

「日本で広がる米国発のシェイクアウト訓練とは」

澤野 次郎（ShakeOut 提唱会議事務局長、災害救援ボランティア推進委員会委員長）

1. なぜ今、効果的な防災訓練と防災啓発なのか

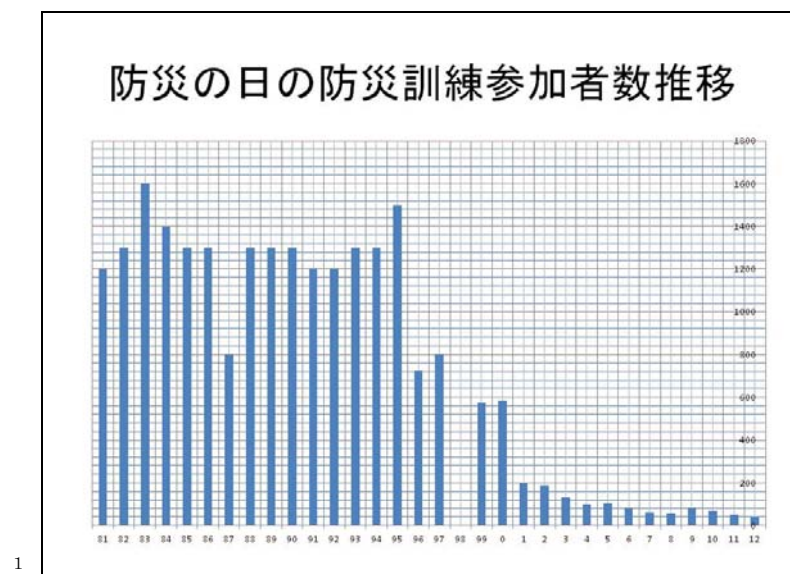
防災訓練は自治体にとっては年中行事になっています。よってこの年中行事をどう変えるか、年中行事の中にシェイクアウトをどう取り入れるかという話からします。

朝日新聞の9月1日付夕刊に、今年の防災の日の訓練参加者は38万人と公表されていました。私はこの約20年間、9都県市合同防災訓練には参加しているので、この数字を見て驚きました。ついに参加者はここまで落ちてしまったかと思いました。

そこで、まず9月1日の防災訓練の参加者について、調べてグラフにしました(図表¹)。起点は1981年で、ちょうど政府が総合防災訓練に本格的に取り組み始めた時期です。参加者をみると、1995年まで1000万人以上が参加しており、一番多いときで1600万人が参加している年があることも分かりました。

この1600万人という数字が信じられないかもしれませんが、1983年9月1日付の朝日新聞夕刊の見出しで、「1600万人が防災訓練 大震災60周年 10都県“即応型”へ工夫」とちゃんと書いてあります。1600万人参加の時代は確かにあったということです。

それが阪神・淡路大震災後、激変し、2000年に入ってから参加者の減少傾向に歯止めがかかっていません。文字どおり、政府と自治体の威信が低下しています。かつて一斉防災訓練は日本のお家芸で、非常に多くの人が参加していたのに、なぜこうなってしまった



のでしょうか。現在の政府総合防災訓練の凋落は明らかであり、目を覆うばかりです。

この訓練の凋落の原因としては、前提としての地震シナリオの間違いが私は大きいと考えています。政府の総合防災訓練は、東海地震の予知対応型地震シナリオによって始まりましたが、そのシナリオの非現実性が誰の目にも明らかになり、おかしいのではないかと思います。思いながらいまだに続けている部分があります。皆さんの地域でも、いまだに予知対応での参集訓練や学校での引き取り訓練をしているのではないのでしょうか。

従来の防災訓練の限界は、訓練会場を設営し、会場に参加者を集める方式にあります。この方式で集められる参加者は限られています。最近は参加者の減少で防災啓発の効果が低下し、しかも、わずか1日の訓練のために会場設営などに多額の経費を必要とします。手頃な会場がない自治体は、河川敷などを整備したり、場合によっては工場敷地やイベントホールを借りたりしており、かなりの経費がかかります。また訓練参加者を増やそうとしたのか、休日に実施するようになり、自治体職員、学校、企業の参加が減少しました。

さらに、開催日がどんどん分散しています。最初のころは、防災の日にみんなで一斉に防災訓練をしていましたが、その頃は暑いとか、予定があるとか、いろいろなことが重なって、結局訓練日がどんどん分散していきました。防災週間に実施しているのであれば、まだいいのですが、やがて防災週間を離れて秋口になり、みんなばらばらに実施するようになっていきます。

2. シェイクアウト訓練の説明

そのような中でシェイクアウト訓練をしようという話になりました。シェイクアウト訓練とは、米国カリフォルニア州各地で始まった毎年10月第3木曜日に実施されている地震防災訓練の名称です。2008年に開始されたまだ新しい方式の訓練です。ShakeOutは完全な造語で、意識すると「一斉防災訓練」ですが、直訳では「地震を吹っ飛ばせ」という意味になります。登録者数で史上最大の防災訓練になりつつあり、2012年現在の参加者は1500万人以上（最終的には1950万人）となっています。昨年は950万人ですから、日本の過去最高が仮に1600万人として、ギネスブックでも、これを抜く可能性が出てきています。

シェイクアウト訓練は世界で広がっています。ニュージーランドでは9月26日に行われ、最終的な参加者は134万人でした。これは国民の約3割が参加したということになります。Web上でデータも公開しているので信頼性もあります。そのくらい大勢参加している訓練です。

この4～5年で急速に大きくなった海外の訓練を、政府をはじめとする多くの団体が見過ごしていましたが、林春男先生はアメリカの会議に出て、アンテナにちゃんと引っ掛けました。そういう点では、このような時代ですから、世界にアンテナを張りめぐらして、いいものは実際に見てくるのが重要だと思います。

シェイクアウト訓練は、科学的根拠がある統一した地震シナリオに基づいています。これは重要なことです。地震シナリオがお粗末だと、訓練は駄目になります。これを前提にしながら、訓練日時を指定し、地震の揺れから身を守る安全行動への参加登録を呼び掛け、決められた日時に各人がいる場所で訓練を実行することを基本としています。非常にシンプルな中身です。

そこで実行するのは、地震の揺れから身を守る安全行動です(図表²)。安全行動の1 Drop、2 Cover、3 Hold on を、職場、家庭、地域で1分程度行います。英語では「Drop!」「Cover!」「Hold on!」とシンプルに表現されていますが、これを日本語に訳そうとすると「姿勢を低くして」「頭と体を守って」「じっとする」など、一言になりません。いい日本語をぜひ考えてください。「何だ、日本の学校でもやっている訓練ではないか」と思われると思いますが、まさにそのとおりで、行動のモデルは日本の訓練です。

日本のシェイクアウト訓練では、訓練開始合図において工夫がなされています。基本は時報です。自治体では、防災無線や防災メールを使う場合もあります。携帯電話のエリアメールなどによる一斉配信をすることもあります。この間の幾つかの経験を見ると、訓練での携帯電話の一斉メール配信は、鳴らすだけではあまり効果がなかったように感じ

地震の揺れから身を守る行動

- 地震発生直後の安全行動1-2-3
- Drop Cover Hold on
- 職場、家庭、地域で1分程度行う。
- 良い日本語訳があればぜひ。



ました。

シェイクアウト訓練はスタート訓練です。1 分間だけの訓練なのかという声も聞かれますが、1 分で十分ですが、シェイクアウト訓練を発災対応訓練のスタートに利用し、その後さまざまな訓練を実施する自治体もあります。

千葉市の今年の防災訓練にシェイクアウトを導入しましたが、その訓練に出ていた市議会議員が言ったことは非常に象徴的でした。今年は訓練で開会の挨拶がなかったと言うのです。シェイクアウト訓練は地震の揺れから始まるので、開会の挨拶がないのです。これを聞いて、今までの防災訓練では開会挨拶があつて、講評という閉会挨拶があつたことを思い出しました。

主に小学校では今までも実施しています。子どもは繰り返しやると、すぐ机の下にもぐります（図表³）。よくできた行動です。また、職場でも実施しました（図表⁴）。実際に

3

学校での実施



職場での実施



4

職場ではほとんど訓練が行われておらず、千代田区では役所でやっていなかったのも、まず役所で模範を示せということで、一斉に訓練をしました。

写真は千代田区での訓練風景です。真ん中にいるのが石川雅己区長、右側に林春男先生が写っています（図表⁵）。右の奥にいるシェイクアウト訓練のアメリカ事務局長と、左にいるカリフォルニア州の行政職員は構えが違いました。2 人とも飛ばされないようにつかまって、頭をちゃんと保護しています。シェイクアウト訓練もばかになりません。

名古屋市中区では、短時間のシェイクアウトは防災訓練とは認められないという声が消防関係者から上がりました。訓練というものは参加者が会場に集まり、そこで消防関係者が教えるものだということで、シェイクアウト訓練のように各家庭や各職場でやられたら消防は指導できないので、防災訓練にはカウントできないと言うのです。しかし、中央防災会議が決定した平成 24 年度の総合防災訓練大綱の防災訓練の実施事項例に取り上げられている訓練であるという点では、政府に認められた防災訓練です。大綱の防災訓練の目的の（3）には「住民一人一人が、防災訓練に際して、日常及び災害発生時において『自らが何をするべきか』を考え、災害に対して十分な準備を講ずることができることとなるよう、住民の防災に関する意識の高揚と知識の向上を図る機会とすること」とありますが、シェイクアウトの狙いもまさにここにあります。住民一人一人が災害時に自らが何をすべきかを考えて準備を講ずることに非常に有効なのです。

ところが、一部の地域からは、なぜ外国語名の訓練をわざわざするのか、難しい名前の訓練はやめてほしいという声が聞かれました。そういう人には、シェイクアウト訓練は日

千代田区長と実施



本の防災訓練をモデルに考案されたという話をしています。モデルとされたのは、「防災の日」に行われている防災訓練であることは間違いありません。日を決めて政府、自治体、住民、企業、学校が一斉に行う防災訓練を、「あれはいい」と考えたアメリカがまねたわけです。

問題は、本家本元では廃れているということです。今年の防災訓練の参加者数は全国でわずか38万人でした。かつてはどこの学校でも職場でも地域でもやっていた訓練であったわけです。アメリカの担当者から、日本の「防災の日」の訓練は最近どうなっているのかと聞かれると、私は恥ずかしくて現状を話すことができません。

しかし、訓練の高度化などと言いながら、参加者を減らしてきたのが、わが国の防災訓練です。この低迷を打破するため、アメリカの経験に学び、お家芸の復活を図らなければいけません。日米連携で世界的な訓練をするのです。元祖は日本ですから、シェイクアウト訓練は日本が本家だと主張してもいいのではないのでしょうか。アメリカがうまいやり方を考えたので、先人は尊重しなければなりません、われわれの気持ちとしては、アメリカなどに負けるなということで、一斉防災訓練の復活を目指して頑張っています。

今年、東京千代田区に第1回を実施しました。約2万5441人が参加し、過去最高の参加者数を記録しました。私は8年間、東京千代田区がやってきた帰宅困難者訓練に参加し、それを支えてきた実績を持っています。その訓練はもはや行き詰まって、参加者も少なく、このままだと持たないことがよく分かっていたので、この訓練をリニューアルするにはシェイクアウト訓練しかないという提案に千代田区が乗ってくれました。

3. 日本における取り組みの実例

日本におけるシェイクアウトの実施状況をご紹介します。千代田区では2万5441人、名古屋では3800人が参加しました。ほかにも北海道、埼玉県が導入しています。実施市町村は65以上です。なぜこんなに多いかというと、北海道と埼玉県が導入して市町村に実施を呼び掛けているからです。民間では、名古屋市で実行委員会が導入しています。さらに、民間のマンション単位でも訓練をしています。

地方議会でのシェイクアウト導入提案が相次いでいます。公明党の議員提案が多いのですが、自民党、無所属、共産党も提案しているので超党派的広がりがあります。

今の防災訓練の現状を見て、東日本大震災を踏まえ、こんなに少ない人数で効果のないことをやっていたのかと危機感を抱かれた方が導入を呼び掛け始めたのではないかと

勝手に想像しています。シェイクアウト訓練を担当者が知らなくても、議会での質問で導入を提案されると、内容が簡単なだけに実施を検討せざるを得ない状況です。

シェイクアウト訓練導入による効果をご紹介します。シェイクアウト訓練では、参加者が従来比較で膨大な数になります。会場型だと集められる人数は限られるし、雨が降って中止になるとそれで終わりです。事実、北海道では2年前の訓練は大雨で中止になり、その翌年は東日本大震災で中止になったので、今年の総合防災訓練は3年ぶりでした。

また、事前学習などで防災啓発の効果を向上させることができます。しかも、従来の会場設営などの費用を大幅に削減することができます。大幅な経費削減がこの訓練の大きな魅力なので、一度やるとやめられなくなります。また非常に大きな評判を呼んで、参加者も増えます。ですから、夢のような訓練です。自治体も、事前学習と参加者募集が中心となり、担当者の負担を相当軽減できます。

今、クラウドが必要だといろいろな議論がありますが、実際は財政難ですし、どこも人が足りていないにもかかわらず、住民の要求はどんどん増えており、非常に大変な状況です。そういう点では、シェイクアウト訓練を導入することで、経費が削減でき、担当者の負担も減らせ、それでいて参加者が増えて、成果も上げられるわけですから、時代の要請にもかなった訓練でもあります。

4. シェイクアウト訓練が日本の防災訓練と防災啓発を変える

東京千代田区の過去の帰宅困難者訓練の実績は4000人となっていますが、これはその場を通った見物客も含まれているので、実質は2000人にも満ちません。北海道では8月30日午前10時に実施され、11万2853人が参加しました。すごいのは、本人が了解した部分をネット上に公開したことです。千葉市は9月1日に、3804人を集めて実施しました。総合防災訓練の会場に参加したのは2500人ですから、これにシェイクアウト参加者も加えると6000人以上が参加したのではないかと思います。埼玉県飯能市では1万4000人が参加しました。過去の実績の4000人から大幅に増えています。名古屋市中区では3800人が参加しましたが、特に商店街の人が奮闘しました。大阪府の訓練は「880万人」と名うちましたが、大阪府はこの訓練をシェイクアウト訓練ではないと言っていますので、私たちもシェイクアウト訓練とは考えていません。しかし、この訓練の開催に当たって、われわれがいろいろとアドバイスをしたのは事実です。

防災対応型一斉防災訓練は時代のトレンドです。地震は一斉に発生するのに、防災訓練

はばらばらにやっけては緊張感がありません。時間を決めて一斉にやらないと臨場感がありません。もともと一斉防災訓練は日本のお家芸なので、働き掛けるとみんながやってくれるし、やると誰もが喜んでさらに広がります。そもそも災害の発生時に会場などは存在しません。またシェイクアウト訓練をやることによって、防災意欲が高まって会場型訓練の参加者も増えるという相乗関係があるのではないかと考えています。

現在、政府は9都府県で合同防災訓練をしています。来年はシェイクアウトを導入した千葉市が政府総合防災訓練の幹事団体なので、そこにも取り入れてくれるかもしれません。もし九つの自治体が一斉にシェイクアウト訓練をやることになれば首都圏3300万人を対象とした訓練になります。これはカリフォルニア州と同規模です。

今は情報ツールの活用が重要な時代です。シェイクアウト訓練のインターネット登録は入り口にすぎません。先に発表があった鈴木先生の研究が進むと、災害被害想定が個人にも開放されることになります。そうすると、各人が各地域での想定に基づいて各自で訓練をするようになり、防災訓練の個別化が進むのではないかと考えています。あるいは、それぞれの自治体や団体が、統一のシナリオを用いて、自分たちの置かれている状況に基づいて行う発展性もあります。さらには、防災教育ツールもあります。また、外国人を対象とする防災訓練にも使えます。

キャラクターとして、地震を起こすクエイくんを作りました。うごく、とぶ、たおれる、おちる、われるという5匹の手下がいます。このキャラクターが幼稚園や小学校で非常に人気だそうです。

私たちはシェイクアウト訓練のお手伝いをします。導入計画を考えている方は個別にご相談ください。人なし、予算なしの事情は十分に知っています。実験段階なのでお手伝いをします。経費の大幅削減になるのは間違いありません。

また10月18日、ツアーを組んで、1500万人を超える米国のカリフォルニアのシェイクアウト訓練を見学します。今年のメイン会場は鉄道の駅です。海外の先進的な経験を肌で感じるのは、非常に重要です。去年、私も行ってなるほどということが分かりました。百聞は一見にしかずということです。

質疑応答

(賀沢) 単なる興味の質問になってしまうかもしれませんが、日本の防災訓練参加者数

が95年くらいにどんと落ちて、さらにもう少し先のところで落ちていたような気がします。そこには何か大きな理由があるのでしょうか。

（澤野） そのうちの1回には明確な理由があります。2001年、国土庁防災局から内閣府に移管された年に、過去の参加者集計ミスが発覚して、585万人から198万人に公表数が激減したのです。

95～96年にかけて激減した理由はまだ調査中ですが、私は、阪神・淡路大震災が起きた結果、予知対応型の訓練では防災訓練は対応できないことに気付いたためではないかと考えています。地震シナリオの転換期に入ったのではないかということです。

いずれにしてもすさまじい減少です。普通の人には防災訓練に関心がないのでそうは思わないかもしれませんが、ずっと参加してきた私は、年々参加者が減っているという実感がありました。最初に参加していたころは、ちゃんとしたお弁当も付いていたのですが、それもだんだん付かなくなって、さらには参加者も減りました。ボランティアで参加していた私たちは、最初のころは相手にされませんでした。参加者が減って、数確保が大変になってきたときから歓迎されるようになり、今では、防災訓練を指導したりもしています。