

基調 講演

日本における防災・危機管理 体制について

北里 敏明

ただいまご紹介いただきました、内閣府の防災担当の審議官をしております北里でございます。本日は日本自然災害学会 20 周年ということで、本当におめでとうございます。平素、本当にいろいろな活動しておられますことに心より敬意を表します。こういう意義の深いときに、日本の防災危機管理態勢ということでお話しをする機会を与えていただき、どうもありがとうございます。

1. 河田会長との出会い

私はもともと自治省というところの人間ですが、過去に雲仙普賢岳の噴火のとき、それから阪神大震災のときにはいずれも旧自治省の財政局にいまして、長崎県あるいは兵庫県がつくりました災害対策のための基金の財政手当をするといったことの調整をしておりました。平成 7 年の 5 月からは、京都市で副市長を 3 年ほどしておりました。災害対策本部というのが日頃から訓練をやるのですが、副本部長ということで毎年 1 月の 17 日には朝の 5 時 46 分に連絡がありまして、訓練をするというようなことをやっておりました。

会長の河田先生とは今年の 6 月に、カリフォルニア州で州政府の防災部局が災害対策のコンファレンスを開きまして、私は日本政府の代表ということで一緒に参りました。向こうでは、FEMA (Federal Emergency Management Agency,

連邦緊急事態管理庁)のウィット前長官あるいは、地区の局長さん方ともいろいろお話ししましたし、またカリフォルニア州政府の局長方ともいろいろなお話を河田先生と一緒にして参りました。

そのときに河田先生から本日のお話がございます。意義深い会でございますので今日は寄せてもらいました。それに加えて、後ほどお話ししますが官邸に震度 5 強以上の地震が日本中であると、官邸に 30 分以内に参集をする参集要員になっておまして、実は私は東京を離れることができません。カリフォルニア災害会議だとか、こういう学会等で災害に関連するというですと、出張ができるわけです。そういう意味ではこういう会に呼んでいただくというのは非常にありがたい機会であり、今後いろんな機会にまた呼んでいただけたら、と思っています。本日は、自分で作成したパワーポイントではじめて報告をしますので、途中で止まったら画像なしで対応するという危機管理体制でやらせていただきますのでよろしくお願ひします。

2. 日本の防災・管理体制の概略

表題につきましては、「日本の防災・危機管理体制」にしました。阪神・淡路大震災以降、日本政府も相当にがんばっています。みなさんからは、まだまだということで、いろいろとお叱りや激励

をいただきながら、対応をしています。先ほど伊勢湾台風のお話がありましたが、日本の防災体制というのは、やはり伊勢湾台風の時に降、災害対策基本法を制定いたしました、それに基づいての対応ということが進んできました。その意味では日本の防災体制というのも、この自然災害学会とともに歩んできたということが言えると思います。昭和53年に、東海地震に対応するための大規模地震災害特別措置法の制定がひとつのステップでありましたが、その後阪神大震災が起こるまで、いろんな災害対応について不備があるんじゃないかとは言われつつも、大きい災害がないことでそのままやってきました。

しかし、平成7年の阪神・淡路大震災によって、ある意味では防災体制というものの欠陥が本当に明らかになりました。そこで、緊急事態に対応できる体制はあるのか、あるいは災害の予防・軽減というものがどこまでできているのか、また防災研究というものがどれだけ防災対策に生かしているのかが問われました。これは、先生方、また河田会長以下、みなさんがまさに取り組んでおられることです。

それから、阪神大震災後の復旧・復興にあたりまして、やはり大きい都市計画上の問題とか、生活支援の問題等が出てきました。それからNBC（核、バイオ、化学）について、茨城のJCOの原子力災害があり、このNBCというものに対する対応ということも言われるようになりました。

さて、最初に内閣府等の、政府の対応についてお話ししますと、官邸に危機管理センターをつくり、初動30分体制、あるいは地震のEES（Early Estimation System＝早期評価システム）というもので30分以内に被害予測をする、またはヘリ情報を入れるとか、危機管理監を設置する、あるいは内閣府に防災部門をつくるといったことをやっています。

まず、危機管理情報集約センターとはどんなものかお話ししますと、官邸のオペレーションルームに、日本中あるいは世界中の情報が入るようになってきました。したがって、災害について政府がマスコミ報道が仮にされて、それを誰も知ら

ないということはずありえません。ただちに初動できます。もちろん行政機関から直接入る情報もここに入ってきますので、各省の中央政府の組織や地方の組織、それらからの情報は全部入るようになってきました。それらを総理やその他の大臣に一斉通報するということです。実は私も一斉通報の対象者になっていて、私の防災宿舎にFAXが置いてあり、この前のえひめ丸の事故や、それからニューヨークのテロ事件、これはテレビでもほとんど同時でしたが、これらの最初の情報というのは全部入るようになってきました。

またそういう情報を受けるため、365日24時間、4交替制で危機管理集約センターには人が張りついてます。警察・消防・防衛庁等の人たちが中心になってやっています。それだけでなく、内閣府であるとか、他の消防庁などの組織でも土・日曜も含めた宿直体制を整えています。阪神大震災のときに国土庁に電話してみたけれども、宿直の業者の人しかいなくて、災害のことがわからないために、対応ができなかったという批判がありました。そういったことを受け、今は各省とも課長級が、365日、場合によっては土曜日の朝から、あるいは夜の7時から朝までといった宿日直で対応しています。

それから、政府そのものが初動で対応しなければということで、緊急参集チームは30分で集まるということにしています。官邸の中にオペレーションルームがありますが、その危機管理センターに危機管理監とか、私ども防災担当の統括官等が参ります。このように危機管理監をヘッドとして、役人が集まるという体制ですが、政治家の方々もお見えになるというかたちで対応しています。そのため、30分以内に来るということは、官邸のそばに住まなければいけないというわけで、私の家族は東京の中野区に住んでいますが、そこからだと首都直下の地震で瓦礫の山になると、歩けば2時間かかります。そこで今は、家族と離れ麹町というところに単身赴任をしています。防災危機関係者100名以上の人間が、今、官邸の周辺にそういうかたちで住んでいるのです。

それから、初動体制については現地対策本部を

つくります。これは法律の改正をし、有珠山の火山対策につきましてはこの現地本部というものが非常に役に立ちました。それから、原子力防災対策特別措置法でも、オフサイトセンターというかたちで機能するように整備がされましたが、それもこの思想の一部です。

阪神大震災のときには最初、死者が6,000人を超えるとはわからずに、3日くらいかけてじわじわとわかっていったわけですが、被災者の数によって、取るべき対策の規模がちがってきます。そこで現在は、内閣府のEES (Early Estimation System = 早期評価システム) が、気象庁の震度情報が入りますと直ちに作動します。これには、地盤とか人口情報を入れてあるので、大体死者が何人くらい出る規模の地震が起こったというようなことの分析ができるようになっていきます。それをただちに先ほどの官邸のオペレーションルームの方に入れるという体制をつくっているわけです。ただ鳥取県の地震のときに、実は死者が200人という数字が出ましたが、実際はゼロで差がありました。ただ、先生方からは災害のときの数字としては大きい方がいいだろうということで、2万人と200人というのではいけません、ゼロが200というくらいなら、まあ許容の範囲ではないかという議論もありました。しかし、もう少し精度を上げるべく、これの見直しをしているところです。

それからヘリコプターの映像ですが、これはマスコミが非常にたくさん、直ちに飛び立って映像を送るわけですが、当初こういう体制がとれておらず、官邸でもテレビを見るしかないというような事態でした。そうではなく、警察・消防・自衛隊・海上保安庁、それぞれ飛べるものは飛んでいって映像を送ることができるようになりました。これを中央防災無線という私どもが管理しているNTT回線によらない無線システムで管理センターの方に送り、対応するというをしています。災害時のヘリコプターの災害現場における調整あるいは、管制というのは大きな課題ですが、政府としてのシステムは一応こういう形で整備しております。

4番目に、警察とか消防の広域連携ということ

も単独ではなかなか難しいということで、こういう制度を消防や警察でもつくりました。相当規模の応援できる体制ができあがったわけです。消防で1,700部隊、2万6千人という人を一気に送ろうと思えば、送れる体制が今できあがっています。警察は警察で、4千人規模の体系を組んでおられるというふうに聞いています。各都道府県、市町村間の広域連携の協定、これも阪神大震災が起こった頃は市町村の間で600くらいしかなかったものが、今や2,200の自治体が相互に協力する体制をひいています。

3. 危機管理監の設置とその役割

それから、今までお話ししたことは大体オペレーションのことですが、制度の仕組みとして作りまされたのがこの危機管理監という存在です。官邸でいろいろなことが起きた時に初動の指揮をとる人として、こういう人を官房長官の片腕として置く、あるいは危機管理担当大臣の片腕として置いておくというわけです。そして、30分以内に危機管理監をヘッドとする参集チームが集まり、先ほどのEES (Early Estimation System) 等の情報をベースに、あるいはヘリコプターによるテレビの画像等をベースに対応していくということをやっています。

この危機管理監は自然災害とか飛行機事故とか原子力施設の事故、それからハイジャックとか、テロとかそういう事件すべてを対応するわけです。あわせて国家の防衛ということになりますと、そのもとに官房副長官補というのがあります、そこで対応するというので、この危機管理監をヘッドとする体制を日本政府としては整えたわけです。他方、災害部門につきましては、平成13年1月の省庁再編によりまして、私ども内閣府防災部門というのを設置しました。従来、国土庁の防災局にあったのですが、その国土庁の防災局というのは、省庁で言うと横並びのひとつの役所であり、そこが各省すべてに総合調整をするというのはなかなか難しいという状況でした。これを「内閣府」というところに設置することで、今、各省と色々なお話をするにあたり、ここに「各省よりも一

段高い立場から」とありますが、これは設立のときの趣旨がそういうことであり、目指すべきところはそういうことです。

それから危機管理監と私ども内閣府の関係というのは、危機管理監が先ほども述べたように事件・事故を含めた日本政府の、総理大臣の危機管理対応を中心になって、出だしの緊急対応をやる組織ですが、自然災害を中心とする災害であれば、私どもが密接に連携します。それから事件につきましても、これは各省と同様ですが、私どもも連携し、事件でありましても災害と同じような事態ということであれば、連携を取りながら対応するというようにしています。

4. 災害の予防と軽減策

そういう初動体制の問題以外に、2番目の問題としては、災害の予防と軽減というシステムはどれぐらい整っているのか、あるいはどれだけ進んでいるか、これは河田先生やら皆さま方がさまざまなかたちでこれまで努力なり、提言もしていただき、進んでおりますが、まだまだやらなければなりません。耐震化については、当時からやりましたことだけ申し上げると、いろんな高速道路だとか、公共施設の耐震基準の改定をしたり、それから東海地震だけの法律があったわけですが、兵庫の震災が起きまして、日本中どこだってありうるんだということからこの地震防災対策特別法を作りまして、五ヶ年計画による整備をやりました。13兆円ほどの投資をしましたが、また今後も継続してやらなければなりません。

それから建築物の耐震改修法とか、密集市街地の法律だとか、いろいろ作っておりますが、現実にはなかなか建物の耐震化などなかなか進まないという現状がありまして、建設省でも補助金をまた作ろうというような動きもあります。それから津波についても、一応ここにあるような省庁連絡会議で警戒の徹底をしるとか、先ほどの地震のEES (Early Estimation System) にも一応推計システムというものが入っておりますし、それから市町村でも予測マニュアルというものに基づいてちゃんと作りなさいと言っているのですが、こ

れも現実に大規模な災害が起こったときに、本当に対応できるようになっているかといったことも含めて、まだまだ課題はあるのではないかと見ています。

それからハザードマップについてですが、これは発想が変わってきてまして、従来はハザードマップを作ると、その資産価値が落ちるとか、みんながいやがるとか、したがって作るべきでない、公表すべきでないという議論が多くありました。しかし、北海道有珠山で非常にうまくいき、あそこは定期的に20年に1回ぐらい噴くということもあって、住民の方がそれを体験しておられたということも大きい要素ですが、ハザードマップでそれをみなさんにお知らせしておいたことが非常に役立ちました。

それで富士山のハザードマップを作ろうということになり、これは歴史的なことですが、1707年の宝永(ほうえい)噴火で江戸にまでこの噴煙がやってきています。もし、今の時点でそういうことになると、高速道路、新幹線あるいは都内の活動がとまり、電線がやられてしまうというような可能性もあり、日本経済に地震以上の影響を及ぼすかもしれないということもあって、今、学会・自治体・関係機関が参加して、研究が始まりました。その際、貞観(じょうがん)の噴火と言われる平安時代の噴火につきましては、日本三大実録という書物、それから宝永の噴火については、伊藤志摩守(いとうしまのかみ)という人の詳細な日記がありまして、それをフォローしながら小山先生とか宮地先生あたりの研究でいろんな議論が進もうとしています。このハザードマップ研究会の意義は、防災に役立てるハザードマップを富士山で作ってみようということですので、たとえばその伊藤志摩守日記とか日本三大実録が、どの程度その真実をあらわしているのかということを調査・研究するというだけでなく、そこから出てきたものを防災対策に活かすという議論をやっています。その意味で、ひとつひとつの研究テーマを議論するというに加えて、研究成果を具体的政策に活かすということが、この富士山のハザードマップの研究会では動き始めているのではない

かと感じています。その他のハザードマップも今後、意義が増してくるだろうと感じております。

5. 各方面で進む防災対策

防災訓練につきましては、9月1日の訓練や、東京都がビッグレスキューと言いまして自衛隊と組んだ訓練をしたり、それから近畿圏でもこの前、三重県でありました。それから、4番目の富士山の防災訓練であります。これは従来はもうこういう訓練はやるべきでないという声ややはり強くて、行ってなかったわけですが、ついに山梨県も静岡県も今年やりました。これを政府としても支援をしました。今後はこういういろんなことを想定した実際の訓練というものが重要であろうと考えています。その際、いわゆる図上方式の訓練とか、さまざまな訓練方式が出てきていますので、これらも取り入れていきたいと思っています。

それからボランティアの活動支援等、現実に阪神・淡路大震災でも非常に役に立ちました。災害対策基本法の中で、ボランティアの環境整備の義務付けなどの規定等も入れています。1月17日をボランティアの週間とかいうようなかたちで、またNPO法の支援も一応政府としてはしてきたというようなことです。

そして、防災研究をいかに防災対策に反映するかということで、中央防災会議を強化いたしました。政府の四大重要政策会議ということで、経済諮問会議などと同様に、総理を会長とした会議として位置付けられましたので、今、東海、東南海等の研究会を始めています。東海につきましては、昭和53年以来四半世紀も過ぎたということで、想定震源域の見直しとか、あるいは強化地域の見直しといったことをやっています。また、それに連動して東南海、南海もありうるんじゃないか、という議論もあるなかで、関東につきましては地震対策の大綱というものができていますが、中部圏、近畿圏における大綱ができていません。そこでこれを具体的なものとして作ろうということで、専門調査会を始めています。

地震全般については、いろんな災害救助マニュアル、IT、防災教育、さまざまな議論、これを推

進していくという議論をするための専門調査会も始まっていますし、それから防災基本計画、これは土砂災害とか、都市の地下水害、あるいは原子力船対策などについて、技術的な防災基本計画の改定を行うのですが、それに関連して大所高所から防災全般の議論をしてもらおうということで、これらに河田会長にも入っていただいて、また今日の会にご参加の先生方にもいろいろご協力いただいているところです。

それから地震に関しましては、推進本部というものが平成7年に作られました。今度、省庁再編で文部科学省に行きまして、政策委員会、それを成果を社会に生かす部会とか、活断層の評価を公表したりとか、さまざまな活動をやっています。これを防災政策と連携させていくということが、非常に重要になるだろうと思われれます。それから地震観測態勢を強化する、これはどれだけやってもいいわけで、今は気象庁が地方団体と組んでほとんどのところに入ってきています。3,000を超えるところまで、全国のすべての市町村で、接続をする予定です。それから、各省研究機関などでの観測もやっています。

復興支援に関しては生活再建支援法とか、激甚災害対策法の基準緩和とか、あるいは支援基金等も作りました。まだまだこれらについてもあり方が議論されておりますし、それから住家の被害認定基準、これも阪神大震災のときに認定の仕方がバラバラになるんじゃないかという議論があり、昭和43年以来初めて、公平な取扱いを目指すということで今年の6月に改正をしています。

それから、危険度判定についての判定士等の仕組みもやっています。それからJCOの災害が起きて、法律をつくり、オフサイトセンターを設置し、ここでの訓練というものをやろうというような仕組みもつくりました。それからNBCテロにつきましては、今、官邸では緊急テロ対策本部を、この米国の同時多発テロに関連して、立ち上げをしています。日本でも同じようなことが起きて、災害と同じような内容であれば、私ども内閣府も連携して対応していくことにしています。

6. 社会・経済情勢の変化と防災

社会・経済情勢も、ご承知のとおりいろいろと変化しており、高齢化、コミュニティ崩壊というようなことで、どうも地域の防災力が弱っていると、これは自助共助で乗り越えるしかないだろうということです。それから、国も地方も非常に資金がないので、なんでも公費でというわけにはまいません。その意味では自助共助公助ということでありまして、災害の対応ということは非常にいろんな変化をきたしているのです、それらに対応できる災害防災体制をとる。それから、IT・通信の飛躍的な進展が見られるということで、それを携帯をつかってどうやるかとか、防災ロボットをどうするかとか、あるいはGPS・GISなどを活用して、防災研究あるいは防災対策というものをやれる環境が整ってきています。

そこで今後の課題として私が認識するところを整理しますと、行政、民間、市民、研究グループ、それぞれあるかと思えます。行政については、国・地方を通じます防災・危機管理体制をさらに充実していきたい。内閣府と内閣官房を中心として各庁省と連携してやっていきたいというふうに考えています。それから都道府県、市町村でも最近、危機管理監であるとか防災監とか、そういう組織がだんだんできつつあります。それだけ地方の知事、市町村長もかなり危機管理という意識が高まってきています。それをより強固なものにして、そして広域連携もしていく、ということです。

それから次に、来年の4月に新官邸ができあがるものですから、そこに新しいオペレーションルームを設けることにしておりますが、そこでの体制がより効率的に動くようにしていくということが、私どもとしての課題です。それから防災対策基本法はいわば、防災の憲法です。伊勢湾台風を契機にしてこの法律ができましたが、それに基づいた防災基本計画、あるいは業務計画、そして地域防災計画、そして地域の自主防災体制まで、ある意味では非常に体系ができあがっているわけです。しかし、見るところ文章はあるけれども、それが実質に生きているかどうか、非常に形骸化しているんじゃないか、ということを私ども心配もして

います。したがって、ここを乗り越えていくということが非常に重要です。それからそういったことをやる上で、防災対策のマニュアルとか、訓練を実践的なものにしていく、これも単に国とか地方だけがやるのではなく、市民・企業、みなさんが一緒になってやっていただくことが、非常に重要となっています。また、災害予防ということで、防災対策のための施設、それは公共施設の耐震化であったり、情報システムであったり、広域な防災拠点をつくるというようなことですが、これについてもいったい日本でどこまで進んでいるのかということをはっきりと、それをさらに進めていくということが重要です。

7. 市民ひとりひとり、そして民間などが防災対応力を高めることが重要

市民にとってのこれからのめざすべき課題として、やはり防災対応力というのを自分自身で高めていただく、そのために住宅の耐震化でありますとか、居住の安全強化、これはいわばタンスが倒れないようにするとか、ものが飛んでこないようにするとか、そういうことも含めてです。それから相互扶助の体制整備、ボランティアの活動については行政側で十分、円滑な受け入れができるようにする、あるいはそのコーディネーターを確保する、その執務環境、あるいは活動の拠点などをどうやって支援していくのか、というようなことが課題であろうと思います。

それから企業にとりまして、今回のニューヨークのテロ事件を見ても分かりますように、不可抗力の部分もございませけれども、いろんなことに備えてバックアップ体制もとっておくことが必要でしょうし、いろんな体制が必要です。これを企業でやっていただくということ、リスクマネジメントということを経営の中に導入していただくということが、非常に重要であろうというふうに思っています。

それからIT等はもう非常に進んで、また、アイデアは多くあるので、本当に具体的なものにしていくということが企業の側から協力していただくべきことになっていくのではないかと期待し

ています。

それから研究体制については、先ほど申したように、中央防災会議で専門調査会等やっています。これらはただちに防災対策に役立つような議論をしようということでやっていますが、さらにそれを進めていく必要があると思っています。したがってそこで学会の先生方等の連携が必要になってきます。

そして推進本部等これは今、文部科学省にありますが、これは私ども内閣府なり各省庁とも連携をとっていくということが大事ですし、各大学とか、防災の研究所など、ぜひ行政側の防災部門とも連携をしていただき、民間企業のノウハウ等を防災システムに活かしていくということだろうと思います。

8. 「防災 GNP」という考え方

最後に、私、防災全体を見ていきましたときにちょっとこういう言葉をつくってみたのですが、これを「国民総防災力」あるいは、「防災 GNP」と名付けてみました。これは、国民所得の発想とは少々ちがいます。「General Net Preparedness (for Disaster)」ということで、政府が持っている、あるいは、市民、研究部門、民間部門、それぞれがもっている手段なり、知恵、これを防災資産と呼ぶとすれば、それを累積したもの、それが「防災 GNP」だと考えるわけです。いわゆる「GNP」は1年単位で考えますが、これは累積で考えますので、ちょっと概念がちがうのですが、GNPのときには、Government とそれから民間の Investment と Consumption で GIC をつくりますけれど、ここでは「G」は「Government」の制度、あるいは緊急対応の体制、あるいは官民の連携の度合といったものを考えていますし、「I」は「ia」と「ib」、これは「Information of academy」の研究部門、先生方の学の蓄積という部分、それから産業界におきます「industry and business」部門の資産と言いますか、対応能力、そして「C」は「Citizen」の防災資産、この3つを拡充していくということが、私どもみんなの課題だろうというふうに思うわけです。それは累積ベースで

もそうですし、毎年毎年それを目指していくと、少しづつでもそれをプラスにしていくということです。

たとえば、デルタ G は政府でどういう新しい防災対策がとられたか、あるいは過去にとられていた防災対策の水準が落ちてないか、レベルは上がっているかどうか、そういうことが問われますし、研究部門で言えば、おそらくその成果をぜひ防災対策に具体的に反映していただくということがプラスになる部分でしょう。また、民間は民間のリスクマネジメントの能力が上がり、そして民間の IT の技術等が防災対策に生かされたかどうか、どういう分野で生かされたか、これが問われるというわけです。またデルタ C は、市民の、建物の耐震化とか、いざというときにどうやってお互い助け合うか、というようなことについてのノウハウがプラスされたかどうか、こういうことを増やしていくということが、今後の私どもが目指すべき方向だろうというふうに思います。

私ども内閣府といたしましては、日本国民ひとりひとりの生命と財産を守るということ、安全を守るということで、内閣官房と連携をし、また各省庁と連携をしまして、そして官民学一体で、日本のこの防災危機対応力と言いますか、国民防災力のようなもの、総防災力みたいなものが高まっていく、こういうことの努力をしたいというふうに思っております。ぜひとも今後とも皆様方からは「こういうことをすべきだよ」とか、「こういうことがあるよ」ということを一緒にご議論、ご指導をいただきたいということをお願いいたします。話を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。