

防災訓練と危機管理

牧野恒一

今年も9月1日の防災の日に、全国の防災機関や自治体を中心として合計1,847千人が参加する大規模な訓練が行われた。メイン会場の千葉県柏市には首相を初め政府の防災担当職員が勢揃いし、消防、警察、自衛隊など各防災機関や自主防災組織などが「本番さながらの」訓練を繰り広げた。今回は、この防災訓練について考えてみよう。

[防災の日の訓練]

9月1日に全国的に大規模な地震防災訓練が行われるようになったのは、昭和46年以来のことで、今年で32回目になる。大規模地震対策特別措置法が施行された昭和54年以降は、政府の対応としては、東海地震が予知され、判定会の召集、警戒宣言、地震発生というシナリオを中心として進められるようになった。このシナリオはあくまでも東海地震が予知されることを想定したものなので、これ以外に各地でそれぞれ突発型の地震を想定したシナリオによる訓練も行われ、政府の対応としても、昭和58年以降は、東海地震が発生するところで予知型の訓練を終了し、その後は南関東直下の地震への対応に切り替えてさらに訓練を行っている。

各地では、いわゆる「会場型訓練」が行われる。阪神・淡路大震災までは、関東大震災の経験を元に、火災の発生、自主防災組織の消火、負傷者の救護、街の延焼、避難地への避難……というパターンが大部分で、その後、避難民に炊き出しを行ったり、給水訓練をしたりするシナリオが多かった。阪神・淡路大震災以降は、あの時の状況を参考に、崩れた民家から負傷者を救出する訓練のウェートが高くなった。

また、消防防災ヘリコプターが殆どの都道府県に整備されたことなどから、会場型訓練のメインイベントとしてヘリコプターによるビルからの救出訓練なども定番になっている。会場型訓練の主会場には、都道府県知事が顔を見せ、首相など政府要人がヘリコプターなどで駆けつける会場もある。

[訓練の意義]

このような会場型訓練を準備するのは大変である。政府は内閣府を中心として何ヶ月も前からシナリオの検討を続け、都道府県や市町村の担当者の苦労も大変なものだ。

シナリオの検討、各機関の役割分担の検討、相互の調整などで、関係者が集まり顔を合わせる機会も多い。担当者にとっては、この準備が何よりの訓練になる。異なる組織の状況、意志決定の仕組みなどの組織面はもとより、保有する装備の状況、使用する無線の周波数や資機材などの情報をお互いに共有し、連携のための基礎づくりができるからだ。異なる部局の関係者が顔見知りで気心も知れているということだけでも、いざという時にスムーズな連携につながることは言うまでもない。

また、会場で実際に訓練実技を行う人たちも訓練を重ねる。プロとして実技披露する防災機関の隊員たちも、準備に当たる自治体の担当者も、トップが参加する本番での失敗は下手をすると命取りになりかねないので真剣だ。自主防災組織の一員として気軽な立場で本番の訓練に参加する一般住民とは全く違う。

というわけで、9月1日の「訓練」当日までに本当の意味での訓練は終了してしまっており、本番では淡々とシナリオが進行することになる。

このように、9月1日を目指して日本中の防災機関や防災担当者が準備を進めることは、それなりに極めて意義があり、防災意識の啓発というPRの手段としても非常に有効なのだが、発災時のオペレーションの訓練という点については十分でない面もある。

[危機管理体制の整備]

阪神・淡路大震災では、消火、救助、救護など現場レベルでの対応や、首相に連絡が行った時間だとか、知事が登庁した時間だとかに一般の関心が集中したが、本当の課題はオペレーションがなかなか機能しなかったことだ。これらは、「危機管理体制の構築」という課題として、積極的に整備が進められている。

情報収集が出来なかったことについては、防災無線や衛星を使った防災情報システムが急速に整備された。ヘリコプターから現場状況を高解像度で撮影し、衛星を使って県庁や首相官邸に直接送信するシステムの整備も進んでいる。

新しい首相官邸にはハイテク仕様の危機管理センターが出来、24時間体制で即座に立ち上げるシステムが組まれている。内閣官房に危機管理監が置かれ、危機管理チームが24時間体制で情報収集と分析に当たり、重要な情報については即座に首相まで上がる仕組みも出来た。これまで知事からの要請により初めて行っていた自衛隊の出動や都道府県を超えた消防の応援も、場合によっては独自の判断で出動出来るようになった。都道府県や市町村に、「危機管理監」や「防災監」などの名前の役職が置かれるようになり、いざという時に備えるべき専門の部署が整備されつつある。

このように、阪神・淡路大震災で課題とされたことの多くが、この7年余の間に整備された。だが、本当に「危機管理体制」が整備されたか、ということになると、課題も残されている。形は出来てきたが、まだ内容が伴っているとは言い難い面も多いからだ。

日本という国は、地理的に隔絶され他国に侵略された経験がないためか、「危機管理」と言葉で言っても民族の身にしみてわかっていない面がある。国民も「危機」というものをあまり真剣に考えず、「まあその時はその時」、「運が悪かったとあきらめよう」という人が大部分だ。このような風土では、本当の「危機管理体制」がなかなか整備されないのも無理はない。

[危機管理に必要とされる能力と訓練]

収集された情報を的確に判断して被害を最小限に収めるために可能な手段を先手、先手と打っていくこと、情報が少なければ少ないなりにその時に取りうる最善の判断をとること、混乱しているメンバーを落ち着かせて最善の行動が取れるように統率すること、部局間のセクショナリズムの弊害が出ないように必要ならば超組織的な指揮を取ること、時期に応じた的確に情報を発信すること、そして何よりも、危機が起こる前にその「危機」を前処理して「管理」しやすくすること、…などが社会が望んでいる危機管理の姿だろう。

このようなことを可能にするには、危機管理の責任者や危機管理チームの構成員に「資質」と「知識」と「経験」と「訓練」が必要である。

この「訓練」に際しては、災害時に起こることを出来るだけリアルに想定するとともに、プレーヤーに想定したシナリオを渡さず、事態の進行に合わせて必要な判断をする訓練を行う必要がある。また、その判断に応じて状況が変化するように仕組んでおき、間違った判断をすれば相応の咎めを受けるようにすることも必要だ。このような訓練は、最近では「シミュレーション訓練」とか「図上訓練」などと呼ばれている。

防災の日に、従来の訓練にこの図上訓練を合体させて行うのが理想だと思うが、現実には難し

いだろう。

真の危機管理体制構築のためには、防災の日とは別に、国の防災機関レベル、都道府県レベル、市町村レベルでこの種の図上訓練を数多く行い、その連携訓練を兼ねて国全体のレベルの図上訓練を行っていくことが必要だと思う。