

## 防災・危機管理における困難への対応

福島学院大学副学長・マネジメント学部長・教授  
政策研究大学院大学客員教授・防災政策研究会代表

武田文男

これまで、自治省、総務省、消防庁、国土庁、内閣府、福岡県、京都大学、政策研究大学院大学等において防災・危機管理に関する行政や教育研究に携わってきた。現在は、福島学院大学において、福島の復興を支え、未来を担う人材の育成に従事するとともに、政策研究大学院大学において、防災・危機管理コースで学び、修士（防災政策）の学位を取得するエキスパートの養成に努めている。我が国は、多くの災害や危機を経験し、小生もいろいろな立場から関与してきた。このような中で、今後の防災・危機管理において対応すべき困難な課題が山積していると考えており、本稿では、そのうちのいくつかについて述べてみたい。

### 1. 関連死への対応

災害関連死とは、「当該災害による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの」とであるとされている。

例えば、東日本大震災による福島の死者数は、直接死1,605人、関連死2,337人となっている（令和5年6月12日福島県災害対策本部）。また、熊本地震による死者数は、直接死50人、関連死223人となっている（令和4年年11月11日熊本県危機

管理防災課）。

すなわち、東日本大震災（福島県）では直接死者の約1.5倍の関連死者が出ており、熊本地震では直接死者の4倍超の関連死者が出ていることになる。

災害で生き延びた命が、災害関連で失われることは、極めて残念である。災害に際し、直接死者を出さないように努めることは重要である。同時に、せっかく生き延びた命が、その後、災害が原因で死亡する、という関連死を防ぐように努めることも重要である。この場合、狭い意味での防災・危機管理にとどまらず、医療、衛生、福祉、環境、雇用、経済、財政、コミュニティ、情報など幅広い分野での対応が求められる。これら各分野の連携を図り、関連死を防ぐのも、防災・危機管理の大きな役割であると考えられる。また、行政のみならず、自助・共助の力も、関連死を防ぐために必要である。直接死のみならず関連死を出さないために、自助・共助・公助の連携が求められる。

### 2. 避難の困難への対応

#### ○要援護者の避難への対応

東日本大震災を踏まえて平成25年の災害対策基本法改正で作成が義務付けられた避難行動要支援者名簿は、全国的に作成が進んだものの、いまだ多くの高齢者等が災害の犠牲者となるなど、避難

の実効性の確保に課題を抱えている。

令和3年の災害対策基本法改正により、避難行動要支援者（高齢者、障がい者等）ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画である「個別避難計画」の作成について、市町村の努力義務とされた。

現在、多くの市町村において、個別避難計画作成の取組みがなされているが、実効性を上げるには、住民の多大な協力が不可欠である。難しいことが多いと思われるが、個別避難計画が、形式的なものではなく、実際に避難行動要支援者をサポートできるように作成されることが必要であり、市町村と住民が大いに議論を重ね、困難を乗り越えていただけることを願うものである。

#### ○広域・長期避難への対応

平成23年3月11日に発生した東日本大震災から既に12年が経過した。被災地においては、甚大な被害を克服すべく懸命に取り組んでおり、多くの地域で復旧・復興が進みつつあるのを感じる。しかし、『福島』については、現在もお東日本大震災（原子力発電所事故を含む。以下同じ。）は継続しており、多くの課題に対応しながら、災害

応急対策とともに復興に取り組むことが求められている。

避難者は平成24年5月の164,865人（県内102,827人、県外62,038人）をピークに減少しているが、令和5年3月現在で27,399人（県内6,293人、県外21,101人、避難先不明者5人）という多くの人々がいまだ避難を続けておられる。

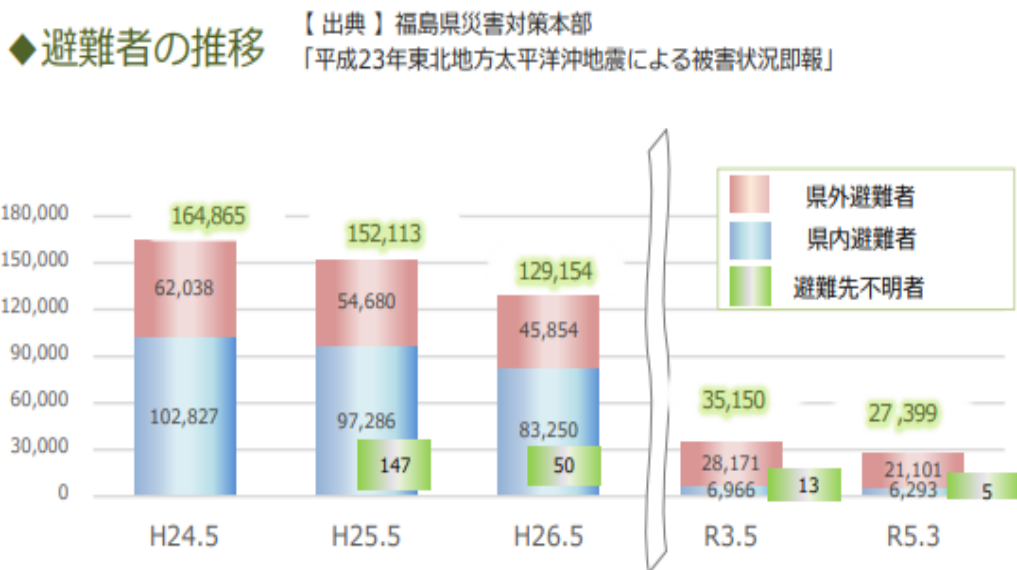
このように、長期にわたり、広域に避難する場合、避難先の新しいコミュニティが形成されることが考えられ、一定期間後に、帰還できる状況になった際に、はたして元のコミュニティに戻るのかどうか、判断が難しいケースがみられる。避難されていた方々の仕事や学校、医療、生活環境等によって一概に言えないだろうが、生まれ育った元々の故郷、慣れてきた新たな第2の故郷、どちらを選択するのか、広域・長期の避難の困難への対応に迫られる方々が大勢おられると思われる。

#### ○国民保護における具体的避難への対応

国民保護法（武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律）においては、

（避難施設の指定）

第一百四十八条 都道府県知事は、住民を避難



（福島県「復興・再生の歩み（第10版）」P 2より）

させ、又は避難住民等の救援を行うため、あらかじめ、～ 避難施設として指定しなければならない。

と規定され、「国民の保護に関する基本指針」（閣議決定）においては、第4章 国民の保護のための措置に関する事項 第1節 住民の避難に関する措置 2 避難措置の指示 (4) 避難に当たって配慮すべき事項 ② 事態の類型等に応じた留意事項 として、

弾道ミサイル攻撃の場合には、次の点に留意する。

- ・～ 弾道ミサイルが発射された場合には、対策本部長は、当初は屋内避難を指示するものとし、～
- ・屋内避難を行わせる際には、関係機関は、できるだけ、近傍のコンクリート造り等の堅ろうな施設や建築物の地階、地下街、地下駅舎等の地下施設に避難させるものとする。

としている。また、内閣官房の「緊急一時避難施設の指定推進（重点的取組）」においては、

ミサイル攻撃等の際に爆風等からの直接の被害を軽減するための一時的な避難先として有効なコンクリート造り等の堅ろうな建築物や地下施設（地下駅舎、地下街、地下道等）について、令和3年度から令和7年度末までを集中的な取組期間として、緊急一時避難施設への指定を推進。

との取組みを示している。

国際情勢の緊迫化の下で、全国瞬時警報システム（J-ALERT）発出時の行動に現実的な不安を感じる国民が多いのではないか。弾道ミサイル落下時には、これまでの避難施設の状況では安全確保が困難ではないかと懸念しており、国・自治体は抜本的な具体策を早急に講じることが求められている。

### 3. 本部機能維持の困難への対応

#### ○トップ代替

大災害や危機に際し、トップ機能が喪失されないよう、「政府継続」を確保することが重要である。これは、国のみならず、自治体や各組織、企業等にも当てはまる。

国における例を見ると、内閣総理大臣臨時代理という制度が存在し、内閣法において

第九条 内閣総理大臣に事故のあるとき、又は内閣総理大臣が欠けたときは、その予め指定する国务大臣が、臨時に、内閣総理大臣の職務を行う。

と規定されている。

具体的には、閣議で首相代理の順位が決められており、首相代理の現在の順位は、

- 1位 松野 博一 官房長官
- 2位 高市早苗 経済安全保障担当相
- 3位 林 芳正 外相
- 4位 鈴木 俊一 財務相
- 5位 河野太郎 デジタル相

となっている。

わずか5名の閣僚が指定されているが、これらの代理者は、閣議や国会等で同席することも多く、大災害や国難危機に際し、確実なトップ代替者として政府継続を確保できるか、懸念を持つ。

米国においては、副大統領（兼上院議長）、下院議長、上院仮議長、全大臣で資格を有する者が多数指名されており、また、全員が同席することのないよう行動していると聞く。

国際環境の緊迫化や大規模災害の切迫等に常に緊張感をもって、トップ代替の拡充、リスク回避など危機管理の観点から徹底した備えが必要と考える。

これは、国のみならず、都道府県や市町村、各企業、組織においても、同様の課題であり、危機に際しトップ代替機能の確保により一層備えることが求められている。

	関東大震災	阪神・淡路大震災	東日本大震災 
発生日月	1923年（大正12年）9月1日 土曜日 午前11時58分	1995年（平成7年）1月17日 火曜日 午前5時46分	2011年（平成23年）3月11日 金曜日 午後2時46分
地震規模	マグニチュード M7.9	マグニチュード M7.3	モーメントマグニチュード Mw9.0
直接死・行方不明	約10万5千人 （うち焼死 約9割）	約5,500人 （うち窒息・圧死 約7割）	約1万8千人 （うち溺死 約9割）
災害関連死	—	約900人	約3,800人
全壊・全焼住家	約29万棟	約11万棟	約12万棟
経済被害	約55億円	約9兆6千億円	約16兆9千億円
当時のGDP	約149億円	約522兆円	約497兆円
GDP比	約37%	約2%	約3%
当時の国家予算	約14億円	約73兆円	約92兆円

（内閣府防災「関東大震災100年」特設ページより）

### ○本部代替

大災害や国難危機に際しては、トップ代替機能とともに、司令塔となる本部機能の確保が必要である。

例えば、首都直下地震や富士山噴火等の国難・危機が発生しても、我が国の司令塔本部が維持存続し、機能する必要がある。

現在、我が国の災害対策本部は、「官邸」→「内閣府（中央合同庁舎8号館）」→「防衛省（市ヶ谷）」→「立川広域防災基地」の順で代替することとされている。

しかし、いずれも、東京都内しか想定されておらず、大きな被害が出たときに対応が困難ではないかと懸念される。首都圏外の広域防災バックアップ拠点を首都近郊のみならず全国レベルで準備しておく必要があるのではないかと考える。

## 4. 復興の困難への対応

防災・危機管理において、災害や危機が去った後、どのように復興を図るかが重要である。

時間も手間も経費も掛かる、忍耐を要する作業である。しかし、復興ができなければ、被災者・被災地にとって、災害や危機を克服したことにならないのである。

しかも、厄介なのは、時間が経過すれば、災害や危機は昔のこととして忘れられたりする「風化」現象が起きてくる。一方で、マイナスイメージは、根強く残っており、「風評」被害はなかなか消えないことが多い。特に、東日本大震災・原子力発電所事故の被災地である福島にとっては、「風化」と「風評」と闘いながら、災害応急対策とともに復興に取り組みなければならない状況が続いている。

このような中で、福島の復興を支え、未来を担う人材を育成することは極めて重要であるとの観点に立ち、福島学院大学においては、今年4月から、新たにマネジメント学部・地域マネジメント学科を開設し、人材を育てる努力を重ねている。

また、復興に取り組むに際しては、「災害の伝承」の視点も重要であり、東日本大震災・原子力災害伝承館をはじめとする取り組みも進められている。

現代を生きる我々にとって最大の被害をもたらした東日本大震災の風化と風評を乗り越え、復興への困難の克服を目指してまいりたい。

上の表は、我が国で発生した大規模災害である関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災の被害を比較したものである。

東日本大震災が、いかに大きな被害をもたらした

たか、科学技術や情報ツールが進歩した現代においてこのような甚大な被害が生じた、という状況から、我々が学ぶべき教訓を次世代、他の地域にどのように伝承していくのかは、大切な課題である。

と同時に、東日本大震災の特徴は、地震・津波のみならず、原子力発電所事故との複合災害であり、福島県の避難者は、いまだに27,000名を超える避難者がおられ、帰還困難区域が存在するなど、

災害対策は、現在進行形で継続中である。災害応急対策とともに復興に取り組まなければならない、という現状を抱えている。

このような困難の中で、災害伝承にも取り組み、風化・風評を克服しつつ、将来にわたって復興を進めていくためには、福島の復興を支え、未来を担う人材の育成が急務であると考えており、筆者としても可能な限りの努力を傾注してまいり所存である。