

危機管理マニュアル①

市町村アカデミー客員教授

大塚康男



危機管理マニュアルの必要性

自然災害をはじめ人為的危機である職員の不祥事の多くは突発に起きるものです。その際に、即座にその場で考え、具体的かつ的確な指示等を出すことは危機に遭遇した経験の少ない自治体職員にとっては至難の業です。特に人命にかかわる事象が起きているときに冷静な判断を求めることは益々困難です。それを可能にするには、常に頭の中に危機が発生した場合の危機管理マニュアルを用意しておく必要があります。

マニュアルは絶対か

台風や地震等の災害対策をはじめ、平常時における各種の事務事業においてもマニュアルが利用され、事務の停滞を防止し、効率的な行政運営が図られているところ

ろです。

ところで、ファストフード店の客に対する接待マニュアルは1万を超える項目にもほり、注文の受け方、お客の質問に対する答えなどあらゆる事態を想定してマニュアルが作られているそうです。あるファストフード店で有名な話があります。男性客がハンバーゲット10組を注文した際に、店員が「店内でお召し上がりになりますか。それともお持ち帰りになりますか」と聞いたという話です。つまり、優れたマニュアルであっても突発事態をすべてカバーすることはできません。日常的ないわゆる平時の対応なら笑って済みますこともできますが。

オールマイティなマニュアルはない

しかし、危機管理の場合にはそれは許されません。大きな事故や災害が発生した場

合の危機管理は、「予防・準備・応急・復旧」の順で、必ず具体的な手順を踏んで行わなければ危機に直面しても効果的な対応は望めません。災害等が発生したときは、自治体職員は膨大な応急対策業務に追われます。また、時間の経過とともに住民等から求められるものはさまざまに変化します。非常事態になったときは、興奮し頭に血が上るなどして、訳の分からぬ発言や行動をしないよう平時のときから冷静な頭で有事の際の対処法を研究し、練り上げたマニュアルを作成する必要があります。災害時には、想定していなかったことが起きるのが常であり、あらゆることをマニュアルに記載することはできません。危機においては不特定要素が多いため100点満点のマニュアルはあり得ません。災害後に自治体をはじめ民間企業に対し、災害時マニュアルの効用についてアンケートした結果、①マニユ

Risk Management

アルに記載されていたことが不十分であったこと、②有事に際しマニュアルを読む時間がなかったこと、③マニュアル通りに危機は発生しなかったこと、などの反省点が挙げられました。これらを踏まえてマニュアルの作成や運用の留意点を考えますと、まず、事前にリスクを十分に認識した上で、マニュアル作成時に大切なことは、何のためにマニュアルを作るかを考える必要があります。人命救助なのか、ダム等の施設を守るためか、混乱を防止するためか、いずれにしても目的がはっきりしていなくてはなりません。あれもこれも確保するオールマイティなマニュアルでは結局虻蜂取らずになりかねません。究極的には何を確保するかを明確に定めておく必要があります。従って、抽象的な規定のみのマニュアルでは意味を成しません。

現場責任者への権限の付与

緊急時にはそのマニュアルに基づいて現場の責任者にその権限を付与しておかなければなりません。緊急時には首長等の責任者から指令していたのでは間に合わないことがありますが、現地の現場責任者にそういう権限を与えておきます。目的が非常に明確であれば、現場責任者は、そのマ

ニユアルに従って、住民の生命を最優先するのであれば、家屋を損壊しても人間だけは助けなければいけないという判断を躊躇なく下すことができます。また、下した判断は、その現場責任者の当然の権限の範囲として許容されなければなりません。あとになって「なぜ、あのような判断を上司の了解も得ずに下したのだ」などと叱責されれば、現場責任者の判断、行動は鈍り、結果的には即行性ある対応は阻害されてしまいます。従って、マニュアルは「判断基準」あるいは「行動規準」であり、規定内容は「努力目標」ではなく、「責任限界」であることとなります。

失敗例等を踏まえたマニュアル

過去に発生した台風や地震の災害経験に対する対応策は、項目別順（例えば、災害出動・救護・食糧運搬等）に時系列として必ず記録し、文書化しておくことが、次にマニュアルを作成するとき大いに役立ちます。その結果、作業の確実性、スピードの向上、ムリ・ムダの回避が図れることとなります。突拍子もないようなことを考えても役立つマニュアルはできません。過去の経験とその結果を基準にして行動していくことが必要なのです。特に、危機の

マニュアルは、頭で考えたり、机上の空論や上手にいった事例を羅列してもあまり役立つものではなく、逆に、失敗例や反省例を踏まえた方が実務上有益であるといわれます。そして、これらを踏まえて災害時の場合には、時系列として①初動期（災害を認知した直後）、②発展期（災害対応を行う段どりの実施）、③安定期（災害対応業務の実施）、④撤収期（通常の業務への復帰に際して特別に実施する業務）の区分に応じてマニュアルを作成することになります。

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』『議会人が知っておきたい財務の知識』などがある。