



地域防災実戦ノウハウ (79)

— 東日本大震災における教訓と課題 その12—

Blog 防災・危機管理トレーニング
(<http://bousai-navi.air-nifty.com/training/>)

主宰 日野宗門

(消防大学校 客員教授)

前々回及び前回では、活動体制確立の前提となる「家族の安否問題」(仙台市)、「職員の参集問題」(神戸市)を扱いました。それを受け、これからは、市町村の初動期の意思決定と組織運営のあり方を考えていきます。今回は、初動期の「活動の優先順位」について検討します。なお、「初動期」の期間に定まった定義はありませんが、本稿では地震発生～1日程度として議論を進めます。

6. 初動期の活動の優先順位

地震発生が勤務時間内か否かで初動期の活動体制に差は出るものの、市町村が行うべきことに大差はありません。それを最も簡潔に表現すれば次のようになります。

「活動の優先順位に応じて、人的・物的・空間的資源を配分する」

ここで、空間的資源とは、避難所・避難場所、遺体安置所、救援物資集配場所、災害がれき等集積・分別場所、応急仮設住宅建設場所、応援部隊駐留場所・宿泊施設、ヘリポート等を指します。

この表現は初動期に限らず災害時のどの時点にも当てはまりますが、膨大な対策需要が急激に立ち上がり、かつ、時間や活用(調達)可能な人的・物的資源等の制約の大きい初動期においては「活動の優先順位」は特別な意味を持ちます。

すなわち、大規模災害の初動期においては、限りある資源をどの活動に、どのくらい、どのタイミングで配分するかについての迅速・的確な判断が鋭く問われます。その判断を効果的に行うためには、あらかじめ活動の優先順位を明確にしておき、震災発生時にはそれを徹底することが重要です。

このような問題意識から、本稿では、次の2点について検討します。

ア 初動期において優先すべき活動

イ 神戸市(阪神・淡路大震災)、仙台市(東日本大震災)が初動期に重視した活動と不十分であった活動

(1) 初動期において優先すべき活動

市町村が初動期において優先すべき活動には以下のものが考えられます。

① 情報の収集と共有

「情報の収集と共有」は初動期に限らず重要ですが、絶対的な情報不足下にある初動期においてはその重要性は際立ちます。情報は的確な資源配分を行う上での大前提であるとともに、それを共有することにより災害対策活動の要である関係部局・機関の有機的な活動を促進します。

初動期においては、以下の情報を重点的に

収集・共有する必要があります。

ア 下記の②～⑥の活動に必要な情報

イ 連載第75回で示した「災害状況の全体像」を得るために必要な情報（アと重複するものもある）。以下に再掲します。

- ・情報空白地域はどこか
- ・どのような災害・被害が発生しているか、どこに集中しているか、拡大中（終息）の地域はどこか
- ・要救助者や行方不明者はどこに集中しているか
- ・対策実施中（実施済み）地域、対策不要地域はどこか
- ・避難所はどこに開設されているか、避難者数はどれくらいか
- ・ライフラインが機能していない（機能している）のはどの地域か
- ・使用可能な移動（輸送）ルート、配送拠点施設はどこか

② 生命の安全確保に係る活動

ア 避難の勧告・指示

イ 津波遭難者の救助

ウ 生き埋め（閉じ込め）者の救助

エ 地震・津波による重傷者・重症者（低体温症、症状悪化など）に対する適切な医療救護（後方搬送を含む）

オ 震災関連死（感冒、ストレス、運動・水摂取不足、診療機会喪失や薬紛失による持病・疾病の悪化などに起因）の防止

カ 危険地域や生活環境悪化地域の要援護者の支援と見守り

③ 災害の拡大防止に係る活動

ア 出火防止・初期消火・市街地延焼防止活動

イ 地震による河道閉塞箇所（天然ダム）の把握・監視

ウ 余震による土砂災害・宅地崩壊箇所の拡大危険の把握・監視

④ 社会的混乱の防止に係る活動（広報、情報提供等）

ア 安否確認欲求に伴う混乱防止

- ・市町村災害対策本部へ殺到する恐れのある安否問い合わせのコントロール

なお、以下の二つは市町村の主管業務ではありませんが、関与が必要です。

- ・無理な帰宅行動に伴う混乱や家族等の迎えの車による道路渋滞（緊急車両の走行困難）（東日本大震災時に東京都心などで観測されたケース）の抑止・軽減

- ・車による安否確認・状況把握行動に伴う道路渋滞（緊急車両の走行困難）（阪神・淡路大震災で観測されたケース）の抑止・軽減

イ 帰宅困難者対応

ウ 流言飛語の防止

⑤ 避難者対応活動

ア 避難所の開設・運営

イ 避難者への水・食料・毛布等の物資の調達・輸送・配付

⑥ 上記以外で迅速な対応を必要とする活動

ア 遺体の収容（検案・火葬）

イ 市町村管理ライフライン（水道、市町村道）の応急措置・代替措置

ウ ①～⑥の活動を支える空間的資源の確保

（2）神戸市、仙台市が初動期において重視した活動と不十分であった活動

神戸市（阪神・淡路大震災）、仙台市（東日本大震災）では、初動期にどのような活動を重視したのでしょうか？ 地震発生当日の災害対策本部員会議での本部長の指示内容と上記（1）で示した「初動期において優先すべき活動」とを照ら

し合わせてみます。

① 神戸市

神戸市では、地震発生（5：46）から74分後の7：00に災害対策本部を設置し、15：00に第1回災害対策本部員会議を開催しました。本部長からは、表1に示すように、人命救助、災害の拡大防止、避難者対応等の基本的活動に関する指示はなされています。また、本部長の指示以外の様々な活動が初動期に実施されています。

しかしながら、結果論的には、以下の活動は全く不十分であったと指摘せざるを得ません。

○ 情報の収集と共有

電話の輻輳や有線通信が不通に近かったことのほか、地域防災計画で被害状況等の収集を行うこととされていた消防署、区役所、土木事務所等が人命救助、消火作業をはじめ、避難者への食料や救援物資の手配・仕分け作業、道路復旧等の現場対応に追わ

れたため、市災害対策本部において迅速かつ的確な被害情報の収集を行うことが困難な状態になりました。

○ 震災関連死対策

阪神・淡路大震災より前は、「死者」は地震の直接的な影響による死者（直接死）を意味していました。しかし、膨大な被災者が発生した阪神・淡路大震災では、劣悪な医療・生活環境下で症状・体調を悪化させる人（特に高齢者）が多発しましたが、それへの対応が後手に回り亡くなった人（＝震災関連死）が900人以上も発生しました。

震災関連死の用語は阪神・淡路大震災から使用されるようになりました。また、この震災を機に災害救助法に「福祉避難所」が位置付けられました。

○ 安否確認の問い合わせへのコントロール

安否確認の問い合わせが市町村災害対策本部に殺到し、本部機能が麻痺状態に陥り

表1 地震発生当日の神戸市災害対策本部員会議における本部長の指示内容

<p>本部員からの被害状況等の報告を受けて、直ちに、笹山本部長から本部員に対し、地域防災計画の事務分担に基づく任務を確実に遂行するよう指示されるとともに、各部に対し様々な指示がなされたが、特に、</p> <p>①人命救助を第一にするとともに、消火活動に全力を傾けること</p> <p>②生活物資の確保として</p> <ul style="list-style-type: none">○避難所における食料品、毛布等救援物資の確保○量販店、スーパーへの店舗開設及び食料等生活物資の確保の要請○飲料水の確保及び十分な給水を○卸売市場における生鮮食料品の確保 <p>③市民生活の復旧としては</p> <ul style="list-style-type: none">○まず水道の復旧を○交通の確保として<ul style="list-style-type: none">・幹線道路上の支障物件の除去・バス運行の早期復旧 <p>等々が指示された。</p>

（出典）（財）神戸都市問題研究所：阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年、1996年1月17日、p.179

ました。災害用伝言ダイヤルや災害用伝言板システムが開発されるきっかけの一つになりました。

- 車での安否確認等に伴う道路渋滞の軽減
家族等の安否確認や状況把握のために殺到した車や道路上に乗り捨てられた車により大規模な渋滞が発生しました。その結果、緊急車両の走行に困難を来し、消火活動や救助活動の妨げになりました。これをきっかけに災害対策基本法第76条（災害時における交通の規制等）が全面改正されました。

② 仙台市

仙台市は、地震発生（14：46）の直後に災害対策本部を設置するとともに、第1回災害対策本部員会議を16：00から開催しました。当日中に3回の災害対策本部員会議が開催され、本部長は表2のような指示をしています。

指示内容は概ね以下のようになります。

ア 被災者救援活動に係る指示

- 人命優先で活動
- 市民生活に係る情報の一括広報

イ 組織運営に係る指示

- 職員配置上の遺体安置所は一方所
- 職員の安否確認と長期戦への備え
- 外部への応援要請は所管機関が担当

この指示内容からだけでは初動時に優先した活動の全体を知ることはできませんが、表2の出典資料を参考にすると、阪神・淡路大震災以降の教訓を生かした活動が少なからずなされています。しかし、地域防災計画の想定を大きく超える地震災害であったことや職員の習熟不足などのため、不十分さを残したものもありました。

それらのうち、特に弱かったと感じる活

動は以下の二点です。

○ 情報の収集と共有

初動期の情報収集の問題は、前述の神戸市の例にもみられるように大規模な地震災害があるたびに指摘されてきましたが、仙台市の活動についても次のような記述が残されています。

「停電による電話の不通や携帯電話基地局の障害などにより通信が途絶した。また、学校に設置されている防災行政用無線は通信の輻輳やバッテリーの持続時間が短かったことなどにより、通信しにくい状況だったことから、区災害対策本部では発災当日の避難所の状況について把握することができなかった。」（仙台市：東日本大震災 仙台市 震災記録誌－発災から1年間の活動記録一、2013年3月、p.135）

上記の電話の不通、携帯電話の障害（音声通話の輻輳、バッテリー切れ）及び無線通信の輻輳は、事前に想定しうる問題であっただけに残念です。

○ 帰宅困難者対策

帰宅困難者対策は地域防災計画に掲載されてはいましたが、実効的な準備がなされておらず、結果的に成り行きに委ねる形となりました。

その結果、以下のような状況が生じました。

「今回の震災は、平日の午後に地震が発生したことにより、多くの帰宅困難者が生じた。（中略）。地震の影響により地下鉄やJRなどの公共交通機関が停止したこと、時間が経つにつれて冷え込みが厳しくなってきたことなどにより、自宅等へ帰る手段を失った人々は留まる場所を求めて近くの指定避難所等へ移動した。特に、仙台駅周

表2 地震発生当日の仙台市災害対策本部員会議における本部長の指示内容

<p>■ 第1回災害対策本部員会議開催（16：00）</p> <p>《本部長（市長）からの指示》</p> <ul style="list-style-type: none">－人命優先で①けが人対応、②けが人の救急搬送、③他機関との円滑な連携について落ち着いて対応すること－16時30分を目途に職員の確認を行うこと <p>■ 第2回災害対策本部員会議開催（19：00）</p> <p>《本部長からの指示》</p> <ul style="list-style-type: none">－遺体安置所は職員配置の件もあるため1カ所にすることが望ましい <p>■ 第3回災害対策本部員会議開催（22：30）</p> <p>《本部長からの指示》</p> <ul style="list-style-type: none">－市民の生活に係る情報を一括して広報すること－活動の長期化が予想されるので職員体制を考慮すること－外部機関への応援要請は所管局にて対応すること
--

（出典）仙台市：東日本大震災 仙台市 震災記録誌－発災から1年間の活動記録－、2013年3月、pp.73-74

辺においては指定避難所である小学校や中学校に殺到するなどし、後から到着した地域住民の避難者が体育館等へ入れずにやむなく自宅へ戻らざるを得なくなるなどの状況が発生した。」（仙台市：東日本大震災 仙台市 震災記録誌－発災から1年間の活動記録－、2013年3月、pp.9-10。なお、「中略」は引用者による。）

③ 補足

全ての本部長が、第1回の災害対策本部員会議の場で発する指示は「人命（救助）優先」です。前述の神戸市や仙台市の場合もしかりです。しかし、「人命優先でやれ！」と指示されたときに、(1)の②に示した活動を思い浮かべることのできる本部員はどれくらいいるのでしょうか？

また、他の初動期の優先活動についても本部員が具体的にイメージできるのでしょうか？さらに、これらの活動を本部員会議で

本部長の指示を待たずに（「指示待ち」にならずに）、地震発生直後から部下に指示することができるのでしょうか？

本部員がどのレベルにあるかによって組織全体の活動レベルは大きく左右されます。災害対策本部員会議の図上訓練や運営要領作成に際しては、(1)で示した活動を参考に、より実戦的なものにしていただければ幸いです。