

自治体における危機管理概念に関する一考察

－危機管理とリスクマネジメント－

吉野 毅

日本大学大学院総合社会情報研究科

A Study of the Concept of Crisis Management in Local Governments

- Crisis Management and Risk Management -

YOSHINO Takeshi

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

The purpose of this paper is to define the concepts of ‘crisis’ and ‘crisis management’ in local governments in Japan, and to propose a basic model clarifying its contents.

Some claim that both concepts have no clear definition and therefore actual practice, rather than theory, plays a more important role in crisis management. However, I believe that in defining a common understanding of the concepts, local governments and their citizens will be able to establish a better working partnership with each other to face times of crisis.

In this paper, the reader will find a clear definition of ‘crisis’ and ‘crisis management’ for local governments, the reasons for its necessity, and a thus proposed basic model.

はじめに

本稿の目的は、自治体における危機および危機管理概念の定義を行い、その内容を把握するための基本モデルを提示することにある。

わが国でも、1995年（平成7年）の阪神・淡路大震災を機に、危機管理の重要性が認識されるようになった。危機管理という語が広く社会的に定着するとともに、その意味するところが広がった。すなわち、その対象が風水害中心から震災へとシフトしたり、また、それまでは危機管理の文脈で語られることのなかった事件・事故にも危機管理という語が使われるようになったのである。その後も、東海村ウラン加工施設事故や牛海面状脳症（BSE）事件、さらにはニューヨークの同時多発テロなどの発生により、危機管理は至極当たり前のものになった感がある。それと同時に、危機発生の現場に近い行政主体である自治体が対応すべき危機の範囲も拡大してきている。

ところが、危機の概念や危機管理の定義については一義的に定まったものがないのが現状であるといわれている。このことから、危機管理は理論ではなく実践が重要であるという主張や、ノウハウ優先の風潮も一部で見受けられる。各自治体は、そのノウハウを基本として各危機管理分野におけるマニュアルの整備を進めている。しかし、果たして、このような風潮のまま危機管理対策を進めていいのであろうか。

地方分権時代の到来は、自治体にいくつかの変化をもたらす。その分析は、本稿のテーマではないので、結論的にいうと、その主なものは、地域のことは地域で責任を持って決定し、実施するという自己決定・自己責任の原則の明確化と住民参加の拡大である。自己決定・自己責任の原則の明確化は、その地域の課題の解決はその地域が責任を持って行うことを、そして、住民参加の拡大は、その地域の課題解決に当たり、自治体あるいは自治体職員と住民との協働の拡大を意味する。危機も、その地域の抱え

る課題であり、危機管理も、課題の解決策を考え、実施することである。したがって、危機管理についても、地域住民と自治体あるいは自治体職員との協働により行われることが多くなる。そこで、危機管理を行うに当たっての共通の知的基盤として、まず危機管理の定義を共有する必要があるのではないか。これが本稿の問題意識である。この問題意識に対し、本稿では、自治体における危機および危機管理の定義を行い、危機管理の内容に関するモデルを提示しようとするものである。

具体的な検討の手順は次のとおりである。まず、法律に基づき仮の定義を行う。次に、いくつかのアプローチにより、先行研究の整理を行う。その際、特に、リスクマネジメントとの対比に重点をおく。それらを基に、仮定義について検討を加え、本稿における危機および危機管理についての定義を行う。そして、その定義に基づき、危機管理の内容に関する基本モデルを提示する。

なお、ここで、次の2点について定義をしておきたい。

まず、自治体という用語の定義である。本稿では、わが国における都道府県と市町村(特別区を含む)を対象とする。これは、地方自治法第1条の3にいう普通地方公共団体と、特別地方公共団体のうちの特別区を指す。また、本稿では自治体という呼称を使用する。自治体については、先述のとおり法的には地方公共団体という呼称が使用されている。しかし、自治体は、地方政府としての役割を持っており、他にもある公共的団体とは画然と区別されるべきで、団体という呼称は不相当である。新聞等マスコミでも自治体と呼び習わしており、行政法学の立場としても自治体が適当であるとされている¹。したがって、本稿では、自治体という呼称を使用する。

次に、危機および危機管理の定義である。ここでは、内閣法第15条の規定を参考に、次のように定義しておきたい。すなわち、危機とは、住民の生命、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をいう。そして、危機管理とは、危機への対処及び当該事態の発生の防止をいう。具

体的には、地震を中心とした災害や大規模な事故のほか、環境汚染、感染症や食中毒、大規模な企業倒産など社会システムの安定性や継続性を脅かす事態とそれらへの対応が想定される。これにより論を進め、第4節において再定義したい。

1 危機および危機管理概念の設定の必要性

自治体も含めた行政の危機管理における危機の概念については、先行研究でも定義しているものは少ない。その一因としては、危機についての対応や論考が、地震対策を中心としていることが多いため、あえて危機について定義する必要がなかったことによるということが指摘できるであろう。しかし、先述のように対応すべき危機の範囲が拡大してきている現状では、危機の概念を定義しておく必要がある。

わが国では、危機管理についても定着した考え方はないといわれる²。そのため、個々の機関等の目的や必要性に応じて、危機を想定し、危機管理のあり方を研究すればよいとの見解もある³。しかし、危機管理という用語は日常的にさまざまな場面で使われてしまっている。つまり、多義的であるということである。自治体行政において危機管理を行うことは、一つの政策を実行することである。そして、ここでは、先述のとおり、さまざまに立場を異にする人々が協働することになる。その際に、危機の事象ごとに定義が異なるというのでは、コミュニケーションもとりにくいであろう。したがって、危機管理についても、その概念を設定し、定義をすることが必要である。

また、危機管理との類似概念として、リスクマネジメントがある。リスクとは、危機と同じなのか、それとも異なるのか。危機管理とリスクマネジメントは同じなのか、異なるのか。これらの用語が、その定義を明らかにされることなく、状況に応じて使

²例えば、中邨章「行政と危機管理—準備、応答、復旧、減災—」『危機管理と行政 グローバル化社会への対応』中邨章編著、ぎょうせい、2005年、8頁、志方俊之「危機管理総論」『大都市における危機管理』東京都職員研究所、2001年、1頁を参照。

³山口祥義「国の危機管理と地方公共団体」『自治研究』第74巻第8号、良書普及会、1998年、77頁。

¹兼子仁『新地方自治法』岩波書店、2001年、38-40頁。

用されており、ある意味で、混乱しているのが現状である。こうしたことから、危機や危機管理の定義は必要である。

ところで、論理学では、概念は外延と内包とから成り立つとされる。外延とはその概念の適用される諸事物の集合であり、内包とはその概念の適用される事物を決定するところの諸性質の集まりである⁴。したがって、定義には外延的定義と内包的定義とがあるが、危機について、なされることの少ない定義とは内包的定義である。危機について、危機的事象を列挙することによる外延的定義はしばしば見受けられる。ところが、先述のとおり、対象とすべき危機は広がる傾向があり、外延的定義では捕捉し切れない。また、自治体によっても危機は異なる場合がある。たとえば、海に面した自治体では津波も重要な危機であろうし、原子力発電所が所在する自治体では原子力災害は重大な危機であろう。しかし、それ以外の自治体においては、津波や原子力災害などは、それほど逼迫性はないであろう。危機や危機管理について、そのリテラシーの基盤としても内包的定義は必要である。

以上述べたとおり、危機管理関係概念の概念設定や定義は必要である。そこで、まず、危機管理等の概念、定義について先行研究のレビューを行い、その内容を基に、本稿における定義を行う。

2 先行研究の検討

(1) 危機管理とリスクマネジメントのルーツ

亀井利明は、危機管理はリスクマネジメントとそのルーツを異にするだけで、その一部を構成するものと主張し、リスクマネジメントのルーツを次の4つに求めている⁵。

第一のルーツは1920年代の悪性インフレ下のドイツにおいて企業防衛のための経営管理のノウハウとして登場した経営政策論である。第二は、1930年代の大不況下のアメリカにおいて企業防衛のための費用管理の一つとして登場した保険管理である。第

三は、キューバ危機に見られるような1960年代の米ソ冷戦時代の国家的危機に対処するための政策、戦略として登場した「クライシス・マネジメント」である。そして、第四は、1970年代における技術革新、新製品の開発、経済の国際化、多国籍企業や国際化企業の登場に伴うリスク対策である。

そして、リスクマネジメントは、ビジネス・リスクマネジメントとして登場し、それとは無関係なところで、ビジネス・リスクの組織化が行われたものが、第三のルーツとして述べた危機管理であるとする。さらに、両者はともに危険克服の科学や政策であり、そのルーツを異にするに過ぎないとし、強いて区別するなら、危機管理はリスク中の異常性の強い巨大災害、持続性の強い偶発事故、政治的・経済的あるいは社会的な難局を対象とするという。

亀井によれば、リスクマネジメントや危機管理とは、「リスクや危機の適切な処理や対応であって、リスクや危機に対応する対策、業務、政策、管理、戦略などの具体的対応策⁶」ということになる。そして、リスクについては、『「事故発生の可能性」と解するのが一般的である』としつつも、その概念は多様であり、リスクの概念を分析してもリスクマネジメント論の理論展開にはそれほど機能しない、としている⁷。

なお、亀井の提示するルーツは上記の4つであるが、筆者はこれに、1970年代からアメリカで始まった環境リスクの研究を追加したい⁸。これは企業(組織)経営の視点ではなく、一般市民にとってのリスクを捉えた点で、リスク理論(後述)の端緒といえるからである。

(2) 安全保障概念との関係

危機管理は、亀井が分析したように、キューバ危機に見られるような1960年代の米ソ冷戦時代の国家的危機に対処するための政策、戦略、すなわち安全保障政策にルーツがあることは間違いない。加藤朗は、この安全保障の概念から危機および危機管理

⁶同上、3頁。

⁷同上、25-26頁参照。

⁸中西準子『環境リスク学 不安の海の羅針盤』日本評論社、2004年、93頁参照。中西は、「リスク研究の曙」としてこれを捉えている。

⁴W.C. サモン『哲学の世界1 論理学 三訂版』山下正男訳、培風館、2002年、164-165頁参照。

⁵亀井利明『危機管理とリスクマネジメント - 改訂増補版 - 』同文館出版、2003年、4-5頁、7頁。

について定義を試みている⁹。

それによると、加藤は、デービッド・ボールドウィン(David A. Baldwin)の安全保障概念を援用して、安全の対立概念である危機を定義する。すなわち、ボールドウィンの「安全とは獲得した価値に対する損害の低い蓋然性である」との定義を基に、その対立概念として、「危機とは獲得した価値に対する損害の高い蓋然性である」と定義するのである。そして、この定義に基づき、安全保障を獲得した価値に対する損害の低い蓋然性を高くしない方策、危機管理を獲得した価値に対する損害の高い蓋然性を低くする方策と定義している。

わが国に危機管理という用語を根付かせたとされる佐々淳行も危機管理は軍事上の概念に端を発しているとして、その定義を行っている。佐々によれば、「危機管理とは、主に国際関係論の分野で、『ベルリン危機』や『キューバ危機』などを主題に、国家的危機に際しての国家的指導者の政策決定のあり方について行われてきたまだ未完成の研究で、近年アメリカで盛んになったものである」という。具体的には、「①危機の予測及び予知(情報活動)、②危機の防止又は回避、③危機対処と拡大防止(Crisis control)、④危機の再発防止といった各段階に分けて、それぞれの段階で、危機管理の掌に当たるものが何をなすべきか、を方法論的に検討する事例研究の形で行われて」おり¹⁰、政府レベルばかりではなく、企業レベルでもその必要性の認識が広がっているとす。

また、佐々は、危機管理でいう危機とリスクとを区別して、危機とは生命、財産や組織の名誉あるいは存続にかかわる重大事件・事故であるという。リスクは損得に関することであり、ある程度予測可能であるが、危機は予測がまったく不可能で、生死にかかわる問題であるとする¹¹。

(3) 企業における危機管理の概念

一方、企業組織を中心に危機管理を研究・定義するものもある。大泉光一は、危機管理全般についての研究の中で、特に企業活動を中心とした危機、危機管理を定義している。大泉によると、危機とリスクを区分して、「リスクは通常のビジネス過程で発生し、組織の経営資源に損失または損害をもたらすと思われる事態の発生要因及びその影響である」とし、「主に金銭的、中小規模の損害で保険または通常のビジネス過程で吸収が可能なものである」とする。そして、「危機は、突発的な脅威が発生し、その状況が顕在化して企業活動の継続を脅かすようなパニック(恐怖)状態のこと」であるとしている¹²。さらに、危機管理とは、「時と場所を選ばず思わぬ形で発生する緊急事態(emergency)を予知・予防することであり、万一発生しても、素早い対応で被害を最小限に食い止めることである」としている¹³。

また、武井勲は、自治体組織が民間企業の危機管理から何を学ぶかという観点から、危機管理等の定義を行っている¹⁴。武井によれば、まず、リスク・マネジメントとは、「組織の使命に沿って、リスクと不確実性をもたらす悪影響を、リスクの確認、測定、リスク処理技術選択、実施及び統制のプロセスを通じ、極小のコストで極小化するマネジメントにおけるセキュリティ機能である」という。それに対し、危機管理とは、「いかなる危機にさらされても組織が生き残り、被害を極小化するために、危機を予測し、対応策をリスク・コントロール中心に計画し、組織し、指導し、調整し、統制するプロセスである」と定義する。そして、リスクとは「『起こりうる結果(事象)の変動』であり、マネジメントにおける予想と結果の誤差やギャップの幅を指す」とし、危機とは「『発生しつつあるペリル(損失の原因、テロなど)』を指す」と定義している。ただし、このようにリスクと危機を区別しつつも、リスクはいつでも危機に

⁹加藤朗「危機管理の概念と類型」『日本公共政策学会年報1999』<<http://www.soc.nii.ac.jp/ppsai/pdf/journal/pdf1999/1999-01-002.pdf>>[2005年10月17日]参照。

¹⁰佐々淳行『公務研究双書 危機管理』ぎょうせい、1997年、1頁参照。

¹¹同上、2頁参照。

¹²大泉光一『危機管理学研究』文眞堂、2001年、42-44頁。

¹³同上、5頁。

¹⁴武井勲「自治体組織の危機管理—危機発見の手法を中心に」『都市問題』第93巻2号、東京市政調査会、2002年、45-46頁参照。

変わりうるという。

(4) 行政（自治体）における危機管理の概念

行政分野における危機管理について、各種実態調査を代表（主査）として先駆的に実施してきた中邨章は、一般に危機管理といわれているものを公共部門における危機管理（クライシス・マネジメント）と民間企業におけるリスク・マネジメントとに明確に区分している。中邨は、リスク・マネジメントを企業の危機管理に関係するものとし、「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¹⁵」であるとする。一方で、行政の危機管理については、完全な定義の困難さを認めつつも、「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」として、「基本的な考え方だけでも明らかにする必要がある」という¹⁶。そして、危機管理は、事前準備（Preparedness）、応答性（Responsiveness）、復旧性（Recovery）、減災性（Mitigation）の四つの要件から成り立つ概念であるというアメリカでの考え方・定義を基に危機管理の考察を進めている。なお、危機については、内包的定義をせず、外延的定義として危機的事象を幅広く提示している¹⁷。

青山侑は、経験的に危機といわれる事象を洗い出し、次のように整理している¹⁸。すなわち、①緊急事態（自然災害・大事故・都市施設の故障）、②食品衛生、③犯罪とテロ、④戦争、⑤不祥事、である。この見解は、中邨の見解と同様に、危機の外延的定義をしているものといえる。また、青山は、危機について考察する際、誰にとっての危機なのか、という視点を重視しており、地域や自治体における危機管理の対象として扱うのは、市民にとっての危機だ

けであるとしている。そのうえで、危機管理の内容を、研究、予防、対処、修復の4つの活動に分けている¹⁹。この4つの活動は、先述の事前準備、減災性、応答性、復旧性にそれぞれ応答するものである。

また、金重凱之は、危機やリスクについて被害の程度に応じた分類を提示している。金重によれば、「危機やリスクは、その発生が国益や地方自治体の利害、一部又は大多数の公共機関、企業・団体等の機能、財産、国民の生命、身体及び財産に重大な影響を及ぼし又は及ぼすおそれがある事態のこと」とし、リスクとは「被害や損害が発生する可能性のある事象」であり、危機とは「リスクが変化し、被害や損害が甚大となるおそれのある事態」であるとしている²⁰。

さらに、真山達志は、危機管理計画に関する論考において、行政が対応すべき危機について、次のように定義している。すなわち、「社会において人びとの身体・生命・財産に危害が発生し、または発生する危険が高まっている非日常的な状態であり、かつ通常の行政活動では対応できないような状態²¹」を指すとしているのである。

3 リスク理論の視点

(1) リスク理論におけるリスク概念

ア リスクへの様々なアプローチ～いろいろな学問的分野から

リスクという概念も多様性を持っている。そのため、「リスクの定義は学問分野によって、また研究者によって微妙に異なる。比喩的にいうと、定義には学問的『方言』がある²²」ともいわれる。

また、学問分野ごとにリスクへの関心は異なる。例えば、経済学では人間生活の経済的な側面を扱うため、損害の発生確率のミニマム化、被害の補償策、

¹⁵ 中邨章「行政と危機管理—準備、応答、復旧、減災—」『危機管理と行政 グローバル化社会への対応』5—6頁。

¹⁶ 同上、9頁参照。

¹⁷ 同上、3—4頁参照。

¹⁸ 青山侑「危機とは何か」『危機発生後の72時間—いかに素早くかつ的確に対応するか—』中邨章、幸田雅治編著、明治大学危機管理センター編集協力、第一法規、2006年、14—21頁参照。

¹⁹ 同上、21—23頁参照。

²⁰ 金重凱之「危機管理総論」『自治体職員のための危機管理読本』青山侑編著、都政新報社、2002年、10頁。

²¹ 真山達志「危機管理と計画」『都市問題』第93巻2号、東京市政調査会、2002年、37頁。

²² 日本リスク研究会編『増補改訂版 リスク学事典』阪急コミュニケーションズ、2006年、13頁。

最低生活保障制度の準備、といったことが主要な関心となる。心理学の主要な関心は、リスクへの対処のため、関係者間の合意を図るためのリスクコミュニケーションにある²³。前項で述べた亀井の見解は、明らかに経営学の立場からリスクマネジメントを考察したものである²⁴。

このように、リスクに対しては、アプローチの仕方が多様である。そこで、リスクマネジメントの標準化・規格化が図られるようになった。本稿では、危機管理について共通の基盤化を重視するという立場から、リスクマネジメントについてもこの標準化された内容に準拠し考察したい。

イ リスクマネジメントの標準化・規格化

リスクマネジメントは、JIS規格の「リスクマネジメントシステム構築のための指針」(以下「指針」)によって、標準化・規格化されている。この指針は、組織がリスクマネジメントを組織的に進める際の標準となる規格を提供することを意図してまとめられている。それによれば、リスクとは「事態の確からしさとその結果の組合せ、又は事態の発生確率とその結果の組合せ」であり、リスクマネジメントとは「リスクに関して、組織を指導し管理する、調整された活動」とされている²⁵。

リスクマネジメントのプロセスを具体的に列挙すれば、次のようになる。すなわち、リスクマネジメント方針→リスク分析→リスク評価→リスクマネジメントの目標→リスク対策の選択→リスクマネジメントプログラムの策定→リスクマネジメントの実施→リスクマネジメントパフォーマンス評価及びリスクマネジメントシステムの有効性評価→リスクマネジメントシステムに関する是正・改善の実施→組織の最高経営者によるレビュー→リスクマネジメント

方針→…という流れ²⁶であり、これがマネジメントサイクルを形成する。

ウ リスクマネジメントと危機管理との関係

この指針では、リスクマネジメントと危機管理の関係についても言及している。指針の解説の中で、制定の経緯として、次のように述べられている。すなわち、「事後対策に主体をおいたものと狭義に解釈されるおそれのあった“危機管理”という用語から、緊急事態発生の事前、事後のすべての時期を扱うものとして国際的にも使用され、より広義に解釈できる“リスクマネジメント”という用語に変更され²⁷」たということである。つまり、危機管理はリスクマネジメントの中に包括されるものとされているといえる。実際、指針本文においても、リスク対策の選択の項で、「リスク対策を時間軸から見た場合、事前対策及び事後対策がある」とし、事後対策には「緊急時対策及び復旧対策の二つがある」としている²⁸。これは、明らかに危機管理における危機対応を包括しているものと解釈することができる。

エ リスクおよびリスクマネジメント概念の定義

ここで改めて、リスクおよびリスクマネジメントの概念について考察したい。というのも先の指針におけるそれらの定義が、厳密さを求めるゆえ、抽象的で、一般に理解されにくいものであるからである。

リスク理論²⁹では、リスクの伝統的、古典的な定義として、よく知られているのは、次の算式で表されるものであるとされる³⁰。

$$\text{「リスク」} = \text{「望ましくない事象の重大さ」} \times \text{「その事象が起きる確率」}$$

この定義は、あくまでも古典的な定義であり、現

²³ 橋木俊詔「高リスク社会としての現代」『リスク社会を生きる』橋木俊詔編、岩波書店、2005年、3-14頁参照。

²⁴ このことは、亀井『危機管理とリスクマネジメント - 改訂増補版 - 』はしがき(3)頁において、明確に述べられている。

²⁵ 日本工業標準調査会審議『リスクマネジメントシステム構築のための指針 JIS Q 2001』日本規格協会、2001年、2頁。

²⁶ 日本規格協会編『リスクマネジメントシステム構築のための指針 JIS Q 2001 解説』日本規格協会、2001年、解4頁参照。

²⁷ 同上、解1頁。

²⁸ 日本工業標準調査会審議『リスクマネジメントシステム構築のための指針 JIS Q 2001』6頁。

²⁹ 瀬尾佳美『リスク理論入門—どれだけ安全なら充分なのか』中央経済社、2005年、2頁参照。それによれば、リスク理論とは、発生確率が0以上1以下である『望ましくない事象』に、人や社会がどのように対応するかを考える学問である。

³⁰ 同上、2頁。

在ではコンセンサスを得た、公式的な定義があるとのことであるが³¹、ここで重要なことは、リスク理論におけるリスク概念は確率を含む概念であり、「望ましくない事象の重大さ」とあることから明らかなように、被害、損害の程度がポイントになっていることである。このことは、先の指針における定義とも十分に符合する。ただし、リスクには、こうしたマイナスのイメージだけではなく、企業活動において「リスクをとる」という表現で語られるように、利益をもたらすプラスのイメージもある。本稿では、危機という望ましくない事象をテーマとするので、やはり、リスクについても、望ましくない事象を中心に考察したい。したがって、本稿での検討においては、リスクについてこの定義を前提に考察することとする。

また、リスクの関連する概念にハザードがある。これは、「危険(による被害)」をいうとされており、リスクは、ハザードの期待値であるとされる³²。したがって、ここでの定義でいえば、ハザードとは「望ましくない事象(による被害)」ということになる。

リスクマネジメントの定義については、指針における定義がやはり抽象的で、一連のマネジメントサイクルを形成するものであり、一般にこれを定義として用いると、煩雑となる。そこで、ここでは指針の定義および内容を要約し、リスクマネジメントとは、リスクの分析、評価を基に、リスクの回避、移転、低減および保有からなるリスク対策を定め、リスクが顕在化した際には、必要な対策を組織的に講じていく一連の過程をいうこととして今後の検討を進めることとする。

4 自治体における危機管理関係概念

(1) 危機・危機管理の定義

以上、危機管理や危機の概念に関連する先行研究を概観してきた。これらを踏まえて、本稿における危機や危機管理の概念を整理する。

まず、先行研究の内容を概括する。これらの先行

研究を概観してみると、まさに危機やリスクなどの概念、定義が多様であることがわかる。そこで、個々の定義はさておき、自治体の危機管理を考察する際の論点を大づかみに把握するならば、次の2点が指摘できるであろう。第一点は、危機(危機管理)とリスク(リスクマネジメント)とに相違はあるかということ、第二点は、行政(自治体)の危機管理と企業の危機管理との相違はあるかということである。

ア 危機(危機管理)とリスク(リスクマネジメント)

まず、第一点目の危機(危機管理)とリスク(リスク・マネジメント)の相違についてである。佐々は、この両者を明確に区別している。佐々は、危機は生死にかかわり、予測不可能であり、リスクは損得に関するもので、予測可能なものであるという。大泉の見解も、佐々が主として国家な事象を想定しているのに対し、企業のそれを想定しているという相違はあるものの、危機とリスクについての考え方において共通点を有する。リスクが損得に関するものという考えは、リスクの持つプラスのイメージを考慮すると、その意味では説得力をもつ。

しかし、予測可能なリスクでもそれが実現すると、生死にかかわる重大な被害に関するものもある。たとえば、BSE(牛海綿状脳症)に感染した牛肉を食する場合、新型ヤコブ病を発症するリスクが存在することなどは格好の例であろう。これは損得では割り切れない部分を持っている。佐々らによる概念規定は、厳密なものではなく、それぞれの特徴を強調しているものである。したがって、単に、リスクと危機とは異なるということはいえないのではない。

そこで、亀井や金重の見解に注目したい。ここでは、リスク理論でも提示された被害の程度に着目した考え方が示されているからである。また、加藤の危機概念に関する見解も蓋然性という表現から、リスクと共通する確率概念が含まれているといえよう。そして、リスク論あるいはリスクマネジメント論の立場からは、危機管理はリスクマネジメントに包含される。したがって、危機概念もリスク概念に包含されるといってよい。リスクを前節のとおり捉えるならば、リスクのうち被害や損害が甚大になるおそ

³¹ 同上、127-128頁参照。

³² 同上、57頁参照。また、吉川肇子『リスクとつきあう 危険な時代のコミュニケーション』有斐閣、2000年、40-41頁でも同様の定義がなされている。

れのあるものを危機と捉えることは、むしろ合理的であるといつてよい。

以上により、危機とリスクの関係を概念的に図示すると、図1のとおりである。リスクとは、「望ましくない事象の重大さ(被害の程度)」と「その事象が起きる確率(発生確率)」との積をいうのであるから、図1の網掛け部分で表すことができる。そして、危機とは、リスクのうち被害の程度が甚大になるものをいうのであるから、発生確率の高低を区分する線

がある。組織への信頼性があるのはじめて行政活動への信頼性も生まれる。したがって、行政組織に対する信頼性が失われるということは、行政活動を展開する上で大きなマイナスとなるからである。とかく組織防衛というと、不祥事の隠蔽というネガティブな側面が強調されることが多い。しかし、ここでは、信頼性の確保という目的からそのための対策や対応を行うというポジティブな意義を強調しておきたい。

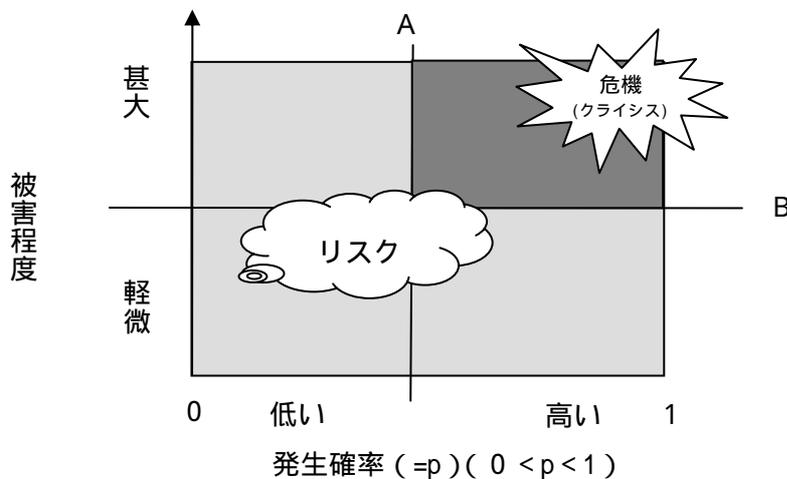


図1 リスクと危機(クライシス)の関係

(出所：間野純一氏との平成18年9月11日の意見交換に基づき吉野毅が作成)

分Aと被害程度の軽微と甚大を区分する線分Bで区分される座標の第I象限に潜在するものであると表現できる。

イ 行政(自治体)の危機管理と企業の危機管理

次に、第二点の行政(自治体)の危機管理と企業の危機管理との相違についてである。この点については、その目的が異なるという見解が主となっている。企業の危機管理の目的は、究極的にはその企業の存続である。つまり、組織防衛といつてもよい。企業は、社会への貢献をも含めた社会的意義を、存続し事業を継続することによってのみ発揮できるからである。一方、行政(自治体)の危機管理の目的は、住民の生命、身体及び財産に対する重大な被害を防止することにある。したがって、両者は異なるものであるということになる。しかし、行政の危機管理にも、組織防衛という側面もあることは看過してはならない。自治体において行政活動を行うために組織

また、行政(自治体)の危機管理を考える場合、青山のいう誰にとっての危機なのかという視点と、そこから見た市民にとっての危機という概念は、きわめて重要である。自治体における危機管理の対象としての危機が広がりを見せる傾向の中で、概念を規定しうるものであるからである。この意味から、組織防衛についても自治体の職員の保身にかかわるものではなく、あくまでも市民・住民からの信頼性の確保に限定されるべきであろう。

以上から、行政の危機管理と企業の危機管理については、その目的に差異があるとはいえ、対立的に差異があるというわけではなく、公共性の分だけ、行政(自治体)の危機管理の方が広い概念であるといえよう。

ウ 自治体における危機管理概念の定義

さて、以上の考察をも踏まえて、まず、本稿冒頭の仮定義について検討する。本稿の冒頭では、内閣

法第 15 条の規定における定義を基に、次のように仮定義をした。すなわち、危機とは住民の生命、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をいい、危機管理とは危機への対処及び当該事態の発生を防止をいう、と。ここでの問題点は、第一に、この仮定義では組織を対象にした危機管理が含まれなくなってしまうことである。前項で述べたとおり、組織への信頼性があるのはじめて行政活動への信頼も生まれる。したがって、組織防衛的側面をも考慮した定義でなくてはならない。第二に、リスクと危機との関係について考慮されていないことである。先述のとおり、リスクと危機とを明確に異なるものとする見解は否定的に解されるべきであり、また、先行研究でも多くがリスクと危機について、リスクが変化し危機になるという趣旨の主張がなされているからである。そして、このことは、危機がリスクに包含されるとするリスク理論の考え方とも符合するものである。

そこで、本稿における自治体の危機および危機管理の定義について改めて検討する。その際、これまでの考察から、次のことを前提としておきたい。すなわち、①本稿の冒頭で述べた危機の多様化を踏まえたものであること、②危機とリスクとの関係を考慮したものであること、③行政(自治体)が対応すべきものであるという視点を有すること、④内包的定義であること、である。そして、これらを考慮し、金重と真山の所見およびリスク理論の考え方を援用することとし、次のとおり、本稿での定義を提示したい。

自治体が対応すべき危機(クライシス)とは、地域社会において、住民の身体・生命・財産に対して、または当該自治体、企業およびその他の団体などの機能に対し、被害や損害が発生し、または発生するおそれのあるリスクが変化し、被害や損害の程度が甚大となり、または甚大となるおそれのある事態をいう。この場合において、リスクとは、住民の身体・生命・財産にとって、または自治体、企業およびその他の団体などの機能にとって望ましくない事象が発生する確からしさ(期待値)をいう。

したがって、自治体における危機管理とは、危機についてその発生の防止策を講じ、回避を含めた発生時の準備を行うとともに、発生した場合にその被害を局限化するための応急や復旧のための措置を講ずる一連の循環する活動をいう。

なお、危機管理の具体的内容については、中郵の所見の中で、4つの要件が提示されている。これを援用した危機管理の内容の捉え方に関する基本モデルを次項において検討したい。

(2) 危機管理の基本モデル～危機対応の各段階 ア アメリカにおける危機管理の4段階

危機管理をどう捉えるかということは、自治体の危機対応について考察する、あるいは具体策を構築する際の枠組みの提供という意味において重要なことである。これについては、危機管理の概念を前項で検討した際に、中郵章の所見の中で、4つの要件が提示されていることを述べた。すなわち、事前準備 (Preparedness)、応答性 (Responsiveness)、復旧性 (Recovery)、減災性 (Mitigation) の4つである。これは、アメリカにおける危機管理³³の要件を基にしている。アメリカでは、これらに対応した4つの段階に分けて危機管理のための活動を展開しているのである。その4つの段階とは、予防(減災、mitigation)、準備 (preparedness)、応急 (response) および復旧 (recovery) である³⁴。

予防とは、危機が発生しないようにし、あるいは発生してしまった場合にその被害、悪影響を少なくするために行われる事前の施策をいう。地震などの自然災害の場合を想定して例を挙げれば、災害を起こす現象の研究、耐震基準などの建築基準の設定・適用による建物の堅牢化、土地利用規制などが予防

³³ アメリカでは、通常、危機管理ではなく、緊急事態管理 (emergency management) という呼称が一般的であるが、ここでは、危機管理という呼称に統一して論じる。

³⁴ 橋本信之「行政組織と危機管理」『行政の危機管理システム』(財)行政管理研究センター監修、中郵章編著、中央法規、2000年、35-39頁参照。

施策の例になる。

準備とは、予防施策により危機発生の可能性をゼロにすることができないため、危機発生時の活動によりその被害を軽減するための準備をしておくことをいう。危機発生時の対応体制を整備し、危機対応能力向上のための施策を講じることである。災害の場合でいえば、防災計画の策定、対策本部の設置体制や通信システムの整備、応急対策のための設備・物資の調達、計画に基づく訓練などを行うことをいう。

応急とは、危機発生の直前と直後の活動であり、緊急に必要な活動を実施することをいう。災害の場合でいえば、防災計画の発動、対策本部の設置、避難・救命活動など、緊急に必要な活動を実施することをいう。

最後に、復旧とは、危機発生により生じた状態を平常時の状態に回復させる活動をいう。災害を例にとれば、生活に必要な水道、電気、ガスなどのライフラインの復旧や個人の住宅の復旧などである。災害による被害が甚大であれば、災害前に復するまでには長い期間がかかることもあり得るが、これらは最低限必要なもので、早急な対応が望まれるものである。

イ 自治体における危機管理の基本モデル

以上を踏まえ、本稿における危機管理の捉え方に関する基本的なモデルを提示したい。

前項では、アメリカにおける危機管理の捉え方を4つの段階に分けて提示した。この4つの段階で危機管理を捉える方法は、わが国の災害対策基本法に基づく災害対応にも対応しているといわれる³⁵。同法における災害対策は時間軸に沿って、災害予防、災害応急対策および災害復旧の3つの局面に分けられている。このうち災害発生前の災害予防については、災害防止のための措置と災害発生時の応急対策の前提的措置に分けられるので、これを考慮すると、アメリカにおける危機管理の4つの段階にはほぼ該当するのである。このことから、危機管理に関する上記の捉え方は、実務上でも理論上でもよく研究された有効な方法といえるであろう。なお、危機管理

を研究、予防、対処、修復の4つの活動に分けて捉える青山の見解も本質的にはこれと同様であるといっているであろう。

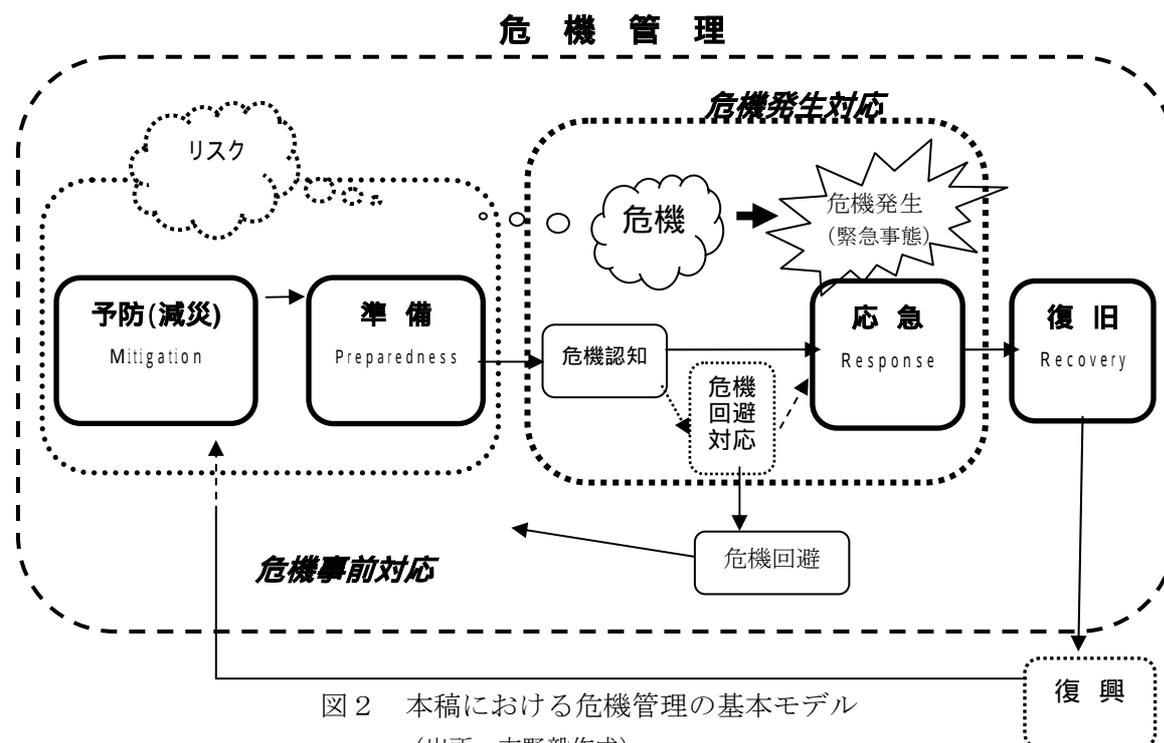
ところで、この捉え方では、危機発生前と発生後に明確に段階分けを行っている。そのため、ここでは、危機発生の認知や回避という要素が明確化されていない。これは、危機対応が自然災害を中心とした災害対策を想定していたためであろう。災害は、わかっても避けられないものであるからである。しかし、前項において提示した本稿における危機および危機管理の定義からすると、危機の回避という活動は危機管理の要素として重要である。応急という段階でこの危機の回避も含まれているとも考えられるが、より明確にする必要がある。第2節で紹介した佐々淳行の危機管理の考え方では、危機管理は、危機の予測及び予知（情報活動）、危機の防止又は回避、危機対処と拡大防止（Crisis control）および危機の再発防止という4つの要素により構成されており、「危機の回避」が明示されている。また、危機の認知とは、行政として対応すべき危機なのかどうかを、現に起きている、あるいは起きつつある事象をみて、判断して、認識することである。危機の認知も、危機対応の端緒として重要な要素である。これがあつてはじめて応急の段階に移ることができるからである。

以上を参考に、本稿における危機管理の捉え方を提示すると、図2のとおりである。

図2により、本稿における危機管理の捉え方について説明する。

危機管理は、前項で述べたように、予防（減災）、準備、応急および復旧の4段階からなることを基本とする。ここで、危機とはリスクが変化し、被害や損害が甚大となるおそれのある事態をいうのであるから、その対応を始めるに当たっては、潜在するリスクが顕在化し、被害甚大となるおそれがあると認知されなければならない。そして、認知された後、危機を回避すべく対応がなされることが必要である。ここで、対応が奏功して危機発生が回避されることが最も望ましいことになる。しかし、危機が回避できない場合、大きな被害が発生する(あるいはその蓋然性が高まる)ので、すぐさま応急活動に入ること

³⁵ 橋本信之「行政組織と危機管理」35-36頁参照。



なる。したがって、準備と応急の間に、危機認知と危機回避対応という2つの段階を明示すべきである。そして、危機認知、危機回避対応および応急の各段階を危機発生対応として捉えることができる。

次に、予防（減災）と準備の段階であるが、この段階は危機発生前の時点では、リスクに備えて、危機発生の防止策や、被害を局限化させるよう準備のための施策を展開するものである。したがって、この段階は、危機事前対応として捉える。施策、活動の性質上、リスクマネジメントの一部といってもよいであろう。もとより、危機管理の活動は、危機という状態が終了した後にその結果を検証し、さらによりよい施策へつなげるべく循環的に捉えるべきものであるから、これらの段階も危機管理の活動として捉えるべきことはいままでもない。

また、被害が甚大であった場合、平常に復るといっても長期間を要することがある。復旧活動は、最低限生活に必要なライフラインの回復を緊急の目標にしているため、そのような場合は、生活の基盤を含めて建て直しを図らなければならない。それは復興の段階として捉えることが必要であろう。ここでは、危機管理の範囲外ではあるが、復興も一応

視野に入れておきたい。

以上の内容を図解したものが図2である。復興の段階を除き、これら一連の循環する活動を危機管理と捉えるのである。これは、もちろんモデルとして捉えたものであり、実際の危機管理にはさまざまなバリエーションがありうるであろう。しかし、危機管理について考察する場合、あるいは実際に危機対応を行う場合、危機管理に関するリテラシーの基盤が必要である。本稿における危機管理の捉え方として提示した上記の見解およびモデルは、そのためのフレームワークの一つとなるであろう。

おわりに

本稿の目的は、自治体における危機および危機管理概念の定義を行い、その内容を把握するための基本モデルを提示することである。

ここまで、リスク論やリスクマネジメント研究を含めた先行研究の一部を整理・検討し、それらに含まれる論点について考察することにより、自治体における危機および危機管理の定義を提示することができた。また、あわせて危機管理の活動内容の捉え方についてもモデルとして提示することができた。

危機管理の本質とは何であろうか。それはある種の「保険」のようなものであるといえよう。個人が病気になったときを想定して、生命保険に加入することは多い。保険料の支払いは、病気に罹らなければ、無駄な出費となるかもしれない。しかし、それでも日々の安心を得ることができるし、時として迅速な加療を可能とすることにより安全にも寄与することができる。先々の生活を考えると、保険は必要なものと認識している人は多い。

同様のことが危機についてもいえる。危機もいつ発生するかわからない。平時はどうしても忘れられがちになる。しかし、それが発生したときに、何にもまして必要であり、重要性が認識される、「保険」のようなもの—それが、危機管理である。危機管理は、個人の生命保険と同様、住民の安心、そして時として安全にも寄与するものなのである。どこまで対応するかは、バランスの問題である。また、意識の問題であって、人により異なる。答えはないのかもしれない。しかし、危機管理に対する意識は不断に持ち続け、体制面の整備を少しずつでも着実に積み上げていく必要があるといえよう。自治体においては、個々の地域住民、地域における様々な主体等と協働しながら、それを行っていかなければならない。その際、真っ先に共有化しなければならない危機管理に関するリテラシーとしての知的基盤の一つが、本稿のテーマである危機管理の概念なのである。

参考文献

- (1) 青山侑編『自治体職員のための危機管理読本』都政新報社、2002年
- (2) 大泉光一『危機管理学研究』文眞堂、2001年
- (3) 兼子仁『新地方自治法』岩波書店、2001年
- (4) 亀井利明『危機管理とリスクマネジメント(改訂増補版)』同文館出版、2003年
- (5) 吉川肇子『リスクとつきあう 危険な時代のコミュニケーション』有斐閣、2000年
- (6) 佐々淳行『危機管理』ぎょうせい、1997年
- (7) 瀬尾佳美『リスク理論入門 どれだけ安全なら充分なのか』中央経済社、2005年
- (8) 橋木俊詔編『リスク社会を生きる』岩波書店、

2005年

- (9) 中西準子『環境リスク学 不安の海の羅針盤』日本評論社、2004年
- (10) 中邨章編著『行政の危機管理システム』中央法規、2000年
- (11) 中邨章、幸田雅治編著、明治大学危機管理センター編集協力『危機発生後の72時間 - いかにかに素早くかつ的確に対応するか - 』第一法規、2006年
- (12) 中邨章編著『危機管理と行政 グローバル化社会への対応』ぎょうせい、2005年
- (13) 日本工業標準調査会審議『リスクマネジメントシステム構築のための指針 JIS Q 2001』日本規格協会、2001年
- (14) 加藤朗「危機管理の概念と類型」『日本公共政策学会年報 1999』<<http://www.soc.nii.ac.jp/ppesai/pdf/journal/pdf1999/1999-01-002.pdf>> [2005年10月17日]
- (15) 武井勲「自治体組織の危機管理—危機発見の手法を中心に」『都市問題』第93巻2号、東京市政調査会、2002年
- (16) 真山達志「危機管理と計画」『都市問題』第93巻2号、東京市政調査会、2002年

(Received: September 30, 2006)

(Issued in internet Edition: November 1, 2006)