

## 京都大学防災研究所創立50周年記念

### 第3回 防災フォーラム

# 「日本の防災行政の課題 - 防災局長の反省 - 」

2001年10月12日(金)

国土交通省 政策統括官(政策評価担当) 吉井 一弥  
(前 内閣府 政策統括官(防災担当))  
(元 国土庁 防災局長)

河田 このフォーラムも第3回目を迎えております。今日は、現在国土交通省の政策統括官、政策評価担当の吉井一弥さんより「日本の防災行政の課題 - 防災局長の反省 - 」という大変魅力的なタイトルでご講演いただきます。

吉井一弥様の略歴を簡単にご紹介いたします。岩手県のお生まれで東京大学法学部を昭和45年に卒業されています。その後建設省に入省され、近畿地建、中部地建、それから熊本県へ出向され、本省の河川局、道路局、国土庁と、私どもが大学の土木工学科を出て建設省へ入りますと、かつては、例えば河川局に配属されますと河川局1局の経歴でほとんど終わってしまうのですが、そのような技官の育ち方と比較しますと、吉井さんのような経歴の方がバランス感覚をもった人材として育てられると感じています。

私も吉井さんが、特に内閣府の政策統括官の時代には何度もお会いしているとお話をさせていただきました。防災研究というのは、国にあっては内閣府あるいは関係省庁にたくさんまがっています。そういった一面で、今日は「防災局長の反省」ということで、一体どのようなことに反省しておられるのかということに興味をもちながらお話を伺いたいと思っております。

はじめに

吉井 今、河田先生からご紹介いただきましたとおり、昨年の6月から防災局長、それからその組織が成り代わりました内閣府の政策統括官防災担当を、実質的には防災局長のままの仕事ですが、ちょうど1年間やっておりました。

いつもお教をいただいている先生方のところでお話をするという事は全く逆で、私がお話できるようなことはないかと思いますが、各大学等の研究でも、

実際の行政、実際の政策に反映させなければ意味がないという部分もあり、そういう意味から私の話でも多少は役に立つのではないかとということでお受けしました。

お引き受けしましたあと役職が変わってしまい、もともとの古巣である国土交通省で、政策統括官という同じ役職の名前で今度は政策評価をやれということになりました。河田先生に早速、「変わりましたので後任を差し向けますから」とお話ししましたら、「変わったからといって逃げなくてもいいじゃないか。特にポストから離れてからのの方がいろいろ言いやすいこともあるだろうから」という話で、図々しくまいりました。

日本防災行政の現状

講義の題目を少しおもしろくということで「防災局長の反省」というタイトルにしたのですが、私個人として反省点はたくさんありますし、まだまだ足りないところばかりだと思います。ただ、正直申しまして防災関係はこのごろ非常によくやっているという評価もたくさんございます。私個人としてはまだまだ一生懸命やればよかった、あれもやればよかったということはたくさんあります。やはり失敗の連続というか防災行政は経験の積み重ねでなかなかうまくはいかないわけです。ただ、私どもがやっていたときはそれなりにかなり一生懸命やっていたのではないかと思います。大変少ない人数で防災をやっているのです。

ちょうどひと月前になりますが、アメリカの同時多発テロという大変衝撃的なテロがあり、今でもタリバンに攻撃が続いています。テロでのお話などいろいろございますが、防災の面から見ても大変私どもが考えさせられるところが多く、こちらでもいろいろご議論があるのではないかと思います。なんと申しましてもあの危機対応能力はやはりすばらしいと思いま

すし、あのようなことが発生した場合のアメリカ国民の大統領をはじめとする政府・消防・警察活動への尊敬の念や信頼の念は本当にすばらしいと思います。日本などでもあのようなことができるのだろうか、まだまだとてもあの水準には達していないと思いました。

日本では新しくできた危機管理監などがそれなりに機能していますが、防災部門としてはあまり出番がありません。もちろんアメリカのことだから出番がないわけですが、それにしても日本であのようなことが起きた場合にどのようなことができるのかを、もう少し落ち着いたところでしっかり勉強し、いろいろな防災行政にも役立てたらと、現在の防災担当の人たちと話しています。役人は外国の情報を取るのがなかなか弱いものですので、ぜひ皆様方にそういうところは教えていただければと思います。

### 災害の教訓と災害対策の充実

防災というのは、政府の政策や予算という面では、ある意味では錦の御旗というか、水戸のご老公の印ろうのような感じで「防災だぞ」と言えばみんな「ははっ」という感じです。総理をはじめ大体の人が「防災は大事だよな」と納得なさるのですが、ただ全員が「防災は大事だよな」と言っていると、やはりなかなか一番大事とまではいかずに「非常に大事なことの一つ」というような話になり、それだけでは力にならないのが実際のところだろうと思います。防災が大事だと口では言ってくれても、ではそのための予算や組織を他を押し分けて付けてくれるのかというと、必ずしもそうではありません。

例えば国会のたびに総理の所信表明演説をやりますが、役人として、自分たちの所管する行政をあの中に入れるのは、ある意味では大変意義があるし効果もあります。所信表明演説に一言でも入れようとするのにかなりのエネルギーを注ぐわけですが、例えば、国土交通省の行政で、河川行政だとか道路だとかをあのようなところに入れるのはなかなか難しく、一言単語が入ればもう大喜びです。

ところが、防災はこちらから何も言わなくても大体入ります。私が防災局長、内閣府の防災担当統括官だったころは、特に有珠山や三宅島があったので、総理の所信表明の最初のところに結構長々と入り、例えば総理の日程などでも優先的に時間を取ってくれることがありました。それが本当に予算や組織や政策に結び付けばすばらしいのですが、そうはいかないところが日本の悪いところだと思います。

防災というのは、非常に幅の広い行政であり、予防から始まり、発災時の対応、最後の復旧・復興まで防

災の名前でやらなければなりません。役所でいえば、ほとんどの省が何らかのかたちでそういう行政には関与してきます。では防災が大事だといって何かしようとしても、「ではこれが」とはなかなかならず、気が付いてみればあれもこれも防災の名前でいろいろ入ってくるが、結局大して入ってこないというようなことになりがちです。

特に阪神淡路大震災以降、近年いろいろな災害もありましたので、やはりまだまだ非常に水準の低い日本の防災のレベルを上げることをきちんとやっていかなければならないと思いながら、日々やっていたわけです。

前にも関克己君が来て同じようなことを話していたようですので、重複しそうなところは省かせていただきます。

内閣府の防災局ができたのは昭和59年、もうずいぶん前ですが、やはり阪神淡路大震災を契機として、国の防災的な行政も、それから意識もずいぶん変わりました。あの震災が原点というのはひどい話でそれまでの長い経験はどうしたのだという感じですが、最近やっていることは、やはりすべてあの震災から発しているというのが正直なところだと思います。国だけではなく、県や市町村などの防災も似たり寄ったりのところがあると思います。土木は特に経験工学といわれますが、防災などもまことにそうであり、その都度起きた災害の対応にばたばたとしています。阪神淡路大震災からの教訓は本当にたくさんあり、ざっと書いてあるとおりです。振り返ってみますと、これまで内閣府の防災は何をやっていたのだろうかという反省すらあるわけです。

ただ、その後の災害でもその都度また新しい反省なり経験が積み重なっており、やはり阪神淡路大震災だけでも足りないというか、まだまだやっていかなければならないということが多いわけです。プラスの面としては、火山の噴火に関しては特に予知です。三宅島も有珠山も、少なくとも直前には予知ができ、どちらもそれによる人的被害は全くゼロでした。有珠山などに行ってみますと、もし避難していなかったらかなりの被害が出てもおかしくないような、幼稚園に火山弾などが落ちてきて幼稚園の庭から建物からぼろぼろになっていたりするところもありますから、もしあれが予知できなかつたら、かなりの大災害になったと思います。そういう意味で、プラスの面として、火山についての予知はかなり効果があると思います。

また、特に復旧・復興の方ではそれぞれ違った様相があり、その時々で右往左往させられています。私が直接局長として対処した災害は、有珠山はもう噴火が始まっていたそろそろ終息状況だったのですが、まだ

まだ帰れない人がいっぱいいてどうしようかという時期でした。三宅島は、最初噴火しそうだというので一時3000人ほど島の中で避難させ、そうしたら海底で若干色が変わってこれでおしまいかと思ったらそのあとまた地震が起きたり噴火が起きたり、という時期でした。人的被害はなかったのですが、やはり三宅島は結局みんな島から避難することになり、全然帰れるめどがなく、やっと1回ずつ戻ることになりましたが、その生活をどうしようかという話が残っています。

このごろあまり大きな話題になっていませんが、有珠山の方も何百人かは結局もとのところを離れなければならなくなっています。昨年の10月に鳥取県の西部地震があったときは、老人独居世帯の、家の建て直しなどもできない方々をどうしようかという議論がいろいろあったり、それから芸予地震、呉では斜面が崩れてしまってそれを直すのにも、個人ではとてもできないということがありました。特に復旧・復興では、その都度いろいろな様相が出てくるということです。

阪神淡路のあと、いろいろかなり防災対策をやり、それなりに進んだと思います。情報収集や応急対応は、かなりいろいろな体制などができてきたと思います。しかし予防というか、いわゆる耐震化や、事前の災害に強い街づくりのような話はまだまだだと思っています。復旧・復興はあとからすればいい話ですが、それなりに着々とやっているところだと思っています。

#### 情報収集体制と応急体制の整備

情報収集や応急体制というのは、そういう意味ではやりやすい部分だと思っています。基本的にまたこども、やりやすいところからやったのかなという感じがします。ただ阪神淡路大震災の際にはこういうこともなく、例えば内閣情報集約センターができ、このごろマスコミでも「総理のところにはいつ情報が入ったのか」とかささんいわれますが、24時間官邸に情報を伝えるような仕組みができたのは阪神淡路のあとで、これもある意味では「それまでどうしていたんだ」という感じですが。国土庁防災局でも宿直を置いて、いつでも幹部なりに情報を取れるようにしたのは阪神淡路以降であり、それまではそういう体制すらなかったわけです。

例えば震度6以上の地震になりますと、国土庁の防災局長をはじめ、例えば警察の警備局長、防衛庁の運用局長、消防というような、いわば応急対応をするようなところの局長クラスが30分以内に官邸に駆け付けることになっており、私のときはそれが着任の発令した翌日の土曜日にまず第一発がありました。1年間に1回もなかった人もいっぱいいるのですが、たまたま私は非常についていたというか、たくさん経験を積ま

せていただきました。

「局長クラス」といいますが、このごろは新聞等でよく出ていますとおり、総理や官房長官がすぐ駆け付けて合流します。そこでどうしたこうしたという話がテレビに出るわけです。今、官邸の建て替えをしており、総理はもともと官邸のすぐ脇に公邸があってお住まいになっていますが、今度は官房長官も同じ敷地の中にお住まいになります。たぶん内閣危機管理監も一緒にお住まいになり、もっとその辺は強くなると思います。若干ですが、緊急時の総理大臣の権限も強化いたしております。ただ実際に機能しているものとして、内閣の危機管理監という、事務次官より2ランクぐらい上の方を置き、これは防災だけではなく危機管理全般ですが、そこをすぐフォローする体制ができています。それ自体はずいぶん大きな力になっていると思います。

応急対応では、阪神淡路のとき情報も伝わらなかったし、すぐ応援に行けるような体制もなかったのですが、その後すべての都道府県でお互いの相互応援協定ののようなものができて、例えば鳥取のときでもすぐ応援が出ました。消防も、自治体消防ではありますが、その中で、阪神淡路のあと消防庁長官の要請で出動する緊急消防援助隊という組織を作りました。今は若干人数が増えて2万6000人です。普段はそれぞれの各自自治体の消防に所属して仕事をしていますが、何かのときには消防庁長官が出ると言えばぱっと出ていくという体制を作っています。

警察の方でも、災害対策の装備等をきちんと持った広域緊急援助隊を常に4000人ほど置いてスタンバイしている状況になっています。自衛隊は阪神淡路のときもいろいろと大変議論になったことですが、自衛隊が自主的に出張っていくような判断基準を明確にしました。それからすべての都道府県で防災訓練に自衛隊が全部参加するようになり、どこかで何か災害が起きますと、すぐ近くの自衛隊から連絡員を派遣して「うちの方で部隊を派遣しましょうか」ということをやるような体制になっています。

#### 災害予防 - 調査研究・街づくり・教育と啓発 -

こういうことに比べ予防の方は正直言ってまだまだだと思っています。

災害の予防に関していうと、なかでもその調査研究については大きく進展していると言えると思います。これは防災研に敬意を表してでございます。ここは正直言って私もよくわかりませんが、しているのではないかと思っています。

災害に強い街づくりというのは、要は応急対応や情

報体制の整備というのが、いわば起きたあと助けにいくという話ですから、いってみれば死んでしまったあと、助けられる人がどのくらいいるかということです。阪神淡路大震災のときに、村山内閣が自衛隊の出動が遅かったとかさんざんいわれましたが、ではあれがものすごく早くできていたらどのくらい助かるでしょうか。もちろん何人かは助かったでしょうが、やはりそれよりは、基本的にはかなりの地震が来ても家が崩れたりビルが倒れたりしないように、橋や鉄道がひっくり返ったりしないように、それから何かあったらしっかりと救急車や自衛隊の車がすぐ通れるように道幅が確保されているとか、消防がしっかりとどこでも行けるようなことが一番大事なのだと思います。そういうところは正直言ってまだまだです。

これも阪神淡路のあとですが「地震防災対策特別措置法」ができました。都道府県で地震防災の計画を策定すること、これ自体画期的です。それまで各県は地震防災のための計画を持っていませんでした。もちろん静岡県などはありましたが、それ以外は全くなかったのです。法律ができて、その補助率のかさ上げなどは大したことはないのですが、何をしなければならぬかを各県ごとに考えて、一応国も支援するということが画期的だと思います。

やはり頭でわかってはなかなかで、我が家の改築のことに置き換えてみると、地震で弱そうなのは耐震診断しなくてもわかっている。改修しなければならないけれど、金もかかるし耐震改修して別に子ども部屋が一つできるわけでもないから、そこは何か改築や建て直しのときにやろうかという感じです。個人の家ならそれで構わないと思うのですが、公立の小中学校や社会福祉施設などでも全く同じ感覚のようで、すべてがそうだとはいえませんが、ほとんどの県では小中学校の改修も非常に遅れております。全体の予算がそれで増えるわけでもないで、文部科学省の方もそれほど強く言えないし、校長先生にしてみれば、耐震補強をえらいお金をかけてやると結局改築や建て直しが遅れることになり、さっぱりやっていません。

これは文部科学省の管轄のことですが、「耐震診断をどのくらいしたか、改修をどのくらいしたか、こちらいろいろ都合があるので教えてくれ」というと、文部科学省はそういう数字も持っていないし調べもないというのです。「調べたら悪いものがいっぱいあるのはわかっているし、耐震改修のために大きくお金を用意できるわけではないからやらない」と言って、なかなか教えてくれません。このごろになって朝日新聞や読売新聞などに一部出ましたが、各県に「おたくはどうでしたか」と聞くと、非常に低い数字が出てき

ます。

国土交通省でいえば、道路、鉄道、港湾なども本当に必要なところだけはやったのですが、本当に全部びしっとできているかというところ、そうではないところも大変多いわけです。例えば高速道路も橋脚などはさっさと自分のところはやりました。高速道路の上にかかっている道路も、確かに落ちると大変なので一生懸命やったのですが、農道だとなかなか予算も違ってできないとか、市町村道だと金がないとかいって、なかなか予算の縦割りみたいなこともあって、大きなところからやっているところはやっているのですが、本当にトータルとしてできているかというところ、なかなかできていないところが多いです。

もっと大変なのが建築物で、個人住宅などの耐震改修です。一応法律はできたのですが、この法律はかなり大きな建物しか対象になっておらず、個人用にはなっていません。しかし個人住宅も、公共団体の努力でこのごろ耐震診断をただでやるところも増えてきました。それから国土交通省の力不足でまだ国としての補助制度はできていないのですが、公共団体が各自、横浜市や静岡県も今度やるというはいいけれども、個別に直接融資するような制度などがあります。ただ、なかなか使う人がいないということです。やはりなかなか耐震改修までやる気が起きない。日本人は非常に楽観的に、自分のところは大丈夫だろうとみんな思っていて、さっぱりやらない。

個人の家がつぶれるだけでなく、やはりそれが集団としてある密集市街地の話はもっともっと大事だと思います。密集市街地の防災関係の法律ができたり、いろいろな事業も一生懸命やっています。密集住宅市街地整備は阪神淡路の前からやっていて、統計を取るとかなり事業をやっていることになっています。全国何百か所やって、何十か所か着手しています。東京都なども6000ヘクタールで事業を着手していますが、事業を着手といえども、どのくらい進んでいるのかというところ、東京などはほとんどできていないに等しいのです。

実はこの機会にと思って見てきたのですが、神戸市などは、木造密集地域も改修をかなり一生懸命やっているところもあり、感激しました。東京都などは、防災局長のときに大臣を御案内し見にいきましたが、都の方がご説明して、100メートルぐらい、道路が8メートル道路ぐらいになり、かなりきれいになっていましたが、「実は東京都で出来上がっているのはここだけなのです」という話で、何十年かかってそれだけです。区の担当の方は東京都でもものすごく苦労してやっているのですが、住民の方々、おじいちゃん・おばあちゃんたちにはやはり自分が住んでいる間に古いうちを

出てアパートなどには入りたくないという人が非常に多いわけです。

そして残念なことにまた出来上がった街に、例えば「こんなにきれいになりますよ」というのがなかなか見えづらいというか、出来上がったところが必ずしもよくはなっていないという感じがします。昔の、ぼろ屋だけれども植木がいっぱいあって、それから何か番台が出てやっているようなところから、今のキュービック型の、仕切りが小さくなった家が整然と並んだような家並になってしまい、耐震上強くはなったのですが、街としてはかなり貧弱になった感じもあり、なかなか進まない面があるのではないかと思います。

ただそうは言いながら、どうなるかわかりませんが、今年も実は国土交通省は、個人の住宅の耐震改修にも国として補助金を出そうと要求しております。そのような事業促進も一生懸命やっておりますので、またぜひ影響力のある先生方に声を出していただければと思います。

小泉総理は正直言ってあまり国土交通省的なところはこれまであまり関心がなく、中央防災会議の委員の人が「阪神淡路大震災はいろいろ言っているけれど、かなりの方が家がつぶれたり家具が倒れたりして死んだんですよ。ほとんどかなりの部分が即死なのですよ」「即死といってもほんの数分ぐらいで死んでいった人がほとんどです」と言ったらそれも全くご存じありませんでした。私どもも含めて、防災のことをどっぷりやっていると、どうしてもそういう基礎的なところはある程度皆さんはわかっているという前提でいろいろ話してしまうのですが、総理でもその程度の認識ですので、やはりきちんと初歩的なところから知識を広めてもらわなければならないという感じがします。都市再生のプロジェクトでは大都市の防災拠点の整備とか急に言いだしまして、急に防災が取り上げられたりしています。

## 復旧・復興

災害後の復旧・復興に関しては、これも各先生方やマスコミからさんざんいわれているのですが、実際問題、いろいろやっではいるのですが、なかなか難しいところがあります。やはり一つは災害を受けた被災者の方々は本当に千差万別で、困っていることもいろいろパターンが違うと思います。これについて、一般的な制度をどのようにしたらいいかというのは、基本的に難しい話なのです。ただそれにしても、被災者の方に対して本当に手厚く手を差し伸べようという感覚は、日本人はあまりないのではないかと思います。有珠山周辺の方はちょっと外のところに避難されて

生活基盤もなくなったので、雇用対策特別事業のようなこと、昔の失対事業のようなものやっていたのです。要は、避難した仮設住宅にいらっしゃる方々を集めて、避難所の周りの草取りなどをして、日当を何千円かもらえるようなことをやっています。すると、周りの方からは「なんかあいつはあんなに暇そうにやっでいてあれで5000円なんだよな」と、すぐそういう話になってきます。それから三宅島で、やはり島を避難して1年たって大変だと思うのですが、そこに対しても、つい「あそこはあだからな」というような話をする方が多いです。

政策のバランスだとかいろいろあるのだとは思いますが、行政の立場から言いますと、例えば今の人たちはかわいそうで手を差し伸べるとして、ではもし関東大震災、東海大地震などで何十万戸、何十万人被災したときに同じ制度が適用できるかということところで、どうもしり込みしてしまう感じがあります。

鳥取県では過疎地の住宅について補助を出すことをしましたが、結局鳥取県はこのところ災害はあまりなく、そういうこともできたということです。隣の島根県や岡山県などは、岡山もそんなに災害がある方ではないとは思いますが、ここのところ地盤沈下や吉井川のはんらんがありました。やはり最近被害のあったところなどは、さかのぼって適用もできないというので、そういうことを非常に抑えてしまうということがあります。それでいろいろと工夫して基金を作るなどしているのですが、例えば呉市の急傾斜崩壊対策事業など、いろいろな条件を付けてではあります、やってはいけません。しかしまだまだ根本のところまではいっていません。私どもなどは、野党からはなぜ災害の被災者救済をやらないのだと言われるところが多く、むしろやらないことの元凶のような感じなのですが、役人が全部決められるわけではなく、特に政治家の方やマスコミの方などからもそういう同情が案外ないというのが正直なところではあります。

## 防災行政の課題

これから本論で、防災行政の課題です。先程来申していますように、防災は本当に総合的な課題であると思います。アメリカの今回の例を見ても、本当にすべての力を結集する必要があると思います。ただ、それがなかなかできないというのがポイントなのですが、ほとんどの役所が関係してきます。そして悪いことに、防災というのは結構予算などを取りやすい部分ですし、半面「あの役所は非常に不熱心だ」と言われてもかまいませんので、各省一生懸命頑張ります。それがうまくい場合にみんなが力を結集してということになればいい

いのですが、縦割り行政でなかなか結集するまでにはいかないところがあります。

次にもちろん政府だけでできるわけではなく、特に考えますのはボランティアの方々との協力です。これは役所としては一番不得手なところで、ボランティアの方々も付き合いがなかなか難しいと思っているようで、政府はともかく公共団体とは密接に連絡しなければ力を発揮できないのですが、そのところをどうしたらいいか。いろいろなところでそういう仕組みもできつつありますが、なかなかそこも根本的に難しいところです。日本人は特にボランティアにあまり慣れていませんから、なかなか難しいと思っています。

1つは、いろいろやってみて、やはり公共団体です。権限委譲はいいのですが、かなりの権限が地方分権で降りていて、しっかりしたところに降りればいいのですが、正直言って3300の公共団体の全部にそんなにセンスのいい人がいるわけではありません。要はやはりトップのリーダーシップでのセンスのようなことが一番大きく利くところです。公共団体の首長さんというのは、防災などを考えて選挙を戦う人はだれもいません。静岡や東京はたまにそういうことが出てきますが、なってみたら災害対策基本法で避難命令の指示は市町村長だといわれて驚くような首長さんがほとんどです。そのところをどうするかというのが非常に大きな問題になっています。

やはりそれを支える職員の方でも、阪神淡路大震災のあと多少変わってきました、例えば兵庫県などは防災監というようなポストをつくり、偉い人を付けて今度副知事にまでなりました。普通は防災消防課とか消防防災課などの課があり、そこが担当していたのですが、はっきりいって、阪神淡路の前は消防防災課というのは、各県の課長さんの中でもいわばはじに近いような扱いでした。ですから何かのときにはおたおたするという感じが非常に多かったのです。防災には日ごろの仕事がないような部分もあるので、なかなかいい人が集まらないことがあるようです。

鳥取の片山知事などはよく不満を言っていますが、警察・消防のようなものの指揮権が知事に関してはないのです。県は県警本部ですが、あれはどちらかというと警察の縦系列の方を見て仕事をしていることもありますし、消防は市町村の自治体消防ですから、国も直接の手足は防衛庁ぐらいしかないのですが、知事になっても直接指揮命令権は案外ないのです。ただ市町村長にいくと、今度は「警察は全く別だから」というような話になると思うので、そこをどのように指揮命令系統というか統一を取るような力にするかは難しいところだと思います。そういうことで力を結集する仕組みがぜひ必要なわけですが、やはりリーダーシップ

の確立が問題であり、総理や首長さんなど、責任者の自覚が非常に大事です。

それと日本ではまだまだ「いや、事務方がこういうことを言ってくれなかったから」ということがやはり政治家や大臣によくあるので、首長さんなどもそうだと思います。やはりそういう補佐する者が、例えば総理のところでしたら危機管理監あたりがきちんと的確に「こういうふうにしてください」と言わなければならない。本当はそうではなく、政治家の人は常にそういう感覚を研ぎ澄ませてきちんとやるのが本当なのでしょうが、なかなかそうはいかないのが現実です。

例えば蒲原沢というところで土石流があり、建設作業員が十数人死んだことがあったのですが、そのとき、当時の亀井建設大臣がいち早く現場に乗り込んで、建設大臣ですが、現地の警察や消防を指揮し、マスコミの関係も仕切って、1日ぐらいいてあとは政務次官が1週間ぐらいやったりしました。人がたまたまそういうリーダーシップを発揮できるときもありますし、今度は阪神淡路大震災のあと災害対策基本法が変わり、現地対策本部が必ずできるようになり、有珠山のときは初めて現地災害対策本部ができました。現地対策本部は一応法律上各機関の調整権限を持っており、指示権限もあります。このとき行ったのは、国土庁の政務次官で増田さんという方ですが、そういう組織的な裏づけもあり、非常にうまくいったと聞いています。そういう意味では、個人の資質に頼るのではなく、そのようなことをサポートする制度を作ってきたとやるということが大事なのだと思っています。

#### 力を結集する仕組み

力を結集する仕組みとして、私どもは国土庁の防災局長から内閣府の政策統括官というところへ変わったのですが、やはりそれは非常に大きな意味がありました。国土庁という、どちらかという一番新しくできた調整だけの官庁の一部門から、総理の直属の機関の内閣府というところになったことで、例えば各省の局長級の会議を集めても、前は局長なんかとても来てくれず、課長さんや課長補佐ぐらいが来ていたのですが、担当大臣がこのほど正式に置かれることになりましたので、「大臣も来ますから、ぜひ各省の局長が来てください」と言えます。昔と比べて格段に各省の局長さんがずらっと並んで会議をやるようになりました。集めて話をしたり調整したりするのが非常にやりやすくなったという感じがします。

中央防災会議というものがあまして、若干人数も増やしていただいたので、今回初めて学識経験者に入ってください、溝上先生にも入っていただきました。

これは総理が会長で全閣僚がメンバーなのですが、こういうところで「東海地震はこういう可能性があるんですよ」とか「阪神淡路で亡くなったのはほとんど即死ですよ」というようなことを、こういう方の口から言っていただくと非常にいい意味があると思います。今度専門調査会もいっぱいでき、河田先生など全部入っていますので、ぜひまたそういう席を使ってやっていただきたいと思います。

NHKの会長やNTTの会長も前から委員だったのですが、NHKの会長にそういうことを言ったら、「中央防災会議ってあのつまらないやつだろ」というわけです。「いや、そうではなくて、今度おもしろくしますから」ということで、時間も長く取っている工夫しますと、「それだったら次も出てくるか」という話になってきまして、そういうことをいろいろ工夫しなければいけないと思いました。

どこの世界でもそうでしょうが「専門家の養成」は、防災というのは幅が広いだけに、内閣府の防災部門というのはただかか五十数人の組織ですから、そこでずっとそういう人を育てるのはなかなか難しいところがあります。そういう意味で、建設省や消防や防衛庁など、そういうところから、多少関係あるところで仕事をしていた人を引っ張ってきて、このごろだいぶいい人を出してくれるのですが、本当はもう少し長く置いて勉強させた方がいいのではないかと考えています。

研究者の世界の方はだいぶ長いところにおりますが、私も1年で変わりました。一つには役人のローテーションのような話もありますが、よく日本軍の敗戦の原因分析などで、なかなか大々的なローテーションを認めてくれないということがあります。国土庁防災局長は常に何か地震が起きたら30分以内に官邸に行かなければならないことになっています。私は通勤時間40分ぐらいで、東京直下で大地震があれば30分ではとても行けないということもあり、官邸から歩いて15分ぐらいのところにお舎を借りて単身赴任しました。そして土日どこにも出られないということを何年もやれという、なかなかそれは「言うは易く」です。それで特別に手当が出るわけでもなく、責任感でやるのですが、FEMA（連邦緊急事態管理局）などに聞きますと、担当者レベルまで「今月は何か起きたらおまえがすぐ出ていく担当」「今月はいいよ」というようなことにきちんとなっているようです。しかしこちらで交代制を導入するとして、例えば総理や官房長官など知っている顔がいっぱいいるところで「防災局長はどうした。いないじゃないか」と言われて「今週は当番ではありませんので」と言って済むかどうかというようなところが難しくてなかなかできず、どうしたらいいかなと思っています。もう少しローテーションを長く

してやればいいのかなどという感じがしています。

## 防災政策の問題点

「FEMAのような組織」というのはよく言われて、要は専門的組織で金も自分たちで持っているのですが、ただ問題なのは、日本は非常に災害は頻繁にあるいろいろな社会生活にも関係するので、ほとんどの役所が関係してきます。「では災害に関係するところを全部内閣府の防災部門の指揮下に入れましょう」となると、下手するとほとんどの役所が全部入ってしまうこととなります。しかもそれを常駐でやるというのは、なかなか難しいと感じています。ある意味では、何かあったらそのトップを官邸なりに引っ張り込んでやるというのが日本的であり、ベターな選択のかなという感じがしています。

例えば住宅の耐震化の話でも、やることは大体皆さんはわかるので、それが要らないという人は全然いないのですが、住民から政治家のトップまで、やはり危機感の欠如というか、根拠のない楽観というか、自分たちは大丈夫だろうというような感じになっているのかなと思っています。カルロス・ゴーンさんの話を聞く機会があり、「日本人は非常に品質だとかそういうことに対して、ものすごく国民性として立派だけれど、やはり経営者の方々の話を聞いても危機感の欠如というのが一つありますかね」などおっしゃっていました。

それと計画の実現。1回できるともうそれでよしという感じになってしまいます。ここは私も変わる直前ですがいろいろマニュアルをもう少し具体的にしようということで一生懸命やっています。こういうマニュアルの具体化のような研究をよくこなしている先生方もいらっしゃいますので、ぜひそういうものも取り入れてやっていきたいと思っています。

3つ目に、合意の難しさと被災者への冷たい視線というのは、私が言っているのではなく、『敗北を抱きしめて』という、日本が敗戦のあとアメリカの方が来て日本の国民をルポした本が、今年の初めごろ評判になりました。そこに書いてあったのですが、日本人というのは弱者に対して非常に冷たい、温かみがないと、そのようなことに対して温かくやるということが著しく欠けている国民だというようなことを書いてあります。彼が書いているのは戦災孤児、浮浪者、あるいは戦災未亡人に対する取り扱いなどについてですが、被災者に対しても正直言って少しあるかなという感じがします。

政治家の方は露骨に言いますが「防災は票にならない」そうです。一般的な予防、耐震改修やそのような

ことはなかなか票になりません。一部、票になるのは助かった方からです。「あれが足りない」「これが足りない」「めしがまずい」「毛布をもっと持ってきて」という声だけが聞こえてきて、どうしてもそれに引っ張りまわされます。

自民党の先生方などに言わせると、災害などで自助、公助、共助とよく言いますが、「自」助にはならず「公」助、「共」助ばかりだとおっしゃる先生がいます(笑)。

ただ、今回の小泉内閣の実現などを見ても、本当にやはり日本人というのは、国民的に付和雷同型が多いのだと思います。阪神淡路大震災のときはわりとぱったりと風が止まってしまうましたが、何かつかまえて風を起こして、わあっとやるということを進めていくよりしかたないのかなと思っています。そういう意味では、役人はこういう風を起こすのも表舞台には立てないので、ぜひ皆さん方にもマスコミや政治家、為政者、国民へのPRのようなことをお考えいただきたいと思います。

最後に、やはり私どもも、政治家の方もよくわからないのは、災害になって何がその場で起きたのか、これから発生すると何が起きるのかということが、なかなかつかめません。「規模、発生の確率」といいますが、「南海地震は40年後とかと言ったときに、何%の確率でどうなんだ」「本当に来るのか来ないのか」「東海地震が来ると言って、もう25年間全然来てないじゃないか。あれはどうなっているんだ」というような話とか、そこを何かもう少しわかりやすく教えていただけないかなという感じがします。なかなか難しいのですが、例えば三宅島で噴火が続いていて、また噴火することもあるかもしれないから、研究者や作業員はみんな島外に避難させてしまう。「噴火の直前ぐらい、何かわからないのですか」というと「わかるかもしれない、わからないかもしれない」。「本当にかなりの確率で危ないのならあきらめますが、交通事故よりもっと低いぐらいの確率ならまあいてもやるしかないみたいなどころもあるし、そこをどうするか」というような話があります。

行政や政治家の方は学者さんに対する印象としては、いわば不安感をあおって、可能性があると言うだけで、その可能性のがい然性のようなことをなかなか言ってくれない、というのが一番です。そこは行政なり政治家の責任になるかもしれませんが、その判断ができるようなご説明のしかたをぜひお願いしたいと思っています。

何が起こるかは、河田先生のご専門の津波の話なのですが、南海地震で津波が起きた場合にどのようなことが想定されるのかということなどは、行政的にも使い勝手がいいのです。ただそれが、やはりこんなこと

もある、あんなこともあるとって、対策の取りようもないようなことをずらずら言われても、対応が難しいわけで、できればですが「具体的にこのようなことをやれば大丈夫なのだが」ということがあると、より対応しやすいです。ある意味では、役人というか行政マンとしてそのようなことをやらなければならない話で責任転嫁なのかもしれませんが、お互い目指すところは同じでしょうから、ぜひそういうところに役立つように、手に手を取ってやっていただきたいと思います。

先程も申しましたように、やはりいろいろお伺いして、外国の事例を集めるのは先生方というか研究機関が大変得意というか得手でございます。役人の方もなかなか向こうの機関からもらったり、行ったり来たりすることがあっても、事の本質を掘り下げたようなことはなかなか能力的にもできないところもありますので、例えばインドの地震や、テロの話などの対応のしかたなども、ぜひそのようなことをご検討として取り上げていただければと思います。

最後のページに、最初に申しましたアメリカのことが書いてあります。内閣府になっても非常に力も弱く、担当者もそれほど専門家がいないわけでもございませぬので、このような非常に伝統あるかつ大きな組織の防災研の先生方等と、手に手を携えて、それこそ私どもも勉強は一生懸命しますが、ぜひ具体の行政なり政策にどのように生かしたらいいのかというようなことを、ともに考えて、少しでも災害に強い国になればと思っています。

#### 質疑応答

牛山 本日ご指摘いただいた日本人の危機感の欠如というようなことは、自分も含めて全くそのとおりと思うのですが、ただ近年は特に危機感が欠如している人と、高い人と落差がすごくあるかなという気がします。特にインターネットの発達で、特にそういう危機感を持った人たちどうしのコミュニケーションがすごくできるようになってしまって、例えば昨年などは、噴火がありましたし、現在は次の日本におけるテロの発生時の予告というのが、すごくたくさんインターネットに出ています。そういう状況下では、特に公的機関、国の機関などではすごく情報を隠しているという意識を強く持っている気がするのですが、その場合ですと、もう情報というのは出しすぎるぐらい出してもいいのではないかと思います。あるいはわからないこととはわからない、できないというように言ってもいいのではないかと思います。そういう情報の出し方についてはどのようなご見解をお持ちでしょうか。



吉井 これは全くおっしゃるとおりだと思います。インターネットなどでも群馬大学の先生がいろいろ書いたものなどがよくありますが、それに対して私どもが欲しいのは「そういういろいろな説があるけどどうなんだ」「本当のところはどうなんだ」ということです。例えば、噴火予知連などでも議論して「まあ、たわ言だ」という話になったりするときもあるようです。やはりそういうものを私どももきちんと教えてもらいたいというのはあります。ですから、今度情報公開法もできましたので、行政が持っているものは全部オープンにしなければいけないのですが、先生方の方でも、例えば地磁気が何かで地震の予知をする研究がございますね。あれは国会議員の先生などでも「インターネットを見ていたらこういうのがあるけど、どうなんだ」と、私どもによく聞いてくるのです。そこはやはりきちんとしっかりしたところで評価していただいて、「むげには却下できないよ」とか「あることはあるよ」という話などもきちんと教えていただければと思います。役所の方は研究機関も含めて、ぜひそこは情報公開でオープンにしていかなければいけないと思います。

永田 今日お話を聞いている中で、実際に国土交通省が進めているいろいろな耐震改修とか耐震補強と、政治・行政側の意識に非常にギャップがあると思いました。要するに、片方で積極的に耐震改修、補修を進めていながら、意識的にはかなり低いというお話のように伺いました。このような、実際の対策と意識のギャップが発生する背景は……。単純な公共投資ということだけでやられているのか、それとも防災意識から出ている行為なのか、その辺の意識のギャップを非常に感じてしまうのですが。

吉井 正直言いまして、役所の中では国土交通省、旧建設省などはかなりもともとが治山治水のようところで、河川事業などもやっていますから、かなり意識的には高いと思います。ただ、少し言いすぎたかもしれませんが、文部科学省なども全く意識がないというだけではなく、例えばやりたくても金がないという部分もあると思います。国土交通省は例えば道路予算がありますが、やはりものすごく大きな所帯ですから、その中で防災の方に重点的に投資しようとするればかなりの部分ができてしまいます。そして片や、文部科学省の文教施設予算もかなりの額ではありますが、全体からすればかなり小規模で、そちらの方に振り向ける余地が、相対的には少ないということかもしれません。

ただ、おっしゃるとおり、政治家の方や役人も含めて、防災に関する意識程度はかなり差があり、かなり低いところもあると思います。中央防災会議なども、

前は年に1回もやっていなかったのですが、四半期に1度やるようにして、それは各閣僚の方が全部出て聞いていますので、そのような席でも一生懸命やっていきたいと思っています。

近年、行政改革とかいろいろなこともあり、役所の行政もかなり本当に政治主導のような部分が強くなってきています。根本のところはなかなか動かないのですが、今みたいなどは非常に動きやすいところだと思いますので、そのようなことの工夫、努力をしてまいりたいと思っています。

岡田 1つだけお尋ねしたいのですが、ある種の国土防衛というかセキュリティについてです。国土のマネジメントということにとらえると、国家として本来あるべき防衛の問題とセキュリティの問題に触れざるをえないと思います。今回のニューヨークの、あのような問題も含めてですが、建て前だけではなく、やはり国がある意味で健全に生き残れるためには、ある種の分散が必要だという、そのことが国の基本的な施策の根幹に位置付けられる可能性というのはあるのでしょうか。あるいはそうするためにはいったいどうしたらいいのか、例えば「国土の均衡ある発展」という言い方はずいぶんされていて、最近はそれ自身もむしろ少し見直される傾向があるのです。実態はますます地方分散から遠ざかっているように思えます。やはり本音のレベルでもう少し分散を押し推める国の意志がないと、今のような東京への一極集中というのは、日本にとって非常に危ないと思います。そういう観点から、ある種の分散論というか、国土政策の根幹に位置付けられる必要が絶対にあると思います。その可能性というかあるいはそのように持つためには、例えば我々はどうすればいいのでしょうか。

吉井 もともと首都機能移転の議論なども、一つには東京が、セキュリティ的に災害に対しても非常に脆弱だということからその議論は始まったのですが、ご覧のような状況で、首都機能移転はもう虫の息のような感じです。先程も少し触れました危機感の欠如というようなことで、防災も頭にあるとはいいいながら、正直言って、今のところそのような観点で分散しようとか危険性を少なくするようなことで全体の政策をやるということ、現実性としてはほぼ皆無に等しいと思います。やはり根本のところでも楽観論のようなものがあり、例えば静岡県で東海地震がますます近付いてもう臨界状態だといわれながら、来年、再来年か国体があり、何とか博覧会があり、ワールドカップも何試合かあそこでやると。珍しいぐらい静岡県でこのごろ大きなイベントがこれから続くのです。例えば静

岡県にそんなことを言って「何を考えているんだ」といっても、それは県の人たちも「は？」というようなもので、「それはそうだけれど、それと東海地震と結び付けて考えたことはなかった」というような話をしています。

対応はといわれると、たぶん東京などは施設の二重化というような話ではなくて、むしろ都市再生とか日本の経済の再生のためには東京一局集中の方がいいのではないかと思っているというのが、今の感覚であると思います。残念ですが。私も個人的には、そろそろ役人をやめたら群馬県あたりに逃げようかと思っていますが、なかなか日本全体でそういうことにはなっていない状況です。

いろいろ災害がありました。神戸を見ても、6年たっただけ立派になりました。何千人かのすごい犠牲の上で、まだまだ問題のある方もいっぱいいらっしゃいますが、口に出す人はいませんけれども、例えば「あのぐらいの災害があっても、あのぐらいで戻るじゃないか」というような感じは多少あって、しょっちゅうあちこちで災害がありますが、「結局大したことなく済んでいるじゃないか」というような感覚が、かなりの政治家の中にはあるのかなという気がします。

河田 今日本当にありがとうございました（拍手）