

平成 30 年 6 月 21 日現在

機関番号：34315

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2015～2017

課題番号：15K12989

研究課題名(和文) リスク管理のプラットフォーム

研究課題名(英文) Platform for Risk Management

研究代表者

真淵 勝 (Mabuchi, Masaru)

立命館大学・政策科学部・教授

研究者番号：70165934

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,500,000円

研究成果の概要(和文)：震災、津波、洪水、地崩れ、火山爆発、感染症、テロ、経済危機など多様なリスクについて、それぞれの分野のリスク管理について文献渉猟および専門家へのインタビューを通じてリテラシーを身につけた上で、その成果を執筆中の『公共政策』(有斐閣)のリスク管理の総論の部分および各論の各章に反映させる。

延長していただいた29年度にはとくに火山について研究を深めた。

研究成果の概要(英文)：After acquiring literature in various fields of risks such as earthquake, tsunami, flood, land slide, volcanic explosion, infectious disease, terrorism, economic crisis and so on through examining the related books and interviews with the respective experts, I will write and publish a book entitled "Public Policy" (Yuhikaku).

研究分野：行政学 公共政策

キーワード：リスク管理

1. 研究開始当初の背景

われわれは常に様々なリスクに囲まれ、ときにそれが現実化したとき危機に遭遇する。日本において、過去何度も大地震と大津波に襲われ、20世紀中に3度のインフルエンザ・パンデミックの災禍に巻き込まれ(1918年に世界中で猛威を振るったスペイン風邪は日本では「相撲熱」と呼ばれた)、戦前・戦後には金融機関の取り付け騒ぎが起こり、戦後には連続企業ビル爆破事件(1974年)のようなテロリズムの恐怖に陥った。

リスクが現実化した直後、各種の対応策を検討し、それらを講じる。しかし、時がたてば事件・事故は静かに忘れられ、対応策もおざなりにされる。そのようなことをわれわれは繰り返してきた。リスクはあくまでも確率として把握されるために現実感に乏しく、危機は滅多に起きないために緊迫感が薄いためであろう。そして、いつ現実化するともしれないリスクへの対応策は(かつての地震予知を例外として)、政治家には「票」に結びつかず、官僚には「予算」に結びつかない。その結果、過去からの学習が十分に行われていない状況が続いてきた。

本研究の目的は、様々な分野におけるリスク(地震・津波、新型インフルエンザ、金融危機、テロリズム)を横断する対応策を一定の様式に従って整理することによって、相互学習を可能にする「リスク管理のプラットフォーム」を作成し、リスク管理全般への関心を継続させる方策を提示することである。

学術的背景:それぞれの分野におけるリスクの発生メカニズムや対応策については研究蓄積が豊富にある。しかし、地震学者と公衆衛生学者が対話することはなく、金融におけるシステミック・リスクの研究者とテロリズムの研究者が意見交換をすることもない。リスク発生のメカニズムを解明し、対応策を講じるためにはそれぞれに高度の技術的知識が必要とされるためであろう。マニュアル・レベルの詳細な知識の共有は困難である。

結果と意義:しかし、たとえば、リスク回避にはどのような対応策があり得るか、あるいはリスク分散にはどのような対応策があり得るかというレポートリー・レベルでは相互に理解可能であり、相互に学習できる部分があるにちがいない。本研究はこのように専門化が著しいリスク管理の分野において、それらを架橋する「リスク管理のプラットフォーム」を構築することを目的としている。対応策の具体性をイメージとして示すならば、それは首相を初めとする政治指導者が頭に入れておくべき大まかな地図である。

このようなプラットフォームの構築、各リスクに関心のある者による絶えざる更新は、広くリスク管理への関心を継続させることになる。と考える。

リスク管理については、日本においてそれぞれの分野におけるリスクと危機に関する研究がなされてきている。

大地震の研究は1960年代に予知の研究から始まり、その後も地質学者による地層調査にもとづく地震履歴の研究、物理学者によるプレートの動きのシミュレーション、防災学者による減災研究など幅広い研究がなされている。

感染症は、国立感染症研究所においてバイオセーフティーレベル3までではあるが細菌・ウイルスの実験・研究が行われ、厚生省はWHOと絶えず情報交換を行っており、全国の保健所は感染症の予兆に目を光らせている。

金融危機は、金融庁が信用リスクや市場リスクを日常的にモニターしている。日本の金融行政は「護送船団方式」から離脱して、事前規制から事後規制に力点を移したとされるが、リスク回避のための事前チェックは行われ、その方法も常に研究・更新されている。

テロ対策などの安全保障は、現時点では不明なところが多いが、「2020年東京オリンピック・パラリンピック」の開催を控えて、各種の研究が開かれ、シンポジウムさらには展示会が開催されている。

日本も「水と安全はタダである」という時代から抜け出た感がある。

しかし、リスク管理への関心は、リスクが確率として把握され現実感に乏しいために、一時的である。その典型を二つだけあげておこう。

第一は、「東海地震」が近い将来起きるとの想定のもと、平成3年8月、国会の衆参両院に「国会等の移転に関する特別委員会」が設置され、平成4年12月には国会等の移転に関する法律が議員立法として制定したにもかかわらず、結局はその場しのぎで終わったことである。阪神・淡路大審査によって大地震への関心は一時覚醒したが、再び、低迷し、東日本大震災を迎えることになった。

第二は、平成21年6月WHOがインフルエンザの警戒段階を最高レベル「フェーズ6」に上げ、「パンデミック」を宣言、日本でもパニックが起きた。結局、このたびは被害がそれほど深刻でないことが判明した。しかし、専門家は第二陣が危険であると警告している。それにもかかわらず、何事もなかったように新型インフルエンザの脅威は忘れられている。

このような現状にあって、本研究「リスク管理のプラットフォーム」の斬新さは以下にある。

第一に、それぞれの専門分野の間での対話を助け、知識の共有を促し、相互学習を可能にすることを狙いとしていること(研究者間の相互学習)

第二に、それぞれの分野での危機は(幸いなことに)滅多に起きないが、分野を横断すれば(不幸なことに)相当な頻度で起きていることから、リスクや危機に対する国民の関心を一定レベル維持させ、リスク管理のための政策・施策の必要性に対する理解を深めさ

せることを狙いとしていること（国民の関心の継続）

第三に、首相、知事、市長に対して、閣僚にあっては所管を越えて、リスクおよび危機への対応策についてレパートリー・レベルの知識を提供することを狙いとしていること（政治指導者による事態把握の促進）

さらに第四として、リスク管理プラットフォームに、通常想定される「リスク回避」、「リスク移転」、「リスク逡減」、「リスク分散」および「リスク保有」に加えて、以下の対応策をリスク管理として捉えようとしていることをあげたい。

風評被害対応策 マスメディアの誤報や過剰報道による被害にどのように対処するか

記者会見対応策 マスメディアによる記者会見にいかに対応するか

リスク対応策の副作用への考慮 リスク対応策のためにとった方策がかえって好ましくない結果を招いた場合、あるいは招くおそれがある場合にどのように対処するか

ただし、これら3つは挑戦的萌芽である本研究では、注意点と位置づけるにとどめる。

## 2. 研究の目的

研究期間を通じて地震・津波、新型インフルエンザ、テロリズムおよび金融危機について、代表者と分担者が先行研究を涉猟・整理、関係者にインタビュー、意見交換を重ねつつ、プラットフォームに組み入れる。

本研究は挑戦的萌芽である。研究の有意性が確認できた後、リスク分野を火山噴火、豪雨、食中毒、貧困、食糧不足（例：1993年米不足）等に拡大して、プラットフォームをさらに充実したい。

## 3. 研究の方法

27年度は既存の対応策の整理に重点をおいた。具体的には、地震・津波、新型インフルエンザ、金融危機、テロリズムという4つのリスク分野における既存の対応策を「プラットフォームのたたき台」に沿って整理した。その際、既存の対応策を現実的かつ批判的な視点から見ることによって新しい対応策の考案に役立てるように留意する。

28年度は、27年度の既存のリスク対応策についての調査・整理・検討を踏まえて、分野横断的な相互学習を行った。同時に緊急時の指揮命令系統について状況を把握する。さらに、対象とするリスク分野を拡張する可能性を検討した。

延長申請した29年度はとくに火山噴火に焦点を当てて調査・研究を実施、プラットフォームの幅を豊かにした。

## 4. 研究成果

執筆中の『公共政策』（有斐閣）の火山に関する章において、桜島大正噴火を対象にした以下の問題提起を行い、研究を進めている。

1914（大正3）年1月12日午前10頃、鹿児島県の錦江湾にある桜島が大爆発した。この爆発によって、大隅半島と桜島は、現在のように陸続きになった。これ一つをとってもいかにすさまじい爆発であったかがわかる。

時の鹿児島県知事、谷口留五郎は13年後の1927（昭和2）年、発生時の感想を次のように書いている（鹿児島県編『桜島大正噴火誌』1927年）。

前日から頻繁に地震があつて、尋常事ではないと思つた。しかしまさか桜島の噴火するとは夢にも思わなかつた。実に突然の事で、甚だしく市民を驚かした。

この短い記述には、知事の思いとは全く別に、非常に重要な情報が込められている。

第一に、大噴火以前から桜島の周辺では大きな地震が頻繁に起こっていた。にもかかわらず、知事は桜島の大噴火を「突然の事」と受けとめていたことである。少なくとも知事は、頻発する地震と桜島の噴火とを「空間的」に関連付けていなかった。

第二に、当時も現在も日常的に爆発を繰り返している桜島が「まさか」大爆発するとは思っていなかった。少なくとも知事は、過去の経験から桜島周辺で起こっていた異常現象と、桜島の噴火とを「時間的」に関連付けていなかった。

論点を明確にするために、知事の感想を要約すれば、空間的な想像力の欠場がもたらした事態を「突然の事」と評価し、時間的な想起力の欠如がもたらした事態を「まさか」と論評しているのである。

このように書けば、知事を非難しているように聞こえるかもしれない。だが本稿は、後知恵から、知事を指弾することなどは目的としていない。また、知事が、現在いうところの「想定外」という時に言い訳がましく聞こえる理屈を捏ねているとも考えてもいない。知事という要職にありながらも所詮は個人である人物を、非難したところで得るものは何もない。重要なのは、知事が真摯な政治家であるとして、なぜこのような感想をもったのかである。

## 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔学会発表〕（計 1件）

真淵勝、日本行政学会、ポスターセッション「地方自治体の東京事務所の研究」2016年5月 分科会

〔図書〕（計 1件）

上川龍之進『電力と政治』上下巻 勁草書房 上巻 総ページ368p 下巻 総ページ366p

## 6. 研究組織

(1)研究代表者

真淵 勝

立命館大学・政策科学部・教授

研究者番号：70165934

(2)研究分担者

小西 敦

京都大学・公共政策大学院・専門職大学院特別教授

研究者番号：10431884

上川 龍之進

大阪大学・法学研究科・准教授

研究者番号：40346656

中村 仁

日本経済大学・経営学部(渋谷キャンパス)・准教授

研究者番号：50435252