

I はじめに(P1)

東日本大震災は、我が国の危機管理体制が極めて脆弱なものであったという事実を明らかにした。何より問題であるのは、私たち自身が、国家の存亡に関わるような危機について体系的・実践的に備えようとせず、むしろ、見たくないこと・考えたくないこととして、遠ざけてきたことである。次にことが起こった時に同じ過ちを繰り返さないため、何をなすかを今真剣に考えねばならない。国家を襲う危機に立ち向かう主体は私たち自身であり、私たち自身の覚悟と実行力が問われるのである。

II 東日本大震災で明らかになったこと(P2～P9)

1. 政府・行政組織の対応について

(1) 危機管理原則に照らした政府対応の様々な問題点

政府の対応を分析すると、政府内で統合的な体制を組まず、情報集約ルートが混線し、情報開示が不十分で、トップのリーダーシップが発揮されなかったことなど、様々な問題が明確になる。

(2) 災害対策における行政組織のボトムアップアプローチの限界が明らかに

我が国の災害対策制度は、基礎自治体を一次的な対応主体と位置付けているが、今回、その主体そのものの機能停止が問題となった。また、全体を統括するマネジメントがなかったため、現場での様々な主体の連携や協働が有効に行われない状況が生じた。

2. 国民や企業の対応について

(1) 災害に対する国民の危機意識の低下、準備不足が明らかに

被災地では、過去の教訓の風化に加え、ハード対策の充実がかえって油断を生んだ。全国的にも、今回の津波警報に対する反応は鈍く、非常時用備蓄不足もあわせ、国民の危機意識は低かった。

(2) 企業の備えも未だ不十分

企業においてはBCPの策定が進められていたものの、今震災では高度なサプライチェーンの脆弱さが明らかになった。また、帰宅困難者問題の発生は、これまでの対策の不十分さを物語る。

III. 自然災害以外の危機に対する備えの現状(P10～P16)

1. ウイルス・パンデミックに対して

感染症蔓延リスクは世界的規模に広がっており、我が国もその例外ではない。現在新型インフルエンザ対策のための法律が国会で審議されているが、私権制限への配慮から不十分な内容となっており、実効性に疑問が残る。

2. 武力攻撃事態に対して

有事関連法の制定によって一定の法整備はなされたものの、異なる目的を持つ法を個々に制定したため複雑な法体系となっている。また私権への配慮など平時の発想が根底にあるため、有事に迅速かつ統合的な対応が行なえるか懸念される。

3. テロ行為に対して

テロ行為の未然防止のための根拠法(テロ対策基本法)の未整備が最大の問題である。また、近年はサイバーテロの脅威が拡大しているが、我が国の取り組みの遅さが懸念される。

4. その他様々な危機

- ・領海侵犯問題
- ・エネルギー、食料の安全保障

IV 提言(P17～39)

【クライシスコントロール】

【リスクマネジメント】

提言1. 緊急事態基本法を制定せよ(P18～P25)

我が国の非常時における法制度には以下の欠点がある。

- ・国家運営を非常時モードに切り替えるための包括的な仕組みの欠如。
- ・国民の責務が不明確であり、政府・行政機関・地方自治体等の間での責任・権限分担も曖昧。

諸外国では、国家的緊急事態に対する基本方針が憲法に位置付けられており、非常時モードへの切り替え方法や政府の特別の権限が明確にされている。我が国も憲法の改正を目指すべきだが、次善の策として、緊急事態に対する基本方針を法律に定めることを求める。

【緊急事態基本法(案)の骨子】

- ・緊急事態発生時、内閣総理大臣は速やかに国家運営を非常時モードに切り替える。
- ・内閣総理大臣に権限を集中させる。
- ・緊急事態への対応のため、一定の私権制限を可能とする。
- ・国民もまた、緊急事態対応の主体として責務を負う。

提言2. 危機管理庁を創設せよ(P26～P30)

我が国の危機管理組織や制度には以下の問題がある。

- ・組織間連携の推進役が不在。
- ・首相の危機管理上の意思決定を補佐する危機管理の専門家がない。
- ・危機体験を蓄積し、専門の人材を育成する組織がない。

諸外国においては、広範な関係機関を連携させて効果的な対応が実施できるよう、明確なミッションや権限を有した専門組織が存在する。

我が国においても、非常時に国家全体として統一ある活動を行うための参謀本部的機能を担う危機管理の専門組織を創設するべきである。

【危機管理庁のモデル】

- ・国民保護活動をミッションとする。
- ・危機時には、長官が参謀として首相の意思決定を直接補佐し、その指揮命令権を通して様々な組織の統合的活動を推進。
- ・平時には、危機管理専門集団として関係機関とのネットワーク強化や、国民の教育・訓練を推進する。

提言3. 分権型国家への改革を急げ(P31～P35)

首都圏への機能集中は近年加速し、地方は疲弊の色合いを深めている。平時においても地方分権は重要かつ喫緊の課題である。加えて、大規模災害やテロなどの危機が首都圏を直撃した場合、現状の一極集中体制のままでは、首都圏の機能喪失が我が国全体の破局に繋がりがねず、危機管理の側面からも地方分権、なにかんずく道州制の実現を急がねばならない。

なお、地方分権が進んだとしても、首都固有の機能は東京に残るため、当該機能の喪失を防ぐためのバックアップ体制は整備しておかねばならない。バックアップは各地域のリソースを有効活用することが現実的であり、関西では以下のリソースを提供できる。

【関西のバックアップリソース】

- 日本銀行大阪支店
- 証券取引所
- メディア(NHK大阪放送局、五大紙大阪本社)
- 外交窓口(総領事館等)
- 企業(関西支社)
- 京都御所(仮の皇居として整備)

提言4. 国民自身が我が国を危機から守る意識を養え(P36～P39)

私たちは元来、危機管理が苦手な精神風土を有している。しかも、自国の安全を他国の信義に委ねる憲法のと、それに基づく戦後教育とが相俟って、危機に自ら立ち向かう意識を希薄化してしまった。国家の危機管理を実のあるものにするには、まず私たち自身の意識の改革こそが必要であり、それを促す仕組みを整えなければならない。

【国民の意識改革のための提案】

- ・消防団・水防団を地域の自主防災組織等と統合して再編・強化する。自らの郷土を守る組織として全市区町村に配置し、啓蒙活動によって入団を促進、初動対応の充実や、危機意識の醸成を図る。
- ・これまでの定型的な防災教育・訓練を見直して「自分で考える」教育や、全国民が参加する訓練を導入する。