテーマとなっている住民との協働について、この危機管理の分野では、どのように考えているのか。
3. 危機管理の実際においては、トップダウンによる判断を重視する傾向が強い。しかし、平時における行政の事務はボトムアップによる判断が多い。全区的な大災害や危機を過去に経験していない自治体として、危機に際しての判断形態のあり方をどのように考えているのか。
4. 自区の危機管理に関する組織改正、計画、事務についての周知度から、職員個々の危機管理意識を探る。

調査は全管理職、及び区組織におけるすべての係に対して依頼し、年齢層別、職層別などに分けて、意識の相違を調査したものである。なお、過去の意識調査との比較を容易にするため、先行調査事例における設問と同様の設問を設定した。先行調査の関係者の方々にはこの場をお借りしてご了承いただきたい。

1 アンケート調査概要

調査期間 平成19年5月29日～6月18日

実施方法 管理職層＝電子メールにより依頼し、電子メールにより回答

その他の職層＝複数職員在籍の全係組織に対し、係長、主任主事、主事、各職層1名ずつ任意に抽出して回答するよう文書依頼し、文書にて回答

調査対象 管理職を含む常勤全職層 …………… 1,184名

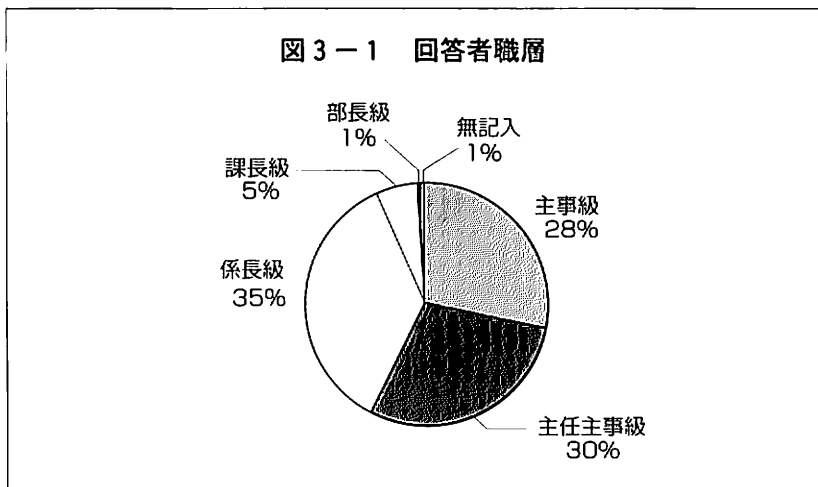
回答数…………… 755名

回収率…………… 63.8%

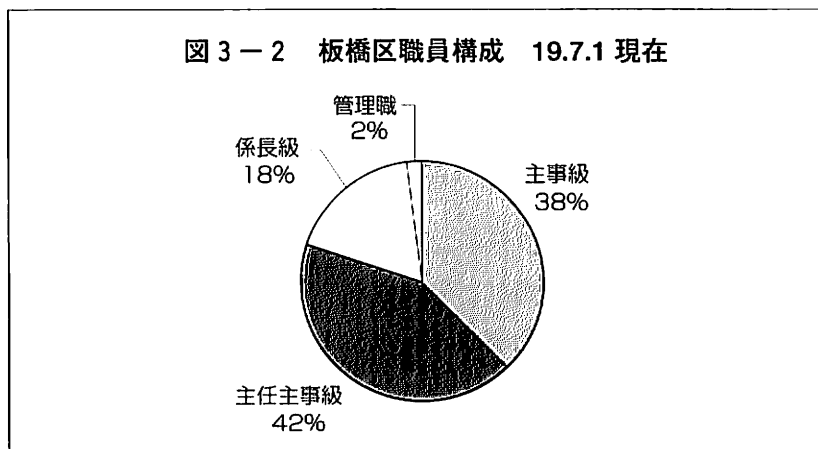
2 回答者の概況

あなたの職層は、次のどれに該当しますか。

主事級 主任主事級 係長級 課長級 部長級

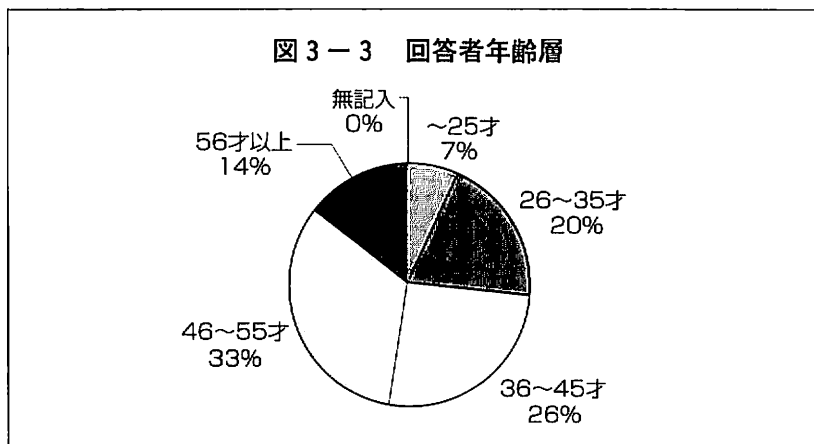


参考までに実際の板橋区の職層別の職員構成を次に示した。回答者職層とは異なり主事級と主任主事級で80%を占めている。



あなたの年齢層は、次のどれに該当しますか。

- ~25才 26~35才 36~45才 46~55才
 56才以上



3 集計結果

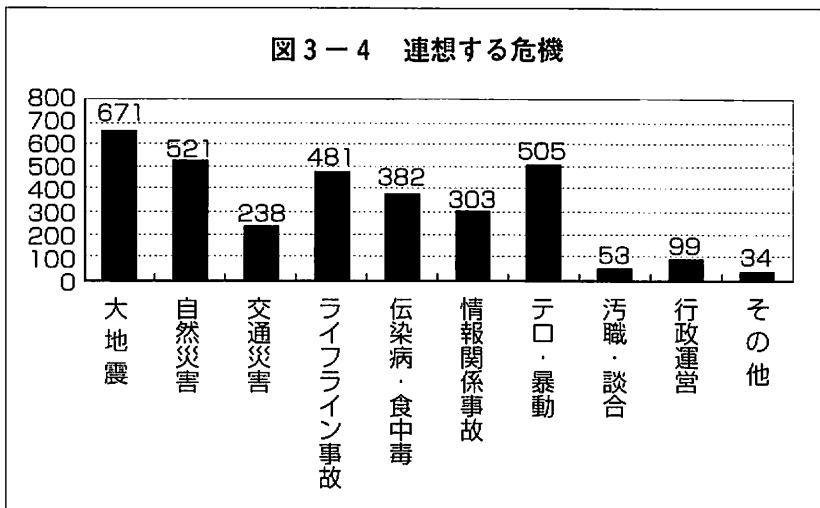
問1 あなたは「危機」という言葉から、どんなことを連想しますか。以下の中から選んでください。(5つまで可)

1. 大規模な地震
2. 地震以外の大規模な自然災害(台風、豪雨、豪雪など)
3. 大規模な交通災害(航空機墜落、列車脱線、船舶沈没など)
4. 大規模なライフライン関係の事故(停電、ガス爆発など)
5. 伝染病、食中毒などの発生
6. 情報化に関する事故(情報システムダウン、情報漏えいなど)
7. テロ、暴動、大量殺傷等の事件
8. 汚職、談合など行政の不法行為や法規違反に関する事件、

事故

9. 行政運営に関わる事故や事件（税収不足、耐震偽造、など）

10. その他（ ）



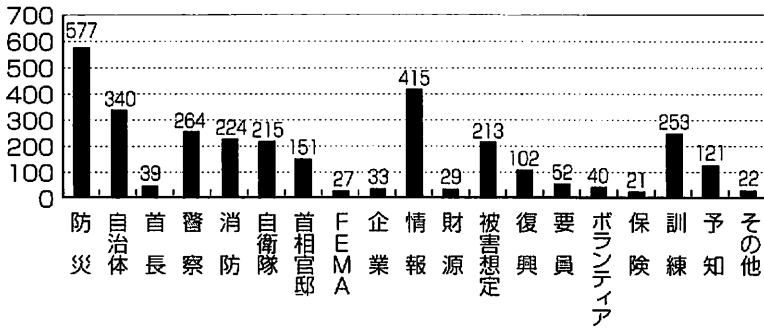
地震、自然災害を「危機」とする見方は依然として根強いものの、最近の社会状況を反映してテロ・暴動やライフライン事故なども危機として受け止めている傾向がうかがえる。

その他の回答では、不審者に関する回答が11件となっている。

問2 あなたは、「危機管理」という言葉から、どんなことを連想しますか。以下の中から選んでください。（5つまで可）

1. 防災 2. 自治体 3. 首長 4. 警察
5. 消防 6. 自衛隊 7. 首相官邸
8. FEMA（連邦危機管理庁） 9. 企業 10. 情報
11. 財源 12. 被害想定 13. 復興
14. 要員 15. ボランティア 16. 保険
17. 備蓄 18. 訓練 19. 予知
20. その他（具体的に： ）

図3-5 連想する危機管理



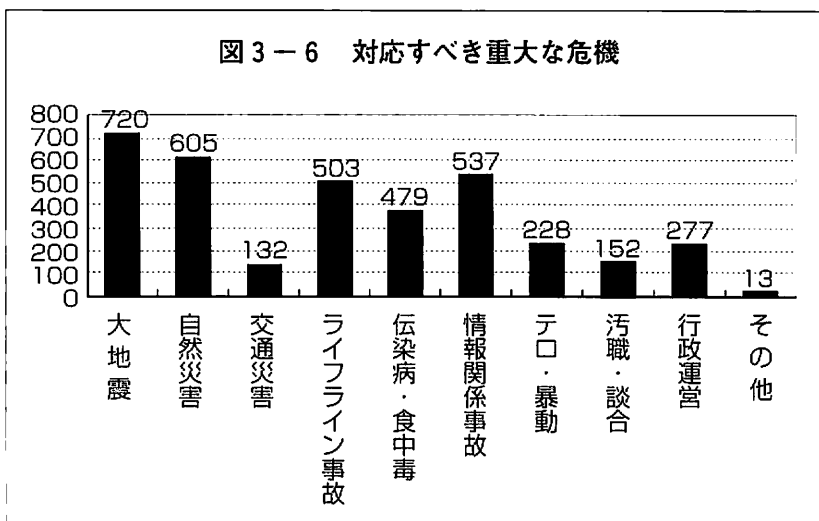
回答数が最多の「防災」は前問の最多回答である地震と連動する回答と考えられるが、次に多かった「情報」は、危機管理全般について情報の重要性を認識しているとともに、次の問3の結果も合わせて見てみると、多発する個人情報の漏洩事件なども影響しているものと考えられる。

「その他」の回答では、「防犯」や「マニュアル」といった回答が3件ずつあり、前者は昨今の体感治安の低下が、後者は危機管理については防災分野に比べて具体的な対策がわかりにくいことに起因する回答と思われる。

問3 板橋区が、将来的に対応しなければならないと想定される重大な危機を、以下から5つ選んでください。

- 1. 大規模な地震
- 2. 地震以外の大規模な自然災害（台風、豪雨、豪雪など）
- 3. 大規模な交通災害（航空機墜落、列車脱線、船舶沈没など）
- 4. 大規模なライフライン関係の事故（停電、ガス爆発など）
- 5. 伝染病、食中毒などの発生

- 6. 情報化に関する事故（情報システムダウン、情報漏えいなど）
- 7. テロ、暴動、大量殺傷等の事件
- 8. 汚職、談合など行政の不法行為や法規違反に関する事件、事故
- 9. 行政運営に関わる事故や事件（税収不足、耐震偽造、など）
- 10. その他（具体的に： _____）



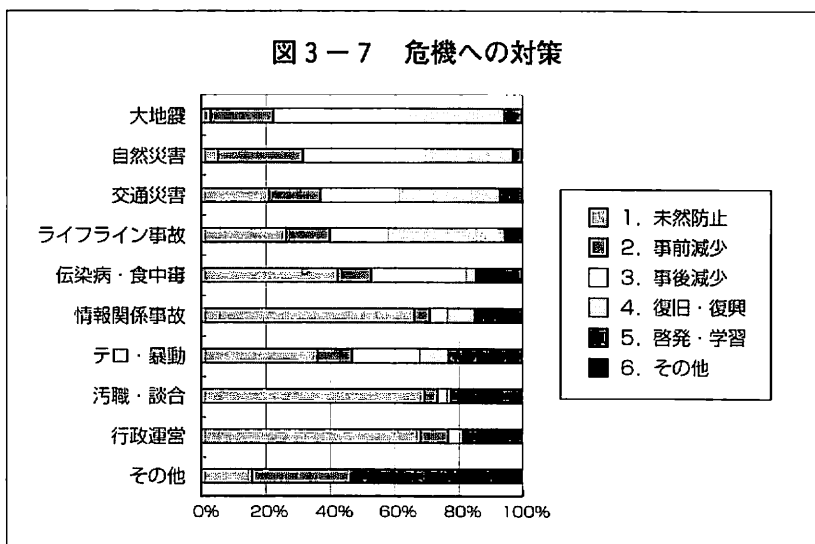
「区が対応～」という条件からか、問1と比べると「情報関係事故」が上位になっている。また「その他」の回答には、区施設における、立てこもり事件や不審者事件といった回答も見られた。

問4 前設問であなたが選んだ5つの重大な「危機」に対して、板橋区はどのような対策をすべきだと思いますか。選んだ「危機」の番号を に記入の上、「危機」それぞれに対して、最も優先すべきと思われる対策を、1つ選んでください。

前設問で選んだ5つの危機の番号



- □ □ □ □ 1. 危機の発生を未然に防ぐ対策を行う。
- □ □ □ □ 2. 危機による被害を事前に減らす対策を行う。
- □ □ □ □ 3. 発生後の被害を最小限にするための対策をする。
- □ □ □ □ 4. 発生後の現状復旧、復興のための対策を行う。
- □ □ □ □ 5. 想定される危機についての啓発や教育を行う。
- □ □ □ □ 6. その他



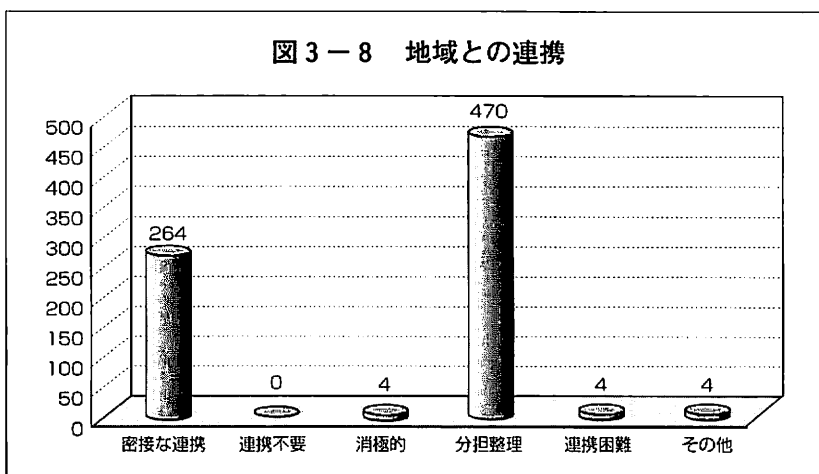
地震や自然災害については事後対応に意見が集まり、中でも発生後の被害最小化が最多回答であった。交通災害やライフライン事故についても、事後対応が回答の多くを占めるが、復旧・復興が最多回答であるところが、自然災害と異なる。

一方、情報関係事故や汚職談合などは事前の防止が可能、あるいは事前に防止すべきという考えからか、未然防止を第一とする傾向が顕著である。地震対策として最近、進められている「減災」については、職員意識としてはまだあまり浸透していない。

問5 想定される重大危機に対して、区と地域との連携をどのように考えますか。ご自身の考えに最も近いものを、以下から1つ選んでください。

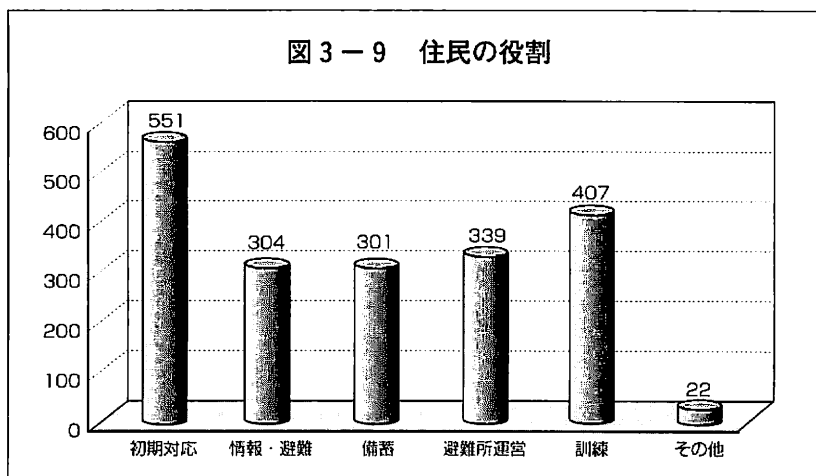
- 1. 地域との密接な連携を普段から構築するべきである。
- 2. もっぱら行政が対応すべきものであり、地域との連携は不要である。
- 3. 地域の力は計算できないので、連携には消極的でもやむをえない。
- 4. 地域の力を生かす部分と、行政が行う部分とを整理しておくべきである。
- 5. 危険が伴うために地域との連携は難しい。
- 6. その他（具体的に： _____）

図 3 - 8 地域との連携



問6 想定される重大危機に対して、あなたは住民の役割として何を期待しますか。(いくつでも可)

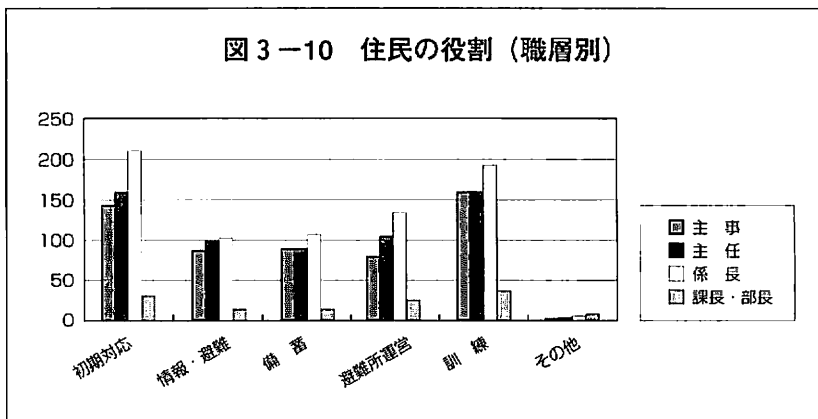
- 1. 初期対応、救助、救援活動
- 2. 情報伝達や避難誘導
- 3. 物資や器具などの備蓄や管理
- 4. 避難所の運営
- 5. 訓練や講習会などの参加や企画
- 6. その他(具体的に：)



問5では、区と地域との連携は前向きに捉えているが、問6で回答が分散傾向にあるように、区と地域との役割分担の明確化が必要というように感じているようである。

問6では、地域に対して、救助・救出を含む初期対応に期待する部分が最多となっている。またこれまでも地域が一定の役割を担ってきた訓練や講習会といった啓発分野や避難所運営に関して回答が多い。さらにこれまでは主として行政側の分野とされていた備蓄についても多くの回答があり、地域への期待がうかがえる。

問6について、職送別に集計したものが次のグラフである。「初期対応」について、主事級、主任主事級、係長級いずれも最多の回答となっているが、課長・部長級は「訓練」が最多となっている。また課長・部長級においては「備蓄」の回答数は、訓練や初期対応の半分以下となっているが、主事級においてはそれほどの差は見られない。地域に対しては、主事級が最も多様な期待感を持っていると考えられる。



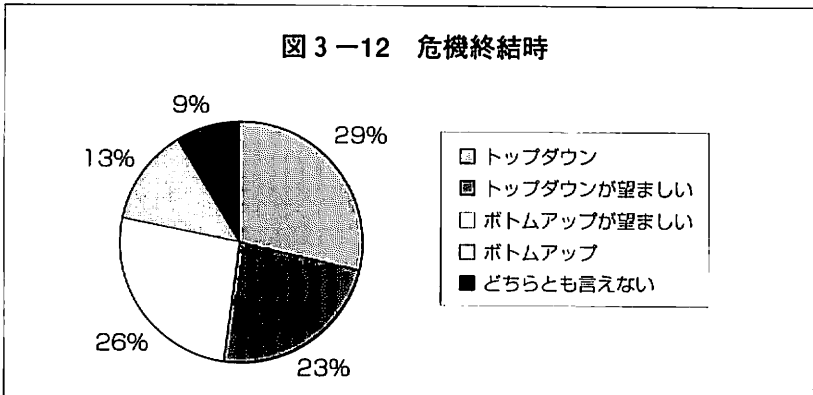
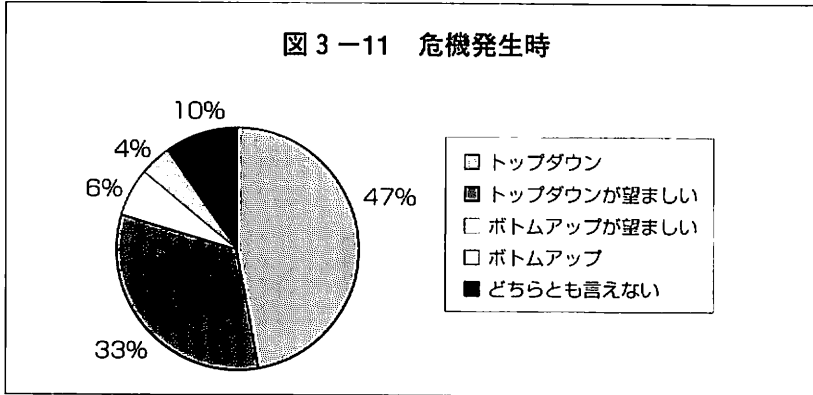
問7 危機管理時の意思決定方法について、「トップダウン型」と「ボトムアップ型」のふたつに分けると、どの意思決定が望ましいと思いますか。以下の場面ごとに1つ選んでください。

(A：危機発生時の認定とその対応策実施の決定の場面)

- 1. トップダウンが望ましい
- 2. どちらかというトップダウンが望ましい
- 3. どちらかというボトムアップが望ましい
- 4. ボトムアップが望ましい
- 5. どちらとも言えない

(B：危機の終結と緊急事態の解除の決定の場面)

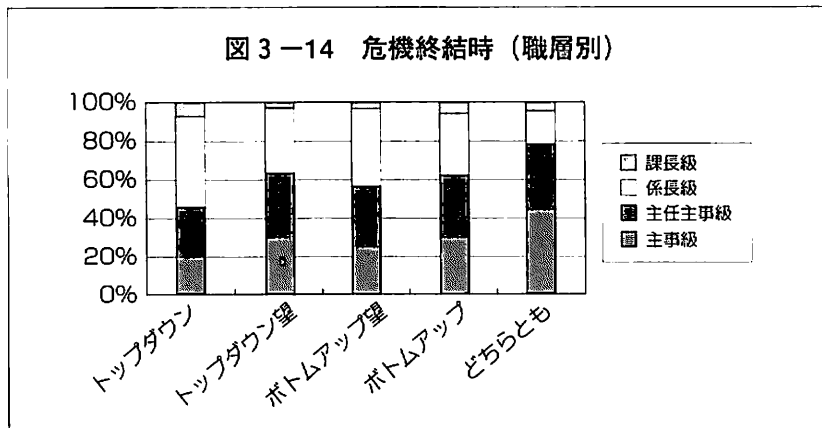
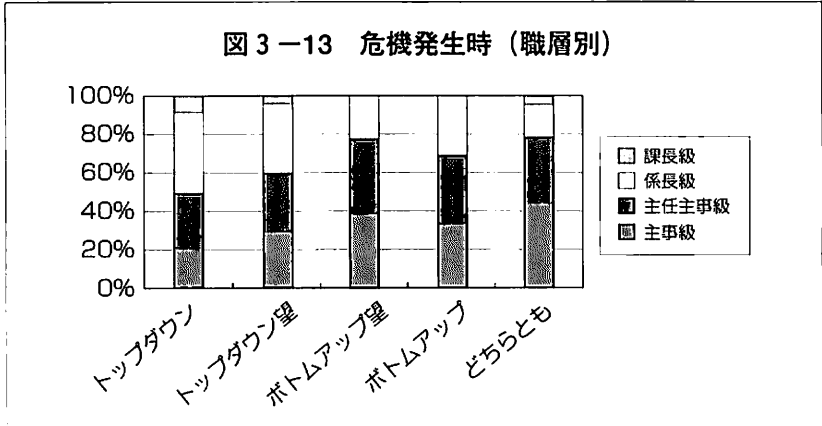
- 1. トップダウンが望ましい
- 2. どちらかというトップダウンが望ましい
- 3. どちらかというボトムアップが望ましい
- 4. ボトムアップが望ましい
- 5. どちらとも言えない



危機発生時は「トップダウンが望ましい」と「どちらかというトップダウンが望ましい」を合わせて80%とトップダウンの傾向がはっきりしているが、危機終結時はトップダウンの傾向ではあるが、「ボトムアップが望ましい」と「どちらかというボト

ムアップが望ましい」との差は少なくなっている。

また次の職層別の集計によると全体集計の結果と違って、危機発生時において、主事級はトップダウンよりボトムアップと考えている傾向がうかがえる。



問 8 危機管理に必要とされる資質について、お尋ねします。

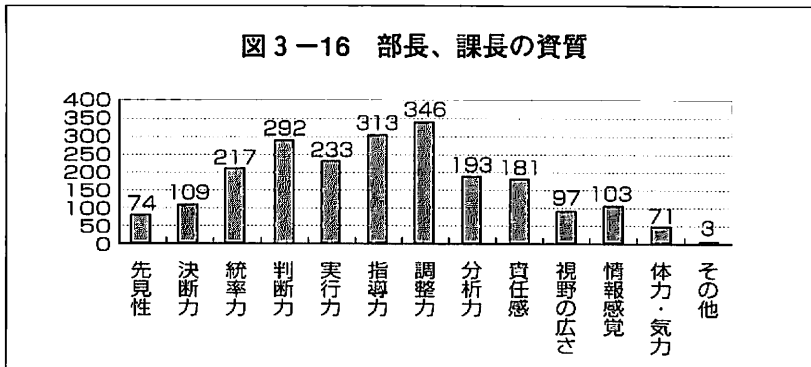
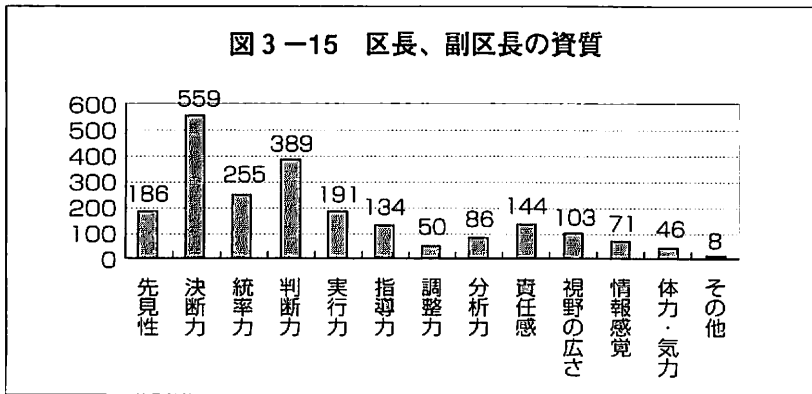
(1) 区長、副区長などのトップマネジメントに必要とされる資質を、3つ選んでください。

1. 先見性 2. 決断力 3. 統率力

- 4. 判断力 5. 実行力 6. 指導力
- 7. 調整力 8. 分析力 9. 責任感
- 10. 視野の広さ 11. 情報感覚 12. 体力、気力
- 13. その他（具体的に：)

(2) 部長、課長などの管理職に必要とされる資質を、3つ選んでください。

- 1. 先見性 2. 決断力 3. 統率力
- 4. 判断力 5. 実行力 6. 指導力
- 7. 調整力 8. 分析力 9. 責任感
- 10. 視野の広さ 11. 情報感覚 12. 体力、気力
- 13. その他（具体的に：)



区長・副区長には最終的な決断力や判断力を求める傾向が顕著である。部長・課長における最多回答である調整力は、これは部署をまたがるような重要案件を想定しての回答と思われる。また指導力や判断力、統率力といった自治体内部組織の責任者としての資質を求める回答も多かった。

その他では、区長・副区長には「マスコミ対応」、「自らの決断をより多くの人に納得させる能力」、部長・課長には「職員の育成力」、「部下に信頼される人間性」といった回答が見られた。

次にそれぞれの年齢別の集計結果を示す。

区長・副区長の資質は、若年層ほど回答に分散化の傾向が見られる。特徴的なのは35才までは「視野の広さ」の回答が多く、それに反比例するように46才以上では「指導力」が増える。

部長・課長の資質においては、「実行力」について年齢が進むほど、回答数が増えるという傾向が見られた。

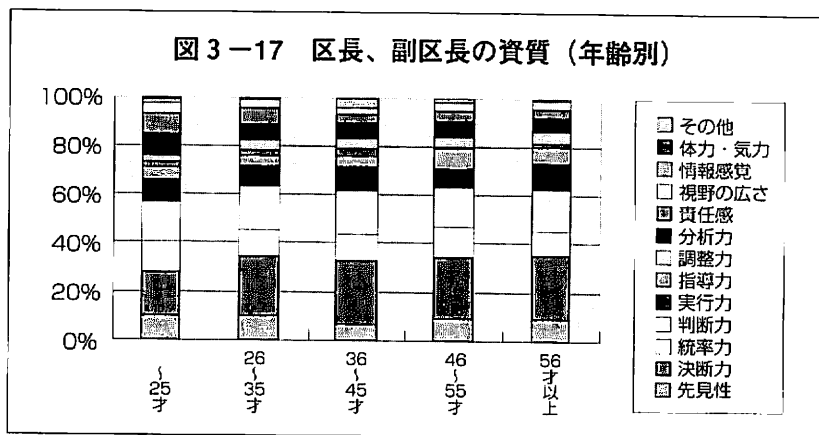
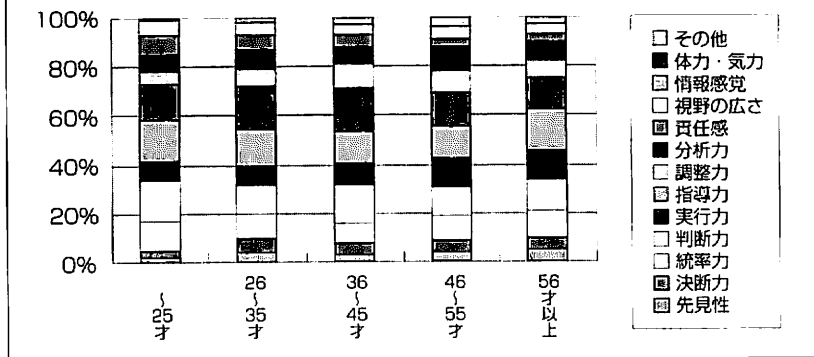


図 3-18 部長、課長の資質（年齢別）

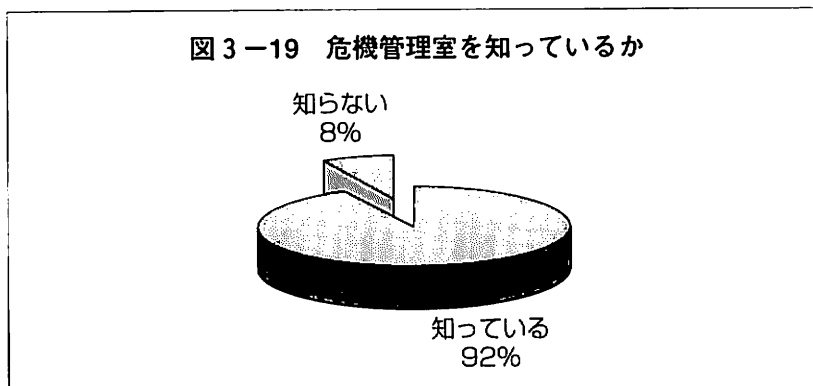


問 9 板橋区に危機管理室があるのを知っていますか。

1. 知っている

2. 知らない

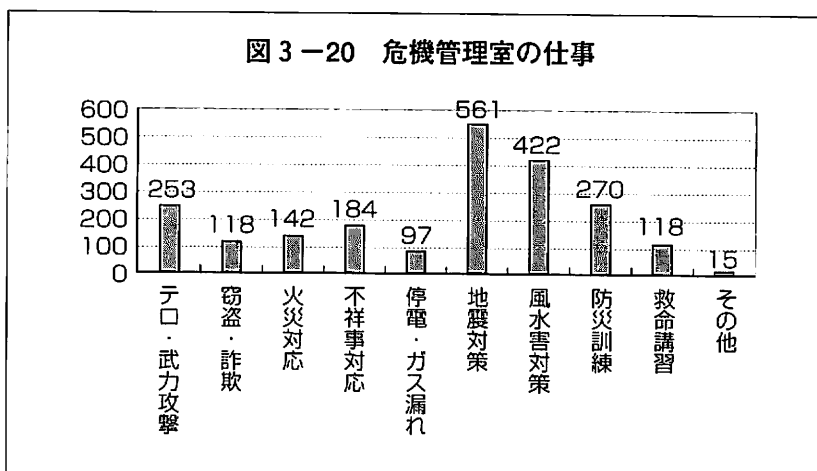
図 3-19 危機管理室を知っているか



危機管理室は、従来からの防災課の事務を発展、拡大させた形で2006年に創設された2課4係体制の組織だが、「知らない」という回答が8%となった。たとえ新しい組織とはいえ、部レベルの組織であることを考えると、8パーセントという数字は、認知度が低いと言わざるを得ない。危機管理対策について、区内部に対しても、より多様な啓発活動が急がれる。

問10 危機管理室の仕事のうち、「主なもの」と思われるものを、
以下から3つ選んでください。

- 1. テロ・武力攻撃対応
- 2. 窃盗・詐欺・児童誘拐等の犯罪対策
- 3. 火災対応
- 4. 個人情報漏洩や不祥事対応
- 5. 停電・ガス漏れ等の事故対応
- 6. 地震対策
- 7. 台風等風水害対策
- 8. 防災訓練
- 9. 救命・救急講習
- 10. その他（具体的に： _____)

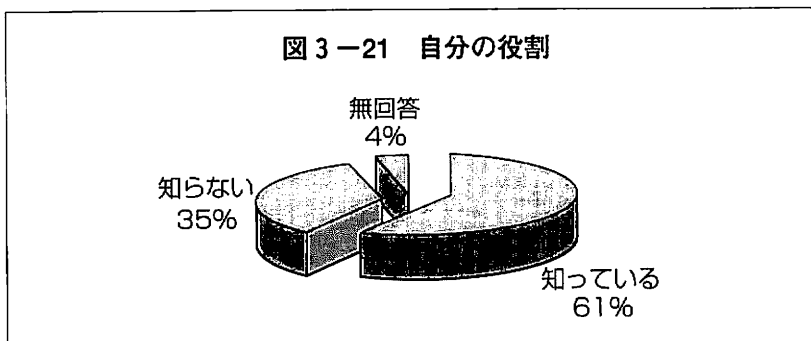


危機管理室の中でも従来からの組織である防災課の主業務が上位の3つとなっている。危機管理分野では「テロ・武力攻撃」が4番目となっているが、個人情報の漏洩など行政側の不祥事対応も一定の回答数となっており、関心の高さを示している。

また「その他」では感染症対策など保健・衛生分野の回答が3件あったが、これについての一次的な所管としては保健所が担う。

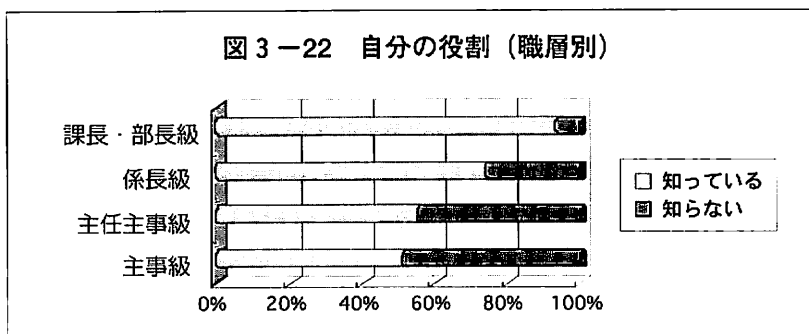
問11 大規模地震災害が発生した場合、あなたは、地域防災計画で定められた自分の役割を知っていますか。

1. 知っている 2. 知らない

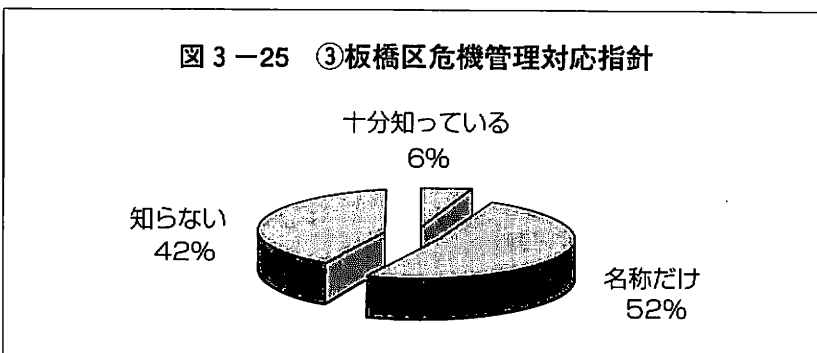
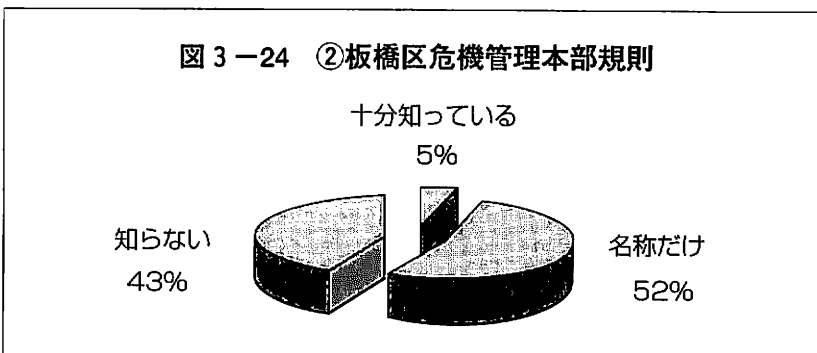
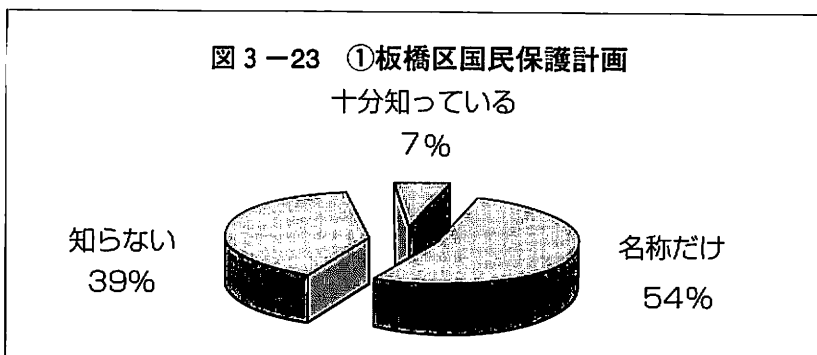


地域防災計画上の自分（の所属する組織）の役割について、約6割の職員が知っていると回答している。この設問については、さらに職層別に集計すると、以下のような結果となった。

課長・部長級では「知っている」が9割を超えるが、主事級及び主任主事級では「知っている」と「知らない」が拮抗している。これは管理職層や係長級は、地域防災計画策定時の意見照会や策定後の配付など、事務作業の中で地域防災計画を目にする機会が多いことが、理由のひとつとして考えられる。災害時における実働部隊となる主任主事や主事に対する、計画の周知が急務である。



問12 板橋区の危機管理に関する計画などについてお尋ねします。



危機管理分野の基本的な計画などについては、ほぼ5割程度の職員が認知しているものの、内容まで理解しているのは1割に満たない。引き続き職員向けの周知が重要である。

図 3-26 ④板橋区地域防災計画

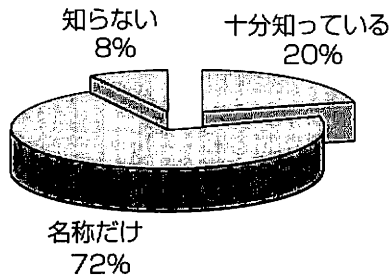


図 3-27 ⑤板橋区災害対策本部活動計画

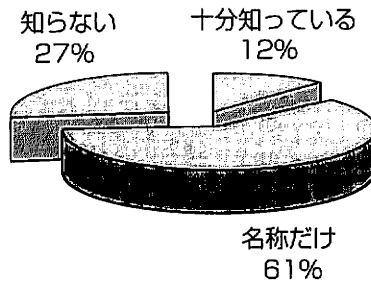
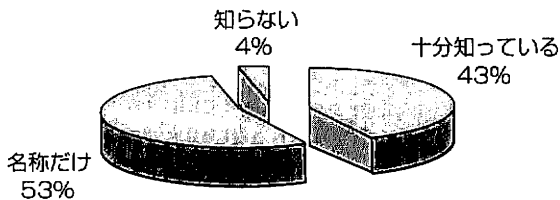


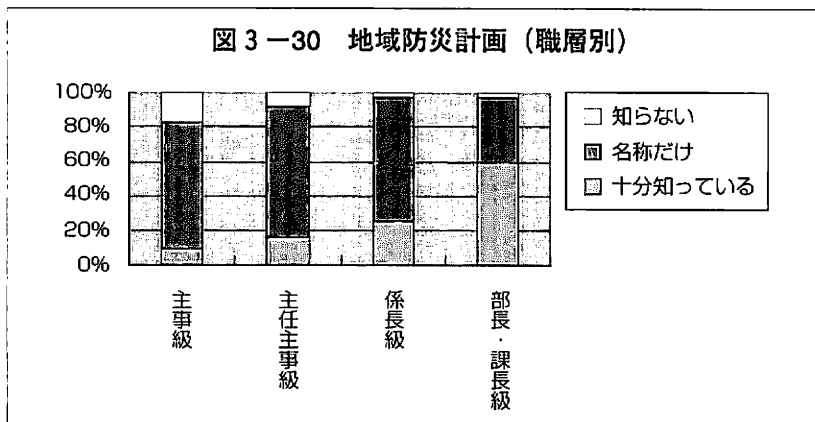
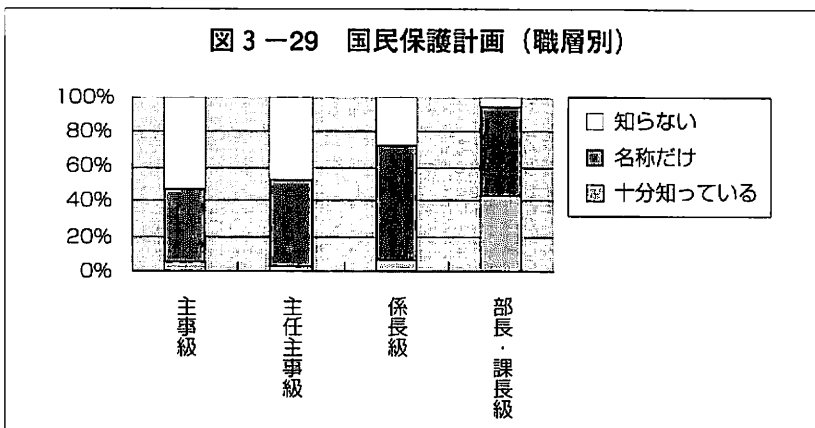
図 3-28 ⑥板橋区洪水ハザードマップ



防災分野の計画については、比較的認知度は高いものの、区民に対して全戸配布を行っている洪水ハザードマップは、十分知っているが4割を超えているが、他は「名称だけ」が6割以上と、実効性の面で大きな課題である。

これまでの計画などのうち、基本計画について職層別に集計したものが次のグラフである。

2006年度末に定められた国民保護計画に比べると地域防災計画の周知度は比較的高いと言えるが、部長・課長級を除くとすべての職層で「名称だけ」が最多回答であり、問11と同様に、計画の具体的な内容についての周知が必要である。



次に職層別に円グラフで集計結果を示すが、主事級は物資・機材の充実について必要性が高いと考えているが、部長・課長級では、ウェイトが低い。同様に主任主事級、係長級では一定の回答を得た民間企業との連携は、部長・課長級では非常に低い評価となっている。地域連携についても同様の傾向が見られ、部長・課長級については、職員訓練や関係機関との連携といった従来型の対応策に回答が集まっている。

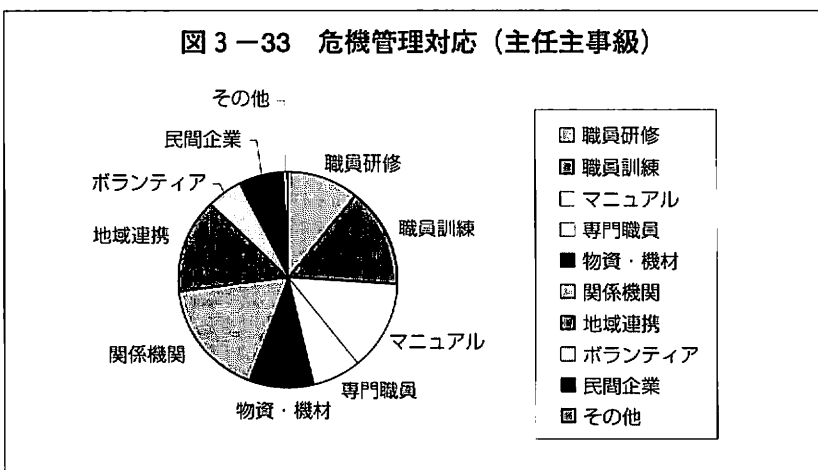
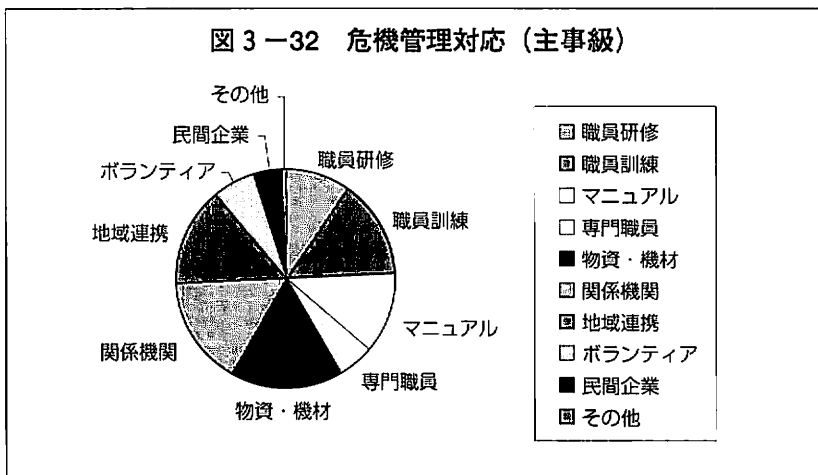


図 3-34 危機管理対応（係長級）

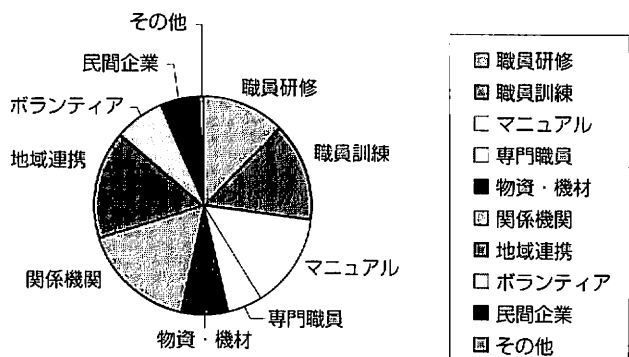
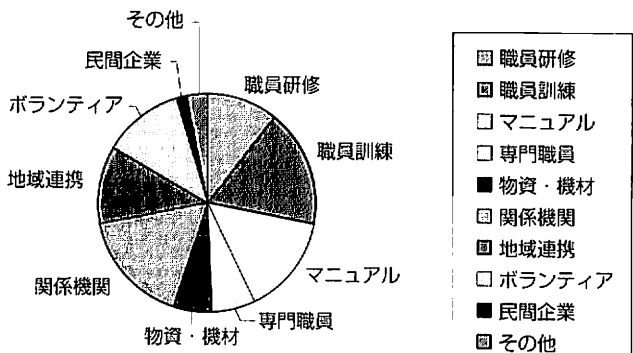


図 3-35 危機管理対応（部長・課長級）



4 まとめ

- 1 危機に関するイメージとしては、従来からの地震、自然災害を中心としつつも、テロ・暴動、ライフライン事故なども危機として受け止めている。また危機管理については、情報の重要性が浸透している。

- 2 住民との協働については、行政との役割分担を明確にしながら、従来は行政側の分野とされていた備蓄など広範な分野について期待している。
- 3 危機管理に際しての判断形態は、危機発生時に際してはトップダウンの傾向がはっきりしているが、危機終結時は、ボトムアップの回答も多い。
- 4 職員個々の危機管理意識は、特定の役割などについて一定の周知度はあるものの、危機管理の全体計画などについての理解度は不十分である。

以上のような結果から、危機管理対策において、行政内部では危機管理という概念や対策の必要性といったものについて、具体的なイメージに個人差はあるものの、浸透しつつある状況にあると考えられる。しかしながら、例えば危機管理や防災に関する計画などの周知度が低いように、実践面においては課題が多いと言わざるを得ない。また判断形態においてトップダウンとボトムアップで職層により見解が分かれたり、地域に対する期待や危機管理の対応策についても、職層や年齢で傾向が分かれたりしているように、なかなか実際の危機のイメージを想定しにくい状況にあると考えられる。

今後、具体的に想定される危機の抽出やその対策についての整理、各種訓練等の実施といった手法により、より実践的な危機管理能力を高めていく必要があると思われる。