復興支える人の絆

行政枠超え大胆に対応

講演 地震担当大臣 小里 貞利氏

地震対策の担当大臣を拝命した後、後藤田正晴さんと廊下ですれ違った時、「震災対策を政争の具にしてはいけない。すべての人が持っている知恵を、垣根を越えて一本にしてやってほしい」といわれた。

大正十二年（一九二三）の関東大震災では、当時の国家予算十四億円に対し、三十億円で復興するという計画がたてられた。今日では考えられないが、土地所有者のわがままも許さずに防災都市を作るといったスローガンも出したが挫折した。政党の争いで、三十億が二十億、十億、最後は五億円弱まで絞られた。後藤田さんの話を今振り返って、なるほどという感じだ。

都市直下型地震の被害は十兆円弱と大きかった。だが、十兆円を復元すれば復興だというほど単純ではない。十兆円のマイナスを取り戻した時に初めて復興への原点が整理される。ちょうどいまが、この移行期、重要な節目と思う。

四か月間、応急、復旧の段階でいろいろやってきた。一月二十三日ごろがピークだったが、避難者は三十二万人に及んだ。政府は全面的に救済しなくてはと、兵庫県や神戸市などと提携してやった。行政の区分など全く通用しない。国家公務員も県や町の職員の気持ちで一体となってやってくれた。

被災者の住宅対策では、全国から公営、公団住宅の提供申し出が二万七千戸前後もあった。

一番苦労したのは仮設住宅だ。県と相談し、まず三万戸で計画した。予算もなく、準備もないのに即決した。大胆に決定することが一番肝心だ。

だが、実際の建設となるとなかなか進まない。国内に仮設住宅の在庫は二千戸しかなかった。業界や県、市の努力で三月末で二万戸、四月末で四万戸と、計画どおり達成できた。しかし、それでも足りないので、八千三百戸を追加した。避難所の皆さんにお入りいただき、必ず避難所を解消する。

がれき対策は、復興への大きな障壁だった。東京ドーム十三杯分もある。だが、四十八時間で決裁した。後で積算したら総経費が三千億円を超えることがわかり「そっ」とした。本来、国は個人や企業の財産の解体等は対象にしないが、今回は公費で取り除くという際立った対策を取った。

これからいよいよ復興の段階へ入る。復興は、地元の皆さんの知恵、哲学が反映する計画である。国はそれを聞かせていただき、共同参加で強力に支援する。政府としては、緊急、不可欠のものは復興特別事業として最初の五年間の計画に、中長期の視点で質量ともスケールの大きなもの、シンボルにふさわしいものは十か年計画の復興特定事業として考えている。

活力ある関西の復活を期待している。最後になったが、犠牲者にお悔やみとお見舞いを申し上げたい。

★ ★

空前の被害をもたらした阪神大震災を専門家の目で振り返り、今後の教訓を引き出すシンポジウム「検証 阪神大震災」が三日、「新都市文明を求めて」のテーマのもと読売新聞大阪本社、財団法人関西文化学術研究都市推進機構、株式会社けいはんなの主催、国土庁の後援で京都府精華町のけいはんなプラザメインホールで行われた。大都市が初めて経験した『異常事態』は行政や経済をはじめ、あらゆるシステムのもろさを白日の下にさらす一方、人の絆の大切さを浮き彫りにした。大きな犠牲と引き換えに私たちは何を学んだのか。シンポジウムでは縦横の議論が戦わされた。

野田　震災後の五か月を時間軸で振り返りながら問題を見てみたい。

弘原海　私は構造地質学という分野を研究している。前任の藤田和夫先生（大阪市立大名誉教授）は六甲断層の研究をやって来られたが、考古的な資料を見ても、非常な危険を伴っている断層であるということが、去年学会でも取り上げられた。しかし、しょせん、関西全体の空気は、関西には地震はないんだという論調だった。私自身、全然予知できていないということに対し非常にむなしさを感じた。

地震の予報というのは、長期あるいは中期予報で、百年とかあるいはせいぜい十年までいけばいい。私は一九八九年にサンフランシスコでロマプリータ地震を経験したが、最高度の観測網があっても予知できなかった。そこを見て回っていると、リスクが地震の前に、異常な行動を示していたという情報が入ってきた。

ハイテクと同時に、中国などで成功しているように実際に目で観察できるような事例を使って予知するということも一緒にやらなければ、成功しないのではないかという気持ちを、私はそのときに持った。みなさんが地震直前に経験されたものを、とにかく集めようということで、テレビ、新聞で訴えたところ、毎日百通を超えるようなファックス、手紙が届き、六月中に、証言をそのままの形でまとめた本を出版する。

菅波　今回の経験では、最初の三日間と、一週間目と、二週間目という三つのポイントになってきた。二週間目になると、地元の医療機関が立ち直ってくる。地元の医療機関と、どのように協調・分担するかという問題ある。

最初の三日間の救援物資の配布は公平さよりも、スピードをいかに確保するかで、緊急時と平時との価値判断の転換をする必要がある。例えば通信に関しては無線の周波数の規制を緩めるなどの規制の緩和というものが平時からなされていると、もっと効果的な活動ができるのではないか。

時間の経過とともにプログラムを作っていくことが非常に大切だと思った。

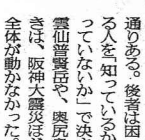
緊急時のボランティアは極めているため、民間の動きが決め手になってくる。一週間目になると、心臓病や腎臓病の人の命を支える薬がなくなってくる。薬をどうやって補給するかが求められる。

▲弘原海氏 予知に課題多く

▲川上氏 平等主義が災い

▲菅波氏 3日間民間頼り

▲野田氏 大切な心のケア



シンポジウム出席者

◇…パネリスト…◇

大阪市立大理学部長 弘原海（わだつみ） 清氏

アジア医師連絡協議会代表 菅波 茂氏

関西経済連合会会長 川上 哲郎氏

◇…コーディネーター…◇

京都造形芸術大教授 野田 正彰氏

時点が非常にポイントになる。

最初の三日間が問題になるのは、行政が組織的に対応する前で、非常に混乱を▽混乱状況が当たり前だという考え方で入れるか▽劣悪な生活環境の中でボランティア活動ができるか▽混乱状況だから、積極的に自分で仕事を探していくという積極性があるかどうか―が問われる。今後、大きな自然災害が起こったときに、民間パワーを再び有効に活用できるよう、育成と支援方法を確立する必要があるのではないか。

さらにとかく忘れがちなものが、今回の大震災に関しては、海外から非常に多くの救援があったこと。そういう国々に自然災害などが起こったときに、日本として、どういうふうにこたえていくかという大きな宿題が残っている。

川上　被災者としての経験から異常時と平常時とはルールも違うし、法律の適用も違うんだということを痛感した。例えば、交通規制を強化しなければいけないのに規制が行われなかった。そのために、消防車が通れなくなったり、自衛隊の出動が遅れたということがあった。

さらに救援物資の配布などで、平等主義が災いした点が随分ある。救援物資については、十か年計画を策定して、優先順位をつけて、政府、自治体に実施してもらうということで現在進んでいる。

野田　危機対応の問題は、震災直後に非常にやかましく言われたが、現在進行している事態というのはよく見えてこないところを感じる。災害時の救急体制を考えるときは、私たちの社会が平時における救命救急が十分に行われているだろうか、システムづくりをどうやってきたかという問い返しがいる。それがないと、災害時だけの対応は、災害が遠のけば薄らいでいくのは当然だ。

例えば精神的なケアの問題についても、日ごろ私たちの社会はメンタルな問題についてどう取り組んできたのかということが抜けていると思う。

二点目に、社会的対応のまずさがいろいろな形で被災者に負荷をかけて精神的な状態を悪くしていった。メンタルな問題については壊れっぱなしのような感じがする。

一つの社会がハード面でも人間の面でも障害を受けたとき、それを復興させていく一番の力は人間のつながりと信頼だろうと思う。

またこの災害を通して日本の社会が災害に対してどんな構えをつくっていけるかが問われている。マニュアルや、緊急に対応するシステムづくりが話題になっているが、災害を通して人と人のあり方をどう変えていき、文化をどう変えていくのかという問題がある。

菅波　阪神大震災で国全体の人が「何かしたかった」という気持ちがあった。人が困っているときに、何かしたいという気持ちには人権意識と相互扶助意識の二通りある。後者は困っている人を「知っているか」「知っていないか」で決まる。震仙普賢岳や、奥尻島のときは、阪神大震災と日本全体が動かなかった。やはり神戸というものがそれだけかかわり合いがある人が多く、神戸という都市が持つ情報発信量がこの差をもたらした。

相互扶助意識を育てていくためには一番濃厚な人間関係が形づくられる地域コミュニティーが大事になる。地域コミュニティーで人間関係が養成されていき、高齢化の問題についても、学校におけるいろんな問題についても地域で解決していける。災害が起こったときも、相互扶助意識に基づいた人間関係がしっかりできているところは非常に力を回りが早いのではないか。

シンポジウム『検証 阪神大震災』

多様性ある街造りを

弘原海　動植物、自然現象で前兆的な異常の経験を集めたが、一番のピークは二十四時間以内に起こってくる。問題はどういうタイミングで、地震の前に警報をみんなに与えるようなシステムをつくるかという点だ。観察し、それを集め、警報を発するという、この三つがそろわない限り役に立たない。

ある程度、本でまず知識を持ってもらい、そして身近なネットワーク、近所付き合いの中で、判断していくということが大切になると思う。

野田　今回の災害で専門家が、自分の専門と社会とのかかわりをいろいろな形で問われたと思う。専門家の知識と国民の知識との間をどうつなげるかという問題は今回の災害の予知の場合でも大きな問題だったろう。会場からの質問を受けたい。

聴衆　二十四時間以内に地震が起こるというようなことが分かったとしても、避難できるのだろうか。

弘原海　アメリカの場合は、地震の震源分布は二十四時間ごとにインターネットのデータベースで更新しているので、世界中の人が一日遅れでもすべて見ることができる。地震が起これば、どういう所にどういう被害が起こるかというようなものが草々と公開されている。日本の場合は、そういうものを出したら地価が下がるので、なかなか発表するのが難しい。

今回の地震では年末から前兆が出てきて、それがじわじわと上がってきて、一日前にピークに達する。ある程度警戒状態であれば、二週間、三週間前なら対応がある程度とれるのではないかと思う。中国の場合も大体そうで、日ごろからマグニチュードと震度とはどう違うんだとか、いろんなことをまず教育している。

聴衆　菅波先生がかなり早い時期に医師団を派遣されたが、行政の受け入れ態勢はどうだったのか。

菅波　緊急救援のときは行政の許可を取るとか、行政と連絡してから入るんでは遅い。緊急救援に限っては現場にとにかく入って、それからそこで何が必要なのかということをまず見極めて、それから動くというのを鉄則にしている。

野田　コンビニとかスーパーなど非常に流通が発達した状況の中で、モノ（救援物資）を送るというのはどうなんだろうか。ボランティアの方が、いろいろな形で援助したいと思って行っても、労働の時間の六割から七割が救援物資の仕分けにとられてしまう。

個別補償とまではいかなくても、お金である程度のサポートをする。そうしたほうが個々の被災者が、自分の資力に上乗せして、何ができるだろうかとか考えることができるのではないかと思う。人の意欲を社会がどうとらえるかということで、一律のものということが今の社会システム上、合っているのかどうか。

それから部市の復興一つを見ても、新しいまちが最初つくれると思っても、現行法規を使えば使うほど、実は同じまちしかつくれないようなところがある。

直後のモノの問題、それからもう少し後、それから大きなまちづくり、こういうモノとお金の流れ方を私たちはもう一回、考えないといけないと思う。

川上　これは大げさにいえば戦後の民主主義は何であるかという問題だと思う。特に今、野田先生が言われた一律主義、あるいは完璧主義。完璧にしようといっことがスピードを落とし、関心の高さを反映して か、客席からもさかんに質問が飛び出した

講演　ノンフィクション作家　山根　一眞氏

パソコン網で災害情報

私は震災五日目に現地に入った。週刊誌の連載で、日本の技術、文明を礼賛するような記事を書いてきた。そこに阪神大震災が起こって高速道路が倒れ、ビルが次々崩壊していった。ジャーナリストとしてショックだった。

生命を失うかと思った。だから自分で被災地を見なければ納得できない。震災の教訓を広く伝え、たくさんの知恵を得て次のもっといい時代をつくっていくべきだと思う。

私の関心は情報通信だ。知人に電話をかけたがつながらない。しかしパソコン通信で電子メールを送ると「メールを見た」とすぐ電話がかかってくる。電話が通じなくなったのは阪神、神戸の内部で、中から外には比較的よくかかった。情報をコントロールするところを阪神の外に置いて、阪神から外につなげばコミュニケーションがうまくいく。パソコン通信がその役割を果たした。

安否情報、亡くなった方、避難所の情報、交通情報。とくにボランティアには役立った。混乱している当初はどこで何が必要かわからない。そこへ「こんな状況でこんな人が来て欲しい」と現場から情報が入り、それを見たボランティアが連絡をとって全国からかけつける。

一月二十一日までに最大手のパソコンネットだけでも地震関連でアクセスした人は八十万人にのぼった。料金は無料。義援金も初めての試みだったが、パソコン通信の口座引き落としで一億三千万円が集まった。

これからの行政はパソコン通信をやり情報を発信すべきだ。被災者はラジオが一番よかったと言う。でもラジオをずっと聞いていなければならない。パソコン通信ならすぐ知りたいことが分かる。携帯電話とワープロがあれば本庁舎が壊れても、職員は市長や対策本部と連絡が取れ、指示が伝わる。

もうひとつは学校の活用だ。日本中の小中学校でパソコン教育をやっている。一方、学校は災害時、地域の避難センターになる。パソコン教育に通信を採り入れ、子供たちに習熟しておいて欲しい。日本中の学校を結ぶネットワークをつくっておいてふだんから交流をしておけば、いざ地震というときに子供たちが全部オペレーターになってくれる。

小さなことでいいから身の回りから新しい情報生活を始めていただき、それが確実に災害時の備えになるということを知っていただきたい。

指揮命令系統確立急げ

講演　評論家　佐々　淳行氏

今年起こった大事件は、いずれも「まさか」の裏をかかれた。「もしかして」の発想を持たなくてはいけないという教訓を学んだ。

一人でも多く人命を助け、一軒でも焼けないようにするのが、危機管理の本質だ。政治と行政の第一義的な任務は国民の身体、財産の保護であることを大震災は痛切に教えてくれた。

阪神大震災発生後、震が関では省庁間の譲り合いが起きた。非常事態発生時にリーダーは決断をし、責任を持って指揮命令をしなくてはいけなかったが、総理以下、不作為であった。この責任は重大だ。

まず情報の遅れだ。地震の報告が村山総理の耳に入ったのは午前七時三十分である。一年前のロサンゼルス地震の場合、発生十五分後にはグリントン大統領の耳に達し、一時間後には州兵が出動しているのに比べ、日本は遅過ぎた。

根本的には一九六一年にできた災害対策基本法に誤りがあったのではないか。災害発生の救助活動の責任は地方自治体にゆだねられている。今回、神戸市長も警察官も被災者だ。緊急の救援活動の任務を自らが被災者である地方自治体にやらせるのには無理がある。

手に負えない時は、関係省庁部長とする非常災害対策本部を設置することになっている。任務割り当ては国土庁だが、防災臨調では、都道府県、市町村、警察、消防を掌握している自治省に移したらという議論がでた。

情報も早く上がり、通信、ヘリコプターなどの装備もある。自衛隊、海上保安庁の協力を求めると指揮権の統一性が保てる。世界の常識では軍隊が人命救助、火災防止をやる。自衛官を災害時に使える災害救助システムに変えていく必要がある。

消防法も欠陥法だ。市町村は互いに協力すると書いてあるが、大規模な訓練は行われていない。装備機材の統一もできていないため、消防のポーズのサイズが合わなかった。

内閣法にも大きな問題がある。総理大臣は行政のトップと国民は思っているが、閣議は満場一致でないと決められない。事務次官会議も満場一致が原則で、どこかの次官が反対すると案件は閣議には上がってこない。内閣法を変えないと、緊急事態に対処できない。これは国家危機管理の上で重大な問題だ。内閣法を改正して多数決原理を導入するか、読売新聞が提案した緊急対応措置法のように、総理に指揮命令権を与える制度を取り入れないと、日本は二十一世紀に向かって何も決められない政府を持つことになりかねない。

阪神大震災の教訓に立って改善の努力もなされている。消火に海水を使うシステム、警察機動隊は四千人の広域緊急援助隊編成を進めている。今後は最長6日以上の地震があった場合には、一時間後には官房長官のところに関係省庁が集まり会議をすることになった。災害が起きても、この前のようにはならない。

しかし、これはあくまでも暫定措置だ。災害発生時は、官房長官の指揮下で臨時の局長会議が総合調整を行い、人命救助、消火、医療活動、物資輸送などをできるシステムをつくるべきだ。

災害対策では国から専門家を派遣して知事や市長のスタッフとして関係省庁との折衝にあたる派遣事務制を提案したい。政治が行政を指揮する指揮命令系統の確立が防災行政の急務だ。