

Prognōsis

ワーキングペーパー Vol. 6

「外国人研究者招聘ワークショップ及び公開シンポジウム『行政と危機管理』報告書」

オープン・リサーチ・センター整備事業
明治大学危機管理研究センター

2004年6月30日
明治大学危機管理研究センター

「外国人研究者招聘ワークショップ及び公開シンポジウム『行政と危機管理』報告書」

明治大学危機管理研究センターは、2003年度の研究成果発表及び、海外の研究者との意見交換を目的として、2004年6月18日、19日の両日に、外国人研究者3名を招聘してワークショップ及びシンポジウムを開催した。

6月18日は、午前と午後、各2時間ずつ、招聘研究者3名及びセンター所属の研究者7名が参加して、ワークショップを行った。各セッションとも、最初に当センター研究者2名が報告を行い、それら報告に基づいて活発な意見交換が行われた。国際的な比較に基づく危機管理研究の重要性が指摘されるとともに、今後も継続的に交流を進めてゆくことが確認された。

6月19日は、招聘研究者3名の報告、及びパネルディスカッション形式での、シンポジウムを開催した。同シンポジウムには、自治体の防災担当職員を中心に、約40名が参加し、講演後には、活発な質疑応答が行われた。

ワークショップの概要及びシンポジウムの概要、報告及び聴講者との質疑応答の要約は、以下の通りである。

1. 危機管理に関するワークショップ

日 時：2004年6月18日（金）

場 所：明治大学駿河台校舎 アカデミーコモン 10階 310J 教室

参加者：招聘研究者

ウィリアム・ウォー教授（米・ジョージア州立大学）

アンソニー・チェン教授（香港市立大学）

ポール・バーンズ上級講師（豪・クイーンズランド工科大学）

センター側

中邨章教授（明治大学）

市川宏雄教授（明治大学）

大六野耕作教授（明治大学）

谷藤悦史教授（早稲田大学）

伊藤剛助教授（明治大学）

牛山久仁彦助教授（明治大学）

下川環助教授（明治大学）

議事内容：午前の部

『Research on Crisis and Contingency Management in Japan: The Present and The Future』(市川教授)

『Preparing for the Inevitable: Japan's Ongoing Search for Best Crisis Management Practices』(中邨教授)

午後の部

『Crisis Awareness and Organizational Response Capabilities in Present Japanese Local Governments: Crisis Awareness Survey Findings』(谷藤教授)

『Crisis Management in Japanese Central/Local Governments』(市川教授)

2. 公開シンポジウム「危機管理と行政 - アメリカ、香港、オーストラリアの事例」

日 時：2004年6月19日（土）

場 所：明治大学駿河台校舎 アカデミーコモン 10階 特別演習室

講演者：ウィリアム・ウォー教授（米・ジョージア州立大学）

『Emergency management in the United States』(アメリカの危機管理)

アンソニー・チェン教授（香港市立大学）

『Crisis Management in Hong Kong: The Experience of Avian Flu and SARS』

(香港の危機管理：鳥インフルエンザ、SARSの経験を通じて)

ポール・バーンズ上級講師（豪・クイーンズランド工科大学）

『Crisis and Emergency Management in Australia』(オーストラリアの危機管理)

司 会：中邨章（明治大学）

<シンポジウム報告要約>

『Emergency Management in the United States』(アメリカの危機管理)

ウィリアム・ウォー教授(米・ジョージア州立大学)

皆様こんにちは。本日はアメリカにおける危機管理計画についてお話申し上げます。

米国における危機管理計画は、具体的な災害を受けて立案・実施されてきました。大きな洪水が発生した後は洪水対策が立てられ、大きな地震が発生してから地震対策が立てられ、ハリケーンやサイクロンなどに関しても、大きな災害が発生してその後、計画や対策が立てられました。そして現在では2001年9月11日の同時多発テロ発生を受けて、テロ対策に焦点が移っています。

まず本日のプレゼンテーションにおきましては、アメリカの危機対策のいままでの簡単な歴史を振り返った後、自助、共助、公助のあり方について、自治体の対策、国レベルの対策、ボランティアの対策についてお話しした後、三つのトレンドについてお話ししたいと思います。この三つのトレンドとは、一つは危機管理における専門家、二つめに危機管理プログラムの州および自治体における認定および基準設定、そして三つめは、ますます大きくなってきた大学の役割です。それは危機管理の教育、訓練の分野、研究の分野における大学の役割です。

アメリカでは、危機管理分野においては自助の伝統が非常に昔からありまして、ボランティアによる活動がかなり盛んに展開されてきました。私設消防団も非常に多く、たとえばノース・カロライナ州においては、いまだに消防士の79パーセントは無償のボランティアでありまして、有給の消防士は6パーセントしか占めておりません。そのほか最近では、教会や赤十字、救世軍などのNPO、市民団体、NGOなどが事前準備や初動、あるいは災害復旧などに大きく携わるようになってきています。また1950年代には、いくつもの自警団が作られました。アメリカではいろいろな危機管理当局が設立されていますが、いまだにボランティアや非常勤職員によるところが多く、フルタイムの、専任の危機管理スタッフを置いているところは非常に少ないのが現状です。

アメリカの危機管理においては、国家警備隊(National Guard)が、連邦(国)レベルでは活用されます。現在は、イラク戦争にかなりの人数の国家警備隊員が配属されていますので、国内が手薄になっているという状況にあります。他方、州の危機管理当局も非常にプロフェッショナルになってきました。軍隊にこういった部門が結びついているのではなく、州知事のオフィスなどに直属しているという傾向がみられています。

連邦プログラムとしましては、1930年代にアメリカ陸軍の工兵隊によって洪水管理対策が作られたのがそもそもの発端です。1950年代には、民間防衛計画(Civil Defense Program)が立案されましたが、こういった計画はすべて国防総省の所管でした。これ以外の自然災害に関する対応政府機能などはいろいろな省庁に分散していました。

60年代、70年代には、危機管理機能が連邦政府ではさまざまな省庁に分散していたため、調整が出来ず、非常に大きな問題になりました。当時、いろいろな大災害が起きました。1964年のアラスカ地震におきましては131人の死者が出ておりますし、1969年のハリケーン「カミール」では250名の死者が出ました。1974年に発生した大トルネードでは何百人という死者が出ておりますし、トルネードはそれ以外でも多数発生しております、そうした時に準備が出来ていなかった、そして対応がまずかったということで様々な問題を抱えておりました。

そういったなかで1969年に災害救助法（Disaster Relief Act）が制定されまして、このなかで災害担当調整官を任命するということが定められました。1974年の改正法においては、連邦政府から個人、被災者の家族、また自治体に対して支援を提供する事が定められました。ただ責任分担が明確でないということ、十分な調整が取れないということで、全米州知事協会が連邦政府による災害計画の立案を定めるように呼びかけ、その決定を採択しました。

その結果、1979年にFEMA（連邦緊急事態管理庁）ができたのです。当時大統領に就任したジミー・カーターが元知事だったので、この全米知事会の動きに関与していたということもあり、FEMA設立に至りました。そして国防総省、商務省、住宅土地開発省などの中に散在しておりました緊急管理に関する機能を、FEMAに一括して束ねるということに至ったのです。

このFEMAの設立によりまして、あらゆるハザード（危険）を対象としましたプログラムを作成しようという、今までになかった非常に革新的な試みがなされました。これがアメリカにおける近代的な危機管理プログラムの出発点であります。それまでは特定の災害に対応した計画プログラムしかありませんでした。実際にFEMAの中でもかなり対策が細分化されておりました。これからは広義のあらゆる災害とハザードをとらえて、政府がどのような役割を果たすかということ定義しなくてはならないということで、そういった計画がまとめられました。

こうした結果、FEMAのもとで減災性（mitigation）・事前準備（preparedness）・初動体制（response）・災害復旧（recovery）を対象とした大きなプログラムがなされるにいたったわけです。災害の起こる前の段階に今まで以上に焦点を置こうという方向性も打ち出されました。クリントン元大統領は、FEMA長官に、アーカンソー州の元危機管理長官であったウィット氏（James Lee Witt）を任命しました。彼は州で働いた経験があるということで、自治体の関係者と非常に強いパイプを持っていたので、効果的にFEMAの運営に当たることができました。そして組織を再編しまして、ただ単に洪水や地震など発生した災害に対する対策を練るということではなく、広義のプログラムを立案することに重きを置きました。またそれまでのようなトップダウン型の命令系統にウェイトを置くのではなく、州などの危機管理グループとの協調体制に重きを置くという傾向になりました。実際、クリントン政権の業績の最も重要なものの一つとして、FEMAが挙げられております。

そして2003年におきまして、国土安全保障省が設立されました。これは9・11の同時多発テロを受けて設立されました。国土安全保障省は自然災害ではなく軍事的な災害、攻撃

を対象として設立されたものですので、私どもが FEMA において対象としているような自然災害を対象としたものではありません。

ですので、今あまりにテロに注目が集まっているために、自然災害、あるいは人的災害に対する FEMA の能力が失われてしまうのではないかという懸念が台頭しております。

一方で、アメリカでは危機管理の分野において様々なプラスの展開も見られております。まず、現場に働く危機管理担当官の技能が高まっているということです。現在、公認プログラムというものがありまして、定められた教育訓練を受けた人に資格を認定する公認危機管理研究制度というものが導入されました。

そしてこの分野専門の組織がたくさん設立されております。配布資料¹の中にリストがございますのでそれを読み上げることは致しませんが、ご参考になさって下さい。また知識、技能、そして能力に関しては共通のプールができつつあります。

また基準策定も活発に行われておりまして、MFTA1600 という基準が全米防火計画協会によって作成されております。これは政府および民間企業を対象とした基準です。

また危機管理官の公認プログラムというのが導入されております。先程申し上げました全米防火計画協会のプログラムが、自治体及び州の危機管理計画に導入されて、こういった基準を遵守するプログラムが増えています。

現在、州で認定された危機管理計画を持っているところはコロンビア州、フロリダ州になります。そして準認定地区がアリゾナ州、ノースダコタ州になります。そして州以下の自治体を対象としたプログラムが来年の7月から開始される予定です。

こちらにその危機管理計画、認定プログラムの基準・設置項目をリストアップいたしました。読み上げることはしませんが、通常の危機管理として当然入ってくるような災害危険度の特定リスク評価、災害危険度の経験などのみならず、予算の立案、運営、人的資源や経済的資源、予算の効率的な使い方、そして市民とのコミュニケーションや連絡を効果的に行われるかという項目も含まれております。つまり危機管理で通常思い当たるような項目のみならず、通常の公共機関を運営するのに必要な項目も盛り込まれているという点が重要です。

三つ目の重要な傾向は、大学の役割が拡大しているということです。研究や教育プログラムなどの分野で、大学がますます重要な役割を果たすようになりました。いくつかの教育機関において、この分野における長期のプログラムを提供しているところもあります。あるいは専門の図書館を設置したり、データを収集して危機管理関係機関、市民団体研究者、あるいは個人に対して提供したり、また危機管理プログラムに対して寄付金を提供しているような基金を集めて会議を開催したり、非常に活発に活動を展開しております。

この中で最も著名な研究所がデラウェア大学の災害研究所で、設立以来40年、今年で41年を迎えることとなります。

また危機管理研究センター管理部門に起きましたは、大学で様々なコースが提供されるようになりました。1995年当時は大学の課程では5つしか提供されていなかったのですが、今年はその数が113に増えています。

結論としては、アメリカの危機管理分野においては、災害にシフトが行われております。技能、プロフェッショニズムを重視する傾向になりました。災害に強いコミュニティ、災害に対し強靱性のある人たちを育成しようという動きが活発化しております。そして持続可能性との関連性についても検討されるようになりました。FEMA の先行きに関しては不確実性が残るものの、こういった技能及び専門的な知識に重きを置くようになったということは非常に前向きな発展だと思います。

ご静聴ありがとうございました。

¹ 講演時に配布した英文資料。Prognōsis Vol.7 「Emergency Management in the United States」に収録。

<シンポジウム報告要約>

『Crisis Management in Hong Kong: The Experience of Avian Flu and SARS』
(香港の危機管理: 鳥インフルエンザ、SARS の経験を通じて)

アンソニー・チェン教授 (香港市立大学)

皆様こんにちは。本日はこのような場にお招き頂き、光栄に思います。本日は香港における鳥インフルエンザと SARS の事例に基づいて危機管理の話をしたと思います。

ペーパー¹は非常に長いので全ての点についてカバーすることはできません。ペーパーの前半部分についてはなるべく手短かに済ませ、後半の分析の部分、鳥インフルエンザと SARS に時間を割きたいと思います。

まずペーパーの紹介部分におきましては災害の定義、災害の影響について簡単に提供しています。あらゆる危機が社会に関して影響を及ぼし、災害の中には経済的な被害、そして人命の被害をもたらすものもあります。自然災害もあり人的災害もありますが、この中間としまして、発生源が自然でも、人的要因によって状況がさらに悪化する災害もあります。行政としましては、事前準備そして初動体制を整備しておき、実際に災害が発生したときに十分に対応できるような政治的な能力、そして組織的な能力を備えておく必要があります。

第 2 部におきまして、香港における災害そして危機管理について説明しております。香港はある意味で災害に関しては非常に豊富な経験を有しております。毎年台風、暴風雨、洪水、地すべりなどの災害を経験しております。そして人的災害も非常に多く発生しておりまして、90 年代には非常に大きな人災が発生しております。例えば 1996 年のビル火災などがその一つで、大勢の死者を出しております。

1994 年 11 月、香港政府は防災計画 (Hong Kong Disaster Plan) を発表しました。これは全般的な計画で、各省庁の役割、そして責任分担を規定し、災害が発生したときの調整のメカニズムを規定したものでした。災害警報が発せられると政府の下で危機調整センター (Emergency Coordination Centre) が設立されまして、この本部におきましてさまざまな複数の省庁における役割の調整が行われます。

そして災害管理を担当しております省庁は合計で 30 あるのですが、それぞれ個々の計画を持ってあります。このように香港は過去からかなり豊かな経験を持って危機管理に望んできました。しかし、危機管理防災計画も練られているにもかかわらず 1997 年の鳥インフルエンザ、そして昨年の SARS におきましては、効果的な対応ができませんでした。

そして次のセクション、英文ペーパーの 4 ページ以降におきまして、鳥インフルエンザ及び SARS の発祥についてその経緯を説明しています。まず鳥インフルエンザについてコ

メントします。

この鳥インフルエンザの際に、政府は二つの側面で大きな失敗を犯しております。まず連絡・コミュニケーションの側面と、発生後の初動体制の側面です。まずコミュニケーションの面での失敗は、この鳥インフルエンザが発生したときに感染している鳥の評価について、過小評価した数字を公に発表することによって、何とか市民を安心させようとしたことが失敗の元になっております。公正担当局長自身が「毎日鶏肉を食べている、大丈夫だ、過剰反応するな」ということをコメントとして発表しています。ところがそのたった2週間後に政府は生きた鳥の売買を禁じ、そして150羽の鳥の処分を命じました。したがって政府はこのように十分に情報を一般市民に対して提供していなかった、そして市民の知る権利を無視していた、そして十分に事実を知らせないことによって人々の生命を危機にさらしていたのです。更に混乱させた要因としまして、政府が全ての鳥を処分する命令を発したということです。その処分の現場が非常にイメージとして悪かった、その結果香港の印象が悪くなったところです。省庁間の調整が欠如していたということで、更に各省庁の役割や責任分担に関して混乱が発生しました。鳥インフルエンザの結果、香港市民は公共サービスや関係省庁の能力に対する信頼を失いました。ですからもともと衛生分野における危機であった危機が、政府全体の危機になってしまいました。

そして同じことがSARS危機のときにもおきたのですが、このときは更に深刻でした。英文ペーパーの7ページをご参照ください。SARSの危機の詳細は割愛します。添付資料のところで時系列の紹介が含まれています。少しかいつまんで申し上げますと、そもそもSARSの発端は2003年2月末に香港を訪れた広州出身の医師が感染していたことに始まります。この人物があるホテルに滞在中に宿泊客及びホテルの来客に感染し、そしてこの伝染病が香港、シンガポール、カナダ、ベトナムに広がりました。それからまたグローバルにこの問題が広がっていったところは皆さんご存知のところでありまして。そして香港だけでもSARSによって死亡した人の数が300人に至っておりますし、SARSの影響を受けた人は1755人にのぼっております。そしてSARSがもたらした経済的損失は400億香港ドル(約5,632億円)と試算されております。

SARSの問題の発生後、3つの調査が行われました。ひとつは、政府が設立したSARS専門家委員会が行われた調査があげられます。第二に、病院管理局のレビューパネルによる報告書が提出されています。そしてもう一つは、議会が主導で行っております現在続行中の調査です。ここですでに終わっている二つの調査、つまり政府専門家委員会の調査と病院管理局の調査の結果が出ております。

まずこちらが専門家委員会の調査報告ですけれども、調整と共同作業の側面について、3つの視点から分析しています。第一に、伝染病の制御について公衆衛生当局及び医療当局との間でどこがリーダーシップを取るか、どこがどの役割を担い、責任を負うかということに対して混乱がありました。これほど規模の大きい発症に対応できるような法律はなく、この分野の法律はあまりに古すぎ、大きなレベルでの計画が欠如していた、また中央で調整する能力が欠如していたということです。省庁における十分な調整が取ら

れていなかった、厚生省及び病院当局において調整が行われなかった、そしてこういった省庁と民間との間のコーディネーションも行われていなかったということです。また中国本土の州の衛生当局、医療当局、あるいは北京の厚生省との連携も行われていませんでした。

第二に、監督及び病院現場での管理のサポートについて、いろいろな欠点が指摘されています。モニタリング情報、データ管理のシステムとプロセスに不備があった、また公立病院、あるいは公立の衛生機関における受け入れ態勢が不足していた、そして職員が初動体制を取れる能力を持っていなかった。病院スタッフの間での知識が欠如していた。混乱があったということで院内感染の問題、そして職場衛生管理の問題が発生していた。またこの疾病に関する研究及び教育も不十分で、この分野を専門としている大学の間での協力が不十分でした。

第三に指摘されている側面が、連絡及び地域社会との連携です。ここでは3つの問題が指摘されています。まず、マスコミ、公的部門、医療機関の職員、患者、そして患者の親戚とのコミュニケーションが不足していた。SARSを制御し、その影響を管理していくための必要な地域社会とのコーディネーションが欠如していた。次にSARSのインパクト及びその後遺症などに関する十分な努力が払われていなかったという問題です。この政府専門家委員会の報告書の指摘で分かるとおり、鳥インフルエンザの問題の際に露呈した調整の欠如及びコミュニケーションの不備という問題が改めてSARSの時にも顕著になってきます。

次に病院当局の行ったレビュー、報告書の内容です。時間も限られていますので、今お話ししました政府専門家委員会の報告書の内容と非常に共通していますので、詳細は割愛します。いずれにしてもこの事件で二つの公式に行われた調査結果をまとめてみたいと思います。ペーパーの9ページをご参照ください。この二つの報告書を読むと、SARSというウイルスがそれまでは知られていなかった、そしてその伝染及び影響に関しては過小評価されていたという事実がありました。そして、伝統的な実証ベースの疫学的な評価しか取られて来ませんでした。更にその被害を悪化させた原因は、十分に正確な、時期を得た情報提供がなかったということ、市民に対するきちんとした連絡がなかったということ、そして是正措置の調整が図られなかったということです。関係省庁の組織及び運営に関するいくつもの問題が露呈しました。そして省庁間の調整は非常に限定的でした。世論も、そして医療関係者も政府を厳しく非難しました。それは早い時期において深刻にこの伝染病について検討しなかったということ、そして警告を発するのが遅すぎたということでした。

それでは英文ペーパーの10ページ以降、分析の部分に移りたいと思います。

まず、リスクの認知と事前準備についてです。ここで5点ばかり指摘します。

第一に、SARSの初期段階におきまして、政府も病院関係者も、過去の経験と常識に頼りすぎ、過度の安心感、満足感に陥ってしまっていました。冒頭で申し上げた、政府が練り上げた香港防災計画は、それまでに香港が度重ねて経験してきた、慣れてきた災害しかカバーしておらず、SARSのような伝染病を対象としたものにはなっていなかったのです。そして現在においても、もはやSARSの経験があるにもかかわらず、政府は未だ危機管理

体制の見直しを始めておりません。

第二に、香港防災計画には、組織の細分化及び官僚主義が残っており、例えば SARS とまた別の疾病との交差感染のような、さらに悪い結果を導く危険性に対応することが出来ませんでした。

第三に、どのような危機であっても、その危機が進展する過程において、新たな危機や災害が発生するという可能性があるということに対して、十分に認識されているとはいえません。

第四に、香港は今まで、従来型の伝統病、例えばコレラ、あるいは結核などの制御に関して、成功してきた経験があります。それで自己満足に陥ってしまった結果、70年代以降、公衆衛生に対する投資はほとんどなされておられません。この分野におけるほとんどの投資は、外科分野などの投資に対して行われており、予防に対する投資がほとんど行われていませんでした。

第五に、モニタリングの手法ゆえに、危機の認識解釈に関してバイアスがかかっていったということです。医師らは伝統的なハードデータに、疫学的データに基づいたアプローチしか使わず、コミュニティから上がってくるようなソフトな情報に関しては使い慣れていませんでした。

それでは危機管理構造とその過程における問題点について説きたいと思います。英文ペーパー12ページ以降です。

まず危機管理の計画立案、明確な指令、調整の構造が欠けているということ、そして下部組織の管理・支援の体制が不十分であるということが指摘されます。SARS の時もその前の鳥インフルエンザの時も、省庁間の調整が不十分であるということが認識されました。

二点目に10年ほど前から政府は権限の分散を行ってきております。ただ政府機能を分散すればするほどそれだけ調整が重要になってきます。ですから、「自治」と「政府の共同作業」という相矛盾する要素のバランスをとることが極めて重要であります。

三つ目に組織文化の衝突が上げられます。香港では、病院管理局（Hospital Authority）が、病院を企業のように経営しようという目的のもと、1990年に独立機関として設置されました。その結果、文化の衝突、つまり「経営指向型の文化」と「医学専門家の文化」との衝突により、病院管理局のトップの経営者と現場で働く人たちとの衝突が起き、コミュニケーションの分断が起きてしまいました。病院管理局によるレビューパネルの報告書の中では、「医療現場の職員にとって、病院経営者は遠い存在だと思われており、いつもミーティングばかりして急がしそうであるというイメージだった」ということが指摘されています。組織間の対立の問題もあります。SARSにおきましては、現場の医師と大学医学部の教員の間で衝突があったと指摘されています。そして厚生省と病院管理局との間の衝突もありました。複数の病院の間での競争もありました。省の大臣と厚生省の役人との間での衝突、病院管理局の担当者と厚生省の役人との間の衝突などが指摘されています。

最後の部分、危機管理の政治的側面に入りたいと思います。

まず、より広いコミュニティレベルにおいて発生する危機管理に関する様々な問題はコミュニケーションに関する問題、そして信頼関係に関わる問題があります。危機管理にお

いて世論のパーセプション、見方をどのように管理していくかということは極めて重要です。小さな事故として始まったことも、社会的要因、あるいは心理的要因が加わることによって規模が拡大し、複雑になっていくことがしばしばあります。

そして 2 点目ですが、決して災害を過小評価してはならないということです。ここで二つばかり事例を挙げたいと思います。まず「オレアリ婦人の牛 (Mrs. O'Leary's Cow)」という牛の話なのですが、19 世紀中旬にオレアリ夫人が飼っていた牛のうちの一頭が納屋で石油ランプを蹴って小火を起こした。しかし、これがどんどん拡大し、ついにはそれがシカゴの町全体を巻き込む大火に発展しました。二つ目の事例は、ご存知マーフィーの法則で、「失敗する可能性のあることは、いつかは失敗する (Anything that can go wrong, will go wrong)」ということです。

その次に、「一般に対してどこまで伝えるか」という問題に内在する矛盾についてです。コミュニケーションというのは科学であると同時に技術でもあるわけです。それは科学的データに基づいて正確な情報を伝達しなくてはならない反面、政府を信頼させるというような技術も必要だからです。

その次にここで指摘したいのは、クリストファー・フッド教授が提唱しております NATO モデルというものです。NはNodality(情報) AはAuthority(権限) TはTreasure(財政) OはOrganization (組織) です²。政府が使えるツールとしましてはNの情報、Aの権限に依存するほうがコストを節減できます。

しかしながらこの情報の権限を政府が効果的に活用できるかは、その政府・自治体に与えられた信頼によってきます。SARS の際、香港政府はその信頼を失いました。そして全ての政府や自治体にぜひ認識していただきたいことは、どのような危機であってもどのようなことが原因であったとしても、それが最終的にきちんとした対応ができなければ、政府にとっての大きな危機になりうるということです。それが、昨年香港政府が学んだ教訓です。世論は SARS に対する政府の対応に余りに強い怒りを感じた結果、昨年の 7 月 1 日において 50 万人が参加した反政府デモが起きたのです。

ご静聴ありがとうございました。

¹ 講演時に配布した英文資料。Prognōsis Vol.8 「Crisis Management in Hong Kong : The Experience of Avian Flu and SARS」に収録。

² Hood, Christopher (1983) *The Tools of Government*, London: Macmillan

<シンポジウム報告要約>

『Crisis and Emergency Management in Australia』(オーストラリアの危機管理)

ポール・バーズ上級講師(豪・クィーンズランド工科大学)

皆様こんにちは。本日はこの明治大学におきましてオーストラリアが危機管理分野においてどのような活動を展開しているかお話できることを光栄に思います。

まずオーストラリアにおける危機管理の概要、及びその役割及び責任分担についてお話しします。そして危機管理に対する初動体制がどのように実施されているかについてお話しします。また教育訓練と研究について触れます。最後に危機管理分野における新たな課題について申し上げます。

まずわが国について少し説明しましょう。オーストラリアは非常に平らな砂漠のような国です。こちらのスライドで示しております地図の黒い点が打たれているところが、人口が集中しているところです。真ん中は砂漠地帯です。ですからここでは危機管理問題はありません。危機管理計画は沿岸部の都市発展と共に発展をしてきました。わが国は様々な自然災害に直面します。まず雷です。これでかなり農村地における火事がかなりの頻度で発生します。落雷により山火事が発生し、それが都市部に延焼することがしばしばあります。ご存知かもしれませんがシドニーですら山火事が広がったことがあります。これは消防隊員が撮った写真です。また加えて洪水が発生します。それにより交通手段が分断されます。水位が上がることにより、輸送手段のみならず都市全体が危険にさらされることがしばしばあります。

それでは本題に移りたいと思います。

オーストラリアにおいては連邦政府、州政府、そして自治体と、明確に分けられています。1974年以前、オーストラリアにおいては災害対応に関して自助の扱いがとられていました。1974年にダーウィンでサイクロン「トレイシー」が発生したことによりまして、災害対応の全国レベルの調整計画が練られました。その計画の中で NDO (国家災害機構: National Disaster Organization) が設立され、国防省の下に置かれました。1993年には NDO は EMA (オーストラリア危機管理局: Emergency Management Australia) という新しい組織が設立されました。その後 2001 年において、EMA は国防省から司法省の所管に移行しました。ですからアメリカと同様に自助から公助へと焦点がシフトしてきております。

では連邦政府の役割と責任についてお話しします。

まず連邦政府の責任としては、主に以下の 10 点が挙げられます。第一に、全国レベルの政策を策定し、州政府との協議の場を設けること。第二に、州政府に対して、戦略的な分析の方法や、危機についての評価の方法などについての指導・助言を行うこと。第三に、国レベルの機関と、州レベルの機関、特に危機管理に関する計画や実施を担当する機関と

の協力体制の確立を整備すること。第四に、州の専門家育成能力の向上を支援すること。第五に、危機管理分野における訓練の基準や、危機管理能力に関する基準を策定すること。第六に、訓練マニュアルや、市民を啓発するための情報を提供すること。第七に、国内外の情報源から得られた科学的、技術的情報を提供すること。第八に、そしてケース・バイ・ケースの状況に応じた、機材の購入資金を提供すること。第九に、州からの要請に応じて支援を提供し、州の能力を超える事態においては、他の州からの支援や国際的な支援を調整すること。そして第十に、必要に応じて連邦法を制定したり、全国レベルで一貫性を担保するためのガイドラインを作成したりすることです。

日常的危機分野に携わっております連邦レベルの省庁はいくつかあります。保険・高齢者担当省 (Australian Department of Health and Ageing)、運輸・地域サービス省 (Department of Transport and Regional Services)、農業・水産業・林業省 (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry)、オーストラリア海上保安庁 (Australian Maritime Safety Authority)、国家測量局ジオサイエンス・オーストラリア (National Mapping Division, Geosciences Australia)、家族・コミュニティサービス省 (Commonwealth Department of Family and Community Services) そして気象庁 (Bureau of Meteorology) などが挙げられます。その災害の性格により、複数の省庁が協力します。

では次に、州政府レベルにおける役割の説明です。主に7つの役割があります。

第一に、国レベルでの政策策定に対して意見を述べたり、中央政府との協議の場に参加したりすること。第二に、危機管理における能力開発と維持の責任を負うこと(これには、州内でテロが発生した場合における対テロ対応の能力の開発も含まれています)。第三に、人、動物、植物関連の疾病にまつわる緊急事態が発生した場合の対応能力を身につけること。第四に、その州特有の環境や条件に合った計画やプログラムを策定すること。第五に、連邦政府や他の州と協力して、国レベルの政策や計画を効果的に実施すること。第六に、国のガイドラインにそって州法を立法化したり、州民に情報やガイダンスを提供したりすることによって、州内の全てのコミュニティにおける安全性に対する認識を高めることです。

続けて、州レベル及び連邦レベルで危機が発生した場合の初動体制において、どのような調整が行われるかということの説明したいと思います。

最も重要なレベルが皆様のレベル、つまり地区・自治体レベルです。オーストラリアにおいて自治体は一番その地域のニーズをよく理解しており、初動体制の責任を負うと理解されています。自治体レベルにおける防災計画の立案は、「自治体の災害管理グループ」(Local Disaster Management Group)の責任になっております。危機が発生した場合にはこの災害管理グループが自治体の調整本部において機能します。

もし自治体レベルでは対処できない危機が発生した場合は、郡 (district) に要請を行います。郡では、危機管理に関して警察がその調整の責任を負います。そして要請に基づいて自治体にフィードバックを提供します。もし危機が非常に深刻な場合は、州知事を長とする「重大事件・事故グループ」(Major Incidents Group)というチームを州レベルにおいて設立します。そして、その危機が極めて危険であり深刻な場合には、連邦レベルにお

いて同様のグループが設立されます。連邦レベルでチームが設立されると、閣僚級のメンバー編成が行われ、首相がその長を務めます。

上記で紹介した、あらゆるレベルにおいては、GIS などの地理的情報が活用されます。GIS の活用とともに、毎年こういった計画が効果を発するかどうか試験するためにトレーニングが数回開催されます。そして減災 (mitigation) も非常に有用な要素です。ある自治体が被災した場合においては、その復旧の費用が連邦政府からの予算として提供されます。連邦政府は、その災害の原因となったかもしれない様々な原因に関して、自治体レベルでの設備投資を奨励しています。連邦政府から災害時に出された減災の予算をきちんと自治体で活用しないと、次に災害が発生したときに、連邦政府は潤沢な予算を提供してくれません。各州においては減災委員会があり、かなり大きな役割を果たしています。コミュニティ内における危険地域、危険性の特定を行っています。

それでは、危機管理に関する教育訓練の研究に移ります。大学を拠点とする自然災害を対象としたオーストラリアのセンターとして 3 つあります。また大学ベースのセンターとしては産業型、社会型、技術型などの災害を対象とするセンターもあります。現在最も革新的なセンターとして、コミュニティベースのリスク及び安全危機管理を対象としたセンターが設立されています。ここでは、危機の測定・認識、減災、初動体制 3 つのテーマが主な目的として掲げられております。連邦レベルにおいては、EMA が訓練機関 (a training Institute) を運営しています。その機関は災害および危機対応計画を主なテーマとしており、全国ベースで活動展開しています。最近この機関が取り上げ始めたテーマは核・生物・化学関連の災害に対する対応です。先程スライドでお見せした自然災害に加えてこういった危機も加えています。

オーストラリアにおいて新たな分野として台頭しているのがこの危機管理 (Crisis Management) です。日本の霞ヶ関であった地下鉄サリン事件、バリ島爆破事件、そして 9.11 同時多発テロなどにより、オーストラリアでも危機に対する見方が様変わりしました。これまでのよく知られた、あるいは経験済みの危険から、予想外の危険に注目が移っています。そのため、市民、国民、世論は不確実性、そして複雑さに対する懸念を高めています。結果として、微妙ではあるものの非常にいろいろな要素が社会に対し、コミュニティに対して影響を及ぼしています。ですから自然災害もあり、技術によって引き起こされる災害もあれば、極端な危機もあります。

その結果、オーストラリアで最も重視されているアプローチが、地域社会に対する被害をいかにして極小化することができるかという観点からのアプローチです。そして市民の政府に対する信頼を維持できるかということです。この危機管理アプローチの主たる要素ですが、緊急事態に対する対応を改善するだけではありません。それに加えて危機が本格的に発生する前に予測する能力を開発する。そしてより早期に対応することにより、被害を削減するということです。

危機は時として突然発生し、そして非常に大きな影響を及ぼすことがあります。ごくありふれた災害であったとしても、社会や政府の構造が複雑になればなるほど、深刻な影響を受ける危険性が増すといえます。「日常的な (しかし深刻な事態に陥った) 危機」として挙げられるのが、エクソン・バルデス号の油濁、シンガポールで発生しイギリスにまで及

んだベアリングス銀行の破綻、そしてエンロン事件など。これらを踏まえ、オーストラリアでは、旧態然とした災害対応的なアプローチから、一步先に進めようとしています。これにより、企業破綻、倒産、あるいは技術的な災害なども、災害の範疇に含めようとしています。

ここで 3 つの問題が提起されます。第一に、こういった事象を食い止めることができたのだろうか、第二に、被害をもっと軽減することはできたのだろうか、第三に、こういった事象を予測することができていたのだろうか、という問題です。例に挙げたこれらの災害や事故においても、問題が発生しつつあるという兆候はあったはずですが。政府でも企業でも、内部統制が不備であったという問題はあるでしょう。この問題の兆候は認識されないこともあったし、認識されても無視されていることもありました。

ではオーストラリアにおいてこういった新たな問題にどのように対応しようとしているかということについてお話ししたいと思います。

上に挙げた 3 つの問題を解決するためには、第一に、官民において、こういった種類の危機に対する危機管理の能力をつけることが必要です。不確実で困難な状況下においても効果的な意思決定ができるように、危機に対する効果的、即応的な対応力を向上させなければなりません。私どもは、ここで最も重要なのは危機管理における意思決定と考えます。

第二に、危機が発生する前、そして発生後においても、サービスと事業活動の継続を担保しなくてはなりません。たとえ危機が発生した場合でも、官民が一般市民のニーズを満たせるように、支援を提供することが必要です。

第三に、複数の場所で同時に複数の危機が派生した場合における短・中期的な対応策、初動体制についても、事前に定義しておかなければなりません。被害が発生する、あるいは深刻化する前に、戦略的に重要な場所はどこか、危険度が高い場所はどこかを把握し、危機が発生した場合にどのような影響を受けるかについて、事前に予想する能力をつけなければなりません。

第四に、予期していなかった、あるいは不測の事態に対して、組織的・社会的に対応できるように力を提供することも必要です。例えば、事業活動の継続のための計画立案などです。つまり災害が発生した後の雇用を維持することにより、復旧がスムーズに行くようにするということです。

最後になりましたが、今後についてです。オーストラリアの危機管理分野において現在非常に重要視されているのが「リスクの連続体」(A Risk Continuum) という概念です。この中には非常に高い頻度で発生する、被害は余り大きくない事象が含まれますし、テロのように、被害が大きい、そして頻度が低い事象も含まれます。今後は事象別、システム別の現象に対応する能力を向上させていきたいと思います。また脆弱な分野について予想し特定し、そして求人性を養う能力を向上させたいと思います。このような未来を実現するために、私どもは非対称的な脅威を特定できる分野横断型のチームを結成したいと考えています。これらのチームは自治体レベル、及び州レベルで活動することになるでしょう。

ご静聴ありがとうございました。

<シンポジウム総括要約>

総 括

中邨章教授（明治大学）

ありがとうございました。本日は、3名の先生方からいろいろお話をお伺いしましたが、共通することは「危機管理と行政との関係」という点でございまして、危機管理と行政に関する話というのは、なかなか珍しいのではないかと思います。ただ、今日のお話で一つ重要なことは、ウォー先生とバーンズ先生のお国は連邦国家でございまして、そういった意味で我々のような国とはいささか中身が違うということでございます。また、香港は香港だけに若干政治体制がユニークでありますので、その点も日本とは違うということでございます。

ウォー先生のお話にしつつけ加えますと、おそらくウォー先生は日本でお話だということで遠慮されているのだらうと思いますが、アメリカで危機管理が非常に発達した大きな理由の一つというのが、言うまでもございせんがパール・ハーバーでございます。真珠湾攻撃があって以来、無防備で外国から攻められることのないようにということで、アメリカでは危機管理が発達してきたのです。一時冷戦の時代には、Civil Defenseと申しまして、それぞれの個人が地下に防空壕を掘って、原子爆弾が落とされた時には自分で守ろうとしたこともございました。従いまして、長い間事故や自然災害には余り興味がなかったというのがアメリカにおける危機管理の一つの特徴でございました。

しかし、1979年に、スリーマイル島というところで大きな原発の事故がございまして、このときの失敗を発端としてこのFEMA(連邦危機管理庁)が出てきたわけでございます。

私もFEMAに行きましたが、非常に驚いたことが二つございました。一つはFEMAに行くと、日本人が担当者だったのですが、非常に嫌われまして、「お前何しに来たのだ」と言われ、「なぜこんなに怒っているのだらう」と思いますと、「じゃあ俺の部屋に來い」と言われ、彼の部屋に行きますと、そのFEMA担当者の机の上には日本の名刺が山ほど積んでおりまして、「お前で300番目だ」と言われました。つまり日本から300人もの大勢の方がFEMAへ見学に訪れているということでございます。

二つ目は、私はFEMAに行けばアメリカの危機管理は全部分かるのだらうと思っていましたが、FEMAの担当者が私に教えてくれたのは、実はFEMAというのはコーディネーティング・エージェンシー(調整機関)で、現実の実務舞台というのはワシントンじゃない。ではどこに行くかと言えばカリフォルニアだ、ということでした。つまり地方自治体に行けと言われ、やはりこれは連邦国家だということで、先程バーンズ先生のお話にもありましたように、一番重要なのは中央政府と自治体との関係だとわかりました。そこで私はカリフォルニア州のオークランドという町に行って、いろいろと調査したことがございます。

バーンズ先生とウォー先生のお話の中で一番重要なことは、これからの日本は分権の時代に入っておりますので、アメリカやオーストラリアにおける、中央政府と州や基礎自治

体との関係、危機をめぐる関係、我々も是非学ぶべきかという気がいたしました。

チェン先生のお話は、現実的なお話で、一番重要なポイントは、どこの国でも慣れというものがあって、どうしても今までの伝統的なやり方で危機に対応しようとする傾向が非常に強いという問題を指摘されたのではないかと思います。したがって情報が非常に重要だということにつきましては、複数の機関の間で、同じ言葉をしゃべると言うことが非常に重要だということが言われています。また一方では、本日消防庁の課長もお越しですが、今重要になっておりますのは「ひやり・はっと」ということだと思います。「ひやっと」したことや、「はっと」したことが、実は大きな事故につながるというようなことが、チェン先生のお話にあったのではないかと思います。

<シンポジウム質疑応答要約>

質疑応答

質問 1 :

「それ以前に経験してきた災害へのマニュアルは準備されていたが、それ以外の未経験の災害マニュアルが整備されていなかった、SARS 後にもその教訓が生かされていない、との指摘がありましたが、未経験の災害マニュアルを作成する点の留意点をご教授ください」

チェン教授

「SARS 後に専門委員会が調査を行った結果によると、感染症に関する対象マニュアルがなかったわけではないと、ただ非常にマニュアルに規定されている対策が硬直的であり厳格であったため、もし SARS の当初の段階で事前に定められていた策をとっていたとしてもそれに十分対応できなかつたであろうということです。ここでこの専門委員会が重要であると指摘したのは、不測事態に対する計画立案です。

これに関連して、もう一つ病院管理局が行った調査結果の中にもこれに触れている点があるので、これを紹介します。これはプレゼンテーションの中でも申し上げましたが、SARS 問題が発生した直後、ほとんどの病院管理局関連の医師、あるいは厚生省の関係医師などは、ハードデータ、疫学的なデータに依存しすぎていたということで、それが不適切でした。ですから実際に対処している病院の現場の医師や町中のクリニックの医師などが、自分たちの住んでいるところの市民もすでに感染者が出ているということを訴えたにもかかわらず、そういった意見に十分に耳を向けなかったという経緯があります。ですから計画があつたにはあつたのですが、問題はこういった計画が事前の経験に基づいて作成された、今まで経験した伝染病の経験に基づいた計画だったということ、そして SARS のようなウイルスには不適切だったということ、そして医師らが固定観念を抱いていたために、その固定観念がその現場に柔軟に、迅速に対応することを阻害したということです。」

質問 2 :

「防衛施設や軍事施設、原子力施設はテロの標的になりやすいと思われます。そういった施設を持っている自治体において、特にテロ対策上注意することがあつたらご教授をお願いしたい。あわせてオーストラリアにおいては原子力災害について国や自治体はどのように関わっていますか」

ウォー教授

「まず端的な答えですが、原子力施設の場合は運営の許認可をとる場合に必ず緊急対策時の対応プランを策定しないと許認可を取れません。それが条件になっています。ですから、そういったプランがあるということと、それは自治体の責任で策定されるプランですので、もし原子力施設で何か問題が起きた場合にはそのプランに基づいて自治体との調整が緊密に行われます。ところが軍事施設となりますと自治体の調整は原子力施設ほどは行われなと思います」

バーズ上級講師

「オーストラリアには原子炉は 1.5 基しかありません。0.5 の部分はまだ完成しておらず、操業を開始しておりません。ですからアメリカとは状況が違います。ただ存在している 1 基に対しては、ウォー教授と同じく、非常に広範囲にわたった、かなり細かく定義された災害プランが策定されています。直接そこで何か災害が発生した場合の初動対応責任部隊は現地の消防団です。そしてこれに対して現地の衛生当局及び放射能医療当局が支援します。その災害において、自治体自体は直接の責任があるとはみなされませんが、事故後の浄化作業においては自治体が責任を負います。もしこの災害が自然ではなく故意によって発生した事故であれば、連邦政府が迅速に対応するということになりませんが、その場合にも初動対応は消防隊が行う、そして連邦政府との調整を行うということになります」

質問 3 :

「日本では今回、国民保護法が成立しました。この法律は国からの武力攻撃が起こった場合の国民の避難活動を行うことなど定めています。この法律では自然災害と異なって武力攻撃の際は国のほうが情報を把握していると考えことから、国の自治体への指示権などが定められています。アメリカでは制度的に自然災害と武力攻撃事態とで、例えば住民の保護に関して国、連邦政府、自治会、州との役割分担に相違点が設けられていますか」

ウォー教授

「端的な答えはイエスです。自然災害と武力攻撃によって役割分担が変わってきますが、実態的に何か事態が発生した場合はそれが自然災害であろうと武力攻撃であろうと自治体が迅速に対応しなくてはならない、そしてその自治体に対して連邦政府から情報が提供されていようがいまいが、まずは自治体が行動をとらなくてはならないところです。この連邦政府から自治体への情報提供に関しては、今まで何度も問題になってきました」

質問 4 :

「香港では今後 SARS や鳥インフルエンザが再度発生した場合、どういう対応をとるつもりですか」

チェン教授

「実際香港においては 1997 年以降、毎年鳥インフルエンザは発生しています。ただ前回最初の非常に規模が大きかった時に学んだ教訓ゆえに、あれほど大きなものにはなっていないということです。実際に第一回目の発症以来、政府から全計に鶏肉業者について、月に一回は鳥小屋の検査をするようにという命令が発せられています。また鳥の輸入及び鶏肉の輸入に関してはより厳格な検疫の規定が定められています。

現在政府は、中央の屠殺施設を設けてそこでしか屠殺をできないようにして、今後は生きた鳥の売買をできなくする、つまり消費者は冷凍鶏肉しか買えなくなることにに関してどのように考えるかということ、世論からのヒアリングを進めています。医師や衛生当局の関係者はこれに賛成していますが、家禽業者や鶏肉業者はビジネスに影響が及ぶからということと反対しています。またその場で屠殺したフレッシュなものを食べたいというこ

とで、また宗教儀式に鳥が使われるということで、一部の消費者も反対しています。幸いにも香港においては今年になってからは SARS 感染者が出たという報告はありません。一月前に本国（中国）ではあったようですが。いずれにしても香港政府も市民も慎重になっています。例えば入国管理の時点において健康チェックが行われます。少し体調が悪いと市民はマスクを着用するようになりました。最近、予防センターが設置されています。これは疾病管理センターと似たような機能を提供するセンターです。ただもし改めてこういった伝染病の発症があった場合において、省庁間での調整は以前よりもうまくいくかということに対してはその時になってみないとまだわかりません」

質問 5 :

「自然災害への対応と最近問題になっているテロや鳥インフルエンザや SARS への対応と同じ組織枠組みで対応してよいのか、性格が違うので別の組織枠組みで対応したほうがいいのか、3人の皆さんのご意見をお伺いしたい」

バーズ上級講師

「私の個人的な意見は、あらゆる災害を統括する調整のための組織は一つであるべきだと思います。なぜ私がそう思うかというと、医療上の災害であろうと火災であろうと人的災害であろうと、まず標準の初動体制として共通の対応というのがあります。ですから一つの組織にまとめたほうが共通の対応をしやすいと思います」

チェン教授

「私も同感であり、政府の一番高いレベルにおいてはあらゆる災害を対象とする一つの組織を置くべきだと思います。それは災害の種類によってその初動体制において関わってくる省庁が違うかもしれませんが、一番上のレベルでは一つの共存組織にするべきだと思います。なぜそのように考えるかというと、時と共に災害の性格は変化します。自然災害として始まったことがシステムの破綻につながりパニックにつながり他の災害につながることがしばしばあります。ですから政府指導部は災害や危機などはその姿を変えていくことがしばしばあるということを十分認識しておくべきです」

ウォー教授

「私はこの全ての危機を一つの経験にまとめるということが誤解を招いていると思います。それを提唱しているとあたかもそれが何にでも対応できるという風に思われてしまいます。ただ全ての危機を一極集中というモデルはあらゆる災害に対してここが事前準備できているということを前提に作られたモデルではなく、あらゆる災害において共通する要素があるから一箇所に統括するべきだという考えのもとにそのようなモデルは成立しているのです。ですからテロ攻撃と地震を比べると、違いは多々ありますが、共通する要素も非常に多いので、全災害の一極集中というモデルが最も効果的だと思われます」

質問 6 :

「日本では有事法制の制度に伴って、危機に際して知事を補佐し、知事に変わって組織全体を統括指揮する危機管理専門の幹部ポストが設置され始めておりますが、こういったポストにつく人材はいったいどんな人がいいのか、教育よりもキャリアパスについて、アメリカ、香港、オーストラリアの経験から教えていただきたい」

ウォー教授

「非常に良い質問ですが難しい質問です。知事に対して補佐するのは一人の人物ではなくチームが必要だと思います。そしてそのチームが知事に対してすぐにやらなくてはならないことのオプションと端的にとる措置のオプションを提案し、それを意思決定の材料にするということが可能になります。生物学、消防関係、公衆衛生といった基本的分野の能力を持っていることは必要ですが、重要なのは他の省庁と迅速にその人が連携を取れるかということです。州知事が抱える問題というのは危機管理担当のディレクターが抱える物とは性格が違うと思います。知事と危機管理対応の担当者との役割分担があるからです」

チェン教授

「香港においては政府のレベルが二つにはなっていません。ただ私の意見もウォー先生と非常に似ており、常設のチームをトップレベルにおくということ、その常設チームが災害あるいは緊急事態の調整役についての機能を果たすことが理想的だと思われれます。今香港で問題なのは、危機管理が一時的な、その場その場の機能というように理解されているために、専任の常設のチームが設置されていないということです。いろいろな省庁で危機管理開発長官というポストを作るべきであると私は考えます。そしてこの危機管理担当監はその職務を専門として行う人であって、何か別の仕事と兼務するという形ではなくすべきです。」

バーンズ教授

「市長あるいは知事の近くにその危機管理研究センター担当調整官を置くのが望ましいというのは一般常識として解釈されています。こういった危機担当調整官に必要な要素というのは、技術あるいは特定専門分野の技能ではなく、人との関係をうまく管理できるか、いい意味での長けた政治家であるか、問題解決能力があるかということにあると思います。これから公認危機管理官になろうという人、あるいはすでに認定を取った(大学の)学生たちによく言うのですが、都市運営などの分野を専攻すべきということ、とるべきアプローチとしては「問題をいかに解決するか」ということからいつも考えると言っています」

質問 7 :

「9.11 の時に航空管制課の対応に問題があったという報道が出ています。ハイジャックが起こったことがわかり、それを攻撃するという指示が出るまでに約 30 分かかりました。その 12 分後に戦闘機が出勤しています。報道はされていないが、その状況判断と決断にまだまだ問題があるように思われます。どのような対応ができればよかったですとお考えですか」

ウォー教授

「かなり長年前から民間航空機を軍用機で攻撃することに関しては議論がありました。今はもしあのような場合が発生した場合において、軍用機で民間機を攻撃するための手順が設定されています。実際起きている事態について、何が起きているかということを航空管制官が理解する上での問題もありましたし、その事態を捉えて軍部に報告するまでも問題がありました。今までのハイジャックにおいてはその航空機が建物に激突する、あるいは他の構造物に向かって飛んで行くということが想定されていませんでした。ですから9.11をもってすべての対応マニュアルの内容は変わることになっています。これからはもっと軍が以前より関与するようなマニュアルになるでしょう。

ロナルド・レーガン元大統領の葬儀にテキサス州知事が行く際に乗った航空機に対して災害の発生可能性があり、もしかしたら、軍用機が攻撃しなければならない事態になったかもしれないということがありました」

バーズ上級講師

「危機管理における情報の流れについて、様々な文献が出版されています。ビジネスの危機でも同様ですが、意思決定者に迅速に情報が伝わらないと対応が遅れます。ですから、米空軍におきまして、とにかく情報になるべく迅速に意思決定権を持った人物に伝わるのが極めて重要と考えます。またそうしたシステムは、情報になるべく単純で明確な形で提供され、誤解のないようにすることが前提となっています。それについては関係者が全て理解しているところです。イギリスでの狂牛病の発生の際には、情報自体が歪曲されたという問題がありました。チェン先生がおっしゃったとおり、情報が正確かつ迅速に提供されないと、社会の他の分野に災害が拡散してしまいます。それは、もし正確かつ迅速に情報が提供されていれば、くいとめられたはずの災害です」

チェン教授

「香港のSARSにおける経験に基づいて、私から一点だけつけ加えさせていただきます。香港の病院管理局が行った調査の報告書によりますと、情報を入手していた関係者はその情報の提供を躊躇しました。また、提供された情報も『風説』という分類になっていたそうです」

質問 8 :

「防災計画などについての評価尺度はあるのでしょうか。また、危機管理担当者の能力を測る評価制度はあるのでしょうか」

ウォー教授

「全国防火協会(NFPA : National Fire Protection Association)が出している基準がありまして、これは、以前は有料だったのですが、一ヶ月ほど前のある委員会に提供して、現在は無料になっておりますので、ご関心があればお送りすることができます(注: 危機管理研究センターで入手済み)。この中には、計画において盛り込むべき要件などが規定されているのですが、それをどのような形で盛り込むべきかまでは整備しておりませんので、そ

の状況や場所によって計画の策定の方法は異なってきます。しかし、どのような要素が必要なのかは、その基準の中に示されています」

チェン教授

「香港に起きましては、頻繁に発生する台風、地滑り、洪水などについては、災害防災計画の中でどのような要素を盛り込まなければならないのかという要件が規定されておりますし、かなり経験が蓄積されておりますので、警報などに関しては非常に高度なシステムが整備されております。ただそれと同時に、効果的な評価基準を設けることが非常に難しいことも、経験上わかっております。どんなに素晴らしいシステムが整備されていたとしても、新しい危機や災害は発生し、既存のシステムではうまくいかないこともあります。そのシステムがどの程度効果的かということに関しては、実際に災害が発生した時にもたらず結果でしか評価できません。」

バーンズ上級講師

「オーストラリアにおきましては、災害時の事業計測のための基準、コミュニティレベルでのリスク管理、そして国レベルのリスク管理の基準が設定されておまして、すべてホームページからダウンロードできます。アドレスを中邨教授にお渡ししておきますので、興味のある方は、あとで中邨教授にお尋ね下さい」

Progn sis Vol. 6

「外国人研究者招聘ワークショップ及び公開シンポジウム「行政と危機管理」報告書」

2004年6月30日 発行

©明治大学危機管理研究センター