

講演会報告

政治主導下の日本の危機管理体制の再構築

—東日本大震災直前の神大危機管理セミナーの思い—

務台 俊介

3月11日に東日本大震災が起きた。それに対する震災対応で評価を上げた人々と評価を下げた人々の差が際立っている。消防、警察、自衛隊、医療関係機関といった現場の初動機関は大変な評価を得た。DMATと呼ばれる災害時医療チームは、発災直後各地から現地に駆け付け、応急救護の任務に当たった。松本市の相澤病院のチームは、発災のその日に既に現地に駆け付けている。その調整員を務めた相澤病院所属救急救命士の中込悠氏の現地滞在1週間の話を神奈川大学の私のゼミ生徒ともに聞いたが、現地の問題点と課題が的確に整理・把握されていた。

消防機関は、この日の為に備えていた全国の緊急消防援助隊が、早いタイミングで整然と現地入りし、被災者救助に大きな力をふるった。本来の消防の役回りではない福島第一原発の整然とした放水に関しては、東京消防庁の皆様が、スーパー・ポンパーという連続的に大量の水を注入できる設備を用いて、被爆の恐怖と戦いながら、国民の期待に応える活躍を行った。

地方自治体の対応も組織立ち整然としている。例えば茨城県は、JCO臨界事故の経験を踏まえ、冷静でスマートな被災対応を行い、特に原発災害に対しては、慌て、狼狽する政府をむしろたしなめながら対応した感がある。

自衛隊が大量の部隊を投入し、救助、遺体捜索に献身的な活躍をしたことも忘れてはならない。米軍第七艦隊も空母ロナルド・レーガンを擁し、「トモダチ作戦」を遂行してくれたことも、日本国民に日米同盟に意義をしっかりと脳裏に刻み込ませた。

各種ボランティア組織が、多方面の活躍をしたことは言うまでもない。阪神大震災以降の災害時ボラ

ンティアの成長は目を見張るものがある。

個々の災害対応組織が、本来の機能を発揮し、国民の尊敬を集める対象となっているのに対し、本来これらの機能を束ね、支援すべき政府・与党の評価は著しく低い。朝日新聞の連載記事「プロメテウスの罠」はそのことを刻明に証明している。

大規模地震、巨大津波に加え、運悪く原発の被災という事態があったことを差し引いても、政権中枢の危機管理能力が大きく問われる事態を招いたことは紛れもない事実である。原発問題が注目を集めるに至り、官房長官は原発一本やりの対応に特化してしまった。本来全体を見通すべき立場の人が、各論にのめり込んでしまった。しかものめり込んだ結果は、専門性の欠如や見通しの甘さから、国内ばかりか国際的な輿論を買う対応となってしまった。

一生懸命やっていることは分かる。しかし、如何にもバランスと判断が悪い。無理もない。危機管理については、全くの素人なのだから。素人ならば素人なりに、専門家に任せなければならなかった。しかし、民主党政権は「政治主導」を標榜していた政権であった。国家の最大に危機において、意気込んで自ら政治主導を行おうとした。そして、このことが国家的危機に臨み、その危機をより深刻なものにしてしまった。

今回の原子力発電事故で広島型原爆20個分の放射性物質が飛散したと指摘されている。初動の対応が問題の深刻さを深めたと言っても過言ではない。し





核力発電の危険性、放射能汚染の被害、福島原発の事故、日本の未来、
— 環境問題と政治の未来 —

かし政府は、放射性物質の拡散を様相するSpeedhiの予測を隠し、高線量にも住民を避難させず、2カ月後にメルトダウンがあったと発表。事故後明らかになった稲藁を媒介する全国的なセシウム牛の広がり、情報が与えられなかった農家や農水省の責任ではなく、政府中枢にあったと言わざるを得ない。

本来の政治主導とは、政治家はどっしりと構え、それぞれの専門分野の専門知識を持った人たちの知見を最大限引き出し、その持つ能力を最大限発揮させることにより国家的利益を守ることにある。「専門知識を持った人」とは、多くの場合には官僚組織であることもある。しかし、民主党政権は、その官僚組織を敵視した。事務次官会議を廃止し、各省間の調整機能を著しく阻害した。各省に入り込んだ政務三役といわれる政治家群がその役目を果たせばよかったが、「お勉強中」の彼らにその能力を期待するのは無理であった。そのために、国家の歴史上最大の危機の局面において、官僚組織が政治主導の元に、「指示待ちの姿勢」に立ってしまった。その隙間を運命の神は無慈悲にも突いた。

官邸の指示がなくても各省庁は被災者支援・復旧策を準備していた。しかし政務三役の「政治主導」が障害となってことが進まなかった。官邸・政務三役の機能不全で対応が遅れた。政務三役に無断で仕事をやってはいけない「不文律」下でも、叱責覚悟で官僚機構は黙々と対策を練ったが、政治主導下での実行ができない。結果として、非常災害対応の際に、政治主導下の真の政治不在という「政治災害」の様相を呈してしまった。

米国には、危機管理に関して、「プロアクティブの原則」というものがある。大規模な災害が起きた

場合のトップに立つ者の行動原理であり、彼の国では組織のトップにはこの行動原理が徹底的に叩き込まれる。災害が大規模であればあるほど、情報がかえって入らない。その際に、トップに立つ者はどのようなスタンスで危機に臨むべきか、という判断基準である。

一つは、「疑わしき時には行動せよ」、二つ目は、「最悪事態を想定して行動せよ」、三つ目は、「空振りは許されるが見逃しは許されない」というものである。

今回の原子力災害に関する米国の対応を見ていると、このプロアクティブの原理が貫徹していることが分かる。しかし日本はどうであろうか。結果から見ると、「疑わしいので行動せず」、「大丈夫だろう」という楽観の下に行動し、「(機材投入の)時機を逸し、決定的なチャンスを見逃した」ことになったことは否定できない。

非常時の備えを怠り、非常時に頼りにすべき組織を痛めつけ切り刻んだ付けが、わが国最大の危機管理が必要とされる局面で、その矛盾を露呈したことは否めない事実である。

しかし、ここにて、問題点ははっきりとした。我が国政府の弱点は、トップマネジメントにある、ということである。個々の機関の動きは称賛されこそすれ、非難を加えるところはない。非難さるべきは、政治家の資質とその対応である。

これを是正するために、我々は、危機管理能力を有する政治家の資質を高めることが必要である。しかし、これは「言うは易く行は難し」、「百年河清を待つ」である。その場合必要なことは、仮に政治家がトップマネジメントの面で機能しない場合で

も、的確に危機管理対応をこなせる制度・組織を作り上げなくてはならない。

米国にはFEMA（連邦危機管理庁）という組織がある。クリントン政権下で大いに機能した組織がブッシュ政権下でその機能の低下を指摘された。職員数2600名、災害予備役4000名を擁するこの政府の危機管理組織の機能は大いに参考になる。他方で、FEMAに相当するわが国の危機管理組織は、職員が非常に少ない中で内閣官房、内閣府、消防庁に分かれ、役割分担と調整機能が不分明である。

今回の大反省を踏まえ、我々は真面目に今後更に見込まれる大規模災害に備えた危機管理体制の在り方についても幅広い知恵を集めた議論を始めなくてはならない。

奇しくも東日本大震災発災の2日前に、神奈川大学法学研究所では「米国の危機管理の現状と日本の防災体制」と銘打ち、元FEMA危機管理官のレオ・ボスナー氏の講演会を開催した。結果的に絶妙のタイミングの企画となった。

ボスナー氏には、民主党政権下と共和党政権下の



ボスナー氏とともに

下での米国の危機管理体制の変遷を説明しながら、日本の防災体制に関するアドバイスを頂戴した。

実は、ボスナー氏は、10年ほど前に1年間、マンスフィールド財団の奨学金で日本に滞在し、日本の防災体制をつぶさに観察し、その評価をレポートにまとめた経緯がある。私はそのレポートを邦訳し、『高めよ！防災力』（ぎょうせい、2004、2011年改訂）の一部として出版した経緯もある。米国の防災制度運用に通暁し、かつ日本の防災体制についても詳しく、日米の比較を通じて我が国に対する的確なアドバイスを頂ける方である。

東日本大震災の経験を踏まえ、今後の復興と並行して、重厚で機能的な米国危機管理組織の経験を踏まえ、日本の危機管理体制の充実にも関心が向かうことは必定である。その意味でも、今回のボスナー氏の講演は、時宜を得た意義深い講演であった。我々はこの講演に込められた日本の危機管理体制をより良いものとする趣旨を、樺のように繋いでいかなくてはならない。

（法学部教授）



2011年3月9日の講演会の模様