

日本行政学会「災害と科学技術部会」第1回研究会講演記録

【基調報告】森田朗部会長（学習院大学）

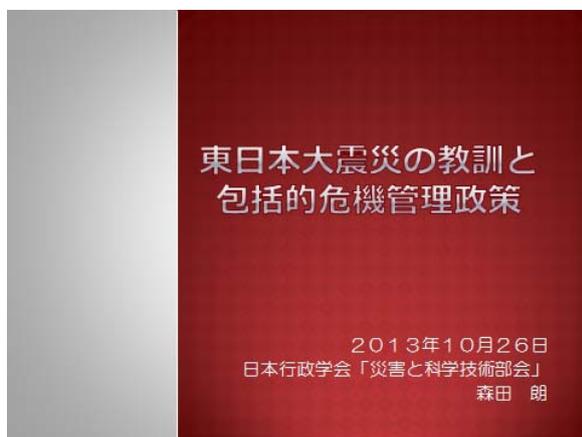
「東日本大震災の教訓と包括的危機管理政策」

パワーポイントを使いますので、この席でお話しさせていただきます。最初におわびをしておかなければいけないのは、5月の学会でこの研究部会が設立されまして、その後、活動の準備を続けるということで、一部の方といろいろとご相談しておりました。本当は夏休み前にスタートをと思っておりましたら、ちょうどそのころからいろいろな事情で大変忙しくなりました、気がついたら8月が終わっていたということで、2カ月ほどロスしてしまいました。これはわたしの責任です。申し訳ございませんでした。その後、長野先生をはじめ皆様のご協力で今日の日を迎えたということでございます。よろしくお願いいたします。



前にも学会のときにお話ししたことがあるのですがけれども、ほかの研究グループで2カ所ほど、いろいろな意味での危機管理というものについて研究をしております。今日は最初に、その一部として、考えていることをお話しさせていただきたいと思っております。

これは学会のときに申し上げたことと共通している話なのですがけれども、基本的に我が国の防災研究は、3.11もそうですけれども、かなり特定のテーマについて細かい研究をしています。しかも、分野ごとに工学系の方、社会科学系の方、医療関係の方、社会保障関係の方、教育関係の方と別々です。それが全体像としてなかなか見えてこないわけです。ただし、実際の災害への危機管理対応というのは、それぞれが密接にかかわっておりますので、それをトータルに把握していく必要があります。と。その時に、後で申し上げますが、いろいろな社会的なセクターごとに異なる対応があるわけです。それらの共通項として結びつけているのは、人間の体でいいますと神経系統のようなもので、それが行政の世界ではないかと思っております。



ます。そのような意味で、多くの分野を貫くものを行政学会として探っていく。それをほかの分野にも提供することによって、さらに大きな危機管理などについての考え方が発展していけばいいと思っております。今日は「東日本大震災の教訓と包括的危機管理政策」と名づけましたけれども、これは先週ほかのところで頼まれた講演のものを修正したものです。お許しいただきたいと思っております。

今日お話しいたしますのは、次のようなテーマです。基本的に最初はイントロダクションで、それ以後の話が中心になります。このスライドは東日本の南三陸に8月のはじめにわたしが実際に行き撮ってきた写真です。海外でも使うのですが、3番目の写真のガソリンスタンドの広告塔の「セルフ」の文字の下のところまで津波が来たと言うと、多くの海外の人はびっくりします。実際にあそこまで水が上がってきたということになります。そこからの教訓というわけではありませんけれども、言えることは「想定外の惨事が起こった」と。津波の規模もそうですし、原発事故はよりそうです。その結果、起こっておりますのは、これまでは対策に対する1つの科学的な知見というものに対して大変信頼を置いていましたし、科学者の発言というのが重要であったのですが、それが信頼感を得られなくなってしまったということです。これに関連して申し上げておきますと、今OECDの調査で科学者の社会的な責任のようなものが問われております。これは例のイタリアの地震で、科学者が安全だと言ったにもかかわらず、実際に起こって百何十人かが亡くなったわけですね。その後、彼らは刑事罰を受けて禁固刑に処せられました。これについてどのように考えるかということで、国際的な学会の中で科学者の社会的な責任のようなものが問われ始めているということです。日本もOECDで発言しなければいけないということで、「誰に聞いたらいいいんでしょう？」というような話が私のところにも来ました。なかなか適任者がいません。結局、わたしもヒアリングを受けましたが、これ自体大きな問題だと思います。まさに行政学でも次の話になります。

先程申し上げたことと共通していますけれども、過去の災害の経験から日本は学んでいます。随分学習しています。おそらく先週の台風と今週の台風では、テレビでもそうです

本日のテーマ

- I. 東日本大震災とわが国の危機管理
- II. 想定される多様なリスクと危機管理の発想
- III. 発想転換の必要と市民社会の機能維持
- IV. 社会システムの構造と脆弱性の克服
- V. 包括的危機管理としての公共政策

I. 東日本大震災とわが国の危機管理



けれども、もちろん違った対応をしています。ただし、学習の範囲が狭いと、想定外の災害が起こったときに対応できないので、そこでさらにもっと大きな意味で、どのような状態になっても対応できるような仕組みを考えておかなければいけないのではないかということです。今の我が国が直面しているような危機、リスクというものには、一体どのようなものがあるのでしょうか。少しずつ以下のようなことがいわれていますけれども、今までのところはこれがバラバラに議論されているように思います。自然災害のほうは、地震、津波、今回の台風、豪雨、洪水もそうですし、火山の噴火もあるのではないかと、地滑りなどいろいろいわれています。犯罪のほうは、日本はある意味で今までは弱かったわけです。

例えば、先日 NHK の特集でもやっておりましたのは原発のテロです。世界のテロリストは、原発の電源を絶てば大変な事故が起こるということを 3.11 で学んだということです。これに対して国際的に大変注目されていて、どのようにしてテロを防ぐかという議論がされております。我が国の場合には核サイクルの問題もあり、どれくらいプルトニウムがあるか、どこで生産され

ているかということを開示しておく、それが、平和利用に対する担保措置と考えられているわけです。このことは裏返していいますと、テロリストにとっては大変ありがたい情報を提供しているということにもなりかねません。これは、昨日上程されました法律もそうですけれども、国家機密の問題とも絡んでいきます。当然、サイバーテロというものもあります。日本では都市犯罪というのは忘れ去られていますけれども、世界の主要国で都市テロという場合に必ず出てくるのは、1995年のオウムのサリン事件です。そのようなことについての認識はどのようなのでしょうか。

さらにはいえば、大規模な停電であるとか、通信ネットワークあるいはエネルギーネットワークが遮断したときにどうなるのでしょうか。そのような問題もありますし、その次に感染症の問題があります。さらに、外国から日本にとって必要な物資が入ってこなくなるような、国内は何でもないので、国際的な事情で大変な問題が起こるといってもあります。また、軍事的な脅威のようなものもあるでしょう。これらはみな起こり得ることなのです。今までは、どちらかといいますと別々に、地震対策については国交省が一生懸命やっているとか、サイバーテロについてはまた別のところがやっていて、パンデミックについては厚労省がやっていて、軍事のほうは防衛省ということ。確かに分担はそうなのですが、何が起こっても不思議はないという状態。そこまで言うのは考えすぎかもしれませんが、いろいろと想定されるときに、それぞれについて対策を立てていてもいいのでしょうか。

Ⅱ 想定される多様なリスクと危機管理の発想

●現代社会の多様なリスク

1. 自然災害：地震・津波・台風・豪雨・洪水・噴火・・・
2. 犯罪・サイバーテロ・都市犯罪・原発テロ
3. 大事故・ネットワークのマヒ
4. パンデミック
5. 国際供給システムの危機：輸入の途絶
6. 軍事的脅威・侵略

●これまでは危機類型に応じた対応策

→ 「想定外」の発生

これ以外に7番目、8番目が出てくる可能性もあるのではないのでしょうか、ということです。そのようなものも想定して、それに対する備えが必要ではないかということになってくるわけです。

これからご紹介しますが、わたし自身なるほどと思っていたのですが、そのような事態が発生した時にどのように考えたらいいかということでヒントを得ましたのは、フィンランドに行ったときです。フィンランドの場合には、国の置かれている事情がありまして、気まぐれで傲慢な超大国が隣りにあって、いつ侵略してくるか分からないわけです。いつ気まぐれでどこかの国と戦争を始めるか分からないわけです。そのようなときに人口700万人弱、埼玉県か千葉県ぐらいの規模の国ですが、どのようにして国民を守るのか。あるいは、国民が今まで作りあげてきた社会のシステムをどのようにして守るのか。そのような観点からさまざまな危機管理の政策、仕組みをつくっていることを教えてもらいました。これは参考になるのではないのでしょうか。

いろいろ調べてみますと、ほかにも多くの国でつくっているわけです。アメリカの場合は、FEMAという災害対応の組織もありますし、もう1つは9.11の後のホームランド・セキュリティ・アクトの後のいろいろな仕組み、盗聴をやったというので今、逆に批判されていますけれども、安全のためにいろいろな仕組みが考えられ、いろいろなことが行われています。それに対して先進国の中で日本ほど考えていない国はないのではないのでしょうか。フィンランドの場合は、非常にシステムティックであるということと、その考え方自体が国民の間でかなり共有されているということは学ぶところがあるのではないかと思います。

その考え方というのはどのようなことかといいますと、後で図で示しますが、高度に発展した我々の市民社会の諸機能を守っていく、ということです。もちろんライフラインもそうですし、医療サービス、交通サービス、あるいは食糧の供給などもそうですが、それらの機能を守っていくということです。考え方としては、どのような災害が起こるかというよりも、そのような機能がどのようなダメージを受けるかという観点から考えていきます。リスクが現実化したときに、どの社会的な機能がダメージを受けてしまうのかということです。裏返していえば、社会的機能を守るためにどうするかということです。機能がダメージを受けるのはいろいろな原因があるわけです。例えば地震などの自然災害や事故、海外からの攻撃といいますのは、ハード系がやられてしまいます。これは大変です。他方、パンデミックの場合には、ハード系はほとんど壊れませんけれども、人の移動というものが禁止されますと、社会の物流ですとか、人間が支えているさまざまな

Ⅲ 発想転換の必要と市民社会の機能維持

● 発想の転換

- 高度に発展した市民社会の機能を守る
- 想定されるリスクの種類 → 守るべき社会的機能
- 危機発生時のダメージの最小化
- ダメージを受けた状態からの迅速な復旧=レジリエンス

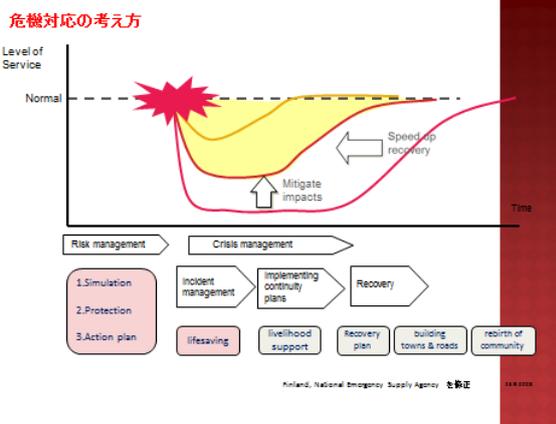
● 守るべき社会的機能とは？

- Finlandの例

機能そのもののがかなりマヒしてしまうことになります。そのようなときにどう対応するかということ、これを同じベースで考えるべきではないかということです。発想は、危機発生時のダメージを最小化するというですし、ダメージを最小化した後は、いかに元の状態に戻っていくかということです。

これは一番簡単な図ですけれども、**Normal** と書いてありますが通常のラインだとしますと、ボンと爆発したところから社会的な機能は低下します。この状態であればいいのですけれども、場合によってはもっと低下が大きい。この場合には軽く済むわけです。できるだけこのような状態にダメージを抑える。そのためには落ち込みを下げるかたちでの事前の政策が必要でしょう。

さらに、次には復旧を早くするということになります。これは通常レジリエンスといわれている力になるわけです。簡単にいってしまいますと、黄色い部分の面積をいかに小さくしていくのかという方向で考えていく必要があるでしょう。時系列ですから、厳密な定義ではありませんけれども、日本ではしばしば混乱されていたのをあえて整理すれば、起こる前の備えというのがリスクマネジメントであって、起こった後の対応というのはクライシスマネジメントになってきます。クライシスマネジメントの段階においても最初の初期対応、要するに落ち込みをいかに抑えるかという話と、ある程度落ち込んだ状態でさらにそれより下がるのを抑えるためにどのようにして維持していくのか。最初は人命救助や災害の拡大の抑制ということになると思いますし、次は避難した人たちの生活、健康も含めてそれを維持していく。そこから、次にリカバリーの段階に入ってくる。このようなステージそのものは、これまでも随分いわれていたと思いますけれども、これをこのような観点からみていくとどうなるのでしょうか。



そこで、これはフィンランドのモデルなのですけれども、今申し上げました我々の発展した社会を支えていく上で、どのようなファクターが重要であるかということをまず考えましょう、ということです。これは必ずしも日本にそのまま当てはまるかどうか分かりません。回りにいろいろな危機が書いてあります。フィンランドの場合は、何よりもこれがないと全部が駄目になるという要素です。これは上から下へ依存して



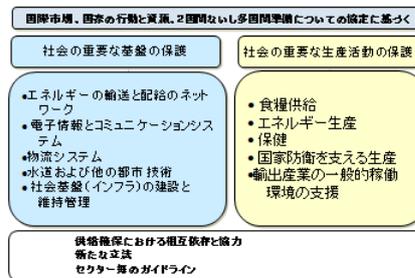
いるということです。まずは、エネルギーとエネルギーのネットワークを確保しなければ、上のものすべてがある意味で動かないでしょう、ということです。

その次は情報通信で、何がどうなっているかということがきちんと伝わる仕組みが維持できなければ駄目でしょう、ということで、3番目はものと、この金融というのはいろいろな意味がありますけれども、財源そのものよりも普通の、民間における資本主義といいますか自由主義社会における金融の仕組みです。それらがきちんと機能して初めて食糧供給、健康管理等があり、政府はその上になってくるという話です。日本で通常このような言い方をしますと、「一番大事なのは何か」と言う「医薬品と食糧です」という答えが返ってくる人が多いようです。フィンランドの場合、そのような議論をしたら、何を言ったかといいますと、高緯度にある寒い国のせいもありますけれども、確かに医薬品が届かないとそれを必要とする人は助からないかもしれない、と。しかし、そもそもエネルギーが届かないと、普通の人も保たないというわけです。エネルギーがあって初めてそれを転換して、二次エネルギーの電気が変わって、電気によってデータ通信が動きますし、エネルギーがあってトラックを動かすことができ初めて供給が可能になる。そのような意味でいいますと、下の3つは、必ずこの優先順位というよりも、どこまで確保できるかということですが、これを社会的にきちんと確保して初めて、先程いいました、落ち込みを少なくすることが可能になってきますし、復興が早くなってくるでしょうということです。このようなかたちで危機が起こったときに、何をどうするかということを考えていきたいと思います。

これは簡略化してわたしが翻訳したのですが、あの国の場合には「これは、行政の仕事だけではない」ということです。基本的に石油や電力・ガスもそうですし、水道の場合には日本は自治体が行っていますけれども、病院もそうですし、いろいろなものについて公的なものもありますけれども民間がある。民間が必要なものを必要な量だけきちんと必要なところへいかにして

供給していくかという話になります。最終的に危機が起こった場合には、民間に対してお願いするか、強制するか、いろいろな仕組みがありますが、強制したからといって動くわけではありません。今回の3.11の後も、今年の学会で登壇していただきましたけれども、小滝先生が『行政管理研究』で書かれていた記録は大変貴重な記録だと思います。読んでおきますと、要するに閣議で決めるときに、このお金をどう調達するかという財源を予備費から出すか、どこから出すかという議論を随分しているわけです。民間のほうは、「緊急時だからこれだけ物資を供給してください」と。「するのはいいのですが、本当にちゃんと支払ってもらえますか」と。彼ら自身がビジネスで動いているわけです。それ

供給確保の目標に関する政府決定 (539/21.8.2008)



はさらにサプライチェーンがつながっていきますから、元のところに対してビジネスとしての仕組みが動くという保障がない限り、民間の場合にはなかなか動きにくいでしょうということです。そのようなものを含めて、社会全体としてそのシステムを考えておく必要があるのではないかとということです。

特にフィンランドの場合、「ああ、そういう考え方があるのか」と思ったのは、あの国は小さいですし、国内で調達できる物資に限られているとしたら、当然のことながら隣国を含むヨーロッパの国から緊急時には供給してもらわなければなりません。もちろん輸入ですから代金の支払もあるのですけれども、とにかく物資を供給してもらわなければなりません。そのためにはどうするかといいますと、日常的にそれらの国と協議をして、緊急時はこちらへ送ってほしい、もっといえば、国外のそのようなところにある意味で備蓄基地のようなものも考えておかなければいけない、と。それをするのが日常的な外交であり、広い意味での安全保障だということです。

このことは後でお話ししますが、エネルギーの場合は非常に重要で、日本の場合、エネ庁で聞いた話ですと、ガソリンが不足したといひましようか。原油の備蓄はたくさんあるのですけれども、原油では自動車は走りませんし、精製しなければなりません。精製した石油製品というのは、時間とともに劣化するものですから、日本の場合は、通常は効率化するために必要量だけしか精製しないということです。精製装置そのものは地震に強いのですけれども、積み出しの部分が非常に弱いということです。その結果、ガソリンが不足しました。自動車もそうですけれども、緊急でガソリンを供給しなければいけないというので、緊急時に非常に困って外国からガソリンを輸入したそうです。ただし、何が問題になったかといいますと、向こうの国のガソリンが我が国のガソリンの規格に合致していないということです。したがって、そのままでは日本で製品として販売できません。緊急時のあり方ですけれども、そのようなときの一種の規制緩和のようなものは、フィンランドもそうですし、アメリカの FEMA もそうですけれども、かなり日ごろから検討しています。ちなみに我が国の場合どうしたかといいますと、そのままでは売れないわけです。自動車は走るのですけれども、何かトラブルが起こったときに売ったほうの責任が問われます。

その結果、日本の経産省が一生懸命知恵を絞ったのでしようけれども、残っている日本のガソリンと混ぜたらなんとか基準をクリアしたというので、供給可能になったということです。そのようなケースがあるわけです。

そこからどのように考えるかということです。経団連の産業競争力懇談会（COCON）というところがありまして、そこはむしろ産業面からみたレジリエンスというものを考えていこうということで、ダボス会議でもその論点がだいぶ注目されて話題になっていましたけれども、それを日本版でやろうということで、レジリエント・ガバナンス研究会を立ち上げました。東京大学の一部の組織も加えて、それを研究しようということです。

それについてご紹介しますと、当初は、主として東京や大阪などの巨大都市のインフラを念頭に置いてやっております。中でも特にハード系です。社会の諸セクター、例えばガスならガス、電気なら電気、水道なら水道、もちろん下水道もあるのですが、そのようなライフラインのネットワークがあります。それぞれの部分は、東京都の水道局は、どこかの水道が遮断した場合にどのようなかたちで断水域を減らしてほ

から水を回すかということの研究をしています。それについては、もうある程度情報があるわけです。ガスもそうですし、電気もやっています。また、タンクローリーでガソリンを運ぶ石油系もやっています。そのようなものがたくさんあります。ところが、今の話もそうですけれども、水道管のどこかが切れてしまって、断水域を減らすためにほかから迂回するというときに、当然ですけれども、管に水を送るためにはポンプで送るわけです。ポンプを動かす電源がどこから来ているか、という話になりますと、そこから先についてはあまり詰めていないわけです。ですから、非常用発電という予備用の燃料を3日分、72時間分備蓄しているといいますけれども、この間のような災害のときには72時間では足りないわけです。

そのようなときにどうなっているのか、どうすべきなのかということで2番目ですが、そのセクターを立体関係として捉えて、ガスと電気と石油と水道が相互にどのようなかたちで依存関係にあるかという、これは極めて複雑な構造を持つのですが、それを分析していこうということです。東大にレジリエンス工学研究センターというのがありまして、そのこのビックデータ解析の専門の方が加わって分析しようという話になっております。その結果、どこが一番脆弱であるか。一番でなくてもいいのですが、脆弱地点はどこか。電気のここがやられたら全部に影響を及ぼすとか、石油のここがやられたらほかのところにも影響を及ぼすとか、少なくともその辺を解明していこうということです。この情報はテロリストにとられると大変困る情報ですけれども、逆にいえば、そのようなものが明らかになることによって、そこを補強しますし、さらにいえばバックアップの仕組みを作るとか、代替的なポイントを強化するというような政策が立てられるのではないだろうかということです。それによって、リスク管理の話になるかもしれませんが、最終的に非常にレジリエントな社会というものをつくっていこうということです。そのメカニズムが分かることによって、緊急時にどこにどう対応すればいいのか、どこを一番補強してどこに必要な限られたリソースを投入すればいいのか、そのようなことを明らかにすることをやっ

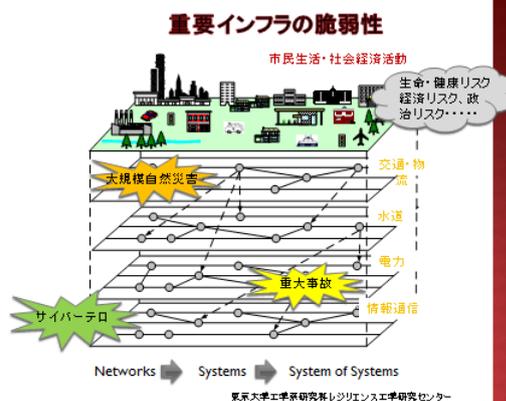
IV 社会システムの構造と脆弱性の克服

◎ 複合的なネットワーク構造としての都市

1. 社会の諸セクターの構造・機能
2. セクター間の依存関係・連鎖構造
3. 脆弱地点の解明
4. 脆弱性軽減策の開発
5. レジリエントな社会の設計

■ 経団連産業競争力懇談会(COCN)
「レジリエント・ガバナンス研究会」

これを視覚的に示しますと、以下のような図になります。それぞれ交通・物流、水道、電力、情報通信と書いてありますが、それぞれが相互に結びついているときに、どこが弱いのか。実際に産業界の人と話をしたことがあるのですが、これはなかなか難しいところで、やはり電力会社の人は電力網を最優先に考えますし、ガス会社の人はガスを最優先に考えます。エネルギーの場合に、パイプラインが遮断された場合、パイプラインというのは最も効率的に大量に速くものを送れるのですが、遮断された場合の復旧が非常に難しいわけです。最終的に電気という二次エネルギーに変えれば、発電をするために何が必要かということになります。その時、出てきたのは、例えば道路が倒壊した建物で通れないなど非常に大変なときには、最後は人間の力で、背中にボンベやタンクを背負っていけるといって、石油系やLPG系がかなり重要になるかもしれないということです。そのようなことも含めて総合的に考えられるのではないかと考えています。



それを別のかたちで図に表した場合に、このようなそれぞれの機能別の話と、災害別の話でマトリックスができるのではないかと考えています。星と色がついているところは、必ずしも根拠があるわけではありません。これは、むしろできあがりのイメージです。さらにこれに次元を加えて、誰がやるのか、どういう次元でやるのか、ということも加えて4次元、さらにもう1つ5次元目もあったと思いますけれども、そのようなかたちで物事を考えていくことができないのかということです。

危機類型と社会的機能のマトリックス

社会的機能	基礎施設	エネルギー	情報システム	救済	金融	ライフライン	安全	国庫	食糧	経済	産業	生活	社会	環境	防災	国土	民生
危機類型																	
地震・津波	★	★	★	★													
台風・大雨	★			★													
大規模事故			★														
感染症													★				
国庫的供給システムの遮断		★		★													
財政破綻					★												
エネルギー供給システムの遮断			★						★								
サイバーテロ													★				
大規模地震													★				
情報戦争			★										★				
特殊行動	国庫の回復	供給の確保	情報の維持	国庫の回復	国庫の回復	国庫の回復	国庫の回復	国庫の回復	国庫の回復	国庫の回復	国庫の回復	国庫の回復	国庫の回復	国庫の回復	国庫の回復	国庫の回復	国庫の回復
主要な担い手	国・自治体	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業	国・企業

これは、そのようなものを整理した場合ですけれども、リスク管理段階と危機管理段階をどうするかということと、そこで出てくるアクターというものをどのように考えていくのか。先程もいいましたように、それぞれの民間部門が＝製造系の＝それぞれのセクター、サブシステムだとしますと、

- ◎ 危機管理のステージ
 - リスク管理——想定・防災・行動計画
 - 危機管理: 災害発生後
 1. 人命救助・被害の抑制
 2. 生活・生産の維持
 3. 復旧・復興
- ◎ アクター
 1. 政府・地方自治体(自衛隊・消防)
 2. 民間企業
 3. 公共機関: 病院・福祉施設
 4. 一般市民
 5. 社会的弱者

統合する意味でいいますと、神経系統というのが行政になってくるでしょう。それをどのように考えていくかというのが行政学にとって大変やる意義のある課題ではないかというのがここで申し上げたいことです。特に一般市民の下に社会的弱者と書きましたけれども、今回の伊豆大島の場合もそうですけれども、何かあったときに30分以内で避難してくださいというときに、自分で避難できない方が高齢社会で大変増えてきています。そのような方をどうするのかということを含めていいますと、自分で動いて自分で普通のスピードで歩ける人と、そうではない人とは別に考えなければいけないのではないかと思います。これは公共政策になってきますと、このようなことについて考えなければいけません、ということです。

最後に危機における対応のところ、上のほうに書きましたが、このようなことについて常日頃考えておくということ、非常に重要なのは、今の話でいいますと、電気会社とガス会社の認識がやはり違うわけです。そのような人たちがしょっちゅうコミュニケーションをして共通の認識を持つておくということが非常に重要でしょう。そのような考え方から、共通したイメージといいますか、何をするかということを考えていく、ベースをつくっていくということが重要だということです。5番目にも書きましたけれども、リダンダンシーといいますか、ある程度の無駄、余裕をどのように考えるかというのも相当重要なことでしょう。6番目のマイナンバーというのは、そもそもこの調査でフィンランドへ行ったのがきっかけだったのですが、かの国は税金をとるためとか社会保障もありますけれども、緊急時に限られた資源を最も効率的に必要なところへ送るためには、そこにどのような人がいて、どのような属性を持っているかということを行政サイドあるいは社会が共有できる仕組みがなければ動かないでしょう。そのためにマイナンバー制度というのは一種の危機管理のための非常に重要なツールという位置づけになっているということです。

3. 11のときは総務省の住基番号が意外なところで大変活躍したのですが、個人情報のこともあって本当にどのように生かされたのか、さらにどう活用できるかということは社会でまだ認知されていないかと思いますが、そのような話です。危機における対応のところは、情報の共有は当たり前なのですが、よく司令塔機能といわれます。しかし、それぞれの国で聞いてみますと、全部の情報を一元的に集めて、そこから適切に指示を出せば資源を最もうまく使えるだろうというのは1つの幻想であって、それだけ情報を集めたときに処理できるかという問題と、情報を送ってきて、そして、その情報を解釈して、それぞれが動くところのコミュニケーション・コストが結構かかるわけです。そのような意味

V 包括的危機管理としての公共政策

◎平時と非常時

1. 行動計画
2. 緊急時における役割分担
3. 認識共有と訓練
4. 優先順位の決定と規制緩和
5. リダンダンシーと備蓄
6. マイナンバー制度

◎危機における対応

1. 情報の共有
2. **司令塔機能**の限界
3. 部分最適の合算としての全体最適の実現

でいいますと、ここの機能のあり方というのは、行政学で研究するとき一番重要なのかも
しれません。それぞれのところが自立的に動くのだけれども、全体がきちんとうまいかた
ちで調和がとれるような社会的仕組み、理想としては昔からいわれていますけれども、そ
れを現実化するような方法というのは考えられないのか。ですから、基本的なプログラム
が出てきてトリガー情報だけしっかりと流せば、それによってそれぞれのパーツが動く。
しかし、全体としてうまくコーディネートされた、というようなことが実現できないかど
うか。一番下にありますが、部分最適の合算としての全体最適の実現、たいてい部分最適
を追求しますと全体最適が崩れることになりかねないのですが、そのような考え方が必要
でしょう。

これは学生向けに行った講演ですから余
計なことが書いてありますけれども、ここ
で発想の転換が必要なのではないかとい
う気がします。「日本の常識は世界の非常識」
というのは余計なことなのですが（笑）、外
国へ行って危機の話を聞いていますと、韓
国でも日本と違います。1つ象徴的なこと
を言っておきますと、今医療の世界でトリ
アージというのがありますね。あれは患者
さんが運ばれてきたときに3つのカテゴリ

- ◎発想の転換の必要——日本の常識は世界の非常識
- ◎わが国の有する高い技術の活用
- ◎社会的統合のメカニズム——政府・企業・市民
- ◎包括的危機管理政策の形成を

おしまい
ご静聴ありがとうございました

ーに分けて、重症、中症、軽症と分けて、重症の人から医薬品を重点的に用いるとい
うことです。あれはもともとフランスの野戦病院で出た発想らしいのですが、その時の発想は
違って、運び込まれたときに、本人は「痛い、痛い」と言っているけれども、放っ
ておいても死なない人と、治療しても助からない人と、治療すれば助かるけれども放
っておくと死んでしまう人とその3類型に分け、第3のカテゴリーの患者に医療資源を全面的
に投入するということです。

日本の場合には投入しても助からない人を見捨てるということが、社会的になかなか受
け入れにくいわけですが、本当の危機の場合にはその判断をしなければなりません。学生
にそのような質問をすると、みんなフリーズするのですが、「致死性が高く感染力
が強いパンデミックが入ってきて、それに対するワクチンが限られているとき、どのよう
に配分しますか」と。配分を受けられない人は助からない可能性が高いわけです。これは
社会的な問題として一回議論しておいたほうがいいのではないのでしょうか。ただし、サン
デル先生に先に言われてしまったのですが（笑）、それはともかくとして、これまでのよう
な認識は改める必要があるのではないかということです。

雑ばくな話で恐縮ですが、これぐらいにさせていただきます。どうもありがとうございました。