

(2014年11月14日講演)

18. 「危機管理と地域社会—市民・企業・自治体の連携—」

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 教授 青山侷様

青山です。どうぞよろしくお願いいたします。この研究会が発足するときに市川先生から言われて、幾つかの会社に委員を出してほしいとお願いしたこともあるので、こうやって勉強会が盛んに行われているのを聞いて、大変心強く思っている。今日は危機管理と地域社会—市民・企業・自治体の連携—というテーマから出てくる論点を幾つか問題提起したいと思っている。

最初に、危機管理とは何かというのは、人によって捉え方がいろいろあって構わない話であり、いまだに定説もないし、そもそも危機管理学という学問的な世界が成立していないところが良いところで、それぞれの立場や責任で捉えているということだと思う。それで全く問題はないと思う。よく国際的な危機管理学関係のシンポジウムや学会があるが、そういうところでも普通は、自分はこう捉えるというところから始めてよいことになっている非常に新しい分野で、ある意味かなり実学的な世界として健全に発達してきているかと思う。ただ、言えるのは、危機管理の対象というのはだんだん拡大してきているということである。

カタルーニャ自治州が独立住民投票を勝手にやってスペインともめ始めているが、なぜ独立が問題になったかという、バルセロナが一生懸命稼いでいるからである。芸術の天才も、そのほかの天才も、ほとんどスペイン人というよりバルセロナから出ている。オリンピックもバルセロナでやったことはご承知のとおりである。象徴的なことはそのバルセロナのバルセロナ自治大学に危機管理センターがあり、そこを数年前に尋ねたことがある。その教授たちを明治大学でシンポジウムに呼んだことがあるが、そのバルセロナの危機管理センターの部門というのは4部門に分かれている。一つは、警察・消防という部門であり、もう一つは、いわゆる一般的な企業のBCP等を含めた危機管理部門。それから、政府とか行政の危機管理という部門。最後の一つは、**social inclusion**、私は社会的包容力と翻訳している。そこまで危機管理の世界で対象にしており、これほど危機管理の概念が広がってきているのだと実感したわけであるが、それが5年ぐらい前の話である。今日、いわゆる危機管理を国際的に議論する場合には、危機を引き起こしている一つの原因に **social exclusion**、つまり社会的排除があるということがよく言われる。これが特に活発になったのは、ボストンマラソンのときであるが、テロリストではないかということで調べたら、イラクかシリアに行ったことがある兄弟であるが、就職もうまくできずアメリカに排除されているとひがんでテロを起こしたというのがあったが、世界的にそういう傾向が広まっていて、日本でも秋葉原など類似の事件が幾つかあった。これもまた国際的には危機管理

の対象の一つとして取り上げられているわけであるが、そういう社会的なひがみからテロを起こす、しかも、それが相当社会に重大な危機を起こすというのがあり、バルセロナは独立運動をしているから余計そうなのだろうが、危機管理の 4 部門の一つに社会的排除を取り上げるということで、もう 5 年も前にそういう部門ができていたわけである。今年危機管理の学会やシンポジウムをやるとすると必ずそれが話題になるように、社会的排除というのは危機管理の世界でも話題になってきているというほどに、危機管理という概念は広がってきている。ある意味危機管理を議論することが社会の在り方を議論することにもつながってきているというぐらいに広がってきている。そういう意味では、法学とか、理学とか、生物学とか、細かく専門分野を分けてしまった学問の世界と違って、危機管理の方法論というのは、社会の在り方そのものを議論するので、世界で共通に起きているような現象を議論するのに誠に都合がよく、国際的な交流も盛んになっているということだと思ふ。

2001 年の 9.11 のときにもやはり危機管理が話題になった。あのときに、アメリカの危機管理の概念は大きく変わり、それまでは危機管理というのはジョン・F・ケネディの 1962 年のキューバ危機のときのように国家的な危機のときにきちんと対応するという政府であるというのがクライシスマネージメントの主流だった。9.11 のときには FBI も CIA も政府も結果的には断片情報はすべてつかんでいた。マークしている人物たちが飛行機の訓練を全米各地で受け、なぜかパキスタンに出国してそこで集まり、それからまた次々とアメリカに戻ってきていたという事実を、FBI とか CIA のそれぞれの情報機関は把握していた。その情報がインテグレーションされなかったということで、2001 年 9 月 11 日以降、アメリカの危機管理の人と話す、とにかく **integration**、**integration** と言っていたという時代があった。そのようにはやり廃りがある世界で、危機管理というのは概念的に言うとき非常に柔軟な世界であるということをもっと申し上げておきたいと思ふ。

まず私の危機管理の定義についてだが、A 説というのは青山説ということで、まず重要なポイントは、想定外の危機に備えることである。多くの方がだまされているが、火山噴火の確率とか、地震の確率とかいろいろあるが当たったためしがない。和田委員は都庁の災害対策部長をやっていたのでよくひどい目に遭ったが、とにかく地震とか火山の予測は、学者はもっともらしく被害想定を発表したり、確率を言うが、当たったためしがないというのが都庁に 36 年勤務した私の実務側としての実感である（資料 P1）。

大体この話をすると国際的にも通用して、どこでも理科は当たらないというところから議論は始まるわけであるが、それはある意味危機管理について国際共通語や国際共通概念として議論される一つの普遍的な要素であり、人類の理科というのは、要するにその種の自然災害に対して当たらない。人類の英知というのは、水害や台風でさえ当たらないことがある。特に東京で起こる集中豪雨などは当たらない。アメリカの各州でクライシスマネージメントのパフレットをもらうと、**tornado** と書いてある州が多いが、**tornado** の予測もアメリカでも当たっていないのが現実である。

そのように私たちは、理系の学者がもっともらしく言うことを頭から否定してかかり、批判的に見ないと、危機管理というのは始まらない。だからこそ危機管理が発達しているともいえる。発達しているといっても未熟であるが、よく議論されるのは、危機は想定外だというのが前提にあると考えなければいけないということである。だとすると、角度を変えると、想定しないで対応することが非常に大切だということである。東海地震の確率が90%だというのは30年以上前から言われている。30数年起きていないが、だから起きないということは全くないので否定できない。だが、それ以外の地震ばかり起きているわけであるから、あまり頭から信ぜず、学者の言うことをまず否定してかかるところから始めるべきである。否定するといっても、起きないは絶対言わない。別のことが起きるのが普通で、だから想定しないことが大切であるということである。

3つ目は別の角度からであるが、危機を招かないというのが現実的な対策として必要で、これは危機管理の世界で、実は危機として取り上げる事象はほとんど招かれた危機であるというケースが多い。特に会社の不祥事などは招いた危機であることが多い。盗難もなすべき対策を怠っていると招くケースが多い。セコムの方がおられたと思うが、セコムになぜ入るかという、泥棒に入られてから入る人が、私の周りでは非常に多い。(笑)私も隣の家が入られたのでセコムに入ったが、大変お世話になっている。コスト的には、安心を買うという意味では、セコムの安心は非常に安いと思う。実際に間違えただけですぐ電話が掛かってきたりするから、これはやはり危機管理の一つの方法だと思う。それから、ロンドンでは、2012年にセコムの方は、オリンピックに対しても非常に関心が高く、会社の経費でロンドンを調べていた。それだけセコムがすごかったということをごさんに申し上げておきたいと思う。要するに不適正な対応が招いた危機が多いのが現実で、これは会社としては無視できないということだと思う。これが私の言いたいことである。

2011年3月11日の東日本大震災の特徴を3点挙げると言われれば、一つは東北で地震が起きたということである。これは日本の科学にとっては大変な危機である。従来から南海トラフが動くから東海・南海・東南海の地震に備えろと言って、国会も何度も学者の説明を聞いて3つの法律を作った。東海大地震については30年以上前に法律を作った。南海・東南海については平成に入ってすぐ作った。しかしこの30年間に何が起きたのかというと、東海・南海・東南海は起きないで、1995年の阪神淡路大震災だった。それから順に、中越、福岡、中越沖と数十人以上の死者が出る災害を繰り返してきて東日本大震災が起きた。南海トラフが動くから対策をきちんとしようという多くの予算が付く。だが、日本の学者はこぞってフィリピン海プレートとユーラシアプレートが動くと言っていた。だから、東海・南海・東南海の地震が起きるといって、国会で法律が決まったわけである。ところが、東日本大震災は太平洋プレートと北アメリカプレートで起きたので、全く見当違いのところで起きた。そのことを私たちは思い知らなければならない。政治とか行政とか経済界も、そのことを思い知るべきである。彼らが悪いのではない。要するに学者側は、どこかが動くと言っていればよいわけである。どこでもよい。どこかが動くと言われると、

我々は無視できないわけである。だが、当たっていない。学者は誰も太平洋プレートと北アメリカプレートが動くとは言わなくて、フィリピン海プレートとユーラシアプレートが動くと言っていた。学会でこぞって 99%起こると言われたので、国会で法律を作ったわけである。ところが、それはまだ 30 数年 1 回も起きていないが起きないわけではないので法律を廃止できない。ここが肝心なところである。だが、全然別のことがずっと起きていることは間違いないわけである。地球には 16 枚プレートがある。表面が重なり合っている厚さ約 100km の岩盤だと思ってほしい。日本列島では、16 枚のうち 4 枚が重なっているのが世界一の地震国になっている。

過去に大きな地震があつてそこに断層が生じて、大きな不自然なエネルギーが加わり続け、再びその断層が動くというのが活断層である。これが日本列島に約 2,000 あると言われている。東京都や政府がその都度何億円か何千万円か支払って被害想定をやってもらっているのが夕刊の 1 面を埋めてにぎわすが、あれは税金の無駄遣いかというと、無駄遣いではない。つまり、こういう地震が起きたらこういう被害が起きるというデータ自体は非常に貴重である。これからも当たらない被害想定をどんどんやっていくが、当たらないことを知った上で見ないといけない。それ以外のものが起こることを知った上で見ないといけないということである。

ちなみに立川活断層は世界でも有名な活断層である。活断層は数千年単位で物事を考えるので、プレートよりはずっと期間が短い、立川活断層の場合は 5000 年に 1 回動くと言われており、2000 年か 3000 年前に動いているので、あと 2000 年か 3000 年は大丈夫だろうと言われている。だから、立川活断層は大丈夫だという前提で、都心が被害を受けた場合、活断層地震では 30km 離れていれば大丈夫なので、閣議をやる部屋を立川に造ってある。東京都は警察・消防合計で 24 機防災ヘリを持っているが、その大部分を立川に置いてある。消防庁のハイパーレスキュー隊という世界に助けに行く部隊も立川に置いてある。ここにおられる企業でも、もしかすると立川にバックアップオフィスを置いている、あるいは情報センターを置いているところがあるかもしれない。実際に一部上場企業で、政府に倣って立川にバックアップ機能を置いている会社は幾つもある。

では、問題はないのかというと、2000 年か 3000 年は動かないから大丈夫だと言われているので立川に置いているわけであるが、今回日本列島が東日本大震災でプレート全体が動いてしまったので、活断層もそれぞれが影響を受けている。そうすると、2000 年は大丈夫だと言われていたのがもしかすると動くかもしれないということになっている。だから、東京都でも立川活断層などは調べ直そうということになっている。2011 年からもう 3 年半たった。いまだに立川活断層を調べ直そうと言っているだけで、誰も調べていないというのが現実であり、それはけしからんと言う人も 1 人もいない。なぜかというと、活断層は 5000 年単位の話で、少なくとも 1000 年単位の話であるから、別に 3 年半たって調べていないから何なのかという話なわけである。だが、明日起きるかもしれないという世界である。全く象の時間、ネズミの時間の世界だと、私たちのビジネスの世界とは全く違う世

界だということを考えないといけない。だから、被害想定を見る場合には、常にそう考えなければいけないということである。

元に戻る。2番目、マグニチュード、地震の規模である。マグニチュード9.0だった。実は東京都や政府、あるいはほかの自治体が、数千万円とか数億円払って被害想定をシンクタンクにお願いしている。それまで2011年3月11日以前に被害想定をしたので、最大の地震の規模というのはマグニチュード8.6だった。8.7という被害想定を委託調査でやったことは、税金では一回もない。個人の好事家がやっているのはあったかもしれないが、公的にはない。8.8もない。8.9もない。いきなり9.0の規模の地震が起きてしまったというのが現実で、これほど規模的にいっても当たらないという世界である。

3番目、津波災害だった。阪神淡路大震災は9割の人が家屋の倒壊、家財の倒壊による圧死窒息死。関東大震災は10万人以上が焼死だった。今回は9割の方が水死だった。9割の人が水死する地震災害というのは、日本では例がないが、いきなりそういうものが起こってしまう。

以上、今回の東日本大震災の特徴を3点挙げると、全部外れだったというのが現実で、だからといって誰も非難しないという世界である。ビジネスの世界とは全く違う世界だということを考えないといけないということである（資料P2）。

具体的にさらに言うと、宮城県沖地震は誰もが起こると言っていた。計算上99%の確率だった。だから、私もある防災に関する本に、宮城県沖地震は必ず起こると書いていた。だが、これは大外れである。なぜか。先ほど見たように、太平洋プレートと北アメリカプレートの境界で起きた地震で、したがって、宮城県沖だけではなく、青森沖も岩手沖も福島沖も茨城沖も全部動いてしまったわけである。ここが肝心なところで、一部が動くと言っていたのが全部動いたから当たりだとは言えないわけである。全部が動くと言っていたのが一部が動いたのなら被害は少ないが、宮城県沖地震は一部が動くことを想定していた。したがって、宮城県の地域防災計画も、仙台市の防災計画も避難所の数から津波の高さから全部違った。具体的に言うと、市街地の地盤が80cm沈下してしまって使い物にならなくなってしまった。宮城県沖地震だったらこういうことがないので、東北全体が動いたから当たらずといえども遠からじということでは全くない。南三陸町ではここは津波高が17mだった。宮城県沖地震の想定では数mの津波だったので地域防災計画が全く役に立たなかったわけである。異質の地震だと考えなければいけないわけで、対応が大変だったわけである。

和田委員が責任者だった2000年の三宅島噴火のときは、2000年の7月、8月と2カ月間大噴火を繰り返した。成田空港に降りる国際線の外国のジェット機が、エンジンが灰を吸ってしまって再び立ち上がれなかったとか、新潟に灰が降ったとか、八王子市でSO₂が環境基準を越えてしまったとか、この程度の三宅島の小さな噴火でも日本列島全体に影響を及ぼしたわけである。だが、これはすべて日本政府の公式な安全宣言下で起きたことであり、マグマというのは地球の中心のマントルからかけらのようなものが地表の弱いとこ

ろの割れ目を伝わって時々噴火する。御嶽山のように、地下水と混ざると水蒸気爆発になる。マグマの動きというのは、かけらのあるところは過去の記録などで、どの割れ目を伝わってどこから噴き出したかというのは大体分かるはずであるが、実は分かっていない。マグマは地下 10km とか 20km のところにある。結局最後に東京都からお願いして安全宣言を撤回してもらって全島避難をしたら 4 年半帰れなかったというのが三宅島である。東京都はマグマの動きほど浅いところのものでさえ今の日本の科学はつかめないということを知っているわけである。だから、これが危機管理という方法論のよって立つ基盤である。ともかく、ただ、当たらない想定も非常に意味があるので、当たらないが、こういうことが起きたらこうなるというのが科学であり、危機管理でもある。税金を掛けるだけの意味のあることであるが、ただ、そこで想定しているとおりのことが起こるわけではないというのが世間では全く誤解されている。それ以外のことが十分起こり得るのが危機管理の出発点であるということになる。

基本に戻って危機とは何か、国語辞典引をくと絶体絶命と書いてある。危機管理で誰もが認めるのは、社会に重大な悪影響を与える事象が発生しているということである。誰にとつての危機管理かということであるが、普通は、会社にとつての危機管理を別にすると、社会にとつての危機ということになる。ある会社が不祥事とか、事故とか、事件で危機に陥ることがあるので、そういう場合も普通は危機管理の対象として扱うし、社会にとつての危機を扱うことが、会社の危機を逃れる、あるいは損害を最小限にするために非常に役に立つ。会社の危機管理も社会の危機管理も方法論は同じである。危機管理の出発点は、基本的にいざというときの対応であるが、今世界的に危機管理の概念が広がってきていて、社会的排除をしないという議論もするようになってきている（資料 P3）。

これらをおさらいしておく、広い意味での危機管理は、英語で言う **Crisis Management** と **Emergency Management** と **Risk Management** を全部含んで議論するのが今日では普通になってしまった。ただ、発生史的にはケネディのキューバ危機のときのホワイトハウスの対応が水際立ってすぐれていて、核戦争を防いだということで、出発点で日本に紹介された。だから、佐々氏などが『危機管理読本』を出したころには、いざという時の対処が中心だったわけである。それが今日広がってしまった。

さらに具体的に言うと、広がってしまったきっかけは、日本では阪神淡路大震災のときに、時の首相が財界との朝食会から戻ってこなかったため、官邸の危機管理はなっていないと言われて、その後一斉に日本政府も危機管理室を設けたし、日本の各自治体も危機管理対策をするようになったし、企業もするようになった。実は日本の危機管理の概念が一気に広がったのは自然災害対策から広がったというところがある。今日では、それがリスクマネジメントにまで広がっていて、企業がいかにリスクを避けるのかということも危機管理の対象になっているし、ちまたにある『危機管理読本』も大抵リスクマネジメントを扱っているということである。

外国人と議論するとき気を付けなければならないのは、**Crisis Management** の概念は

広がってきているが、一方で、いざというときの対処のことだけを議論しようとする学者や専門家もいるので、どちらを議論しているか区別する必要がある。先ほど言ったバルセロナ自治大学のように、むしろリスクマネジメントのようなことを中心に **Crisis Management** を議論する人もいるので、非常に狭い厳密な意味で使う人と、広い意味で使う人と二通りいるのを心得て読むと論文も分かりやすい（資料P4）。

不適切な対応で危機が拡大した例というのはセウォル号の事故がそうだったが、この種のことは非常に多い。ロシアの原子力潜水艦が沈没したときのプーチンは本当に危機だった。技術がないロシアが西欧各国の支援を拒んだことで危機を招いた。2003年のフランス熱波の時は、シラクが大統領でラバランが首相だったが、あのときにパリで熱帯夜の連続で孤独死が相次いで棺が足りなくなるという事件になったのでラバラン首相が記者会見に応じたが、リゾート地で、リゾートに行くラフな格好のまま記者会見に応じたのが全ヨーロッパに流され、「あの首相は不謹慎だ」ということで結果的に彼は辞任した。これなども危機管理の世界では、熱帯夜の連続がきっかけだったのに国家的危機に陥った一つの例として扱われる。さらに、誰もが知っているのはブッシュである。ニューオーリンズのハリケーンのときに2001年対応、9.11対応があったので、**FEMA** を国土安全保障省の下に入れたので直接報告が上がらなかったのではないかと言われ、実際に対応も悪くニューオーリンズがコントロールできなくて荒れてしまい危機に陥ったということがあった。この種の不適切な対応で危機に陥るといふ例は自然現象よりも多いかもしれない。これがビジネスの世界で危機管理が常に問題にされるようになってきた理由だと思う（資料P5）。

さらに言うと、危機管理がまずかったのが3.11当時の菅首相と枝野官房長官である。この2人は相当日本の国益を損なったと私は思う。当時私は官邸に「軍服（作業着）を脱いだほうがいい」と言った。それはなぜかというと、ニューヨークの友人から、3日や4日たっても、「青山は大丈夫か、東京は大丈夫か」とメールが来たので、「東京は何の問題もない。私たちは日常生活をしている」と返信したら「いや、日本の首相たちは皆軍服を着ている。ブッシュが9.11の後、イラクに宣戦布告したが、その宣戦布告さえスーツにネクタイでやった」とメールに書いてきたので、私はすぐそのメールを首相官邸の人に見せ、軍服を脱がしたほうがいいと言った。私はもちろんニューヨーカーには反論した。日本は被災者と心をつなぐために、軍服ではなくこういう作業服を着るのだと言ったが、結局向こうのメディアには軍服を着ているように映り日本は大変だとなった。あのときの風評被害は実はこちらのほうが大きかったのではないかと思うくらいである。放射能をめぐって実際に風評被害があったが、あれは特に菅氏が現場に行ったのが現場を邪魔したと言われているが、私はそれよりも首相が事故現場に行くというのはどういうことなのかを考えると、風評被害を非常に増幅したと思う。その後の日本の損害がどれだけあったかということを見ると、これもやはり危機への対応がまずくて危機を拡大した例だと思う。だから、こういう際の対応が非常に大事だというのが行政、政治、企業の経営者などが危機管理を意識せざるを得ない理由でもあると思う。

以上をマトリックスにすると、縦軸に自然災害、事故・事件のような人為的な事象、それに対して横軸には、経験が役に立つ、予防が必要である、できれば予知したほうがよい、準備が必要、いざというときの対処として避難させて、最後に復旧・復興するというそれぞれのプロセスのマトリックスが作れる。つまり自然災害も、人為的な事故・事も危機管理という方法でくくれるということが危機管理が発達した理由であろうと思う（資料P6）。

次にそれぞれ性質別に見ると、自然災害、人為的な事故・事件が発生したときに、組織が緊急時の組織対応に切り替えることができるかできないかでかなりその後の損害が変わってくるということがある。具体的に言うと、情報が迅速に伝わるのか、命令が上意下達で伝わるのか、この2点がメルクマールになるだろうと思う（資料P8）。

日本の災害対策基本法は1961年、キューバ危機の前の年にできているが、まず最初に、災害対策基本法と言いながら、自然災害だけではなく爆発、火事その他人為的な事故にも最初から拡大してやっているということで、そういう意味では危機管理の概念を先取りした法律だったと言ってよいかと思う。さらに、それに対する防災についても、災害対策基本法は未然防止、拡大防止、復旧、さらに地域防災計画という形になっており、今日の危機管理概念の拡大を見越しているかのような災害対策基本法で、古い法律だがこの辺は改正の必要性を言われることはないということである（資料P9、10）。

東京都は偶然3.11の1時間前に都議会で「東京都緊急輸送道路沿道建築物の耐震化条例」という法案を可決した。これは要するに緊急輸送道路沿道にある建物が倒れると道路の機能を損なうので、緊急輸送道路の沿道には建物が約5,000棟あるが、耐震改修工事が必要な建物には公費で6分の5補助するという内容である。私有財産に対する公費補助というものすごい条例である。これも実は未然防止が危機管理の範疇に入るということで、避難路や緊急輸送路をふさぐ建物をなくすことはリスクマネジメントの世界である。ここでも危機管理概念が拡大してリスクマネジメントまでやっていると考えるとよいかと思う。

それから危機を招いた他の例としてミサイルディフェンスの事件がある。自衛隊が間違えてしまい危機管理に不安が残っているとされた。数年前の例の話であるが、勘違いして北朝鮮のミサイルの発射情報を間違えて流してしまったということで、それもつかめないのかということいろいろ検証され、一瞬の思い込みが原因だと言われたが、それが確認を怠って次々に伝達されたということである。被害は非常に大きく、これがミサイルディフェンスに対する予算の増強に行けばよいのであるが、いくらお金を掛けても自衛隊が間違えたらそれまでではないかと、しかも、官邸の危機管理も次々間違えているということで、このときはかなり打撃が大きかったわけであるが、その後ミサイルディフェンスの予算が増えたという話は聞かない。だから、この種の間違いが相当危機を拡大するという例だと思う。

さらに、伊豆大島である。これは和田委員も多分、自分に責任があるのではないかとドキッとしたと思う。つまり、昭和61年噴火の後に大量の灰が降ったので、東京都は砂防ダムを造ったがそこが崩れたわけである。ところが、調べたら600年前の噴火の土砂が崩れ

ているということが分かった。その理由というのは、あのときに一晩で 800mm の雨が土砂が崩れた場所に降ってしまった。町役場の雨量計はその半分以下ということで、わずかな距離であるが、運が悪いことに山の上の沢だけ 800mm 降った。湿った空気が上昇して冷えて雨になるので、普通山の上のほうに雨が余計に降るわけでそれはしょうがない。現場は 800m ぐらいの高さの山である。一晩に 800mm という雨は世界平均雨量が 800mm であるから、世界の普通の町で年間に降る雨が一晩で降ってしまったというのが伊豆大島の雨で、いくら伊豆大島は雨が多いからといっても、東京の島々は大体年間 3,200mm ぐらい降るが、世界平均の 4 倍降ったわけである。ちなみに日本列島は年間 1,600mm 降る。世界平均の 2 倍降っているわけである。太平洋に浮かんだ島で、山に雲がぶつかってそこで雨が降るので、日本列島は世界平均の 2 倍雨が降る。東京の島々はそのさらに 2 倍降るといふ。年間 3,200mm 降るところで極地的に 800mm 降ってしまったというのが土砂崩れの原因で、要は異常気象ということになる。異常気象ということを気象庁が定義していて、30 年に 1 回起きるのが異常気象である。30 年に 1 回起きるのであるが、それが今日起きるとこれは異常気象のためだという変な定義をしているが、そういう話だった。

ということはどういうことかというとは異常気象というのは実は世界で相次いでいて、それは CO₂ が原因だと言われているが、これが新たな危機管理の具体的な問題として浮上ってきているのは間違いない。川の水面というのは満ち潮と引き潮、月の引力や、台風のような低気圧などで 3m~5m 水面上昇することもあるように、いろいろな理由で水面は上下するわけである。それを調節するために水門を造っているのであるが、すべて東京都の仕事で、約 100 基の水門がある。荒川や隅田川のような大きな河川では、水門によって内部河川と外部河川との水面調節をしている。だから、この 100 基の水門の耐震強化工事をきちんとやらずに地震のときに水門が動かなくなると周辺は水浸しになる。東京都は 270 万人が 0m 地帯に住んでいるので大きな問題が生じる。最近のような異常気象や地震がどこで起きるか分からないことを考えると急がなければいけない。

私は阪神淡路大震災のときは現職だったが、都庁で方針を決めて、100 基ある水門をすべて神戸並みの地震に耐え得る水門に変えることにした。最初は予算がたぐさ付くのであるが、だんだん忘れられていくのはご承知のとおりで、予算が付かなくなっていくので、そろそろ全部終わったかというぐらいであるが、結局 20 年ぐらいかかってやっと 100 基の水門が強化されたということであるが、東日本大震災のことを考えると、マグニチュード 9.0 という全く想定していなかった規模の大きな地震が起きたから、そうすると、またこれもやり直さなければいけないかということになる。浦安なども大変だと思う。

先ほど渡辺委員と地下水のくみ上げを規制緩和するところはしてもよいのではないかと話していたが、荒川区、墨田区、江東区は地下水のくみ上げによって明治、大正、昭和にわたり 3m~5m 地盤沈下して、先ほどのようなことになったわけである。それで規制しているわけであるが、とはいえ、規制したからといって戻らないので、スーパー堤防事業をやっているわけである。荒川区汐入では 5m 土盛りをした。スーパー堤防事業は相当金が掛

かるのでなかなか進まない。全部やらなければ意味がないと民主党政権のときに言われたが、そうではなく、人々が逃げ込むことができるから、そういう意味では防災拠点として考えていただければよい。

環状 7 号線は地下鉄を掘る予定がないので地下に水路を造った。雨が降ると導水路に雨水が吸い込まれて、地下にためておくわけである。雨が上がると少しずつポンプアップして妙正寺川に流すというのを繰り返している。もちろん妙正寺川自体も改善して流量を増やすということをやっているが、これによって現在東京は 1 時間当たり 50mm の雨が降っても洪水が起きない都市づくりを目標にしている。だが、実際には 8 年前になるが、妙正寺川が氾濫して杉並区・中野区で床上浸水をしたことがあった。あのときは、極地的ではあるが、1 時間に 140mm の雨が妙正寺川一帯に降っている。1 時間に 140mm 降ってしまうと、1 時間に 50mm の雨が降っても洪水が起きないように工事を一生懸命やっているが、永遠に間に合わないと考えたほうがよいわけで、結局都市では異常気象対策が危機管理上非常に問題になる。これは別に日本に限らない。ニューオーリンズもそうだった。

次に、危機管理上問題になるのは密集住宅地である。いくら都心が不燃化されても消防自動車が入れない。消防自動車は基本的に道幅 4m ないと入れないということで、建築基準法の 2 項道路というのは 4m にするのを目標にやっているわけであるが、まだ何百年もかかるということである。今回杉並区では強制的に 4m 道路を造らせることを検討しているが、私はおおいにやったほうがよいと思う。6m ないと消防自動車が曲がれないと言われるが、4m あれば行って戻ってくることはできるということだと思う。ということで、リスクマネジメントとか危機管理の世界では、これが実は東京の基本だということになると思う。

東京は関東大震災で 10 万人の人が焼け死んでいるが、そのうち 3 万 8,000 人が本所被服廠跡地の更地で死んでいる。6 ヘクタールある。今皆さんが両国駅に降りると、国技館と映画館があり、その向こうに都立横網町公園があるが、そこである。そこが 6 ヘクタールの空き地だった。当時空き地が少ない中で、そこに逃げるといのは懸命な判断だったと思うが、そこで 3 万 8,000 人が焼け死んでいるのが現実である。熱風とかの熱で呼吸器系統とか目をやられた。それから、火災旋風が起きる。東京消防庁でも、研究所へ見学に行くと火災旋風を見せてもらえるが、要は火の手が激しく上がるとそこに四方八方から風が吹き込んで、空いているところにそれが横殴りに熱風が行く。家財道具などを持ち込んで布団などが燃えたというのもあるが、それだけだと 3 万 8,000 人も死なないので、熱風で死んだ人が多いと言われている。その種の教育はまだ行われていないということで、実はいまだに東京は密集市街地の存在によって、直下地震で被害想定すると火災による死者がやはり多いという結果になっているので、その対策が必要だということになる。

さらに、都市政策からいうと非常に問題なのが老朽マンションである。仮に築 40 年以上を老朽マンションとした場合には、東京の場合、今から 3 年半後ぐらいになるが、2018 年には戸数にして 24 万 5,000 戸が老朽マンションということになる。高度経済成長時代に建ち始めたマンションがこれから一斉に築 40 年になっていくという時代になって、日本では

マンションを分譲あるいは賃貸するという法的な仕組みとか、資金的なスキームはきれいに作ったが、マンションが老朽化して住む人がいなくなって、それを取り壊していくという出口についての制度とかスキームが一切ない。建替え円滑化法というのは、建て替えられるところだけの場合であり、人口が減っていきそれから陳腐化していくので、あとは既存不適格が多くそれも規制を厳しくしているので、したがって、出口についての資金スキームとか制度を作らないといけないということをかねて私たちは提言しているが、いまだにない。もう少し切羽詰まってこないと世論的にできないのかと思うが、これが一つの課題になってくるということである（資料P12）。

あと幾つかの論点に触れておきたいと思う。データストレージというのは9.11のときの教訓で、日本では一気に広まったと言われている。@Tokyoというデータストレージセンターも、それまでは東京都や自治体、会社にも使ってほしいとセールスしていたが、9.11の後一気に埋まってしまって、その後幾つもデータセンターを@Tokyoが造ったのは皆さんご承知のとおりであり、今はテロ対策があるので言わないでほしいと言うぐらいに、日本のビジネスの世界が、データストレージについては大いに進化したと言ってよいと思う。電力対策だとか、消火対策だとか、いろいろなことをやっているが日本ではガス消火なども整備されてきたかと思う。

企業で防災対策として社会貢献をしたいのだということで私はよく相談を受けるが、防災で社会貢献をするのだったら、1番目は従業員と顧客の安全が万全かどうか、2番目にその会社のビジネスが社会にとって有意義なものであるとしたら、社会としても、都市としても、何かあったときにも必ず事業を継続してもらいたい。だから継続対策に金を使って万全な体制を取って1番目も2番目も満たしているということであれば社会貢献してもらってもよいと言うと嫌な顔をされる。社会貢献は3,4がなくて5番目ぐらいでよいのだと、つまり、最大の社会貢献は1番目と2番目にきちんと金を掛けてもらうことだと言うと大体嫌な顔をされて、いや、そうではなくて知事に1,000万円とか5,000万円とかを寄付する場面を写真に撮りたいのだと言われるケースが多い。（笑）案外そういう企業に限って1番目、2番目をやっていないケースが多いというのは少し言い過ぎかもしれないが、実は1番目、2番目はいくら金を掛けても掛け過ぎということはない。なぜかというと、危機というのは想定できる危機が起きるわけではないので、そこは甘く考えないほうがよい。それから、従業員と顧客の安全を図ってもらって事業を継続してもらうのは、実は都市側としては最もありがたいことである。寄付してもらうことよりも、自らの安全を図ってもらって事業の継続の措置を図ってもらうのが、一番都市側としてはありがたいことになる（資料P13）。

東日本大震災の後、帰宅困難者が大量に生じたので、東京都も結局協力して下さいという条例を作ったが、帰宅困難者を受けてもらうことが社会貢献だと勘違いされる方がいるが、私はあのときに口をきわめて新聞の座談会などで申し上げたことがあるが、例えば西新宿のビル群に帰宅困難者を引き受けてほしいという意見が実際にあった。私に言わせる

と逆で、ああいうところには金融とか損保の会社が入っているので、そういう会社には震災時こそ機能してもらわないと困るので、100人や200人の帰宅困難者を受けてもらうことなどしなくてもよいから、金融とか、損害保険だとか、その会社の業務をしてほしい。小売の流通もそうである。コンビニから品物がなくなってしまうのだから、そちらのほうをやってもらうほうがよほど都市側としてはありがたいと言うと、これもまた白けた顔をされるが（笑）、だが、本音から言うと本当にそうである。下手な社会貢献をして、下手と言うと言いすぎであるが、その会社が本当に社会にとって必要であるならあまり余計なことは考えないでほしい。コンビニもそうである。コンビニはトイレを貸してくれるとか言うので、それはそれでありがたくて東京都も協定を結んでいるが、実際のことを言うと、トイレは必要だから貸してほしいが、トイレよりもおにぎりの棚が満たされているほうがよほど都市側としては助かるわけである。品不足は社会的混乱の元になる。だから、本業をやってもらうのが一番良いということで、あまり余計なことを考えないで、金と余力があるのだったら本業のほうをやってほしい。むしろ、社会貢献しているとしてそれをPRすればよいだろうというのが、都市側としては本音のところである。

私は、2012年のロンドンオリンピックのときに、2回ほどロンドンに呼ばれてシンポジウムをやった。東京がオリンピックをやると決まったのは2013年である。だが、2012年のロンドンオリンピックのときに、既にロンドンの関係者は皆、次は東京が取ると思っていたわけである。東京の話をしたら2011年の翌年だったので場内から一番最初に出たのは、東京は電力は大丈夫かという質問だった。私は、これはきちんと英語で用意していて、聞かれなくても言おうと思っていたので、東京は、2011年の3月11日の地震が起きた瞬間も、午後2時40分台も、その日の夜も、それからその後も、一切停電していないと、そう胸を張ったわけである。そうしたら場内ではどよめきが上がったが、これは事実であり、一瞬たりとも停電していない。私は大手町にいたので知っているが、大手町は停電しなかった。それから、明治大学まで歩いて帰ったが、停電しなかったし、電話も通じた。さらに言うと、地下鉄は、大江戸線、半蔵門線をはじめとして、その日の午後8時半に開通した。そこまでは言わなかったが、きちんと英語で用意して、とにかく一瞬たりとも停電していないと、その後も停電していないと、何を言っているのかと、何か問題があるのかと言ったわけである（資料P14）。そうしたら、質問した人がまた立ち上がって、ロンドンも普段でも停電していると。（笑）ロンドンは電力不足ではないが。要するに交流を自由化して7社に分かれているので、同じマンションでも、人によってどこと契約してもよいので、どこも古いマンションであるから、建物の変電設備、受電設備が故障したときに、誰が直すかでいつもめめるのである。それで停電期間が長くなる。そもそもマンションや何かのその種の受電設備が更新されていないというだけの話である。だが、その種のことは、先ほどの風評被害ではないが日本を大きく損なっているもので、この中に不動産事業者の人がいたら、これは相当内心怒っていると思うが、東京の損害保険の料率は高い。ニューヨークなどのほうが、よほど実際に災害が多い。特に今、ニューヨークはご承知のように月の引

力の関係と大西洋とアメリカ大陸の地形の関係で、この間大体 50cm ぐらい水位が上昇しているの、マンハッタンはやたら水害が多い。これは報道されているのでご承知のとおりであるが、私は、よほどマンハッタンのほうが損害保険の保険料率は高くなければいけないと思う。ロンドンも同じである。テムズバリアを作り替えないとロンドンはテムズの洪水の危険が大きいということで、ボリス・ジョンソンは市長選挙に出たときに、テムズバリアを強化するとはっきり公約しているが、金が掛かり過ぎるし、技術的にもどれがよいか分からない。要するにベネチアのモーゼ計画のようなものが必要になるわけであるが、それができないということで、ロンドンはいまだに水没の危険にさらされている。それに比べたら東京のほうがよほど安全だと私は思う。一昨年 10 月にはワシントン D.C. もニューヨークも大地震に見舞われていて、彼らはオフィスから追い出されて、その日には戻れなかった。それから、ワシントンメモリアルの塔は、地震で壊れて、結局修復するのに 2 年かかった。彼らは大体自慢話しかしないが、日本の会社は、特にシンクタンクは自虐的なところが多く、4 位だとか 5 位だとかすぐ言うから、それは森財団が言っているのは別の目的があって 4 位だと言って、ここを規制緩和などで改善してほしいと言っているの、その話と保険の危険度の話は全く違う。そういう意味では、自然災害に対する備えをしていて、東京が最も安全である。少なくとも地下鉄の全路線に水防扉があるなどというのは東京だけである。ニューヨークはこれから造ろうとしていて、地下鉄を止めなければ工事ができないから、ニューヨーク市議会で大もめにもめているわけである。そういう意味で言うと、日本は、現場でのそれぞれの危機管理はきちんとやっているが、それを世界にアピールする危機管理は全然できていないと、逆に、損しているのではないかと思う。

資料 P 16 は明治大学で市川先生などとやっている危機管理訓練であるが、今はやはり危機管理訓練がいろいろある中で、動員訓練、事例演習はよいとして、本部訓練的な、金と手間暇を掛けた図上訓練をきちんとやるとよい。会社の経営陣だとか、私たちがやっているのは自治体の経営陣を対象にやるわけであるが、浦安市でも市役所でやったことがあるが、動員訓練よりも、そういうトップとかミドルを訓練することのほうが大事ではないかということである。

それから、9.11 は、先ほど少し言ったが、要するに断片情報は取れていたのに総合化できなかったのでインテグレーションが問題になった。特に 3 年間かけて連邦議会が出した報告書というのは結局、断片情報で取れていたものをすべて洗い出して、それをインテグレーションすれば危機は防げたというのが結論だったが、9.11 の悲劇とかエピソードばかりが日本では報道されて、実はこのことは 1 回しか報道されていない。もちろん新聞の全紙面を割いて報道されたが、それで終わりで分析もされていないが、この報告書をきちんと原文でよく読むと、これが一番の反省点ということになっている。

ただ、危機管理でいうと、この後、ジュリアーニは、消防官の葬式に全部出た。それで悲しみを共にしたというので一時大統領候補にもなったぐらいで、そのような器ではないので候補にはならなかったが、ある意味ジュリアーニ個人の政治家としての危機管理はよ

くできていた。連邦議会の報告書では、当日のジュリアーニは電話を探してあちこちへ行ってどこにも入れてもらえなかったとか、あたふたして走り回っていただけだとはっきり書いてある。それではまずいと思って消防官の葬式に出まくって自分の危機は脱したということで、ある意味危機管理の悪いお手本ではあるかと思う（笑）。

このとき全部で 2,749 名死亡しているわけであるが、地下鉄では1人も死ななかった。これはマニュアル通り駅を無人にするというのを実行したから1人も死者をも出さなかったということが報告書でも褒められているし、ニューヨークの地下鉄は自慢話があまりないが、このとき1人も死ななかったことだけは今日でも自慢になっている（資料P17、19）。

ニューヨークの危機管理局はブルックリンブリッジを渡ったところに、9.11 の後、移転新築した。それまでは WTC のセブンスのビルに入っていたので、移転したのは懸命だと思う。ニューヨークの危機管理局は、テロと停電と雪が災害の代表だとそれまでは言っていた。だが、最近は地震とか水害とかを扱うようになった。

国土交通省と学者の調査団による、一昨年のハリケーン・サンディに対しての正式な報告書を、国土交通省からも、学者の皆さんからも私は何冊ももらったが、それには先方が言っている通り書いてあるだけで、批判的に見ていない。つまり、向こうの自慢話をそのまま書いている。だが、実際には1週間地下鉄が半分止まってしまったので、当時のニューヨークタイムズや USA TODAY はとにかく **angry**、**angry** という文字が躍っていた。日本のスポーツ新聞のように **angry** を斜めの文字にしたりして、市民が怒っているということを強調した。ところがニューヨーク市の交通局長に会って皆が怒っていると言うと、いや、車両の損害は1個もなかったと、そう言っているわけである。前日に運休にしてしまって、車両を全部高台に運んだことばかりをアピールしているわけである。だが運転は止まった。これからもマンハッタンではこういうことが繰り返されると思う。私はニューヨークのビルの賃料は下がるとニューヨーク市の関係者に言っているが、彼らはいや、大丈夫だと言っている。なぜ大丈夫かという、要するにハザードマップをきちんと作ったからだ。ハザードマップで危険地帯、ゼロメートル地帯には要するに高床式で造れという建築指導をしており、地下と1階には住居を設けてはいけないというゾーニングをしたと胸を張っている。東京の場合はすべて 5.6m 高の防潮堤があるから同じものを造ったらどうかと言うと、用地が確保できないから今更そのようなものは造れないといていた。だから永遠にマンハッタンは水害の危機から免れないと思う。

最近、危機管理でよく議論されるのは、刑法の心神喪失条項である。これを撤廃すべしという議論がだんだん起こってきている。心神喪失者は大体再犯である。この人たちは、また罪を犯す可能性がある、人権から言っても、逆にきちんと刑務所に入れておいたほうがよいのではないかという主張である。現在では都立松沢病院が受けている。皆さんが都立松沢病院に見学に行っても、見学できないと思うが、座敷牢がたくさんある。何度も殺人を犯したような人は、心神喪失者だと罰せられないので、松沢病院で預かって、一生そこで食べていってもらわなければならないから、そのために

プールなどもある。その人だけがプールを独占しているという時間があるぐらいである。人権論者からも心神喪失だからと言って罰しないのは逆に差別ではないかということで議論が始まっているということを紹介しておきたいと思う（資料P21）。

資料P22は平成16年の数字だが、心神喪失が問題になった事例で103件の殺人事件があり、そのうち不起訴が78件、裁判で無罪になったのが25件である。ということは、どうということかということ、検察が殺人犯を無罪にしているというのが現実である。その人たちがまた罪を犯す。検察が悪いのではない、今の刑法から言うと、心神喪失だったら有罪にならないと決まっているのだから、検察の段階で精神鑑定が心神喪失であると出てしまうと起訴できない。検察が悪いのではなく立法が悪いという問題がある。これが実は社会の危機を増しているということである。

防犯カメラは、今更論点にはならないと思う。私が山谷の福祉センターの所長をやっていたときには、防犯カメラを設置するのにいちいち町会などと話し合いをやらなければならない時代があったが、今はむしろどこもウエルカムだということで、世の中が変わったということである。

2007年4月に長崎市長が選挙中に殺されたのを覚えている方も多いと思うが、犯人は暴力団員だった。犯人が市役所に30回も不当要求に押し掛けていたのに、市役所が警察に通報しなかったという問題がある。その後暴対法は強化されたが、このときでも既に暴力団対策法はあった。市役所にトラブルの賠償金を払えと要求に来ていたわけであるから、本来ならその都度警察に通報して逮捕してもらうのがよかった。それを一切していなかったのだから、この事件の原因は長崎市役所の誤った対応にあるということである。自治体に呼ばれると私はこの話をする。あるいは立ち入り禁止の仮処分もできた。要求に来るたびに大きな声を出すので職員が怖がって業務に支障があるので応接室に通したということだが、これは危機管理からいったら禁物である。逆に職場で大きな声を出させて業務妨害罪で逮捕するほうが所轄の警察としては逮捕しやすいわけで、これは暴力団対策ではなく110番でよいわけである。都庁が移転したのは25年前であるから、そのころはまだ過激派というのがあり、過激派が押し掛けることがあった。新宿西口のホームレスとかでご承知だと思うが、あの人たちが正月の挨拶とか言って押し掛けてくるわけである。ガラスを割ったりする。そうしたら、とにかくすぐにあらゆる電話で皆に110番させるのが一番よい。おまわりさんには、私たちは何人でも職員を証人で裁判に出すから大丈夫だと言うわけである。そうすると、ガラスを割ったということで送検してもらって起訴できる。私たちはそのときにきちんとガラス代を犯人から取った。その種の対応が長崎市役所は全くできていなかった。実はその後、暴力団関係者と関係した場合に企業を罰するぐらいに厳しくなっているのは、そういう経験が日本中で蓄積されて、厳しく対応することになっている。

もう一つ、ここに書いていないことと言うと、やはり先ほど言った立ち入り禁止の仮処分。実は今どこの会社でも、どこの役所でも、クレーマーというのが非常に多いわけである。その場合に、業務に支障がある場合は立ち入り禁止の仮処分ができるので、これだと

あまり事を荒立てないで、あなたは入れないので出て行ってくれというのが明快に法的に出るので、これは弁護士に言うと裁判所もすぐ仮処分を出してくれる。これはクレーマー対応についての危機管理である。世の中全体でクレーマーや暇人が非常に増えている。今は危機管理の範囲が広がっているということだと思う。

以上、いろいろ話したが、危機管理の概念が非常に融通むげに広く取り扱われているということと、新しい問題が日々起きているという話をさせてもらった。以上で、私の話は終わりにしたいと思う。(拍手)