

# 連載 講座

## 地域防災実戦ノウハウ(15) —大規模災害時の危機管理(その1)—

財団法人消防科学総合センター  
調査研究課長 日野 宗門

### 1. はじめに

阪神・淡路大震災後、「危機管理」という言葉が、緊急時の組織対応のあり方を議論する上でのキーワードとして、しばしばというよりも過剰なほどに取り上げられるようになってきている。そのため、「危機管理」と唱えれば問題がちどころに解決する呪文のような雰囲気さえただよっているというのは言い過ぎであろうか？

このように、日本においては阪神・淡路大震災後に防災関係者の間で一般用語化した「危機管理」であるが、それ以前は防災の分野では一部のマスコミが使用していた程度で、一般の国民はいうまでもなく、大部分の防災関係者にとっても馴染みの薄い用語・概念であった。

私事で恐縮であるが、阪神・淡路大震災以前において防災研究者でこの概念を研究していたのは筆者のみという状況であった。

さて、現在ではすっかり市民権を得た「危機管理」であるが、それでは「危機管理とは何か?」、  
「危機管理は防災上どのように有意義なのか?」といったことを的確に説明できる人はどのくらいいるであろうか。多くの方は、「防災対策」というべきところを、言葉に勢いがあり語感が良いという程度の感覚で「危機管理」を使用しているのではないだろうか？

このようなことも含めて、今後数回にわたり「危機管理」を扱うこととし、今回は、「危機管理」の考え方が出てきた背景やその基本的内容について考察しよう。少し堅苦しい話になりそうですが、今はやりの「危機管理」を理解する上では避けては通れない部分ですので、よろしくおつきあいのほどを…。

### 2. 「危機管理」の対象領域の変遷

危機管理について初めて本格的に論究した論文としては、日本では近藤三千男氏(当時防衛研修所教官)の「危機管理の意義と課題」(国際問題, 1980年7月)を挙げることができるであろう。

その論文(以下、「近藤論文」という。)の中で氏は、危機管理の対象が「軍事的領域」から「非軍事的領域」へ拡大してきた背景を概要以下のように説明している。

「朝鮮戦争以後に危機管理的発想の萌芽はみられるけれども、はっきりした問題意識をもった

危機管理研究も、危機管理体制作りも、1962年10月のキューバ危機を契機として始まっている。」、「このように、危機管理は本来、軍事的領域におけるものであったけれども、1970年代に入って公害、環境破壊、石油・食料・水産などの資源危機、大規模な地震や風水害、あるいはテロや暴動といった国民生活の安定と国民の生存を直接的ないし間接的に脅かす『社会的経済的自然的脅威』が顕在化または拡大化するにつれて、そのような『非軍事的脅威』に備えて『非軍事的危機』の管理まで含めて考える傾向が出てきた。」

(注)キューバ危機

1962年10月、キューバをめぐる米ソの軍事対決で9核戦争にまで発展しそうになった国際危機。61年のプラヤ・ヒロン侵攻で失敗したアメリカ合衆国は、以来、キューバの東端にある永久租借地のグァンタナモ基地を中心にキューバに対する軍事的圧力を強化した。これに対しキューバはソ連からミサイルをふくむ武器援助を受け、防衛力を強化した。合衆国は敵前上陸作戦準備や海上封鎖を行い、米海軍とソ連艦隊の衝突寸前の事態にたちいたった。米ソ首脳間に合衆国のキューバ不侵攻、ソ連のミサイル撤去と査察の承認などで妥協が成立、危機は一応去った。(「現代用語の基礎知識」, 1981, 自由国民社)

### 3. 軍事的領域および災害領域の危機管理

#### (1) 軍事的領域における危機管理

近藤論文では、危機管理には狭義と広義のものがあるとし、軍事的領域のものについて以下のように説明している。

##### ①狭義の危機管理

軍事的領域における危機を「軍事力の物理的軍事的な使用によって始まる戦争を誘発する危険のあるような紛争状態の急変」と定義し、その危機に対し、「紛争当事国がそれをコントロールしながらデエスカレートに努め、收拾を図るためにとる組織的な諸措置全体」としている(表1参照)。

##### ②広義の危機管理

狭義の危機管理に、さらに、「平時において危機の抑止ないし未然防止を図るための組織的な措置と、万一戦争へのエスカレーションを防止し得なかった場合に、これの拡大を防止しつつデエスカレートに努め、收拾を図るための組織的な措置」を含めたものとしている(表1参照)。

表1 軍事的領域における狭義および広義の危機管理

平 時	危機抑止		広義の危機管理
危機時	危機対処 危機収拾 危機再発防止	狭義の危機管理	
戦 時	戦争対処 戦争収拾		

(注) 広辞苑等に見る危機管理の説明

広辞苑：「事態が破局と収拾との分岐点にあるとき、安定・収拾の方へ対応策を操作すること。

経済危機や平和の危機などに際して行われる。」(広辞苑第4版, 岩波書店)

imidás(イミダス)：「大規模地震のような自然災害や、大停電、通信網の断絶などの人為的事故のみならず、ハイジャック、テロなどの人災といった不測の事態に対処する政策。

天災の場合は事前に準備、訓練することによって、その災害の被害を減少、限定しようとする。」

(イミダス 1998, 集英社)

なお、現代用語の基礎知識(1998, 自由国民社)では9 上述の近藤論文と類似の説明がなされている。

## (2) 災害領域における危機管理

軍事的領域における危機の定義や風水害、地震災害、火山災害等の特性を考慮して、災害領域における「危機」を次のように定義することにする。

『無策のまま放置すれば極めて近い将来大きな人的・物的被害を生ぜしめるあるいはそのような事態に結びつく可能性を有した事態(状況)』

災害領域において上述のような「危機」が生じる時期(=危機時)は、風水害・火山災害(前兆的現象がある火山災害)では「警戒避難期」であり、地震災害では「応急対応期(初動機)」であると考えられる。

これらのことを踏まえて、軍事的領域と災害領域との危機管理を対比して示したのが表2である。

## 4. 大規模災害時における危機管理の内容

以下では、読者の皆さんの関心が高いと思われる、大規模災害に対する狭義の危機管理(=大規模災害時の危機管理)の内容について考えてみよう。

表2 軍事的領域および災害領域における危機管理

軍事的領域		災害領域			
		風水害・火山災害（注1）		地震災害	
時期区分	対策	時期区分	対策	時期区分	対策
平時	危機抑止	平常時	災害予防対策	平常時	災害予防対策
危機時	危機対処 危機収拾 危機再発防止	警戒避難期	警戒避難対策 （注2）	応急対応期 （初動期）	災害応急対策
		復旧・復興期	災害復旧・復興対策	復旧・復興期	災害復旧・復興対策

（注1） 前兆的現象をともなう火山災害の場合

（注2） 地域防災計画では、ほとんどの場合、災害応急対策（計画）として記載される。

近藤論文では、危機時における危機管理（狭義の危機管理）の内容を以下のように示している。

- ア. 危機的状況の把握
- イ. 危機的状況の評価とその進展予測
- ウ. 緊急対策立案
- エ. 政策（意思）決定
- オ. 対処策実施計画作成
- カ. 対処策の実行
- キ. 収拾策立案
- ク. 意思決定
- ケ. 収拾策実施計画作成
- コ. 収拾策実行

前述の項目は、主に軍事的危機に対応して整理された危機管理の内容であるため、必ずしも大規模災害時の危機管理の内容にふさわしいものばかりではない。

大規模災害時の防災活動の実情から判断すると、特に以下の2点を考慮する必要があると思われる。

- ① 前述の項目には明記されていないが、危機を管理するためには、ある目的（この場合は9大規模災害時のそれぞれの時点で必要とされる防災上の目的）に沿って、対処策の実行結果の「評価」とその評価をもとにした防災活動・体制の「統制」が必要である。
- ② 前述の項目のうち、軍事的衝突の危機等の人為的に生じた危機的事態（の収拾）を意識した項目である「収拾策の立案」以降の（活動）項目は、大規模災害時の組織対応については通常存在しない。

以上の点に留意して9大規模災害時における危機管理の内容を整理すると以下のものが考えられる。

ア. 危機の把握

イ. 危機の評価・進展予測

ウ. 対策(対処計画)の立案・決定

エ. 対策の実施(手段の動員と適用)

オ. 対策実施結果の評価

カ. 上記活動の統制

ア～カの内容を総合的に検討すると、とりわけア、イ、カの内容に注目すると 9 危機管理の本質は、『危機(の把握・評価・進展予測)に能動的に関わり、状況を能動的に切り開く』あるいは、『状況を先読みしながら、対策を先手先手と打っていく』ことであるといえる。

防災関係者のなかには、ア～カを見て、「危機管理」と特にいわなくてもそれらの活動は災害時には実施しているといわれる方も多いと思われる。確かに、前述した危機管理の内容は、風水害、地震災害、火山災害の何れの局面においても多かれ少かれ何らかの形でみられるものであり 9 その限りでは何ら目新しいところはない。

しかしながら、従来の大規模災害時において関係者の対応の中に観察される危機管理的措置(=災害応急対策)は、どちらかという状況あと追いつ的に実施されることが多く(すなわち、上記項目のウ、エのみが、相当に悪化した状況のもとで十分な情報もなく実施される)、『危機(の把握・評価・進展予測)に能動的に関わり、状況を能動的に切り開く』、あるいは、『状況を先読みしながら、対策を先手先手と打っていく』という危機管理の本質からはかなりかけ離れているのが現実である(表3参照)。

表3 「状況あと追いつ的」あるいは「状況を先読みできない」事例

阪神・淡路大震災で防災活動に従事した被災地の行政職員の活動手記を見ると、そのほとんどに下記のような記述がみられる。

- ・ 予期しなかったことが次から次に
- ・ 何をしたら良いのか
- ・ この先どうなるのか
- ・ いつまでこのような状況が続くのか

以上のような理論的考察を踏まえ、次回では大規模災害時の危機管理のあり方を具体的に考えることにする。