

危機管理の勘どころ

帝京大学 法学部教授
東京都災害対策担当参与

志方 俊之



1. 危機にはどんなものがあるか

危機にも色々ある。多くの人命が脅かされる危機に限って考えてみると、大きく分けて五つのものがある。第一は、避けることのできない危機の一つである「自然災害(Natural Disaster)」だ。これは我々がその上で生きている地球の営みだから無くすことはできない。

伊勢湾台風や阪神・淡路大地震のような自然現象はいつ起こっても不思議ではない。我々にできることは異常な自然現象によってもたらされる被害を少なくするため努力するだけである。「災害対策基本法」では、暴風・豪雨・豪雪・洪水・高潮・地震・津波・噴火と言った異常な自然現象と大規模な火災と爆発によってもたらされる災害を対象にしている。

暴風	豪雨	豪雪	洪水	高潮	地震	津波	噴火	大規模な火災・爆発
異常な自然現象								
災害対策基本法								

第二は、東海村の核燃料加工施設(JCO)で起こった臨界事故のような、いわゆる「事故(Accident)」である。自分から事故を起こそうとする者はいないが、人間である以上、思い違いや錯誤は避けられない。人間社会から事故を全くなくすることはできない。不断の努力で、事故を可能な限り少なくすることはできる。

第三は、和歌山県で起きた砒素入りカレー事件のような犯罪、すなわち「事件(Incident)」である。これも人間社会から無くすることはできない。人間の心の中にある邪悪な部分が抑えきれなくなり現実のものとなる場合は少なからずある。犯罪を皆無にすることは難しい。人間の業と言ってもよい。人間が人間である以上、どうしても起こる。

第一から第三までの危機はいずれも国内で起こるものだ。第四は、外国で紛争が起こって多くの在留邦人を緊急に安全な地域へ退去させたり、大量の難民がわが国にやって来たり、わが国の船舶が外国での紛争や犯罪の巻き添えになるといったもので、「事態(Situation)」と言われるものである。とくにわが国の周辺で起こり、わが国の国民の生命や国家の主権が脅かされる場合は、「周辺事態」と呼んでいる。

第五は、滅多に起こることではないが、わが国へ外国から弾道ミサイルが飛んできたり、特殊部隊が侵入して破壊活動におよぶといった「有事(National Emergency)」

である。

このような事態を法律では「武力攻撃事態」と規定している。この法律では、武力攻撃事態の例として、着上陸侵攻事態・特殊部隊攻撃事態・弾道ミサイル事態・航空攻撃事態の四つを挙げている。外国にわが国を攻撃する意志があることが、この種の事態の特色である。

ここに示した五つの種類の危機に加えて、最近新しいタイプの危機が注目されるようになった。例えば、雪印乳業の大量食中毒や三菱重工のリコール隠蔽である。これらは本来は事故なのであるが、当事者の対応が悪く事件へ発展したものである。カテゴリとしては「事故」と「事件」との中間にあるもので、「事故を事件にした危機」とでも言えよう。

また、同時多発テロや炭疽菌テロや地下鉄サリンテロは、「事件」と呼ぶよりさらに深刻で、ほとんど武力攻撃事態に近いものであるが、どこかの国が敵意をもってわが国に攻めてくるものとは違う。このような事態は国家が緊急に対処しなければならぬことから、「緊急対処事態」として国民保護法の対象としている。

これも次のような四つの例が示されている。すなわち、原子炉攻撃事態・公共交通機関事態・NBC攻撃事態・交通機関利用事態である。ここに、NBC攻撃とは、Nuclear（核または放射能を使った攻撃）、Biological（生物剤を使った攻撃）、Chemical（化学剤を使った攻撃）のことである。

着上陸侵攻事態	特殊部隊攻撃事態	弾道ミサイル事態	航空攻撃事態	原子炉等攻撃事態	公共交通機関事態	NBC攻撃事態	交通機関利用事態	米軍後方支援事態	邦人緊急退去事態	大量難民襲来事態	周辺海域の保安
武力攻撃事態				緊急対処事態			周辺事態				平時
自衛隊法国民保護法							周辺事態法				
海上自衛隊						海上保安庁					

ここで注意すべきことは、「事件」・「事故」・「武力攻撃事態」は、これを防ぐために色々な手だてがあるのに反し、「自然災害」・「周辺事態」・「緊急対処事態」は、防ぐための手だてが限られていることである。前者のグループは「予防・回避重視型」の危機であり、後者は「対応重視型」の危機ということである。

後者の対応重視型の危機であっても、国が法律を整備して早期にオウム集団を強制捜査していれば、あれほど危険な事件にはならなかった。東海村のJCO事故は、国が企業の生産設備や作業工程を厳格に監督していれば避けることができた。高速な艦艇や海上警備行動の際の交戦規定などわが国の沿岸警備体制が整っていれば、あれほど大胆な工作船の跳梁は抑止できたかもしれない。しかし、いずれも予防と回避に失敗して全ては現実になってしまった。後者の危機の中のものでは、いくら政府や自治体が頑張っても大規模地震といった自然災害が起こるのを事前に防ぐことはできないし、周辺事態はわが国の意志や努力とは関係なく一方的に外国で起こると考えてよい。

もし、阪神・淡路大地震がラッシュ・アワーのピーク時に起こっていたら、もし、地下鉄サリン事件がラッシュ・アワーの東京駅の地下通路で起こっていたら、もし、東海村JCO事故で起こった臨界状態がもう少し強く長く続いていたら、犠牲者の数は桁違いだったに違いない。どの危機も限られた犠牲で終わったのは、決して国や自治体の回避や対応が良かったからではなく偶然の為せる業であった。次にわれわれを襲う危機は、逆の偶然が起こって犠牲者は想像を絶する数になるかもしれない。

2. 危機管理とは何か

危機管理(Crisis Management)の明確な定義はない。そのことは、危機管理は「実践的」なもので「理論的」なものではないことを示している。まず、「危機(Crisis)」の語源を調べると、ギリシャ語の Krinein に辿り着く。これは英語で「分ける(Separate)」、あるいは「切る(Cut)」という意味で、危ないという意味はなく、ある状態とある状態とを「分けて考える」、あるいはある状

態とある状態が「切れている」という意味である。要するに、危機とは平常の判断基準で対応できる状態から、全く別の判断基準で対応しなければならない状態に突然変わることと定義できる。

次に「管理(Management)」の語源を見ると、ラテン語の Manus、英語では「手 (Hand)」の意味である。これは単純に「手がける」という意味であると解釈できる。少なくとも、管理するということは原理や原則を云々することではなく、自分の手で事態を掌握しようと努力することである。

このように考えると、危機管理の本質は、状況の急な変化に遭遇したとき、①その変化が平時の判断基準で対応できるものか否かを判断し、②対応できないと判断した時は緊急時の判断基準に切り換えてその時点で使い得る全ての力を結集し、③自らの手と足で起こった事態に敢然として対処するという三つのことから成り立っているといえる。

わが国では、1995年1月に起きた阪神・淡路大震災、その直ぐ2ヶ月後に起きた地下鉄サリン事件を契機として、「危機管理」という言葉が頻繁に使われるようになった。それに追い打ちをかけたのが、1998年8月に起きたテポドン・ミサイルの日本上空通過や、1999年3月に能登半島沖、2001年12月に奄美大島沖で起こった一連の不審船事案であった。

阪神・淡路大震災や地下鉄サリン事件は、国全体が冷戦が終わってホッとして「平和の代償」を期待した矢先に起こった。これらの危機は、「自らが招かなくても、危機は向こうからやって来ることがある」という当り前のことを、我々に気付かせたのであった。

3. 危機管理の勘どころとは

危機が、大規模な自然災害であっても、あるいは人為的な事故であっても、危機には共通な三つの特性がある。すなわち①危機は避けられない、②危機は突然に起こる、③危機は自分が持っている手段だけでは手に負えないことである。

地震でも倒壊家屋数や死傷者数が少ない場合や、洪水

でも小規模のものであれば、地方自治体独自の通常の災害対策でこと足りる。このような場合は一般に危機とはいわない。地震や洪水が、広い地域にまたがって数千人にのぼる死傷者が出るようであれば、それは危機そのものである。要するに、自分が持っている手段だけでは手に負えないほどの損害を蒙ることを危機というのである。

危機に三つの共通した特性があれば、危機管理にも三つの要訣がある。大地震のような危機は必ず起こり、人智によってそれを避けることはできないが、人智によって危機による被害を最小限にすることはできる。したがって、危機管理の第一の要訣は、「危機を避ける」ことではなく、危機に敢然と対処して「被害を少なくする(減災、Mitigation)」ことである。危機から逃れるという安易な選択肢はないと覚悟しなければならない。

危機には「突然に」起こるという特性があれば、危機管理の第二の要訣は「咄嗟に」対処するということである。危機はいつ起こるか分からないからといって、四六時中危機に備えているわけにはいかない。われわれが人間である限り、危機に際してパニックになることは避けられない。しかし、どれだけ早くパニックを克服して立ち上がり対処行動に移れるかは、われわれの日頃の努力如何にかかっている。

それには、ためらわず咄嗟に行動できるようにしておかなければならない。咄嗟に行動できるためには、①どんな行動をするかを決めておく(行動マニュアル)、②行動に必要なシステム(法律・規則・組織・資器材)を備えておく、③行動に慣れておく(訓練) ことが必要なのである。

危機は通常的手段では手に負えない特性をもっているから、危機管理の第三の要訣は、自治体の持つ力と外から救援に駆けつける力とを、うまく組み合わせて効率的な救援活動を行うことである。大災害時には自衛隊・警察・消防・ボランティアが他県から続々と救援にやってくる。

これらの力を縦割りにバラバラに使うのではなく、それぞれの力が持つ特性を活かして横に接続して、最も緊要な時機に投入して総合的な力を発揮させることが肝要

である。これらの力は日頃は別々に存在して運営されているが、緊急時に総合して運用するためには、幾つかの隣接する自治体が米国の緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency, FEMA）のような組織をもち、日頃から相互調整できる体制を採ることが望ましい。

また、非常時には通常時と違った判断基準、ほとんどの場合は通常時のそれとは「正反対の判断基準」で対処しなければならない。通常時の判断基準では、①仕事の重複を避けること、②個人の権利や公平を尊重すること、③部下の意見を聴きながら相互に根回しをし、Bottom Upで行動することを良しとしている。

しかし、危機の際の判断基準で良しとされることは全く正反対なのである。①仕事はある程度重複(Redundancy)するようにして責任分担の境界で起こりがちな手落ちをなくす必要がある。②個人よりも集団全体としての損害(Total Loss)を少なくすること。一人の生命を尊重するあまり、多くの生命を危険に曝してはならないのである。③危機には部下の意見を聴いて根回しするよりも、監督者の独断専行(Top Down)で行動することが必要なのである。

平常時の判断基準から非常時、すなわち危機の際の判断基準に切り替えることは、平常時に「やるべきこと」が、危機には「やってはならないこと」になるという判断基準の逆転を意味している。また、危機の際に「やるべきこと」は平常時に「やってはならないこと」になる。

大災害時には、一度に多くの負傷者が出る。この時点では救護に当たる隊力は限られているから、救急医療の原則として、並んでいる患者を三つのグループに区分しなければならない。すなわち、①いま手術などをして手当てをしても助からない可能性が高い者のグループ、②いま手当てをすれば助かると思える者のグループ、③いま手当てをしなくても十分に助かると思える者のグループである。これをトリアージュと呼んでいる。

平時であれば、一番先に来て並んでいる重傷患者を真っ先に手当てをすることが基本であり、それをしなければ医師が患者に訴えられる。しかし、負傷者が多い緊急時

には、①のグループの何人かの手当てを優先すると、それより遥かに多い②のグループの負傷者が数多く絶命する結果となる。そのような場合には、①のグループよりも②のグループを先に手当する。

これは、緊急時には「個人の利益よりも集団の利益を優先する」ということで、緊急時にのみ救急医療陣に許されている原則である。言ってみれば、個人の権利や利益を最優先して考える日本国憲法と異なる判断をしなければならないのである。平時と緊急時との狭間で、この切り換えを咄嗟にすることが危機管理の最も重要な要訣なのである。

このためには、自治体のトップが、ここから先は危機の判断基準で行動する事態であると「決断(Decision)」しなければならない。誰もが勝手に、危機だ、平常時だと決めては大混乱になる。そして、一旦危機と決まったら、トップは判断基準を咄嗟に180度切り換え(Switch)なければならない。危機管理者には、この決断をできる権限が与えられていることは当然だが、権限があっても決断できない者が多い。決断し、かつ咄嗟の判断基準への切り換えを躊躇なく行い、果敢に行動できる識能と「勇気」を持った者こそ、真の危機管理者といえよう。

4. 危機管理の体制を整備するには

危機を管理する者は、ただ市民の危機感を煽って、危機管理体制を整備すればそれで良いというものではない。国や自治体が一つの体制をとるまでに、どれほど長い時間を必要とするか、その体制を変換することがどれほど難しいか、また実際に危機に直面したとき現場での確に対応することが如何に難しいかを、地域のリーダーに根気よく教えてゆくことから始めなければならない。

危機管理体制を整備するための第一の段階は、危機管理者が「考えられないこと」や、「考えたくないこと」も考えることである。危機に直面して、当局者が「われわれの想定に無かったことでした」と言い訳しても、犠牲者は生き還らない。

第二の段階は、危機管理に必要な法律や条例を作ることである。災害対策基本法が整備されているが、テロを

含む非常時には、物事の実施を平常時と全く逆の判断基準を必要とすることが多いから、「非常時にのみ適用する法律」を作っておくことが大切である。しかしながら、法律を作るのは国政にあずかる者以外にあり得ないのだから、国政にあっては市民の安全を守ることを政争の具にせず、危機管理に係わる施策は超党派で進めてもらいたいものである。自治体はこの法律に基づいて条例を整備しなければならない。

第三の段階は、対処のための実際的な訓練をすることである。災害対処マニュアルを完備しても、いざと言う時にその通りに現場の対処行動ができることは稀である。訓練ではスムーズにできたことでも、実際の現場では思ったようにできないことが多い。したがって、訓練していてもできないことが、訓練せずにできるわけではないのである。

第四の段階は、危機には人間の力では回避できないものが多いが、人間は犠牲者を少なくする知恵を持っている。他方、人間の知恵で回避できる危機もある。東海村の核燃料加工施設での臨界事故があつてから、原子力発電の怖さが唱えられているが、世界で起こった過去の原発事故の原因の殆どが、人間のミスで起きたものであることを知るべきである。

原子力発電そのものが悪いのではなく、それを使う人間の「知恵」、今回の場合はさらに取り扱う側の「心」に問題があつたことを忘れてはならない。人間は神ではないから間違ふこともあることを知り、フール・プルーフ（註：fool proof・人間が誤った操作を物理的にできないようにする）のシステムや、フェール・セーフ（註：fail-safe・操作を間違つても自動的に安全側に作動する）のシステムを何重にも備えておく謙虚な心を持つべきなのである。

5. 総合的な防災訓練が必要だ

危機管理は漏れのないよう、次のような四つの座標軸を設定して「漏れのない対策」を講じなければならない。

- ①危機の察知（sense）：予知・予測・シミュレーション技術の研究開発など
- ②危機の回避（avoid）：免震や耐震構造の導入・警報・避難誘導訓練など
- ③危機への対処（cope with）：情報収集・判断・指示の発令・救援活動など
- ④被害の回復（recover）：ライフラインの応急復旧・架設住宅の建設など

この座標軸の中で最も重要なのは、③の危機に対処する行動である。同じような危機は二度三度と起こるものではない。危機は常に新しく、対処マニュアルや対処計画はあつても、それはあくまで「行動の基準」の一つであつて、現場で行動する者にとっては初めて遭遇する事態ばかりとあってよい。この間隙を埋めるものは、平常時から行なう総合的な防災訓練である。

地方自治体にあつては、知事や市長は個人の政治的信条に捉われることなく、自己完結能力をもつ本邦最大の緊急救援組織である自衛隊と連携した協同防災訓練を、日頃から励行することが何よりも必要である。知事や市長の市民に対する最大のサービスは、市民の安全を確保することに他ならないからである。

東京都は、2000年9月、「ビッグ・レスキュー東京2000」、という自治体の防災訓練史上、最大規模の総合共同訓練を実施した。関東では九月の防災訓練は八都県市（東京



都・千葉県・埼玉県・神奈川県・千葉市・さいたま市・川崎市・横浜市)と内閣が一体となって行うこととしている。毎年、八都県市の中から一つの自治体が幹事役をして実施している。

「ビッグ・レスキュー東京2000」は、東京都が幹事役の年であったことから、大規模な訓練をすることができたのである。2006年9月には、また東京都が幹事役となるので、東京都の北部で埼玉県との連携を重視した訓練を計画している。東京都としては、これら一連の訓練で検証したいことは次の四つである。第一は、「国と都の救援活動の連携要領」、第二は、実際に高層ビルが林立する「都心部での救援活動」、第三は、「大規模な自衛隊による救援活動」の検証であった。第四は、災害時に都民と直に接するファースト・レスポnderである市区町村の危機管理担当者の訓練、第五は、隣接する県や市との連携行動である。

従来の防災訓練では多くの場合、警察や消防の訓練参加人員に見合った規模の自衛隊員(例年は数百名)が参加した。したがって、大震災のとき大規模な部隊が出動した場合に実際に現場で起こる問題を検証することが困難であった。この訓練の主眼は、警察・消防・自衛隊と海上保安庁・ボランティアという四つの違った力を連携させて、「足し算」ではなく「掛け算」となるように力を発揮させることであった。

四者の組み合わせを工夫して、 $1+1+1+1=4$ ではなく、 5 にも 6 にもしようと考えたのである。何といっても、警察と消防は何処に誰が住んでいるかといった地元に関するきめ細かい情報を持っている。また、災害時に限らず警察は「警備と統制維持」のプロであり、消防は「消火と救急医療」のプロである。

自衛隊や海上保安庁は、地元の細部は知っていないが、ひとたび現地に到着して行動を開始すれば、救出・救急医療・給水・給食・通信・輸送・宿泊・入浴設備の開設など、「長期滞在型の多機能な救援活動」を続けることができる。他方、ボランティア・グループは、現場への到着は少し遅れるが、それぞれの被災者一人ひとりに「きめの細かい支援」をすることができる。人間の身体

に喩えれば、自衛隊と海上保安庁は大動脈、警察と消防は動脈、ボランティアは毛細血管であると言えよう。

従来のように、500名程度の参加人員で20,000人規模の部隊の動きをシミュレートすることは、「スケール・エフェクト (Scale effect)」(注:小さい模型で起こったことを、そのまま拡大しても実際の物で起こること一致しない)があつて難しい。小は大を兼ねないからである。

今回のように、阪神・淡路大震災に出動した部隊の三分の一以上の規模で部隊の動きを検証して初めて、実際に近い状態で三自衛隊の統合した指揮・統制・通信・情報(C3I)、航空運用、補給輸送等のための問題点を浮かび上がらせることができる。このような理由で、「ビッグ・レスキュー(Big Rescue)」と言う訓練名が示す通り、史上最大規模の「ビッグ(Big)」な防災訓練となったのである。ただ、「大きいことは良いことだ」と言うような単純な理由からではないのである。

6. 国民保護法に基づく訓練も

国民保護法は、11章195条からなる有事法制の中核をなす法律で、2004年の6月14日に可決・成立、9月17日に施行された。これに基づいて、2005年3月25日、「基本指針」が閣議決定された。2005年4月からの平成17年度に入ると、各省庁と各都道府県は「国民保護計画」、指定公共機関(民放、日赤、電気・ガス事業者など)は「国民保護事業計画」の策定に着手した。2006年3月31日までは、47都道府県全ての計画が、国との協議を経て閣議了承される運びとなる。

平成18年度に入ると、都道府県から「一つ降りたレベル」の各市町村で「国民保護計画」、各指定地方公共機関で「事業計画」の策定作業が行われることになる。「一つ降りたレベル」と言えば誤解されがちだが、これこそ「護るべき市民そのものに一番身近なレベル」であり、これこそ国民保護法制定の本義なのである。

国民保護法が発動される事態は、先述した四つの「武力攻撃事態」と、原子力事業所・石油コンビナート・ターミナル駅・列車に対する爆破テロなどの四つの「緊急対

処事態」とがあり、いずれも「国家的な危機」である。

いずれの事態が起こるにせよ、その事態が起こり、被害が発生するのは、国や都道府県のレベルではなく市町村のレベルだ。最初に現場で事態に対応する当事者は国でも都道府県でもない、第一当事者(first responder)は市町村の首長であり、その地方自治体に勤務している警察官や消防官だ。

自衛隊が直ぐに現場に来るわけではない。事態にもよるが、例えば20万から30万人の大量難民が日本海側の北陸四県の海岸に渡って来るような事態も、難民と市民との間で何が起こるか分からず、緊急処理事態の一つかもしれない。その場合、国がその事態が起こったことを知るに至る事実確認、閣議召集、対処方針の決定など、必要最小限の過程を経なければならない。どんなに速くしても三時間はかかる。

この決断を伝えられた都道府県の保護措置が、国民保護法に沿って整齐と動きだすまでには、さらに三時間はかかる。難民が上陸してくる現場の市町村長は、少なくとも計六時間、これは「魔の六時間」とも言われるものだが、自分の判断で当面の対処をしなければならない。

国民保護法の最も難しい点は、まさにここにある。市町村長は、このようなとき、都道府県知事ならどう判断するかを予測してフライイングすることになる。さらに

都道府県知事は、このようなとき政府ならどう判断して指示を発するか予測して事前に手を打つ必要がある。

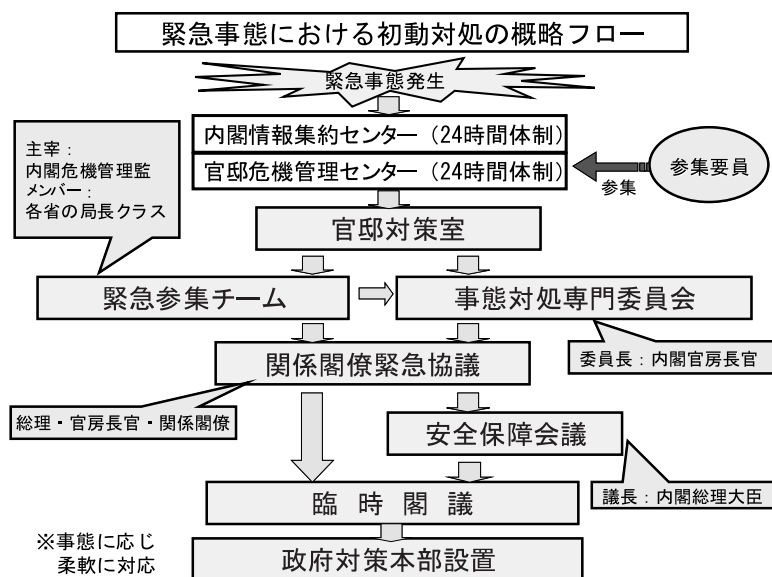
要するに、国と都道府県と市町村の三者が「阿吽の呼吸」で市民を護るための措置を講じなければならない。阿吽の呼吸は、三者が大量難民襲来のシナリオや大量交通機関の同時多発テロのような「共通のシナリオ」に基づいて、日頃から訓練を励行することによって初めて培われる。法律は成立したが、それが実効性を持つまでには何年もの不断の努力が必要であることを、我々は認識しなくてはならない。

7. むすび

東京都は、他の府県と異なって、首都として国家機能が集中していることから、自然災害だけでなくテロの発生も考えておかなければならない。そのため、国民保護計画の作成と連携して、化学テロ、生物テロ、放射能テロについてシミュレーション訓練を実施してきた。

自然災害に対する危機管理であろうと、国民保護事態に対する危機管理であろうと、自治体が行うことに大きい違いはない。要は、不断の努力によって県民の生命と財産を護ることである。

自治体を大地震、大津波が襲ったとき、あるいは大規模な事故や事態に直面したとき、知事や市町村長のリー



ダーシップが発揮されず、行政の手遅れが原因となって、何千人もの市民が余分に死亡することになれば、わが国はとても文明国家と呼べない。

東京都は、毎年、都の災害対策本部と市区町村役場を含んだ大規模な本部運営訓練（図上訓練）を実施し、情報の収集、分析、伝達と各危機管理チームの間の調整要領、最終的にはトップの状況判断について訓練を実施している。

「備えあれば憂いなし」とは古い言葉だが、社会の構造が大きく変わった現代においても、そのまま活かしている教えである。愛媛県の皆様に、もう一度申し上げたい。安全は最大の福祉なのであると。

Profile 志方 俊之（しかた としゆき）

1936年3月生まれ、石川県金沢市出身、防大（2期）卒、京都大学工学博士、米陸軍戦略大学留学、在米日本大使館防衛駐在官、北部方面総監などを歴任、94年3月退官、95年4月より帝京大学法学部教授、99年より東京都参与（災害対策担当）、03年より中央大学大学院客員教授を併任、安全保障・危機管理分野のアナリストとして活躍中、著書に「現代の軍事学入門」（P H P 研究所）、「最新極東有事」（P H P 研究所）、「フセイン殲滅後の戦争」（小学館）などがある。
