
日本が震撼した日

(Foresight, February 1995, p.6-14)

2013年9月27日、災害医学抄読会 <http://plaza.umin.ac.jp/~GHDNet/circle/>

1月17日午前5時45分、阪神地区を襲った巨大地震は、儂からずもこの国の「脆さ」を露呈させた。誰も状況を正確につかめず、政府、自治体の対応は遅れ、瓦礫の下で、炎のなかで、多数の命が奪われていった。自衛隊の行動、自治体の混乱、官邸の動きなど、もう一度検証する必要がある。

・自衛隊

大規模災害であることを懸念しつつも、通常の災害派遣の手順を変えてまで、対処しなければならないとは考えていなかった。通常の災害派遣では、原則として、まず地元部隊が対応し、手におえない場合は上級司令部へと指揮が移っていく。阪神地区の場合は、まず姫路市に駐屯する第三特科連隊や伊丹市の第三十六普通科連隊といった一線部隊が出動し、次に伊丹市の第三師団にあげられ、それでも対応しきれない場合は、同じ伊丹市にある中部方面総監部の指揮となる。そして実際に、今回の大震災後もこの手順に沿った部隊運用がなされた。地元の部隊は、兵庫県知事からの派遣要請を待っていた。緊急の場合は、独自の判断で出動ができることにはなっているが、自衛隊には民家への立ち入りや、家屋の取り壊しなど、警察が持っているような権限がない。知事の派遣要請というお墨付きをもらわないことには、どうしても活動に制約かかってしまうのである。県庁から連絡がついたのは17日10時頃で、方面総監部で指揮を引き継ぐ決意をしたのは18日午前3時のことであった。

今の法律では、災害に対処するのはまず自治体で、自衛隊はそれを補佐するのが役割であり、災害にも即応しろと言われるならば全く違う組織作りをしなければならない。自衛隊に災害即応の機能を求めるのか否か考えていく必要がある。

・自治体

消防の場合、本来は周辺自治体の協力を要請するには、かなり面倒な手続きがある。消防組織法の規定によって、各自治体の消防は必要に応じて近隣自治体と応援協定を結んでいる。これがない場合には、依頼する側の市町村 - 知事 - 消防庁長官 - 応援を出す側の知事 - 市町村という手続きを踏まなければならない。神戸と大阪の場合は後者であったが、本庁が待ちなのに対し、大阪など現場は機敏に動いていた。

しかし、被害は想像をはるかに超えていた。警察は専用回線を持っており、情報は本庁にあがる。しかし、消防情報は市町村から県庁を通じて自治消防庁や国土庁に上がる仕組みのため、情報がほとんど県外に届かなかった。というのも、県庁そのものが被災してしまったからである。兵庫県庁は17日中、機能麻痺状態であった。神戸市外に住んでいる職員も多く、夕方までに登庁できたのは2割。さらに、災害時に国土庁などと通信回線を確保するために、80億円をかけて設置した無線通信システムも自家発電装置が破損したため役に立たなかった。東京都の場合、都庁の防災担当職員は、都庁近くの都住宅に強制的に住まわされており、やむなく単身赴任しているケースもある。兵庫県の防衛体制は不十分であったことが疑われる。

兵庫県は昨年 8 月に実施した防災訓練は神戸震度 6 を想定して行われ、訓練には自衛隊も参加していた。ただし、震度 6 を想定しながら、電気も電話も水道も道路も、すべて通常どおり機能することが前提となっていた。実際の震度 6 の地震はこうした都市機能をすべて破壊し、衛星通信システムは大事な初期情報を送ることができなかった。この間に、家屋の下敷きになったまま火に包まれた人、助けを求めながらこときれていった人が大勢いた。

・官邸

被害の程度についての正確な情報は午後はかなり遅い時間まで入らなかった。災害の全容がつかめず、現場で 5,000 人を超える人々が行き絶えていくなか、官邸は完全に情報の真空地帯と化していた。警察情報、消防情報、県からの情報は国土庁防災局を経由して官邸に入ってくる。直接現地からの情報ルートはない。この情報流通の仕組み、国土庁の初動の遅さが、官邸の状況把握が遅れた一因だが、今回は本来入るべき現地情報がそもそも国土庁に入らなかった。というのも、情報を上げるべき県庁そのものが被災していたからである。官邸に入ってくる情報は、報道等の情報と大差なかったという。危機に対応できない硬直した官僚制度、情報に対するリスク・マネジメントのなさが被害を大きくしたことは否めない。

震度 6 の地震が都市で起こり、さらに真冬といえば、大量の人が閉じ込められ、重傷者は多数、火災も発生する。これは情報がなくてもイメージできなければならない。災害時には被害がひどければひどいほど、情報が入らない。情報が入らないということは、被害が少ないのではなく、むしろ壊滅的だと思わなければいけない。情報の欠如ばかりが騒がれるが、今回の対応で問題とすべきは、むしろ想像力の欠如であると考ええる。

さらに、人命救助は 48 時間が勝負。自衛隊の出動は決して遅くなかった。問題は、自衛隊が何もすべきか考えないまま行動したことである。早さよりも、正確なオペレーションがなかったことが問題だったと考える。

戦略的思考とは初動についてのみ重要なのではない。150 万人都市の神戸が壊滅しているのに、なお 20 数万人の被害者という非戦闘員を抱えたままでは皆が共倒れする恐れがある。例えば、時期を区切って他市に移し、一時外で待機してもらおう。外には食糧も水も場所もある。耐え忍ぶ被災者などというのを美談にせず、復興までの戦略を考えていく必要がある。想像力と戦略的思考で対処すべき危機は、今そこにある。