

都市の リスクマネジメント

第118回

高まる危機管理学の必要性 —連載を終えるに当たって

明治大学研究特別教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問

中邨 章



コラム「都市のリスクマネジメント」の始まり

10年以上前のことになるが、『市政』編集の方が、当時、わたくしが勤める明治大学の研究室に來られた。全国市長会が発行する機関誌に寄稿してほしいというのが、同氏の用向きであった。これを機に隔月ペースで1回、2300字をめどに原稿を出すことになった。当初、わたくしの目算では10回程度の連載で終わると考えていた。ところが、その後、寄稿継続の依頼を数回頂戴し、結局、コラムは2010年4月から2020年2月まで10年近く続いた。隔月とはいえ、これほど長期にわたる連載になったことに、わたくし自身、正直、驚いている。

この10年間に日本はさまざまな災害に見舞われた。2011年3月の東日本大震災は、わたくしがそれまで抱いてきた防災や危機管理に関する概念や考え方を、基本から揺るが

す大きな出来事であった。震災直後から若い研究者と一緒に被災地を調査に回ったが、想像を絶する被災規模と被災地域の広さに、改めて自然の力の恐ろしさを見る思いがした。災害はその後も各地で発生しているが、直近では2019年9月から10月にかけて、台風や豪雨が関東から東北地方を襲来した。集中豪雨を伴う台風は河川の氾濫や越水を引き起こし、多数の犠牲者を出した。膨大な数の住民が家屋や資産を失うという、想定外の大惨事になった。

四識の重要性和 リスクマネジメントの考え方

10年にわたった拙文は、自治体に焦点を合わせ、中でも住民、首長、執行部、それに地方議会がどう危機に備え、災害にいかに対応するべきかを探ることに注力した。このコラムでは繰り返し、危機や災害に四識（織）が極めて重要という点を指摘してきた。災害発生

の可能性を常時、認識すること、それを意識すること。そして、危機管理や防災についての知識を集めることの三識には、とりわけ注目してきたつもりである。自治体の場合には、これに組織編成が加わる。四識が肝要と目されるのは、危機や災害に対応するのは、突き詰めれば個人の問題に帰すると考えられるからである。どれほど高価な機材や機器を用意しても、それを操作するのは最終的にはヒトになる。その肝心のヒトが危機対応について認識も意識も知識もなければ、貴重な機材は宝の持ち腐れに終わる。

連載では随所に危機管理という表現を使ってきた。これに似た表現に、コラムのタイトルでもある「リスクマネジメント」という言葉がある。これはビジネス界で登場することの多い表現である。リスクマネジメントは、不測事態そのものの発生を回避することに主眼を置いている。危機発生のを芽を絶つ、それがリスクマネジメントの要諦（よつてい）である。事故や事

Risk Management

件が発生してから、手だてを考えているのは企業は持たない。先手必勝、元栓をしつかりと閉め、問題そのものの発生を抑える。それができなければリスクを最小限に食い止める。リスクマネジメントの最大の目的は、そうした課題への対応を考えることにある。企業経営では製品に瑕疵^{かし}が出ると販売は大きく落ち込む。下手をすると、それが会社破綻などのシナリオに結びつく。製造した物品から欠陥は出さない、ビジネス経営の基本原理である。

包括的な概念としての危機管理

これに対して、行政の現場では通常、危機管理が使われる。この表現には危機の発生は完全にコントロールできないという意味合いが込められている。いろいろな形を伴って危機は発生する。それは台風であるかもしれない、地震や地滑り、それに風水害である可能性もある。危機管理と呼称される概念では、そうした災害や事故が発生する可能性を所与のものとしている。そうした前提の上に立つて、災害や事故の発生にどう備えるかを検討するのが、危機管理と呼ばれる概念の目指すところである。不測事態の発生は不可避とした上で、事前準備、応答性、減災、復旧・復興などについて検討するのが、危機管理の基型になる。

危機管理には他にもいろいろな定義や理解があるかもしれない。このコラムでは、危機管理を大きくくり、包括的な概念として使ってきた。そのため、危機管理を構成する重要な要件である事前準備に、防災や減災と呼ばれる考え方を取り込んできている。防災は危機管理を構成する重要な施策である。しばしば、防災という表現だけで稿を進めたこともあるが、いずれの場合にも危機管理という概念が全体を基底する考え方である点を改めて指摘しておきたいと思う。コラムの姿勢は危機管理を基本に、防災を考え災害対策を検討し、復旧や復興に思いを寄せてきた点にある。

そうしたアプローチをとるのは、危機管理の分野では概念化という作業がなかなか進まないからである。これまでの研究は、多くが事例を中心にしてきた。ミクロな研究を積み重ねマクロな理論をつくるという作業は、災害や事故を対象とした分野ではまだまだ未成熟である。危機管理の概念化には、今後の研究に待たれる部分が多い。2003年のことになるが、わたくしは明治大学に「危機管理研究センター」をスタートさせた。センターは15年間、2018年まで続いた。ただ、2011年の東日本大震災が発生するまで、センターの活動や研究成果が注目を集めることはなかった。

それが東日本大震災をきっかけに大きく変わった。震災後になると、事件や事故が起ると報道機関からの問い合わせが、センターにひっきりなしに届くという状態に変化した。同じような傾向は最近でも見られる。災害が発生すると驚くほどの数の「危機管理専門家」と称する即席タレントがテレビに登場する。それを見るにつけ、災害や事故を地道に調べる研究、それに「ホンモノ」の危機管理の専門家が必要だという印象を改めて感じる。長期に及んだ連載の読者に感謝をしつつ、このコラムをひとまず終える。

筆者プロフィール

中邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ビクトリア大学特任教授などを経て、明治大学研究特別教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問。

現在、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。