令和７年度　日本大学危機管理学部　公開講座　第１回

テーマ：「「危機管理の４段階モデル」から考える首都直下地震への対策」

開催日：令和7年7月20日（日）

講　師：日本大学危機管理学部准教授　佐々木　一如

講座の概要

本講座は、①過去の災害から学ぶ、②「危機管理の４段階モデル」、③クロスロードの３つの内容で構成された。以下、各内容について概要をまとめる。

① 過去の災害から学ぶ

過去の災害として、1995年1月17日に発生した阪神淡路大震災と、2011年3月11日の東日本大震災を取り上げた。

阪神淡路大震災では、死者数6,434名、行方不明数3名が犠牲となった。この災害は、典型的な都市型地震災害であり、人命救助活動や被災者支援では、行政活動の限界が露わとなった。災害情報収集も混乱し、政府の初動も遅れた。この地震災害では、自助や共助の重要性が明らかとなった。阪神淡路大震災では、多くの建物が倒壊し、多数の人々が生き埋めとなった。約35,000人が生き埋めとなったが、消防や警察、自衛隊によって救助されたのは、8,000人（22.9%）に過ぎず、残りの27,000人（77.1%）は近隣住民等によって救出された。この災害を契機として、自然災害への備えでは、自ら行えることは自ら対策を講じる「自助」、近隣住民やコミュニティ内で協力をして対策を講じる「共助」によって、発災直後の72時間を生き延びる備えをすることが求められるようになった。無論、政府による活動である「公助」も重要であり、被災者救助や支援において政府は中心的な役割を果たすが、その活動は、被災規模が大きくなればなるほど、限界に直面する。その事実を、政府自身が認識し、市民に準備と協力を呼び掛けるようになったのである。さらに、1995年はボランティア元年とも呼ばれるように、被災者支援や復旧・復興において、ボランティア活動の果たす役割にも注目が集まった。行政組織だけが、災害対応にあたるのではなく、市民やボランティア団体、民間企業など、様々な参加者が協働することの重要性が指摘されるきっかけとなった。

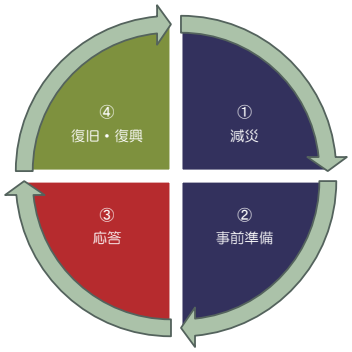
東日本大震災では、死者数15,900名、行方不明者2,520名が犠牲となった。この災害では、本州の岩手県、宮城県、福島県を中心とした沿岸部の地域で甚大な被害が発生した。被災した自治体の中には、役場の庁舎が流失してしまったり、首長や多くの幹部職員が犠牲になってしまったりし、発災直後に行政組織が機能不全を起こしてしまったケースもあった。三陸地方では、明治三陸大津波や昭和三陸大津波を経験していたが、その経験を伝承していた地域では、津波が襲来した低

地に住宅を建てないなど、過去の経験が活かされた事例もあり、災害経験の伝承の重要性がクローズアップされた。

②「危機管理の４段階モデル」

危機管理の４段階モデルは、1978年にアメリカの全米知事会が作成した、危機管理の議論を行う際の基本的な概念である。（１）減災（Mitigation)、（２）事前準備（Preparedness)、（３）応答（Response)、（４）復旧・復興（Recovery）の４つの段階から構成される。

図表 １　危機管理の４段階モデル



（１）減災の段階では、社会の財産、安全、健康に対するリスクが存在すると認められる場合に何をなすべきかを決定し、そのリスクを軽減するための計画を実行する。災害による被害の防止や軽減を目的とした、公共事業や施設の建設、規制の策定が行われる。（２）事前準備の段階では、非常事態への対応計画を構築し、組織の編成、計画の作成、情報管理、指揮・監督ルートの構築、連絡・通信手段の構築、警報・警告手段の構築、緊急時の広報手段の確保などを進める。さらに、人命救助、被害軽減のための災害救助訓練実施を定期的に実施し、来る災害に備える。（３）応答の段階は、緊急災害救助及び援助や想定される二次災害の予防、復旧計画への障害の軽減を実施する。この応答の段階が、一般的に、「危機管理」と認識される。（４）復旧・復興の段階では、まず、被災者に最低限の社会生活を保証するための迅速なライフライン復旧作業が行われる。その後、被害者が、通常の社会生活に復帰するまでの継続的な援助進められる。なお、この復旧・復興の段階では、物質的支援以外に、被災者や作業要員に対する健康面・精神面へのカウンセリング、経済面に関する相談という作業も含まれる。

この危機管理の４段階モデルが示していることは、危機管理とは、緊急事態への「対応」のみではないということである。予防・準備段階において効果的な対策が行われていなければ、応急段階での効率的な対応はなされない。特に、急に非常事態が発生した際、それ以前の「備え」が鍵となる。

③ クロスロード

クロスロードは、災害研究者によって開発された防災ゲームである。参加者とともに、決断が難しい課題に対して、どのような答えを出すかについて考えた。