

災害救助活動におけるリーダーの行動原則に関する考察

A study of leadership about rescue work in disaster

福田 秀人
Hideto FUKUDA

立教大学大学院教授，21世紀社会デザイン研究科危機管理学分野（〒171-8501 東京都豊島区西池袋3丁目）

The commander manual of the U.S. Army includes the principles and methods how to response to uncertainty. It would be considered that most of these principles and methods can be applicable to the leaders who command the rescue operations. Therefore this paper will extract and outline them and study the principles of leader's action in the disaster rescue operation. The most important principles would be; (1) to give up accuracy and act quickly by intuitive decision making, (2) to delegate the decision making on methods for mission accomplishment to the subordinate and concentrate on mission command, (3) to focus on the command by negation which includes understanding the goal of the mission and gaining the experience of failure in order to avoid the failure in (1) and (2).

Key Words: intuitive decision making, mission command, command by negation

直感的意思決定 任務指揮 不在指揮

1. アメリカ陸軍指揮官マニュアルの本質と意義

アメリカ陸軍は、分野・職種・階層別に数百分冊に達する作戦・戦闘マニュアル（field manual）を開発・改訂してきたが、次の2分冊は、不確実性が高く、また、死傷の脅威にさらされる戦場における、指揮官の意思決定（decision making）と指揮・統制（command and control）の原則、方法、注意事項を論じている。

“FM6-0.Mission command-command and control of army force”2003¹⁾

“FM5-0.Army planning and orders preparations”2006²⁾

前者は、戦闘をなす兵士を直接指揮する小隊長や中隊長といった、戦術レベルの前線部隊指揮官向けのマニュアルである。後者は、大隊長から師団長までを対象とした、作戦レベルの上級指揮官向けのマニュアルである。

それは、殺傷・破壊を追求し、かつ、部下の死傷を容受する軍隊のマニュアルであり、救命・減災を追求し、部下を死傷させることが許されない災害対応と逆の価値観に基づいて作成されたものである。

しかし、大災害発生時のように不確実性が高い状況で救助活動に携わるリーダーの意思決定と行動の参考になる内容を多く含んでいると考える。本稿では、それを抜粋、整理、解説することで、そのリーダーの行動原則開発の参考に供し、また、それについての一次的な考察結果を提示する。

2. 前線部隊指揮官の意思決定

2.1 スピードを最優先

アメリカ陸軍は、脅威を、「予想できない不確実性」と「予想できるリスク」に分けている。

そして、その両方に対応する能力を、指揮官に、次のとおり要求している。「不確実性とリスクは、あらゆる作戦につきまとう。指揮官は、様々なリスクを比較勘案（balancing）し、有利な機会を生かすと共に、不確実性が伴う状況下で行動する能力なしには成功できない。」¹⁾

後者の不確実性は、情報を収集するにつれて低下していくが、それには時間がかかり、決定のタイミングを失う危険が増大する。理想は、「迅速かつ的確な対応」だが、その両立は困難である。

このトレードオフに対し、「不確実性の軽減にこだわらず、不確実性を受け入れ、直感的に決定をせよ」¹⁾と、的確を犠牲にして迅速を選択するように要求している。ようは、拙速を奨励しているものであり、「状況を正しくつかめ」といった趣旨の要求は、記されていない。「指揮官の意思決定の指針」として、次の5つを列挙しているが、②③④の3つまでが拙速の奨励である。

- ① 敵の企図、能力、反応時間を考慮せよ。
- ② 不完全な情報しかなくても、素早く決定せよ。
- ③ 完全な解決にこだわって、決定を遅らせるな。

- ④ できるだけ早く、受容可能なリスク (acceptable risk) を覚悟し、納得のいく行動をとれ。
- ⑤ できるだけ低いレベルまで、意思決定の権限をゆだねよ。¹⁾

2.2 受容可能なリスクの決定

予想できるリスクへの対応方針は、既述のとおり「できるだけ早く、受容可能なリスクを決め、納得のいく行動をとれ」である。指揮官だけが、受容できるリスクを決めることができ、また、「コストに見合った成果がえられると判断できるなら、部隊を、損害をこうむる危険にさらすことができる」¹⁾とされている。指揮官は、リスクをとる権限と、その権限を行使する責任をもつことが明確にされているのである。

ここでのコストは部下の死傷であり、成果は殺傷・破壊であり、災害対応になじまない考えであるが、次のリスク管理の手順に従うことが定められている。

- ① 任務遂行のさいの潜在的危険要素 (potential hazard) を摘出し、それぞれの要素の発生確率と想定される損害を乗じて、リスク評価を行う。
- ② そのリスクの低減案を考え、どこまでのリスクを受容するかを決める。¹⁾

2.3 直感的意思決定の励行

アメリカ陸軍は、意思決定を、直感的意思決定 (intuitive decision making) と分析的意決定 (analytic decision making) に分類している。

前者は、断片的な情報や観察をもとに状況を推定し、直感的にひとつの案を考え、決定することである。後者は、できるだけ多くの情報を集め、じっくりと分析し、いくつかの案を考え、それらを比較検討し、最善 (optimum) と評価した案を選択することである。¹⁾

そして、状況が不透明で、刻々と変化する時に、分析的意思決定にこだわれば、タイミングを失って大きな損失を被る危険が大きくなることを指摘し、直感的意決定の励行を要求している。

ただし、直感的意決定は、断片的な情報で決定するため、その情報が誤っていれば、大きな失敗をする危険がある。そこで、「報告が重要な事項を欠くことや誤っている場合もある。指揮官はできるだけ多くの情報源にあたってこの問題に対応して決定せよ。」¹⁾と要求している。また、司令部などの上層部からの情報も誤っている可能性があるとして、それを信用して決定を誤れば指揮官の責任であるとされる。

これは、大変に困難な要求であり、本当に、どこまで実行されているか疑問だが、情報が誤っていたことを理由に、決定を誤った責任を免除されないのである。

2.4 情報の解釈と変更

誤った決定は、情報の分析、解釈を誤ることで発生

するが、その正しい解釈は難しい。そこで、解釈の結果を仮定 (assumption) とし、次のように要求している。

- ① 新たな事実 (evidence) を発見したら、それまでの情報の解釈に疑問をもて。
- ② これまでの解釈に反する解釈を、確たる根拠 (good evidence) なく切り捨てるな。¹⁾

なお、直感的意決定は、断片的な情報や観察事実にもとづいて決定することであり、根拠なき思いつきによる決定とは、似て非なるものである。特に、希望的観測にもとづく決定は、タブーとされる。

ただし、深刻な危機におちいり、他に方法やチャンスがない場合は、「指揮官は、根拠 (reason) よりも、希望 (hope) をもとにして軍事的バクチを決定せよ。」¹⁾と希望的観測が容認され、かつ、奨励される。死中に活を求めるのである。

3. 前線部隊指揮官の指揮・統制

3.1 任務指揮の励行

任務 (mission) とは、自分に課せられた使命であり、達成すべき課題である。そして、指揮は、「任務指揮 (mission command)」と「詳細指揮 (detail command)」に分けられる。

前者は、任務を命じる (order) が、任務達成のための手段方法の選択や工夫は部下にまかせることである。後者は、任務達成のための手段方法を具体的に指示 (indication) することである。

両者の間にはあいまいな領域が存するが、5W1Hのうち、What (何を=任務) と Why (なぜ=目的) を示すだけで、後は部下にまかせる指揮が任務指揮である。How (いかに=方法) を含めた指揮が詳細指揮である。

時間については、決定のクリティカルファクターであるとされ、既述のとおり拙速が奨励されているが、任務指揮に、When (いつ、いつまで) を含めるべきか否かは、触れられていない。Where (どこで) についても同様である。これらは、ケース・バイ・ケースで考慮せよということであろう。そして、次の2つの理由で、任務指揮の励行を要求している。

- ① 予期せぬ好機や脅威に対応するには、部下が自発的に行動することが必要である。
- ② 部下のイニシアチブを発揮させる方が、整然と行動させるより、よい結果を生むことが多い。¹⁾特に、次の場合には、任務指揮による分権的行動をとるように命じている。
 - ① 状況が、急速に変化する場合。
 - ② 指揮系統や情報の流れが分断された場合。
 - ③ 判断力、創造力、主導性を必要とする流動的な作戦をとる場合。¹⁾

なお、権限委譲とは、任務を決める権限まで部下に与えるのではない。部下に、いかなる任務につきたいかを

具申させ、それを考慮することはあるが、その可否を決定するのは指揮官の責任である。

ただし、行動し、敵が想定よりはるかに強力であるとか、想定外の行動をとっているなどにより、任務の達成が不可能ないし目的の達成につながらないことが明らかになることが判明し、指揮官と連絡をとることができない場合、部下は、独断で、任務を変えなければならない。

3.2 不在指揮による教育

任務指揮は、部下が、命じられた任務にもとづいて、臨機応変に行動を決定し、実行する能力をもつことで可能となる。そこで、任務遂行のために必要な精神的肉体的能力と知識技能を付与する教育訓練だけでなく、直感的意思決定能力を向上させる訓練が必要となるが、特に、失敗経験を積ませることが大事とされる。

そのため、指揮官は部下に、あらゆる機会に、「そんなやり方では失敗する」と分かっても注意せずにやらせ、失敗を経験させることが奨励されている。これを「不在指揮 (command by negation)」という。そばにいながら、いないかのように振る舞うのである。「やらせてみせ、失敗させて、人は育つ」という考えである。そして、経験の効用を次のとおり指摘している。

- ① 現実的な行動方針を見つけ、非現実的な行動を捨てるための判断ができる。
- ② 計算されたリスクと、破滅 (hazard) につながるギャンブルを識別できる。
- ③ 任務を迫及する不屈の決意 (resolve) と、実りのない行動方針を追求する頑迷さ (obstinacy) を識別できる。
- ④ 困難 (hardship) と挫折 (setback) を識別できる。²⁾

これは、経験不足が、非現実的で、運まかせで、頑迷で、無謀な行動を生むことを指摘することで、経験の意義を強調しているものでもある。

3.3 積極的統制の功罪

指揮したとおりに部隊を動かすことを統制 (control) という。それは、規則・教義・手順書などで部隊を統制する「手続的統制 (procedural control)」と、指揮官が、積極的に評価・決定・指揮することで部隊を統制する「積極的統制 (positive control)」に分けられる。

戦場で手続的統制にこだわってれば、臨機応変な行動ができず、たちまち撃破されてしまうため、積極的統制が奨励されている。ただし、積極的統制に熱心すぎると、次の弊害が生じることを注意している。

- ① 指揮官に部下からの情報や情報要求が集まりすぎ、指揮官が疲労困憊する。
- ② 部下は、どういった方法をとるかまで指揮官に聞くようになり、任務指揮のはずが、どんどん詳細指揮になっていく。²⁾

そこで、積極的統制を心がける一方で、部下の過剰な依存心を生まないように気をつけなければならない。これは、不在指揮の効果を上げ、部下の主体的な判断力向上のためにも必要とされる。

4. 上級指揮官の意思決定

4.1 作戦計画の意義と要件

直感的意思決定は大事だが、時間的に余裕がある場合は、分析的意思決定を心がけなければならない。また、任務や特性の異なる多数の部隊、兵士を動かす必要がある場合も、整合的に実行できる決定を下さなければ大混乱が生じるため、分析的意思決定が必要である。

そこで、上級指揮官を対象とする FM5-0 は、分析的意思決定を主に論じている。ここでは、作戦計画の作成を、指揮官の意思決定の一つとし、作戦計画は、次の意義をもつとされ、また、それを可能とするものでなければならないとされている。²⁾

- ① 部下指揮官に、指揮官の構想、意図、決定を伝達する手段である。
- ② 部下指揮官に対し、それぞれの計画作成と準備行動の指針を示す共通の枠組みを提供する。
- ③ この枠組みは、望まれる終結状況とその終結状況達成のための任務の理解の共有に貢献する。²⁾

そこに、明示すべき事項が図表化されているが、その基軸は、次のとおりである。

図表 1：作戦計画の基軸

我々は、今、どこにいるのか (Where We Are Now) ↓・・・いかに到達するか (How To Get There) 我々は、かくありたい (We Want To Be)

注：U.S.Army“FM5-0.Army planning and orders preparations”2006 掲載の図表の一部を抜粋

そして、「優れた作戦計画は、What と Why を部下指揮官に示し、How は部下指揮官にゆだねる。これにより、計画は、すべての部隊の目的の共有と、目的達成のための柔軟な行動を可能とする。」²⁾と論じている。各部隊が、いかなる役割を果たすべきかが分かる明快な作戦計画を作成せよと要求しているのである。

4.2 状況の作為と集団思考を回避する

作戦計画の作成に当たっては、その前提となる状況を、都合の良いようにでっちあげる作為をしてはいけないことが強調されている。事実は様々に解釈ができるが、事実自体を歪めてはいけないのである。そして、次のジョージ・パットン将軍の言が記されている。「成功する将軍は、状況に合った計画を作成する。決して計画に合わせて状況を作為しない。」²⁾

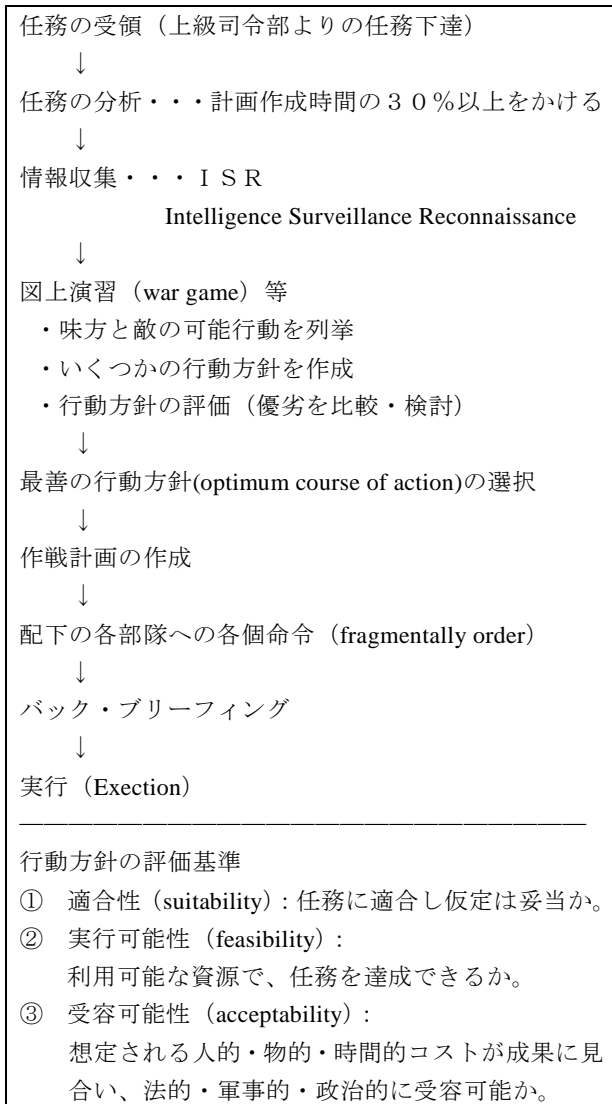
また、作戦計画の作成に際し、指揮官は幕僚や部下と協議するが、集団思考 (group think) におちいらないように注意されている。それは、「団結力に富む集団で発生しやすい現象であり、全員の意見が一致していることが当然とされ、これまでの方法や習慣の変更や、新しい試みを提案せず、論争や異論を避ける現象」²⁾ である。

集団的な協議は、一人で考えるより創造的になれ、また、決定の実施も円滑になるメリットを認める一方で、集団思考に犯されるデメリットがあることを強調し、決定は、指揮官一人でするように要求している。なお、陸上自衛隊研究資料では、group think は集団浅慮と訳されている。

4.3 軍事的意思決定過程

作戦計画の作成は、概略、次図のような「軍事的意思決定過程 (MDMP : military decision making process)」に従ってなされる。

図表 2 : 軍事的意思決定過程の概略



注 : U.S.Army “FM5-0.Army planning and orders preparations”2006 の記述を元に作成。

その結果作成される作戦計画は、「単純 (simple) でなければならない。しかし、単純化しすぎ (simplistic) ではない。」²⁾ との注意がある。そして、作戦計画を決定すれば、配下の部隊の指揮官たちに、そのブリーフィングをし、各個命令を与える。

ただし、それで、すぐに実行に移すのではなく、命令を与えた後、彼らが、与えられた任務を正しく理解したかを検証するために、彼らに、いかに行動するかを説明させるバック・ブリーフィングが奨励されている。

4.4 分析的意決定でもスピードを追求

軍事的意決定過程は、分析的意決定であるが、直感的意決定の場合同様に、次の注意がなされている。

- ① 任務達成のため必要とされる情報の欠落を予期しなければならない。
- ② しばしば、不完全な、相対立する、曖昧な情報をもとに、状況を評価し決定しなければならない。
- ③ 計画作成に時間をかけるほど、より整合的な計画になる。しかし、部下指揮官の計画作成や準備の時間が減り、敵に準備と行動の時間をより多く与える。²⁾

さらに、次の考えが、断定的に記されている。

- ① 他の条件が等しければ、用心深さ (caution) によるエラーより、スピード、大胆さ (audacious)、勢い (momentum) による誤りの方がましである。
- ② 敵についての知識を深めることで、リスクが減るとは限らない。²⁾

なお、作戦は、軍事的意決定過程をふまえた「熟慮作戦 (deliberate operation)」と、作戦の実行速度を優先し、直感的意決定で、今現在利用可能な部隊を指揮する「緊急作戦 (hasty operation)」に分けられる。そして、緊急事態突発事には、緊急作戦を発動する。

5. OODA サイクルの追求

5.1 計画ではなく、現実と戦う

作戦計画は、大変な努力で作成されるが、「作戦計画をきちんと実行せよ」との趣旨は、どこにも記されていない。逆に、「作戦中は、予期せぬ脅威や好機が生じる」、「敵と接触して、修正の必要のない計画はない」、「計画ではなく、現実と戦え」と、計画にこだわることを強くいましめている。²⁾

これは、アメリカ軍の軍事行動に関するあらゆる計画を貫く考えである。2年前後を費やして作成される統合作戦計画書も、末尾に「本計画は、破棄されるまで有効」と記されているとのことである。

ようするに、作戦計画も含め、計画は、指揮官の構想、意図、決定について伝達する手段とされるにとどまっている。これは、PDCA、すなわち、Plan・Do・Check・Act

の Act を、計画達成のための行動の修正とし、計画の変更や破棄を想定せず、想定しても、好ましくないこととする PDCA サイクル論と反対の考えである。

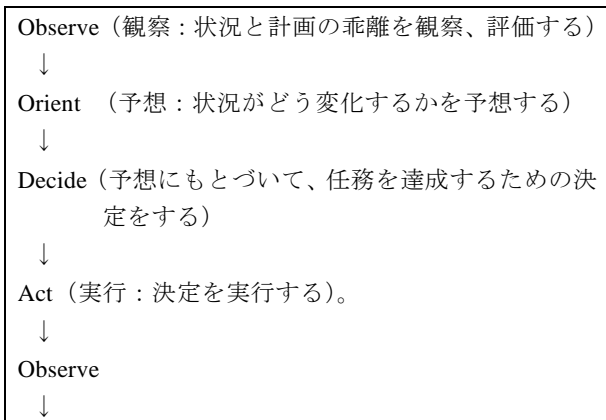
そして、作戦の成否に大きく影響する想定外の事態に関する情報を緊急情報 (exceptional information) と呼び、それを入手した将兵は、いかなる手段方法を用いてもよいかから、上級指揮官のもとへ、ただちに届けなければならない。また、上級指揮官は、それを、全てに優先してチェックし、必要と判断する対策を決定し、命じなければならない。²⁾

また、前線部隊指揮官は、疑問や異常を感じたなら、司令部へ関連情報の提供を求める緊急情報要求をすべきとされる。ただし、あれもこれもと要求することは、司令部の負担を高めすぎると、前線部隊指揮官自身が情報過剰で混乱する可能性が高まることを理由に、要求事項は、10件以内にせよとしている。²⁾

5.2 OODA サイクル

アメリカ陸軍は、数万、10数万の将兵が参加する大規模な作戦でも、次の OODA サイクルを回して、作戦行動を臨機応変に展開することを追求し、2003年のイラク進攻戦で実用化した。

図表 3 : OODA サイクルの概略



注 : U.S.Army“FM5-0.Army planning and orders preparations”2006 の記述を元に作成。

ここでの Act は、当初の計画達成のために行動を修正する、PDCA サイクル論での Act ではなく、変更された決定、計画を実行することである。この OODA サイクルは、戦闘機の空中戦のために考えられたが、それを、陸軍の作戦レベルにも適用し、その高速回転を追求するのである。なお、Observe に含まれる評価方針は、次のとおりである。

- ① 状況は、望んだ終結状況と比較して、どうか。
- ② その差を埋めるために、計画の修正は必要か。²⁾

5.3 上級指揮官の前線進出

アメリカ陸軍は、伝統的に、上級指揮官も前線に進出

し、師団長なら大隊長だけでなく、中隊長の考えや動向を自らの目と耳で確認するという、2階層下の指揮官の状況まで把握することを規範としている。マニュアルでも、イギリス陸軍元帥であったウィリアム・スリムの「指揮官の最も価値ある資質のひとつは、しかるべき時に、しかるべき場所に、自分を置く才能である」との言を掲げ、「指揮は前線 (front) になければならない」としている。²⁾

そして、次のように論じている。「作戦中のフェイス・ツー・フェイス・コミュニケーションは、時間の節約だけでなく、統率 (leading) の面からも、文書によるコミュニケーションより重要である」。²⁾ また、情報・通信システムの飛躍的な進歩のおかげで、指揮官は、前線にいても、他の必要な情報を入手し、指揮できるはずとの理由で、これまで以上に、前線にでることを要求し、「指揮官は、指揮所の囚人になるな」²⁾ と注意している。

6. 災害救助活動におけるリーダーの行動原則

FM5-0 と FM6-0 の論述をもとに、災害救助活動におけるリーダーの行動原則を考察した。その結果は、次表のとおりである。

図表 4 : 災害救助活動におけるリーダーの行動原則

意思決定・計画作成
① 完全な情報や解決にこだわらず、直感的意思決定により素早く決定する。
② 受容可能なリスクを素早く決める。
③ できるだけ多くの情報源にあたる。ひとつの情報源からの情報で決定することは、できるだけ回避する。
④ 深刻な状況におちいったなら、希望をもとにして、強行突破をはかる。
⑤ OODA サイクルで臨機応変に決定を変える。
⑥ 計画や決定は、適合性、実行可能性、受容可能性をみとすようにする。
⑦ 状況に合った計画を作成し、計画に合わせて状況を作為してはならない。
指揮・統制
① 任務指揮を励行する。
② 任務指揮を実行するため、部下の教育・訓練をしっかりとし、また、不在指揮で経験を積ませる。
③ 部下の忍耐力の限界を認識する。
④ 部下とのフェイス・ツー・フェイス・コミュニケーションを心がける。

図表 4 にまとめた行動原則は、災害救助活動はもとより、日常的に、不測の脅威が次々と生じる、組織の現場から経営レベルまで、優れたリーダーなら、程度の多少

はあれ、実行を心がけてきたことである。また、その多くは、リーダーシップに関する研究や論説で示されているものである。

しかし、それは、不確実性が存在する状況では、迅速と的確は両立せず、その場合は、的確を犠牲にしても迅速を優先させることを命じているように、様々な事項、規範のトレードオフの存在を抽出し、いずれを選択すべきかを明確にしたものである。それは、正しい決定に必要な情報がえられることを前提とした、もしくは、えることを要求するマニュアルや、トレードオフを十分に考慮せず、両立困難な事項を列挙するマニュアルの対極に位置する現実的な発想の産物である。

それは、確実に成功することを要求するものでもなければ、確実な成功を保証するものでもない。そういった原則の開発は不可能であるとの判断の下に、よりましと考えられる原則を、ナポレオン戦争以来の過去の多数の作戦・戦闘事例の研究や、自らの実戦経験から教訓を抽出することで開発したものである。そして、情報の収集にこだわって決定に時間をかけることなど、やってはいけないことを示すものでもある。

軍事研究の最高権威であったイギリスのリデル・ハートは、『何をなさざるべきか』を知ることは軍事的英知の第一歩であり、『なすべきもの』を発見する最良の道である³⁾と論じたが、アメリカ陸軍の指揮官マニュアルも、同様の発想で作成されている。

それは、不確実性が高い、危険な状況に対応しなければならぬ災害救助活動のリーダーの行動原則開発にも必要かつ有効な考えであると確信し、その第一歩として、同マニュアルから、その行動原則となると判断した事項を抜粋、列挙したのである。

おわりに

台所でのボヤを想定し、消火器を設置し、ボヤになれば消化すべしというような、発生を予想でき、かつ状況を素早く正しく把握でき、もてる力やノウハウで簡単に対応できるような脅威への対応を危機管理と呼ぶのは、危機管理の定義が確定していない以上、自由である。

しかし、その延長で災害対策を論じるのであれば、それは、大災害に対しては無力であるのみならず、その災害救助にあたる、各レベルのリーダーに、できないことをやれという過大な要求ないし期待を生み、結果的に、リーダーや部下が死傷するリスクを高め、かつ、対応できることにも対応できない状況を生むと考える。

また、危険な状況に、個人で対応するのと、部下を指揮して対応するのは、要求される能力も行動も異なる。特に、不測の変化と脅威にさらされる状況に、分析的意思決定を前提とするPDCAサイクルで対応しようとすれば、対策は常に後手に回るであろう。それは、情報不足を理由に、何も決定できず、行動できないリーダーを生

むかもしれない。

本年7月に立教大学での首都圏大地震に関する講演会をコーディネートしたが、首都圏の自治体の危機管理関係の部課長も10数名参加した。そこで、自治体では、やるべきことはいろいろと決められているが、やれないことがあいまいであり、やらないことは決められておらず、それを決めるという発想自体が欠落していることを知った。そして、やるべきとされたことを、いかに、どこまで実行すべきか、実行できるかに悩んでいる部課長もいた。

また、不測の脅威にさらされる状況は、恐怖と不安をもたらし、思考力、判断力、決断力、行動力などをマヒさせる方向へ作用する。アメリカ陸軍が、士官学校で厳しい勉強と訓練で鍛えられ、指揮官としての資質を評価され、選抜された人間のみがなることができる戦闘部隊の指揮官に、士官学校でとっくに学んだような原則や方法をマニュアルに記載するのは、その実行に劣る指揮官が出現するため、機会ある毎に、決定と行動の原則を徹底する努力の反映であると思う。さもなければ、このようなマニュアルは必要がないはずである。

災害救助活動に従事する各レベルのリーダーに対しても、基本的な行動の原則と方法を体系的に示したマニュアルの必要があると考える。それは、過去の経験から教訓を抽出し、トレードオフの存在を直視し、そのいずれを選び、いずれを犠牲にするかを明確にしたマニュアルであると考ええる。

参考文献

- 1) U.S.Army,FM6-0.Mission command-command and control of army force, U.S.Army ,2003
Global Security Org. の下記 URL に掲載
<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/>
- 2) U.S.Army ,FM5-0.Army planning and orders preparations , U.S.Army ,2006
New York guard.org.の下記 URL に掲載
http://www.newyorkguard.org/members/Field%20Manuals/FM_Menu.asp
- 3) Hart,Liddell,"The War in Outline"1936 (後藤富男訳『第一次大戦・その戦略』原書房)
(2008年8月22日受付)