



タイトル：大森康正 イラスト：瀬尾理

会員リレーエッセイ

「フィリピンで住宅を壊したら」

富士常葉大学環境防災学部 田中聡

昨年度後半はほとんどフィリピンにいて、マリキナ市という町で庶民住宅の引き倒し実験をやっていました。この庶民住宅は、地元の棟梁や大工・石工によってコンクリートとブロックでつくられており、エンジニアは全く関与していません。そのため耐震性は大変低いと考えられますが、その実態はほとんどわかりませんでした。そこで実際に建物を引き倒して、その建設プロセスや耐震性を検討し、より耐震性の高い住宅供給を提案するという研究計画を立てました。

実験は、2階建ての住宅3棟をこの実験のために建設し、1棟は居住中の住宅を交渉してどいていただいて（あとでもっといい住宅を建設してあげるという約束で...）破壊しました。

実験は様々な方々のご協力もあり、ほぼ予定通り終了しました。最大耐力はおおむね予想通りでしたが、倒壊にいたるまでに予想外の粘りを発揮し、毎回日没近くまでかかりました。また、倒壊による人的危険を調べるため、マネキンや圧力シート、CCDカメラを入れ、大変貴重なデータが得られてプロジェクトは成功裏に終了しました。

さて、壊した家の再建はどうなったのでしょうか。当初の約束では、市役所の責任で設計・施工し、1月には竣工のはずでしたが、2月になっても着工すらしません。最初は“日本人がもっといい家を建ててくれる。私たちはラッキーだ”と余裕を見せていた元の住人も、さすがに、連日私のところに文句を言いにきました。彼らをなだめながら、市役所との交渉をするのは難儀なことです。市役所も決してさぼっている訳ではないのですが、様々な要因が複雑に絡んでどうしても工事が始まりません。結局私たちが帰国したあとやっと着工し、現在も工事が続いています。無事に完成し、元の住人に満足してもらえることを切に望んでいますが、さて...

（ペンを市民防災研究所の青野文江さんにまわします）

基調講演

日本社会に適した危機管理の必要性

林 春男 氏

(京都大学防災研究所巨大災害研究センター教授)



この研究の出発点は、9月11日のワールドトレードセンタービル(WTC)爆破テロ災害です。私はテレビでCNNとBBCを約2分ごとに切り替えて見ていましたが、CNNは最初の30分、何が起きたかを全く理解できないまま、この光景を世界に流していました。ある意味ではマスコミをはじめ、社会全体が失見当に陥ったような時期をそこで見ました。

1995年1月17日の朝、これから日米都市防災会議を始めようと思ったときに起こった阪神・淡路のあの出来事をテレビで見たのを思い出しました。同時に、こういうビルはあんなものがぶつかってもびくともしないのかと思っていたら、1時間半ほど経ったところで南棟がまるできのこがしぼんでいくように倒壊しました。続いて、最初に攻撃を受けた北棟もしぼんでいきました。まさかと思うような光景が目の前に広がったわけです。

こういう全く予想外の災害を目撃したわけですが、そのときに思ったのは、予測をしていないのだったら当然その発生を抑止することはできないのではないかとということです。だったら社会に求められていることは、現実起きてしまったことに対して、どれだけ早く、かつ的確に対応できるかということではないかと思いました。ニューヨーク市や州、連邦政府がこの状況にどう対応したのかを知るために、2002年2月末に現場調査をしてきました。その調査メンバーのほとんどが災害対応研究会のメンバーでしたので、昨年この場を借りて調査報告をさせていただきました。

私は、ニューヨーク市も州政府も連邦政府も大変うまく対応したように思います。彼らは「どのような種類の危機であっても効果的に対応できる計画」を事前に持っています。つまり一元的な危機対応システムを採用していることがわかりました。イギリスも少し形は違いますが、同じようなシステムを持っていました。それはEUでも同じだということが分かってきました。むしろ欧米先進諸国が一生懸命やっているのは、自分たちの考え方はよかったのだということをしてWTC爆破テロ災害を通して確かめ、それにしても規模が大きかったですから、その規模に耐えうるようにシステムのアップ

グレードをしていた時期でした。我が国を見たときに、そうした一元的な危機管理体制はありません。これを英語で「ストーブパイプ(煙突)」と言い、それぞれ縦割りになっているという意味だそうです。この「ストーブパイプ」という言葉と、それを裏返した「インターオペラビリティ」という言葉が、アメリカでは盛んに言われるようになりました。

我が国の現状を見ると、阪神・淡路大震災があり、その2か月後に地下鉄サリン事件がありました。それからJCOの臨界事故、東海豪雨水害、BSE、金融危機、あるいはSARS、最近でいえば鳥ウイルス、城陽で起こった6か月経った卵を売ってしまった事件...と次々に起こっています。しかしそれに対して決して一元的に対応しているわけではありません。これは省だ、何だという形で仕切りがされています。

現在の日本では、災害対策基本法をベースに置いている自然災害の防災体制が最も幅広く危機に対応できるシステムとして稼働しています。無から有は作れませんから、そういうものをある程度下敷きにして、どうすればもっと一元性の高い社会的な危機管理システムが作れるか。それが作れるとしたら、今、日本の社会が進めようとしている行政あるいは民間でのさまざまな構造改革の一つになり得るのではないかと思ったわけです。この研究はそういった一元的な危機管理システムの構築に向けていろいろやっけていこうというのが目的です。

今日は「ミッション(使命)」「ゴール(目的)」「オブジェクティブ(到達目標)」という言葉でお話をしたいと思います。研究を戦略的に計画して実行するという方針で行きたいと思っています。

私がミッションとしてこの研究を進めたいと強く思った理由は、一言でいえば、これからの安心・安全研究の先駆けたらんということです。私は社会心理学が一応専門です。その専門の世界を離れてからもう20年ぐらいになりますが、まだ気持ちとしてはサイコロジストでいます。いわゆる社会科学の分野の人間です。これまでも防災研究には社会科学の重要性が言われてきましたが、それは単に今までの本体の仕事に社会科学の課題を一個足せばいいと思っていて人が多くいます。おまえたちは「さしみのつま」「洋食のパセリ」とずっと言われ続けてきています。私としてはとんでもないというのが本音です。

安心・安全に関わる分野に社会学者を研究代表者としたのは我が国で前代未聞のことです。空前絶後にならないように私たちがやるのが使命だと思っていますし、社会が真に求めることにこたえようと思っています。ですからカスタマー・オリエンテッドな研究をしなければいけないと思いますし、理学、工学、社会科学、情報科学、みんなを統合する役は務められるだろうと思っていますから、真の意味での学際研究をこの3年間で展開していく、そのモデルを示すことがミッションだと理解しています。

そのミッションを支えている理屈を少しお話ししたいと思います。このごろ災害には「自然現象としての側面」と「社会現象としての側面」の二つがあると説明しています。その両方を理解、コントロールできて初めて災害を減らすことができる。ここで言う災害というのは、今考えている危機の一つの典型例と捉えてください。

「自然現象としての災害」は、地震の強さや一時的に降る強い雨などのことです。そういう時々刻々の変動で社会生活が混乱しないように、私たちは「被害抑止力」というのを社会に持たせています。これは堤防の高さ、あるいは建物の耐震性と考えていただいてもいいかと思います。

しょっちゅう起こるような外力の変動については、社会は平穩に毎日を過ごしていくことができます。ただ、堤防の高さにも建物の強さにも限界があります。ですが

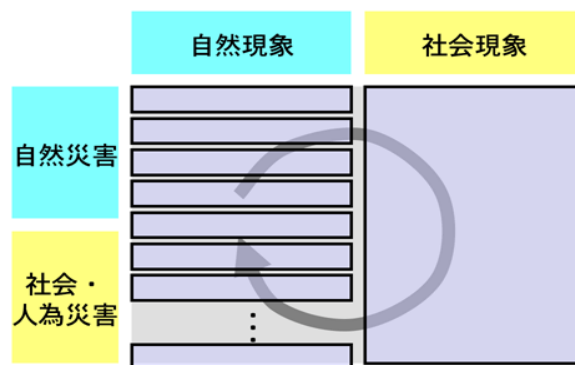
ら、その限界を越えれば間違いなく洪水が起き、建物は壊れます。そういう事態が起きたとき、つまり抑止力が効かなくなったときに始まるものが「社会現象としての災害」だと理解しています。

多少の変動はいつもあるのですが、その変動を社会が吸収できる範囲を「被害軽減力」と私たちは考えます。防災あるいは危機管理を考えるときには、抑止力と軽減力の両方をどのように組み合わせ、最適なソリューションを考えるかが求められていると思っています。

特に自然災害で被害抑止力にかかわることは、単に応用力学の問題です。ところが社会現象としての災害の中には、ニュートンの基本方程式のような一元的な基本法則がありません。ですから、それぞれの学問分野の人たちは、ミッドレンジ・セオリー (midrange theory) と称して、適当に自分たちが扱っている範囲の中で規則性を求めて議論をしてきているのが現状です。つまり応用力学の問題で社会の安定の回復を説明することは不可能だと思っています。自然現象としての災害と社会現象としての災害の両者を究明しなければ、軽減力を持ってないし、高められないと理解しています。

1995年の阪神・淡路大震災前までの防災研究を考えていただければ、「自然災害」という外力に対して「自然現象」としてそれを見る研究を一生懸命やってきました。ところが阪神・淡路大震災は、それだけでいいのかという問いを社会に発してくれましたから、それ以降「社会現象」としての側面についても研究することが自由にできるようになりました。9・11というのは、いわゆる「社会・人為災害」に区分されるわけですが、起こってしまった「社会現

今後の危機管理研究のかたち



Hazard-based Risk Mitigation & Generic Crisis management

図表 4

象」としての災害を見れば、驚くほどそこに共通性がありました。特に災害対応という面で見れば、非常に共通性が高いことを教えてくれました。

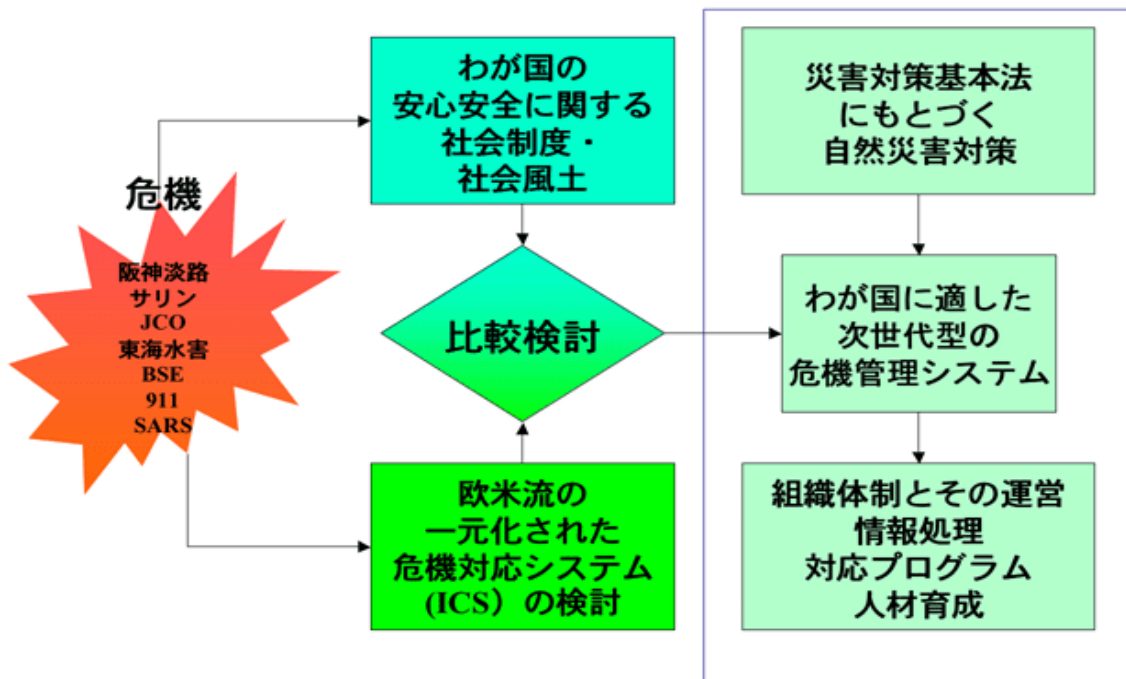
それに後押しをされて、私たちがミッションとして目指していきたいと思っている方向は、図表4のように、社会現象としての災害については一元的な危機管理システムを構築すべきだということです。例えば感染症の細菌の研究をしている人は科学者と呼ばれ、自分たちは自然科学をやっていると思っています。理学部において、決して文学部にはいません。そうやって見ていくと、私たちが普段、社会災害、人為災害、あるいは技術災害と言っているものも、みんな自然科学として扱ってきていると思います。

もう一つの大きな特徴は、そういったものはハザードの種類や危機の原因によってそれぞれ分野が独立して嘗々とした努力を積み重ねています。しかし日本の特に安全・安心にかかわる研究では、自分たちがカバーしきれなくなったら「それは行政の問題だ」と言って投げるような態度をとってきましたが、それはやめなければいけない。両方が協働しなければいけない。図表4左側の固有の分野があってストープパイプの状態になっているなら、右側の一元的

な危機管理システムの人たちが、そういったさまざまな分野をつなぎ合わせる連結役あるいはコーディネーションの役割を果たしてもいいのではないかと思うようになりました。今回はこの右の部分ターゲットにして研究を進めたいというのが私たちの目標です。

目的は、どのような危機に対しても一元的に対応できる、しかも我が国の風土に適した危機管理体制の構築です。そして世の中はグローバルイゼーションの方向に向かっています。日本だけが特異なシステムを持って、日本だけのリソースで、日本だけの特殊な方法で解決するというのはナンセンスだと思います。世界標準に私たちの国のシステムをできるだけ近づけて、できればいろいろなソースの助けを借り、問題を解けるようにすることを考えていくと、危機管理の世界標準としてのインシデント・コマンド・システム(ICS)が日本で使えるようにしたいという目標が見えてきました。

それを書いてみたのが図表6です。危機はいろいろなところでさまざまな原因で起きます。私たちの国は私たちの国流のやり方でその問題を扱ってきました。欧米諸国は欧米諸国流なりにICSを使ってやってきました。なぜここにそんな差があるのだろう、どうしたらその両方を統合することができるのだろうというの



図表6

が具体的な私たちの課題になるわけです。無から有はできないということで、今まで私たちが積み上げてきた災害対策基本法に基づく自然災害対策をベースにしたうえで、この国に適した次世代型の危機管理システムを作っていかなければいけないと思っています。

私たちとしては、「組織をどのように動かせばいいのか」、「情報をどのように処理すればいいのか」、「どのような具体的なプログラムを開発すればいいのか」、「どうすればそれに適した人材を早期に多数育成できるのか」という四つの問いに置き換えて考えていきたいと思っています。

予算も人的資源も限られた中で要所要所への目配りができるような課題を取り上げたいと思います。出発点に地域を襲うような自然災害というものがあります。その極めて厳しいものが阪神・淡路大震災だと考えています。

私どもは同時に「大都市大震災軽減化特別プロジェクト（大大特）」を進めていますし、その研究メンバーに多数この危機管理の仕事にも加わっていただこうと思っていますから、この研究はツインで動いていくわけです。

今回の危機管理のプロジェクトから言えば、三つの方向をさらに新しく目指したいと思っています。まず「一現場型の事故・災害」をも

う一度見直してみたいと思っています。危機管理を考えたときに、私たちがこれまで扱ってきた自然災害というのは、さまざまな現場が同時多発するような事態で、災害対応従事者から見れば、個々の現場でやっていることは今までとあまり変わらないかもしれませんが、それが同時多発したために、どう限られた資源を最適に配分するのか、どこに優先順位をつけていかなければいけないのかという新しい課題が発生してきたのだと思います。しかし、やるべきことは、一つの現場でどのように事故や事件、災害を処理するかという問題ですから、この危機管理の在り方をもう一度原点に置いて考えてみようと思います。公益事業体をターゲットに考えてみようと思い、土岐先生にご相談したら協力して下さることになりました。関西電力、大阪ガス、NTT、JR西日本、私鉄各社にも協力していただけることになって、在阪の公益事業体各社がそれぞれ一現場型の危機にどのように取り組んでいるかを見てみようと思います。

二つ目は、社会全体にとって新しい危機にどう私たちが取り組むかというのが大きな問題で、昨年のSARSに対する社会全体の対応は、非常に面白いケースだと理解して、この部分をやってみたいと思っています。マスコミですら

SEMS：米国カリフォルニア州が採用する災害対応標準システム



図表 9

SARSという言葉が定着するまでに何か月かかかり、各社違う呼び名で呼んでいました。そのマスクミが映し出す防疫服を着た人は、17世紀のヨーロッパでペスト患者に対するときの格好と非常によく似ています。社会は新しい次々と起こる危機にどう取り組むかという課題をずっと持ってきているわけですから、その観点からSARSを例に考えてみたいと思っています。

三つ目は、WTCの問題を考えてみたいと思っています。これまでは別の種類の問題だと思われていましたが、危機という観点から言えば同根として追跡をしていくことに精力を注ぎたいと思っています。

達成目標は、文部科学省で具体的に評価される対象になるわけですが、四つ考えました。

組織運営面、情報処理面、災害対応プログラムという観点から見た危機管理システムの検討、そして人材育成システムの開発です。

組織運営面で言うと、英米ではICSでうまくいっています。ICSは、危機対応において取られるいろいろな種類の活動を五つの機能と捉えて、単に組織の現有メンバーだけではなく、それを越えた人的資源の動員も含めて最大の災害対応の効果を持てるような組織運営方法であると考えていいかもしれません。それが世界標準であったら、どうすれば日本に導入できるのか。インシデント・コマンドという言葉は英語でも強い響きがあるのかもしれませんが。感覚的に、一人バスの人がいて全部を決めるようなイメージですが、そうではなく、危機に際して必要な組織が持つ機能を見つけ出して、その機能をどう今いる人たちで分かち持つかというものなので、決して一人のバスを作るといったものではないのです。しかし、私たちの社会が持っているある種のそういった独裁者に対する抵抗があります。それをなくすために、「ICSはどんな組織でも使えるのだ」ということを実証する試みをしているアナマリー・ジョーンズさんに昨年来日いただいて、東京と神戸で何回か連続の講演会をやらせていただきました。

ICSをもう一度ご説明します。いざ危機が発生したら、そのときにやらなければいけない機能、あるいは満たさなければいけない機能というのは、図表9に挙げている七つだということです。特に下の四つと、指揮担当で、五つが基本機能と言っています。

実働班(オペレーション)というのは、問題に働きかけて問題を解決するグループです。

「作戦班」は、被害をまとめたり、状況分析

をしたり、先に何をすべきかという作戦を立てたり、そういう専門家が要るだろうというのが二つ目です。

プランができたら実際にものを動かさなければいけないわけですが、そのためには「調達」という行為がありますから、物・人・情報のメディア(通信系統)を確保するというのも別の仕事としてあります。

これらは組織として公式にやっていることですから、それを記録する必要がありますし、ほかの関連組織に対して見積書、請求書、領収書を作ることも要りますから、「財務」関係の処理も要ります。

こういう四つのどこかが抜けたら危機対応としては不完全だというのがICSの基本の考え方です。

それぞれの機能を果たしてもらうためには、全体をまとめてコーディネートして、それを方向づける役割の「指揮担当」が要ります。例えば目の前で天ぷら油火災が起こったとして、その場に自分しかいなかったらこの五つ機能を全て自分でやらなければいけないわけです。それが大規模になり、組織で対応するなら、いろいろな人に分かち持ってもらう。それがICSだというわけです。

ただし、指揮の中にはもう二つ重要な機能があります。一つは、「安全・衛生担当」で、かかわっている人たち全体の安全あるいは健康を守る仕事があります。みんな火事場に行くと頑張ってしまう傾向があり、つい危険を冒す危険性もあるのですから、そこを止める役割の人がいなければいけません。ですから、かなり権限の強い人がこういう役をしていなければいけないという話になります。そして自分の組織だけで完結するわけではなく、世間との対応がありますから、「渉外・情報担当」という役割も独立に持たなければいけません。

どんな種類の危機でも、どんなレベルの組織でも使えるというのは、カリフォルニア州が考えだしたやり方で、この通りにやらなかったら補助金はないという飴と鞭を使いながら、いろいろな危機にこのSEMSというやり方で臨んできています。そこでは危機についての共通の認識や言葉遣いができたり、あるいは同じような訓練ができるということで、動員は前よりもはるかによくなっているという実績があり、これを全米の仕組みとしてFEMAが取り上げて展開している段階にあります。

私がこのプロジェクトを始めるに当たって、デビット・マメンさんや、当研究所の客員教授であるケン・トッピングさんに、「ICSとい

うのはエマージェンシー・フェーズでしか使えないのか。その後の長い復興過程でも有効でなければ日本では使えない」ということで議論をしていました。

お二人の反応をみて、ICSというのとはもっと広い意味でプロジェクト・マネジメント技術が非常に特殊な例だと捉えたらいいのだと思うようになりました。災害や危機が発生した後の対応は、定常業務ではありませんし、出発点と終点がありますから、これはプロジェクトです。プロジェクトとすれば、プロジェクト・マネジメントは大変重要なコンセプトであり、技術でもあります。今日はプロジェクト・マネジメントの枠組みに乗りながら話そうとしているのですが、アメリカを中心に欧米で日常的に使われるようなものです。日本、特にアカデミアの世界ではあまり使ってこなかった技術や考え方だと思います。

ICSは災害発生直後の時期に限定的に使われるマネジメント・システムですから、プロジェクト・マネジメントの要素のほとんどを持っているけれども、全部を持っていないということになります。よってICSというのはプロジェクト・マネジメントの非常に簡略化されたものと理解するようになりました。それが本当にそうなのかをこれから2年間で調べていきたいと思っています。

情報処理面については、危機が起こる前、直後、復旧・復興といった段階の中で情報共有をすることです。それは単に防災関係機関だけではなく、市民も含めていわゆるステークホルダーと言われている人たちの間での情報処理が大変重要だと思います。それをどう効率よくするかが非常に重要になるわけですが、カリフォルニアが作ったOASISというシステムがさらに進化して、FEMAやNOAAはICSを制御する帳票類として一般化ができています。これをきちんと使って、解析してみたいと思っています。特に消防庁は災害の被害情報の収集に当たる責務をお持ちですから、消防庁にもメンバーに入らせていただきながら研究会を進めていきたいと思っています。

WTCでも、昨年のカリフォルニアの山林火災でもそうですが、GISは災害の直後から非常に役に立つことが証明されました。それと今の二つを連動させてICSフォームズ(ICS forms)と災害対応のGISをどうリンクすればいいのかを考えてみたいと思っています。これはまだアメリカでも考えていないので、こういうものを作って日本である程度使ってもらえるようになったらと思っています。

さらに災害時にGISをうまく使えるようになるためには、日ごろからそういう組織がGISを使っていなければいけない。GISは部局ごとに入れていて、全部ばらばらというのが現状です。しかし組織を単位に統合していく試みである「エンタープライズGIS」を作っていかなければいけない。そこで当面はICSフォームズとコンパクトGISの有機的なリンクを持つシステム作りを考えたいと思っています。

昨年12月、宇治小学校に男が侵入して小学生2人を傷つけた事件がありました。このような事件に対して私たちが持っているリソースを結集できるような仕掛けがGISで作れたらと思います。防災研究所の浦川君と、ワオネットの塩田さんと二人で「うじ安心・安全マップ」というものを作ってもらいました。

これは宇治市の地図上に、どこで殴られた、追いかけられた、怖いめに遭った、という情報が入力されており、それをインターネットを通して見てもらおうというシステムです。

役所から「特定の個人や団体を誹謗中傷することになっては困る」と言われましたので、きちんと氏素性を登録した人しか記入できないことにしました。またこちらでも精査して先週から公表しています。マスコミにリリースしたおかげもあって、アクセスは非常に高いのですが、情報提供が非常に少ないという、日本の市民参画のレベルの低さを証明するような結果になっていますが、これから徐々によくなっていくだろうと思います。

そういったGISのパワーと、整備されているFEMAのフォーマットを重ね合わせて、使えるシステムを作りたいと思っています。

災害対応プログラムから見た危機管理システムの検討ですが、危機に巻き込まれた被災者に対して、災害対応従事者、周囲の人たち、あるいはそれを取り巻く遠いところの人たちがどのように被災者と接していったらいいのかを合理的に体系化したいと思っています。

ただこの問題は、私たちが是と雖も、社会的な合意の上でしか成立しないものです。合意の在り方は往々にして社会ごとに違ったりしますので、比較を通しながらこの被災者支援原則を言語化していきたいと思っています。そのメインの材料をWTCの復興過程を追跡することで、阪神・淡路大震災と比較しながら体系化していければと思っています。

私たちは阪神・淡路大震災を9年間追跡してきましたが、その中でいろいろなことを見つけたと思っています。それらを試金石に使いなが

らニューヨークと対話をし、ニューヨークがまた新しいものをくれて、私たちの今の思いがまた修正される。このプロセスを2年間続けたいと思っています。

私たちが認識している復興とはこんなものだというのを若干ご紹介したいと思います。

まず、復興カレンダーというものを考えてみました。「当分不自由な暮らしが続くと覚悟した」「被害の全体像がつかめた」「もう安全だと思った」「すまいの始末がついた」「仕事/学校が平常に戻った」「自分が被災者だと意識しなくなった」というようなことは、被災者のお話を聞いている中で重要なターニングポイントとして挙がった事柄でした。それが一体いつごろ皆さんの身に起こったのかを昨年調査をしました。

その結果、半数以上の人々が当日中に被害の全貌がどうにかつかめて、当分不自由な暮らしが続くと覚悟しました。それから約1か月半経って、半数以上の人々はもう安全だと思いましたが、家のことも仕事や学校のことも平常に戻ったと感じるようになりました。半数がもう被災者だと意識しなくなったのは約1万時間後で、ちょうど1年ぐらい経ったところでした。

半数は1年の間である意味でこの震災を脱していますが、「被災者だと意識しなくなる」のは、やはり自分の家がどのぐらい被害に遭ったかによって全然違います。無被害の人なら、一か月ぐらいで震災は過去のことになります。ライフラインが戻れば終わりなのかもしれません。しかし、全壊した人は依然として3割はまだ被災者だと思っています。

震災から5年後に神戸市と兵庫県が復興検

証をしました。そのときに私たちは、「生活再建」を新しく震災復興の概念として取り上げるようになりましたが、その意味があまりよく分かりませんでした。自分たちに分からないことは被災者自身に聞こうということで、生活復興とは何か、生活再建とは何かを考えていただきました。

その結果、図表16のように、この5年間に避難所に行き、仮設住宅に行き、そして災害公営住宅に移り、自分たちの人間関係をずたずたにされてきたような人たちから見ると、「つながり」の回復は非常に重要な要素だということが分かりました。あとは町全体が元に戻ることに、次の災害への備えをすること、心と体の健康を取り戻すこと、暮らしむきが安定すること、行政とうまく付き合えること、これらができるようになったら、自分たちは災害から復旧した、生活も元に戻ったと言えるということが分かってきました。

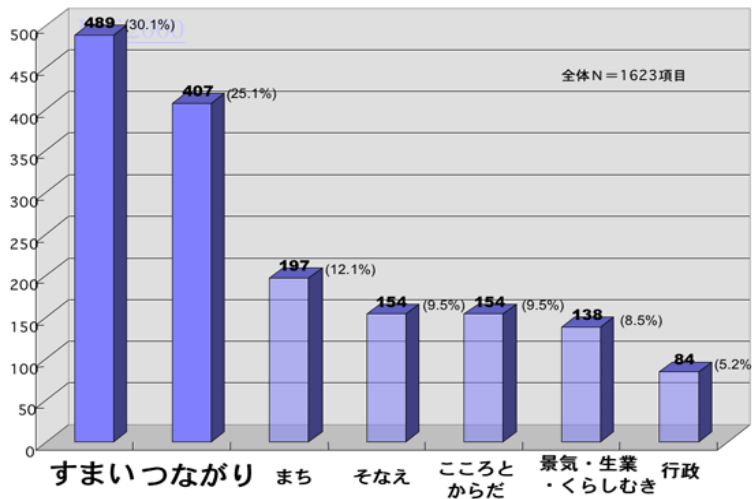
復興計画という面から見ると、これは3層構造であると思うようになりました。社会基盤を元に戻すこと、これが全ての基本になっており、その上で住宅の再建や都市の計画的な再建が行われます。またその一方で地域経済全体の活性化と、中でも体力の弱い中小企業対策も行われ、これらによって住まいと仕事が確保でき、最終的には被災者の生活再建になるという仕組みです。

阪神・淡路大震災では、社会基盤が2年で復旧しました。世界最速だと思います。住宅再建も5年で終わりました。今、都市計画もほぼ終わりかけていて、9年で終焉を迎えています。ただ、経済についてはあまりきちんと考えてこ

なかつたと思いますし、もしかしたらアドバイザーに配慮が足りなかつたのかもしれませんが、うまくいかないまま残っています。ですから結果として生活再建ができていないという人がたくさんいるのかもしれません。

私は現在、東京都に避難している三宅村の人たちの復興計画を作る委員会の委員長を引き受けています。ここで私に回ってきた素案をみると、社

神戸市民が考える復興の構成要素



図表 16

会基盤の復旧計画しか書いてありませんでした。これではいけないと思い、村の人たちと1年かけて大議論をしてきました。

復興のために最も重要なのは、地元経済をどう活性化するか、三宅村をどうやって食っていける島にするかということだと思います。村の人たちは、観光でやっていきたいと言います。2泊3日で8万人が来る島ですが、もし3泊4日で年間12万人が来る島になったら、落ちるお金が倍以上になるのです。12万という数字には意味があります。12万人の利用者がないと空港はジェット化されないのです。これはあの村の悲願ですから、3泊4日で来る12万人の客を呼ぼうとみんなで頑張って復興計画を作りました。それを支える道具が都市再建であり公共基盤の再建で、その上がりで被災者の生活再建ができると思いました。

私たちが三宅村の議論をした最初の3分の1は、被災者からの「生活が困窮している」、「直接的な経済支援を村はするべきだ」という議論をはねのけることにほとんどのエネルギーを使わなければいけません。金がないのにどうして金を配れるのかというのが一番単純な論理なのですが、なかなか被災者には理解されませんでした。しかし、この仕組みを持たない限り復興はないと思っています。

経済復興を重視して考えていくと、3つのパターンがあります。ある種の産業、特に都市再建にかかわる分野は一時期大変なブームがやってきました。ただし、今は反動で非常に冷え込んでいます。こういう成熟した市場の中で建設ということを考えていったら、年間需要はある程度予測できます。その10年分ぐらいが一挙に降ってきたわけで、それを3年でやってしまったら、残り7年は需要がないということになります。最初に需要ブームが来たときに、ローカルにお金が落ちたかということ、落ちていません。東京に本社があるところがお金を全部持って行ってしまい、気がついたら被災地には金が落ちていなかったというのが現実です。だったらニューヨークはその轍を踏むなど、ゆっくり復興しようというのが話の裏にあります。

また、地域内で商売をしている人はやはり戻っています。戻っていないと言われる方は多いですが、データを見ると意外と戻っています。ですから、もっと前向きに考えなければいけないと思います。

競合他社を持つ業種は、残念ながら前には戻れていません。その典型が神戸港ですが、これは戻れないと見切りをつけなければいけない時期なのかもしれません。ただ、神戸が手を抜

いてきたからだと誤解してはいけません。今まで日本を襲ったいろいろな災害がありますが、それらの経済的な再建は、日本が右肩上がりに伸びていく中で、傷口がよそから肉が盛り上がって来て徐々に小さくなっていくように被災地が再建されてきたのです。ところが神戸の災害というのは、日本が落ち目になり始めて起こった最初の災害ですから、村山内閣から橋本内閣にかけてみんなの努力で一回盛り返していますが、そのあと97年からアクセルとブレーキの踏み違いがあって、もう一回落ちてしまったために傷が癒えていないのです。経済の問題というのは決して地元の中で閉じているわけではありませんから、社会全体の中で考えていかなければいけないのです。

神戸からいただいたさまざまな思いや発見、今度はニューヨークで試してみよう、そこでこの全体にかかわるようなプログラムを作れるかを考えています。

人材育成システムについては、昨年5月、中央防災会議に人材育成専門調査委員会ができ、そういうものを作らなければいけないという提言が出ました。人材育成のためのカリキュラム、標準的な教材を作るべきだと思います。

これは個人の努力だけではできませんので、地域安全学会にお願いをして人材育成の特別委員会を作ってもらいました。委員長は横浜国立大学の佐土原先生で、学会副会長直轄の特別委員会としてやっていただいています。

目的は、危機管理の担当者になるような人をしてできるだけ短時間で効果的に教育訓練をするシステム構築です。ここでやはりICSを基本的に置きたいと思っています。私は次のような諮問をしました。「公認インストラクター制度」「標準資格認定試験制度」「資格認定員制度」「教育プログラム開発委員会制度」を作れるか、カリキュラムができるか、研修プログラムができるか、標準的な研修教材が作れるか。これらを2年間でご答申いただくつもりです。

アメリカのシステムを使わせてもらえば、入門はICSの100番台の科目です。少し専門が進むと200番台、演習は300番台と、数字の体系があります。危機管理について教えるべき内容を体系化したいと思っています。いろいろな機関、機会で、この幾つかを提供していただければ、受講者は「これは履修済み」と確認しながら能力を高められます。それによってさらにいろいろなところで提供される教育機会とも有機的に結びついていけるのではないかと期待しています。

(文責 青野)

公開シンポジウム パネルディスカッション
日本社会に適した危機管理とは何か

コーディネーター

林 春男 氏（京都大学防災研究所巨大災害研究センター教授）

パネリスト

務台 俊介 氏（総務省消防庁防災課長）

野田 隆 氏（奈良女子大学大学院人間文化研究科助教授）

立木 茂雄 氏（同志社大学文学部教授）

デイビッド マメン 氏（ニューヨーク大学行政研究所所長）



林 春男 氏

林 引き続き、立木先生、野田先生、それにユーザーサイドを代表して務台さん、そしてWTCを重要視していますので、デイビッド・マメンさんにも入っていただいてパネルディスカッションを始めたいと思います。

最初の1時間は4人のかたにそれぞれ思うところを述べていただこうと思います。まず、危機管理全体を預かっている非常に重要な立場にある務台さんに、日頃思っていることをお話しいただければと思います。

危機管理の現場を預かる立場から

務台 こういう場に呼んでいただいて非常に光栄です。林先生のお話を伺ってしまして、日本の危機管理システムが一元化されていないということにメインのテーマがあって、それをきちんとするための問題意識があるということでしたので、そこからお話をさせていただきたいと思います。

内閣官房は阪神大震災のあと官邸における危機管理体制をさらに強化するという一方で、危機管理室というのを作りました。従来は警察と防衛庁のかたが中心になって官邸の安全保障体制を支えるという組織があったのですが、自然災害を含めた一次対応を官邸で即座にやるというような機能がなかったのが、平成7年以降、内閣危機管理監という高いポストを置きまして、そこで仕事をしてきているわけです。

あらゆる危機に備えようという観点で対応を考えるということです。自然災害は、地震、風水害などがあるわけですが、半数ぐらいが先ほどから出ている災害対策基本法が基本スキームになっています。

一方で、災害対策基本法がカバーしていない分野があります。例えば武力攻撃による災害は除かれているわけで、今、武力攻撃があったときにどういう対応をするかという国民保護法

制の議論がされておりまして、来月ないしは3月初旬の通常国会に法案が出されるということになります。WTCに象徴される大規模大量殺りく事件のようなものも含めて一元的な対応をどのように考えていくかというのは、まさに政府の中でも今後議論されていく課題です。

ちなみに消防庁の防災課も、内閣官房の参事官というもう一つの職責をいただいており、安全保障会議の事務局に課長メンバーとして参画できるようになっています。

現時点で消防庁は、政府全体の中では自治体のファースト・レスポンドラーとしての立場をできるだけ強くしたいということで仕事をさせていただいています。内閣府にも防災担当の統括官がありますが、ここは国家としてどう災害対策に当たるかという議論をしています。今の日本の体制というのは、内閣官房があり、内閣府、それから各省庁があり、特に初動になりますと、自治体との関係の深い消防庁ができるだけ早く情報を集めて送るという三元体制になっているということでしょうか。勿論そのほかに防衛庁、警察庁、国土交通省などもありますので、政府全体を一元化しなければいけないという議論に結びつくわけですが、このところをどう考えていくかというのが大きな課題ではないかと思っています。

では、国との関係の中で、自治体の立場をどのように強化していくかということをお話ししたいと思います。

阪神大震災前までは自然災害でたくさんの人が死ぬというのは40~50年なかったので、日本は非常に安心で、防災体制もそこそこやっていたと理解していたわけです。

しかし、外からの視点ということで、ミュンヘン再保険会社という世界最大の再保険会社が日本の置かれた災害危険度を発表しています。世界の50のメガロポリスの中で、1番り



務台 俊介 氏

野田 隆 氏

立木 茂雄 氏

デイビッド マメン 氏

スクインデックスが高いのは東京圏だと言われていて、リスクポイントは710ポイントです。2番がサンフランシスコで167、3番目がロスの100、近畿圏は92で世界4位の危ないところということです。

これは一つの会社が作った資料ですので、決して周囲からアプルーブされているものではないのですが、少なくとも再保険会社が見て、日本の大都市で事業を行う会社が地震保険をかけた場合の再保険料算定の基礎にしているということで、我々が考えている以上に外からは厳しい目で見られているという証拠ではないかと思います。

最近、こういう資料を見て経団連も重い腰を上げて、企業としての防災対策をきちんとしなければいけない、政府としてもさらに強い危機管理体制を作ってもらわなければいけないということで少しずつ動き出しています。ただ、経団連全体として防災対策が非常に高いプライオリティにあるかということ、必ずしもそうではないようです。

これはだれの責任ということはなかなか言えないのですが、行政の責任はもとより重く、経済界の責任も学会の責任も重いと思います。やはりアカデミックな成果をきちんと行政なり経済団体に伝えて、そのリスクを軽減するような方策をきちんと取ってきたのかどうか、そこら辺が議論になっていると思います。

東南海・南海という大きな災害が想定され、地震が起きただけで何十兆円という損失になります。対象地域も合わせると5000万人ということで、日本の人口の半分近くがカバーされるような巨大災害が今後見込まれる中で、お金がないからといって対策を講じないわけにはいかないということです。

災害対応の議論になりますと、国の役割は勿論大きいわけですが、災害対策基本法を見ますと、市町村長の権限が非常に大きくなっていま

す。避難勧告をする権限も責任もある。一方で従事命令、被災者以外の住民のかたに対してペナルティをもって従事をしてくれというような権限もあるということで、非常に大きな権限がある。それをきちんと果たしてもらおうような実態になっているかどうかということが現在問題になっています。

十勝沖地震が去年9月にありました。このときに津波警報が出されたにもかかわらず、すべての団体が避難勧告をしたわけではありませんでした。自主避難にとどめたり、避難勧告すら出さなかったりということがあります。さらに問題なのは、津波警報が出るのを待って避難勧告をしたということで、権限に応じた責任が適切に果たされていないという実態が期せずして明らかになった。

水俣の土砂災害のときも同じです。大雨洪水警報が1時55分の時点で出たわけですが、実際に土石流が4時台に発生したわけですが、避難勧告が出たのは5時を過ぎていた。この間に19名のかたが亡くなっているということで、このときの水俣市の対応についてもいろいろな議論が出てきたわけですが、その後、水俣市では体制を若干改めて、当時は専任の防災担当者が設けられていなかったのですが、今は1名設置したということです。しかし、いまだに24時間体制になっておらず、夜は守衛さんをお願いしている。避難の勧告などは職員が出勤してから出すという体制になっており、この辺の課題がまだ残されています。これが人口3万人の市の防災体制の現状です。

一方で県の体制はどうかということ、この5年間で相当充実はしてきております。兵庫県が一番きちんとしておりまして、阪神大震災の経験を踏まえて、もともと係長レベルでやっていた防災の専任を部長以上のポストにしたということで、4段階アップです。部長級では16件と増えています。しかし、これがまだばらばら

な体制だということで、考え方は少し違いますが、ICSを支えるような体制は都道府県のレベルでもまだまだというのが現状です。

予算の話もあります。防災関係の予算の位置づけが低いという現状になっています。

人口8万人以上の市に「防災担当の専任の幹部を置いているか」と聞いたところ、半分以上は置いていないということです。「市長さんに防災の仕組みなどをレクチャしているか」と聞いたところ、15%は全くしていない。年に1回する、あるいは選挙で選ばれたときに最初にやるという程度です。市長さんの意識は必ずしも高くないという実態もあります。

防災計画の見直しも、人口規模の少ないところはまだ4割も阪神以降防災計画を見直していないという状況も見取れます。

我々としても防災については、政治的なランクの上のほうでの位置づけがなされにくいということをまざまざと感じたものですから、若干のショック療法が必要ではないかということで、防災についての通信簿のようなものを作ってもらいたいということを今始めております。全国の自治体が防災力を数値化するという試みです。例えばリスク評価についてどのぐらいの仕事をしているか、体制についてはどのレベルにあるか、住民との情報共有についてはどのレベルにあるか、このようなものを数値化したいということです。

先ほど林先生からお話がありましたように、とにかく勉強しなければいけないということです。問題意識を持つためには教育訓練が必要です。特に責任の重い人、権限のある人にはそれなりの勉強もしてもらわなければいけない。人と防災未来センターなどで体系的なものがやっと始まったという状況です。

我々はツールとしてより使いやすいものがないかということで、防災のeラーニング、電子防災学校をこの2月から始める準備をしています。インターネット上で1科目15分ぐらいの緊張感が続く程度のもので始めたいということです。これを数十時間すると一応の基礎知識がつくというもので、初心者向けからかなり深いもの、例えば林先生や河田先生のようなかたにも、より深く学ぶというコースを担当していただいて、2月下旬から林講座というようなものも出てくるということです。

長期的にいろいろな人、地方公務員向け、子ども向けなどをやっていきたい。その中にICSとはどんな仕組みかということを書き込めたらと。場合によっては外国の取り組みはどんなものがあるか、こういうところをeカレッジ

ということでやっていくと、それなりに深く、かつ入り込みやすいということになるのではないかと。

このような取り組みを通じて自治体の防災力を強めたいと思っています。自治体が強くなると、その自治体の先駆的な取り組みが中央政府のほうにフィードバックしてくると思います。その間をつなぐ学会の役割、研究者の役割、今日ここにいらっしゃる皆様がたの役割が非常に大きいと思っておりますので、今後ともよろしくお願ひしたいと思います。

林 ありがとうございます。

次に野田先生、よろしくお願ひします。

組織の立場から

野田 今日は二つのお話をしたいと思ひます。一つは、「いかなる危機に対しても」ICSの可能性があるという話、もう一つは、日本の社会風土を組織の立場から見たときに、このICSというのは行けるのだろうかという話をしたいと思ひています。

先ほど林先生からご紹介がありました3年間の計画の中で、私はICSという制度が日本の社会、組織側にそれを受け入れる素地があるのかどうかを確認する調査をしている最中です。もし受け入れ素地がなければ、日本版FEMAのように、現在ある組織とは別の組織を外側に作ることを考えていくことも選択肢にしなければいけなくなってくるわけです。

さて、組織にとっての危機は、(1)組織の内部に生じた危機的事態と、(2)外部に生じた危機的事態に分ける必要があります。「いかなる危機に対しても」というときの危機は、外力が危機の発生原因になっているタイプです。ところが危機の中には(1)のタイプ、例えば雪印の問題、あるいはハンセン病の隔離制度問題のように、組織内部に慢性的に構造化されていって、よくないということに気づけない状態、こういうものをICSでどうこうするというのは多分できないとお考えください。今日は(2)の対応をお話したいと思ひます。

どのような組織でも、「活動領域」と「任務」と「資源」と「具体的活動」という四つの要素を調達していく、その順番で組織というものが成り立っているということが知られております。

一番フォーマルな活動というのは、最初に法律や制度によって正当化された「わが組織」の活動領域があり、その活動領域の中でわが組織の任務はこれである、その任務をやるためにはどのような資源が必要なのかということをも

らかにして、具体的にどの人たちにその仕事をしてもらおうかという活動のアサインメントをする。この順番で調達していくプロセスが最も公式的な組織活動なわけです。

逆に群衆行動、例えば災害時では探索救助期において、がれきの中にいる人を助け出すというのは、まず「活動」が始まってしまいます。一人では助けられないから、そこを歩いている人に集まってくれということで「資源」が集まってくる。人が助かったというその成功経験が次の人を助けようという次の「任務」を探す。それがうまくいくと、ついにこの人たちは探索救助のある種の「活動領域(ドメイン)」を獲得してしまうようなパターンでも、組織化ということを私たちは考えております。

さて、広域災害を念頭に置いて、応援組織と受援組織というのはどういう位置にあるのかということについてですが、応援というのは、初期的にはドメインと任務が配分されていなくて、インシデント・コマンダーが応援組織に「あなたのところはここに行ってください」というようなことをやってからようやく活動ができる人たちです。他方、防災計画あるいは災害対応計画上は自分たちがやることになっていたのですが、被害があまりにも大きすぎてそれができないというような場合が受援組織側になるわけです。そうしますと、受援組織側が持っているICSは大変動きが低下してしまいます。そのことをとりあえず念頭に置いておいてください。

ICSは先ほど林先生から詳しくご紹介いただきましたので、ここではお話しませんが、結局ICSの考え方というのは、組織過程の本質的な4要素をきちんと拾っているのです。この組織過程の4要素は、どんな組織でも集合行動にも当てはまるので、それは自衛隊であろうと、警察であろうと、地方自治体であろうと、この考え方を採用すること自体は理論的には可能です。

アンケートの回収が遅れていまして、とりあえず来た最初の50票を手集計したのですが、このICS的な編成を地方自治体の災害担当の人たちがどう思うかをざっと見て、「考え方自体のなじみがなく導入が困難である」という人たちが50%です。ただ、「考え方は受け入れられるが、財政的な支援が必要である」「組織体法の改正があればいけるだろう」という人たちが3割ぐらいいるといことで、ICS的考え方に対して極端に拒否反応を持っているわけではないということが分かります。

また、探索救助期だけに絞って、このICS

的な考え方は行けるかと聞いてみますと、実働部隊(自衛隊、警察、消防など)と地方自治体、どちらも半数以上は探索救助期なら行けるだろうと答えています。つまり探索救助というのは人命優先ですから、そういう時期であればうまくいくという見通しが現場の人たちの感覚のような気がします。

次に、日本の社会風土に適したという話です。組織の立場から申し上げますと、「忠誠心(ロイヤリティ)」と「連帯感(ソリダリティ)」が日本の組織文化の特徴と言えます。失敗を許さないという風土です。これが危機管理を考えると実は大変問題が起きます。それから縦割りであるということはよく知られていることです。失敗を許しませんから、臨機応変の対応が大変苦手です。その裏返しで、危機管理というと必ずマニュアルという話が出てくるわけです。マニュアル化してしまうと、だれでも対応ができるように見えていいのですが、他方マニュアルにさえ沿ってやっておけば「私」の責任は免れる、マニュアルから外れるような臨機応変の対応をするとあとでどんな目に遭うか分からない、そういう組織風土を持っているというのが我が国の特徴です。

これを長期的に直していこう、組織文化自体を変えていこうというのでしたら勿論いいのですが、先ほど林先生は「組織を越えた人的資源の動員を可能にする」と言いましたが、このように忠誠心と連帯感でできていて帰属意識が非常に高い組織のメンバーが組織を越えた状態、簡単に言いますと、「消防がないのだったら警察が代わりに火を消す」ということが現状ではやはり難しいということが日本の社会風土ということを考えるとはっきりしてくるわけです。

その組織風土を変えないで作っていくのであれば、やはり実働部隊の場合は組織の単位をそのまま残す必要があります。現状では、幾つかの都道府県の危機管理監は、例えば警察OB、自衛隊OBで、「他組織の実情をよく知っている人を充てる」方式でやっています。もう一つ「各組織から担当人員を出してもらって合議体にしていく」というのは、現在生ずるような合同対策本部体制があります。

地方自治体の場合は、務台さんのご紹介にありましたように、都道府県レベルでも市のレベルでも「危機管理監 危機対策課」ユニットというのを作っている最中です。これもそれぞれのパターンがありまして、知事部局・市長部局か、外に置くのかということと、総務部の中にあるのか外なのか、危機管理監が総務部長

より上のポジションなのか下のポジションなのか、各自治体ばらばらというのが今の状態です。

その理由は、それぞれの県知事の考え方、あるいは原子力発電所が設置されているというような県独自の危険要因に関する条件の違い、そういったものも反映されているようなのですが、やはり兵庫県型がいちばんICSに近い考え方ですし、またそれが機能していくだろうと私は思っております。実際、前の兵庫県知事だった貝原さんは広域防災機構というのを近畿ブロックの県知事会で97年に出しておりましたが、そのときの考え方もかなり危機管理監型の考え方だったと思います。

実際に組織の立場から危機管理の汎用性、つまりどのような危機にも対応しようと思えば、人とお金を十分配置すれば組織の構造自体を変えなくても結構やれるという現場のかたの意見もありました。多分そういう側面はたくさんあるだろうと思います。例えば、消防では緊急消防援助隊というのがありますし、警察でも広域緊急援助隊(広域緊急援助隊)と呼ばれている組織が、いくつか設置されるようになってきました。防衛庁は地方防衛局、各地方連絡部を改組して、災害援助中隊みたいなものも置いていくことを考えたら、資源はどんどん増えていきますから、それなりの対応はできていくかもしれません。

しかし、お金と人以外の問題として考えてみますと、まず汎用的な対応を、現状の組織の単位をそのままにして、つまり警察は警察、消防は消防という形で動いてもらうことにしてやるならば、組織連関的なものを考える。つまり協力関係をいかにスムーズにするかというところで、それはちょうどICSにおけるコマンドーの人たちのトレーニングによってできるだろうと思うのですが、そこをどうするのかというところがポイントになってきます。

その組織連関というのは、危機の内容と時間的進行と被害の程度で、どんどんシステムが切り替わっていくところが問題になります。そのシステムの切り替わりの接続ポイントをうまくつなげるようにすれば、比較的大規模な組織の構造変動を引き起こさずにICS的な考え方が導入できるのではないかと考えています。

実はICSというのは、機能別分業です。機能別分業の欠点というのは、一つ一つの機能のどれが欠けてもある一つのオペレーションはできないのです。計画なしにオペレーションはできませんし、コマンドーなしに始めたオペレーションはただの烏合の衆です。そういうわけ

で、どの部分も欠けないようにしなければいけない。それがシステムの切り替わり時点で欠ける危険性が出てくるので、そこをフォローしたいということです。

システム切り替わりの例というのは、初動期においては、計画要員に欠員が出て、代わりの人が来てとなくなってしまつと、ICSというのは動きづらくなります。そのように考えますと、人材育成が非常に重要な問題になってくるわけです。

どんどん被害が拡大していつ、増員を続けていくうちに、「あなたはそのセクターをコマンドしてください。インシデント・コマンドーはもっと後ろに、あなたを指示する人が出てきます」というように切り替わっていきます。消防はこれをうまくやるようですが、ほかの組織ではこれからの課題だと思っています。

現状では、まず資源総量が多い場合と少ない場合の二つのパターンで考えてみます。これは災害に対応する組織の数とを考えてください。十分災害に対応可能な組織が災害フィールドの中にある場合には、同じエリアの中で、例えば警察は警察のインシデント・コマンド体系、消防は消防のインシデント・コマンド体系と組織ごとに作られ、それを情報将校の人とつないでいけば、ほとんど日本に違和感なく導入できるというのがこの資源総量が多い場合です。

ところが資源総量が少なくなりますと、一つのエリアに一つの組織を充てるしかできなくなります。例えば、ここは消防が先に入っているから、火を消すだけではなくてほかのこともやってくださいというようにならざるを得なくなってきたときにどうするか。そのときにICSが必須になってくるわけです。

現状の日本の組織風土という状態からはまだ大変抵抗感がある考え方なのですが、東南海・南海といったことも考えていきますと、自分のドメイン、任務を越えた業務を円滑に行えるような体制をやっていかなければいけないと思います。

林 ありがとうございます。

それでは、立木先生、お願いします。

対応施策の立場から

立木 これまでの話で、危機管理というのは行政だけがするような印象がありますが、私は、危機管理を考えると、行政だけが主たる行為者であるという考え方では、「これからの日本の社会に適した」という言葉にそぐわないのではないかと、そんな視点から話を組み立ててみました。

ポイントは「日本社会に適した」ということですが、今の社会をイメージしたうえで危機管理はどうあるべきかということ、我々は防災サイクルというような四つの視点から考えようとしてきております

具体的にはまず被害を起こさないようにする「被害抑止」の視点です。従来の公共事業型の被害抑止事業はこれから難しくなってくる。その文脈で考えたら、公共物のすべてが公共あるいは行政のものなのかというと、必ずしもそうではない。公用のものもありますが、共用のものがあり、私用のものがある。この中で共用という部分について一体だれが責任を持つのか、運用管理についてお金も出し、汗もかくのか、そういったことを考えてやらないといけないのではないかと思います。

二つ目は「被害軽減」です。私たちの社会が恐らく従来の官・民という二分類の構造から、公・共・私という三つのそれぞれある程度自立した領域から成り立つ社会に変わっていくだろう。その中でとりわけ共(市民社会)の部分が非常に重要になってくる。この市民社会の部分をどう施策の中に位置づけるかということが大切になってくるだろう。

三つ目は「緊急対応」の部分です。ここは基本的には、どのような外力に対しても一元的に危機が管理できる体制を作る必要がある。社会のさまざまなアクター、公・共・私それぞれの行為者がそれぞれにICSを持って、それが串刺しにされた形で危機に対応するようなものが求められるのではないかと思います。

最後に「復興」について、私たちは9年間という阪神淡路の体験があります。その中で生まれた言葉があります。復興というのは自助・共助・公助の三つの組み合わせで成り立つということです。中でも「共」という部分が非常に大事であるということです。

すべてに共通しますのは、我が国の社会に適した危機管理を考えるときに、「共」の領域を考えなければいけないというお話をしたいと思います。

まず被害抑止について。従来、日本の防災というのは公共物によって災害抵抗力を高めるという手法が主流でした。しかし、大変な財政赤字を抱えて、従来型の防災の公共事業は難しくなる。戦前までならば地域のかたがたが自分たちでお金を出し合ったり、あるいは汗をかきながら作ったりした「共用」のものを官が代わって対応してきたという流れがこの50年ほど続いてきた。今の財政状況の中で、「共用」の部分を公が面倒を見るということがかなわな

くなってきたときに、「共用」の部分を地域あるいは共同体にもう一度戻していくということがこれからの社会のテーマになりますし、そういった中で防災を考えなければいけない。

例えば被害抑止で、共の部分はどれぐらいの力を持っているのかというデータがあります。神戸市の平成14年度の1万人アンケートで、3400~3500名のかたにお答えいただいたのですが、558の各地域で、例えば「近所の道路や公園の清掃を市民が主体とする」という回答が多数派を占めた地域と少数派であった地域の過去10年間の放火件数を見てもみると、「自分たちで地域の公共物については運営や維持管理をして当然だ」とお答えのところほど放火件数が少ないという結果が出ています。

被害抑止を考える、災害に遭いにくいようにするという力を実はこの共の部分を持っている。一元的な危機管理体制の中で、このような部分をきちんと考えていかなければいけないと思います。

福井、岐阜、三重、滋賀の4県共同の研究会では、むしろ共の部分の厚くして、ここで今まで行政が行ってきた公共サービスがかなり担えるという具体的な検討作業を始めています。このような枠組みの中に防災あるいは危機管理というものも組み込んでいかなければいけないと思います。実際に災害時の被害軽減を考えてみたときに、「自主防災組織」「防災福祉コミュニティ」の重要性は繰り返し指摘されています。これらが危機管理体制の中でパートナーになっていけるか、大きなテーマになるのではないかと考えています。

それから緊急時の対応です。ICSというのはコンピューターのオペレーティング・システムのようなものであり、オペレーティング・システム(OS)を共通にしますと、そこでさまざまなアプリケーションが動くことができるというようなイメージです。

国にもICSが立ち上がるし、都道府県でも立ち上がるし、市町村の部分でもある。でも、そこで終わらない。市民社会、例えば地域の自治会、町内会、ボランティア組織というものもICSというOSを共有化するし、もちろん事業者もこの中に含まれる。それぞれの機能を担う人は自分より上のレベルの担当者と串刺しの関係で連携ができる。さまざまな行為者間で相互運用性が確保されるというのがICSの強みであろうと思います。

復興についてもそうです。「自助・共助・公助」という言葉が兵庫県から生まれてきました。やはり共の部分が必要である。もう一つ復興に

ついて考えなければいけないこと、これは新しい知見ですが、「現状に戻す」という考え方、「新たな価値を創造する」という二つの軸がある。復興はどうすべきかを決めるのは、やはり社会あるいは市民なのではないか。

復興についてはこれまでの蓄積があります。「自立」や「連帯」という共の部分の精神に富んだかたほど復興感が高い。市民としてのある種の務めのようなものを果たすという志があればあるほど、復興は進むという結果が出ています。だからそこを一元的な危機管理の体制の中にも組み込まなければいけないということが申し上げたいことです。

昨日のマメンさんのお話の中にも、ニューヨークの場合でも、小さく現状復帰で考える立場と、もっと大きく地域全体でとらえるべきだ、新たな価値の創造を図るべきだといういろいろな考え方が社会の中には存在すると。そういったことを踏まえて、どうやって合意を形成していくのか。そのような異なったものが何らかの形で合意を形成していくということが復興の中では大変大切になるだろうと思います。

神戸の検証の場合、5年目ではある種の現状復帰、住まいが元に戻ることを皆さんは考えていらっしやいました。ところが10年目の検証作業では、「つながり」と「地域の経済の暮らしむき」ということが上位に出てきました。

つまり10年目という到達点が見えてきたときにはどうも価値の創造が復興の中でテーマになる。それが私たちのこの社会の復興のありようだったということです。

林 ありがとうございます。

それでは、最後のパネリストですが、ニューヨーカーの立場からということで、ニューヨーク大学行政科学研究所長のデイビッド・マメンさんからお話をいただきたいと思います。

ニューヨーカーの立場から

マメン 私どもの研究所が林先生の研究に寄与できることは、2001年9月11日のニューヨーク同時多発テロ後の復興過程についてです。実際に阪神・淡路大震災の経験を踏まえて枠組みを作り、それらをもとにニューヨークでの緊急対応や復興について論じられています。

WTCの敷地は16エーカーと非常に狭い範囲です。建物は完全に破壊されました。1,300万平方フィートのオフィススペースを含んでいました。しかし、WTCの敷地だけでなく、ローワーマンハッタン全体のことを考えなければなりません。ローワーマンハッタンはアメリカの金融産業の本元だからです。ここでの衝

撃は、世界経済に大きな影響を与えました。

ここ2年間の復興計画には、紆余曲折がありました。神戸の復興計画が震災後早いうちに決定されたことと対照的に、ニューヨークでは、大変長い時間がかかりました。先月決定されたこともあったわけです。

復興計画の初期の案のひとつは、失われたオフィススペースがすべて再建されるという要求に基づいています。この案は、一般市民や民間企業をはじめとする多くの人から反対されました。そして、復興の定義がより柔軟なやり方で再検討され、代案が提出されました。

ニューヨークには、20,000以上ものNPOがあります。そのうちの約100のNPOが集まって市民連合を結成し、ローワーマンハッタンの未来について強い意見を出そうと集まりました。2002年の夏にも、ローワーマンハッタンの未来について、5,000人も人が集い、一日中議論が交わされました。

復興計画には、ダニエル・リーベスキンの案が採用されることとなりました。「Memorial Foundation」と呼ばれる案で、多くの支持を得ました。彼の案は「リーベスキビジョン」として成文化されるようになりました。この案の実現のためには、これから11年かかると予想されています。

ワールドトレードタワーの所有者であるシルバーステイン氏は復興・再建に対し、政府とは違う考えを持っていたために、彼個人の利益と公益の間には緊張状態が続きました。

「リーベスキビジョン」の中のFreedom Towerの工事は、今年9月のWTCテロ3周年記念日から開始され、2009年の完成を予定しています。

WTCテロがニューヨーク経済に与えた被害額は約1,000億ドル、破壊された建物の損失額、犠牲になった人たちの所得、また地域経済に与えた損失額が含まれています。約200億ドルが連邦政府から供給され、残りは民間から供給されました。

ニューヨークの経済再建の大きな鍵は、小規模企業です。ローワーマンハッタンは金融産業の本元だけではなく、そこには何万もの小規模企業が存在し、テロによって大きな被害を被りました。これらの小規模企業を対象とした経済再建に、最も革新的な対応がされました。政府のプログラムは十分なものでなく、NPOがその対応に非常に重要な役割を果たしました。

FEMAがテロ時にローワーマンハッタン、またはその周囲にいた人々に対し、心と体のケアをこれから20年間無料で提供し、モニタ

ーをすることになりました。電話でのインタビューと定期健康診断からなり、20万人くらいの方がこの計画に参加してくれるだろうと予想されています。

地域の安全懸念について見てみましょう。WTCビルは全部で7つあるのですが、そのうちの7番目のビルの再建がすでに始まっています。このビルは、しぶしぶ戻ってくるテナントをひきつけることができるか、新しい安全革新のショーケースとなることでしょう。

先月、テロの犠牲者を追悼する空間のコンペが開かれ、5,000のアイデアから「Reflecting Absence」が選ばれました。テロの足跡を残すというもので、ツインタワーがあった場所には何も作らず、滝があり、その裏側には犠牲者の名前があり、テロについて考える地下道があり、屋上にはニューヨークとしてはめずらしく、緑の空間が広がっているという案です。

物理的、経済的、社会的再建がともになされた時、WTCは旅行者をひきつける場所となるでしょう。そして、9.11という日に起こったことと、その意味をを考える場所として、また経済再建への貢献をすることになります。

ニューヨークでは、復興計画を迅速に決定し、実行しようとする大きな力が働きました。WTCの敷地の片付けは、人々が予測したより短時間で終わりました。そのあと、復興計画を早く進めようとする政府高官や民間企業と、より慎重なペースで考え、実行していこうと考える市民団体の対立がありました。このような対立は、これからの復興活動すべてにおいて議論されることでしょう。神戸での経験と、ニューヨークでの経験をつきあわせて考えることで、これからの教訓となると思います。

ディスカッション

林 残った時間をディスカッションしたいと思います。

まず務台さんから、現状の本当の問題は権限に応じた責任が実際には果たされていない、人がいない、人をつけてもまだ立場が弱い、予算も少ない、首長はそんなことは聞いたこともないというような、本来の制度が正しく運用されていないということが今の日本の危機管理力を弱めている大きな原因の一つかもしれないというご指摘をいただいたと思います。

野田先生からは、いかなる組織も活動領域、任務、資源、具体的活動という四つのもので定義されるのであって、その四つの要素をきちんとICSも持っているから、逆にいえば、ICSも組織活動の一つなのだと。それだったら日

本の組織でもできるというご意見だと思いません。ただ、あまり何でも使えるというのは欲張りで、災害発生直後のある程度限定的な場面で考えていったほうが安全だというご指摘をいただいたと思います。

次の立木先生は、官ばかりが災害対応をするのではないということで、「官・民」という二項対立型の概念から、「公・共・私」という三つの概念が混じっているようなモデルにまず考え方を変わるとICSが生きる、と言ったと私は理解しました。

マメンさんには、ある程度我々が提起した枠組みをニューヨークで検証してみるという決意をお話しいただいて、あの場所がどのように立ち直っていくかということ縦糸として使いつつ、経済の側面はどうなのか、被災者支援という立場がどのようになるのか、それから地域、環境、あるいはいろいろなものの安全をどのように考え直していくのかを総合的に見ていこうと思っているというお話と、それと同時にペースというのもしっかり見ていきたいというお話をいただきました。

立木さんは、ICSはOSであり、それによっていろいろなレベルの行政、あるいは共の組織が連携するようになるのだというポイントをご指摘いただいたのですが、これについて野田先生はどのように反応されますか。

野田 全面賛成です。私は心の中で30年ぐらい先にはそうなってほしいなと思っています。ただ、現状で「共」という世界を立木先生がおっしゃるようなにできるためには私たち一人一人が市民的な責任も持たなければいけないわけです。林先生が宇治でネットを立ち上げて、アクセス件数はあるけれども入力件数はほとんどないとおっしゃっていましたが、こういう現実が我が国の社会で、市民的な責任や市民的公共性を担って、自主防災会をICSふうに進めれば、確かに上から下までつながるようになる。しかし、現実にはつながりません。つまり国が扱おうとしている情報やコマンドと、末端の自主防災会が扱いたい情報やコマンドは全然違いますから。

ただ、市役所のあそこに連絡すればいいというのは上から下まで全部一緒になるのです。ここは見通しがよくて非常にいいのです。他方、ICSを組めるための条件として市民的な共というものを支える能力が私たちにあるのかという点が今疑問なので、30年先にそうなれたらいいなという話です。

林 務台さん、今の議論を聞いてどうですか。務台 いざというときの仕組みをきちんと上

から下まで作っておいてこそ平時の地方分権が花咲く。標準化、ICSは恐らく何年もかかるでしょうけれども、それこそ非常時の仕組みではないかと。それをしっかりしておけば平時のことはどんどん分権化してもいいということで、今いろいろな所で話をしているのです。

ところが、まだそこが自治体の首長さんを含めてあまり理解されていない。なぜ国が標準化ということで自治体に自主組織権という自治の権限を侵すようなことを言うてくるのかということをおっしゃるかたは多いです。

公の中ですら標準化が行われておりません。例えば防衛庁がある特定の地域を指し示すのに緯度と経度を使っています。消防や警察は住所を使っています。お互いに同じ場所を考えるのに言葉が違うのです。国の中ですらそうですから、ましてや公と民間、あるいは共助の自主防災組織の言葉、オペレーティング・システムは全く違っているというのが現状です。そういうものを少しでも標準化に近づけていくということは絶対に必要だと思いますので、そういう考え方を広めていければと思っています。

もう一つ、今有事法制が議論されていまして、国民保護の仕組みを作らなければいけないという議論が出てきています。国民保護になりますと、警報を伝達して避難を早くするという仕組みは作っておかなければいけません。そのときに組織的な話、システムの標準化が絶対に必要になりますので、そういう仕組みを検討する場を作ろうとしております。

林 ありがとうございます。根源的に残る国の機能は何かというと、昔は国防と税金と外交という三つがありましたが、こんなに災害の多い国ですから、ナショナル・セキュリティと考えて全部を危機管理にしましてもいいのかもしれないし、ホーム・ランド・セキュリティという議論になるのかもしれない。

分権された先に、都道府県があったり政令市があったりするわけですが、それがパートナーとして「共」としての民間組織の人たち、「私」の世界の中で公共性の高い人たちとリンクを組んでいくということになります。

そういう意味ではシビル・ソサエティの先輩として、ある意味でモスト・スノビッシュなエリアとも言えるニューヨークからのコメントが何かあれば教えていただきたいのですが。

マメン 市民セクターあるいはプライベート・セクター、パブリック・セクター、それからNPOセクターといったもの間で共通の言葉を使うというのは大変難しいというのはよく分かります。しかしニューヨークの復興を

考えたときに、実はそれは組織というのではなくて、プライベート・セクターの1人を代表する個人、官を代表する個人、NPOの領域を代表する個人、この3人が面と向かって対面的なコミュニケーションを通じて信頼感を醸成してきた、これが鍵です。そういうものから信頼が生まれて合意が形成されてくる。現にそれがニューヨークで起こっていることです。

林 今ご紹介をいただいた三人にはできる限り頻繁にお目にかかっています。三銃士と言っているのですが、ニューヨークの復興を考えるための三人の戦士みたいな人たちです。非常に重要なキーワードは、その三人が大変紳士なのです。声を荒らげて何かを要求するとか、いつもいがみ合っているというのではなく、非常に和やかなのですが、それぞれに立場をきちっと代表してお互いにいいリーダーシップを発揮されている。そういう人が各層にいて話していけるということをニューヨークの人たちは財産だと思っているのだと思いました。

そういう意味では、ICSはオペレーション・システムとしてポテンシャルはあると考えてもいいというのが皆さんに言っていることかなと思います。ただ、野田先生は30年、務台さんが5～6年、立木先生は時限は言わなかったけれども、「共」が広がればいいのだという方向性は出していただきました。具体的に次の一步を提案するとしたら、何に気をつけたいのだろうということをまた考えてみたいと思います。どうでしょうか。

立木 市民的な責務、野田先生はそういうものを本当に支えるだけの力がつくには30年ぐらいかかるのではないかとおっしゃっているのですが、神戸の復興を考えたときに、町衆という人たちがたくさん出てきているのです。都会はつながりが薄くて共同体的なものが少ないと言いますが、1999年から4年間で14,000以上の認証NPOが誕生しているわけです。しかも、かなりの部分は都市化した地域にあります。たった数年でこれだけ法人格を持った団体が出てきている。しかもそれは共同体が残っているところではなくて、都市の中です。

だからボトルネックとして市民がそれだけのことを担う主体になることについて、僕は希望を持っています。もしボトルネックがあるとするならば、そういう多様な当事者が集まれるような場がまだ日本の社会全般を見渡したときに少ないことではないかと思っています。

林 先ほど野田先生がおっしゃった市民的責任を果たす場がないということと同じように聞こえるのですが、野田先生は今の話を聞いて

いてどうですか。近未来的に、現状を打破して30年後のICSがみんなにOSとして伝わっているような社会にするために第一歩で取るべきものはどんな方向になるでしょうか。

野田 組織の立場から申し上げますと、先ほど務台さんがおっしゃった言葉の問題です。経度と緯度で場所を指すのか、住所で言うのか。警察と消防と自衛隊で使っている地図も違いますから、同じ場所を指しているのかどうかも現状では分からないのです。まず言葉をそろえるだけで、お互いの共通理解はかなり進みますから、組織を越えた応援ができる技術的な土壌ができてしまうのです。それを最初にやりたいのです。そこから先はまた時間がかかると思います。あと立木先生がおっしゃっていた部分は、私はいきなり真正面から取り組もうという王道を考えていません。卑屈な方法で・・・。

林 その卑屈なのを教えてください。先ほどのバラ色すぎたような気もするので。

野田 功利的に行こうと思っているのです。つまり市民的公共性や責任を私たちに担えと言われても、例えば奈良県で生活関心の調査をしますと、老若男女を問わず自分のことにだんだん関心が集まってきます。高齢者がせいぜい地域社会に関心を持ってくれるのですが、それは仕事をリタイアしているからです。こういう世界の中で市民的責任というのは、神戸のように大きな被災をしなければいけないのではないかと。それではどうしようもない。だとすれば、正味の損得の差引勘定をして、やったほうが得なのだということに期待したい。とにかく始めさせてしまいたいのです。

林 初めの一步は「お得だ」ということを売れるかどうかにかかっている。

立木 そもそも話をすると、市民社会の議論というのは、例えば環境問題、福祉の問題、防災もそうですが、経済学的な問題として取り扱ってきていても、環境問題も福祉の高齢化の問題も解決できない。法律や制度を作っても、実は環境問題は解決できないです。かつての公害問題でしたら、公害の元凶が企業で、それに対して行政あるいは司法が介入すれば解決できたわけですが、環境問題というのは防災と非常に似た構造をしていて、消費者、被害者である私たちが同時に加害者になっている。どうしてこんなにペットボトルが増えるのかといったら、そちらのほうが便利で効率的でお得だからなのです。言い換えると、経済学的な「効率」とか「お得」ということでは環境問題は解決できない。結局は各家庭が分別回収できちんと分別して出してくれるかどうか、そういう地道な

ことにかかっているのです。

林 ここでフロアにオープンにしたいと思いますが、コメント、ご意見があったら頂きたいと思います。

渡辺 大変有益な面白い話をたくさん聞かせていただきました。私は立木先生のアイデアには全面的に賛成ですが、最近、共の概念を作り上げファンクションさせるということに対する逆の作用がたくさん出てきています。

私たちの社会の中で相互信頼感というのが著しく崩れはじめています。「私はあなたのため、あなたは私のため」という相互信頼感が防災の核であるし、阪神淡路を通じて私たちが学んだ自助・互助の精神も市民一人一人の自覚がコアだと思うのですが、それはしっかりした連帯感、信頼感、知識で培われるものだと思います。

そうしますと、少なくとも10年ぐらいは相当しっかりした教育、研究、行政、NPOを含む各分野の総括的な努力が必要なのではないかと思って、近づきつつある南海・東南海に果たして間に合うのかどうか、時間との競争を迫られていると私は感じました。

林 最近、僕は戦後の歴史みたいなことを自分なりに空想しているときがあります。野田先生が言う功利性というよりも、プロフィットという言葉を大事に考えたいと思っているのです。それは自分のプロフィットでも社会のプロフィットでもいいと思うのですが、プロフィットにつながる行動を日本人は大変好む民族のような気はしているのです。そういう意味でスマートな人たちだと思います。

僕らは意外と頑固なようでいて、「うん」と思うとずっと乗り換えるという賢さを持っているように思うのです。自分たちの生活や社会のありようにとってプロフィットなものならばICSは残るだろうと思うのです。そこを証明しなければいけないのかなという気は非常にしています。

僕は95年の阪神で起こったことは、やはり今までのサービスの提供のシステムでは、役に立たなかったというのが本当だと思うのです。今、それを越えるような新しい枠組みが求められている。

今日、どういう結論が出るかは全然予想もしていませんでしたが、ICSは行けると言っていたのは非常にうれしかった。あと2年で研究期間が終わりますので、成果が出たか出ないか、またここで皆さんに厳しいご意見をいただければと思います。大変長い時間、最後までご熱心に聞いていただきましてありがとうございました。(文責 細川)

目 次 - 第 1 8 号 -

会員リレーエッセイ 「フィリピンで住宅を壊したら」	田中 聡	1
災害対応研究会第4回オープンショップ・ダイジェスト		
基調講演「日本社会に適した危機管理の必要性」	林 春男	2
パネルディスカッション「日本社会に適した危機管理とは何か」		
	林・務台・野田・立木・マメン	10
事務局からのお知らせなど	20

事務局からのお知らせ

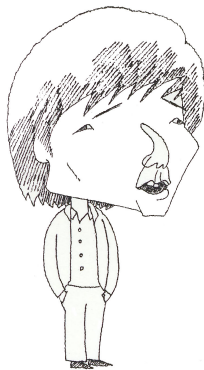
平成 16 年度の災害対応研究会が始まります。本年度も 4 月 16 日、7 月 16 日、10 月 15 日と第 3 金曜日に開催させていただきます。お間違えないようお願いいたします。1 月は例年のように、震災技術展と連動して公開で行いたいと考えています。もっとも、来年の 1 月は阪神淡路大震災から 10 周年で、各種の行事も目白押しですので、今後の様子を見ながら決定したいと思います。

4 月の研究会では E q T A P の枠組みで過去 3 年間にわたってフィリピン・マリキナ市で行ってきた地域防災力の向上事業の成果を EDM チームリーダーの牧紀男、D R I 専任研究員の近藤民代、D R S 研究員の田村圭子の各氏に報告をお願いしています。7 月には富士常

葉大学助教授の田中聡氏に同じくマリキナ市で並行してすすめてきた住宅の耐震性向上に関する研究の成果を、そして今年から D R S の客員助教授もお願いした民博の林勲男氏には 1999 年におきたパプアニューギニアでの津波災害の被災地の長期的な復興過程に関する研究の成果を、それぞれ報告願います。10 月は学問分野での「震災からの教訓」ということで、わが国の防災研究のリーダーである土木の土岐憲三氏と建築の岡田恒男氏をお招きします。両先生には「私にとっての阪神淡路大震災」と題して、アカデミアの分野でのこの 10 年間を振り返っていただきたいと思っています。ご期待ください。

(林 春男)

UMEKUSA 「これはだれでしょう」



絵：山口広昭（東京消防庁）

編 集 後 記

うどん屋のカウンターで、注文した鴨せいろが出てくる間も惜しんで、この会報の校正をやる。いつもこれくらい寸暇を惜しんでいればこういう事態には陥らないのだが、危機対応を学ぶ前も学びつつある今も、この緊迫感からは逃れられない。(けん)

今回のリレーエッセイ執筆者田中先生に「知ってるが、原稿すぐには出てこない」「締切は、早く通知だ安定出版」とイヤミ川柳をいただき、ついには鬼のような編集担当とまで言われながら仕上がった会報です。完成した時は格別の喜びがありました！（ふー）

災 害 対 応 研 究 会

事務局：京都大学防災研究所巨大災害研究センター
〒611-0011 京都府宇治市五ヶ庄
TEL 0774-38-4280 FAX 0774-31-8294

ニュースレターに関するお問い合わせ：
(財)市民防災研究所 細川・青野
TEL 03-3682-1090