

第23回

不退転の決意——危機状況の首長

明治大学名誉教授、明治大学危機管理研究センター所長
(財)地方公務員安全衛生推進協会理事長

中邨 章



Vサインと危機管理

民主主義は、国民や住民が政府や自治体を信頼することで成り立つ。国民や住民からの信頼がない民主政治はあり得ない。国民と政府の信頼関係が、最も鋭角な形をとるのは、災害や事故、あるいは戦争など大規模な危機が発生したときである。

第2次大戦中、ドイツからロケット弾による執拗な攻撃を受けたイギリスは、首相のウインストン・チャーチルが「断固として抗戦する」ことを公言し、その決意をVサインで表した。右手を高々とかざすVサインは、国民に勇気をあたえ徹底抗戦を訴える重要なシグナルになった。

それがいつの間にか、日本では「ピース」を表すサインに変化し、写真を撮る際の合図に変わった。そのことに、いつも違和感と嫌悪感さえ覚えてきた。Vサインは、不退転の決意と覚悟を表現するきわめて政治的なシグナルだからである。イギリスではじまったVサインが、日本では「可愛いシグ

ナル」に豹変^{ひょうへん}したが、この変化に日本の平和ボケを見る思いがする。同じように、最近の政府の行動を見ていると、日本では不退転や初志貫徹などの言葉は最早^{もはや}、流行らない死語になったかのようである。

ウインストン・チャーチルは国難に遭遇して、方針は最後までぶれなかった。Vサインに込められた勝利を勝ちとるという指導者の不退転の覚悟と姿勢を、イギリス国民は圧倒的に支持した。チャーチル首相が今でも世界的に優れた指導者として尊敬されるのは、そのためである。

一方、東日本大震災に伴う原発事故では、残念ながら日本にチャーチルはいなかった。ごく最近、公表された事故調査の中間報告によると、首相や官房長官、それに政府指導者は、意思統一に手間取り、指針決定に混乱したことが明らかにされている。この先、隣国からミサイルが撃ち込まれる可能性も否定できない。そうした不測事態の発生に、国の指導者は断固とした態度とぶれない方針で、危機に対応できるのか、現状

でははなはだ心もとないというのが、正直な感想である。

対策本部と現場——記録の意義

今回、発表された事故調査の中間報告書から、首長は少なくとも2点、学ぶべきことがある。一つは、対策本部と現場の関係についてである。原発事故発生を受け、首相や官房長官、それに閣僚など政府のリーダーは、官邸の5階に集まり事故対応を決める司令塔になった。一方、同じ官邸の地下1階には原子力災害対策特別措置法に基づき、関係各省の責任者が集合し、対応策の意思決定を進める準備をはじめた。

菅政権が政治主導に固執したためかも知れないが、5階での討議が地下での対応策とうまく連動しなかったことが報告されている。一方、地下の官邸対策室では、文科省の原子力安全技術センターから放射性物質の拡散を予測する資料が届けられていた。ところが、このSPEEDIと呼ばれる情報は参考資料にとどまり、官邸の地下室から外に

出ることにはなかった。

今回の災害対応では、政治指導者が進める会議と、各省責任者が集まる本部とが、連携して行動を起こすことはなかった。2つの会議は意思疎通を欠き、それぞれがバラバラな行動をとったという印象を受ける。これは形は異なるが、今後、自治体でも起こり得る可能性のある話である。

ほとんどの自治体では、不測事態が発生すると、首長を中心に幹部職員は対策本部に参集し対応策を進める司令塔になることを決めている。しかし、対策本部で決められた方針が、そのまま担当部署で確実に実施に移されるという保証はない。司令塔が出す方針は、現場に届くと担当者の裁量によって中身が別物になることがある。危機状況では、その可能性はより一層、高くなる。

被害状況は、特定の現場に張り付く職員が熟知している。現場の裁量権を認めて、対応策ははじめて血の通った施策に成長する。その点に間違いはないが、対策本部では現場と間断なく政策調整を実施することが望まれる。現場の事情を認めながら、本部はマクロの視点から、各地の現場で実施される個々の政策が、全体として同じ方向に向かうことを絶えず確認することが必要である。

これを実行に移すため、対策本部に記録された職員は、分刻みで本部と現場で進行中の出来事をすべて記録していく。これは、

担当職員の責任を追及するために集めるものではない。記録はある一定の時間において、責任者が集合し政策調整を行うための資料である。そのほか、学習効果という意味でも、記録を残すことの意義はきわめて大きい。

政府の失敗と自治体の施策

もう一つ、今回の災害で首相は3つ異例の行動をとった。一つは、事故発生の翌日、ヘリコプターで破損した原子炉を上空から視察したことである。もう一つは、東電本社に乗り込み、電力会社社員の現場からの撤退を停止させたことである。さらに、首相は東電に対して原子炉に海水を注入することを中心するよう命じたとも伝えられている。

いずれも、政治家が主導権を握り事故に正面から向き合った果敢な行動という印象をあたえる。ところが、これには異論もある。自治体レベルでは、不測事態が発生すると議会議員が、行政の担当者に「現場に行かせろ」と迫ることがある。しかし、これには問題が多い。危機管理には専門の知識と、何よりも経験が必要である。その上、現場は危険である上、タイミングを失すると災害対策を阻害し、救援活動の遅滞を招く原因にもなる。菅総理の行動についても、こうした視点から再評価する必要があるように思われる。

もう一つ、菅総理が異例の行動をとったの

は、スタッフに恵まれなかったからである。

緊急時だけに、総理には的確な情報と方針を示唆する補佐役が必要であった。政治家中心の官房組織では危機管理に関する知識や情報が不足していた。くわえて、菅政権は官僚依存に拒否反応を覚えた。これでは、急変する事態に的を射た行動はとれない。脈絡のない、場当たり対応が多くなる。

自治体はこうした中央政府の失敗を奇貨とすべきである。失敗を避けるため、自治体では首長と幹部職員が、地域の弱点を把握することに日頃から努力することが望ましい。その上で業務継続計画(BCP)を策定し、ほかの自治体との組織間援助も再検討することが期待される。その際、総合調整という視点と、PDCAの実施という課題を落としてはならない。そうした一連の作業を間断なく続けると、自治体の危機管理はやがて充実した中身をもつようになる。

筆者プロフィール

中邨 章 (なかむらあきら)

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・ビクトリア大学講師などを経て、明治大学名誉教授。
現在、国際行政学会副会長、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。