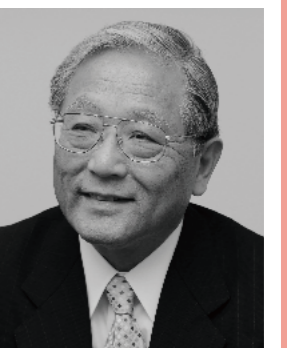


第33回

不測事態の発生と首長リーダーシップ

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

中邨 章



危機発生と首長の役割

危機に際して首長はどのような役割を果たすべきか。これまでの連載で既に指摘してきたように、この難題については2つの異なる見解がある。阪神淡路大震災が発生した際、当時の笹山幸俊・神戸市長はマスコミからの取材やインタビューの要請に一切、応じなかった。公開の場にほとんど姿を見せず、ひたすら問題の解決に専念した。結果として市長は、相当の期間、神戸市民の前に姿を見せることはなかった。

そのことを批判した市長がいた。建設省出身で当時の横浜市長、高秀秀信氏である。同氏は自著、『大震災 市長は何ができるか―自治体の危機管理』(Asahi News Shop, 1995)の中で、大災害に際して市長は、できる限り公開の場に顔を見せることが重要とくり返し指摘している。罹災した住民は、市長の積極的な姿に触れると、不安は和らぎ心理的な焦燥感は緩和されると高秀氏

3つ目は、積極姿勢(Proactive)である。危機管理では、各種の問題が発生することを想定し、事前準備に力点を置くことが勧められる。消極姿勢(Reactive)をとらないこと、これは言うに易しいが、なかなかできるものではない。ただ、首長には日ごろから、職員、議員、それに住民に向けて、危機を「意識」し、災害についての「認識」を深め、危機に関する「知識」を蓄積することの必要性を説くことはできる。自治体の場合には、それに「組織」の充実がつくが、それらは「危機管理の4識」と呼ばれる。首長に必要とされるのは、この4識を上げるために積極的に取り組む姿勢(Proactive)を保つことである。首長は、図上訓練や危機予知トレーニング(KYT)など、費用をかけたない施策を展開することが望まれる。

ガマン力、処方箋、説得力

首長に求められる4つ目の「P」は、ガマン力(Perseverance)である。市長がマクロな視点から事故や災害を把握し、細部にわたる執行権限を現場に委ねると、当然、市長と現場の責任者との間にギャップが生まれる。市長が想定していなかった施策が現場で進む可能性も高まる。その結果、首長はイライラすることが多い。

今回の大震災においても、イライラが極限に達した首相は、自ら福島原発の視察や電力会社に向き、大声を上げて対策本部

は主張した。

この2人の市長がとった対応策には、それぞれ利点と欠点がある。危機に際して公選市長が果たすべき機能や役割について、今なお論議が続く。ただ、そうであっても、災害や事故に臨んで首長には、次に挙げる6つの「P」に関心を寄せる必要がある。

マクロ思考、一貫性、積極姿勢

1つは、全体像(Perspective)である。首長が細かい問題にこだわっていると、事の本质を見失う。首長には地域の一部で発生した災害であっても、そのインパクトを自治体全体の文脈で検討するクセをつけることが望ましい。ミクロな見方しかできない首長は、往々にして災害現場の実情を過小や過大評価する傾向がある。その点、全体像から問題を検討する首長は、現場のことは現場に任せるという方針をとることが多い。

2つ目は、一貫性(Persistence)である。これは災害時には、ことに重要になる。最大の対応をなじったと伝えられる。これは、最高意思決定権者としてやってはならない禁じ手である。指揮者が登場したために、対策本部はかえって混乱し、対策の策定が遅れる。

首長には、沈着であることはもとより、部下を信頼し職員に対して問題解決に取り組む時間的余裕をあたえることが必要である。結果を冷静に待つ、このガマンが、結局は問題の解決を促進する結果につながる。首長のイライラを抑える方法の一つは、市長がつめる対策本部と現場の双方に記録係を置くことである。記録係は、刻々と進む災害の対応策を時系列化して記録に残す。それらを数日毎に突き合わせ、市長と現場が微調整を図る。その点からも、記録を残すことの意義は極めて大きい。

最後は、処方箋(Prescriptive)と説得力(Persuasion)である。推進してきた施策が変更しなければならぬ場面も出てくる。そうした非常事態に備え、市長には平常時から代替案を出す覚悟が必要である。それを出すタイミングが問題であるが、代替案は既に先行してきた対策を全面的に取り替えるものではない。従来の施策の欠点を精査し、それを補正する処方箋の性格を持つものである。処方箋は既定の方針を継続し、それを改善する内容を持つものでなければならぬ。これまでの方策を破棄し、新し

な災害や事件に遭遇した首長は、さまざまな課題に対応しなければならぬ。首長が対応策について一定の方針を決めると、そこからブレてはならない。相当な事由がない限り、リーダーは決定した方針に従い、忠実に施策を展開することが必要になる。そうでなければ、職員は混乱し、首長は信頼性を失う。

こうした過ちを回避するため、首長は補佐機能を充実しておく必要がある。補佐機能を担うのは、副市長や総務部長、それに危機管理監などである。彼らの仕事はいくつかある。選択肢を精査し、その中から最良と思われる施策を選ぶことである。首長には、補佐役を選んだ最終案に関して、イエスかノーの決断を下すことが求められる。首長は危機管理についてはアマチュアである。公選職の首長に対応策のイロハから検討を委ねる方法には無理がある。首長は取捨選択に時間を食われ、誤った政策決断を下す可能性も高い。

い方針で最初からやり直すという方針は、危機状況では避けるべきである。

これまで5つの「P」を説明してきた。それらに共通するもう一つ、6つ目の「P」がある。実際には、この最後の「P」が首長には欠かせない重要な資質になるのかも知らない。それは説得力(Persuasion)である。首長に欠かせないのは、職員や議員、それに住民を納得させる説得力である。ことに危機状況では、各方面から要望や不満が出る。それらに的確に対応しないと、首長への不信感は募り、職員はリーダーについてこない。

首長は理詰めの説明をすること、論理に一貫性ある解説を心掛けること、相手の身に立った案を提示すること、それに相手の意見に耳を貸す「傾聴力」を体得することである。それらが、説得力を向上させる決め手になる。

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。