

第40回

危機管理のリーダーシップ② 危機時の命令について

市町村アカデミー客員教授

大塚康男



危機における命令

日常的な業務においては、事前情報と基礎資料があり、専門的な知識を有するスタッフがあり、かつ十分考えるだけの時間的余裕があるときであっても決断を下すときのリーダーは孤独なものです。まして、危機に際して命令を下す「決断」をするときが、リーダーにとって最も苦しいときです。

しかし、一度命令を発したら、何らかの結果等が出るまでは見守ることしかないことがあります。逡巡して命令を訂正したり、取り消したりすると、組織が大きくなればなるほど混乱が生じます。命令が発せられた後、直ちに命令の変更が行われると、最初の命令と変更命令が錯綜し、現場は、ますます混乱します。変更が必要な場合には、最初の命令が現場に到達したであろう時間経過を経てから、命令変更を出すように留

意する必要があります。アメリカのアナポリス海軍兵学校のモットーは、「命令、反対の命令、混乱」を絶対に行わないことが、危機管理上の基本であるといわれます。

また、「状況に応じ、適切な措置をとれ」「問題を起こさぬようにうまく対応を図れ」といった抽象的な命令は、第一線の現場指揮者にとって一番困るものです。むしろ現場に全権を委譲するほうが妥当な解決が図られることがあります。曖昧な指示は、うまく対応ができればトップの功績となり、失敗したときは、適切な措置を欠いたとして現場の責任になる場合が見受けられます。トップの抽象的、曖昧な指示は、トップが行うべき決断の権限と義務を放棄したものと いえます。危機管理が発生すると、トップへの権限集中とトップダウンによる命令系統が重視されます。

しかし、現実問題となると膨大な問題が短

で、菅直人首相(当時)は緊張した修羅場の中で、自ら携帯電話で担当者に「必要なバッテリーの大きさは? 縦横何メートル?」と聞いたことが報告されており、「首相がそんな細かいことを聞くのは、国としてどうなのかとぞっとした」との同席者の証言が記録されています。日露戦争で日本海海戦を勝利に導いた作戦参謀の秋山真之は戦鬪のさなかでも「視野が狭くなる。自分は肉眼で大局を知ればよろしい」といって、双眼鏡をのぞかなかったそうです。大いに参考になる逸話です。

命令は、直接面前で指示する場合や電話の場合は、必ず復誦させ、記録を残しておく必要があります。この場合、発令時刻や受令者の所属・氏名を確認し、実施結果を必ず復命させることが大切です。特に、実施結果は今後の防災計画等を立案するとき重要な役割を果たします。さらに、「たぶん……のはずです」といった不確切情報の場合、実施状況を再度確認することを指示する必要がありますし、「……と聞いています」の場合には発信元が誰であるかを確認しておかなければなりません。

トップの「所在不明」は致命的

どんなに訓練された組織でも、突発事態

発生後、最初の数時間は混乱するものです。現場は事態処理の権限と責任を持つ指揮者の所在確認と報告・連絡のために、初動体制の段階で貴重な時間と労力を空費しがちになります。そのためには、災害等が発生した場合のリーダーが陣頭指揮を行う位置や場所が重要になります。災害の被害状況等の全体が把握でき、情報・連絡・報告がよく入り、指揮命令を行うことが可能な通信手段を備えているところが適切な場所といえます。災害が発生すると本部で指揮をとるべき首長が現地を飛び歩き、指揮者に指示を仰ぐようとしてもつかまらず、時機を得た命令が出せず、対応が遅延することがあつてはなりません。

災害時に指揮者が行つてはならないものとして、前記したように指揮者が本部を離れて現場に向く場合、本部との連絡を断たないことが重要です。トップが「所在不明」になることは、指揮命令系統に空白を生ずることになります。また、現場に向いた場合には、現場指揮者がいることから、現場の状況報告の聴取と現場職員に対する激励や慰労を行うことに心掛け、現場への具体的な指揮は避けるべきです。さもないと現場指揮者とトップの2つの命令が出され、指揮系統を乱す結果になってしまいます。

時間に噴出する状況下で首長1人に判断を委ねるのは明らかに不合理な部分があります。そのためには、緊急事態での効果的な戦略として、副知事・副市町村長等あるいは現場指揮者への権限委譲を行うことにより、その場で最適な行動を自らが考え、直ちに行動することができるといえます。そのためには、現場ごとの目標や判断の基準や目安を事前に設定し、関係者間で共有することが重要です。

そして、この場合のトップの役割は、危機対策全体の進行を管理することです。ある場所の被害状況が顕著であるとか、ある部署が目標に対して大きく遅れている場合に、他部署から人材や資材を転用し、さらに不足の場合は外部からの支援を要請するなどして、現場を支援することが大切になります。

東日本大震災での福島原発事故に際して独立検証委員会(民間事故調)の報告書の中

東日本大震災においては、事故直後の大事な時期に首相が官邸を離れて現場に出たり、現場が判断すべき事項に指示を連発したのは危機対応の最高責任者の行動としては適切でなかったものであり、少くともダブル・ミスをしたこととなります。もし、トップが命令を出すのであれば、本部に戻り、順序を経て現場に対し指示すべきです。ましてや思いつきの指示は決してやってはいけません。現場に長居することも禁物です。

筆者プロフィール

大塚康男 (おおつかやすお)

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、自治大学校、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』『議会人が知っておきたい危機管理術』『自治体職員が知っておきたい債権管理術』『新版・自治体職員が知っておきたい危機管理術』などがある。