

第4回

## 危機管理対応①

市町村アカデミー客員教授

大塚康男



### 自治体の危機

国、自治体および民間企業において発生した危機に対して対応の遅れや誤った処理が行われれば、多くの市民から「危機管理ができていない」と非難されるのが今日の社会状況です。また、危機管理がこれほど注目される時代は過去にありませんでした。危機を考える際によく言われるものに、人生には三つの坂があるといわれます。この人生とは人であり、会社であり、自治体でもあります。対社会との接点がある主体には常に三つの坂があります。一つ目の坂は上り坂、二つ目の坂は下り坂、そして三つ目の坂は「まさか」という坂です。この坂が危機であり、この坂をどうクリアするかが危機管理の問題であるといわれます。

そこで本稿においては自治体の危機管理について考えてみましょう。

まず、自治体の危機とは何か。自治体の危機を考える場合、その対比する概念として民間企業の危機を考えることにより、自治体の危機が鮮明になるのではないのでしょうか。

関は、首長と行政委員会（市町村であれば、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会または公平委員会、農業委員会、固定資産評価審査委員会、監査委員）によって構成され、その代表である首長も議員と同様に住民の直接選挙で選ばれます。これを「二元代表制」といいます。従って、議会の議員も首長も住民の直接選挙で選ばれるわけですから、究極的には、住民の信任、信頼が自治体存続の基本になります。従って、住民からの批判や信頼を喪失させることを自治体が招く、換言すれば住民に対して説明できないこと、説明しても納得してもらえないことを自治体あるいは職員が行うことが、「自治体の危機」といえるのではないのでしょうか。職員の不祥事とその代表格といえます。

### 危機の態様

自治体の危機を考えるにおいて、その態様として自然災害の危機と人為的危機に大別することができます。いずれにしても予期せず、突発的に起きるのが危機の特徴といえます。

（一）自然災害の危機としては、①大規模地震②津波③台風④火山噴火⑤集中豪雨⑥河川氾濫⑦ダム崩壊⑧山崩れ⑨竜巻などがあり、台風や集中豪雨も地球の温暖化の影響などにより発生頻度が以前に比較して多く発生しているといわれています。

自然災害については、「災害は忘れたころにやってくる」の教訓から、長いスパンで見えていかないと判断を誤ります。平成7年1月

民間企業の危機には多種多様な危機がありますが、究極の危機は会社の倒産でしょう。会社自体がなくなってしまうわけですから、これ以上の危機はありません。従って、そこに帰属していた社員たちも必然的にその身分を失うこととなります。「一生をかけた会社に先立たれ」というサラリーマン川柳はそれを端的に物語ったものといえます。しかし、民間企業の倒産という形態は現在の自治体に関する法制度には存在しません。自治体は公益目的として存在しているのですから、自治体が倒産した場合に一番困るのはその自治体の住民です。従って、制度的にも自治体の倒産を認めるわけにはいきません。あえて類似のものを探すとすれば、第一は財政再建団体の指定があり、今日の北海道の夕張市、十数年前の福岡県の赤池町です。この指定を受けることにより国や都道府県から幾多の人的、物的、金銭的などの規制を受けることとなりますが、これとても指定されたことによつて夕張市の法人格がなくなるわけではありません。また、その職員も指定されたことによつて身分が喪失されるわけではあり

17日の阪神淡路の大震災において、この地域は100年の中では大きな地震がなかったわけですが、地球の歴史は46億年なのです。地球の歴史から見れば数百年の時間は一瞬前のことなのです。自然災害はどのようなものでも起こり得るといふ発想を持たなくてはなりません。

（二）人為的危機としては、①戦争②侵略③国際テロ④コンビナート火災⑤ガス爆発⑥原子力事故⑦航空機事故⑧大型船舶の事故⑨高層ビル・地下街火災⑩タンカー重油流出事故、そのほかに⑪自治体の不祥事もここに該当します。その中で自治体の不祥事を詳細に見ますと、自治体の施設など（庁舎、河川、道路、公園、プールなど）で生じる事故と、公務員によつて生じるものがあり、さらに公務員の故意によるもの（汚職、官製談合、公金の横領、セクハラ、体罰など）と過失によるもの（公用車の事故、教師の不注意による児童のけがなど）があります。

### 自然災害および人為的危機と自治体の危機対応との関係

台風や地震という自然災害の発生そのものに対し住民が居住している自治体に苦情やクレームをつけることは基本的にはありません。クレームがつくとすれば毎年発生する台風に対し事前対策が取られていなかったこと、あるいはいつ発生してもおかしくない時期に来ている地震に対し、もう少し事前準備を施し

ません。従って、民間の倒産と同視できるものではありません。また第二に合併があります。平成11年3月に3232あった市町村（670市、1994町、568村）が平成22年3月末の時点で1727市町村（786市、757町、184村）に半減しております。この合併で首長ら三役と議員が約2万1000人減り、職員も約154万人が131万人に減りました。この合併には、新設合併（対等合併、A市とB市によりC市が誕生するものであり、代表的なものとしては「さいたま市」があります。）と編入合併（吸収合併、D市にE町とF村が吸収されるものであり「浜松市」などがあります。）がありますが、いずれにしても今まで職員が所属していた自治体が合併により存在しなくなることもあっても、それにより職員の身分が喪失されるものではありません。従って、合併といえども民間企業の倒産と同様のものではないのです。

それでは、自治体の危機とは何か。自治体には議決機関と執行機関が設置されています。議員は住民による直接選挙によって選出され、議決機関として議会を構成します。また、執行機

ておいてもよかつたのではないかとのクレームは十分考えられることです。そして、多くのクレームが台風、地震、津波などの自然災害が発生した場合に、自治体の対策の遅さ、対策内容の不十分さ、自治体職員の危機意識の欠如などの指摘や不満であることは十分考えられることです。すなわち自然災害に対しては、発生そのものではなく、発生の前後にかかる対策に対し住民から自治体に対し不満や苦情が寄せられることとなります。

それに対し、人為的危機の場合、特に自治体の不祥事に関しては発生そのものに対し自治体に不満などがぶつけられるものです。不祥事が継続的に発生するようであれば、自治体に対する市民の不信感は計り知れないものとなり、行政に多大な影響を与えるものとなります。

### 筆者プロフィール

#### 大塚康男（おつかがやすお）

1946年東京生まれ。1970年日本大学法学部卒業。1973年市川市職員、同総務部法規係長、企画部企画課長補佐、環境部指導調整室長、総務部法務室長、総務部次長、議会事務局次長、教育次長。2007年から市町村職員中央研修所（市町村アカデミー）客員教授（「行政訴訟の実務」「住民監査請求」「議会事務」「危機管理」「債権管理」）。その他、自治体大学、全国市町村国際文化研修所、自治体が行う職員研修の講師。危機管理関連の著書に『実務住民訴訟』『自治体職員が知っておきたい危機管理術』『Q&A議会人のための危機管理』『自治体職員が知っておきたい債権管理術』などがある。