

# 行政の危機管理——大震災からみえた課題

浅野一弘

## 1 はじめに——政権交代と危機管理

「行政の危機管理」をタイトルに、そして、副題を「大震災からみえた課題」としていますが、レジュメでは東日本大震災について記載している部分はわずかです。それは結局のところ、行政の危機管理を考える場合に、今回の大震災に限らず阪神・淡路大震災の後も、何らかの危機的状況が起こつたときに、毎回同じような課題が指摘されているにもかかわらず、ほとんど改善がみられなままになっていくという、私の問題意識があるからにはなりません。ですから、行政の危機管理の課題は大震災以前から共通しているものが、いまなお数多く未解決のままの状態になっているといえます。

さて、二〇〇九年九月二日の『朝日新聞』は政権交代にもなつて「政権交代 鳩山内閣発足へ」政治空白回避へ手探り」という見出しで、「民

主党は政権発足に備え、霞が関との事前協議を手探りで始めた。政権交代に伴う政治空白を避ける試みだが、そのルールは日本にはない」「与野党で連絡協議会を設けて危機管理に対処をする」。鳩山氏は七月一〇日の講演で、与党に政権移行期の協力を呼びかけると表明していた」と報じていました。

そして記事の後半では「連立に参加する党派が多いため、議長や閣僚の人事にも手間取つた。特別国会召集は総選挙から一八日後の八月五日。しかし議長選出などをめぐり自民党が反発。結局、細川首相が指名されたのは、一九日後の六日夜だった。この間、危機管理が問われることもなく、政権移行のルールも議論されなかった」と記事を結んでいます。

これは、一九九三年の細川連立政権発足と二〇〇九年鳩山連立政権誕生とを比較した内容で、鳩山さんの政権交代のときは、総理になる以前に「与野党で連絡協議会を設けて危機管理に対

処をする」と表明しています。一方、細川政権発足のときは危機管理が問われることはありませんでした。このことは、当時の日本では危機管理がいまほど関心を集めていなかった事実を示す好例といえます。

## 2 日本における「危機管理」への関心

### (1) 防衛・軍事的文脈からの危機管理

それでは、いったい、いつ頃から日本で危機管理に対する関心が高まるようになったのでありましょうか。

たとえば、『朝日新聞』の全文検索型のデータベースを用いて、「危機管理」という言葉をふくむもつとも古い記事を調べてみたところ、それは、一九七六年八月三〇日の「べんざら」というコラムでした。

その内容は「朝鮮半島・板門店で米軍将校の傷害事件が起こってから、B52戦略爆撃機や横須賀の米空母『ミッドウエー』が出動したり、米軍の『力の示威』がつづいている。『大げさな……』と思わないでもないが、その背景には『危機管理』の思想があるように思う」とあり、軍事的な文脈で危機管理という用語が使用されていることに留意する必要があります。

このように、もともと、危機管理の語はアメリカにおいて、軍事的な分野で発展してきたものです。その契機が、一九六二年一〇月のキューバ危機です。第三次世界大戦が起こるかもしれないという緊迫した状況が出現したこともあって、それ以降、アメリカでは、いかに危機を管理していくかに人々の関心が集まることとなりました。しかも、長きにわたって、東西冷戦という厳しい状況に直面していたことも手伝って、アメリカでは、危機管理を重視した研究が著しく進展していくこととなったわけです。

ちなみに、冷戦の始まった一九四七年に大統領継承法が制定されたのも、危機管理の文脈からといってよいでしょう。この法律は、冷戦下で、大統領に万一のことがあった場合に、副大統領が大統領職に就くものの、その新しい大統領にも職務不能の事態が生じたときには、下院議長、その次は上院仮議長、そして、その次は國務長官というように、万一に備えて、誰が大統領職を継承していくかを定めたものです。

このように、冷戦を戦っていたアメリカでは、あくまでも、冷戦を意識するなかで、軍事的な領域において、危機管理の研究が進展してきたのです。ところが、時代の流れとともに、危機の概念が多様化していくにつれ、危機管理の語は軍事以外の分野でも、幅広く使われるようになってきました。

つぎに、和書のタイトルに着目してみましょう。国立国会図書館の蔵書検索システムで、危機管理をタイトルに使っている書籍を調べてみると、二〇一二年五月二二日の時点で、一三三八件のヒットが得られました。これを一九九四年までの期間で区切ると、わずか一〇九件のヒットしかありませんでした。要するに、日本では、阪神・淡路大震災が危機管理の言葉を定着させたきっかけとなったといっても過言ではないわけです。

具体的に、国会図書館の検索システムでヒットしたもののうち、最古のものは、高坂正堯・桃井真編『多極化時代の戦略（上下）』（日本国際問題研究所、一九七三年）に収められている、桃井真「危機管理論」（上巻）、桃井真「日本の戦略―日本にとつての軍備コントロールと危機管理」（下巻）でした。国会図書館のシステムでは、背表紙のタイトルだけでなく、なかに収められた論文のタイトルも拾っているようです。ちなみに、書籍のタイトルそのものに危機管理の語がはじめて登場したのは、片山善治『危機管理の技術―不安の時代を確実に生き抜く法』（こま書房、一九七八年）

においてです。

前出の桃井さんは、防衛庁防衛研修所研究員のときアメリカに留学をし、当時最先端の危機管理を修得し、その成果を日本に紹介しました。桃井さんの「拒否戦略と戦力的收拾―危機管理の一考察」『防衛論集』第七巻一号（防衛研修所、一九六八年八月）は、雑誌タイトルのなかで、最初に危機管理の語が登場したものです。桃井さんは、キューバ危機以降、アメリカで発展してきた、危機管理という学問に直接ふれられて、そのエッセンスを日本に導入されたのです。

また、国会の議事録のなかで、危機管理の語が登場しているものは、二〇一二年五月二二日の段階で、三五二件ありますが、九四年までですと、わずか二九三件だけとなっています。ここからも、日本では、阪神・淡路大震災以降、ようやく、危機管理の語が、ポピュラーなものとなったという事実が浮き彫りになってきます。

ちなみに、国会の場で初めて危機管理の語が使われたのは、先ほどの桃井さんが著された論文に関して、社会党の岩垂寿喜男衆議が次のように言及したときです。すなわち、「ここに『日本の戦略』という本のいわばリコピーがございます、これは防衛庁の防衛研修所の第五研究室長をやっている桃井真さんという人が解説をした『日本にとつての軍備コントロールと危機管理』という本の写しがございます」（『第八回国会、衆議院、災害対策特別委員会議事録第一二二号』

一九七八年四月二一日)。

## (2) 阪神・淡路大震災から危機管理の語が一般化

『朝日新聞』で、危機管理の語が用いられている記事を検索すると、二〇一一年一月三十一日時点で一万三九七七件あることがわかりました(表1)。一九九〇年に湾岸危機、そして、一九九一年に湾岸戦争があつたことで、軍事的な文脈においてこの言葉が用いられる記事の件数が増え、九五年に急増しています。これは、阪神・淡路大震災が起き、自衛隊の出勤をめぐる議論がなされたからです。

こうしたこともあって、日本では自然災害に対

表1 『朝日新聞』で危機管理の語が用いられている記事件数 (2011年12月31日現在)

年	記事件数	年	記事件数	年	記事件数
1976	1	88	23	2000	573
77	—	89	43	01	829
78	—	90	84	02	595
79	2	91	103	03	751
80	21	92	63	04	928
81	4	93	47	05	959
82	1	94	87	06	922
83	3	95	484	07	840
84	36	96	241	08	784
85	38	97	424	09	1,281
86	22	98	486	10	835
87	29	99	793	11	1,645
				合計	13,977

参考

1995年 1月17日 阪神・淡路大震災  
 1999年 9月30日 JCO臨界事故  
 2001年 9月11日 アメリカ同時多発テロ  
 2004年 7月13日 新潟・福井豪雨  
 10月23日 新潟県中越地震  
 2009年 新型インフルエンザ  
 2011年 3月11日 東日本大震災

しても、危機管理の語が用いられるようになりました。さらに、JCO臨界事故、同時多発テロ事件、集中豪雨、新型インフルエンザなどに対しても危機管理の語が一般的に使用されるようになってきました。

なお、東日本大震災が起きた前後一年間の『朝日新聞』の記事で、危機管理の語を検索すると、「震災前」の二〇一〇年三月一日から二〇一一年三月一日までは八四六件しかなかったものが、「震災後」の二〇一一年三月一日から二〇一二年三月一日までの期間には、実に一八一〇件と、倍以上に増えています。このように、今回の震災そして原発事故を報じる記事においても危機管理の語は、ひんぱんに用いられていたのです。

また、阪神・淡路大震災に着目してみると、

『朝日新聞』の記事中、危機管理の語をふくむものは、震災前の一九九四年に八七件しかなかったものが、震災のあつた一九九五年には四八四件と五・五六倍に増えています。『日本経済新聞』では九四年に二七〇件だったものが、九五年には六五一件と二・四一倍となり、『北海道新聞』では、九四年の四五件から、九五年は三三六件と七・四七倍になっています。日経のほうが、朝日や道新より

も増加率が低いのは、それまでも、危機とリスクを混同した使い方がなされていたためであると考えられます。と申しますのは、九四年の危機管理という語をふくむ日経の記事件数が二七〇件と他紙より多いのは、株、保険、金融といった経済問題との関連で、危機管理の語が用いられていたからで、そこには、危機とリスクの混在がみられます。

先ほどいい忘れましたが、国会図書館の検索によると、雑誌のタイトルに危機管理の語が盛られているのは、二〇一二年五月二二日現在、六三五一件です。九四年までが一六四件しかないので、先述したように、阪神・淡路大震災をさかいに、危機管理という語が一般化したことがわかります。

このように、日本では阪神・淡路大震災をきっかけに、危機管理の言葉が一般的に用いられるようになり、その後、自然災害以外の領域でも、何らかの大きな問題が起きるたびに、危機管理の語が多用されるようになってきたわけです。

### 3 危機管理とリスク管理

#### (1) 区別できない危機とリスク

危機管理の話をするとき、必ずといっていいほど、金融関係の方から危機管理(crisis management)とリスク管理(risk management)は

何が違うのか、との質問をいただきます。ですが、危機管理とリスク管理は区別できないのが現実だと思います。

日本には危機管理あるいはリスク管理という言葉を使った学会が数多くありますが、それぞれの学会のホームページをみても、言葉の定義は学会ごとに異なっています。これは、クライシスとリスクを明確に区別することがいかに難しいかを物語っています。

たとえば、アイアン・ミトロフ南カリフォルニア大学教授は次のように説明しています。すなわち、「リスク・マネジメントが主として自然災害に対処するものであるのに対して、クライシス・マネジメントは人間によってもたらされるもの、例えばコンピュータ・システムへの不法侵入、環境汚染、経営幹部の誘拐、詐欺行為、製品変造、セクシュアル・ハラスメント、職場暴力といったものを取り扱う点だ。自然災害と違って、人間によってもたらされる危機は、避けることができるはずである。それはある意味で、起こらなくてもよいものだからだ。この理由により、世間は危機を起こした企業、あるいは組織に対しては非常に厳しい評価を下す」(アイアン・ミトロフ著、上野正安・大貫功雄訳『危機を避けられない時代のクライシス・マネジメント』徳間書店、二〇〇一年)と。

また、日本マネジメント総合研究所の戸村智恵理事長は、「リスク管理については、危機・不祥事・

災害などが発生する「前」の対策です」「危機管理というのは何かと言えば、危機・不祥事・災害などが発生した「後」の対策になります」(戸村智恵『中小企業のための危機管理・事業継続・防災対応へのクラウド活用』同友館、二〇一一年)というように、危機管理とリスク管理を時間軸で区別しています。

東京海上日動リスクコンサルティングは、ホームページ上で「日常の予防・抑制活動や復旧活動に、危機管理・緊急時対応のすべてを含めたものをリスクマネジメントと呼びます」と定義しています。つまり、同社の説明では、危機管理はリスク管理の一部であって、クライシス・マネジメントはリスク・マネジメントの円のなかに包含されるということになります。

## (2) 危機とリスクの領域拡大と重なり

初代内閣安全保障室長の佐々淳行氏は、著書のなかで「危機管理というクライシスとは、生命、財産や組織の名誉あるいは存続にかかわる重大事件・事故であり、リスクとは異なる」「ひと言でいえば、リスクは損得に関することであり、クライシスは生死にかかわる問題である。リスクはある程度予測可能で、未来推計学や確率、コンピュータになじめる。また一定の割合で損害をヘッジすることもできる」と述べておられます。

さらに、「危機管理でいうところの危機は予測

が全く不可能で、いつくるかわからない地震のような自然現象や、ハイジャックのように人間の邪な意図によって引き起こされるものを想定している。これらは、予測のしようがないし、いくらコンピュータにインプットしておいても「いつ起きる」という返事は期待できない。また、どんな事件や災害が起こるかは予測がつかない、ということだ」(佐々淳行『危機管理』ぎょうせい、一九九七年)とも論じておられます。

佐々さんによれば、クライシス・マネジメントは「地震のような自然現象」ということになりませんが、最初の例にあげたミトロフ教授のほうは、リスク・マネジメントを「主として自然災害に対処するもの」としており、両者の考え方は完全に異なっています。これは、日米両国による定義の違いが原因というだけではありません。と申しますのも、アメリカにおいても、佐々さんと同じ定義をする研究者がおられるからです。

また、元東京都危機管理担当参与の金重凱之氏は、次のように述べておられます。すなわち、「歴史的に、『リスク・マネジメント』は、一七世紀末に海上保険(保険の始まりは海上保険です)から生まれた学問領域又は経営の分析手法のことで、エドワード・ロイドという人物が、一六八八年にロンドンにコーヒーハウス(「ロイズ・コーヒーハウス」)を開き、ここに船長、船主、貿易業者、金融業者、投資家などが集まり航海関連情報、気象情報、積荷情報等の情報交換をし、保険

を引き受ける者（後に「ロイズ・メンバー」といわれる個人保険引受業者。それぞれが「シンジケート」といわれるグループを作っている）が出てきました。これが「ロイズ市場」の始まりです。ここでは、「リスク」がどの程度の確率で発生するかという確率を計算して保険料を決めたのです。これが「リスク・マネジメント」の始まりです。ロイドは、一六九六年に「ロイズ・ニュース」という海運情報を掲載した新聞も初めて発行しています」（金重凱之「危機管理総論」青山併編『自治体職員のための危機管理読本』都政新報社、二〇〇二年）。

佐々氏と金重氏とは、リスク・マネジメントの定義は似通っています。ですが、これまでみたように、クライシスとリスクの定義は、人によってまったく異なります。それ故、「危機（クライシス）管理」と「リスク管理」の区別は極めて困難といわざるを得ません。これは、社会が複雑化するなかで、クライシスの領域とリスクの領域がともに拡大し、両方の領域が、重複し合うようになってきたために生じた現象といつてよいでしょう。

こうした状況を識者はそれぞれ以下のように述べておられます。

「過去三〇年間にわたって多くの研究者によって『危機の概念 (the concept of crisis)』に関する学際的な研究が行われてきた。しかしながら、未だにその明確な定義付けがされていないのであ

る」（大泉光一「危機管理学総論―理論から実践的対応へ」ミネルヴァ書房、二〇〇六年）。

「危機管理」を明確に定義づけることは難しく、個々の状況に応じて実践的に研究されるべき性格のもの、「定型的に定義して研究対象とするよりもむしろ、それぞれの関心に応じて研究するべきものであると考えられる」（山口祥義「国の危機管理と地方公共団体」『自治研究』第七四巻第八号）。

「危機」のように、ある時、突然一般用語として使われるようになった言葉は、人々の間で認識が違っていることが多いので、あまり神経質に定義をしようなどと考えない方がよい」（平野敏右「危機管理―しあわせの条件」東洋書店、二〇〇七年）。

それぞれの識者が述べておられるように、危機（クライシス）とリスクを区別しようとしても、あまり意味がないということになります。それほどまでに、両者は密接に関わり合いをもつようになってきたということです。

### (3) 危機概念の多様化

さて、危機といった場合、どのようなことを想定しているのでしょうか。

たとえば、内閣法第一五条第二項は、「危機管理（国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じ

るおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止をいう）」と定義づけています。

では、緊急の事態とは何かということが問題となつてきます。そこで、内閣官房のホームページに目をやると、そこには、「緊急事態については、地震災害、風水害、火山災害等の大規模な自然災害、航空・鉄道・原子力事故等の重大事故、ハイジャック、NBC・爆弾テロ、重要施設テロ、サイバーテロ、武装不審船や弾道ミサイル等の重大事件、新型インフルエンザの発生等、国民生活を脅かす様々な事態が想定されます」との記述があります。

さらに、同ホームページには、「緊急事態の主な分類」（表2）と「緊急事態等の事例」（表3）が示されています。この分類をみても、緊急事態の領域が多様化してきている事実がわかりますし、それ故、危機とリスクが混同されることもお

表2 緊急事態の主な分類

大規模 自然災害	地震災害 風水害 火山災害
重大事故	航空事故 海上事故 鉄道・道路事故 危険物事故・大規模火災 原子力災害
重大事件	ハイジャック・人質等 NBC・爆弾テロ 重要施設テロ サイバーテロ 不審船 ミサイル
武力攻撃 事態	武力攻撃事態
その他	邦人救出 大量避難民流入 新型インフルエンザ 核実験・海賊

内閣官房ホームページ資料より作成

表3 緊急事態等の事例

緊急事態等	脅 威
大規模 自然災害	大規模地震 1995年1月 阪神淡路大震災 2004年10月 新潟県中越地震 2008年6月 岩手・宮城内陸地震
	風水害 2004年10月 台風23号 2007年7月 台風第4号及び梅雨前線豪雨
重大事故	中華航空機 墜落事故 2007年8月 台北発那覇行き中華航空機が那覇空港スポットに 停止直後、同機のタンク漏れ燃料に着火し、炎上した事故。死傷 者なし
	JR西日本福知山線 列車事故 2005年4月 JR西日本福知山線尼崎駅～塚口駅間で脱線事 故。死者107人、負傷者562人
	JCO事故 1999年9月 茨城県那珂郡東海村の核燃料加工施設における 臨界事故。死者2人と被爆者666人
重大事件	アメリカ 同時多発テロ 2001年9月 アメリカ 旅客機4機を乗取りニューヨーク世界貿 易センタービル等に突入。約3000人死亡
	地下鉄サリン事件 1995年3月 東京地下鉄内でサリン散布 死者12人、負傷者約5300人
	ロンドン 同時多発テロ 2005年4月 ロンドン地下鉄・バスで同時テロ 52人死亡
	日本行政機関への サイバー攻撃 2000年1月 行政機関のホームページへの サイバー攻撃
	米国イラク戦争時 のサイバー攻撃 2003年3月 イラク関連Webサイトの改竄
	ロシアによる グルジア侵攻時 のサイバー攻撃 2008年8月 グルジア国政府機関のホームページへの サイバー攻撃
	不審船事件 2001年12月 九州奄美大島南西海洋の領海にて不審船発見 追跡。不審船は自爆
北朝鮮弾道 ミサイル 1993年5月 ノドン発射 日本海上 1998年8月 テポドン発射 太平洋上 2006年7月 ミサイル乱射(スカッド、ノドン、テポドン)日本海上 2009年4月 ミサイル発射(テポドン2)太平洋上	
その他	新型インフルエンザ 2009年4月 新型インフルエンザの発生確認 国内累計受診患者数約2000万人(2010年3月7日現在)

内閣官房ホームページ資料より作成

わかりただけかと思えます。  
では、自治体が対象とする危機には、どのよう  
なものがあるのでしょうか。  
自治体危機管理研究会が編んだ『実践から学ぶ  
危機管理』（都政新報社、二〇〇六年）では、自  
治体行政における危機の事象として、

- (1) 自然災害（地震、火山噴火、台風、大雨、崖  
崩れ）
- (2) 大事故（火災、飛行機、船舶、電車、自動車、  
工場）
- (3) 都市施設の事故・故障（電気、ガス・水道・  
電話などライフラインや遊園地等施設）

- (4) 食品衛生（食中毒、O157、鳥インフルエ  
ンザ、BSE、違法薬品販売）
  - (5) 犯罪（凶悪事件、頻発事件、少年犯罪、DV）
  - (6) テロ（NBC、暗殺、爆弾）
  - (7) 戦争（着上陸侵攻、ミサイル着弾）
  - (8) 不祥事（汚職、職員犯罪、情報流出、コン  
プライアンス違反）
- があげられています。先ほどの内閣官房のホーム  
ページにはなかった、(8)の「不祥事」が入ってい  
るのが注目されます。
- このように、危機の概念は、どんどん多様化  
してきているのです。ちなみに、離島でヒアリン  
グ調査を行ったとき、高齢化率の高いことが危機  
だとの回答を得ました。具体的には、島外への急  
患の輸送、高齢者に対する振り込め詐欺、一人暮  
らしの高齢者を狙った訪問販売などが、離島にお  
ける危機となっているようでした。これも、近年、  
危機概念が多様化してきている具体例といってい  
いでしよう。

#### (4) 大震災と予想だにしない危機の出現

東日本大震災後の状況で、これまで予想だにし  
なかつた危機も出現しています。

福島第一原子力発電所の事故は、私たちが、予  
想だにしないと思ひ込まされてきた危機が出現し  
てしまったといったほうが適切かもしれません。  
それは、従来の政府の説明では、発生自体が想定

されていなかったような事故が起こってしまったからです。その意味で、これは予想だにしない危機の出現といえます。

原発事故と震災のため、北海道をはじめ全国規模で観光危機とよぶべきものが出現しました。ですが、実は、同様の事態は、すでに二〇〇一年の同時多発テロ事件後の沖縄でもみられ、修学旅行のキャンセルなどによって、観光業が大きな打撃を受けたことがあります。

そして戸籍（正本）が消失するという危機も出現しました。岩手県の陸前高田市、大槌町、さらに宮城県女川町、南三陸町の四市町は津波の被害により戸籍が失われてしまいました。これは、まさに、これまで想定されていなかった危機です。そのため、総務省は二〇一三年度から、全国の市区町村がコンピュータで管理している戸籍データを遠隔地で保管する方針を固めることとなったようです（朝日新聞「二〇一一年一〇月一五夕刊」）。

このように、危機とは、いまの時点では何事もなかったとしても、突然、危機に変化するものなのです。あるいは現在危機と認識されていなかったとしても、知らないうちに、危機は進行しているかもしれません。要するに、私たちの周辺のあるかゆることが危機になり得るということです。こうした点を十分認識しておく必要があります。

さて、ここで、北海道における危機について考えてみましょう。札幌に北海道の三分の一以上の人口が集中している現状も、北海道にとつての危

機といえるでしょう。それは、札幌以外の地での過疎化がすすみ、道立高校の廃校が増えていることにみとれます。また、自治体立病院の赤字と自治体の財政悪化などもあり、充実した医療を求めて、札幌へと移り住む人が増え、さらなる過疎化が生じるおそれも想像に難くありません。こうしたコミュニティの崩壊、過疎化の問題を危機としてとらえ、危機管理的なアプローチで対策を講じることが必要ではないかと考えています。

ここでいう危機管理的なアプローチとは、まず行政の縦割りを排して対応することです。道庁の対応をみても、過疎化に対しては、各々の部署ごとに対応するという従来型の思考様式から抜け出せておらず、危機管理の視点をもった総合的アプローチがなされていないのが実情ではないでしょうか。これでは、事態は深刻化の一途をたどっていきかねません。

#### 4 行政の危機管理

##### (1) 東日本大震災からみた危機の連鎖

危機管理を考える場合に、危機が新たな危機を引き起こすという、危機の連鎖にも留意しておく必要があります。

東日本大震災を例に考えると、地震の発生↓津波の襲来↓原発事故の発生（ただし原発事故の原因は、津波だけでなく地震の揺れにあったという

見方も存在します）↓原発事故による風評被害の発生↓風評による観光客の減少や農作物の売れゆき不振↓景気の冷え込み↓税収の減少↓税収減少による福祉サービスのカット↓自殺者の増加、といった具合です。

このように危機が危機をよぶ負のスパイラルがいったん生じると、後になればなるほど被害も大きくなっていく、対応の費用もかさんでいくこととなります。危機管理は、いかに迅速・的確に対応していくかがカギということが、この事例からもわかりいただけるかと思えます。

このことを裏づけるような報道がありました。それは、岩手県が震災と関連した自殺者の増加を懸念し、その対策をとるというものでした。すなわち、「達増拓也知事は一三日、自らが本部長を務める県自殺総合対策本部を設置すると発表しました。県内の二〇一〇年の人口一〇万人当たりの自殺率は三二・二人で全国ワースト二位。達増知事は「震災で自殺の増加も懸念される。行政がフルセットで被災者に寄り添っていくことが大事だ」と述べた。二〇日に対策本部の初会合を開く」と（朝日新聞「岩手全県版、二〇一一年六月一四日」）。

このほかにも、「いわき市の精神科・心療内科専門の新田目病院では新規患者が二割増えた。うつは自殺の要因にもなる。同県内の五、六月の自殺者の人数は計一一八人と昨年の一・二倍だった」（朝日新聞「二〇一一年八月三日」）や「心のケアで実績がある東北会病院（仙台市）によると、来

院者のうちアルコール依存症の割合は震災前後で三割から四割に増えた」（『朝日新聞』二〇一二年一月二一日）という報道がみられました。

もちろん、これらのすべてが震災と直接結びつくかはわかりません。ですが、東日本大震災が何らかのかたちで影響を及ぼしているような気がしてならないのです。とりわけ、日本ではこのような危機の後の心のケアが不十分です。阪神・淡路大震災以降、心のケアへの関心が高まったとはいえ、これから改善していくべき点が多々あるように思われます。

## (2) 行政機関は危機管理に不向きな組織

行政機関は、様々な危機への対応を求められているのは明らかです。しかしながら、行政機関ほど、危機に不向きな組織はありません。これを私たちは認識する必要があります。現に、板橋区の防災課長をつとめた鍵屋一さんは、著書で以下のように述べておられます。

「行政は、もともと危機に対して脆弱です。継続性、安定性を求めて法律や手続きが重視されるからです。そして文書主義、先例重視、画一性や形式が優先されます。一方で、危機が発生したときには、通常のルールを適用せずに臨機応変に適切な対処をする必要があります。それは、行政職員には不慣れで困難な仕事になります」（『鍵屋一「図解 よくわかる自治体の防災・危機管理のし

くみ」学陽書房、二〇〇三年）。

今後は、行政が危機対応に不向きな組織であることを住民に訴え、理解してもらうことが大切ではないでしょうか。この事実を住民に知ってもらうことによって、住民の意識を改善していくことにもつながります。

## (3) 防災という言葉の魔力と幻想、「減災」へ

災害対策基本法第二条第二号は防災を、「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防止、及び災害の復旧を図ることをいう」と規定しています。

そして同法の第二条第一号で災害を「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」と定めています。表2でみた内閣官房の緊急事態の分類と比較すると、災害の範囲を狭くしていることがわかります。このため、近年では災害という語より、危機という言葉が多様されるようになってきたわけです。

一方、防災という言葉は、行政機関を中心に、依然としてよく使用されていますが、最近では「減災」という考え方が出てきています。

関西大学の河田恵昭教授は減災について次のように述べています。

「阪神・淡路大震災が起こった途端、防災という言葉がいかにも幻想であるかを、研究者だけでなく、政府・自治体の関係者も知りました。社会の防災力の明確な低下傾向を目の当たりにして、被害をゼロにするという非現実的な防災を引っ込め、被害をできるだけ少なくするにはどうすればよいかという減災の考え方への変更が自然に進みました。防災ではなく減災を目指す対策への変更が、阪神・淡路大震災ではつきりしたのです」。しかも、河田教授は、「被害を極力減らすという『減災』の中で、被害がゼロになる特殊な場合が『防災』ではないか」（河田恵昭『これからの防災・減災』がわかる本」岩波書店、二〇〇八年）とおっしゃっているのです。

河田先生は東日本大震災復興構想会議の委員になつていられることもあつてか、同会議の「復興への提言―悲惨のなかの希望」にも同様の文脈があります。そこでは、「今後の復興にあたっては、大震災を完全に封鎖することができるの思想ではなく、災害時の被害を最小化する『減災』の考え方が重要である」と提言されています。

ここからもわかるように、私たちが防災という言葉を使うと、行政が一〇〇パーセント災害を防ぐという誤ったメッセージを発することになってしまい、住民に誤解を与えているのではないかと危惧してしまいます。ですから、減災という言葉をもっと前面に出した方が、自分自身がしっかりしなければならぬという具合に、住民の意識変

革もうながされていくように思われます。

こうした点と関連して、これまでの防災対策においては、予防・事前準備という局面が重視され、応急・復旧という局面が若干軽視されてきたきらいがあるように思えてなりません。このことは、従来の防災対策で、ハード面にばかり力点がおかれ、ソフト面が軽んじてこられてきたという事実を意味します。要するに、公共事業重視の対策が中心であったというわけです。

阪神・淡路大震災の折り、救援物資の受付・配送の担当をされた神戸市職員の方にヒアリング調査をしたところ、「阪神地域においてさえ、備蓄、無線などのハード面は整ったが、住民の意識というソフト面は追いついていない」と語っておられました。

この発言は、これまで、住民一人ひとりが自主的に行動しなければならぬ、という意識変革が軽視されてきたことの証左にほかなりません。今後は、こうした意識変革ができるかどうか、大きなポイントとなつてきます。と同時に、先にふれましたように、行政機関が危機管理に不向きであるという事実も、積極的に住民に知らせていくことが重要です。

#### (4) 公助から自助・共助へ意識変革、絶対 はあり得ない

危機時において、住民はともすれば何でも行政

に頼りがちで、公助の意識が相当強いように思われます。そうではなく、自助の精神を涵養していくことが必要となつてきます。自助とは、危機管理において自分でできること、たとえば災害に備えて当面の飲用水は自身で用意しておくことなどをさします。共助はコミュニティで助け合う、たとえば、救急車や救助隊が到着するまでは、周りの人が助け合うような意識へと変革していくことです。そのためにも、行政は、公助に頼り切った住民にとつて、耳の痛いことでもきちんと言う姿勢が求められます。

その際に重要なのは、「うちでは起こらない」から「うちでも起こる」へと、意識変革をうながすことができるかどうかです。あるヒアリング調査のとき、防災担当の職員が「ここでは絶対に地震は起きない」と応じてくださいましたが、一度、絶対と思つてしまうと、そこから先、危機管理はまったく進展していきません。ですので、「絶対」はあり得ないのだという意識を常日頃もつようにしていただきたいと存じます。

先ほどの神戸市の職員の方は「関西では地震が起こらないとの『思い込み』があつた」といつておられました。正直申しまして、大阪市出身の私も関西では地震が起こらないと思つていました。ですが、現実には、地震は起きました。そして、大きな被害が出てしまいました。結局、「危機時の役割は、地域防災計画でわかっているが、シミュレーションをしていかなかった」つげがみられたの

です。

繰り返しになりますが、危機管理の世界において、「絶対」はあり得ない」ということを、職員、住民、企業ともども、認識する必要があります。これができるか否かが大きな分かれ道になります。これができないところでは、残念ながら、危機管理は進展していきません。

#### (5) 普段の自由な意見交換と実践的訓練

そうしたなかで、行政機関自体は、危機をどう管理していくのでしょうか。まずは危機を認識することから始めて、つぎに、危機を共有し、そして、対策を打ち出すこととなります。

危機をどうやって認識するのですが、まず、自分たちで、これまでに経験した二〇の危機を出し合います。次に、今後、危機となり得る可能性のあるものを、全庁的視点から最低でも二〇出し合ふのです。これが、危機管理の第一歩です。

そして危機を共有していきます。それには、庁内の研修会、防災計画の策定、マスコミ対応の訓練などといったフォーマルなものもあります。ですが、これ以上に重要なのは、インフォーマルな場で危機を共有することです。昼食をとりながらの会話もそのうちの一つです。アメリカの自治体では危機管理について論じるときに、ハンバーガーを食べながら、どのようなことが危機で、いま危機が起きたら君はどう対応し行動するのかと

いったことを気軽に話し合って、頭の体操をします。実は、こうした意見交換が、実際の危機時に、意外に役立ったという話です。

日本の自治体の場合、危機の共有となると、ついついフォーマルな場だけで終わってしまいがちです。そうではなく、もっとインフォーマルな場で、気楽に考えて話し合うほうが、いいアイデアが出てくるはずで、気楽な場で危機をテーマにした話を積み重ねていく、そうした経験をしていくかどうかで、いざというときの対応も違ってくるはずで、

また、自治体間の連絡は、メールだけのやり取りになるくらいがありますが、一度でも実際に顔を合わせたことがあるかどうかが重要となります。最近の危機管理はハイテクに頼りがちですが、ローテクを重視して、生身の人間対人間の関係を構築することができれば、いざというときに役立つはずで、そうなれば、効果的な自治体間の協力も達成できます。

さて、先ほども申し上げましたが、危機を共有しないことには、いくら対策を講じてもいざというときに効果を発揮しません。つまり、危機の共有なくして、対策の効果なしというわけです。

先ほどの神戸市の職員は「皮肉なことであるが、危機管理は、経験しないとわからないことである。しかし、経験しないにこしたことはない。そのためには、体験者の話を聞くと同時に、シミュレーションや訓練しておくことが大切だ」と応じて

くださいました。

アメリカの地で、危機管理で重要なことは何かと行政職員に尋ねても、ほぼ全員とっていいくらい、訓練だとおっしゃいます。アメリカの訓練は、日本と比べて、ほんとうに実践的な要素が強いものです。だからこそ、訓練こそが危機管理でもっとも重要とおっしゃるわけです。

そこで、日本でもブライント型の訓練を積極的に採用してはどうでしょうか。ブライント型とは、事前に訓練のシナリオを知らせずに、実際の危機と同じ状況をつくり、その場で情報を付与していくやり方をいいます。また、危機はいつ起きるかわかりません。ですので、お正月のように、役所に人がおらず、参集も困難なときの訓練や、首長や管理職を除いた一般職だけの訓練を採用入れていく必要もあります。と申しますのも、危機時には、管理職が参集できるとは限らないからです。その場合、現場の一般職が最終判断をするようになります。ですので、権限の分散をふまえた一般職だけの訓練も重要不可欠となってくるのです。

## (6) 危機管理におけるPDCAサイクル

訓練をPlanし、実際にDoします。そして、訓練における課題を洗い出し(Check)、それをマニュアルに反映させる(Action)などして、次の訓練では問題点を克服できるようにしていくこと

が重要です。ですが、日本では、困ったことに、訓練をしただけで終わってしまったケースが多いように思えてなりません。

たとえば、国、道、近隣自治体の関係者の携帯番号はわかっているかもチェックする必要があります。危機が起きたときには、マニュアルや便覧をみて電話をする余裕などありません。ですので、事前に携帯電話に相手方の番号を登録しておくことが必要です。もちろん、危機時に、携帯電話が通じないかもしれません。とはいえ、こういったところから、意識を変えていくことが重要なのです。

加えて、訓練時においては、災害時要援護者への対応にも留意しなければなりません。これには、防災セクションと福祉セクションの縦割りを排することができかどうか、カギをにぎっています。

また、訓練のPDCAサイクルを確立していくなかで、様々な智慧をストックしていくことができます。そこでは、職員・住民・企業で情報を共有していくことも可能となります。また、自治体職員が減少していく時代にあつては、退職者であるOB、OGとの連携にも目を向ける必要があるでしょう。この方たちは、行政のことをよくわかっていて、地域で生活している人の気持ちもわかっておられます。そこで、こうした方々に行政と地域のパイプ役となってもらい、危機管理面での連携をはかっていくのです。

## (7) 自治体の業務継続計画

最近注目されているのはBCP (Business Continuity Plan)、業務(事業)継続計画です。危機的な状況が起きたとしても、それ以前と同じように事業を継続することを目的として、BCPは策定されています。たとえば、民間企業の場合、東京本社のパックアップ機能を、関西や北海道など遠隔地におくというのもBCPの一つです。阪神・淡路大震災以降、民間企業が事業を途絶えさせずに継続していくため、BCPがつくられるようになってきました。

中小企業庁のホームページでは、BCPを「企業が自然災害、大火災、テロ攻撃などの緊急事態に遭遇した場合において、事業資産の損害を最小限にとどめつつ、中核となる事業の継続あるいは早期復旧を可能とするために、平常時に行うべき活動や緊急時における事業継続のための方法、手段などを取り決めておく計画のこと」と説明しています。

そして、BCP策定の意義は「緊急時に倒産や事業縮小を余儀なくされないためには、平常時からBCPを周到に準備しておく、緊急時に事業の継続、早期復旧を図ることが重要となります。こうした企業は、顧客の信用を維持し、市場関係者から高い評価を受けることとなり、株主にとって企業価値の維持、向上につながるのです」として

います。

しかしながら、日本政策金融公庫の調査では、BCPを策定している中小企業は、東日本大震災後でさえも、まだ一〇・六%にとどまっています。二〇〇九年の数字ですが、大企業のケースでは、二七・六%がBCPをつくっていました。おそらく、大企業の場合、震災後、この数字はさらに増加していることでありましょう。

他方、総務省が震災前の二〇一〇年四月、全国一七五〇の市区町村を対象に情報システムに関するBCP策定調査を行っていますが、計画を策定していたのは全体のわずか五・八%という結果でした。行政機関と比べると、企業のほうがまだ、危機管理とBCP策定がすすんでいます。そこで、行政機関の職員を企業で研修させ、そこで得たものを行政に反映させるというのも、BCP策定のための一つの方法でしょう。

## (8) 情報の一元化と記者会見の重要性

危機時の情報伝達において、一つ留意しなければならぬことがあります。それは、迅速かつ的確な行動が求められるなかで、住民への情報伝達の言葉は短かければ短いほどいいと考えがちですが、けつしてそうとはいえないという点です。簡潔であることも重要ですが、それによって、誤解が生じては、大変なことになりかねません。誤解を生じさせないようなかたちで、メッセージを

送る、これが情報伝達の基本です。

記者会見についても、気をつけなければならないことがあります。たとえば、神戸市では、危機時に、「市長秘書らも含めて、関係部局に記者会見そのものを聞きに来てもらって、対応するなど新しい形をとり入れた」そうです。

通例、記者会見はマスクミを想定して行いますが、その内容を市の職員にも聞いてもらうということです。それは、市民からの問い合わせがあったときに、実際に市の職員も記者会見を聞いていることで、的確な対応ができるからだそうです。このように、記者会見を開く場合、行政機関外部との情報共有はもちろん、行政内部の情報共有にも留意しなければなりません。

また、阪神・淡路大震災の折り、神戸市が災害対策本部を設けたとき、会議室の真ん中にホワイトボードを置き、半分を対策本部、片側の半分をマスクミの控室にしたために、対策本部の議論はすべてまる聞こえになってしまいました。ですが、このことよって、対策本部は一つ隠し事をしていないとマスクミの側から信頼され、敵対しがちなマスクミとの間で好ましい協力関係が構築されたようです。そのため、情報収集力にまさるマスクミから、行政機関に対して、様々な現場の情報が提供されたそうです。したがって、普段から、マスクミとの円滑な意思疎通をはかっておくことも重要といえます。

危機時におけるマスクミとのつき合い方に関し

て、神戸市保健福祉局長の桜井誠一さんは、次のように指摘しておられます。

「危機管理は、危機への対処そのもの以外に、社会とのコミュニケーションが重要である」。

「分からないことは、分からない」、「言えないことは、なぜ言えないかを説明する」、「調べて返事することは、すぐに調べる」。ニュースの時間帯や、新聞の締め切り時間は、こちらも意識しておかなくてはならない」。

「最悪の結果は、記者側に『本当は、何か情報があるのに、それを隠している』と思われることです。そのためには、なぜ分からないのか、その情報を得るためにどのような手段を取っているのかなど、具体的に説得力と根拠のある材料を示すことが大切です」（桜井誠一『新型インフルエンザ国内初―神戸市担当局長の体験的危機管理』時事通信社、二〇〇九年）。

## 5 おわりに

ここで、危機管理の抱える二つの矛盾についてふれておきましょう。一つ目は、危機管理とは危機を管理することですが、危機は、管理できないからこそ危機なのであって、管理できれば危機ではないという点です。二つ目は、危機管理の目的は被害をできる限り少なくすることですが、実際は被害を受けないと危機管理が進展していかないという事実です。

阪神・淡路大震災があつて危機管理策が充実をみせ始めました。そして、今回の東日本大震災によつても危機管理が進展しています。本来、危機管理は被害を少なくするためのものであるはずなのに、被害が大きければ大きいほど、危機管理がすすんでいくという矛盾があります。私たちは、危機管理について論じる際、こうした二つの大きな矛盾を意識しておくことが重要です。

ところで、私は常日頃、自治体にとつて、必要不可欠な要素として、T A P E（テープ）をあげています。

Transparency（透明性）

Accountability（説明責任）

Participation（住民参加）

Equity（公平性）

これは自治基本条例の重要な四本柱でもありますが、これら四つの要素を危機管理に当てはめていくと、危機管理が住民本意のかたちになつていくと思われれます。今後は、これらT A P Eの要素を危機管理の議論に組み入れられるかが、重要なポイントとなつてくるに違いありません。

危機管理に関して、古くからいわれていることですが、「備えあれば憂いなし」というのは、その通りです。ですが、私たちは、一のものも過ぎれば熱さを忘れる」のが実情です。現に、大震災を経験した阪神・淡路地域においてさえも、震災直後にみなが用意していたはずの避難袋がどこにいつてしまったのかわからないという人が大半で

す。ですが、「天災は忘れた頃にやってくる」とを私たちは意識しておかなければなりません。

最後に、時間的な意識の「差」を改善することも、危機管理にとつて、重要な点であることを指摘しておきたいと思えます。これは、どういふことなのかと申しますと、阪神・淡路大震災のあつた一九九五年一月一七日午前五時四六分直後の意識と、東日本大震災が発生した二〇一一年三月一日午後二時四六分直前の意識とでは、危機管理に対する意識に大きなギャップがあるという事実をさしています。さらに、東日本大震災直後の意識と、今後起こるかもしれない大震災直前までの意識との間にも、残念ながら、差が生じるはず

です。

この意識の差をうめていけるかどうか、危機管理そのものなのです。そして、私たちは、危機管理に「絶対」は存在しない」という事実も忘れてはなりません。

△あさの かずひろ・札幌大学法学部教授▽

本稿は二〇一二年五月二三日の所内研究会の内容をまとめたものです。文責・編集部