

Title	社会的に多大な影響を及ぼしうる危機の発生時における管理判断の基軸について
Author(s)	内藤, 哲雄
Citation	年次学術大会講演要旨集, 26: 831-834
Issue Date	2011-10-15
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/10244
Rights	本著作物は研究・技術計画学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Science Policy and Research Management.
Description	一般講演要旨

2 1 2 3

社会的に多大な影響を及ぼしうる危機の

発生時における管理判断の基軸について

○ 内藤哲雄 （中山科学技術文化財団）

1 背景

2011年3月の東日本大震災及び福島原発事故において、政府の危機管理センターには300人を超える各省庁の精鋭が集まって、昼夜を別たず情報収集と対応に勤めた。政府首脳も内閣参与などの人材を集めて、集まる情報を分析しては対応に腐心した。前首相をはじめ、「私自身やるべきことはやった」という人は多い。

しかし、国民の側から見れば、政府やマスコミに従事する人々の主観はどうあれ、目の前に提示された結果事実として対策は遅々として進んでおらず、これだけのマスコミ報道や出版物があるのに、事態の全貌と対策の全貌は未だに不明の部分が多い。とりわけ、関係者が依拠した「危機発生時の判断と行動の基軸となる対応原則」がどのようなもので、入手した情報と講じた行動がこれにうまくマッチしていたかどうかがよく見えない。

今回の災害とそれへの対応については、すでに多くの評価評論がなされ、いろいろなことが明らかにされてきている。ここでは危機管理時の判断と行動の基準となり、ドライビングフォースとなる基本的な基軸原則との関係において、関係機関の行動、措置を評価し、今後の対策に反映することを提案したい。

2 守る法益に係る基本原則

近代国家では、国会議員や国家公務員は次に掲げるものを守るために働く人々として社会からその存在を認められている。

- ① 国民の生命、身体、財産を守る。
- ② 国民の存立と活動基盤である領土、領海、領空を保全する。
- ③ 国民資産の総和である国富を守り、育てる。

日本では、これを国際政治の状況としか認識していない人が多い。しかし、現実的には、この国法学的基準についてどこまで本気で状況を分析し、打つ手を具体化したのかが危機管理の成否を大きく左右している。東日本大震災では、この点の希薄さが、政府の対策の有効性を大きく削いだことは否めない。また、この基準は国家の危機管理の基軸というだけでなく、研究開発機関、企業などの事業体においても、最も根底にある原理として重要なものである。

3 「逃げる」「見る」「手を打つ」の危機管理行動3原則

① 逃げる

危機が発生したら、被害を最小にするため、まず逃げて人命、人身を守る。

危機ではとにかく 1 人でも多く人命を助けることが最初の基準となる。

福島原発事件に限定して逃げ方を検証した場合、特に次の点が目立っている。

- i 現場では、責任者を含めてみんなが我先に無統制に逃げたことなど、逃げ方が悪かったことが問題を大きくしている。
- ii 周辺住民への避難指示では、身辺整理にどれだけ余裕がとれるか、どの方向に逃げるか、行政からどういう支援があるかなど避難時における情報をもっと整理して流すとともに、避難先の指定と根回し、各種手配活動を的確に行うことが必要であるが、逃がし方の不手際が被害を不必要に大きくしている。
- iii 原発への放水において無闇に突撃を催促するなど、政府が人材の命を大切にすることの意味と重要性をよく理解していない点もいろいろと問題を含んでいる。

② 見る

関係者がまず自分の安全を確保したら、次は何がどうなっているかを見て、その情報を総合し、事態の全体像を俯瞰する活動に移ることになる。

福島原発では、『東電職員に主要設備の責任者、主要工程の責任者が指定されておらず、系統的、能動的な情報収集が行われていない。その結果、何か作業を始めたときにその都度新たな状況が明らかになり、みんなその点だけを見て右往左往している』ように見える現場、『すべて東電が報告してくるまで待ち、能動的に情報収集をせず、自分では何も考えていないのではないかと国民の不安感を増幅した』政府を含む全階層において、しかも長期にわたって「見る」という活動が不足していたため、国民の不安増幅、風評被害を含めて被害全体を拡大する結果を招いた。

③ 手を打つ

状況がわかれば、次は被害の拡大を防ぎ、事態の沈静化のための行動をとる。

福島原発では、『何でも下請外注にやらせて、自分で考え、行動することを忘れているのが体質化している』ように見える東電の役職員の言動、『いつまで経っても、責任者の椅子に座って指揮せず、与えられた法令・手段を使わず、脇から願望を喚くだけ』の総理の言動など、手を打つ姿が見えない場面が多かった。

4 逃げるときの優先順位 3 段階

逃げるときには、「周りの人」「職員」「財産」の順に退避させることが基本である。

① a 第三者の安全を守る

事業所では、まず周辺住民の安全を考え、同時に、見学者、研修生、用務者などサイト内にいる第三者を優先的に退避させ、あるいは助ける。

① b 実戦力となる人材を守る

社会全体として実働戦力となる人材は重要な財産であり、また、事業体としてその後の活動を的確に実施する上で不可欠であるため、メーカー技術者、下請企業技術者

など機器の操作、補修点検に係る実働戦力となる人材を退避させ、守る。

② 職員を守る

職員は、第三者を救済した後に助ける。今回は、『下請の組織にやらせるという感覚が強く、実働戦力である人材を大切にしているとは見えない。』『施設の特徴を知り、状況に合わせて機動的に動くことが可能な国内メーカーより、作業内容も把握できない外国のメーカーのブランドに頼る。』『自衛隊、警察、消防など救援に来た外部の人に必要な情報や便宜を与えていない』など実働部隊軽視の言動が目立った。

③ 設備を守る

人の次に施設設備を救護するが、ここでも「安全保持用設備」「施設の基幹設備」の順に退避、保全を行うなど優先順位がある。

5 安心を確保するための『見える化』3原則

人々の安心を得るために、『事態をコントロール下に置いている』ことがみんなに見えるようにすることが危機管理における鉄則となっている。

事故が発生したときに、「安全を信ずる」とか「安心である」と判断するのは、事業者、行政官や為政者ではない。市民一人一人が判断するものである。また、日本では、高学歴化が進み、情報化が進み、安全や安心にはことのほか関心が高く、為政者よりはるかに正確な判断をできる人が国民の半数を超えている。また、現役より技術に精通した退役者も多い。「国民の誤解を生むから」などと情報を秘匿することは全くの間違いである。今回の事故でも、電源喪失が判明すると同時に状況データを公開し、協力を求めているれば、多くの国民がこぞって知恵と労力を提供し、「素人である政府関係者が情報を秘匿して思いつきで場当たり的に動いた」実戦に比べて、はるかに迅速、的確に事態の大きな改善が図られた可能性が極めて高い。

① 行動責任者の見える化

災害対応では、現場の状況が判る現地に司令部を置き、全権を任せて、その現場の責任者の能力、権限、掌握力を住民や国民に見えるようにすることが信頼の基礎となる。これを忠実に実施した国交省の現地整備局長、防衛省の統合任務部隊長などの成功例がある一方で、現場の責任者と状況が見えない東電、担当官が逃げたと報道された保安院、推理と願望を基に東京から介入を試みた官邸など、国民の信頼を喪失した事例も多い。

本社や内閣は、本来、サポートに徹し、現地が必要とするあらゆる補給を的確に行うことが最も重要である。また、国民にどんなことを求め、又は国民にどんな支援を行うかなどの情報も速やかに提示することが大切である。今回、自らの役割も認識できていない官邸と東電本社の姿を見て唖然とした国民は多いと思われる。

② 災害と事態の状況の見える化

自然災害では、直ちに航空機などで被害状況、要救事象の所在場所や内容、対策チームの投入場所や方法に関する偵察を行う。しかし、救助活動は寸秒を争って行う必要があるため広報の余裕がなく、国民広報はテレビ局に依存することになる。

今回も報道された画像や写真を見て、事情を理解し、適確な避難行動への是正をしたり救助活動への協力に切り替えた人は多い。

原発事故では、サイトにおける測定機器の確保状況と健全性及びプラントの健全性、機器の損傷状況は明らかにされるべきである。また、事業者や自治体などの測定網を動員して、環境放射能の変動状況のデータと影響範囲の予測データを速やかに公表すべきである。他方、飲食物について、安全基準と安心管理基準の違いが説明できず、役所によって数字が違ったこと、食品に有意の放射線量があることを知りながら測定しないことで風評を避けようとした自治体、生産農家で計測せず各地のものを混合した後に測定する乳業メーカーなどのように情報隠しを行う者が多く出た。官邸も、全体を俯瞰する情報を出さない、都合の悪い情報は握りつぶす、データは出さずに『心配ない』という判断を押し付けようとした。これらが相乗して、国民の不信感はますます高まり、かえって対策を複雑化した。

極めつけは、「測定しなければ悪い状態は存在しないことになる」とする自治体「情報がないのであって、情報隠しはしていない」と外国に説明させた官邸」である。『情報隠し』というのは、「持っている情報を出さない」とことと同等に、「国民などが知りたい情報を調べないこと」をいうことを知っておかなければならない。

国、自治体、事業者が測定器を買えるだけ買い付け、広範囲に測定を行って、放射性物質の状況を公表すれば、国民の安心感は高まり、その影響を少なくするよう行動の適正化が図られたと思われる。

③ 対策と展望の見える化

事態の収斂などに係る展望や見通しを国民に見えるようにすることも危機管理では重要な項目である。

今回は、悪い状態を示す情報を過小評価したり、根拠のない希望的観測にすぎり、思いつきで、情緒的、場あたりの発言が行われることが多く、国民は展望と希望を得ることはできなかった。

6 最後に

以上の他にも、「推測はしない、ひたすら事実のみに立脚して動く」「二次災害、風評被害を起こさない」「打てる手の効果と限界を知る」といった対処行動に関する原則など危機管理における判断と行動のための基軸となる原則がいくつか存在する。

こうした基軸原則に関する研修を受けた後に実際に事件に遭遇した人に対する取材をしたことがあるが、「事件発生時には動転して、すぐにはこの原則が出てこない。しばらくしてから基軸原則に従ってやっておればもっと被害を減らせたと悔やんだ」という声が多かった。このように、誰にでも解かる内容にすること、思い出しやすい表現であること、どんなケースでも共通して守るべき普遍性が解ることを大切に、事件が発生する都度、検証、分析評価を行って、不断の改善を加えていくことや演習・会議で繰り返し想起させることが重要となっている。