

地域防災実戦ノウハウ(11) —地震災害に効果的に対応する(その9)—

財団法人消防科学総合センター
調査研究課長 日野宗門

前回述べたように、「緊急救援期(発震後2,3時間～3日)」には、生き埋め者等の救出・救命、二次災害の拡大防止活動などの継続とともに、避難者の避難所への収容、避難者・り災者への必要最小限レベルの水・食糧の供給等といった緊急避難的な救援措置が必要となる。さらに、これらの活動を支援する道路、通信、電力等の応急復旧が求められる。

ところで、上記の活動を支える防災体制・防災力についてみると、この時期は、緊急消防援助隊、警察の広域緊急援助隊、自衛隊、被災地周辺の自治体等による人命救出及び災害の拡大防止活動への応援が期待されるものの即時的な対応は不可能であり、また、避難者・り災者に対する水・食糧・生活物資等の供給体制の立ち上げも最低レベルに止まるなど、基本的には(前半期を中心に)域内の防災力による自立(自律)的な対応が求められる時期である。

このような一般的特徴を前提に、以下に緊急救援期の「活動体制」、「意思決定」、「情報管理」に関する留意点を記すことにしよう。緊急救援期のその他の活動の留意点については次回に述べる予定である。

1. 緊急救援期の活動体制の確立

(1)アウトソーシングの開始

初動期に立ち上げられる活動体制は必要最小限のものである。言い換えれば、初動期は本格的な体制確立に向けてその骨格を整えつつある段階ともいえる。そのため、緊急救援期においても(前半期を中心に)引続き活動体制を整備することが重要な課題となる。

緊急救援期で重要なことは、大規模災害時は行政機関の対応だけでは限界があるとの(早い段階での)判断のもとに積極的、目的意識的に当該行政機関の外部に防災力を求めることである。今はやりの言葉で言えば、アウトソーシングを早期に開始し、追求することである。外部の防災力としては、住民、業者(事業所)、各種ネットワーク、被災地外の行政機関、ボランティアなどが考えられる。

(2) 外部防災力との調整体制の確立

アウトソーシングにより外部に防災力を求めるということは、外部の防災力との連絡調整が必要となることを意味する。外部の防災力と効果的に連絡調整を行う体制として、例えば9「関係団体連絡員調整室」といった市町村と関係機関・団体とが対策を協議・調整する場の設置が考えられる。このような体制を有している市町村も数は少ないがみられる。

大規模地震発生後すみやかに、関係機関・団体の連絡要員が無線を携帯してこのような場に自主参集し、対策を協議し、共同で対処するならば、緊急救援期の活動水準の大幅な向上が可能となる。なお、「関係団体連絡員調整室」的な場の他、参加する団体や協議する内容に応じて「拡大災害対策本部」や「合同災害対策本部」といった体制についても考慮しておいて良いように思われる。

ただし、ここで留意すべきことは、緊急救援期(特に前半期)は、細かな指示・調整を行うだけの余裕もそれに必要とされる情報も不足している。そのため、協議・調整の場などが設けられた場合であっても、それぞれの関係機関・団体等は自立性(自律性)をもって対処する意識とそれを可能とする体制を用意する必要がある。

(3) ローテーション体制移行への準備

緊急救援期は参集職員も少なく、必要とされる防災対策(防災需要)に対し圧倒的にマンパワーが不足し、そのしわ寄せが防災関係者に及ぶことが予想される。

阪神・淡路大震災でも被災地の防災関係者の多くは、地震後の三日三晩はほとんど睡眠をとることができず、その後も睡眠・休息が極端に不足するという状況がみられた。このような極限状況下での防災活動が、市町村職員等を肉体的・精神的に追い詰めていたことは、被災地職員の過労死や自殺などのマスコミ報道などからもうかがうことができる。

大規模災害は、多くのマンパワーを必要とするとともに、長期戦をも要求する。そのため、職員等の健康管理と長期戦に備えた対策(ローテーション体制への早期移行等)を早い段階から準備することが重要となる。

そのため、勤務時間外の発災の場合には、域外居住職員の参集、被災地近傍の自治体職員の応援、ボランティアの応援の状況などをみながらローテーション体制を準備することが大切である。人事部門の担当者はこのことを肝に銘じておく必要がある。

(4) ロジスティックス(一兵姑)への留意

兵姑(へいたん)を辞書で引くと、「戦場で後方に位置して、前線の部隊のために、軍需品・食糧・馬などの供給・補充や、後方連絡線の確保などを任務とする機関(岩波国語辞典)」などとある。都道府県、市町村の地域防災計画の中にはこの点についての配慮に乏しいものが多い。

地域防災計画では被災者に対する救援は考慮されているが、防災活動に従事する人々や車両等の食糧・物資・燃料等の確保・供給についてはそれを安定的に実行しうる体制の記述が欠如している計画が多い。

緊急救援期においては、関係業者等の協力を得てこの体制を早期に確立するよう留意しなけ

ればならない。このことにより、(3)と相まって長期戦が可能となる。

2. 緊急救援期の重要な意思決定

(1) 災害救助法の適用申請

緊急救援期において行うべき重要な意思決定は、(市町村にとっては)災害救助法の適用申請である。

災害救助法は、行政機関(実質的には、多くの場合市町村)が実施するり災者に対する救援活動・措置を主に費用面で援助するためのものである。そのため、初動期から開始している人命安全確保活動に見通しがたった段階(可能ならば、人命安全確保活動と並行して)では、災害救助法の適用に必要な住家被害等の把握、適用申請を急ぐ必要がある。その結果、適用決定が早まれば、市町村はそれだけ早い段階から費用面の心配をすることなく、り災者の救援に全力であたることができる。

(この項については3の(3)も参照のこと)

(2) 「体ではなく頭を使う」姿勢の追求

大規模災害には、行政機関だけでなく、その他の防災力を含めて総力戦で対応する必要がある。前述のアウトソーシングはその重要な解決戦略であるが、外部の防災力を効果的に活用するには、どのような防災力をどの活動にどのような規模と方法で投入すべきかを大所高所から判断し、戦略・戦術を立てることが重要である。

この役割は市町村や都道府県が担うべきであるが、大規模地震災害時に現実に観察されるのは、本来その役割の中心を担うべき災害対策本部事務局員までが、ひっきりなしにかかってくる電話の応対(この問題については3の(2)を参照)や目先の業務に追われて(=今必要な活動は何かの判断を忘れ、ただ忙しく立ち動き)、外部の防災力への効果的な指示や方針提示ができない状況に陥りがちである。

消防・水道・建設などの現業部門ではマンパワーは業務の遂行上重要であり、いちがいに言えない面もあるが、一般的には外部の防災力を必要とするような大規模災害時には市町村や都道府県の職員は単純なマンパワーとして(単純労働に)従事するよりも、外部の防災力への方針提示や活動統制などの活動に従事した方が、より効果的で大きな防災力を形成しうる。すなわち、大規模災害時には市町村等職員は「体ではなく、頭を使う」ことを求められるのである。果してその準備はできているであろうか?

3. 緊急救援期の情報管理

緊急救援期の情報管理では、以下の点に留意する必要がある。

(1) 人命危険関係情報の引き続き収集・報告

緊急救援期の前半期においては、人命危険関係情報は初動期に引き続き重点的に収集・報告される必要がある。

(2) 安否電話のコントロールの継続

被害状況がマスコミを通じて全国に報道されると、安否問い合わせが被災市町村に殺到する。この問い合わせへの対応により被災市町村職員(特に、災害対策本部事務局員)が忙殺されることになる。災害対策本部事務局員は、本来応急対策活動について参謀的な役割を果たすべきであるが、この電話対応によりその役割は大幅に削がれてしまう。災害対策本部事務局に入ってくる電話の中には防災関係機関や重要な被害関係情報を知らせる住民からの通報も当然あるのであるが、その多くは市町村の防災対策の意思決定に関係しない情報(安否情報もその一つ)である。市町村や都道府県の災害対策本部(=対策中枢)に入ってくるこの種の安否電話は、市町村等の防災活動からみた場合は攪乱情報ともいうべき性質のものである(電話をかけてきている個々人にとっては重要な意味を持つてはいるのであるが…)。

また、安否電話の殺到は、被災地での電話の通話状況を悪化させることによっても防災活動の大きな支障となる(表1)。

そのため、初動期に引き続き緊急救援期においても回線絞り込みを行ったり、定型的情報はテレホンサービス方式で伝えたり、あるいは広報部門やマスコミの協力を得て安否問い合わせシステム(NTTで1997年から実施の計画がある)の活用を呼びかけるなど、安否電話をコントロールすることが極めて重要である。

表1 家庭の電話は通じたか(阪神・淡路大震災当日)

	神戸市	西宮市
全て相手に通じた	10.1 %	16.6 %
一部しか通じなかった	40.9	59.3
一つも通じなかった	47.3	23.7
無回答	1.7	0.4
計(N)	237	241

(出典：1995年阪神・淡路大震災調査報告1，平成8年3月，東京大学社会情報研究所)

(3) 災害救助法適用申請関係情報(住家被害等情報)の収集

災害救助法は要件を満たせば地震発生時に遡って適用されることになるが、第一線で活動する市町村にとっては実際に適用されることが判明するまでは費用的な心配から思い切った対策が実施できない懸念もある。このことをできるだけ回避するためにも、早い段階で住家被害を把握する必要がある。ただし、この住家被害(全壊, 半壊, 一部損壊等)の把握に際しては、短時間での把握が可能ないようにあくまでも概要調査にとどめることとする。

り災証明書等の発行のために必要となる詳細調査には多大の時間を要するため、後日改めて実施するのが適当である。

