

# 国家・国民と危機管理

——求められる意識改革——

上田愛彦  
杉山徹宗  
阿部博男

元陸将  
明海大学教授 編著  
元空将



鷹書房弓プレス

# 国家・国民と危機管理

——求められる意識改革——

元 陸 将 上 田 愛 彦  
明海大学教授 杉 山 徹 宗 編著  
元 空 将 阿 部 博 男

鷹書房弓プレス

こつか　こくみん　きき　きかんり  
国家・国民と危機管理

—— 求められる意識改革 ——

2003年4月22日 初版発行

編著者	うえ　だ　なる　ひこ 上　田　愛　彦 すぎ　やま　かつ　み 杉　山　徹　宗 あ　べ　ひろ　お 阿　部　博　男
	てら　うち　ゆ　み　こ 寺　内　由　美　子

発行所　　たかしよぼうゆみ  
鷹書房弓プレス

〒162-0811 東京都新宿区水道町2-14  
電　話　東京(03)5261-8470  
F A X　東京(03)5261-8474  
振　替　00100-8 22523

ISBN4-8034-0478-X C0031

印刷：堀内印刷　　製本：関川製本

## はじめに

現在われわれの身の回りには大小様々な危険が一杯存在している。街角の交通事故や突然起る地震災害など人為的なものから自然現象に至るまで人間は各種各様の危険と向き合っているのが現状である。個人で予測し回避できる程度のもはそれぞれが英知を働かせて未然に防いでいる場合が多いが、時に見方が甘かったり、気が付かないまま災難に遭遇したりすることが起る。自然災害など何とも予想し難いものもあるが、それでも今この場所で大地震が発生したらどうなるであろうか、どのように対応することが可能なのか、事前に少しでも最悪事態を予想し、策を考えてみることは咄嗟の判断に大きな差異を生むことになるであろう。

若し、これらの危険が地方自治体レベルのもの、あるいは国家的規模のものであれば、当然のことながら、それぞれの機関においては個人が行うことと同じ予測や対策確立を大規模、組織的に行う必要がでてくる。さもなければ回避できるものもできず、被害の局限さえ行われず国民全体が危機に瀕することになる。

本書は、前回「企業の危機管理とその対応」を研究し上梓するに至った同じメンバーが、その姉妹編として一層重要な国家・国民の危機管理を深刻に受け止め、一年近くに及ぶ研究成果を集成して再度、世に問うこととしたものである。すなわち、財団法人ディフェンス リサーチ センターでは杉山徹宗研究委員を中心に11人の研究委員等により国家・国民の危機管理研究グループを組織し、十数回に及ぶ研究討議を経て、分担執筆し出版することとしたものである。危機管理は理論だけではなく実際面に裏打ちされた実学的視点が極めて重要である。このため先ず国家・国民を脅かす危機にはどのようなものがあるのかこれまでの例を中心に整理、分類し、次に危機管理の基本事項を要約し、対応例を示した。さらにこれからの国家の責務と危機管理のあり方につき法制面を主体に論述するとともに、わが国における危機管理上の諸問題につき、ざっくばらんに研究成果を提示することとした。

これら研究成果の底辺には数多くの過去の事例、実際に危機に直面しての経験と問題意識、さらには安全保障・防衛問題の研究討議のため過去10年間にそれぞれ3～5人の研究チームが1週間の日程で訪れた21ヶ国、計76回に及ぶ国際論議と数多くの見聞等がある。その結果は、今誰が悪いという問題ではなく、日本は危機意識、危機管理に関して国際水準から並外れて低い地位にあることが明らかとなってきた。そして、これを引き上げるのは当然のことながら日本人自身しかないと痛感してこの研究が進められてきたことを付記させて頂く。

日本の閉鎖的発想だけでは最早、今日の国家的危機には対応できなくなっている事実を認識した上で、法制、実務の両面から抜本的に考え直してやるのが重要であり、その推進役は単にその衝にいる直接の担当者のみならず、実害を受けることになる国民一人ひとりの協力と理解の下に進められなければならないものである。

こうした意味で本書は国家の危機管理を広く実学的な身近かの問題としてとらえ、さらなる問題を提起し国民的関心事として頂く一般の方々をはじめ、将来この分野でのリーダーを目指して勉学を続けられている若き大学生の方々に至るまで、平易に本質を把握して頂けるよう演習問題、参考文献を各章毎に付記した。個人レベルの危機意識はもとより今後わが国が国家レベルの危機管理に適切に対応出来るように、本書が少しでも新たな示唆を提供することができれば執筆者一同望外の喜びとするところである。

執筆者代表 上 田 愛 彦

2003年3月 千鳥が淵に春爛漫のとき

## 目 次

はじめに .....	3
<b>プロローグ 危機管理に関する日米比較 .....</b>	<b>7</b>
<b>第1章 国家・社会・国民を脅かす危険・危機</b>	
第1節 国家・社会・国民を脅かす危機の概念 .....	11
第2節 軍事・外交上の危険・危機 .....	19
第3節 安全保障に関わる経済の危険・危機 .....	35
第4節 災害による危険・危機 .....	43
第5節 社会秩序破壊の危険・危機、その他 .....	51
<b>第2章 危機管理の基本と危険・危機の事例及び対応</b>	
第1節 危機管理の基本と原則 .....	89
第2節 軍事・外交上の危険・危機と対応 .....	102
第3節 安全保障に関わる経済の危険・危機と対応 .....	137
第4節 災害による危険・危機と対応 .....	146
第5節 社会秩序破壊に対する危険・危機その他と対応 .....	163
<b>第3章 国家の責務と危機管理のあり方</b>	
第1節 国家と領域 .....	205
第2節 国家の基本的権利と責務 .....	211
第3節 在外公館と外交官の責務 .....	218
第4節 国際社会における危機管理 .....	227
第5節 国民生活と危機管理 .....	233

## 第4章 危機管理上の諸問題と提言

第1節 組織機構を越えた共同連携	243
第2節 国及び地方組織の初動態勢	249
第3節 情報及び通信連絡	251
第4節 提言	252
第5節 国民の深層心理……国家意識の欠如	255

## エピローグ 安全な社会の構築を目指して

あとがき	273
執筆担当者一覧	274
索引	278
執筆者略歴	285

## プロローグ 危機管理に関する日米比較

今日、世界的にテロ、戦争をはじめとする大規模人為的危機から大型自然災害に至るまで、人類は多くの国家的危機に直面する機会が増大していると考えられる。国家は危機をどのように予測し、回避する努力を実地に実行するのか。そして、ひとたび危機が生起してしまったら国家はどのように国民を救済し、復興を支援することができるのか。このため国民は平素どのような義務を分担し、国家の危機管理に協力する必要があるのか。何よりも国民一人ひとりの危機意識には外国と比べてどのような違いがあるのか。また、これらの底辺を支える歴史的、伝統的な国民のものの考え方にはどのような基本的差異が存在しているかといったことについて、とりあえず日本と米国を対比してみることは国家・国民の危機管理を考える上で重要な問題点を見出す手がかりになり得ると考えられる。

まずは国民一人ひとりの危機意識を大雑把に比較してみると、残念ながら米国に対し日本は極めて稀薄なことは否定できない。米国は合衆国の名が示す通り、欧州をはじめいろいろな民族が集まって、自由と独立を旗印に個人の権利と義務を明確にし、各州毎の地方自治を中心とした日常生活、そして連邦政府を中核とした国防、外交、貿易等国家施策、国益の保護、国家の各種危機管理を強力に押し進めている。そこには国民一人ひとりの邪悪と戦う社会正義感、これを支える国家観が平均値として日本よりはるかに強力に根づいているように見える。それは米国という土地自体が一般的に広大であり、相互に隔離していることなどのため、例えば強盗の取り押えなどをはじめ基本的にはすべて自分で考え、自分で身を守る習慣が定着していると考えられる。

これに対し日本では土地は狭く隣人との連帯感が強固であり、相互にもたれ合いの感覚が強く、かつ何事も全体の利害を尊重することに意を用いる余り、対応は遅くかつ往々にして中途半端な結末でお茶を濁し、これらに反発

すると村八分にあつて制裁されるといった目に見えにくい心理的圧迫が物事の裏面を左右している場合が多い。その反面、最近では個人主義の拡大により利己的行動に走り易く、国益の追求、国家観の確立、国家的統制を含む国家による国民の保護といった問題からはなるべく遠ざかろうとする考え方が全般に濃厚である。これらは世の中に悪人はいない、静かにしていれば危機は起らないといった安易な考え方とともに、国家は悪い方向へ行く元凶であり、国家公務員は威張るだけで実質何もしないという信頼感の欠如とも重なり合い、何かが始ったらその時は諦めるしかないといった退廃感に陥ってしまうことになる。

日本民族はつい最近まで、経済的にも驚異的發展を遂げ、アジア各国からも尊敬と信頼を得てきたが、ここへ来て日本人全体の考え方の弱点、すなわち国内だけの鎖国的発想を根本的に改め、現在の国際水準に合致した考え方で危機管理と真正面から取り組むことが何より重要かつ緊急の課題となっている。

次に危機管理だけに限ったことではないが、日米を比較し底辺の共通問題として以下のことは危機管理に極めて重要な影響を及ぼしていると考えられる。

先ず情報利用に対するソフト面、すなわち情報価値の考え方、取り扱い、流れ方の是正等いずれも情報先進国である米国に対して10年以上の遅れがあり、情報化のハード面だけ整備しても実際の効果は十分発揮されていないきらいがある。その結果は重大情報であるにもかかわらず伝達が遅れたり、国民の動揺を気にし過ぎるため発表、通告の時期を失して後手に回る例が多い。

また、こうした場合、責任問題だけが先に立ち、肝心の時に決定的な断が下せない状態は何とも心寒いものがある。日本の官僚制度のまずい点の一つとして、危機に際しても対策のすべては下で整えて上へあげるといった慣習は、時に応じて改める必要があり、米国のように上からのトップダウンにより方針を示し全員が素早く行動する体質が著しく低いのは否めない。すなわち危機管理とは常に時間との勝負であり、時間軸こそが最も重要な決め手であるにもかかわらず、日本の場合はいつも時間遅れは致し方ないと価値判断の対象外になり易い体質である。危機に際し、場合により不完全な対応でも初動を重視し、順次適切なものへと切り替えてゆく柔軟な考え方、順応性が

求められている時に、徒らに面子や責任のなすり合い、さらには官公庁等につきものの縄張り争いや自分の利害に直結するタテワリ志向の強い体質では、本質的に危機を克服し、被害を少しでも軽減しようとする時間軸を踏まえた積極的な対応は極めてむずかしいものとなる。まずはこの点を根本的に考え直すことが日米の比較において結論づけられる。

このプロローグを書いている間にも、米国の危機管理体制は刻々具体的に動いており、2003年1月24日には、9.11テロ発生以来、懸案となっていた国土安全保障省の設立と活動が、早くも現実動き出すこととなった。関係する膨大な人員を各省から引き抜き、複雑化する危機管理に新たな体制で臨もうとする考え方は、国民の支持を得て国家の役割りが益々多様化し重要となってゆくことを示している。



# 第1章 国家・社会・国民を脅かす危険・危機

## 第1節 国家・社会・国民を脅かす危機の概念

### (1) 危機とは

2001年9月11日に起きた米国の政経中枢都市における連続テロ事件や、翌年10月相次いで起きたインドネシア・バリ島での爆弾テロ事件、ロシア・モスクワ市内での武装グループによる劇場占拠事件の例を引くまでもなく、我々が生きるこの世の中には、国家及び社会の秩序だった円滑な運営や、人々の安全かつ安定した生活を妨げるような危険が数多く存在している。そして、それらは時として、国家・社会存立の基盤を揺るがし、人々の生命を脅かすような重大な事態をも招いており、人は一般にこれらの事態を「危機」と呼んでいる。ちなみに、「広辞苑（第5版）」では、危機を「大変なことになるかも知れないあやうい時や場合、危険な状態」と説明している。

もともと「危機」という言葉は、医学の分野から生まれたと言われており、「状況の急変によって病人が死に向かうか、回復に向かうかを決する分岐点」を示すものと理解されてきた。しかし時とともにこの概念がより幅広く適用され、社会科学的事象や現象に多く用いられるようになった。今日では、一般に「危機は、新しい事態、不測の事態が生じた時、既存のシステムでは有効に対処することが困難となったときに起こる」と認識されている。

一方、英語の「危機」を表わす言葉には、ハザード (hazard)、リスク (risk)、ペリル (peril)、クライシス (crisis) などがあるが、中でも、クライシスという言葉が今日最も頻繁に用いられている。このクライシスという言葉の意味について、例えば「コリンズ最新英英辞典」では次のように説明している。

- ① a situation where conflict, especially political conflict, has become so threatening or dangerous that people are afraid that there will be fighting or war. (紛争とりわけ政治的紛争が、戦いや戦争が起き

るのではないかと人々が懸念するほどに脅威を与え、或いは危険になったような状態)

- ② the moment when a conflict or problem in your life becomes so great that you cannot deal with it any more. (人々の生活において、紛争や問題がもはや自ら処理しきれないほどに増大した時)

## (2) 危機の区分

国家・社会・国民を脅かす危機の事態には、その原因や動因、生起する様相、或いはその影響が及ぶ分野や範囲等によっていろいろなものがあるが、一般には、大きく分けて、主として国家或いは国家群間の対立から生み出され、武力の直接・間接的な行使を伴う軍事・外交上の危機と、その他の非軍事的危機に区分される。

軍事・外交上の危機には、国家が直接の対象として他国の軍事力行使を受ける場合、周辺諸国において起きた国家間或いは国内的な紛争が軍事的に波及してくる場合、海外に居住し或いは海外で活動する自国民が武力紛争に巻き込まれる危険が生じ、軍事的な対応を求められる場合等がある。また、最近わが国で国民の関心を集めているところの、対日工作船（いわゆる不審船）の領海不法侵犯事件や、わが国周辺海域への弾道ミサイルの実弾射撃等による威嚇的な行為などもこの分類に入る。一方、非軍事的危機としては、国家の安全保障に関わる経済上の危機、人為的・自然的な災害の危機、無差別テロやサイバーテロ等の社会秩序破壊行為などの危機が挙げられる。

冷戦終結後の世界では、「平和の配当」を求める国民世論の中で、どちらかと言うと、軍事的危機への対応よりは非軍事的危機への対応がより重要視される傾向にあるが、忘れてならないのは、「国家の危機管理能力が最も試されるのは、他の国によって軍事的に奇襲侵攻を受けた場合だ」ということである。

## (3) 危機の特性

前項に挙げたような様々な危機は、当然のことながらそれぞれに異なった性格を備えているが、本質的な部分では共通する特性を有している。即ち、危機の多くは、実はそれが表面に現れるまでに長期にわたる構造的な変化を

伴っているが、しかし、そこに現れる予兆は往々にして見過ごされ、突如として現れたような外観を呈するものである。そして、その結果、それに対処する時間的余裕がなく、限られた時間の中で、限られた情報に基づいて対応のための判断を行い、措置することが求められる。

このような観点から、危機の事態に国家・社会・国民としての的確に対応し、これを克服していくためには、非日常的で突発的に生ずる危機事態に直面して、意志決定及び対応策・措置の策定を迅速かつ適切に実施し、これを確実に実行して、事態を悪い方向に向かわせないように管理していくことが必要となるが、ここから「危機管理」という新たな概念・措置が生まれている。

### 【演習】

1. 危機の概念について簡潔に述べよ。

#### (4) 軍事・外交上の危険・危機

本書では、軍事・外交と経済安全保障、それに自然災害に関わる危険・危機を〔国家の危機管理〕として捉え、人為的災害や犯罪等による危険・危機を〔社会・国民の危機管理〕として取り上げた。次項にそれらの概略を説明する。まず、国家の危機管理とも言うべき軍事・外交上の危険・危機のカテゴリーとして、如何なるものがあるかを考察してみたい。

冷戦構造が崩壊した現在では、大規模戦争の危険・危機よりも、むしろ地域紛争や非対称戦争、あるいはテロなどといった低強度の紛争が冷戦時代よりも激増し、国家利益や国民の安全を脅かすようになっている。日本国家や国民を脅かす軍事・外交上の危険や危機だけでも次のような問題がある。

- ① ノドン、テポドン問題：日本を直接照準している北朝鮮の100基以上のノドンやテポドンミサイル、また97年に明らかとなった中国による24発の核弾道ミサイルの対日照準である。特に北朝鮮の場合は、政府首脳が過去において日本に攻撃をかけると、公式に意思を表明しているだけに日本としては真剣な対応を軍事面、外交面の両方に亘って処置しておかねばならない。
- ② 地域紛争への巻き込まれ：2003年初頭から、米国によるイラク政権に対する攻撃問題が国連や国際社会を大きく揺るがす大問題となったが、

同年2月になると国際世論の動きは戦争反対ムードが一斉に高まり、米国による開戦を非難する大合唱となった。

ただ、こうした反戦ムードは平和という言葉で人間の感情を左右し易く、問題の本質を見失いがちである。歴史的に見ても、ヒトラーのズテーテン地方の軍事侵攻表明に対し、英国のチェンバレン首相は宥和政策を採ってヒトラーに譲歩した結果、ドイツは無血で同地方を獲得した。しかし英国国民は平和的手段で問題を解決したとして、帰国したチェンバレンを大歓迎したが、わずか1年後にはヒトラーは全ヨーロッパへ軍事侵攻したのである。

日本は現在、北朝鮮からのミサイル発射等の脅威にさらされているが、イラク制裁に反対をした場合、北朝鮮からの脅威が高まった時点で米国に助けを求めても、米国が真剣に日本を助けるかを考慮する必要がある。つまり政治家はムードで動くのではなく、国家はあくまでも国家利益と国民利益を中心に、外交政策を推進しなければならない。後述する集団的自衛権の問題も、国益や国民利益を基準として選択することが重要である。そのことが結果的には地域紛争への巻き込まれを最小限に抑えることにもなるからである。

- ③ 離島への侵攻：日本列島は無数の島から成り立つ国家であるが、特に他国領海に近接する離島の場合には、国家がハッキリと防衛意思を示していないと、他国の領土に組み込まれてしまう場合が多々ある。
- ④ 同時多発テロ：2001年9月11日に米国の中枢部において発生した同時多発テロは、米国のように最強な軍事力を保有する国家に対してさえも、テロリストによって破壊される脆弱性を露呈した。米国の場合には、このテロ事件を契機として「本土安全保障省」を立ち上げ、国民の安全を守る対策を強力に推進している。

しかしながら、イスラム原理主義組織の一部を壊滅しただけでは問題は解決しないであろう。世界がなぜ、反米ムードになるかの解明と、その対応処置を取ることが更に重要と思われる。

- ⑤ 情報戦：情報戦は平時・戦時を問わず行われるが、例えば政治宣伝は相手国民を巧みに自国に都合のよい方向に誘導することが目的であり、これが成功すれば相手国のマスコミまでが自国の対外世論作りに協力

することになる。

- ⑥ 大量破壊兵器：大量破壊兵器とは、NBC（核、生物、化学）兵器や、それらを運搬するミサイルなどを言うが、通常の軍事力（戦車、軍艦、戦闘機）を一定数整えるのと比較すると、核爆弾を除いて極めて安く製造が可能である。このため、国力の乏しい国であっても、BC兵器とミサイルさえ保有すれば大国と言えども、これを防衛することは容易なことではない。
- ⑦ 対日工作船（不審船）：日本列島の周辺で日本人が拉致されたり、麻薬・覚醒剤の取引量が増加したり、あるいは社会的インフラである高压電線や水源地などで不審な事件が多く発生するようになってきたが、北朝鮮からの亡命者によって、その対日工作の内容が次第に明らかにされつつあり、現在、早急な国家の危機管理が問われている。
- ⑧ 地名変更問題：日本と領海を接する韓国では90年代に入って、日本海の呼称を「東海」あるいは「緑海」とするよう国際機関に提案し続けている。この問題はいわゆる国家の威信にかかるものであるが、100年以上にも亘って国際慣習として受け入れられてきた地域名を、なぜ、韓国が執拗に変更を迫るのか、外務省は韓国を説得できるのかが今後の課題である。
- ⑨ 邦人保護・救出問題：日本人が海外において、事件や紛争に巻き込まれた場合、出先の在外公館は如何なる対応と処置を取っているか、また外務省は在外邦人を危険・危機に陥れた当該政府に国際法に基づく事後処理を行っているかが問われている。

#### （5）安全保障に関わる経済の危険・危機

次に、日本の経済問題を直接的に脅かす危険・危機がある。いわば経済安全保障の問題である。

- ① 海賊問題：海賊問題は主に、南支那海やマラッカ海峡、スンダ海など東南アジア周辺の海域を中心に多く発生している問題であるから、必ずしも日本船だけが被害に遭っている訳ではない。しかし日本にとって欧州・インド・中東航路ともいうべき東南アジア海域は、タンカーや各種鉱物資源の輸送ルートに当たっており、日本経済の死命を制す

るとも言えるから、真剣な対応が求められている。

- ② 地下銀行：日本へ不正ルートで入国したり，滞在期限を過ぎても不法に滞在したり，あるいは日本国内で不法就労で得た所得や，犯罪で得た金を本国に送金するために，正規の送金手続きが取れない者を対象に，不正に送金をする手段を地下銀行と呼んでいる。
- ③ 賞味期限切れ商品：スーパーや小売商店などで販売される生鮮食品などは，その性格から必ず賞味期限が設定されている。だが，期限を経過しても2～3日位は大丈夫ではないかとして，期限の日付を打ち直して陳列する店があとを絶たない。
- ④ 国際空港問題：日本の成田国際空港は，他のアジア諸国が4,000メートル級滑走路を4本も持とうとする時期に，依然としてジャンボジェット機が離発着するための滑走路が1本だけである。この問題は土地収用をしようとした行政側の役人根性丸出しの対応と，過激派による土地収用委員会メンバーの自宅への爆弾事件などが重なって，問題を紛糾させている。
- ⑤ 産業スパイ：精密機器や遺伝子工学など，高度先端技術の絡む製品は，ハード面にしてもソフト面にしても常に，自己防衛が必要である。数百億円もの開発費を投資して実用化しても，その安全管理を怠ればたちまち産業スパイによって技術が盗まれ，他社の利益とされてしまう。
- ⑥ 主要資源の輸入依存度：日本は資源小国であり，世界各国からエネルギー，鉱物，食糧などを輸入している。いわゆる自給率は極めて低い国家である。こうした主要資源の対外依存を減らすことは，経済の安全保障上，必要不可欠な問題であるが，消費は膨大であり，輸入に依存する体質は国家・国民ともに改まっていない。

## (6) 災害などによる危険・危機

### ア. 自然的災害

- ① 地震・津波：地震・津波は日本列島周辺の地殻構造から避けて通れない問題である。だとするならば，それに対する対策は予防のみでなく発生後の素早い対応が不可欠である。阪神大震災を契機とする政府の対応や，国民の意識などを検証し，対策を練っておく必要がある。