

連載 講座

地域防災実戦ノウハウ(9) —地震災害に効果的に対応する(その7)—

財団法人消防科学総合センター
調査研究課長 日野 宗門

初動期には、下記の①～⑧の活動に関係する重要な意思決定・活動が集中することは前回に述べた。また、①～③の活動内容を時系列で示し、あわせて解説を行った。

そこで、今回は④～⑧の活動について検討することにしてしよう。

- ①活動体制の確立、重要事項の決定
- ②情報管理(特に、人命危険関係情報の収集・報告)
- ③人命救出活動、二次災害の防止
- ④広報
- ⑤避難所の開設・運営
- ⑥災害弱者の保護・移送、医療救護
- ⑦重要道路応急復旧、交通規制
- ⑧緊急救援活動

1. 地震時初動期の活動一覧表(概要)

別表は、上記④～⑧の活動について、初震後2時間頃までに市町村が実施すべき活動内容を例示したものである。

前回述べた①～③の活動と同様、この時期の活動は、「人的被害の防止・軽減」に重点を置きつつ後続の活動に効果的に引き継いでいくことが求められる。

以下では、これらの活動内容を理解する上でのポイントを解説する。

2. 広報

津波危険地域における避難の勧告・指示の呼びかけ広報を除けば、従来、初動期の広報は報道機関に求められて仕方なく対応するという「受け身」的なものが多かったといえる。

阪神・淡路大震災の重要な教訓の一つは危機管理であるが、危機管理の本質はその言葉のとおり危機を管理し、(状況あと追いつめではなく)局面を主導的に切り開くことにある。この目的の達成には、発震直後から、①行政、住民、事業所等の各種の防災力を顕在化・活性化させ、②(状況を先読みしながら)その活動に方向性を与えることがきわめて重要である。

このことを最も効果的に可能ならしめるのが「広報」である。なぜなら、発震直後から以下の広報が効果的に実施されれば、上記目的は比較的容易に達成できると考えられるからである。

①行政、住民、事業所等への活動喚起・行動指示

行政、住民、事業所等に対し、「参集の指示」、「要救出現場の把握指示」、「出火防止、初期消火の喚起・指示」、「生き埋め者の救出活動の喚起・指示」、「隣近所等の災害弱者の安全確認の喚起・指示」等を広報することにより、防災力を顕在化・活性化させ、活動に方向性を与える。

②住民等の情報ニーズに対応した広報

被災地に対する安否問い合わせ、ライフラインの復旧見通しの問い合わせなどが殺到し、関係機関の活動の支障になるという事例が後を絶たない。このことは、災害後に急速に高まる住民等の情報ニーズを適切に管理できていないことから来るものである。住民等の通報内容を随時モニターし、情報ニーズに対応した広報を(関係機関と協力して)的確に実施することにより対応可能である。

このように、広報は危機管理の最も有力な手段の一つであるのだが、そのような認識のもとに広報を実施したという話は聞いたことがない。

ところで、市町村の中には適当な(即時一斉の)広報手段を持たないから上述のことはとても無理だと嘆くところもあると思われる。しかし、そうであるならばなおさら報道機関の取材に及び腰になるのではなく、むしろこちらから報道機関を捕まえにいて、自分の市町村の広報部門・広報役に仕立てあげるくらいのしたたかさが必要である。

3. 避難所の開設・運営

地震後は、津波等の災害危険に対する避難の勧告・指示、住家の全壊、頻発する余震への恐怖等の理由から避難所に避難する人が出てくる。また、水やガスの供給停止による調理不能から、食事を求めて避難所に集まる人が出てくる。

短期間の避難の場合には(このことは災害規模が小さいことも意味するが)、せいぜい「開設担当者の到着が遅れ、避難者が中に入れなかった」といったことが問題になる程度である。

しかしながら、阪神・淡路大震災のように避難所生活が長期に及ぶことが予想された場合には、そのことに配慮した避難所運営が求められる。具体的には、避難所自主運営へ向けての準備(ルール作り)、避難所内の災害弱者の把握と対応(震災関連死等の防止のため、より環境の整った施設への移送等の検討。4の「災害弱者の保護・移送, 医療救護」も参照)などについて比較的早い段階から考慮しておく必要がある。

なお、阪神・淡路大震災では、避難所を知らない住民からの問い合わせが行政機関に殺到したことが報告されているが、この種の事態には、2の「広報」で対応することが必要となる。

4. 災害弱者の保護・移送, 医療救護

阪神・淡路大震災では、地震の直接的影響による死者(直接死)だけでなく、地震による環境の激変・悪化などが原因のいわゆる震災関連死においても高齢者等の災害弱者が高率を占めている。このように地震の直接的・間接的影響を強く受けやすい高齢者等の災害弱者に対しては、特別な配慮が必要である(3の「避難所の解説・運営」も参照)。

5. 重要道路応急復旧, 交通規制

人的被害の防止・軽減のためには、防災力を効果的に運用(移動・投入)しうることが必須であり、重要道路の応急復旧が急がれる必要がある。また、スムーズな通行を確保するためには、緊急度、重要度を考慮して車両の走行を規制しなければならない。

そのため、現場の状況を最も良く知りうる市町村には、管内道路状況の報告とあわせて、早い段階からこれらの活動(市町村道だけでなく、国道、県道の応急復旧。また、車両の交通規制)への対応を関係機関へ積極的に要請することが求められる。

6. 緊急救援活動

地震後、数時間～半日程度を経過すると、食・寝の最低限の水準を充足するための緊急救援活動に対する需要が急増する。そのため、初動期は、人的被害の防止・軽減の活動に重点を置きながら、一方ではこの緊急救援活動の本格的立ち上げに向けて活動を整えていくことが求められる。

地震時初期期の活動一覧表（概要）

| 経過時間 | 10分 | 20分 | 30分 | 60分 | 120分 |
|--------------------|--|---|---|---|---|
| 大目的 | 人的被害の防止・軽減 | | | | |
| 小目的 | 被災者救援 | | | | |
| 広報 | <ul style="list-style-type: none"> ○（揺れを感じた場合、津波予警報入手以前であっても）津波危険地域住民への警戒呼びかけ広報・避難誘導（なお、避難の動告・指示が出た段階では避難の動告・指示の広報） ○住民等への活動喚起・行動指示 ・出火防止、初期消火の喚起・指示 ・倒壊家屋等に生き埋めになっている人命の救出活動の喚起・指示 ・隣近所等の災害弱者の安否確認の喚起・指示 ・転倒プロパンガスの元栓閉栓の喚起・指示 ○混乱防止の呼びかけ ○二次災害危険の予想される地域住民等への警戒呼びかけ | <ul style="list-style-type: none"> ○随時、左記事項を繰り返し広報 ○安否情報については、「NTTの声の伝言板を活用する」よう広報 ○住民からの受理状況をモニターし、マスコミを通じて広報、ライフライン関係機関の広報担当セクションの設置や増強を要する。 | <ul style="list-style-type: none"> ○随時、左記事項を繰り返し広報 ○被災者救援活動方針の広報・地区別の避難所名 ○災害写真等の撮影・記録 | <ul style="list-style-type: none"> ○随時、左記事項を繰り返し広報 ○被災者救援活動の内容を広く ○災害写真等の撮影・記録 | <ul style="list-style-type: none"> ○随時、左記事項を繰り返し広報 ○被災者救援活動の内容を広く ○災害写真等の撮影・記録 |
| 避難所の開設・運営 | | | <ul style="list-style-type: none"> ○避難所の開設 | <ul style="list-style-type: none"> ○住民・観光客等の避難所への収容 ○避難所運営体制の整備 | <ul style="list-style-type: none"> ○住民・観光客等の避難所への収容 ○避難所運営体制の整備 |
| 災害弱者の保護・移送 医療救援 | <ul style="list-style-type: none"> ○災害弱者の保護 ○津波危険地域の災害弱者の移送（住民等による） | <ul style="list-style-type: none"> ○医療機関・施設の被害状況の把握 ○管内・外の医療可能機関等の把握と広報担当・住民、関係機関への伝達 | <ul style="list-style-type: none"> ○左記活動の継続 ○その他の危険地域の災害弱者の移送 ○医療班の編成準備（集団死惨事処理場への派遣準備） | <ul style="list-style-type: none"> ○左記活動の継続 ○後方搬送開始 | <ul style="list-style-type: none"> ○左記活動の準備継続あるいは開始 |
| 重要道路応急復旧 交通規制 | <ul style="list-style-type: none"> ○重要道路被害調査開始 | <ul style="list-style-type: none"> ○左記活動の継続 ○建設者との連絡調整（建設重機救出活動と調整） ○迂回路設定準備 ○交通規制準備 | <ul style="list-style-type: none"> ○重要道路応急復旧開始（建設重機投入については人命救出活動と調整） ○迂回路設定準備 ○交通規制準備 | <ul style="list-style-type: none"> ○左記活動の準備継続あるいは開始 | <ul style="list-style-type: none"> ○左記活動の準備継続あるいは開始 |
| 緊急救援活動 | <ul style="list-style-type: none"> ○重要水道施設被害調査 | | <ul style="list-style-type: none"> ○死体の捜索・収容・処理の準備 ○緊急給水活動準備 ○緊急食料供給活動準備 ○緊急生活物資供給体制準備 ○輸送車輛等の確保 | <ul style="list-style-type: none"> ○死体の捜索・収容・処理の準備 ○緊急給水活動準備 ○緊急食料供給活動準備 ○緊急生活物資供給体制準備 ○輸送車輛等の確保 | <ul style="list-style-type: none"> ○左記活動の準備継続あるいは開始 ○災害救助法適用申請（倒壊家屋数、死者数から把握できる場合） |

（注）経過時間は目安。