

## 連載 講座

# 地域防災実戦ノウハウ(39)

—実践的な防災訓練を目指して

(その16)—

Blog 防災・危機管理トレーニング

主宰 日野宗門

前回に引き続き、昨年8月1日に実施した地方公共団体の首長を対象とした図上訓練におけるポイント等の解説を行います。今回は、「地震発生1時間後」の「想定」を前提に「地震発生1時間後～3時間後」における対応上のポイントを扱います。

### 1. 「地震発生1時間後」の想定とそこにおけるポイント等

前述の図上訓練における「地震発生1時間後」の想定は以下のとおりです。

#### 【想定】地震発生1時間後

1時間後、あなたは災害対策本部の指揮をとっている。

災害対策本部には、1割程度（市町村の場合。都道府県の場合は5%程度）の職員が参集してきている。

参集職員、関係機関職員等から断片的な情報が入ってきている。

その報告によれば、複数の火災が発生し延焼中、また、多数の家屋が倒壊し、死傷者もかなりの数にのぼっている。停電は広範囲にわたっている模様であり、水道も断水状態が続いている。その他のライフラインにも相当な被害が出ている模様。

（県下の多数の市町村で同様の被害が発生している模様。）

余震は、なお続いている。

この想定及びこの時期（地震発生1時間後～3時間後）におけるポイントを例示すると、次の①～⑧が考えられます。

- ①リーダーとして優先的に意思決定すべきことは何かが考えられているか
- ②参集幹部はこの時期少数であることを前提に対策が考えられているか
- ③少数の参集職員で行うべきことは何かが考えられているか
- ④効果的な職員動員の方法・手段が考えられているか

- ⑤要救助者の早期発見、救出体制は実践的であるか
- ⑥避難所の開設、運営に係る留意点を理解しているか
- ⑦広域応援(要請)の必要性を理解しているか。また、そのための法制度、運用方法を理解しているか
- ⑧余震による災害の拡大等をイメージできるか

## 2. ポイント等の解説

前述の①～⑧のポイント等の解説を(1)～(8)に示します。

### (1) リーダーとして優先的に意思決定すべきことは何かが考えられているか

災害対策本部の指揮をとるということは、本部(員)会議において各本部員(部長又は課長)からの報告を聞き、「よきに計らえ」と答えることではありません。首長みずからが状況の打開の先頭に立っているか、そのために積極的に決断・指示を行っているかが問われます。

大規模な災害においては参集職員が限られることから、限られた人的資源をどこにどのように配置するのか、何を優先して行うのかはまさしくリーダーシップが必要とされる局面です。訓練参加者の記載内容を見ると、活動項目は列挙できてもその優先順位づけができていないものが少なからずありました。資源配置の面から見直す必要があると思われます。

なお、首長の意思決定の中で、広域応援要請、自衛隊の派遣要請といった外部の人的資源の確保及び財政面での支援(災害救助法の早期適用申請、独自の財源手当て)は、活動の規模と質を決定づけるものであり、極めて重要な意思決定です。前者の意思決定はほとんどの方が思いつくことですが、後者の「財源措置」に係る意思決定は後回しにされる傾向があります。

財源が手当てされない状況のもとでは、活動が低調になる恐れが極めて高いといえます。早い段階で「費用の心配をせずに思い切ってやれ」といえるかどうか为首長には問われます。財源に関することは首長が行うべききわめて重要な意思決定の一つです。同時に首長に即座にそのように言わせることができるだけの十分なレクチャーを事前に行っていたかどうかも財政担当部課には問われます。日ごろから、災害救助法を含め災害時の財源確保方策に関する研究を行っておくことは極めて重要です。

### (2) 参集幹部はこの時期少数であることを前提に対策が考えられているか

この時期に参集してきている幹部が少数であることを想起できるかどうか、そのことを前提とした意思決定体制のあり方(首長または少数幹部による専決体制、代決体制、災对本部の持ち方・開催時期等)は考えられているかがポイントとなります。

この種の状況は勤務時間外の地震であれば当たり前に生じることですが、意外に盲点となりやすいことから注意が必要です。

(3) 少数の参集職員で行うべきことは何かが考えられているか

阪神・淡路大震災時における調査データを参考にすると、幹部以上に一般職員の参集率が低いことが予想されます。このような状況のもとで限られた人的資源をどこに投入するかが問われます。なお、この件は(1)に関連していますので詳細はそちらを参照してください。

8月1日の図上訓練においても、「災害対策本部が設置されてもこの人員では機能しない」、「参集職員が圧倒的に少ないことから果たして『記載内容』どおりの活動が可能か」といった率直に危惧を表明した回答、「緊急対策班を構成して対応する」といった臨機応変に体制の変更を行うとした回答などがありました。

(4) 効果的な職員動員の方法・手段が考えられているか。

職員の参集状況が悪い中で、効果的に職員を動員することが求められます。「職員の安否確認を行う」、「引き続き動員を行う」としたものはありますが、どのような方法・手段で職員を動員するかを記載したものは少数でした。

動員の方法・手段まで首長は知らなくても良いとする考え方もありますが、どのような方法等が実効的であるかを普段からトップとして意を払っておく必要はあると思われます。

なお、従来の動員方法に加え、マスコミの協力を得た動員、災害用伝言ダイヤル(171)、iモード災害用伝言板を活用した安否確認と動員(参集)伝達なども考慮されるべきでしょう。

また、大規模地震災害時には参集の容易な近場の職員から業務に従事することとなる可能性が高いですが、遠距離の職員(初動期には不参集となる可能性の高い職員)との不公平感が生じないように交替時期などを含めたローテーション体制を考慮することも職員の早期参集意識を高める上で重要と思われます。

(5) 要救助者の早期発見、救出体制は実践的であるか。

地震発生時刻の5時10分頃は、相当数の住民等が就寝中と思われることから、阪神・淡路大震災のときのように倒壊住家の下敷きになる人が多数発生する可能性があります。阪神・淡路大震災と同程度の比率で生き埋め箇所が発生すると仮定するとその数は市町村職員数を上回ることも考えられます。

参集職員が少数であり、その人数で他にも重要な防災業務を遂行しなければならない状況のもとでは、上述の事態に行政職員だけで対応することは到底不可能です。それではだれが対応するのかということになりますが、救出を含む膨大な応急対策需要に対処するためには住民等の防災力に依拠することが決定的に重要です。それが、阪神・淡路大震災で学んだ「自助・共助」ですが、住民等の自然発生的な「自助・共助」を待つのではなく、その発生を促すための行政からの意識的な働きかけが重要になります。具体的には、各種広報手段を用いた広報、放送機関の協力を得た放送などにより、住民等の持つ防災力を喚起することが重要と思われます。この場合、首長自らが訴えることにより、その効果の一段の向上を期待できます。このことは、

首長においても広報担当者においても欠落しがちですので、注意が必要です。

以上で述べた活動については、この時点(地震発生1時間後～3時間後)で行なうよりも、本来「0～60分」の時点で気づくことが望ましいといえます。

#### (6) 避難所の開設、運営に係る留意点を理解しているか

この時期には被災者が避難所へ次々と避難してくることが予想されます。避難所の開設、運営等に関しては、避難所施設の安全点検、早期開設、避難者の受け入れ、避難が長期化する見通しの場合の避難者による自主的運営体制の早期確立など留意すべき点が多くあります。しかし、特に留意すべきなのは、今回の想定が「冬季」の地震であるという点です。1995年の冬季に発生した阪神・淡路大震災では、暖房がない等の劣悪な避難所環境において体調を崩し(肺炎に罹患し)、それが原因で多数の高齢者等が亡くなっています(いわゆる震災関連死)。そのため、避難所運営に際しては高齢者等の災害弱者に対して特別な配慮が必要です。状況に応じて環境の良好な避難所(福祉避難所など)へ移送するなどの措置が必要となります。

#### (7) 広域応援(要請)の必要性を理解しているか。また、そのための法制度、運用方法を理解しているか

「想定」に示された内容を受け、広域応援要請、自衛隊の派遣要請(依頼)を想起できる必要があります。ただし、いたずらに早く要請すれば良いというわけでもありません。早いもの勝ち的な資源配分ではなく、できるだけ合理的な資源配置が追求されるべきであるからです。できるだけ迅速を期しながら可能な限り合理的な資源配置をどのように図るかについての検討が必要と思われます。

なお、これらの要請に係る運用上の留意点についても知悉しておくことが必要です。

例えば、阪神・淡路大震災後の法改正で「市町村長から防衛庁長官に対する災害状況の通知⇒自衛隊の自主派遣」のような運用も可能となりました。このようなことも含め、災害対策基本法における地方公共団体の責務に係る条項を日ごろから研究しておくことが必要です。

#### (8) 余震による災害の拡大等をイメージできるか

余震は、被害建物の破損状況の拡大、土砂災害危険の継続、宅地造成地での地盤被害の拡大、救出現場での二次災害の恐れ、余震におびえた避難者の増加等の形で防災活動にさまざまな影響をもたらします。そのことを予め認識できているかどうかで、対応にも差が生じます。