

本稿の目的は、「危機管理」という考え方が、どのような経過でわが国の政権担当者の意識にインプットされ、いかなる政策となってアウトプットされたかを考察することにある。

### 1) 「ミスター危機管理」佐々淳行

まず、危機管理とはなにか。中曽根政権で二度にわたって内閣官房長官を務めた後藤田正晴が二つに分けて説明している。ここではそれを借りることにする。

経済であれ、政治であれ、あるいは治安の問題であれ、あらゆる仕事について予期せざる事態というものが必ず起きる。その予期せざる事態をできるだけ起こさないようにするのが一つだ。それでも起きる。そしたら、起きたときに被害をどうすれば最小限に抑えられるか。これが二つ。

後藤田・村山・岡野 2002、48 頁。

それでは危機管理という言葉は、いつ頃から一般に知られるようになったのか。

新聞記事のデータベース検索でもっとも古くから検索できるのは、朝日新聞のそれで、1985 年 1 月 1 日付記事から収録している。これに基づいて、「危機管理」を検索語にして年ごとのヒット数を調べてみた。

年	ヒット数	年	ヒット数
1985	38 件	1995	<u>481 件</u> ☆
1986	22 件	1996	239 件
1987	29 件	1997	346 件
1988	23 件	1998	399 件
1989	43 件	1999	563 件
1990	84 件	2000	423 件
1991	<u>102 件</u> ☆	2001	<u>823 件</u> ☆

1992	63 件	2002	594 件
1993	47 件	2003	751 件
1994	87 件	2004	<u>929 件</u> ☆

過去 20 年間で 4 回のピーク（☆印）があることがわかる。

1991 年は 1 月に湾岸戦争がはじまり、2 月には美浜原発事故、6 月には雲仙普賢岳で大火砕流発生という事件が相次いだ。1995 年は阪神・淡路大震災と地下鉄サリン事件である。2001 年は 9.11 同時多発テロ。そして、2004 年は新潟県中越地震とスマトラ沖地震となる。

そもそも、危機管理という言葉は「発明」し普及させたのは、警察官僚であった佐々淳行（さっさ・あつゆき）である。東大安田講堂攻防戦（1969 年 1 月 18～19 日）では警視庁警備部警備第一課長として、あさま山荘事件（1972 年 2 月）では警視庁警備局監察官として、それぞれ現場指揮に当たった。

佐々の上司が後藤田である。両事件が起こったとき、後藤田は警察官僚のトップである警察庁長官の任にあった。

ところで、佐々は 1964 年 1 月、警察庁警備局付になり、ケネディ暗殺事件調査のためアメリカに派遣される。これは同年 10 月の東京五輪警備に向けての研修でもあった。帰国した佐々を同警備局長であった後藤田が迎えた。後藤田は、佐々から「crisis management」という概念を説明され、佐々にその訳語を尋ねたところ、「危機管理」と訳したという。「言葉をつくったのは佐々君なんですよ。」（後藤田・村山・岡野 2002、48-49 頁）

危機管理という日本語はこうして生まれた。いまでは『広辞苑』にも収録されている（1991 年刊の第 4 版以降）。佐々はその専門家としてキャリアを積み重ねていく。官僚としてのその到達点は、初代内閣安全保障室長に就いたことであろう。

「内閣安全保障室」とは、1983 年の第 2 次臨調答申をうけて、内閣機能強化の一環として、1986 年に内閣官房に置かれた 5 室の一つである（現在では「内閣安全保障・危機管理室」）。佐々は同年 7 月 1 日付で初代内閣安全保障室長となった。時の官房長官後藤田の推薦による。後藤田は佐々を「彼は力があるんですよ」と評している（後藤田 1998、175 頁）。

佐々は辞令交付後、中曽根康弘首相からも「これから大事なのは『危機管理』だよ」と激励された。そのときの感情の高ぶりを、「私の積年の問題提起が、い

ま、内閣総理大臣と内閣官房長官という、国の政治行政のトップによって認められたかと思うと身が引き締まる思い」がしたと表現している（佐々 2002、140 頁）。

## 2) 阪神・淡路大震災～無能をさらした政府の危機管理能力

一方、後藤田が官房長官として、首相官邸の危機管理能力の低さを思い知ったのは、1983 年 9 月のソ連軍機による大韓航空機撃墜事件の際であった。

誰が総理大臣であっても、誰が官房長官であっても、常に組織的に迅速的確な情報が官邸に集中するような仕組みにしておかなければならない。大韓航空機事件のときは、そのことを痛感した。

(中略)

現在の態勢では、その点がきわめて不十分である。

防衛庁、外務省、警察庁、国土庁、大蔵省、通産省、あるいは農林水産省、消防庁などの各省庁は、緊急事態に備えて各々態勢を整えてはいる。ところが、各省庁とも「ちょっと心配だ」と思うような情報は、まず総理官邸に上げてこない。（下線は引用者、以下同じ）

後藤田 1994、158-159 頁。

この後藤田の不安は阪神・淡路大震災で的中する。地震発生は 1995 年 1 月 17 日午前 5 時 46 分である。村山富市首相がそれを知ったのは、午前 6 時に NHK のテレビニュースによってであった。「しかし、その時は神戸の情報はなく、京都が震度 5 と出ていた。私は京都の知人に電話をかけた。『揺れは大きかったが、被害はなかった』という返事に、『それは良かった』とホッと胸をなでおろした。」（村山 1996 a）

折悪く、警察庁から出向していた災害担当の補佐官にあたる総理秘書官は、父親の葬儀で九州の実家に帰っていた。ようやくその秘書官から村山に電話が入ったのは、午前 7 時半頃であった。しかしまだその秘書官も「相当広範囲で被害は大きくなりそうです」と知らせる程度で、具体的な被災状況は把握できていなかった。

当時の災害対策基本法では、自然災害の所管は第一次的には国土庁防災局であった。しかし、防災局には宿直はおらず、24 時間態勢で官邸に情報を上げる

システムは未確立であった。その他の関係省庁からの情報も官邸になかなか届かなかった。そのため、地震発生から約6時間、村山は月例経済報告関係閣僚会議や定例閣議、政府与党首脳会議などの既定のスケジュールを淡々とこなしていたのだ。

村山の次の述懐は、当時の政府が危機管理の面でいかに無為無策だったかを、こっけいなまでに物語っている。

正午過ぎ、その日の日程に沿って、官邸で政府・与党連絡会議を開いていた。そこへ、

「地震の被害は正午現在で死者二百三人」という情報が入り、「エーッ」と大声を上げたほど、ビックリした。

村山 1996b、77頁。

後藤田のいう「常に組織的に迅速的確な情報が官邸に集中するような仕組み」はまったく整えられていなかったのである。首相官邸の初動体制の遅れが強く批判された。村山も「危機管理に対する備えが全然なかった」と痛恨の念で当時は回顧している。(後藤田・村山・岡野 2002、108頁)

### 3) 「内閣危機管理監」の設置

1995年にはその後も、地下鉄サリン事件やナホトカ号重油流出事故など、政府の危機管理能力が試される事態が続発する。

政府はそれらの教訓から、1996年に24時間態勢で情報を収集・発信する「内閣情報集約センター」を官邸に設置する。また、そこでの情報を受けて動きはじめる「官邸危機管理センター」も開設された。いずれもいまでは、新装なった首相官邸の地下1階にある。

さらに、1998年には内閣法などを改正して、内閣官房副長官に準ずるポストである「内閣危機管理監」を新設して、危機管理の専門官とした。

内閣法15条2項には、「内閣危機管理監は、内閣官房長官及び内閣官房副長官を助け、命を受けて内閣官房の事務のうち危機管理（国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止をいう。）に関するもの（国の防衛に関するものを除く。）を統理する」と、その職務内容が明示されている。

危機管理事態発生時には、この内閣危機管理監が内閣情報集約センターに集められた情報をもとに、危機管理センターの陣頭指揮に立つ。震度6（東京23区は震度5強）以上の地震発生時には「官邸対策室」を設置することも決められた。2000年10月の鳥取県西部地震（震度6強）では発生から5分後に、2004年10月の新潟県中越地震（震度7）では4分後に、それぞれ官邸対策室が置かれた。

これまでの内閣危機管理監は次の3名である。

	氏名	任	免	出身省庁（出身大学/採用年次）
1	安藤 忠夫	1998.4.7	2001.4.1	警察庁（東大法卒/1959 採用）
2	杉田 和博	2001.4.1	2004.1.23	警察庁（東大法卒/1965 採用）
3	野田 健	2004.1.23	現職	警察庁（東大法卒/1967 採用）

明らかに、このポストは警察庁キャリア官僚の「上がり」ポストになっている。安藤と野田は元警視総監である。ほぼ3年で先輩から後輩へリレーされている。しかし、内閣危機管理監ポストは国家公務員法上の特別職にあたる。警察庁の植民地として順送り人事を行うのではなく、出身にとらわれずに「危機管理のプロ」を配置することが望まれる。

#### 4) 行政改革会議「最終報告」にみる危機管理意識

危機管理についての問題意識は、首相の直属機関として1996年11月に発足した「行政改革会議」での議論にもみられる。省庁再編を提言した行政改革会議の「最終報告」（1997年12月3日）には、以下のような記述がある。

内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督に関する内閣法の規定は、弾力的に運用する。内閣法の規定は、形式的に受け止めるべきではなく、内閣総理大臣には、内閣のもつ行政の統轄・総合調整の任務を実施するため果たすべき役割がある。危機管理

関係については・・・『突発的な事態の態様に応じた対処の基本方針についてあらかじめ所要の閣議決定をしておき、総理大臣が迅速に行政各部を指揮監督できるようにすること』を求めたところである。

ここで指摘されている「内閣法の規定」とは、同6条のことである。それは「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する」と定めている。内閣法制局によれば、この規定は憲法72条の「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し・・・並びに行政各部を指揮監督する」という条文を根拠とする。

それゆえ、首相が単独で「行政各部を指揮監督する」ことには、否定的な解釈が導き出される。元内閣法制局長官の大森政輔（おおもり・まさすけ）はこう説明する。

これ〔憲法72条〕は・・・合議体たる内閣としての国政に関する意思決定に基づいて、総理が内閣を代表して指揮・監督するんだという趣旨の規定であるはずである。・・・内閣法6条はそういう考え方を踏まえて、閣議に掛けて決定した方針に基づいて行政各部を指揮・監督すると規定している。これは憲法72条の趣旨を受けたものである。したがって合議体たる内閣としての意思にかかわらず、内閣総理大臣単独の意思決定によって行政各部に対する指揮・監督権を行使できるとするような制度改革については、憲法の趣旨に照らし問題があると考える。

田中・岡田 2000、90頁。

内閣法制局の解釈によれば、首相の指揮監督権限の閣議による制約を定めた内閣法6条を改正するためには、憲法72条の改正も不可欠になる。

そこで、「最終報告」は内閣法6条の改正までは言及せず、上述のように「弾力的な運用」を求めるにとどまった。これに対して、閣議での首相の発議権については、内閣法を改正して明記するよう「最終報告」は主張している。すなわち、

内閣総理大臣の基本方針・政策の発議権を内閣法上明確化する。・・・内閣総理大臣が内閣の「首長」たる立場において、閣議にあって自己の国政に関する基本方針（対外政策や安全保障政策の基本、行政・財政運営の基本やマクロ経済政策、予算編成の基本方針、組織及び人事の基本方針等のもとより、個別事項であっても国政上重要なものを含む。）を発議し、討議・決定を求め得ることは当然である。現行の内閣法はこの点を明らかにしておらず、内閣

総理大臣のこのような発議権を内閣法上明記すべきである。

危機管理事態は「個別事項であっても国政上重要なもの」に含まれるのであろうか。「最終報告」に依拠した中央省庁等改革基本法をみても、「個別の政策課題であって国政上重要なものを含む」（同6条）と述べるにとどまっている。ここに「危機管理」という文言が具体的に列挙されれば、そうした事態での首相のリーダーシップ発揮の根拠が明確になったと考える。

いずれにせよ、「最終報告」の方針どおり、従来の内閣法4条2項に次の一文が追加された。「内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」。2001年1月の省庁再編とともに施行された。

## 5) 防災大臣の新設と総理大臣臨時代理予定者の指定

省庁再編で、国土庁はほとんどの組織が国土交通省へ統合されたが、防災局だけは新設の内閣府に移管された。内閣府とは、内閣の統括下に置かれ、他の省庁より一段高い立場から省庁間の総合調整を行う官庁である。ここに防災関係の事務を組み込んだ意義は大きい。

また、内閣官房の任務を謳った中央省庁等改革基本法8条は、その2項で「内閣官房は・・・危機管理並びに広報に関する機能を担うものとし、これらの機能を強化するため必要な措置を講ずるものとする」と定めている。

より具体的には、内閣府特命担当大臣として防災大臣を置き、事務方としては政策統括官（防災）の下に、審議官（防災）・参事官5名（防災総括担当／災害予防担当／災害応急対策担当／災害復旧・復興担当／地震・火山対策担当）が付く。

歴代の防災大臣は以下のとおりである。

- |   |      |                          |
|---|------|--------------------------|
| 1 | 伊吹文明 | 第2次森改造内閣（省庁再編後）*         |
|   |      | 〈2001.1.6～2001.4.26〉     |
| 2 | 村井 仁 | 第1次小泉内閣*                 |
|   |      | 〈2001.4.26～2002.9.30〉    |
| 3 | 鴻池祥肇 | 第1次小泉改造内閣**              |
|   |      | 〈2002.9.30～2003.9.22〉    |
| 4 | 井上喜一 | 第1次小泉再改造内閣***→第2次小泉内閣*** |

〈2003.9.22～2004.9.27〉

5 村田吉隆 第2次小泉改造内閣\*\*\*\*

〈2004.9.27～現在〉

\*国家公安委員長と兼務

\*\*構造改革特区担当と兼務

\*\*\*有事法制担当と兼務

\*\*\*\*国家公安委員長、有事法制担当と兼務

伊吹以外は初入閣組である。加えて、防災だけでなく他の特命事項を必ず兼務していることを考えると、軽量ポストであることは否めない。

ところで、2000年4月1日深夜、当時の小淵恵三首相が脳梗塞で倒れ、青木幹雄官房長官が同月3日付で総理大臣臨時代理に就任した（翌4日内閣総辞職）。このとき、小淵に臨時代理を指定することは時間的・医学的に可能であったのかが疑問視され、青木の臨時代理就任の正当性が争われた。

それまでは、特定の臨時代理予定者は定めずに、首相の外遊などのたびに人選しその代行期間を限定して発令していた。小淵のような緊急事態は想定されていなかったのである。従って、青木は小淵の意思が示されたと強弁する必要があった。さもなければ、内閣総辞職することさえできない。

この反省に立って、2000年4月の第1次森内閣以降は、組閣時などに首相が臨時代理の予定者を第5順位まで指定し、『官報』に掲載するように変わった。原則として官房長官が第1順位である。第2順位以降の人選は、閣僚の大臣歴、議員歴などを総合的に勘案して首相が決定する。

現在の第2次小泉改造内閣では、2004年9月27日の初閣議の際、首相が総理大臣臨時代理の予定者を次の順位で指定した。

第1順位	細田博之	内閣官房長官
第2順位	谷垣禎一	財務大臣
第3順位	麻生太郎	総務大臣
第4順位	島村宜伸	農林水産大臣
第5順位	中川昭一	経済産業大臣

アメリカ大統領の権限継承ははるかに徹底している。大統領継承法で大統領

職務代行者の継承順位が法定されているのだ。

それによれば、大統領、副大統領とも職務遂行が不可能となった場合には、継承順位は下院議長、上院議長代行（上院議長は副大統領が兼務）に次ぎ、國務、財務、国防から復員軍人までの14省の長官に、省の設立が古い順に継承順位が付けられている。つまり、序列1位の副大統領にはじまって第17位までの職務継承者が存在するのである。

その上、正副大統領と職務継承者が全員、同時に死亡する最悪の事態に備えて、毎年1月、連邦議会で行われる大統領の一般教書演説の際には、閣僚1名は議場に入らない慣例がある。日本では、首相と上記の5名の臨時代理予定者全員が、最低でも週に2回は閣議で同席する。万一を考えれば、アメリカ式に臨時代理予定者の数を増やし、輪番で1名は閣議に加わらない仕組みが必要だろう。

## むすびにかえて

佐々は自身のホームページで、中越地震に対する政府の危機管理を「すすんだといえる」と評価している。

とはいえ、最後に二つの点を問いたい。第一は、失敗への対応策の積み重ねとして、こんにちの危機管理政策があるという点である。もちろん、危機管理事態には想定外のことが多い。神と毎日対話しているブッシュ大統領以外、だれが「9.11」を予知できよう。

しかし、合理的に事前に対処可能な事態もあるはずである。2005年2月26日の各紙朝刊は、首都直下地震についての中央防災会議・専門調査会の被害想定を報じている。死者は1万3千人、避難者は700万人、経済損失は112兆円で国家予算の1・4倍に達する。首都直下でマグニチュード7級の地震が発生する確率は、10年以内で30%、30年以内では70%だという。

降水確率70%ならば、傘を持って外出する。耐震化をはじめ十分な対策をあらかじめ講じておかなければならない。これこそ真の安全保障であろう。

第二は、最高責任者としての小泉純一郎首相の危機管理意識である。秘書官が中越地震の第一報を首相に通知したのは、発生から10分後の18時6分。首相は映画祭に出席中であった。その後も1時間あまりその会場にとどまり、19時8分にようやく中座して公邸に向かったのである。

この対応は、参院決算委員会（2004年12月2日）でも質された。首相は「東

京にいる限りは随時情報が入ってきておりましたし、その式典終わるまでにも私は、しかるべき情報は既に入っていましたから、何ら私の対応に落ち度はないと今でも思っております」と答弁した。

国民の生命・財産を守ることを最優先に考えない首相をもつわたしたちは、不幸というほかない。こうした首相が「オオカミが来るぞ」とオオカミ論をあおって、危機管理の名の下に準戦時体制への布石を着実に打っているのである。

#### 【参考文献およびホームページ】

麻生幾（2001）『情報、官邸に達せず』新潮文庫

後藤田正晴（1994）『政と官』講談社

———（1998）『情と理 後藤田正晴回想録（下巻）』講談社

後藤田正晴・村山富市・岡野加穂留（2002）『若者と語る』毎日新聞社

佐々淳行（1996）『東大落城 安田講堂攻防七十二時間』文春文庫

———（2002）『わが上司 後藤田正晴 決断するペシミスト』文春文庫

田中一昭・岡田彰編著（2000）『中央省庁改革 橋本行革が目指した「この国のかた

ち』日本評論社

東洋経済新報社編（2001）『図解 中央官庁の見取り図 最新版』東洋経済新報社

村山富市（1996 a）「私の履歴書（28）阪神淡路大震災」『日本経済新聞』1996年6月

29日

———（1996 b）『村山富市が語る天命の五六一日』KKベストセラーズ

———（1998）『そうじゃのう……』第三書館

行政改革会議「最終報告」 <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>

共同通信社のホームページ「米大統領選データファイル」

<http://news.kyodo.co.jp/kikaku/uspresident/datafaile2.html#top>

佐々淳行 Website <http://www.sassaoffice.com/>

内閣府防災担当のホームページ <http://www.bousai.go.jp/index.html>