



阪神・淡路大震災20年 21世紀文明シンポジウム報告書

阪神・淡路大震災20年 21世紀文明シンポジウム

減災・あすへの備え

次なる大災害と危機管理

日時

平成27年**2月10日** (火)
13:00～17:10

場所

神戸朝日ホール
(神戸市中央区浪花町59)

主催：(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構・朝日新聞社

後援：内閣府政策統括官(防災担当)、復興庁、消防庁、関西広域連合、兵庫県

阪神・淡路大震災 20 年
21 世紀文明シンポジウム報告書

減災～あすへの備え

次なる大災害と危機管理

目次

開催概要	2
プログラム	4
講師等プロフィール	5
主催者挨拶	9
来賓挨拶	17
基調講演要旨	20
基調報告要旨	44
パネルディスカッション	62

開催概要

■趣 旨

2015年1月17日、阪神・淡路大震災から20年を迎えます。この間、国内外では地震や風水害など大規模な自然災害が多発しています。また、人口減少社会を襲った東日本大震災は原発事故をもたらし、今なお被災地の復興の足どりは重い状況にあります。

「国難」となる南海トラフ巨大地震・津波や首都直下地震が今後30年以内に約70%の確率で起こるとされていますが、これらの被害を最小限に抑えるとともに、すみやかな復興のためのハード・ソフトの備えが喫緊の課題となっています。

そこで、阪神・淡路大震災や東日本大震災の経験と教訓等をふまえつつ、米連邦緊急事態管理庁（FEMA）の事例なども参考にしながら、減災社会の実現に向けて、日本における危機管理のあり方について考えていきます。

テーマ：「減災～あすへの備え」

次なる大災害と危機管理

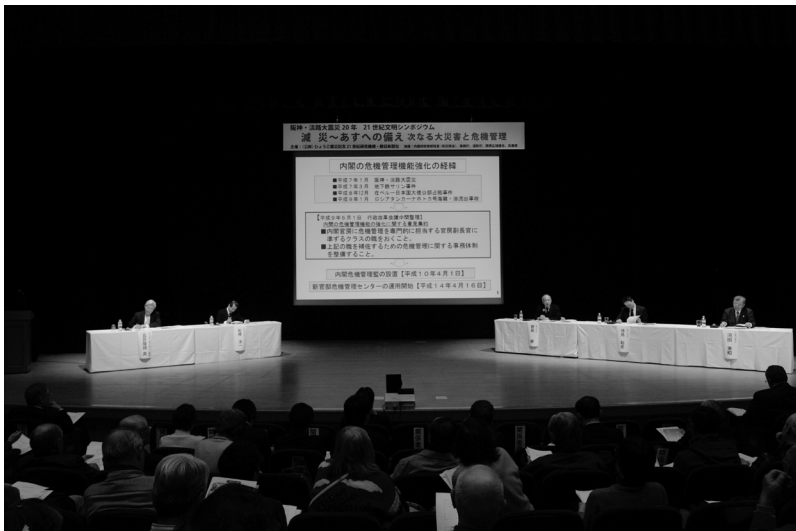
日 時：平成 27 年 2 月 10 日（火） 13:00 ～ 17:10

会 場：神戸朝日ホール（神戸市中央区浪花町 59）

主 催：（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構・朝日新聞社

後 援：内閣府政策統括官（防災担当）、復興庁、消防庁、関西広
域連合、兵庫県

参加者：約 500 名



写真提供 朝日新聞社

プログラム

主催者挨拶 13:00 ~ 13:14

五百旗頭 真 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長
長 典俊 朝日新聞社ゼネラルエディター兼東京本社編成局長

来賓挨拶 13:14 ~ 13:20

井戸 敏三 兵庫県知事、関西広域連合長

基調講演 13:20 ~ 14:20

「原発敗戦から学ぶーリスク・ガバナンス・リーダーシップー」

講 師：船橋 洋一 一般財団法人日本再建イニシアティブ理事長、
元朝日新聞社主筆

基調報告 14:20 ~ 15:00

「ハリケーン・サンディにおける米連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の危機
管理対応について」

講 師：ジェームズ・キッシュ 米連邦緊急事態管理庁 (FEMA)
緊急事態対応局副長官補佐

休 憩 15:00 ~ 15:10

パネルディスカッション・総括 15:10 ~ 17:10

〈コーディネーター・総括〉

五百旗頭 真 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長
〈パネリスト〉

船橋 洋一 一般財団法人日本再建イニシアティブ理事長、
元朝日新聞社主筆

野田 健 元内閣危機管理監

待鳥 聡史 京都大学大学院法学研究科教授

河田 恵昭 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
副理事長兼人と防災未来センター長

講師等プロフィール

■コーディネーター・総括

五百旗頭 真(いおきべ まこと)

(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長

1943 年兵庫県生まれ。京都大学法学部卒業、同
大学院法学研究科修士課程修了。広島大学助手・



助教授を経て、神戸大学法学部教授。その間、ハーバード大学、ロ
ンドン大学客員研究員、日本政治学会理事長などを歴任。また、
2006 年8 月防衛大学校長に就任、2011 年4 月内閣府復興構想会議
議長、2012 年2 月復興庁復興推進委員会委員長などを歴任。同年4
月から現職。著書に『占領期－首相たちの新日本』（読売新聞社1997
年）、『日本の近代6 戦争・占領・講和-1941-1955』（中央公論社2001
年）、『歴史としての現代日本－五百旗頭真書評集成』（千倉書房2008
年）、『NHK さかのほり日本史①戦後 経済大国の“漂流”』（NHK 出
版2011 年）、『日本は衰退するのか』（千倉書房2014 年）などがある。

■基調講演・パネリスト

船橋 洋一(ふなばし よういち)

一般財団法人日本再建イニシアティブ理事長、

元朝日新聞社主筆

1944 年北京生まれ。東京大学教養学部卒。1968 年、

朝日新聞社入社。朝日新聞社北京特派員、ワシントン特派員等を経て、
2007 年から2010 年12 月まで朝日新聞社主筆。2011 年9 月に日本再建



イニシアティブ財団設立、理事長。福島第一原発事故を独自に検証する民間事故調」を作る。2013 年、危機管理をテーマにした『日本最悪のシナリオ 9つの死角』（新潮社）刊行。『カウントダウン・メルトダウン』（文藝春秋2013 年）で大宅壮一ノンフィクション賞受賞。直近の著書は『原発敗戦—危機のリーダーシップとは』（文春新書2014 年）。

■基調報告

ジェームズ・キッシュ

米連邦緊急事態管理庁（FEMA）緊急事態対応局
副長官補佐



陸軍州兵として作戦行動の指揮官を務め、全米を対象とする標準化された緊急対応演習プログラムの確立など、災害に備える能力開発に積極的に関与。元米軍特殊部隊大佐。北ロサンゼルス郡全域の緊急医療サービス提供や公立学校での教育等にも従事した。2003 年に国土安全保障省（DHS）に入省後は、演習担当部門、国家統合センター、技術的危険担当部門などを経て現職。米連邦緊急事態管理庁（FEMA）の業務再編成や国家演習プログラムの推進等に加え、閣僚レベルの多くの演習活動及び全国レベルの演習計画・実施にも携わってきた。

■パネリスト

野田 健(のだ たけし)

1944 年生まれ。東京大学法学部卒業後、警察庁入庁。滋賀県警察本部長(1989 年)、警察庁長官官房総務課長(1991 年)、内閣総理大臣秘書官(1991 年)、警察庁刑事局暴力団対策部長(1993 年)、警察庁刑事局長(1995 年)、警察庁長官官房長(1996 年)、警視総監(1999 年)、(財)日本道路交通情報センター理事長(2002 年)、内閣危機管理監(2004 年)、(財)公共政策調査会理事長(2008 年)などを歴任。現在は一般財団法人全日本交通安全協会理事長、原子力損害賠償・廃炉等支援機構理事を務める。



■パネリスト

待鳥 聡史(まちどり さとし)

京都大学大学院法学研究科教授

1971 年生まれ。1993 年京都大学法学部卒業。1996 年京都大学大学院法学研究科博士後期課程退学。2003 年京都大学博士(法学)。大阪大学助教授などを経て、2007 年より京都大学大学院法学研究科教授、現在に至る。この間、1995～98 年にアメリカ・ウィスコンシン大学、2001～02 年にアメリカ・カリフォルニア大学サンディエゴ校で、在外研究を行う。専攻は政治学、とくに比較政治論。主な著書として、『＜代表＞と＜統治＞のアメリカ政治』(講談社2009 年)、『首相政治の制度分析』(千倉書房2012 年)、『日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択—』(共著、名古屋大学出版会2007 年)、『比較政治制度論』(共著、有斐閣2008 年)などがある。



■パネリスト

河田 恵昭(かわた よしあき)

(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長
兼人と防災未来センター長



大阪府出身、1974 年京都大学大学院工学研究科博士課程修了。工学博士。京都大学防災研究所教授、同研究所長、関西大学社会安全学部長などを経て、2012 年より関西大学社会安全研究センター長。専門は防災・減災。日本自然災害学会会長及び日本災害情報学会会長を歴任。現在、中央防災会議防災対策実行会議委員。著書に『これからの防災・減災がわかる本』(岩波ジュニア新書)、『スーパー都市災害から生き残る』(新潮社)、『12 歳からの被災者学－阪神・淡路大震災に学ぶ78 の知恵』(共著、NHK 出版)、『津波災害』(岩波新書)、『にげましょう』(共同通信社)、『新時代の企業防災』(中災防新書) などがある。

主催者挨拶



五百旗頭 真

((公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長)

皆さん、こんにちは。よくおいでくださいました。格別に寒い日であるにもかかわらず、こんなにたくさんの方においでいただいて、本当にうれしく思います。

先ほど、アメリカのFEMA（連邦緊急事態管理庁）からおいでくださったキッシュさんと控え室でお話ししていたら、午前中、私も機構の「人と防災未来センター」にある展示を見て、非常にインプレスされたとおっしゃってくださいました。外交辞令もあるかもしれませんが、国際的にいろいろなものと比べて非常に優れた震災ミュージアムだと言っていました。

大震災は結構起こります。しかし、その震災の後、永遠に記憶するために、あるいは教訓を得るためにミュージアムがつくられることはそう多くなく、限られています。それ以上に、学会など学術の基礎に立ったシンクタンクがつくられることは極めて例外的です。日本では東京市政調査会とひょうご震災記念21世紀研究機構の二つだけだといわれますが、東京市政調査会は実は関東大震災でできたのではなく、その前から後藤新平らが東京市の改革をしようと思い、事前にできていたものなのです。その意味では、大震災の結果できた立派なシンクタンクは、ひょうご震災記念21世紀研究機構だけで

す。東北でも大変なことが起こったため、東北大学に災害科学国際研究所がつくられています。ただ、それは学術の中での研究振興のためのものという趣が強いです。

ひょうご震災記念21世紀研究機構は、アカデミクスを基礎にして、社会を何とか次なる大災害から支えていきたいという思いから生まれたシンクタンクです。河田恵昭先生がセンター長を務める「人と防災未来センター」と、社会の成熟に伴い、かつての命と財産を守ればいだろうという考えから、社会の成熟に伴って出てきた心のケアという問題に焦点を当てた「こころのケアセンター」という二つのシンクタンクをアンブレラ組織として包含して、社会的な活動とつなげていこうとしています。その思いは、一言で言えば、亡くなった友人の分まで頑張ろうということだと思います。私自身も神戸大学教授をしていて、かわいがっていたゼミ生が亡くなりました。39名の神戸大学生が亡くなりました。若くして夭折することになったあの子の分も頑張ってやらなければいけない。そのためにも、神戸を立派に復興させたいし、二度とこのような災害で人々が苦しまずに済むように、少しでも減災できるようにお役に立ちたいという思いが、このようなシンクタンクをつくらせたのだと思います。その阪神・淡路大震災から20年を迎え、このようなシンポジウムが行われることを大変うれしく思っている次第です。

以前の治山治水は、農耕を営んで人々が食べていく糧を得るために、梅雨の雨季に氾濫を起こさないようにするなど、普通の気象から社会と農耕をしっかりと守るというレベルであって、100年に1回、1000年に1回の大災害はもう運が悪いと考える他ない、命を失う人、家を失う人、財産を失う人はあるけれども仕方がない、自助努力で

何とかしてくださいというのが基本でした。しかし、社会が進むにつれて、それではいけない、個人の能力を超える災害を受けた場合には社会全体で支えていかなければいけないと、その要求水準は着実に上がってきています。

大きな災害になればなるほど、もちろん自助が基本です。自助なしに公的支援をせよと言うのはお門違いです。阪神・淡路大震災のときに家が倒壊してがれきに埋もれた人は、72時間が限度だといわれました。しかし、実際には生存救出の7～8割は初日なので、1日・24時間と言うべきかもしれません。3日以上はもう奇跡になります。本人が抜け出すか、あるいは家族、近所の人が助け出すという共助が決定的で、公助部分は極めてわずかです。8対2といい、8割は民間・近所で行われるべきものです。

東日本大震災のときには、72時間というのが常識ではありませんでした。津波の中で72時間もがいて頑張れる人はいません。もう一瞬で勝負は決まるのです。逃げることです。木の上に登った、屋根の上に登った、津波に流されたけれど何かの上に乗ったという自分でまず自助をした人が、後から消防、警察、自衛隊等のヘリコプターで安全なところに救い出されるのです。これは72時間ではなく、2～3日目に増えて、5～6日目ぐらいまでというのが実情です。

自助・共助は、いずれにしても圧倒的に重要ですが、しかしながら、大災害であればあるほど、個人の能力を超える側面があるのもまた現実です。その際にわが国が取ってきた体制、良さがあります。身近な市町村・自治体と結び付いている消防、県と結び付いている警察、全国的にリザーブされている、普通ではない事態のための自衛隊、それぞれが阪神・淡路大震災以後、大きく改革されました。あ

のときには十分できなかったことが教訓となって、非常に立派な充実、改革ぶりが認められます。そして各機関、第一線部隊が柔軟に動きました。このたびは国土交通省も実戦部隊のような動きを示しました。このようなことが、多元的に柔軟に行われるというのは日本の強みです。

だからといって、多元的連合体、縦割り、いろいろなものに分かれているままでいいのでしょうか。防災について、国として全体を眺めて、全体的に備える必要があります。あるところは自治体協定を結んで手厚く支援を受ける、あるところは残念ながら何もしていないということではいけないのです。全体を見て対処し、危機の瞬間には、「担当はおたくでしょう」などと言うことなく、一つの系統だった対応ができるようにしなければなりません。今日、船橋洋一さんの基調講演で福島原発が出てくると思いますが、どうするのだというときに、監視所は自衛隊にやってもらえということで、どこが統括するか、警察、消防の役割分担が決まっていないのです。自治体が健全である場合には、自治体がそういうところをお願いしたらいいかもしれません。しかし、大災害では自治体は機能できなくなっている場合が多いのです。そういう中で、官邸で首相が「自衛隊が一元的に指揮統率せよ」と言って、自衛隊が慌てふためきました。「指揮統率というのは、それがたとえ死を招く場合があっても、責任を持って上官が命令するという意味だと理解しているけれど、われわれは自衛隊を超えてよそにまでそんなことできない、調整がやっただ」ということで、言葉を和らげてもらい、とにかく自衛隊中心に調整するということが、事が起こってから始まったのです。そういうことであってはいけません。

今日は、国の防災体制、危機的事態への対処の在り方を、その筋の最高の専門家の方々に集まっていただき、じっくり考えたいと思います。昨年は東京の有楽町ホールで、今年はちょうど阪神・淡路大震災の20年にここ神戸で、来年は仙台で、3年間、朝日新聞社と一緒に、減災についてのシンポジウムを行うことになっています。その中でも、今日は皆さんの熱い参加を得て、充実したものになることを期待しています。どうか最後まで一緒にくださいますように、私の挨拶とさせていただきます。

主催者挨拶



長 典俊

(朝日新聞社ゼネラルエディター兼東京本社編成局長)

6434人の尊い命が奪われた阪神・淡路大震災から、去る先月、1月17日でちょうど20年を迎えました。朝日新聞は1月17日付の朝刊の1面で、復興の象徴とも言える神戸の夜景の写真、そして混乱が続く震災の当日、懐中電灯の灯りの中で生まれた赤ちゃんのその後を取り上げました。震災で被害に遭った神戸を明るく照らす存在にという願いを込めて、「光明（みつあき）」と名付けられた当時の赤ちゃん、渦山光明（がたやまみつあき）さんは、2年前、電力会社に就職し、今まさに光を照らす仕事に従事しているという記事を書かせていただきました。

その一方、20年の歳月は、震災の記憶の風化との向き合い方、震災住宅などにお住まいの被災者の高齢化という重い課題を私たちに突き付けています。震災で家族を亡くされた方を対象に、朝日新聞社が関西学院大学と共同で意識調査を行いました。回答された半数以上の方々が、今なお、亡くした家族をどうしようもないほど恋しく、いとおしく感じることもあるとお答えになっています。心の復興というものは、人それぞれ、容易なことではないことがあらためて分かりました。

この20年の節目に当たり、朝日新聞社は、阪神・淡路大震災で得

られたハード・ソフトの両面にわたる数々の教訓について、4年前のあの3・11東日本大震災でどのように生かされ、あるいは、生かされなかったのか。次なる国難とされる南海トラフ巨大地震、首都直下地震に向けて、どのような準備や対策が進んでいるのか、あるいは進んでいないのか、どうしたら一人でも多くの命を救えるのか、そうした視点の記事をこれまで掲載してきました。自然災害というものには容赦なくやってきます。昨年も異常気象の下で、ゲリラ豪雨、竜巻、台風の被害が相次ぎました。さらに、8月には広島市で土砂災害があり、9月には御岳山で大噴火があり、多くの犠牲者が出ました。こういった中、災害報道あるいは災害に対する防災や減災の意識は、国民あるいは読者の中で限りなく高まってきています。「信頼と共感のジャーナリズム」の実践を掲げる朝日新聞としては、これからも震災報道を大きな柱として報道していきたいと考えています。

本シンポジウムは、阪神・淡路大震災をきっかけに生まれたひょうご震災記念21世紀研究機構と朝日新聞社が協力して、災害への備えをしっかりと国民の記憶にとどめよう、勉強しようということでスタートしました。本日は、今後30年以内に70%の確率で起きるとされる南海トラフ巨大地震、首都直下地震の被害を最小限に抑え、速やかに復興するためにどのような備えが必要なのかを、危機管理の側面から考えていきたいと思います。国内の専門家の皆さまだけでなく、アメリカのニューヨークで広範囲の浸水被害をもたらしたハリケーン・サンディに対処された米国のFEMA（連邦緊急事態管理庁）のジェームズ・キッシュさんにもお越しいただきました。

減災を考えるということは、3・11以来の日本社会、そして原子

力発電も含めた日本のありようを再検討することにつながると考えて、われわれは報道してきています。今回のシンポジウムが、そうした議論のきっかけになり、皆さんの意識の高まりにつながればと思います。4時間近いプログラムになりますが、最後までご清聴いただければ、大変うれしいです。今回のシンポジウムの開催に当たり、共催者であるひょうご震災記念21世紀研究機構の五百旗頭理事長、そして、ご後援いただきました兵庫県の井戸知事をはじめ、関係するたくさんの機関の皆さまに大変お世話になりました。この場を借りて厚く御礼を申し上げ、主催者の挨拶とさせていただきます。

来賓挨拶



井戸 敏三

(兵庫県知事、関西広域連合長)

1月17日に阪神・淡路大震災から20年を迎えることになりました。式典には、天皇・皇后両陛下にご臨席いただき、これからの安全な「ふるさとひょうご」づくりを目指していく私たちに熱い思い入れと激励を頂くことができ、大変感銘を受けました。

私たちは昨年4月から今年3月までの1年間をかけて、県民の皆さんがどういう歩みを重ねてきたのか、そしてその経験や教訓の中から未来の安全に対してどのようなメッセージを発せられるのか、そのような県民総参加の記念事業を展開してきています。テーマは言うまでもありません。あの激しかった、厳しかった大震災を忘れないということです。もう5割近い人たちが経験されておらず、忘れないだけでは半分の方々の大震災になってしまうので、経験や教訓を伝えるということ、そして単に経験や教訓を忘れない、伝えるだけではなく、これを生かし、未来の災害に備える。この「忘れない」「伝える」「生かす」「備える」の四つをテーマに、諸事業を展開して発信していただいています。

20年たった今、兵庫のこれからを見据え、私たちが一番大切なことは何なのか、安全をどう確保していくのかと考えたときに、安全基盤の確立が不可欠です。私たちの豊かな生活も、私たちの社会も、

経済活動も全て安全基盤の上に成り立っているのです、安全基盤をつくり上げていくための努力をしていくことが第一義だと考えています。そのような意味で、経験を持っている私たちだからこそ、県民の皆さんと共に、関係の皆さんと共に、その安全基盤の確立に向けて努力し続けていきたいと願っています。

この3月に、10年前に神戸で開かれた国連防災会議から10年たち、仙台で第3回目の国連防災会議が開かれます。これまでの10年、兵庫の国連防災会議で定められた「兵庫行動枠組み(兵庫フレームワーク)」に基づいて、世界中の防災対策が推進されてきました。国連なので、防災についても諸活動が国と国とのレベルで推進されるのですが、私たちのこの10年の経験からすると、地方レベルでも大変大きな貢献を果たしてきているのではないかと思います。ですから、地方レベルでの復旧・復興への支援や、協力の重要性を強調したいし、そのことを位置付けてもらいたい。これを国連防災会議に提言したいと思っています。

例えば、2000年前後に台湾で大きな地震が起きました。その台湾の人たちや地域に対して、兵庫県の皆さんが義援金を集めてくださり、その義援金を台湾に送り、それを活用して小学校が復興されました。その小学校の子どもたちが東日本大震災の被災状況を見て、私たちの地震のときに兵庫の皆さんから助けていただいた、今こそ、東日本の皆さんを支援しなくてはいけないということで、自分たちの貯金を下ろしてまで、義援金を集める運動を始めてくれました。それが台湾中に広がって、250億円を超える義援金を台湾から頂くことができました。これも、私たちの小さな支援が大きな活動に結び付いた一つの例です。私はそのような一例をもってしても、地域

レベル、地方レベルでの相互の復旧・復興への支援は、非常に重要な事柄として位置付けていいのではないかと思います。

ともあれ、寺田寅彦さんによると、災害は忘れたところにやってきます。もう阪神・淡路大震災から20年たち、南海トラフ地震も30年のうちに70%の確率で起こるといわれているだけに、いかにそれに対して備えておくか、リスク管理が大切です。このシンポジウムは、将来の大きな自然災害などに対して、私たちがどう備えていけばいいのか、その大きな示唆を与えてくれるのではないかと期待するとともに、大震災から20年の節目だからこそ、もう一度あのような悲惨な、不意打ちの大震災はくらないぞ、しっかりと備えていくのだという思いを込めて臨みたいと思います。

今回のシンポジウムを開いていただきました関係の皆さま、特にひょうご震災記念21世紀研究機構と朝日新聞の皆さまに感謝とお礼を申し上げて、私のご挨拶とさせていただきます。

基調講演要旨



「原発敗戦から学ぶ —リスク・ガバナンス・リーダーシップ—」

講師 船橋 洋一

(一般財団法人日本再建イニシアティブ理事長、
元朝日新聞社主筆)

■はじめに

今日はお招きいただきましてありがとうございます。井戸さん、五百旗頭さんの、このような素晴らしい企画に敬意を表します。一自治体がこれほどの大きな災害に対して、このように持続する志を持って、課題を捉えて、それを教訓として世界に伝えていくという試みは、稀有に近いのではないかと考えています。1995年の阪神・淡路大震災の後、私はワシントンの朝日新聞のアメリカ総局長をしていたのですが、「ロサンゼルス・タイムズ」に、「日本の国民は本当によくやっている。特に被災者とそれを支援する神戸・兵庫の住民たちは実に気高い連帯の精神でこの難局・危機に取り組んでいる」という社説が出ました。私がそれをコラムで紹介したところ、五百旗頭先生から『「ロサンゼルス・タイムズ」の記事は、非常に励みになった』とご連絡を頂きました。それからもう20年たちます。

1. 日本再建イニシアティブ

私も、東日本大震災、特に福島原発事故の後、仲間と共にシンクタンクをつくりました。福島の事故は、なぜ起こったのか、何が起こったのか、なぜあんなふうになったのかということ、何とか

して究明したいという一念でした。そして、その結果を、民間事故調の報告書（和文・英文）として刊行しました。さらに、それに続いて、この事故、危機の原因究明をする過程で、単に原発事故だけでなく、国家的危機が起こったときの日本の体制の在り方、組織の在り方、物事の決め方、指導力も含めて検証する必要があると考え、他にも幾つか最悪のシナリオというのはあり得るだろうと、想定外の9つの危機をシミュレーションし、『日本最悪のシナリオ9つの死角』という本を出版しました。福島では、最悪のシナリオをドタバタとつくらざるを得なかったのです。

そういうことを経て、今も危機管理の研究を進めているのですが、昨年9月に、福島第一原発の吉田昌郎所長の30時間に及ぶ政府事故調のヒアリング、吉田調書の報告

日本再建イニシアティブ

東日本大震災と福島原発事故を機に露呈した日本の危機から脱出、日本を再建するため、日本再建イニシアティブは設立されました。

行動規範

Critical Review	徹底調査
Critical Thinking	独立思考
Critical Focus	戦略課題
Critical Mass	市民社会

使命 Mission Statement

危機の究明と日本再建の両立

日本の危機の本質を究明する。
危機を克服し、日本を再建するための処方箋を導く。
グローバルな日本の創造によって開かれた再建のアフロンティアを拓く。

自由で開放的なアジア太平洋の展望

アジア太平洋の平和と安定のために日本が果たしうる役割を追求する。
日本が戦後貢献してきたリベラル・インターナショナル・オーダー（自由で開放的な国際協調主義）を強化、再構築するため、日本が世界とともに果たし得る新たな役割を再定義する。

ニューリーダーの結集

以上の課題を達成するため、日本の次世代のニューリーダーを呼び起こし、つなぎ、広げ、世界のニューリーダーとの対話や交流を促するためのプラットフォームとメディア空間を構築する。



シンクタンク・世界ランキング



米国ペンシルヴァニア大学の「シンクタンク・市民社会プログラム(TTCSPP)」が毎年発表する世界シンクタンク・ランキング「2012年政策研究・レポート部門」において、米ブルッキングス研究所や国際問題評論会、CSIS(戦略国際問題研究所)等の世界有数のシンクタンクと並び、**第24位にランクイン**。
全アジア圏第2位、日本ではトップ。



福島原発事故独立検証委員会(民間事故調)



なぜ事故が起きてしまったのか
どのような危機対応がなされたか
国民目線で調べ、国内外に伝えたい

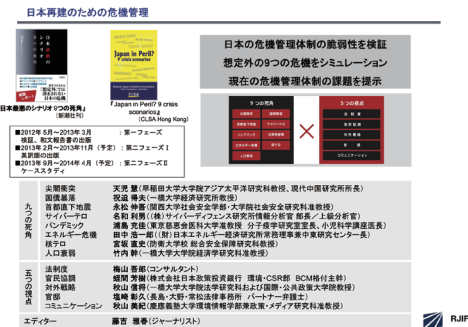
- ✓ 歴史的背景、構造的要因
(事前の構え、安全性の軽視、制度の硬直)
- ✓ 危機管理対応、意思決定の構造
- ✓ 中央政府だけでなく現場や自治体の視点
- ✓ 国民へのリスクコミュニケーション
- ✓ 無視されてきた海外からの警告・教訓

委員長 北澤 安一(前科学技術振興機構理事長)
連絡 哲也(元国際原子力機関理事会議長)
副委員長 榎一(弁護士、元核事総長)
野中 雄次郎(一橋大学名誉教授「失敗の本質」著者)
藤井 重雄子(東京大学先端科学技術センター教授)
山地 憲治(地球環境産業技術研究機構研究所長)

危機はプロジェクト実施時点



書が出ました。これには、危機の本質そのものについて考えるさまざまなヒントが込められています。吉田さんは2013年の夏に亡くなられたのですが、これは吉田さんの遺言と受け止めるべきだろう、吉田さんは何を伝えようとしたのかを耳を澄ませて聞いてみようではないかという取り組みを、昨年9月以降、民間事故調のワーキンググ



吉田調書に見る福島危機(民間事故調有志によるフォローアップ)



ループの有志と始めました。先週、慶應大学と共催で、吉田調書に見る福島原発事故の真実というシンポジウムをしました。NHKも放映してくださるということで、取材も入りました。福島の実状は、まだまだ十分に明らかになっていないところもたくさんあるし、さらに詰めなければいけないところがたくさんあると私どもは考えています。

『カウントダウン・メルトダウン』と『原発危機―危機のリーダーシップとは』

私はプログラムディレクターとして民間事故調を組織して、チームをつくって皆さんにいろいろ手伝っていただいたのですが、その過程でど



うしても一記者としても書きたいことがたくさん出てきて、『カウ
ントダウン・メルトダウン』や『原発敗戦—危機のリーダーシップ
とは—』という本を書きました。その中で、私自身もいろいろ問題
提起をしています。まず、この福島危機から何を学ぶべきか、最
大の教訓は何なのだろうかということです。それから、『原発敗戦』
という少しおどろおどろしいタイトルにしたのですが、調べれば調
べるほど、日本の社会の中のリスク、ガバナンス、リーダーシップ
などに対する仕組み、形が、十分にできていないところに大きな問
題があるのではないかと問題意識を持ったのです。それは先の
戦争もそうだったかもしれません。70年という戦後の長い時間の中
でも実はそれほど大きく変わっていないところがあって、共通の課
題として捉えるべきではないか。もちろん、原発事故はどこかの国
と戦って負けたわけではありませんが、あえて言えば組織文化やガ
バナンスの在り方、リーダーシップの姿、形なども含めて、内なる
敵に負けたと捉えるべきなのではないだろうか。そのような観点か
らすると、一体何が問われているのだろうかということです。

それから、もし組織文化と言ったときに、これは変わらないのか
ということです。国会事故調の委員長をなさっていた黒川清さんは、
国会事故調の報告書の英語版で、要するに福島事故はメード・イ
ン・ジャパンだった、日本の文化に問題があったと述べています。
例えば、異論を嫌がる同一社会、グルーピズム、集団主義など、さ
まざまな日本文化の特質に根ざしていると言っているのです。本当
にそうなのか。そうだとすると、日本の経済成長と発展がばく進し
たときには日本文化が優れているからだという議論があり、駄目な
ときもいいときも両方日本文化が理由なのかということになりま

す。ただ同時に、問題のありかがかなり分かっているにもかかわらず、なぜそれが変えられないのか、その問題の死角には非常に鋭いものがあるでしょう。先の戦争でも、アメリカと戦って勝るときちんとデータを出して議論したこともなく、「半年暴れてご覧にいきます」ぐらいのことであって、その後は見えませんでした。陸軍も海軍も、もちろん陛下も、これは無理だ、やりたくないと思っていたにもかかわらず、開戦したのです。

今回の場合も、津波にしても電源喪失の問題にしても、大丈夫なのかというさまざまな異論、疑問、疑念が3.11前に表明されていたのですが、そのような問題提起が十分に咀嚼され、議論の過程に織り込まれるプロセスがありませんでした。みんなが安全神話のわなに引っ掛かった、そうかもしれません。しかし、その後いろいろお話を伺っていると、「いや、安全神話というが、本当にあれを信じていた人が実務家の中にどれだけいるのか。やはりみんなどこか危ないと思っていた。むしろ安全神話に甘えて、それをよいことに、一番きつい、しんどい決断を避けたのでないか」という疑問もあります。そのような大きな課題について、福島を題材に考えなければいけないのではないかと考えています。

2. 吉田調書に見る福島危機

今日は、さまざまな問題提起、考えるヒントがある吉田調書の、たくさんあるうちのほんの幾つかの吉田さんの発言を切り口に、今のようなテーマを一緒に考えていきたいと思います。

2-1. 官邸の事故対応介入・国家的危機

3月11日の午後、津波によって配電盤までが浸水してしまい、外部電源はもちろん、交流電源は全部駄目になりました。いざというときの非常用の交流電源も駄目でした。交流電源がなくても、蒸気を水に変える復水器というものがあるのですが、それを動かすのは直流電源でした。その直流電源を動かすバッテリーの配電が地下にあり、浸水してしまっただけでも動きませんでした。ここで本当の危機になってしまいました。想定外のうち最も想定外だったのが、直流電源が動かなかったことです。

何が何でも炉に水を入れなければいけない。ところが淡水は、かなり貯蔵はしていましたが、そんなにたくさんないのです。ですから、吉田さんは、もう12日に入るところには、これは海水でいかざるを得ないと思い、12日の午後4時ぐらいには「海水以外ありません。海水を注入します。本店にも保安院にも伝えます」と官邸にファクスしています。6時前に官邸で、菅直人元総理大臣の執務室で、この問題をどうするのか話し合われました。菅さんが突然「海水を入れて大丈夫か。再臨界が起こらないのか」と聞きました。菅さんは理科系をもって任じているものですから、技術的な質問をどんどんするのです。それに対して保安院も十分に答えられませんでした。東電からリエゾンで行っている人もいますが、その人も十分に答えられませんでした。

そのため、きちんと検討しろということになったのですが、吉田さんは、もう海水以外ない、一刻を争うのだということで、ここはその後有名になり、テレビ会議でも出ていますが、「これで海水の注水は止めるぞ。官邸からのご指示だ」と大きい声で叫びます。本

店にも聞かせているわけです。しかし同時に、担当者に対しては、耳元で「そのままやれ」と言いました。このようないわゆる歌舞伎プレーをするのです。つまり、吉田さんは現場の長として、東電本社と官邸に対して嘘をつくのです。そのことについて、政府事故調の聴取で聞かれています。それに対して吉田さんは何と答えているか。

質問「(海水注入)は世界初ですね」。吉田さん「もうこのゾーンになってくると、マニュアルもありませんから、極端なこと、私のカンといったらおかしいんですけども、判断でやる話だというふうに考えておりました」。

これは、想定外の状況に追い込まれて、現場の責任者として、もうマニュアルにも何もない、自分が全責任を持ってやる以外なくなったということなのです。このときの吉田さんの大きな想定外は、官邸が事故対応に直接介入してきたことだったと思います。菅さんが翌日12日の朝6時過ぎにヘリで乗り込んできます。これに対して吉田さんは調書で、「何でこんな時間に来るのだ。政府対応は本店でやるべきではないのか。われわれはもう炉だけで精一杯なのだ、しょうがないなと思った」と言っています。このときの菅首相の行動については、日本のメディアでも非常に強く批判されました。私も民間事故調も、やはり一国の首相、官邸は、危機対応はするべきだろう。しかし、個々の事故対応は現場に任せるべきであって、

官邸の事故対応介入・国家的危機

質問

「(海水注入は)世界初ですね」

吉田

「もうこのゾーンになってくると、マニュアルもありませんから、極端なこと、私のカンといったらおかしいんですけども、判断でやる話だというふうに考えておりました」

吉田

「2号機はダメだと思ったんです・・・水入らないんですもの。水入らないということは、ただ溶けていくだけです。燃料が溶けて1200度になりますと・・・圧力容器の壁抜けますから、それから、格納容器の壁もそのどろどろで抜けますから・・・放射性物質が全部出て、まき散らしてしまうわけですから、われわれのイメージは東日本壊滅ですよ」

首を突っ込むべきではない。従って、あのときの菅さんのヘリでの現場乗り込みは不必要であったと判断しました。

ただ、菅さん、あるいは官邸の側に立ってみると、彼らにとってもまた想定外だったのです。想定していたのは、原子力対策本部、この事務局は保安院という経済産業省の資源エネルギー庁の外局のようなところで、基本的に原子力推進をしているところで、その推進の枠内で規制しようという位置付けなのですが、これが全く機能しませんでした。トップも技術的なことが分かりません。くるくる人事異動します。それがトップなので、いざというときのご下問に全く答えられません。要するに官邸に来るに及ばずということで、帰されてしまうのです。それから現場住民の避難など、最も重要なオンサイトとオフサイトの接点の話ですが、オフサイトセンターが住民避難を担当することになっていたのに、これが全く機能しませんでした。従って官邸も、オフサイトセンターは機能しないから、もうわれわれがやると、オフサイトセンターに物事を決めさせるという全権委任を途中で取り消しています。

これも想定外です。東京電力の本店から情報が全く上がってこないのです。12日の午後、1号機の建屋が水素爆発しました。東京電力の本店も何があったのか全く分からない。全く分からないから、報告もしない。それで結局、福島中央テレビの放映でみんな初めて知ったというのが実態です。つまり、彼らもまた想定外に次ぐ想定外だったのです。従って、マニュアルがありませんから、菅さんも自分の判断でやらざるを得ませんでした。現場に行って直接自分の目で見るのだ。誰も信用できない。国を背負って立つ国家的危機だということです。原発の過酷事故は、100%間違いなく国家的危機

になります。その認識、その意識が最初から極めて希薄だったということが明確になったのが、14日午後からの2号機がメルトダウンに向かう過程です。

吉田さんは、2号機の危機が始まったところで「2号機はダメだと思ったんです・・・水入らないんですもの。水が入らないということは、ただ溶けていくだけですから、燃料が。燃料が溶けて1200度になりますと・・・圧力容器の壁抜きますから、それから、格納容器の壁もそのどろどろで抜きますから・・・放射性物質が全部出て、まき散らしてしまうわけですから、われわれのイメージは東日本壊滅ですよ」と、12日の夕方にはこのような非常に強い、深刻な危機感を抱きます。吉田さんの方から官邸に電話をしたのは2回だけなのですが、最初が14日の午後6時で、細野さん(当時の原発担当の菅直人首相の補佐官)の携帯電話に吉田さんから電話が入ります。「ダメだと思ったんです」という表現を、そのときも使っているのです。東日本壊滅というのは、福島第一原発の六つが全部駄目になると、そこから撤退だ、福島第一にとどまらない。その場合は4機ある第二原発も撤退を迫らざるを得ないだろう。そうなったときには東日本全体が汚染されるということです。

吉田さんは、また別の聴取で、「チャイナ・シンドローム」になるということもおっしゃっています。これは、スリーマイルアイランド原子力発電所事故があった1979年に制作された、ジェーン・フォンダ主演、ジェームズ・ブリッジス監督の映画で有名になった、全電源を喪失し、融解する、メルトダウンが起こるというイメージです。

2-2. 東電退避・撤退問題

その次に、14日の夜から15日の朝6時過ぎにかけて、撤退問題が起きます。手の打ちようがなくなったときに、退避計画を誰がどうという根拠によってつくるのか。全てマニュアルがない究極のゾーンですから、当然、退避計画もつくっていないのです。本店は、結局つくれないので、現場につくってもらおうとしました。吉田さんがつくらざるを得ないのです。吉田さんはそれを、清水社長と相談してということはしません。このころになると、官邸は菅総理が陣頭指揮を執っていて、相手が首相ですから、当然のことながら社長対応になります。しかし、吉田さんは清水さんを全く信用しておらず、武藤副社長と相談してやるのです。ただ、武藤さんも、聞かれても「いやー、これ、なかなか難しいね」ということで、結局はまた現場でやってよと、吉田さんのところに返っていきました。

吉田さんは、聴取に対してこう言っています。「あの退避騒ぎに対して言うと、何をバカなことを騒いでいるんだと・・・本店だとか官邸でくだらない議論をしているか知らないですけども、現場は逃げたのか、逃げていないだろう・・・非常に状況は危ないから、最後の最後、ひどい状況になったら退避しないといけないけれども、注水だとか、最低限の人間は置いておく。私も残るつもりでした」。質問「本店の清水社長以下、幹部の方々の対応も同じような考え方だと受け止めていいですか」吉田「あの(清水正孝東電社長)が官邸に行ったとか、全然知りませんからね。こちらサイドでは」

東電退避・撤退問題

吉田
「あの退避騒ぎに対して言うと、何をバカなことを騒いでいるんだと・・・本店だとか官邸でくだらない議論をしているか知らないですけども、現場は逃げたのか、逃げていないだろう・・・非常に状況は危ないから、最後の最後、ひどい状況になったら退避しないといけないけれども、注水だとか、最低限の人間は置いておく。私も残るつもりでした。」

質問

「本店の清水社長以下、幹部の方々の対応も同じような考え方だと受け止めていいですか」

吉田

「あの(清水正孝東電社長)が官邸に行ったとか、全然知りませんからね。こちらサイドでは」

「君たちは当事者なんだぞ、命をかけてくれ」(菅直人首相)

吉田

「はい、最初、現場から上がってきたのは、40何人行方不明という話が入ってきた。爆発直後、最初の報告ですけれども、私、そのとき死のうと思いました。それが本場で40何人亡くなっているんだとすると、そこで腹切ろうと思っていました。」

RJIF

人(清水正孝東電社長)が官邸に行ったとか、全然知りませんからね。こちらサイドでは」。

吉田調書では、清水さんのことが何回も出てきますが、ほとんど呼び捨て、「清水」です。清水さんが登場するときは大体呼び捨てられるときぐらいという感じです。それは、この危機対応において東電の取り組みを非常に複雑にしました。技術が分からない、官邸の言うことをそのとおり口移しにして現場に伝える。そのようなトップを現場は見抜いているわけです。結局、東電の本店は、一番つらい、きつい決断からは全部逃げようとしているのだろう。現場に全部押し付けようとしているのではないか、丸投げなのではないかと。結局、本店が「これでいってください」と、決断めいた表現、言葉遣いをするときは、間違いなく政府から言われて言っている。つまり東電としては、究極の決断をするときに、対応を決めるときに、政府から言われてやる形にするという対応になっているのではないかと疑っているのです。ですから、自分たちがやっているのとは違うところで、官邸と本店がいろいろやっているのでしょう。何をやっているのか知りませんがねという不信感が、この吉田さんの発言から見て取れるわけです。

12日にまずバントや海水注水を行って、14日夕方から2号機が本当に危機的になったときに、バントをするのか、それとも格納容器のSR弁(主な蒸気の逃し弁)を開けて、そこから蒸気を外に出して減圧するのか、どちらが先なのだと、アプローチをめぐって議論するのですが、そのときに班目春樹さんという原子力安全委員会の委員長がテレビ会議に入ってきて、「SR弁でいってください」と言います。それに対して吉田さんは、技術的な幾つかの問題点を言うの

ですが、清水社長が突如そこに割り込んできて、「班目先生的方式でいってください。これは社長命令です」と言っているのです。東電の本店のマネジメントは、お上の決定を隠れ蓑にリスク回避することが常態化しているのです。現場はそれを全て見抜いているので信用しません。実際、吉田さんが調書でおっしゃっているように、現場には逃げようという思いは一切ありませんでした。私も吉田さんの副官以下、東電の方5人にインタビューしましたが、口をそろえて「間違いなく吉田さんは死ぬ覚悟だった」とおっしゃっています。

14日の午前11時1分、3号機が爆発したときに、40人ぐらいが行方不明だという第一報が入ります。あの豪胆剛気の吉田さんがものすごく動揺する瞬間が2～3回あるのですが、最初がここです。吉田さんはこう言っています。「はい。最初、現場から上がってきたのは、40何人行方不明という話が入ってきた。爆発直後、最初の報告ですけれども、私、そのとき死のうと思いました。それが本当で40何人亡くなっているんだとすると、そこで腹を切ろうと思っていました」。隣にいた人の話を伺いましたが、これは本当です。20分ぐらいたって、人がボツボツ帰ってきはじめました。タイバックスーツを着ていますが、それでも顔面から血を流している人、顔が土色、真っ青、真っ白な人たちが入ってくる。しかし、「ああ、彼らは生きてくれていたか」とホッとしたということです。このときに吉田さんに腹を切られたら、もう何もできませんでした。指導者にはそんな余裕もないし、そんな贅沢は許されない。死ぬ覚悟でやってもらわなければいけないわけですが、このときが、吉田さんが自分の責任を一番感じたところだったのではないかと思います。

菅さん、官邸には、まずこれが伝わっていません。これも不思議なのです。それまでに菅さんも現場に行っていますし、吉田さんと細野さんはある程度のコミュニケーションができていました。14日の夜、午後7時ぐらいから、清水社長が、海江田万里元経産大臣、枝野幸男元官房長官といった方々、特に海江田さんを執拗に追い回して、何回も何回も電話で捕まえて、何回か話しました。これは全部退避問題についてです。しかし、海江田さんも枝野さんも、一体何を言おうとしているのかよく分からなかったということです。一時的に退避せざるを得ない、大変なことになっているというのは分かるけれど、その後言っていることがよく分からなかったそうです。実際問題、このころ清水さんはパニックになっていたのです。これは間違いありません。さまざまな証言があります。その後、3月の末に彼は本当に倒れてしまいます。

この情報は官邸に伝わっていないので、官邸は、清水社長から夜、電話が何回もある、なぜ官房長官にまで電話してくるのだ、異常だと、疑心暗鬼になっていきました。官邸の中で、きちんとインテリジェンスで、実際はどうなのだ、もう一回きちんと吉田さんに確認しろとか、清水さんどうも危ないぞと、勝俣会長よりもきちんとあれしろとか、そういうこともしていないのです。ですから官邸の方も、ある意味ではパニック状態に近い心理状態が生まれています。凄まじい悲観論が、14日夜から未明にかけて、官邸に蔓延するのです。

菅さんは、15日の朝5時過ぎに、東電の本店に乗り込んでいきます。2階のオペレーションルームで300人近い人たちが危機対応しているところに乗り込んでいって、即興の演説をするのです。総理訓

示と言っています。「君たちは当事者なんだぞ、命を懸けてくれ」。これが第一声です。福島第一原発にも、当時はテレビ会議でみんな映っています。菅さんは後ろ姿になるのですが、柏崎にも、オフサイトセンターにも全部つながっているのを見ています。東電の方々は、皆さん非常に違和感といますか、意外感というか、何で藪から棒に「君たちは当事者なんだぞ、命を懸けてくれ」などと、逃げるなど言うのだと思います。しかし、菅さんとしては必死です。当時の菅さん、あるいは官邸、政府の指導者としてみると、最大のリスクは東京電力が危機対応、事故対応をギブアップして、撤退すると言われてしまうことです。あるいは、公式に「撤退させてください。ここまでです」と政府に投げ込まれることです。また、プロセスより、むしろそうなったときの事故そのものが一体どうなるのだ、それこそ東日本壊滅の最悪のシナリオではないかということです。菅さんの「命を懸けてくれ」という命令は、法的根拠はゼロなのです。これはお願いです。懇願に近いのです。同時に、その演説の中で「もしここで東電が逃げたら、東電はもう存在しない、つぶれる、100%これは間違いない」とも言っているの、ある意味ではどう喝とともに懇願です。そういう状況に、彼もまた追い込まれていたということです。

日本は、このような過酷事故による最悪のシナリオが起こった場合に、一体それに誰がどういう法的な根拠によって対処するのかが、決まっていなかったのです。アメリカのFEMA（連邦緊急事態管理庁）のような、国家的な災害事故、危機に対応する専門的なエンフォースメントな部隊が日本にはない。なぜならば、そのような事故は起こらないことになっていたからです。起こしてはいけない。

だから起こらない。だからつくらない。丸腰が安全の証明である。見てくださいと。これは私ども民間事故調も報告書の中で、非常に重視しました。いざというときに誰が命を懸けて対処するのか、事に当たるのか。日本にはセキュリティが欠けているではないか。原子力安全についても、安全保障についても、似たような課題にわれわれは直面しているのではないのか。戦後長い間、この問題を見ないようにしてきたのではないのか。もちろん憲法平和国家は大切だが、それをよりよく守るためにもセキュリティをしっかりと確立しなければいけないのではないのか、体制も備えなければいけないのではないのか。それを、私ども民間事故調の報告書でも指摘しました。

現在、原子力規制委員会、原子力規制庁など、よりはっきりと独立したものをつくらなければいけない、推進機関の片手間のような原子力規制では駄目だと、ようやく大きな一歩を踏み出しました。

しかし、この問題は解決していません。参議院は、法案を通すときに附帯決議を付けていて、政府に対してFEMAのような専門の緊急対応部隊を設立することを検討されたしと言っています。政府の中でもこれに真剣に取り組まなければいけないのではないかという考えが少し生まれていますが、まだ政治的な強い意志とはなっていないのが現状だと思います。

2-3. 津波対策

吉田調書を読んで、先ほど一緒に考えていきたいと申し上げた最大の教訓は何だと言えと言われたら、私は備えがいかに重要かということを、とことん思い知らされましたと答える以外ないと思います。では、備えとは何でしょうか。私は昨年の秋、柏崎刈羽

原発に行って、今ここまで備えをしていますと、いろいろな形でブリーフを受けました。確かに防潮堤や電源車、ディーゼル車、バッテリーなど、福島第一原発の教訓を、これでもかと、形で示しています。それは当然のことなのですが、これは目に見える備えです。しかし、目に見えない備えというのも実はたくさんあります。それは、例えば津波に対する東電の対応です。

2002年、あるいは2008年に、さまざまな研究者が、あの一帯に、今までの3mや5mというものではない、もっともっと高い津波が押し寄せる可能性が強まってきているという警告を出しています。東電の中からも、今までの対策では無理だ、もっと真剣にやろうということで15.7mという数字まで出てきていたのです。吉田さんは、2011年6月に東電の福島第一原発の所長になるまでの4年間、原子力設備管理部長という、まさに津波対策の一番の責任者の立場にありました。4年というのは、東電の人事ではとても長いです。それほど吉田さんはこの問題にとことん関わっていたのですが、非常に難しい判断を迫られました。15m近い津波対策の防潮堤を造る費用はどうなのかなど、いろいろな議論で専門家が割れるのです。こうだという議論があれば、違うという議論もある。東電だけがそういうことをすると、他の電力会社から「いや、東電さんにそこまでやられるとちょっとうちは」という声が出るかもしれない。かといって、例えば東北電力の女川原発は13mで、そもそも高いのです。これをさらに2mぐらい高くして備えるのは難しいのだけれども、東電は明らかに十分にしていないという逆の問題もあります。さまざまな問題がある中で、吉田さんはあのときもう少しやりようがなかったのかと、何回も聞かれています。その回答のうちの一つがこれです。

「15mというのは思考
停止レベルの話なので、
それに対してのAMだと
か、それに対しての対応
というのは、今だからこ
そ、いろんな人がおっ
しゃるけれども、われわ

津波対策

吉田

「15mというのは思考停止レベルの話なので、それに対してのAMだとか、それに対しての対応というのは、今だからこそ、いろんな人がおっしゃるんだけど、われわれとしては、想定外という言葉を使うと最近どこでもぶんどられるんで使いづらいんですが、そこは運用でも逃げられる話ではないしということで、そこは思考停止に入ってしまうですね」

「津波の大きさによって、カバーしたって意味がないカバーだってあるわけです。結局、いろいろ検討するんですけども、最終的にこういう津波を想定しないというデザインのベースが与えられない限り、本当の検討はできないんですね」



れとしては、想定外という言葉を使うと最近どこでもぶんどられるので使いづらいんですが、そこは運用でも逃げられる話ではないしというところで、そこは思考停止に入ってしまうですね」。AMとはアクシデントマネジメントのことです。吉田さんの表現自体もあっちに行ったり、こっちに行ったり、相当ぐらついていますが、要するに、15m以上の津波はもう想定外ということにしていましました。今から考えるとそれはよくなかったかなと思います。運用でそれまでは何とかしのごうというようなことでやってきたけれども、運用でしのげるレベルではありませんでしたね。そこはちょっと、実は申し訳ない、本当に思考停止でしたと反省しているのです。

その次が、「津波の大きさによって、カバーしたって意味がないカバーだってあるわけです。結局、いろいろ検討するんですけども、最終的にこういう津波を想定しないというデザインのベースが与えられない限り、本当の検討はできないんですね」。これは、安全設計をこうしなさい、ああしなさいという部署が政府にも、東電の中にもあるのです。吉田さんはそれを安全屋と言っています。そういう人たちが、いくら綺麗事、いいことを言っても、本当にきちんとコストも付けてもらわなければできないし、異論もあるでは

ないかというようなこと、現場ともう少しすり合わせて、造る過程からわれわれの苦労も織り込んで造ってもらわないことには、これで行ってくださいと一方的に上から目線で言われても、そう簡単にはできませんよということなのです。設計のベースをきちんと与えてくれ、それすら与えてもらっていなかったと言うのですが、これも考えてみると吉田さん自身が、福島に行く前の4年間、原子力設計管理部長で、まさにそれを設計して、現場、つまり建設屋に言う立場にいたのですから、ご自身がなさればよかったのです。この津波のところは吉田さんも相当忸怩たるものがありになるようで、かなり動揺した発言、悔悟の念、そのようなものも表出されているところだと思います。

吉田さんの答えは、備えとは何かということを語り掛けてくれています。リスクをどのように評価するのか。数字でぎりぎり確率論的にやれるものは、もうとことんやる。これも日本は非常に不十分だったのです。炉ごとにできているのかどうか、そういうものは見られたくないということで一切明らかにしませんし、どこがどれだけ進んでいるか、どちらに比べてどちらが劣っているかなど比較されること自体が非常にマイナスになるということで一切させません。ですから、日本はリスク評価自体がものすごく難しいです。さらに、評価をあえてしたとしても、それが管理できるのか、管理する意志があるのかという問題がまたあります。リスク評価とリスク管理を合わせてやらないことには、備えになりません。ここで言う備えのベースができません。

もう一つは、備えといっても、予防（Prevention）と準備（Preparedness）と対応（Response）が三つそろって備えだという

ことです。日本の場合は、今までは安全神話といわれている予防がものすごく大きかったのです。事故を起こさないようにする。ぎりぎり準備する。しかし、その準備も、最悪のシナリオ、想定外のことについては一切やりません。なぜならば、それは想定外にしたからです。政治的に経営的に、これ以上やりたくない、やれないというものは想定外という形で遮断してしまいます。そうすると、その部分の対応は全く手付かずになってしまいます。どの社会も、どの政治も、やはり危険です、危険ですということでは、できるものもできませんから、やはりまず予防するのです。国家安全保障もそうです。99%は戦争を起こさせないために国防しています。しかし、最後の1%で起こるかもしれません。そのときの備えというようなものでしょう。同じです。日本の場合、そこが抜けたのです。ですから、これからの備えというときには、この三つを合わせてやらなければ備えにならないと思います。

また、日本の場合、プランは非常に精緻なものをつくります。マニュアルもそうです。現在も福島教訓ということで、福島原発事故を二度と起こさせないために、福島仕様でつくっています。3.11の前は、1999年のレベル4のJCO臨界事故を二度と起こさないように、ほとんどがJCO仕様で作ったマニュアルでした。形、様式を完璧につくるのですが、このプランが機能しなくなることがあります。プランニングが非常に苦手です。臨機応変に臨めない、前例主義、これは、日本がなぜ訓練が苦手なのかということとも深く関わってくると思います。

ですから、吉田さんの言う、いざというときは自らの判断でやる以外ないのだということが問われてきます。反射神経であるとか、

そのときに、それまでのケースをどれだけ自分の経験値として学習するか、それまでの教訓をどういう形で自分のものとして学んでいるか、学ぶ意志があるかが非常に深く関わってくると思います。

2-4. 燃料プール放水作戦（警察・自衛隊・消防）

日本政府も東電も、15日まで炉のことで必死でした。しかし、1号機、3号機、2号機と、みんな炉心溶融してしまいました。気が付くと、怖いのは炉だけではありませんでした。特に4号機ではシュラウドの取り替え作業をしていて、炉内の燃料棒を1331体、隣のプールに入れていたのです。この水が沸騰してきます。ここに水を入れないと、燃料棒が大変なことになります。炉の場合は、压力容器、格納容器と二つコンテナがありますが、プールの場合はないので、一気に炉がメルトダウンして、ドロドロに溶けて下のコンクリートと反応して、放射性物質が放出されます。このリスクが一番大きいということで、燃料プールに水を入れる作戦に切り替えます。菅さんは15日ぐらいから、これをやらなければ、やらなければと言っていました。アメリカから、プールの水がなくなっている、とても温度が熱くなっていると、何回も警告を受けていたのです。特にアメリカの場合は、当時のマイク・マレン統合参謀本部議長が、藤崎一郎駐米大使、折木良一自衛隊統幕僚長に、直接、「日本は東電任せではないか。もっと政府がやらなければいけない。これはぎりぎりだぞ。深刻に懸念している。特に燃料プールは大丈夫なのか。このままだと在日米軍も撤退させなければいけないかもしれない」というメッセージを伝えました。

アメリカから言われたことも、菅さんの背中を押したと思います。

15日から、何しろ燃料プールだということで、燃料プール放水作戦を始めます。まず警察、それから自衛隊、消防という順番でいきます。燃料プールは下から50m以上と、とても高いところにあります。警察の場合は、機動隊が上から下に放水するようなことしかないのでほぼ無理なのですが、警察も出てくれということで、警察が最初に行きました。それから自衛隊が行き、最後に消防です。消防は東京のハイパーレスキュー隊です。高層ビルなどにも慣れていますし、最も設備も整っています。彼らからすると、これは本当に大変なリスクを負う作業です。そもそも本来の任務ではないので、何で東京のハイパーレスキュー隊が福島まで行くのですか、消防隊はそれぞれ自治体でしょうということになります。これは阪神・淡路大震災のときも大きな問題になりました。そこから、いや、これはもっと機動的に使おうということで、福島には鹿児島からも来たのです。東京が最も使えるということで、ハイパーレスキュー隊を使いました。

ところが吉田さんに言わせると、「はっきり言って、今から申しますと、すべて意味がなかったです」。どこがどう意味がなかったのかは、吉田さんが調書の中で相当詳しくおっしゃっています。「やみくも作戦でした」ともおっしゃっています。あまり品が良くありませんが、「セミの小便みたいでしたね」とまで言っています。実際にそうなのです。全く水量が足りな

燃料プール放水作戦(警察・自衛隊・消防)

吉田

「はっきり言って、今から申しますと、すべて意味がなかったです」

かったのです。22日、23日にプツマイスターというドイツの会社の、キリンと称されたコンクリの圧送機に、コンクリの代わりに水を入れて、上からピンポイントで入れることによって、24時間定量的に水が入るようになって収まったのです。ここでようやく福島危機が初めて遠のきました。消防・警察・自衛隊がファーストリスポンダーで、吉田さんも、本当にがれきの中からいろいろやってくださった、ありがたかったと、特に自衛隊には感謝しています。

出番と居場所、順番をどうするか、日本が放水作戦をしっかりとやっている姿を見せないと、アメリカが軍隊を引き上げてしまうのではないか。アメリカに今引き上げられたら、トモダチ作戦も崩壊するし、大変なことになるなど、ありとあらゆることを考えると思います。この辺はまだ分からないことがたくさんあります。政府事故調の調書も、ファーストリスポンダーの対応については一切調べていません。ということで、この危機はまだまだ解明されていないところが実はたくさんあるということを申し上げたいと思います。

3. 最後に

最大の教訓である備えについて、なぜそのような備えしかできないのか、なぜリスク評価に裏打ちされたリスク管理がきちんとできないのかは、日本の組織文化の問題まで深く立ち入らなければ見えてこないのではないかと思います。挨拶で五百旗頭先生が「全体」という言葉をお使いになりましたが、全体を見て、全体をつかんで、全体を動かして危機に当たるという組織文化、体制が極めて弱いところに一つの原因があるのではないのでしょうか。企業にしても、政府にしても、その部分その部分に最も適した部分最適解が全体の最

適解を凌駕してしまいます。

もう一つ、一番難しい判断、決断はどうしても先送りします。組織の中で決定することは、ものすごいストレスを起こします。特に先例がある場合には、それを変えなければいけません。先例をつくった先輩、上司、トップに対して、「これは変えなければ駄目です」と言うストレスはものすごく大きいです。それが非決定を生みます。それが積もり積もって累積し、ますますそれを変えるのが難しくなります。この非決定の構造に、日本の組織文化的な難しさを感じます。

先ほど、安心と安全という言葉が出ました。憲法9条、13条で保障されている生命と財産に加えて、もう一つ心ということが成熟した社会においては重要になってきます。このことは間違いありません。ただ同時に、そこを政府にどこまで求めるのか。政府は安全に最大の責任があるのであって、安心まで保障するというのは多分うそだろうし、個々人からしても、そこまで政府にしてもらいたくない、心の中は放っておいてくれ、安心は自分や家族、隣近所、共同体、社会でマネジメントしますというならいいのです。しかし、得てして日本の場合は、政府にもそこまでやれと求めます。安心社会と、小さな安心をあまりにも言い立てることによって、大きな安全を損なう、犠牲にしているところがあるのではないのでしょうか。これが最後にお上頼みにつながる危険性があります。安全神話の根幹は、安心を優先させて物事を解決していこうとするところにあると思うのです。

山本七平が昔、『日本はなぜ敗れるのか一敗因21カ条』という本を書いています。その中で、旧軍は、問題がものすごく難しくなっ

てきたときに、問題を真正面から捉えて現実的、実務的に対応しようとし、全部それを心理的解決に置き換えようとした。現実的解決を心理的解決に置き換えようとする、つまり真実を見ようとしな
い、ここに最大の敗北の原因があると書いています。原子力の安全神話には、安心を上位に置くことにより安全を犠牲にするという一種の統治のからくりも、深く関わっているのではないかと思う次第です。

基調報告要旨



「ハリケーン・サンディにおける 米連邦緊急事態管理庁（FEMA） の危機管理対応について」

講師 ジェームズ・キッシュ（米連邦緊急事態
管理庁（FEMA）緊急事態対応局副長官補佐）

皆さん、こんにちは。本日はこのような機会を頂戴しまして誠にありがとうございます。皆さんにお話しできることを大変光栄に思っています。神戸は20年前に非常に大きな災害に見舞われながらも、画期的な回復を遂げられました。緊急対応、復興の専門家を目指す者にとって、皆さまとお話しできることは大変うれしいことです。

本日は、緊急事態に対する準備と対応におけるわれわれFEMA（連邦緊急事態管理庁）の役割についてお話しします。FEMAがこの7年間で緊急事態への備えと対応をどのように変えてきたかというのを、われわれが特に焦点を絞ってきた人・原則・目的という三つのテーマについてお話ししたいと思います。

1. 従来の FEMA における問題点

まず、人です。ハリケーン・カトリーナの後、かなり根の深い問題を特定しました。先ほどのお話で、日本でもやはり同じような制度的特性があったということでした。例えば、人材の採用や育成において効果的な手法が特定されておらず、各人のそれぞれのスキルを生かして役割を与える仕組みがきちんできていませんでした。

また、FEMAにおいては、全ての災害の問題に対処できる十分な能力がないということも明らかになりました。基準をきちんとつくり、それを地域全体に浸透させる必要がありました。FEMAは、大きな災害の際には、チームの一員としてある程度の財源を持ち、リソースを効率的に配分できる権限が与えられる必要があるということが分かったわけです。二つ目は、われわれには原則(ドクトリン)が必要だということです。政策や手順を地域全体に浸透させ、行政・民間も巻き込んで、いかに危機に備え、対応していくか、そのためにはどのような計画が必要なのかという一貫した原則を持つ必要があるということが分かってきました。そしてもう一つが、組織の目的です。

FEMAのクレイグ・ヒューゲイト(Craig Fugate)長官が就任したときに、今言った三つを打ち出しました。そして断固としてこれを進め、テーマの変化はあったものの、全くブレずにリーダーシップを発揮しています。大きな組織が文化やその運営を変更するには、非常に大きなパワーと時間が必要です。

ただ、FEMAは米国の大災害に対応するための組織なので、安定した組織である必要があり、原則にのっとって、さまざまな計画立案、人材育成を行い、この地域の全てのレベルの行政と効率的なコミュニケーションを取っていくことが重要な役割となります。われわれの目的は非常に単純で、市民、緊急対応を行う人たちが危機に備え、そこから復旧・復興していくのを助けることです。この目的はFEMA全体で共有されており、このことについて聞かれたら、FEMAの人間であれば誰でも答えられます。

2. ハリケーン・カトリーナ以前の FEMA

背景を説明するために、ハリケーン・カトリーナの話をしてしたいと思います。2005年当時、FEMAが組織としてどのような状態であったかという事です。FEMAには常勤職員が約5000名いました。

Pre-Katrina FEMA Footprint (2005)

Full-time Employees (FTE) – 4,905
Budget – \$3.1 Billion USD

In addition:

- No funding to conduct planning specifically for catastrophic incidents
- Inadequate staff or plans to meet human capital needs during catastrophic disasters
- No organized system for employee development
- Unreliable disaster communications during the initial response



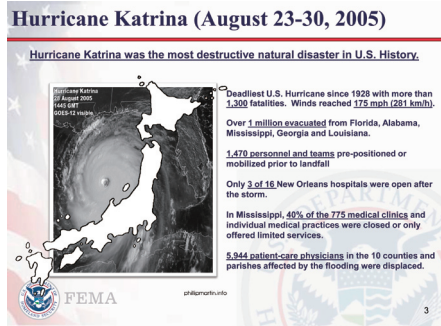
2

これは多いように思えるかもしれませんが、50州だけでなく、属州やミクロネシア、あるいはカリブ海まで広がるこの大きな国で、毎年さまざまな災害が起こっていることを考えると、決して多くありません。そして、当時の予算が31億ドルでした。ハリケーン・カトリーナから学んだこととして、当時、大災害への備えが十分にできていなかったということがあります。われわれは大災害への備えに十分焦点を当てていなかったのです。

このカトリーナの前の年にFEMAは、南西部で起こった五つのハリケーンに、連邦政府からの追加支援なしに、独自に非常にうまく対応することができました。ただ、これらのハリケーンはどれも大災害をもたらすようなものではなく、FEMAが十分対応できる規模だったわけです。われわれわが対応しようとしているのは、例えばカトリーナやサンディ、東日本大震災、あるいはそれ以上の規模の大災害です。今日でも、FEMAが本当に大災害に対応できるようになるには、まだまだ先が長く、課題があります。しかし、カトリーナのときには今以上に備えが不足していました。それから、人材・原則・目的という三つの点も、それぞれ問題として浮かび上がっ

てきました。人材が不足しており、人材育成や配置の制度もしっかり整備されていませんでした。

こちらは、ハリケーン・カトリーナが実際にどれぐらいの規模だったかということを表している気象図です。カトリーナの範囲、大きさのイメージをつかんでいただくために、日本地図



を載せてみました。非常に大きく、破壊的なハリケーンだったことがお分かりいただけるかと思います。風速281km（175マイル）、死者は1300名を超え、100万人以上が避難しました。重要なのが、カトリーナの上陸前に1470名が配置されたということです。ハリケーン・サンディのときの数字が後ほど出てきますので比べていただきたいと思います。それから、このハリケーン襲来の際には、16ある病院のうち三つしか開いていませんでした。これだけの規模のハリケーンになると、死者も増えますし、いろいろな活動が行われます。

これは、カトリーナ直後の航空写真です。ニューオリンズは海に浸かってしまい、堤防も決壊しました。米国最大の流域面積を持つミシシッピ川にはさまざまな



な堤防が造られているのですが、過去に、メキシコ湾からのアクセ

スを向上し、船がニューオリンズ港で荷下ろしや積み荷ができるようにする、また川を内陸の方に遡ったところに造船の場所も造るという計画に反対する動きもありました。水の入り口を複数つくったために、高潮が入ってくる余地を残し、ハリケーン・カトリナの影響が大きくなってしまったのです。

また、避難についても指摘したいと思います。福島の場合も避難の話が出てきましたが、米国では避難は国の決定事項ではありません。これは行政の最下層の都市レベル、あるいは市より一つ上の郡、もしくは州で行われる決定事項です。連邦政府は憲法にのっとって地方分権を進めていますので、米国の場合は中央政府が避難勧告をするわけではありません。

また、実際にこれほどの規模の災害が起きると、後で検証が行われるわけですが、このレポートは、ホワイトハウスで国家安全保障の顧問の下に行われた評価です。125の具体的な勧告が行われ、即是正すべきアクションとして14件が指摘されています。ハリケーン・カトリナの対応に関して、185の資料について検討が行われました。監察当局は内部的な組織としてFEMAあるいは

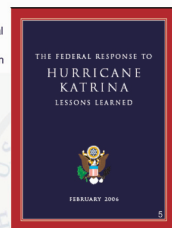
Hurricane Katrina: Lessons Learned

Federal-level review led by President's Homeland Security Advisor

- Assessed the Federal response
- Issued report in February 2006 with lessons learned and recommendations:
 - 17 Executive branch challenges
 - 125 specific recommendations for Federal departments and agencies
 - 14 critical actions for immediate correction

Other After Action Reports and Analyses

- DHS Inspector General
- General Accountability Office
- Congressional
- Internal



Hurricane Katrina: OIG Review

Suggested much of the criticism for a slow and ineffective response by FEMA to Hurricane Katrina was warranted

- Assessed the FEMA response
- Issued report in March 2006 with recommendations:
 - Showed that FEMA provided record levels of support to Hurricane Katrina victims, states, and emergency responders.
 - 38 recommendations to address shortfalls related to:
 - A lack of visibility in the resource ordering process
 - Difficulty deploying sufficient numbers of trained personnel
 - Unreliable communication systems
 - Insufficient management controls for some assistance programs



DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY
Office of Inspector General

A Performance Review of FEMA's Disaster Management Activities in Response to Hurricane Katrina



Office of Inspections and Special Reviews

OIG-04-32

6
March 2006

各部局の行いを見ていくところですが、ここでは38の勧告がされました。人・プロセス・原則といったものが、ここでも取り上げられています。やはり人材不足や、伝達システムが確立できていなかったこと、調整が十分にできなかったこと、プログラムの管理が不十分であったこと、あるいはリソース手配のプロセスにおいてFEMAが存在感を示せなかったということが指摘されています。

3. ハリケーン・カトリーナ後の改革

では、このようなレポートや分析を受けて何が起ったのでしょうか。米国のことは直接日本には関係ないかもしれませんが、実際にこのような大きなことが起こった後の組織の改編

Post-Katrina Emergency Management Reform (PKEMRA) Act of 2006

- Emphasized FEMA's all-hazards mission
- Preserved FEMA as a distinct entity
- Strengthened FEMA Regions
- Transferred DHS Preparedness Directorate to FEMA
- Encouraged more Pre-Scripted Mission Assignments
- Directed development of National and Regional Strike Teams (IMAT)
- Development of the National Response Framework (NRF)



7

は、やはり大がかりな作業になりました。カトリーナを受けて法整備もなされ、ブッシュ政権においてポストカトリーナ危機管理改革法 (Post-Katrina Emergency Management Reform (PKEMRA) Act of 2006) が制定されました。私は当時、国土安全保障省にいて、このカトリーナ後の改革に関わっていました。FEMAができて、私もFEMAに来ることになったので、これは私自身のキャリアにおいても大きな転換点になった出来事でした。

幾つか申し上げておきたいと思います。FEMAは、ハリケーンのみならず、あらゆる災害に対応する使命を持つということを強調しています。リスク分析で言うと、州・地域のパートナーの意見に

耳を傾け、彼らがどのようなところにリスクを見出しているのか、どういう計画を立案しているのか、リソースの配分をどのようにするのか、人材はどうしているのかを調整します。例えばフロリダの沿岸部では、毎年ハリケーンのシーズンの影響評価を実施しています。また、アイオワのコーンベルトやアラスカの山岳部など、場所によって影響が全く異なるわけですから、地元で認識しているリスクをボトムアップで吸い上げるシステムを導入し、それをインプットとしてわれわれの計画立案に織り込んでいます。

米国の地図をお示ししていますが、FEMAでは全米を10の地域に分け、各地域において全ての災害に対応するための計画を持っています。文化自体、あるいはこの計画立案の姿勢そのものを変えていく必要があるということが先ほどの話でもありましたが、私自身は、全米にわたって統合的な計画活動を導入しているということを誇りに思っています。大切なのは、人々が、どのようにして一緒に計画立案を行うのかを分かっているということです。緊急事態に対処する人たちが定期的に集まって、一緒に計画立案を行っていくことが重要だと思います。原発事故であれ、ハリケーンであれ、地震や火災であれ、あるいは他の災害であれ、コミュニティが一体となって計画立案をしていくことで、住民の密接な関係をつくり上げていくことが重要です。そして、そのような取り組みをしています。

他にも幾つか指摘しておきたいと思います。災害発生後の初期対応において、調整能力に欠けていた、コミュニケーション能力に欠けていたということがありました。そこで、PKEMRAからわれわれは、災害管理支援チーム（Incident Management Assistance Team：IMAT）の立ち上げを指示されました。カトリーナ後にこ

れを行いました。レスキューに始まり、当時の状況が不十分であることを認識してどのように発展していったかについては、後ほど触れたいと思います。

それから、国家対応枠組み（National Response Framework : NRF）の策定を行いました。このNRFが、最初に申し上げた原則のところに立ち返るわけですが、初期対応の方法や体制を決定し、われわれがどのように対応するかということを効果的な形でコミュニティ全体と共有します。それぞれの役割を決める枠組みですから、非常に重要なものであり、NRFとして大きな前進を遂げました。

ここで、実際にどのような当局があるのかをご紹介します。まず、国土安全法（Homeland Security Act）があります。スタフォード法（Stafford Act）は、1979年のスリーマイル島に立ち戻るもので、FEMAに予算手当をするものです。やはり大災害の対応には資金手当が必要です。しっかりとした資金力があれば対応力が増すという黄金律があるからです。これはカトリーナ後でも同じことが言えます。PKEMRAについては先ほどご説明しました。

Other Key Disaster Response Authorities			
Homeland Security Act Stafford Act PKEMRA	Presidential Policy Directive (PPD) - 8	National Response Framework (NRF)	Emergency Support Functions (ESFs)
Homeland Security Act: The Homeland Security Act of 2002 created the Department of Homeland Security (DHS) as an executive department of the United States. The Homeland Security Act consolidated component agencies, including FEMA, into the Department. Stafford Act: gives FEMA responsibility for coordinating federal government disaster response. Post-Katrina Emergency Management Reform Act (PKEMRA): gives FEMA the authority needed to lead, fund, and manage the entire emergency management team in disaster response and recovery efforts. PKEMRA also requires that each federal agency submit to FEMA a plan for how it will respond to a coordinated federal response.	PPD-8: defines five preparedness mission areas, including prevention, protection, mitigation, response and recovery. It mandates the development of policy and planning documents to guide the nation's approach for assessing and enhancing national preparedness. The National Planning Frameworks, which are part of the National Preparedness System, set the strategy and doctrine for building, sustaining, and delivering the core capabilities identified in the National Preparedness Goal.	NRF: a guide to how the nation responds to all types of disasters and emergencies. It is built on scalable, flexible and adaptable concepts identified in the National Incident Management System (NIMS) to align key roles and responsibilities across the nation. Under the NRF, there are 14 Emergency Support Functions (ESFs) Annexes that describe the Federal coordinating structures that group resources and capabilities in the functional areas that are most frequently needed in a national response. The Federal government organizes response resources and capabilities under the ESF construct.	Under the NRF, there are 14 Emergency Support Functions (ESF) Annexes that describe the Federal coordinating structures that group resources and capabilities in functional areas that are most frequently needed in a national response. The Federal government organizes response resources and capabilities under the ESF construct.

イル島に立ち戻るもので、FEMAに予算手当をするものです。やはり大災害の対応には資金手当が必要です。しっかりとした資金力があれば対応力が増すという黄金律があるからです。これはカトリーナ後でも同じことが言えます。PKEMRAについては先ほどご説明しました。

また、大統領の政策指令（Presidential Policy Directive : PPD）の8番目は、国家的な備えに関するもので、米国がどのようにしてあらゆる災害に備えていくかということに触れています。ここでは国家的な備えのゴールを定め、計画立案と、防ぐ、守る、対応、復

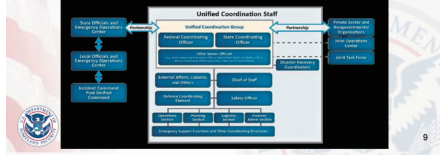
旧、緩和の五つのミッションエリアを特定しています。FEMAではこのうち対応、復旧、緩和の三つを主導します。

国家対応枠組み（NRF）にも先ほど触れました。緊急支援機能（Emergency Support Functions : ESFs）は、NRFの下に設置された機能で、政府機関がチームを編成して対応するもので

National Response Framework (NRF)

The National Response Framework (NRF) is a guide to how the Nation responds to all types of disasters and emergencies:

- Built on scalable, flexible, and adaptable concepts identified in the National Incident Management System to align key roles and responsibilities across the Nation.
- Describes specific authorities and best practices for managing incidents that range from the serious but purely local to large-scale terrorist attacks or catastrophic natural disasters.
- Describes principles, roles and responsibilities, and coordinating structures for delivering the core capabilities required to respond to an incident and further describes how response efforts integrate with those of the other mission areas.



です。例えばチームその1は、交通に関するものです。これは運輸省が主要機関となりつつ、関係機関が集まってミッションを特定し、災害にどう対応していくかという計画を立てます。ここでは全部で15のチームが編成されています。NRFについて、いかに調整が行われているかということを見ていただくために、図をお示ししています。ここには私は入っていません。私は国のレベルでやっているからです。ここでご紹介しているのは、さまざまな対応機関が地域レベルでどのように調整されているかということです。市民と、初期の緊急対応のチームをサポートするのがFEMAです。ここで初期の調整が発生します。災害時には複数のチームが同じ活動に携わるわけですから、ここで必要となるのが、お話ししたNRFの原則です。

次に能力開発です。カトリーナから2010年にかけて

FEMA Capacity Building, FY2007 to FY2010

	TOTAL Positions	TOTAL Funding
Modernize & Integrate FEMA IT Systems	0	31,250
Facility Infrastructure	0	12,904
Shape the Workforce		
Incident Mgmt Assistance Teams (IMAT)	205	35,515
NRCC/RRCC 24/7 Watch Capability	60	6,587
Operational Planning	30	13,776
Emergency Communications - MERS	61	26,621
Disaster Logistics	10	11,293
Disaster Assistance	118	12,557
Public Disaster Communications	6	959
Continuity Programs - IPAWS	5	34,634
Hazard Mitigation	23	7,586
National Preparedness	55	13,122
Grants Advocates - Regions	30	2,460
Capacity Building for Business Activities	65	19,996
GRAND TOTAL	780	235,290

(dollars in thousands)

どう変わったのかを数字で見いただければと思います。真ん中がポジションの数、そして右側が金額です。例えばITシステムや施設インフラの整備に大きな投資を行っていますが、重要なのが真ん中辺りの人に関する部分で、人材の採用、育成、配置にこのような投資が行われています。

4. ハリケーン・サンディとその後の対応

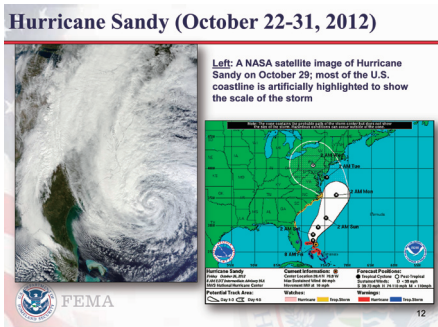
では、ハリケーン・サンディに話を移したいと思います。2005年には5000名程度だったFEMAの常勤職員の数、2012年のサンディのときには7500名近くになっていました。また予算手当も、31億円だったものが109億円と3.5倍になっており、大きく拡大しています。基本的な原則としてわれわれがカトリーナの教訓から学んだのは、大災害を想定した計画立案、人材配置です。7500名という数字のとおり、常勤職員の増員に加えて、採用、育成、配置についても強化しています。

カトリーナの際には、パートタイムの職員を増やしました。災害地区のスタッフも1万1000人と増やしています。サンディの上陸に当たっては、人員をそっくり入れ替えて、災害予備職員（Disaster Reservist）として6000名を配置しました。そのときの採用や教育の過程を通じて、災害予備職員としてのコアコンピテンシーと基礎的能力を確認しながら進めてきました。



先ほどIMATに少し触れましたが、このとき初めてIMATを使いました。国レベルのチームとして15人がハリケーン・サンディの対応に当たり、そのうち3名がわれわれのところに来ました。それから地域チームとして4名のフルタイム職員を含む13名、うち数名は地域本部でも活動していました。

こちらがハリケーン・サンディの規模を示したものです。サンディはカトリナとはかなり特徴が違いました。こちらの方がかなり大きく、風速も速かったです。しかし津波はそれほど高くはありませんでしたし、人口の多い地域を襲来することはありませんでした。ただ、規模が非常に大きかったために、内陸部の湖のところにまで被害が及んでいることが分かります。ハリケーン・サンディは、単に風や雨だけでなく、ブリザードももたらしたので、ウエストバージニアやメリーランドでは1m近い雪が降り、非常に複雑な対応を迫られる事態となりました。

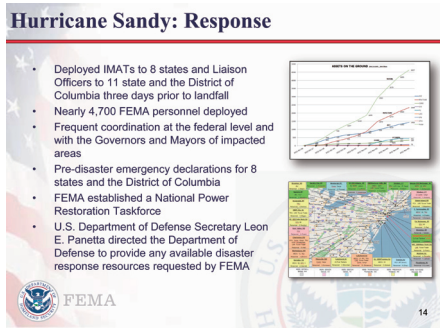


ハリケーン・サンディの数字を幾つか見ていきます。まず停電についてです。10月29日から11月4日ぐらいまでに、850万人の人が停電に見舞われました。電力を回



復しないと人々は通常の生活を取り戻すことができないので、電力復旧が喫緊の課題でした。しかし、米国では4年に1度、大統領選挙が11月の第一火曜日に行われます。この年は大統領選挙がある年で、第一火曜日は11月6日でした。ハリケーンが来たのは10月29日、つまり大統領選挙の1週間前だったのです。その中で850万人もの人々が停電に見舞われていました。非常に人口の多い州がこのような事態に陥り、投票できないという事態にもなりえたのです。

私はその当時、夜間シフトでNRFの調整センターのスーパーバイザーをしていたのですが、クレイグ・ヒューゲイトが2日目に私のところにやってきて、「エネルギータスクフォースを午前7時までにつくるべきだ」と指示しました。その中には、エネルギー長官、送電・発電設備産業からの代表、それから石油の問題も大きかったので石油セクターからの代表も含めるようにとのことでした。幸いにもこのようなタスクフォースをすぐに立ち上げ



ることができ、36時間以内に6万7000人以上の電気係員がさまざまな作業に取りかかり、復旧作業に当たりました。カナダやその他の地域、西海岸のカリフォルニア州やワシントン州など、北米全域から人員を送り込みました。

次に、NRFの特徴の一つであるフレキシビリティ（柔軟性）について見ていきましょう。FEMAの歴史の中でこのようなことを行ったことはなかったのですが、このときには国防省の空輸設備を借り

て、電力工事の作業ができるようにしました。バケツトラックを西海岸から東海岸へと送り、空軍の輸送機、ミリタリーカーゴも用いました。このような柔軟性が活動の鍵となりました。

6万7000平方マイルという非常に広い地域が影響を受けたのですが、FEMAの手配した避難施設に避難したのはわずか2万3000人でした。友人の家に避難した人々もいるでしょうし、ホテルなどに避難した人もいるでしょうけれども、避難施設に避難したのは2万3000人でした。全体では4260万人が影響を受けたと言われています。

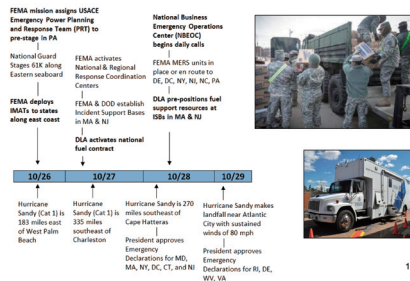
死亡者数は162です。この数字は非常に誇りに思っています。もちろん運が良かったのかもしれませんが。サンディは上陸前にカテゴリー1まで減衰していたのですが、カテゴリーがもう少し上であれば、事態はさらに悪くなっていたかもしれませんので、幸運であったと言えるかもしれません。

では、IMATについて、もう少しお話しします。IMATはこの教訓から何を学んだのか。サンディのときには4700人のFEMA人員を配備しました。カトリーナのときには全職員が4900人だったのですが、それと同じぐらいの人数をサンディでは配備したということで、ハリケーン・カトリーナとハリケーン・サンディの間に大きな改革があったことがここから

も分かります。上陸する前の緊急事態宣言、備えについてもお話しします。

似たようなスライドを2枚お見せしたいと思います。1枚目は上陸前です。ここで

Hurricane Sandy: Preparedness Actions

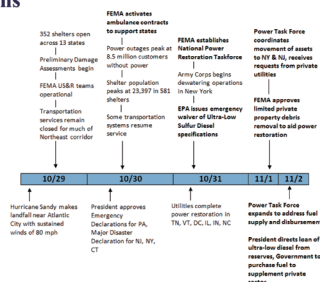


鍵となるのは、われわれの原則の一つ、すなわち事態が起こるまで待たなかったということです。できるだけ迅速に動くというのがわれわれのモットーであり、どこに上陸するかは分かりませんが、ハリケーンが大西洋上で生成された時点で準備を始めるということです。事前に計画を立て、スケジュールに基づいて準備を進め、上陸後、かなり早い時点で人員や資源を配備します。フロリダ北部、ジョージア南部などに上陸するだろうと想定して準備を進めて、ハリケーンが1000kmくらい北のカロライナにやってくるかもしれないということになれば、人材やリソースを全て北側へと移動するのです。また情報も、48時間ぐらい前になればかなり精度が増しますので、その新しい情報に基づいてわれわれの人材も動きました。このように、来ることが分かっている場合には非常に計画が立てやすいのですが、いきなりやってくる場合は対処しにくいです。ハリケーンの場合には、そのような面では計画がしやすいと言えるでしょう。エネルギーや水に関しても、基準に基づいて活動して行きました。

[illegible]

こちらは、上陸後に行っ

Hurricane Sandy: Immediate Response Actions



た活動です。ほとんどお話ししたと思いますが、IMATについて、もう少し見てみましょう。

こちらはカトリーナとサンディの比較をしたものです。サイズ、死亡者数、被害総額、ピーク時の避難者数、ピーク時の停電、がれきのボリュームなどが書かれています。サンディの方をご覧くださいますと、数字がかなり改善していることが分かります。しかしクレイグ・ヒューゲイトは、「これは失敗とは言えないが、まだまだ改善が必要だ」とコメントしています。

	Katrina	Sandy
Inundation Area (square miles)	93,000	1,800,000
U.S. Deaths	1,330	162
Housing/Property Damage	\$108 billion	\$50 billion
Peak Shelter Population	273,000	23,000
Peak Power Outages	2.5 million	8.5 million
Debris (cubic yards)	118 million	6 million

5. 現在も続く FEMA の変革

この事態の後に振り返りの作業も行いました。そこからどのような教訓を学んだかが、こちらに書かれています。まずは生存者に注力をして作業を行っていくということです。これはミッ

Hurricane Sandy After Action

The White House National Security Council (NSC) convened the Sandy After-Action Review Team in December 2012. The NSC charged the team with identifying lessons learned from the response and developing a set of corrective actions to drive policy deliberations.

- Response and initial recovery identified lessons learned in the following areas:
 - Ensuring Unity of Effort Across the Federal Response
 - Being Survivor-Centric
 - Fostering Unity of Effort Across the Whole Community
 - Developing an Agile, Professional, Emergency Management Workforce

Overall, the Federal Government must improve its capability to "lean forward" by anticipating requirements, integrating with partners, and rapidly providing resources and services that reduce survivors' suffering and speed their recovery.

ションステートメントにも書かれています。それから、コミュニティ全体で協力しながらやっていくということ、そして最後に書かれているのが、迅速でプロフェッショナルな緊急管理の人員を養成していくということです。こういうところから教訓を学び、さらなる改

善を目指したいと思っています。

訓練や演習については、われわれは組織としてさまざまな取り組みを行っています。計画のプロセスの中でも、計画をつくる際には、それが適切に機能するかどうかという訓練、演習も行

Response Lessons Learned from Sandy

- FEMA should develop appropriate training, exercises, and outreach programs to ensure greater coordination and communication within and across ESFs and RSFs from the highest levels of leadership to staff
- Ensure the mission assignment process is efficient and transparent
- FEMA should develop potential courses of action for how its National and Regional IMATs, along with members of the FCO and Federal Disaster Recovery Coordinator cadres, will organize themselves for an event that is large enough to require the deployment of all regional and national IMATs.
- FEMA should develop crisis action plans, as a result of deliberate plans including incident checklists, future planning documents, analysis of the operation and leadership direction.



19

います。また演習という意味では、意思決定者を集めて、計画についてしっかりと理解できているのか、想定が間違っていないかという検証を行ったりもしています。

三つ目に書かれているのは、IMATについてのことです。ハリケーン・サンディが来たときには、この組織はまだ十分なものではありませんでした。そこで2012年からこれを見直して再編成しました。

最後に、現在われわれが行っているさまざまな改革について書かれています、これは先ほどお話ししました。

次に、FEMA認定システム（FEMA Qualification System：FQS）についてです。われわれは全ての仕事をカテゴリー化し、組織の中でレベル分けしています。仕事ごとにどのようなタスク

Continuing Progress Post-Sandy

Improved Incident Management Assistance Teams (IMATs):

- Expanded to include additional positions, and improve the federal capability to support response, recovery, and mitigation efforts following major incidents or disasters.

Improving FEMA Qualification System (FQS):

- Performance-based qualification system that gives employees the opportunity to demonstrate and document their knowledge and skills in specific incident management positions.

Workforce Transformation:

- Evolution of the FEMA Reservist program
- FEMA Corps
- DHS Surge Capacity Force (SCF)

Interagency Focus on Readiness:

- Sandy AAR Mission Analysis Project
- 2014 GAO Follow-up Report



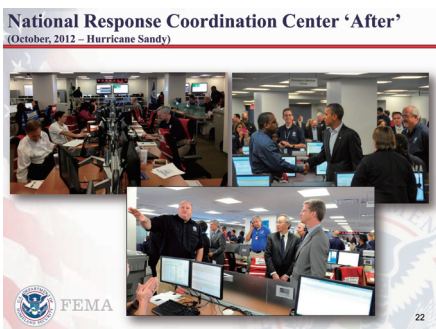
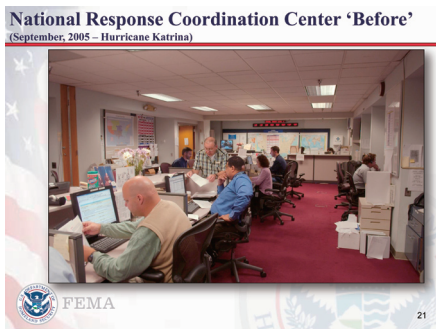
20

があるのかということが明記されており、それに基づいて訓練を行っています。私はFQSのジョブブックを持っていますが、どのよ

うな仕事をしているのであれ、組織の人員全員がFQSのマネジメントブックを持っています。そして認定を受けている場合には、しっかりとした署名がなされています。簡単にしか説明できませんが、このような形で組織変革を行っています。

それからFEMA Corpsは、若い米国のボランティアの人々を募っています。これはCorporation for National and Community Serviceの一部です。Peace Corpsと同じようなものですが、18～25歳ぐらい、あるいは少し上の人もいますが、高校や大学から学生たちが集まってきて、10カ月にわたり、ロジスティクスや緊急事態対応、災害、それから生存者に対する対処などのボランティア活動を行います。これは2年間たっていますが、非常に効果的なプログラムとして成功しています。

ここで2点申し上げたいと思います。こちらはハリケーン・カトリーナが襲来した際のNational Response Coordination Centerの写真です。どうすればいいのか、人々が考えているのが分かります。2005年の状態です。そしてこちらが今日の状況です。非常に大きな違いがあります。ハリケーン・サンディの後の写真を見ると、今、われわれは非常に大規



模な活動を調整する力があることが分かります。右上にはオバマ大統領の写真が写っています。サンディの対応に当たっている11月2日の写真です。私の上司がすぐ後ろにめがねをかけて立っています。

最後のスライドがこちらです。ここで言いたいのは、連邦レベルでしっかりと統合された組織であることが重要だということです。これはサンディのときに大統領と議会が11月1日に会合を



持った際の写真です。しっかりと調整が必要だということです。緊急事態対応に当たって、大統領がその支援を示し、調整についてもFEMAを訪れて会議を行いました。このような行動を取ることでリーダーシップを発揮したわけです。そしてFEMAが必要な資源を全て備えていることを、大統領が確認したということです。

ご質問があればお受けしたいと思います。ありがとうございました。

パネルディスカッション

パネリスト

- 船橋 洋一（一般財団法人日本再建イニシアティブ理事長、元朝日新聞社主筆）
野田 健（元内閣危機管理監）
待鳥 聡史（京都大学大学院法学研究科教授）
河田 恵昭（公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長兼
人と防災未来センター長）

コーディネーター

五百旗頭 真（公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長）

五百旗頭 皆さん、あらためてどうぞよろしくお願いします。素晴



らしい二つの基調講演・報告を頂いて、かなり満腹になった感もありますが、ここからさらにパネリストの方々と共に、議論を深めていきたいと思っています。基調講演を受けて、お三方にまず15分程度それぞれの論点について、ご自分の経験を踏ま

えながらお話しいただければと思います。その後、それに対して船橋さんからコメントを頂きます。今日は私を別にすると学者が2人ですが、「先生」はやめて、みんな「さん」でお互いお許しいただくということをお願いいたします。

最初に内閣危機管理監として日本の危機対処の中枢を経験してこられた野田さんからお願いしたいと思っています。



報告1

「日本政府における危機管理」

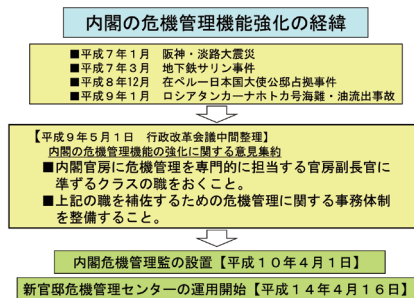
野田 健 (元内閣危機管理監)

1. 内閣の危機管理機能強化の経緯

私は平成15年1月～平成20年5月の約5年4カ月間、内閣危機管理監を務めました。それは、イラクで人質が取られたりする一方で、新潟で二つの大きな地震があったところです。そのときは神戸から大変なご支援を頂いて助かりました。

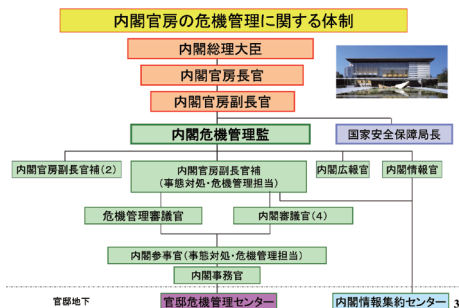
今日は日本政府が危機管理のためにどういう体制を取ってきたかをお話します。平成7年1月に阪神・淡路大震災が発生し、その年は、3月に地下鉄サリン事件もありました。

翌年の平成8年には在ペルー日本国大使公邸占拠事件、その翌年の平成9年1月にはロシアタンカーナホトカ号海難・油流出事故が起きました。阪神・淡路大震災のときに、官邸では必ずしも十分な危機対応は取れていませんでした。それまでは、災害というのは政府が直接、防災・減災に大変な努力をしなければいけないという認識ではなく、復旧・復興については政府を挙げてやらなくてはならないと思っていましたが、対応については各都道府県にさせていただくというのが原則でした。従って、各省庁の大臣までは現場の状況を報告することがあっても、それを内閣官邸まで報告



するというふうには、必ずしも考えていませんでした。

ですから、阪神・淡路大震災が起きたときも、官邸では初めのうちは何が起こったのかさっぱりつかめませんでした。テレビその他で報じられているのを聞いて、「こういうことようだ」という具合でした。私は内閣危機管理監になる前の平成3～5年の間、内閣総理大臣の秘書官として官邸にいたので、当時官邸がどういうことをしていたかを知っています。旧庁舎の時代なのですが、旧官邸の大食堂と小食堂の間に内閣総理大臣がお客さまを迎えすると記念写真を撮ったりする空間があるのですが、そこに机を運び出してきて、電話機をつないで、官邸対策室を立ち上げてやっているというような状況でした。ですから、官邸でも対策室ができるまでに最低でも2時間ぐらひはかかりますし、勤務時間外になると3時間も4時間もかかるということで、慌てて官邸に報告するというセンスがなかったのです。阪神・淡路大震災のときも、あの日は火曜日で閣議の日ですから、閣議が始まったころになって、どうも大勢亡くなったようだという話が入って、それは大変だということになり、それまでの間は必ずしも分からなかったということです。

[illegible]

即刻報告されるということは全くありませんでした。私が秘書官をしていたとき、奥尻島で大地震の後の津波があって、100人以上の方が亡くなりました。そのときも夜中の11時半ごろ、私はいつものように家の下で新聞記者の取材を受けていたのですが、一人の記者が「さっき大津波地震警報が出た」と言うので、たちまち取材を打ち切ってもらって部屋に戻って、そこらじゅうに電話を掛けたりして状況をつかみました。当時はテレビは夜中は放送しませんし、ラジオのニュースその他でやっと分かるという状況でした。

もう一つ、よく注意しなければいけないのは、小さな災害のときはどういう状況かが割合よく分かるのですが、とんでもない大きな災害になると、災害発生地は情報発信能力をなくすので、何が起きているかは周りから情報を取りにいかないと分からないということです。現地からの報告を受けると同時に、今度は官邸サイドから考えれば、「必要な情報が来ていないぞ、ここはどうなっているのだ」と調べてもらうような手配をしないと情報は集まらないということです。

また、官邸は、秘書官が一人孤軍奮闘するような仕組みになっていて、今のように危機管理を担当する職員はいませんでした。従って、平素からそういう訓練もしていないので、たまたまそういうことがあると、いつもは他の目的で使っている部屋に対策室をつくり、そこに総理府から職員に集まってもらっていました。

警察で言うと、警察庁までは画像も来だし、無線も来ましたが、そこで止まって官邸までヘリコプターで撮った画像を送るというセンスはなかったというのが実情です。阪神・淡路大震災のときは非常に残念だったのですが、自衛隊にいざというときに応援してもら

うという認識が、必ずしも都道府県、市町村レベルでなく、かなり要請が遅れました。この反省に立って、都道府県ではなく、市町村長にも要請権限を与えようという改正が後で行われました。

もう一つ残念なことは、警察・消防・自衛隊という最初に動かなくはない実動機関が、それぞれ応援の体制をつくっていたとしても、お互いに連携する体制が十分にできていなかったことです。消防も阪神・淡路大震災のときに、市町村消防ということでありながら、大勢の部隊が神戸まで来てくれたのですが、残念なことに応援をいつも考えて体制を取っていないので、放水するためにホースをつなごうと思っても、うまく合わずにできなかったということがありました。

2. 内閣を中心とする緊急事態対処体制整備の主な経緯

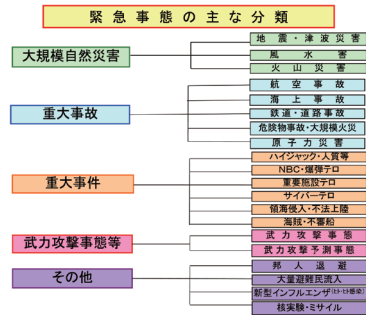
こういう問題点を解決するために、緊急事態が起きたときに官邸に素早く必要な各省庁の要員を集めようと、平成7年2月に、大規模災害に対応する緊急参集チームを設置しました。平成8年4月には、官邸内に危機管理センター

内閣を中心とする緊急事態対処体制整備の主な経緯

平成7年2月	大規模災害に対応する 緊急参集チーム を設置 情報伝達窓口を内閣情報調査室とする閣議決定
平成8年4月	官邸に 危機管理センター を設置
平成8年5月 (平成9年5月)	官邸に24時間体制の 内閣情報集約センター を設置 (内閣の危機管理機能の強化に関する行政改革会議の意見集約)
平成10年4月	内閣危機管理室 を設置 内閣安全保障室を内閣安全保障・危機管理室に改組
平成10年4月	重大テロ 発生時の政府の初動措置を閣議決定
平成13年1月	内閣安全保障・危機管理室を官房副長官補付に改組
平成13年11月	不審船 への政府の初動措置を閣議決定
平成14年4月	新官邸危機管理センター の運用開始
平成15年6月	安全保障会議の下に 事態対処専門委員会 を設置
平成15年11月	あらゆる緊急事態への政府の 初動対処体制 について閣議決定
平成16年1月	水際危機管理チーム 、空港・港湾危機管理官を設置

を設置しました。平成8年5月には、官邸に24時間体制の内閣情報集約センターを設置しました。平成10年4月に、内閣危機管理監という制度を発足させました。これはちょうど各省庁の再編の時期に当たったので、内閣危機管理監という制度を各省庁の発足の少し前に緊急でつくったという状況です。その後、平成14年4月に新官邸危

機管理センターの運用が開始され、以前のようにお粗末なものではなく、平素から体制を整えて、常時人を配置し、何か大きなことが起きた場合には応援を得て執務できるようになりました。地下にあるので平素は最少人数で維持していますが、いざとなったら、各省からもリエゾンとして100人以上のメンバーが集まれるような部屋を確保しています。平成16年には、水際危機管理チームもつくりました。また、官邸の中に、総理大臣を長として、官房長官、副長官、内閣危機管理監、その下に副長官補以下で編成される危機管理体制がつけられました。官邸で行っている緊急事態の主な分類は資料に書いてあるとおりです。



4

3. 危機管理のポイントと緊急事態における初動対処の概略フロー

危機管理のポイントは、第1報の速やかな把握、迅速な初動対処、迅速な事態把握・総合調整・意志決定、政府としての対処方針・対処体制の迅速な構築、的確なマスコミ広報です。官邸で行っている緊急事態初動対処は、自然災害の場合と、事態対処をしなければいけない場合とがあるので、その二つの系列でそれぞれの組織がどう動くかというフローは、資料のとおりです。

危機管理のポイント

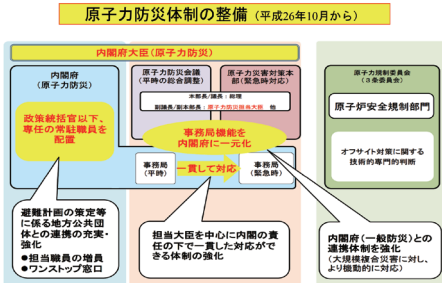
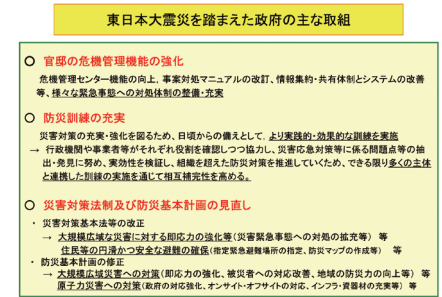
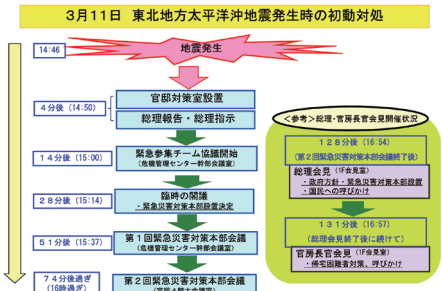
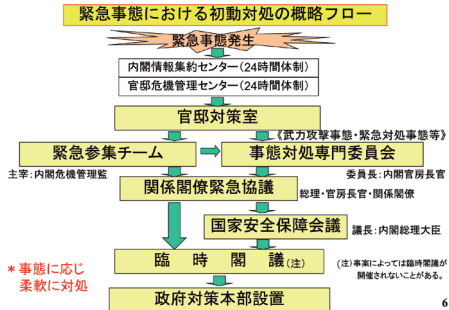
- 第1報の速やかな把握
 - ・24時間体制の内閣情報集約センター
- 迅速な初動対処
 - ・24時間体制の危機管理センター
 - ・要員の緊急参集体制の構築
- 迅速な事態把握・総合調整・意志決定
 - ・官邸対策室 緊急参集チーム 事態対処専門委員会
- 政府としての対処方針・対処体制の迅速な構築
 - ・関係閣僚緊急協議・国家安全保障会議・臨時閣議・政府対策本部
- 的確なマスコミ広報
 - ・官邸での記者会見 官邸対策室情報等の随時配布

5

4. 東日本大震災における

初動体制

東北地方の3.11の地震が起こったのは、たまたま金曜日の14時46分でした。経験的には大災害や不幸な事態は、非番のときや、夜中や、土曜・日曜に起こるのですが、東北の地震は金曜日の午後2時すぎということで、ちょうど国会も開かれていたので閣僚全員がそのまま国会から官邸に来て体制ができました。それ以前には各省の緊急参集チームが集まっています。たちまち組織体制ができたということです。ただ残念ながら、原子力発電所の問題が起きたので、いろいろと指摘されなくてはいけないこともありますし、原子力防災体制も整えているということで、これは資料に書いてあります。



5. 政府対策本部設置事案

平成10年以降、どのような政府対策本部設置事案があったかを参考までに資料に書いています。平成10年以降、政府対策本部は14件、自然災害が8件、各種事案が6件という状況になっています。

政府対策本部設置事案（平成10年以降）

年	月 日	対応事案等
平成11年	3月11日	南海トラフ巨大地震に関する非常災害対策本部設置
平成12年	3月29日	三宅島噴火及び福島・群馬県高崎地区に関する非常災害対策本部設置
平成13年	10月 8日	熊本地震に関する対策本部設置
平成14年	3月20日	イラク開戦に関する対策本部設置
平成15年	4月 9日	在イラク日本人被害に関する対策本部設置
平成16年	10月21日	台風第23号に関する非常災害対策本部設置
平成17年	10月24日	新潟県中越後地震に関する非常災害対策本部設置
平成18年	4月28日	岐阜県山県・岐阜市に関する緊急災害対策本部設置
平成19年	3月11日	熊本地震に関する非常災害対策本部設置
平成20年	3月11日	福島第一原子力発電所事故に関する原子力災害対策本部設置
平成21年	1月17日	在アルジェリア日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成22年	2月18日	豪雨に関する非常災害対策本部設置
平成23年	8月22日	台風15号からの大雨に関する非常災害対策本部設置
平成24年	9月28日	熊本地震の余震に関する非常災害対策本部設置

非常災害

その他

10

6. 官邸対策室設置事案

官邸対策室設置事案は、最近、尖閣の問題が大きいので、数が非常に多くなっています。以上です。

官邸対策室設置事案（平成10年以降） ①

年	月 日	対応事案等
平成10年	12月11日	インドネシア南島・スマタララ島地震に関する非常災害対策本部設置
平成11年	12月11日	東千代川河川決壊に関する非常災害対策本部設置
平成12年	3月25日	日本橋・江戸川平野等に関する非常災害対策本部設置
平成13年	7月21日	在イラク日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成14年	3月20日	イラク開戦に関する非常災害対策本部設置
平成15年	4月 9日	在イラク日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成16年	10月21日	台風第23号に関する非常災害対策本部設置
平成17年	10月24日	新潟県中越後地震に関する非常災害対策本部設置
平成18年	4月28日	岐阜県山県・岐阜市に関する緊急災害対策本部設置
平成19年	3月11日	熊本地震に関する非常災害対策本部設置
平成20年	3月11日	福島第一原子力発電所事故に関する原子力災害対策本部設置
平成21年	1月17日	在アルジェリア日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成22年	2月18日	豪雨に関する非常災害対策本部設置
平成23年	8月22日	台風15号からの大雨に関する非常災害対策本部設置
平成24年	9月28日	熊本地震の余震に関する非常災害対策本部設置

官邸対策室設置事案 ②

年	月 日	対応事案等
平成10年	7月 9日	北朝鮮による核実験実施に関する非常災害対策本部設置
平成11年	3月25日	日本橋・江戸川平野等に関する非常災害対策本部設置
平成12年	7月21日	在イラク日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成13年	3月20日	イラク開戦に関する非常災害対策本部設置
平成14年	4月 9日	在イラク日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成15年	10月21日	台風第23号に関する非常災害対策本部設置
平成16年	10月24日	新潟県中越後地震に関する非常災害対策本部設置
平成17年	4月28日	岐阜県山県・岐阜市に関する緊急災害対策本部設置
平成18年	3月11日	熊本地震に関する非常災害対策本部設置
平成19年	3月11日	福島第一原子力発電所事故に関する原子力災害対策本部設置
平成20年	1月17日	在アルジェリア日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成21年	2月18日	豪雨に関する非常災害対策本部設置
平成22年	8月22日	台風15号からの大雨に関する非常災害対策本部設置
平成23年	9月28日	熊本地震の余震に関する非常災害対策本部設置

12

官邸対策室設置事案 ③

年	月 日	対応事案等
平成14年	12月11日	インドネシア南島・スマタララ島地震に関する非常災害対策本部設置
平成15年	12月11日	東千代川河川決壊に関する非常災害対策本部設置
平成16年	3月25日	日本橋・江戸川平野等に関する非常災害対策本部設置
平成17年	7月21日	在イラク日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成18年	3月20日	イラク開戦に関する非常災害対策本部設置
平成19年	4月 9日	在イラク日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成20年	10月21日	台風第23号に関する非常災害対策本部設置
平成21年	10月24日	新潟県中越後地震に関する非常災害対策本部設置
平成22年	4月28日	岐阜県山県・岐阜市に関する緊急災害対策本部設置
平成23年	3月11日	熊本地震に関する非常災害対策本部設置
平成24年	3月11日	福島第一原子力発電所事故に関する原子力災害対策本部設置
平成25年	1月17日	在アルジェリア日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成26年	2月18日	豪雨に関する非常災害対策本部設置
平成27年	8月22日	台風15号からの大雨に関する非常災害対策本部設置
平成28年	9月28日	熊本地震の余震に関する非常災害対策本部設置

官邸対策室設置事案 ④

年	月 日	対応事案等
平成15年	7月 9日	北朝鮮による核実験実施に関する非常災害対策本部設置
平成16年	3月25日	日本橋・江戸川平野等に関する非常災害対策本部設置
平成17年	7月21日	在イラク日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成18年	3月20日	イラク開戦に関する非常災害対策本部設置
平成19年	4月 9日	在イラク日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成20年	10月21日	台風第23号に関する非常災害対策本部設置
平成21年	10月24日	新潟県中越後地震に関する非常災害対策本部設置
平成22年	4月28日	岐阜県山県・岐阜市に関する緊急災害対策本部設置
平成23年	3月11日	熊本地震に関する非常災害対策本部設置
平成24年	3月11日	福島第一原子力発電所事故に関する原子力災害対策本部設置
平成25年	1月17日	在アルジェリア日本人被害に関する非常災害対策本部設置
平成26年	2月18日	豪雨に関する非常災害対策本部設置
平成27年	8月22日	台風15号からの大雨に関する非常災害対策本部設置
平成28年	9月28日	熊本地震の余震に関する非常災害対策本部設置

13

14

官邸対策室設置事業 ⑤			
年	月	日	取組内容
平成25年度	4月	10日	官邸に配属された関係官庁職員に「関する」(注)の「官邸」(官邸設置室)を設置
	5月	15日	官邸に配属された関係官庁職員に「関する」(注)の「官邸」(官邸設置室)を設置
	6月	15日	官邸に配属された関係官庁職員に「関する」(注)の「官邸」(官邸設置室)を設置
	7月	15日	官邸に配属された関係官庁職員に「関する」(注)の「官邸」(官邸設置室)を設置
	8月	15日	官邸に配属された関係官庁職員に「関する」(注)の「官邸」(官邸設置室)を設置
	9月	15日	官邸に配属された関係官庁職員に「関する」(注)の「官邸」(官邸設置室)を設置
	10月	15日	官邸に配属された関係官庁職員に「関する」(注)の「官邸」(官邸設置室)を設置
	11月	15日	官邸に配属された関係官庁職員に「関する」(注)の「官邸」(官邸設置室)を設置
	12月	15日	官邸に配属された関係官庁職員に「関する」(注)の「官邸」(官邸設置室)を設置
	1月	15日	官邸に配属された関係官庁職員に「関する」(注)の「官邸」(官邸設置室)を設置
	2月	15日	官邸に配属された関係官庁職員に「関する」(注)の「官邸」(官邸設置室)を設置
	3月	15日	官邸に配属された関係官庁職員に「関する」(注)の「官邸」(官邸設置室)を設置

※ 官邸設置室 官邸設置室 官邸設置室 官邸設置室

五百旗頭 ありがとうございます。振り返ってみれば、阪神・淡路大震災当時の経験はある意味で失敗の教訓でした。それほど政府・官邸が前面に出て対処するものとは考えていなかった状況での阪神・淡路大震災の経験でしたが、それが破綻を招いたということから大きく変わってきて、東日本大震災が起きるまでに非常にしっかりした政府の緊急対策体制ができたというお話を頂きました。後でまたいろいろ伺いたいと思います。

次に待鳥さんからお話を頂ければと思います。待鳥さんは同じ関西で神戸にもよく研究会などにおいでくださいます。アメリカ政治、日本政治、比較政治学がご専門で、この問題についてはご自身がFEMAへも行ってお話を頂いています。先ほどキッシュ先生から極めて力強い説明を頂きましたが、外国語での説明だったので、ちょっとぴんとこないところは待鳥さんのシャープな議論で分かりやすくなるのではないかと考えていますので、よろしく願います。



報告2

「大規模災害時の広域支援における 意志決定構造を考える」

待鳥 聡史 (京都大学大学院法学研究科教授)

1. 基本的関心

プロフィールをご覧になって、なぜ私がここにいるのかよく分からないと思っておられる方が大多数だと思いますが、私はひょうご震災記念21世紀研究機構のプロジェクト「災害時の広域連携支援の役割の考察」

基本的関心

- ◆ ひょうご震災記念21世紀研究機構のプロジェクト「災害時の広域連携支援の役割の考察」
- ◆ 大規模災害における広域支援組織のあり方について、主に行政法学・行政学・公共政策学・政治学から考える
- ◆ 東日本大震災における関西広域連合の支援についての検討と評価
- ◆ 着眼点: 1) 決定権限、2) 時間軸

のメンバーを務めております。プロジェクトのメンバーから誰かが報告するということだったのだと思いますが、このような場を頂きました。このプロジェクトでは、大規模災害における広域支援組織の在り方について、行政法学、行政学、公共政策学、政治学などの観点から主に考えています。より具体的には、東日本大震災における関西広域連合の支援について、その特徴や在り方を検討して評価するという作業も行っています。

プロジェクトはもう3年目で、大規模災害は一体どういう特徴があるのかについて、だんだん共通理解のようなものが形成されつつあります。大規模災害には大きく分けて二つの特徴があります。一つは、行政区分を大きく超える広域性があるということです。災害に遭うエリアが広いということです。もう一つは、発災直後の緊急時から復興の段階までが長時間にわたるプロセスで、これは先ほど

キッシュさんのご報告の中でも少し関係がある指摘があったと思いますが、その中で多様な支援が必要であるということです。これは政治学や行政学の言葉では典型的なマルチレベルガバナンスの問題という言い方をしますが、複数の政府にまたがって、複数の当事者がいる中で物事を考えて、方針を決めていかなくてはいけない、対策を立てていかないといけないという類いの問題になります。これらの特徴から、着眼点として決定権限を誰が持つのか、それを時間軸に沿ってどのように配分するのかという二つの問題が浮かび上がってきます。

2. 広域支援時の意思決定構造

これを概念図としてまとめたのが3×4の表です。意思決定がどのくらい集権的であるのか、あるいは分権的であるのか。それから時期として平時なのか、緊急時なのか、復旧時なのか、復興時なのか。両者を組み合わせて、それぞれの時期にどういった意思決定方法があるのか、あるいは誰がその意思決定を中心的に担うのが望ましいかを考えることができます。

広域支援時の意思決定構造

◆ 基本的な概念図

	集権的	中間的 (協働的)	分権的
平時			
緊急時 (被災直後)			
復旧時			
復興時			

◆ それぞれの時期に、どのような意思決定方法が望ましいか？

3. 参照基準としての FEMA

キッシュさんから詳細なご説明を頂いたFEMA（連邦緊急事態管理庁）が、国際的な防災対応の組織形態を考える上で、多くの国で参照基準にされています。私は先日同じプロジェクトで台湾にお

ける災害支援の調査をしてきたところなのですが、台湾においてもやはりFEMAが参照基準としてよく用いられているということがあらためて分かりました。FEMAの活動は、以下の三つになると思います。

参照基準としてのFEMA

- ◆ FEMAの活動は、以下の3つが柱である
 - 1) 平時におけるコーディネーション(情報交換、計画策定、ネットワーク形成)と訓練・教育
 - 2) 緊急期・復旧期における連邦政府の資源(事前契約分を含む)を使った支援
 - 3) 復旧期・復興期(の初期)における州・地方政府への支援
- ◆ 日本での従来の関心は2)と3)に集中

一つ目は、平時におけるコーディネーション(情報交換、計画策定、ネットワーク形成)と人的な訓練、教育です。二つ目は、緊急期・復旧期(1カ月～半年)における連邦政府の資源(事前契約分を含む)を使った支援です。資源とは、食料や物資その他もろもろです。三つ目は、復旧期後半～復興期初期における州・地方政府に対する支援、あるいは民間セクターとの協力です。従来、日本でFEMAについて語られるときは多くの場合、二つ目、せいぜい三つ目に関心がありました。災害が起こったときに、どのぐらい迅速に意志決定をするのか。それは集権的な意志決定をどのぐらいするのかということも密接に関係しているのですが、こういったところにもっぱら関心があったのです。

4.FEMAの主たる役割はどこか

先ほどキッシュさんから、ハリケーン・カトリナが来た後の改革が行われた中で、National Response Framework(連邦政府災害対応計画)をつくるようにしたという話がありましたが、こういったものは、もちろん災害が起きてからつくっているわけではありません。災害が起こる前、つまり平時につくっているのです。平時にどのぐらい災害が起こったときに対応するのかをあらかじめ考えて

おくところにFEMAの今日における最大の役割の一つがあります。

二重丸や丸が付いているのが、主たる役割がどのあたりにあるのかを私なりにまとめたものです。FEMAが、緊急時に集権化するための組織だと理解するのは明らかに過剰に限定しているのであって、平時や復旧時のコーディネーション組織だということになります。

FEMAの主たる役割はどこか？

※ 先ほどの概念図に戻って位置づける

	集権的	中間的 (協力的)	分権的
平時		⊖	
緊急時 (発災直後)	⊕		
復旧期		⊖	○
復興期		○	○

※ 「緊急時の集権化のための組織」というより、「平時や復旧時のコーディネーション組織」

5. コーディネーション組織の必要性

大規模な災害は非常に広域的で、社会的、政治経済的な事象を管理する単位としての政府、行政区画が十分な意味を持たなくなります。ですから、それを管理するためのユニットをどうやってつくっていくのかが

コーディネーション組織の必要性

- ※ 大規模災害への対応においては、それを「管理 (management)」することが重要
- ※ 集権的な意思決定が必要で望ましいのは、発災直後の緊急時のみ
- ※ むしろ、復旧・復興時には意思決定主体(政府内・政府間・官民)相互間の協働と、それを促すコーディネーションが必要

重要になります。大規模災害を管理するためにどういう意志決定の仕方が必要なのかということとも関係します。集権的な意志決定が必要で望ましいと考えられるのは、災害が起こる直前直後の緊急時だけだと思います。

先ほど船橋さんの話の中でありましたが、東電のような会社は半政府的な組織機能を持っています。原発事故の直後に、政府部門と民間部門のマルチレベルガバナンスの問題が存在したわけですが、複数の主体が協調し、話し合いながら物事を進めていくのは緊急時には非常に難しいのです。ですから、こういう場面ではやはり集

権的な意志決定が必要です。しかし、その後の復旧・復興段階、あるいは平時においては意志決定主体相互間で協働することが必要です。これは放っておくと実現するものではないので、何らかの形でコーディネーションする組織が必要になります。

6. 制度的なカウンターパートの重要性

大規模な災害は、常に想定外の事態を引き起こします。先ほど船橋さんのお話の中でも、原発事故は複数の想定外の事態が組み合わさったということがよく分かりましたが、しかし、「想定外は必ず起こる」とい

制度的カウンターパートの重要性

- ◆ 大規模災害は常に「想定外」の事態を引き起こすが、「想定外が生じることを想定する」ことは可能（「想定外は現場で何とかする」ではない）
- ◆ 「想定外が生じることを想定する」には、平時において、いかに意思決定主体相互間の継続的・制度的関係が維持されるかが鍵
- ◆ 「想定外になったとき、誰と意思疎通すべきか」＝制度的カウンターパートの徹底

うことを想定することは可能だし、また必要です。想定外が起こってしまうと、あとはもう何も書いていない、白紙になってしまって、想定外の問題は現場で何とかしてもらうしかないという発想は一番よくありません。想定外が起こるということを常に想定しておくためには、平時から意志決定主体、つまり中央政府と地方政府、政府と民間、こういった複数の意志決定主体相互間の、継続的で制度的な関係をどれぐらいつくるのが鍵になると思います。こういうものがつくられていてはじめて、想定外の事態が起こったときに、フレキシビリティがあるのだけれども、野放図でない対応が可能になります。そこで重要なのは、想定外の事態が起こったときに、一体誰と意思疎通をするべきなのか、誰と話をすべきなのかということを決めておくことです。これを「制度的カウンターパート」とここでは呼んでいます。

7. 東日本大震災時のカウンターパート方式

東日本大震災のときには、関西広域連合で、井戸知事を中心とする兵庫県がイニシアティブを取るような形でカウンターパート方式による被災県の支援を行いました。これは例えば兵庫県が宮城県を支援すると

東日本大震災時のカウンターパート方式

- ◆ 東日本大震災における関西広域連合のカウンターパート方式は、「誰が誰を支援するか」について確定させる上で一定の効果
- ◆ しかし、それを定めたのが発災後であり、かつ役職・部署レベルのカウンターパートを定めたわけではない（これは「カウンターパート方式」と呼ぶべきではない？）
- ◆ 実務上の意思疎通ルートの確定には、市町村レベルでの相互支援協定の方が優れる？

いった方法で、誰が誰を支援するのかを確定させる上で一定の効果を持ったと私は考えていますし、私どものプロジェクトではそういう認識がある程度共有されています。

ただ、それを決めたのは災害が起こった後のことであって、かつ、役職や部署レベルのカウンターパートを定めたわけではないのです。これは制度的なカウンターパート、つまり、想定外の事態が起こったときに、誰と意思疎通をするべきなのかという問題に対する答えとしては必ずしも十分ではなかったと思われます。カウンターパート方式というのは、台湾で1999年に起こった台湾大地震の際に、当時の台北市が国姓郷という、台湾の中部より少し南の方の山奥にある小さな村を支援したときに使われた表現であったようです。この台湾の場合にも、やはり災害が起こった後に誰が誰を支援するのかを決めているのです。こういう方式は一定の効果はあるけれども、支援に際して実務上の意思疎通ルートを確定していく上では、多くの市町村が平時に結んでいる相互支援協定などの方が優れているかもしれません。

8. 東日本大震災後の取り組み

カウンターパート方式の効果を最大化するのだとすれば、災害が起こる前の平時につくっておく必要があります。それを「事前準備型カウンターパート方式」と呼んでいます。関西広域連合でもこういう認識を

東日本大震災後の取り組み

- ◆ 平時からの「事前準備型カウンターパート方式」も形成されつつある
e.g. 関西域内： 関西圏と首都圏
- ◆ ただし、個別の「事前準備型カウンターパート方式」がいくつも併存すると、かえって人的・物的資源の適切な配分が阻害される恐れも
- ◆ 「事前準備型カウンターパート方式」相互間のコーディネーションが重要となる

持っており、東日本大震災後には関西域内、あるいは関西圏と首都圏といった形で事前準備型カウンターパート方式を形成しているようです。ただ、こういうものや、相互支援協定のようなものが幾つも重なり合うと、かえって人的・物的な資源が適切に配分されないという別の問題が起こってくるというリスクがあります。そこで、事前準備型カウンターパート方式相互間のコーディネーションの問題が重要になってきます。

9. カウンターパート方式の可能性

適切なコーディネーション組織が得られれば、カウンターパート方式の効果は大幅に改善され、非常に大きな意味を持つと考えられています。具体的に言うと、中央政府がFEMA型のコーディネーション組織をつくる。そして、広域連合のレベルで事前準備型のカウンターパート方式を制度化し、都道府県においてそれを実務的にどのように運用するのかということを決めておく。市町村のレベルにおいて、平

カウンターパート方式の可能性

- ◆ 適切なコーディネーション組織が得られれば、カウンターパート方式の効果は大幅に改善される
- ◆ 中央政府： FEMA型コーディネーション組織
- ◆ 広域連合：
事前準備型カウンターパート方式の制度化
- ◆ 都道府県：
事前準備型カウンターパート方式の実務化
- ◆ 市町村： 平時からの意思疎通
→ 一元的コーディネーションと共同実施

時から意思疎通を高めておくことによって、誰が誰に連絡するのか、困ったときに誰に知らせればいいのか、被災状況を誰に尋ねればいいのかということを決めておく。このことによって、カウンターパート方式の効果が高められます。

10. 直面するであろう課題

そうはいつても、船橋さんのお話にあったような日本の意志決定の在り方、あるいは組織運営の在り方との関係で言うと、この手の組織はあまり相性が良くないというのが私の理解です。FEMA型コーディネー

直面するであろう課題

- ◆「平時には準備(だけ)をしている専門的組織、人材」を中央・地方の政府でどのようにして確保し、維持できるか
- ◆「災害対応は分掌なき総力戦」という考え方(その根底にある平時からのジェネラリスト重視、大部屋主義的執務形態)をどこまで崩せるか
- ◆「災害対応とは資源配分問題である」という考え方をどこまで徹底できるか

ション組織をつくり、事前準備型カウンターパート方式を中心にするると、平時には準備だけをしているような専門的な組織、あるいは人材をたくさん育成していかないといけないことになります。しかし今日、日本の公共部門が人をたくさん抱えることに対する評価は非常に厳しいものがあります。人が多過ぎるではないかという批判はたくさんあっても、もっと人を雇えという意見はほとんどなく、そういう局面で、平時には非常時に備えて準備しているような人たち、あるいはそういう人が集まった組織をつくることは容易ではありません。トップリーダーのイニシアティブによっていったんつくられても、リーダーが変わると、その組織自体が改廃の対象になる危険性を帯びています。

しかも、災害対応は職務分掌などをせず総力戦でやるのだという考え方、その根底にある、平時からいろいろな業務ができるのが

いい、みんなが同じ部屋で勤務していて、誰が電話に出ても問い合わせに答えられる状態がいいのだというのが、日本の組織で頻繁に見られる執務形態ですが、そういったものを崩さなければ、この手の専門的組織は持たないのではないかと考えています。組織の在り方という点で考えると、この手のコーディネーション組織をつくり、職務分掌をはっきりさせた上で、誰と誰とがカウンターパートであるのかを事前に確定させておくことは容易ではありません。

しかし、究極的には、災害対応というのは単なる総力戦ではなく、資源配分の問題です。できるだけ合理的な資源配分をしなければ、大きな災害には対応できないという基本的な認識を持った上で、実際に合理的な資源配分に取り組める人、つまり大きな災害が起こったときに嫌になるぐらい冷静な人をどのぐらいつくれるのかが、結局は災害に要する資源が最も少なく済む、被害が最も小さく済むという効果を生むと考えられます。ですから、こういう組織をつくることを考えていく必要があるのではないかと思う次第です。

五百旗頭 ありがとうございます。大変雄弁に、問題のポイントを語り抜いていただきました。FEMAの活動を伺うにつけ、あるいは日本人の災害に対する思いの中でも、大災害のような緊急事態に対応する国と社会の能力を高めることが大事だと思っています。また、復旧・復興期をもうちょっとしっかりする必要があると意識するのですが、それがうまくできるためには、平時の情報共有や、計画をあらかじめ持つておくこと、人材教育をしっかりしておくことが大事だという逆説を見事に論じていただいたと思います。

それでは、河田先生の方からよろしくお願いします。



報告 3

「国難と減災・縮災」

河田 恵昭 (公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀
研究機構副理事長兼人と防災未来センター長)

私のテーマは「国難と減災・縮災」です。写っているのは人と防災未来センターです。手前が防災未来館、向こう側がひと未来館です。これは13年前に121億円という施設整備費で国と兵庫県が造った施設です。今は県が管理しているので県立施設ということになっていますが、私どもは国策に対するいろいろなことを助言できるセンターだと考えています。阪神・淡路大震災から20年たち、神戸市民の40%は阪神・淡路大震災を直接経験しておらず、これから間違いなく風化がどんどん進むと考えられます。ですから、この3月27日から毎週金曜日と土曜日に夜2時間ライトアップします。高さが45mあるので、素晴らしい光り輝く建物になります。私どもは、この阪神・淡路大震災という言葉が風化しないように、そういう形でここを観光名所にしようとしています。そして、HAT神戸はもともと製鉄所の跡地で人は住んでおらず、私たちが人為的につくったまちですから、ここが災害復興のシンボルとしてこれからも素晴らしいまちであり続けてほしいということで、これからはまちづくりをきちっとやっていこうという覚悟です。

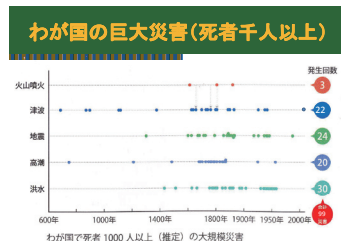
そして国難 (National Crisis)、減災 (Disaster Reduction)、それ



から初めて縮災という言葉を使っていますが、これは、Disaster Resilienceの日本語訳です。日本政府は強靱化と訳してしまったのですが、これは英文和訳で0点になるような誤訳です。決してresilienceは強靱という意味ではありません。いろいろな英語の意味があります。非常に多様なファンクションを持っている言葉なので、それを私の方から説明しようと思います。今日のシンポジウムのテーマが「あすへの備え 次なる大災害と危機管理」ですから、今日は会場の皆さまに次なる大災害とは一体何かについて、情報共有をしていただこうと考えています。

1. わが国の巨大災害（死者 1000 人以上）

これが西暦600年ぐらいからわが国で起こっている巨大災害です。巨大災害というのは、死者が1000人以上亡くなっている災害と定義していますが、この約1500年の間に99回起こっています。特に津波・地震・高



潮・洪水は20～30回ずつ起こっています。日本は温帯の国ですから、冬は高い山に雪が降ります。ですから、活火山の5合目以上に大きな集落はありませんが、これがフィリピンやインドネシアに行くと8～9合目まで集落があり、大きな火山噴火があると1000人単位で亡くなるのですが、日本はたまたま5合目以下にしか集落がないので火山噴火が大きくても1000人以上亡くなった噴火は3回ぐらいしかありません。噴火が少ないのではなく、たまたまそこに人が住んでいないのです。この約1500年間に日本の人口は500万人から1

億2500万人、つまり25倍に増えています。ですから、同じような災害、いわゆるハザードが起これば、そこに住んでいる人がたくさん増えているためにdisasterが増えているのだというご理解を得たいと思います。

2. 脅威となっている国難

今、非常に心配しているのは首都直下地震と南海トラフ巨大地震です。一昨年12月に、日本政府はこの二つの災害に対して特別措置法を成立させました。それによって、将来に向けて防災対策が先行できるという

脅威となっている国難

- ・ **首都直下地震** (M7.3, 30年以内の発生確率: 70%、震度7発生、被災地人口(震度6弱以上): 約3,000万人、想定死者数: 約2.3万人、震災がれき量: 9,800万トン、被害額: 95兆円、首都機能の喪失を伴う**スーパー都市災害**)
(1923年関東大震災では、東京都で1.9%死亡: 17万人から49万人)
- ・ **南海トラフ巨大地震** (M9.0, 30年以内の発生確率: およそ70%、震度7発生、被災地人口(震度6弱以上): 約4,073万人、大津波来襲、影響人口: 6,088万人、震災がれき量: 3.1億トン、想定死者数: 約32万人、被害額: 220兆円、災害救助法が707市町村に発令される**スーパー広域災害**)

う仕組みをつくったのです。1978年に、東海地震が予知できるという前提で、大規模地震対策特別措置法という法律ができています。これまで静岡県を中心に約2兆円の公的資金が防災のために使われているのですが、それ以外の災害に対する事前対策は無理でした。ですから、20年前に阪神・淡路大震災が起こったときに、ほとんどの人は東海地震が先に起こると思っていたのです。東海地震は起こって当然だと思って対策をしていたわけですが、あに図らんや、神戸で起こってしまったわけです。

発生確率と被害想定を政府の専門調査会で出していますが、こういう数字が出てくるのは、大変な時代なのです。これだけ被害予測の精度が上がってくると、対策せずに同じように被害が出てしまうと、政府・自治体は不作為を裁判所で訴えられるという問題が出てくるということです。分かっているのに対策しなかったら裁判にな

る懸念があることが、事前に分かっています。かつては被害想定
の精度が悪かったのですが、そういうことは考えなくてよかったのですが、
精度が高くなってくるといことは、きちっと対策をすれば被害が
小さくなるということですから、それをしなかったということは不
作為になるのです。

3. 「国難」となる日本衰退のシナリオ

こういう災害が起こると日本はつ
ぶれてしまうぞというものの一つの
例は、江戸の幕藩体制が崩壊し、明
治維新政府ができたことです。日本
の歴史学者は、社会は全て人為的な
もので移り変わると考えています

「国難」となる日本衰退のシナリオ	
江戸末期(幕府解体)	日本衰退(20XX年)
1854年12月23日、24日: 安政東海(M8.4)、安政南海地 震(M8.4)が2時間間差で発生。 死者3万人 1855年11月11日: 安政江戸地震(M6.9)で死者約 1万人(全壊・焼失約14万棟) 1856年9月23日: 安政江戸暴風雨(台風)で東 京湾で巨大高潮発生(潰家約 15万棟以上、死者10万人)	2011年3月11日: 東日本大震災発生 201X年: 首都直下地震発生、死者約2.3万人 (全壊・焼失約61万棟、被害額85 兆円) 201Y年: 首都圏水没(高潮、 洪水)、南海トラフ 巨大地震(東海・東南 海・南海地震)発生

が、ここに至ってはそうではありません。三つの連続する複合災害
が江戸幕府を苦しめたのです。そして国民の不満が募っているとき
に、倒幕運動という内圧と、アメリカ合衆国を中心として、フラン
ス、イギリスが日本に開国を迫るという外圧が江戸幕藩体制を崩壊
させたのです。

ですから、今、東日本大震災の復興が本格的になった時点で、首
都直下地震や南海トラフ巨大地震、富士山噴火が起こると、それど
ころではなくなってしまう。日本の災害対策基本法は、二度と
被害を繰り返さないという法律です。言い換えると、被害が先行し
ない限り対策はしないという法律なのです。このようなものをその
ままにしておくと、日本はつぶれてしまいます。

4. 過去の「国難」災害例

東日本大震災が起こってよく調べてみると、同じような複合災害が過去に起こっているのです。ここで見ていただきたいのは、災害の最大の特徴は歴史性、繰り返すということです。決して一過性ではありません。

ですから、過去にこういう大きな被害をもたらす災害が起こっているということは、起こってほしくなくてもまた起こるのだということです。

過去の国難は、いずれも、富士山噴火、南海トラフ沿いの地震、東日本震災あるいは首都圏地震が起こるという3連動でした。既に2011年に東日本大震災が起こったので、次は富士山噴火と南海トラフ沿いの地震

が続くか、あるいは、首都圏地震と富士山噴火と南海トラフ沿いの地震が起こります。順番はそれぞれなのですが、3連動や4連動です。しかも、今はご承知のように地球温暖化が進んでいます。先ほどご紹介があったハリケーン・カトリーナはカテゴリー5の最強のハリケーンです。そしてハリケーン・サンディと、アメリカは不幸にして二つのハリケーンで大きな被害を受けています。日本は幸いなことに2000年からは大きな高潮災害が起こっていません。しかし、それ以外の災害が起こっているということで、もし大規模な風水害が地震の後に起こると、大変大きな被害になるということも考えてお

過去の「国難」災害例

- 864年～866年: 富士山・貞観大噴火(関東)
- 869年: 貞観地震(東日本)
- 887年: 仁和南海地震(西日本)
西暦850年頃の人口: 650万人
- 1703年: 元禄地震(東京、関東大震災)
- 1707年: 宝永地震(西日本)
- 1707年: 富士山宝永噴火(関東)
西暦1700年頃の人口: 2,600万人

過去の「国難」災害の特徴

- いずれも、富士山の噴火、南海トラフ沿いの地震が起こり、さらに、東日本震災あるいは首都圏地震が起こった(3連動)。
- さらに、2011年東日本大震災が起こったので、つぎは富士山の噴火と南海トラフ沿いの地震が続くか(3連動)、あるいは、
- 首都圏地震と富士山の噴火と南海トラフ沿いの地震が起こる(4連動)。
- ただし、いずれの場合も大規模な風水害(高潮、洪水)が複合災害の形で来襲する危険性が新たに加わっていることを忘れてはならない。

かなければいけません。

5. わが国の長期的な災害発生傾向

わが国の長期的な災害発生傾向として、三つのファクターを考えておかなければいけません。一つ目は、地球温暖化による風水害の激化傾向、二つ目は、高潮の脅威の増加です。特に大阪や神戸のある大阪湾

わが国の長期的な災害発生傾向

地球温暖化による風水害の激化傾向

1. 台風の大化、総雨量の増加
2. 集中豪雨・ゲリラ豪雨の頻発

高潮の脅威の増加

1. 海面上昇の継続による高潮危険度の増加
2. 既存防災施設の機能不足
3. 人工島地の沈下地の継続(例:大阪・咲洲)

2100年頃まで続く地震・火山噴火活動の活発化

1. 南海トラフ地震、首都直下地震の発生
2. 地方での活断層地震の頻発
3. 富士山をはじめ活火山の噴火危険の継続

は、日本で一番高潮災害が起こりやすい湾型をしています。たまたま大きな台風が直撃していないだけなのです。三つ目は、2100年ごろまで続く地震・火山噴火活動の活発化です。今、南海トラフ巨大地震、あるいは首都圏地震に焦点が合っているのですが、実は新潟と神戸を結ぶひずみ集中帯というものがあります。約100kmの幅で内陸活断層が動いており、昨年11月の長野県北部地震はまさにその地震だったのです。すなわち、このライン上の活断層は、活動期に入っていると考えなければいけません。つまり、兵庫県だけでなく、大阪府・京都府・滋賀県・福井県など、多くの活断層を持っているところが危ないということです。

6. わが国の社会は年々、災害にもろくなってきている

大きな災害が起ころうとしていると同時に、社会全体が災害にもろくなってきています。豊かな社会で、防災力は明確な低下傾向にあります。例えば、高齢化社会にどんどん入っています。高齢者は体力だけではなく、残念ながら判断力も落ちています。高速道路の

逆走事故を起こすのは70%が高齢者で、警察庁は交通標識を高齢者にも分かるように改訂しなければいけないとしています。このように、社会の防災力全体が落ちてきています。また、私たちの社会そのものが高度・複雑化し、出てくる被害も多様化しています。

わが国の社会は、
年々、災害にもろくなっている。

豊かな社会での防災力の明確な低下傾向

1. 高齢者がどんどん増える(体力や判断力が低くなる)。

2. 私たちは“生きもの”であることを忘れている。

高度・複雑化経済社会での被害の多様化

1. 大都市では地下街が無秩序に拡大中

2. 情報に過度に依存した社会経済活動が集中

発生外力(ハザード)が巨大化

1. 地球温暖化の進行による風水害の頻発・激化

2. 環太平洋地震・火山帯の活発化

首都直下地震で想定されている被害は、定量化できるものが定性的にしか分からないものの3分の1しかありません。ということは、起こってみなければどんな被害になるか分からないのです。特に大都市では地下空間が多用されています。しかし、地下空間の現行の防災対策は、実は火災とガス爆発だけです。災害対策基本法は二度と被害を繰り返さないための法律で、大規模に水没した例がないからです。神戸のフラワーロードは、昔は川でした。そこに広大な市営駐車場があります。そこは水没の危険があるということなのです。そういうことは普段気付いておらず、起こってはじめて分かります。そして、ハザードが巨大化し、地球温暖化の進行による風水害の頻発・激化、環太平洋地震・火山帯の活発化が起っています。

7. どのようにして減災社会を実現するか

そのような社会でどのように減災社会を実現するかということです。一つ目は、想定外を繰り返さないことです。東日本大震災が起って、まさに想定外が起ったのです。

どのようにして減災社会を実現するか

想定外となるような巨大災害の発生を抑制

1. 広域の災害を狭い地域に限定して制御する。

2. 被害の継続時間を短くする。

大都市での被害拡大を抑制

1. 東京のような過度の一極集中を避ける。

2. ラッシュアワーのような集中をやわらげる。

公共施設の維持と強化、地域社会の活性化

1. 古い防災施設を大切に使う。

2. まちのにぎわいを取り戻し、人びとが生き生きと生活できる。

から、具体的に想定外としない努力が必要です。二つ目は、人口が集中している大都市の被害拡大を抑止することです。特に東京における過度の一極集中は非常に危なくて、これは災害から見るとおいしい話なのです。もぐらたたきの穴が1個しかない。頭を出すと1発必中です。こういう大きな都市をつくってはいけないのです。

三つ目は、わが国には古くからの災害対策の歴史があるので、過去に造られた公共施設の維持と強化、地域社会の活性化です。地域社会コミュニティといい、日本ではコミュニティというのは、地域社会という小さな単位を考えているのですが、コミュニティの一番大きなものは政府で、一番小さなものは家族です。人々が集まっている組織を強化しなければいけないのです。

8. わが国の災害対策の特徴

わが国は、災害が起こらなければ対策を取らないという被害先行型の社会になっています。これをやめなければいけません。すなわち、災害対策基本法を抜本的に改正しなければいけないのです。対症療法中心の対策に終始しており、抜本策にはなっていない。ですから、対策先行型に変えて国民目線で進めていかなければいけないのです。

例えば、現場対応型の朝令暮改の法律改正例を示しました。昨年8月

我が国の災害対策の特徴

- ・ 災害先行型の対策
- ・ 1961年災害対策基本法(趣旨:二度と同じ被害を繰り返さない。言い換えれば、被害が発生しない限り対策はやらない。唯一の例外は、1978年施行の大規模地震対策特別措置法による東海地震対策)
- ・ 対処療法中心の対策に終始し、抜本策にはならない。
- ・ 対策先行型に変える必要がある。しかも、
- ・ 国民目線を導入することも大切

現場対応型(朝令暮改)の法律改正例

- ・ 被災者生活再建支援法が議員立法として、阪神・淡路大震災後の1998年に成立。基金は政府と都道府県が割ずつ負担。
- ・ しかし、当初、住家は個人財産として、建て替えは支援の対象にならず。
- ・ 2001年鳥取県西部地震を契機に住宅再建に300万円の支給が可能となった(2004年)。
- ・ 2004年新潟県中越地震で、義援金、被災者生活再建支援法に基づき拠出金の2倍以上となり、逆の構造が露呈した。第二次改正
- ・ その結果、2007年の新潟県中越沖地震から、所得制限、年齢制限がなくなった。
- ・ 東日本大震災で財源がなくなったので、特例として、全額国庫負担となった。
- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震が起これば国庫が破綻する。

20日に起こった広島市の土砂災害では74名が亡くなりました。実は15年前にも同じような災害があり、2001年に土砂災害防止法という法律ができたのですが、これがザルなのです。それで昨年12月に改正したのですが、まだまだザルの目が粗い。このように、起こればちょっと手直しをするのが日本の得意技なのです。阪神・淡路大震災の後、被災者生活再建支援法ができましたが、これも経年的に少しずつ改正されています。とどのつまりは東日本大震災で都道府県が拠出している基金がなくなり、特例で、国と都道府県の負担割合は5：5から8：2になり、みんな国が立て替えています。こんな状態で首都直下地震や南海トラフ巨大地震が起こると、被災者には一銭もお金が行かないということが出てきます。

9. 将来の災害の姿 ～先行する世界の大都市氾濫災害に学ぶ～

まず先行する世界の大都市氾濫災害に学ぶということで、2002年の西ヨーロッパ大水害、2005年のハリケーン・カトリーナ、2012年のハリケーン・サンディの調査に行き、その教訓をわが国の防災体制に使わせていただこうとしてきました。

アメリカ合衆国はFEMA（連邦緊急事態管理庁）でいろいろと対応してきています。いつも成功してきているわけではありません。

将来の災害の姿 ～先行する世界の大都市氾濫災害に学ぶ～

- ・2002年西ヨーロッパ大水害（被害額：1兆円）（チェコのプラハで地下鉄3路線が完全に水没。復旧に6か月を要し、都市機能がマヒした。）
- ・2005年米国・ハリケーンカトリーナ災害（被害額12兆5千億円）（ニューオーリンズ中心の高潮被害、死者約1,800名、3週間以上洪水、ハリケーンリタも来襲し、複合災害となった。企業の本拠地が成功）
- ・2012年米国・ハリケーンサンディ災害（ニューヨーク・マンハッタンが高潮で水没、被害額約8兆円、ハリケーンカトリーナ災害の対応の失敗を徹底的に検証し、その成果を適用）

アメリカ合衆国の災害対応を学ぶ

- ・2001年同時多発テロ事件（死者：3,025名）（連邦対応計画から国家対応計画に変更、事前対応にシフト、国土安全保障省（18万人の組織））
- ・2005年ハリケーンカトリーナ災害の対応の失敗（広域災害時における、連邦政府と自治体の意思決定過程・時間の不統一）
- ・2012年ハリケーンサンディ災害の対応の成功（高潮災害に対する防御施設が皆無で、ハザードマップによる早期避難が功を奏し、132名の犠牲者で留まった。タイムラインの導入、AARの採用、15のESFとFEMAの調整、連携、リーダーシップ機能）

しかし、アメリカがすごいのは、なぜ失敗したかということをしちゃんと検証し、それを次の災害に生かしていることです。日本はそれが中途半端なのです。東日本大震災でも、気象庁を中心に失敗を随分重ねているのですが、その検証を一切していません。責任を問わないのではなく、なぜ起こったかをきちんと検証しないという悪弊が日本にはあるのです。

私どもは組織的に米国の危機管理を学ぶために、2001年の同時多発テロ事件から、日本政府と学会が協力して、ミッションをアメリカに派遣してきました。昨年9月にも、ワシントンのFEMAに行き、今日ご講演いただいたキッシュさんにもお会いしました。学ばなければいけないことを学んで、日本のプラスになるようにしようとしてきたのです。

米国の危機管理の特徴 (1)

1. 連邦国家であることを忘れてはいけません。各州がFirst responderである。
2. 連邦政府は、大統領令を発したとき、イニシアティブをとる。
3. 州知事に権限が集中している(州兵、警察官、消防士)。
4. 州(State)は郡(County)において、日常的に市長村と協議(Table top)して、連携(Coordination)を図る。
5. 会議には同一分野の複数の専門家が入って、専門家同士で議論して、意思決定に進む。

米国の危機管理の特徴 (2)

6. 連邦政府の介入とは、各省間、連邦政府と州政府の調整(Coordination)を率先して実行(Leadership)することである。
7. 市町村(Municipality)との連携は州の郡単位で行う。
8. 各省の15ある仕事内容(ESF)の内容は柔軟であり、あらかじめ決められているものではない。すなわち、文章として書かれていることが前提になっているのではない。

10. 災害対策基本法の問題点

災害対策基本法は、56年前の5098人が亡くなった伊勢湾台風高潮を想定しています。ですから、国がひっくり返るような大規模な災害をどうするかは考えていないのです。大災

災害対策基本法の問題点 (1)

1. 地方分権の流れの中で、First responderを市町村としてしまったこと。
2. わが国では自己責任の原則が徹底していないために、災害が起これば、自治体が対応しなければならない。
2. 市町村には、災害対応能力はない(ひと、モノ、情報、資源の不足)。
3. とくに、大災害を想定したものではない。
4. 都道府県知事は、災害時に何の実行部隊ももっていない。都道府県警察は、名ばかりであって警察庁が意思決定する。消防は市町村に属する。自衛隊は、独自の意思決定をする。

害を想定していない市町村、都道府県、内閣府とボトムアップ型の対応になっています。東日本大震災で初めて緊急対策本部ができましたが、初めてなので失敗しました。阪神・淡路大震災の教訓は、日ごろやっていないことは失敗するということで、ものの見事に失敗しました。

災害対策基本法の第9章105条に非常事態条項があります。総理大臣が緊急対策本部長になっても強制力はないのです。強制力を持たせるには基本的には憲法を改正しなければいけません。わが国では避難命令という言葉は使えないのです。避難指示になっています。なぜかという、基本的人権に抵触するからです。ですから、避難指示、避難勧告という非常に分かりにくく、かつ、実効性のないものが残っているのです。

災害多発時代の複合災害をストップするには、複合防災という概念が必要です。すなわち、単発の災害だけを視野に入れたものでは不十分な時代になってきているのです。多発ということは、前の災害の影響が次に残っているということです。そういう新しい局面に対する法律的な対応を考えておかなければいけないのです。

災害対策基本法の問題点（2）

6. 都道府県の災害対策本部に集まる関係機関の代表者は、単なる連絡員であって、意思決定ができない。リエゾン・オフィサーの定義をわが国では間違っている。
7. 避難指示は、避難命令ではないため、拘束性がなく、住民は従わない。
9. 非常事態条項を施行するには、昨年6月の改正では不十分であって、憲法改正が必要である。
10. したがって、首都直下地震が起こっても対応できない。大規模災害には対応できない。

災害多発時代の複合防災

- ・ 多発時代とは、災害が単独で被害を及ぼすのではなく、一連の複数の災害によって**複合災害**となり、これが被害を決定する。
- ・ **複合防災**とは、複合災害の最悪の被災シナリオとならないための防災・減災対策である。
- ・ わが国では、復旧・復興財源の不足から、ますます復旧・復興に時間を必要とする時代を迎えているので、ますます複合災害の発生確率が高くなっている。

11. 国難・・・超巨大災害は起こるのか

超巨大災害は起こるのか。起こります。起こってほしくないのですが、起こるのです。それを想定外だったと言うことは許されません。私どもは研究者ですから、そういうものがどうなのだということを考えています。

国難・・・超巨大災害は起こるのか

- ・ 首都直下地震：スーパー都市災害
- ・ 南海トラフ巨大地震：スーパー広域災害
- ・ 歴史的な自然災害の再来（首都圏の災害、南海トラフ沿いの地震、富士山の噴火など）
- ・ 超巨大災害例1：複合災害が同一地域で連続的に起こり、地域が壊滅する。大阪の上町断層帯地震と淀川はん濫、大阪湾高潮災害が連続して起こる。
- ・ 超巨大災害例2：南海トラフ巨大地震発生後、大型の台風が西日本を縦断する。
- ・ 超巨大災害例3：富士山の噴火口が断崖面上に出現し、噴火活動が長期化する。富士山を中心に連続する。同時に、東名、新東名、国道1号線、新幹線、東海道本線が長期不通となり、日本経済が長期にわたって沈滞する。
- ・ 超巨大災害例4：東京で複合災害が起これば、一極集中がすべての大被害の連鎖を引き起こす。

首都圏の巨大複合災害例

1. 南海トラフ地震による被災から数ヶ月から1年以内に首都直下地震が発生（実例：1854年の安政東海地震の11ヶ月後、安政江戸地震が発生）
2. 東海地震の発生と富士山の噴火がほぼ連続した場合（実例：1707年の宝永地震の49日後、富士山が噴火）
3. 首都直下地震による被災から数ヶ月以内に台風が首都圏を直撃
4. スーパー広域災害の南海トラフ巨大地震とスーパー都市災害の首都直下地震の発生が短期間で続いた場合

➡ 逆説的に、東京を災害によって壊滅するにはどうすればよいのかに関する研究を実施する。

東京の首都圏だけでも巨大複合災害は起こります。研究レベルでは、東京を災害によって壊滅するにはどうすればいいのかについて実施しなければいけないのです。これは福島第一原子力発電所がそうなのです。対策をやればやるほど安全になるという錯覚がありました。想定している以外のことが起こってしまうとお手上げなのです。ですから、福島第一原子力発電所を壊すにはどうしたらよいのかという研究をしていなかったことが、非常に大きな反省材料になっています。

五百旗頭 大変な迫力を持ってお話をいただき、ありがとうございます。堪能しました。一つ、話の途中でしっかり聞き取れなかったのが、関西地方から北陸、新潟の方に、何か地盤の独特の動きがあるのですか。

河田 東西に圧縮力が働いているので、新潟と神戸を結んだ直線の幅100kmのところに応力が掛かって、その活断層が動きやすくなっているのです。ですから、もともと16世紀頃から顕著になってきているのですが、とくに11年前の新潟県中越地震から始まって、その後の、その辺りで起こっている地震は、みんなこのひずみ帯に入っているのです。20年前の野島断層もそうですし、その活断層が集中的に動く時代になっているという認識は、地震学をやっている人たちはみんな持っています。

五百旗頭 フォッサマグナや中央構造線は巨大な地下断層でというふうなことは出ていますが、今のようなのは地震学者の間で常識ですか。

河田 はい。常識です。

五百旗頭 そうなのですか。あまり伝わっていない常識もあるようで、しっかりと伝えていただかなければと思います。

お話の中で、地下街がかくも危ない状況だとありました。日本人は実感主義で後追いですから、ハリケーン・カトリナやサンディ並みのものがしばらく来ていないと対策を取らない。けれども、この地球温暖化という気象異常から見れば、起こらない方が不思議かもしれない。それが起こったとき、わが大阪の地下街はどうなるのか、これも真面目に対応しておかなければいけないですね。いつも起こったものばかり、われわれは何でちゃんとしていなかったと言っているのですが、アラームを鳴らしていただいた素晴らしいお話だった

と思います。

最初に、船橋さんには手に汗握る、臨場感に満ちた、福島原発の「吉田調書」を中心としたお話を頂いて、すっかりわれわれは魅了されたというか、あまりうれしいお話とは言えないのですが。日本の社会、われわれ、政府は、ともすれば、起こってほしくないとなんでもない事態はないことにして、括弧に入れてしまって、安全神話の方に伸びやかに生きている傾向があります。そのようなことの恐ろしさというお話を頂きました。その基調報告だけで十分な価値があるのですが、今お三方のお話を頂いて、それを受け止めて船橋さんが感じられたことを自由にコメントいただけたらと思います。

船橋 まずキッシュさんが、FEMA（連邦緊急事態管理庁）の活動を詳細にお伝えくださったのですが、その中で私が非常に印象深かったのが、2012年ですか、ホワイトハウスのNSC（国家安全保障会議）、これは国家安全保障の最高の司令塔で、ここがサンディについての対応策、その他レビューする部内連邦政府の会合を主催したことです。これは、今パネリストの方からもご指摘がありましたが、常に起こったことの実事、情報、データをきちんと示して、対応の評価をし、そして教訓を学ぶ。これがアメリカ政府の場合、しっかり根付いているということがとても印象的でした。

ただ、日本が駄目かというと、野田さん、井戸知事、五百旗頭先生もおっしゃっていましたが、20年来、1995年の阪神・淡路大震災から少なくとも内閣危機管理監、「監」は監督の監です。霞が関の中で内閣官房副長官に継ぐ責任の重い、地位の高い職を示して、危機管理センターを官邸につくる。何かあったときにはすぐ各省庁か

ら駆け付ける緊急参集チームをつくる。円卓を囲んでマルチレベルのステークホルダーといいますか、こういう対応をつくることも進んできているわけです。

ですから、20年来、少なくとも内閣の取り組みという意味では、制度的にはかなり整備されてきたということが言えると思います。それに比べると、3.11から4年たって、われわれはあのときと同じような形で真摯に教訓を捉えて、制度的にも新たな取り組みや、改革をしようという意志が見えるかどうか、かなり疑問だと思うのです。あのときの方が、真剣に取り組み、教訓をしっかりと捉まえました。それを法案も含めて形にしました。これはどういうふうに考えたらいいいのかというのが一つの問題提起になります。ファーストレスポンダーである警察・消防・自衛隊・海上保安庁は、国民の生命・安全に最初に責任を持つ政府の機関ですが、こういうところの連携が実は非常に難しいということが今回よく分かりました。

例えばご遺体です。これは宮城県であった話なのですが、市町村が壊滅的にやられているので、ご遺体を搬送して最後は埋葬するという仕事は市町村の仕事になっているのですが、手がないのです。どうしようもないので自衛隊をお願いします。しかし、自衛隊はこれをやる法的権限がないのです。それにもかかわらず、やらざるを得ません。すると、あるところでは、警察官に現行犯で逮捕するというようなことを言われる。そこで、特例で埋葬法という法律を急きょ変えました。現場のそういうところでものすごくしわが寄るのです。どうしようもないと。緊急時と平時の関係というのは非常に難しいのです。まず、緊急時の体制をつくっておかないと、結局手遅れで手に負えなくなります。

しかし、平時に緊急時のことをつくろうとすると、政治的なエネルギーやコストの問題、推進力と抵抗力との比較関係など、待鳥先生がおっしゃっていたところが非常に難しいのです。例えば、福島のとくに、線量が高くなっているところに作業員が行ってがれきの処理やパイプを敷くなど、仕事をしなければいけません。被ばく量は1年間に100ミリシーベルトまでで、それを超えたときにはもう作業してはいけなと決まっています。吉田さんはここを厳しくやりました。行く人はみんな被ばくするので、最後は人がいなくなったのです。そうすると、何とか上げなくてはやっていけないということで、13日に緊急で年間250ミリシーベルトまで上げたのです。さらに年間500ミリシーベルトに上げなくてはいけないというところまで来ました。そこまでは上げませんでしたけれども。

ところが、野田政権になって緊急事態は終わったとなりました。日本政府は3月11日の夜7時12分に、戦後初めて緊急事態宣言を出しましたが、終わった途端に平時に戻ってしまいます。そうすると、いざというときに、少なくとも年間250ミリシーベルトというものをつくらなくてはいけないのだけれど、つくれないのです。「また福島みたいなことを想定してやるのですか」という安全神話的な力学が働いてしまいます。ですから、平時と緊急時というのは、きれいに分けて変換キーを押すと移るというものではないのです。平時のときに常に緊急時のことを考えている組織が必要になるし、これは政府も企業も社会も同じです。FEMAで重要なのは、先ほど待鳥先生がまさに指摘されましたが、平時のときの一つのvehicleとか、母体なのです。

ある意味ではもちろん組織そのものだし、7000人以上の大変なブ

口集団ですけれども、社会として、政治としても、心の持ちよう、state of mindのようなものです。いざというとき緊急事態は必ず来るということを、どれだけ自分のものとして備えておくかという、その体制のことだと思いました。

討 論

五百旗頭 ありがとうございます。ここからフリーディスカッションに入りたいと思います。

まず野田さんに伺います。先ほど非常にきれいに説明していただきました。阪神・淡路大震災のときには情報システムすらきちんできなくて、国土庁には24時間体制もないというのどかな時代から、あの激しい災害を経験して、政府の体制は非常にしっかりしたし、今も船橋さんがおっしゃったように消防も警察も自衛隊も大いに改革して、第一線部隊は対応力を高めていると思います。

大きな前進があったことは確かなのですが、予期される想定を超えるような事態は、今後も起こらないわけではない。特に首都直下地震が起こった場合に、現在の体制で大丈夫だ、十分尽くせるとお考えなのか、大きく改革して前進はしたけれども、まだまだ足りないところはあるとお考えなのか、そのあたりを野田さんからお話しいただけないでしょうか。

野田 私が思うには、阪神・淡路大震災の後には、それまであまりにもひどかったので、これは何とかしなくてはいけないと、復興担当大臣が割と早く決まった後、当時の大蔵省の審議官など、各省の

審議官クラスを復興大臣に付けて神戸に派遣して、大臣が必要だと思ふことは総理大臣が必要だと思ふのと同じだとして、次々と手を打っていきました。同時に、将来のことを考えて、この際、法律を直さないとできないことがあるから、こういうことは直すべきだと先に言ってしまうという勢いで提案が行われたように思います。

ところが、今回の東日本大震災の後、ある程度できている部分があるので、少し微調整は行われましたが、特別変わったことが起きたかという、それほどでもないような気がします。それでは今、首都直下型地震が起きたときにどうなるか。例えば官邸は地下のかなり深いところに危機管理センターを設けて、その横に3カ月分ぐらいのそこで働く人たちが食べられる食料は備蓄してあるのですが、もし駄目になったらどうするか。駄目になったときのことを実は考えてあるのです。次は防衛省の指揮室へ行くとか、それも駄目なら向かい側にある内閣府の部屋に行くとか、それでも駄目なら立川に行くというところまで決めてあるのですが、実はそれは大して役に立ちそうもないと私は思っています。

というのは、官邸の地下の危機管理センターが一番強いと思ふのですが、首都直下型で政府が想定している地震の強さはM7.2ぐらいだからです。実際にはM9.0の地震だって起きる可能性があるということが東日本大震災で実証されたので、そうなったときに、ではどこまで耐えられるのか。東京の建物はかなりいろいろ工夫して建ててありますが、それでも阪神・淡路大震災以降に建ったものは大丈夫だろう、それ以前のものは危ないといわれる部分もあります。

例えば、備蓄食料にしても昔は自分の食料を3日抱えていれば生き延びることはできるだろうといわれていたのですが、もし、首都

直下型地震で、しかもM7.3ではなく、M9ぐらいのものが起きたとすると、多分備蓄している食料は足りないし、そうすると、がれきでどうのこうのではなく、餓死することになりかねないので、問題はどこまで想定を厳しくするかです。甘い想定をして大丈夫だろうと言っていたのでは意味がないし、今度はめちゃくちゃ厳しい想定をすると、もう手の打ちようがないからお金も掛かるしやめておこうということになりかねないので、どの辺で妥協して、ここまでは大丈夫だけれども、ここから先はとても手は出ませんということを明らかにしていくことが、今後必要なのではないかと思います。

五百旗頭 なるほど。ありがとうございます。平時に過酷な大災害の事態を想像して社会的、政治的に対処することは難しい。先ほど船橋さんが指摘されましたが、今、私はやや救いだなと思うのが、河田さんが会員の中央防災会議ができて、学者専門家が加わり、来るべき災害がどんなものかということについて、衆知を集めて判断していることです。学者の判断そのままが採用されるのではなく、さらに調整があると思いますが、研究者の認識がないと、平時に重大災害のことなど考えられません。あらゆる地球上の大災害をしっかり勉強しながら防災対処などを考えていかないと、重大事態の対処はできないと思います。

中央防災会議などはその間をつなぐ意味のあるものだと思いますが、今の首都直下地震について野田さんが話をされたことについて、学者グループとしてはどうなのですか。官邸の地下が一番強いから、あそこで3カ月備蓄して頑張れば済む。でも、3.11のときの東京での帰宅難民のパニックを見ても、過密首都ゆえの社会災害が加算さ

れるのではないか。救援に行こうにも、どっと人の波があふれ出てしまっていて、いろいろな事態が起こると思うのです。どういう事態を専門家の人たちはお考えですか。

河田 一昨年12月に首都直下地震の被害想定が出たときに、古屋大臣と大げんかをしたのです。僕は、あれは過小評価だと言いました。なぜかという、今、野田さんが紹介されたように、1703年の元禄地震のようなプレート境界型地震が当分起こらないとされていたからです。あれはM8.2でした。当分起こらないから首都直下地震だけやると。明らかに東京オリンピックを視野に入れているのです。それをやってはいけないというのが、東日本大震災の教訓なのです。まず基本的に、こんな大きな災害が起こるかもしれないのだけれども、そんなに一挙に解決するわけがない。長時間かかるので、当面この10年はこういうレベルまで守りたい。目標はそこに設定すると、正直に言っていたかないと、明らかに過小評価なのです。

定量的にしか評価できない被害が載っているだけであって、しかも経済被害95兆円というのは1年目だけです。1年で復旧・復興が終わるわけではないのです。雪だるま式に大きくなっていくということは被害想定には載っていません。しかも死者2万3000人というのは、住宅の全壊・倒壊と火災だけなのです。阪神・淡路大震災では、神戸で震度6弱以上の地域の0.17%が亡くなっているのです。0.17%というのは、後で6弱以上の地域にどれぐらい人が住んでいたかということから計算したものです。首都直下地震がM7.3で起こっても、昼間だったら入ってくる人たちがいて震度6弱以上の地域に3000万人います。ということは、5万1000人が亡くなる危険性がある。

つまり想定の倍考えられるわけです。しかも、統計的なデータとして、それが現実にあったわけです。

ですから、こういう話を常時出していかななくてはいけないのです。政府の被害想定だけが独り歩きするのではなくて、われわれの責任において、こういうシンポジウムなどいろいろな形でメディアを通して、フィックスされた値が独り歩きしているけれど、そうではないのだということを言っているのです。環境的には10年前とは随分違います。いろいろな意見がストレートに出てくる社会にする。つまり情報の共有化というのは、とても重要なことです。それが前提になってはじめて、対策の有効性というものの議論ができるのではないかと思います。

五百旗頭 ありがとうございます。首都直下地震の犠牲者が3万人なのか5万1000人なのか、それも大きな問題ですが、もう一つ、首都直下地震が起こったときに首都機能がどう失われるのかというのが全国にとっては非常に関心がある。首都直下地震が起こったら首都機能にどう影響するのでしょうか。

河田 これも一応懇談会のようなものができて、バックアップ施設をどうするのかという議論はしているのですが、基本的に首都機能の移転は議論しないということになってしまっているのです。乗ってこないのです。省庁レベルで議論しても、政府レベルで真剣にそれをもう一度やり直すというところまではいっていないということです。ハリケーン・サンディのいろいろな教訓を考えて、例えば東京メトロを大型の台風が来る1日前に止められるか、東京証券取引所

を2日間営業停止できるかといったら、全部できないのです。いきなり大きな災害を想定するのではなく、小さな災害でも、今は東京一極集中のために対応できないところがたくさんあるのです。

ところが、現実には、例えば企業のトップの方たちは、自分たちの知恵を出せば乗り越えられると思っているのです。なかなか日本でBCP（事業継続計画）が進まないのは、結局自分たちの努力で何とかなると楽観的に思っているからです。巨大災害のイメージが全く現実化していないというか、一極集中の問題は確かに大事なのですが、一極集中の弊害の前に、東京で起こったらどんなことになるかという理解が進んでいないので、絵空事になって議論しないということになっているのです。ですから、ホットスタンバイは日銀だけがやっていて、あとはウォームスタンバイやコールドスタンバイで施設だけあるとか、そういう形でお茶を濁しているというのが現実だと思います。

五百旗頭 ありがとうございます。先ほど、待鳥さんから「事前準備型カウンターパート方式」という、大変味のある提案、落としてどこを示していただいて、なるほどそうかなと思いました。しかし、今でも関西広域連合は九州や首都圏ともやりますが、それぞれ市町村レベル、県レベルで、「みんながそれぞれ頑張ってつくろいさいよ」とやるだけで済むのでしょうか。例えばアルメニア地震のとき、国際的な支援がわれもわれもと駆け付けて大変混乱してしまったということもありますし、カウンターパートはよいけれども、あるところはすごく熱心に厚くやり、ぽっかりと誰も支援に行かないところもできてしまうかもしれない。そうすると、全体的なコー

ディネート・調整が必要だとおっしゃったのですが、それに対して、国レベルの新しい法律をつくってでも、全体的な対処ができる形にすべきなのか。「事前準備型カウンターパート方式」は味があるという微妙なところで議論を止められたように思うのですが、それを一つ伺いたいです。

それから、平時から人を増やすことや新しい組織をつくるのは大変批判が多い。警察も消防も自衛隊も平時は別のことをやっているわけですよね。自衛隊の場合には重大事態、普通ではない事態に対していろいろと国防、その他をやっていて、消防、警察は日常的事件・事故を対処している。若干の余力をつくっておいて重大事態がどこかで起こったら全国的支援体制をつくってやるという改革が行われているわけですよね。従って、みんな普段からやることもありながら、重大なときに大きくコーディネーションしていくやり方は基本的にいいと思うのです。ただ事前に全国的なプランをつくるレベルは非常に高度な専門性を要する仕事であって、これは日ごろ何かをしながらという、ついでではなく、参謀本部としての役割のようなことを防災について考えなければいけないのではないかと。この2点についてコメントを頂けますか。

待鳥 カウンターパート方式というのは、そのままでは、相互支援協定でも同じだと思うのですが、どうしても熱意があるところ、縁があるところばかりが加わることになりやすいです。けれども、縁がないところもあるわけですから、そのまま放っておくとうまく回らないと思います。そこで、何らかの形でコーディネーション、つまり調整するメカニズムが必要であることは間違いありません。そ

れをどこまでやるのか。先ほどから、すぐ隣に座っているので、私もだんだん河田先生の引力に巻き込まれつつあるのですが、大災害はやはり起こるのだという判断から出発するのであれば、かなりの程度まで空白地帯がないようにコーディネーションしていく、強制性を持ったマッチングもしていけないといけないと思います。それは、少なくとも中央政府が関与しなければいけないと思います。

それは恐らく自衛隊をどう動かすかという問題とリンクするはずなのです。中央政府しか持っていない資源がある以上は、中央政府が関与する形で事前準備型のコーディネーションをしていくことが必要になってきます。そのためには法改正を含めてやっていく余地はあると思います。人員の問題ですが、私はやはり専門家育成の問題はかなり真剣に取り組まないといけないことだと思っています。これも、先ほどの河田先生のお話とも関わるのですが、嫌なことを言う人をつくらないといけないということなのだと思います。

最初の船橋さんのお話でもあったと思いますが、例えば東電であろうが政府であろうが、嫌なことを言う人がいない。日本の組織の中で嫌なことを言うのは、とても難しい役回りであることが多いと思うのです。これは文化なのかどうか、私は少し判断を留保しますが、やはり嫌なことを言っても得をしないと思っている人がほとんどなのは確かで、嫌なことを言うのを仕事にしている人が必要です。

災害が起こってから助けにいくことを仕事にするのは見えやすいのですが、起こる前に嫌なことを言うのを本業にしている人をつくる必要があります。嫌なことを言っている人同士が連絡するというと、闇の組織みたいになるのですが、コーディネーションのときに必要なことは実はそうした連絡のネットワークです。嫌なことをど

ういうふうに言ったら通じるのか。ここの町では分かってもらえた、ここの県では分かってもらえた、ここの組織には分かってもらえたという経験自体を蓄積する必要があるので、そういう意味では嫌なことを言う人材を育成すると同時に、その人たちの横のつながりもきちんとつくる。そういうメカニズムがやはり必要なのだと思います。

そのためには、できるだけ基本言語を共有する。同じような教育プログラムの下で、同じような概念を使える人たちをつくっておく必要があって、そういう人たちを専門職としてさまざまなレベルの政府で、ある程度まで抱えることは必要だと思っています。

五百旗頭 ありがとうございます。河田さんのみならず、待鳥さんもかなり嫌なことを言うのを本業にされつつあるのではないかと思います。印象もあります。船橋さん、こういう議論をお聞きになってどうですか。日本はやはり大災害を免れないとすると、東日本大震災の後にはみんな冷めてきているとおっしゃるけれども、今やらないと、いよいよ駄目ですよ。そういう中で、どうやったらいいかという提言を頂ければ大変ありがたいのですが。

船橋 難しいですよ。嫌なことを言う人。先ほどの待鳥さんの表現を使うと、嫌になるほど冷静な人は本当に重要だと、この間の福島のときの当事者の方々のお話を伺って感じました。あのときに、それぞれの現場で、警察にしても、消防にしても、自衛隊にしても、もちろん東電にしても、役に立った人、非常に頑張った人は、どちらかというと空気の読めない人でした。あまり名前を言ってはいけ

ないかもしれませんが、例えば東京大学の小佐古敏荘さんという教授がいて、こうだと思ったら自分の意見をあたり構わず言うので、ものすごく嫌われるのですが、なぜか菅さんは小佐古教授に内閣官房参与として急きょ来てもらうのです。3月16日でした。

例えば安定ヨウ素剤にしても、先回りして「これは絶対に必要になる」と言いました。汚染水の問題も非常に早いのです。しかも、「これだと海水を海に流す以外にないかもしれない」と言ったのです。結局そうなったのですけれども、こういうことは決められないのです。みんなある程度、最後はそうなるのではないかと思うけれども、誰も言いださない。そのときに一番初めに言うのです。こういう人は非常に例外的であって、しかも、途中から取り込んだ人、来てもらった人なのです。これはたまたまの例ですが、どんなに形や制度、いろいろな法律をつくっても、最後は人なので、やはりこういう人材をどう育てるのがものすごく重要だと感じます。

原子力規制庁を規制委員会と共に事務局としてつくったのですが、今、ほとんどが保安院から行っている人なのです。保安院でも立派な人もいました。福島第二原発の所長の増田さんと一緒に最初からずっと頑張った宮下明男さんという保安院の人は、ものすごいプロなので、「一緒に手伝ってくれ」ということで、寝ずにやっているのです。しかし、第一原発にいた保安院の人は逃げてしまったのです。これは吉田さんも調書の中で、ものすごく強い怒りを抑えた表現ですけれども、「もういらっしゃいませでした」とおっしゃっています。

なぜ逃げたのか、保安院は検証していません。経産省が、下手をすると資源エネルギー庁がお家取りつぶしになってしまうので、事

前にトカゲの尻尾切りで、「まず保安院を切ってしまえ」ということで、保安院をつぶしたのです。つぶしたものですから、保安院のあのときの検証は何もないのです。ないのですが、私が調べたところでは、保安院の本院は、とどまれとも、逃げろとも指示していません。結局そういう難しい決断、決定はしないのです。先ほどの非決定です。現場の7人がうろうろして自分たちだけで判断して、結局最後は逃げた。彼らもかわいそうとは言いませんが、これも状況の一つの対応なのです。規制庁と名前を変えて、「あのときは失敗した。頑張ろうね」と言っても、心構えを説くだけでは何も変わりませんから、では、これから同じようなことが起こったときにどうするのか。人材をどう育てるか、これもまだこれからで、何もできていない。課題はここですよ。

五百旗頭 大変厳しい事態です。野田さん、そういう話を伺うと、野田さんはどちらかというと原発の事故ではなく、阪神・淡路大震災の地震、東日本大震災の津波の方の改革を見てこられて、結構やれているというのを土台にしていらっしゃるわけですが、今のような原発という誰もが専門知識も不十分だし、想定を超えるようなことが起こったときに国はどういう体制を取っていったらいいのか。そして、原発でなく、首都直下地震にしても、南海トラフ巨大地震にしても、東日本大震災どころではないことが起こるかもしれません。そのときに現在の体制は十分なのか、危機管理監の下でやるというのは悪い体制ではないと思いますが、もう少し補強すべきもの、例えば2～3年のローテーションでいろいろな人が集まっては出ていくのではなく、専門的ノウハウを蓄積していくような、あるいは専

門家を組み入れるような補強や、何らかの改革が必要ではないかという気がするのですが、野田さんと河田さんに、これからどういうふうに政府機能を強化していけばいいのかということをコメントいただければと思います。

野田 私もFEMAのように大きい組織が許されるのであれば、やれることはまだたくさんあると思うのです。現に、今の危機管理監という制度をつくるときに、当時、日本国政府は人をFEMAへ派遣して、当時のFEMAがどういうことを行い、何がうちには足りないかということを研究しました。ただ、大統領制、州制度を取っている国のやり方と、議院内閣制の日本、その面積、その他を考えたときにどうかということで、内閣危機管理監という制度をつくったのです。何かというと公務員は多過ぎると批判をされるのですが、実は非常に少なく、危機管理を担当する者が不足していると思います。

せっかくの機会ですから皆さん方にお話ししておきたいと思うのは、日本でも昭和20年代に、300年に1回といわれた雨台風がありました。当時はキャサリン台風、今はカスリーン台風と言っています。そのとき、利根川が氾濫したのです。官邸では今でも利根川が氾濫したときにどうなるかという想定をつくって、毎年少し違う場所で決壊したという前提で、当時降っただけの雨が降ったとすれば、どういうふうに流れるか見ています。昭和20年代当時は、霞が関ぐらいまで水が来るのに3日ぐらいかかったのです。ところが、今は地下道があるので、特急で来るようなもので、あっという間に来てしまいます。そういうときに、では雨をどうやって防ぐのかというと、

方法の一つは、上流にダムを造ることだということで、造りはじめます。

ところが、日本は公共工事をやろうと決めるところまでは割と早いのですが、工事になるととても時間がかかります。まず、そこにいる地権者に立ち退いてもらうところから始まり、途中でくたびれてくると「もうこういうのはなくてもいいだろう」「やめた」ということを言いだす人が出てきて、「それはいかんじゃないか」と言ってまた造る、その典型が八ッ場ダムです。日本人は少し忘れっぽいかもしれません。大災害があっても、ここまで津波が来たという碑を建てておかないと、口伝えではいつの間にか分からなくなってしまいます。忘れたころにやってくるのではなくて、みんな忘れてしまう。嫌なことを忘れるのが好きなのではないかと思うのですが、やはり、そういうことのないように考えなければいけないと思います。

また、いざという緊急時にはやったっていいだろうと思うことが、法律上は禁止されているということがあります。例えば緊急のヘリコプターが上空へ行って、救援物資を持っている。学校の庭にヘルプと書いてあって、何が欲しいかが分かっているから上から落とそうと言うと、それは航空法違反だからできないとなる。そんなことを言っている場合か。「周りにいる人は全員下がってください」と言って、人がいないことを確認して落とせばいいだろう。それは正当行為で許されると私は思うのですが、なかなかそういう命令をする人もいません。現場の人は階級的に言うと言が低いですから、自分の判断でやって、後で「おまえはけしからんことをやった」と怒られたらかわいそうなので、そういうことのないように、緊急時にそういうことが堂々とできるような体制を早くつくっておく必要

があるのではないかと思います。

五百旗頭 ありがとうございます。河田先生。

河田 対応は間違いなくできないと思います。昨年8月20日に起こった広島土砂災害では、74人が亡くなりました。あれも非常対策本部が政府にできて、最終的には内閣府が現地へ行って、西村康稔副大臣が指揮したのです。広島市がケアをしたのではないのです。それから、9月27日の御嶽山の噴火は内閣官房です。それまでは長野県は手も足も出なかったのです。1週間目にやっと内閣官房が現地へ行ってやった。これも非常対策本部をつくりました。ですから、まず自治体の体力が落ちてきているのです。阪神・淡路大震災を経験した兵庫県などは強いのですが、経験していないところは軒並み落ちています。

東日本大震災が典型的な例です。自治体の体力が落ちている段階で政府が頑張れるかというと、それは無理です。例えばFEMAでも、全米にフィールドオフィスが10カ所あって、そこで州やカウンティ、シティと日常的にそういう業務をしています。しかし、日本は内閣官房も内閣府も実は地方に足場がないのです。霞が関にしかない。ですから、これはどだい無理な話です。

実は内閣府も内閣官房も、国交省や関係省庁から来ている寄り合い所帯なのです。内閣府が原子力をやって、防災もやっているけれども、みんな縦割りになってしまうているのです。ですから、原子力発電所の避難計画は、防災の方の避難とは全くコミュニケーションなしにやっているのです。非常時は縦割りは駄目なのだけれども、

非常時のことをやるのにコーディネーションができないような形になってしまっています。それは致命傷だと思うのです。今、自由民主党政権など、内閣府をもっと小さくしろ、大きくなり過ぎていると、逆行することを言う人がいます。防災というのは政治家にとって票につながらないという大きな理由が実はあって、そういう風土がある以上は無理です。

だから、一度失敗したらもう一遍やり直す、そんなことをやる前に日本はつぶれてしまうぞと脅しているのですが。僕がどうしてこのようなきついことを言っているのかというと、僕の中央防災会議の任期が、この3月までだったからです。もう15年もやっているのは私一人ですから、もうないだろうと思ってきついことを言っていたのですが、昨年12月に新しい専門調査会ができて、座長になって、あと3年やってくれということになったので、ちょっと言いにくいなと思っているのですが、私どもは研究者で評論家ではないので、専門的な知見に基づいてものを言うという姿勢を崩してはいけません。

もう一つは、今日のシンポジウムは朝日新聞社と共催していますが、メディアの協力がなければ、絶対に防災・減災はできないということです。今日は500人がおみえですが、こういう情報はメディアの協力がなければ500人でとどまってしまいます。たくさんの人に知ってもらうためには、やはりメディアの協力が必要です。こういう多難な時代に、メディアにはこれまで以上にそういうことを先頭に立ってやっていただくことが、これからもっと大切になると思います。

五百旗頭 おっしゃるとおりでしょうね。それがなくしては。河田さんは逆説的な言い方で、全然見込みがありません、駄目でしょう、縦割りは根深いとおっしゃいましたが、そうであればこそ、では南海トラフ巨大地震に対して現在の体制できちんと対応できるのか。もう一つここで提起したいことは、首都直下地震が憂慮される中で、首都機能が一極集中で、防災については二極化すべきではないかということです。国はこれまで10年間、ここで人と防災未来センターを支援して、育ててきました。そして今、必要なことは専門的知識です。世界の防災に通じて、それをしっかりと分析・評価したものをこれからの政府の防災にも入れるということであれば、この神戸の地がもう一つの防災についての拠点となっていのではないかとと思うのですが、河田さん、どう思われますか。

河田 五百旗頭先生は非常にポジティブに考えられるのですが、そのとおりだと思います。震災から20年たった今年1月17日を中心に、神戸がいろいろな情報を発信しているではないですか。こういう役割は、これからも持たないと駄目だということです。もう終わりではなくて、やはりここで頑張らないと駄目だと思います。そういう意味で、これはわれわれだけではなくて、被災地の県民の皆さん、市民の皆さんのサポートがないと、こういうことはできません。それからやはりメディアです。メディアが非常に大きな力を持っているので、しつこく報道していただくことが大事だと思います。

五百旗頭 ありがとうございます。では、今、河田さんは、もうこれで最後の発言をなさったということにいたしまして、待鳥さんか

ら順に一言ずつ最後のお言葉をお願いします。

待鳥 先ほどから出ているメディアの役割も含めて、いろいろな形で防災に関する意識を高めていく作業は、これからも必要なのだと思います。ただ、意識を高めていくということは、個々人のレベルで重要なことですが、今日話題に出たような首都圏の直下型地震や南海トラフ巨大地震は、やはり個人の心構えだけで対応できることでは必ずしもないということも、もっと議論しないといけないと思います。

ですから、先ほど野田さんがおっしゃったこととも関係すると思うのですが、政府に専門的な知識を持った人が必要であれば、それを躊躇なく付けるということ、あるいは防災拠点、防災教育や研究拠点が複数必要だという判断があれば、躊躇なく複数つくるということ。そこに、人もお金も掛けないのは、気持ちだけで何とかなる、現場で何とかするという話の延長線上にある発想なのだとということについて、もっと考えを共有していった方がいいのではないかと思います。

システムを動かすのは最後は人なのですが、先ほど船橋さんがおっしゃっていた吉田所長の話とも関係すると思うのですが、システムがつくられていないところで、いかに現場力があってもうまくできないということはたくさんあることについて、もう少し議論を深めていくべきだと思っています。

五百旗頭 参謀本部、大本営レベルでの大きな戦略の失敗があれば、いくら兵士が奮闘しても負け戦を変えることはできません。大きな

制度をしっかりつくるということを、やはり重要視したいですね。
ありがとうございます。野田さん、最後のお言葉をお願いします。

野田 今回の東日本の地震は、関東や東南海などのように何十年以内にこれくらいの確率で大きい地震が起こると想定されておらず、確率的にはゼロ、ましてやM9など全然考えられていないところで起きているのです。ですから、日本はどこでどんな大きな災害が起きるか分からないということも含めて考えて、平素からそれに備えておかなければ、いざというときにきちんとした行動ができないと思うので、その点で、まず自助からというお話が先ほどありましたが、非常に大事だと思います。

私は危機管理監をしているときに気が付いたのですが、市町村で姉妹都市などの形で、いざというときに食料や何かを届ける約束をしているところがあります。それが非常にうまくいったのは、例えば新潟市と横浜市です。横浜市から早速その日のうちにトラックが2台走って行って、途中でどこの小学校へ行ってくれということでそこへ行って、コンテナを置いてくる。その中に何が入っているかはあらかじめ分かっているので、そこにはその品物が届いていると分かるという意味でも、大変よかったのです。

もう一つ新潟市は、新潟の周辺の市町村ともそういう契約をしていました。ところが大きな地震で、それぞれがみんなやられてしまったので、よそを助けにいくどころではありませんでした。そういう意味で、ぜひ平素から、フォッサマグナや糸魚川静岡構造線などの向こう側に友達の市町村をつくってお互いに助け合うようにする。そして、平素から小学校レベルで言うと、お互いに林間学校をする

とか、そういうことで親しみを持っておくといいのではないかと思います。その一つの例として、東京の狛江市は新潟市と友達で、新潟地震のときに、「大変だ。みんなで応援に行こう」と、非常にスムーズに事が運びました。そういうことをやっていただいたらもっといいのではないかと、皆さん方にも伝えたいと思いました。

五百旗頭 ありがとうございます。阪神・淡路大震災はボランティア革命といわれて、130万以上の人が、いきなり登場しました。この度の東日本大震災は、新しいことでいろいろありますけれども、自治体間の広域支援がこれほど行われたというのは画期的だと思うのです。そういうものが、民間レベル、市民レベル、小学生レベルでももっと広がりを持っていくことが非常に重要であるということです。自助・共助が、まず民間での自主防災組織が大事であるし、広域の支援関係が大事であるというふうに共感いたします。それでは船橋さん、お願いします。

船橋 教訓をどう学ぶかが非常に重要なのではないかと思います。戦後70年。いろいろな教訓を先の戦争から学んできたと思うのですが、最近は学ぶのが下手になってきたのではないかと思います。それは、戦後体験の風化など、いろいろあるのでしょうけれど、3.11に関して、特に福島に関連して言うと、真実を探求、つかまないことには教訓の引き出しようがないわけです。何が実際に本当にあって、どうだったのか。どこの個人のどの組織のどこがどう動いて、それがどういう結果であったからこうなったのだという、そこをしっかりと押さえないことには、文化だとか、何とかなどが決めるわ

けではないのです。ですから、その検証がまだまだ不十分です。

それはなぜ難しいかという、真実をばかすという、封じ込めのような曖昧さが、企業だけではなくて日本の組織の中にある、それがこの真実を見えにくくしているからです。中に突き刺さって取り出さないことには、なかなか見えません。ですから、ジャーナリズムの調査報道の役割が、とても重要になってきていると思います。特にこの力をこれからますます盛んにしなければいけません。それから大学、シンクタンクのような、市民社会といいますか、そういう民間の政府とは独立した、政府とは違う立場が真実を探求する、教訓を引き出そうとすることです。

それと今回大きく進展したと思うのは、国会事故調ができたことです。日本の国会は戦後、あの戦争のときに一体何があって、どこに責任があって、教訓は何だったのかと、ヒアリングもしなければ報告書も一回も出してないのです。今回初めて国会が監視機能、オーバーサイトの機能、検証機能を発揮しました。一回こっきりのことではなく、国会の中にしっかりとそういう機能を位置付けることがとても大きな教訓だと思います。

また、もう一つの学び方として、真実をつかみ出すということと同時に、同じようなさまざまな危機、災害を経て、教訓を学んできた取り組みなどを参考にできるもの。これは何だろうか。課題先進という言い方がありますが、目をこらして、耳を澄ませて、それをきちっと捉えることです。

兵庫県神戸市その他が、この阪神・淡路大震災の取り組みをこういう形で伝えるという機能や、備えるという機能。積み上がってきたものを共有することが、とても重要だと思います。今回の3.11、

福島を含めて、伝えて共有するというケースをしっかりと積み上げていくことが、もう一つの課題だと思います。

五百旗頭 ありがとうございました。わが国の政府のみならず、一般に組織はそうかと思いますが、真実をばかしたいという組織願望は非常に根深いものがある。今日、船橋先生のお話を伺ってあらためてそう感じました。船橋さんは私とほぼ同世代なのですが、記者として学者顔負けの素晴らしい研究をされ、徹底的に現場、オーラルヒストリーを縦横斜めにして重要な問題の真実解明を一人で頑張ってこられました。退官する年、70歳あたりになって今シンクタンクを自らおつくりになって、国際的にも発信するという真実追求の機関として頑張っていच्छることに、ますます敬意を覚えます。責任追及ではなく、これからの歴史のために、これからの国民の安全のために真実を追求するという文化を新たにつくっていかないことには、この国は大変だと思います。

河田さんは、メディアの役割は大きいとおっしゃって、本当にそうだと思います。幸いにも朝日新聞と3年間にわたってこのようなシンポジウムを行う機会を得ました。その三つのうちの真ん中にある今日のシンポジウムにおいて、いろいろな局面の議論がありましたが、日本の防災体制は阪神・淡路大震災以後、大いに前進した、改革がされたということは明々白々で、これは高く評価しなければいけません。

しかしながら、東日本大震災で原発事故を併発したときの対処を見たり、これから起こるであろう南海トラフ巨大地震、首都直下地震を見たりすれば、決して十分ではありません。それぞれのレベル

で横の広域支援体制を協定してくださいと放ったらかしにしているのでは、ほとんど国とは言えません。自主性を大事にするのはよいですが、全体調整をしないものはガバナンスがない、政治がない、統合体でないということになります。それが事が起こったときに非常に厳しい現実として露呈することになると思います。

今日のシンポジウムはニュアンスの違ういろいろな発言があったとはいえ、国は全国的・全体的観点から、それが防災庁なのか、危機管理庁なのか、いろいろあり得ると思いますが、防災体制を強化するということをわれわれとして発信したいと思います。いかがでしょうか(拍手)。ありがとうございます。

もう一つ、これはやや兵庫に我田引水気味であるかもしれませんが、こういう防災や減災のためのシンクタンクというのは他にないのです。どんなに大災害が起こっても、亡くなった人の分まで頑張って将来の人々を支えたいと考えて頑張る。国にやってくれと頼まれたのではなく、国が押しとどめるのを何とかくりぬけて、この間亡くなった当時の貝原知事を中心にこのようなシンクタンクをつくって、社会を、人々を、21世紀文明を支えたいという思いを共有したものとしてやってきました。

そして、国もついにそれを認めて、県と共に10年間にわたって人と防災未来センターを支援してきたのです。この専門家集団では、教育機能・人材育成機能を大いに果たしており、毎年500人の研修卒業生を出しています。地方自治体の防災専門家がここで数日間研修を受け、その卒業生が毎年500名積み重なっています。しかし、次なる大災害が遠くない中で、これで十分なのかと心配して、2年前に私どもは政府に働き掛けました。西日本で500人だけつくっ

ていたのでは足りないでしょう。東京でも有明の丘で育成してくださいという話をしたら、「では10年間やりましょう」ということで、500プラス500になって、今、1000人体制で防災専門家をつくる、人材育成の機関が2カ所になっています。

東京では、ローテーションで省庁から回ってくる人が防災を考えて、何かが起こったら各省庁から来た人と一緒に対処する。それに加えて、せっかくなつくってきた、育ててきたこの機関をもう一つの中心にして、防災については一極集中をいささか修正して、二極化していく。ここをもう一つの拠点として、専門家の世界のさまざまな災害の研究・分析も参考にしながらこれからの在り方を考えていく。重大な事態に直面するであろうこの国にとって、大事な機能を強化するため防災の二極化を進めるべきではないか、そう提言したいと思いますが、いかがでしょうか(拍手)。どうもありがとうございます。

もとより容易でないことはよく分かっておりますが、やはり発信しなければいけない。提案しなければいけない。そうでなければ次に大変なことが起こったときに、被災した人々に申し訳ない。亡くなった人の分も頑張りたいと思っているこの地の意志として、もう1段、第2段ロケットを発射することができればと思いますので、共催者である朝日新聞にもぜひよろしくお願いして、共に頑張りたいと思います。今日は長時間ありがとうございました。

阪神・淡路大震災20年 21世紀文明シンポジウム報告書

減災～あすへの備え

次なる大災害と危機管理

発行日 平成27年9月

編集発行 (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構学術交流センター

〒651-0073 兵庫県神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2

人と防災未来センター 東館6階

TEL. 078-262-5714 FAX. 078-262-5122

(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

阪神・淡路大震災 20 年 21 世紀文明シンポジウム報告書