

地水火風 36

牧野恒一

トップと危機管理 5

これまで4回にわたり、巨大地震に襲われた時の県の対応を例にとり、「危機」の際のトップのあり方などについて私なりの考えを述べてきた。今回は、「トップと危機管理」について重要と考える事項を幾つか取り上げ、このシリーズのまとめとしたい。

[図上訓練を繰り返すことが必要]

危機の際の適切な対応とそのためのハード、ソフト両面の準備のためには、厳しい想定をした真摯な「図上訓練」を繰り返し行うことが必要だ、ということは何度も述べてきた。「図上訓練」とは、「時分に地方での災害が発生した」という出来るだけ具体的な想定を行い、これに応じて対応組織を立ち上げ、各方面で起こると想定される様々な事象を時間軸に沿って「情報」という形で授受しながら、その組織の対応や判断の訓練を行うものだ。

想定がリアルであること、訓練をコントロールする部門が対応組織の対応や判断に的確に（まずい対応をすれば相応の咎めを受け、良い対応をすれば良い結果が得られるように）応答出来ること、訓練終了後ただちに反省会を開いて当日の訓練で得られた教訓をまとめ、組織、システム、マニュアルなどの改善につなげること、など幾つかのポイントを押さえて行った図上訓練は極めて効果がある。

図上訓練のためのリアルな想定を作ることは、なかなか難しい。道路、港湾、鉄道、航空、電力、通信、ガス、水道などのライフラインはもちろん、医療・衛生、救助・救急、消防、建築、土木、廃棄物処理、食料供給、金融、報道など、様々なジャンルの専門家やプロの実務者が集まり、災害発生直後にどんなことが起こり、時間が経つに従ってどんなことが起こってくるのか、その時どんなことをしなければならないのか、ブレインストーミングによる徹底的なシミュレーションを行うことが必要になる。

ブレインストーミングを行う際にはリーダーの役割が極めて大きい。リーダーには豊富な知識と経験が必要だ。組織外の専門家にブレインストーミングのリーダー役を委託し、図上訓練のシナリオを作成してもらうのも一法だ。慣れないうちは、図上訓練をコントロールする部門や訓練終了後のシステム改善案の作成なども外部の専門家に委託してもよい。

災害対応の担当者にとっては、このブレインストーミングに参加することは、図上訓練より有意義な面もある。

[図上訓練の効果]

図上訓練の効果は大きく分けると3つある。

一つは、トップも含めた災害対応組織の構成員が、災害時に行うべき行動や判断を迫真の状況で経験できることだ。難しい判断を迫られる状況が次々に否応なく提示されるため、つらい決断を何度も行うことになり、災害時の判断能力が養われる。トップとしても裸の能力が試されることになるが、丁寧に計画された図上訓練を何度も経験しておけば、判断能力が確実に向上することは間違いない。

二つ目は、あらかじめ準備しておくべきことを身にしみて実感できることだ。つらい判断をしなければならぬ状況、どうしたら良いか途方に暮れる状況に直面させられたとき、「ああ、こんなことが起きるんだなあ。それなら、こんな準備をしておかなければ……」と考える。それがその組織の危機管理のレベルを高めるのだ。

三つ目は、災害対応のための組織、施設や設備、情報の流れや処理方法などの問題点と改善策が明らかになることだ。

たくさんの情報を一度に流せば、情報処理のネックの部分が炙り出される。それがコピー機の数なら次回の訓練ではコピー機を増やすか、どこから臨時に調達することを考えなければならない。それがファックスなら、台数を増やすか、報告様式を改善（縦線があるとファックスの送信速度が遅くなるので様式から縦線をなくすなど）するか、そもそも「ファックス」という情報授受の方式を見直すか、いずれにしろ何らかの改善を行わなければならない。

庁舎が停電した、という設定で通常電力をすべて落とし、自家発電設備だけで訓練を試みることも是非必要だ。庁内のコンセントの中には、自家発電設備に接続しているものと、そうでないものがある。そんなことは、庁舎管理部門の人には常識でも、災害対応部門の人は知らないのが普通だ。そういう訓練をしておけば、通常電力が停電した時に使えるコンセントと使えないコンセントを色分けするとか、緊急時に使用する機器は日頃から使える方のコンセントにつないでおくとか、自家発の容量を増やしておくとか、様々な対応をとっておかなければ、いざという時に対応不能になる、ということがよくわかるからだ。

[防災監の必要性]

巨大地震のような発生確率が低い事象に備えて、これまで述べてきたような準備をしておくことは実は極めて難しい。日本の役所の伝統的思考方式では、普段は役に立たない危機管理の専任部署を作るのは無駄だとか、たとえ作ったとしても、多数の人員を配置するのはもったいない、などと考えがちだからだ。

結局、ルーティーンワークの片手間に危機管理を行うところが大部分になる。やむを得ない面もあるが、そう考えてはいけぬ地域も日本には幾つかある。東海地震や東南海・南海地震で大きな被害が予想される地域はその代表だ。これらの海溝型の巨大地震は、これから20～30年（東海地震は数年）のオーダーで考えれば殆ど確実に発生すると考え

なければならないからだ。しかもその被害は阪神・淡路大震災が懐かしく思えるほど巨大なものになる。これらの地域の知事や市町村長は、自分自身が「その時」の「危機管理」を行うつもりで準備しておかなければならないのだ。

ところが、危機管理部署に配属された職員以外の職員にその意識は薄い。予算編成、組織編成、人事など、政策執行の具体的な場面で、「危機管理」は常に後回しになる。トップがいくら「危機管理の重要性」を説いても、ちっとも具体化しないのだ。

これまで述べてきたような危機管理体制を整備していこうと考えるなら、トップ自ら具体的な指示をししないと、組織は動かない。だが、トップは危機管理だけやっているわけにはいかない。そこで登場するのが「防災監」だ。トップの分身として危機管理を専門に行う責任者を指名しておくのだ。

[防災監の地位と権限]

東海地震などの危険地域にあたる県や市町村では、このような「防災監」とか「危機管理監」などと言う名の役職を置くところが多くなっている。だが、多くの県や市町村では、その位置づけは地位、権限とも中途半端だ。

地方公共団体の通常の部局はルーティーンとして膨大な事務事業をこなさなければならない。危機管理のための準備作業や訓練などは、はっきり言って邪魔な作業だ。通常の部局にとって、危機管理部局は仕事を邪魔する敵だと言っても良いくらいだ。

危機管理体制の整備をきちんと行おうとするなら、これと敵対したり逃げようとしたりする通常部局をねじ伏せて、力づくにでもやらせなければならない。「防災監」にはそれだけの識見と責任感と腕力のある人をあて、かつ、十分な地位と権限を与えなければ、トップが期待する危機管理体制の整備は出来ないのだ。

「月に一度抜き打ち訓練をする必要がある」というなら、いやな顔をされても全部局長に訓練を行うよう命令出来なければならないし、学校の耐震化が必要なら他の公共事業の予算を削ってでも優先配分するだけの力がなければならない。「危機管理」に関することについては、文字どおり「トップの分身」としての地位と権限が必要なのだ。

だが、多くの地方公共団体では、「防災監」を設置していても「災害が発生した時に対応する専門家」という程度の位置づけだ。「部局長クラス」と言っても他の部局長より一段低い地位に置かれていたりする。これでは訓練一つとっても、各部局長に遠慮しいしい企画するしかない。十分な危機管理体制の整備など、おぼつかないのだ。

東海地震等の危険地域では、危機管理体制を整備し、いざという時「危機管理がうまくできた」と評価されるように準備しておくことは、トップの政治生命に直結している。

自らの分身としての「防災監」を設置し、危機管理体制の整備に万全を期すことは、トップとしての地位を守るためにも必要不可欠と心得る必要があるのだ。

[危機管理とは何か]

これまで説明もなく「危機管理」という言葉を使ってきたが、最後に改めてこの言葉の意味を考えてみよう。

「危機管理」という言葉は「危機の際に適切に対応する」という意味に使われることが多いが、これまでの考察でおわかりのように、「危機の際に適切に対応出来るよう準備しておく」という意味合いの方が強い。「管理（マネージメント）」という用語が使われる所以だろう。

また、「準備しておく」ことの基本は、「危機の際の適切な対応方法はいかにあるべきか」を考え、そのための組織、施設や設備、情報の流れや処理方法などをハード、ソフト両面にわたって整備しておくことだ。

このことも繰り返し述べてきたことだが、「危機管理」のもう一つの重要な側面として、「危機」そのものを「管理できるように手頃な大きさに下拵えしておく」という意味合いを持っていることも忘れてはならない。お馴染みの言葉で言えば「災害の予防」ということだ。地震対策なら、各種施設や住宅などを出来るだけ耐震化しておけば、地震後の対応はそれだけ楽になる。極論すれば、各種施設が100%耐震化出来ていれば、大地震が起きたからと言って「危機管理」として特別に行うことはほとんどない、ということにもなる。

これまで「危機の際にいかにして適切な対応をとるか」ということを縷々述べてきたが、実は究極の危機管理は災害予防の徹底にあるということだ。