

「国民保護訓練に関する横須賀市の取り組み」(前半)

防衛大学校 宮坂直史

序) 海外からは低く評価されている日本の危機管理能力

- ・グローバルリスクに関するリスクマネジメント (200 カ国中 67 位)。
- ・核物質セキュリティ・ランキング (32 カ国中、23 位)。
- ・各国大使館から本国への公電に書かれた、日本の訓練視察評。

↓

低い評価を放置すると国家の信用問題：投資、通商、観光、留学すべてに影響。
耳を傾けるべき点も多いと思う。

1) 国民保護法 (2004 年) 制定 その意義とメリット

- ・日本の危機管理にとって画期的な一歩となった。
タブーが消えた；平時から危機事案を想定し、公に議論するのが当たり前になった。
(⇔1963 年の三矢研究)
- ・国だけではなく都道府県、市区町村、指定公共機関を網羅する体制が出来た。
- ・爆発物、CBRN (化学・生物・放射性物質・核) に関する知識が普及。

さらに、国民保護が想定する事態の重大さに真剣に向き合うならば、

- ・平時において、関係機関同士の「顔の見える関係」を促進できる。
- ・平時から市民に対する啓発を行える。危機管理は担当機関の担当者だけが取り組む問題ではなく、1 人 1 人の意識が危機管理を支えているから。
- ・広域避難、自治体間の連携を検討できる。
- ・自然災害、原子力防災、感染症など分野を超えた知見やノウハウ、経験の交換が可能。

2) よく聞く国民保護への疑問

<Q 1>有事 (武力攻撃) とか大規模テロなど滅多に起きないのに、なぜ準備するのか？

↓

滅多に起きないというのは思い込み。過去何十年おきていないから、今後も起きないとはならない。国際関係にせよ、対テロにせよ、こちらの思いや行動だけで相手をコントロールできない部分がある。日本国内でも大惨事一歩手前の事件、運よく小事でおさまった事件が多い。何も準備せずに起きてしまったらとりかえしがつかない。脅威は常に

存在している。

<Q 2>有事にせよ、テロ対処にせよ、国の仕事ではないか？ 自治体に何ができる？

↓

被害状況や住民動向を最もよく知るのは誰か。被害管理、情報集約、住民への広報、県内・市内の学校、行事、交通など自治体などが判断すべき事項は多々ある。国は、情報がなければ手を出せない。知りたい情報がなくても、混乱しても、とにかく対処しなければならないのは現場。

<Q 3>起きたことを考えるより、起きないように努力することが重要ではないか？

↓

あらゆる分野で未然防止措置はとられている。

例) テロならば「テロの未然防止に関する行動計画」(2004年12月)

しかし、テロでも戦争でも、100%の未然防止(または抑止)は不可能である。

インテリジェンス活動にも限界がある。

- ・捜査手法の法的制約
 - ・情報機関の未発達
 - ・初犯でも大規模テロを起こす。犯罪歴のない者までマークできるのか。
- 起きたことを想定して準備しておくのが、行政と初動対処機関の責務である。

<Q 4>最悪事態に備えようとするときりが無い。費用対効果から疑問である。

↓

地球に存在しない未知の脅威に備えるのではない。完璧を目指すのでもない。

莫大な予算を投じて防潮壁をつくるというような話でもない。

平時から最悪を考えることで、有事に事態の進行を冷静にみるようになる。

<Q 5>国民保護訓練や意識を向上させるために参考になる最近の事例は何か？

↓

2013年4月に起きたボストンマラソン爆弾テロ直後の現場対処。

3) 国民保護法制の陥穽

- ・他の業務で忙しい、人員が足りない、緊急性を要しない(と勝手に思う)、ノウハウがない、などの理由で『国民保護計画』だけつくって、あとは放置する。
- ・武力攻撃・大規模テロ(人為的に作りだされる政治的な脅威)と、自然災害との違いを認識しないと危険。避難=集団自殺もありうるし、警察も自衛隊も本来の任務がある。

・総務省消防庁が示している事態類型（下記）は、あくまでモデルにすぎず、起こり得る事案の複雑さ、国際関係の展開やテロリズムの展開を十分に咀嚼したものではない。

武力攻撃事態の4類型

①□ 上陸侵攻、②特殊部隊による攻撃、③弾道ミサイル攻撃、④航空機攻撃

緊急処理事態の例

①大規模集客施設、大量輸送機関への攻撃、②BCテロ、③交通機関を用いた攻撃（航空機自爆）、④危険物質施設への攻撃（石油コンビナート）

4) 訓練がなぜ必要か？

・発生する事案は複雑で多様。情報が不十分な中、切迫した時間の中で判断が迫られる。その状況下での対処法をすべて、『計画』やマニュアルに前もって書いておくことはできないので、訓練で疑似体験する。（一般に、危機とは、突発的に発生し、情報が不十分な中、切迫した時間の中で意思決定と行動を起こさざるをえないものある。）

・大規模事案なだけに不測の事態がおきる。停電でPCや携帯が使えないかもしれない。幹部が対策本部に参集できないかもしれない。

・マニュアルには現実にはそぐわないことが含まれており、訓練で発見したり、また、訓練を通じて、自分たちにできること、できないことを見極めたりできる。

↓

そのためには、ワンパターンの、訓練側に都合のよい、見てくればかり気にした段取りだけ整えた訓練をしてもダメ。

2つの訓練 drill と exercise

drill は基本の反復動作、体で覚える。

exercise は状況に応じて、いろいろ考え、判断することを求められる。

5) 国民保護訓練 exercise の意義

・訓練のため訓練想定・シナリオが必要になるが、その作成に関わることが勉強になる。

◇過去の事案を学ぶ（主体の動機、武器の調達、発生時の知覚、対処）

例) 電車はすぐにとまらない、地下鉄サリン事件。

例) 誤情報、偽情報、不十分な情報の中での意思決定こそが危機時の常態。

◇現在の国内外の事案を収集する。

未遂、テロリストの失敗、大事に至らなかったケースにヒントがある。

◇武器（手製爆発物、CBRN、サイバーなど）の基本的特性を知る。

◇連携すべき初動対処機関の動き、能力をある程度事前に勉強する。

◇地元の事情、特性を生かしたシナリオを作ることでリアリティを感じ取る。

- ・参加機関の実際の対処、その時の担当者の考え方について知ることができる。
- ・訓練を契機に、参加機関と訓練前後のつきあいを深められる。
- ・失敗することで、あるいはこれでよかったのか振り返り、反省できる。
- ・いつも職場で一緒でも、改めてチームワークの再確認ができる。

6) 訓練と現実との違いも自覚する

- ◇多くの訓練では事案発生時点が明確だが、実際にはそれを知覚できないこともある。
- ◇多くの訓練では事件とわかって始まるが、実際には、事件と事故との区別が最初はわからず、テロリストも声明など出さないケースもある。
- ◇多くの訓練では死傷者数が明確にされているが、大規模事案になるほど、時間の経過とともに犠牲者数も動き、被害の原因（物質）についても誤ることがある。
- ◇多くの訓練では初動対処側が無傷だが、訓練想定によっては対処機関の要員に大勢の犠牲者が出てもおかしくない。
- ◇訓練中にテロリストが捕まるが、現実には当日につかまることは99%ない。
- ◇事案によっては、避難や救援などできないこともある。
- ◇多くの訓練では要介護者、避難しない人、行政など無視して勝手に動く人、偽情報や誤情報をもたらす人、マスコミの予期せぬ動き、住民からの要求やクレーム、それらに時間を割かれる現実に向き合っていない。

7) 後半へ 実務の立場から、鵜飼進氏のプレゼンテーションへ

神奈川県横須賀市の国民保護訓練の例	
第1回 (H19年)	状況付与型図上訓練 (ブラインド型) 連続化学テロ。 *市長もプレーヤーで参加 (ブラインド)、マスコミ対応訓練も。
第2回 (H20年)	実動訓練 (現場での対処) + 幹部による本部訓練 + 各機関の図上訓練 (ブラインド型) *市内および数箇所での爆弾テロ。米軍も連絡員派遣。
第3回 (H21年)	実動訓練 (市民参加) + 現地調整所訓練 (初動対処機関) *前年訓練での不審物発見を受けてのシナリオ発展。避難、誘導訓練
第4回 (H22年)	劇場型訓練 (図上) ダーティーボムの爆破と発見 *プレーヤーは市危機管理課のみ。関係機関が市の対応を評価する。
第5回 (H23年)	劇場型訓練 (図上) 核爆破装置の持込、脅し、全市民避難 *プレーヤーは市危機管理課のみ。市長も参加。関係機関による評価。
第6回 (H24年)	劇場型訓練 (図上) 大規模停電 + 不審船 + クロノロ (時系列記録) 講座 *プレーヤーは横須賀・三浦両市の危機管理課。関係機関による評価。
第7回 (H25年)	図上検討会 + 実動訓練 (準備中) 「モデル」にはない、あえて中途半端な事案を想定する。