

[目次]

『現代社会の危機管理』 現実となった危機社会にどう立ち向かうか

首 藤 信 彦
東 海 大 学

和文要約

「危機管理」は様々な文脈で使われ、現代の日本社会において、あらゆる分野で添え物のように語られるようになったが、それが今日のように広範に使用されるようになったのは、ここ数年のことに他ならない。危機管理概念も1962年のキューバ危機以来、さまざまな変遷を経て、70年代には企業経営の一部として把握されるようになり、さらに、1990年代における地域紛争の蔓延、バブル経済崩壊後の世界不況や自然災害、そして技術革新や変動する社会変化などを受けて、教育や福祉そして個人生活面においても危機感が浸透し、やがて今日のように、地球の運命から個人生活まで危機管理が求められるようになった。

しかしながら、日本においては具体的な組織対応・政策対応を持った危機管理は、この20年間にも、ほとんど進展してこなかったと言って過言ではない。海外安全、企業の崩壊、自然災害など事件発生直後はテレビニュースを独占するかの「危機」は、実はすでに何度も発生している事件の焼き直しである。本格的危機管理のために、日本版FEMA (Federal Emergency Management Agency) を創設すべきとか、本格的な危機管理組織を設置せよ、とかは常に叫ばれるが、実現することは希で、しかもその寿命は短い。

本論は危機管理の本質から、なぜ日本社会に危機管理が根付かないのか、その背景分析から、来るべき危機社会に対応するための政策を考察するものである。

キーワード

危機管理 危機社会 リスク・マネジメント セキュリティ・マネジメント 日本社会

はじめに

危機(Crisis)とはいかなるものであろうか。経済学的に定義つけられた概念からそれをもとめると、一番近い概念は当然のことながら危険(Risk)である。F. ナイト(Frank Knight)の定義によれば、リスクとは“ Possibility of Loss ” すなわち経済的損失の可能性を意味する。それ故にこそ、リスク・マネジメント⁽¹⁾の立場からはリスクをハザード(Hazard)、ペリル(Peril)そしてリスク(Risk)というように、危険の具体性・現実性の度合いにおける高次概念として考えるのである。このように、危機管理に関しては、類似の概念としてリスク・マネジメントがある。アメリカではほとんど保険の同意義語であるリスク・マネジメントと通常の経済的リスクを越えた部分を対象とする危機管理とが混同されているのも日本社会における危機管理問題に対する理解の水準を示している。リスクの概念はごく最近まで、現代経済学においても、経営学においても、決して中心的な研究課題とは言い難かった。経済や経営分野では主として保険分野で、そして政治学では核戦争のような特定のリスクに対してのみ関心が集中し、全ての社会分野に普遍的かつ広範に存在するリスクに対する研究はなおざりにされてきた感がある。現実にはリスクが中心課題として把握されるのは、そのリスクのもたらす損害や弊害があまりに巨大であると感じられた時であり、G. ジンメル(Georg Simmel)以来、社会学者がこの問題の重要性に気づくのは、一つの文明の変局点や、1929年に発生した世界恐慌直後、第二次世界大戦後や冷戦構造初期の混乱期のように、巨大で激烈なリスクが社会を揺り動かした時期に他ならない⁽²⁾。

では、このようなリスクをなぜ危機(Crisis)と認識する必要があるのか、それは何諠関烽らず、発現したリスクによる損失や損害がその対象となる主体にとって致命的であり、生存への脅威となると把握されるからである。

第二にはそれが通常の活動や行動から派生するリスクと異なっており、それ故に対処の方針・方策・具体的手段が用意できずに、主体や組織の生命と生存の継続が困難な状況に追い込まれるからである。

第三に、問題となるのは、危機の内部性である。危機というと、何か外界から突然襲ってくる要素を考えるが、主体と組織の生存に対する脅威は内部からも発生する。たとえば竜巻や地震あるいはテロリストによる爆破が無くても、手抜き工事や腐敗した柱があれば、ある日突然建造物は倒壊し、そこに住み活動する人々を抹殺することになる。

第四に指摘しなければならないのは、危機の主観性である。すなわち、危機とはその状況を「危機」と認識するか否かにかかっている。客観的には危機的状況でも、それを危機と認識しなければ、危機は単なる悲劇に終わる。車のドライバーが、居眠りしていて目前に現れた障害物を認識しなければ事故死するのと同様である。問題は自動車の目前に現れる障害物のように、危機は必ずしも誰の目にも明らかなものではなく、認識の個人差・個体差があることである。従って、いったい何が危機であるかが認識されなければならない。すなわち、危機観そのものが一種の価値判断であると言える。

第五に、危機は主体的なものであると言える。ある組織にとっての危機は、周到に危機に対して事前準備していた組織においては、単なるリスクに他ならず、そして競争環境においては、危機に陥った競争相手に対して決定的に有利な立場になる。危機は危険と機会（チャンス）と両方の顔を持つと言われる所以である。危機管理とは、そのような危機に、その対象となる主体がどのように回避策を試み、損失の最小化行動をとることに他ならない。

現実には「危機管理」は様々な文脈で使われ、あらゆる分野で危機管理が添え物のように語られるようになったが、それが今日のように広範に使用されるようになったのは、ここ数年のことである。当初は1962年のキューバ危機に見られるごとく、人類を破滅に導く端緒となるかもしれない第三次世界大戦勃発の危機を回避するというような意思決定が問題となった⁽³⁾。

それはあくまできわめて希で特殊な状況での意思決定を意味した。しかしながら、1960年代末から70年代にかけて、旧植民地の独立と経済自立への模索から多国籍企業に対して発展途上国による「国有化の嵐」が吹き荒れ、ベトナム反戦運動と呼応した反軍需産業や反大企業運動による企業攻撃、そして外国企業を対象としたテロリズムの攻撃が蔓延するようになると、危機管理は企業経営の一部として把握されるようになったのである。

さらに、1980年代における世界同時不況や自然災害、そして技術革新や変動する社会変化を受けて教育や福祉そして個人生活面においても危機管理の必要が叫ばれるようになり、今日のように、地球の運命から個人生活まで危機管理が求められるようにな

ったのである。

しかしながら、日本においては危機管理はこの20年間ほとんど進展してこなかったと言っても過言ではない。海外安全、企業の崩壊、自然災害など事件発生直後はテレビニュースを独占するかの「危機」は、実はすでに何度も発生している事件の焼き直しであり、要するに *deja - vu* なのである。日本版 FEMA (Federal Emergency Management Agency)⁽⁴⁾ を創設すべきとか、本格的な危機管理室を設置せよ、とかは常に叫ばれるが、実現したためしがない⁽⁵⁾。阪神大震災において政府がほとんど初期対応出来なかった教訓から、一応、危機管理担当官を設けたり、表面的な対応は出来ても、現実的な危機対応を可能にするような組織も意思決定システムも構築されたわけではない。

危機管理にかかわる費用をコスト算入すれば減税などの優遇措置が得られる企業ですら、危機管理対策は進んでいない。日本でこのように危機管理が進展しないのは、日本文化特に島国文化との関係が安易に求められることがある。しかし、そのようなものは科学的根拠の乏しいものであり、日本人が危機管理に優れていた時期はこの150年間でも何度かあった。明治維新前後はまさにそのような危機管理の時代であった。むしろ文化的要素は危機の把握にも、それへの対応にも重要な役割を果たし、民族的な要素も確かに含まれることはM・ダグラス (Mary Douglas) が *Risk and Culture* で指摘している通りであり、文化的特性とリスク対応との間にはある種の関係がある。⁽⁶⁾

日本での問題はむしろ、危機が「危機」として把握されていないことにある。すなわち、危機と声高に叫んでも、実は政治家も企業かもジャーナリズムも一般社会もそれを社会の生存がかかった本当の「危機」だとは認識していないことにある。「危機」は季語か枕詞の一種にすぎない。地球全体も、日本という国家もそして我々の社会も現実的に「危機」に直面していることを認識することは難しい。同様に、認知させることも難しい。それを認知した者の多くはすでに地中にあり、そして生き残った者の声は我々の耳にはとどかない。

この論文では、そのような多面多様な危機の中で、日本社会に直接関係するものを選び、その特質と対策を考えてみたい。

危機管理が困難なのは、リスクの特質にもよる。第一にその規模、第二にそれが非日常的、非反復的であることである。リスクが発現してしまえば、巨大な損失・損害が発生し、対応は容易ではない。狂乱状態にある社会において、危機の背景分析や責任追及をすることは事実上不可能である。復旧には巨額の投資が必要であり、国会審議を経る予算措置が必要となり、それだけで何年もかかるであろう。そしてそれが台風のように

毎年のように襲ってくるのであれば、それなりの定期的対応が可能となるのだが、大多数の危機はまさに hit and away で、次はいつ襲ってくるのか、どういう形態で襲ってくるのかもわからない。

危機の原因となるリスクそのものを認識することも難しい。危機によっては銀行のスキャンダルのように、複雑系の世界を通して発現する。銀行の為替投機失敗やスキャンダルの背景には、過去における銀行の人事政策の誤りがあると指摘しても、それを理解する人は希であろう。

同様に、これまでのやり方や組織に問題があるのだから、危機管理はこれまで慣れ親しんできたシステム(系)とは別の、異系対応を迫られることになる。日本的慣行、終身雇用制のもとで育ってきた組織や命令系統に危機管理は出来ない。まったく違った組織とそこでの行動原理が必要となるが、こんどはそれを旧来の系にどのように組み込んで行くかが問題となる。

対応の事前性も当然のことながら、問題となる。すなわち、危機管理には危機が発現する以前の対応や準備が必要だが、それは容易ではない。なぜならば、そこに危機の仮想性と対応の現実性とのギャップがある。すなわち、「危機が来る」というのは予言と同じで所詮、仮想的(バーチャル)なものに他ならないが A 危機管理のための事前対応は巨額の投資や有効資源の配置のように現実(リアル)なものだからである。それでも企業では一部の目覚めた経営者が強引に事前準備を整えることも可能だが、行政と予算制度の下ではきわめて難しい。

これからの危機管理においては、パラダイムとしての危機を考える必要がある。ちょうど高度経済成長期には「成長」こそがキーワードであり、現実には「成長」が日本社会の様々な矛盾や問題を解消し、損害を軽減してきた。しかし、ゼロ成長の現代、そして冷戦構造が消滅した世界において、日本社会を様々な危機が襲い、日本社会は一つの危機に対応が遅れたまま次の危機をむかえるような状況にある。そして今、バブル経済崩壊後の長期不況の中で、経営の維持拡大に直結しないと考えられる分野は、危機管理も含め、多くは組織的対応が放置されている。

現代社会を襲う危機に直面し、一般の組織や地域社会がこの危機の予報の虚構性と現実のコストというギャップを乗り越えられない一方、現実には存亡の危機を経験した企業や地方社会は巧みにこのギャップを埋める装置(アパタス)を生み出していることが見られる。

現代社会に蔓延する危機の多くは、我々の社会が作り上げたものである。とりわけ高

度経済成長期に構築され形成されたハードとソフトとが、自己の老朽化や制度疲労、環境変化への不適合などによってリスク化しつつある。高度経済成長期には、経済成長さえあれば、言い換えればパイの大きさを大きくすれば、リスクと経済的問題は相対的に矮小化して行った。逆に成長が止まった社会では、通常のリスクでも危機化していく可能性がある。その意味では、危機（crisis）は、現代社会のパラダイムであると考えるのが順当ではないだろうか。

1. 危機にたつ日本社会

1.1 危機社会の到来：U.ベック教授の「危険社会」

現代社会を襲う危機は一過性のものでも、小惑星のように宇宙の彼方から飛んでくるものでもない。社会をとりまく外部環境が危機化し、劣化したことによっても社会は危機に見まわれるが、同時に危機の多くはサイクル的に再発し、また過去における我々の行為の結果として発生する。U.ベック(Ulrich Beck)が指摘したように、現代社会における危険（リスク）は、成長期に我々が作り出した成果から生まれる。ベックはそうした産業社会が自らの構造から作り出す危険に満ちた現代社会を危険社会（Risikogesellschaft）と呼んだ⁽⁷⁾。日本において次々と社会を揺るがすリスクが発生し、実質的対策が採れないというより、ほとんど対応がなされていない状況は、まさに危機社会（Crisis Society）とでも表現すべきものである。

1.2 アメリカの崩壊と日本の崩壊：成長期に成立したハードとソフトの崩壊

最も基本的なリスクは製造され、建設されたものの老朽化である。最も単純に、ただ時間がたつということだけで、巨大なリスクがもたらされる。アメリカではすでに70年代から「アメリカの崩壊」(Decay of America)と呼ばれる現象が顕在化していた。それは、1950年代から60年代まで、言うなればアメリカの絶頂期に建設されたプラントや高速道路網が、各地で次々と老朽化し、修理もままならぬまま放置され、車が道路に開いた穴に落ちて脱輪したり、橋梁が落ちたりしたことを意味する。そして、まさにその時期に道路を修復すべき自治体の財源が枯渇し、修理が困難になっているのである。⁽⁸⁾

日本では故田中角栄首相が主唱した列島改造期前後に、僻地の観光開発、産業育成そして陸の孤島をなくすという美名のもとに、次々と山をくりぬいてトンネルが作られ、

橋が架けられた。96年に北海道で豊浜トンネルが崩落する事故が発生したが、事故直後に国土庁などが調査した結果でも北海道でも多数の箇所に崩落の可能性が指摘された。

その後、何の対策もとられぬまま2年後に別のトンネルが崩壊した。このような危険な箇所をかかえた道路や橋梁などは増加しているが、一方、それを修理すべき自治体では深刻な財政難に苦しみ、いまだに事故の可能性が顕在化している場合以外は対応がすすんでいない。

ハードの老朽化や欠陥の拡大よりも深刻なのは、実はソフトの老朽化である。その一部は制度疲労のような政治・行政面での非効率や無能力が指摘されているが、それだけではない。経済面でも日本的経営システムを構成した終身雇用や企業内労働組合、業界と行政との癒着、就業と人生との混同、男性中心業務システムなど、これまではごく普通の慣行であり、効率をもたらしたはずのシステムが次々とリスク要素を顕在化させている。経済システムのみならず、教育・福祉・衛生など、既存の価値と過去の成功経験に依存した社会システム自体が危機の源となりつつある。

1.3 日本は冷戦後世界への対応はできているか？

冷戦後世界とは、簡単に言えば、冷戦構造期に形成されたすべてが変化・変容する時代だということである。共産主義と社会主義陣営の極東への膨張を押さえるために供された構造の中で、日本はきわめて効率的なシステムを作り上げてきた。

しかし、共産主義イデオロギーが衰退し、現実の脅威であったソ連邦が崩壊するという、根本的な環境変化によって、日本に対して供与された片利的な優遇システムはもはや意味を持たず、その撤廃が始まっている。世界で社会主義陣営と資本主義陣営の接点であった地域で、同様の厚遇がなされたのはヨーロッパにおいては旧ユーゴスラビアであり、アフリカにおいては旧ザイールであった。

旧ユーゴは資本主義と社会主義との架け橋として評価され、旧ザイールはモブツ大統領の腐敗政権を西側が擁護していた。しかし、冷戦構造崩壊とともに、旧ユーゴは内戦の地となり、旧ザイールは周辺で起こった被圧迫部族の反抗を契機に、モブツ長期政権がたった7ヶ月で崩壊した。このような旧ユーゴ、と旧ザイールは日本にとって「路傍の石」それとも「他山の石」であろうか？

1.4 変化する安全保障概念

安全保障概念が純粹に国家間の戦争による安全への脅威を想定していたのに対し、今日はヒューマンセキュリティ概念の登場と普及のように、安全保障を国家と単位とするのではなく、個人や家族そしてコミュニティを単位とする複雑系における安全の確保と考えるようになってきている。ひとびとは地球環境の劣化、感染症の蔓延、テロリズム、慢性的経済不振、自然災害、社会混乱など多様な要素によって安全を脅かされているのであり、他国の侵略や大陸間弾道弾の脅威だけではないのである。

しかしながら、現実には日本は政府も社会もそのような非戦争系脅威に適切な対応を採ってこなかった。リスクの内容が明確であり、政策上の価値判断に迷うことの少ない災害対策においても、アメリカが FEMA（連邦緊急事態管理庁）を形成し、3000人に近い人員を抱えて自然災害に対処しているのに対し、日本は国土庁の一部で15人程度が担当しているにすぎない。HIV感染に関しては抜本的な対策も、広範な広報活動も実施されず、O-157では感染源すら明確に把握することもなく、多数の死者を出した。

1.5 アジアの危機：アジア的生産システム VS 世界基準 そしてアジア大乱の時代

タイのパーツ切り下げに端を発するアジアの経済危機は、韓国経済を巻き込み、ついにインドネシアのスハルト政権を瓦解に導いた。このような状況において、アジアの盟主を自称していた日本はアジア諸国の経済苦境や通貨の安定性維持に貢献するどころか、日本国内における北海道拓殖銀行の倒産や山一証券の自主廃業そして大蔵省のスキャンダルなど、自分の安定すら保つことが出来なかった。アジアにとって日本こそが危機の発生源である。

最大の問題は、日本が成功経験をもって主導し、ルックイースト政策などでそれを模倣したアジア諸国の生産システムや社会の民主化を進めることなく経済の自由化を押し進めた開発独裁政権など、アジア的社会システムが欧米の社会経済システムから挑戦を受け、そして敗北したことである。過去における基準をもとに効率向上だけを求めてきたアジア的社会経済システムは、ISO9000、ISO14000のような、欧米の価値観に基づく世界基準に押し込められることになった。

1.6 日本の崩壊：日本神話はすべて日本スキャンダルとなる

アメリカの崩壊ならぬ日本の全崩壊が進行している。道路やトンネル、生産工場から原子力施設のような様々なハードが老朽化し、修理もスクラップ・アンド・ビルドも出来ないまま、質を劣化させている。それ以上に、社会システムや制度の崩壊は著しい。かつて政治三流官僚一流と言われた官僚は有能でもなければ清廉潔白でもないことが次々と暴露された。同様にアメリカは永遠に追いつけない、ヨーロッパは博物館と傲慢にも放言していた日本の企業家、比類無い高い効率を持っているはずの企業、世界で最も優れていると高く評価された初等教育、最も安全と言われた都市の生活がもろくも崩壊の過程にある。日本がすばらしいと賞賛された部分、日本神話はすべて日本スキャンダルとなる運命にある。

2. 危機管理とは何か

2.1 組織と責任

危機管理に最も求められるのは責任を持って危機管理を行う体制である。危機管理において特に責任が求められるのは、前述のような「危機の虚構性」と「対策費用の現実性」とのギャップがあるからである。将来の危機がいかに巨大で致命的なものであれ、現実の安全と繁栄を享受している人々にその脅威を説き、巨額の負担や多大の努力を求めることは難しい。

一つの解決策は、危機の記憶を社会的に維持し、人々の間に危機へ備える文化と慣習を育て維持することである。その意味で過去に経験した危機の社会的伝承が重要となる。過去の経験において誰も責任をとらず、逆に責任をうやむやにすれば、危機の伝承は薄れる。過去において発生した様々な事態が、責任者の責任ある行動とともに記憶されれば、ある意味では虚構で仮想の将来危機に対し、事前対応にコストと努力を傾注しようという発想も生まれ、支持も集まるであろう。また、危機管理は基本的に超法規的・超規制的行動を必要とする。法や条例は平時において反復的な行為を規定するものであり、他方、危機管理は何年どころか何百年に一度の非反復的・非日常的な事象を対象としなければならない。それ故に、直接に利益を生み出すわけでもなく、何時襲ってくるかも知れない虚構・仮想の危機に、組織の希少資源を大量に使用する意思決定を実行出来るのは、危機管理に責任を持つ者しかできないのである。

しかも危機管理においては、何よりも初期反応、初期行動が重視されるように、危機が発生したことを知った瞬間に思い切った、しかも大規模な対応を起こさなければなら

ない。それ故に、危機に際しては誰かが思い切って危機対応する必要がある。もし責任をとる者が明確でなければ、その場に居合わせた管理者は常に低いプロファイルで責任回避に逃げ込むであろう。逆にことの善悪を問わず、ともかく責任をとらなければならない者は、思い切った初期対応をとって損害の最小化を図るであろう。それが優れた危機対応を導く可能性を生む。

2.2 通常の情報伝達 / 意思決定システムと緊急時の情報伝達 / 意思決定システム

危機管理における情報伝達は緊急時のそれであるから、日本社会の組織が基本的に慣れ親しんだ情報伝達や意思決定のシステムとは異なる。例えば平時・通常においては、情報は組織のピラミッドのボトムから様々な部署の関係者のチャネルを経て、最高決定者に到達する、いわゆる稟議制が基本的に残存しているが、このシステムは緊急時には致命的な欠陥を露呈する。

第一に、誰でも容易に想像できるように、このシステムでは最高意思決定者への情報伝達に時間がかかりすぎることである。阪神大震災発生時において、現場から当時の村山首相にまで事件の実態が伝わったのが3時間後と報道されたが、現実に通常の情報伝達ラインを通せば、それだけの時間を必要とする。

第二にノイズレベルが高く、危機管理の意思決定と直接関係のない様々な要素たとえば人間関係などが入り込んでくる。一刻をあらそう危機管理の情報伝達において、職場の上下関係や人事的配慮などが入り込めば、正確な情報も伝達できず、無関係な情報や情緒的感想さらに希望的観測などの余計な情報がノイズとして大量に流入してくることになる。それどころか無責任な精神論などが混入すれば意思決定そのものにも深刻な影響を生じさせる。

そして第三には、情報の漏出が一般的に見られることである。本来なら絶対に部外に流してはならない情報が、危機管理に直接の関係を持たない経営幹部や引退役員さらには従業員の家族などからどんどん漏れてしまう。これでは危機管理は出来ない。自然災害から北朝鮮の人工衛星発射、危機に欠陥を露呈する日本型組織の意思決定構造の特質が次第に明らかになりつつある。

これに対し、危機管理における組織内情報伝達と意思決定構造は何よりも危機の初期情報 - それは常に現場にあり、末端組織がそれに直面する - を可能な限り組織の最高意思決定者に伝え、その意思決定を対応組織に伝達していくシステムである。そこでは、

いわゆる「根回し」などによる情報の共有や人事的配慮中心の意思決定システムとはまったく異質のシステムは必要となる。

何よりも、危機の状況を発見した者がその第一報を危機管理担当役員や最高経営者に伝えなければならない。しかし、コミュニケーション論で「地位の隔絶」と表現されるように、地位が大きく異なれば（たとえば現場の工員と社長）直接連絡をとることは難しい。使用する日常言語も微妙に異なっているかもしれない。それゆえに、危機管理における初期対応を導くためには、第一報が正確かつ緊急に最高経営者に伝わるメカニズムを平時から構築しておく必要がある。

2.3 何の情報を集めるか

また現代のような情報社会では洪水のように流れ込んでくる情報に翻弄され、そのなかから危機の芽や兆候を見つけだしたり、危機の第一報を把握することが非常に難しくなっている。それゆえに、まず何の情報をどこからどのように集めるかが重要となる。情報収集はそれ自体、価値判断なのである。

2.4 日本型危機管理組織「総務部」の限界

これまで日本の危機管理は企業の総務部に見られるように、それ自体が独立した重要機能ではなく、その他の業務として分類される場合が多かった。企業においても、行政組織においても、圧倒的に総務部的な部署のサイドワークとして位置づけられ、いまだに危機管理の専門組織は日本では出来ていない。組織の管財の管理や総会屋対応などをする部署に、企業の生命を一瞬で奪うかもしれない危機に対応出来るはずがない。総務部でないとすると、逆に問題を矮小化させ、狭い分野の特殊業務として処理する場合も多い。海外で派遣員が誘拐されれば海外人事、企業に対する攻撃が行われれば広報室などが危機管理の中心組織として表面に出て対応している例も多い。東芝ココム違反事件など、アメリカの安全保障政策にからむ大規模な問題にもかかわらず、企業側の対応は法務部を拡充してコンプライアンス・プログラム（法令遵守プログラム）を作るだけにすぎなかった。

このように、末端対応・周辺対応がこれまでの日本の組織対応にすぎなかったが、今後は中枢対応、トップ対応に切り替えていく必要がある。アメリカでは、すでに 80 年代から、企業が直面するさまざまなリスクに対応するため、包括的で統合的な危機管

理組織とその長としてセキュリティ・ディレクターを設置する企業が多くなっている。

2.5 人材と文化

そのような危機管理組織を形成し、設置したとしても、それを担う人材を発見・教育・育成することは日本社会では非常に難しい。危機管理は一種の特殊技能であり、そうした能力を欠いている者には危機管理は困難である。さらにそのような人物を育成する教育・研修プログラムや講師もいないのが現状であろう。

2.6 官僚には出来ない危機管理

危機管理は、官僚にはできない。柔軟な発想や独創的な見解でなく、標準的な問題と解答をいかに正確に記憶しているかが問われている標準偏差入試の世界を勝ち抜き、大学では何十年も条文が変わらないような法律を専攻し、省内では組織防衛と省庁間微調整に明け暮れたような官僚は、危機管理の求めるのとは全く異なった人材である。また危機状況というものは、状況が状況だけに、危機管理には一種のカリスマ性が必要となる。そのような経験を積むことも官僚のキャリアプログラムには無い。官庁もまた本質的に危機管理とは相容れない体質と文化を持っている。予算制度、インクリメンタリズム、縦型組織など、危機管理とはおよそ逆のベクトルを持ったシステムであるといわざるをえない。

2.7 法学部から心理・社会学部出身者へ

危機管理には、何よりも異文化や異なった見解を持つ人への理解、厳しい価値観の対立において、中立的な価値観を提示できる能力などが必要である。その意味で、危機管理の担当者は何よりも心理学・社会学の専攻、それに宗教・哲学・文化人類学・歴史などの素養が重要である⁽⁹⁾。

2.8 日本的経営システムは危機管理における自殺システム

このように考えると、日本的経営システムや組織運営は、危機に満ちた社会における自殺システムであると言っても過言ではないことがわかる。現在の日本の意思決定メカニズムはすべて安全で安定した時代のものであり、激動する環境、未知要素の出現、対

立する価値観などにおける意思決定メカニズムではないのである。

2.9 求められる組織のセルフディフェンス

保険において究極の保険が自家保険であるのと同様に、究極の危機管理というより危機管理の基本はあくまで、セルフディフェンスすなわち自分の身は自分で守ることである。危機に陥った場合、被害者を救済するはずの関係者が、それぞれ自己の思惑で動き、結局、被害者の利害が軽視される場合もある。

たとえば、海外で誘拐された場合、当該国政府、日本国政府、現地警察、現地秘密警察、テロリスト、ジャーナリスト、国際赤十字など様々な関係者が微妙に異なった思惑で行動することになる⁽¹⁰⁾。

当該国にとっては、被害者の無傷の生還より、事件処理をきっかけに日本からの援助を引き出すことが重要であり、現地警察にとっては犯人逮捕、秘密警察にとっては、この機会に不穏分子を一掃し、ジャーナリズムにとっては、むしろ猟奇的・残酷に殺害された場合の方が、新聞の売り上げをのばすことができる。

さらに、これまでは、鉄の結束を誇った関係も、環境が激変する今日、きわめて不安定なものとなってきている。たとえば、最近の北海道拓殖銀行の倒産や山一証券の自主廃業のように、これまでは家父長的な保護者であった行政が、自己の生き残りのために企業や組織を切り捨てる傾向が明らかである。企業側の独立自尊が求められる。

3. 社会リスクとリスク・コミュニケーション

3.1 地震のソーシャルリスク

日本で社会を揺り動かすリスクの存在を実感し、全国的なボランティア救援活動の広がりのように、それなりの社会行動を発生させた事例としては阪神大震災がある。これまで、日本では地震の問題は地震学者を中心に考えられ、その社会的な影響や、地震が発生したときの人間行動などの側面は重視されてこなかった。しかし、危機管理の立場から考えれば、地震という物理現象が人間が住む社会におこることこそが問題であり、そのソーシャルリスクにもっと注意が払われるべきであった。危機や災害に際して普通の人間そしてその集団はどのように行動するか、それがリスクをもたらす条件は何かなどが十分に分析されていなければならない。リスクは際だって人との関係によって成立し、逆にどれだけ人がリスクを認知し(リスク・パーセプション)そしてそれを受認す

るか（リスク・アクセプタンス）が重要となる。⁽¹¹⁾

3.2 リスクコミュニケーション

地震のみならず、いったいどのような災害が日本を襲うのか、万一そのような場合にはどれだけの被害が発生するのか、対策をどうすべきかなど社会全体を巻き込んだ対応が必要である。行政の対応は、真実を明らかにすれば社会に「いらぬ不安を招く」というが、真実が明らかにならなければ、市民の自己防衛は出来ない。危機管理は実は情報公開や民主主義システムのあり方など、社会システムと深く結びついている。社会そして人々に災害や危機の脅威をどのように伝え、教育し、実際に危機が発生したときにどのように行動すべきかなど、きちんとしたリスクコミュニケーション⁽¹²⁾が肝要である。

3.3 求められる事前コミュニケーション

特に、そのような情報が事前に伝えられ、物心両面での事前対応がなされるべきであるが、現実にはほとんどされていない。阪神大震災の教訓からもあきらかなように、今後は、有効なコミュニケーションとしてのオンライン・パソコンネットワークの活用を当初から考慮にいれて震災対策などを考える必要がある。

3.4 カウンターメディア

TVなどを通じてのリアルタイムでの情報伝達が進めばすすむほど、皆が固唾をのんで画面をのぞいている事件当初に間違っただ情報が大量にながされれば、脳裏にその記憶が「刷り込み」されて、事件の真相説明が阻まれたり、適正な対応を阻害したりする可能性がある。クロアチア・イスラム・セルビアの三民族勢力が争った旧ユーゴ内乱においてセルビア勢力だけが極端に非難されたのも、そうした当初のメディアによる刷り込みが影響を与えたと言われる。洪水のように流される情報に対し、間違っただ情報に反論したり、正しい情報を多チャンネルできちんと流すようなカウンターメディアが必要となるであろう。

3.5 危機戦略

危機は必ずしもマイナスばかりではない。きちんと問題を把握し、十分な事前対応を行った組織にはその影響の度合いは小さい。それどころか、準備が乏しく、従って危機発生時に致命的な打撃を受ける組織が多いなかで、ほとんど無傷の組織が残れば、組織としての能力を高めることが出来る。危機は遅れたり、病理現象を抱えた組織の実態をあきらかにし、その存続を拒むというメリットもあるのである。

おわりに：現代危機社会にどう対応するか

現代社会の危機管理のためには、何よりもこの社会がどれだけの危機管理資源を保有しているかを正確に認識する必要がある。残念ながら、50年にわたって平和で安定的な社会では物心両面で危機化する社会に対応していくだけの資源とりわけ人材が乏しい。危機管理は不得意なのではなく、いわば尻尾の無い犬のように、その機能を担うものが完全に欠落しているのである。危機管理を担う人材の発見と育成が焦眉の急である。また、危機管理は、特定組織の管理だけでは対応出来ない。組織や社会を取り巻く要素たとえば危機対応文化を育てたり、社会システムを危機への抵抗力の強いシステムに作り替えていく必要がある。このように考えると日本社会における危機管理能力の向上とは、日本社会システムそのものの変革であり、社会を取り巻く環境の危機化に日本社会が迫られている基礎からの変化に他ならないことが理解されるであろう。

注

(1)リスク・マネジメントは基本的には経済的な損害のカバーやヘッジを対象とする。例えば Baglini (1976) 参照。これに対し、組織の人命・財産の安全確保を対象とするセキュリティ・マネジメントが1970年代から経営の重要課題となった。危機管理(crisis management)はそのような経済的・非経済的損失が組織の生存そのものに直接影響するようなリスクを対象としているというのが通念である。

(2)そのような時期には、リスクや紛争被害の分析だけでなく、それらの社会的機能や意義についても分析が進められた。例えば Cose(1956)参照。

(3)キューバ危機におけるケネディ政権の対応分析については Allison (1971) が有名であるが、最近では、情報公開法などにより当時の実態が明らかになり、現実には当時のケネディ大統領とそのスタッフが有効な意思決定が出来なかった実態が明らかになりつつある。例えば Janis(1989=1991)参照。

- (4)FEMA の機能に関しては FEMA (米国連邦緊急事態管理庁) 編(1995)参照。
- (5)経済企画庁の諮問機関である国民生活審議会でも社会の安全問題が取り上げられ、平成4年度には「安全で安心できる生活社会」という部会が設けられ、筆者が副部会長を務めた。そこにおいて、来るべき地震災害などの広域災害に対処する方策が論じられ、すでに問題を深刻な発生させた雲仙普賢岳の教訓などから、日本版 FEMA の創設などの具体的意見が委員のヒアリングの中から出されたが、企画庁を含め、官僚組織全体が、そのような横断的な組織の創設に既得権が侵されるとして否定的であった。翌年その内容が刊行された。
- (6)Cf. Douglas and Wildavsky(1982).
- (7)ベック(1988)参照。
- (8)首藤(1996c)参照。
- (9)危機管理において文化的要素は二重の意味を持っている。一つは言うまでもなく、危機の認識における文化的要素の役割であり、この問題に対する様々な角度からの分析が必要となる。例えば Douglas and Eildavsky(1982)参照。同時に何よりも、危機管理には様々な文化的背景を持つ個人とその集団と協議し、交渉する必要があるからである。
- (10)この点は、個人だけでなく、国民の安全を守らなければならない政府にとっても、深刻な問題を投げかける。現代のテロリズムは情報メディアを含め、多くのアクターが関係し、政府は開放システムでの解決を図らなければならない。1997年のペルーにおける日本大使公邸 MRTA 占拠事件はまさにそうした典型例であった。首藤(1998)参照。
- (11)Cf. Fischhoff, Lichtenstein, Slovic, Derby, Keeney(1981).
- (12)木下(1993)参照。

参考文献

- Allison, G., 1971. *Essence of Decision*, Little Brown.
- Baglini A.N., 1976. *Risk Management in International Corporations*, Risk Studies Foundation, Inc.
- Beck, U., *Risikogesellschaft*, (東廉監訳 『危険社会』 二期出版、1988年)
- Cose L., , 1956. *The Functions of Social Conflict*, The Free Press. Douglas, M., and A. Wildavsky, 1982. *Risk and Culture*, University of Chicago Press.
- FEMA (米国連邦緊急事態管理庁) 編 (株) 住友海上リスク総合研究所監訳 1995 『企

- 業と自治体のための総合地震対策指針』日本規格協会
- Fischhoff, B., S.Lichtenstein, P.Slovic, S.L.Derby and R.L.Keeney,1981. Acceptable Risk, Cambridge University Press.
- Janis, I.L., 1989. Crucial Decisions, (首藤信彦訳『リーダーが決断するとき』日本実業出版社、1991年)
- Japan Research Review, 1993「不確実性のマネジメント・地震予知の不確実性を踏まえた新しい防災社会の構築」日本総合研究所、1993年12月号
- 時事通信編集部 1995『大震災を生き抜く』時事通信社
- 木下富雄 1993「リスク・コミュニケーション」『日本リスク研究学会誌』第5巻第1号
- 小林正美 1994「地震危険都市サンフランシスコのフェイル・セイフデザイン」『日本リスク研究学会誌』第5巻第2号
- Krimsky, S., and Golding, D(eds.),1984. Social Theories of Risk, Praeger.
- 松原純子 1989『リスク科学入門』東京図書
- 佐々淳行 1995「権限縛る日本の危うさ」「いま知りたい危機管理」『日経ビジネス』
- Shrader-Frechette, K.S.,1991. Risk and Rationality, University of California Press.
- 首藤信彦 1987『ディフェンシブ・マネジメント』東洋経済新報社
- 同 1990『巨大リスク時代の危機管理』講談社
- 同 1995「日本の企業の対応は不買運動ものだ」『エコノミスト』毎日新聞社、2月21日
- 同 1996a「自治体の危機管理」日本地方自治研究学会編『地方自治の先端理論』劉草書房、所収
- 同 1996b『冷戦後世界と自治体の役割』かながわ学術振興財団
- 同 1996c「自治体の危機管理」『地方自治研究』Vol.11, No.1.
- 同 1998「現代テロリズム対策における新しい方向性」東海大学平和戦略国際研究所編『テロリズム』東海大学出版会、所収
- 首藤信彦・岡田依里・山田満 1997『地域紛争の予防・解決と援助』国際開発高等教育機構

<Summary >

In our contemporary society, the concept of "Crisis Management" is frequently

used in various contexts from the nuclear warfare, regional conflicts, terrorism, product tampering, to financial crisis of individual citizen. However, it is true that there are growing threats to our society caused by the collapse of Cold War structure, drastic technology innovations, Globalization of Economy, transformations of society, and environmental- natural disasters. We are sure to be heading to the Crisis Society where fundamental social factors and structures will be yielding crisis factors in every part of our society. Japan is not an exception of Crisis Society. On the contrary, it is typically emerging in the society which has enjoyed rapid and constant economic growth throughout 1970s and 80s. There are a number of reasons why the concept of Crisis Management and actual efforts for it are not accepted by the public and realized in government, private enterprises and to individuals. Some may attribute this absence to the cultural background of Japan, but actual causality is more complex and deeply imbedded in institutional framework of social systems in Japanese society. Although Japan has already confronted a number of crisis situations such as security issues in international relations in Asia, financial crises of banking institutions, Great Hanshin Earthquake, E-coli Bacterial infection, collapse of educational system etc... the acceptance of the concept among Japanese population is still limited. The author of this article is try to analyze and elaborate the factors which hinder the perception and efforts of crisis management in Japan, and to propose a set of policies for improving the situation in order to coping with the coming crises to our society.

<English Key Words>

Crisis Management, Crisis Society, Risk Management, Security Management, Japanese Society