

# 危機管理の概念, 方法, 事例および在り方

武 井 勲

## 目次

1. 序論——研究の目的, 範囲, 方法, および意義
  - (1) 研究の目的
  - (2) 研究の範囲
  - (3) 研究の方法
  - (4) 研究の意義
  
2. アメリカにおける危機管理 (Crisis Management) 理論
  - (1) アメリカにおける危機管理理論の概要
    - 1) 危機管理理論の要約
    - 2) 危機管理の必要性
    - 3) 危機管理の目的, 方法および定義
    - 4) 危機管理の性質
    - 5) 危機管理に対するリスク・マネジャーの責任
    - 6) 危機管理教育の目標
  - (2) 危機管理の基礎概念
    - 1) 危機 (Crisis) の概念
    - 2) 危機管理の諸段階
    - 3) 危機管理の目標
  - (3) 危機管理計画の5要素
  - (4) 危機管理の組織構造
    - 1) 危機管理手続きマニュアル
    - 2) 危機管理における命令系統
    - 3) 危機管理対策本部
    - 4) 危機における中央指揮所
    - 5) 代替通信手段
  - (5) 危機管理の人材
    - 1) 避難手続き
    - 2) 危機警報
  - (6) 生産施設の危機管理
  - (7) 危機管理の運転資金

- 1) 緊急事態対応資金の準備
- 2) 資金の流れを平常通りに維持する能力
- (8) 危機における市場の維持
- (9) 特定危険に対する危機管理計画
- (10) 危機管理上の業務閉鎖手続き

### 3. 日本における危機管理 —— 佐々淳行氏の危機管理論

- (1) 日本人と危機管理
  - 1) 日本民族の特性
  - 2) 内閣安全保障室の設置経緯とその機能
- (2) 危機管理の基本的な心得
  - 1) 「予防」こそ最高の危機管理
  - 2) 悲観的に準備し、楽観的に実施せよ
  - 3) 「無駄」と「価値ある無駄」
  - 4) 危機管理委員会とクライシス・マネジャーの任命
  - 5) 「危機管理」と「管理危機」
  - 6) 「本末転倒」の戒め (The Tail Wags the Dog.)
  - 7) 「異常なし」の維持、被害局限措置 (Damage Control)
  - 8) 自己管理 (Self-Control)
- (3) 情報処理システム
  - 1) 悪い情報の報告システム
  - 2) 良い情報の報告システム (「巧遅」の原則)
- (4) 指揮命令
  - 1) 「陣頭指揮」
  - 2) 「率先垂範」
  - 3) 決断・具体的命令発令前の情報源の確度の確認
  - 4) 誤判断はつきもの、不決断は誤判断より悪い
  - 5) 二段、三段命令
  - 6) 命令、変更、混乱 (Order, Counter-Order, Disorder)
  - 7) 必ず代案を (Alternative)
  - 8) 口頭命令は簡単明瞭に、復唱・復命の励行 (参謀肩章の飾緒)
  - 9) 任務付与
- (5) 組織管理
  - 1) 人事
  - 2) 勤務評定
  - 3) 会議

- 4) 広報
- 5) 補給経理

#### 4. わが国の危機管理の問題点

##### (1) 日本企業の危機管理の問題点

- 1) 企業の危機管理意識を高める程の脅威のなかった日本国内の社会環境
- 2) 危機管理意識は低く、ポリシーも未確立
- 3) 危機管理の担当部署および責任者の不在
- 4) “湾岸危機”にみる日本企業の危機管理に関する3つの問題点

##### (2) 日本政府の危機管理の問題点

#### 5. わが国の危機管理の在り方

##### (1) 日本企業に望まれる危機管理対策

- 1) 企業の危機管理ポリシーの明確化と専任者の早期設置
- 2) 危機管理担当者に求められる日常の業務と緊急時の対応

##### (2) 日本政府に望まれる危機管理対策

- 1) 危機管理ポリシーの明確化
- 2) 情報・ノウハウの一元化と提供窓口の設置
- 3) 国際交流の推進と国際的情報ネットワークの整備
- 4) 危機管理庁の創設および危機管理大臣の任命

### 1. 序論——研究の目的、範囲、方法および意義

#### (1) 研究の目的

この研究は、3つのことを目指している。すなわち、(1) 危機管理の概念、方法、事例を整理し、危機管理に関する体系的な説明を試みること、(2) わが国の危機管理の実態を国際比較を通して解釈し、実務ならびに理論上の問題点を明らかにすること、および、(3) わが国における危機管理の在り方を具体的に指摘することを目的とする。

近年、わが国においても危機管理に対する関心が高まっている。筆者は、1988年に社団法人ソフト化経済センターにおいて、『企業とリスク——今、どう備えるか』の報告書作成の主査を務めた<sup>1)</sup>。その折、企業や官公庁、および国際機関が危機管理に関し、いかに苦慮しているかを実際に知ることができた。“トップが誘拐されたらあなたの会社はどう対応するのか。企業恐喝に立ち向かい、社員とその家族の安全を確保するためには——。海外へ企業活動が広がる中で、在外拠点で働く

1) 『企業とリスク——今、どう備えるか』(社ソフト化経済センター、1988年)

人々の周囲に迫る危機などにどう対処するかを考える”「危機管理シンポジウム」が開催されたのも、1988年6月10日のことであった<sup>2)</sup>。危機管理に関する関心の高まりは、表1～3の週刊誌、新聞等の記事にも反映されている。

危機管理は、個人生活から家族、企業経営、地方自治体、官公庁、国家機関、国際機関にも及び、いかなる自然人および法人にとっても重要性が高まっていると考えられる。ところが、危機管理の概念と具体的なマネジメントの方法、ならびに技術については必ずしも整理が行き届き、理解されているとは言いがたい<sup>3)</sup>。

このような状況のもとに、1990年8月2日に勃発した湾岸危機は、わが国の総理大臣官邸をはじめ<sup>4)</sup>、関係企業、国連にまで危機管理の重要性を認識せしめる結果になっている。1991年1月17日に始まった湾岸戦争は文字通り世界中に危機管理態勢をとらせる結果となったと言っても過言ではない。

## (2) 研究の範囲

危機管理は前述のように、あらゆる個人から組織に至るまで、あまねく必要性を感じている。しかし、手元にある研究資料からして、また折角入手したり自ら行った実態調査の報告書が、その性質上、公表することをはばかることからして、この研究のうち、本稿における範囲を当面文献的研究とエキスパートから取材できた範囲に限定せざるを得ない。

## (3) 研究の方法

この研究の方法はまず、アメリカのリスク・マネジャーの資格(ARM, Associate in Risk Management)試験の教材に現れた「危機管理(クライシス・マネジメント)」の概念と方法を整理する。次に、わが国の初代内閣安全保障室長佐々淳行氏の危機管理理論によって、わが国の危機管理のあり方を素描する。その上でこれら米日の理論と実際をベースに、他の知識も加味して対比的に分析し、実務上ならびに理論上の問題点を整理する。そして、結論として、わが国の企業および政府の危機管理の在り方を提言する。

## (4) 研究の意義

この研究により、危機管理の概念、方法、技術に関し、現実にわが国に起きた事例に即しながら、部分的にせよ、その概要をつかむことができると考えられる。その意味で本論は、あくまで本格的

2) 読売新聞社・公共政策調査会主催、警察庁・外務省・通産省講演、日本航空協力、総合警備保障協賛によるこのシンポジウムは、1988年6月16日付、読売新聞の22～23面にわたり報道された。

3) たとえば、「企業の危機管理対策」日経産業新聞、1990年9月28日〔32面〕；本稿41～42ページを参照。

4) 「首相の危機管理は大丈夫か」朝日新聞 1991年1月14日付「社説」

な危機管理理論を構築するための準備作業の域を出ない。範囲も構成も紹介的なものと言わざるを得ない。しかし、この種の体系的研究があまり例をみない現状においては、このような方法から始めることはあながち無意味とはいえない。また、この研究が明らかにするわが国の危機管理の問題点および在り方によって、国家および企業等が、危機管理態勢への本格的な取り組みを開始する手引になりうる意義は小さくないと思われる。

表1 News Week 誌に表われた危機管理を扱った記事 (1990年2月～1991年1月)

1. 「もう一つの中東危機「水戦争」	(1990. 2.15)
2. 「欧州サッカー、1992年の危機？」	(1990. 3.22)
3. 「湾岸危機でも進まない石油離れ」	(1990. 8.30)
4. 「東欧経済を覆う湾岸危機の影」	(1990. 9.27)
5. 「サッチャー英首相 湾岸危機を語る」	(1990.10.11)
6. 「飛火した湾岸危機」	(1990.10.25)
7. 「湾岸危機をめぐる大激論が始まった」	(1990.11.29)
8. 「湾岸危機は正義の戦いか」	(1990.11.29)
9. 「湾岸危機の行方でこう変わる米経済」	(1990.12.27)
10. 「IMAGES '90 湾岸危機」	(1991. 1. 3/10)
11. 「IMAGES '90 ソ連の経済危機」	(1991. 1. 3/10)
12. 「ポスト湾岸危機の世界」	(1991. 1.17)

表2 新聞記事にみる危機管理 (1990年12月～1991年1月)

タイトル	出典	日付	頁
『経営危機—揺れる米金融界 下 再建へ「個人取引」見直し』	読売新聞	1990.11.3	
『原子力船「むつ」実験計画に暗雲』	日経新聞	1990.11.12	
『ユーゴ、存亡の危機』	朝日新聞	1990.12.14	
『社説 危機に立つペレストロイカ』	朝日新聞	1990.12.22	
『社説 原発のリスクをどう考える』	朝日新聞	1990.12.22	
『クローズアップ 官邸の危機管理 老朽化が激しく、手狭』	山形新聞	1991. 1. 3	5
『湾岸作戦機密 ロンドンで争奪戦 軍コンピューターが盗難 戦略に重大影響』	北日本新聞 (夕刊)	1991. 1. 7	
『米の有力地銀が倒産 赤字発表で引き出し殺到 金融史上4位』	中日新聞	1991. 1. 8	
『「リスク管理徹底を」 米地銀倒産問題で日銀総裁 金融機関に要請』	北日本新聞	1991. 1.10	
『首相のASEAN訪問中止 問われる？危機管理能力』	朝日新聞	1991. 1.12	2
『社説 首相の危機管理は大丈夫か』	朝日新聞	1991. 1.14	
『仮説・日本経済'91 悪夢もあります 6 「水、電力で東京マヒ」』	毎日新聞	1991. 1.15	

表3 最近1年間(1990年2月~1991年1月)の“危機管理”に関する日経新聞関連記事

タイトル	出典	日付	頁
『危機管理戦略・セイコーエプソン, フロン全廃, 外注企業どう巻き込むか』	日経ビジネス	1990. 2.12	68
『構造協議, 米公聴会で対日批判噴出— 危機管理の視点を, 「感情論」独り歩きが心配』	日経新聞	1990. 3. 7	3
『危機管理・ナムコ, 何となく儲かって忘れた攻めの姿勢』	日経ビジネス	1990. 3. 8	66
『リスク・マネジメント研, 危機管理フォーラム— 欧米進出企業対象に』	日経新聞	1990. 3.20	
『危機管理・ダイハツ工業, 新型軍投入もタマ不足— 後出に回った経営刷新』	日経ビジネス	1990. 5. 7	52
『北朝鮮の政権交代時, 日韓, 危機管理で協力— 首脳会談合意へ』	日経新聞	1990. 5.24	2
『ソフトの危機管理急務, AV ソフトの流通網, 他 (トレンドピックアップ)』	日経産業	1990. 6.23	7
『「ロシアと西方」新たな局面— 敵意から協調へ, 西側は“危機管理”協議を』	日経新聞	1990. 6.24	7
『危機管理能力 留守中任せて (記者手帳)』	日経新聞	1990. 7.12	2
『空港の危機管理, 欧州先進国に見る (上) テロ防止, 国の責務』	日経新聞 地方面	1990. 7.24	
『空港の危機管理, 欧州先進国に見る (中) 事故対応, 運用に差— 地域機関と地道な協力』	日経新聞 地方面	1990. 7.25	
『空港の危機管理, 欧州先進国に見る (下) 勘が頼り, 薬物摘発』	日経新聞 地方面	1990. 7.26	
『急落に揺れる台湾株式市場, 証券会社の淘汰は必至— 当局の「危機管理」問われる』	日経金融	1990. 8.21	7
『邦人バグダッド軟禁— イラク, 日本へ揺さぶり, 政府甘かった危機管理』	日経新聞	1990. 8.24	2
『AT&T社員, 危機管理, 脱出に生きる— クウェートから砂漠を20時間走る』	日経新聞	1990. 9. 1	8
『米ソ首脳あす会談, 危機管理体制が焦点』	日経新聞	1990. 9. 8	1
『問われる米ソの危機管理 (上) 湾岸への思惑— 軍事力行使でズレ』	日経新聞	1990. 9.10	1
『問われる米ソの危機管理 (下) 見つめる第三世界— 米国の「野心」を警戒』	日経新聞	1990. 9.11	1
『イラク紛争, 危機管理体制の確立急務— 元内閣安全保障室長佐々淳行氏 (経済教室)』	日経新聞	1990. 9.13	27
『点検日本企業の危機管理 (上) ポイントやはり情報— 誘拐, 下手な抵抗するな』	日経産業	1990. 9.13	32
『点検日本企業の危機管理 (下) 常設組織・専任者欠く— 人命尊重の理念とコスト負担』	日経産業	1990. 9.14	32

タ イ ト ル	出 典	日 付	頁
『外交・危機管理の甘さ露呈』	日経ビジネス	1990. 9.17	
『ポスト冷戦、危機管理は集団安保で —上智大学教授 猪口邦子氏（経済教室）』	日 経 新 聞	1990. 9.20	27
『社長 100人にアンケート —中東危機、企業の危機管理対策』	日 経 産 業	1990. 9.28	32
『日本企業、危機管理対策の設備急務 —日本大学教授 大泉光一氏（経済教室）』	日 経 新 聞	1990.10.17	27
『問われる日本の危機管理 —中谷巖氏（経済論壇から）』	日 経 新 聞	1990.10.28	23
『日米企業が「危機管理の会」 マスコミ対応など広報戦略話し合う』	日 経 産 業	1990.11. 9	3
『アレクサンダー&アレクサンダー —日本法人社長 ポウルディング 日米の危機管理（人往来）』	日 経 産 業	1990.11. 9	31
『第2部・国際経済特集 —日本が問われる危機管理体制、情報収集で後手』	日 経 新 聞	1990.11.28	15
『米国、ソ連と緊密な連携—危機管理で思惑一致』	日 経 新 聞	1990.12. 2	7
『感慨無量、心は故国へ、邦人人質イラク出国 —「危機管理で教訓」』	日 経 新 聞	1990.12. 9	35
『3年度予算政府案、「危機管理」に課題残す —国際支援に遅れも』	日 経 新 聞	1990.12.30	8
『翼封じたスーパーバード、宇宙通信の挫折(4) 危機管理思った矢先（ルポルタージュ）』	日 経 産 業	1991. 1. 7	1
『出光興産海外勤務 栗林勉氏 —海外駐在(1) 日本の危機管理検討を（視角）』	日 経 産 業	1991. 1. 7	26
『ジャパン・カウンセラーズ社長 真田照三氏 —危機管理ビジネス（この人と5分間）』	日 経 産 業	1991. 1.10	28
『湾岸緊迫、産業界も“危機管理” —クラレ、中期計画延期』	日 経 新 聞	1991. 1.11	9
『緊張募る湾岸危機管理急ぐ、 ▼欧州各国米国企業▼—海外出張手控える』	日 経 新 聞	1991. 1.13	5
『課題山積み、危機管理に不安残る、国会答弁 —方言・失言の恐れも』	日 経 新 聞	1991. 1.14	3
『相場動向どう読む—円・金利、危機管理が奏功、 構図見きわめには時間』	日 経 新 聞	1991. 1.18	4
『欧米企業、危機管理の徹底図る —英ロイズ、土日営業を決定』	日 経 産 業	1991. 1.19	3
『米インター・コンチ、危機管理へ専門チーム』	日 経 産 業	1991. 1.19	3
『内外にらんだ経済危機管理の継続を（社説）』	日 経 新 聞	1991. 1.20	2

## 2. アメリカにおける危機管理（Crisis Management）理論<sup>5)</sup>

### (1) アメリカにおける危機管理理論の概要

#### 1) 危機管理理論の要約

異常事態が襲ったり，あるいは緊迫しつつあるとき，組織の対応はその将来の生き残りとの強さにとって極めて重要である。「危機管理（クライシス・マネジメント）は緊急事態による偶然な損失が発生する直前，発生中，および発生直後に組織が可能な限り完全な姿で，長期的な回復をする上に必要とする経営資源を保全するために組織の諸活動および資産について計画，組織，指揮・命令および統制を通じて調整の取れた効果的な対応を与えるもの」である。これらの経営資源を守るには，限られた時間内にそれぞれのタイプの危機の諸要求に迅速かつ効果的に対処するためのある種の行動が取られることが必要条件となる。

あらゆる危機管理の計画は，リスク・マネジメントの技術である全般的なリスク・コントロールの技術——すなわち損失防止，損失の軽減，および危険にさらされる単位のバックアップ体制等——を応用するものである。これらのリスク・コントロール手段が危機管理において注目されるのは，それらを実施する迅速性にある。一般に，危機管理はリスク・コントロールと言ってよい。

あらゆる危機管理の計画はまた，あらゆる組織が危機を生き延び，復旧を図るために必要不可欠な経営資源のひとつ一つを守るための共通要素を含んでいる。これらの必要不可欠な経営資源とは，組織の持っている，(1) 構造，(2) 人材，(3) 生産施設，(4) 運転資金および (5) 商品またはサービスの市場である。

危機管理の計画は，組織を脅かしたり，あるいは現実に深刻な損害をもたらす事故原因（ペリル）のひとつ一つに対して準備しておくべきである。異なった事故原因は，事故発生前および事故発生後の危機管理の手続きがそれぞれ違い，そして事故原因が襲う前に事前警戒の時間が違うのが普通であるから，それぞれの事故原因に焦点を当てていくことが極めて重要である。たとえば，火災に対する適切な危機管理対応——火災は，通常ほとんど予告なしに発生し，自動消火器または手動消火器により迅速な初期消火，ならびに人々の避難によって一番よい対応が図られるものである——は，洪水のように通常，何時間または何日かの警告時間，すなわち，余裕をもってやってくる場合の危機管理計画とは大幅に違う。

#### 2) 危機管理の必要性

危機管理においては，リスク・マネジメントの諸技術のうち，危険の回避および損失防止が極め

---

5) 本節の説明はその大部分を次の書物に依拠している。Edited by George L. Head, *Essentials of Risk Control Volume II*, "Chapter 13 Crisis Management" (Insurance Institute of America, 1989) pp.155-220.



て有効に作用する。損失が全く起きない場合、リスク・マネジメントの専門家の責任はかなり定型的な（ルーチン）なものと考えられる。その場合、リスク・コントロールまたはリスク・ファイナンスに対するリスク・マネジャーの義務は、損失防止対策を維持していくこと、および十分な保険や他のリスク・ファイナンスの手段を講じることが主である。予測された小損害がたとえ発生しても、予想可能な損害から財務的回復を図り、それらの再発生を防ぐために、損害の原因を調査するリスク・マネジメントの専門家の仕事は、全く管理しやすいものとみなされるはずである。しかしながら、比較的まれではあるが現実には異常災害が発生することはある。たとえば、工場が燃えてしまう。ハリケーンが地域一帯に吹き荒れる。あるいは、敵対した警察と抵抗を示す人民とが、ある組織の本部周辺の住宅地になだれ込んでくるなどの場合である。これらの場合、リスク・マネジメントの専門家の責任、ことにリスク・コントロールに対する責任は、定型的（ルーチン）どころではなくなってしまう。そのような緊急事態に適切に対応し、組織が生き延び、人命や財産の保全をするために、直ちに行わなければならないことが非常に多い。このような緊急事態に適切に対処するためにリスク・マネジメントの専門家は——いかなる緊急事態であっても、それが生じる以前に——、完全かつ有効な組織の緊急事態対応計画、すなわち“危機管理”計画を十分に立てておかなければならない。

### 3) 危機管理の目的、方法および定義

危機管理においては、リスク・コントロール手段が、適切な時期に、一番よく講じられる手続きをあらかじめ決定し、説明しておくことは、リスク・マネジメントの第4のステップ、すなわち「選択された技術の実施」にとって必要不可欠である。このような緊急事態に対する準備と対応が、“危機管理 (crisis management)” (または、時には“緊急事態対応計画 (emergency planning)”) と言われている。

危機管理の目的は危機を生き残り、危機の被害を最小化するために、危機に対する準備を万全にし、危機の到来によく対応することである。

危機管理の方法は、危機を予測し、危機対応策を計画し、組織し、指揮命令し、統制するプロセスであり、リスク・コントロールが中心である。

佐々淳行氏は、危機管理を (1) 危機の予知・予測 (情報システム)、(2) 危機の予防・回避・事前の諸準備、(3) 危機対応 (被害局限措置)、(4) 危機再発防止という四段階のノウハウであると定義している。

そこで、本稿において危機管理とは、「いかなる危機にさらされても組織が生き残り、被害を最小化するために、危機を予測し、対応策をリスク・コントロール中心に計画し、組織し、指揮・命令し、統制するプロセスである」と定義しておこう。

#### 4) 危機管理の性質

この場合、強調されているのは、プランニング（計画）よりも、むしろマネジメントの方である。効果的な危機管理の真の支援は、事故発生前における計画ではなく、事故発生後の対応——すなわち、火災報知器が鳴動した直後、または接近してくる龍巻旋風を認めた直後の瞬間、数時間、および数日における状況のマネジメントなのである。状況のマネジメントこそ危機管理の成功の真の印なのである。すなわち、状況に対する統制のとれた対応、財産、賠償責任、ヒト、または正味収入の損害がもたらされるリスクを最小化するための、観念的にはほとんど同時的な行動なのである。

#### 5) 危機管理に対するリスク・マネジャーの責任

危機管理（crisis management）およびリスク・マネジメント（risk management）は共に、ある特定の結果を達成するために組織の資産および活動を計画し、組織し、指揮し、そして統制することに関わりをもっている。危機管理の場合、その結果はいかなる特定の危機であろうと、それが組織にもたらす損害を最小化することである。危機管理は組織がやがて完全に復旧するのに必要不可欠な経営資源の損失を最小化するために、実際に発生した、または間もなく発生しそうな異常損失の直前、発生中、およびその直後という重要な期間に資産および活動を計画し、組織し、指揮し、および統制することを必要とする。

危機管理におけるリスク・マネジメントの専門家の基礎的な責任は、2つある。(1) これらの直接的な緊急事態対応を組織におけるラインのマネジャーたち、および他の従業員に準備させること、および、(2) それぞれの緊急事態の危機管理計画上必要なリーダーシップの役割を臨機応変に果たすことである。この2番目の責任は、組織によって大きく違う。

適切な対応を計画し、実施に移すという——これらの責任のうちの最初のことに對しては、リスク・マネジメントの専門家は、組織全体を通じて他の大勢の人々の協力を必要とするが、その理由も2つある。第1に、第一線の人たちはしばしば緊急事態において、彼らの部門で何をする必要があるかという洞察力を持っていることが多いからである。第2に、危機が発生した場合にリスク・マネジメントの専門家というよりは、第一線の彼らこそが現実に危機管理の計画を実行しなければならないからである。リスク・マネジメントの専門家も他のマネジャーのいずれもが緊急事態の発生した瞬間において、いかに行動すべきかという指示を出すことが不可能であるため、第一線の人々を巻き込んだ計画と実行は極めて重要なのである。

#### 6) 危機管理教育の目標

この研究は、効果的な危機管理を確立し、実行するための計画を作成し、実行に移すために、リスク・マネジメントの専門家がどのように他の人々と一緒に仕事をしていくべきかという手腕に焦

点を置くことにする。具体的には、この研究は、リスク・マネジメントの専門家の日々の3つの責任を強調することにする。(1) 組織全体にわたり、他の人々に対し、危機管理の性質および目的を説明すること。(2) 多種多様な危機に対し、異なった適切な対応を準備する上で、他人と協働すること。および、(3) 効果的でしかもうまくいく危機管理の計画が保全する目的の重要な経営資源のひとつ一つについて常に確実に対応できるようにすることである。

## (2) 危機管理の基礎概念

### 1) 危機 (Crisis) の概念

日常用語で危機は、「危険な時。あぶない場合。」をいう。英語の crisis とは、“Turning point, esp. of disease ; moment of danger or suspense in politics, commerce, etc., as cabinet, financial, ~.” (The Concise Oxford Dictionary) をいう。(特に病気などの) 曲折点、(政治や商業における) 危険な瞬間またはどっちつかず (の不安、気掛かりな状態) を指し政府の危機、財政危機などの用法がある。したがって、クライシスとは出来事 (病気、政治、商業、財政等) の成り行きにおける一つの屈折点、もしくは緊急な行動または事件が将来を大きく形作る時点である。

リスク・マネジメント概念の中では、“異常損失の原因” となりうる、差し迫った、または発生しつつある危険 (ペリル) が一つの危機といえる。何故なら、その危険に関する人々の行動がそこから生じる損失の深刻度を増加させたり、あるいはその危険を極小化することによって、将来を大きく形作ることができるからである。その危機の結果は、これらの行動の適切さ、効果、およびスピードによって決まる。積極的な結果を出すためには、すなわち損失の深刻度の極小化には、危機はよく管理されなければならない。このことは「その危険 (ペリル) への対応が事前に計画され」ており、それによって「現実の危機 (クライシス) の最中にすべての従業員の行動を調整できるように事前に計画されていなければならない」ということを意味する。

危機管理の基礎となる計画は、経営者が損失がせまっていることを認識すると同時に作動しなくてはならない。危機管理の手続きは、損失発生後の状況が安定するまで続けられるべきである。しかし、危機管理は、組織が損失から完全に復旧し正常状態に戻った時点を超えてまで続くことはない。従って、リスク・マネジメント理論における事故の因果関係に関するエネルギー発散の理論<sup>6)</sup>が言うように、「危機管理は時間系列において既に発生した損害に対抗するための迅速な行動を取るという、第9番目の“戦略”を含むもの」である。危機管理は、しかしそのような損害の復旧またはいかなる負傷者のリハビリテーションという10番目の (そしてより長期の) “戦略”にまでは拡大しない。この復旧段階は正味所得損失のリスク・コントロールの総合部分に当たるといえよう。

6) 「ハドンの破壊的エネルギー発散の理論」および「その10の戦略」については、拙著『リスク・マネジメント総論』(中央経済社、1977年) pp.105-107を参照。

## 2) 危機管理の諸段階

危機管理が作動する時間は比較的短い。何時間、何日、または長くても数週間である。この期間に組織の必要不可欠な経営資源を保護し、完全復旧という長期的な方向に円滑に組織が乗り出せるよう、多くの行動が、適切な順序で行われなければならない。たとえば、構内火災（通常、ほとんど予告なく襲ってくる危険（ペリル））による危機に対しては、危機管理活動は、典型的には一人の従業員もしくは自動消火装置が最初に火災を感知したときに始まる。その活動は、消防隊または消防員が火災を完全に消火し、財貨の救出（サルベージ）が始まった時に完了する。ハリケーンのように、もっと事前の警告期間をもって襲ってくる危険に対しては、危機管理の期間は通常、気象庁の役人が熱帯低気圧の報道をした時に始まる。そして危機管理期間は、嵐が通り過ぎ、そしてこの場合もまた財貨の救出の作業が始まった時に終わる。

この危機管理の期間は極めて重要である。そのために、学者によっては危機管理の期間をいくつかの段階に分けている。それぞれの期間の長さは、危険とその他の状況によって変動するものである。これらの諸段階は、火災やハリケーンの危機管理に応用される場合は、脅威（Threat）→警告（Warning）→影響（Impact）→被害評価と初期対応（Inventory）→救出／リスク・コントロール（Rescue／Risk Control）→安定化（Stabilization）のように6段階に分かれる。

### ① 脅威（Threat）

大損害の可能性が急速に高まるが、その危険はまだ具体的には発生していない期間をいう。ハリケーンの場合、驚異は、嵐が来るという気象庁の予報を指す。火災の場合、可燃物の気温が発火点まで上昇した時を指す。

### ② 警告（Warning）

ある危険（ペリル）の具体的な発生が明らかになり、潜在的に深刻な損失が差し迫った時期を指す。ハリケーンの場合、気象庁の役人が、ある地域の住民に対し、嵐が通る可能性を伝え、そして緊急避難をしたり、財産の安全対策をしたり、あるいはその他の予防措置を講ずるよう伝えた時である。火災の場合、炎が拡大する前の発火の瞬間であり、その期間中に警報が緊急避難の信号を発したり、あるいは火災危機対策本部（fire crisis emergency team）を集合させた瞬間をいう。

### ③ 影響（Impact）

原因が最初の危険（ここではハリケーンまたは火災を指す）によると第二次災害（たとえば地震に伴う火災損害とか地盤沈下によって生じたタンクの有毒物質の流出など）によるとにかかわらず、主たる負傷／損害が発生している期間である。

#### ④ 被害評価と初期対応 (Inventory)

最初の負傷者および損害の度合の評価と負傷者、高齢者、およびその他の人員の救出、財貨の保全、財貨救出（サルベージ）等の必要度を決定する期間。

#### ⑤ 救出／リスク・コントロール (Rescue/Risk Control)

最も素早い緊急対策がとられる時期——負傷者に対する救出ならびに救急、潜在的爆発性物質の除去および全面的鎮火努力。

#### ⑥ 安定化 (Stabilization)

“掃討”期間。この間に火災は完全に鎮火され、財貨救出（サルベージ）できる財貨は（火災や風災による）がらくたと区分けして保全される。

### 3) 危機管理の目標

危機管理の最初の目標は、実際には全体の危機管理の目標でもあるが、いかなる予見可能な偶然損失があっても生き残ることである。リスク・マネジメントは全体としてリスク・コントロールおよびリスク・ファイナンス手段を結合させることによってこの目的を達しようとする。それに対し、危機管理は、リスク・コントロール手段だけを通じて偶然な損失から生き残るという同じ目的を達しようとするものである。それはまた、現実の、または差し迫った大事故が発生する直前、最中、および直後にタイミングよく行われるリスク・マネジメントの手段しか使わない。危機管理計画における時間が生命となる行動は組織が正常状態に戻るまでは延長されないが、これらの行動は長期的な完全復旧の基礎固めになる。危機管理は、より長期の復旧計画が実施されるまで、短期間に存続を保障するものである。

組織の存続という目的の他に、健全な危機管理はまた、リスク・マネジメントのその他の損失発生前、および損失発生後の目的も果たす。業務の経済性という損失発生前の目的に関し、損失発生前の目的である業務の経済性、組織の経営者および所有者が負担できる水準の不確実性、組織の業務の合法性、および人間的な企業行動など、損失発生前のリスク・マネジメントの諸目標に関連して、危機管理は次の3つの条件を満たさなくてはならない。

- (1) 危機管理計画を作成し、実施するコストを上回る利益を生み出すこと。
- (2) (流出した毒性物質の収集、または生命の保全のような)危機の最中に適用される法律を組織が遵守できるような手段を講ずること。
- (3) 生命の安全を第一とすること。

損失発生後の目的の中には、組織の所有者および経営者の気持ちによって業務の継続、収益の安

定、安定収入の確保、成長、および良好な社会的イメージを守ることなどが含まれる。危機管理は、事業の継続、または収益性に欠かすことのできない資産および業務を守ることによって、また組織として欠くことのできない業務の中断を最小化することによって、これらの目標を達成するものである。

### (3) 危機管理計画の5要素

危機管理計画は、それらが守ろうとする組織の経営資源および具体的危険（ペリル）の必要に応じて作られなければならない。しかし、すべての危機管理に共通な要素も多い。これらの要素はいかなる組織の経営資源にも関わるものである。本節において危機管理計画に共通の要素について検討する。

健全な危機管理計画はすべて次の要素を含んでいなければならないが、それはいかなる組織の経営資源にも関係するからである。すなわち、(1) 組織構造、(2) 人材、(3) 生産設備、(4) 運転資金、および(5) 商品またはサービスの市場。これらの5つの要素は危機が発生した時、正常な業務を復旧するための基礎として、いかなる緊急事態（危機）であってもその到来から通過までの間確保しておかなければならないものである。これら5つの要素が危機管理計画に共通の要素であるといえる。

ここで検討することは、危機の最中、ならびに直後におけるいわば短期的な経営資源の保全である。危険別の危機管理計画、および危機管理計画の統合的な部分としての業務閉鎖手続きについても「危機管理計画の5大要素」と共に説明することによって、危機管理計画が理解できるはずである。しかし、紙数の都合により、これらの説明は別稿に譲らざるをえない。長期的な復旧計画はここでは取り扱わない。それはリスク・マネジメントの範疇に入るからである。以下、危機管理計画の5要素について説明してみよう。

### (4) 危機管理の組織構造

個人にとってはもちろん、組織にとっても危機は安定を乱し、ストレスの多い出来事である。そのような事件に建設的な対応をするには、それなりの組織構造、秩序、および規律が必要である。これらの3条件を達成するために、組織は危機管理手続きマニュアルを作り、この中身を適当な人に教育しなければならない。危機管理手続きマニュアルは危機対応のための行動の指針となる基本文書である。このマニュアルは組織構造を維持するためのその他の必要不可欠なものを順番に生み出すはずである。すなわち、危機の最中における明確な権限の委譲、危機管理対策本部の部隊編成、危機管理司令部の創設と作戦、および危機が通り過ぎるまでの、組織内の、あるいは組織を超えて選択できる通信手段等が生まれてくるはずである。

#### 1) 危機管理手続きマニュアル

健全なリスク・マネジメント体系は、リスク・マネジメントの方針および手続きマニュアルを含む。組織の規模の大小を問わない。そのマニュアルはルーズリーフ式かあるいは簡単に差し替え可能な文書である場合が多い。それによって社員が組織のリスク・マネジメント体系の範囲および目的、自分たちの部門および組織全体のリスク・コントロールならびにリスク・ファイナンスに関する責任が何であるか、さらには、これらの責任を果たすための手続き、それに部門間におけるリスク・マネジメントのコスト配分の理由と方式について知ることができるものである。

このように危機管理手続きマニュアルは全体としてのリスク・マネジメント・マニュアルの一部となるべきものである。ただし、危機管理手続きについては、第一線の従業員に対し、より多くの権限の委譲をすることが必要である。そのため危機管理手続きマニュアルは別冊とし、危機対応情報をより広く探しやすくすることが必要な場合も多い。たとえば、いかなる危機であっても管理対策本部メンバーは、少なくとも対策本部がとるべき適切な手続きについては知っていなければならない。また、全従業員が避難手続きについて知り、かつ実践する必要がある。さらに、少なくとも危機管理の手続きについては全従業員が通じている必要がある。

以下の情報は、危機管理手続きマニュアルに最も頻繁に含まれる情報である。

1. 危機管理手続きマニュアルの目的、範囲、および組織。
2. 危機管理組織の構造、命令系統、および様々な危険（ペリル）から発生する危機対応の任命を受けた危機管理チーム（緊急事態対応チーム）：その編成および一般的責任。
3. 緊急避難の司令－ 生命の安全を最優先する警戒信号、避難誘導の説明、ならびに非常口への避難通路の図を含む。
4. 損失防止および損失軽減手続き－ 危険別に編成し、事故発生前、ならびに事故発生後の手段に分類したもの。
5. 社内の消防、警察、病院、保健管理、その他の支援組織（組織の上級管理職を含む）に連絡を取るための手続き、住所、ならびに電話番号。
6. 緊急事態発生中、および発生後に取りべき連絡手続き。特に事業再開に向けての進捗状況を従業員に伝えるためのもの。

危機管理手続きマニュアルを作成し活用するには、組織のリスク・マネジメントの専門家によるいくつかの行動を必要とする。第1に、経営者の危機管理体制へのやる気を確保すること、特に緊急事態対応準備に必要な訓練と実践に対するやる気である。第2に、マニュアルの文書化であるが、これは緊急事態対応計画の多様な技術的専門家に相談の上作成されることが多い。緊急事態発生時にはマニュアルの細かい所を見直す時間がほとんどないため、文書は要領よく真に「大事なことを先に」書くべきである。第3に、いかなる危機に関しても、それが実際に生じる前に管理職も従業員もマニュアルの中身を分かっているようにするため、マニュアルを管理職ならびに従業員に配付し、十分に勉強させるべきである（特に危機発生中、責任のある地位につく人、もしくは危機管理対策本部のメンバーになる者に対しては）。定期的な訓練と実践練習は、マニュアルに規定された手続きを守ることの重要性を従業員に再認識させる。これらの行動の最終的な目的は、いかなる緊急事態に対しても、各従業員の訓練が行き届いていて、よく考えた対応ができるという状態にしてし

まうことである。

## 2) 危機管理における命令系統

ある組織の危機対応は、ある社会の軍事攻撃への対応（たとえば、イランのイラク侵入に対するアメリカおよび多国籍軍の対応）になぞらえることができる。通常、普通の活動はそっちのけにしてしばしば通常の市民政治の手続きは停止し、危機が通り過ぎるまではある程度の軍事法則が取って代わる。軍人が一時的に責任者になる。それは攻撃に最もよい対応を知っているのは軍人であって、普通の文官ではないからである。同様に、ある危険が組織に直面した場合、緊急事態対応のためにトップ・マネジメントや理事者以外に、より資格を備えた人が責任者となってもよい。彼（または彼女）らは組織が危機を生き抜けるようにするために特別な権限と責任を与えられる。

危機管理の権限は、次のものによって正当化される。

1. その人の特殊な専門能力
2. 組織が危機に対し迅速かつ最も効率的に対応できるようにするため、殊に格式ばった組織構造および絶対服従の必要性
3. 鍵となる経営陣の何人かが欠けた場合でも、組織が事業を継続する必要性

要するに、組織構造を守るには、危機管理の権限系統が明確に確立している必要がある。そのため、危機管理手続きマニュアルは次の3点をしっかりとおさえておくことが肝要である。

1. 危機発生に対し、各組織内で責任者となれる人を活用し、特別の命令系統図を作成しておくこと。
2. 緊急事態における手続きを迅速化するために、危機に関する命令に逆らえる権限を制限し、その分命令者の責任を拡大すること。
3. 組織の本部を閉鎖することになりかねない危機に対しては、それに代わる本部の準備をしておくこと。

## 3) 危機管理対策本部

危機管理対策本部（チーム）は通常小さくあるのが典型的であり、いかなる組織においても全従業員のわずかな一部である。危機管理対策本部に選ばれる人達は次の特徴をもっているべきである。

1. 組織が計画に従って守られるよう緊急事態の義務を遂行できる体力的能力が備わっていること。また、危機管理義務を遂行することによって誰も傷つかないようにしておくことも同様に必要である。
2. 危機が勃発した場合、通常構内に居れる人。
3. 他の何人かのチーム・メンバーの義務を代行できるような訓練を受けていること。従って、参加できないチーム・メンバーの義務を当人に代わって遂行できる。



4. 命令には率先して従い、仲間の従業員からも尊敬をされていること。そうすれば、従業員たちはこの危機管理対策本部のメンバーから出される緊急事態における司令を比較的喜んで受け入れるであろう。
5. ストレスの元でもよく機能を果たせる人。

#### 4) 危機における中央指揮所

危機の最中に組織構造を維持するためのもう一つの要件は、司令部の統一であり、危機管理対策本部のメンバーが緊急事態の義務につける施設内か、または施設に近い安全な場所である。この場所は様々な通信器具、地図、および構内の各部門に置かれている部門における構造、機械、および事業内容を詳しく説明した情報を捕らえているべきである。危機管理対策本部はまた、緊急事態に対応するため電気器具、通信装置、食料、飲料水、および医薬品の備蓄も持つべきである。危機に襲われた組織のメンバー全員はこの場所から司令を受けるものとし、組織のメンバー全員は危機の最中および危機後の両方における情報を中央指揮所に求めることを期待すべきである。

いかなる中央指揮所も完全に損害を免れることはできない。そのため、万一に供え代替中央指揮所——おそらく構外が望ましい——を作っておくべきである。現実には危機が発生するまでは、この代替中央指揮所の存在と場所に関する知識は、数人のキー・パーソンに限定しておくべきである。殊に悪戯、サボタージュ、または他の敵対行為が危機の重要な原因である場合においては、厳秘にすることが重要である。

#### 5) 代替通信手段

いかなる危機の間も、組織は信頼のおける通信チャネルを保持しなければならない。これらのチャネルは、(1) 中央指揮所と外部の消防、警察、医療機関、およびその他の公的な情報拠点との二方向通信、および、(2) 中央指揮所および組織のあらゆる部門との二方向通信という機能の両方を満たすものでなければならない。従って、危機管理の中央指揮所は少なくとも二つの通信チャネルを備えなければならない。その中に電話、二方向無線、バッテリー式電報、コンピューター通信、あるいはその他の適切な器具を含むものとなろう。さらに、構内中の場所は中央指揮所から情報を受取り、またそこに情報を送るための少なくとも二通りの通信設備を備えていなければならない。最後に、危機管理手続きマニュアルは消防署、警察、病院、外務省、その他適当な外部の支援体制の電話番号を記載しておくべきである。

#### (5) 危機管理の人材

危機からの存続（生き残り）とやがてくる完全な復旧は、効果的な手続きばかりではなく、その方法を守る優秀な人材を必要とする。

健全な危機管理計画は、危機の最中に発生するかもしれないいかなる予見可能な物理的危険からすべての従業員を守ることを必要とする。これは典型的に負傷者ならびに負傷していない人達の両方に対する緊急避難手続き、および従業員に避難計画を実行できるようにするための適切な警報装置ならびに訓練手続きを必然的に伴う。

### 1) 避難手続き

あらゆる危機管理計画は、構内にいるすべての人々に対する人命の安全を最優先しなければならない。危機の警告が発せられた時、および危機の期間を通じて、危機管理対策本部の指揮者（あるいはその他の責任者）は、構内から避難する必要度合を評価すべきである。避難は必ずしも必要とは限らない。実際、(地震または汚染物質の流出などのような)危機によっては、建物という避難所を離れることは、単に人の危険を増すだけになりかねない。さらに構内から逃げ出すことは、人によっては適当とはいえない。たとえば、入院患者、不具者、車椅子の人、あるいは高層ビルの上層階の住人たち。彼らにとって、彼らの居住する建物の中で、あらかじめ指定され、避難しやすい避難所に行くことが最善の“避難”形態である。火災安全用語でそのようなビル内の保護地区は“水平出口”(horizontal exits)として知られている。何故ならば、典型的にはそれらが居住者と同じ階にあるからである。火災はしばしば階段やエレベーターを通れなくしてしまう。効果的な危機管理は、避難の必要性を評価するプロセスと、特別に保護された水平出口の指定を含むべきである。

構内の避難もしくは水平出口への避難が適切である場合、危機管理手続きマニュアルは全従業員に対するオリエンテーションのための訓練を与えるべきである。職場に貼られたプラカードは従業員に対し、どのように職場の安全を確保し、どのようにして整然と出口に避難できるかを説明することができる。火災による危機、あるいはその他の危機における緊急避難訓練は、指示に従って行動する習慣を従業員に身に付けさせる。危機管理対策本部のメンバーにはもちろん、おそらく他の従業員に対しても、社員以外の一般の人々を適切な非常口に導く練習をさせるために、社内の販売員、顧客、電気、ガス、水道会社の人々、または他の一般大衆が構内にいることが分かっている時に、避難訓練をすべきである。

よい避難手続きに不可欠な要素は、影響を受けた場所を全員が立ち退き、指定された集合地点に安全に到達したことの証明である。それゆえ各従業員に与えられる避難に関する書面による指示には、避難後の第1次集合地点の他に、第2次の集合地点をも示しておくべきである。さらに、危機管理対策本部に指名されたメンバーは、影響地区の避難が完全に終わっていることを確認する責任を持つべきである。ただし、これは対策本部のメンバーに不当な危険がなく行える場合に限る。

従業員ならびにその他の人々の保護には、負傷していない人々の避難のみならず、負傷した人々を医療施設に避難させることも含まれる。負傷者が必要とする援助の度合と迅速性は彼らの負傷の深刻さによって決まるが、これは実際の危機が発生するまで正確に予想することはできない。いかなる型の危機においても重症者が出る可能性がある。そのため、すべての危機管理は負傷の度合を幅広く想定し、病院、救急車、毒物対策センター、およびその他の地域社会の医療施設に送る手段

を準備しておくべきである。一般的な注意として、組織の中には従業員に応急手当ての訓練をしておくことを奨励するところもある。そのような訓練を受けた人だけが応急手当てをすべきである。訓練を受けていない者は、組織内部または外部から医療救助を求めるだけに支援を限定すべきである。不適切な施術は負傷を悪化させることになりかねないからである。

## 2) 危機警報

危機の間に出される警報は人々を守る上で3つの目的を果たしている。危機警報は、(1) 全員に避難の信号を送ることができ、(2) 危機管理対策本部のメンバーに危機警報を発し、(全従業員の避難がメンバーの本部集合と同時に適切かどうかに関係がある。) そして、(3) 簡単な危機の通過後、従業員に対し職場に復帰命令をすることができる。

(1)と(3)の目的を果たす上で、文書で避難の指示を出す時には、危機警報の信号の性質も説明しておくべきである。さらに職場復帰信号は、避難信号とはっきりと区別できるようにすべきである。これらの危機警報は、従業員が勤務中に聞きなれている他の音とは間違えようのない変わったものにしておくべきである。その内容についてもあいまいであってはならない。たとえば、火災、地震、および外敵の襲撃に対し、3つとも違った避難警報を出すことは懸命ではない。もし避難経路の違いを連絡しなければならない場合は、あまりに複雑な危機警報を発したために混乱が起こったりしないようにしなければならない。また、無関心による不行動を防止するためには、拡声器装置だけが有効である。危機警報が視覚に訴えるとともに聴覚にも訴えるようにすべきである。それは、視力や聴力を失った従業員やその他の人々にも分かるようにするためである。特別な避難、または他の安全手続きは、身体的な欠陥者または視聴覚その他に障害のある人たちのために、計画しておく必要がある。

危機管理計画における危機警報の第2の目的は、危機管理対策本部のメンバーに知らせることである。通常危機管理対策本部メンバーだけに知らせ、他の人々に心配を掛けない合図によって行うのが最善である。これらの合図はしばしば危機管理対策本部メンバーに対し確定した指示を連絡するためのコード（暗号）で行われる。さらにこれらの合図は危機管理対策本部メンバーに対し、緊急事態の予想される度合いも連絡できるよう、一般の警報よりも複雑になるかもしれない。危機管理対策本部メンバーの受ける特別訓練によって一般の従業員たちの場合より複雑な信号に対応できるように訓練されるべきである。

## (6) 生産施設の危機管理

所有者および経営者にとって組織のもつ価値は、価値ある生産物またはサービスを継続的に生産できる能力から生じるものである。それゆえ、危機管理の根本的な目的は、この生産能力を守ることである。それは組織構造および人材のみならず、物理的な生産施設を守ることに関わってくる。この生産能力の維持は、個々の工場・店舗における生産工程ならびにゴーイング・コンサーンとし

ての組織の諸工程間の相互関係をも包含するものでなくてはならない。

物理的な生産設備を守るための危機管理の努力は、生産設備で行われる正常活動のフローチャートに基づいて行われるべきである。危機管理計画は次のことによってこれを果たす。

1. 考えられるすべての危機がそれぞれの作業あるいはフローチャートに示された作業間の連携にどのような悪影響を及ぼすかを予測すること。
2. その作業装置または連動装置に対する一時的な代替装置の復旧または手当てのための計画を作成し、テストすること。この復旧または手当ては、機械、人材、設備自体、組織内部の他の経営資源によって達成することができる。さもなければ、どこか利用できる一時的な代替施設に頼ることが必要である。

たとえば、大学の危機管理計画は、その必要不可欠な“生産設備”の中に主要教棟、寮および図書館を含むべきである。それらがないと大学はまったく運営できないであろう。それゆえ大学は学生から授業料を徴収することもできず、また授業料を返還しなくてはならなくなるであろう。総合大学で収益のあがるスポーツ・プログラムをもっているところは、スタジアムが必要不可欠な生産設備の一つになる。それゆえ、大学のあらゆる危機管理計画は、これらの施設を損害から守るための手続きを踏んでおかなければならない。損害が生じた場合、危機管理計画は危機発生前に損傷した施設の行っていた機能を続けるための代替施設の準備をしておくべきである。場合により単科大学は、大学構内の他の場所に活動を移すことができるかもしれない。それができない場合は、隣接の教育機関の施設を借りるか、あるいは企業の施設に頼らなければならないこともある。

## (7) 危機管理の運転資金

いかなる危機の最中および事後においてゴーイング・コンサーンとしての所有者および債権者に対する価値を保護するため、組織は収入を確保し、経費を支払う能力を維持しなくてはならない。特に危機の最中に生ずることのある予期せぬ危機管理経費の支払い能力を確保しておかなければならない。従って危機管理計画は、緊急事態対応資金と組織が通常の現金の収入と支出(資金の流れ)を維持する能力を守るための手段を準備しておくべきである。

### 1) 緊急事態対応資金の準備

ほとんどのリスク・ファイナンスの技術(たとえば保険、保険以外の資金調達契約によるリスク移転、および内部資金)は、通常直接の危機が去った後の数週間もしくは数カ月の間に、主たる事故から長期的な復旧を図るための資金繰りに使われるのが普通である。しかし危機管理には危機に関連した予期せぬ危機管理経費を支払うための“緊急事態対応資金”がさらに必要なことを認識すべきである。保険者ならびに他の契約によるリスクの引受者は最終的にこれらの経費——特に保険金の支払いの対象となる保険者の究極的責任を軽減する物資等の急送費用——の大部分またはすべ

てを負担する。しかし、これらの基金は必要な時に使えないこともある。

危機を効果的に管理するために、現場にいる人たちは異常時に特別な場所にある組織の基金を使える必要がある。たとえば、あるアメリカの民間航空会社は、バイルート行きの航空機をハイジャックされた。燃料を補給する必要があるとき、燃料代をその場で支払える資金源は同機に乗り合わせていた一人のスチュワーデスのアメリカのガソリン用のクレジット・カードしかなかった。ちなみに彼女は後になって立替えたこの1万ドル資金をアメリカの全国放送テレビを通じ雇い主から返還されている。これほど人目にはつかない危機において、緊急事態対応資金は、予期せぬ“最後の段における物資の購入代、臨時警備員の雇用、堤防に砂袋を積み上げる臨時雇いの労賃、組織の構内に偶然足止めをくった大衆のための食料費、その他の予期せぬ費用を充たす必要がある場合等に必要になる。危機管理計画では、組織の正規の資金源が得られないという想定をすべきである。たとえば、危機は銀行が閉まっている土曜日の夜に襲うかもしれない。あるいは、組織を危機に陥れた同じ危険が(たとえば、洪水、またはハリケーン)、その土地の銀行にも危機をもたらした結果、顧客の資金ニーズに対応できないということもありうる。

常になんらかの現金を取り出せるために最も精緻を極めた計画でさえも挫くようなシナリオを想像して準備すべきである。健全な危機管理計画はそれぞれの危機管理対策本部のメンバーのうち、複数の人に組織の資金の引き出し権限を与える手続きを確定してあるものである。これらの資金源は、現金、小切手、自動支払機などが対象となる。使うべき時期については基準が定められる。さらに、危機管理手続きマニュアルの中に緊急事態対応のために組織の代わりに個人資金を立替えたメンバーに対しては、誰であろうと組織が迅速に返済することを明らかにしておくべきである。

## 2) 資金の流れを通常通りに維持する能力

危機は一時的に組織の通常の資金の流れ——売上収入および正常な営業経費の支払いを混乱させる。しかし組織は、もしこれらの正常なキャッシュ・フローを危機が通り過ぎた後、回復する能力をもっていれば、この混乱を引き止めることはできるであろう。

それゆえ、あらゆる危機管理計画においては、会計記録および関連書類を安全に保護することも含むべきである。これらの中には原材料供給業者ならびに顧客のデータ、支払勘定ならびに受取勘定のデータ、銀行およびその他の金融機関(たとえば投資会社、またはローン会社等)からの勘定書類(小切手帳、預金通帳等)が入る。前に検討したように、危機管理計画は、組織を襲ったと同じ異常危険によって一つ以上の金融機関が業務閉鎖する可能性に対しても準備をしておくべきである。これらの書類があれば、組織はいかなる危機があってもその集金ならびに経費の支払いを継続または再開することができる。このため、その支払能力、良好な信用状態および顧客と取引業者に対する信用を確保することができる。

危機管理とはまったく別であるが、健全なリスク・マネジメントは、組織の財務上の健康を守るための緊要な経営資源である経理書類を二重に保存することを求める。それゆえ、もしいかなる状況においてもこれらの重要会計記録を守るためのリスク・コントロール手段が効果的に実施され

ていることを、リスク・マネジメントの専門家が保証するならば、その場合には、この点に関する具体的なリスク・コントロールを危機管理計画の一部分として始める必要はない。

しかし、もし危機到来までに十分な時間がある場合、リスク・マネジメントのプロフェッショナルは、自らの危機管理手続きの一部分として、この点の再確認をすべきであろう。危機管理計画としては、現在の取引に関する具体的な帳票、銀行の文書および現在使われている顧客の記録を列挙しておくだけで十分といえよう。会計係はもしできるならば会計記録を自ら持ち出すか、あるいは彼らの避難手続きの一部として構内の極めて安全な倉庫に会計記録をしまうべきである。

#### (8) 危機における市場の維持

危機の最中、組織は商品またはサービスの販売市場における地位を守る必要がある。原材料を買い、従業員を雇い、あるいは資金を調達するために組織は、従業員、顧客、取引業者、(一般大衆を代理する)メディア、株主ならびに債権の購入者および行政官と連絡を取る必要がある。これらのグループの相対的な重要さは組織によって変わり、危機のタイプや大衆の認識によっても変わる。危機管理計画は、次の4点に関し、これらのグループのそれぞれに対する手続きを準備し、担当者を特定し、次のような情報を提供しなければならない。すなわち、(1) 危機によって生じた損害の度合、(2) 組織の短期的および長期的復旧計画、(3) 組織と取引関係にあるそれぞれのグループの構成員に、危機がどのような影響を与えることが予想されるか、そして、(4) それぞれのグループの構成員がどのような行動を取るべきか。

これらのコミュニケーションは否定的な噂と闘い、それぞれのグループに対し、組織と彼らとの関係が今後ともうまく続いていくことを保証する。それによって市場の地位を保全するのに役立つ。これらのコミュニケーションは、それぞれのグループの関心に見合うように仕立て、力点の相違が最小化されるように一貫した情報を含むようにすべきである。それらはまた、対応の一貫性を保証し、その内容を統制し、知らず知らずに一貫しない行動をするかもしれないスポークスマンの数を減らし、認められない責任を認めるような言動を組織にさせないように、一つの部門によって調整を行うべきである。

従業員とのコミュニケーションと外部団体とのコミュニケーションには、一方において完全なディスクロージャーを頻繁に求める自然な気持ちと、もう一方において組織の利害と経営の選択を守る、少なくとも若干の秘密を保つ必要性との微妙な差がある。このバランスを取っていくことが必要になる。このバランスを取り、これらの多様なグループとのコミュニケーションによって組織のニーズと関心事を満足させるようにするため、経営委員会がしばしば危機管理計画におけるこの要素のマネジメントをしている。そしてもし危機が健全にマネジメントされている事実を反映する成果を報告したり、予告することができるならば、彼らの課業は、かなり簡素化され、否定的なメッセージにではなく積極的なメッセージに焦点を置くことができる。

## (9) 特定危険に対する個別の危機管理計画

それぞれの危機管理計画は、同様の基本要素の多くを共有する。にも拘わらず、個々の危機管理計画は具体的危険に見合ったものになくなくてはならない。あらゆる組織のあらゆる緊急事態に有効な、単一、かつ常に適切な危機管理対応の“処方箋”などはあり得ない。危険（ペリル）がちがえば異なった危機管理計画を必要とする。それには2つ理由がある。第1に、一つの危険に対処するための行動と経営資源は、他の危険に適切なものとは異なる場合が常である。火災や爆発の緊急事態は、風災または危険物の漏洩とは異なった対応を必要とする。第2に、危険によっては、他の危険よりもはるかに長い事前警告を出すものがある。たとえば、まったなしで襲ってくる地震に比べ、洪水や津波はある程度リードタイムがある。したがって、損失発生前の緊急事態行動に時間的余裕を持つものがある。それゆえ具体的な危機管理計画は、適切な損失極小化行動と、危険が襲う前にこれらの行動を起こすのに必要な時間の両方を反映して、特定な危機管理対策を作るべきである。

特定危険に対する危機管理計画としては、たとえば火災および爆発の危機、洪水の危機、大風・台風の危機、地震の危機、危険物の流出の危機、産業災害の危機、内乱の危機、国家防衛の危機、誘拐・人質の危機、その他、立地、スモッグ、停電等に対する危機管理計画が考えられる。

## (10) 危機管理上の業務閉鎖手続き

多くの危険（ペリル）に対する危機管理計画には、業務閉鎖手続きを含む。すなわち、大損害によって組織の全部または一部を一時的に停止することが必要な場合に取りべき手順である。厳密に言えば、“業務閉鎖”は、ここでは緊急事態のタイプを述べるのではなく、むしろ多様な緊急事態に対する必要な一つの対応を述べるものである。また、“業務閉鎖”は、ここでは機械を襲う“機械的故障”という危険（ペリル）と区別される意図的な一つの手続きを指す。事実、必要不可欠な機械が故障した場合は、業務閉鎖手続きを必要とする危険（ペリル）の一つである。

多くの産業およびその他の組織は、メンテナンス、休暇、予想される労働組合のストライキ、またはモデル・チェンジなどの例が示すように、定常的な業務閉鎖をする必要もある。ある特定の施設の全部または一部に対する定常的な業務閉鎖手続きをもっている。これらは危機による業務閉鎖とは違う。危機管理上の業務閉鎖手続きの目的は、業務閉鎖中の損害または価値の低下から施設を守り、最小限の遅れで生産を再開できるように、それらをすぐ対応できる状況におくことにある。

他の危機対応手続きにおける同じ目標と行動が、危機管理上の業務閉鎖手続きの基礎となるべきものである。これにはさらに2つの制約条件が付く。すなわち、(1) 緊急事態は、順繰りに行う業務閉鎖に使える時間を短くする。(2) 緊急事態を引き起こす危険（ペリル）による損害は、本来踏むべき業務閉鎖手続きのいくつかを省かざるをえなくなるかもしれない。もし業務閉鎖されなかったとすれば、将来操業能力がもっと大きく失われるため、果敢な業務閉鎖手続きを最優先すべきである。もう一つの優先順位は、管理の悪い占有者のいない建物が、ことにさらされやすい火災、盗難、蛮行、あるいはその他の危険（ペリル）から建物を守ることである。おそらく優先順位はやや落ちる

が、顧客および取引業者（電気、ガス、水道会社を含む）に業務閉鎖のことを伝え、業務閉鎖期間中、彼らが他の需要先を見つれたり、供給活動を停止したりできるようにすることである。

業務閉鎖手続きのうち一つの非常に重要な部分は、構内の状況と雇用の現状とメリットを従業員に知らせることである。施設を迅速に再開するには、組織の従業員が職場に復帰すべく待機している必要がある。さらに、人によっては施設を業務閉鎖してから施設に入る必要のある人がいる。たとえば、生産機械の検査または火災警報機および盗難探知機が作動することを確認するような場合である。業務閉鎖中、構内に立入りできる人の認定手続きを確定し、彼らの出入りを記録する手続きを決めるべきである。もし略奪、蛮行、またはサボタージュがはっきり危険と考えられる場合には、施設の周辺に守衛（組織の従業員または公募した守衛）をおくことも適切である。

中には、事業を継続することが組織の存続、マーケット・シェアの維持および公共イメージ上、極めて重要な場合がある。そのため、たとえ一時的な、意図的な業務閉鎖でさえも組織の使命に反すると考えるところもある。この場合、一時的代替施設に操業を移すことは、彼らの危機管理対応上、極めて重要な局面になる。そのような場合に、危機管理計画は、(1) 組織がその施設で操業を続けられるか、あるいは他の施設に移転しなければならないかを早くから継続的にトップ・マネジメントが評価すること、および、(2) もし移そうという意思決定がなされる場合には、その移転計画を発動することを含んでおかねばならない。(3) 短い業務閉鎖を認める規定のある基本的な危機管理計画であっても、一時的移転施設を探す手続きは含んでおく必要がある。

### 3. 日本における危機管理——佐々淳行氏の危機管理論<sup>7)</sup>

#### (1) 日本人と危機管理

##### 1) 日本民族の特性

平時の仕事に際しては見事な活躍をするが、危機状態になった場合の対応が極めて下手ということが出来る。即ち、リードタイム、予算、権限、任務、これらが十分に与えられたときには見事な仕事をするが、突発事態に対しては弱い。

##### 2) 内閣安全保障室の設置経緯とその機能

ミグ25事件など突発的な事態に対して内閣が敏速に対応できるようになっていないこと、および国防会議を活性化するよう臨調から指摘されたことから、突発事態に対して縦割りの官僚制度を機

7) 佐々淳行氏は戦後の日本に起こったほとんどの事件に臨んだ現場指揮官、初代内閣安全保障室長としての経験から、危機に遭遇した場合の対処方法、心構えを体系づけて、『危機管理のノウハウPart I～III』（PHP文庫、1984年）等の著書等に著している。本節は筆者がリスク・マネジメント・センター主催のリスク・マネジメント・セミナーにおいて、同氏より3回（1990年4月19日、11月15日、12月14日）約10時間にわたって直接御教示頂いた話を要約したものである。



能させるために、内閣の中に内閣官房長官を補佐するいわゆる内閣5室の一つとして内閣安全保障室が1986年に設置された。

当時の内閣官房長官であった後藤田正晴氏が内閣5室の長に「後藤田5戒」なる訓示を与えており、危機管理を考える上で参考となるものと考えるので紹介する。

- ① 省利を忘れ、国益を思え。
- ② 悪い話をしろ。
- ③ 勇気を持って意見具申せよ。
- ④ 他人の仕事だと言うな。(積極的権限争いの奨励)
- ⑤ 決定に従い、直ちに実施せよ。

内閣安全保障室の任務は、従来からの国防安全に国家の安全に係わる重大緊急事態対処を加えたものである。事例として、ハイジャック事件、ミグ25事件、大韓航空機撃墜事件、治安問題を伴う大災害が挙げられる。その上位機構として総理大臣を長とする安全保障会議があり、安全保障室長はその事務局長の役割を務めている。内閣安全保障室はクライシス・マネジメント（危機管理）の中核とすることができる。

## (2) 危機管理の基本的な心得

### 1) 「予防」こそ最高の危機管理

「異常なし」という報告が最高の報告である。平時を保つことに最大の努力をし、突発事故が起こった場合、敏捷に対応する。このことが日本には欠けている。

危機管理を担当していると、平和で当然、突発事故があると非難が集中する。しかし、平和であったというのではなく、平和にするということが大事である。それぞれの立場で、不測の事態に対応できるように考えておかななくてはならない。そのためには情報活動、特に悪い情報に対して旺盛な関心を持つことが大切である。

例：「曲突徒薪無恩沢焦頭爛額為上客耶」（漢書・霍光伝）

「曲突薪（たきぎ）ヲ移スハ功無ク、焦頭爛額（しょうとうらんがく）上客ト成ル乎（か）」中国の故事で、煙突の側にあった薪を危ないから移すように勧めた客より、その薪に火が付いて火事になった際手伝った客を優遇した主人に対して、疑問を問いかけた話。危機管理の本質を語っている。<sup>8)</sup>

例：大葬の礼の警備

大葬の礼の際には、過激派がロケット砲の台座をセットする可能性のある窓20万箇所を3回調べて「異常なし」を確認している。

8) くわしくは、佐々淳行ほか『危機管理 洞察力がつく・最悪を予測し好機に変える法』（経済界、1990年）pp. 12～13を参照。

2) 悲観的に準備し、楽観的に実施せよ

① 危機管理の4段階

- (a) 予知・予測・情報活動
- (b) 防止・回避・準備
- (c) 危機への対処・被害の局限措置
- (d) 再発防止（「喉もと過ぎれば熱さを忘れる」の諺もあるように大変難しい。）

② 準備はペシメスティックに

人間は楽観的に考え、嫌なことを忘れ楽観的になろうとする傾向がある。危機管理に強い管理職になろうと思ったら、嫌なことを覚えていて、自分の所属する人間集団がその誤った道に進まないように、(a) 経験則を積み重ね、(b) 記録して、(c) システム化して、(d) 危機が予知された場合、マニュアルを作動させ回避し、その集団が危機に遭遇しないよう導いていかななくてはならない。

計画段階ではインテンショナル・ペシメストであり、実行はインテンショナル・オプティメストとなるように努めることが大切である。

〔インテンショナル・オプティメスト〕

先天的な楽道家のことではなく、非常時の苦しく絶望な状況にあっても、なおかつ、うまくいくんじゃないかと自分に言い聞かせられる人。

例：フォード大統領警備

まず「暗殺される」という最悪のケースの想定から始めて、ライフルを使われたら、毒薬を使用されたらといったありとあらゆるケースを考え、警備体制を整えた。

また、注意していないと非常時に必要な装備、機材などは平時には無用の長物扱いされ、危機状態に対応できないものになりやすい。

例：炎天下の無水状態でのカンパンの支給。火炎瓶に対して剣道の防具。浅間山荘事件で活躍した防弾車。

3) 「無駄」と「価値ある無駄」

起こらなかつたら無駄になるが最悪のケースを想定し、「価値ある無駄」という考え方で準備をしなくてはならない。

例：フォード大統領警備

フォード大統領警備の場合、撃たれた場合の血液の準備、緊急病院の空室確保、複数の輸送手段等を準備した。

例：防衛機種を選択の際の議論

防衛機種の選択の際の大議論は実際に戦争が起これなければ無駄に思えるが、起こった場合のことを考えたら価値のある無駄といえることができる。

グループのリーダーとなっている人は、こういった価値ある無駄に対して適切な判断を下さなければならぬ。

#### ① 海外駐在員の安全対策にみる「無駄」と「価値ある無駄」の例

- (a) 住宅手当——住宅手当が少なすぎると治安の良い地区に住めず盗難、傷害事件に遭遇しやすい。
- (b) オフィスのセキュリティ・アクセス・コントロール——防犯効果がある。
- (c) 非常事態マニュアル——
  - a. 地区安全責任者を定める。(経験者がいればその人)
  - b. 電話連絡網を作る。(一人が最大3人に電話で連絡する)
  - c. 引き上げ集合場所の決定。
  - d. 持ち物制限。(平時から重要性の順位を付け認識を高めしておく)
  - e. 集団登校をさせ、警護の人を付ける。
  - f. 官民が合同でマニュアルを作成する。

#### 4) 危機管理委員会とクライシス・マネジャーの任命

リード・エージェント（責任者）を決めておき、危機が発生した場合、危機管理委員会を官職指定で開催し、迅速に対応する。平時に官職指定がされていないと、責任回避が始まり、来て欲しい権限者が出席しないことになる。(仮に出席したとしても逃げ腰の態度になる。) 事案によって集合者、集合場所を決めておく。

平時にクライシス・マネジャーを任命しておく必要がある。日常業務にないことなので事故が起こってからでは、何処に報告したら良いか不明ということで迅速な対応が取りにくくなり、混乱が発生することになる。危機管理の責任者が決まっていなくて消極的権限争議、職務の属人化が始まる。

#### ① ドバイ・ハイジャック事件の例

責任部局が明確になっていないと各省庁が個別に対策本部を設置してしまい、横の連絡がなくなってしまう。このような状態で上から「金に糸目を付けるな」といったことがそれぞれに伝わると、経費の無駄が発生し、また費用の請求先が不明確になり、事後処理に消極的権限争議が始まることになる。

② ミグ25事件の例

ソ連の亡命中尉の取扱い、ミグ25機の処理、ミグ25機の返還および返還費用、これらの点に消極的権限争議が各省庁間で発生し、スムーズに機能しなかった。

③ 危機管理委員会の場所

3CIの機能を持てる場所に設置するのが基本である。従って、機能が発揮できる場所であれば、近くのホテルでもよい。

- (a) Command 決断をし指揮命令をする総責任者がいること
- (b) Control 命令を実行するための各担当幕僚がつくこと
- (c) Communicatoin 電話、FAX等が使えること
- (d) Intelligence 情報拠点であること

事案ごとに決めておき、フロッピーディスクに保存し、発生した場合にそれを基に対処を進めていくことが大切である。

5) 「危機管理」と「管理危機」

事前に危機状態が発生した場合のリード・エージェンシー（責任官庁）を決めておかないと、危機管理をすべき時に、管理危機が発生してしまう。（レーガン大統領暗殺未遂事件の際に、副大統領が執務代行するまでの数時間を誰が担当するかについて、当時のヘイグ国務長官とワインバーガー国防長官が論争した。ヘイグ国務長官がこの状況を指して言った言葉。）

6) 「本末転倒」の戒め (The Tail Wags the Dog.)

危機の第一報に際しては、責任追求、原因追求は後回しであることが基本である。その危機に対処する方策、組織、決定権を決めることが先決である。ところが、人は往々にして本末転倒して、悪い情報を提供した人に責任の所在を確認してしまう。これをやると悪い情報が入らなくなる。

大事件が発生すると、「対策本部の呼称をどうするか？」などの枝葉末節が問題になる。「緊急課題は何か？」ということを確認に判断して、重要事項から決定していかなくてはならない。

7) 「異常なし」の維持、被害局限措置 (Damage Control)

① 「異常なし」報告の必要性

非常時に、発生している地域が不明では対処ができない。しかし、非常事態が発生している地域

は、通信できないケースが多い。そのため、「異常なし」報告を全地域から報告させるようにすると、報告できない地域に異常事態が発生していることが分かる。報告する側には、非常時に「異常なし」の報告を遠慮する傾向があり、最優先であるべき状況把握が遅れるということになりかねないので、「異常なし」報告をするよう義務づけなくてはならない。

例：新宿騒擾の警備体制 広い管轄内を限られた警備力で対応する場合、大停電、通信網火災事故、戦時の戦艦等。

## ② 通信の処置

非常時には発信と受信を分ける。指示する回線と、報告を受ける回線を別にする。そうしないと、必要指示が出せなくなることがある。また番号を命令、補給、情報それぞれに振り分けておくべきである。

## 8) 自己管理 (Self-Control)

非常事態が発生すると、24時間体制になることが多い。指揮をする立場の者は常時クールな頭脳を保つよう心がけなくてはならない。不慣れな人は不眠不休でがんばるが、長期にわたってくると何処かで必ず指揮の空白状態が発生し、あるいは、いだけ邪魔の存在になる。最悪の上司は休憩を取っている部下を怒ってしまう。休憩を取る順番を決め、正常の者が必ず指揮を取るようにシステムを組むようにしなくてはならない。自己管理ができない者に組織管理はできない。まして、危機管理などできるはずがない。

例：浅間山荘事件の場合

事件の長期化を予想し、(a) 補給 (衣食住) の確保、(b) 通信網の整備、(c) 睡眠の割当を行い、事件に臨んだ。

### ① 肉体面：「強弩の末、魯縞に入るを能わず」

危機管理の最大の敵は疲労である。疲労すると、副交感神経の異常、被害妄想、加虐性が出だし、正常なコントロールができなくなる。自分の休む番になると無理をしてでも寝なくてはならない。異常な兆候のある者については無理やり寝かす。

### ② 精神面：気分転換の重要性

気分転換が絶対に必要になる。ゴルフ、カラオケ、何でもいいから数時間気分転換するように努める。

③ 「始まったことは必ず終わる」

シンガポール事件の際、責任者が4日間不眠不休で頑張ったが、5日目になって「もういやだ」と弱音を吐いたので、「事件は必ずいつか終わる。後で悔いの残ることを言うてはいけない。」とたしなめて休養を取らせたことがある。

④ 「太陽（ひ）はまた昇る」

カンボジアの内乱で1,500日間ゲリラに捕まったうえで救出された内藤やす子さんは、「現状を肯定して、每晚観音様が明日助けてくれると思って寝た。」と言っていた。これは最高のインテンショナル・オプティミストの例である。

⑤ 危機状態における状況対処の考え方

瞬間瞬間の勝負になり、先を考えるとどうしても悲観的状况になる。こういうときこそセルフ・コントロールしてインテンショナル・オプティミストにならなければならない。

⑥ 平時に、危機の心がけ

何もない時に非常時のことを考え、非常時には正常に近い生活を心がける。「訓練は実戦のごとく、実戦は訓練のごとく。」非常事態が始まったら、食事、排泄、睡眠を無理にでも実践しなければならない。

ナポレオンは「3時間しか寝なかった」のではなく、「3時間は寝た」のである。総員徹夜、総員休息の状态が危機管理の最悪の状态である。そういった状态にならないよう休息のシステムをつくり、常にクリアーな状态を維持するようにする。

(3) 情報処理システム

「悪い情報は早く、良い情報はゆっくり。」これが危機管理に係わる情報処理の基本である。そのためには、マニュアルを作成し、日頃から訓練しておかななければならない。

1) 悪い情報の報告システム

① 悪い本当の情報を報告させる

えてして部下は悪い情報を隠したがるものである。危機管理においては最初の行動がその後の対

応等に大きく影響するものである。従って、悪い情報ほど確実に（歪曲しないで）報告されるようにしておかなければならない。最初から悪い情報が正しく責任者に伝わってれば、局限措置により最小限に抑えることも可能となる。

例：神奈川県警察本部幹部の不祥事件

先日、神奈川県警察本部幹部の不祥事件が新聞にスクープされた際に、「即位の礼の警備終了後発表するつもりであった。」と言いついで隠していたが、事実を隠してはダメ。県警本部長は多分事件の報告を受けていないと思う。

例：大阪府警察本部警察官の不祥事件

拾得物ネコババ事件，暴力団との癒着事件と警察官の不祥事件が起き、本部長が減俸処分中にもまた減俸処分を受けるといった警察史上前代未聞の出来事があった。この場合にも本部長は事件の報告を受けていなかった。

例：ワインへのジエチレン・グリコール混入事件

オーストリアでワインへのジエチレン・グリコール混入が問題になった際に、日本のあるワイン製造会社の製造責任者が自社製品へのジエチレン・グリコール混入の事実を社長に報告していなかったため、社長が記者会見で全面否定した。その後、ジエチレン・グリコール混入の事実が判明したため、社長が退陣するはめになった。

## ② 一何の原則で報告させる

報告は、平時においては「六何（ろっか，5W1H）の原則」でなされるべきであるが、危機時には「一何（いっか，1W）の原則」で、分かった事実が逐一報告されるようにしておかなければならない。

## ③ 拙速（Rough and Ready）

情報は、平時においては確認されたもののみ報告されるべきであるが、危機時にはそれが誤った情報であっても、速やかに報告されるようにしておかなければならない。誤った情報は後続の情報で必ず訂正されるものである。

## ④ ショート・サーキット（Need to Know）

情報は、平時にあっては下から上へと順次報告されることになるが、危機時には、直接の上位者が不在の場合にはその上位者にと、その情報を必要とする者（危機管理の責任者）に確実に届くようにしておかなければならない。

例：ソ連原子炉衛星落下事件

ソ連の原子炉衛星はこれまでに3個が落下している（太平洋，インド洋，カナダ）。米国はソ連の

原子炉衛星の動きを監視し、同盟国に落下情報を極秘情報として提供していたが、カナダに落下した際に国会で問題になり、防衛庁長官が質問に答えられず大恥をかいたことがある。これは、中間の職位者が海外出張中であるにもかかわらず、報告書が秘密書類の未決裁書類箱に入れられたままだったことが原因だということが判明した。

#### ⑤ ネガティブ情報も

「何も起こらない（異常なし）」というネガティブ情報は、平時において必要としないが、危機時においては、「何かが起こった」というポジティブ情報のみならず、ネガティブ情報も定期的に報告させるようにしておかなければならない。

特に、危険物・爆発物等を扱う職場では、ネガティブ情報を定期的に報告させることにより、万が一の事故の際の原因究明に役立つことが多い。

例：東京大停電事故

数年前に東京で大停電事故があったが、東京電力に停電範囲を問い合わせても、なかなか分からなかった。平生から「異常なし。」の報告をするようになっていなかったためである。

#### ⑥ 「到達主義」で報告

平時においては、上位者の未決裁書類箱に報告書を入れておけば報告したことになる（発信主義）が、危機時においては、上位者に直接報告書を手渡すとか、直接口頭で報告させる等、「到達主義」で報告させなければならない。

例：ソ連原子炉衛星落下事件（上述）

#### 2) 良い情報の報告システム（「巧遅」の原則）

誰でも「良い情報」は、できるだけ早く報告しようとするものであるが、「良い情報」は、ひと呼吸おいて、情報の確度を確認の上、「巧遅」の原則で報告させるようにしなければならない。

「良い情報」を確認しないで拙速に報告した後でそれが間違いだった場合と「悪い情報」を拙速に報告した後でそれが間違いだった場合を比較すると、責任者は、前者の場合激怒する。後者の場合、思ったよりも事態が悪くなかったということで、激怒することはない。

例：大韓航空機撃墜事件（失敗例）

大韓航空機が行方不明になり、撃墜されたのではないかと心配されていた時点で、「樺太に強制着陸させられたらしい」という情報が入り、そのまま大臣に報告した後で、撃墜されたことが判明し、大臣に厳しく叱られたことがある。

例：浅間山荘事件

人質の女性救出の情報がしたが、犯人に女性がいる可能性もあったので、本当に人質かどうか



を確認するまで発表を抑えたことがある。間違っていた場合のマスコミおよび世間の反応を考えれば当然のことである。

#### (4) 指揮命令

##### 1) 「陣頭指揮」

一般的には、事件・事故の現場に立って指揮することを「陣頭指揮」と思われているが、これは誤解である。危機管理において「陣頭」とは、3CI（前述）の整った場所であり、そこで指揮することを「陣頭指揮」という。

危機管理の責任者は、基本的には陣頭を離れるべきではないが、現場の士気が低下している際には、現場に出掛け、激励することも必要である。この場合、陣頭に代理者を置き、常に連絡がとれるようにしておかなければならない。

例：東大安田講堂事件（失敗例）

東大安田講堂事件の際に警視庁の警備課長の職にあり、責任者であった。現場の先頭に立ち、指揮にあたっていたところ、神田地区で暴動（騒乱）があり、警察官数百名が負傷した。この時、警視総監から、「指揮官たる者は場所を間違えるな」と厳しく注意されたことがある。

##### 2) 「率先垂範」

一般的には、自分でやって見せ、理解させることを「率先垂範」と思われているが、これは誤解である。平時には、嫌な仕事は上から下へと押しつけられることになるが、危機時には、これとは逆に下が嫌がる仕事を上が進んで引き受けることを「率先垂範」と理解すべきである。

例：東大安田講堂事件

東大安田講堂事件の際に神田地区で暴動（騒乱）があり、警察官数百名が負傷したが、家族の恨みの目の中をお見舞いに行った。また、パイプ爆弾で警察官が多数負傷した際には、警視総監を強引に弔問に行かせたこともある。

##### 3) 決断・具体的命令発令前の情報源の確度の確認

平時においては「決断」というものはない。あるのは「調整」である。「決断」には、「AかBいずれか」であって中間はない。

「決断」とは、「人間の精神の瞬発力」であり、「精神の瞬発力」とは、「その人の教養、世界観、人生観、宗教観、経験の累積等これまで生きてきたものの総合力」だと思う。適切な決断に基づく適切な命令は、組織の力を大いに高揚させ、その組織の運命まで変えてしまうものである。目的を達成するために「無私」の心境で決断した場合、良い結果となっている。

決断力の養成は難しい。日頃から頭で経験させる（自分だったらどうするかを考えさせる）ことである。10年、20年かかるが、この程度の時間はすぐに経ってしまう。危機時においては、決断し、具体的命令を出す前に必ず自分で情報の確度を情報源に遡って確認し、会議を開き、認識を一つにしなければならない。間違った情報に基づく決断は、必ず誤判断となる。

例：三国志・曹操の「鶏肋（けいろく）の戒め」

曹操の将軍が曹操の咄きを勝手に解釈し、これを確認しないで、退却を命じ、処刑されたという故事がある。

例：イラクのクェート侵攻に伴う自衛隊の海外派遣

湾岸危機管理勃発後3か月、自衛隊の海外派遣の是非について喧伝されているが、先日、米国へ行き、前の国防次官補に「自衛隊の海外派遣は憲法との関係で難しい。」と説明したところ、「米国は日本にそのようなことは頼んでいない。その情報はどこから出たのか。我々は、むしろ自衛隊の武装部隊を海外に派遣してもらいたくないと考えている。」とのことであった。これも情報源の確度の確認をどこかで怠った結果ではなかろうか。

#### 4) 誤判断はつきもの、不決断は誤判断より悪い

「全ての将軍は誤判断を犯す。誤判断の最も少ない将軍を名将と呼ぶ。」と言われるように、人間のやることに誤判断はつきものである。誤判断を恐れて決断しない者が多い。誤判断は後で修正もきくが、不決断はどうしようもない。

例：浅間山荘事件

偵察を重ね、山荘内に立て籠っている犯人の数を4名と判断し突入したが、犯人は5名いた。

#### 5) 二段、三段命令

スクランブルは、第一段階では「発進」の命令で開始されるが、この段階ではパイロットは何の情報も持っていない。続いて、「高度」「方向」が指示され、正体不明機の「確認」が命令される。

例：領空侵犯に対するスクランブル

#### 6) 命令、変更、混乱 (Order, Counter-Order, Disorder)

米国海軍士官学校のあるアナポリスでは、“Order, Counter-Order, Disorder”とあって、命令を変更することを戒めているが、危機時においても同様である。命令を変更する場合には、最初の命令が末端に伝わってからでなければ変更の命令を出してはならない。これを無視すると混乱に陥り、收拾がつかなくなる。

#### 7) 必ず代案を (Alternative)

命令を出す場合、必ず代案を準備しておかなければならない。前述のように、誤判断は人間にはつきものであるから、過ちに気付いたら直ちに軌道修正できるようにしておかなければならない。

例：国賓の晴儀と雨儀

国賓を迎える場合、必ず晴れの場合の計画と雨の場合の計画が準備されている。

例：昭和天皇大喪の礼警備

雨の場合、晴れの場合と異なり、テント、傘、毛布、カイロ等の準備が必要となるが、大喪の礼の前日、タイムリミットまで天気予報を確認し、曇（みぞれ）に対応した。

例：フォード大統領警備

フォード大統領が東京から京都へ新幹線で移動する際の警備を担当したが、当時の国鉄労働組合の反体制的な状況から、新幹線の運転妨害に備え、①ヘリコプター、②乗用車を準備した。これからの先行き不透明な時代にあっては、常に代案を準備するよう心掛けておかなければならない。

#### 8) 口頭命令は簡単明瞭に、復唱・復命の励行（参謀肩章の飾緒）

命令は、できれば文書で出すのが確実であるが、口頭で命令せざるをえない場合もある。口から耳への伝達がいかに間違いやすいかは電報ゲームをやってみればよく分かる。従って、口頭命令はできるだけ簡単明瞭に与えなければならない。口頭命令は間違えられやすいものであるから、必ずメモを取らせ、命令を復唱・復命させるようにしなければならない。参謀の軍服の肩章の飾緒の起源は、ナポレオンの参謀たちが命令をメモするために鉛筆を吊るした紐にあるといわれている。

#### 9) 任務付与

人材には、「人財（財産になる人）」、「人材（使い方で重宝する）」、「人在（ただいるだけ）」、「人罪（いるだけで罪になる）」の4種類があるが、危機時においては、全員に参加意識を持たせるように心掛けなければならない。そのためには全員にどんな些細な仕事でもよいから与えるようにし、遊兵をつくってはならない。頼りになる部下ばかりに仕事を命じたくなるもので、思わぬところで日頃の部下の評価が表に出てしまい、後で部下との関係がまずくなることもある。

#### (5) 組織管理

人間の危機予測能力というものは、けっして高いものではなく、悪い情勢判断をしたがらないものである。今回の湾岸危機における日本政府の対応を見ると、悪い情報は入っていなかったようである。偵察衛星で常時監視をし、イラクの軍隊動員の状況を知っていた米国すら、イラクの侵攻（湾岸危機）はないと甘い判断を下している。

しかし、米国は国内の意思を直ちに統一しサウジに出兵する等、その対応は迅速であったが、日本の対応はどうであったか。日本人の組織観の典型的なものは、官庁に見られる縦割り型である。

大部分の企業においてもそうである。地方都市へ行くと、高級クラブできえ企業系列別となっている。

日本の官僚はリードタイムを十分に与えると良い仕事をするが、非常事態のように持ち時間の無い場合はなかなか対応できない。予算の有無、法律による裏付けの有無、不作為、……書いてないことは全くやらない。良い話には「自分が、自分が」といって集まって来るが、悪い話には知らぬ顔をする。

これらの反省から内閣5室が設置されたのであるが、今回の湾岸危機では、それらが全く機能しておらず、縦割りの対応を行っている。一般的には「備えあれば憂いなし」と言われているが、今回のケースに関しては、「備えなければ憂いなし」と言えるのではなかろうか。

米国においては、インシデント（事件）・マネジメントとクライシス（危機）・マネジメントを明確に区別している。

例：イラン・イラク戦争中に米軍がイラン航空の飛行機を撃墜した事件  
インシデント（事件）として、担当課長クラスで処理。

例：イラクのクエート侵攻事件  
クライシス（危機）として捉え、副大統領を責任者とするタスク・フォースが対応。

湾岸危機発生以降の日本の行動を見ていると、日本の行動は、世界の主要諸国と明らかに異なっている。世界の主要諸国が今回の湾岸危機をクライシス（危機）として捉えているのに対し、日本では、インシデント（事件）として捉えられている結果ではなかろうか。

非常事態に対応するためには、前述のように、リード・エイジェンシー（責任官庁）とリード・エイジェント（責任者）を平時から決めておかなければならない。企業には過去の経験から、インシデント（事件）・マネジャーはいるのであろうが、クライシス（危機）についてはどうであろうか。クライシス（危機）の際には、経営トップが自ら責任者となって事に当たるべきであり、非常事態においては、指導者のリーダーシップが問われることになる。

## 1) 人事

「人はいるが、人はいない。」とよく言われる。前述のように、人には、「人財」「人材」「人在」「人罪」の4種類があり、そのほとんどが「人材」「人在」であると言われている。従って、人材の使い方が問題となる。

### ① プロジェクト・チーム制のすすめ

危機が長引くようであれば、正規の組織で対応すべきだと思うが、それが一過性のものであれば、プロジェクト・チームを組織し、対応するのがベターである。

### ② 年功序列より適材適所

非常事態においては、年功序列を排し、適材適所に徹すべきである。場合によっては、「抜擢人事」のみならず「降格抜擢人事」も必要となってくる。

### ③ 「何かになろうとする人」より「何かをしようとする人」

非常事態に遭遇すると「何かになろうとする人」と「何かをしようとする人」に分かれるものである。「何かになろうとする人」は、失敗を恐れ、何もしようとしない傾向がある。中には、「居なかったこと」「聞かなかったこと」にする人もいる。入院してしまう人すらいる。従って、非常事態には、「何かになろうとする人」は役に立たないので、「何かをしようとする人」を配置すべきである。

### ④ 「できた人（人格円満）」より「できる人」

また、非常事態に遭遇すると「できる人」と「できた人」にも分けることができる。「治世の能吏と乱世の雄」と言われるように、非常事態には、自ら判断し、実行できる人材が求められるのであって、調整能力の方に秀でた「できた人」は役に立たない。従って、非常事態には「できる人」を配置すべきである。

### ⑤ メリット・システムとインセンティブ（一本の電話）

非常事態担当組織（チーム）のメンバーへの心身に対する負担は過酷なことが多い。したがって、メリット・システムとインセンティブを考えなければならない。特別の昇給・昇格は他の者（非常事態担当組織（チーム）のメンバーでない者）との人間関係を悪くすることもあり好ましくない。金一封の形で支給するのが経験上、ベターと考えている。また、（電話一本でもよいから）トップからの激励の言葉も有効である。

### ⑥ 「二人の良将より一人の愚将」

ナポレオンがイタリア遠征軍の司令官として戦果をあげていた際に、ナポレオンの名声が上がるのを懸念した革命政府が、司令官をケラーマンとの2名制にしようとしたのに対し、ナポレオンが「双頭の鷲は禁物」といって、ケラーマンの就任を拒否した故事にあるように、組織にはトップが2人いたのではダメである。非常事態にあっては、米国のように、タスク・フォース・システム（副大統領が責任者）のように責任者は1人にすべきである。

例：企業連続爆破事件

過激派による三菱重工業ビルを始めとする連続企業爆破事件というのがあったが、当時、警視庁は公安部の他に刑事部にも捜査を担当させた。捜査は各部で全く別個に行なわれたため、刑事部が

民間に捜査協力を呼び掛けている最中に、公安部が犯人を逮捕するということになり、そのしこりが今日まで続いている。

## 2) 勤務評定

① レスリング（減点法）でなく、相撲（8勝7敗は勝ち越し）のルールで役所では一般的にレスリングのように減点法を採用しているが、非常事態においては、失敗はつきものと考え、8勝7敗は勝ち越しという相撲のルールを採用すべきである。

### ② 責任（負け残り責任論）

日本では一般に、責任の取り方は、役職上のペナルティに繋がりがちであるが、欧米では、失敗を最大限に生かすことが最大の責任の取り方である。非常事態においては、責任を果たすまで交代させないという「負け残り責任」方式で行うべきである。

例：皇太子および同妃殿下の沖縄訪問時の警備

両殿下が沖縄で戦没者慰霊碑に参拝された時、過激派による火炎瓶が投げつけられるという事件があった。当時、警察庁の警備課長の任にあったため、進退伺いを出したところ、時の警備局長であった秦野章氏より「両殿下の伊勢神宮参拝が予定されているから、そこで責任を果たすように」とたしなめられ、三重県警察本部長に転出することになった。

### ③ Creative Responsibility Sharing（1分30秒の責任）

非常事態においては、最終的には責任者が責任を取るようになるのであるが、いくら責任者が、「何かあったら自分が責任を取るから頑張れ」といってもダメである。各レベルの責任者に具体的な責任を示し、各自に各持ち場の責任を果たさせることが大切である。

例：皇太子および同妃殿下の伊勢神宮参拝時の警備

三重県警察本部長として、沿道の警備に当たった警察官に、両殿下が自分の前を通過する所要時間1分30秒については、各自の責任であることを指示し、警備を行った結果、無事、任務を果たすことができた。

## 3) 会議

非常事態においては小田原評定は禁物である。会議を長引かせてはならない。極端に言えば、会議室には椅子は要らない。会議の目的は、調整にあるのではなく、情報と基本方針を関係者の間で共有し、徹底することにある。そのためには、責任者には基本方針を早く決定する能力（リーダーシップ）が求められることになる。

#### 4) 広報

##### ① スポークスマン制

スポークスマン制を採用し、スポークスマン以外の者に勝手に（マスコミ）記者に喋らさないようにすべきである。スポークスマン以外の者は、「命令がなければ話せない。」と記者の質問をかわすことができる。

##### ② ネガティブ・リストが優先

広報においては、何を発表するかではなく、まず、発表してはならないことを最初に決めておくことが大切である。

##### ③ 記者会見十戒

(a) ウソは絶対禁物——ウソは絶対禁物ということは「本当のことを言え」ということではない。  
(b) 「知らない」と「言えない」——知っていることを「知らない」と逃げてはならない。「(今は)言えない」と言うべきである。(c) 知ったかぶりは禁物。(d) ミスリードしない。(e) 逃げない、待たせない——仮に発表することがなくても記者会見（ネガティブ記者会見）は開くべきである。記者も他社に抜かれるのではないかとの心配から解放され、当方を信頼するようになってくるものである。(f) 締切時間への配慮——新聞の締切時刻は、通常、午後1時と午前1時となっており、記者会見はこれに間に合うように行わなければならない。この時刻の直前に行えば、新聞記者も余分なことを調べる余裕がないので、各社ともほぼ同一の記事となるというメリットもある。(g) オフレコ・エンバーゴの活用——場合によっては、オフレコ・エンバーゴ（ある時まで記事にすることを差し止める）ということで、情報を流すことも必要である。(h) 資料提供。(i) (場合により) 率直な陳謝。(j) 最初の一言を選べ——記者会見における最初の一言が、その後の展開を急速に収束させることもあり、また、反対に拡大させることもある。従って、最初の一言には十分な注意を払う必要がある。

#### 5) 補給経理

##### ① 経理は先議事項

非常事態においては、まず予算がいくらあるのかを確認し、「費用対効果」を考え、どこまでやるのかを決めなければならない。

例：湾岸危機における日本の貢献策

どこまで出せるのか、どこまでやるのかを確認しないで小出しにした結果、40億ドルプラス90億ドルという大きな金額を約束することになり、それでも評価されないことになっている。

## ② 兵站学のすすめ

経理を決めると次は、食料、寝る場所、通信施設、駐車場等々の補給・確保という兵站（へいたん）ということになる。日本人はこの兵站を疎かにしがちである。

### 4. わが国の危機管理の問題点

#### (1) 日本企業の危機管理の問題点

##### 1) 企業の危機管理意識を高める程の脅威のなかった日本国内の社会環境

米国では一般的に各個人の権利意識が強く、多発する訴訟が企業の危機管理に大きく影響を与えてきた。一方、日本では訴訟が企業の危機管理を高める程の脅威には到っていない。

##### 2) 危機管理認識は低く、ポリシーも未確立

米国の多国籍企業は、海外における長い経験を通じて、多数の事件・事故にも遭遇してきている。従って、経営者をはじめとする構成員の危機管理に対する意識は非常に高い。また、危機管理に対する企業ポリシーも確立している。

一方、日本企業においては、海外進出の経験も浅く、高度成長期以来、売上高増大、対前年比の増が大切、成長優先という感覚が企業の経営風土に根ざしている。そのため、経営者をはじめ危機管理に対する認識は一般に低い。危機管理に対する企業ポリシーは確立していない。

##### 3) 危機管理の担当部署および責任者の不在

米国企業では、リスク・マネジメント問題に関する責任を含め、担当業務や担当責任は職務記述書で明確にされている。また、管理部門を相対的に重んじる経営風土から、管理部門的正確の強いリスク・マネジメント担当部署を好意的に捉え、危機管理問題の社内的コンセンサスをを得ることを容易にしている。

これに対し、日本企業においては、管理部門の社内的発言力は一般的に弱い。職務記述書はあっても形骸化している。危機管理責任の所在は明確でない。リスク・マネジメント担当部署さえ置いていない企業が多い。



## 4) “湾岸危機”にみる日本企業の危機管理に関する3つの問題点

報道によればわが国の「企業の危機管理対策」は次のような状況にある（日本経済産業新聞，1990年9月28日）。

「今回の中東危機で、日本人ビジネスマンやその家族もイラクで“人質”の状態に置かれている。「社長（頭取）100人アンケート」は海外における駐在員や出張者の安全管理に、企業がどの程度の対策を採っているかもあわせて聞いた。

アンケート調査によると、緊急時の社内連絡網は総数の81.4%（この間に回答をした企業の88.3%）が持っていると答えており、有事の際には通常とは違う特別の連絡経路を持つ企業が大多数を占めている。しかし、いざという時の対応マニュアルを持っているのは23.5%（同25.5%）と4社に1社に過ぎない。「マニュアルを持つ」をはじめ「専門のコンサルタントと契約している」「専任の担当者がある」「専門の常設組織がある」のいずれか一つでも該当する企業は総数の32.4%（同35.1%）と3分の1にとどまっている。「特別な対策はない」と回答した経営者も12.7%（同13.8%）いて、日本企業の危機管理もやや心もとない。

業種別に見ると国際化、現地化が進んでいる電機、自動車、商社、金融、それに原料の海外調達が多い食品などの業種が危機管理面で進んでいるようだ。これらの業種では回答に応じた企業の半数以上が緊急連絡網以外に、何らかの危機管理の施策を講じていると答えている。金属、エネルギーについてはほとんどの企業で緊急連絡網以外の対策は採られていない。同じ業種でも企業の国際化の程度によりバラつきがある。たとえば化学ではM&A（企業の合併・買収）などで海外進出を果たしている企業群は、連絡網以外にも何らかの対策を採っている。これに対し、国内マーケット志向が強い、もしくは海外販売などに商社など自社外のチャンネルを使っている企業群は「特に対策はない」。

「その他」を選んだ企業の具体的な内容には「ケース・バイ・ケースで最善の対策を施す」（自動車）、「必要のつど、臨時組織を編成して対応している」（金属）や、「現地の大使館、日本人商工会議所でそれぞれの対策と緊急連絡網を設けている」（機械）という答えが目につく。

今回、危機管理対策の強化拡充を検討中だ」と答えた経営者が20.6%（同22.3%）いた。中東危機を意識したと思われるが、人命にかかわる問題だけに、今後一層国際化が進む中で、抜本的な改善が望まれる。」

このような情報などから、日本企業の危機管理における問題点は3つに整理される。すなわち、(1) 危機管理問題に対するポリシーが不明確であること、(2) 企業内における危機管理問題の責任の所在が不明瞭であること、(3) 危機管理問題に関する専門組織や専任の危機管理担当者が設置されていないことである。したがって、社員の危機管理教育、危機管理に係わる情報収集と分析、マニュアル等の整備といった危機管理対策を行おうと思っても、十分な対応が実施できない現状にある。

## (2) 日本政府の危機管理の問題点

日本政府には緊急時に対する国家としての明確な基本ポリシーがないことが最大の問題点である。たとえば、外務省では、海外安全相談センターを設置し、情報提供を始めたものの、外務省独自で収集した情報が中心であり、省庁間の情報交換はほとんど行われていない状況である。OSAC<sup>9)</sup>のような官民合同の情報収集・提供活動も行われていない。1990年8月2日のイラクによるクウェート侵略に端を発した“湾岸危機”についても、2つの典型的失敗例が指摘できる。

その第1は、日本の指導者たちは湾岸戦争の勃発を予想できなかった。

その第2は、人質解放があって安心をして、これでよい方向に向かうという楽観的な観測（希望的観測）があった。また、アラブ人を知っているということが逆に働いたようだ。一方アングロサクソンの考え方は、ここでイラクをそのままにしたら、核の保有、軍事極大化によって石油の価格支配権を握られることになってしまうという危機意識を強くもっていた。これらの危機意識の差を読むことができなかった。

これらは、佐々淳行氏が指摘するように、リード・エージェンシーおよびリード・エーゼントが任命され、機能していたとすれば、防ぎえたのではと考えられる。

## 5. わが国の危機管理の在り方

### (1) 日本企業に望まれる危機管理対策

#### 1) 企業の危機管理ポリシーの明確化と専任者の早期設置

日米企業の危機管理の比較分析の結果から、各企業においては、まず企業活動の国際化、多国籍化に伴う危機管理の重要性をよく認識し、(1) 危機管理に関する企業ポリシーを明確にするとともに、危機管理問題に関する責任の所在を明らかにする必要がある。また、各企業が危機管理を行う上で、(2) 専門組織や専任担当者の設置は不可欠であり、社内外に対して危機管理の窓口を明確にする意味でも早期の設置が望まれる。

首藤信彦教授は、著書『巨大リスク時代の危機管理』（講談社、1989年）において、「危機管理組織の創設」(p.242)に触れ、(1) 社長、会長など経営のトップが責任をもつべきであるとしている。そして危機管理に際しての意思決定を明確化するため、「危機管理担当役員（CMD, Crisis Management Director）が企業のセキュリティのすべての局面、平時における環境モニタリング、危機

9) 海外安全に関する最高水準の情報を提供する官民合同の情報交換が不可欠であり、その趣旨に沿って1985年、OSAC (Overseas Security Advisory Council) は国務省内に設置された。OSAC のメンバーは、官民を代表する海外安全のスペシャリストたち(2名)から構成されている。OSAC の活動の概要は、(1) 海外安全問題に係わる文書、冊子等の発行、(2) 海外安全データベースの提供、(3) 安全小委員会の結成、(4) 海外在住の家族向けビデオの作成及び研究集会の設営、(5) 安全担当者育成プログラム作成などである。

管理教育、関係会社の指導、危機発生時における対応まで、一元的な責任と権限をもって対処する」ことを提言している。

## 2) 危機管理担当者に求められる日常の業務と緊急時の対応

危機管理において、担当者を設置することは最も重要なことである。しかし、担当者を設置しただけでは危機管理ができたことにはならない。危機管理担当者は日頃から危機管理問題に関する様々な活動を行っていかなければならない。また、危機が発生した場合には自社の損害を最小限に抑えるための対応活動を行わなければならない。そこで、危機管理担当者は日常の業務や緊急時の対応として、表4のような活動を行っていくことが望ましい。<sup>10)</sup>

表4 危機管理担当者に望まれる業務

業務の項目	危機管理業務の具体的内容
① 環境のモニタリング	危機管理担当者は、自社を取り巻く様々な環境について常にモニタリングする必要がある。そのため情報は、国内外の現地オフィスやマスコミからの情報はもとより、複数のコンサルティング会社の情報や現地視察による生の情報、他企業の担当者からの情報を収集し、多角的に分析していかなければならない。
② セキュリティ・プランの立案	企業の危機管理ポリシーを反映したセキュリティ・プランを立案しなければならない。セキュリティ・プランは、予防と危機対応のプログラムから構成される必要がある。また、ソフト、ハード対応の自社基準を設定していくことが必要である。特に、政情が不安定な国に拠点を持つ企業においては、エバキュエーション・プラン(脱出計画)を作成し、常に見直しを行う必要がある。
③ 危機管理マニュアルの作成	マニュアルは危機管理に関して責任をもつ支店長や関連会社責任者用と、一般社員用の2種類を作成する必要がある。責任者用は、自社の危機管理ポリシーや責任者の危機管理に関する責務などを明確にし、ソフト、ハード対応の基準および実施方法まで具体的に示したものを作成する。一方、一般社員用は基本的注意事項を簡潔に示した小冊子、パンフレット形式のものを作成してもよい。
④ 危機管理教育の実施	まず、危機管理について責任のある企業のトップや各支店長等を対象に実施する必要がある。内容は、自社の危機管理ポリシー、各責任者の責務などを中心に、一度事件や事故が発生すれば、企業の存続をも脅かす可能性があることを重ねて説いていく。また、一般社員の危機管理教育は、何年に1回かの研修などで行うだけでなく、日常から避難訓練などを通して実施していくことが望まれる。

10) 社会工学研究所『我が国の海外安全対策の在り方』(海外安全企業協会, 1989年) p.14を参照。

業務の項目	危機管理業務の具体的内容
⑤ 危機管理対策のチェック	危機管理担当者は、国内および世界各地のオフィスや施設において実施されている危機管理対策が適当なものであるかどうか、常にチェックしている必要がある。そのため、危機管理担当者自らが国内および海外の視察を頻繁に行い、常に現地の状況を把握し、的確な危機管理対策が実施されるかどうかを判定しなければならない。
⑥ 危機発生時の対応	企業のトップレベルでの対応が迫られるような危機発生時には、危機管理担当者を中心となって特別な対策チームを結成できるような体制を日常から確保しておくことが望まれる。また、危機管理担当者は実務レベルでのコーディネーターを努めると同時に、最高意思決定機関に対しても専門家の見地からの的確なアドバイスを行う役割を担っている。
⑦ 人的ネットワークの形成	危機管理担当者にとって最も重要なのは人的ネットワークづくりである。危機管理担当者は、危機発生時には政府関係諸機関や同業他社、社内各セクションなどとの調整を行う役割を担っており、日頃からこれらの関係者と信頼関係を築いておくことが重要である。また、危機管理にとって“情報”は最も重要な要素であるが、危機管理問題に関する情報の交換は個人的な信頼関係に負うところが大きい。そのため、自社内の各セクション、現地各拠点はもとより、外部機関（政府機関、警察、消防、コンサルティング、他企業等）の担当者と常にコンタクトを取り、個人的なレベルでの付き合いから人的ネットワークを形成することが必要である。

## 2) 日本政府に望まれる危機管理対策

### 1) 政府の危機管理ポリシーの明確化

わが国政府レベルにおける危機管理体制は、内閣官房内閣安全保障室を中心に整いつつある。しかし、わが国の場合、危機に対処するためのポリシーが明確にされていないのが現状である。かつてのクアランプール事件やダッカのハイジャック事件の時のように、「人命は地球よりも重し」という考え方で臨むか、米国のように「国際テロを第三の戦争形態とみなし、テロリストに対していかなる譲歩もしない。しかし、人質になっているアメリカ国民の救出には可能なあらゆる努力を行う」という態度で臨むか、政府のポリシーを明確にしておく必要がある。湾岸戦争は待たなしにそれを迫っていたと言ってよいであろう。日本の国際化の進展や国際テロの激化などを考えると、国民的な合意を得た明確なポリシーの形成が、急務と考えられる。

### 2) 情報・ノウハウの一元化と提供窓口の設置

米国においては OSAC やランドコーポレーションなどの官民一体となった組織があり、海外安全全般やテロに関する調査研究や情報・ノウハウの蓄積、提供を行っている。また、1979年以降5

官庁が統合し、「連邦危機管理庁」または「連邦緊急事態管理庁」(Federal Emergency Management Agency, FEMA) が誕生して、その機能を発揮している<sup>11)</sup>。

一方、わが国においては、危機管理に関する政府の情報やノウハウは、それぞれの関係官庁が個別に所有しているのが現状である。しかし、これらの情報やノウハウはそのまま民間に提供できない面もあることから、危機管理に関連する情報やノウハウを一元的に管理・提供する機関が必要である。例えば、国際テロや海外の犯罪に関する現地の情報をタイムリーにかつきめ細かに収集できる立場にある諸機関は外務省であり、これらの情報を分析できるノウハウを持っているのは主として警察庁である。難民救済のために自衛隊機派遣となれば防衛庁が、民間機派遣となれば運輸省が関係する。医師団を派遣となれば厚生省も絡むという具合である。そこで、これらの機関を横断的に結び、情報やノウハウを蓄積して、地方自治体や企業に提供する窓口(団体)が必要となる。また、この窓口となる団体は、単に政府関係諸機関と企業とを結ぶだけではなく、危機管理対応全般に関する調査研究や情報・ノウハウの蓄積を行い、関係者に提供していくことが望まれる。

### 3) 国際交流の推進と国際的情報ネットワークの整備

外務省、警察庁、法務省、防衛庁、運輸省、厚生省等の国際的な犯罪や国際テロに関係する諸機関は、海外各国のこれらの担当機関との交流を活発化し、日頃から緊密な関係を保ち、情報交換を行うことが求められる。このためには、各関係諸機関とも、国際的な情報交換を行うための情報ネットワークを整備していく必要がある。また、国内においてもこれらの情報を各関係省庁が共有できるように、省庁間の情報ネットワークを整備する必要がある。

### 4) 危機管理庁の創設および危機管理庁担当大臣の任命

湾岸戦争を始めとするクライシス・マネジメント担当役員の任命を危機管理組織の設置が企業に望まれることは、前述したとおりである。

わが国政府にとっても、危機管理担当の一元的組織(リード・エージェンシー)およびその責任者(リード・エージェント)たる危機管理担当大臣を任命することも研究し検討してみる価値があると思われる。

---

11) ジェリー・D. ジェニングズ、武井勲訳「リスク・マネジメントにおけるアメリカ合衆国連邦危機管理庁(FEMA)の役割」『インシュアランス損保版』(保険研究所、平成2年10月25日号)。“The Federal Emergency Management Agency Role in Risk Management (I), (II)”, *Japan Insurance News : December/January 1991 No. 101 and March/April 1991 No. 102* (Hoken Kenkyujo, Tokyo)