

発刊に寄せて

—政策委員会の発足とその活動について—

伊藤 滋

はじめに

阪神・淡路大震災が起きて半年後であったと思う。科学技術庁の加藤康宏研究開発局長が私を訪れ、地震調査研究推進本部に設置される政策委員会の委員長になって欲しいと依頼された。当時私は阪神淡路復興委員会の委員であったと思う。地震の惨状を目の前にし、その復旧復興に忙しかった私にこの申し出はやや唐突であった。何故ならば、地震の調査と研究は、本来理学部の地球物理学、地質学の学者が専念する分野である。被害の予防や被害からの回復を対象とする、私のような工学系の研究者が参入する分野ではないと考えていたからである。

しかし局長は次のように説明された。“政策委員会とは研究と社会との接点を明確にする委員会である。専門家のみが集まり、地震の被害者を含む社会からの意見を汲み上げないで、調査研究を続けることはもはや許されない”と。確かに阪神淡路の大地震は、地震研究を社会の枠組の中に大きく巻き込んだ。活断層の位置とその危険性が都市計画に関連して真摯に議論されたことはそれまでなかった。また、地震観測の結果が、市民に判りやすく伝えられていたのかという、“専門家と市民の距離の遠さ”についての批判も激しかった。結局、私は委員長を受諾した。

予算の組立て

政策委員会の当初の最大の問題は研究予算を拡充することであった。地震調査研究については、推進本部が、各省庁の予算をまとめて一括予算とすることになっていた。これによって各省庁が行う調査研究の重複や調査分野の欠落がわかってくる。そのうえで、調査研究の長期的戦略を組立てることができる。この一連の行政的な仕事は政策委員会が担うことになった。長期戦略とは全国にくまなく張り巡らされる地震観測網の成立を意味する。それまで、各種の地震計は大学別、省庁別の観測地区に重点的に配置され、全国的に見ると調査網には大きな粗密があった。それをあらため、観測資料は均等にすべての地区から得られるように地震計を配置することがまず必要であった。

この政策委員会には市民を代表する立場から、数名の社会科学等の研究者やジャーナリストが参加していた。彼等の存在は重要であった。何故ならば、彼等が理解することなしには、長期観測体制は組立てられなかったし、予算も組立てられなかったからである。

政策委員会の議論はこれら異分野の委員を巻き込んで激しく行われた。その成果は地震調査研究予算の増額となって示された。阪神・淡路大震災の前の予算規模は 105 億円であったが、震災後は 743 億円に 683 億円増加した。これが政策委員会の第 1 の仕事であった

と思う。

観測資料の流通と公開

第 2 の成果は観測資料の流通の円滑化と公開であった。それまで、観測資料は大学別、省庁別にとりまとめられていた。さらに、都道府県の観測点においても、それぞれの行政体が独自にとりまとめていた。このような状況では、日本全体の地震の動向を客観的に把握することはできない。それぞれの縄張りを突き破り、すべての観測資料は気象庁に送り、そこで整理分析をする、そしてその資料はすべての研究者に公開されるという体制が組立られた。私はこの観測資料の円滑な流通こそ、地震学が全国の防災体制に大きく貢献できる基礎づくりを果したと確信している。その点で政策委員会の役割は大きかったと思う。

市民にわかりやすい指標づくり

第 3 の成果は、地震の発生について、市民に判りやすい指標をつくることであった。この点では、調査委員会と政策委員会は密接な協力体制をつくった。ここでも社会学者やメディアの代表者の発言は重要視された。いろいろの論議の末、確率的表現がとりあげられることとなった。今では、“ある地点において今後何年の間に、何%の確率でどの程度の大きさの地震が発生する”という調査研究推進本部の発表は、社会に受け入れられるようになった。

終わりに

この 3 つの成果を、私が在任していた期間に政策委員会は生み出すことができた。繰り返すが、政策委員会は政府との対応のみならず、市民社会と専門家との接点における課題の解決を目標としている。予算の作成、新しい観測体制の確立、市民社会への広報と市民からの支持、このような課題をこれからも政策委員会は担ってゆくことになる。政策委員会が更に、新しい重要な社会的発言を掲げてゆくことを期待したい。

発刊によせて

宮崎 大和

平成7年の5月末頃だったと記憶しているが、出張中の大阪の事務所に突然電話がかかってきて、地震予知推進本部の中に観測結果評価委員会を作るので、その委員長をやってもらいたいとのことであった。実際は地震防災対策特別措置法によって地震調査研究推進本部ができてその下に地震調査委員会ができる予定なので、その準備をするようにということらしかった。

6月と7月にあわせて2回の委員会を開き、会の進め方について自由な意見交換を行った。兵庫県南部地震に関して当時、「こんな所に大きな地震が起こると思わなかった」という住民の声と、「ここは地震の起きる可能性が高いところである」という学者の意見との間の食い違いが問題になっていた。一般住民の地震に対する認識は薄い、学術的成果が一般に伝えられていない、地震予知に対する期待が過大すぎる、等々の意見を基に委員会の活動方針についてざっくばらんな議論が行われた。

7月に地震防災対策特別措置法が施行され、8月29日に第1回の地震調査委員会を開催した。ここで運営要領を決定し、いよいよ本格的な活動を始めることになったが、スタートした途端に伊豆東方沖群発地震が起こりあわてて臨時会を開くことになった。このころ、地震やGPSによる地殻変動観測データが豊富に入手できるようになってきて、活動の始まりの予測は出来なくとも終息の予測はいくらかできるような気がしていた。現状評価のコメントの中に、地殻変動がまだ進行していることから今後の推移を見守る必要があると書いたところ、隣接の市長さんから、活動が下火になって支援待機態勢をやっと解除したのにまた態勢を整えなければならない、少しは気を遣えと怒られた記憶がある。

後に長期的な地震発生の可能性の確率評価や余震の確率評価が行われるようになるのだが、資料によればこのときすでに群発地震の際の確率評価の試みも行われていたようである。

委員会としてどう活動してよいかよく判らない中で、ともかく走りながら考えようと、試行錯誤しながらの出発であった。

一般の人々が期待するような高精度の短期予知は難しいというコンセンサスのもとに、さっそく長期評価部会を設置し、長期的観点から地域ごとに地震発生の可能性の評価を行うために地域分科会を、また全国の主要な活断層調査と評価を行うために活断層分科会をスタートさせた。その成果として平成9年8月に「日本の地震活動－被害地震から見た地域別の特徴」を公表し、一方活断層調査の結果としては平成8年9月に「糸魚川－静岡構造線活断層系の調査結果と評価について」を公表した。しかし、この活断層調査の評価については一つ問題が起こった。将来の活動についての評価文の中に「現在を含む今後数百

年以内に、M8 程度の地震が発生する可能性が高い」という部分があるが、これでは 100 年の寿命もない人間にはどういう心構えで対処すればよいのか判らないと非難の声があがった。現在も発生確率がゼロであるというわけではないという意味で、現在を含むという言葉を入れてあるのだがこれでは理解してもらえなかった。もちろん当時から確率評価手法の検討を始めてはいたのだけでも、それにしたところでどの程度理解してもらえるのかは疑問であった。数千年の繰り返し周期を持つ地震に対して危機感を持ち緊張を持続するには、人間の寿命はあまりにも短すぎる。しかし、それでも何処かで地震が起こり誰かが被災する。

地震調査研究推進本部が発足してこの 10 年、地震に関する調査研究は大いに進んだようであるが、一般の人々の理解と心構えはどの程度進んだであろうか。