

第5回

コスト削減と危機管理

明治大学政治経済学部教授、明治大学危機管理研究センター所長 中邨 章

危機管理と政策オプション

先回、危機管理で必要とされる政策を4種類に分け、そのうち「資金をかけないで、効果が短期に期待できる」施策につき説明した。これには、いろいろな方法が考えられるが、さまざまな形式をとる図上訓練などが、その一例にあたる。肝心なことは、職員はもとより住民がそれぞれ危機を意識し、その重要性を認識し、危機管理についての知識を蓄えることである。

明治大学ガバナンス研究科では、例年、7月の最終日曜日に大学院授業の一環として、大学のフロアを1階分、全部使ったおおがかりな図上訓練を実施している。参加者は公務員をはじめ、学生、それに議員や首長も含まれる。今年のテーマは、火山噴火に伴う災害対応である。富士山噴火も念頭に置いた不測事態の発生に、自治体はどう対処すべきかが、今回の訓練の目的である。研究員はすでに三宅島をはじめ鹿児島、それにアイスランドにも出かけ事前準備を進めてきている。100名前後の参加者が見込まれるが、これだけ大規模な訓練を自

からである。

こうした問題を緩和するため、一般の職員に對しては、危機に際してどの役割に就くか、どのように責任を負担するかを、あらかじめ平常時から明確に熟知させておく必要がある。日ごろから自治体職員には、それぞれ不測事態が発生すると、直ちにある既定の持ち場につき、すぐに対応策の実施に移れる体制を身体で覚える訓練を重ねることが望まれる。これまでの事例でいうと、そうした事前の取り決めや訓練がない自治体が圧倒的に多い。

これを緩和するため、市長には職場単位で名刺大の簡単なマニュアルを作ることを薦めたい。手製でもかまわない、これに連絡担当、避難担当、情報担当、食料担当など、危機になるとそれぞれの職員が就くべき持ち場を書きこんでおくことが肝要である。区分けは、細部にわたる必要はない。ごく大まかな明記で十分である。要は、それぞれの職員が非常時に、どの部署に就くかを簡単に知る手立てを準備することが重要である。

そうした初歩的な簡易マニュアルが必要とされるのは、職員の多くは平時に危機管理についてあまり関心を示さないからである。いくら口頭で危機発生時の責任を説いても、ほとんど職員の記憶に残らない。それを補完するため、名刺大の危機管理マニュアルを準備するのである。非常時には、それを見てそれぞれが担当部署の配置に就くという仕組みである。

自治体で実施することは出来ないかも知れない。ただ、先回も紹介したが費用をかけない図上訓練は他にも多数ある。首長はそれら安価な方法を検討し、ミニ図上訓練を少なくとも年に数回、行うべきではないかと思う。

仕事が集まる幹部と 持ち場不明の職員

もう一つ、費用はかからないものの、効果も即効的でなく、長期にしか期待できない施策がある。長期的というのは最短で3年、最長の場合には10年かかる政策効果である。具体的には、自治体内部の組織を危機対応にあらかじめ編成し、整備する政策を指している。

指摘するまでもないが、市町村は危機発生に備え平時から危機につよい組織を編成しておく必要がある。このことは自明の理であるが、実際にはこれが思う通りに行かない。今まで危機を経験した自治体を調査すると、多くが組織編成に難点があったと述懐している。

経験則によるなら、大きな事件や事故がおこると、市長をはじめ副市長、それに総務部長理想を言えば、長岡市や姫路市のように危機管理を担当する部署を新設し、危機管理監などの職制を別置することが望まれる。小規模の自治体の場合は、財源や人材などの点から、そのような体制を導入できないところがある。ただ、そうであっても、有事の際の総括責任者をあらかじめ確定し、情報をこのポストに集める制度を創ることが必要である。不測事態が発生した場合、危機管理の責任者の地位に就くのは、自治体職員を統括指揮し命令を下す職制でなければならぬ。そのことを考慮すると、危機管理監を別に置かない場合には、京都市や福岡市のように、副市長かそれに匹敵する人物が、この職制を兼務することが効率的である。

危機管理対応の組織編成の必要

もう一つ、自治体で危機管理を担当する職員は地域の状況を念頭におき、さまざまな危機発生の可能性を日ごろから探るクセをつけておくことが要望される。行き止まりの道路を確認すること、緊急車両の通れない、狭隘な道路を覚知しておくこと、それに緊急時にそうした車両が通行できる道路を確保する方法を考えることなど、危機管理担当職員に課せられた宿題は多数に上る。これとの関連では、関係職員は先に紹介したDisaster Information Gameを援用し、コミュニティ内部で災害や事故に脆弱な地域をあらかじめ特定する作業を進めるべきである。そうしたコミュニティの抱える弱点を認識すると、既存の体制に変更を加え、現行の



や市民部長、さらには危機管理担当部署など、市政の要職にある人びとに仕事が集まる。これまでの一般的な傾向では、そうした幹部職員はしばしば72時間は一睡もできない。連日連夜、危機発生後の各種の対策に追われる。国との折衝、県との相談、それに警察や消防、さらには自衛隊との連絡やマスコミ対応など、とるべき対策は圧倒的な数に及ぶ。

ただ、ある程度、時間が過ぎて、幹部職員が周辺を眺めると、大多数の職員はなにをしていいかわからず、ただオタオタし時間を浪費しているという実態を目撃する。なかには、たばこをすって、ただぼんやり時間を過ごしているという職員もいる。超多忙な時間を過ごす幹部職員と、漫然と時間を持て余す一般職員。この格差は、危機が発生するとはしばしば発生する奇妙な光景である。

そのように、不測事態が発生した直後では、対応責任が一部に過度に集中するという組織編成上の問題がある。なぜ、職務体制や責任分担に大きな濃淡が出るのか。その理由の一つは、組織編成に事前に十分な準備が行われていない制度を点検するなどの作業がはかどる。

なかには、危機対応のガイドラインやマニュアルを既に作成している自治体もある。そうした地域では、ガイドラインやマニュアルをPDCA (Plan, Do, Check, Action) にかけて、それらの有効性を定期的に点検することを心掛ければならない。この点は、危機対応の組織編成についても同様である。危機管理向けに特別に編成された自治体組織には、賞味期限と使用期限をつけるべきである。特別仕様の組織でも、年限が過ぎると有事の際に機能しないことがある。実際、これまでの調査では、不測事態の発生を経験した自治体のなかに、準備していた組織や人事編成が役に立たなかったと報告した事例もある。組織編成の賞味期限は3年、使用期限は6年である。3年ごとに見直し、6年経つと再編成が組織編成の原則である。

筆者プロフィール

中邨 章 (なかもらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業 (B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士 (Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ピクトリア大学講師などを経て、明治大学 政治経済学部 教授。現在、国際行政学会副会長・政策諮問委員会委員長、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』、『行政の危機管理システム』などがある。