

危機管理マニュアル②

市町村アカデミー客員教授

大塚康男



シンプルなマニュアル

マニュアルは有事の際に個々の職員が行うべき「役割と行動」が明確に示されていることが重要になります。そのためには、シンプルなマニュアルでなくてはなりません。マニュアルの態様が多くなると個々人によりマニュアルのどの部分に該当するかの認識がまちまちとなり、職員が同一行動をとることが難しくなりマニュアルの意義が失われてしまいます。

反対住民の混乱が予想される道路建設の説明会が市民会館で行われた際、担当者が混乱を防止するため緊急度に応じた20通りの対策マニュアルを作成したことがあります。あまり事細かなマニュアルを作成した場合、各担当者の判断が緊急度のレベル5に該当するの7なのか個々によって異なってしまうと、混乱を防止するための統一的な

行動ができなくなってしまう、せっかくのマニュアルが意味をなさなくなってしまう。

マニュアル書はコンパクトに

災害時の職員用マニュアルは、コンパクトな手帳サイズにし、20〜30ページ以内にまとめるのが適当ではないでしょうか。携帯が可能で常に目を通すことにより災害対策等についての認識を深め、特に初動における各自の行動について十分理解を深めるものが最適です。そのためには、専門用語や難解表現は避け、図解やフローを多用することです。マニュアル書は平時に読み、十分理解しておくことが必要なのです。しかし、マニュアル書を職員に配布するだけでは、目を通さず机の中に入れて放しにがちです。配布に際しては必ず研修会や説明会を開いて説明し、さらに研修での活用、庁内報の掲載、昇任試

験への出題や面接試験などで常にマニュアルへの関心と学習を喚起することです。内容も理念的なものではなく、また、専門的、技術的過ぎるのもよくありません。あくまでも実践的で災害発生時における最低限必要な事項のみを列挙するものでよいのではないのでしょうか。

災害等がマニュアル通りに進行することはほとんどありませんから、応用が可能なさまざまな観点を取り入れて作成することも必要になります。マニュアルで定めるものはあくまでも標準的・基本的なものであり、実際に危機に遭遇するのは、すべて「応用問題」となります。従って、マニュアルの内容は丸暗記でなく、理解と応用力がものをいいます。完全対応マニュアルなどというものはありません。また、新たな事故・事件があったときは、マニュアルの不都合部分を検証し、見直しを図ることを忘れてはなりません。マ

Risk Management

マニュアルを策定することが目的ではなく、危機に際し、有効に機能して初めてマニュアル本来の役割を保つわけですから、メンテナンスを常に行うことも大切になります。

庁舎管理マニュアル

マニュアルの重要性は自然災害等ばかりではありません。職場でも危機は発生します。従って、自治体の庁舎管理におけるマニュアル対応も考えておく必要があります。自治体には庁舎管理規則を定め、庁舎・敷地およびこれらの付属設備について秩序の維持および安全の保持を図ることとし、管理者を定め、管理者の指揮命令のもとで各担当者がそれぞれの使用個所の管理をする形態となっています。

しかし、庁舎において突然に多人数の示威行動等が発生した場合や刃物を持った者が乱入することも今日では起こり得ます。2013年7月に宝塚市の税の取り立てトラブルで市庁舎を火炎瓶で放火した事件がありました。その際に、管理者がとっさにどんな具体的行動を取るかの細目が定まっていなかったのが多くの自治体の現状だと思えます。このような事態が発生した場合、直ちに職員が具体的な行動を取れるようマニュアルを用意しておくことが必要となります。

マニュアルは、対応の体制、発動を必要とする事態の定義、警察との連携の仕方、職員の具体的な行動様式、証拠保全の対処、事後措置などを定めておきます。また、事前に予測できる事態に対しては、個別の役割分担や相手方への通告文なども用意して、不測の事態への発展を避ける準備をすることになります。

庁舎等で発生する暴力行為等は、どんな小さなことでも許容していきなすと次第にエスカレートすることになります。犯罪行為は看過しないという姿勢が事態を悪化させないために必要なことなのです。アメリカ犯罪学者J・Q・ウィルソン博士の理論に「ブローケンウィンドウ（破れ窓）理論」があります。壊れた窓を放置しておくと同行人が誰も気にしないと考え、さらに壊し、最後には建物全体が崩壊しはじめるもので、小さな無秩序が大きな無秩序をもたらすという考え方です。

アメリカの元ニューヨーク市長ルドルフ・ジュリアーニ氏は、軽微な犯罪を放置すると地域全体の治安が悪化するという「破れ窓理論」に基づく施策で8年間の市長任期中に同市の犯罪を激減されたことは有名です。自治体の対応においても参考にすべきです。

また、対応する職員に対しては、①管理者

の指示命令に従うこと、②絶対に感情的にならないこと、③組織として整然とした行動を取る（複数人に対応する）などを事前に十分認識させることも大切なことです。そして、マニュアルをつくると同時に、それを有効性のあるものにするためには、類型別（地震、津波、台風、自治体の不祥事、事件の発生等）、規模別に防災訓練等を重ねて実施し、マニュアルどおりいくかということを検証することを怠ってはいけません。先に述べたようにマニュアル作成はあくまでも手段であり、目的ではありません。

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』『自治体職員が知っておきたい財務の知識』などがある。