

京都大学防災研究所創立50周年記念
 第2回 防災フォーラム

「危機管理体制の強化と課題」

2001年6月8日(金)

国土交通省北陸地方整備局河川部 部長 関 克 己

(前内閣官房内閣参事官(危機管理担当))

○ 河田 防災研究所の創立50周年記念、第2回防災フォーラムを始めさせていただきます。実は今日配られた教授会の部内委員会の名簿を見ると、創立50周年記念講演会委員会があり、委員長が私で、委員がだれもいませんので、全部一人でさせていただきます。

現在国土交通省北陸地方整備局の河川部長の関克己さんは、前職が内閣官房の内閣参事官(危機管理担当)であり、3年間内閣官房、特に我が国の自然災害時の危機管理問題を担当されておりました。今日は「危機管理体制の強化と課題」というタイトルでご講演いただきます。よろしくお祈りします。

○ 関 ご紹介いただきました関と申します。1時間という時間をいただき、このようなすばらしい場を用意していただき、河田先生にお礼を申し上げたいと思います。

日本では危機管理という概念はあまり一般的でないですし、行政の中でも一般的ではありません。危機管理という言葉が、個人のいろいろな行動を束縛するという意味での私権制限となってしまうのではないかと議論や、あるいは行政相互の中で連携して、救助をするなどの緊急事態にどうするのかの検討等、様々な検討の中でようやく定義されたのが平成10年です。阪神・淡路大震災以降に、1つの用語として定義され、概念が整理されるとともに、いろいろな仕組みやものの考え方が進んでいきました。今先生からご紹介いただきましたが、平成10年4月から内閣官房の安全保障・危機管理室に勤務させていただいたまる3年間に、いろいろな経験をさせていただきました。名前が安全保障・危機管理室などという非常に格好よく見えるのですが、実はやっていることは非常にどろどろとした整理のされていない、まさに現場そのものです。そのような3年間で私自身が感じたり体験したことを少しご紹介させていただき、皆さんに何らかの参考にし

ていただければと思っています。

まず、阪神・淡路大震災を1つの大きな節目としてとらえ、その前後に何がどう変わってきたのかをお話しします。次に、あえて「戦い」という字を使って「実戦」と言いますが、実際にこういう体制の中でどんな取り組みがなされて、どこがうまくいったのか、どこがまずかったのかということをお話しさせていただきます。さらに、今後に向けてどんなことを進めていく必要があると考えているか、このような順番でお話をさせていただきたいと思います。

冒頭にお話しした内閣安全保障・危機管理室という組織ができたのが平成10年4月9日です。それ以降に、正直いってよくもさまざまな事案が起きたものと今振

主要な対処事案等		
年	月 日	対処事案等
平成10年	5月16日	インドネシア危機官 室設置
	8月28日	平成10年8月天幕 連絡室設置
	9月 3日	岩手県内陸北部地 対策室設置
	12月17日	ラク空爆官邸 策室設置
平成11年	3月23日	本海における不審船事案官邸対策室設置
	6月28日	平成11年6月美濃川官邸連絡室
	7月23日	全日空機ハイジャック事件 策室設置
	9月30日	東海村ウラン加工施設事 対策室設置
	12月31日	2000年閉結し
平成12年	3月 8日	銭 橋架事改
	3月29日	
	6月26日	ニモ島噴火災害官邸連絡室設置
	7月 1日	神楽島近海地震官邸対策室設置
	7月	本島近海地震官邸
	7月15日	東島 震官邸対策室設置
	7月30日	三宅島近海地震官邸対策室設置
	8月18日	地震官 官邸連絡室設置
	9月12日	官邸連絡室設置
	10月 6日	年長取 設置
11月 日	カリフォルニアにおけるバスジャック事 等	

Table 1 主要な対処事案等

り返って思います。平成11年9月30日のJCO事故と平成12年3月29日の有珠山噴火は、その中でも大きな事案でした。また、ここに書いてありませんが、私自身が最後に携わった平成13年2月10日のえびめ丸沈没事故も、危機管理を改めてとらえ直す機会になっています。

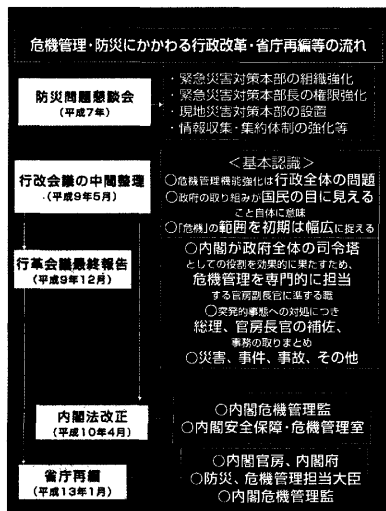


Fig 1 危機管理・防災にかかわる行政改革・省庁再編等の流れ

私が今日お話しするのは政府としての対応と、特に事案が起きた直後の数時間～1週間という初動を中心に話をさせていただきたいと思います。まずスタートとして、基本的に阪神・淡路大震災をどうとらえるかということからはじめます。兵庫県等のまとめた資料の中で、初動対応で最も重要なのはやはり情報でした。情報収集システムが非常に問題だったとか、関係機関の連携がとれなかったとか、広域的な災害が起きたときにどうするのかというイメージも具体的に持っていなかったということが、非常に明確な課題として出てきたのが阪神・淡路大震災でした。

阪神・淡路大震災以降に大きな節目として、1つは平成7年の防災問題懇談会があります。もう1つの節目が行政改革会議です。行政改革会議は、全体の検討の中でも危機管理については最終報告を待ってられないと、先行して検討し急いで中間整理をとりまとめた。これに基づく体制の強化としてまず内閣法改正が平成10年4月に行われ、全体としての省庁再編が今年1月に行われたという流れになっています。

平成7年の防災問題懇談会をどうとらえるかですが、1つは、大きいといえば政府の体制、入れものを整備し

たこととなります。例えば、政府全体として大きな対応をとらなければならないときには緊急災害対策本部を作るのですが、それが臨機に設置できないという問題がありました。そこで、緊急災害対策本部の設立要件の緩和と総理が本部長で全閣僚が本部員に入るというある種の入れもの、緊急災害対策本部が用意されたのです。もう1つは、当然大きな事案であれば現地の役割は非常に大きくなるわけですが、現地の災害対策本部という考え方を初めて災害対策基本法に入れたのです。そのように、1つの入れものといっていると思いますが、それが整備されたのがこの段階ではなかったかと考えています。

平成9年の行政改革会議の中間整理は、これ自身が1つのまとまった考え方を示していると思いますが、もう少し細かく見てみたいと思います。基本認識が3つあり、その2番目に、具体的な対策そのものは、もちはもち屋としてそれぞれが特徴や専門性を持つ自治体や各省庁が取り組むが、行政の総合力を発揮させることがポイントだとあります。それぞれがやっているのではなく、総合力によって対応していき、その総合力を担う役割は内閣そのものが果たすということです。また、こういった取り組みが国民の目に見えること自体に大きな意味があるのです。要するに、何をしているのか、何が難しいのかということが見えること自体が安心感につながり、次の対応につながっていく。ここにもうひとつの大きなポイントがあります。

3番目には、危機の範囲を初期的には幅広くとらえ、

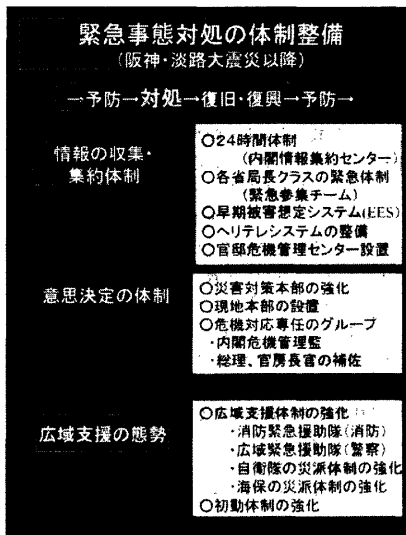


Fig 2 緊急事態対処の体制整備

土庁の防災局長), 私どもの上司とか海上保安庁の警備救難監などです。皆さんが駆けつけるときには当然あまり情報を持っていません。そこで、各省庁一番のキーパーソンが駆けつけているわけですから、それぞれの情報をそこにどんどん送ります。すると、ある種の競争が働くのです。国土交通省もちろん、各省庁にはそれぞれ情報の得意分野とそうでないところがありますが、各省が集まることによってお互いに補完されます。情報の共有化と情報の補完, そして認識の温度感の共有化もでき、まさに全体として動いていくコアがそこで形成されるのです。それが、緊急参集チームのさらに別の意味での効果だと思っています。

そのほか、情報の収集については内閣府国土庁が作ったEES(早期被害想定システム)があります。夜間などの情報が入らない場合に観測された震度をもとに被害想定をし、それをもとにいろいろな情報を重ね合わせることで全体像をつかんでいくという仕組みがベースにあります。それから、ヘリコプター映像を全国どこからでも送れる仕組みがようやく整いました。また、官邸危機管理センターが、内閣情報集約センターとセットの入れものとしてできました。これらがポイントの1つです。

意思決定の体制は平成7年の防災問題懇談会で進められたもので、実際にJCO事故のときには現地本部が初めて作られたのですが、現地本部や初動対応を専門にするグループが作られました。それが、今は内閣官房副長官補(安全保障危機管理担当)という長い名前の職名の方についているのですが、以前の内閣安全保障危機管理室です。このグループが、事件、事故、災害など何があっても担当し、意思決定を補佐します。また、警察あるいは消防、自衛隊などによる広域の応援体制が明確化されました。

今の説明は一般的でしたので、地震についての流れをご説明したいと思います。たとえば震度6弱の地震が発生すると内閣情報集約センターに情報が入り、官邸対策室がすぐに設置されます。緊急参集チームが集まってきて、情報を整理して総理に報告します。総理には職務代行順位が決まっていますが、もし総理に何らかの事態があれば次の方が決まっています。総理に大きな方向を指示していただき、関係閣僚会議を開きますが、場合によっては関係閣僚会議とはばして閣議に移行することを想定しています。決めたらしなければいけないというのではなくて、とばせるときはどんどんとばしていくという体制が組まれています。そして、緊急災害対策本部を設置します。こうした初期対応の概ねの時間的な目安は大体2時間以内を目安にすると言われます。事務方が立ち上げて動かすまでに30分、どういう方向で現地に応援を出し、国としてどう対応

鳥取西部地震における初動対応の流れ		
月日	時間	初動対応
10. 6	13:30	発災
	13:35	官邸対策室設置
	13:55	緊急参集チーム会議(総理、官房長官、国土庁長官、官房副長官、危機管理監、関係局長等)
	14:40	総理が知事へ電話で状況確認
	15:00	官邸対策室情報(第1報:張出)
	15:16	緊急参集チーム会議終了 → 総理指示「震源が都支部から離れているので、早くなる前に山間部の確認する」
	15:28	内閣危機管理監記者会見
	16:00	内閣官房長官記者会見(定例会見で)
	16:50	逢見国土政務次官が現地へ
	17:00	官邸対策室情報(第2報:張出) 「17:00現在で大規模な被害は報告されていない」
10. 7	17:30	官邸連絡室に改組
		国土庁長官を団長とする政府調査団を現地に派遣
10. 12. 12. 16		官邸連絡室を閉鎖

Table 2 鳥取西部地震における初動対応の流れ

していかという全体の運営について総理が見するまでを、我々の目標としては2時間と置いています。別ないい方をすれば2時間以内で何ができて、何ができないのかということで、できないことをいかに減らしていくかを目指しているいろいろな準備・訓練をしてきたというのが実態です。

現実にはいろいろな事案が起きた場合、どんな時間の間隔で物事が進められたのか、そのときどのように対応できて、何が問題だったのかを少しご説明します。昨年の鳥取西部地震のクロノロジーがあります。ありがたいことに、東海水害を除いて最近の事案はわりと昼間の明るいときに起きるのですが、これは非常にラッキーです。こうした災害は大小にかかわらず被害者の御苦労は大変なものであり、うまくいくなんで表現は申しわけありませんが、うまくいくときはなぜこんなにいい方向に重なるのだろうか、悪くいくときはなぜこんなに悪いことが重なるのだろうか、まさにすべてが紙一重だと思います。東海水害も有珠山噴火も紙一重でした。

鳥取西部地震は13時30分に発災し、同35分に我々は隣の建物から走っていき、官邸対策室をすぐに設置しました。緊急参集チームでは早い方は5分ぐらいで駆けつけられます。当時は国土庁、今は内閣府です。本来なら緊急参集チームは事務方の集まる組織になっているのですが、最近、総理の方が早いときがあるのです。総理が公邸におられたりすると、渡り廊下を歩いてすぐに来られます。これは我々にとってものすごく

く大変なことです。行ったら総理が先に座っておられるのです。このときも、総理、官房長官は非常に早く来られました。情報を整理して総理に報告するのではなく、生のところからまさに事務方と一緒に座っていただいているというのが最近の状況です。

このときは13時55分から会議を始めたのですが、現地の上空からの映像を見ていました。実は30分後には、現地から警察のヘリで鳥取の映像が官邸に入ってきました。そうすると、海岸沿いの幹線道路の交通状況が非常にスムーズだったのです。マグニチュードも震度もこんなに大きい、ひょっとしたら阪神・淡路のようにならないかなという感じをみんなが持ったのですが、口にはしません。状況を見ていく中で、EESでは207人が亡くなっているということが30分以内に出了たので、200人程度の死者の可能性をベースに情報を集めながら判断をしていきました。そして、被害はそれほど大きくないという方向で理解を進めていきました。

14時を過ぎるとそんな状況が大体見えてきました。また14時には、総理が知事に電話をしたのです。ここが1つのポイントです。意思決定者と意思決定者が直接話をすることによって、大きな方向を確認していくということです。岩手山の地震のときも総理と岩手県知事の間ですでに電話で話をし、状況を確認しました。最近ではこれが危機管理を進めるときの大きな要素になっています。

そして、15時に官邸対策室情報の第1報を出しました。マスコミの方に褒めていただくことはめったにというよりまずないのですが、この事案ではあるマスコミの方に褒めていただいたことが2つあります。1つはこの15時の情報でした。A4判2枚でしたが、項目、内容がばらばらで、要するに整理されていない未確認のものでした。でも、もちはもち屋ということで、マスコミの方もいろいろな情報を集めています、未確認であっても網羅的な情報はなかなか持っていないのです。警察や消防、海上保安庁、国土交通省、県等の情報が全部入っているわけですから、それは未確認であっても網羅的なのです。その時点で、全体像の概要がわかったと言っていました。

15時16分に会議が終わりました。このときは日没がたしか17時ぐらいだったと思いますが、山間部などの離れているところは確認できなくなる可能性があるから、暗くなる前に必ず確認すべしという指示が総理からあり、警察と消防が大変な努力をしてこれを確認し、駐在所単位、警察署単位で孤立しているところは全くないという確認が17時までにはとれました。それを第2報として17時に出しました。実は、この第2報もめったになく褒めていただきました。それは、最近は大

きな地震が発生したようなときには各放送局が番組を全部地震に変えますが、このあとゴールデンアワーに入っていくので、どうするのかと民放が非常に悩むところを、17時の段階でそのまま全中継を続けなくてもよいという判断ができたのだということでした。

大体こんな流れでいったのですが、昼間であったということ、阪神・淡路大震災のようなまとまった大被害が起きていないということ、警察のヘリが30分後に映像を送ってきたと先程話しましたが、たまたま中国地方の何県かの県警が鳥取と一緒に訓練をしていたこともあり、迅速な情報収集・取得という点でいいときは不思議なほど全部いい方向に重なるのです。そういうことですので、もちろんいつもうまくいくという認識はしていません。

もう1つの事例として、有珠山噴火をご紹介します。昨年3月27日の朝から火山性微動が始まりました。3月29日に、数日内に噴火の可能性があると緊急火山情報が出されました。これが今回の1つのポイントになります。我々はふだんはそんなに仕事がある組織ではないですし、勉強するものがなかなかありませんので、平成10年以降の伊豆大島や雲仙普賢岳などの過去の事例を見ながら、何が問題だったか、今起きたとしたら何をやるのだろうかとか議論をし、準備をしてきました。そういう中で、火山の特徴もそれぞれとらえていたので、有珠山は大きな地震があったら必ず噴火したということ、住民は現実には29日のもっと前からすでに避難を始めていたということを受け

有珠山噴火等初動対応の特徴	
有珠山噴火	<ul style="list-style-type: none"> ○災害発生より早く現地へ ○合同本部設置と役割 ○1時10分の混同 ○状況、情報、課題の徹底した共有化 ○情報公開と意思決定 ○専門家と行政の役割分担 ○危険度と安全度認識の共有化
鳥取西部	<ul style="list-style-type: none"> ○1時30分、1時35分 ○空振りをしても見逃さない ○何も無い情報 ○被害情報に対する受け止め方
東海水害	<ul style="list-style-type: none"> ○地震と異なるタイプへの対応の確しさ ○情報集約・体制のスタートボタン ○情報収集困難時の被害推定 夜間、交通渋滞等移動困難時

Table 3 有珠山噴火初動対応経緯

て、過去の例からすると官邸連絡室などは29日夜か翌日に作るようになりますが、できるだけ早くと、官邸連絡室を10時には設置したのです。そして、関係省庁の局長会議を開き、方針を決めました。これにもとづき私自身も現地派遣グループの一員として参りました。

そのまま現地に行き、第1回の連絡調整会議を開きました。正直いって、伊達市役所にお邪魔をしたというより押しかけまして、首長さん方と御相談するために、伊達市の市長室へ入りましたら、震度5クラスが次から次へとつづき、揺れる中で立てられないのです。市長さん方も座ってられないのです。伊達の市長、虻田の長崎町長、壮瞥の町長と我々のグループで、避難範囲をどうするのか、その応援をどうするのかと、まさに足元が揺れる中で相談をしたことを今でもよく覚えています。この日はそれなりに方向を整理して終わりました。30日には北大の岡田先生や宇井先生が観測態勢を整えられ、情報をよりいただけるようになってきました。たしか30日だったと思いますが、危機管理のときの心得というファックスを河田先生からいただきました。本当にありがとうございました。それを参考にさせていただき、我々は報道機関との対応をしたのです。

31日になり、13時10分に噴火が起きました。実は30日の夕方段階で、その時点までの観測情報にもとづき避難区域を従来のものから少し拡大をして設定していたのですが、31日に実際に噴火したところは西山山麓でした。西山山麓ということは、避難区域のほぼ西

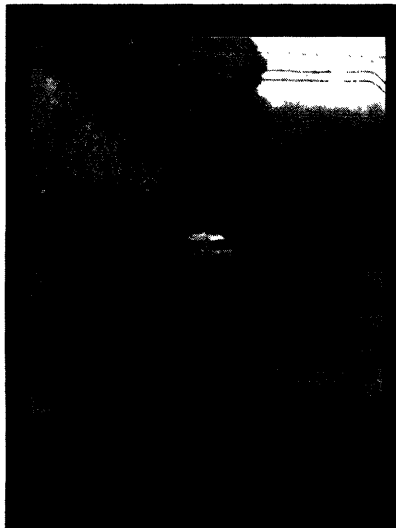


Photo 1 (有珠山噴火の写真2枚)

のはずれ、境界でありそれまでの避難所も含めさらには町の中心部を含め、避難を緊急に行わなければならない大変な事態となってしまったということです。既に避難していた人を含めて約1万人が、どこにどうい方法で避難するかということが全くわからないまま避難をしたのです。1時10分には煙が上がってきて、本部ではまさにあつという感じで一種の静寂がありました。このあとすぐに岡田先生と噴火位置を確認して、これは大変だと思いました。火砕流のおそれもあると先生は言われており、あとで確認していただきました。現実には小規模な火砕流が発生していたようです。Photo 1を見ていただくと、どのぐらいの距離かということがわかっていただけたと思います。

我々は肝を冷やしました。有珠はうまくいったという話でよくされますが、私はたまたまうまくいったのだと思います。まず予知がされたといわれていますが、「噴火するという予知」と「どこで噴火するのかという予知」があり、要するに防災にとって必要な情報として何を予知と定義するのか、そこがあいまいのままです。うまくいったと言うことは危ないことではないでしょうか。噴火は確かに予知されたのですが、ここはもう少しよく考えなければいけないのではないかと思います。

実は当初想定されていた位置が西山のあたりで、このそばにテレビカメラを設置しようということで、北海道開発局、今という国土交通省にカメラ設置を頼み、すぐそばまで行っていたのです。また、虻田町は地盤が隆起したために水道が断水していましたから、その補修の部隊を送っていたのですが、道路のすぐそばなのでこの人たちがやられたのではないかと思います。確認をしたところ、幸い大丈夫でした。

そして、この1万人にどう避難してもらうかということです。正直いって本当に大変混乱した状況であり、警察、消防、自衛隊、海上保安庁が総力を挙げ支援することになりました。マイカーで移動した方もいるのですが、交通混雑で車ははけないので、基本的には自衛隊のバスとトラック、警察のバスです。あとはその瞬間、瞬間でしたが、交通渋滞をしている中で取り残された場合にどうするのかということで、大規模に避難できる方法論として、列車を回してもらいたいとJR北海道に電話をしました。JRは最初ノーと言ったのですが、すぐに本社がOKを出し、近傍で運行していた列車からお客さんを途中で降ろして列車を回してくれました。いざという時の大量避難の手段のひとつでも確保できてJR北海道には本当に感謝しました。百何人だったか、わりとお年寄りの方がそれによって避難できました。もう1つは、海上に船を浮かべてありましたので、海上自衛隊と海上保安庁がヘリコプタ

一を用意し、海岸に行きました。とにかく火砕流が頭にあるものですから、もしの場合はヘリコプターで船とピストン輸送するというのでした。幸い海上のヘリを使うことはありませんでしたが、陸のヘリは使って避難しました。地元では、船とヘリコプターについては無駄という評価をする方もありますが、結果として無駄ではなかったのです。無駄になるなどと考えていたらこういう時の対応はできません。

マスコミがありがたかったことがありました。行政として虻田町の町長と相談して避難範囲を決めたときに、「避難勧告ですか、避難指示ですか」という質問が来るのです。どちらでもいいのととにかく避難だというやりとりの中で避難範囲を決めたのですが、一人一人に確実な連絡のしようがないのです。そこで、やはり報道機関を通じてということで、テレビカメラ用に文書と地図を作り、テレビで放送してもらったのです。実はこの表現は二転三転しました。なぜそんなに変わるのかと言われたのですが、地域の人に確実に理解してもらえる表現とは本当に難しいと思います。「虻田町（清水・サマリヤ・花和地区を除く）全域の住民は大磯トンネルより豊浦方向へ避難」というのが最後のバージョンです。

有珠山はある意味ではいろいろな事例を残してくれました。勝手に分けましたが、第1期はとにかく命優先で逃げることです。金がかかろうが、むだになろうが、怒られようが、ほかは何も考えずに避難を優先することです。岡田先生にお願いをして、吟味する余裕も本当になかったのですが、避難区域を決めるのに5分もかかっていないと思います。そして、ありとあらゆる手段を使って避難をしたのです。

実は、避難をしたあとが問題です。この辺は、ホタテの稚貝を全国あるいは北海道のいろいろな地域に売ることによって、ほかの地域もホタテをやっているという骨格になっている地域ですので、下手をすれば何億というお金がとんでしまいます。そういう意味でホタテの面倒を見なければいけないのですが、危険区域に入っていくのをどうするかということがありました。農業でもそうでした。生活と命のバランスをどう取るかということが、この時期の最大懸案でした。まだ危険な状況ですから、入っていくのに命をかけるわけにはいきません。金のために、自衛隊や消防、警察の人が命をかけるのか。現地での議論は当然そういうことになります。そこをどう整理していくかということがこの時期の1つのポイントでした。

ここで1つ考え方が出てきました。行政（国、道、市、町）が瞬間、瞬間の危険度を専門家に認知してもらうのです。相手は生き物ですから、固定的ではありません。従来は、例えば雲仙などで警戒区域を設定す

ると、それは非常に重いものなので、柔軟な対応がしづらかったのです。それによって立ち入れなくなるので、ホテルの営業をどうするのかというように、警戒区域を設定することには非常に抵抗があるわけです。そこで、時々刻々と変わる状況を専門家に判断してもらったことを受けて、極めて危険な区域、安全な区域、中間の区域という3つの区域を行政が考え、基本的にはこれを日々動かしていったのです。

絶対に危険な区域にはだれも立ち入らない。安全な区域といっても、安全という意味は2つあり、1つは本当に安全ということです。もう1つは、例えば異常が観測されると連絡体制に10分かかり、避難するのに20分かかるから、30分で対応できるのであれば立ち入ることができるという意味です。また、一般の人は応援をすることには立ち入れますが、ふだんからもっと訓練された団体行動ができる人たちはある種の責任も義務も持っているのです。そういう人なら入ることができるというのが中間区域です。これは絶えず変えていき、それによって避難範囲も変えていくという考え方です。第3期は本格的な復旧・復興へという流れであり、これが有珠山の1つの特徴になっていると思います。

有珠山の特徴をもう少し挙げてみますと、やはり結果として本当に紙一重だったということです。何人かの方が亡くなったりはけがをされてもおおしくないという状況だったと思っています。もう1つは、ハザードマップが作られており、地域の研究者や行政、市民・町民の皆さんが一緒になって危険を認識していたということです。こういうことがありうるということを知っていたのは、やはり大きいと思います。また、対応はとにかく早く、大ききを徹底しました。現地ではちよっとやりすぎだと言われましたが、やりすぎて怒られる方がよほどいいという考え方で動きました。

もう1つは徹底した情報公開でした。本当にここまですべて情報公開をするのかということで、笑い話でよく言われます。1つの例を申し上げます。北海道庁の職員は札幌から伊達に交代で来たりしていましたが、職員には状況を絶えず共有化して、そのときどきの状況を知ってほしいということもあり、現地のテレビ会議を道庁の各部屋のチャンネルに入れていました。一方、我々の会議にはマスコミとカメラが入ってきますから、「すみません、10分まで出てください」と出ていたのです。ところが、札幌ではそのテレビがクラブの中にもあり、札幌にいる記者には早く情報が入るのです。それには気がつかなかったので、我々は怒られました。結果としてあれだけ混乱した状況の中でも、マスコミ・報道機関の方にもいろいろご意見はいただきました。1時10分の混乱もそうでしたし、まさに1

つの戦友といえは怒られるかもしれませんが、情報公開をすることによって、そこで一緒に災害に対応していくという雰囲気ができただけが大きかったのではないのでしょうか。

この辺からの話はJCOと共通しています。その前の年の9月30日にJCOの事案が起きました。初期の段階では全く情報が入らず、どう動いていいのか、何が起きているのかがよくわからないという状況でした。午後になってから、大変なことが起きていくということで、原子力安全委員会の先生方が現地へ行き、我々も現地へ行きました。水抜き作戦の段階、中性子ができていく段階から行きました。JCOの例は非常に反省をしなればいけない問題点、課題をたくさん抱えているのですが、その中で方法論として作られてきたものがいくつかあります。それは、関係各省がまとまって現地へ行き、現地でものを決めるという現地本部がJCOで初めて実践されたということです。これは災害対策基本法に基づく現地災害対策本部ではありませんでしたが、当時の科学技術庁の政務次官がヘッドで、私どものトップである内閣危機管理監がそれをサポートし、各省の課長クラスがサポートし、県・村の職員も加わるという現地本部体制で、現地で情報を集め、現地で判断をしていったのです。

現地に行った段階で水抜き作戦でしたが、それは何とか終わりました。水抜き作戦がまだ終わらない段階では、もしそれがうまくいかなかった場合には再度避難範囲を広げなければいけないということで、専門家や研究者の方から500メートルだというアドバイスをもらいました。そのときは350メートル以内が全部避難、10キロ圏が屋内待機でしたので、350メートルを500メートルに広げなければいけません。500メートルに広げた場合の避難態勢の検討、10キロの避難解除の方法、あるいは土嚢積み作戦など、現地でいろいろなことがあったのですが、基本的に現地の情報で現地で判断をして、東京に報告することによって物事が決まっていくという1つのかたちで作られたのです。もちろん大小多くの課題はあるのですが、要するにはじめて現地本部体制が機能したと考えています。

もう1つは「大会議室」と「小会議室」です。国・県・市・村、各省庁が同じ場所に一堂にいるので、重要な情報の共有化が図られます。大きいどなり声でもめていれば何をもめているのかがみんなにわかるのです。そうすると、これはこんなことだという温度感が各省にもわかります。ところが、そういう対応だけではものは決まりませんので、小会議室があるのです。意思決定にかかわる者がそんなに大勢いれば意思決定ができないので、何人かが小会議室で意思決定を下すのです。大体このパターンがJCOで作られて、有珠

でもまさにそのパターンでやりました。昨年アメリカのFIMAに行き、テキサス州の危機管理局にも行ったのですが、そこでも同じでした。情報は全部公開で、議論がまとまらないときにはどうするのかと聞いたら、「あたりまえだ。小さい部屋で何人かでやるのだ」ということで、やはり同じだと思いました。

現地でものを動かすことが定着してきましたから、意思決定が非常に早いということがあるのではないのでしょうか。また、鳥取西部のときには、要するに本当は大したことがなくても大げさには構えて、「空振りをして見逃さない」ということが意識して行われました。さらに、先程の17時までということで、「何もない情報」が重要であり、それが実践されたと思います。

先程からご説明してきた有珠山の噴火や鳥取西部の地震のほかにも、もう1つは東海水害があります。東海水害は夜間で、交通渋滞になり、情報がほとんど入らず、結果として大変なことが起きてもおかしくない状況だったのです。これは現地でもそうでしたし、東京震ヶ間でもそのような状況が起きていることは把握できていない、不十分だったということです。そこで、事前に情報が入らなくても、どの程度の被害が想定されるのかというものを準備しておくこと、正確でなくてもよいということで、東京と大阪で国土交通省（当時の内閣官房）をお願いをして、同じぐらいの雨が降ったら何が起ころののだろうかというハザードマップを作ってもらいました。そのように、情報収集困難時の被害をどう推定していくのかということです。また、情報が集まらないときにも、実はだれかがスタートボタンを押さなければ全体は動かないのです。だれが押すのかという問題があります。東海水害のときは官邸まで河川局長に来ていただき、河川局長が報告することによって結果的にボタンが押され、態勢がとれたのです。

そういうことを踏まえていくと、いまだにいくつかの課題あります。基本的に最近はわりと対応ができていくように見えますが、紙一重だと実感として思っています。また、被害状況の迅速な把握は非常に難しいと思います。携帯電話は事が起きますと大体錯綜してしまいます。自治体はわりと携帯電話に頼っています。消防・防災無線も限られており、衛星系も必ずしもすべてに完備されているわけではありません。また、どこが危なくて何が起ころのかが必ずしも整理されていません。

最近の特徴は、JCOでも有珠山のときもそうでしたが、その分野の専門家に早く来ていただいて、現地本部と一緒に状況の判断をし、それに行政としての判断を加えるということです。専門家の方が行政の判断を下すのもおかしな話ですので、そこは行政が判断す

ることによって、自衛隊や警察、消防、あるいは海上保安庁と一緒にあって対応していくのです。そういうことが事例としては出てきましたが、それをもっと一般化していくことが必要だと思っていますし、いろいろな事案がありますので、いろいろな分野の専門家にお問い合わせしなければいけないことがあります。

いくつかの課題をもう少しお話しします。まず、発生直後の規模の推定をどうするのかということです。実は災害対策基本法というのは市町村を単位にしています。要するに事があつたら市町村が対応するのです。それでもだめだったら都道府県ということですが、どこか矛盾している部分があると思います。つまり、市町村が自ら対応できる規模の災害なのか、むしろそうではない災害だから、と見ていくべきではないかと私自身は思っています。例えば阪神・淡路のときに、兵庫県と同じような被害を大阪が受けていたらどうだったでしょうか。南関東の直下型が起きたときに、千葉、埼玉、神奈川、東京がやられるわけですが、千葉經由の陸路で食糧が入ってきたときに、これは東京へは届きませんよと千葉の人が冗談で言っていました。つまり、だれが責任を持って、限られた資源をどのように配分していくのかという部分が、大きな課題として残っています。非常に難しいところだと思います。

けがをされた方一人一人に対するトリアージという概念があるのですが、場合によっては地域トリアージという非常に難しい要素もあります。表に出して議論するような話ではないのかもしれませんが、危機管理に携わる者としては思っていないといけないだろうと思います。

先程から情報がたくさん集まるという話をさせていただいたのですが、これは結構マイナスなのです。ものすごい情報量があり、どうすればいいのかという問題が今後ますます起こる可能性があります。本当に必要な情報は限られており、たくさんあればいいというものでもないのです。一昨年アメリカでフロイドというハリケーンが東海岸を襲いましたが、フロイドのあと300万人がFEMAによってうまく避難できたという話があり、私は本当かという思いで現地に行き、いろいろ教えていただいたのです。そのときにグリーンビル市の方に伺ったのですが、インターネットも含めてたくさん情報があつたそうです。ただ、どちらに避難すればいいか、避難すべきかどうかということで、自分の体、生命、財産にかかわることをゆだねられる情報はなかったそうです。結局自分たちでグループを作って見に行つて、避難したと言っていました。それは1つの極端な例かもしれませんが、命をかけるような、集団としての意思決定をしていくときの情報は、もう1回考え直さなければいけないということが結果

として起きてきているのではないのでしょうか。

トップの意識などがますます問われるようになってきたのではないかと考えています。奥尻の地震や阪神・淡路より少し前と阪神・淡路以降では、ものすごく変わってきていることが1つあると思います。それはNHKです。今NHKは、大体30分あれば全国どこへでもテレビカメラを送れるそうです。そうすると、どんな事案が起きてすぐにお茶の間に映像が来るのです。劇場化された中で、災害対策や危機管理を進めていくことになるのです。誤解を恐れずに言えば、昔は緊急事態が起きたときに何をしてもだれも知らなかったのです。要するにヘッドクォーターがあろうとなかろうと知ることができなかったのです、ある意味ではそれですんでいました。しかし、今はまさにだれが何を意思決定し、どう動かしていくかという活動を、お茶の間にいる国民の皆さんが注視している中でしていかなければいけないのです。よって、どんな組織であっても、組織のトップというものが非常に問われる時代になってきました。

C P X (Commander Post Exercise) とは、東郷元帥の三笠での下士官であつた秋山真之がアメリカから持ち込んだのが日本では最初だそうですが、ロールプレイング型による図上演習であり、自衛隊では指揮所訓練と呼んでいます。最近このようなことがよくできるようになってきました。いざというときに判断をし、進めていくということは、日常性の価値観とか判断の中ではなかなかできないので、やはり訓練なり実戦を通じて行わなければいけません。しかし、実戦というのはなかなかないですし、全種目をこなしてい

各種訓練の実施状況			
平成10年	4月27日	伊豆半島東方沖発地震型関係省庁連絡会議開催	
	5月29日	重大事故・鉄道事故・発生時の初動対応訓練	
	9月1日	内閣府消防災・震災対応訓練	
	平成11年	6月25日	「イジヤ」発生時の初動対応訓練
		7月15日	航空機 事故に關する区上層警・衝突回避訓練
	7月21日	動物事件団上層警(広島市)	
	9月1日	総合防災訓練(東京都)	
	9月8日	コンピュータ西暦2000年問題情報伝達訓練	
	11月16日	化学事故災害に関する図上演習	
	11月26日	コンピュータ西暦2000年問題情報伝達訓練	
11月29日	首都圏交通線におけるヘリコプター離着陸合演習		
平成12年	17日	コンピュータ西暦2000年問題訓練	
	1月17日	内閣府情報伝達訓練	
	2月26日	政府防災対応訓練(図上演習)	
	5月28日	国会議事堂内におけるペリメーター緊急離発着訓練	
	9月1日	総合防災訓練(地震予知型)	
	9月3日	東京都総合防災訓練	
	10月3日	ハイジャック発生時の初動対応訓練(東京国際)	
	10月28日	原子力防災訓練	
	11月7日	流出出事故情報伝達訓練	
	平成13年	予定	大規模水害対応訓練

Table 4 各種訓練の実施状況

くのも難しいということで、ずいぶんいろいろな訓練をしてきています。その中で、初めてやったのは去年の2月26日でしたが、政府の各省の課長クラスを集めて、事前に何も知らせずに、端的にいわばテストをするのです。情報をどんどん与えていって、あなたはどの判断しますか、あなたは何をしますかと問うていく訓練です。各省とも上司の判断を問うていくことは大変ですし、目の前で評価が出ていくので、正直いって最初は抵抗がありました。ようやく理解をしていただけていけることができました。結果としては非常に評価していただき、情報の整理のしかたとか、ふだんから考えておかなければいけないことがわかり、プラスになりました。平成13年2月26日に、利根川で決壊したらどうなるかという大水害のCPXをする予定にしていました。ところが、2月10日にえひめ丸の事故があって延期になり、私が転動したあとの5月11日に行いました。これもまた非常に評価をされて終わったようです。

そういう意味でずいぶんマインドも変わってきていますし、いろいろな道具立てもできるようになってきたというのが最近の状況ではないかと思えます。ただ、やはり一番の根っことして、どの程度危険か、どの程度安全なのか、何が起るのかということをもふだんから持って、共有化しておくところがスタートとして要るのではないかと。いざというときにいろいろな分野の専門家が集まって、応援をしていく態勢がどう取れていくのか。もっと強化していかねばならない。そんなところが今後の大きな課題としてまだ残っているのではないかと思っています。

質疑応答

○ 河田 せっかくの機会ですので、ご質問があればお受けしたいと思います。いかがでしょうか。

○ 黒澤 意思決定支援アドバイザーという言葉がありました。それはどのような仕組みですか。もう施行されているのでしょうか。

○ 関 仕組みというものではないのです。実は兵庫県知事にお話を伺ったことがあります。今地震が起きたらまだ心配なことがあると言われました。六甲山はこれから崩れるのだろうか、一つ一つの溪流や沢は見ている方がいいが、広域的に避難をしなければいけないのかどうかということは、やはり知事としての意思決定、判断になる。また、がれきや建物から救助しなければいけない方が大勢いるときには2次災害の危険性がある。そのときに本当に全体で入っていいの

かどうかということも、知事として考えなければいけません。あるいは、有珠山のときのように、1万人を避難させるかどうかという意思決定者は市町村長であり、県知事になるわけです。しかし、皆さんが全部専門家であるわけではないので、そういう方の意思決定を助ける、サポートする仕組みと専門家が必要であろう。それは部分的には動き出しているけれども、もう少し明確化していくことが必要ではないかという問題意識で入れています。

○ 黒澤 例えば気象庁の方や学識経験者などを登用するというのですか。

○ 関 ポジションとかポストなどはあまり関係なく、まさに専門家ということです。研究者の場合もあれば、市井の普通のサラリーマンをさせていてもノウハウのある方とか、いろいろあると思います。

○ 池淵 今ご提示いただいたOHPとかスライドは・・・。

○ 関 コピーをしていただこうと思っています。

○ 久倉 地震に関して、先程の「空振りしても見逃さない」ということは、地震予知型の考えになるのですね。そんな考えで本当にいいのかと私は思うのですが、今の状況を考えると空振りの方が多いと思うのです。昨日まで行われていた地球惑星科学関連合同大会で弘原海さん(岡山理科大学)の発表を聞きましたが、あれはひどいです。科学的な検証が殆どなされていないからです。あれを大学の先生が発表するというのは信じがたいのです。そういうことに結構マスコミも乗って、それに乗って県まで動いているという信じがたいような状況に然然としました。地震学会も何とかしなければいけないと言われて、非常に困っているのですが、実際に科学的検証のない地震予知情報をうのみにするのは問題だと思います。内閣府がいつでも地震予知型の防災訓練を考えていることが国民に非常に誤解を与えて、東海地震だけは予知できるというような神話を作り出しているのではないのでしょうか。私は地震予知研究センターの方から反論を期待しているのですが、地震を空振りしても見逃さないということは、もう少し考え直して分析しなければ、空振りだけに終わるのではないかと思います。

○ 関 言われることは私もよくわかりますが、2つに分けてお話をさせていただきます。2つの場面があると思うのです。例えばconsequent managementという観

点で、ものが起きてしまったが、情報は必ずしもきちんと上がってきていないので、これは何だろうということ危ないとらえて、空振りしても見逃さないという場が1つあると思います。どちらかということ、これが意識としては中心です。もう1つは、今言われた地震あるいは噴火の状況が今後どう推移していくかということで、これもある意味で同じような場面だろうと思っています。有珠山も三宅島も、気象庁がものすごく苦労したところでもありますし、我々もそこをどう理解するのかということころです。そこは、研究の水準や研究している方々の共通項でしか、我々はたぶんそれに基づいてしか判断できないと思います。

噴火の方では、気象庁で開かれる噴火予知連、あるいは現地が開かれる噴火予知連で皆さんがいろいろな意見を言われ、最後に共通項として1つにまとめられます。それに基づいて我々は動いていきます。もっと言いますと、先程の有珠山の避難区域の категорияなどの議論ではこういう言い方をさせていただきたいと、逆をお願いをするのです。要するに、わからないならわからないと言っていた方がすっきりする場面もあるのです。

もに戻りますが、いろいろな考え方や見方がありますので、噴火予知連のそういう場面での共通項に基づいて我々は動きます。そこはわりとはっきりしていると思います。いろいろな週刊誌もあり、いろいろな意見がありますが、それへの対応はたぶんしないよというところがベースにあるのですが、それはあまり明確に出ていないかもしれません。

○ 亀田 阪神・淡路以降によくいわれることですが、行政の中に防災の専門家がなかなか育たない、あるいは育てないような仕組みになっていることが、災害対応に問題を起こしたのではないかと反省があって、兵庫県などでも防災監という専門職を設置しておられます。この内閣府での危機管理の新しい体制では、そのあたりはどのようになっているのですか。

○ 関 内閣府と内閣官房とは別であり、ここから説明をさせていただいた方がよいと思います。どちらが上でどちらが下ということではありません。内閣法においては「危機管理(防衛を除く)」と書いてありますが、安全保障・危機管理といえどトータルになるわけで、旧内閣官房安全保障・危機管理室は、事件・事故・災害・防衛という危機管理全部に何でも対応するという組織なのです。今先生が言われたように、そこに大体全員が向向しています。防衛はメインは防衛庁で、各省から来ています。事件・事故・災害は警察が中心です。私は国土交通省からいきましたし、私の部下は自

衛官や、当時の自治省・消防庁などの各省から来ています。さらに組織的にいえば、事件・事故・災害はほとんど初動対応を中心にしており、15人ぐらいいかないのです。防衛も15人ぐらいいです。それを分けておろし、私は自然災害対応のチーフをしていたのですが、そこには3人いました。これはふだんの分け方で、人数が少ないので事が起これば全員対応です。JCOも有珠も現地に行きました。15人で交替して対応するという悲惨な世界なのです。2月10日にえひめ丸の事故が起きたときなどは、3日間で10時間ぐらいいしか寝られなかったというほどです。

もう1つの内閣府は、昔の国土庁ですが、災害対策基本法を担っており、今度は時間の概念を入れると予防から対処、復旧・復興まで見ています。災害対策基本法の中では自然災害がメインですが、事故も一応見ているという分担で、クロスしています。これは意外とうまく行っているのではないかと私は思います。復旧・復興というのは、わりとふだんの予防の感覚でいると、いざというときにある種の腕力を発揮するようなことはなかなか難しいのです。かといって、復旧・復興や予防という観点は非常に重要です。何が起きても逃げられない。俺のところではないと言えない組織になっているのです。そこに各省が出てきています。

ちょっと回り道になったのですが、人事は大体2年です。私の3年は異例ですが、2年でみんなローテーションしていきます。最初は大丈夫かと思ったのですが、実は先生が言われているマイナスの面とプラスの面があるのです。プラスの面は何か。内閣官房の安全保障危機管理のメンバーはほとんど現場の人間で、私もいわゆる川の現場、水害などを扱った現場感覚があるのです。海上自衛隊も航空自衛隊も、警察も消防もみんな現場であり、要するに現場のマインド、現場の感覚を持っているのです。そういう意味では一般的な震ヶ関のイメージとは違っており、そういう人が集まってローテーションでやっていきますので、それぞれの新しい状況を頭に入れつつ、お互いに足し算をすることによって対応していけるというプラスの面があります。

ただ、こういう事案の経験は、今している人はたぶんもうないのです。今はCPX、ロールプレイング型を頻繁にしています。例えばナホトカ号や航空機事故などの事例を出して、お前はどうか、何をするのか、何が足りないか、どこと連絡をとるのかというようなことをグループでしょっちゅうしています。そのような訓練をすることによって、過去の事例を頭に置くと同時に、新しい事案にも対応できるように徹底しています。アメリカのFIMAは日本では誤解されているところもあり、逆に過大評価と誤解があると

っているのですが、訓練に対してものすごく力を入れているところはFIMAを見習うべきです。そういうこともあって、PRで申し訳ありませんが、河川情報センターから危機管理の演習の本を最近出してもらいました。そういうことを進めていくことが1つの柱だと思えます。

また、ポケットに入れておくということと、安全運転・乱暴運転という表現があります。初期対応は結構乱暴運転なのです。要するにあまり危ないことに突っ込むということはみんなしないのですが、大体安全側にぶれますからこの安全サイドになっている状況を動かすというのが乱暴運転で、乱暴運転をしてやりすぎたら安全運転側に引くということが、何となく1つのカルチャーとして定着しつつあるのです。もう1つは、ポケットに入れておくということがあります。ふだんから、いざということが起きたときにはこうしようと思うことはまともなものです。例えばヘリコプターが事案の上空をばんばん飛びますが、これを管制するということは航空法の概念にはありません。成田とか羽田、関西新空港などの施設があって、空港の周辺におけるコントロールを管制と呼んでおり、山の中とか市街地は管制の対象ではないのです。必要なのですが、法律上何もなくて、ノートムという情報提供しかないのです。この辺はあとでうまく表現してもらわなければ誤解を招く話ですが、これをきちんとやろうとすれば法律を変えとか、ものすごく利害調整をしなればいけません。しかし、いざということが起きたらこうしようという議論をしておいて、いざというときにしますと、それしかないのです。そういう意味で、ポケットに入れておいて、いざというときにやるという方法論を最近多用しています。それが定着していけば実績になっていき、世の中も行政の中も動いていくのです。

亀田先生の質問に戻りますが、そういう広い意味での訓練をするということ、何が起ると一番嫌なことかという議論はわりとしており、ふだんから調整しているということです。そういう意味では、言い訳っぽいのですが、人が替わってしまうことのカバーは、意識して行うことによって多少補っているということが実態ではないかと思えます。

○ 岡田 今の話にも関係あるのですが、例えばJCOの問題にしても、危機管理の問題というのは、つまるところ危機感があるかないかということだと思えます。そこでまず1つは、事件や事故が起こったあとの反省、教訓をさらに制度としてどのように危機感をベースとした制度的フォームとして活かしていくかということが問題だと思います。もう1つは、例えばオウ

ムの事件などを含めて、予想していないような、しかも先程のどのカテゴリーにいてもわからないようなものにどう対応するかということがあります。この点について、今の体制だけではたして十分なのかと心配なのですが。

○ 関 私の説明が不足しているのですが、1つには各省と一緒にやるということがあります。ある人の表現を借りると、みんなが集まる床の間つきの座敷ができたということです。床柱といった人もいますが、床の間とは内閣危機管理監なのです。要するに事務次官より上の人が座っており、みんなが集まれる座敷ができたのです。今までは、あいつが手を挙げたからうちが行くのはちよっと、ということがありました。ただ、明らかに上のシンボリックな人がいて、ものを動かしていくという集まりやすさができた。今言われたような、毒物とかニュークリア(核)、細菌、ケミカルなど、NBC(Nuclear, Biological, Chemical)の話などでは各省と一緒に、いろいろな勉強や準備はすでに始めています。例えば毒物事件図上演習とか、実際に起きたらどうするのかということで、我々の言う出前演習を広島で行いました。また、飛行機が落ちたときにはどうするのかと、成田空港へ出かけていきました。どこまでカバーできるかというのがありますが、想定できるものはとにかく準備していこうという方向で動いています。

もう1つは防衛との関係です。これは非常に難しいところがあり、同じ部屋ですが、ここは組織的にも明らかに分けて仕事をしています。いざというときには、例えば能登半島沖の不審船事案のときなどは、防衛の担当が中心になって対応したのですが、我々が応援するようなたちで動いています。ただ、防衛そのものはきわめて政治的に高度な判断であり、いろいろな演習や想定はしていますが、大きな方向は我々事務方を超えたところにあるという感じを持っています。

○ 橋本 実は私は科学技術庁に2年間いました。関東で地震が起きた場合に、バックアップする人員が参集できないような場合、私自身松戸に住んでいて霞ヶ関に行くのはまず不可能だったのですが、本来バックアップするために参集すべき人員をどうやって確保するのですか。その15人の体制だけではおそらく不可能だろうと思いますが、その辺はいかがでしょうか。

○ 関 危機管理宿舎とって、あまりいい名前ではないですが、来年の春によく宿舎が完成します。全部で300人ぐら入れるのです。入りたくないですね(笑)。2つあります。今の危機管理センターは、外国

から来ているお客さんに見ていただくのが恥ずかしく、本当に何もないという感じです。それが、まさに地震に対してもテロに対してもという本格的な危機管理センターが、1つは新官邸とともにできるのです。同時に、新しい危機管理センターとして、紀尾井町の砂防会館の近くには約170人が住める、麹町と六本木には各省合わせて約300人が入れる宿舎を作っており、来年の春からそこから駆けつけるのです。要するに、言い訳が政府としてますます言えなくなるのです。人が集まるのが遅れたとか、宿舎事情が悪いなどとは言えなくなる体制にますますなっています。

もう1つは全国を対象にして、警察・消防・海上保

安庁・自衛隊が全国の県庁所在地に、例えば3時間でどのぐらい駆けつけられるのか、6時間で何人ぐらい行けるのか、12時間でどうかと、そんなこともシミュレーションしています。事務方の応援が駆けつけるだけではなくて、実際に広域的な応援態勢に駆けつける部隊が大事ですから、そういったことも併せて進めています。ただ、正直いって入りたくないという人もおり、これをどうしていくのが問題です。宿舎費は無料なのですが。

○ 河田 長時間どうもありがとうございました。