

日本の危機管理の現状と課題

SI-PI 推進室 シニアエキスパート 椎橋 建夫

ポストコロナ時代の重要政策課題の一つとして再考されるべきなのが、緊急事態対処のあり方ではないか。自然災害で繰り返された政府の初動対処の遅れや混乱が今次コロナ禍においても顕在化した。いかにすれば、迅速、的確、柔軟な対処ができるようになるのか。

パンデミックの再来、気象災害の激甚化、首都直下・南海トラフの巨大地震、サイバー・フィジカル攻撃。これらが複合する事態も否定できない。災害のたびに個別法制を対症療法的に見直す^{びほう}弥縫策ではもはや対処できない。そうした指摘がより現実化しつつある中、危機管理の原点に回帰して、政策パラダイムの転換を図る必要があるのではないか。

本研究では、そのためになされるべき抜本的な検討に備え、議論の前提として認識すべき事実と課題の整理を試みた。以下、そのプロセスと概要を紹介する。

1. キーワードと論点

危機管理組織のあり方で必ず引き合いに出されるのが、米国連邦緊急事態管理庁（FEMA：Federal Emergency Management Agency）である。そこでまず FEMA の特徴とされるキーワードから論点を立ててみると以下になる。

1.1 オールハザードアプローチへの転換

日本では、災害を起因事象別に所掌する省庁が個別計画に基づき縦割りで対処している。米国では、災害の種類や規模、対応組織を問わず、一つの組織行動原則に基づき対処（オールハザードアプローチ）している。

1.2 ファンクショナルアプローチの採用

日本の防災計画では、組織に対策を固定的にひも付けているが、想定外の事態に直面すると資源の割り振りに身動きがとれなくなる傾向にある。米国では、緊急時に発揮すべき機能を規定し、項目ごとにコーディネーターとして連邦政府内の調整に取り組む責任省庁を割り当て、政府全体として効果的に動くための連携を図るようにしている。

1.3 インシデントコマンドシステムの導入

米国では、現場での総合調整システムを標準化して

いる。連邦政府、州、自治体でも採用され、相互の連携を容易にする。教育／訓練プログラムの基盤にもなり、多数の専門家の育成を可能にしている。

日本には、標準となるシステムはない。危機管理が一時的な職務として扱われ、専門家はほとんどいない。

2. 事実の確認と課題の認識

上記の論点に対して、実情はどうなっているのか。どのような議論や検討がこれまでなされてきたのか。組織、法制、情報システム、教育訓練のあり方に絡め、事実確認と課題認識の整理を進めた。

2.1 緊急事態対処の組織体制と根拠となる法制度

OECD の調査によるとオールハザードアプローチを採用している加盟国 75% の中に日本はいない。しかし、国の危機管理を担う内閣官房は、緊急事態を「国民の生命、身体、財産に重大な災害が生じる、または生じるおそれのある事態」と定義し、大規模自然災害、重大事故／事件、新型感染症などの他、武力攻撃事態でも避難誘導、被災者救助などは所掌範囲とする。オールハザードアプローチの構えをとっていないわけではない。

ただし、戦後の日本に最も大きな犠牲・損失を強いたのは大規模自然災害であり、「防災」が中心となった。内閣府（防災）と内閣官房が主導し、関係省庁を入れて初動体制が生まれ、災害対策基本法と個別法を根拠に対策がとられた。新型感染症では厚労省と内閣官房が主導するが、自然災害と同様に対策は個別法による。

2.2 緊急事態対処のあり方の検討・提案・議論

両事態について、現場の基礎自治体、広域自治体と政府を結び、同時に実働機関や指定公共機関などにも広がる状況報告と指揮命令の系統を整理してみると、当然のことながら極めて複雑であることが確認される。

緊急事態の布告や宣言は、事象ごとの根拠法で応急措置が規定されているものの、共通の内容が多い。私権制限を伴う厳しい強制には踏み込まず、発出にも慎重で、3.11 原発災害と今次コロナ禍に限られる。

各行政機関は、被災の教訓を生かすべく担当分野の改善に取り組んできた。皮肉にも法体系が複雑化し、

