

群馬県国民保護フォーラム

【日本の危機管理と国民保護】

講師：拓殖大学海外事情研究所長

森本 敏氏

お招き頂きましてありがとうございます。

小林部長のお話をお聞き頂いて、国民保護と地方自治体の行うべき今後の業務の基本的な知識と心構えをお伺いし、だいたい今日の目的は終わったなと思いますので、後はのんびりした気持ちで聞いてください。

危機管理という言葉は、この15年ほど、メディア、マスコミ等を通じて聞き慣れているものになっているのですが、そもそもそれほど古い概念ではありません。これは、元はアメリカの概念で、それが日本語訳されたものです。危機管理という言葉は別として、その概念は以前からあったのだらうと思いますが、しかし、学問的に、あるいは実際の政策において、危機管理ということばを日常使うようになったのは60年代以降のことです。より具体的に言うと62年のキューバクライス（キューバ危機）という危機にアメリカが直面して crisis management（クライシスマネージメント）という概念が発達したものであり、それが今日に至っています。

もちろんその間、概念は相当変化してきました。今、アメリカの中では危機管理というのは2つの側面を持っていて、一つはクライシスマネージメントというものですが、これは何らかの危機を未然に察知し、予知し、それを情報として入手し、必要な準備、あるいは予防措置をとって、それに備え、出来るだけ被害を未然に防いで少なくする、というのがクライシスマネージメントです。これは何も国家だけではなく、我々は日々、本能的にそれをやっています、企業でも家庭の中でもそうです。泥棒に入られないように鍵をきっちり管理し、戸締まりをきっちりして、そして何かあった時には家族がお互いに知らせ合うということ、日常生活の中で、我々はやっている。なにも危機管理なんていう概念を知ってそれを実行している訳ではない。これは、まだ人間が言葉を持っていないような原始の時代から振舞ってきたわけで、マンモス・怪獣に襲われるのを未然に察知し、皆で知らせ合って、洞窟の中に逃げるとか、あるいは皆で協力して身を守るとか、ということ、これを自然本能的にやってきたんです。これは、いわば組織や人間の生存本能に立脚するものであって、なんらかの危機を未然に出来るだけ早くそれを知って、必要な措置をとる。これがクライシスマネージメントです。

アメリカのキューバ・クライシスから生まれたクライシスという概念は国家の核戦争という国家の生存に関わる危機をクライシスと概念し、例えば、ソ連のミサイルが飛んで来るのを未然にアメリカが察知して、40分ほどで飛んで来る間に、アメリカの場合は結果としてそれを打ち落とすミサイル防衛を、当時は実現できると考えていませんでしたので、したがって、大統領の命によって第2撃報復攻撃をやる。つまり、あちらから打ち込まれたミサイルに対して、アメリカは世界中に展開した原子力潜水艦、あるいはICBM（大陸間弾道ミサイル）、戦略爆撃機により第2撃の報復をする。その結果、報復を受けることによって被る損害が、攻撃によって得られる利益よりはるかに甚大であることを相手に理解させて、第1撃を防ぐ。これを核抑止と彼らは

いていたのですが、そういう手段によって、彼らは国家の安全を守ろうというコンセプトが、どんどんと発達して、冷戦時代を彼らは無事に乗り切ります。幸運にも核戦争は起こらず済みましたが、そもそも、これは60年代から広まったコンセプトです。

しかし、さっき小林部長から説明のあったように、未然に察知する、とは言っても、人間の科学技術の能力には限界がある。未然に察知出来ない、例えば、大変大きな地震が突然我々を襲う場合、これをどこまで未然に察知出来るかです。現代の科学技術では、何月何日何時何分にどの程度の規模の地震がどこで起きるかということ、未然に我々が知るということはまだ出来ない訳です。すると被害を受けた後、その被害を最低限に食い止め、けがをした人をいかに早く病院につれて行って、残りの人を救い、火事になりそうなものを処理をしながら元の状態に速やかに復帰させる。すなわち、実際に被害を受けた後に、結果として起こる損害被害を最小限に食い止めて、出来るだけ早期に復旧をして、原状に戻すことが出来るか。これは、consequence management(コンシークエンス・マネージメント)と言う概念で、結果を上手く管理するということであり、この2つの概念がアメリカの中で発達してきました。

この2つの概念は、危機管理の基本的な側面で、これが小林部長からお話頂いた国民保護法制の措置の中には混然一体となって存在しているということです。つまりある組織を作って未然に防止をし、出来れば県民の皆さまに前広に教えて、事前の準備が出来るのだけれども、これでもどうしても十分に防げない。実際に被害が出た場合にこれを最小限に食い止めるために、今度はその組織がどういうふうに活動したらよいか、という2つの側面が1つの危機管理の中に存在しているということだと思います。

さて、このクライシスマネージメントとコンシークエンスマネージメントを、例えば分かり易くお話しすると、本年8月25日から9月の初めにかけて、アメリカにカトリーナというハリケーンが来て、その後9月の末にリタというハリケーンがもう1つ来たのはご承知のとおりです。アメリカはハリケーン、日本でいう大規模な台風にも女性の名前を付けている。女性の名前を付けて出来るだけ穏やかにして欲しい、というアメリカ人のジョークですけれども、日本もかつてはジェーン台風と言うように台風にも女性の名前を付けていたのですが、気象庁がある時から、1号、2号というように号数にしてしまって、命名をやめたんです。

いずれにしても、最初のカトリーナというのは、アメリカの科学技術でハリケーンが来るということは、数日前に分かる訳なのですけれども、最初のカテリーナについては、2日前に差し迫ってから、退避の命令を約40万人に出します。そのうち実際に他の州に逃げた人が16万人で、残りはどうしたかということ逃げなかった人、逃げられなかった人と2つあります。この逃げられなかった人、逃げたくなかった人というのは、約10万人で、これはなぜかということ、その時から分かっていたのですが、多くの貧民層、低額所得者、黒人で、車さえ持っていない。車を持っていないのにどうして隣の州に1日とか1日半で隣の州に逃げるのか、何を持って行くのか、家にいた方がいいということで、家にいて結局は大洪水の被害にあったという訳です。事前に分かって必要な指示をしたのですが、クライシスマネージメントは上手く機能せず、このカテリーナでは、被害者が1,120人という被害をまる1日で経験することになり、その結果は、後にブッシュ政権は、ブラウンFEMA(連邦危機管理庁)長官を更迭するという政治的な措置をとって、支持率の低下を取り返そうとします。ブッシュ大統領自身が現場に8回乗り込んで行って、現場を視察して、被害復旧というコンシークエンスマネージメントを必死にやるということでしたが、復旧には1年以上かかると言われ、損害総額が1千5百億ドルという膨大な国家予算を投入しな

ければならないという状態になっている訳です。

その経験があったので、第2回目に来たりタには、ハリケーンが到来する周辺の2つの州に避難命令を出しました。この時は、州政府が州民に連絡し警告し、約300万人の9割が他の州に避難して行き、この時、後でニュースウィークなどの記事を見ると、必ずしもすべての人に州の役所から連絡があった訳ではないのですけども、いくつかの家に電話があって、「避難してください。」とテレビでも知事が呼びかけ、皆周りの人が近所で誘い合って車で分乗して、一緒にペットとか大事な荷物とかを車に乗せて避難して、結果としてこのリタというハリケーンの被害者は10人ということで終わった訳です。

これはどちらかというクライシスマネジメントが上手く機能した例で、つまり2つのハリケーンで別々の対応が行われていたということです。最初の方のハリケーンには事前の準備が出来ずに、専らコンシークエンスマネジメントと言って、被害復旧に専ら専念し、後のハリケーン時には、クライシスマネジメントが上手く機能して、結果として被害を最小限に食い止めることが出来たということです。

結果をみると単純ですけども、このような場合、連邦政府と州政府、市政府との権限が非常に難しく、アメリカも防災については、いわゆるローカルガバメント、アメリカでは州政府、日本では県庁が、第一義的に責任をとり、連邦政府に必要な補助を求めた場合のみ連邦政府が、FEMAを現場に派遣して手助けするというものになっていて、合衆国軍隊すなわち米軍は国内治安には出られないという法律上の建前になっているので、したがって米軍は出ませんでした、州知事の権限によって、州兵を出して治安を維持したということです。

先日、自民党の部会に行って、アメリカには申し訳ないが、ハリケーン「リタ」、「カトリーナ」の現地に調査団を送って見てください、とお願いしてきたのですが、この結果から得られる教訓は結構大きいのではないかと考えているのです。最初に危機管理と我々は簡単に口で言うけれども、どういう概念が側面としてあるのかを少しお話ししました。

2番目に話したいのは、小林部長にご説明頂いた資料の中で、いくつか感想があり、今からお話することと関連する点があるのでお話ししたいのですが、「地方自治体の危機管理」と書いてある資料の中で、日本にとっての危機・リスクがどういうものか、ということ进行分类したら、1番目は自然災害で、地震、大雨、火山、台風、津波、あるいは、場合によっては今後起こり得るであろう深刻な環境の急激な変化です。その次の「事故等」、「感染症等」の2つは、これもやってみようとしてなるものではなく、つまり作為が入っていないもの、自然発生的に起きたか、あるいはやむを得ざる理由で起きたか、あるいは人間の錯誤によって起きたかである。このカテゴリーと、武力攻撃、大規模テロの間に、作為によるリスクというのがあります。作為によるリスクって言うのは、例えば小規模のテロ、要人の暗殺、誘拐、あるいは拉致問題、非常に大きな脅迫、地下鉄サリン事件や「9・11」の後にアメリカの中で起きた炭疽菌のテロのようなものとか、あるいは、原発に対する攻撃とかハイジャックとか、その国に対するシーレーンの封鎖とか、エネルギーをどこかの国に止められるとか、それ以外にももちろん小規模なミサイル発射だとか、原発に対する攻撃だとか、場合によっては思想的な侵略なんかも入るかもしれない。資産を凍結するだとか、そういった人間の作為が入っているが国際法に触れるような侵略行為、国際法上明らかな侵略ということには至らない規模のリスクです。このカテゴリーの部分の多くをアメリカは非対象脅威と言っています。対象脅威は、こちらに軍隊があり、あちらにも軍隊があり、軍隊が軍隊に向かって攻撃する。これは分かり易いです。ところが、そういうものではぜんぜん

ない。どこから誰が攻めて来ているのか分からず、その様相も分からない。主体も分からない。意図も分からないというものです。例えば、その代表例にサイバーテロというものがあります。サイバーテロが行われて政府のコンピュータが全部やられる。その混乱の際に乗じて何かの破壊工作が行われる。というようなものは、こちらにいかにも強力な軍隊があっても対応出来ないということです。アメリカは、この非対象脅威に苦しんでいる訳です。アメリカの軍隊141万という勢力をもってしても、イラクの1万6千人のテロを完全に掃討出来ない。世界最高度の技術力を持っている軍事力をもってしても、まったく予想出来ず、様相も変わった、そして、正規の軍事力でもなく、どこから来るかも分からない。誰が主体かも分からないという実態に、正規軍隊を投入してオペレーションしないといけない、という難しい所に入り込んでいる。現在の危機管理の一番厄介なところは、軍隊に対して軍隊が対処するのは、これは分かり易いのですけれども、まったく軍事活動として認められるのか、あるいは通常の警察行為なのか、あるいは、消防だとか自治組織によって対応出来るようなたぐいのものなのか、必ずしも分からないということです。

不審船という事件もよく見ると、実際は正規軍と同じ武装をしていて、海上保安庁に近寄って行って銃撃戦をやり、幸運なことに、海上保安庁の船の心臓部に相手の弾が当らなかったから助かったものの、一発真中に当たっていたら、海上保安庁の船は外壁が一枚しかないので沈没する。本来であれば正規軍の装備を持ったものに対しては正規軍のものが当たらなければいけない。海上自衛隊とか海軍の軍艦というものは、艦艇そのものが蜂の巣のような構造になっていて、例えばミサイルが当たって穴が開いても、中の2層は守られるというような構造になっていますので、海軍の軍艦が沈むなどということは、よほどのことであります。

こういう問題があり、我々は、危機というものの中で人間の作為があり、それが何であるか分からない。誰がやっているか分からない。国家が宣戦布告して攻めて来るとするのは分かり易いのですけれども、そこまでにいたらない非対象のリスクに、国としてどのように対応したらよいか。危機管理の多くの局面がそういう側面を持っていると我々は考えなければいけない、というのが危機管理を非常に難しくしているだろうと思います。

さて、限られた時間の中で、日本の中で一体危機管理というのは、どうしてなかなか上手く政策としても実態としても育ってこなかったのか、ということをお話したいと思います。これは私の個人の考え方なので、必ずしも学問的にきちっと詰めてお話ししてはありませんが、日本人に危機意識が薄いのは、1つは、日本という国土が外国から本格的な侵略を受けた体験が薄いということが第1です。これは島国であるからだけではないと思います。勿論、第2次世界大戦の時に沖縄が侵略され、北方領土がああいう形で侵略されていることは勿論ありますから、その2つを除けば、歴史的に振り返ると一番最初に日本人が危機を持ったのは、すごく古い話ですけれども半島で任那の日本府が滅亡した後、時の朝廷は、中国大陸から攻めて来られるのではないかと非常に恐れていたと思います。現在の北九州にいくつかの石塁が設けられたのもこの時期でありますし、本気で日本はこの時期警戒をした訳で、幸運なことに中国にはその余裕が時代とともにずっと薄くなって、やがて中世に元寇が攻めて来るということになった訳です。ご承知のとおり、元朝というのは歴代の中国政権ではありませんで、元という国は中国名として、現在、我々の歴史書で書いてありますが、漢民族ではぜんぜんない。いわゆるモンゴル族が作ったジンギスカンの大帝国であり、これが朝鮮半島を全部席卷し日本に攻めて来て、対馬は日本の領土だったのですが対馬は全島を侵略されて。ものの本によると、男性は全部手に釘を打たれて、船の横に吊されたと書いてありますから、勿論、対馬というのは日本の領土であり日本が侵略された

というのは間違いのないのですが、しかし、日本の本土が本格的に侵略を受けたというところまでは、日本人は感じておらず、この事件は事件として通り過ぎたのだらうと思います。以来そのことがあって、日本は260年間江戸幕府の時に鎖国をして、海外との一切の関係を断ち切って明治維新を迎えたということです。

結果的に、世界の中でこのように、外国から本格的な侵略を受けて、国が一切他国に統治下に置かれるなどということを日本人はやっていないので、危機というものに非常に感覚が薄い。例えば、それが一番よく分かるのは京都御所というものです。京都御所というのは鍵がない。日本の伝統家屋にはだいたい鍵がない。かんぬきがあるではないか。それは、誰でも入れる。しかし、不思議なことに歴史書には、お上の寝所まで盗賊が入ったという記録はないのです。だから天皇がお休みになっている所に、盗賊がこのこ上がって行ったという例がない。外国では信じられない。お上は神聖にして犯すべからずという神の国であることをおそらく日本人は盗賊さえも分かっていたのかどうか知らないけども。我々も子供の時、家に鍵をかけて寝たという覚えがないです。昭和の初め頃までは、日本という国は、家に鍵をかけるなんて概念はほとんどなくて、今日に至っていると思います。ごくごく最近のことです、家にがんじがらめに鍵をかけているのは。それでも平気で入って来る人がいますが。日本という国は、日々の生活の中に危機感というのが希薄な状態で、ずっと今日まで来ているのだと思います。これは、たぶん日本が自然なかたちで豊かな島国であり農耕民族である。しかも歴史的に侵略された体験がない。いろいろなことが積み重なってこういうことになっているのだと思います。イギリスは同じ島国ですけどもぜんぜんこんなことではないです。しかしながら、最も日本人に欠けているのは、次に書いてある「予防感」というのが欠如しているということです。予防感が欠如しているというのは、これは日本人の非常に大きな欠陥で、何か起こるということを未然に防ぐために何かの措置をするというのを、今でこそ内閣だとか政府のご努力によって、あるいは日本人の意識が変化したために、最近は何かが起こるかもしれないということで、いろんな措置をすることを我々は当然と受けとめていますけど、それでも我々は、日常生活の中では、日々身の回りに起こっているとは考えがたい。

例えば、あまり例はよくないけど、この建物の出たところに橋があって、この橋を通るたびに「この橋危ないな。冬になって温度が下がると橋の上だけが凍りついて、そのうち誰かが事故を起こして死ぬぞ。」と皆思っているけど、平気で毎日通勤通学していると、本当に事故が起きて3人ぐらい死ぬと、「やっぱりだ。」と言って初めて予算が取られる。我々は、日常その繰り返しです。過去15年ぐらいの間に起きた事件見てください。日本は湾岸戦争で人質に取られ、阪神大震災や新潟地震、あるいは北海道の地震、あるいは島原の火山、あるいは三宅島火山、あるいはいろいろなハイジャックも経験しましたし、ペルーの大使館で人質に取られましたし、北朝鮮からミサイルが飛んで来ましたし、拉致事件も経験しましたし、原発の大きな事故も我々は経験しましたし、地下サリン事件も経験しましたし。いろいろな経験をして、そのたびごとに法律が出来たり措置がとられたりして、つまり経験しないとやらないという懲りない人種です。阪神大震災の結果として、東京の首都高速が橋桁の補強工事をして皆納得した訳ですけども、あれ、何も起きてなくて橋桁の工事やって渋滞したら皆怒りますよ。我々は、なかなか未然防ぐ、未然に何かの措置をとるということをなかなかしない国民性で、これは国民性と言えるのかもしれないですけども。

私はこの夏はヨーロッパに行って最後の所はポーランドでしたが、ポーランドにジンギスカンが攻めてきた遺跡が残っていて、それを主として見て来て感慨深かったのですが、彼らはジンギス

カンに攻められた残骸をそのまま保存して、外国人の観光客にその都度説明するんです。ジンギスカンに攻められた時の壊された建物で、見てください弾の痕が見えるとか、我々にいまだに説明する、何世紀のことですか。そういうことをずっと忘れずに自分たちのある種の教訓として、語られているというのはなかなかのものです。国民性がこうさせているのかよく分からないけども、明らかに大陸に住む狩猟民族というのは非常に警戒心が強く、我々は南洋には住んでいないが、我々の持っている警戒心は非常に反省することが多い、これが日本の危機管理を著しく遅らせてきたのではないかと思います。

最も厄介な問題はその次です。つまり体験を共有しないということです。共有しないというのは、その陰に恥じの文化というのが残っている、かすかに。例えば阪神大震災はご承知のとおり6千人以上の方が亡くなっている。だいたい20分から30分くらいの間にお亡くなりになったと、後で検証した結果そういうことがでています。大震災は10年経った時に記録の本がずいぶん出ました。その阪神大震災の記録っていうのは何が書いてあるかという6千人のそれぞれの人が、いかにして苦しみながら亡くなっていったか、ということが書いてあります。正直なところ、役所の人には非常に失礼だが、役所がどういうミスマネージメントをやったか、知事がどういう誤りをしたか、自衛隊を出すのがなぜ遅れたのか、神戸市がどういうミスマネージメントをやったかということは何も書いてない。地位ある人というもののミスマネージメントを暴かないというのが、日本人の美意識であり、それはまだ我々が儒教の文化である恥の文化というものを持っていて、それが一番よく分かるのは、日本の戦史であります。私は前半15年防衛庁で過ごして、指揮幕僚課程を経験した時に、この時に日本の戦史というのをかなり勉強しました。たまたま防衛庁が作っている「第2次世界大戦史」という15巻以上の本があって、個人的になんですが、ある所を手術するために病院へ入っている時に、その15巻全部を家内に病院に運ばせて、1巻ずつ全部を入院中の約10日間で読んだのです。そして私の印象はたった一つ。この戦史には嘘が書いてある。本当のことは何も書いていない。つまり個々の司令官、指揮官はどういうミスマネージメントをやった結果、兵隊さんをどれくらい殺したか、ということが何も書いてない。どういう作戦をやって、あんなった、ということが書いてあるだけで、指揮官のミスマネージメントは書いてない。その人達の家族・遺族・本人が皆生きている訳ですから。

しかし、アメリカは例えば湾岸戦争の時にシュワルツコフの自伝には俺の部下の指揮官はこういうミスマネージメントをして、こういう誤りをしたということが全部書いてある訳です。現役軍人のことが。つまり、人間は錯誤の連続で生きている。皆さんも錯誤の連続で生きていると思うのです。今日は国民保護フォーラムがあって、ちょっとは何かましな話が聞けるだろうと思って来てみたら、何だつまらなかった。これは錯誤です。錯誤というのは、我々人間は生きているので、ほとんどあるがままに錯誤の連続で生きている。総理であれ、知事であれ、大臣であれ、ほとんどミスマネージメントをやって生きている。それが人間というものなんです。我々は危機管理をやる時に、誰がどのようなミスマネージメントをやり、判断の誤りをしたかということ、きちっと文書に残し、それを他の人、他の県に共有してもらわなければ隣の県も同じことをやる訳でしょう。我々はそういう経験をずっと積み重ねて、そしてどういうふうに国民が被害を受け、被害が広がったかを記憶に残す必要がある。誰がこのような間違いを大きくしたのか、誰が過ちをしたのかということは何も書かない。この問題が実は日本人の非常に深刻な国民性であると思う訳です。

上司の内情を暴露するというのには勇気がいる。私は外務省の時、湾岸戦争をやって、その後

辞めたんですけども、湾岸戦争の時に外務省がやったミスマネージメントというのは深刻です。それを誰も我々も知っているが、それはその時経験した人が、人生の経験として、我々のお腹の中に入れて、仲間が集まるとその話をするだけで、一切文書の中には残っていない。そして我々が全部死に絶えて、また同じようなことを役所はするだろうと思います。それでは国家というものはひとつも良くなならない。だから本当は、そのミスマネージメントをきちっと共有することが重要です。

以上に加えて、ご承知のとおり日本には、危機・非常事態についての、基本的な憲法上の規定がない。だから総理大臣の非常事態宣言もなければ、戒厳令も敷けない。当たり前のことですが、韓国や中国あるいはアメリカやフランスは全部、非常事態における対応が載っている訳で、その意味において、憲法改正の時にきちっとした危機管理上の根拠を憲法の中に明記し、その憲法上の規定に従って、法律上の整備をして頂くという必要があるのではないかと思ひ、そういう意味では、日本は重要な転換期に来ているのではないかと思ひます。

最後にこの県というか、地域というレベルでこれから国民保護法を含む広範な危機管理のいろいろな計画、あるいは法の整備並びに実施計画を進める際に、心置き頂きたい点をいくつか話します。ただ、私が今からお話することは既に相当、現実問題として実施中のものもあり、実施済みのものもあります。無駄なことを言うな、お前に言われなくても分かっているということが多いと思ひますが、念のため重複を恐れず、私の頭の中にあるいくつかの問題をお話いたします。

第一は、この県とか、市とかいうのは行政区域として、当たり前ですけども作られたものであって、国民保護とか危機管理の観点から作られている区分ではありませんので、ある県とか、ある市の危機管理計画はハッキリ申し上げると、それがどういう意味を持っているということも、もう少し考えてみる必要があると思ひます。例えば何があるにせよ、何かの危機が起きた時に、日本人を出来るだけたくさん救う、そしてさっき申し上げたように事前に防ぎ、あるいは事後に被害を極減するために、行政と県民が一体となってこれに立ち向かう際重要なことは、市単位とか、県単位ではないもう少し広い概念がないといけないだろうと思ひます。ある群馬県の市を攻撃してやろうなんていうご丁寧なテロはそう出ないですよ。我々は、市とか県とか言うけれども、車で走ってみれば分かるけども、どこから県でどこから市だなんて分からない訳で。

したがって、いろいろな計画を作る時に、この地域が持っている特色、つまり地理的特色、その中では人口の分布であるとか、産業の分布であるとか、交通の要路だとか、あるいは非常に重要な防護目標だとか、あるいは自然災害上のいろいろな特色を十分念頭に入れ、もう少し広域の危機管理体制というのを考えると、この地域だとたぶん関東6県か8県か知らないけれども、あるいは場合によっては関東などと言わずにここから北の方に向かって、新潟だ、福井だという所と一緒に、数県が広域の危機管理の枠組みをまず作って、その中で県として行うべき役割とは何か、ということを経営的に考えざるを得ない。はっきり申し上げると、日本人というのは狭い領土の中を凄い勢いで、こう流動している訳ですから、例えば、県知事が県民を守るなんていうことが実際に通用するのか。もの凄い速度で新幹線に乗っている人を、どうやって新幹線の事故が起きた時に、県知事がその責任においてその人を守るか。つまり法というのと行政区域というのは、危機管理において本来馴染まないものなのです。その馴染まないということを中心念頭において、非常に柔軟な、より広域の実施計画あるいは実施の手順というのを考えないと現実には合わない。それがまず第一です。先ほどの小林部長のお話のように、縦割り図上演習・シミュレーションだとかと言う時は、県と県はそうですけども、県だけではどうにもならない。出来た

ら周りのいくつかの県をどう戦略的に組み合わせ、これは固定的に考えないで、例えば北の方に向かって位置する県と一緒にやる場合もありますし、南の方に向かって位置する県とやる場合もあるし、関東何県というのでやってもいいし、東京都と一緒に2つだけでやるというやり方もあるし、いろいろなことを組み合わせて試行錯誤を重ねると、いろいろな教訓と実際に直面するいろいろな問題を我々は手に入れることが出来るのではないだろうかと思います。あまり固定的に隣の県と隣の県だけでいい、ということにはならないと思います。危機にはいろいろな対応があって、その対応によって違うと思うのですよね。

ミサイル攻撃というお話が先ほどありましたけれども、私は主としてそれを自分の仕事にしているのだけれども、ミサイルが飛んで来るのは確かに深刻かもしれないけれども、ミサイルというのはテロリストたちが勝手に撃てない。国家の意志がないと撃てないです。国際法上は明々白白たる武力攻撃なんです。この場合は防衛出動が下命されて自衛隊が動くというような事態ですけども、それはしかし、撃たれる前にどうやるかという、今はイージス艦を前に出して日本海で対応し、それでもなおかつ抜けてきたものについては、PAC3という最後の攻撃の対空ミサイル、これは5～60kmしか対応出来ないのですが。したがって、たぶん群馬県はギリギリまでしか入らないと思います。ミサイルを今はPAC2なんです、PAC3というものにシステムを改変します。そうすると弾道ミサイルが入ってくるものに対し迎撃出来る。その前に日本海で広域を担当出来るイージス艦をブロック3という新しい弾道ミサイル防衛システムに換えます。更に、加えてアメリカは今回の米軍再編に伴ってエクスパンドレーダーという広域のレーダーを青森県に作ります。このレーダーで、日本海、北朝鮮、中国からくるミサイルをほとんど見られます。そこから入ってくる弾道ミサイルを、イージス艦、日本の海上自衛隊のイージス艦と日本海に展開している第七艦隊のイージス艦で日本海で対応出来ますが、さっき申し上げたように、それでもなおそれをくぐり抜けて入ってくるものについては、日本のPAC3と、新しく関東を守るために米軍が独自にPAC3を配置し、でこれでだいたい関東は守られると思いますが。

しかし、私はそのミサイルが人家に落ちてくるという蓋然性はゼロとは言わないですが、一番厄介なのは、今我々が気がつかない時に日本海から、ミサイルが飛来しダムに落ちて、そしてそこから、例えば、バクテリアやコレラ菌だとか鳥インフルエンザ菌が水面の中に落ち、我々が全然分らないで、次の日から水を飲む人が何十万人という人がその病原菌に罹る。そういうのをアメリカは非対象テロと言っている訳です。軍隊によって対応出来るものなのか、ということなのです。つまりそういう目に見えない、誰がやっているのか、国家の意思が働いているのか分からないような脅威にどうやって対応するか。これはコンシークエンスマネジメントの分野です。どちらかという、どうやって被害を最小限に食い止めるかということを考えないと事前にはなかなか分からないということです。つまり我々が日常生活している時の危機と言うのはそういうもので、これを群馬県だけどうしますとか、高崎市だけどうしますと言ってみても始まらないということなんです。だから非常に計画を考える時に、実施要領を作る時に、広域を概念に入れて、非常に各種各様のリスクを念頭に置きながら、こういう場合にはどうしよう、こういう場合にはどうしようということをおある程度考えていかないといけない。行政区域単位で必ずしも全てのことに対応出来るとは限らない、ということをお申し上げておきたいと思う訳です。時間がないからあと2つくらいしかお話出来ないんですが。

第2は情報です。危機管理というのは8割方、情報で決まります。情報というのは何かと言うと、情報を収集し、分析評価し、それを決断をする人に報告を行い、そのほか他に通報する、と

いう4つの仕事を同時に持っていますが、中でも情報を収集するという事は情報機能の中で最も重要です。ところで、その情報収集をする時に、収集するとはどういう意味かと言うと、勿論集める訳ですけれども、集めた情報をもって決断する。例えば、市長とか県知事が決断をしていく。そういう時に、そういう情報はどういうものでないといけないかと言うと、当然のことながら3つのファクターが入っていないといけない。それは出来るだけ早く、つまり迅速に、出来るだけたくさん、出来るだけ正確なものである必要がある。この3つのファクターは矛盾するんです。早くやると正確でないものが入ってくる。当たり前ですが。したがって、早く迅速に、しかも適時適切に、多量に、しかも全てが正しく、これは無理な話です。けどその中で、出来るだけ正しいものを出来るだけ早く、出来るだけたくさん集めるためには、十分な情報収集手段と、それを判断出来る専門家が揃ってなければ駄目です。この情報は絶対おかしい、ということが適宜に判断出来る人がきちっと整ってその情報を短時間に評価分析し、「この情報は間違いないです。」と、これを基に「県知事、どうです、判断してください。」と。「判断はもう2つしかありません。これをやるかあれをやるか。あるいはやらないか、あるいは1日待つか。」これを決断する人に迫る訳です。これが情報の持っている機能です。

いったいそれを各長は、各市や各県が全て持つ必要があるのでしょうか。しかし、例えば皆さんが市長だったらどうしますか。出来るだけたくさんものを集めると、分からない情報で俺は判断出来ないぞと言って、市の役所は必死になって情報を集める。それを全ての地方公共団体がやったらどうなりますか。それを考えた時に、情報というものは決断をする人にとって、最も的確な量の情報がどのような形で集められるかという費用対効果の問題になります。阪神大震災の時は、覚えてらっしゃると思いますが、あの時に官邸には、はじめ2人しか死人がでなかったという。そのうちに10人です、いや、どうも数万人ですというのがどんどん集められてきて、実際にはどうなっているのか分からない。県庁には電話が通じない。数本は通じたのですが全部は通じない。実際には何が起きているか分からない。近寄ることも出来ない。そこでヘリを飛ばせということになって、自衛隊はヘリを飛ばさないといけないのだけでも、中部方面総監の部隊には偵察用のヘリがなかったので、そこで関東から持って来たのです。ヘリにテレビカメラを積んで初めて飛び出してから、下の状態が分かる。こう火事になっている状態が分かる。ものすごい時間差がある訳です。やっぱりそれが無いといけない、と各市が思ったらどうなります。各市が全部ヘリを持つのですか。つまり情報というのはたくさん集めたいのですが、費用対効果ということがあるのです。世界中のことが県知事に分からないといけないのですか。いったいどういう情報をどの程度集めることが県知事の責任において判断すべき情報なんですか。こう考えて情報収集の手段が最も費用対効果の高いものになっていないといけない、ということなのです。これは相当情報の担当者というか責任者の知識を得て、きちっとしたものにしないと、どんなに立派な組織を作っても情報が手に入らなかったら決断出来ません。それがまず第1です。

しかし、もっと重要なことがあるのです。それは決断をした情報をどうやって県民に知らせるかです。さっきフィルムを見たのであの警報はいい方法だなと思いましたがけれども、徹底するためには相当な努力がいる。皆さんが県民だとして、何を持っていくか分からない。何かが起きているのですけども、どうしたらいいか分からない。テレビをつけたってよく分からないという時は、そのことだけで不安です。現に阪神大震災の時の一番の不満は、どこに行ったら何が手に入り、自分はどうしたらいいのかというのを誰も言ってくれない。県も言ってくれない。市も言ってくれない。よく分からない。その不満は新潟の中越地震の時も同じです。つまりどうやって情

報を隅々の県民まで教えるかということです。これは、一つの手段で考えたらとても駄目です。いくつもいくつもいくつもの手段を重複して出来るようにしないと。インターネットだけでは駄目、携帯電話だけでも駄目、電話だけでも駄目、あらゆる手段を設けて5つも6つも複数の手段を設け、しかもそれが通じているかどうかを自分で検証出来る、こちらが出したはずなのに届いてない、確実に届きましたかっていうことを検証出来るシステムを同時に持っていないと本当の意味での情報伝達の手段にならない。これは相当自治体のレベルでお考え頂きたいと思うのです。

一人一人の県民市民にしてみれば、県とか県庁とか市役所が何をしようとして、私は何をしようとし、どこへ行ったら何が手に入るか、どうしたらいいのかということが分かるということが一番行政として重要なことです。それが一番人々を安心させ、人々の生命を救うことになる訳です。だから、いくら県庁が正しい判断をしても、すべてに行き渡る手段を確実に備える。これくらい重要なことはないということです。これは容易なことではない。1つか2つの機能では全然駄目です。いくつもズタズタになり、電話も駄目、テレビを使う訳にはいかない、ラジオも上手く伝わらないかもしれない、ラジオ持っていない人もいるかもしれない、携帯電話がちゃんとながらないかもしれない。複数のプランをいくつもいくつも設けて、人々の命を守るかということを考えていく必要があると思います。

最後にお話したいのは、日本の国内でなんとなくこういった不安定な状態を我々は過去15年間経験して来たので、国民の意識がすごく上がってます。これは私がまだ防衛庁、外務省にいた時より全く比べものにならないくらい一般の国民の意識が上がってます。この時重要なことは、一般の市民、県民、あるいは特にこの県にはたくさんの大学がある訳ですから、昨日高崎市長と話して高崎市に大学がいくつあるんですかって訊いたら、「うちの市には大学が6つあります。」と聞いて仰天したんですけど、20何万の市に大学が6つあるというのは凄いことだなと思いました。やはり若い人の活力をどう使うか。NPO、NGOのようなボランティア活動のように「自分でやります」、「自分で苦労して皆さんのために働きます」という人を組織化し、学生の若い活力を使い、この会場にいる人はほとんど人の世話になるようなタイプの人ばかりだから人に世話をするという感じではないけれど、若い活力のある人をフルに使ってコンシークエンスマネジメントをする枠組みとしてやる必要があります。

学生というのは、無責任で統制のとれない大集団のように思うでしょうが、日本人はまだまだ捨てたものではなく、学生に何かしらの役割を与えたらきちっと組織して活動をする十分な活力を今の若い人は持っています。若人の力をあまり軽々しく考えない方がよろしいと私は思います。私の大学の私の学部にも、日本というよりは海外に行ってそういう活動したいという人が、わんさと入ってきて私も困っているのですが。そんな急に仕事がある訳ではないので。

ただ学生は目的を与えないと何もしないという悪い癖があって、与えられたらきちっとやるという一般的性格を持っています。これはどちらかというと母親教育によるものだと思っているのですけども。だから自分でどんどん気が付いて自分やれるという人は10人に一人くらいで、後はこれこれはこういう理由なんで、したがってこれをやってください、と言うと皆喜んでやるなあと。黙っていたら何もしない。この活力をどうやって使うかということも一つの着意であります。無駄話をしたのですが、午後の時間をかなり皆さんの時間を浪費したことになるのですが、私が日々国民保護を通じて危機管理について感じていることの一端を今日はお話した訳でございます。ご静聴ありがとうございました。