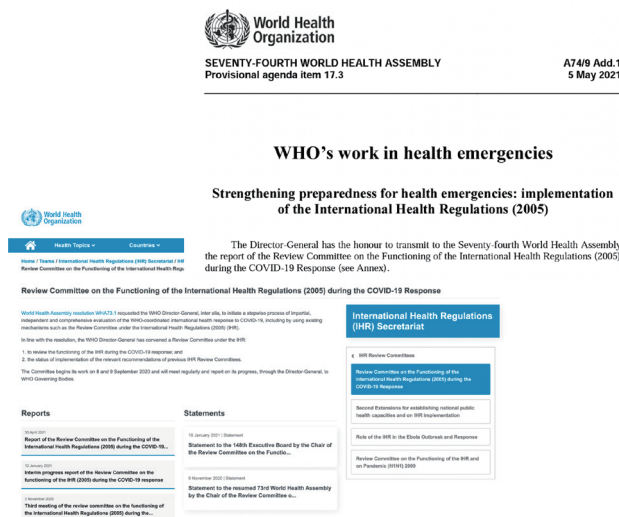


新型コロナ危機への事態対処行動の検証 ～ After Action Review (AAR) ～

阿部 圭史

阿部 本日は「新型コロナ危機への事態対処行動の検証～ After Action Review (AAR) ～」についてお話しさせていただきます。「AAR」とは何でしょうか。これは、危機管理における事態対処行動の中身が、実際にどうだったのかを検証するものです。

新型コロナ危機への事態対処行動の検証（例）



Copyright © 2022 – Keishi Abe Policy Institute - All Rights Reserved

2

具体的には、私が携わった例としては、国内では新型コロナ対応を民間臨時調査会に、新型コロナ危機において携わらせていただきました。国際社会の危機対応においては、WHOのReview Committee on the Functioning of the International Health Regulations（検証委員会）で、まさに新型コロナ危機への国際社会における事態対処行動を検証しました。こうした経験を踏まえて、本日は事態対処行動の検証（アフターアクションレビュー：AAR）についてお話しさせていただきます。

AARの目的

- 1 今回の危機管理活動（平時の準備・危機への対処）を総括すること＝成功か失敗かを確定すること
- 2 今回の危機管理活動の「グッドプラクティス」を同定し、次の事態対処行動にも活かすこと
- 3 今回の危機管理活動の「課題」を同定し、それに基づく提言を行うこと
- 4 提言に基づき、次の危機に備えてプリアドネスを向上すること
- 5 今回の危機管理活動の総括に基づき、主要構成員の責任を明確にし、信賞必罰を与え、組織的教訓とすること

出典：感染症の国家戦略（阿部圭史）

Copyright © 2022 – Keishi Abe Policy Institute - All Rights Reserved

3

AARの目的は5つございます。まず、今回の危機管理活動を総括することです。危機管理活動というのは、危機が起こる前の平時の準備がどうだったか、そして危機が起こった後の実際の対処がどうだったかを含めて危機管理活動と呼びます。今回の危機管理活動全体がどうだったかを総括することです。

目的の2つ目は、今回の危機管理活動の何が良かったか、いわゆるグッド・プラクティスを同定し、次の事態対処行動にも活かすことでございます。

3つ目としては、今回の危機管理活動の何が良くなかったのか、課題として残ったのかを同定し、それに基づく改革案の提言を行うことです。

4つ目としては、その提言に基づいて次の危機に備えて、国全体、自治体全体、もしくは組織におけるプリアドネスの向上を図ることです。

5つ目としては、今回の危機管理活動全体を総括することによって、実際に従事した方々の責任を明確にし、組織的な教訓とすることが求められます。

AARを実施する際の留意事項

検証の目的は、

- あくまで次なる危機に備えるために能力を強化すること。
- 関係者を糾弾することではない。

Copyright © 2022 – Keishi Abe Policy Institute - All Rights Reserved

4

AARを実施する際の留意事項ですが、検証の究極的な目的は、今回の危機を踏まえてさらに能力を強化し、次に似たような危機が来た場合に効果的に対応できることを目指すことです。従って、決して従事し

た関係者を糾弾することを目的としているわけではないことを留意事項として心に留めておく必要があると思います。

AARの利点	
アクター	利点
1 組織	<ul style="list-style-type: none">危機管理に関する組織の能力を体系的に理解することができる組織のグッドプラクティスを導出できる組織の課題を導出できると同時に、課題解決に必要な支援の要請を外部にアピールできる危機からの教訓に対して組織的コミットメントを促せる
2 職員	<ul style="list-style-type: none">グッドプラクティスの導出を通じて職員の自信を向上できる課題について職員間の共通理解を得られる課題の改善に職員が取り組む際の正統性を確保できる職員個人の危機管理能力向上につながる
3 県民 (県の場合)	<ul style="list-style-type: none">他県と比較した自県の強み・弱みを知ることができる自県の危機管理行政について評価することができる

Copyright © 2022 – Keishi Abe Policy Institute - All Rights Reserved 5

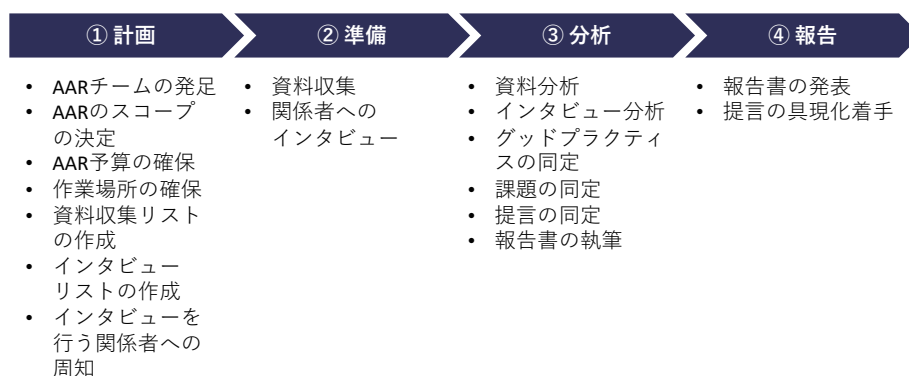
この検証をやる利点は何でしょうか。実際に事態対処行動に従事した「組織」そこに従事した一人ひとりの「職員」、そして県の場合に事態対処行動の最終的な受益者として位置づけられる「県民」の3つのアクターに分けた場合に、それぞれに利点がございませう。

「組織」については、実際に危機管理活動全体がどうだったのかという組織の能力を体系的に理解することにも繋がりますし、何が良かったのか、何が課題だったのかといったグッド・プラクティスや課題を理解することに繋がります。そして、課題を解決するための政策をどうすべきなのかを外部にアピールするなど、リソースを集めるための布石にも繋がりますし、組織全体として「教訓を踏まえて改善していこう」といった組織的なコミットメントを促すことにも繋がります。

個々の「職員」については、今回の事態対処に従事したことによって、良かったことを踏まえて、さらなる自信をつけることにも繋がりますし、課題について「これが良くなかったから改善すべきだ」といった共通理解を得ることにも繋がります。実際に改革を行うにあたっては、職員各々が取り組む必要がございませうが、関係者を説得するにあたっての正当性を確保できることにも繋がります。そして、これが一番だと思ひませうが、次なる危機に向けて職員個人の危機管理能力を向上することにも繋がります。

3つ目の最終的な受益者である県民の皆さんにとっては、他県と比較して危機管理活動のどこが強みで、どこが弱みだったかを知り、実際の自分たちの県の危機管理行政の位置づけを評価することに繋がります。

AARの4ステップ



Copyright © 2022 – Keishi Abe Policy Institute - All Rights Reserved

6

そういった利点のあるAARを行うにあたってのステップをご説明させていただきます。①計画、②準備、③分析、④報告という4つのステップに分けられます。

①計画では、AARを行うためのチームを組織内に発足する必要があります。そしてAARのスコープをどうするのかという決定が非常に重要です。決定後は、それを行うための予算を獲得して、実際に検証を行うための作業場所を確保します。

検証を行うためには、②準備のところでご説明しますが、資料収集や関係者へのインタビューが必要になりますので、資料収集のためのリストや、誰にインタビューするのかというリストの作成、「こういった検証を行います」と関係者に周知するといった計画などが必要になってきます。その計画を踏まえて実際に資料集めに行ったり、もしくは関係者へのインタビューを行ったりすることが準備として必要になってまいります。①計画、②準備が整った上で、③分析において、組織の事態対処行動としてグッド・プラクティスと課題がどうだったのかを分析します。資料の中身やインタビューの分析を通して、AARチームの総意としてグッド・プラクティスと課題を同定した上で、次の危機に向けてどのような提言を行うのかも同定していきます。

最終的なアウトプットとしては、報告書にまとめて報告することになります。④報告では、どのような形式で発表を行うのかを踏まえて、改革の提言についての具現化を行っていく必要があります。

AARのステップ「①計画」で決定すべきスコープ

スコープ	決定すること（例）
① 対象期間	<ul style="list-style-type: none"> ・ 平時（2020年1月より以前） ・ 危機時（2020年1月以降からいつまでか）
② 対象範囲	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事態対処に関係する機能のどれを検証の対象とするか （例：組織構造、人事、疫学調査、医療体制、検査体制、行動制限、ロジスティクス、IT、法令、財務、コミュニケーション、政府や前線機関との調整、経済支援等）
③ 実施期間	<ul style="list-style-type: none"> ・ 検証の開始から終了までの期間をどの程度の長さにするか （例：1ヶ月～6ヶ月等）
④ 実施主体	<ul style="list-style-type: none"> ・ 組織内部（首長直下のタスクフォース、既存・新規の審議会等） ・ 組織外部（第三者委員会、議会等）
⑤ 検証結果の形式	<ul style="list-style-type: none"> ・ 報告書の形式（公開、非公開） ・ 報告書の承認の形式 ・ 議会報告の有無

Copyright © 2022 – Keishi Abe Policy Institute - All Rights Reserved

7

より詳しく例を用いて申し上げます。AARの4ステップの①計画において決定すべきスコープですが、まず対象期間を定める必要がございます。先ほど申し上げました通り、危機管理活動というのは危機時だけではなく、平時も含むものです。従って、例えば今回のコロナ危機であれば、2020年1月までの平時においてどういったことを行っていたのか、2020年1月以降はどうだったのかが、対象期間になります。

対象範囲としては、実際に事態対処に関係する様々な機能のどれを対象とするのか、すべてなのか、一部なのかなどを決定する必要があります。機能には、人事、疫学調査、医療体制、検査体制、行動制限、ロジスティクス、IT、法令、財務、コミュニケーションなど、様々なものがございます。

検証の実施期間については、対象期間とは異なるものなのですが、検証自体を1カ月で済ませてしまうのか、6カ月かけてじっくり実施するのか、1年かけてさらにじっくり実施するのかなど、期間を定める必要があります。いわゆるプロジェクトの期間ということになります。

4つ目は実施主体、すなわちAARチームですが、例えば首長直下のタスクフォースなどを組織の内部に設けるのか、既存の審議会、あるいは新しくこれに特化した審議会を設けるのかなどの実施形式が考えられます。一方で、実際に事態対処に従事した組織そのものが実施するのではなく、第三者的な視点を入れて、組織の外部リソースを使って実施することもあります。そういった場合は、第三者委員会、もしくは行政監視というような機能を中心に据えた議会が実施主体として有効ではないかと思えます。実際に、福島第1原発事故が起こった際には、国会事故調という形式で、議会が行政府の事態対処行動の検証を実施しておりました。

最後に、検証結果の形式です。報告書の形式をどうするかということですが、公開とするのか、組織内部だけに留めておく非公開の形式とするのか、もしくは報告書を作った上で承認するのか、承認しないのかなどが考えられます。例えば、かつて2014年から始まった西アフリカでのエボラ出血熱の対応についてWHOが検証した際には、報告書は作成されましたが、WHOの議会に位置づけられるWHO総会では、その報告書は承認されませんでした。そういった報告書の承認の形式についても、改めて考えておく必要があると思えます。最後に報告書を承認した上で、議会を通じて最終的な受益者である県民、もしくは国であれば国民に対して、どのように報告するのが考えられると思えます。

AARのステップ「②準備」で留意すべき点

資料収集

- 円滑な行政施策遂行の観点から公にはならない機微な事項がある場合は、それらをあらかじめ明確化し、漏洩防止を徹底する

関係者へのインタビュー

- 事態対処を担った当事者各人に、自らの考える教訓等を話して頂く
- 下の役職の者から話して頂く（上の役職の者の意見に引きずられないようにするため）
- まずは事態対処を担った当事者に話を聞き、有識者に初めに意見を言わせてはならない
- インタビューの際に批判をしない
- 検証対象の組織において過去に何らかの事態対処に従事した経験のあるOB・OGに対し、危機管理に関する組織的傾向について経験的意見を聴取することも役に立つ

AARの4ステップの②準備にあたって留意すべき事項について述べさせていただきます。資料収集にあたっては、行政府が行う事態対処行動であれば、秘匿事項など機微な事項が含まれる場合がございます。円滑な行政を行うという観点から、公にはできない情報もあると思いますので、そういった機微な情報については漏えい防止の徹底をあらかじめ行っておく必要がございます。

関係者へのインタビューの際は、当事者として事態対処を行った方々に、各々の考える教訓を述べていただくことが非常に有用です。やはり検証する側も、事態対処を行っていた当事者の視点に立って物事を考えていく必要があると思いますので、自らの考える教訓を話していただくことは非常に重要です。また、上の役職の方から話を聞いていくというよりは、下の役職の方からインタビューをして、話をさせていただくことが重要です。組織のヒエラルキー構造がございますので、上の役職者の意見に引きずられないことに留意して、ざっくばらんに意見を引き出すためには、やはり下の者から話していただくことが必要になると思います。

また、外部の有識者がいらっしゃると思いますが、実際に事態対処を担った当事者とは異なる視点になりますので、どうしても最終的な当事者の視点になるのは難しいところがあると思います。まずは実際の当事者の方にお話を聞いた上で、有識者の方に意見を言っていただくという順序は、非常に重要だと思います。

インタビューする際には、インタビューを受けている方が話している内容に対して、その場で批判したりしないことは重要です。批判をしてしまいますと、自ら考えることなどを正直にすべて語っていただくことが難しくなってしまうので、率直な内容を引き出すためにも、インタビューの際に批判をしないことが重要です。

最後に、実際に事態対処行動に当たっていた方々に話を聞くことももちろん大事ですが、同じ組織で、かつて過去に異なる危機、もしくは同じ危機に対して、事態対処に従事した経験のあるOB/OGの方々に、組織的な教訓や傾向を経験者の意見として聞いておくことは、全体的な傾向を把握する上でも非常に重要です。そういったことを聴取することも役に立ちます。

AARのステップ「③分析」で同定すべき5項目

		項目	分析内容(例)
平時	事実	① 何を備えていたか	<ul style="list-style-type: none"> ヒト：スタッフの訓練状況等 モノ：備蓄状況等 カネ：危機に備えた予算割振り等 法：法定の危機管理計画、条例の制定等
	事実	② 何が起こり どう対処したか	<ul style="list-style-type: none"> 事態対処の時系列と鍵となるマイルストーンの詳細を描出し、事実関係をチェック
危機時	解釈	③ 何が上手くいったか (グッドプラクティス)	<ul style="list-style-type: none"> 事態対処の総括(全国平均と比較した場合のパフォーマンス)
		④ 何が上手くいかなかったか (課題)	<ul style="list-style-type: none"> 組織構造、人事、疫学調査、医療体制、検査体制、行動制限、ロジスティクス、IT、法令、財務、コミュニケーション、政府や前線機関との調整、経済支援等といった事態対処の各種機能について構造化し、解釈する
		⑤ 何が課題に対する解決策となるか(提言)	<ul style="list-style-type: none"> グッドプラクティスを活かし、課題を改善するための解決策を提言する

Copyright © 2022 – Keishi Abe Policy Institute - All Rights Reserved

9

AARの4ステップの③分析として、同定すべき5つの項目がございます。平時と危機時に分かれております。平時は、まず事実について検証します。危機時においては、実際に何が起こっていたかという事実と、それに基づいた解釈が発生します。

平時の事実は、平時に何を備えていたのかということです。人、物、金、法律など、実際にあったものを列挙し、何を武器として持っていたのかを検証することが可能です。

危機時においては、クロノロジーと言いますが、事態対処行動を時系列で何月何日に何があったのかを記録している係の方がいらっしゃると思います。そういった記録を見返しながら、実際の事態対処行動のマイルストーンを同定し、事実関係をチェックすることが必要になります。そういった平時と危機時の事実をもとに解釈を行っていくのが検証です。スライド内の(3)何がうまくいったのか、(4)何がうまくいかなかったのか、(5)それに基づく提言が、検証の中核になってきます。

繰り返しになりますが事態対処行動の総括において、例えば自治体、都道府県レベルであれば、全国平均と比較した場合のパフォーマンスがどうだったのかを明らかにする必要があります。グッド・プラクティスや課題が機能ごとにどうだったのかを導出することが非常に役に立ちます。その上で全体としての提言を同定します。それがAARの4ステップの③分析で最終的に重要となることとございます。

参考：都道府県におけるAARの分析対象範囲（例）

事態対処の機能	分析対象の具体例
1 組織・人事	庁内の組織・人材配置・組織内の指揮統制
2 感染症インテリジェンス	保健所の疫学調査
3 臨床・感染管理	医療提供体制・備蓄体制
4 ラボ・診断	地方衛生研究所、検査体制
5 公衆衛生措置	都道府県民の行動制限
6 ロジスティクス（物資調達・供給）	治療薬・ワクチン・その他の医療物資の調達
7 IT・デジタル基盤	庁内のデジタル基盤（EOC等）
8 法令	法令の運用、条例の制定
9 財務	予算状況
10 他組織との調整	政府・他の自治体・前線機関との調整
11 コミュニケーション	リスクコミュニケーション体制
12 経済支援	給付金等の供給
13 全体の指揮統制	縦（政府・市町村）と横（他の都道府県）との指揮命令系統

出典：感染症の国家戦略（阿部圭史） Copyright © 2022 – Keishi Abe Policy Institute - All Rights Reserved 10

最後に参考として、都道府県レベルではどういった物事がAARの対象の範囲になるかを述べます。機能ごとに感染症危機管理における事態対処行動を13項目に分類して、これに基づいて分析します。具体的な分析対象の例としては、組織人事関係であれば、庁内の組織構造がどうなっていたのか、人材配置がどうだったのかなどが検証の対象になります。感染症のインテリジェンス情報関係であれば保健所の疫学調査がどうだったか、臨床感染管理であれば実際の医療提供体制や備蓄体制がどうだったのかなどが検証の対象になると思います。このように個々の事態対処の機能13項目に対して具体的な分析対象を同定し、詳しく分析していくというのが都道府県のAARの全体像です。

参考：コロナ民間臨調における検証の概観

事実の分析 （鍵となるマイルストーンの抽出）	グッドプラクティスと課題の抽出
① ダイヤモンド・プリンセス号	① パンデミック危機への備え（プリベアドネス）
② 武漢からの邦人救出と水際対策強化	② 官邸
③ 専門家の参画と初期の行動変容政策（3密と一斉休校）	③ 厚労省
④ 緊急事態宣言とソフトロックダウン	④ 医療・介護提供体制
⑤ 緊急事態宣言解除	⑤ 専門家会議
⑥ 経済対策	⑥ 危機対応コミュニケーション
⑦ PCR等検査	⑦ 中央政府と地方自治体
⑧ 治療薬・ワクチン	⑧ 政策執行力（物資や資金の調達・供給・デジタル基盤等）
⑨ 国境管理（国際的な人の往来再開）	⑨ 国際保健外交

総括と提言

出典：新型コロナ対応民間臨時調査会 調査・検証報告書（一般財団法人アジア・パンフィック・イニシアティブ） Copyright © 2022 – Keishi Abe Policy Institute - All Rights Reserved 11

最後に、民間が行った新型コロナ危機に対する検証の事例を紹介します。私も関与させていただいたコロナの民間臨調については、報告書をご覧くださいと大体このような構造になっております。

事実の分析は、必ずしも時系列にそって実施しているというわけではありません。例えば、(1)から(5)については時系列で検証しており、(6)から(9)についてはむしろ横軸で機能を取り出して事実の分析をしています。その上で、各々についてグッド・プラクティスと課題を抽出しております。また、必ず

しも左側の事実の分析の9つの点に即したかたちでグッド・プラクティスと課題を抽出しているわけではありません。例えば(1)(2)の事実の分析に共通する要素がありましたら、その要素についてグッド・プラクティスと課題を抽出するといったかたちもあり得ると考えております。

例えばグッド・プラクティスと課題の抽出では、(1)は平時のことで、(2)(3)(5)はメインのアクターです。こういったアクターベースのグッド・プラクティスと課題の抽出もあれば、(6)の危機対応コミュニケーションという機能に焦点を当てて、グッド・プラクティスと課題を抽出しているというやり方もございます。

実際のAARにおいて、どのような手順で、どのような内容に焦点を当てて実施すべきかについて述べましたが、実際のやり方としては、このように柔軟に組み合わせて実施することも可能です。こういったことを踏まえて総括と提言を行い、さらなる能力強化のために物事を進めていくというのが、AARの全体像です。

本日は新型コロナ危機に対する事態対処行動を検証するという事で、アフターアクションレビュー(AAR)についてお話しさせていただきました。ありがとうございました。