



2011年7月11日(月) 開催

テーマ:「危機管理体制の再考—イギリス政治の教訓から」

報告者: 細谷 雄一(上席研究員)

概要

2011年3月11日の東日本大震災は、日本における危機管理の真価が試される巨大な悲劇であった。16年前の阪神大震災とは異なり、菅直人政権は迅速に自衛隊を出動し、初動においてははるかに実効的な決断を行った。しかしながら、福島第一原発での原発事故に関連して政府内では混乱が見られ、また災害救援活動と原子炉熔融への危機という二つの巨大な危機への対処において多くの問題が見られた。確かに、今回の一連の危機は未曾有のものであり、政府の想定をはるかに超えるものであったのだろう。他方で、政府内での危機管理体制は必ずしも過去16年の間で十分に進展したとは言い難かった。ここでは、イギリス政府内で過去十年間の間に、緊急事態に対して実効的に対処できるよう飛躍的に法制度や政治体制が整備されてきたことを概観して、日本政治に対する教訓を導きたい。

イギリスでは2001年の市民緊急事態局の設置、そして2004年の市民緊急事態法の制定を経て、過去十年間の間に危機管理体制を飛躍的に向上させてきた。それまではイギリスの内務省内で政策の調整を行っていたが、現代における危機が複数省庁にまたがることが多いことを考慮しても、むしろ内閣府が中心となって現在では政策調整と実施を行うようになった。

そこで鍵となる概念が、「レジリエンス(UK Resilience)」という言葉である。自然災害やテロなどあらゆる緊急事態を未然に防ぐことは困難であるが、そのような災害に対して迅速に回復する力を備えることを目標とするのが、この「レジリエンス」という概念である。また、内閣の中で情報機関などとの連携も強めて、未然に危機を防止することや、危機に耐えるインフラやネットワークを構築することも目指している。

1. 「緊急事態」とは何か

「緊急事態」には、「軍事的緊急事態(military contingencies)」と「市民的緊急事態(civil contingencies)」の二つの異なる性質のものが考えられる。軍事的緊急事態とは、軍事的侵略、交戦状態、核攻撃などが考えられる。他方で市民的緊急事態とは、自然災害、原発事故、大規模火災、テロ攻撃、サイバー攻撃などが含まれる。現在の先進国社会では、前者の可能性が遠ざかりつつあるも、後者については従来よりも複雑となりより切実となっている。したがって、危機管理についても、この二つの危機管理のいずれも考慮に

入れる必要がある。日本の国民保護法は、武力攻撃事態対処法とも呼ばれ、あくまでも軍事的緊急事態を想定したものである。日本では、市民的緊急事態については、十分な政治体制や法制度が整っていないというべきであろう。

イギリスでは、2004年市民緊急事態法の導入によって、より効率的に危機に対処できるようになった。それまでは内務省が国内の緊急事態に対処するための政策調整を担当していたが、2001年のエネルギー危機と大規模な洪水災害を受けて、むしろ内閣府での調整が必要との認識に至った。そのような認識は、2001年の9・11テロによってさらに強まっていく。この2004年市民緊急事態法は、市民防衛法(Civil Defence Act 1948)、北アイルランド市民防衛法(Northern Ireland Defence Act 1950)、犯罪及び騒乱法(Crime and Disorder Act 1998)、対テロ法(Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001)という四つの諸法を整理統合したものであり、地方自治体による市民保護と中央政府による緊急権の二つの針らからなっている。

イギリスでは、「緊急事態」の категорияとして、(a)イギリス国内で発生した、人々の福利に深刻な被害を脅かす事態、(b)イギリス国内で発生した、環境への深刻な被害を脅かす事態、(c)イギリスの安全に深刻な被害を脅かす戦争やテロリズムという三つが想定されている。2005年の政府リスク評価では、「自然災害」、「重大事故」、「悪意ある攻撃」という三つの分野でそれぞれ詳細にリスクが検討されており、「重大な産業事故」として原発事故も想定されていた。日本では、1995年に阪神大震災という大規模な災害を経験しながらも、依然として省庁間の縦割り行政の弊害は十分に克服できておらず、また情報の統合や政策調整の制度などが不十分といえる。

2. イギリスの危機管理体制

それでは、イギリス政府内では、どのように危機管理体制が構築されているのだろうか。以下、首相府、内閣、内閣府の三つに分けて見ていきたい。

まず、首相府(Prime Minister's Office)においては、首相官邸において国家安全保障担当補佐官が、2010年5月のキャメロン保守党連立政権成立と同時に任命された。初代補佐官は、外務事務次官であったサー・ピーター・リケットが就任している。国家安全保障会議を設置することによって、司令塔機能として、この会議が危機管理の大きな方向性を示すことになる。この国家安全保障担当補佐官は、主として対外関係に関連した危機管理を担当する。

続いては、内閣(Cabinet)である。議院内閣制をとり内閣が執政の中核といえるイギリスでは、この内閣において危機管理の重要な機能が担われている。まず、危機が生じた時には、内閣緊急事態委員会(Cabinet Contingencies Committee)というインナー・キャビネットの内閣委員会において、関係閣僚が中心となって検討がなされる。また、首相、

内相らの主要閣僚や、国家保安部(MI5)、警察トップが参加する内閣府ブリーフィングルーム(COBRA; Cabinet Office Briefing Room A)が実質的な対策本部となり、司令塔となる。この危機管理のための委員会を「コブラ」委員会と呼んでいる。首相や、文民トップの内閣官房長官(事務職)が、これらの内閣の動きを統括する。

次に、内閣府(Cabinet Office)の機関である。内閣府は、内閣を支える行政機構である。内閣緊急事態委員会の下には、内閣緊急事態事務局(Civil Contingencies Secretariat)が備わっており、ここで重要な情報の共有や事務作業などが行われる。また、国民への警報と通知に関する国家運営委員会(National Steering Committee on Warning and Informing the Public)は、むしろ日常時に一般国民へ向ける啓蒙的な活動や情報提供、災害への備えなどを周知させることを重要な目的としている。また、実際に危機が発生した際にも、政府と国民とをつなぐ上での重要な役割を担うことになる。さらには、緊急事態計画大学(Emergency Planning College)では、政府関係者、専門家、民間人などが集まって、集中的に短期研修やシミュレーションを行う。それにより、危機が発生した際の迅速かつ効果的な官民協力を実現させる。

3. 危機管理体制に関する内閣諸機関

もう少し詳しく、それぞれの危機管理担当の諸機関を見ていきたい。まず、内閣府市民緊急事態局である。これは、「英レジリエンス」の中核を担うために、2001年7月に内閣府内に設置された。そこでは、イギリスの回復力(レジリエンス)を強化するために、「想定(anticipation)」、「準備(preparation)」、「予防(prevention)」という三つの段階を想定して、活動を行っている。また、市民緊急事態局内では、「評価課」、「作戦課」、「政策課」の三つの課に分かれて、それぞれが必要な行政活動を行っている。

「国民への警報と通知に関する国家運営委員会」は、1997年に設立された。2004年非常事態法(Civil Contingencies Act)発効によりその担当部局としての役割を担うことになった。非常事態発生時に、一般市民や地方自治体などに警報と情報を通知する。そこには、政府関係部局、地方自治体、産業界、メディアなどから参加をえている。2001年の中間報告により、非常設組織から、常設組織化へと進み、常設事務局を設置した。そこでは、「国民教育グループ(Public Education Group)」が、非常事態時に一般市民がどのような対応をすべきかを、教育する役割を担っている。「Go in, Stay in, Tune in」のビデオ作成や、配布などは、それに該当する。これは、7歳から11歳の小学生向けのものであり、教育心理学の専門家などの助言を参考にして作成された。「新技術グループ(New Technology Group)」は、新しい技術革新で、警報や通知に有用なものを検討する。たとえば、インターネットをどのように活用するかを検討する。①情報(information)、②警報(warning)、③コミュニケーション(communication)の三つのレベルで検討する。つぎに、

「メディア問題グループ(Media Issues Group)」は、非常事態時のメディアの問題を検討し、緊急事態関連の各部局や、産業界、地方自治体、国営メディアなどから関係者が参加する。非常事態時でも、メディアは、編集権限を保持できるが、危機にさらされた地域に必要な情報や警報を提供するよう促す。すでに触れた緊急事態計画大学(Emergency Planning College; EPC)は、上記の、国民への警報と通知のための作業の一貫として、1989年に設立された。主として関係者への研修を目的とする。内閣府の、市民非常事態局(CCS)の下部組織となっている。

おわりに

以下、日本の危機管理体制へのいくつかの示唆を指摘したい。

第一に、市民的緊急事態への準備の欠如である。日本では有事法制関連法の導入によって、「軍事緊急事態」に対する法整備を進めてきたが、「市民緊急事態」についての必要な十分な法整備が進んでいない。そのことが、今回の大震災後のがれき除去などの復旧作業の大きな障害となった。自然災害、原発事故、テロ攻撃などの有事に備えて、「ミリタリー」と「シビル」の双方における「緊急事態法」を整備すべきである。

第二には、危機管理体制をめぐる官邸機能強化の挫折である。これまで五年ほどの間に、官邸機能や情報機能の強化への試みが何度かなされたが、それらは挫折に終わった。2006年の「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」や、同年の「情報機能強化検討会議」、そして「政府における緊急事態対処に関する組織の在り方委員会」などが報告書を提出したが、それらは十分に政策や法制度として活かされていない。それゆえに、危機管理に必要な省庁間の調整や統括などが、効率的に行われることが困難となっている。今回の福島第一原発事故の後の政府内の混乱は、首相官邸と経産省、防衛省、地方自治体などの間で十分な調整が行われず、情報が共有されなかったことの弊害によるものであった。

第三は、官民協力のネットワークの必要である。実効的な危機管理体制を構築するためには、政府の制度と機能を強化するだけでなく、政府と民間とのネットワークを整備して、緊急事態に円滑な意思疎通を図れるように準備をしておく必要がある。また、民間の側でも十分な緊急事態への対応を準備して置くことも不可欠である。

次の災害がいつ到来するか分からない。そのための十分な備えを用意するべきである。

以上