

中 央 防 災 会 議
防 災 基 本 計 画 専 門 調 査 会
第 1 回 議 事 録

中 央 防 災 会 議 事 務 局
内 閣 府 (防 災 担 当)

中央防災会議「第1回防災基本計画専門調査会」議事次第

日 時：平成13年10月11日（木） 14:00 ~ 16:02

場 所：虎ノ門パストラル新館5階「桔梗の間」

1．開 会

2．松下副大臣挨拶

3．議 事

- (1) 座長代理の指名について
- (2) 専門調査会の設置について
- (3) 防災基本計画の修正について
- (4) 防災基本問題について
- (5) 今後の進め方について

4．閉 会

中北参事官 それでは、ご到着が遅れている委員もいらっしゃいますが、定刻となりましたので、ただいまから「中央防災会議『防災基本計画専門調査会』」第1回を開催いたします。

委員の皆様方には、お忙しいところお集まりをいただきまして、本当にありがとうございます。

私は、最初の司会進行を務めさせていただきます、内閣府防災総括担当の参事官をしております中北でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、早速お手元にお配りをいたしております委員名簿に従いまして、座長及び委員の先生方の御紹介をさせていただきたいと存じます。

まず、伊藤座長でございます。後は、着席の順に御紹介をさせていただきます。後ほど石川委員はお見えになると思います。

石原委員でございます。

大宅委員でございます。

小幡委員でございます。

菊地委員でございます。

香西委員でございます。

澤田委員でございます。

志方委員でございます。

重川委員でございます。

土岐委員でございます。

能澤委員でございます。

廣井委員でございます。

藤吉委員でございます。

今井委員、片山委員、福岡委員は所用により、今日は御欠席と承っております。

また、本来であれば、防災担当の村井大臣が出席させていただく予定でしたが、本日、テロ対策関連法案の審議が全大臣出席のもと行われておりますので、本日は残念ながら欠席させていただくことになろうと思います。お許しをいただきたいと思います。

それでは、審議に先立ちまして、防災担当の松下内閣府副大臣からごあいさつをお願いいたします。

ただ今、石川委員がお見えになりましたので、御紹介いたします。

それでは、副大臣お願いいたします。

松下副大臣 今日本当にありがとうございます。内閣府の副大臣をしております松下と申します。村井大臣が、今日は欠席でございます。小泉総理が入ってテロ対策関連法案の審議が今日から始まりました。全大臣が出席して審議しておりますので、私が代わりましてごあいさつを申し上げることにいたします。

伊藤座長、よろしく願いいたします。それから、先生方、それぞれの分野の専門家でございますし、達見の先生方でございますので、よろしく願いしたいと思います。

私自身も30年間建設省にありまして、防災の仕事一筋でやってまいりました。雲仙普賢岳でありますとか、最近では三宅島、それから有珠山の第1回目の噴火のときの対策も含めて、ほとんどに関係してまいりました。どこに何が、どういうふうの問題が起こっているかというのは、国と地方の関係も含めて、私なりの考えを持っておりますけれども、最近はそれに加えて、原子力災害でありますとか、自然災害に加えて大きな問題が出てまいりましたし、同じ水害でも都市の水害が大変深刻な問題になってきておりまして、やはり従来の防災基本計画ということで対応してきたものの中身も相当変わっていかざるを得ないというふうに思っております。

地方で行われている防災のいろいろな訓練を見ても、洪水防止に関連する防災訓練から始まって、今でも歴史はあるんですけれども、河原で治水だけの訓練では済まされない状態になっておりまして、そこにガスだとか、いろんな問題も入ってきて、都市災害も加えながら訓練していますけれども、本当は、この中の議論でもありましたけれども、別の同じ防災訓練でも都市や町のど真ん中でやらなければ、ああいう広場でやっても意味がないんじゃないかというような議論も出てきておりまして、そういうものを含めて、特に防災の基本に関連する大事なところを是非御議論いただきたいというふうに思っております。

どうぞよろしくお願いをいたします。最後まで聞かせてもらいたいと思います。

中北参事官 続きまして、当方事務局側の出席者紹介をさせていただきたいと存じます。

内閣府の阪上大臣政務官でございます。

防災担当の高橋政策統括官でございます。

同じく北里審議官でございます。

野田参事官でございます。

水上参事官でございます。

布村参事官でございます。

小田桐防災通信官でございます。

続きまして、消防庁高田次長でございます。

務臺防災課長でございます。

それでは、本日の議事に入ります前に、お手元にお配りをいたしております資料の確認をさせていただきたいと思っております。議事次第等のほかに資料が1、2、3、4とありまして、そして参考資料としまして1及び2がございます。よろしゅうございますでしょうか。

それでは、はじめに「資料1」の「中央防災会議専門調査会運営要領」の要点について御説明させていただきます。

まず、本調査会の座長についてでございますが、お手元の運営要領の「第2」というところを御覧いただきますと、「調査会に座長を置き、会長の指名する者がこれにあたる」と記載されております。したがって、中央防災会議の会長であります内閣総理大臣の指名によりまして、この専門調査会の座長は、先ほど御紹介申し上げましたように、伊藤滋委員をお願いをいたしております。

次に、本調査会の議事の公開についてでございますが、要領の第6及び第7でございますが、「調査会の終了後、速やかに当該調査会の議事要旨を作成し、これを公表する」ということ、また、「詳細な議事録につきましては、各委員にお諮りをした上で、一定期間経過後に公表する」と定められておりますので、そのように取り扱わせていただきたいと思います。

また、座長代理につきましては、要領の第8で「座長があらかじめ指名をする」と定められておりますので、後ほど座長の方から御指名をいただきたいと思います。

それでは、伊藤座長からごあいさつをお願いいたします。よろしくお願いたします。

伊藤座長 伊藤でございます。しばらくの間、防災基本計画の専門調査会の進行係を務めさせていただきます。よろしくお願いいたします。

特別に改まったことはございませんが、先ほどの松下副大臣からのお話のとおり、防災という言葉の内容は、極めて時代を反映しているかと思っております。そういう点では、時々刻々変わっていく時代に対応する基本計画をつくるということは非常に重要なことだと思っておりますが、この基本計画を組み立てた後、国民がいったいこの基本計画とどういうふうに取り組むかという話題は、私にとって非常に大事な領域でございます。

最近、いろいろなところで、少し飛んだ話になりますが、NPOという言葉がございまして、やはりこういうNPOのような市民のいろいろな組織が、この防災基本計画に対してもっと理解を深めて、それで国の防災に対するいろいろな活動を支えていく、こういうことがどうしても必要な時代が、私は21世紀の始まりだと思っております。

そういう観点からも、是非皆様のいろいろな御意見をお聞かせいただいで、防災基本計画が、より市民社会に根を張って有効に使われていけたらと思っている次第でございます。大変、そそっかしくて、あまりうまい司会ができません。進行係として務まるかどうか大変びくびくしておりますけれども、よろしく1つお願いいたします。

中北参事官 ありがとうございます。それでは、これからの議事の進行につきましては、伊藤座長にお願いをいたしたいと思ひます。先生、よろしくお願ひします。

伊藤座長 それでは、これから審議をするということですが、先ほどの事務局からの話のように、座長代理を私が指名するということになっておりますので、今日は御欠席でございますが、座長代理に片山委員を指名するということにしたいと思ひております。

片山委員は、現在、「今後の地震対策のあり方に関する専門調査会」の座長も務めておられる方でございます。御了承いただきたいと思ひます。

それでは、事務局から、資料について説明をお願いしたいと思ひます。

中北参事官 それでは、お手元の資料2でございますが、「専門調査会の設置について」という3枚紙がございます。1枚めくっていただきますと、1ページ目のところに「中央防災会議とは」ということで、中央防災会議の全体の組織図ですが、全閣僚及び指定公共機関の長の方4名、及び学識経験者の方4名から構成される、災害対策基本法に基づき設置されている組織でございます。いろいろ防災関係の提言等も含めまして、1番下に書いてございますような役割を期待されている組織でございます。

1ページめくっていただきまして、2ページ目でございますが、この中央防災会議にて、去る6月28日に御決定いただいた事項がございます。そこで本日お開きいただいでおります「防災基本計画専門調査会」も③でございますが、防災基本計画の必要な改定及び防災に関する基本的な問題についての議論をするように中央防災会議の方で決まっております。

以下、そのほかに①が「東南海、南海地震等に関する専門調査会」、それから②が「今後の地震対策のあり方に関する専門調査会」、それから一番下に一番先行してスタートしてございますが「東海地震に関する専門調査会」、以上3つが先行してスタートしてございまして、これで4つの専門調査会が本日でスタートをするということでございます。

3ページでございます。このように各種の専門調査会があるわけでございますが、「本調査会の役割」について、簡単にまとめさせていただいたものでございます。

1番目は、上に「防災基本計画の修正」という括弧書きをいたしてあります。そこに書かせていただいでありますように、近年の風水害対策、原子力災害対策の進展に対応しま

して、防災基本計画に所要の修正をさせていただきたいと思っております。各委員にお配りしております、白い表紙の分厚いものがございますが、これが中央防災会議で検討いたします「防災基本計画」本体でございます。これにつきましては、非常に専門的な部分がございますので、プロジェクトチームを設置いたしまして、検討の上、この専門調査会に検討結果を提出させていただきたいと事務的には考えてございます。

2番目が、より多くの時間を割いていただくことになろうかと思っておりますが、「防災基本問題の検討」でございます。防災に関する基本的な問題について、ここに書いてございますように、いろいろ御審議をお願いしたい。こういう2つの役割をお願いしたいと思っております。

野田参事官 続きまして、資料の3につきまして御説明を申し上げます。災害予防担当の野田でございます。

資料の3につきましては、本年度中に改定をする防災基本計画の内容でございます、若干技術的な点があるかと思えます。

ページをめくっていただきまして、1ページ目、「防災計画の体系」というものがございます。防災基本計画並びにその他の計画につきましては、災害対策基本法に基づいて作成しているものでございます。

「国レベル」という枠の中にございますように、中央防災会議では、国の計画の指針になります防災基本計画というものを策定することになっております。この防災基本計画に基づきまして、指定行政機関24機関並びに指定公共機関60機関がそれぞれの防災業務計画をつくってございます。

更に地方レベルにつきましては、都道府県並びに市町村の防災会議におきまして、防災基本計画に基づいて、それぞれの地域防災計画を策定していただいております。

2ページでございますが、国の防災対策の指針でございます防災基本計画の構成について示してございます。計画につきましては、災害種類ごとに編成がされております。自然災害4分野、事故災害8分野となっております。

計画の中身につきましては、災害の予防から始まりまして、応急対策、復旧・復興という形で示してございます。また、内容につきましては、国、地方公共団体、住民等それぞれの役割分担を明記してございます。

その下の枠の中に、防災基本計画の策定・修正経緯を示してございます。昭和38年に初めて作成しまして以降、特に平成7年以降につきましては、頻りに改定をしてきたわけでございます。

3 ページから、特に今回、本年度中に行います計画修正の中身について示してございます。近年の風水害対策、それから原子力災害対策につきましては、平成7年の改定以降、大きく進展が見られております。それを踏まえ、平成13年度中に計画の改定をしてみたいと思っております。

修正に当たりますには、本調査会の下に風水害、原子力災害、それぞれプロジェクトチームを設置いたしまして、計画の修正作業を行いたいと考えております。プロジェクトチームの座長は、本調査会の専門委員とさせていただきます、検討の結果を本調査会に報告していただくという形にしたいと思っております。

2 番目には、プロジェクトチームの案をお示してございます。

3 番目に検討事項を具体的に示しております。1つの柱が風水害対策でございますけれども、1番目には、「洪水対策」。先ほど、副大臣の方からもございましたけれども、都市におきまして、100 ミリを超えるような短期的な集中豪雨が発生しておりますとか、東海地域で起こりました洪水のように、大都市部の水害に伴う脆弱性というような課題が出ておまして、3 ページの下にございますような地下空間の対策が打ち出されております。

4 ページにまいりまして、②にございますような水防法の改正、また③にございますような都市型水害対策の緊急提言ということを行ってまいりました。こういうことを今回の計画の改定において盛り込んでまいりたいと思っております。

また「土砂災害対策」につきましては、平成11年の6月に広島県で大きな災害が発生して、38名の死者が出ております。そのときの教訓を今後どうしていくかという課題がございます。

特に土砂災害のハザードマップ、危険度マップというような住民周知のための道具が十分に市町村で作成されていないというような状況もございますし、例えば雨が数十ミリ、100 ミリ以上降った場合に、定量的な数字に基づいて避難勧告を出すというような、そういう手順も今は十分になされていないというような課題もございます。4 ページの下にございます①のような情報提供の推進についての提言、また、②にございます土砂災害関連の法律も定められたところがございますので、こういったことを計画改定の中に含めてまいりたいと思っております。

5 ページ目、最後のページでございますが、もう1つの風水害対策といたしまして、高潮の問題がございます。これも平成11年の9月に熊本県の不知火町で12名の死者が出るというようなことがございまして、現在、防災基本計画の中に高潮対策が十分に記述をされていないということもございますので、高潮についての研究会の報告等を踏まえて計画

の改定を進めていきたいと思っております。

2つ目の大きな柱に「原子力災害対策編の改定」がございます。これは、2つに分かれておまして、1つ目は原子力艦の原子力災害が発生した場合の国の対応ということでございます。

これは、なかなかなじみがないところでございまして、昨年、原子力災害については、計画の改定をしたところでございますが、JCOの臨界事故の後、特に原子力艦が入港しております横須賀、佐世保、沖縄といったところで、原子力艦の事故についての不安が非常に高まってきております。そういうことを踏まえまして、今回の計画改定において、この原子力艦への国の対応体制についても記述をしたいというふうに考えて、ここに挙げてございます。

もう1つは、2つ目の でございますけれども、「緊急被ばく医療」の問題でございます。これにつきましては、今年の6月に原子力安全委員会の方から、緊急被ばく医療のあり方についての指針が出ておまして、原子力事業者の責務、地方自治体の責務、また、それぞれの医療機関の位置付けといったことについて明確な記述がなされておりますので、そういったものを防災基本計画の中に盛り込んでまいりたいと考えているところでございます。

以上が、本年度中に行います防災基本計画の修正の案でございます。

伊藤座長 ありがとうございます。ただいま事務局の方から説明がございましたように、防災基本計画の修正で、まずプロジェクトチームを2つつくるという事務局のお話がございました。それで、このプロジェクトチームがこれからスタートして、いろいろ御研究調査をしていただいた結果を、改めて委員の皆様方に御披露して御意見をいただきたいというのがどうも事務局の原案のようでございますが、いかがでしょうか。よろしゅうございますか。

(「異議なし」と声あり)

伊藤座長 それでは、そのように進めることにしたいと思います。

それでは、次に、まず防災基本問題一般です。現在の防災基本問題は何かと、これにつきましても事務局から説明をお願いいたします。

中北参事官 資料に4につきまして、御説明申し上げます。

まず、「資料4」の1ページ目でございますが、日本は非常に災害を受けやすいということを、いろいろな資料で記述したものでございます。いろいろな災害が発生しやすい国土になっているということでございます。

2 ページ目のところは、我が国の主な自然災害の、特に右のところに死者の数を書いてございますが、阪神・淡路が一番大きいわけでございますが、過去には台風等でも大きな被害が出ております。

3 ページ目でございますが、世界の中での日本の災害等のシェアと言いますか、国土の面積は0.3 %しかございませんけれども、活火山が10%、地震も多いということでございます。

4 ページ目でございますが、今と少し重複しますが、世界の地震の1割は日本周辺で発生しているということでございます。特に下の表でございますが、去年の有感地震が例年の10倍程度多かったということでございます。

5 ページ目でございますが、南関東の直下型の地震ということの切迫性も言われております。発生しますと、そこに書いてございますような大変な被害が発生するという予想がされておるわけでございます。

6 ページ目でございますが、特に老朽住宅の密集地域で、全国で2万5,000ヘクタールと言われておりますが、特に東京都では6,000ヘクタールということで、これによる被害が非常に心配であるわけでございます。

その下に書いてございますが、阪神・淡路では死者の8割超が建物倒壊による圧死であったということが非常に大きな教訓としてございます。

7 ページも、活火山の1割が日本に存在しているということを示したものでございます。

8 ページ目でございますが、居住可能な場所が少ないということで、そういう洪水氾濫の危険のあるような可住地にも多くの人口・資産が集中をいたしておるという表でございます。

9 ページでございますが、特に今後と言いますか、地球の温暖化ということが非常に大きな問題でございます。そういう温暖化によりまして、海面の上昇とか、それからヒートアイランドの現象等々で、いろいろ災害の現象面が少し変わっていくのではないかと。

10ページに書いてございますが、最近1時間当たりに非常に多量な雨が降るとというのが目立っております。平成10年、11年のところ、それぞれ1時間降水量の非常に多いものが抜き出ている状況が見えていただけるかと思えます。

11ページは、それとある部分重複しておりますが、都市の経済社会の変化に伴う災害によりまして、都市化と災害、あるいは過疎化により農地や森林の管理が行き届かなくなる。高齢化により、やはり災害の弱者対策ということが重要だと。それから、ネットワーク化

や、そのネットワークの破壊によって、思わぬところにいろいろな波及をするということもございます。

12ページは、「災害対策の一覧表」と書いてございますが、災害に関係をいたします諸制度をごく簡単に一覧表にしたものでございます。「災害対策」の一番左上のところ、「災害対策基本法」以下、右側に追っていただきますと、「災害応急対策」ということで、「災害救助法」等々の応急対応の法律がございまして、そして「激甚災害制度」が書いてございますが、この右の方のページが上から、言わば被災者の救援措置ということで、災害救助法を筆頭にいたしまして、「被災者生活再建支援法」や「災害弔慰金法」等からいろいろな法整備をいたしてございます。

その下でございますが、「災害復旧・復興」と、激甚災害の関係での特別の財政援助の法律なんかもこれに含まれるわけでございますが、そういう公共土木施設がやられた場合とか、農林水産施設がやられた場合の、それぞれ復旧のための特別のかさ上げ制度。以下、御覧いただきますような諸制度がございます。

それから、「保険共済制度」ということで、地震保険というものについても、この10月1日から保険料率を下げたわけでございますが、いろいろな保険でまず備えておくということの大切さを痛感するわけでございます。

以下、「災害関係税制」等がございます。

左のページの下の括弧でございます。これは、個別の災害の種類別にそれぞれ対応する個別法が、ここに書いてございますように、いろいろつくられておりますということでございます。

ページをおめくりいただきまして、その中の災害対策基本法というのが、災害関係の一番基礎的な法律ということになるわけでございますが、「災害の定義」ということで、「自然災害」及び大規模な「事故災害」というものを対象にいたすというふうに定義をされていまして、その中で、国、都道府県、市町村、それから指定の公共機関及び住民の責務等をそれぞれ書いておるわけでございます。

本日の「防災に関する組織」のところに、「中央防災会議」というのも災害対策基本法に根拠があり、一応大きな災害が発生しますと、「非常災害対策本部」、「緊急災害対策本部」を設けると、また都道府県においてもそういう対応をするということを書いてございます。

次のところで、先ほど御説明しました「防災基本計画」、あるいは「防災業務計画」と都道府県の「地域防災計画」といったふうに、防災基本計画をメインにいたしまして計画

体系ができてございます。

災害の予防というところでも、発生を未然に防止するということで、いろんな資材の備蓄等を書いてございます。

応急対策のところでございますが、要するに事が起こりますと、一次的に市町村長等の権限が多いわけではございますが、いろいろ住民の方への避難、指示、勧告、それから一定の強制力を伴うような制限禁止措置等もいろいろ規定されているわけでございます。

14ページのところでございます。先ほどの拳がってきております、いろいろな法体系の中で、よく出てくる法律と言いますか、「災害救助法」は、御案内のように災害が発生した後、すぐ炊き出し等から仮設住宅の提供からといったような、その根拠となる法律でございます。

それから「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」は、市町村等の財政負担を緩和するというところで、特別の国庫補助をかさ上げをしようという法律でございます。

それから「被災者生活再建支援法」でございますが、まだ新しい法律でございますが、住宅が全壊した方に対しまして、家財道具等、新たに調達するためのお金を、最高100万円支給しようという制度でございます。

次の15ページでございますが、「活動火山対策特別措置法」ということで、火山というものに着目をして、いろいろ整備をしております。

それから「大規模地震対策特別措置法」は、いわゆる静岡等を中心にする東海地震に対応するための強化地域の指定等の制度を定めておるのものでございます。

その次の「地震防災対策特別措置法」は、オールジャパンに対しまして、各都道府県において五か年計画をつくってもらって、その中の一定のものに国庫補助のかさ上げをして、整備を推進しようという制度でございます。

「原子力災害対策特別措置法」は、これもまた新しい法律でございますが、先般のJCO等を契機としまして、原子力災害の関係の特別法として、制度をつくったものでございます。

災害関係で一番新しい法律としまして、一番下の土砂災害の対策の法律がございまして、16ページでございますが、阪神・淡路大震災が、やはり1つの大きな教訓としてございまして、簡単に整理をしたものでございます。阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた、その後、災害対策の充実でどういうことをしてきたかということをもとめました。

災害予防という関係で、先ほど申しましたような法律をつくって進めてきており、建築

物の耐震改修の法律もできました。それから、先ほどもありました防災基本計画につきましても、災害の態様ごとに構成する等の編成をしております。

17ページにまいりまして、防災訓練の充実・強化は当然あったわけですが、加えまして、国の方の首相官邸を中心とする対応として、内閣情報集約センターとか、緊急参集チームを設けました。立ち上がりを早くするというところでございます。

それから、地震による被害規模を早期に想定して、立ち上がりを早くするというもので、ここに書いてございます、おおむね30分以内の評価システム等がございます。それから、諸々の各関係機関との情報通信基盤の整備ということが、いろいろ毎年努力をしてくっつけておるところではございます。

18ページでございます。災害対策基本法につきましても、総理をトップといたします緊急災害対策本部の設置条件で設置をしやすくした等の改正をしたわけでございます。

下の方にまいりますと、先ほど申しました被災者生活再建支援法が制定され、あるいは激甚災害の指定の基準を38年ぶりに緩和して、より適用しやすくした等の改正をいたします。

19ページは、住宅再建の支援のあり方についても、これは委員会で検討をしていただいたということでございまして、まだ、それ以上の実現はいたしておりません。

それから、ごく最近の三宅島と有珠山の状況につきまして、簡単にペーパーを用意いたしております。昨年9月から全島避難が続いております、なお火山ガスが1日に約1万トン程度出ているということで、先般、ごく数時間の一時帰宅はできましたが、まだ住民が本格的に帰島できる状況にはないということでございます。

これにつきましては、被災者の方の避難生活が長引いてまいりますので、どういう対応が必要かということ、今後いろいろ検討していかなければいけないということでございます。

23ページには、これまで被災者の方々に対応してきた措置等を整理をいたしてございます。

24ページが、有珠山でございますが、昨年3月の末に噴火をいたしまして、先般、避難指示の区域などもぐっと縮小いたしまして、現在避難指示が出ている対象家屋はございません。ただ、まだ応急仮設住宅にお住まいの方も、ここに書いてございますように、かなり多くいらっしゃいます。とにかくこれからは、火山との共生を目指して、復旧・復興に邁進していくというような時期かと存じます。

24ページの一番下に書いてございますように、国の方でも、防災担当大臣を長といたし

まず、復興のための対策会議を設けまして、その取り組みを支援していこうというように考えてございます。

26ページをお開きいただきたいと思います。この防災の基本的な問題について、いろいろ御審議をお願いしたいと思っっているわけですが、私どもが各委員の方に事前にお伺いをした点、あるいは各界から日頃言われている点等を、基本的諸問題の例と書いてございますが、いろいろ言われている点を全部網羅しているわけではございませんが、整理をいたしました。

1番目が、官民の果たすべき役割と地域防災対応力のあり方ということで、行政として精一杯頑張るのは当然のことですが、住民の方が、どれだけ備えていらっしゃるかということも、結果に大きく影響するということもあるのではないのでしょうか。あるいは、地域として、住民と行政の、要はスクラムでございますが、それがどれだけ進んでいるかによって結果がいろいろ左右されるという指摘もございます。

2番目は、国と地方の役割分担及び連携のあり方ということでございますが、現在の災害対策基本法は一次的には市町村、次に都道府県、その次に国というシステムでございます。基本的には、例えば大きい災害、南関東の直下型地震等が、非常に大規模で都道府県さえも超えるとか、あるいは市町村の域を超えるというものについて、それぞれ都道府県あるいは国がどういう役割を果たすべきかということをいろいろ検討すべきではないかということでございます。

3でございますが、防災対応力の強化と書いてございますが、災害対策基本法において、自然災害に加えまして事故災害というものが、大規模な事故災害を対象にしているわけですが、そういうことについて一層検討を強化すべきではないかという御指摘がございます。

27ページでございますが、4としまして、防災情報体制の充実強化、情報提供の推進ということで、正確な情報を早く総理官邸も含めて上げる。そして、対応を迅速化する。プラス、住民の皆様方にも、ここは危ないとか、こういう状況が発生しているということをきちんとお知らせして、それによって全体としての対応を早くする必要があるのでないか、というような御指摘でございます。

5番目が、防災計画の実効性の確保ということでございますが、先ほど申し上げました防災基本計画を含めまして、防災業務計画、地域防災計画と一応体系があるわけですが、とにかく発災をしたときに、それがいかに実践的な対応計画、対応マニュアルになっているかということ、もう一度きちんと見直すべきではないか、あるいは、そうい

う観点からどういうことができるかということでございます。

6番目は、防災・危機管理に関する人材育成ということでございますが、国、地方公共団体レベルを問わず、そういう専門家というものをもっと強く意識し、育成、訓練等を充実させるべきではないかということでございます。

7番目が、被災者の生活支援のあり方ということで、災害の発生直後、災害救助法によるいろいろな支援、それから、被災者の住宅再建支援とか、生活再建支援とか、より充実すべきではないかと、いろいろ御指摘があるということから書いてございます。

最後の28ページ、「防災の視点からの土地利用のあり方」と書いてございますが、災害発生の際の被害をいかに小さくするかとか、あるいは対応を迅速化できるかという観点からの土地利用のあり方の検討をすべきではないかという提言でございます。

以上、あくまでも例でございますが、簡単に整理をさせていただいたものでございます。最後29ページでございますが、これは、少し先の話でございますが、本日第1回目を開いていただきまして、今後御審議をいただいて、来年の6～7月ぐらいに中間的な取りまとめをいただければと。それから遅くてもそういうものを経て、来年中には、最終的な取りまとめをお願いしたいということを考えております。説明は以上でございます。ありがとうございました。

伊藤座長 かなり幅広く、今の私たちが取り組まなければいけない話題をお話しいただきました。今日は、スタートでございますから、この調査会が一体どういうことをすべきかとか、今の御説明についての御質問とか、何でも結構でございますから、せっかくの機会ですから御発言をいただければと思います。まずはこういう点でお聞きしたいとか、そういうことがございましたら、どうぞお願いします。

どうぞ、土岐先生。

土岐委員 最後に御説明いただいた資料4の最後のページのところですが、26ページからですか、指摘されている基本的諸問題ということで、8番までこういう事柄を検討すべきではないかというページがございました。私は、これに加えて、大事な問題があるのではないかと常々思っております。

それは、大規模な災害時における公の権利と、私の権利の関係の問題であります。いわゆる公権と私権の問題をどうするのかということでありまして、私の理解する範囲では、現時点では、日本の国においては、これはほとんど論議されていないように思います。

されども、他の国、例えばアメリカのような先進国であっても、更には他の発展途上国においても、いずれも過去の地震におきまして、私の直接経験した範囲に限りまして、

大地震でございますが、その直後においては、公権がある部分においては私権に勝るとい
う部分があります。

神戸の地震の場合にも、幸いにしてそのことが問題になることはなかったように思いま
すが、部分的にあったのかもしれませんが、もし、あるいはこれは「もし」ではなくて、近
い将来起こるかもしれませんが、本震があつて壊れかかった家があると、そのときに中に
住むという人はいないと思いますが、しばらく経って、自分の家だからといって入って、
そのときに次に起こった余震が、もし大きければそれで壊れて命を失うということが十分
に考えられます。そういったときに、果たして入った方が悪いのか、閉めなかった方が悪
いのか、ここのところだと思います。

先ほど申し上げた途上国あるいは先進国、いずれにおいても、これは行政の責任におい
て入ってはいけないということを明示しておるわけでして、それを振り切って入った人が
おれば、それは入った人が悪いし、それをしていなければ、そういう指示をしていなか
った行政に責任が問われるんだそうで、私はこの問題の議論を日本は長らく避けてきたの
ではないかというふうに思います。

もちろん、この問題は、災害直後の、ある短期間に限った話であるのは当然なんであり
ますが、それにしても議論のわたる範囲が広きになるであろうということで、困難な問題
ではあるかと思いますが、私はいずれこの問題は、避けるわけにはいかないのではない
かと思っております。

今日のような場が、こういう問題を議論するのであれば、最も適切な問題ではないかと
思って、8番目に加えて9番目のテーマとして申し上げたわけです。

以上です。

伊藤座長 ありがとうございます。委員の先生方、何か関連して御質問ございませ
んでしょうか、いかがでございましょうか。非常に基本的な立場からの御提言でございま
すが、事務局の方で何か。

高橋政策統括官 今の先生の御指摘、大変大事なことだと思っております。ただ、応急
時には、今日の資料の4の14ページで、災害対策基本法の概要を御説明してございませ
が、いろいろ警戒区域の設定であるとか、あるいは応急公用負担とか、いろんな応急時の制度
はそれなりに整備はされております。ただ、その運用は一次的に市町村が、果たしてどれ
だけの責任と、先を見据えてできるかと、そういう運用面で大変難しい問題があるかと
思います。

もう1つは、神戸の地震のときも、後でいろいろ問題になったんですが、応急時だけで

はなくて、復興に向けて戦後のようにただバラックがどんどん建って、そのまま無秩序に市街化しては困りますので、今度復興に向けての都市計画上のいろんな制限がかかって、これについていろいろ市街地再開発事業とか、区画整理事業とか、かなり計画的なまちづくりが進んでいると、私なんかは個人的に評価はしているんですが、一方で地元の一部の方からは、もっと被災者の方が自由に個人の仮設住宅も認めるべきだったとか、いろんな議論があって、その辺は先生が御指摘のように、そういう災害時の応急時のいろんな公権と私権、あるいは被災後、復旧・復興に向けての私権制限、こういった話も大事な視点でございますので、是非御議論をいただければありがたいと思っております。

伊藤座長 利用した方がいいということですね。

高橋政策統括官 是非そういうことも含めてお願いします。それで日本の場合は、特に私権との絡みになりますと、制度はあるけれども使えないというような、そういう話がございまして、そういう問題も含めて、こういうところにいる提言を出していただいて、それでまた制度の改善の必要なものは、それに向けて勉強したいと思いますし、また制度を本当に使えばいいではないかという話は、それをうまく使うためにどういうふうな道があるかという話は、またいろいろ御指導いただきたいと思っております。

伊藤座長 制度についても勉強させてください。

高橋政策統括官 よろしく願いいたします。

伊藤座長 みんなが知っているつもりでしゃべられたら、たまったものではないから。石川委員どうぞ。

石川委員 ただいまのことは、非常に重要な論点だと私も思います。その場合に、統括官の方からお話がありましたように、制度はかなりあるんですけども、実際の運用に当たって、運用に携わる人間が、厳格に運用することを躊躇するような国民意識があることが非常に妨げになるわけです。ですから、住民の啓発と言うのか、意識喚起と言うのか、日頃からその点をきちんとしておく必要がある。方法論は私は分かりませんが。

私も過去に、例えば雲仙の火災のときに、あるいは6年前の阪神・淡路大震災のときの状態を見ておりましたが、例えば雲仙の大火砕流で多くの被害者が出たときに、これは推測ですけども、あのときに警戒区域を設定して立入禁止にしていたわけです。ところが、一部マスメディアの人とか、あるいは地震関係の研究者と称する内外の人たちがどんどん分け入っていくわけです。そういうところに、例えば警察官が交通規制をしても、報道の自由を盾に取って、「報道することが災害の被害を未然に防止するにつながる」という主張を現場でするわけです。それで、現場の警察官がひるんで交通規制をちょっと緩めて立ち

入るようになってくると、今度は「あれを認めて所有権のある人が家畜の状態が心配だから立ち入るのを何で認めない」と言って、結局だんだん、近いところまで行かないうちに起こってしまったのですが、一部そういうことがあったのではないかと推測される状態があるのです。

それから、阪神・淡路大震災の場合も、自衛隊の明石の部隊が現場に駆けつけるのに非常に難渋して遅くなった。これに対する批判がありましたけれども、私はその前に交通規制をちゃんとかければ、それで特別車両はどんどん優先して通行するというルールが国民的な意識として確立していれば、ああいう事態にならなかったのではないかとすら思います。

ところが、あまりにも大量の人間が、わがまま勝手とは言いませんが、権利を主張する人たち、それもものすごく興奮した状態で人々が駆けつけるときに、現場の警察官が、あるいは補助に当たっているいろんな人たちが、気合いでもってはいね返すというのは、なかなか難しいですね。そこのところは、やはり日頃からの意識の問題も非常に重要ではないかと思うのですが、防災基本計画に何かそういうことを書いて、強力的に日常的にキャンペーンをして、意識喚起をするということを是非やっておいていただかないと、自分の地域のことばかり言うのは恐縮ですけども、東海地震のときなんか、本当にそういうことがきちんとコントロールし得るのかどうか、非常に心配になりました。

石原委員 今、おっしゃったことも関連するわけですけども、例えば雲仙普賢岳の場合も、事前に火砕流が出ると、現実出ている状況の中で、私も直前までいて、また直後も行ってたわけなのですが、例えば水無川に警官が立っている。でも、今おっしゃったように許してしまう。多分それは、火砕流とか、そういう危険性を理解している方が行政にいない。つまり研究者とか、火山噴火予知連絡会とか、気象庁が出す情報を正しく理解して、それを行政の措置に反映させるような専門家を、県単位ぐらいでもいいと思うんですが置いて、それを行政に規制とか、あるいは措置にちゃんと助言する。言わばマスコミとかに対しても、ある意味で理論武装すると、そういうことができるような、そういう専門家を是非置かないと、なかなか解決しないのではないかと。もちろん、ハザードマップとか、いろんなこととも関連しますけれども、その点を少し盛り込んでいただければ、特に地震や火山の場合、ほとんど技術的なそういう研究者で、技術者というのは自治体にいないと思いますので、是非ともそういう面もエキスパートの登用と言いますか、そういうこともお願いしたいと思っております。

伊藤座長 阪神・淡路のとき、壊れた木造のところに入っている人がヘリコプターの音

で見つけられなかったのですよ。大問題だった。これは、廣井先生御存じでしょうけれども、被災地上空で民間のいろんな新聞社のヘリとかがブンブン飛ぶでしょう。あれは飛んではいけないのです、壊れた後しばらくシーンとしていなければ。あのヘリコプターの音が大き過ぎて、救助を求める声が聞こえない。これは大問題になったのです。

土岐委員 私もヘリコプターに乗っていた1人ですけれども、いけないことかもしれませんが、これは無理に報道のために乗せられたのですが、怖いんですよ、たくさんのヘリコプターが飛んでいるものですから、ぶつからないかと非常に怖かったです。おまけに、ルールは左旋回することになっているのですが、中には反対に回る輩がいるのです。パイロットは怒っていましたが、そういうパイロットの間のコントロールすらきかない。だから、言うなれば野放し状態ではないかというのがこびり付いて離れないです。

伊藤座長 廣井先生、それは話題になりましたね、結末はどうでしたか。

廣井委員 ヘリコプターの件ですか。

伊藤座長 はい、ヘリコプター。

廣井委員 それは確かに、私も現地に行きますと、市民の方からヘリコプターの音がうるさくて、救助を求める声が聞こえないというような話は聞きました。では、どうすればいいかということですが、多分、あの阪神の災害の後に、防災問題懇談会がありまして、そのときにもその問題が出たと思います。報道機関に対して、例えば共同取材をすると、ヘリコプターは飛びますけれども、数は減ります。あるいは、自粛をするというような議論が出たようですが、新聞協会は、言論の自由、報道の自由に反するということで、結局自主的に報道機関に対応してもらえないわけですが、その後オウム事件のときには、麻原彰晃を護送するときには、共同取材をやっていますし、それから広島8月6日の原爆の日に黙祷するときにはヘリコプターは一切飛びません。だからやればできると思うんですが、事前にどうこうするということがちょっと難しいので、何かあったときに新聞協会等々をお願いするということができないのかなと思いますが、実は兵庫県で震災の検証会議といったときに、私もマスコミの検証というのを求められまして、そのときもヘリコプターの問題が出ました。要するにサイレントタイムです。報道はしてもいいけれども、ある一定の期間は、被災者の生命に関わることなので、サイレントタイムぐらいはできるんじゃないかということで、それについても新聞協会は、そうだそうだとは言ってくれません。それが実情です。

伊藤座長 新聞協会の中に、雑誌協会とか、いろいろあるでしょう。

廣井委員 新聞協会に航空小委員会というのがありまして。

伊藤座長 いや、だから新聞以外のマスメディアというのは、それでチャーターできるでしょう。

廣井委員 新聞協会に入っていなければできません。

伊藤座長 だから、要するにギルドではないところの連中だってヘリコプターを飛ばせるわけですね。

廣井委員 そうです。放送局は新聞協会に入っていますけれども、ですから新聞協会に加盟していないところは、新聞協会にいくらお願いをしてもだめということです。

伊藤座長 だから、全体にそういう話題はかなり真剣にお調べになって実情を我々に教えてくれる。

廣井委員 それから、先ほど土岐先生の件ですけれども、私も阪神の震災のときに大阪にいまして、災害の当日に現地に行きました。アメリカ人の研究者と一緒に行ったんですが、そのときに彼らは本当に驚いていました。つまり、地震で傾いた家に家財道具を取りに入る人が大変多い。これで、余震でもあったら家がつぶれて、その人は亡くなってしまふのではないだろうか。

アメリカでは、例のレッドテープを張りますね。レッドテープを張った家に入ると処罰されます。実際に、逮捕拘禁された人間が数名いると聞いています。そういうふうな強権発動をやるわけです。なぜ、日本は野放しなのかという疑問を受けまして、人手が足りないだろうと私は言ったんですけれども、そんな話が当日ありました。

伊藤座長 どうも、ほかの話題でも結構です。大宅さんどうぞ。

大宅委員 2つあるんですけれども、1つは防災の「災」の定義なんですけど、自然災害だけかなと思うと原子力も入っている。とすると、今の時点でテロというのはどうなるんですか。あのようなテロ、プラス今サイバーテロというのがありますね。そこまでは入るのか、入らないのかというのが1つ。

もう1つは、今の話にも関わるんですけれども、日本人の科学的基礎知識みたいなものが欠如しているという問題がものすごくあると思うんです。専門家はたくさんお持ちなんですけれども、本当はマスコミがちゃんとそこを咀嚼して、通訳の役割をしなければいけないのに、どうもその辺もあまりよくできていない。

お医者さんの件に関してもそうですし、原子力でもそうですし、今、情報公開という一方の流れの中で、公開されても分からないというのがいっぱいあるわけですし、例えば、今、狂牛病の話でも、いくら言われても、いくら何とか専門家、何とか先生が大丈夫だと思えますよと言われても、どうも眉唾だなと。あの先生が安部さんではないとはどうして

言えるかというふうに思ってしまうわけですし、それでまた一方で風評被害がどうかと言いながら、ビーフステーキを食べて見せるというばかな人たちがいるわけで、そんなこと、どっちがあほかというふうに思うんです。

だから、その辺の個の責任という自己責任の話と、基礎知識がないということ、原子力なんか特にそうだったと思うんですけれども、その根っこがねじれたままでずっとくると、いつまでたっても拒絶反応みたいな話になってしまうので、専門家が持っている知識がいかに普通の人にちゃんと分かって、うんそうだというふうに思うようになるか、間に何か要るのかもしれないという気がするんですが、その辺まで考えるのかどうか。その2つだけです。

伊藤座長 では、どうぞ、統括官。

高橋政策統括官 災害の定義でございますが、資料として13ページに一応出ていますが、この災害対策基本法でどうカバーするかという面から、災害を考える必要があると思っております。ですから、今回のテロみたいな話も、従来はテロと言いますと、大量殺りくと言いますか、人に対する被害とか、この災害対策基本法のスキームで対応するに適さないような事案が多かったんですが、例えば、日本で木造密集地に何か突っ込んで全体的に市街地が壊滅するとか、あるいはニューヨークのようなケースであれば、あれは事象としては、地震で瓦れきが出るのと同じような現象になりますので、ある程度災害対策としても、例えばいろんな警戒区域の設定だとか、交通規制とか、あるいは被災者の支援、復旧・復興に対応できる余地もあるのかなということ、ちょっと歯切れが悪いんですが、完全にそういうテロみたいな話を否定しているわけではございません。

ですから、災害というのは、原因はともかく結果として大きな被害を生ずる、そういう現象を想定していますので、ただ、そういったことを現在の災害対策と言いますか、我々防災担当が全部行政としてカバーするかという話は、また別の問題でございますが、今回のテロみたいな話も非常に国際的ないろんな問題、あるいはテロの対策がございますので、それは内閣全体で危機管理部門が中心となってやっておりますが、その中で起きた被害の処理と言いますか、そういうようなことは災害対策としてもカバーしていかなければいけない面があるのかなと、そういう感じがいたします。

それと、自己責任と専門家の関係でございますが、今、いろいろお話になった、1つのうまくいった例なんですけれども、有珠山のケースがございます。有珠山は20～30年おきには必ず爆発して、地域住民の方がよくそういう経験を持っているだけに意識も非常に高い。あそこは北海道大の岡田弘先生が有珠山の主治医みたいな形でずっと観測を続けてお

られて、この間岡田先生のお話を伺ったら、避難ということになったときに、果たして住民の方が本当に避難してくれるかどうか、半信半疑と言うか、心配だったけれども、皆さん避難をしていただいた。

そういったことで、有珠山のケースは専門家、研究者の観測、あるいは調査研究と、それがうまく的確に行政に伝わって、その行政からの的確な指示を地域住民が極めて冷静沈着に受け止めて避難して、あれだけの噴火で犠牲者が出てないというケースだと思います。

ただ、大地震だとか、そういうことになりましたと、百何十年前にあったとか、そういう話ですと、なかなか住民の方が資料として分かっている、実感としてそういう意識がなかなか難しいんです。ですから、有珠だとか、あるいは三宅みたいなケースは比較的生存者の中に、前回あるいは前々回のそういう経験がある方がいらっしゃるから、住民の意識も非常にうまく受け止めていただいたと、そういうケースだと思います。

ですから、御指摘のように、研究者あるいは観測の充実強化と、それを行政がどうこなして、それを地域住民がどう受け止めるか、この三者が非常にうまくいくことによって人的被害はほとんど食い止められると、そう思っておりますので、そういう点のうまくいったケースを普遍的にどういうふうに広めていくかという話は、また勉強していきたいと思っております。

伊藤座長 どうぞ石原さん。

石原委員 今のことに関連するんですが、ここには4番のところにハザードマップの作成、推進というのがありまして、5番目に防災計画等の実効性の確保についてとか謳っていますが、実際には防災計画の中で、やはりハザードマップを位置付けて、場合によっては、状況に応じた段階的な規制というものも、地域防災計画の中に盛り込まないとうまくいかないと思いますので、鹿児島県では火山とかについては、そういうふうにしておりますけれども、実効性があるようにするには、やはりハザードマップを単に教育用ではなくて、防災計画、避難計画の中に取り込んで位置付けていくというような方向でやっていただきたいと思います。現在、全国的にどうなっているのか私もよく知りませんが、その点を検討していただければと思います。

菊地委員 今の後半の部分に関係あるかと思いますがけれども、私は防災教育というのを、防災基本計画のひとつとして、立てるべきではないかと思っております。その中で、特に台風、地震、火山、すべて自然の営みである。それとどう共生していくかというのが、基本にあると思います。是非とも防災教育というのを、人材育成と合わせて盛り込んでいただければと思います。

伊藤座長 小幡さんどうぞ。

小幡委員 先ほどから、公権と私権という話が出てまいりましたが、私は行政法を専門にしておりますが、そういう話になるとは必ずしも本日は思ってこなかったのですが、ただ、確かに非常に重要な問題ではあると思います。もちろん、法律上、例えば警戒区域になれば立入禁止で罰則をかけられますけれども、現実にはなかなか働かないし、警職法の方の危険のときの保護とか、そちらを使って警察の方をお願いしたりと、現実的にはそういうことになるかと思いますが、その辺りはまた事務局の方で整理して、皆さんに御披露いただければよろしいかと思います。

やはり大きな流れとして、先ほど自己責任という話がございましたが、将来に向って小さな政府にしていって、あとは国民の自己責任の問題とする流れが一方にはございますが、このところ、人の生命、身体というものに対する危険とか、そういうものについては、逆の流れと言いますか、例えば薬害エイズでありますとか、ああいうものですが、積極的に権限を行使せよという要請があります。要するに行政というのは、権限を行使するとそれが私権と衝突するものですから、あまり積極的には、動きにくいというのがこれまでであったのではないかと思うのです。ただ、それは結局不作為ということになるわけで、その不作為の結果、何か事件が起きたときに、国家賠償責任の問題になる。ここは大変難しい判断であることはもちろんですが、でも空振りになる可能性があるとしても、やはり人の生命、身体に関わることであれば、危険だと判断すれば権限を行使してもよいではないか。一方の経済的なものについての自己責任の流れと、他方で人の生命、身体に対して行政が何もしないという不作為に対する批判というのはあるわけで、そうなってまいりますと、そこら辺は、地域住民の方に対してもモラルを高めていただくとか、やはり危険だったならば積極的に権限行使をしてもらってよいのではないかと、だんだんそういうふうになっていくのではないかと思います。行政側も防災に関する考え方を、少し変えてきてもよいのではないかという、私もそういう気がいたします。

ただ、やり方ですが、例えば、日本は危ないところが様々ありまして、すべて土木的にインフラで対応するというのも、これも限界がございますので、そこで先ほどからハザードマップとかございますけれども、確実な情報、あるいは市町村でつくっていないところがあるということであれば、そこら辺はより進めていただいて、人命被害をできるだけソフトな面からも防ぐような準備をしておくことは大事ではないかと思います。

もう一点ですが、今の私権との調整でございまして、土地利用の在り方については、やはり大変危ないところというのはインフラ的に手をかけても限界があるところがございま

すので、そういったところについては、十分周知することによって、住み替え等々、そういうことを考えざるを得ないことが、これから出てくると思います。そういうことも含めて、確かにずっとそこに住み続けたいという方にとっては、お気の毒かもしれませんが、そういうような仕組みも含めて安全の確保のために、今までの私的所有権に対する考え方も、生命、身体の危険という観点から若干変わり得ると思いますので、そういった角度の検討を是非していただきたいと思います。

伊藤座長 ありがとうございます。香西委員どうぞ。

香西委員 香西でございます。名簿に化学会社の経営者となっていますが、実は、経団連の副会長をやっておりまして、そこで国土・住宅政策委員会を預かっておりますために、専門調査会のメンバーというはおこがましいんですが、この仕事が回ってきたのではないかと思います。

本日初めて伺いまして、この防災基本計画の基礎になる法律に目を通したことはありませんし、また初めて、防災基本計画を拝見したわけです。

基本計画というのは、何だろうか。次のような理解でよろしいのでしょうか。「目的と構成」の章書いてあるように過去のいろいろな経験を踏まえながら、国であったり、公共機関、あるいは地方団体、あるいは事業者、住民を含めて、それぞれが緊急災害時にこういうことを注意しましょう、こういうことを漏れなくしましょうという、言わばそうしたマニュアルであると。だから政令をつくっているわけではないし、これに違反したからと言って、罰則規定があるわけでもない。そういうふうに理解してよろしいのでしょうか。

高橋政策統括官 そういう御理解でいただければと思います。この防災基本計画に即して、それぞれいろんな機関が防災業務計画をつくったり、あるいは公共団体が地域防災計画をつくっていただくと、そういうことになっております。

香西委員 ありがとうございます。私も家が西宮にありまして、先ほど話が出た神戸の震災直後に西宮にまいりました時は、本当に人生というのは紙一重だなということを実感しました。

伊藤座長 澤田さん、急傾斜地、崖地、横須賀は原子力以外にその問題がありますね、土地利用で、ちょっとお悩みのことがあったら。私の指名で恐縮です。

澤田委員 原子力も。

伊藤座長 原子力も両方やってください。

澤田委員 いただいた基本的諸問題の中に災害対策における国と地方の役割分担のあり方についてという大変昔からの課題が相変わらず書いてあるので、いささか戸惑っている

んでありますが、今ごろになってこういうことをやっているのかと、こういう感じが実はするんですが、私も昔多少関わってありましたから、責任なしとしないという忸怩たる思いがいたします。

住民に一番近いのは市町村ですから、市町村の立場で見ると、災害のときには、すべて市町村に来るんです。だけれども、権限はそれほど広くない。権限の狭い推定と、責任の広い推定を市町村が受けるということなんです。消防機関という実働部隊を持っておりすだけに、災害が起きるとすぐ市町村の住民からいろいろな問い合わせとか、あれやこれやと言ってくる。

都道府県の場合は、県庁所在都市のような場合は別として、そうではない一般の都市の場合は、非常に限られた出先機関しか県の機関はない。それから、国の機関はもっと限られた機関であるし、しかもそれが縦割の機関ですから、実際に防災機関が集まって何かをやるとしても、どうしても市町村が中心になって、市町村が号令をかけて防災の関係の対策会議を開くということにならざるを得ないわけにありますから、今後、この議論を進める過程では、是非市町村にできるだけ大きな権限を与えていただくような方向で議論を進めていただきたいと、そのように思っております。

その一つの例として、原子力艦船の問題を取り上げたいと思います。これは、全国的に見ると、アメリカの原子力潜水艦等が寄港するのは、横須賀と佐世保と沖縄だけですから、極めて限られた地域ということになります。周辺事態安全確保法という法律が通って、一般論としては、その3つの港以外にも立ち寄る可能性は従来よりも広がったということが言えると思いますが、しかし原子力艦船のような軍艦がそう簡単に寄れる港があるわけではありませんから、どうしてもその3つになると思うんです。

長い間、私は市長になって8年経つんですが、就任直後から原子力艦船の事故対策マニュアルを国においてつくって欲しいということを要望したんですが、いろいろな理由でそれが実現しなかったんです。

1つは、原子力艦船というのは、安全であるという前提に立って、いろんなシステムが運用されているから、今になって事故の起こった場合にどうするというようなことを想定しているんなマニュアルをつくるというのは、自己矛盾であるし、大きな騒ぎになるということが1つ。

2つ目は、一番危ないのは、原子力艦船に乗っている乗組員であって、乗組員の安全確保はアメリカも考えていると、それが安全であるという前提で彼らも考えているんだから、寄港する地域の安全は問題ないというようなこと。

3つ目は、全国的に限られた地域だから、とにかく地域主導型でマニュアルをつくったかどうかということでありました。そこで、私どもは、市が原子力事故対策マニュアルをつくりました。つくったとは言っても、実際には消防機関の活動を主体にした計画マニュアルでありますから、それ以前に原子力による放射能漏れが、時間の経過とともにどういうふうに移っていくのか、その被害の及ぶ範囲はどうなるのか。それから、緊急的な医療対策をどうするかというようなことについては、全く専門家がないわけですから、そういったことについての専門の立場からの、国から、今後の時間的な見通しと推移とともにどう変わっていくかということについて、的確な情報を与えてもらわなければ、活動のしようがないということをお願いして、何とかその問題は先送りということでは来ていますが、今回プロジェクトチームがつくられるわけですから、十分にその辺の議論をしていただいて、まず前提条件として、被害の的確な把握と、関係方面への情報の正確で迅速な伝達について、国が十分責任を持ってやるというところの仕組みを確立していただいて、あとは実働部隊である消防機関等の活動に、場合によっては、海上自衛隊等の応援を求めなければならないと思いますし、また当然のことながら米軍自体もそれに協力する。自分の問題ですから協力ということは変ですけども、米軍自体もそれに参加するということになるとと思いますが、その辺のことを、これはまさに国と地方との役割分担の最たるケースでありますから、そこは十分議論をしていただきたいと、そのように思っております。

それから、伊藤先生から崖対策のことが言われたんですが、本当に半島に位置しますので、山が海まで迫っているんで、ちょっと梅雨時に雨が降りますと、真夜中に電話が鳴ると本当にどきっとするぐらい緊張した毎日を送らなければならないわけでありまして、崖崩れが起きたという情報連絡ではないかということで、いつも緊張しているわけですが、これは、いわゆる急傾地崩壊防止対策のハード面の工事の進捗率がなかなか進まないということもありまして、概成率もまだ非常に低いわけです。それと、危険地域の地域指定の基準と、実際に公共工事で工事をやる基準との間にギャップがありまして、地域には入っているけれども、指定されているけれども、なかなか工事が回ってこない。そのために、住民の方からは、いつ工事をやってくれるのかというような催促がしきりにあるんですが、その辺のギャップを何とか埋めてもらうような方向で、これから対応をしていただきたいと、そのように思っております。

伊藤座長 どうもありがとうございます。無理を申して2つの話題を一緒に。では廣井さん。

廣井委員 先ほどは、ちょっと解説をしましたんで、今度は意見を言わせていただきたいんですけども、3つほどあるんですが、この場において議論していただけたらありがたいなというふうに思います。

1つは、資料4の27ページの6に「防災・危機管理に関する人材育成について」とありますが、これは確かに大事ことなんですけれども、自然災害にもう少し危機管理的な発想が必要ではないかと思います。具体的に言いますと、この間できた原子力災害対策特別措置法ですね。あれは一定規模以上の事象が起こりますと、内閣総理大臣が原子力災害対策本部のヘッドになるわけです。つまり、国のトップを挙げて対応すると。

ところが、自然災害に関しては、非常災害対策本部というのが大体できますね。これは、通常は防災担当大臣がヘッドとなってやるわけで、緊急災害対策本部というのも、もちろん災害対策基本法にあるんですが、これはなかなか発動されない。

阪神・淡路大震災のときに、あんなに被害が出て、緊急災害対策本部だと総理大臣がヘッドになりますから、国を挙げてというイメージも出てくるんですが、なぜ阪神・淡路大震災のときに、内閣総理大臣がヘッドになる緊急災害対策本部ができなかったのか。どうも話を聞きますと、緊急災害対策本部ができるのは、関東大震災級の地震に限るんだと、つまり国の存亡を危くするような地震に限るんだと。阪神もそうではないかなと思うんですが、結局それはできなかったわけです。

例えば石川知事さんのところの東海地震。それから東南海、南海地震。あるいは大阪や中京に直下型地震が起こって、巨大な被害が出たとします。そのときにも、やはりヘッドが防災担当大臣なのか、むしろ私は国のヘッドが前面に出て、国を挙げて防災対策に取り組むんだというふうに姿勢を見せる必要もありますし、モラトリアム等々の権限もありますので、やはりウルトラ級の災害のときには、関東大震災に限らず、大きな被害が出た災害は、総理大臣が緊急災害対策本部をつくって、総理大臣が積極的に表に出るというようなことが、そういうことを危機管理的な発想と言うんですが、やはり、そういうようなことは1つ必要ではないかなと。これは、なかなか緊急災害対策本部ができた経緯なんかで難しいかもわかりませんが、是非そういう議論をしていただきたいと思います。

2つ目は、伊藤先生が一番最初にお話しになりましたけれども、防災は時代を反映すると、確かにそうなんです。先ほどの事務局からの御説明にもありましたけれども、災害救助法は、この時代にいまだに現物支給です。つまり、昭和22年に生まれた法律に、まだそういう原則があるわけです。

この間の鳥取県の知事さんのように、住宅が壊れたときに補修費として300万円出すと、

現金支給だと。これは、仮設住宅に充当するお金なわけです。つまり、この世の中で、例えば大きな災害が起こったときに、仮設住宅が欲しいか、あるいは住宅を再建する原資の一部とするために、現金が欲しいかと。少なくともオプションのような形が必要かなと。つまり、いまだに現物支給の原則が生きているというのは、若干古過ぎる。もう少し時代に合わせた救助の仕組みもあるんじゃないか。

もう1つは、例えばドコモは指定公共機関に入っていないんです。つまり、携帯電話を6,000万人持っているのが入っていない。これはおかしいんじゃないでしょうか。NTTは入っているんですけども。

そういうふうに、この社会の中で重要な役割を果たしている機関が、防災のときに重要な役割を果たすべき、そういう存在として認知されていないのはおかしいと思うんです。だから、そういうふうに時代を踏まえたような対策というのが欲しいと。ちょっと長くなりましたけれども、2つ目です。

3つ目は、災害のたびに、対策がどうもちぐはぐというのがあるんです。例えばさっきから火山の話が出ていますけれども、火山は長期化すると自分の住んでいる土地を長い間離れなければならない。そうしますと、生活支援というのが大変大きな役割になります。ところが、雲仙で行われた生活支援策と、それから三宅で行われた支援策と、それから有珠で行われた支援策とバラバラです。そのときの自治体のヘッダの考えと、財政状況によって左右される。同じ災害の被害に遭った人が、ある意味で不公平なんです。例えば地震災害は、どの地域で地震の被害に遭っても、どの地域で火山の被害に遭っても、国民なんですから、やはり平等の救助策を得られること、施策の一貫性と言うんでしょうか、やはりそれも必要ではないかというふうに思います。

以上です。

伊藤座長 ありがとうございます。御意見でよろしゅうございますか。

廣井委員 そういう議論をしていただければありがたいということです。

伊藤座長 では、ちょっと返事をいただいてから。

高橋政策統括官 それでは、3点お答えします。こういう危機管理的な発想で総理が前面に立ってやるべきだというのは全くそのとおりだと思います。

ただ、阪神・淡路大震災のときの災害対策基本法が、多少その辺の分もありましたので、その辺は今、総理が全面に立つべきときは、緊急災害対策本部を柔軟に、柔軟にと言いますか、もっと要件が簡単にと言いますか、総理が立つべきときには立てるようなシステムになってございます。

第2点目のNTTドコモの関係でございますが、いろいろ先生方から御指摘いただきまして、御報告が遅れて申し訳ございませんでしたが、今年の1月6日に指定公共機関に指定になっておりますので、大変御指摘ありがとうございました。

3番目には、同じ災害の何と言いますか、支援策が不公平ではないかと、これは非常に御指摘の点もあろうかと思えます。ただ、1つは、災害対策、これは被災者の支援も含めて、国も一応の責任もありますが、それとともに地方と言いますか、市町村なり、県の責任でもありまして、その辺は国全体として統一的にするのか、あるいはそれぞれ市長、あるいは知事の御判断でどこまでやられるかという、そういう話もあろうかと思うんです。それで、鳥取県西部地震のときの300万円という話は、鳥取県知事の御英断ではあったと思うんですが、鳥取という過疎地域の中で、そこで是非住宅を再建してもらいたいと。しかも、建てようと思うと、いつでも建つと。そういうところと、例えば神戸のようなところで全部やられちゃって、もっとちゃんとした災害に強い町づくりをちゃんとしなければいけないところとはちょっと事情が違うのかなという、そんな感じでございます。ちょっと国と地方との関係は、知事さん市長さんもいらっしゃいますので、その辺の御意見も伺えればと思えます。

廣井委員 私の話は、むしろそういう文脈ではなくて、現物支給と現金のオプションでどうかという、そういう文脈での話なんで、その辺をこれから議論していただけますでしょうか。

高橋政策統括官 阪神・淡路の後のいろんな反省のときも、やはりオプションがあってもいいんじゃないかという御議論もあります。災害救助法は、法律そのものは現金の支給を全く否定しているかというのと、そうではなくて、現金支給もあるんです。ただ、実際にはそれを運用していないという話でございまして、この辺は我々としても問題意識は持っております。そういったことも、よく御意見を伺いながら勉強していきたいと思えます。

石川委員 今に関連して、統括官の方から、例えば現物支給についての制度があるから勉強すると言うんですけれども、勉強しなくても決断してもらいたいんですよ。実際に災害になったときに、制度があるから検討しませんでしたでは済まないわけです。ですから、早く結論をもって、これからの災害のときにそういうオプションも認めますと、実はそういうはっきりした方針が必要なんです。阪神・淡路大震災のときにも、ダイエーなんかいち早く店を開いて、いろんな物品を買えるようになっているわけです。ですから、そういう状態を、これから先にもっと進むと思うです。そのときに、相変わらず炊き出しを前提したような、現物給付を前提にしたような体系が、方針が改まりましたということが全国に明

示されないと、実際に災害が起こったときに、そこから議論しても始まらないんです。是非、その点はあらかじめお願いしたい。

廣井先生のおっしゃっている話は、単に緊急避難でどこかの避難所に避難をしているときの現物給付か、金銭給付かにとどまらずに、避難する体制そのもの、仮設住宅に入るのか、そうではないのかと、その段階でもオプションがあっていいではないかという議論だと思うんです。我々は、そういうことを望んでいますし、それを新たに財源が必要かという部分もあるかもしれませんが、今までの過去の災害を全部振り返ってみると、これだけのお金を事後的に災害復旧に投ずるのならば、むしろ現物給付のオプションでもって、事前にやっておいたら、ひょっとしたらそれより少ない金額で済んだかもしれないし、あるいは、同等、もしくは、ちょっとお金がかかっても、より満足度の高い、災害対策になったのではないかと思われる部分がありますので、是非これは結論を出すべく検討をさせていただければありがたいなと思うんです。

伊藤座長 検討ということは、本当にいいかげんですね。ありがとうございます。

では、志方さん。

志方委員 私はずっと自衛隊におりまして、今は東京都知事の下で危機管理をやっておるわけで、どちらかと言うと、国の立場から自治体の立場に行って、それから縦割社会の一つの縦をやっていたわけですが、やはり災害対策では、根源的な問題が2つある。

1つは、先ほど話で出ました、私権と公権とをどこで境をつけるかということが1つと、それから縦割社会の壁をどうやって横につないでいくかという2つが非常に大きいと思います。

例えば、私権と公権ということでいきますと、災害のときに水というのは非常に重要になります。そのときに、今、ちょっと私も知識がないんですが、井戸を持っている家庭がありますね、その井戸のところによく、この井戸の水は災害時には、公のために使うようになっていますと言っているわけです。だけど、それは本当にどういう法律に基づいて、どういう権限で、その人がもし拒否したらどうなるんだというようなところがあまり市民には分かっていないのではないかと思います。これは破壊消防などにも関わってきます。そういうようなことで、災害時における公権と私権の境目をきちっと、こういう場合はこうというのを、ある程度やっておく必要があるかと思えます。

それから、組織の壁の問題がございしますが、これは演習をやってみるとすぐ分かるんですが、例えば実際に災害が起こると、起こった現象は全部同じであります。警視総監が見た災害と、都知事が見た災害と、消防総監が見た災害と、全部同じものを見ているのに

違うんです。優先順位がみんな狂ってしまうんです。警察は、治安、取締り、そっちから見るんです。都知事は、どうやってこの人たちを、この3日間食わせていこうとか、そういうことから考える。消防の方は、どうやって早く火を消すかという、そういうことが起こると、一番演習してみて大変なのは、プライオリティーを付けることが大変なんです。これも、何かないと、ある場所では、非常に木造建築の多いところでは、火を消すことの方が優先する。しかし、東京でも大田区の方のように壊れやすいところがあって、そこは恐らく埋まった人が先に死んでいくだろう、こういうようなときにどっちを先にするかということです。表向きと言いますか、組織上は、警視總監というのは、東京都知事を警察という意味で補佐することになってはいますが、本人自身が国家公務員ですから、そういう緊急事態になると、警察というのは警察の縦の組織で動くわけです。ですから、江東区の区長さんが、警察署長さんにこうしてくれと言っても、いや上からこうきていますと言うと、もうそこでどっちにしていかが分からんと、この辺が少し組織の壁というのがあります。自衛隊もそうです。自衛隊は国家の機関ですから、もっとひどいわけです。

それから、これはもっと下々の方の縦横社会なんです、よくこういうことがありました。北海道なんかで勤務しておったんですが、老人が山の中に入っていなくなってしまう。旬菜を採りに行くんですかね。そうすると、まず地元の消防団が山狩りを始めるわけです。これは、ファーストレスポnderですから、そうです。どうもだめだと言って、道警が出てきて、一生懸命やっても足りない。やはり、これは空から見ないとだめだと言って自衛隊に要請がきて、自衛隊が出ていくときには、大体死んでいるんです。ですから、最初に町の人があのおじいさんがいないと言ったときに、ぼっと自衛隊に言ってくればその日のうちに見つかるのに、それが組織のメンツと言うんですか、自助努力もしないのに警察に行ったとか、後から区長さんに怒られるとか、警察も警察の能力が自衛隊より低いというの調子悪いと、まず自助努力だと、これをやっていると、本当に自衛隊というのは死体収容ばかりです。

ですから、やはり人命ということに関わる場合には、消防も警察も自衛隊も何かぴしっと横に穴が開くような、そういう組織みたいなものはないかなという、組織というかシステムです。これは、警察も消防も自衛隊も同時に訓練しておると、これは警察ではだめだとか、すぐ分かるわけです。あいつに頼もうと、それがなかなか難しい。

ですから、玄倉川の事件なんかそうですね。河川管理者が行ってもだめ、消防が行ってもだめ、警察が行ってもだめ、自衛隊に頼んだときには流れているという、あれがまさにそのとおりであります。

もう1つは、先ほど啓蒙するという話が出ましたけれども、まさにそのとおりでありまして、東京で2年連続してビッグレスキューという訓練をやってみたんですが、何が大変かと言うと、例えば銀座の4丁目を使って去年はやったんですが、協力していただくというのが大変なんです。商店組合組合長連合会とかいうのがあって、そこでずっと説得する。ずっとやっていって、あの銀座通りの全ての商店が朝の10時までここを使って訓練してよろしい。しかし、10時以降歩行者天国になったら一切だめだと言うんです。だけど、10時までには終わりませんと言うと、だったらその間の休業補償はどうなると、こうなるわけです。そんなものは、やはりできません。ですから、やはりそういう防災の日なんかもある程度自治体なり、国が、こういうことは防災の方を優先するといったようなシステムにしておかないと、やはり私権を制限して、お前今日は店を閉めると、頼むから協力してくれということとは聞かないんです。そこが1つあります。

それから、防災といっても、広場をつくっておくとか、それから防災基地をつくって、そこに備蓄しておくとか、こういうことは地方自治体では非常に難しいです。ですから、地方自治体がもちろん計画を立てますけれども、これは相当国家が補助しないと防災基地というのはできません。

もう1つは、訓練も小さな訓練をいくら積み重ねても実際には役に立ちません。大きい訓練をしないと、ここには土木の方がおられると思うんですけども、スケールエフェクトというのがあって、100人の訓練を100回やっても1万人の訓練を1回したことで発見できることはないわけです。ですから、やはりなるべく大規模の訓練をやらないとだめだと。そうすると、これもものすごいお金がかかります。ですから、県とか市がやるというのは非常に負担でありますので、できれば例えば政令指定都市なんかであれば、今年では東京都がやる。これは国家がこれだけ補助する。来年は、では大阪がやれ、次は名古屋という持ち回りは、やはり国家が補助しないと、そういう大規模な訓練というのはできないんです。これが1つ。

あと2つあるんですが、1つは、先ほどのサイレントタイムの話ですが、やはりどうしてもヘリというのは行ってしまいうんです。200か300機、東京都の場合は、恐らく400機ぐらい飛ぶと思われれます。阪神大震災ときには200機ですから、怖くて飛べないと。それで、今年では、低空域における航空管制を全部航空自衛隊に頼んだんです。

それで、国土交通省というのは、上空のジャンボジェットとか、そういうのを所管している。自衛隊というのは、いかに編隊を組んでニアミスをするかということを考えているわけです。いかに低く飛ぶか、民間はいかに離れて飛ぶかということを考えているので、

これは非常に難しいんです。だけど、今年は100機、去年は200機ぐらいということでやって、そういう緊急事態のときの空域統制マップとか、それから離発着のコントロールの規制なんかを訓練でつくっておくと、これは何かあったときには、全部それに従えと、あのときのノータムでいくということになるとできるわけです。

ですから、これは東京だけではなくて、ほかの都道府県でも、1回そういう大々的な訓練をやって、そのときにつくってしまう。ハザードマップをつくるのと同じようなものです。そうしておく、まずまず大丈夫かな。

それと、最初の飛行の後、私は飛行船というのはいいと思うんです。あれは静かですし、定点でありますし、無線中継基地にもなりますし、非常に私は利用価値があると思います。もう1つ最後ですが、地震の場合には、やはり有毒ガスが出ますし、それからいろいろな病院なんか、あるいは研究所なんかを持っている病原菌が露出してしまうこともあります。それから、各大学で持っている放射線物質が出る。こういうものはいろいろ検査はしてあるんですけども、実際に大地震が起きた後、それらがどこにあるかというのが、非常に難しいので、ほとんどこれはテロ対策と同じことになります。テロ対策と地震対策を別々にやるというのも非常に難しいので、何かこういうものは特別にやったらどうかということでございます。

特に生物の汚染というのは、どうしても厚生労働省がファーストレスポンスになるんですが、農水省辺りとの連携がどの程度できているかです。非常に私は疑問に思います。特にそういう二次汚染というのは、水とか食べ物で入ってきますから、これは厚生労働省だけでは、私は対処できないのではないかなと思います。

以上でございます。

伊藤座長 ありがとうございます。藤吉さんどうぞ、御発言ください。

藤吉委員 いろいろマスコミに批判がということで、弾がいっぱい飛んできましたけれども、今日はマスコミ代表ということではなくて、個人として意見を言わせていただきたいのですが、国の防災基本計画があって、都道府県そして市町村という、こういうピラミッドができているわけですが、この機会にそれを一つ逆さまに考えていただいたらいかかと、つまり、守るべきものは1人ひとりの人間でありまして、1人ひとりの生命、財産を守るためにどうすればいいのかという、そこから発想をしていって、それが地域の計画、そして市町村の計画、県の計画、そして国の計画というふうになるべきものを逆さまに考えているんです。このそもそものつまづきと言うか、間違いはそこにあつたのではないかなと思います。防災というのは、まさにそのディテールが問題であって、そのディテール

の中でどう対応するかということが決め手になるわけです。ところが、それはとても国の基本計画では、それまで踏み込むことができない。それが1つ。

もう1つは、では、だれが国民の命を守る責任を負うのかという、そこがどうも今は、市町村長ということになっているんですが、雲仙の噴火のときに島原市長さんが、とても自分の権限では、そんな責任は負えないと何度も訴えられたのを覚えておりますけれども、現実に市町村という行政区画と、私どもが暮らしている生活行動圏というのがあまりにも違い過ぎる。ですから、全く実態に合わない市町村の長に権限をまず任せているというのがおかしいのではないかと。現実には、例えば消防とか、あるいは医療というのは、もっとずっと広域のものが既にできていて機能しているわけでありまして、災害のときには、そういう消防とか医療といったサービスのエリアの中で防災計画が機能するように考えていなければいけない。

ところが、やはり市町村の責任ということになりますと、自分の町の中に安全な場所が1か所もなくとも、その中で何とか避難場所を確保しようというような計画ができてしまう。あるいは、1か所も医療行為ができるような病院が残っていなくても、どこかの病院で何とかしようというような計画になってしまう。ですから、そういうおかしなことが現実に起きているわけでありまして、それをなくすためにも、逆さまにして下から計画をつくっていくという、そんな形にしていってはどうか。そういうことです。

以上です。

伊藤座長 重川さん。

重川委員 私も、今の御意見と全く同じことを考えておりました。この会議も専門調査会という名前がついているんですが、最近、防災問題の専門家というのは、いわゆる今まで考えてきた専門家ではない方たちの中に、いろんな知恵や知識があって、我々がむしろ逆に教えていただかなければいけないという場面によく出くわします。

例えば、火山災害の専門家。火山だけを見ている専門家の先生もいらっしゃれば、火山の活動を見ながら同時に、そこにいる行政の方たちの、どういう対応ができるんだろうか、あるいは地域社会の人たちがどういう暮らし方をして、生業を立てているんだろうか。そういう両方をながめられる専門家の先生もやはりいらっしゃると思うんです。雲仙普賢岳で、やはりあれだけうまくいったのは、そういう意味での専門家がいらっしゃったということは1つ大きな点だったと思います。

今回、そのハザードマップの作成とか、防災データの蓄積、あるいは土地利用のあり方というようなことが、やはり大きな課題になっているし、大事だと思うんですが、例えば

風水害のハザードマップの作成というのは、一体だれが専門家なのかと、これまでは水文とか、気象とか、地質とか、地理とか、いわゆるそういう方たちのデータ、研究を基にハザードマップをつくっていきこうという動きが中心だったと思うのですが、そういうものを国が基準をつくり、県に流し、県から市に流し、市から住民に伝達する、今、藤吉さんがおっしゃった上から下へ流していくと、必ず下で問題が起きます。

むしろ、そういうものを持って地域の方たちに説明しますと、地域の方というのは、当然のことですが知っていらっしゃいます。どこで、どういう災害があって、そのときどれぐらいまで土砂が流れてきたかとか、どれぐらい川の水位が上がったら、そろそろ危ないかとか、そのときに一体どこが一番身近なところで安全な高台なのか、そのためにはどこを通過して行けばいいのか、そういう情報というのは、実は地元の方たちが一番よく知っていらっしゃいまして、ハザードマップ作成とか、防災データ蓄積なんていうときの、本当の意味での専門家というのは地域の中にいらっしゃる方たちなのではないでしょうか。

だから、むしろ我々はそういう方たちの情報をどういうふうにまとめて市に上げ、それを県に上げ、それを上に上げていくか、あるいはその情報を知らない住民の方たちとどう共有させていくのか、そういうような仕組みをつくっていくということの方が、むしろ今、一番大きな効力を発揮するのではないかなというふうに思っております。

伊藤座長 どうぞ、土岐先生。

土岐委員 先ほど大宅委員の御発言に関連するんでありますが、第2ラウンドの発言の機会がくるのを待っておりました。ある種の提案をしたいんですが、それは先ほどの大宅委員のお話では、専門家の言うことを非専門家がどういうふうに関心するのか、そここのところに非常に大きな乖離があって、結局はものの役には立たないではないかという御趣旨かと思えます。

私も実は同じ疑問を持っておりまして、1つ例を申し上げるのが一番いいと思えます。それは、最近、内陸の地震、特に内陸の活断層がどのぐらいの確率で動く可能性がありまじかというようなことを行政が発表されるわけです。そうしますと、非常に問題になるわけですね。最近あった例ですが、将来30年間において、ある特定の断層が動く確率は0.3%コンマ何%ですという表現が出るわけです。

それは、科学的な根拠が多分あるんです。こういう自然災害の問題というのは、自然現象そのものに関わるわけですから、科学的な知見に基づかなければ意味がないし、科学的な根拠があるからと言って、その数字を生々の形で出すことは非常に危険であるし、場合によってはない方がいい。例えば、先ほど申し上げた0.3%の確率ということになりますと、

もはや確率ということは、国民一般は、天気予報の確率と結び付いてしまっていますから、0.3%と聞いた途端に、これは何もしなくていいと、こうなるわけです。

現に私は体験をしているわけでありまして、私は京都にいるものですから、なおかつ地震災害の研究に関わっているものですから、ああいう辺りの自治体の地震防災計画にもいろいろ関わるわけです。そうしますと、それぞれの自治体は、地元のエリアにある活断層、あるいはこれが動いたならばというところからスタートして検討しているわけなんですけど、0.3%という数字が公表されたならば、国の権威ある研究機関が発表したんだから、0.3%となれば、行政の関係者の局長さんなんかもうあれはやめましょうということを行い始めるわけです。結局、これは安心情報として出しているわけなんです。本当に、もう何もしなくていいよということを研究をした人が自信を持っておっしゃるなら、それはそれでいいんですが、決してそうではない。過去、何千年かに、1回か2回か動いたというデータに基づいてそういう数字をはじくわけなんです。それは、非常にあやしげな数字でもあるんです。私に言わせれば、本当は確率という概念は当てはめてはいけない事象なんです。

例えば、じゃがいもをサイコロの形に、きれいな形ではなくて、いいかげんな形に切ってきて、そのサイコロを過去に2回ぐらい振ったとしましょう。何の目が出たか分からない。3回目に何の目が出るのでしょうかということを言っているのと同じことなんです。これはやってはいけないことなんです。

ただ、ごく最近出ましたような東海地震、東南海、あるいは南海地震、ああいう地震はいいんです。これは、過去、我々日本人の歴史上においても何度も動いておるわけですから、これはサイコロ目を何度も振った結果、では次はいくらですかという議論をしようとしているんですから、なおかつサイコロも割合きれいなサイコロだということも分かっているわけです。

ですから、そういう場合と内陸のような地震なんかと、専門家は分かっているわけですが、一般の方々はそのままで理解しているはずはないわけです。それが確率と言われたら、同じように評価してしまうわけです。これは、非常に危険なことなので、研究をする人は、私どもも含めてなんですけど、研究のための研究、大学で地震そのものを勉強をする人はそれでいいんですが、災害の防止軽減につながるということを念頭に置いて、あるいはそういうタスクを背負って研究をする人たちは、生の数字で議論してはいけないと私は思うわけです。

したがって、こういう場で是非とも許されるならば、一般の方々の直感的な概念と結び付くような危険の表示の方法というのはないものかと。それを私は是非考えないと、今も

国を挙げて活断層の調査、98の断層など克明に検討しているわけで、大変いいことをしているんですが、それが本来の目的に叶わない姿になってしまうと非常に残念なことだし、もったいないことだと思うんです。是非、私はそういう意味で専門家と非専門家とのギャップを埋める、乖離を防ぐという努力をするべきだし、これは先ほど菊地委員がおっしゃった防災教育にも関わることだと思うんです。社会一般に対して、自然災害の危険度を直感的な形で使えるということは、まさしく社会全体に対する教育だと思うんです。そういう観点でも、もし検討が行われるならば大変いいことではないかと思っております。以上です。

伊藤座長 統括官、今の土岐先生の話は、いろんな意味を含んでいるんですよ。地震調査研究推進本部とちょっと調整して、廣井先生も関わるしね。

廣井委員 それは、私が非常に深く関わっていますので、また御説明しますが、阪神・淡路大震災の後に、活断層が動いて大きな被害が出たということで、活断層が将来いつ動くかということが大変な関心事になりました。当時は質的に、この活断層の動く可能性が高いとか、可能性があるとか、こういうような定性的な表現をしていました。これは受け取る人間にとって、かなり受け止め方が違います。まず、そういう定性的な表現を定量的な表現に変えようということが出てきた1つの考え方が確率です。30年以内に何%と。0.3%もありますが、一番高いのは14%です。

しかし、では、30年以内に14%と言われても、これは、さっき土岐先生が言われたように、ただ生の数字を投げつけられたままではまだプロセスなんです。その上に、この確率は果たして高いものなのかどうなのか、防災対策が必要かどうかというのは、また問題なんです。つまりそこで定量的な表現に定性的な表現を加える。現在は、確率がやや高い、低いのは何も言わないということで、定量表現プラス定性表現という形で現在は発表されております。

ただ、問題は、いかにこれを防災対策に結び付けるかということですが、この点は活断層が動いたからといって、建物や人間の被害が直接分かるわけではありません。強震度予測もしなければいけませんから、これはもう少し将来的に防災に結び付くのではないかと。ただ、現在でもできることはあるだろうと、例えばハザードマップをつくっていない自治体は、被害想定をつくるか、あるいはここに活断層があるんだよということを国の機関が発表するわけですから、権威があると思うんですが、そういうところが、ここに活断層がある。そして、可能性がやや高いとされているんだよと、意識の啓蒙にもなる。

私は全く役に立たないとは、限定的で直接防災に結び付くとまでは言えませんが、これ

は近い将来への課題で、現在でも限定的な効果はあると思っていますし、地震調査研究推進本部では、なるべく中央防災会議等々と協議をしながら防災対策に結び付くような情報にしていきたいと、国の税金を使ってやっていくんですから、できるだけそういう災害による被害の軽減に役立たせたいと、そういうところで、ですから土岐先生、今プロセスの段階なんだと、そういうふうに思っていたきたいと思います。

伊藤座長 今の話題は、ちょっともう一回やらないといけない。時間が4時までだから、ちょっとこれは別のラウンド、非常に重要な話題なんです。これ以上私が言うとまた大変なことになるから、非常に重要な話題です。

それでは、4時近くなりましたので、能澤先生何か御発言ございますか。

能澤委員 特にございませんが、私は日本原子力研究所にいたときに、原子力船「むつ」の技術担当理事で、原子力船のときにどうするかという防災対策をも考えました。基本的には、現在あります原子力防災の考え方は、原子力発電所というのは、大きな地盤のところ固定されておりますので、人が動くということになります。

ところが、動くものは、それを遠隔地に持っていけばいいわけで、原子力船「むつ」の場合でもそういうことを考えまして、それは沖合に持っていくんだと、そういう航路を指定しまして、早急に行くんだと。ですけれども、青森県さんはどうしても演習をやりたい、訓練をやりたいということで、その場合は、それでは停止したままで、あそこは住民の数が少ないので、大したことになるのではありませんが、そういう訓練をやりました。やりましたけれども、動くものは基本的にそれを遠くへ持っていき、無人口地帯に持っていけばいいわけですし、それが米軍の原子力艦の場合にどういう形になるか、それが保障されるかどうか。そういうところが少し問題が残っているような気がいたします。

ですけれども、原子力艦の場合は、そういうことがアメリカでもなされているはずで、それから私は最近リコーバーの伝記を少し勉強したんですけれども、彼は原子力船を設計するときに、民間企業の基準をそのまま採用しております。そのために、彼は海軍内で大分辛い思いをしました。つまり軍艦だから、民間企業の基準はきつ過ぎるというわけです。それでも彼は民間企業の基準を採用しておりますので、そういった意味では比較的私は、安心できるような気がしております。

以上、2点だけ申し上げたいと思います。

伊藤座長 どうもありがとうございました。皆様の本当にいろいろな活発な御意見をいただいて、統括官とっても役に立つでしょう。

では、これは本日の会議は終わりにしますが、何か予定、その他ありますか。

中北参事官 次回以降の日程について、御報告を申し上げます。

まず日時ですが、11月26日月曜日、午後2時から4時を第2回にさせていただきたいと思います。それから、日程が続いて恐縮でございますが、第3回といたしまして、12月12日水曜日、同じく午後2時から4時のお時間をいただきたいと思います。事務的に聞きましたところ、この両日が各先生の出席率が一番良いということでございました。本日御出席の先生でも、御都合の悪い先生がいらっしゃるということを敢えてお許しをいただきたいと思います。

それから、今、座長の方からもお話がございましたように、今日は個別問題も若干出ましたが、範囲が非常に広範にわたりました。各省庁それぞれの思いや、あるいは力を入れようとしている施策等もあろうと思いますので、各省庁からそのような話を聞く機会をできれば次回、近々に持ちたいと思っております。よろしくお願い申し上げます。

伊藤座長 座長から言うと、よく聞いている話よりも、先ほどの農水省と厚生労働省の話があったでしょう。そのような話が聞きたいのです。国交省から河川の話を生懸命聞くのも重要だけど、非常にデリケートな話がありますでしょう。そういうことをヒアリングしてはどうかと思います。

以上です。どうもありがとうございました。解散いたします。