

ISBN4-324-07665-0

C3032 ¥2619E

定価(本体2,619円+税)
[5106881-00-000]



9784324076651



1923032026192

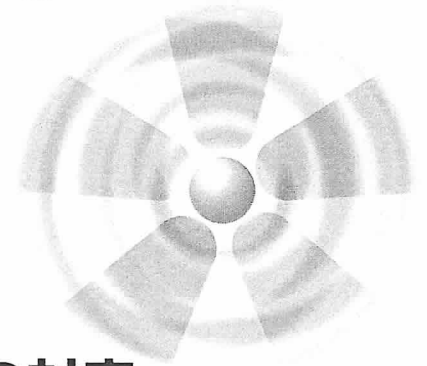


危機管理と行政

グローバル化社会への対応

明治大学大学院長
危機管理研究センター所長
中邨 章【編著】

危機管理 と 行政



グローバル化社会への対応

明治大学大学院長
危機管理研究センター所長

中邨 章【編著】

執筆者一覧

[編 者]

中邨 章 明治大学大学院長・政経学部教授
明治大学危機管理研究センター所長

[執筆者・執筆担当] (執筆順)

中邨 章	上 掲	第 1 章、第 4 章
下川 環	明治大学法学部助教授	第 2 章
中村昭雄	大東文化大学法学部教授	第 3 章
市川宏雄	明治大学政経学部教授	第 5 章
ドナルド・J. カリスタ	マリスタ大学大学院公共政策研究所所長	第 6 章
R. アラン・ヘドレイ	ビクトリア大学社会学部教授	第 7 章

第 1 章

行政と危機管理

——準備、応答、復旧、減災——

中邨 章

はじめに

近年、予想をこえる自然災害や人的事故が多発している。2004年10月に発生した中越地震をはじめ、阪神・淡路大震災（以下「阪神大震災」）、地下鉄サリン事件、さらには、石油タンカーの流出事故から、東海村での原発関連の臨界事故など、突発的な事故や災害の発生がつづいている。くわえて、2004年12月にはインドネシアのスマトラ沖で起こった海底地震による津波で、12万人以上の死者が出るという未曾有の大災害が発生した。そうした最近の不測事態は発生件数が多いことに加え、被害は一段と大きくなる傾向が見られる。そのせいにもよるが、ことに阪神大震災以後、しばらくの間、官民ともに危機管理に対する関心が高まった時期があった。

ただ、これまで日本の政府・自治体の危機管理は、自然災害と人的事故の二つの事象に限定されてきた。わが国では幸か不幸か、政治色を帯びた課題や、軍事に関係する問題が危機管理に数えられることは、ほとんどなかった。ところが、2001年9月11日にニューヨークでテロ事件が発生し、それをきっかけに、政治的色彩のつよい災害が日本国内でも発生する可能性が出ている。わが国の危機管理は、好むと好まざるに関わらずグローバル化の波にさらされ、大きな転機を迎えようとしている。

ところが残念なことに、国内では最も基本的な、「危機管理」という表現そのものに関して、一般市民の理解は十分とはいえない状況にある。危機管

理については、しばしば「おどろおどろしい」や「おおげさ」などの印象がつきまとう。そうしたマイナス・イメージは、近年、国と自治体ともに財政事情の悪化という問題を抱えて、一層、加速する傾向が見られる。

危機管理対策にはカネがかかる。人材も必要である。ところが、危機管理では設備であれ人材であれ、資源が使われないことが理想とされる。カネやヒトを配置しながら、無用である方がよい、この点で危機管理は警察や消防行政に似ている。しかし、現在のように資金が逼迫している環境では、多くの公的機関が危機管理をコスト削減リストの上位に挙げることが多い。危機管理対策は、無駄を省く妙案と考えられることがしばしばである。

そうした最近の状況が示すように、日本では一般的に危機管理に関するイメージがよくない。それはなぜか。ここでは、はじめにこの問題を取り上げる。所論は民間企業の事例や自治体内部での様子などを参考にしながら、日本で危機管理の評価が低い理由を探る。

わが国では危機管理についての定義そのものが不明確である。小論はこの点に注目し、危機管理を「事前準備」「応答性」「復旧性」、それに「減災性」の四つの課題に整理する。

それらの各々について、くわしく解説を加えるのが、小論の大きな目的である。対象は、行政、ことに自治体である。ここでは自治体行政を基本にしなが、危機管理の要件を分析する作業を進める。

日本で危機管理が本格化するの、阪神大震災を経験してからのことである。以後、わが国の危機管理対策では、震災に対する対応が大きな比重を占めてきた。その点を考慮に入れ、小論では随所に関東大震災と阪神大震災の経験を取り上げる。それら二つの震災から学ぶべき点を指摘したいと考える。とりわけ、事前準備やリーダーシップの問題、それに初動態勢に関わる課題などについて、二つの震災が教えるものを考察していく。

最後にここでは、日本の危機管理をこれからという視点で考えてみる。これまでの施策のなかには、今後、大幅に修正しなければならないものも多い。また、今後に関しては、新しく追加すべき政策も多数に上る。そうした課題

をできるだけ多数取り上げ、これからの危機管理のあり方を検討するはずである。

1. 危機管理概念の混乱

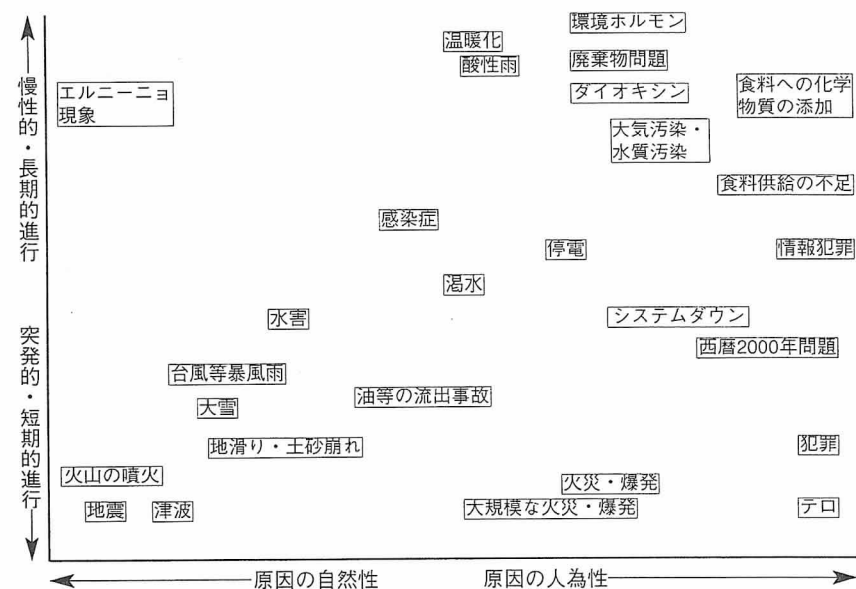
(1) 危機の事象

危機管理には、むずかしい性格がある。表現そのものからして、この言葉には論理矛盾が含まれる。危機は管理できない。管理し予測できれば、それは最早、危機とは呼ばない。

危機は管理できないために危機と呼ばれる。また、危機は予期しないときにおこる。その上、予期したとおりにおこらないのも危機である。そのように、危機管理には一筋縄ではいかない複雑な特質がある。

これまで日本では、危機は大きく二つの種類に分類されてきた。一つは、

図表1-1 危機的事象の整理



【出典】平成10年度報告書から転載、一部修正

人的事故、それにもう一つは、自然災害である（日本都市センター編『都市と危機管理に関する研究』日本都市センター、2000年。図表1-1参照）。

日本では、図表1-1が示すような事象をこれまでもっぱら危機と考えてきた。ちなみに災害対策基本法は、第2条で「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火」などを災害と規定している。また、災害対策基本法施行令第1条は、「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故」を対策の基本的な事象と考えている。わが国における従来の危機の捉え方は、これまでやや自然災害に傾斜してきたという印象を受ける¹⁾。そのせいによるが、わが国の危機管理は従来、土木事業を重視し、災害に対する抵抗力をつけることに力点をおいてきた（林、2003年：46～47頁）。ところが、すでに触れたように、近年、世界的に政治的な意図をもつテロなどの可能性が高まっている。また、日本社会の安全神話が崩れ、まちの安全や安心できるまちをつくるのが、行政の大きな課題にもなってきた。日本も多くの国々と同様、個人がそれぞれの責任で危機管理をしなければならない社会に変わりつつある²⁾。

現状では、危機そのものは、種類が増え大量化の兆しさを見せているが、それが管理という表現に結びつく問題がおこる可能性が増える。危機管理という課題については、一般のイメージは現在においても必ずしもよくない。これには、いくつかの理由が考えられる。一つは、民間ビジネスとの関係、もう一つは、行政が組織内部で抱える課題が関わっている。

（2）リスク・マネジメントと危機管理

民間の企業が大きな事故をおこす事例が後を絶たない。1999年9月に発生

1) 危機の発生は、自然災害や人的事故に限られてきた。ところが、それらに政治的意図をもった事件が加わる傾向が見られる。この点は、アメリカでも従来から指摘されてきたところである。その起点は、1995年4月19日にオクラホマ州でおこった連邦政府のビル爆破事件である。反政府をとる保守的信条をもった数名が、この事件の仕掛け人であった。

2) 日本都市センター編「安全と安心のまちづくり調査報告書」（2004年）を参照。

したJCOによる原子力の臨界事故は、東海村民の緊急避難を必要とした上、従業員のなかに数名の死者を出すという大事故に発展した。その翌年、2000年4月には、雪印乳業が集団食中毒事件をおこしている。この事故では、およそ1万5000人が食中毒の被害者になった。さらにいうと、2002年1月には内部告発から、日本ハムの子会社が食肉を偽装する事件が発覚した。これは、外国産の食肉を国内産としてごまかし、農水省がBSE対策として進める国産食肉を買いとる制度に乗せようとした詐欺事件であった。

日本では、民間の会社で不祥事が発生すると、新聞やテレビはきまって問題の企業で危機管理が不足していたことを指摘する例が多い。2001年7月13日付けの毎日新聞が、その一例である。この日の囲み記事は、雪印事件を広報という視点から取りあげている。コラムは、雪印が事件発生と同時に、事実を積極的に公表しなかったこと、また、社長が危機管理の陣頭指揮をとらなかった点などを重要な課題として挙げている。不測事態の発生に備え様々な施策を迅速に、しかも積極的にとる、その点で雪印の態勢が後手にまわったというのが、囲み記事の主旨である。そうした危機管理策を打っていたなら、雪印の企業イメージ低下は大幅に防げた、と、コラムは伝える（毎日新聞、2001年7月13日）。

ところが、このコラムを読んだ読者のなかには、危機管理について誤った印象を受ける人もいたはずである。危機管理は会社がイメージ・ダウンを抑え、企業利益へのダメージを最小限に食い止めようとする利己的施策と読み取りかねないからである。危機管理策は、企業論理に基礎をおいた営利中心の方便と誤解を招く可能性も高い。もとより、コラムの意図はそれとは異なる。企業が情報を秘匿し、ウソをつくことの不利益を指摘するのが、囲み記事の狙いである。とすると、読者に誤解をあたえる理由は、どこからくるのか。その原因は日本語の語彙の不足にあるように思える。企業の危機管理に関係する「リスク・マネジメント」という表現がある。これは不測の事態が発生した場合に、企業が組織をどう防衛するか、あるいは、企業イメージをいかに維持するか、さらには、利益への影響をどう最小化するかなどの方法

を説く考え方である。毎日新聞のコラムは、このリスク・マネジメントを基本にすえた論調である³⁾。ところが、上述のような内容をもつリスク・マネジメントは、残念ながら日本語では「危機管理」と訳される。つまり、公共部門に関わる「クライシス・マネジメント」も、民間セクターの「リスク・マネジメント」も、日本語では同じ危機管理という呼称になる。この表現の不正確さが、行政がおこなう危機管理に少なからず影響を及ぼしている。危機管理は、公務員に組織防衛の口実をあたえ、公務員の利益を保護し、既得権益の保護をねらいとする政策と読みとれる可能性が出るからである。

結果、行政が進める危機管理は、言葉の混乱から動機が不順でおどろおどろしく、出費の割には政策効果が見えない施策と考えられがちになる。一部にしる、行政の危機管理にはそうしたマイナスのイメージがつきまとう。自治体の危機管理が最近、後退気味であるのは、どうやらそうした言葉の誤解にも責任があるように思われる。

(3) 自治体行政と危機管理

危機管理は、自治体の内部においても評判がよくない。その理由の第一は、財政事情に関係している。すでに指摘したように、危機管理には設備投資が必要である。緊急事態に備えて、食糧をはじめ飲料水や生活必需品、それに防災資機材などを備蓄しておく必要がある。それらの物資を貯蔵する拠点を、あらかじめ構築するなどの投資も必須の要件である。

首都圏内のある県を参考にとすると、2003年度の一般会計予算は、総額およそ1兆7000億円になった。そのうち、「震災に強いまちづくりの推進」に1200万円が当てられている。これは、震災予防のまちづくり条例の普及活動や、自動販売機の実態を調査するための予算である。一方、「災害に強いまちづくりの推進」に関しては、542億5100万円という大きい予算が組まれている。これらは、震災時の道路の確保や治水対策、それに橋りょうの耐震補強など

3) 日本には、企業のリスク・マネジメントを主題に検討を進める学術団体もある。日本リスク・マネジメント協会のホームページ (<http://www.arm.gr.jp>) 参照。

を進めるための支出である。ここでも、日本の危機管理が土木事業に力点をおいてきた傾向が反映している。そのほかには、「防災行政無線周波数移行の推進」に対して9億5600万円の支出が当てられている。

それらの予算は、危機管理の一部すぎない。この県ではほかにも危機管理に直接、あるいは間接に関係する予算が、多数にまたがる部署でいろいろな形で編成されている。ただ、全体として、スポーツの振興などほかの予算と比較すると、危機管理に関わる支出は近年、相対的に漸減傾向を示している。ちなみに、1999年に都道府県と政令指定都市を対象に危機管理のアンケート調査を実施したことがあった。その際、それぞれの自治体に「これまでのような危機にあったか」を質問したところ、相当数の自治体が「税収不足」を最大の危機に数えた。そうした事情を考慮に入れると、予算規模が伸びないなか、「百年に1回おこるかおこらない危機管理に資金は出せない」というのが、自治体で予算編成に責任をもつ担当者のホンネのような気がする(谷藤、1999年)。

2004年夏に調査した北海道の事例でいうと、人口規模17万人のある都市の場合、消防本部の関係者の間では、消防や救命に関する予算が近年、ほとんど増加していないことが問題とされている。火災によって有毒ガスが発生する例が多く、雪深いこの都市では、救命に関する搬送などの出勤回数が格段に増えている。そうした危機管理活動に対応するため、消防士の装備改善や、救急用車両の充実などの予算増額がぜひとも必要である。ところが、消防本部のコストは、市長が統括する予算によって賄われている。市長としては財政が逼迫している現在、消防活動だけを特別視できないのが実情である。結果、このまちの危機管理体制は、古い装備で昔ながらの対応策しかとれないのが現状である。いろいろな危機への対応が必要とされる今日、予算の制約から新しい施策は実施できないというジレンマが、多数の自治体を覆っている。

実務の面からも、自治体内部では危機管理に関する評価はまだまだである。その理由の一つは、危機管理が職員の日常業務を阻害する上、やっかいと思

われる仕事を別に増やすことになるからである。この点は、ある県を対象にした調査でも明らかになっている。調査を実施した県には、あわせて80の課があった。調査は県の総務部が実施したもので、「過去5年間に直面した危機」を列挙することを内容にしていた。ところが、フタを開けてみると、このアンケートに回答を寄せた部署はわずか30課にすぎなかった。これには、担当の総務部もおどろいた。そこで追跡調査をすることになったが、その結果、職員のなかに危機管理が、それぞれの仕事に直結していると思わない人の多いことがわかった。日常的な仕事をこなしていると、危機管理は他人事のように思えるというのが、一般的な感想になった。また、危機管理から距離をおきたいと願う意見も少なからずあった。今の仕事で精一杯、ほかのことに関わる余裕はないというのが理由であった（中邨、2001年）。

こうしたケースは例外かもしれない。しかし、自治体職員の間で危機管理対策はお荷物と感じている人々がいることも事実である。危機管理が自治体の施策として認知され、定着するのには、なお相当の時間と努力が必要とされる。危機管理が日本の公的機関の重要な政策の一部に発展する日が待たれる。そのためにはなによりも、危機管理の定義や特質を明らかにすることが必要である。それに基づいて、政府や自治体は積極的に危機管理の具体策を講じる道筋を制度化しなければならない。ところが、目下のところ肝心の危機管理の定義において、日本ではまだまだ問題が多い。

2. 危機管理の定義と事前準備

（1）危機管理の定義

わが国では危機管理について、定着した考え方はまだない。政府で危機管理を担当したある関係者は、定義について「このように「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で、行政機関や企業等がその目的、必要に応じて危機を想定し、対処法等について検討するものである。したがって、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」と指摘している（山口祥義、1998年：75-93頁）。

たしかに、危機管理とはなにかを明確にすることは至難の業である。それぞれの事象に応じて定義をするというのも、一つの方法かもしれない。ただ、概念が事例によって異なるというのでは、危機に対する対策は立てようがない。完全でないにしろ一般化した目安があってはじめて、危機に備えた有効な対応策が考えられる。その意味からしても、危機管理とはなにかについて、基本的な考えだけでも明らかにすることが必要である。

危機管理で長い経験を積むアメリカでは、危機管理を四つの要件から成り立つ概念と規定している。それらは、事前準備（Preparedness）、応答性（Responsiveness）、復旧性（Recovery）と、それに減災性（Mitigation）の四つである。そのうち、事前準備と呼ばれるものは、不測事態の発生に備えて、あらかじめ組織を整備し、人事の配置を考え、それらにあわせて権限の配分などを決めておくことを指している。応答性は事故が発生した場合に、それに迅速に対応する体制を事前につくっておくことを指す表現である。一方、復旧性は、事件の発生から復旧までの時間を問題にしている。危機管理では、復旧にかかる時間の短縮をあらかじめ考えておくことが必要になる。最後に減災策は、災害による被害を最小に食い止めるため建築基準を強化することや、不良住宅を事前に撤去するなどの施策を指称している。事故の防止やその拡大を阻止するための方法である（Waugh、2000年）。

以下では、このアメリカの定義を参照しながら、自治体を基本にした危機管理対策を考察したいと思う。

（2）事前準備の内容

危機管理では事前準備がきわめて重要である。古くから、「備えあれば憂いなし」といわれる。この言葉のとおり、危機に備える事前準備は、仮に不完全なものであれ進めておかなければならない。それが危機による被害を最小に食い止める最善策になる。もっとも、すでにくり返し指摘してきたよう

に、危機を予想することは、ほとんど不可能である。事前準備には自ら限界がある。限界を知った上で、事前準備として政府や自治体は、緊急時に備えた人事配置や組織の編成、不測事態が発生した場合の命令系統の確認、それに緊急用資材や財源の準備などの施策を進めなければならない。

それらの対応策を図表1-2を使って、より具体的に説明する。

潤沢な資金で事前準備ができれば、それに越したことはない。ところが、現実にはそれほど甘くない。これまでの論点が明らかにしてきたとおりである。図表1-2は、その点を考慮に入れた概念図である。事前準備には、1年から3年程度を完成の目安とした短期的な施策と、5年以上の年月を必要とする長期的な方針の二つに分類することができる。それら短期と長期の二つの事前準備策はさらに、資金があまりかからないものと、資金を必要とする政策の2種類に分けることができる。それらをクロスさせ、図式化したのが図表1-2である。四つの分類枠のそれぞれについて説明すると、以下のようになる。

- ① 短期的効果が期待され、資金があまりかからない準備策
- ② 短期的効果が期待されるが、資金を必要とする事前準備
- ③ 長期的な効果しか期待されないが、資金はそれほどかからない施策
- ④ 長期的な効果しか期待されないにも関わらず、資金が必要になる準備策

近年の財政事情などを考慮に入れると、四つの分類枠のうち最も関心を呼ぶのは①の施策である。これには、「抜き打ち災害避難訓練」や、就業後の「ブレーン・ストーミング」などが考えられる。1989年に大地震と大規模な山火事の二つの災害を体験したカリフォルニア州のオークランド市では、1年に1回、予告なしの災害避難訓練を実施している。事前通知のない訓練

図表1-2 資金のいるもの、いないもの

	資金が要らない施策	資金がかかる施策
短期的な効果	①抜き打ち訓練、ブレーン・ストーミング、S-KYTなど	②ハイテク技術の導入、防火用水の配置など
長期的な効果	③組織編成、指揮命令系統の整備など	④まちづくりなど

に参加する職員は、当日、それぞれが危機管理対策のために準備された既定の部署につき、情報の収集と広報、あるいは、被害状況の把握や救済作業などに取り組む。また、同市では隣接する自治体の職員や、上部のカウンティ政府や州政府などで危機管理を担当する人々と1月に1回、仕事の終了後に集まり、インフォーマルな意見を交換する「ブレーン・ストーミング」を開催している。こうした会合を通じて、危機管理に関わる関係者全員が、組織や機関の垣根を越え、不測の事態が発生した場合に、おたがいが「同じ言葉をはなす」ことにつとめている（中邨、1998年）。

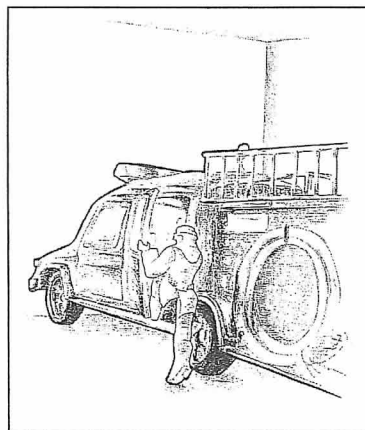
オークランド市の試みは、資金がかからないという点で魅力的である。日本でも取り入れるべき中身をもつ準備策と考えられる。実際には、わが国でも多くの自治体が災害避難訓練を実施している。ただ、埼玉県が土屋知事の時代に日曜に抜き打ちに実施した訓練などの例外があるが、ほとんどのところが関東大震災のおこった9月1日か、阪神大震災の1月17日を実施日としている。実施する日程に関しては、参加職員の緊張感などを考え、一工夫する必要があるかもしれない。

（3）S-KYT（消防活動危険予知訓練）と準備策のいろいろ

もう一つ、費用のかからない準備策として、消防庁の関係機関が実施している「S-KYT」（消防活動危険予知訓練）と呼ばれる方法がある（消防団員等公務災害補償等共済基金編（日付、NB）『S-KYTの知識と実践—研修マニュアル』）。その仕組みは、きわめて簡単である。この制度でははじめに、10名前後のグループが作られる。次に、それらの消防団員に消防自動車を描いた絵が示される。その絵には、「あなたは、火災現場に到着し、消防車のドアを開けようとしている」という説明がつく。グループのメンバーはその絵を見ながら、どのような危険が想定されるかを討議する。

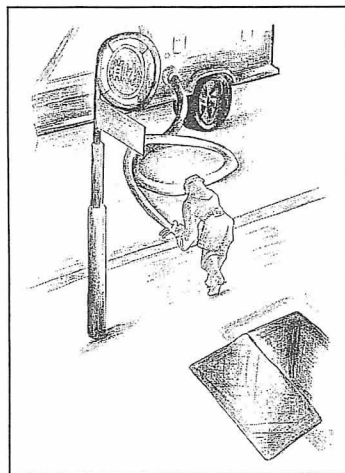
これは、火災現場に到着すると消防団員が降車を急ぎ、周囲に注意することなく車外に飛び出そうとすることを戒めた絵である。停車と同時に車のドアを急に開け、後方から移動中の消防団員にあたって負傷する事故がしば

図表1-3 S-KYTシート



〈火災出動〉

あなたは、火災出動のため、消防車のドアを開け、消防車後部座席に乗り込もうとしている。



〈消火活動〉

あなたは、蓋の開いた防火水槽の脇で吸管の操作をしている。

【出典】『S-KYTの知識と実践——研修マニュアル』より転載。

しばおこる。注意不足による負傷事故を防止するために、どのような注意が必要か、この点をめぐってグループ討議がはじまる。

このS-KYTを自治体の危機管理対策に援用することが可能である。仕事が終わって職員が集まり、いろいろな事故を想定しながら意見交換を行う。その際の資料として、危機状況を簡単に模写した絵が配られると議論は真剣さを増す。職員はその絵を見ながら不測事態が発生した場合に、それぞれがとるべき行動を検討する。コストがかからず大きな効果を生む事前準備策である。

②の「短期的な効果が期待されるが、資金を必要とする事前準備」には、コンピューターの設備導入など様々な方策がある。自動車に一般的に装備されているカーナビを本格化した、Global Positioning System (GPS) を導入する自治体も増えてきた。最近はこの高度化し、地域の細部にわたって危機

の可能性を明示するシステムも開発されてきている。ハザードマップなども、その一例に入る。今後、こうしたハイテックな危機管理装置は一層、精度を増し、性能を高める。危機準備策が今後、高度化を進めることはまちがいない。ただ、阪神大震災の経験からいうと、ハイテック仕様の機器は災害時には案外、弱点をもつ。なによりも電気が届かず、稼動しないことが憂慮される。ハイテックに頼りながら、無線電話や手動電話などローテックと呼ばれる機材の確保も忘れないことが肝要である。ローテックでいうなら、まちの各所に用水槽を設置するという方法が考えられる。用水槽は最近ではほとんど見かけなくなった。しかし、コストは安く、即効性のある危機管理策である。

③の「長期的な効果しか期待されないが、資金はそれほどかからない施策」と呼ばれるものには、自治体の組織編制などが含まれる。既存の組織とは別に、緊急事態用の組織をあらかじめ考案しておく、それがこの準備策の要点である。現在、自治体の総務部や秘書課を危機管理の担当部署にしているところが多い。場合によっては、それを一歩前進させ、不測事態が発生すると、総務部や秘書課など首長に直属した部署が、危機管理体制の筆頭責任者となることを想定しておくことも必要である。危機管理は首長に直属した総務部や秘書課に権限を集中し、一元化した体制で進めることによって有効度が高まる。

ただ、平時であれ緊急時であれ組織は、一旦、編成されると固定化し、融通が効かなくなる。当初の目的とは異なる行動をおこす組織も少なくない。それを防止するため、危機管理体制のためにつくられる組織は、およそ5年をサイクルに抜本的改定を行うことが望ましい。食品などと同様、危機管理組織にも賞味期限や使用期限がある。毎年の微調整は必須の要件である。

費用をかけず長期的に進める危機準備策にはもう一つ、自治体内部の指揮命令系統や職員の意思伝達方法を確立する方法がある。自治体の危機管理対策ではしばしば、担当者が出張などで不在の場合、それに代わる職員が情報をどう伝達するかが、きわめて大きな意味をもつ。この点では、制度の整備

と意思伝達方法を明確にしたマニュアルの開発がなによりも必要とされる。

担当者が不在の場合には、それに代わって担当者の上司、あるいは、別の課の責任者に事故情報を遅滞なく伝達するシステムをあらかじめ開発しておくことが望まれる。このマニュアルは、「だれに」(Who)、「なにを」(What)、「いつ」(When) 伝えるかを明確化したものである。今回、この研究にあわせ、自治体の担当者数名にインタビューする機会があった。経験者の意見によると、実際には「いつ」伝えるかが、最も頭の痛い課題である。性急に過ぎても、遅れても対策に支障が生じる。タイミングの問題に客観的な答がないというのが、大方の意見になった。現状では場数と慣れ、つまり、経験が決め手という感想が多数を占めた。費用はかからないが、長期的な訓練が必要と考えられるゆえんである⁴⁾。

最後に「長期的な効果しか期待されないにも関わらず、資金が必要になる準備策」を簡単に説明する。その一つは、災害につよいまちをつくることである。自治体のなかには緊急用道路の建設や拡張に大きな予算を割いているところもある。また、災害救助策の一環として、特殊な化学車や装甲車それにヘリコプターなどを購入する自治体も少なくない。防災とは別に、都市犯罪の増加という面からも安全で安心なまちづくりは、今や多くの自治体の関心事になってきた。現在までのところ防災であれ防犯であれ、コストの問題から対応策は対症療法にとどまっている。抜本的な対策には、まちの構造を基本的に変える資金と計画が必要である。もっとも危機に対応する事前準備策として、そうしたハード面に重点をおく自治体の対策は、現在のところ大きく進展する可能性は望めそうもない。

4) ある自治体の関係者からのヒアリングによると、BSEの騒動が発生した際、食品が汚染されていたことをいつ公表するか、そのタイミングが重要になったことが指摘された。それがうまくいかないと、地元経済は一気に活力を失う可能性がある。なお、命令系統の確立などに関しては、拓殖大学国際関係学部で危機管理を教える茅原郁生教授からヒアリングの機会を与えられ、貴重な知見を得ることができた。

3. 応答性と初動体制

(1) 阪神大震災の経験

危機管理の要件として二つ目に応答性を挙げることができる。災害や事故が発生した場合、応答性、つまり初動体制がきわめて重要になる。初動体制の良し悪しによって、その後の被害の広がり大きく変わる。救助活動の成否も、この緊急出動態勢が決め手である。阪神大震災では、地震の発生直後に自衛隊や警察などのヘリコプターが出動し、緊急態勢がとられた。にも関わらず、初動体制の遅れが問題になった。

理由は大きく四つあった。一つは、予想を超える事件になったことである。たしかに、災害の発生と同時にヘリコプターが現場に急行した。記録によると、自衛隊の場合には地震の発生した時刻5時46分からおよそ1時間半後の7時14分に、伊丹駐屯地から2機が神戸上空に飛来している。ところが、自衛隊をはじめ関係部署から多数のヘリコプターが現場に到着しながら、空から地上の様子をうかがい知ることができなかった模様である。災害救助にあたった関係者は、当初、30名程度の被害者が出る規模の地震という報告を受けたと証言している。未曾有の大震災であったために、それを上空から正確に判断することは、誰にもできなかった。それほど大きな震災であったことを改めて痛感する(小里貞利『震災大臣特命室』35頁、読売新聞社、1995年)。

二つ目に、皮肉なことであるが、最も情報を必要とする阪神地域の現場で、肝心の情報が不足していた。これも、初動体制に問題を生じる原因になった。情報は神戸ではなく、東京に集中していた。東京に集まった情報を神戸に流すという状況は、震災発生後しばらくつづいた。この点は、その後の危機管理に大きな教訓として残っている。情報に関しては、現在、72時間がキーワードといわれる。これは、事故の発生現場ほど情報が乏しくなること、また現地では3日間は情報がないと覚悟することを示唆する言葉である。危機に際して72時間は、官民、それに住民を含め、各々がそれぞれの責任で情報

を収集し、行動をとることが必要とされる。自助と共助が要諦になる。

三つ目の理由として、タテ割り行政の弊害を挙げなければならない。東京に集まる情報が迅速で正確であったかという点、心もとなかったというのが、関係者の感想である。一例を挙げると、当時の状況で震災の発生に直接関係する省庁は、警察庁、消防庁、防衛庁、気象庁、海上保安庁、それに国土庁などであった。そのうち情報をいち早く東京に集めたのは、全国に情報網をもつ警察庁をはじめ消防庁、防衛庁、それに気象庁であった。当時の体制では、国内の災害に関しては、国土庁が責任官庁になっていた。当然、国土庁にも情報が届かなければならなかったはずである。ところが、国土庁はほかの関係する省庁と異なり、全国ネットの情報網をもたなかった。しかも、防災関連の人材が50名前後と不足した上、上層部のスタッフはすべて他省庁の短期出向者であった（日本学術会議、阪神淡路大震災調査特別委員会「阪神淡路大震災調査特別委員会報告」24頁、1997年）。そのため、十分な対応策がとれず、情報の集まりもいちじるしく遅れた。国土庁から連絡を受けるはずの当時の村山富市総理大臣をはじめ、石原信雄官房副長官なども、地震の発生を知ったのは6時のNHKニュースであったといわれている。そのせいでもあろう、総理大臣の震災に対する認識は当初、必ずしも鋭敏ではなかった。総理が神戸の現地を視察したのは、震災の発生から2日後の19日のことであった。この点に一時、世論の批判が集中した。

阪神大震災の場合、国への情報伝達経路が確立していなかったことは別に、わが国の行政が抱える文書主義が初動体制に大きな問題を残した。大規模な災害の救助に自衛隊の出動は不可欠である。阪神大震災では、防衛庁自身は災害の発生と同時に、様々な対策を立てていた（小里、35頁）。しかし、当時の災害救助法によると、自衛隊が出動するにあたっては、神戸市長が救援依頼の中身、つまりどの程度の部隊をどれだけの期間などを記した文書を兵庫県知事に提出しなければならない決まりであった。市長からの文書を受け、兵庫県知事が自衛隊に出動を要請するのが手続きになった。

これは、自衛隊出動が災害救助以外の目的に使われるなど、安易に流れる

ことを防止するための措置であった。しかし、この文書による手続きが、自衛隊の出動を17日10時まで遅らせたという意見がつよい。自衛隊の出動にいろいろな手続きが絡むのは、費用負担の問題も関係していた。改正前の災害救助法では、自衛隊の出動に伴う費用は、被災し出動を要請した自治体が負担することになっていた。その結果、被災した自治体は、どうしても自衛隊の出動には慎重にならざるを得なかった。救援活動のピーク時には2万人の自衛隊員が出動したが、手続きや費用負担の問題でそのスタートは混乱した⁵⁾。

（2）初動体制と行政の守備範囲

震災の経験とは別に、初動体制を自治体行政との関連から、やや一般化した問題として考えてみたい。東京都や沖縄県では知事室に暴漢が侵入する事件があった。また原発事故が発生して地域が混乱に陥ったところや、外国船籍の船舶座礁から思わぬ出費に迫られたところなど、危機管理で問題を抱える自治体は増える傾向にある。それらの事件を振り返ると、内容はそれぞれ異なる。しかし、自治体が事件によって示した混乱の本質は同じという場合が多い。最も一般的な傾向は、予想しない事件がおこると、それに対応する責任部署を確定することに時間を費やし、初動体制が遅れることである。

自治体を含めて行政では、責任の所属と範囲は明確に規定されているのが通例である。ところが、知事室に暴漢が侵入することは予想外の出来事であった。この事件に誰が責任をもつかは、当然、決まっていない。この点は原発事故や外国船籍の座礁事件についても同じである。また、仮に責任が明文化されていても、担当者は普通、できるだけ事件から距離をおこうとするか無関係を装うことがある。結果、行政はしばらく混乱し、初動体制は遅滞し、事件の解決には予定以上の日数と費用がかかる。

行政では「どの部署にも属さない危機」はあり得ない。どのような事件で

5) 高秀秀信、1995年：39頁。なお、阪神大震災後、制度が改正され、現在では市長にも自隊に災害出動を要請する権限が与えられている。また、総理大臣が必要と認める場合には、自治体からの要請の有無に関わらず自衛隊に災害出動を命令することができる。

も、それに対応すべき責任部署はあらかじめ決まっているのが通例である。あらゆる問題に窓口をもつのが、行政の基本と考えられるからである。ただ、担当者のなかには「決まっていない」、あるいは、「自分の領域ではない」と誤解することがある。こうした事件や事故を責任外と思ひ込む例には、およそ三つのパターンが想定できる⁶⁾。

- ① 責任の中身と範囲は決まっているが、それがほかの部署や職員と重複する場合
- ② 責任は決まっているが、職員がそれを認識していない場合、あるいは、責任を無視する場合
- ③ 事故が予想を超える規模であるため、責任を放棄する場合

暴漢が侵入した場合を①の類型で考えると、この事例で第一対応責任は秘書課にある。ところが、事件の対応責任は、総務部にも消防防災課にも属する。また、警察本部の職掌でもある。そのように、責任の所在ははっきりとしているが、対応責任はいくつかの部局にまたがる。そうした状況では、野球でいう「お見合い」がおこる。誰かが対応するであろうと、関係者の誰もが思い込んでしまう。結果、誰も対応しなかったという結末が生まれる。それを回避するためには、関係者の日常的なコミュニケーションが必要とされる。役所内部にそれぞれの権限領域や部署を越え、インフォーマルな会話ネットワークを構築する、それが危機に際して「お見合い」を防ぐ最善の策と考えられる。

②のケースは、責任ははっきりとしているが、担当者がそれを意識しない場合、あるいは、責任回避をする場合である。大きな事件や事故が発生しても、腰を上げない職員のいることがある。こうした責任逃れを緩和するための方策には二つある。一つは、職員研修による教育である。定期的に職員に対し、危機に際してとるべき行動をくり返し説くことである。もう一つは、自治体内部の命令系統をつねに明確にすることである。緊急事態が発生した

場合に、職員はどの上司と同僚に、なにを連絡するかを徹底して訓練することが望ましい。必要なことは、職場に責任逃れができない環境要件をつくることである。これを徹底するため、自治体には不測事態の発生に備えた簡便なマニュアルをつくることが薦められる。

③は、事故の規模が想像以上に大きく、職員が対応をあきらめる場合を指している。自治体行政とは性質が異なるが、JCOによる臨界事故などが、類似した事例かもしれない。予想を超える事故や事件が発生すると、自治体職員でなくとも対応をあきらめ、職場を放棄する場合がおり得る。しかし、これはできるだけ回避しなければならない。一つの方法は、自治体職員が人材や資材についての的確な情報をあらかじめつかんでおくことである。所属する役所、それに近隣の自治体などに、どのような機材が整い、どのような資材が使えるかを、一般情報として把握しておく、それが大事件に直面した際の心理的な圧迫感を緩和することに役立つ。職員のそれぞれが、そうした情報を常に蓄えるクセをつけることがなによりも肝心である。これは、食料についても同様である。また、マンパワーや資源についての情報は身につけるだけでなく、それを外に向かって公開することも重要である。自治体の内外がそうした基礎情報を共有することによって、規模の大きい危機であっても初期対応はある程度まで可能になる。初動体制の迅速化は、そうした自治体職員の日頃の小さな努力からはじまる。

4. 復旧策と減災性

(1) 関東大震災と後藤新平

危機管理では、事前準備と応答性に加え、復旧策と減災性と呼ばれる二つの施策が重要である。復旧策は事故や事故が発生した直後の状況に焦点をあてる、市民生活に必要な生活のライフラインの回復などを念頭にいた施策である。一方、減災性は危機に対する備えを長期的な視点から考える。一例として、建築基準法を改定強化し、地震の発生に際して倒壊家屋を少なくしよ

6) ここに出てくる論点に関しては、第4章に詳しい内容を説明している。

うとする政策などが挙げられる。

復旧策がうまく運ぶかどうかは、首長のリーダーシップに負うところが大きい。ただ、指導者が政治的に過ぎると計画はかえってスムーズに進まない場合がある。1923年の関東大震災につづく経過が、そのケースである。関東大震災の後につくられた計画は、当面の復旧よりも東京を改造する復興策に力点おいた。そのため、計画はいちじるしく政治化し、震災後の復旧は大幅に遅れるという不幸な結果を招いた。

地震発生の直後、内務大臣には当時すでに政治家として著名な後藤新平が就いた。後藤は震災の翌日、9月2日に1日をかけ、後に30億円計画として知られる東京の復興プランを練り上げた。これは、焦土と化した東京の土地を全部買い上げ、「帝都」と呼ばれた首都を近代的なまちに一新する試みであった。ただ、当時の国家予算の一般会計総額は、およそ20億円に過ぎなかった。後藤が考えた30億円計画は、現実を無視した理想論であったといい得る。後藤がしばしば「一反風呂敷」と呼ばれたゆえんである。

後藤の30億円計画は9月4日になって、より現実的な復興政策に衣替えをした。この日、当時の政府は「帝都復興の儀」を閣議にかけ、国の指導者を集め首相が議長をつとめる「臨時帝都復興調査会」を新設することや、実働機関である「帝都復興院」と呼ばれる組織を設置することを決めた。後藤の構想からすると、震災後の復興は国家的な事業であった。そのため、「臨時帝都復興調査会」を内閣の上位機関として位置づけ、そのメンバーに政界、官界、それに財界の指導者をあてた。

一方、帝都復興院は震災からの復旧を速やかに軌道にのせるための実務機関であった。ここに、当時の政府や学界をリードする都市計画の専門家が集められた。この復興院はやがて計画をつめ、7億2000万円を総額とする東京の復興プランを編み出した。復興計画が煮詰まる間、政府は一時、罹災市民が当時の東京市中に仮家屋を建てることを許可しなかった。これは、政府がそれを認めると、整合性のあるまちづくりができないと考えたからである。ところが、住民の間で仮住宅の建設を認めないのは、遷都を進めるための口

実と受け止められた。そうした噂が広がったため、政府は急遽、「バラック勅令」を出し、遷都論を打ち消さなければならない始末になった⁷⁾。

(2) 復旧策と政治

復興院が考案した7億2000万円の計画は、東京の復旧より復興に力点を置き、東京市の改造に資金をかけることを目的にしていた。当時の規定によると、計画は最高意思決定機関として設置された帝都復興調査会によって承認されなければならなかった。ところが、この調査会は9月に会議が開かれたのを最後に、11月末まで1回も会合を開催しなかった。そのこともあって、調査会のメンバーの多くが計画に反対した。彼ら調査会のメンバーからすると、単純な「東京の土木事業」に7億2000万円もの大金をかけるのはおかしいことであった。後藤が主導してきた計画は、結局、認められなかった。それに代わって、費用のかからない土地区画整理を基本にした4億6800万円の復旧プランが登場した。

後藤という政治好きの指導者が、政治とは無縁であるべき行政課題に深く関わったため、東京の復旧計画はいちじるしく政治化した。その影響で、東京の都市機能の回復計画は遅れると同時に、計画そのものが大幅に縮小される憂き目にあった。震災後の東京は、政治家が復旧策を指導したことによって不幸な結末を迎えた。

一方、神戸については、復旧事業の策定作業に指導者が表舞台に表れることは少なかった。にも関わらず、笹山幸俊・神戸市長が市の復旧に果たした役割は大きいと評価が高い。地震災害によってまちは瓦れきに埋まった。それを除去することが、復旧の第一歩であった。なによりも大事な緊急を要する施策ではあったが、それにはおよそ3000億円の費用がかかると見込まれた。震災当時、神戸市の予算は一般会計と特別会計の二つをあわせておよそ2兆円であった。3000億円は神戸市が到底、予算の枠内で処理できる金額ではな

7) 帝都復興計画に関してくわしくは、中邨（1999年）参照。

かった。当初は国からの援助も未知数であった。そうした先の見通しが立たない状況で、笹山市長は3000億円かかる瓦れき処理を即断で決めたと言われる。「責任は市長がとる」、この一言で作業は一気に進んだというのが、この問題に関わった関係者の証言である⁸⁾。

そのころ横浜の市長は建設省出身の高秀秀信氏であった。高秀市長は阪神大震災を振り返り、災害に際してリーダーは第一線に立ち、復旧作業の陣頭指揮をとるべきであったと述懐したことがある。高秀市長の意見によると、この点で笹山・神戸市長には問題があった。ほとんど、市民には姿が見えず、住民の前に現れなかったからである。「市長はもっと市民の前へ」が笹山市長に対する、高山市長の批判になった(高山、11-24頁)。

たしかに、危機に際して知事や市長が、連日、市民の前に登場し、復旧作業の進展具合を説明する必要があるのかも知れない。ただ、知事や市長は公選職である。後藤新平の事例が示しているように、選挙のかかった政治家がむやみに事故や事件の復旧策に関与することには問題も残る。笹山市長のように、市民向けの広報は部下の担当職員にまかせ、自らは復旧作業の実務に専念するというのも、一つの選択肢かもしれない。危機が発生した場合には、復旧策を住民に広報する専門職を設置することも必要であろう。復旧事業を進展させるためには、それをできる限り政治から切り離す工夫が要る。後藤新平の事例が教える重要な教訓である。

(3) 減災策とデモクラシー

最後に減災策について説明をしたい。これは、事故災害の発生に備えて、あらかじめ規制を強化したり、防災対策を充実するなどの施策を指している。具体的には、すでに触れた建築基準をきびしくする方法や、危険住居を取り除くなどの対策が念頭に上る。最近の事例では、Y2Kの騒ぎが記憶に新しい。世紀の変換期にコンピューターが誤作動し、そのために電話が混乱した

8) これらの点については、阪神淡路大震災の復旧作業を現場で指揮した元消防庁次長・黒沢宥氏から貴重な示唆を受けた。

り、電車や新幹線が暴走するなどのことが心配された。世紀の変わり目に同じ問題が、世界中を駆けめぐった珍しい経験であった。大きな事件や事故が発生しなかったのは、各国の政府や各地の企業がY2Kを危機として認識し、それぞれが減災策を講じたからである。その点でY2Kをめぐる騒動は、世界的なスケールで危機管理が充実したきわめて異例の出来事として記憶されるはずである。

ただ、この先のことになる、Y2Kの教訓がどれだけ将来に生かされるかは、まったくわからない。むしろ、最近の状況から言うと、減災策がデモクラシーを阻害する危険性をはらむことが憂慮される。アメリカではテロ対策の一環として、危険と思われる人物の予備逮捕や国外追放などが行われているという情報もある。危機をあおって国論の統一を図り、政権の安定を企図しようとするのは、いずれの国においても政治の常套手段である。その意味で、危機管理は諸刃の剣でもある。危機に対応する施策を立てることは重要であるが、危機管理が行き過ぎるとデモクラシーを危機に陥れる。ことにテロなど政治的な背景を含んだ危機に対応する減災策の実行については、慎重な配慮が必要である。

おわりに

これから、日本においてもアメリカなどと同様、テロなどの政治的な動機をもった危機や、北朝鮮からの脅威に似た軍事色を帯びた不測事態が発生する可能性が増える。危機管理は、従来型の自然災害や人的事故から、一層、複雑性を増し、多様化し高度化する傾向を示す。その分、行政の危機管理策はむずかしい上に、費用のかかる施策になる可能性が高い。ところが、問題は広がるが、危機管理に使える資金は増えない。これは、自治体に共通の課題である。今後は、いかに費用をかけないで危機対策を進めるかに知恵と工夫が必要とされる時代に入る。小論では、こうしたコストの制約に注目し、いくつかの試案を提示してきた。それ以外にも様々な方法が考えられる。創

意工夫がこの先の危機管理の要件になる。

将来の危機管理対策のあり方を示すキーワードは、「協働」である。この言葉は、世界的にシナジー (Synergy) と呼ばれ、目下、関心の高い表現になっている。すでにくり返し指摘しているように、この先、危機管理は自治体一人だけではできない。住民や企業、それに警察や消防の連携プレーを必要としている。それらの協働によって、地域の機器に対する対応策はコストのかからないで有効なものになる可能性がある。ことに住民には、なによりも自助、つまり自分のことは自分で守るという習慣を身につけることが望まれる。とりわけ、災害時においては、72時間はパトカーも消防車もこないということを住民は認識すべきである。

危機に際して公助が頼れない分、住民は共助という手を使わなければならない。住民の自助、それに地域社会の自衛がこれからの日本で必要とされる危機管理策である。共助という観点でいうと、ボランティア活動を危機管理対策の一部として制度化することが望まれる。NPOなどの活動も共助の重要な一翼を担う。従来のような住民と自治体の二者関係は、今後、多元化を進める。企業、NPO、それにボランティア活動、それらが住民と自治体の関係に加わり、危機管理策は複層化しダイナミックなものに変化する可能性が高い。

最後に阪神大震災の経験からいくつかこれからの対策に必要と思われる点を指摘しておきたいと思う。一つは、救援物資についてである。災害が発生すると全国から毛布や衣類などの救援物資が現地に届けられる。善意から出た行為であることにはまちがいないが、これが大きな問題を引き起こす。救援物資は、市場原理が働かない。毛布の例でいうと、必要以上の枚数が到着し、現場ではその収納に困るという問題が発生する。実際、神戸では毛布を収納するために多数の倉庫が必要になった。

衣類などの物資は、1、2日分あれば十分という意見が多い。それよりも被災者が必要とするのは、血圧を下げる降圧剤や糖尿病のクスリ、メガネ、耳かき、爪切り、補聴器などである。そのように罹災者が必要とするものと、

送られてくるものにミスマッチがおこる。この点はボランティアについても同じである。ボランティアはテレビニュースで紹介される場所に集中する傾向がつよい。しかも、阪神大震災の経験でいうと、ことに学生は1月末の期末試験が近づくと潮が引くようになくなった。これからというときに肝心の人手が足りない、神戸の被災者のなかにはボランティアに必ずしも好感をもたないのは、そのためである。

【参考文献】

- 谷藤悦史「現代行政の危機認知と組織対応」、行政管理研究センター編『行政の危機管理に関する調査研究』（行政管理研究センター、1999年）
- 高秀秀信『大震災－市長に何ができるか』（Asahi News Shop、1995年）
- 中邨 章（編著）『行政の危機管理』（中央法規、2000年）
- 中邨 章（代表）「危機管理能力向上に関する調査I」（行政管理研究センター、1998年）
- 中邨 章『東京市政と都市計画』（敬文堂、1999年）
- 中邨 章（代表）「危機管理能力向上に関する調査II」（行政管理研究センター、2001年）
- 中邨 章「危機管理能力向上に関する調査」最終報告（2001年）
- 日本都市センター『都市と危機管理に関する研究』（東京都市センター、2000年）
- 日本学術会議、阪神淡路大震災調査特別委員会「阪神淡路大震災調査特別委員会報告」24頁（1997年）
- 林 春男『いのちを守る地震防災学』（岩波書店、2003年）
- 毎日新聞、2001年7月13日
- 山口祥義「国の危機管理と地方公共団体」『自治研究』74巻8号、75－93頁（1998年）
- Federal Emergency Management Agency.(1996). *This is FEMA*. Washington, D.C.: Federal Emergency Management Agency.
- National Academy of Public Administration. (1993). *Coping with Catastrophe*. Washington, D.C.: National Academy of Public Administration.
- Waugh, Jr., William L.(1996). *Disaster Management for the New Millennium. In Disaster Management in the U.S. and Canada*. 2nd Edition. Edited by Richard T. Styles and William Waugh, Jr. Charles Thomas Publishers. Springfield, IL. :

Charles C. Thomas.

○Rosenthal, Uriel, Boin, R. Arjen, Comfort, Louise K. (Eds.). (2001). *Managing Crises*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.

○Waugh, Jr., William L. (2000). *Living with Hazards Dealing with Disasters*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.

第2章

災害応急対策行政の法構造

下川 環

1. 行政の危機管理と法治行政

住民の生命、身体または財産を保護するために、行政による介入がきわめて緊急を要する場合であれば、法に違反してでも行政は例外的な措置をとることができるのであろうか。あるいは、「緊急は法を知らず」という格言があるように、緊急の必要がある場合には、法を遵守しなくてもやむを得ないということになるのであろうか。例えば、災害がすでに発生し、またはまさに発生しようとしている場合には、災害の発生を防禦し、または応急的救助を行う等災害の拡大を防止する緊急の必要がある。このような緊急事態に際して、消防、警察、自衛隊等は、法律の根拠なくして、あるいは法律の規定に違反してでも救助活動を行うことができるのであろうか。ここに、行政の緊急措置（緊急避難措置）ないしは危機管理と法治行政との関係という困難な理論的問題が存する。

法治行政の原則は、国民の権利利益を擁護するための行政法上の基本原則であるので、緊急を要するからといって安易に例外を認めることは許されない。しかし、緊急事態に際しては、平常時を前提とした法律を適用していたのでは適切な処置ができない場合も少なくない。

このため、法治行政の原則を維持しながら、緊急事態ないしは危機に迅速に対応できるように法制度をできる限り完備しておく必要がある。この点、例えば、行政手続法においては、行政庁は、不利益処分をしようとする場合

自治体と不測事態の発生

——危機管理能力向上の施策調査——

中邨 章

はじめに

2002～03年の2年間にわたって、いくつかの自治体を対象に、「いずれの部・課の所掌にも属さない緊急事態」を想定した調査を実施した¹⁾。ここで紹介するのは、「どの部署にも関わりのない危機」が発生した場合、自治体はそれにどう対応するかを検討した調査結果の一部である。ただ、行政本来の性格からいうと、「どの部署にも属さない不測事態の発生」はもともとあり得ない。また、あってはならない問題である。ところが、本来あってはならないことが、行政・民間を問わずしばしば発生する。あるときは、不作為によって、または故意によって、危機の発生時にだれも責任をとらない体制が出現する。その具体的な内容は、この報告書がこれから紹介するとおりである。一つには、権限の重複からだれかが責任をもつであろうという油断、あるいは、はじめから関係がないと思いきむ無関心、さらには、事の大きさから、あきらめが先に立って事件を傍観するなどの事例が考えられる。

そうした「すきま型」の不測事態がおこった場合、自治体職員が緊急事態

1) ここで紹介する所論は、もともと財団法人行政管理研究センターからの依頼で中邨を主査に浅野一弘（札幌大学助教授）と西村弥（2003年当時、行政管理研究センター研究員）の3名が実施した調査報告書を素案にしている。報告書の原案には、その後、明治大学社会科学研究所からの援助で実施した調査によって得られた新しい知見やデータを加筆し、それを大幅に修正した。ここに発表する小論が、その結果である。浅野、西村両君の援助と協力を記して感謝の意としたい。

の発生について、どれほどの意識をもち、どの程度の知識と認識を蓄えているかによって大きく異なる。職員の危機に対する日頃の備えが、不測事態に対する対応のスピードや、復旧の早さ、あるいは、減災性などに直接、関係する。

ただ、今回の調査でみる限り、自治体内部の危機認識や、不測事態に対する意識などは、関係する部署によって相当、ムラがあるという印象を受ける。これは、自治体では一般的に見受けられるごく普通の傾向である。

それを職場の「縄張り意識」と呼ぶことができるが、こうした仕事場によって意識の異なる温度差を改善するため、今回の調査では不測事態の発生に備えて対応を一元化する危機管理監の創設が必要であることを指摘している。あわせて、危機管理計画の作成の必要性も強調している。そうしたあたらしいポストや計画の創造に、すでに着手している自治体もある。ところが、暗中模索という自治体が圧倒的に多い。ここでは、そうした自治体を念頭において、様々な提言を試みるはずである。それが自治体の危機管理策を向上させる一助になればと願っている。

第1節 緊急事態の類型と危機管理システム

理論編

1. 自治体行政の危機管理にかかわる基本的問題

緊急事態に対処するうえで、予測・想定と対策・事前準備が肝要であることはいままでもない。多くの府県においては、防災や健康危機管理を担当する部署がすでに存在している。また、これらの部署のみならず、その他の部署においてもおのおの緊急事態に対処するための対策が講じられているはずである。その意味において、行政上、「いずれの部・課の所掌にも属さない緊急事態」というものは、少なくとも理論上はおこり得ないといっても過言ではない。

しかし、本章で述べるような担当者や関係者の不作為や誤解によって、「いずれの部・課の所掌にも属さない緊急事態」と呼びうるような混乱、あるいは対応の遅れが生ずる可能性がある。以下では、いわば「予期しなかった」緊急事態、あるいは「予期しない結果による」緊急事態について類型化を行い、その対策のあり方について検討をすすめていく。

2. 緊急事態の類型化

(1) 類型1：責任と権限領域の重層化

責任や権限領域が複雑にオーバーラップしている結果、関係者全員が「誰かが責任をもつであろう」と誤解を深める場合、これは、野球でフライが外野に上がったことと似ている。誰かがそのボールをとるであろうと、内野手や外野手がともに思いこんで、結局、ボールがその中間点に落ちるということがある。いわゆる「お見合い」と呼ばれる状況である。危機管理でもこれ

に似た状況が発生する。責任範囲や権限領域は明確に定まっているが、いったん事件が発生すると、関係者の多くが、「誰かが対応する」と思いこんでしまう場合である。その結果、初動態勢が遅れ、事件に対する対応策に混乱が生じる。

対策

「事前準備がなによりも必要である」

- a. 野球と同様、担当者が「声をかける」ことが重要になる。声をかけあうことで「お見合い」を防止できる。
- b. それを実現するため、常時、部署を超えた話し合いが必要となる。閉庁後の時間を利用し、部や課を超えた職員によるブレインストーミングをするなどの手だてが考えられる。
- c. 危機管理には、資金がかかるという誤解を解くことが必要とされる。危機管理においては、むしろ、時間をかけない、経費のかからない方法が、高い効果を生むことがある。
- d. その意味からも勤務時間後などを利用した会合（インフォーマルなものも含む）の効果に期待が集まる。消防庁がすでに進めてきている「S-KYT」呼ばれる訓練方法などが、安価で即効的な効果が期待される²⁾。
- e. 例えば、米カリフォルニア州の事例では、月1回、危機管理を担当する職員が職場を超えて参集し、緊急事態に備えて誰がなにをするかについて責任を確認し、緊急時の連係をスムーズにするための会合を開催している。その形態は、インフォーマルである。食事をとりながら議論するといった場合もある。こうした日常の意志疎通の積み重ねこそが、「お見合い」を克服する第一歩である。

(2) 類型2：責任と権限領域のファジー現象

責任と権限の幅が明確でないため、事件が発生しても自分の仕事でないと、はじめからきめつける場合。仮に自分の責任範囲で問題が生じたケースでも、時として「関係がない」とはじめから無関心や不干渉を装う場合がある。これには、事件や事故に関わることを恐れる場合と、関係がないと当初から思いこんでしまうケースの2通りがある。前者のように、事件にかかわること

2) S-KYTは、消防士の危機管理を促進するために開発された方法である（11頁以下参照）。訓練では、研修の指導者が消防士の出勤する様子を描いたイラストを出席者（5名程度）に見せる。それを見ながら、出席した消防士は、自動車の安全確保や、運転中の注意事項などについて、意見を交わす。危険が発生する可能性を出席者全員で確認するのが、この制度のもっとも重要な目的である。

を嫌がるのは、個人の資質に関する問題である。危機管理行政とはやや異質の課題といえることができる。一方、事件にあまり関係がないときめつけてしまうのは、組織の編成や権限のあり方に直接、結びつく問題である。危機管理のこれまでの経験からいうと、関係がないと思ひこんでしまうことによって、被害が大きくなることが多い。個人の思いこみをどう防止していくか、そのあたりが「いずれの部・課の所掌にも属さない緊急事態」の対応策では、重大な決め手の一つになる。

対策

「組織の再チェックと担当者の意識変革がキーワードである」

- a. 担当者が「関係がない」と考えることが、危機管理ではもっとも怖い。それを防止するためには、マニュアルの整備が重視される。この場合、マニュアルは、担当者の意識変革に必要と思われる最低限の事柄のみを記すのが望ましい。
- b. それを職員に徹底することが、思いこみを防ぐ有効な手段である。ここでも勤務後のブリーフィングが効果を生むと考えられる。
- c. また、緊急時とはなにかを明確に示した指標づくりも必要になる。この場合、普段のブレインストーミングなどでの意見をもとに指標の作成をすすめていくべきである。それをもとに、緊急時にのみ作動する組織編成をはじめることが重要な課題と考えられる。
- d. マニュアル・指標・組織編成にもとづき、危機対応時の事務の流れを整理した簡潔なチェックシートをあらかじめ作成しておく。危機発生時に一時的に担当者が不在でも、とるべき手続き・対策を示すマニュアルである。これは混乱した状況下において、事務・対策のとりこぼしが出ることを未然に防止できるという点で有効と考えられる。

(3) 類型3：大規模事故や新卒の緊急事態の発生

難民の大量漂着や原因不明の疫病の発生、あるいは、新型の食中毒の大量発生など、予測のつかない事件がおこることがある。これまで想定されてこなかった緊急事態については、権限や責任が明確にされていないのが通例である。こうした問題領域においては、「いずれの部・課の所掌にも属さない緊急事態」が発生する例が増える。予測不可能な事件が発生した場合、職員がとる対応行動にはおおよそ次の二つのものが想定される。一つは、事故の規模の大きさにおどろいて対応をあきらめるケースである。これはあては

ならないことであるが、予期しなかった事件に立ち向かう資材がないため、現場の放棄を余儀なくされる。

もう一つは、緊急事態がおこって、それを上司に伝えようとするが、指揮官に決められていた人物が不在で、指揮系統が混乱する場合である。また、病気やけがなどで責任者が指揮をとれないケースも想定される。過去におこった震災の場合においても首長の所在が一時つかめず、自治体は対応に苦慮したことがある。対応策を超える新手の事件が発生することも想定し、パソコンや携帯電話なども含めた連絡体制を整備すること、ならびに、連絡系統の明確化を徹底することが、「いずれの部・課の所掌にも属さない緊急事態」ではもっとも重要な施策になる。

対策

「対策資源の量と場所の把握と確認を怠ってはならない」

- a. 想像を超える事件に遭遇した場合、必要とされる施策は、もてる人的ならびに物理的資源を最大限に活用する道筋をあらかじめ検討しておくことである。
- b. 資源の点検や、資源の所在地の確認を定期的に行う必要がある。各部署を超えて資源の所在場所や量などを確認する制度を構築することが望ましい。
- c. それらが機能するためには、資材や資源の完全公開が必須要件である。資源の量や、その在処を秘匿することは、緊急事態の対策を妨げる原因をつくる。

図表4-1 緊急事態の類型

	【類型1】 権限と責任の重層化	【類型2】 責任と権限のファジー化	【類型3】 大規模事故や新手の緊急事態
責任範囲・権限領域	明確、しかし複数にオーバーラップ	不明確	未定、あるいは事故の規模が拡大
関係する部・課の数	複数	1～複数	未定、あるいは複数
初動が遅滞する原因	「お見合い」	無関心・干渉、あるいは「思いこみ」	あきらめ、あるいは指揮官の不在
対 策	「声をかける」、ブレインストーミングの開催	マニュアルの整備、指標づくり、フリーフィンク	対策資機材の公開、点検

3. 危機管理システムの構築に向けて

「いずれの部・課の所掌にも属さない緊急事態」の発生に備えて、前節でみた類型別の対策をふまえ、危機管理システムの構築を考える。その際の原則は三つある。第1は「指揮・命令系統の一元化」、第2は「情報系統の集権化」、第3は「権限の下方分散」である。

(1) 指揮・命令系統の一元化

平常時から非常事態が発生した場合にどの上司に連絡をするかをあらかじめ確認する作業が必要とされる。それを何回にもわたって訓練することが望ましい。万一、直属の上司がなんらかの事情で不在（連絡がつかない）の場合、ほかの部の上司に連絡をつけるクセを育むことも重要である。これに関連して、今回の調査によると、ある県の保健部課では、ことの大小にかかわらず、ルーチンでは処理しきれない事態が生じた場合、上司への連絡を義務づけている。これは、問題の深刻化を未然に防ぐという観点からきわめて重要である。このシステムをほかの部署へ拡大することが望まれる。

(2) 情報系統の集権化

情報の一元化は危機管理では常識とされる。それがないと、デマや流言飛語が飛びかい混乱が生じる。情報の集権化を図るためには、職員に危機管理カードを発行し、緊急時に必要な電話、電子メールなどの番号を常時、携帯するという方法がある。しかし、緊急時にカードを紛失する可能性などがあるため、本来的には、これら緊急連絡先をあらかじめ携帯電話のメモリーに記憶させておくことが望ましい。三役、ならびに、それらの補佐職には、携帯電話は必携である。ただ、そうしたハイテック機材とは別に、ローテックによる情報の集積も考えておく必要がある。一例として、手動電話の配置などを挙げることができる。

(3) 権限の下方分散

危機管理策を有効にするためには、危機の兆候的情報の収集や緊急時の情報把握について現場の職員に一定の権限を付与しておくことが重要である。これはかならずしも容易なことではない。場合によっては、権限の逸脱や過剰行使などの事態も想定される。しかし、それでもなおこれまで発生したいくつかの緊急事態を詳細に検討していくと、とくに非常時には権限をできるだけ、現場の職員に下ろすことが必要と考えられる。消防の場合にはこの点は徹底している。消火活動の指揮は現場が基本である。この方式を一般行政の危機対策に援用することが望まれる。

第2節 緊急事態にいかに対応するか

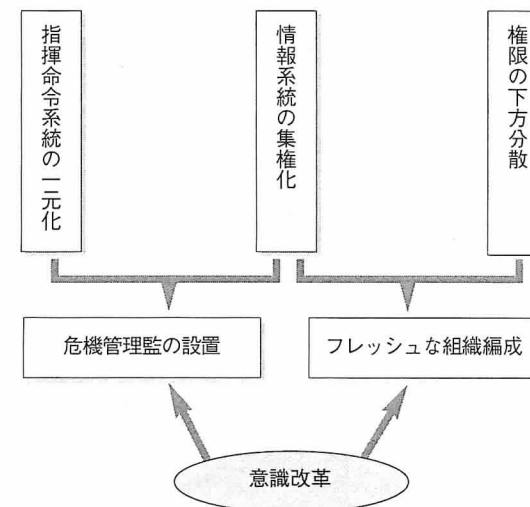
対策編

1. 危機管理の三要素

指揮・命令系統の一元化、情報系統の集権化、権限の下方分散は、危機に有効に対処するための必要要件である。本章では、こうした前提をふまえて、具体的にどのようなシステムが望ましいのか、より実践的な観点から緊急事態へ対応するための方策を検討する。

そこでの要点は三つである。第1に「意識改革なくして、危機管理はできない」。第2に「組織編成のない、危機管理もありえない」。第3に「危機管理監が必要とされる時期にきている」。これら三要点は、第1節の三原則を具体化したものである。両者の関係を図示すると図表4-2のようになる。

図表4-2 三原則と三要点の関係



2. 多様化する危機と意識の変革

(1) 意識の変革こそ、危機管理の最大の武器

危機管理においては、設備や資機材などハード面での対策だけで事はすまない。危機を敏感に察知し、迅速にそれらを運用する体制が整ってはじめて実効性のともなう対処が可能となる。危機が発生した際に、第一線で対処することになる一人ひとりの職員が、常日頃危機に対して意識をつよくもち、それを庁内全体で共有することこそが、危機に対するもっとも有効な処方箋といえる。

そのため、危機意識の向上をめざして、職員それぞれが平時から危機時の対応を議論しあうことなどは、きわめて重要である。先にも述べたように、これは、フォーマルな場だけではなく、インフォーマルな場においても実施されることが望ましい。

今回、ある自治体を対象に「危機管理に関するアンケート」を実施した。その結果は、対象とした自治体では危機管理の点でいくつか問題の残ることを示唆した。総数80の課のうち、この調査に回答を寄せた課は、30課にすぎなかった。職員の危機に対する意識に改善の余地があることを、この数字は反映している³⁾。

今回の「危機管理アンケート」を集計した結果では、回答を寄せなかった部署の存在に注目した。危機意識の低い部署の意識をどう上げていくか、それがこの先、危機管理策で大きな課題として残るからである。それら部署の危機に対する認識や意識を変えない限り、自治体の危機管理対策は改善しそうなさそうな気がする。

改善策の一つは、従来の「タテ割り」の発想を後退させ、「ヨコの連携」を強化することである。危機については、ヨコ割りを推進し、全庁的な対応

3) 「危機管理アンケート調査表」平成13年8月実施。図表4-3および図表4-4はそこでの調査結果に基づく。

を考えていくことが重要とされる。通例、危機は様々な要因が複雑に絡み合っておこる。「タテ割り」では、それに有効に対処することはむずかしい。例えば、9月11日のテロ事件のあと、観光客が激減した自治体があった。それに対応するため、その自治体は様々な試みを行うが、その際に判明したことは、観光を担当する部署だけでは問題は解決しないということであった。すべての職員が一致団結し、難局に立ち向かう挙党体制づくりが必要である。そのために日頃から、庁内横断的なヨコ割りの連携プレー組織を作っておくことが望まれる。

(2) 常識の再検証が、危機管理の基本

危機には、以下の3つのパターンがあるといわれる。

- ① 地震や台風などの「自然災害」
- ② 油の流出や化学テロなどの「人的事故」
- ③ 自然災害と人為的な事故や災害が混在する「複合被害」

図表4-3 過去5年間に遭遇したことのある危機

●複数の課があげた事例
油流出事故（2課）、風水害・台風（2課）
●1課のみあげた事例
群発地震、津波警報時の対応の遅れ、O-26集団感染、結核集団感染、牛乳異臭・製品回収、水道水からクリプトスポリジウムを検出、貯水タンク異物混入、水道水に黒水発生、水道水にカビ臭発生、口蹄疫、サメによる咬傷死亡事故、不発弾爆発事故不発弾の不適切な一時保管、スキューバ用アルミ容器破裂事故、サーバーのハッキング、浮漁礁の流出、浮漁礁の消灯、ダイビング業者と漁協の対立

図表4-4 今後想定している危機

●複数の課があげた事例
地震（11課）、風水害・台風（6課）、水質汚染（地下水の汚染を含む）（4課）、火災（3課）、油流出事故（3課）、情報セキュリティ（3課）、異常温水（2課）、施設内不法侵入（2課）、集団感染（2課）
●1課のみあげた事例
高潮・高波、崩落、口蹄疫、病害虫異常発生、ハブクラゲ、放射能漏洩、不発弾爆発、航空機墜落事故、異物混入、浮漁礁の流出、浮漁礁の消灯、地元産業の衰退

今回、試験的に実施したある県のアンケート調査（図表5-4参照）では、職員の関心が自然災害に集中しているという傾向が表れた。これは、職員の関心が、これまでおこった、あるいは、経験した固定した危機管理概念にとられる傾向のあることを示している。今回、アメリカで発生したテロ事件や炭疽菌事件のように、不測事態は多様化している。今後、科学技術の高度化や生活の都市化、それに社会や経済環境の複雑化が進展すると、緊急の事態はさらに多様化し、複雑化する。ことに、人為型な事故や災害、「複合被害」が今後増加していく可能性はきわめて高い。このことをあらためて確認することこそが、危機管理の第一歩と考えられる。

東京都などでの経験でいうと、自治体の広報についても危機管理マニュアルを常備しておくことが望まれる。災害の発生と同時にマスコミ各社が自治体にドツと押しかける。なかには、同じ会社でありながら、朝のニュース、午後6時のニュース、それに午後10時の報道番組を担当するクルーが別々に取材に訪れ、自治体の救援体制を混乱させる事例も少なくない。マスコミ側にも取材活動のタテ割り体制を是正することが求められるが、現状では自治体サイドに多数のマスコミの取材に対応する職制を準備することが必要になっている。いうまでもないが、マスコミに対する会見では5W1H（いつ、どこで、だれが、なにを、なぜ、どのように）を明確に示した文書を配布することが望ましい。市民の間で発生する誤報や流言飛語を防止するには、これが最も効果のある方策である。

広報活動については、ことに高齢者、障害者、外国人など、一般に「災害弱者」と呼ばれる人びとへの情報の伝達方法に格段の工夫が必要とされる。ただ、この課題に関しては、残念ながら完全と考えられる方策は今のところ存在しない。例えば、視覚障害をもつ人びとを避難場所に誘導する情報について、自治体の多くでは目下のところ試行錯誤をなおつづけている状況にある。情報の提供だけで実効性を保障できないからである。情報は介助と結節する必要がある。また、外国人についても事情は同様である。英語や中国語、それにハングルだけの情報提供でいいのか、もしそれが不十分であれば、対

象をどの程度、拡大するか、頭痛の種はつきない。

3. 危機に弱い組織の硬直化

（1）危機に強いのは、フレッシュな組織編成

危機は、その規模が大きくなればなるほど、職域を超えた「横の連携」が緊要となる。だが、危機に直面してから突然「横の連携」を模索しても、当然うまく機能するはずがない。それゆえ、平時から連携の素地をつくっておくことが求められる。具体的には、指揮・命令系統を明文化し、命令系統と情報伝達系統の周知徹底を図っておくことが必要となる。

例えば、危機時の組織編成として、前線で迅速に活動できるような危機管理班を設置することも一策である。ここでは、危機管理班の人数は最大で10名以内にとどめるべきということに留意しなければならない。これを超えると、指揮監督者の意向が誤って伝わる可能性があり（スパン・オブ・コントロール）、有益な活動が見込めない。

この危機管理班を積み上げ、危機管理体制を構築していく。しかしながら、危機管理体制は絶対視できない。危機管理体制には、使用期限と賞味期限を設け、つねにフレッシュな体制づくりをこころがけていくべきである。組織は、創設された瞬間から弛緩をはじめることが多い。

危機管理班の賞味期限は最大3年とし、3年ごとに組織の編成を見直していく。また、危機管理体制の使用期限は最大5年とし、5年ごとに体制の見直しを行っていくなどの点検作業が必要である。

（2）危機に強いのは、ブロック化された危機管理体制

緊急事態が発生した段階で、業務の割振りや分担に問題が生じないと初動に遅れる。危機管理体制を有益なものとしていくためには、庁内組織の「ブロック化」をすすめておくことも、組織編制において重要である。

具体的な手順としては、既存の組織を機能ごとに選り分け、グループ化す

ることが手はじめになる。次にそれらを、「事前準備」に責任をもつ部署、「初動体制」を担当する部署、さらには、「復旧」専門の部署というように、分類していく。各部・課が受けもつ分担をあらかじめ決めておくと、危機の対応策は格段に進歩する。

林春男氏は、『いのちを守る地震防災学』（2003年）のなかで、被災者の時間感覚という課題を取り上げ、事件・事故の発生から1分、1時間、1日、1週間、1ヶ月、それに1年という時間軸の変化によって、罹災者が必要とする施策の中身が異なることを指摘している。この点を考慮に入れると、事故発生直後に行政は初動体制の整備に格段の配慮が必要とされる。しかし、時間が経過すると、対応策は復旧から、さらには復興に力点を置いた中身に移行しなければならない。行政の危機管理対策は、機能重視のブロック化とは別に、時間軸を念頭に入れたブロック化も考慮すべきであると考えられる。

（3）危機に強いのは、ローテック情報

危機管理では、マニュアルの必要性が説かれるのが通例である。ただ、その中身になるとはっきりとした指針が定まっていないのが現状である。マニュアルは、あればいいというものではない。ところが、それを使う側の視点から編集していないものも少なくない。結果、なかにはせっかく編集されても、配布された後は、職員の机の引き出しで眠っているマニュアルも多い。マニュアルの編集では、簡便であること、わかりやすいこと、それにそれぞれの担当者に関係する箇所が、すぐに出てくるものであることなどが、必須要件である。

マニュアルの記載事項を必要最小限の範囲にとどめると同時に、マニュアルには、危機発生後、最大72時間の行動についてのみ記述する体裁をとることが望ましい。これは、通常、危機発生から最大で72時間は、情報や救援がないことが多いためである。この間は、職員も住民も自力で行動することを余儀なくされるかも知れない。

マニュアルの整備とともに、今後、多くの自治体ではインターネットや携

帯電話などのハイテックを利用し、緊急時に庁内情報を充実する方策が考えられる。しかし、これまでの大規模災害では、電話回線がパンクや断線などで使えないことがある。ハイテックだけでなく、手動式電話や伝言板など、危機時に大きな威力を発揮するローテックな情報を掲載することも軽視すべきでない。近年の各自治体の危機管理対策をみると、ハイテックな機器への過度の依存が目立つ。実際の災害時に、これらの機器がうまく作動しなかったという例もみられる。

4. 危機管理監の設置

（1）連絡体制の整備と情報系統の一元化こそ、危機を救う

危機が発生したとき、情報を各所に迅速かつ正確に伝達できることが重要である。

この点で、自治体の広報活動は、時間の経過によって中身が変わることを考慮すべきかもしれない。事故や事件の直後に自治体がマスコミに伝達する情報は、「事実情報」である。初期の段階では、事故や事件の規模と、被害の程度が伝達する情報の大半を占める。ところが、やや時間が経過すると、情報の中身は「事実情報」から「指示情報」に変化する。自治体情報は、住民に避難を要請する情報であったり、戸外に出ることを禁止する内容に変わることが多い。避難や待避命令などの「指示情報」は強制力をもつ。それだけに、住民の反発や反対を受けることも多い。

事故や事件に遭遇して住民はイライラを募らせ、殺気だっているのが普通である。したがって、「指示情報」は客観的で説得力をもつ中身でなければならない。なぜ、避難や待避が必要とされるか、自治体にはそれを論理的に説明できる情報を準備することが求められる。その上、「指示情報」に関しては、関係する人びと、それぞれ個人に説明する方法をとるべきでない。対象となる人びと全員を一ヶ所に集め、関係者すべてを対象に同時に事情を説明する方法をとるのが得策である。

災害の真っ直中にある住民は、自治体が彼らを平等に扱うことに神経質になっている。一人ひとりに説明する方法では、住民の一部の間から、特定の人びとと自治体との間で裏取引があったと錯覚をおこすグループも出てくる。「指示情報」は、関係住民に平等に適応されなければならない。そのために、自治体は情報の公開性や透明性に格段の注意を払う必要がある（林、2003年：89-113頁。このあたりの論点は、林氏の労作に負うところが大きい）。

事故や事件発生からさらに時間が経過すると、自治体の情報は「事実情報」や「指示情報」から、「政策情報」に内容を変える。変わるタイミングは、数日後や数週間後、あるいは数ヶ月など、いつになるかは被害の程度によって異なる。ライフラインの復旧などがある程度進むと、被害を受けた人びとは将来の生活設計を考えはじめる。自治体は被害住民に対して、それをどのように援助していくかを明確にしなければならない。

関東大震災の事例でいうと、政府は当初、東京を全面的に改造する計画をもっていった。そのため、被災者が東京市内で所有する土地に仮住居を建てることを認めなかった。一方、陸軍は防空という観点から宮城を八王子に移すことや、「地震の少ない」姫路に遷都する案、それに当時の国土状況では帝都が東によっているため、朝鮮半島の釜山に都を移転する計画などを考えていた。この情報が漏れ、東京市民に大きな動揺をあたえた。そのため、政府は震災から数週間後に「バラック勅令」と呼ばれる「政策情報」を流して仮設住宅の建設を認め、民心の安定を図った。時代は変わったが、最近の中越地震においても事情は同様である。自治体は、仮設住宅の建設を手はじめに、その後の住民の生活をどう支援するか、「政策情報」を公開し、それを広報することが求められる。

（2）的確な判断こそ、危機を救う

組織や体制が整備されたとしても、最大の問題はどの時点で、いったいどれが危機の認定を行うかである。しかも、通常、危機というのは、問題が様々な部署にまたがっており、危機の認定が困難な場合が多い。それゆえ、

危機認定を専門とする危機管理監の設置が有益である。

もちろん、危機管理監は、危機の認定に際して、全庁にまたがって総合的な判断を行い、各部や各課の連絡、ならびに調整にあたることはいうまでもない。その意味で、危機管理監は副知事や助役などと同等の地位に設置されるべきであろう。

ただ、危機管理を専門にした職制を特設することについて、異論も出ている。混乱と喧噪がつきものである危機状況で、普段とは異なる担当者が権限を持っても実効性はほとんどないという意見である。むしろ、危機的な状況では、知事や市長など日頃、長としての役割を果たすポストにある責任者が、指揮者であるべきという考え方もある。たしかに、平常時には姿を見せない危機管理監が突然、現場の指揮者になって、うまく行くのかという疑問は残る。

ここで設置を促している危機管理の責任者は、首長を越えたり、それに取って代わるポストではない。危機管理監は首長の指揮の下におかれるが、危機に際して一方では、首長を後方から支援し、首長の政策判断を助け、その一方では、行政部全体の危機対策を調整する役割に任じる職制である。危機発生の際に、首長の政策判断とその実施を補佐する役割、それが危機管理監に想定される職掌である。

（3）危機管理監設置のポイント

危機管理監を設置するにあたっては、既設の政策調整機関との権限の重複を避けなければならない。それゆえ、あらかじめ危機管理監の守備範囲を明確化し、庁内でその周知徹底をはかっておくことが重要である。これを怠れば、責任の所在が不明確となるばかりか、指揮・命令系統の混乱を誘発する可能性がある。

危機管理監は、知事から信頼を得た人物が望ましい。たとえば、兵庫県の元防災監・斎藤富雄氏（現副知事）の場合、21年間も知事の補佐役をつとめてきている。知事との太いパイプが構築されていた。知事との信頼関係が存

在しないと、危機管理時において迅速な判断を下すことができない。

また、危機管理監の平時における業務のうち、重要なものとしては、以下の3点を指摘できる。

- ① 資機材の量と場所を把握・確認し、整備することを怠らない（自治体のなかにはいざというときに機材の利用方法がわからないということも実際に起っている）。
- ② 石油流出事故など、専門的な知識を要する危機にそなえて、各分野の専門家と普段から太いパイプを構築しておく。
- ③ 権限の下方分散にそなえ、部や課を超えた職員によるブレインストーミングを開催する。職員の防災能力および危機管理能力の向上につとめる。職員一人ひとりが危機管理の専門家であるという意識変革につとめる。

第3節 多様化する危機、そのときいかに対応するか

事例分析

1. 増加する人的事故

これまでみてきたように、緊急事態には、三つのパターンがある。すなわち、地震や台風などの「自然災害」、油の流出や化学テロなどの「人的事故」、それに自然災害と人為的な事故や災害が混在する「複合被害」である。今日、危機の多様化が指摘されているが、これは科学技術の高度化、生活の都市化などにより、人的事故および複合被害が増加してきたことの反映である。

以下では、石油流出事故および原子力災害など、近年増加している人的事故および災害を例にとり、その問題点と対策について簡潔に考えてみる。

2. 原子力災害にみる危機管理の課題と対策

原子力災害は、これまで想定されてはきたが、それが現実になることはなかった。しかし、1999年9月30日に発生したJCOによる臨界事故は、危機管理に新たな課題を生み出すことになった⁴⁾。この事故に関わる問題点を既刊の報告書などを手がかりに、以下、検討を進める。

第1に、この事故により、原子力災害は原子力発電所で発生するものという発想を転換しなければならなくなった。JCOの臨界事故発生当時、茨城県ではすでに原子力事故に関する防災計画をつくっていた。しかし、その防災計画で想定されていたのは、原子力発電所での事故であった。民間の原子力加工施設での事故は予想されていなかった。そのため、関係自治体の臨界事

4) ここに紹介する原子力災害に関わる報告については、明治大学大学院で危機管理を研究する佐々木一如君が集めた資料やインタビューによるところが大きい。

故に対する対策は十分でなかったといい得る。

第2に、火災など通常の人的事故や台風などの自然災害と異なり、臨界事故では被害が目に見えない。そのため、今回の事故から、情報の収集と広報のあり方について格段の注意と配慮が必要であることが再認識されるようになった。ただ、情報の収集、分析に関する原子力災害特有の問題は、茨城県庁の内外との連携、調整という点で課題を残したという見方も出ている。①原子力災害の特徴、②茨城県の対応のあり方、③原子力防災における阻害要因、④リーダーシップのあり方の4点にしぼって、これからJCO臨界事故を検証する。

（1）原子力災害の特徴

原子力災害の特殊性は四つある。第1に、放射線は人体に影響を与える放射線量であっても、人間の五感では感じられないことである。第2に、放射性物質が空中に飛散することによって、あるいは放射線自体の特性によって、被害地域が広域的になる可能性が高い。第3に、地震や火災など職員の間にある程度まで経験が蓄積されている緊急事態とは異なり、原子力の事故は対応に高度な専門性が要求される。実効性のある対応を実現するには、特別な訓練や装備、専門家の助言が必要である。最後に、被害拡大の防止のため、事業者の協力と責務の明確化が欠かせないということである。

原子力防災においては、国が現地に防災事務所を設置するだけでなく、安全規制から原子力防災まで、国が「一元的責任」をもつとされてきている。それゆえ、国は技術的能力、専門的知識をもった機関を使って現地の状況を把握し、迅速な情報収集、被害予測、初期防護活動の意思決定を行う「一元的責任」を負う。しかしJCO臨界事故でみられたように、実際に事故が発生したときには、国だけではどうにもならない。国、県、市町村の連携と協力が必要不可欠である。また、原子力災害では、もっとも大きな役割を果たさなければならないのは、国よりも、より事故現場に近い府県であることが改めて認識された。

（2）自治体の対応

当初、住民に対してはJCOが所在する東海村が対応した。東海村には臨界事故を想定したマニュアルはなかった。しかし、同村は災害対策基本法や防災計画に基づき、対応策を検討した。東海村としては当初、住民をいつ、いかに避難させるかが最も重要な課題であった。村は事故発生の10時35分からおよそ2時間をおいた、1999年9月30日の12時30分に、村民に対して屋内待避放送を行った。その後、13時35分には久慈川の取水を停止し、15時から周辺住民の避難誘導をはじめた。

これに対して、県の対応はやや後手に回ったという印象を拭い得ない。県は事故が発生した同日の22時30分に、事故現場から半径10キロ以内に居住する住民に屋内待避を指示した（これは翌10月1日、午後4時30分に解除している）。また、各種の資材などを緊急に輸送する必要性が出る可能性のあることを考え、県は事故現場の近くに待機していた陸上自衛隊に、10月1日01時18分に災害出動を要請した。さらに、01時30分になると、事故現場から半径10キロ以内の学校などに休校を求め、医療機関での受診を自粛するなどの要請を出した。

（3）対応に限界を生じさせた要因はなにか

この事故の場合、自治体の対応は非常な困難をとまなうものであったことを、あらかじめ念頭に入れておく必要がある。困難を引き起こした要因は、第1に連絡情報系統に問題があったこと、第2に原子力災害特有の専門性の壁のあったことである。臨界事故発生という事実が、迅速に伝達されなかったため、状況把握が混乱し国、県、村が情報を共有化することができなかった。その結果、情報不足が発生した。これが、臨界事故、および、臨界の継続という状況の認識に時間を要する結果を招いた。結果として、災害対策本部の設置が遅れる原因にもなった。

こうした連絡情報系統に関する問題は、①県庁外（JCOおよび国、市町村）との連絡体制、②県庁内での連絡体制、③自治体と住民との間での連絡広報

体制、とに大別して検討することができる。

① 庁外との連絡体制

まず、庁外との連絡体制における問題であるが、JCOは社内において、事故に対応するために時間が必要と考え、事故発生を通報するまでにある程度の時間的な余裕をもたなければならないと考えた。原子力災害は目に見えないということからいえば、事業者からの通報がなによりも重要である。事業者の責任で迅速に通報されるのが理想とされる。今回のJCO臨界事故のケースでは、この点でいくつか教訓とすべき問題が残った。

例えば、JCOから関係機関への通報は、事故発生から約40分後の11時15分であったが、茨城県への通報はさらに遅れ、事故から約50分後の11時22分であった。JCOが事故発生時に関係機関への連絡に使用したFAXの茨城県の登録番号が、旧県庁舎（1999年3月まで）の番号であったため、茨城県へは最初の連絡が届かなかったのである。

当時、燃料加工施設に関しては、県と所在市町村である東海村のみが原子力安全協定を締結していた。その結果、事後現場に隣接している那珂町へJCOから直接の連絡はなかったといわれている。東海村においても、県からの情報がテレビよりも遅かったといった声がある。国、県、市町村の情報の共有化が当初できなかったようであるが、これらの問題は、いずれも今後の教訓としてとらえられるべきであろう。

② 庁内での連絡体制

JCO臨界事故は、県庁内での連絡体制が事前準備や、庁内の組織の編成などと密接不可分の関係にあることを示している。JCO臨界事故は異例の突発事故であったとはいえ、庁内にも不十分な点が残った。第1に、原子力担当課と防災担当課の連携、および、機能分担が不明確であった。原子力安全対策課は、事故の状況把握、情報収集、関係機関への連絡、および、マスコミ対応で混乱し、災害対策本部の立ち上げ等で十分な活動ができなかったといわれている。

第2に事前準備の問題である。各関連部署への状況説明や情報連絡体制の

周知などの事前準備がなされていなかった。そのため、庁内各課への情報提供が行われなかった。それが、災害本部の立ち上げや各部の事故対応の障害となった。10キロ圏内の住民に対して屋内待避要請が報道されて、はじめて県職員がその事実を知るといった事態も生じたという意見もある。災害対策本部設置後も、各部門の役割が不明瞭なうえに、連絡先のリストも用意されていなかったため、迅速な対応ができなかった。

こうした問題を回避するには、災害対策本部の指揮命令系統の徹底など組織体制の確立や事前準備が必要である。さらに事故対策が長期化するのに備え、災害対策本部のローテーション、および、事務引継ぎ等を記載したマニュアルが必要である。情報の共有化についても、庁内放送や庁内テレビを積極的に活用するなどの手立てが考えられなければならない。

③ 住民への連絡体制

JCO臨界事故では、県民等からの問い合わせへの対応についても、いくつかの教訓が残されている。第1に、県民等からの問い合わせで災害対策本部の電話がふさがり、災害の情報収集および活動が制限されることになった。これは事故発生当初、防災無線が十分に活用されなかったということにもよるが、自宅への避難を余儀なくされた住民が自力でとれる対策について、県へ電話で問い合わせた結果ともいえる。

第2に、そうした問い合わせに、専門的に答えられる職員が少なかった。平時からある程度、情報をストックしておき、住民広報のためホームページを充実させたり、住民からの問い合わせを受け付けるメールアドレスをあらかじめ公開しておいたりするなどの対策が有効である。事実、臨界事故発生当時、インターネット（電子メール）を利用した問い合わせに対し、対応する窓口がなかったため、ホームページ内の「私の提案」コーナーにメールが集中したという現象が起きている。また、聴覚障害を持つ人びとや外国人などにも連絡が届くようにするため、住民への連絡および広報手段には配慮が必要である。

第3に、マスコミ対策である。事故発生当初、マスコミ担当者が決まって

おらず、マスコミ専任の広報担当者を設置できなかったため、災害対策本部の特定の担当者取材が集中するなどの混乱が生じている。さらにプレス用の部屋を設置しなかったことなどの理由で、対策本部内へマスコミが入り出するようになり、業務に支障をきたしたことも記録されている。

第4に、原子力災害は目に見えない事故であるため、住民が不安を解消させるプロセスも一般の事故、災害とは異なる。避難解除の決定の際には、まず、事故の終息が目に見えるかたち（中性子線の値の減少、事故現場の遮蔽など）で示される必要がある。

④ 専門性に関する問題

今回の臨界事故は、原子力災害においては早急な住民相談窓口の設置が必要であるとともに、原子力専門家の配置が必要であることを示した。どの程度のレベルの原子力災害なのかを判断するだけでも、専門家の協力が欠かせない。東海村のJCOの臨界事故では、発生時の放射線の解析に時間を要したため、その後の対応に遅れが出ている。

こうした問題の解決には、原子力に関する知識をもった専門家の迅速な応援が不可欠である。普段から専門家との連絡、協力関係を築いておく必要がある。さらに災害対策本部職員には、早い時期に研修等を行い、原子力について必要な知識の習得を図っていくなどの工夫が必要とされる。

（4）リーダーシップ

災害に対応する職員は、平常の事務処理とは異なる非ルーチン化した作業を行わなくてはならない。その作業の中身は、明確化されているか、明確化することが可能であるかによってスピードが変わる。問題は、どの作業を実施するか、それを決める時間と情報が緊急時には限られていることである。また、必要とされる作業量に見合う人的、物的資源も不十分なことが多い。

そうした状況で、組織のトップに立つリーダーの責任が重大である。どのタイミングで、どのような判断を下すかによって、その後の結果に大きな違いが出てくる。例えば、東海村では、事故現場付近の住民避難の決定過程で、

情報が不足していた。職員は必要な情報を入手してから、住民に避難を指示するかどうか、決断をしようと考えていた。ところが村長は、一刻も早い避難が必要と考え、それに即した決定を下した。結果からみれば、こうした村長の迅速な判断は評価されることになった。

専門的な知識が必要とされる原子力災害で、情報が不足しているなか、「カン」に頼った判断がつねに最善であるのかについては疑問が残る。危機管理においてトップに求められるリーダーシップとは、情報や資源の不足により判断できない場面において決定を下し、最終的な責任を担保することにある。ただし、その決定は、不確実な情報にもとづいて短時間の内になされるものである以上、結果的に「誤った」判断をする可能性のあることは排除できない。そのことに常に留意して事前準備はなされなければならないし、事後には政策の見直しを繰り返して行く必要があろう。

3. 石油流出事故にみる危機管理の課題と対策

タンカーによる石油流出事故は、被害の多様性、被害範囲の広さ、関係主体の複数性と、その所掌範囲の錯綜、損害賠償にかかわる制度の複雑さなど様々な特徴をもっている。石油流出事故が発生したとき、これまで県レベルではどのような対応を求められ、どのように対処してきたのか。以下では、1997年1月2日に発生したナホトカ号沈没事件における事例を中心に、（1）石油流出事故の特徴と特殊性、（2）福井県・石川県の対応、（3）作業費用の負担と損害賠償における留意点について検討する。

（1）石油流出事故の特徴と特殊性

① 発生原因の多様性

石油流出事故は、座礁による船底の破損、他の船舶との衝突による船体の破損などの原因によって沿岸部で発生するものと、その他の原因によって沖合部で発生するものとがある。例えば、2001年1月15日に長崎県対馬沖（韓

国領内)で発生した石油流出事故では、船上火災による爆発、沈没が石油流出の原因であった⁵⁾。1997年に発生したナホトカ号の事故では、老朽化した船体に向波の直撃を受け破損したことが原因であったと考えられている⁶⁾。このように、事故の発生原因がひとつではないため、石油流出事故は沿岸と沖合の両方で発生する可能性がある。

ナホトカ号沈没事故では10府県にわたって被害が出た。流出した石油は油塊となって、海流や風向次第で何百キロも移動することがある。海に面している地方公共団体は、タンカーの入港の有無にかかわらず石油流出事故と無縁ではないということについて認識しておかなければならない。

② 石油流出事故の被害、関係する主体の多様性

流出した石油は、海鳥が油まみれになるように、まず生態系へ被害をあたえるが、石油流出による被害は、こうした環境破壊だけにとどまらない。沿岸では岩ノリ等の海藻類や定置網漁業への被害が発生し、沖合いでも漁業への支障などの被害が発生する。さらに景観や海産物などの観光資源は石油で汚染されることによって商品価値が低下する。観光産業においても宿泊客のキャンセルによる減収などの被害をこうむることとなる。たとえ石油による汚染の程度が実際にはさほど深刻ではなくても、風評によるイメージの悪化が、海産物や観光資源の商品価値を一時的に低下させる事態も想定しておく必要がある。

このように石油流出事故では、その被害の範囲が海上と陸上の複数の産業にまたがっている点に特徴がある。同様に、防除作業や復旧作業にかかわる主体も、船主、地方公共団体、海上保安庁、厚生労働省、農林水産省、環境省、国土交通省など複数の主体にまたがっている。その結果、連絡体制や防除作業そのものに混乱が生じる可能性が高い。「海上の油」は海洋汚染海上災害防止法により海上保安庁の所掌であるが、「海岸の油」は廃棄物処理及び清掃に關

5) 消防庁特殊災害室「長崎県対馬沖韓国領海内でのタンカー火災および油流出（最終報告）」2001年2月5日

6) これに対し、ロシア側の事故調査委員会は「以前沈没した船が、訓練用の海上標的と衝突して爆発した、と結論を出している。福井新聞社「福井新聞」1997年1月28日

する法律により厚生労働省の所掌になっている。しかもナホトカ号の沈没事故のように、タンカーが他国船籍の場合は国内法で対処できる範囲が限定されるため⁷⁾、外務省が船籍国との調整にあたるほか、県も船主である外国企業や補償金の大部分を負担する国際油濁補償基金と処理費用や損害賠償について交渉することになる。

③ 責任の所在

石油流出事故は、自然災害とは異なり、流出させた原因者を特定することができる。そのため法制度上は、原因者である船主が防除活動の一義的責任を負い⁸⁾、国および地方公共団体は防除活動の「協力者または監督者」として活動を行うこととなっている。しかし大量の石油が広範囲に流出、漂着した際に、実効性をともなう対策を船主側に期待することは難しい。

流出した石油による被害を最小限にとどめるには、可能な限り海上で防除するのが望ましい。漁業関係者や住民から早急な対策および復旧を求める声があがることも予想される。近年のいずれの事例においても、迅速に石油の回収や処理を進めるため、地方公共団体が防除作業に乗り出している。

(2) 石油流出事故における福井県・石川県の対応

防除作業を円滑に進める際に、県は、関係市町村、関係省庁および関係する民間セクターとをつなぐ「かなめ」としての役割を果たすことになる。その役割は、情報の収集および提供、関係省庁や関係団体への協力・出動の要請、ボランティアとの連絡調整、補償費用の一時的負担など多岐にわたって

7) 「日本海を航行するタンカーの安全対策は、わが国日本海側の社会経済に広範囲にかかわりを持つものであるが、タンカーの堪航能力規制、環境規制、船員配乗基準等の国際的な規制基準の遵守については、船籍国の政府に委ねられており、わが国は外国船に対して、寄港した際に監視（ポート・ステート・コントロール）を行うことができるものの、わが国に寄港しないで日本海の沖合いを通行する場合は監視が及ばない仕組みになっている。」石川県ロシアタンカー流出油防除対策委員会「今後の油流出事故対策のあり方について（第1次報告）」1997年6月12日

8) 「1992年の油による汚染損害についての民事責任に関する国際条約」（1992年責任条約）において、タンカーの所有者の責任の範囲が明確化されている。国土交通省ホームページ「油濁損害賠償補償制度とは？」参照。

いる。とくに、「情報の収集と提供」、「民間団体およびボランティアとの連絡調整」、「情報の伝達方法」などが重要である。

① 情報の収集と提供

石油流出事故にかかわって収集すべき情報には、被害範囲の広さや海流、風向など発生後における現場の情報のほかに、石油の回収、保管、処分に關する情報など、発生以前の段階で必要な情報も含まれる。ヘリコプターなどによる現場の情報収集とその一元化が、他の自然災害の発生時と同様に重要である。ただし、石油流出事故にかかわる情報収集が、通常自然災害や火災などでのそれと異なる点は、流出した石油などの「処理方法」についてあまり広く一般に認識されていないという点にある。

流出した石油の性質は海上を流れてゆく間に変化してゆくため、回収方法もそれにあわせて変えてゆく必要がある⁹⁾。また、処理剤の使用は処理効率を高める反面、海産資源や自然環境に二次被害を与える可能性がある。使用に際しては慎重な検討が必要とされる。石油の回収、処分には、専門的な判断が必要な場面があることを想定しておかなければならない。

防除作業の段階で混乱が生じないよう、県はあらかじめ効果的な処理方法等についての情報を収集・ストックしておくことが求められる。また、事故発生後に、収集・ストックした情報を作業船などの回収現場や市町村へ伝達するための連絡体制についても構築しておくことが望ましい。

② 民間団体およびボランティアの活用

海岸に漂着・付着した石油の量が多ければ多いほど、人海戦術に依存せざるを得ない。ボランティアは迅速な回収をするうえで不可欠である。97年1月のナホトカ号沈没事故の際は、発生から同年3月末までの間に、延べ約27万人のボランティアが回収作業に協力している¹⁰⁾。漁協などの民間団体やボランティアとの連絡調整は、防除作業の成否にかかわる問題であるといつて

も過言ではない。

石油の漂着は複数の市町村にまたがることが予想されるが、漂着する石油の量には当然地域差が生じる。迅速な回収作業を行うためには、市町村の枠をこえた効果的なボランティアの配置が不可欠になる。県は漂着状況などの情報を民間団体やボランティアにも提供する必要がある。

また、ナホトカ号沈没事故では、急性心不全にみまわれるなどして、1府4県で5人のボランティアが作業中に亡くなっている。こうした事態を未然に防止するため、健康管理についての情報や悪天候時の作業中止の指示なども、上記の情報提供とあわせて行うことが望ましい。民間団体およびボランティアの受け入れや活動、健康管理についての支援体制をあらかじめ構築しておく必要がある。

③ 情報の伝達方法

以上のような情報を提供するうえでの問題として、民間団体や不特定多数のボランティアへ、いかに正確な情報をすばやく届けるかという問題がある。ナホトカ号沈没事故では、各府県による情報提供用ホームページの開設、メーリングリストの作成といったインターネットの活用がみられた¹¹⁾。石川県の開設したホームページには、1月10日から3月末日までの間に2万8000件のアクセスがあった¹²⁾。事故の性質上、長期的な対応が必要であることや、ライフラインへの影響が少ないことから、その有効性は高かったと評価できる。反面、国、府県、市町村、関係団体がそれぞれ情報を発信し、情報過多になる弊害も指摘されている。所掌分野ごとに提供する情報を一元化する必要がある。

9) 福井県ホームページ「ロシアタンカー油流出事故の教訓 —— 漂流油・漂着油の回収技術についての紹介 ——」

10) 海上保安庁『平成9年版 海上保安白書』大蔵省印刷局、1998年

11) この他に福井県などは、回収作業の有無を知らせるテレホン・サービスを実施した。「福井新聞」1997年1月19日

12) 石川県ロシアタンカー流出油防除対策委員会、前掲

(3) 作業費用の負担と損害賠償

① 損害賠償における特殊性

流出した石油の処理にかかった費用、石油流出によって生じた損害の賠償責任は、本来は原因者である船主にある。しかし石油流出事故にともなう補償額は一般的に高額であること、船主の加入する任意保険にも限度額があることなどから、「国際基金条約」¹³⁾に基づく国際油濁補償基金（以下、「基金」と略）が補填を行うことになっている。

ナホトカ号沈没事故における損害賠償は、2002年8月30日に日本政府と基金と船主との間で和解が成立した。最終の補償額は、単純に積算しても、国や海上災害防止センターがあわせて143億3700万円、その他の補償額は合計117億9000万円にしかならなかった。ナホトカ号の場合、およそ100億円近い資金が被害者側の負担になった勘定になる。和解にいたるまでに5年以上の歳月がかかった理由は、石油流出事故における損害賠償のメカニズムの特殊性がある。その原因として、a) 日本政府は、ロシア政府を通さず、直接、ロシア国内の関係者に補償の訴状を送致した。このことに対して、ロシア政府は訴状を拒否する態度をつづけてきている。結果として、事務的に過剰な手続きが必要になっている。b) 最大の補償負担者である国際油濁補償基金の査定が厳格であること、などがあげられる。

② 国際油濁補償基金による補償と査定

基金は限られた財源を前提としているため、最大の補償額が約230億円、補償の範囲も事故との因果関係、費用対効果、過去の補償例などを考慮して決定される。補償は被害が確定してから行われるため、国、県を含む地方公共団体、商工観光業者は防除費用の一時的な負担を強いられることとなる。

ナホトカ号沈没事故では、各府県は船主および基金の代理人（サーベイヤー）と防除の方法および手段について事前に調整を行いながら、防除作業を進め

た。その過程で注目すべきことは、一般的に府県をはじめとする国内の処理主体は被害の極小化を目指すのに対し、サーベイヤー（基金）は費用の極小化を求める傾向があるということである。そのため、回収作業の時点で費用対効果が不明確な防除資材、機材の使用について、両者の意見の調整がはかどらないまま使用に踏み切り、結果的に府県がその資機材の費用を負担した事例も報告されている。

③ 国内における財政上の措置

国内レベルにおいても、こうした費用の負担については必ずしも明確ではない。ナホトカ号沈没事故の発生当初において、国側（国土庁＝当時）は災害対策基本法での助成は困難との見解を示していた¹⁴⁾。その後、地方公共団体が負担した防除活動の経費のうち、防除にかかった直接的費用については国の予備費から40億円の交付金が交付され、人件費等の間接的費用については特別地方交付税によって措置された。交付金は、県が負担した直接的費用の半額を、県が基金に補償請求することを前提に交付されており、その後、基金から県に補償がなされた場合は、補償額の半額を国に返納することになっている。

ナホトカ号沈没事故においては国、県、市町村のいずれもが一時的な財政的負担を強いられることとなった。しかも基金の限度額が約230億円であるのに対し、国、地方公共団体、商工観光業者、漁業関係者などからの補償請求総額は約350億円に達しているとみられている¹⁵⁾。防除費用および補償費用の一部は、国と自治体の恒久的な負担となった。

(4) 迅速な対応を実現するために

近海において、ひとたび石油流出という事態が生じたとき、迅速かつ効果的に対処し、被害と財政的負担を最小限にとどめることが防除措置をとるう

13) 正式名称は「油による汚染損害の補償のための国際基金の設立に関する条約」である。日本は1975年に「油濁損害賠償保障法」を制定し、国内法化している。また、同条約および同法は1992年に改正・強化されている。

14) 福井新聞社「福井新聞」1997年1月24日。ただし、その後、関係法令に改定が加えられ、現在、石油流出事故は「災害」として認定されることとなっている。

15) 毎日新聞社「毎日新聞」2000年4月19日

えでなによりも重要であろう。そのためには、第1に、処理方法についての情報をあらかじめストックしておく、あるいは現場の状況を把握するための手段（ヘリコプターなど）を整備しておくなど、適切な情報収集体制を整えておかなければならない。第2に、関係する省庁、地方公共団体、団体、ボランティアとの連絡体制、さらに県庁内での連絡体制を整備しておく必要がある。最後に、国際油濁補償基金に象徴される「油濁損害賠償補償制度」について、あらかじめ習熟しておく必要があるだろう。

おわりに——人的災害に対応するために

ここでは、原子力災害、および石油流出事故を例に人的災害について検証してきた。この二つの災害は、一見したところ異なるようにみえる。例えば、原子力災害は、原子力担当部課と防災担当部課の権限が不明確であったという点において、緊急事態の類型2（責任と権限領域のフジー現象）にあてはまる。これに対し、石油流出事故は、流出した石油の所在次第で担当部課が変化し、重複するという点では緊急事態の類型1（責任と権限の重層化）に、また複数県にまたがるほど広域的になりうるという点では類型3（大規模事故）に該当する。

しかし、二つの人的事故にまったく共通点がないわけではない。第1に、二つの人的事故では専門知識を要求される度合いが高い。これにはすでに述べたように、専門家とのパイプの構築とその活用、専門知識のストックなどの対策が有効である。

第1の問題とも関連するが、第2の共通点として、自然災害に比べ、人的事故では県民への事故に関する情報伝達・広報の重要性がきわめて高いことがあげられる。台風や地震などの自然災害は、程度の差はあれ、過去に経験済みであったり、あるいは訓練の経験があったりする。ある程度まで県民の間でも事前準備ができています。それに対し、上述のような人的事故は、実際におこって、はじめて経験するのがほとんどである。県民の間でそうした

事故についての知識・情報が、慢性的に不足した状態となる。自前で対処する方法や、その限度がわからなかったり、今後おこりうる事態について展望がもてなかったりすることは、県民間の不安を高める結果となる。こうした不安を解消しうる方法は、的確かつ正確な情報の伝達、対策手段の広報以外にはありえないように思える。

この点では、すでに指摘したように、自治体側には「事実情報」「指示情報」、それに「政策情報」の三つの異なる情報が必要とされることを改めて指摘しておきたいと思う。自治体の関係者は、それらの情報の性格を理解し、それぞれを事故発生からの時間軸にあわせタイミングよく住民に提供することが望まれる。そのためには、相当な訓練を積む必要があるかもしれない。災害には情報、それが危機管理の要諦である。

【参考文献】

- 有馬朗人「慚愧の一念 科学者として長官として」『中央公論』（1999年12月号）
- 茨城県生活環境部原子力安全対策課『核燃料加工施設臨界事故の記録』（茨城県、2000年）
- 茨城県生活環境部原子力安全対策課『JCO臨界事故に係る立入調査結果について』（茨城県、2000年）
- 國分郁夫ほか編『ドキュメント・東海村』（ミシオン出版、1999年）
- 中邨章編『行政の危機管理システム』（中央法規出版、2000年）
- 東海村緊急取材班ほか『臨界19時間の教訓』（小学館、2000年）
- 東海村『東海村住民意識調査報告書』（東海村、2000年）
- 東海村JCO事故対策本部『JCO臨界事故に係る対応』（東海村、1999年）
- 東海村防災会議『東海村原子力防災計画（東海村地域防災計画・原子力災害対策編）』（東海村、2001年）
- 橋本昌「東海村『臨界事故』の教訓」『Voice』（1999年12月号）
*また、朝日、読売、毎日、日経各紙の臨界事故関連記事も参考にした。
- 林春男『いのちを守る地震防災学』（岩波書店、2003年）
- 茨城原子力協議会『国際原子力機関の事故予備調査報告書から見た、「JCO臨界事故」』茨城原子力協議会、資料作成時期不明
- 東海村資料『JCO臨界事故の経過と対応』東海村、資料作成時期不明

〔明治大学社会科学研究所叢書〕

危機管理と行政

—グローバル化社会への対応—

2005年3月30日 初版発行

編著者 中邨 章

発 行 株式会社 **ぎょうせい**

本社 東京都中央区銀座7-4-12 (〒104-0061)

本部 東京都杉並区荻窪4-30-16 (〒167-8088)

電話 編集 03-5349-6612

営業 03-5349-6666

URL: <http://www.gyosei.co.jp>

印刷 ぎょうせいデジタル株式会社 ©2005 Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取り替えいたします。 ISBN4-324-07665-0 (5106881-00-000)

〔略号: 危機管理行政〕