

危機管理の欠如、阪神教訓に抜本改革

大災害を生きる(2)

2018/9/8 2:00 | 日本経済新聞 電子版

国民の命と生活を守る——。それは国や自治体が担うべき根源的で最優先の仕事のはずだ。1995年の阪神大震災で危機管理の欠如を自覚した政府は、大災害などに対する初動対応の抜本的な改善に取り組んだ。それでも2011年の東日本大震災では様々な「想定外」に直面し、災害大国としての試行錯誤はいまも続いている。

95年1月17日の朝。戦後初の震度7を記録した阪神大震災の発生から数時間たっても、首相官邸や国会の緊張感はまだ乏しかった。村山富市首相や閣僚らは主にテレビ中継を通じて被害の状況を知った。自民党幹部は会合で「関西でなんか大きな地震があったらいいね」と人ごとのように談笑していた。

災害が一定規模を超えると停電と通信網の破壊で「ブラックアウト」と呼ばれる情報途絶が起きる。自衛隊は被災府県の知事からの災害派遣の要請を待ち、本格的な出動が大きく遅れた。倒壊家屋での救助が進まないうちに、漏電による火災が広がって追い打ちをかけた。死者の数は6434人。政府と与野党に絶望的な重い空気が漂った。



初動の遅れは誰の目にも明らかだった。政府は小里貞利地震対策相に災害復旧の陣頭指揮をとらせた。村山首相は震災の1年後に突如として内閣総辞職を表明。村山氏はのちに退陣理由の一つとして、地震対応への痛恨の思いを口にした。

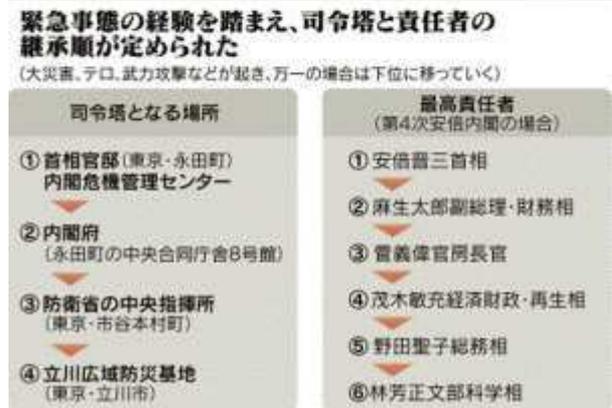
「救えた命がもっとあった」。政治家も官僚もその教訓を胸に一体となって制度改革に乗り出した。まず緊急時に情報をどこに集約し、危機管理の専門要員をどうするか。

96年に旧首相官邸の内閣危機管理センターが稼働し、98年に内閣法を一部改正して「内閣危機管理監」を創設した。2002年に新官邸の地下に危機管理センターが完成し、24時間体制を支える設備と人員が大幅に強化された。首相が指揮できなくなったり、官邸が使用不能になったりした場合の継承順位も定めた。

自衛隊法には実は制定当初から知事らの要請がなくても災害時に動き出せる「自主派遣」（第83条2項）の仕組みがあった。防衛省・自衛隊はその活動の基準をはっきりさせ、被災地の写真や映像を首相官邸などに伝送する装備を充実させた。

緊急時の各府省庁の動きは、03年11月に「緊急事態に対する政府の初動対処体制について」を閣議決定して明確にした。自然災害、原子力災害、大規模テロ、ハイジャックなどの対応をマニュアル化し、首相官邸に駆けつける「緊急参集チーム」の顔ぶれを事象ごとに定めた。

11年3月の東日本大震災は、一連の制度見直しが終わった段階で起きた。直ちに自衛隊や海上保安庁などの航空機が離陸。被災地の状況だけでなく沖合から迫り来る大津波の映像も政府内ですぐに共有された。地道に取り組んできた建物や社会基盤の耐震化も効果が確認された。



だが大津波が「想定外」の規模で岩手、宮城、福島各県など沿岸部を襲い、甚大な被害が出た。自衛隊の派遣は1日最大で10万7千人規模に及び、米軍も救援に加わった。東京電力福島第1原子力発電所の重大事故で放射性物質が周辺地域に拡散し、警察や消防、自衛隊などが命懸けの作業を強いられた。

震災対応に携わった菅直人内閣の閣僚の一人は、後にこう振り返った。「あれだけの地震の揺れでも、人や建物の被害はかなり抑えられていた。津波と原発事故さえ無ければ結果は全く違っていた」。死者1万5896人、不明者2537人。福島県には原発事故による帰還困難区域がまだ広範囲に残っている。

空前の震災対応でもたらされた被災者保護などの新たな教訓は、その後の対応に生かされた。16年4月の熊本地震で、安倍政権は最大2万6千人規模の自衛隊派遣を即決。水や食糧、衣料品は自治体の要請を待たない「プッシュ型」で被災地に送った。それでも緊急物資は県庁や市役所などに山積みになり、住民の手になかなか届かない「ラストワンマイル」の壁が立ちはだかった。

高橋清孝内閣危機管理監は平成の時代に強化された災害対応について「当初は警察、消防、自衛隊、海保という実動の省庁が連携した救助活動に重点をおいた。熊本地震からは支援物資の供給、被災者への情報提供など全省庁を含めた取り組みが動き出しつつある」と評価する。

一方でこうも強調した。「自然災害の対策は練度が増した。しかし首都直撃の大災害、大規模なサイバー攻撃、新型インフルエンザのパンデミック（大流行）などが起きれば、様々な事態を想定して準備しているとはいえ、対処が難しい」

危機管理に完成形はない。6日には北海道を震度7の揺れが襲い、広域停電が起きた。住民保護の観点で最も機能する自治体の規模は。危険地域の集団移転を進めるべきか。交流サイト（SNS）を緊急時の状況把握に生かせないか。取り組むべき課題は多い。（坂本英二）

■証言 折木良一・元自衛隊統合幕僚長が語る

平成の時代は災害の数も規模も昭和と比べて小さくなった。阪神大震災をきっかけに防災訓練の頻度が増え、自衛隊は即応体制を考えた。ヘリコプター

など情報収集を強化するための装備が陸海空を含めて徐々に整備された。

自衛隊は東日本大震災で10万7千人体制を作り込み、統合任務部隊も初めて設けた。米軍は1万6千人規模で「トモダチ作戦」に立ち上がってくれた。初動は良かったが、組織を機能的にどう動かしていくかで戸惑いながら対応した。原発事故の対応を内側でやるとは想定しておらず、シビアだった。国は体制作りが遅く、米国との情報交換も問題があった。



折木良一 防衛大臣政策参与 元統合幕僚長

阪神や東日本を経験してみて、災害派遣への取り組みが有事や紛争時に役に立つと思うようになった。国民の保護には国家レベルの意思決定や関係省庁、警察や消防、自治体との連携が必要となる。災害派遣にしっかり取り組むことで、防衛の任務にも資する。

自衛隊は平成になって海外任務が加わり、大規模災害にも対応して仕事を国民に認知してもらえた。自衛隊への評価や期待はありがたいが、これからは能力の限界も訴えていかねばならない。

東日本大震災では当時の北沢俊美防衛相に「自衛隊は10万人派遣して大丈夫か」と聞かれ、「防衛警備などを差し引くと12万～13万人が限界だと思います」と答えた。予想されている大地震が広域に起こったら、10万人体制でもどうしてもない部分が出てくる。

国全体で公助、自助、共助の考え方をもっと取り入れていくべきだ。首都直下地震や南海トラフ地震などは「有事」だと考えて準備していく必要がある。それでも計算通り、訓練通りとはいかない。何が起こるか分からない部分に対応していかねばならない。

キーワード

■ 内閣危機管理監

阪神大震災や地下鉄サリン事件などを踏まえ、1998年に橋本内閣は内閣法を改正して「内閣危機管理監」を新設した。国家的な危機に際して寄せられる情報を集約。被害状況を踏まえて首相らに助言し、関係機関に指示を出す。各府省庁トップの事務次官より一段上の位置づけとした。大規模災害だけでなく、北朝鮮のミサイル発射や原発事故、ハイジャック事件、海外での邦人人質事件など様々な緊急事態に対応する。よほど重要な公務がなければ「JR山手線の外側には出ない」のが慣例となっている。初代の危機管理監には元警視總監の安藤忠夫氏が就いた。



首相官邸と公邸

■ 5強6弱

阪神大震災で初動が大きく遅れた反省を踏まえ、政府は災害や事件が一定規模を超えれば関係機関が自動的に動き出す仕組みを作った。2003年に決めた初動対処体制実施細目は「東京23区内で震度5強以上、その他の地域で震度6弱以上の地震が発生した場合」に、関係機関の局長等が指示を待つことなく首相官邸の内閣危機管理センターに集まるよう定めている。警察や消防、自衛隊も直ちに情報収集と人命救助に出動し、その後の新潟県中越地震、東日本大震災、熊本地震、北海道地震などでも政府対応の基点となった。



地震で石垣が崩れ、大きな被害が出た熊本城（2016年5月）

■ トモダチ作戦

米国は東日本大震災の発生を受け、空母ロナルド・レーガンや揚陸艦、海兵隊特殊部隊などによる大規模な被災地支援に乗り出した。同盟国への「トモダチ作戦」と名付け、1日最大で1万6千人の人員を投入。仙台空港の復旧、被災者の救援、学校の補修など活動は多岐にわたった。2015年の日米間の防衛協力指針（ガイドライン）の再改定では、大規模災害をめぐる協力を初めて明記した。16年の熊本地震では米海兵隊の新型輸送機MV22オスプレイを投入し、その後も災害復旧に積極的に協力している。



ロイター

■「防災省」構想

近年の大災害の頻発を受けて、自民党では災害対応を専門的に担う「防災省」の設立構想が浮かんで消えている。現在任命されている小此木八郎防災相は国家公安委員長と兼任で、手足となって動くスタッフも限られている。石破茂元幹事長はかねて米国の災害対応で各機関の動員、調整を一手に引き受ける連邦緊急事態管理局（FEMA）のような専門機関を設けるべきだと提唱している。安倍政権は2015年に防災省構想について「必要性は見いだしがたい」との見解をまとめ、党内の賛同者はなお少数にとどまる。



「防災の日」に官邸に入る小此木八郎防災相（1日）

本サービスに関する知的財産権その他一切の権利は、日本経済新聞社またはその情報提供者に帰属します。また、本サービスに掲載の記事・写真等の無断複製・転載を禁じます。

Nikkei Inc. No reproduction without permission.