

# オールハザード・アプローチに基づく 危機管理とリスクコミュニケーション



日本大学危機管理学部 教授  
 福田 充

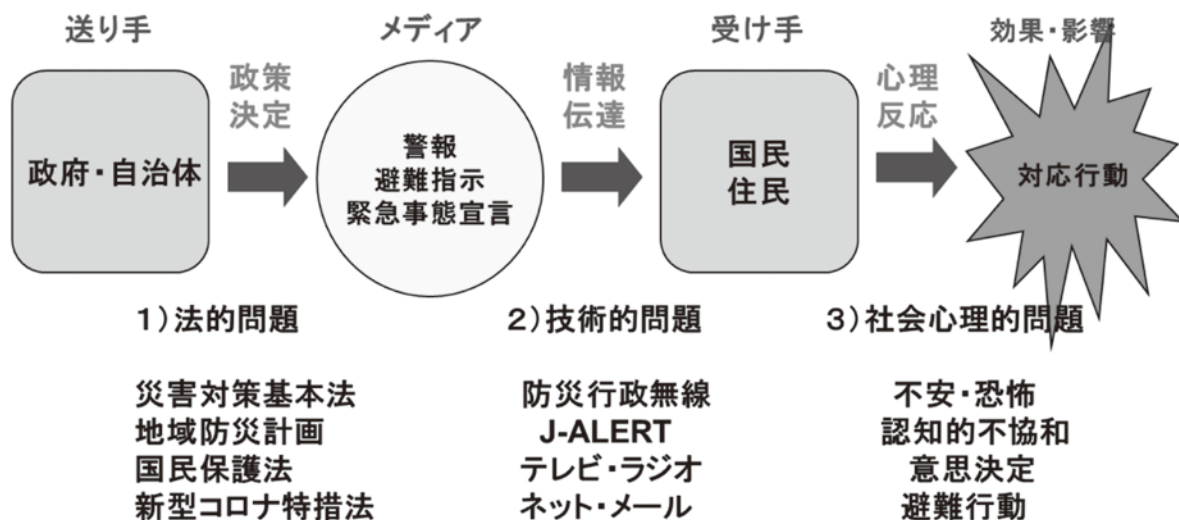
## 1 リスクコミュニケーションとクライシスコミュニケーションの区別

「リスクコミュニケーション」は、危機管理の機能の中で極めて重要な役割を担うが、それを理解するためにはまず、「リスク」と「クライシス」の区別を理解しなくてはならない。危機管理における「危機」の概念には「リスク」(risk)、「クライシス」(crisis)、「ハザード」(hazard)、「ペリル」(peril) など多様な側面があるが、リスクとは危機が発生する前の段階であり、危機が潜在化している状態、つまり危機が発生する可能性を意味している。よって危機が発生する前に予防するための対策、事前の対策を「リスクマネジメント」(risk management) と呼び、そのためのコミュニケーション活動を「リスクコミュニケーション」(risk communication) と呼ぶことができる。また、危機が顕在化した状態、つまり発

生した後の状態をクライシスと呼び、危機が発生した後の事後対応、事後対策によって被害を最小限化するための対策が「クライシスマネジメント」(crisis management) であり、そのためのコミュニケーションを「クライシスコミュニケーション」と呼ぶ。日本人はそれらすべてを合わせて「危機管理」と表現してしまうため、その事前の危機管理としてのリスクマネジメント、リスクコミュニケーションと、事後の危機管理としてのクライシスマネジメント、クライシスコミュニケーションを区別することが苦手である。

そう考えたとき、東日本大震災における大津波警報は危機が発生した際に、人々の命を守るための対応行動をとってもらうために実施する情報伝達であり、図1のようなクライシスコミュニケーションの過程としてとらえることができる。これは東日本大震災だけで

図1 クライシスコミュニケーションのモデル



(福田, 2010)

なく、その後の西日本豪雨災害における避難指示も、台風19号東日本豪雨災害における大雨特別警報も同じく、クライシスコミュニケーションであるといえる。

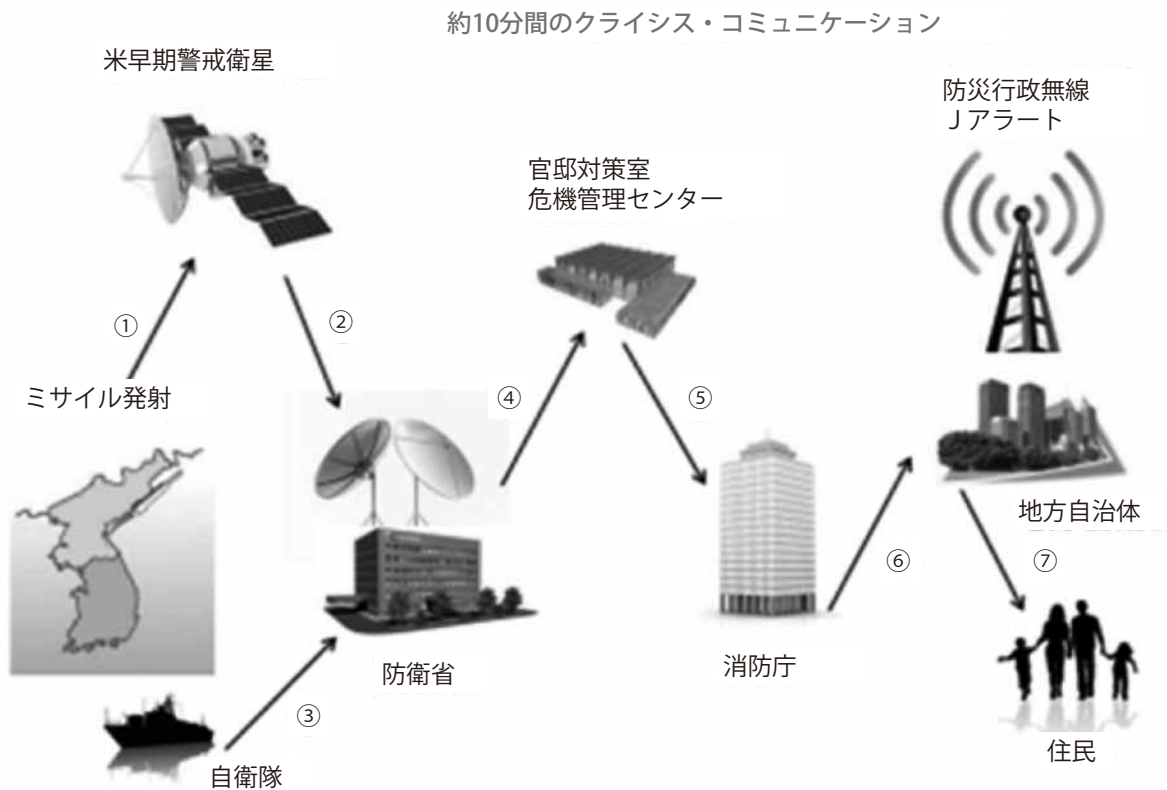
このように危機が発生したときに市民に危機を知らせるための警報などの情報を伝達し、避難行動などの対応行動を促すことによって市民の命を守るためのクライシスコミュニケーションは、地震や津波、大雨などの自然災害に限ったことではない。それは福島第一原発事故のような大規模事故においても、テロ事件などのような国民保護事案においても、市民の避難を促すための同様のクライシスコミュニケーションが必要となる。さらには、市民に感染予防対策を呼びかける、または外出自粛や行動規制を呼びかける等の新型コロナウイルスなど新感染症パンデミックで必要となる緊急事態宣言の発出などもこうしたクライシスコミュニケーションに含まれる。

近年、北朝鮮が発射を繰り返す弾道ミサイ

ルに対して、日本政府が定めた国民保護法と地方自治体が定めた国民保護計画に基づき、市民にリアルタイムで情報伝達する全国瞬時警報システム（J-ALERT）の情報伝達もクライシスコミュニケーションである。北朝鮮が弾道ミサイルを発射して日本の本土を通過または着弾すると仮定した場合、東京など関東地方には早ければ7分程度で飛来するため、このJアラートの情報伝達の過程で海上自衛隊の護衛艦やアメリカ軍の早期警戒衛星が発射を覚知したあと、住民に防災行政無線などで情報が伝わるまでに約5分程度かかれば、住民が避難行動にとれる時間はたった2分である。それくらいこの危機におけるクライシスコミュニケーションは、情報伝達に依存した時間との闘いだといえる。

このように、危機管理におけるリスクコミュニケーション、クライシスコミュニケーションは危機の種類を問わず、自然災害から原発事故、テロリズム、ミサイル、戦争・紛争、

図2 ミサイル発射に対するJアラートの情報伝達



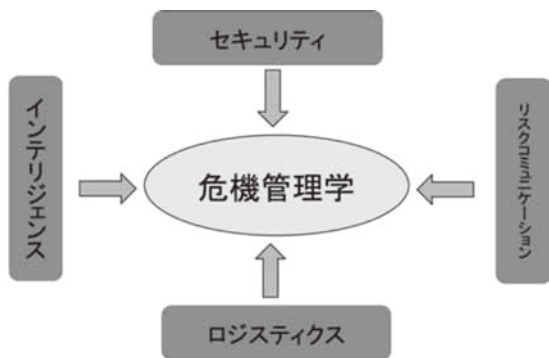
(福田, 2012)

新感染症パンデミックまであらゆる危機に対応せねばならないが、こうしたあらゆる危機に対応するためのアプローチが、危機管理の「オールハザード・アプローチ」(all hazard approach)と呼ばれ注目を集めている。

## 2 リスクコミュニケーションと危機管理の4機能モデル

筆者がこれまで長年にわたって提唱してきた「危機管理学」を構成する4つの機能は、①インテリジェンス、②セキュリティ、③ロジスティクス、④リスクコミュニケーションである。インテリジェンスとは危機に関する情報を収集し分析する危機管理の第一歩であり、セキュリティとは危機の発生を防ぐためにシステムの防御を高めるための活動であり、ロジスティクスとはその危機管理を実践するために必要な装備や資材などを準備し輸送し配置して使用することである。そして、リスクコミュニケーションとはその危機に対して社会がどのように対応すべきか社会で議論し合意形成して政策化する過程である。

図3 危機管理の4機能モデル



(福田, 2020)

つまり危機管理を実践するということは、インテリジェンス活動を実践するということであり、その分析結果からセキュリティを高め、ロジスティクスを構築し、リスクコミュニケーションを実施するということを意味する。この4つの機能、活動が有機的に結びついて連動して機能することで初めて、危機管

理が可能となる。これはリスクマネジメントの段階でも、クライシスマネジメントの段階でも同様である。

たとえば、具体的に新感染症パンデミック対策で考えてみたい。新型コロナウイルスが感染拡大する以前から、日本政府は新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づいて、新型インフルエンザ等の新感染症に対して、「政府行動計画」を構築し、全国自治体に行動計画の策定を命じていた。この「政府行動計画」の重要項目には以下の5つの項目が含まれている。(カッコ内は筆者追加)

- (1) 外国や国内での発生状況、動向、原因の情報収集 (インテリジェンス)
- (2) 感染症の蔓延防止に関する措置 (セキュリティ)
- (3) 医療の提供体制の確保のための総合調整 (ロジスティクス)
- (4) 地方自治体、指定公共機関、事業者、国民への情報提供 (リスクコミュニケーション)
- (5) 国民生活や国民経済の安定に関する措置 (セキュリティ・ロジスティクス)

この「政府行動計画」における新型インフルエンザ等の新感染症対策の5つの柱には、危機管理において極めて重要な要素が網羅されている。一つずつ見ていくと、新感染症について平常時から国内外の状況、特性、原因の情報収集と分析を行うことは重要なインテリジェンス活動である。新感染症が発生した場合に、初動の水際対策として出入国規制や防疫・検疫体制を迅速に構築するなど感染症の蔓延防止に関する措置をとることはセキュリティとして不可欠である。さらに新感染症の感染拡大に備えて医療の提供体制を確保し、病床やスタッフ、治療薬、ワクチンの確保を行うなど医療ロジスティクスを構築することが極めて重要である。そして、新感染症の感染予防策について政府や自治体、企業、学校、

市民に対してさまざまなメディアを通じて情報提供するリスクコミュニケーションこそが、感染拡大を防ぐための総合的感染症対策の中心となる。このように、新感染症対策の危機管理においても、この4つの機能は重要な役割を果たす。

感染症パンデミックだけでなく、この危機管理の4機能は、首都直下地震や南海トラフ巨大地震などの地震や津波、台風といった自然災害や、福島第一原発事故のような原発事故、航空機事故といった大規模事故においても、テロリズムや犯罪などの治安犯罪対策においても、北朝鮮ミサイル事案や台湾有事といった戦争・紛争などの安全保障においても、サイバー攻撃や大規模な情報流出のような危機においても、あらゆる危機の局面で重要な役割を果たすのである。これもオールハザード・アプローチが重要であることの証左である。

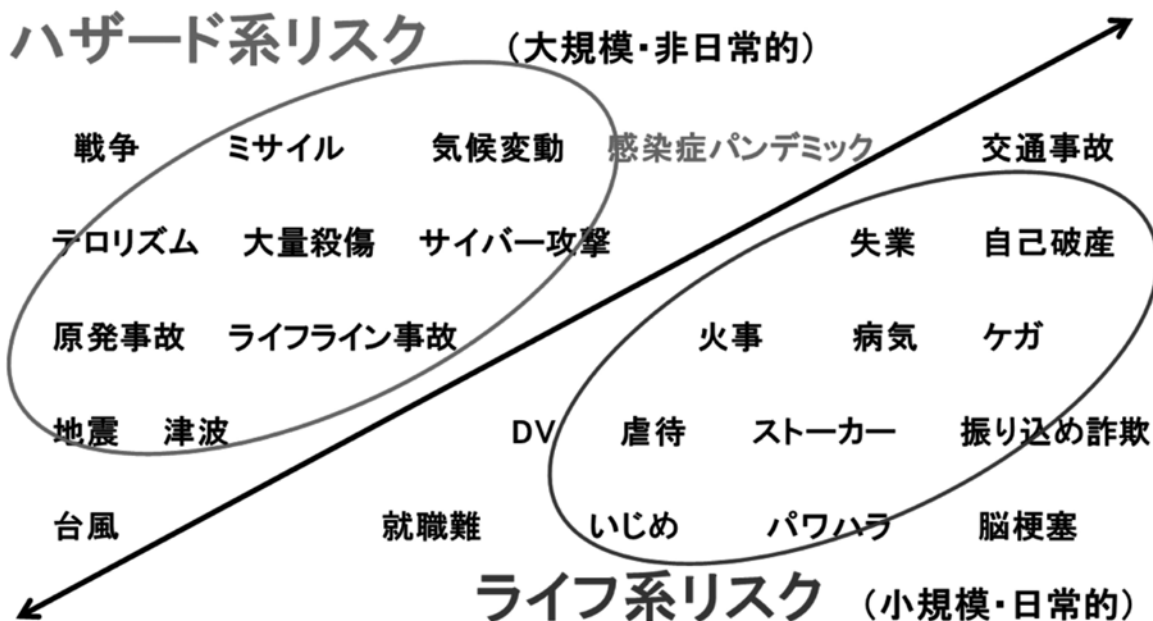
### 3 危機管理のオールハザード・アプローチの必要性

本論でも、危機管理の4機能モデルの観点から、またそのうちの一つ、リスクコミュニケーションの観点から、危機管理にはオール

ハザード・アプローチが求められることを論じてきた。オールハザード・アプローチとは、あらゆる危機を対象としたマネジメントの構築を目指す態度である。ではなぜ危機管理とその学問領域である「危機管理学」にこのオールハザード・アプローチが必要なのか。それは政府にとって、また自治体で働く公務員として、企業で働く会社員として、学校の教職員として、病院の医療従事者として、そして一市民として、社会で発生する危機を選ぶことはできないからである。私たち市民は社会で発生したあらゆる危機に巻き込まれ、そこで危機の種類を選別することはできない。だからこそ、政府や自治体、企業、病院などの危機管理はあらゆる危機を対象としたものでなくてはならない。

先述した通り、危機にはさまざまな概念があり、そこにあらゆる種類の事象が含まれるが、図4のようにあらゆるリスクは、大きく「ハザード系リスク」と「ライフ系リスク」の2つに分けることができる。地震や津波、大雨のような自然災害や、原発事故などの大規模事故、またテロやミサイルといった国民保護事案、戦争・紛争などの安全保障、サイバー

図4 ハザード系リスクとライフ系リスクのモデル図





攻撃などの情報セキュリティ、新型コロナのような感染症パンデミック、グローバルな気候変動といった、滅多に発生することはないため非日常的であるが、一度発生すると社会に大規模な被害をもたらす危機のことを「ハザード系リスク」と呼ぶ。反対に、病気や交通事故、火事、詐欺など社会において毎日のようにどこかで日常的に発生しているが、その被害規模は大きくない危機のことを「ライフ系リスク」と呼ぶ。このライフ系リスクについては、これまでも法学や経営学、医学などの従来の学問体系において研究され対策が構築されてきた。しかしながら、ハザード系リスクについては、自然科学において個別に研究されてきた経緯はあるものの、社会全体で法制度として、組織としてどのように危機管理すべきかという社会科学的なアプローチによる危機管理の研究は日本においてなされてこなかった。ハザード系リスクに対して、政府や自治体がどのように対応すればよいのか、また企業や学校はどのように対応すればよいのか、危機管理の視点から社会科学的に

研究、教育するアプローチは日本では非常に弱かったと言わざるを得ない。

そこで筆者が研究し構築してきたのがオールハザード・アプローチによる危機管理学である。筆者の考える危機管理学とは、図5のように横軸の「研究対象」はあらゆる危機を対象とした「オールハザード・アプローチ」を形成し、縦軸の「研究方法」は社会の法制度や組織による危機管理を研究するために、法学、政治学、社会学、経済学、心理学などの社会科学を中心とした政策科学的な学際的アプローチをとる。研究対象としてオールハザード・アプローチを採用し、研究方法として学際的アプローチによる公共政策学的手法を採用するのが、筆者の構築した「危機管理学」である。

#### 4 民主主義的な合意形成過程としてのリスクコミュニケーション

リスクコミュニケーションとは、平常時においてあらゆる危機のリスク源を洗い出して、リスク認知して想定し、リスク評価を行うこと

によって、適切なリスクマネジメントを実行する過程の総体を意味する。つまりリスクコミュニケーションは図6のように、平常時においてなされる危機に関する議論と合意形成、政策化の過程と考えることができる。オールハザード・アプローチに基づき、さまざまなリスクに関して政治やメディアにおいて議題設定 (agenda setting) がなされ、市民が参加して時間をかけた冷静で合

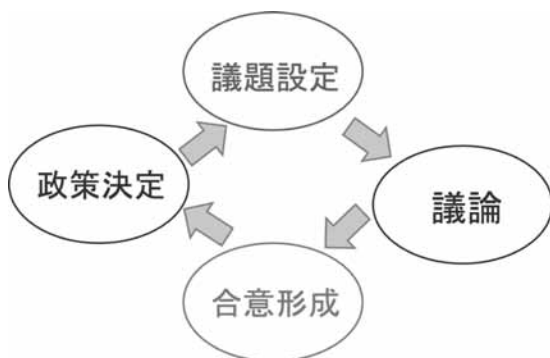
図5 オールハザード・アプローチと学際的アプローチ

		オールハザード・アプローチ							
		自然災害	大規模事故	犯罪	テロリズム	戦争紛争	環境問題	情報流出	パンデミック
学際的アプローチ	法学								
	政治学								
	社会学								
	経済学								
	心理学								
	都市工学								
	情報工学								
	土木工学								
	地質学								
	気象学								
	医学								

(福田, 2020)

理的な議論がなされ、その議論によって市民社会において合意形成がなされ、その合意が社会の政策決定につながることで、市民の参加による民主主義的なプロセスであり、リスクコミュニケーションの本質である。危機事態が発生した後に政策決定をすることは困難であり危険でもある。危機事態においては危険で極端な議論がなされる傾向があり、偏った結論が導き出される可能性がある。だからこそ、危機管理のためのリスクコミュニケーションは、平常時の理性的で合理的な合意形成でなくてはならないのである。

図6 平常時におけるリスクコミュニケーションによる民主主義的合意形成モデル



【参考文献】

福田充 (2022) 『政治と暴力～安倍晋三銃撃事件とテロリズム』(PHP新書)。  
 福田充 (2022) 『リスクコミュニケーション～多様化する危機を乗り越える』(平凡社新書)。  
 福田充 (2021) 「日本の感染症危機管理体制の現状と課題～COVID-19対応を事例として」『公衆衛生』, 85巻 4号, pp.254-259。  
 福田充 (2021) 「新型コロナウイルスに対する危機管理とリスクコミュニケーション」『危機管理学研究』, 第5号, pp.58-74。  
 福田充 (2020) 「危機管理学におけるオールハザード・アプローチの理念」『危機管理学研究』, 日本大学危機管理学部危機管理研究所, 第4号, pp.4-17。  
 福田充 (2020) 「自治体リスク・コミュニケーションの原則と課題～新型コロナウイルスを事例に」『ガバナンス』, ぎょうせい, 2020年5月号, pp.42-44。  
 福田充 (2020) 「コロナ禍で明らかになった自治体危機管理の課題と展望(上)～リスク・マネジメントにおける危機管理4機能の構築」『ガバナンス』, ぎょうせい, 2020年7月号, pp.118-120。  
 福田充 (2020) 「新型コロナウイルスにおけるリスク・コミュニケーションの課題」『治安フォーラム』, 立花書房, 2002年8月号, pp.47-57。  
 福田充 (2020) 「新型コロナウイルスと危機管理～リスク・コミュニケーションの観点から」『月刊グローバル経営』,

一般社団法人日本在外企業協会, 2020年10月号, pp.10-11。  
 福田充 (2019) 「北朝鮮ミサイル問題とリスクコミュニケーション」『治安フォーラム』, 立花書房, 25巻 9号, pp.65-70。  
 福田充 (2017) 「大震災におけるリスク・コミュニケーション」『治安フォーラム』, 立花書房, 第23巻, 11月号, pp.32-44。  
 福田充 (2017) 「オールハザードに対応する『危機管理学』」『総合危機管理』, 総合危機管理学会, No.1, pp.29-44。  
 福田充 (2017) 「危機の時代における『危機管理学』の確立～日本大学危機管理学部危機管理研究所の設置に際して」『危機管理学研究』, 日本大学危機管理学部危機管理研究所, Vol.1, pp.4-17。  
 福田充 (2012) 「災害報道とクライシス・コミュニケーション～東日本大震災と福島第一原発事故」『大震災・原発とメディアの役割～報道・論調の検証と展望』, 公益財団法人新聞通信調査会, 2012。  
 福田充 (2010) 『リスク・コミュニケーションとメディア～社会調査論的アプローチ』, 北樹出版。  
 福田充 (2010) 『テロとインテリジェンス～覇権国家アメリカのジレンマ』, 慶應義塾大学出版会。  
 福田充 (2008) 「リスク社会における現代人の犯罪不安意識～テロリズムを中心とした犯罪へのリスク・コミュニケーション的アプローチ」『警察政策』, 2008, 第10巻, pp.209-228。  
 福田充 (2008) 「危機管理に関する広報とメディア戦略～テロリズムや自然災害等におけるリスク・コミュニケーション」『月刊広報』, 日本広報協会, 2008年8月号, pp.22-25。  
 福田充編 (2012) 『大震災とメディア～東日本大震災の教訓』(北樹出版)。

著者略歴

福田 充 (ふくだ・みつる)

1969年兵庫県生まれ。日本大学危機管理学部教授。東京大学大学院人文社会系研究科博士課程単位取得退学。博士(政治学)。専門は危機管理学、リスクコミュニケーション、テロ対策、インテリジェンスなど。内閣官房等で防災、テロ対策、国民保護、新型インフルエンザ等に関する委員を歴任。元コロンビア大学戦争と平和研究所客員研究員。著書に『政治と暴力～安倍晋三銃撃事件とテロリズム』(PHP新書)、『リスクコミュニケーション～多様化する危機を乗り越える』(平凡社新書)、『リスク・コミュニケーションとメディア』(北樹出版)、『テロとインテリジェンス』(慶應義塾大学出版会)など多数。