

安全保障を 考える

ここに掲載された意見等は、執筆者個人のもので、本会の統一の見解ではありません。

自治体の危機管理とわが国の安全保障について

— 国民の避難について考える —

研究班 田邊揮司良

1. はじめに

自衛隊を退職後、東京都で危機管理監を3年半務めた。幸いにも都内では大きな災害はなかったものの、全国的に頻発した大規模水害、土砂崩れ、局地豪雨などの気象災害、震度7を記録した2016年熊本地震や2018年北海道胆振東部地震などの大規模被災地への支援対応に当たるとともに、北朝鮮による3回の核実験に伴う放射能モニタリング、29回の弾道ミサイル発射などへの対応を行った。この間、これらが首都東京で発生したらと常に頭の体操を繰り返すとともに、これら災害対応から得た教訓を、東京都の危機管理体制の見直しに反映した。また、大規模テロ発生時における国民保護、原子力発電所事故からの近隣住民の広域避難受け入れ、大規模水害発生前の大規模広域避難の検討をはじめ、東京2020年オリンピック・パラリンピック大会のセキュリティ対策などを通じ、国や他自治体、都内基礎自治体（区市町村）、関係機関、都庁内部局など多くの組織との連携を図る中で、自治体の危機管理上の課題とわが国の安全保障上の課題が、現行の政治（行政）体制や制度、組織文化に起因し、共通している部分が多いのではないかと感じた。

首都東京は、人口減少期のわが国においても、その集中は未だ止まっていない。超過密都市への世界や国内、近傍地域内からの人や物の流れは、交通渋滞、通勤ラッシュの課題

を常態化させている。さらに、未だ残る火災危険度の高い木造住宅地域、地盤が弱く液状化や洪水被害が予期される標高ゼロメートル以下の低地帯に多くの住民が生活をしている。また、関東大震災、東京大空襲などの大規模な災害を受けてから百年近く経ている。過密化した人口を収容している、未だ大規模な災害の洗礼を受けていないタワーマンションなどの高層ビル、地下鉄網や地下街、さらには高度な交通網や通信インフラにより維持されている都市機能など、利便性の陰に潜むリスクへの評価には実績がない。社会がグローバル化した中で、わが国の中心地が被害を受けることは、経済成長が停滞気味であるわが国の国力そのものの衰退につながりかねないことは、多くの専門家からも指摘されている¹。

危機発生時には、普段から抱えている課題や、準備できていない弱点が一気に噴き出し、行政は混乱し国民はパニックに陥る。これは何も大規模災害などには限らない。冷戦構造が崩壊し約30年、ハイブリッド戦や超限戦など、戦争に至らない手段をもって徐々に領土や領海を拡大する国家の台頭は、政治体制や平時の法制度の違いなども含め、国家間の対立を顕在化させている。平時なのか有事なのか定義できないグレーな状態に、今後、政府や地方自治体の危機対応は困難さを増す。

昨年末策定された新たな防衛大綱（以下「31大綱」という。）において、国民の保護における「避難施設の確保」について記述された。政府、防衛省・自衛隊は、国家安全保障戦略のもと防衛力整備を進めるとともに、2015年平和安全法制整備の中で、事態対処法に存立危機事態への対応が新設されたが、国民を護ることについては、事態認定は政府、住民避難の対応は自治体の役割として国民保護法において整理されたままである²。一方、1995年阪神淡路大震災、2011年東日本大震災、2016年熊本地震では「安全神話の崩壊」「想定外」と言われ、事前の減災対策や住民の「自助・共助」の重要性の意識向上などの対策が図られているが、昨今の異常気象に伴い激化する豪雨災害や、大規模災害などで広域にわたる住民の避難やその調整の現状を考えれば、その実効性に疑念が残る。本論文では、大規模災害時の住民避難や武力攻撃事態等発生時の国民避難の課題を総合的に捉えて、その具体的対応策について一案を提示する。

2. 地方自治体の危機管理と総合安全保障

¹ (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査委本部「リスボン地震とその文明史的意義の考察」、2015年3月、P1、P69-70、P80-81、P93

² 2003年制定の事態対処法では、武力攻撃事態等として、武力攻撃事態と緊急対処事態が定義された。その後、2015年の平和安全法制整備において、事態対処法に新たに存立危機事態が加えられたが、直接攻撃や物理的な被害から国民を守る観点からは必要な体制を整備済として、国民保護法は改正されていない。

1) 地方自治体の危機管理の広がり と 課題

a. テロ・サイバーなどに起因する災害対応

自衛隊OBや同年代の方々からは、「防災監」ですかと、よく言われた。実際は「危機管理監」なのだが。1995年の阪神淡路大震災以降、全国の自治体で防災対応部署の強化が始まった。東京都は、同年に地下鉄サリン事件への対応などもあり、自然災害や大規模事故等に起因する災害に、災害対策基本法の枠内で自治体に対応する局長クラスのポストとして危機管理監が設置された。それ以降、武力攻撃事態や緊急対処事態発生時の住民の避難などを定めた国民保護法の成立や、新型インフルエンザの流行にともない特措法が制定され、パンデミックへの全般対応も求められるようになった。また、小笠原諸島近傍での中国漁船の不法活動への対応³や、北朝鮮の弾道ミサイル発射対応など、外交や安全保障に直結する対応も増えてきている。

近年は、情報通信技術（ICT）社会に対する新たな脅威としてサイバー攻撃が頻発しており、情報系のみならず、社会インフラ制御系の被害は大規模な災害に拡大する可能性が大きい。また、過去にも多くの事例⁴はあるが、災害時の流言飛語が、現代ではインターネット上で拡散することが常態化するとともに、海外へも、海外からも発信され、早期に否定、あるいは正しい情報発信をしなければ、人命救助・救援の優先順位、復旧・復興の程度やそのスピードにも影響を及ぼしかねない。流言飛語やサイバー犯罪などはハイブリッド戦や超限戦に含まれる一手段であり、危機管理の対応範囲は複合・多様化している。

b. 大規模化する災害などへの対応

30年以内に70～80%の確率で大規模地震が予想されている。南海トラフ地震では、津波などによる約32万人の死者とともに、発災1週間後において広域にわたり最大約950万人の避難者（避難所滞在者は最大約500万人）の発生が見積られている。さらに、地球環境変化による異常気象により、将来大型台風が都市部のゼロメートル地帯に大規模浸水被害をもたらすとの想定で、東京では最悪約260万人の事前避難について、国やその出先機関、関係自治体などと検討が進められている。また、原子力発電所の再稼働審査においては、最悪の事態に備えた住民の広域避難計画が必要とされ、自治体間の調整が進められている。災害多発国であるわが国では、阪神淡路大震災以来、一自治体では収まらない規模が大きい災害が頻発しており、その対応の実態からも基礎自治体を基本とする災

³ 『小笠原・伊豆諸島周辺海域における外国漁船への対応について』、平成26年12月25日、東京都総務局・産業労働局

⁴ 災害教訓の継承に関する専門調査会報告書「1923 関東大震災【第2編】」、内閣府、平成20年3月、P179-181

害対応に限界を感じるとともに、国民保護訓練では未だ計画されていないが、武力攻撃事態時の大規模な被害への対応、その際の広域自治体（都道府県）をまたがる住民の避難の実効性の確保において、国と地方自治体との連携に課題は多い。

2) 総合安全保障としての危機管理

a. 安全保障の枠組みの拡大

1980年、大平内閣において、外交・防衛に加え、経済分野を安全保障と一体のものとしてとらえる総合安全保障の概念が提唱され、同時に大規模地震対策も国家盛衰に重大な影響を及ぼすとしてその政策の一環とされた⁵。一方、治安については、日本の警察機関の優秀さにより懸念がないとされ、当時は総合安全保障の政策には含まれていなかった⁶。

1995年阪神淡路大震災以来、自衛隊による災害対応は、平時の実質的任務として国民の期待が高まるとともに、東日本大震災においては、普段の警戒監視体制などの防衛任務との調整を図りつつの対応や福島第一原発事故対応における政府レベルでの日米連携や米軍との共同オペレーションが実施されるなど⁷、安全保障と一体のものとなっている。一方、地下鉄サリン事件や世界同時多発テロを通じて、国家ではない組織や個人が国家安全保障に直接影響するようになり、治安分野が世界的に安全保障分野と共に総合的に取り扱われるようになった。近年は、ロシアのクリミア併合などハイブリッド戦で見られるように、重要インフラ、金融システムなどへのサイバー攻撃が一つの手段として用いられており、セキュリティ対応の成否がそのまま安全保障の危機となる事態だ。

このように総合安全保障の概念に様々な事態を含むべき時代になってきたが、それに対応する法律は、事態別に制定され、複合事態やそれらと安全保障とのバランスなど、現場で危機対応に当たる実施機関の多くを他の組織に依存せざるを得ない地方自治体にとって、普段からの連携や情報の共有などに課題を抱えている。

b. 防衛大綱にみる危機管理との関係

平成7（1995）年に策定された防衛大綱（08大綱）では、冷戦構造崩壊の国際情勢の変化や、わが国周辺の国際政治構造や国内諸情勢が変化しないという前提において（自衛隊の主たる任務がわが国の防衛であることを基本）、阪神淡路大震災、地下鉄サリン事件などを受け、防衛力の役割の一つとして「大規模災害等各種の事態への対応」を位置づけ、大規模な自然災害、テロリズムによって引き起こされた特殊な災害などに、自治体からの

⁵ データベース「世界と日本」：『総合安全保障研究グループ報告書』、1980.7.2

⁶ 五百旗頭真 日本防衛学会 2018 年秋大会「防災と危機管理」、2019 年秋刊行予定

⁷ 磯部晃一：『トモダチ作戦の最前線』、彩流社、2019.8.20、P67-144

要請等により、関係機関との密接な協力の下に対応し、民生の安定に寄与することが示された。

平成16(2004)年に策定された防衛大綱(17大綱)では、米国の9.11テロにみられる国際テロ組織などの非国家主体の脅威、大量破壊兵器や弾道ミサイル拡散の進展への対応が求められるとともに、北朝鮮の動向、中国の軍事力増強や海洋における活動拡大などの国際情勢の変化を受け、安全保障政策は、我が国自身の努力、国際社会との良好な協調関係の確立、同盟国との連携強化を統合的に組み合わせていくことが示された。また、わが国に脅威が及んだ場合に、政府が一体となって統合的に対応することが明示された。その中で、自衛隊、警察、海上保安庁等の関係機関の適切な役割分担と緊密な連携、各種災害への対応、2003年制定の武力攻撃事態法を受けた国民保護法における、警報の迅速な伝達をはじめとする各種体制整備と、国と地方公共団体の相互連携が示された。

平成25(2013)年に策定された防衛大綱(26大綱)では、グローバルな安全保障環境下で米国の影響力の相対的な変化により世界が多極化していること、領土や主権、海洋における権益等をめぐり、純然たる平時でも有事でもない事態、いわばグレーゾーン事態が増加する傾向にあること、さらには宇宙、サイバー空間の安定的利用など、多様かつ広範な安全保障上の課題や不安定要素に、一国のみでは対応が困難であると示された。その中で、軍事部門と非軍事部門の連携と多国間協調や、政府の危機管理体制の強化による政治のリーダーシップにより、政府一体となったシームレスな各種事態への対応が強調され、一段と官邸の情報集約体制や各省庁の総合調整態勢が強化されている。一方で、「総合的な防衛体制の構築」においては、統合的な防衛力整備と統合運用が協調されたが、自治体と相互連携で実施する各種災害への対応や国民保護については引き続き整備と前大綱との変化は見られない。この官邸機能の強化については、その後の政府の災害発生時などの初動対応の素早さと、各省庁の総合的な現地対応など、被災した地方自治体にとっては心強い一方、国と地方自治体の危機管理体制や能力に格差が広がってきているのも感じた。

31大綱では、我が国を取り巻く安全保障環境は、パワーバランスの急激な変化、宇宙・サイバー・電磁波領域の利用領域の拡大、グレーゾーン事態やハイブリッド戦、最先端技術による戦闘様相の予見困難性などにも触れ、想定以上に格段に速いスピードで厳しさと不確実性を増しているとして、脅威の現実を踏まえた措置を講ずる必要性を示した。それを受けた「総合的な防衛体制の構築」の項においては、国民保護の体制の強化に続き、「地方公共団体と連携して“避難施設の確保”に取り組む」という、新たな具体的政策が盛り込まれた。また、「電力、通信といった国民生活に重要なインフラやサイバー空間を守るた

めの施策を進める」と、国民の保護について政府として総合的に取り組む姿勢が示された。

3. 国民の避難について考える

1) 主として自治体における住民の避難施策の現状と課題

a. 国民保護訓練のさらなる充実が必要

武力攻撃事態対処法成立の翌年、国民保護法が制定され、武力攻撃事態等発生時に、自治体は住民の避難と、被害の応急復旧対応を実施（被害者の救命・救急処置は、事態認定前と考えられ、通常の業務あるいは災害対策基本法の枠組みで対応は可能）することとなった。国民の保護（避難）の流れは、事態発生時に対策本部長から事態の現状や予測、武力攻撃が迫り又は事態が発生した地域に対して警報を発令し、都道府県を通じ各市町村に伝達、国民に周知される（国民保護法第44～47条）。また、住民の避難が必要な場合は、総務大臣を通じて、関係都道府県知事に避難措置を講ずるよう指示がされる（同条52条）。その際、対策本部長は、避難が必要な地域、避難先となる地域（経路地域を含む）、関係機関が実施すべき措置を示すと共に、離島の避難住民に対する運送への配慮がなされることになっている。

一方、全国で国と連携しながら自治体毎に実施している国民保護訓練は、大規模テロ等緊急処理事態に対するものが主だ。事態認定までの調整や現場での被害者対応、認定後の避難指示まで、基礎自治体をまたがる避難調整は広域自治体で実施するものの、広域自治体をまたがる避難場所の調整訓練には至っていない。より実効的な訓練とするためには、被害地域の想定だけでなく、被害地域外の安全情報（認定）と移動手段、交通統制などの調整も必要だ。

さらに武力攻撃事態や存立危機事態になると、多くの住民の広域避難は必至であろう。戦闘地域に認定された地域から非戦闘地域へ住民が移動することになる。その避難前には受け入れ協議を自治体同士で調整することになるが、その手順、避難場所、運営責任などの調整、住民には指定公共機関や役務者として勤務する住民も含まれ、その者への食糧や医療サービスなども必要であり、避難先での行政とともに、避難元の行政継続など不明確な事項は多い。政府は、「国民の保護に関する基本指針」により細部要領は示しているとしているが、避難先も避難元も普段にない行政所要の拡大に伴う処置として全国からの職員受入れや派遣の実効性確保、避難先への事務委託や避難解除後の事務返還要領など、さらなる検討が必要だ。

b. 弾道ミサイル発射事態からの避難の現状

2017年8月29日、北朝鮮が発射した弾道ミサイルが東北、北海道を越えて太平洋上に落下した際、東北、北海道、関東では長野県まで警報（Jアラート）が鳴り響いた。東京都はその警報の範囲に入っていなかったため、直接的な対応はなかったが、鉄道運行見合わせ、学校の休校など、それぞれの組織で対応が異なり社会的な混乱が一部発生した。自衛隊は迎撃態勢をとっていたが、ミサイル到達予定時刻を過ぎても自治体や国民はどのようなになっているか、すぐに分からなかった⁸。情報がなければ自治体も動けない。公共放送などの報道情報を頼りに行政側の行動を判断しているのが現状だ。地域をまたぐ避難は広域自治体が担うことになっているが、自治体の情報収集力は地域内に限定されており、全体像が不明で、お互いの状況が分からない中では、避難先と見込んだ自治体との調整も難しい。調整や判断に資する情報は政府に集約されており、自治体や国民との情報共有には特段の意が配されなければならない。

2016年以降、北朝鮮による弾道ミサイル発射の増加を受け、内閣官房・総務省主導でJアラートが確実に伝わるかの情報伝達訓練や、2017年3月からはJアラート発令に伴う住民避難の実動訓練が実施されている（2018年4月に北朝鮮が大陸間弾道ミサイル発射・核実験の中止を表明して後は実施されていない。）。市街地での訓練実施は、公共交通などに影響する為、地域や交通事業者との調整は容易ではない。また、避難の仕方も、その場で伏せる、頑丈な建物の中に入る、地下施設を利用するなど、住民がその時の状況によって異なる。特に、屋外にいる通勤・通学者、観光客の避難は、地域に不慣れな分、放送による誘導や、事前の判断能力向上施策が必要だ。

c. 避難施設の指定と基準について

避難施設については、都道府県知事が、あらかじめ施設管理者の同意を得た上で、政令が定める基準を満たす施設を指定することになっている（国民保護法第148条）。その基準は、公園、広場その他の公共施設又は学校、公民館、駐車場、地下街その他の公益的施設で、その規模、構造、設備、車両等の輸送が比較的容易な場所となっている（施行令第35条）。これは、災害対策基本法において、都道府県知事が指定している指定緊急避難場所や指定避難所（同法第49条の8）の基準とほぼ同様であり、実際に指定された避難施設も重なっているところが多い。

災害対策基本法に基づき自治体が準備している避難施設は、地震などの自然災害を前提として、地域の人が自宅近傍で、仮設住宅に移動するまでの間において、地域の公立中学

⁸ 平成31年1月8日より、Jアラート送信地域やメッセージは変更された。詳しくは、内閣官房国民保護ポータルサイト、総務省消防庁ホームページ

校体育館などの公的な既存施設で避難することが前提だ。一方、2011年東日本大震災時の津波や近年の豪雨における洪水などの異常な現象において、住民は近傍の避難施設に避難したがその役割を果たさなかった教訓から、その事態の特性に応じた安全性等を満たす施設又は場所を指定するよう、災害対策基本法は2013年に改正されている。

前述の弾道ミサイルからの避難訓練では通常弾頭を想定した訓練となっているが、NBC (Nuclear、Biological and Chemical : 核・生物・化学) 弾頭であれば、着弾地域のみならず避難場所も危険だ。また、HEMP (High-Altitude Electromagnetic Pulse : 高高度電磁パルス) 弾であれば、通信システム障害や交通・電気・水道などの社会インフラの大規模停止の懸念もある⁹。また、地下街を避難施設として使用するようになっているが、緊急的な避難先として考えるのであれば致し方ないが、指定場所として考えるのであれば、都会の主要な駅に接続した地下空間には様々な課題がある。まずは、商業施設と接続していない通路や駐車場などは滞在性が良くない。また、既存の地下施設を一体的かつ安全にネットワーク化するには、施設管理者が複数にわたり、責任・経費調整など容易でない。さらに、地下空間の施設や構造物は、建設基準法、道路法、水防法、消防法それぞれ異なる法律に支配され統一的な法体系にないことや、水害など各種対策を実施するにも地下の見えない空間を把握し標準化することも容易ではない¹⁰。世界の主要な国では、冷戦期に核攻撃に備えた住民用のシェルターが整備されている。隣国からのミサイルの攻撃に備えているイスラエルでは、防空壕やBC剤攻撃に備えて国民に防護マスクを準備している。韓国は、地下鉄駅構内に防護マスクを設置している。

また、現在の公立小中学校の体育館を主体とする避難施設は、国際的な人道プロジェクトが示している災害や紛争の被災者の尊厳ある生活の最低基準（「スフィア基準」）¹¹を満たしていない場所も多い。要配慮者など普段の生活において特別の施設が必要な人たちのための二次避難所（福祉避難所）も不足している。プライバシーやペット飼育の問題からの車中避難や、避難施設以外での避難者の存在など、わが国の避難施設とその運営のあり方についての課題は多い。今後、国民の生命を護る視点や社会の混乱を防止する視点も含めて、避難施設の仕様や数量、施設内備品、備蓄など、総合的検討が必要だ。

d. 避難場所としての同意を得るための施設管理責任の課題

⁹ “THE LONG SUNDAY Election Day 2016-Inauguration Day 2017 NUCLEAR EMP ARRACK ACENARIOS”, Dr.Peter Vincent Pry, Executive Director EMP Task Force On National And Homeland Security、2017

¹⁰ 土木学会誌特集：『地下街は快適ですか』、Vol.102, No8, 2017.8、P7-10

¹¹ スフィア・プロジェクト、「人道基準と人道対応に関する最低基準」、2011年度版

災害発生時、都会では多くの帰宅困難者が発生する。東京都では阪神淡路大震災の教訓から、救出救助活動の妨げになる可能性が高いこと（現に、東日本大震災でも帰宅者で道路交通を阻害）、帰宅時に二次災害（火災や余震による落下物など）の危険性が高いことから、帰宅困難者は3日間、都内に留まるよう条例で定めている。帰宅困難者を収容する公的建物が不足しているため、民間企業に受入と備蓄（補助金で整備）を要請しているが、民間企業にとって懸念もある。施設管理者は、災害発生時に施設被害を確認し、避難者を受け入れたとしても、その後の余震などで建物の天井や壁の剥離などの不測事態で、けが人などが発生した場合、管理者責任が問われる可能性を否定できないからだ。平時の法律の適用が非常時、どのように判断されるか、国の見解は出ていない。

e. 総合的な避難計画の作成の難しさ

a) 避難先の調整、避難所運営、輸送などの課題

将来懸念される巨大台風襲来に対し、政府や関係自治体は、関東、中京、関西圏の低地帯が洪水・高潮で水没する想定で、事前の住民避難について検討を進めている。避難の前提は、約3日前に気象庁、河川事務所、自治体の3者が協議し、関係基礎自治体の長らが合意して地域住民の広域避難を決心するところからはじまる。東京の江東5区住民約260万人のうち、要配慮者は被害のない地域内避難施設へ、その他の者は親戚・知人宅や、近隣自治体の避難所に広域避難する計画である。都内自治体、周辺自治体間の調整で出てくる課題は、調整先自治体にも大型台風の直撃を受ける可能性があり荒天準備が必要であること、それら避難者を受け入れる避難所運営要員が不足することなどである。地震被害の際は、地域住民の協力を得て避難所を運営するのが基本で、自治体職員を含めて普段から訓練をしている。一方、広域になると事前に避難住民と避難所がマッチングしていないと、住民による避難所運営もいきなりは難しい。自治体も住民の誘導や避難した後の地域の治安対策や、避難は強制ではないので残った住民への対応、災害発生後の応急復旧対応など、地域運営の要員は残ることになり、人手は不足する。

福島第一原発事故では避難（指示）区域が指定され、広域の避難を強いられた住民も多い。地域単位の移転はできず、他県に分散避難となった者もいる。子供への影響を考えて、父親は避難所に残り、母子で他の地域に避難している家族もある¹²。

この課題は、数十万人が想定されている原子力災害からの広域避難においても同様である。国は避難期限を明確にしないが、一時的な避難受入であり、その間に他の場所を調整

¹² 東日本大震災支援全国ネットワーク事務局：『避難者とのかわり』、事務局ホームページ

するとしている。これでは受入基礎自治体の理解を得るのも容易ではない。小中学校の公的施設が避難施設になる場合、児童の教育環境などの悪化が懸念される内容について、相応の説明が必要だ。また、通常の態勢で数万人を受け入れる体力は基礎自治体には厳しく、鉄道・バスなどの運輸事業者は、ただでさえ効率化された運営の中で、災害が発生していない段階で通常業務を止めて実施しますとは、そう簡単に言えるものではない。いざとなれば、内閣総理大臣の指示の下、各省庁が一体的に対応し、それに自治体や関係機関、国民はしっかりと協力し合ってくれるのが、前提となっていないだろうか。

b) 南海トラフ地震の半割れ、広域避難はいつまでするのか？

「想定外をなくせ」が、東日本大震災後の地震対策や危機管理対策の大方針になっている。2018年、中央防災会議では東海地震は予知できないとして、政府の判断として事態認定して事前避難を実施する考え方を改めた。一方、同時発生あるいは3連動が想定された南海トラフ地震の対応が複雑になった。南海トラフ地震は従来、東海地震、東南海地震、南海地震の3つの地震対応が個別に計画されていた。連動発生には、歴史的に見て、ほぼ同時または数日から数年の幅がある。そのため、東西に長い震源域の片側で地震が発生した場合（いわゆる“半割れ”）、まだ地震が発生していない地域の事前避難の課題が出された。避難指示を出しても次の地震がすぐに来なければ、何時避難指示を解除するのか、極めて行政判断が難しい事態である。現在、1週間程度としているが、その後に地震が発生しない保障もない。ただ単に避難ありきではなく、その間の社会・生産活動の態勢を維持できるよう、被害低減の事前対策や発生時に命を守る避難態勢を整えるとともに、被害発生予測地域にある学校、病院、要配慮者のための施設などは、安全と生活の継続性を確保するために疎開を計画するなど総合的な検討も必要であろう。

f. 総合調整機関の必要性

a) 政府の司令塔機能

1959年の伊勢湾台風を契機に制定された、災害対策基本法の基本理念は否定しないももの、対応の責任が基礎自治体にあるだけでは済まないほど、複数のエリアで災害が同時に発生するとともに、自治体機能が低下、あるいは能力を超える複合的な事態も発生し、その対応の成否が国を揺るがす事態にまで至っている。東日本大震災時の福島第一原発事故との複合災害など、様々な危機管理事態が発生する中で、多様な組織が煩雑に連携しながら対応することに限界がきている。

政府では、内閣危機管理監の下に各種事態に素早く対応できるよう、普段から各種情報の集約・分析体制が整備されるとともに、海外との情報連携体制が強化されている。また、

危機発生時の情報連携体制と、関係省庁局長級職員をはじめとする緊急参集態勢が整備され、官邸内、各省庁間の総合調整態勢は強化されている。また、内閣法第6条では、内閣総理大臣の指揮監督権は政府内部に限られ、地方公共団体や国民に直接及ばないが、武力攻撃事態等対処法や国民保護法では、地方自治体が法律に基づいた処置を講じない場合や機能しない場合などは求めに応じ、内閣総理大臣は処置を講ずるよう指示し、処置を講ずることができる。一方で、その判断要領やどこまでの範囲なのか、政府と地方自治体の機能が重複している部分では権限と責任は極めて曖昧であり、武力攻撃事態等における対応は、行政職員にとって普段から訓練などを通じた連携が極めて重要だ。

b) 自治体の住民避難調整機能

自然災害、原子力災害、大規模事故災害、感染症やサイバー攻撃に伴う災害、武力攻撃災害（国民保護法）など、事前対策やリスク段階で第一義的に所管する政府官庁や部課は分かれ、それを所掌する地方自治体の各部局が対応している。一方、危機発生後のクライシス段階では、事態対応や救急救命、住民の避難、被災者支援などを総合的に取りまとめる危機管理部署では、リスク段階の状況や原因分析を把握し、現在の被害状況の確認や今後の状況推移の予測、関係機関等と調整して対応方針・優先順位の決定、メディアなどへの問い合わせ対応、被災住民の安全や地域社会の復旧・安定を図る態勢など、同時並行的に様々な事項に関し、時間推移に応じて、対応の重点形成や人員配置の変更、関係組織との連携度を変えながら複眼的に進めていく必要がある。普段から所掌業務においてリスク対応しか念頭にない多くの行政職員には至難の業だ。

近年は、政府に緊急災害対策本部が編成されると同時に、内閣府の防災担当副大臣又は政務官を長とする、政府現地対策本部が被災自治体に派遣される。各省庁からのメンバーをいれて地方自治体の災害対策本部と部門間調整を総合的に進める体制が取られている。国民保護法においても同様のシステムが考えられているが、大規模な住民の広域避難に対応する地方自治体の部署は一個所の場合が多い、事態別に国の窓口が異なると、同じ避難行動なのに考え方が違ったり、普段からの連携も難しい。そのため、大規模災害時の避難や国民保護のような広域避難に関わる機能を、政府、自治体において一元化しておくべきだろう。

g. ICT時代の避難

東日本大震災時では、携帯電話基地局の電源が残存している間は、SNS（Social Networking Service）が機能し、メールによる住民の安否確認などに大いに役立った。近年、災害対応に当たる部署ではLINE（無料通話アプリケーションの一つ）を使いグル

ープ内で同時に情報を共有することも行われている。また、被害情報の集約・表示、支援物資のニーズとのマッチングや、ドローンなどの画像情報共有など、災害対応には、ICT技術を積極的に活用していく時代になった。

住民避難においては、避難のタイミング、避難人数、避難する人たちの態様（病人、妊婦、乳幼児、認知症、高齢者などの要配慮者、ペット飼育、地域で災害対応に当たる被災者とその家族など）、避難者集団の態様（近傍で皆さん旧知、互いを知らない、支援物資だけを受け取る自宅避難者など）、避難期間（帰宅のタイミング、長期に及んだ場合の教育・就業、遠隔住民支援など）、避難施設の質（居住性、衛生環境、国民保護法下ではNBC防護性など）、生活支援物資やインフラ機能回復の状況など、行政が考慮すべき要因は広範・多岐にわたり、職員は忙殺される。そのため、これら情報を避難所で集約し、自治体などで共有する個別の取り組みはみられるが、普段の個人情報保護や地域特性の違いもあり、広域避難に資する総合的な取り組みには至っていないのが現状だ。

また、関東大震災時の流言飛語による治安の悪化を考えれば、SNS上でのフェイク情報は、一気に拡散し、新たな危機を生みかねない。東日本大震災では、英国の日刊タブロイド誌の記者が電話で東京在住英国人にインタビューし、「東京がゴーストタウン化している」と、事実確認をせずに掲載した。その情報がSNS上で拡散し、福島第一原発事故での放射能漏れの報道もあり、日本から多くの外国人が脱出する騒ぎとなった¹³。悪い情報への反応は素早く拡大・連鎖し、一気にわが国の政治・金融・経済・社会・治安情勢に影響を及ぼしかねない。これらSNS上のフェイク情報をフェイス・ブックなど事業者としてどうチェックし排除するかが課題となっているが、危機時には政府や自治体などが一体となって分析・評価し、直ちに否定や正しい情報を国内外に発信することは、わが国の国民保護の観点や、外国人避難者への対応においても極めて重要な時代になっている。

2) 国民の避難対策のまとめ

a. 事前対策として避難を目的とした施設整備を

災害対策基本法ができた当初は、対処と応急復旧、生活再建などの計画が主体であったが、阪神淡路大震災以来、予防の概念、自助共助の啓発などのハード、ソフトの事前対策が盛り込まれた。国民保護法については、事態認定後の国民避難、災害対処と応急復旧などが主であるが、災害対策基本法でいう、「減災（事前対策）、対処、復興」サイクルを武力攻撃事態の災害対応にも適用し、総合的施策として取り組めないだろうか。

¹³ Today's news from UK+ : 『4年前の今ごろ、英語圏で流れていた「デマ」を振り返る』、2015年3月12日

事前対策として、既存の施設を避難施設とする発想から一部転換し、新たに都市部に弾道ミサイルやNBC対応で最低1週間滞在（災害救助法の避難所経費基準であるが、この期間は今後の検討が必要）できる都市地下部の避難施設、地方には自治体行政代替機能や教育の継続性を考慮し児童を主に収容する広域避難場所を整備するなど、大規模避難時の行政機能継続を考えた施設整備を提言する。

第二次世界大戦末期には、日本の各都市が米軍による焼夷弾による爆撃を受けた。その影響を避けるため、政府は、大都市の学童約40万人を周辺県へ集団疎開させた。地方では学校施設の空きスペースは少なく、縁故疎開児童の受け入れもあり、学童の集団疎開先は公会堂、寺社、旅館で、それも高学年の受入れとなった。また、多くの児童やその面倒をみる教師や母親たちは、食料確保に苦労したそうだ¹⁴。子供の教育継続はいつの時代においても必須だ。

大規模な避難施設を地方に設けた場合、施設維持管理のために普段の活用策が必要だ。例えば、休日は広域の生徒を主体としたスポーツ・文化合宿や大会などに使用（避難場所への移動や場所にも馴染むことができる。）し、平日は危機管理に関する教育や実技訓練を様々な組織や機関の人たちに対して統一的に実施するとともに、地域医療拠点としてヘリポートや遠隔医療器材の整備、さらにはサテライト・オフィスとして主にAI（人工知能）などのクリエイティブな人たちの研究拠点（災害時は、ICT機能を備えた臨時行政指揮所運営基盤となる。）としての使用も考えられる。

また、広域の物流拠点近傍であれば、避難生活時の物資確保や、バス・マイカーなどの車両による事前避難も容易となろう。大型台風からの事前避難、南海トラフ地震時の半割れ状態の予防的な避難、武力攻撃事態が予期される場合の避難場所指定や代替指揮所指定など、広域の避難計画の具体化に反映できる。

地方は過疎化が進む、地域の安全を図る体制はますます脆弱になっている。国民保護における広域避難施策を含めて地域の利用を総合的に検討し、国土保全にまで視野を広げた総合施策が望まれる。

一方、都市部では、地下構造物の建築基準法や道路法などの総合的見直しにより、望ましくは水没しない、避難時に居住性（特にトイレ、換気）の高い地下施設が必要である。政府や防衛省の指揮所は地下化されており、自治体の指揮所も今後は取り組む必要がある。たとえば、都心を迂回する環状7号線内には、現在の建物の耐震性・耐火性強化に加

¹⁴ たとえばNHK戦争証言アーカイブス：『シリーズ証言記録 市民たちの戦争』、NHKホームページ

え、建物や公園の地下に避難生活に備えた備蓄（水・食料備蓄、電力、簡易トイレ、防護マスクなど）などの附帯設備を含めた建設基準や、地上部に例えば約4km間隔に広い公園スペース（ヘリポート、医療展開、水補給・トイレ施設、情報拠点など）の整備が望まれる。

今後、内閣官房の国土強靱化推進計画¹⁵の中で国民保護施策を推進することで、わが国のレジリエンス力向上と同時に安全保障分野の抑止力向上に貢献できると考える。森ビル株式会社は、「逃げ込める街・六本木ヒルズ」として、災害を前提にした都市づくりにより、多くの外国企業や地域住民の安心を勝ち得ている。避難施設の確保においては、官民が一体となったさらなる取り組みも望まれる。

b. 武力攻撃事態時の避難と大規模災害時の避難を一体化した体制に

大規模事故発生時に大規模テロなどの緊急対処事態が疑わしい状況において、自治体ではテロなのか不明なため、認定までは事故に起因した災害として、災害対策基本法（あるいは原子力災害特別措置法）で対応することになる。その間に、広域避難が必要な場合は自治体間で調整を行いながら、内閣府などを通じて必要な処置事項などを依頼・調整していくことになるが、緊急対処事態認定（認定前には各種被害情報などを総務省に求められる）がされると総務省窓口で国民保護法に基づき広域避難や災害対応を実施することになる。自治体にとって、対応の時間推移に対し政府の連携部署が不連続になるばかりか、連携要領は複雑になり、混乱を助長しかねず、法令改正などが望まれる。

たとえば、国民保護法に示されている、住民の避難（警報を除く）、避難住民等の救援、国民生活の安全に関する処置などについては、災害対策基本法と一体の法律とし、内閣府防災を主管とできないか。現在、内閣府防災内の原子力防災担当部署において広域の住民避難計画を担当しており、国民の広域避難施策を総合的に企画・調整し、事前対策に結び付けることも可能になると考える。

一方で、被害が大規模化する自然災害発生時や事前の広域避難は、政府が自治体間の調整に任せているだけでは、実効性の乏しいものとなろう。国民の大規模な広域避難が必要な事態を新たに設け、政府の事態認定に伴い、国民保護法のように内閣総理大臣の直接の指示で広域避難が実施されることが望ましい。

これらの前提として、安全保障会議の下に武力攻撃事態国民保護に関する検討会を設けて、国民保護のシナリオを策定し、内閣府、自治体や関係機関とともに、事態認定前後に

¹⁵ 内閣官房ホームページ、政策・制度「国土強靱化」

における具体的な課題を洗い出し、シナリオや避難場所の確保施策などにフィードバックさせるとともに、国民の大規模な広域避難計画を策定し、総合的な訓練（当初は机上訓練となろう。）を通じた計画見直しと、国民保護法と災害対策基本法の一体化できる部分について具体的な検討が必要だろう。また、それと並行して内閣官房と内閣府防災は、関係自治体等と大規模災害時の広域避難の検討を行い、避難場所の確保や整備、移動手段の確保、手続要領などの事前対策を、国民保護施策と一体的に進める必要があるだろう。

c. ICTを活用した避難誘導、避難施設の総合的管理態勢を

わが国の行政サービスは住民の定住状態を前提にしている¹⁶。流動化した状態の住民への行政サービスは複雑で容易ではない。まずは、住民の状態を把握することが重要だ。世界は、5Gの時代に突入する。高速、大容量通信時代の到来に、過疎化の進展が懸念される地方自治体では、地方の維持・発展のために国にローカル5G整備を要望し、地域医療、自動運転による高齢化した住民へのサービス充実に努めようとしている。地方にローカル5Gが整備されれば、仮に地方に避難をした広域避難者が、医療、教育、あるいは行政手続、移動において、ある程度のサービスが受けられる可能性があり、自治体も、住民が分散したとしても、支援・状態管理ができるだろう。

また、住民避難の課題は、災害時の支援物資管理の課題に共通する部分が多々ある。避難する人と避難する場所のマッチング、広域に避難する場合の移動手段やその手配、避難施設の運営管理など、共通する機能である。5G時代には、AI技術を含めて、国民の避難についての総合的管理システム実現も夢ではないであろう。

4. おわりに

国民の生活レベルが近代化・高度化すればするほど、災害時や安全が失われた時に国民や社会が被る打撃は大きく、行政もその対応に立ちすくむ。現に、今回取り上げ切れなかった様々な課題が、平時の課題の延長線上に複合的に存在している。危機管理は創造である。国防や危機に目をつむることは、国民や行政の普段の危機管理能力までも低下させかねない。

幕末から明治時代、列強諸国はその盛衰をかけて臨み、わが国はその存亡をかけて国造りを行った。当時多くの国民に読まれた『西国立志編』（『自助論』（スマイルズ著）の訳本）の冒頭に出てくる、「天ハ自ラ助クル者ヲ助ク」は、世界情勢が新たな秩序形成へと向かっ

¹⁶ 北川由紀彦：『移動と定住の社会学（第1回）』、放送大学、2016年

ている今こそ、民主主義国家の国民が自覚すべき言葉であろう。災害対応では、すでに阪神淡路大震災以降、公助の限界、「自助、共助」の重要性が認識され、「自助、共助、公助」一体となった災害対応が災害対策基本法に規定され、その施策が推進されている。

国防は自衛隊だけでは成り立たない。普段から、国民の危機意識と政治家など指導者の危機管理能力の向上、各省庁・自治体の行政職員などが個々の専門性に固執せず広い視野で連携を図るなど、オール・ジャパンの総合力がなければ専守防衛など到底実現できない。

安全保障環境の厳しさは各段に速いスピードで増していることを踏まえると、理想的な危機対策が完成していない状態に対応せざるを得ない可能性が高い。また、一段と進む高齢化社会、地方の過疎化、少子化など、災害時に行政にかかる負荷は増す一方で、危機時に自衛隊への期待が一層高まることは間違いない。国民が生存しなければ国家ではありえない、自衛隊にとって事態発生時に防衛任務優先だけでは済まない事態になることが危惧される。総合的な視点で、法律や組織、施設などの国民の避難施策について提言したが、政府や地方自治体では、総合的な検討と具体的事前対策の実施が急がれる。

[著者プロフィール]



田邊 揮司良 (たなべ きしろう)

1980年防衛大学校(土木工学)卒業

同年陸上自衛隊に入隊 工学博士

第5施設団長 東京地本長 陸幕装備部長

第9師団長 防衛大学校幹事

北部方面総監を歴任し、

2015年退官

2015年4月～2018年10月 東京都危機管理監