

[目次]

危機管理の概念と類型

加 藤 朗
桜美林大学国際学部

和文要約

従来、行動科学、歴史学などのアプローチに基づいて危機にはさまざまな定義があった。しかも、その多くは、冷戦という時代を背景に紛争を前提とした、軍事に特化した定義であった。しかし、冷戦が終焉した今日、非軍事分野も含めた新たな危機の定義や概念が必要になった。本論では、ポールドウインの「獲得した価値に対する損害の低い蓋然性」という安全保障の定義を援用して、危機を「獲得した価値に対する損害の高い蓋然性」と定義する。この定義にしたがえば、危機管理の目的は、「獲得した価値に対する損害の高い蓋然性」をいかに低くするかにある。それは言い換えれば、安全保障の目的そのものである。つまり、危機と安全は裏腹の関係にあるように、危機管理とは安全保障の別の表現に過ぎない。

冷戦の終焉とともに安全保障が変化しているように、危機管理もまたは大きく変容している。危機管理の領域は軍事から非軍事すなわち政治、経済、文化、環境へと拡大し、またその主体のレベルも国家主体から超国家主体あるいは亜国家主体や人間主体へと拡大している。その結果、従来の危機管理が対象にしていた紛争だけでなく、最近ではたとえば環境汚染までもが危機管理の対象とされるようになった。しかし、危機管理で問われるべきは、結局のところ、管理すべき対象となる「獲得した価値」とは何かという問題である。

キーワード

危機、危機管理、脅威、安全、安全保障

はじめに

95年の阪神大震災そして地下鉄サリン事件や国松警察庁長官狙撃事件など一連のオウム関連事件を契機に、危機管理という言葉が一気に人口に膾炙し始めた。実際、『朝日新聞』のデータベースで85年から現在までの「危機管理」の使用頻度を調べてみても、その事実が裏付けられる。85年1月から冷戦が終焉した89年12月の5年間に危機管理という言葉が『朝日新聞』に用いられた件数は69件にすぎない。それに比べ、90年1月から94年12月までの5年間には、掲載件数が290件と4倍に増加した。そして、阪神大震災がおこった95年1月以降98年4月に至る最近の約3年間の使用件数は一気に1008件へと急増した。このように新聞記事からも、近年危機管理に対する関心がにわかに高まりつつあることがわかる⁽¹⁾。

ただし、日本におけるブームとでもいうべき最近の危機管理への関心の高まりは、正確には二度目である。第一回目は、73年の石油危機がきっかけとなり、80年代初頭まで続いた。実際、80年7月に『国際問題』が「危機管理の諸相」と題し、危機管理の特集号を組んだことがある⁽²⁾。その中で近藤三千男が「危機管理の意義と課題」で日本の危機管理研究の先鞭をつけた。同論文で近藤は、危機管理研究が当時、日本ばかりか欧米においても未開拓の研究領域であることを指摘している。その上で近藤は、現在の危機管理研究の問題意識にも通底する、軍事分野だけでなく非軍事分野も含む包括的な危機管理研究の枠組みについて論じた。また同特集号には非軍事分野における危機管理の事例研究として深海博明が「経済危機管理政策の体系とあり方」を論じている。残念ながら、日本ではその後本格的な危機管理研究は行われず、研究が中断した格好になった。その背景には、軍事分野における危機管理が実質的に安保条約によってアメリカに委ねられていたこと、また三矢研究以来日本では有事法制を含む危機管理研究が事実上タブー視されたこと、一方非軍事分野では経済危機管理が80年代のオイル・グラットによって必要が無くなったことなどが指摘できる。

最初のブームの時と同様、政府や企業、個人など官民を問わず人々が危機管理を話題にすればするほど、これまでも必ずしも明確でなかった危機管理の概念はますます不明瞭になりつつある。政府が危機管理を言う時、それは日米防衛協力の強化や有事

法制の整備など有事体制の確立、あるいは経済面では不況対策や金融システムの安定化さらには地震や台風など大規模災害対策であったりする。企業であればそれは、テロ、誘拐、恐喝などの犯罪対策や不良債権処理などの経営安定化策などである。また個人であればそれは、家庭や旅先での犯罪対策や株や貯金などの財産運用法といった内容になる。このように、今ではあらゆる分野でさまざまな人々がいろいろな意味で危機管理という言葉を用いるようになった。その結果危機管理とは何か、そもそも危機管理とは何か、ますます不鮮明になってしまった。

筆者は95年に同じ問題意識に基づいて冷戦後の新たな危機管理について論じたことがある。その拙論「冷戦後の新たな危機管理」⁽³⁾では、危機管理の概念を明確にするために、危機管理の領域を軍事分野と非軍事分野に大別し、非軍事分野に比べ危機や危機管理の定義が容易な軍事分野にのみ焦点をあてた。結論を言えば、軍事分野における危機とは紛争であり危機管理は本質的には紛争管理である。その定義に基づいて、冷戦後の新たな危機管理として低強度紛争(LIC:Low-Intensity Conflict)を中心とした多元的紛争管理が必要であることを考察した。

危機管理の対象が軍事分野に限定されている限り、危機管理を紛争管理と定義しても全く問題はない。しかし、この定義は非軍事分野とりわけ地震や台風などの自然災害や環境汚染の危機管理には適用できない。なぜなら、自然災害や環境汚染においては、そもそも管理すべき紛争が無いからである。危機管理が軍事分野よりむしろ非軍事分野でますます重要な問題になりつつある現状では、非軍事分野の危機管理をも包括するより広範な危機管理の定義が必要となる。この問題意識にたつて本論の目的は、「冷戦後の新たな危機管理」で論じなかった非軍事分野における危機管理を補う意味でも、軍事、非軍事を統合したより包括的な視点から危機管理の概念を定義し類型化することにある。

この目的のために本論では分析枠組みとして安全保障の概念を援用することにする。後に詳述するが、crisis controlとしての危機管理は元来、安全保障の一分野である。実際、危機管理は、もともとキューバ危機がきっかけになってアメリカを中心に研究が進められた核戦略の一種とって過言ではない。

危機管理はその後軍事分野だけでなく、非軍事分野にも応用されるようになった。たとえば企業ではリスクを保険でヘッジするという意味で用いられていた risk managementが、crisis controlの政策決定という視点を取り入れ、企業経営にともなう各種の危機を最小限にとどめる管理活動の意味にまで拡大されるようになった。ま

た災害対策にも、危機管理が応用された。そのことは、たとえば79年にアメリカでは、ソ連の核攻撃に備える民間防衛準備機関、地震やハリケーンなどの自然災害に対処する災害支援庁、他に連邦準備機関など五つの機関が統合して、軍事、非軍事あわせて危機管理にあたる連邦緊急事態援助庁（FEMA）が創設されたことから明らかである⁽⁴⁾。その結果危機管理は、冷戦時代には軍事分野に限定されていた安全保障よりも広範な概念となった。

冷戦が終焉し、今度は安全保障概念が軍事分野から環境問題や人権問題といった非軍事分野にまで拡大するようになると、安全保障は危機管理同様に非軍事分野をも取り込む広範な概念になった。その意味で、非軍事分野にまで拡大した安全保障概念は、非軍事分野をも対象にした危機管理を考察する上で、有効な分析枠組みといえる。

1. 危機の定義

危機管理論の第一歩はいうまでもなく、危機とは何かを定義することである。冷戦時代には危機の定義をめぐる研究者の間で数多くの議論が展開されてきた。しかし、議論の多くは軍事分野の危機に限定されており、非軍事分野の危機にもあてはまるより一般的な定義は今のところ見当たらない。本節では「不測の緊急事態」（『現代用語の基礎知識96年版』）といった危機の単なる語意の説明ではなく、危機管理論の出発点となる危機の定義を考察する。

1.1 従来の危機の定義

そもそも危機（crisis）は、ギリシア語の「分離」を意味する Krinein に由来し、元来、回復と死の分岐点になるような突然の決定的な病状の変化を示唆する医学用語であった。それが転じて危機は、一般的にはある安定した状態が否定的な方向へと急激に変化する「転機（ターニング・ポイント）」あるいは「決定的瞬間」という意味で用いられるようになり、現在では一般には「大変なことになるかもしれないあやうい時や場合」（広辞苑）という意味として定着した。

もちろんこうした曖昧模糊とした単なる語意の説明では、危機管理を議論するための共通の認識枠組みとはなりえない。議論の出発点となる危機の明確な定義が必要不可欠である。危機の明確な定義が論議されるようになったのは、前述のように、キューバ危機以後のことである。キューバ危機以後アメリカの研究者の間では危機管理が

対ソ戦略上喫緊の課題となった。そして、行動科学や歴史学など研究方法を問わず、危機の定義をめくりさまざまな議論が闘わされた⁽⁵⁾。

まず行動科学のアプローチをとる研究者の間では、ユニット・レベルおよびシステム・レベルの国際政治の二つの分析レベルに則して、危機が定義された。前者では政策決定過程における危機として「外交政策危機」、後者では国際システムの変容過程における危機として「国際危機」が想定された。

まず「外交政策危機」では、チャールズ・ハーマン(Charles Herman)の定義が基礎となった。彼は危機を第一に政策決定ユニットの最上位の目標に対して脅威を与え、第二に対応の時間を短くし、第三に状況の発生によって政策決定ユニットのメンバーを驚かせる(サプライズ)ような状況と定義した。この定義は、その後多くの研究者が批判的に継承していった。そのうちの一人マイケル・ブレッチャー(Michael Bretcher)は危機をこう定義した。「1)一つあるいはそれ以上の基本的な価値に対する脅威、2)限定された反応時間、3)軍事的敵対行為への関与の蓋然性の高まり」。ユニット・レベルにおける危機の定義で重要な点は、ユニットの「最上位の目標に対する脅威」や「基本的な価値に対する脅威」の「脅威」の概念にある。というのも「脅威」は安全保障の中核的概念であり、安全保障の分析枠組みを危機管理に援用する上で鍵となる概念だからである。

次に後者の「国際危機」には、「過程による定義」と「構造と相互作用の統合型定義」の二つがある。「過程による定義」は、国際危機を「対立的な相互作用が異常に短期間に集中しておこるターニング・ポイント」と定義している。一方の「構造と相互作用の統合型定義」は、国際危機を「システムの構造的な変数に影響を与えるプロセスの根本的变化を特徴とする状況」と定義している。システム・レベルにおける危機の定義で重要な点は、相互作用や構造によるシステムの変容という視点にある。この視点の導入によって、危機管理と安全保障の定義に共通する脅威の原因を、たとえば国家と個人の相互作用や国家や国際システムの変容に求める視点が開け、危機管理を安全保障の分析枠組みの中で論ずることができるからである。

もちろん、こうした行動科学アプローチへの批判は根強くある。たとえば歴史学のアプローチからは、「危機管理とは科学にはほど遠い技術(アート)である。アートにおいては、知恵、外交術そして鋭敏な判断といった政治家の伝統的な資質があるか無いかが決定的である」として、政治家や外交家のステーククラフトこそが危機管理の要諦であるとの批判が出されている。

歴史学派からのこうした批判は、行動科学の方法論や理論に対するある種の偏見に根ざしていると再反論を加えることは可能かもしれない。実際オレ・ホルスティ(Ole R. Holsti)は歴史学アプローチに対して「概念上の混乱、理論的欠陥、視点の不十分さ、歴史に対する鈍感さ」と批判を加えている。しかし、政治が指導者の資質に負っている部分は決して過少評価できない。それは、歴史上の偉大な政治家やそのステークホルフトを見れば明らかである。その意味で危機管理論において行動科学の理論的アプローチと歴史学の実証的アプローチは排他的ではなく協力的関係にななければならない。

実証や経験を重視する歴史学派の実証的アプローチによる危機管理論⁽⁶⁾はさておき、理論を重視する行動科学では「外交政策危機」および「国際危機」の定義を基礎に、さまざまな危機管理の理論構築が試みられた。ちなみジェームズ・リチャードソン(James L. Richardson)によれば、これまでに開発された理論は次の五つに分類できるといふ。

- 1)合理的主体の合理的判断を前提とする合理的選択理論
- 2)政策決定の心理的影響を考慮する心理学的理論
- 3)政策決定における官僚組織や政治的影響を考慮する政治的理論
- 4)バーゲニング理論に代表される相手との相互作用に着目する相互作用理論
- 5)国際システムの構造や過程に着目する体系決定理論

上記の五つのうち四つまでが基本的には「外交政策危機」に関わる政策決定に関連した理論である。冷戦時代には政策決定理論は、たとえばアメリカの対外政策を中心に核戦略論を展開してきたアレクサンダー・ジョージ(Alexander L. George)や危機時の小国の対外行動に焦点をあてたマイケル・ブレッチャーらによって発展してきた。その成果の一部は、軍事分野を超えて非軍事分野におよび、組織や企業の政策決定にまで応用されるようになった。実際、政策決定理論は国家を企業や組織、政治家を経営者や組織の長に置き換えると容易に企業の経営戦略決定やリーダーシップ論に応用できる。たとえばアーヴィング・ジャニス(Irving L. Janis)は、アレクサンダー・ジョージの政策決定理論を下絵に、国家ではなく企業や民間組織にも応用可能な危機時におけるより一般的な政策決定理論を構築している⁽⁷⁾。

このように一部の非軍事分野に軍事分野の危機管理論が応用されている。とはいえ、政策決定理論は本質的には、紛争から派生する「外交政策危機」や「国際危機」に対する危機管理論という意味で、やはり紛争管理論といわざるをえない。しかし、冷戦が終焉し、米ソの対立という大状況が失われた現在、紛争を前提にした危機管理だけ

ではわれわれの前に立ち表れている金融破綻、構造的暴力、人権抑圧、環境汚染などの非軍事分野のさまざまな危機を管理できない。そのために紛争を前提にしない新たな危機管理が必要であり、それには新たな危機の定義が必要不可欠である。

では、軍事、非軍事分野を問わず両者を統合した定義は可能だろうか。この問題を解決する上でヒントとなるのが最近非軍事分野にまで対象範囲を広げつつある安全保障である。以下では、新たな安全保障概念を援用しつつ、軍事、非軍事を問わない新たな危機の定義や危機管理の概念を考察する。

1.2 新たな危機の定義

安全保障概念も危機管理同様にこれまで軍事分野に特化していた。しかし、80年代頃から次第に軍事分野だけでない経済や環境などの非軍事分野にも安全保障概念が広がり、最近では人間の安全保障といったごく個人的な問題にまでその対象が広がりつつある。そのために新しい安全保障の定義や概念が求められるようになった⁽⁸⁾。そうした試みの一つに、デービッド・ボールドウィン(David A. Baldwin)の安全保障の定義がある。

ボールドウィンの定義は、安全保障研究基礎を築いたアーノルド・ウルファーズ(Arnold Wolfers)の定義がもとになっている。今から約半世紀前に当時の米ソ冷戦が激化しはじめる時代背景の中で、ウルファーズは状態としての安全(security)を次のように定義した。安全(security)とは「客観的には獲得した価値に対する脅威の不在」であり、「主観的には獲得した価値が攻撃されるという恐怖の不在」⁽⁹⁾である。その後、安全保障概念は、バリー・ブザン(Barry Buzan)が「未発達な概念」と評したように⁽¹⁰⁾、明確な概念規定もないままに言葉だけが一人歩きし、国家安全保障、国際安全保障、総合安全保障、経済安全保障、地球安全保障、人間の安全保障などさまざまな意味で用いられるようになった。その結果、危機管理同様に安全保障の概念もまた人口に膾炙するにつれ意味内容が曖昧になっていった。

このような状況を「無視された概念としての安全保障」と評したボールドウィンは、「脅威の不在」という曖昧さを払拭すべく、ウルファーズの定義を次のように再定義した⁽¹¹⁾。すなわち、安全(security)とは「獲得した価値に対する損害の低い蓋然性」である。もし安全を「獲得した価値に対する損害の低い蓋然性」と定義するなら、安全の対立概念である危機は次のように定義することができる。すなわち危機とは、

獲得した価値に対する損害の高い蓋然性である。このようにボールドウィンの安全の定義を用いれば、安全と危機は獲得した価値に対する損害の蓋然性の高低として定義できる。そして、獲得した価値に損害を与える原因が脅威である。以上の定義に基づけば安全保障 (security) は、獲得した価値に対する損害の低い蓋然性を高くしない方策と定義できる。一方危機管理は、獲得した価値に対する損害の高い蓋然性を低くする方策と定義できる。

ちなみに前述の「外交政策危機」は、獲得した価値に対する損害の高い蓋然性として説明できる。すなわち、チャールズ・ハーマンもマイケル・ブレッチャーもともに危機の定義として、「最上位の目標」や「基本的な価値」に対する脅威をあげている。これは、獲得した価値に対して脅威が損害を与えるという点で、本論の危機の定義と一致する。一方、本論では危機の定義に、「限定された反応時間」や、「軍事的敵対行為への関与の蓋然性の高まり」などは定義に加えていない。というのも、「限定された反応時間」は危機の本質ではなく、獲得した価値が「最上位の目標」や「基本的な価値」であり、しかも損害の蓋然性が高いが故に、否応なく短時間のうちに対応せざるを得ないからである。他方、「軍事的敵対行為への蓋然性の高まり」は軍事分野の危機にのみ当てはまる定義であり、非軍事分野の危機も統合した本論の定義に包含できる。

安全と危機そして安全保障と危機管理の関係をより具体的に説明するなら、ちょうど川の水 (脅威) にたとえることができる。川の水位が低ければ (安全) 洪水 (獲得した価値に対する損害) になる蓋然性は低い。一方水位が高くなれば (危機) 洪水になる蓋然性は高い。洪水にならないようにするには、何よりも水位を低く保っておく (安全保障) 必要があり、万一水位が高くなれば水位を低くするか損害を限定する (危機管理) 必要がある。

ウルファーズが安全を「主観的には獲得した価値が攻撃されるという恐怖の不在」と定義したことから明らかなように、獲得した価値に対する損害の蓋然性の高低として定義される安全と危機は主観に左右される。実際、川の比喻からも類推できるように、川の水が危険水位の半分の高さまで達した時、まだ半分までしか達していない (安全) とみるか、もう半分まで達した (危機) とみるかは、安全保障あるいは危機管理の主体の価値観によって異なる。これを蓋然性の問題として言い換えるなら、獲得した価値に対する損害の蓋然性が 50%、否、たとえそれが 1% であっても逆にそれが 99% であっても、その状態を安全とみるか危機とみるかは主体によって異なる。そして、安全とみるか危機とみるかによって、安全保障をとるか危機管理をとるか、

その対策は異なる。

安全保障と危機管理の相違点は、第一に安全の確保すなわち獲得した価値に対する損害の蓋然性を低くすることにおいて能動的か受動的か、あるいは原因療法的か対処療法的かという点にある。つまり、現状を安全とみる安全保障では対応への時間的余裕が生まれ、安全を確保するための能動的な方策や、損害の原因となる脅威を除去するといった原因療法的な対策をとることができる。他方、現状を危機とみる危機管理では対応への時間的余裕が無く、危機を回避し安全を回復するために受動的な方策や、脅威の除去ではなく損害を限定するといった対処療法的な対策となる。前述の川の例を用いれば、洪水の蓋然性が低く安全とみなせば洪水対策に時間的余裕が生まれ、たとえば洪水に備えて堤防高くしたり川幅を広げたりするなどの能動的な対策や、あるいは水位調整池やダムを造るなどしてそもそも川に流れ込む水（脅威）を減らすといった原因療法的対策が可能となる。他方、洪水の蓋然性が高いとみなせば洪水対策に時間的余裕が無いために、土嚢を積み上げるといった受動的な対策や、水害の恐れのある住民を非難させて損害を限定するといった対処療法的な対策となる。

第二は、脅威から守るべき価値の相違にある。価値は一般には威信、名声などの名誉価値と生存、健康、財産などの福祉価値がある。安全保障では、たとえば国家安全保障が国家の名誉や体制の護持および国民の生命や財産の保護を目標とするように、守るべき価値は名誉価値および福祉価値である。一方危機管理の場合には、守るべき価値は主として福祉価値になる。なぜなら「獲得した価値」のなかでも福祉価値の方が名誉価値よりも、往々にして「基本的な価値」とみなされ、それを守ることが「最上位の目標」として考えられるからである。それは、たとえば太平洋戦争で日本が無条件降伏を受諾し、あるいはイラン・イラク戦争でイラン・ホメイニ政権が敗北を受け入れたように、国家や国民の生存が国家の名誉や威信よりも優先されことである。ただし、個人の自殺のように時に生存よりも名誉が優先する場合があり、名誉価値と福祉価値は主体の価値観により相対的關係にある。とはいえ、危機管理の対象となる価値は、多くの場合「基本的な価値」とみなされる福祉価値である。

安全保障と危機管理には上述のような相違点はあるものの、獲得した価値に対する損害の原因となる脅威に対処し損害の蓋然性を低くするという究極の目標において、両者が変わるところは無い。そこで以下では危機管理を安全保障の文脈の中で考察することにする。

2 危機の原因

そもそも危機管理が対象とする危機の原因となる脅威にはどのような種類があり、またどのようにして生まれるのか。以下ではこの問題を、安全保障が対象とする脅威の分析を通じて考察する。

2.1 安全保障の主体と領域

伝統的な安全保障では、脅威は国家に対する外部からの軍事的脅威のみであった。したがって安全保障の主体は国家であり、安全保障は基本的には国家安全保障(National Security)であった。こうした国家中心的世界(state-centric world)観に基づく古典的な安全保障観は、冷戦後世界に顕著に現れつつある人間中心的世界(human-centric world)、多中心的世界(multi-centric world)あるいは文明中心的世界(civilization-centric world)の安全保障にはもはや通用しない⁽¹²⁾。国家中心の世界以外の地域では、脅威の種類も軍事的脅威のみならず、政治、経済、文化、環境などの非軍事的脅威へと多様化し、また安全保障の主体も国家のみならず個人、企業、組織、NGO、国際組織、国連などの非国家主体や脱国家主体へと多元化している。その結果、安全保障はその対象を軍事分野から非軍事分野へと拡大しつつある。それは同時に、危機も多様化し、危機管理の主体も多元化し、そして危機管理の対象もまた軍事分野から非軍事分野へと拡大しつつある。

これまでの国家中心の世界とは異なった新たな世界が表出してきた背景には、国民国家が機能不全に陥りつつあるという背景がある。

機能的に見た場合、国民国家は、安全共同体、政治共同体、経済共同体そして文化共同体の四つの機能を合わせ持った共同体である。まず安全共同体としての機能とは、共同体の成員たる国民の安全を守るために外敵の侵入を防ぎ国内の治安を維持することである。次に政治共同体としての機能とは、対内的には政府と国民の間の支配と従属の關係に正当性を与え、対外的には国際政治における至高の政治単位としての機能である。経済共同体としての機能とは、対内的には国民経済のための市場としての機能であり、対外的には国際経済の基礎的な経済主体の一つとして経済活動を行い、また国内経済と国際経済を調整する機能である。文化共同体としての機能とは、宗教、言語、歴史などをアイデンティティに共同体の成員を国民として統一する機能である。

現在、国家のこれらの機能が次第に低下しつつある。まず安全共同体としての国民

国家は、核兵器に代表される軍事技術の極限的な発達によって共同体の成員たる国民の安全を外敵の攻撃や国内の暴力から守ることが次第に困難になり、機能不全に陥りつつある。政治共同体としての国民国家は、国連や EU あるいは NGO(ゲリラ集団、犯罪組織、麻薬組織などの武装 NGO を含む)などの他の政治単位によって国内外において相対化され、機能不全に陥りつつある。経済共同体としての国民国家は、市場主義経済の世界化によって国民経済が相対化され国家から国内外の経済調整機能が奪われ、機能不全に陥りつつある。また文化共同体としての国民国家は、民族紛争や宗教紛争が多発していることでも明らかなように民族集団 (ethno group) や宗教集団などによって相対化され、アイデンティティ・クライシスを起こして機能不全に陥りつつある。

こうした国家の機能不全の結果、脱冷戦後の世界では、安全保障の主体が国家主体 (national actor) のみならず、EU や国連などの超国家主体 (supra-national actor)、民族集団や宗教集団あるいは企業などの亜国家主体 (sub-national actor)、個人としての人間主体 (human actor)、国際赤十字のような国際組織や NGO などの脱国家主体 (trans-national actor) へと多元化した。一方、安全保障の領域も安全すなわち軍事分野から、政治、経済、文化の非軍事分野へと拡大した。最近では地球を一つの有機体と見なす視点から、国家をはじめ非国家主体や脱国家主体をとりまく環境もまた安全保障の対象とする傾向が一層強まりつつある。

以上をまとめて、安全保障の主体のレベルを縦軸に、領域を横軸にとり、表にすると次のようになる。

領域	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
レベル	軍 事	政 治	経 済	文 化	環 境
超	国 家 主 体				
a					
e					
i					
m	q				
国家主体	b	f	j	n	r
亜国家主体	c	g	k	o	s
人間主体	d	h	l	p	t

a から t にはそれぞれ、安全保障そして危機管理が対象とする「獲得した価値に対す

る損害」の原因となる固有の脅威が存在する。以下では、aからtまでの脅威について個々に分析する。

2.2 脅威の概要

2.2.1 軍事領域

前述したように、従来の安全保障が主に対象にしていたのは国家に対する軍事的脅威(b)である。しかし、軍事技術の発達によって国家が安全共同体として機能不全に陥った結果、非国家主体や脱国家主体にまで安全保障の主体が多様化し、同時に多元化した主体に応じて脅威の内容もまた多様化した。そのことは、とりもなおさず、危機管理の主体も多様化し、そして危機の内容もまた多様化したことを意味している。

国家主体レベルにおける軍事的脅威とは、対外的には、ソ連のアフガニスタン侵略、イラクのクウェート侵略などの外敵の侵入であり、対内的にはテロやゲリラなどの反政府活動や内戦などの内部の武力活動である。しかし、国際社会の相互依存が深化した現在、こうした軍事的脅威は単に国家だけでなく国際社会(超国家主体)や企業(亜国家主体)そして個人(人間主体)にまで深刻な脅威となっている。超国家主体レベル(a)では、たとえばイラクのクウェート侵略が世界全体を巻き込む湾岸危機を引き起したように、相互依存関係の深化によって小さな紛争でも国際システムの変容を招くような国際社会に対する軍事的脅威すなわち前述の「国際危機」となる。亜国家主体レベル(c)では、たとえばイラン革命や湾岸危機あるいは最近のインドネシアの暴動に巻き込まれた企業のように、戦争、内戦、テロなどは企業や民族集団、宗教集団、政治組織などに対し軍事的脅威となる。人間主体レベル(d)では、戦争、内戦、テロなどが個人に対する軍事的脅威となる。

2.2.2 政治領域

政治領域においては、国家の機能不全すなわち国家の弱体化・破綻の過程だけではなく、逆に国家の建設・強化の過程でも各レベルにおいてそれぞれ脅威が生ずる。

まず超国家主体レベルにおける政治的脅威(e)とは、国際システムの不安定化である。国家の弱体化・破綻の過程にある文明中心的世界では、たとえばルワンダではツチ族とフツ族の部族対立から大量虐殺や内戦が絶えず、政府が国民を満足に統治することができなくなり、政治共同体の機能が麻痺している。同様に、90年代に入ってイスラ

ム原理主義勢力と軍事政権との対立が激化し一時期事実上の無政府状況に陥ったアルジェリアや、20年もの内戦が続き国家が破綻したアフガニスタンなども政治共同体としての機能を失っている。この結果、こうした地域から隣国や先進諸国に向けて大量の難民や麻薬が流出し、国際社会の安定に深刻な脅威を与えている。

他方、国家の建設・強化の過程にある地域、たとえば旧ソ連や旧ユーゴスラビアなど旧共産圏で顕著に見られる連邦崩壊後に新たに国民国家の建設が始まっている地域、そしてインドや中国などのアジア諸国あるいはイラク、イランなどの中東諸国のように国家を強化しようとしている地域、すなわちこれらの国家中心的世界では、古典的な国家間の権力闘争を原因とする地域の勢力均衡システムの不安定化が国際社会に対する脅威となる。たとえば98年5月に実施されたインドの核実験はパキスタン、中国などとの権力闘争の結果引き起こされ、核拡散が国際社会に深刻な脅威を与えた。

次に国家主体レベルにおける政治的脅威(f)とは、国内政治システムの不安定化である。これは、国家の弱体化・破綻の過程では無政府状況のように支配・服従関係が弱体化あるいは失われる。他方、国家の建設・強化の過程では独裁政権のように政府と国民の間の支配・服従関係が強化される。前者の例としては、共産政権が崩壊した直後のアルバニアの国民の大量流出や、90年代に入って一時期無政府状況に陥ったアルジェリアのように反政府テロと国家テロの激発などがある。後者では、政府による国民への支配強化や支配に対する国民側の反発などから支配・服従関係の正当性が失われ、国民の側からの意義申し立てが革命や反政府活動として表出する。たとえばパーレビ独裁政権に対する民衆の意義申し立てであったイラン革命や、軍部独裁政権への不満の爆発の結果であった光州事件、最近のインドネシアでのスハルト体制に反対する暴動などが典型である。

亜国家主体レベルにおける政治的脅威(g)および個人主体に対する政治的脅威(h)は、国家に対する政治的脅威と同様に支配・服従の構造から生ずる。それは、国家の弱体化・破綻の過程での政治システムの不安定化と、国家の建設・強化の過程での政府による支配の強化である。

前者の政治システムの不安定化では、企業や個人にとって、政治システムが安定化しなければ、とりわけ国内における司法機能が十分に機能しなければ、安心して企業活動を営むことも、また安定した生活をおくることもできない。それは、たとえば破綻国家アフガニスタンの現状をみれば、一目瞭然であろう。とはいえ、司法機能について言えば、たとえ先進国であっても犯罪が絶えないように、完璧な司法執行(law

enforcement)があり得ない以上、程度の差こそあれ、どこであれ常に犯罪の脅威はつきまとう。

後者の支配の強化は次のような政府による脅威となって表出する⁽¹³⁾。第一に、生存という福祉価値に対する物理的脅威。亜国家主体であれば企業の工場や事務所の閉鎖や物理的破壊や社会集団に対する物理的弾圧、個人主体であれば逮捕、投獄、監禁、拷問などによる苦痛、傷害そして死といった脅威である。第二に、財産という福祉価値に対する経済的脅威。企業や組織あるいは個人の財産の没収や破壊、あるいは企業の資産凍結や預金引き出し禁止といった資源利用の拒否などである。第三に、名誉価値である諸権利に対する脅威。企業設立の自由、集会・結社の自由、移動・居住の自由、思想・信条・信教の自由など市民的自由の否定や制限などである。第四に、名誉価値としての地位や身分に対する脅威。いわれなき降格や地位や身分に対する誹謗、中傷などである。

2.2.3 経済領域

超国家主体レベルにおける経済的脅威(i)とは、相互依存関係が深化した国際経済システムの不安定化である。たとえば、そもそも危機管理(risk management)のきっかけとなった1929年の大恐慌のような国際的な金融混乱や株の大暴落、日本で危機管理が叫ばれるきっかけとなった73年の石油危機のような国際流通システムの混乱、あるいは現在アジア諸国が苦しんでいる国際通貨不安などである。

国家主体に対する経済的脅威(j)とは、国内経済システムの不安定化である。これには、大別すると二つの原因がある。一つは、世界化した市場主義経済によって相対化され機能不全に陥った国内経済システムが国際経済システムに対応できず、その結果、たとえば現在の日本の金融ビッグバンによる金融危機のような経済的脅威が生ずる。今一つは、バブル経済の破裂による企業倒産の増加や経済政策の失敗による大型不況など、国内経済システムの固有の原因から経済的脅威が生ずる場合である。

亜国家主体レベルにおける経済的脅威(k)とは、国際経済システムや国内経済システムの混乱によって、あるいは企業自らの経営の失敗などによって被る経済的損失や倒産などである。同様に人間主体レベル(l)においても脅威は、内外の経済システムの混乱による失業や自らの財産管理の失敗などから被る経済的損失や破産などである。

2.2.4 文化領域

文化領域における脅威とは、レベルを問わず、それはアイデンティティー・クライシスである。

まず超国家主体レベルにおける文化的脅威(m)とは、国家のアイデンティティー・クライシスであり、それはサミュエル・ハンチントンのいう「文明の衝突」の脅威として表出する。これまで、国際社会における国家の行動原理は、基本的には国益であった。しかし、今後国家は国益よりもむしろ国家のアイデンティティーすなわち文明を行動原理とするというのがハンチントンの主張である。実際、紛争の個々の直接的原因は文明の相違ではないにせよ、文明の相違が紛争を激化させ地域国際社会を不安定化させている例が各地で見られる。

たとえば、イスラムと非イスラムの文明の境界線上では、次のような紛争が起こっている。中国における新疆ウイグル地区におけるイスラム教徒の漢人支配に対する抵抗運動、インドネシアにおける華僑の経済支配に対する地元イスラム教徒の対立、ヒンドゥー国家インドとイスラム国家パキスタンのカシミール領有をめぐる対立、ボスニア・ヘルツェゴビナにおけるモスLEM人（イスラム教徒）とクロアチア人、セルビア人の非イスラム教徒との民族紛争、スーダンにおける北部のアラブ・イスラム教徒と南部の黒人キリスト教徒との抗争、ヨーロッパ諸国におけるイスラム教徒移民と地元住民との対立などである。そして、何よりも問題となるのが、西洋文明対非西洋文明の衝突という構図である。歴史的にみても、西洋文明による非西洋文明の征服という非西洋文明側のトラウマが時に国家間の対立を激化させてきた。最近の例では、湾岸戦争当時の日米の嫌米、反日の感情のもつれが両国の経済摩擦、安保摩擦を激化させ、アジア地域の不安定要因となった。

国家主体レベルにおける文化的脅威(n)とは、国民のアイデンティティー・クライシスである。それは、国民形成の失敗の結果、民族紛争や宗教対立として表出する。いわゆる民族問題や宗教問題は多民族国家であれば、多かれ少なかれどの国家も抱える問題である。そして、たとえばアメリカのように大方の国は民族や宗教の差異を乗り越えて新たな国民というアイデンティティーをつくり出し、統合した国民を形成していく。しかし、一旦文化共同体としての国民国家が機能不全を起こしアイデンティティーが失われると、国民は分解、解体しその過程で民族紛争や宗教紛争が起こる。

たとえば旧共産国家ではソ連をはじめ旧共産国家では共産主義をアイデンティティーとするソ連人という国民の形成に失敗し、結局、エスノ・ナショナリズムに基づく

民族国家に分裂していった。その過程で、アゼルバイジャン、アルメニア、モルドバ、グルジアなどで民族紛争（エスノ・コンフリクト）が多発した。また宗教にアイデンティティーをおく国家も、宗教の相違が社会的差別を生み、宗教紛争の結果国家を弱体化あるいは崩壊させていく。前述のボスニア・ヘルツェゴビナの紛争は、民族紛争の側面の他に、イスラム教徒と非イスラム教徒との宗教対立という側面も持っている。またやはり前述の中国における新疆ウイグル地区のイスラム教徒やチベットの仏教徒と中国政府との対立も宗教にアイデンティティーを求める国民とそれを否定する中国政府との対立という側面を持っている。

亜国家主体レベルにおける文化的脅威とは(o)、集団のアイデンティティー・クライシスで、多くの場合、少数民族問題として表出する。北米のネイティブ・アメリカンは世界各地からの移民によってアメリカ、カナダで少数民族に転落し居留地に囲い込まれるなど社会的差別を受けてきた。中南米の先住民のインディオは現在も社会的差別の中で暮らしている。こうした差別に反発して、95年1月にはメキシコのチアパス州で先住民の農民による武装蜂起が起こった。世界中のほとんどの国が少数民族問題を抱えおり、低強度紛争(L I C)の原因となっている。

個人レベルにおける文化的脅威(p)とは、個人のアイデンティティー・クライシスである。冷戦が終わって自由主義対共産主義の対立が終焉すると、自由主義や共産主義に代わる新たなアイデンティティーが模索されるようになった。それは、たとえばイスラム教、ユダヤ教、キリスト教、仏教、ヒンドゥー教を問わず各宗教の原理主義、最近の民族紛争(ethno conflict)の原因となっている自民族中心主義(ethno-centralism)、ナチズムのような政治イデオロギーなどである。これらの新たなアイデンティティーを求める人々の動きが、時に社会の中で摩擦や紛争をの原因となっている。

たとえば、共産主義というアイデンティティーが崩壊した旧共産国家では、禁じられていたロシア正教のような宗教や各共和国の民族主義などに新たなアイデンティティーを求める人々が続出した。たとえば、ロシアでは、そうした人々のアイデンティティー・クライシスに付け込んでオウム真理教のような新興宗教が社会問題を引き起こしたのである。アイデンティティー・クライシスは、共産主義の崩壊といった特殊な状況下でのみおこるわけではない。現代文明にさらされている人々は常にアイデンティティー・クライシスの危険性を孕んでいる。新興宗教問題が絶えないのは、その表れである。

2.2.5 環境

環境的脅威には大別すると、脅威の発生原因によって人為的脅威と自然的脅威の二つに分けることができる。人為的脅威は、温暖化、オゾン層破壊あるいは環境汚染などいわゆる環境破壊によって有機体としての主体の外的あるいは内的環境を破壊し、主体に脅威を与える。一方自然的脅威は、台風、干ばつ、地震など社会システムや主体そのものに脅威を与える。両者には損害への対応において際立った違いがある。人為的脅威は、脅威そのものを除去するという原因療法的な対処以外に損害を限定する有効な手段はない。というのも損害の蓋然性を低くするためのダメージ・コントロールは、たとえば温暖化やオゾン層の破壊などには全くといってよいほど無効だからである。反面、自然的脅威は、脅威そのものを除去するといった原因療法的な対処策はとれない。したがって、もっぱら損害の蓋然性を低くするためのダメージ・コントロールが対処の柱となる。

超国家主体における環境的脅威(q)には、次のような二つの脅威がある。まず人為的脅威として、地球の温暖化、オゾン層の破壊、環境ホルモン、自動車の排気ガス、核物質、DDT、ダイオキシンなど有害物質による環境汚染など地球の生態系に対する脅威がある。他方自然的脅威には干ばつ、多雨、低温などの気候異常がある。気候異常が農産物の不作を招き、その結果飢餓難民が国境を超えて他国に流入し、国際社会の安定を乱す。たとえば、乱開発と異常気象の結果引き起こされた北朝鮮の農作物の不作は、朝鮮半島のみならず北東アジアひいては国際社会全体の安定に脅威となっている。

国家主体における環境的脅威(r)には、人為的脅威としてたとえば乱開発による環境破壊、有害物質による環境汚染など国内の自然環境に対する脅威がある。他方、自然的脅威には台風、地震、干ばつ、洪水などがあり、国民生活や社会システムに対する脅威となる。いわゆる治山、治水が政権の支配の正当性の証であったように、自然的脅威に対するダメージ・コントロールは今後も政権の支配の正当性の中核をなす。

亜国家主体レベルにおける環境的脅威(s)の人為的脅威には、環境汚染や環境破壊の脅威を被る場合だけでなく、逆に亜国家主体が脅威を与える場合の脅威もある。たとえば企業についてみれば、水質汚染や森林の乱伐などによる企業の生産活動への脅威がある一方、企業が環境汚染や破壊の元凶となり企業活動に社会的非難や制裁が加えられるといった脅威がある。他方自然的脅威には、たとえば台風、地震などによる工場や施設の破壊といった脅威がある。

個人レベルにおける環境的脅威(t)の人為的脅威には、たとえば水銀汚染やゴミ焼却場からのダイオキシンなど、環境汚染による健康被害がある。一方自然的脅威には、台風、地震など生命、財産に対する脅威がある。

おわりに - 安全の価値 -

危機管理の目的は、いかに獲得した価値に対する損害の蓋然性を低くするかである。この危機管理の目的には、獲得した価値は損害の蓋然性を低くするに値する価値であるという暗黙の前提がある。というのも、前述したように危機の語源が病状の変化を示唆する医学用語であり、危機管理が人命を救う医学のアナロジーとしてとらえられているからである。

しかし、実際に危機管理が対象とする価値は常に絶対的価値あるいはブレッツチャーのいう「基本的価値」とは限らない。人命でさえ状況によっては相対化される場合がある。前述したように、状況によってあるいは人によっては、名誉（名誉価値）の方が命（福祉価値）よりも重要と考える場合もある。あるいは、最近の例では、海外邦人救出のための自衛隊機の派遣がある。邦人の生命を守ることは絶対的な価値であるとの前提にたつて、政府は自衛隊機の派遣も含めたあらゆる手段をとろうとする。他方、憲法上の疑義や日本のアジア侵略の歴史などを理由に自衛隊機の派遣に反対する人々は、海外邦人の生命と憲法の順守やアジア諸国に対する歴史的反省を功利主義的に判断し、後者の方を優先する。

また危機管理によって守られる価値は、人命の他にも、たとえば平和や安定であったりする。人命同様に、状況によっては平和や安定もまた絶対的な価値とは必ずしも言えない。もし危機管理によって守られる平和や安定が、構造的暴力を内在化した平和や安定であれば、構造的な貧困や差別を受ける者にとって、それは守るに値しない。それどころか危機管理によって原状に復旧された平和や安定が、かえって貧困や差別などの構造的暴力を固定化することになる。

こうした問題が出てくるのは、結局のところ、危機管理の対象となる価値が主体によって千差万別であり、そしてこの千差万別の価値を一体だれが、どのような価値基準で絶対的な価値か、相対的な価値かという価値判断をくださるのが必ずしも明確ではないからである。たとえば現状に満足する者にとって現状打破はもじどうり危機であり、現状維持は絶対的価値である。他方、現状に不満を抱く者にとって現状維持はまさしく危機であり、現状打破こそが絶対的価値である。

こうしてみると、結局のところ、安全保障同様に危機管理が機能するか否かは、「獲得した価値」に対する主体の価値判断にかかっているといえる。それは、つまるところ、たとえば国家主体や超国家主体レベルであれば政治の問題であり、あるいは個人レベルであれば人生観の問題である。その意味で危機管理の本質は、決して政策決定の組織やその運用の方法といったハウツウの問題ではなく、危機管理を行う主体の価値観の問題である。

(注)

- (1)防衛学会の機関誌『新防衛論集』も1995年10月に、「国際紛争と危機管理」と題し危機管理の特集号を組んでいる。
- (2)「焦点/危機管理の諸相」『国際問題』1980年7月、No.244。
- (3)加藤朗「冷戦後の新たな危機管理」『新防衛論集』第23巻第2号。
- (4)FEMAについては以下が詳しい。西脇文昭「FEMA(連邦緊急事態管理庁)にみる米国の危機管理体制」『新防衛論集』1995年10月、第23巻、第2号。
- (5)アメリカにおける危機管理研究の概要については以下を参照。加藤、前掲論文。
- (6)日本では佐々木毅が、政治学の立場から危機管理を論じている。佐々木毅「危機管理問題をどう考えるか」『月刊治安フォーラム』1997年12月。
- (7)アーヴィンク・L・ジャニス『リーダーが決断する時』首藤信彦訳、日本実業出版社、1991年。
- (8)最近の新しい安全保障概念や研究動向について、以下が特集を組んでいる。「安全保障の理論と政策」国際政治学会編『国際政治』第117号。
- (9)Arnold Wolfers, "National Security' as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, Vol.67, No.4, December 1952, p.485.
- (10)Barry Buzan, *People, States and Fear*, Second Edition, (New York:Harvester Wheatsheaf, 1991), pp.3-12
- (11)David A. Baldwin, "The Concept of Security" *Review of International Studies*, 1997, 23.
- (12)国家中心的世界、人間中心的世界、多中心的世界、文明中心的世界の概念については、以下の拙論を参照。「脱冷戦後世界の紛争の背景と類型」加藤朗編『脱冷戦後世界の紛争』、南窓社、1998年。
- (13)この点については、ブザンが前掲書で、国家の個人に対する脅威について論じている。Buzan, *op. cit.*, pp.19-20.

Summary

Crisis has been defined in so various ways by behavioral, historical and other sciences. Most of definitions, particularly in the cold war era, are military oriented. Since the end of the cold war, however, a new definition of crisis and a new concept of crisis control has been required to cope with a looming new security environment, in which there is a non-military as well as military crisis.

In this essay, crisis is defined as a ' high probability of damage to acquired values' based on the definition of security as a ' low probability of damage to acquired values' by David Baldwin. According to this definition, the purpose of crisis control is how a ' high probability of damage to acquired values' can be lowered and kept as low as possible. It is just the same purpose of security. In this vein, crisis control is another aspect of security.

As a definition of security has been changing since the end of the cold war, a concept of crisis control has been also transforming in the post-cold war era. The field of crisis control is widening from military to non-military one, that is, politics, culture, economics and environment. In addition to widening fields, the level of actor of crisis control is extending from national to non-national level, that is, sub-national, supra-national or trans-national actor level. As a result, threats tackled by crisis control includes even non-military one like environment pollution as well as armed conflicts with which the traditional crisis control has dealt.

After all, how well crisis control works depends on how much important 'acquired values' is to crisis managers.

Keywords : crisis control, security, threat,