



地域防災実戦ノウハウ (80)

— 東日本大震災における教訓と課題 その13 —

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)

7. 初動期の首長（本部長）の行動及び組織運営のあり方

前回では、阪神・淡路大震災時の神戸市及び東日本大震災時の仙台市における初動期の災害対策本部員会議の決定事項を概観し、初動期において両市が重視した活動と不十分であった活動を検討しました。

今回は、これまでの議論のまとめとして、初動期の首長（本部長）の行動及び組織運営のありべき姿（の例）をシナリオ風に示します。

そのシナリオを描く前提として、まず表1のような状況を想定します。

表1の想定では、冬期早朝（勤務時間外）の地震発生、揺れの程度（震度6強程度）、巨大津波発生、参集職員少数、通信手段の制約、ライフライン機能の喪失、被害の激甚な様相、避難所・避難者の様子、急がれる体制確立などの初動期の大きな状況や条件を与えています。ここに示した状況・条件は、過去の災害状況をベースに作成しています。

表1 地震及び首長の周囲の状況（想定）

<地震発生>

1月17日（水）の午前5時46分頃、地震が発生しました。
あなたは自宅にいます。天気はくもり。北西の風5m。
体感、周囲の状況からすると、震度6強程度と思われます。
地震発生から3分後に、「○○○○○（津波予報区）」に大津波警報（巨大）が発表されました。
大津波警報から○○分後、大津波が沿岸地域を襲いました。

<登庁（約1時間後と仮定）>

あなたはあらかじめ定められた参集場所にいます。
参集場所には、1割程度（市町村の場合。都道府県は5%程度、消防本部は非番職員の2割程度）の職員が参集してきています。
参集職員、関係機関等から断片的な情報が入ってきています。
それらによれば、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ると予想されますが、詳細は不明です。
津波が襲来した地域では甚大な被害が出ている模様です。

< 3 時間後 >

無線系、衛星系を除いて、ほとんどの通信手段は使用不能もしくは通話困難な状況にあります。通じている無線系等も、混信、回線数の不足が障害となっています。

かろうじて通じている電話には、家族・知人の安否、行政の対応状況等に関する問い合わせが殺到しています。

閉じ込め・生き埋め現場数、出火件数は、常備消防の対応力を大きく上回ると予想されます。

人口の2割程度の住民が学校、公民館、市町村庁舎等の公共的施設に避難しているようですが、詳細は不明です。

今から30分後に、第1回災害対策本部員会議を開催することになりました。会議終了後、本部長（首長）が住民への呼びかけを行うことになりました。

停電は広範囲にわたっている模様です。水道も断水状態が続いています。その他のライフラインにも相当な被害が出ている模様です。周辺の市町村でも同様の被害が発生している模様です。余震が頻発しています。

そして、表1の状況想定における首長（本部長）の行動及び組織運営のあり方を表2にシナリオで例示しました。

このシナリオでのポイントはたくさんあります（皆さんご自身でご確認ください）が、主なものを挙げると以下のようになります。

- ① 家族の安全の確保
- ② 意思決定の空白の防止
- ③ 災害状況の全体像の把握と情報共有

- ④ 第1回災害対策本部員会議の効果的な運営
- ⑤ 初動期の人員不足下での活動の優先順位付け
- ⑥ 平常時の対策の重要性・・・表2に示した対応を首長が行うためには、事前の対策・準備が必要です。事前の備えの無い、出たところ勝負の対応では、表2に示した対応の多くは効果的に行えず、「場当たりの対応」、「後手々々の対応」に終始することになります。

表2 初動期の首長（本部長）の行動及び組織運営のあり方（例）

< 地震発生 >

- ① 激しい揺れで目が覚める。起き上がれず、身を守るため布団をかぶる。耐震補強や家具の固定をしていたため、家屋の被害は軽微で、家具の転倒もなく、わずかにタンスの引き出しの一部が飛び出し、テーブルのものが床に落下した程度である。家族全員の無事を確認（職員にも自宅の安全対策の徹底、家族に万一のことがあった場合の受援方法の検討を指示している）
- ② 地震と同時に停電。夜明け前のため真っ暗になる。非常袋の懐中電灯で明かりを確保。
- ③ ワンセグや携帯ラジオで情報を収集。地震の1分半後に発表の震度速報で当市の震度は6強であることを把握。
- ④ 地震発生と同時に沿岸地域には同報無線等で避難の呼びかけが行われている。これまでの取り組みの成果により、沿岸地域住民に一人の犠牲者も出ないことを祈る（避難路整備、避難訓練、津波や津波警報の正しい理解、「津波てんでんこ」の啓発等を行ってきた）。

- ⑤ 事前の取り決め（特に連絡方法）どおりに行動することを家族に指示。
- ⑥ 震度6強では耐震性の低い木造住宅に大きな被害が出ること、また、多くの人が就寝中であり、閉じ込めや生き埋め事案の多発が心配される。
- ⑦ 危機管理監との連絡を試みるが、既に固定電話、携帯電話は輻輳状態で連絡不能（近々、衛星携帯電話、災害時優先機能付き携帯電話を導入予定であった）。
- ⑧ 地震発生10分後に、携帯電話の災害用伝言板サービスが開始されたので、「自分の安否、参集予定、危機管理監への指示」を伝言板に書き込む（危機管理監等が閲覧することになっている）。
- ⑨ 非常参集用リュックを背負い、リペアムゲル仕様の自転車に乗り、私服で参集する。
- ⑩ 職員も震度速報を入手し、自主参集を開始していると思われる（全職員に、自主参集基準及び基準値の入手方法を徹底している）
- ⑪ 参集途上で随時、災害用伝言板を介して情報交換及び指示を行う。（万が一連絡が取れない場合であっても、あらかじめ定めた災害対策本部設置基準・動員配備基準に基づき、体制の確立が図られることになっている。）

<登庁（約1時間後と仮定）～3時間>

- ① 1時間後、参集場所の市役所庁舎に到着。先着の「被災建築物応急危険度判定」メンバーにより庁舎は使用可能であると判定されていた。また、庁舎内部の被害状況、電力、水道、ガス等の使用可否状況を確認済みの報告を営繕担当職員から受ける。
- ② 情報管理班から地震発生後30分以内に消防庁に対し「災害概況即報」を行った旨の報告を受ける。また、簡易型地震被害想定システムでの被害推定結果、気象庁推計震度分布図での管内震度分布推定の説明を受ける。
- ③ 先着の災害対策本部事務局員が本部事務局室（本部員室）の設営を完了している。
- ④ 参集職員が少数であることから、あらかじめ検討していた臨時活動体制（重点活動分野）を基本として対応することとした。
- ⑤ 情報管理班が、参集職員の把握した情報、消防本部からの情報（火災事案、救助事案等）を（消防防災GISを用いて）管内図上に集約・整理し、「災害状況の全体像」図（以下「全体像図」という。）を作成している。
- ⑥ 情報管理班作成の最新の全体像図をもとに情報管理班長から本部長（私）、幹部職員等がブリーフィングを受け、それをもとに活動の基本方針を定める。
- ⑦ この時点で、人的・物的被害が甚大であることが確実なものとなり、県に自衛隊の派遣要請依頼を行う。また、各種応援協定に基づき、関係機関・団体に応援要請を行う。
- ⑧ 避難者が多数にのぼり、また避難が長期化する見通しとなり、災害救助法適用要件の一つである「災害が発生し、又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること」を満たすことから、県に対し災害救助法の適用申請を行う。

<3時間～6時間>

- ① 主要施設間に設定しているホットライン（専用線）が機能している。また、職員は、災害時優先電話の活用方法に習熟している。これらのことから、公衆網の輻輳の影響を最小限にとどめることができる。

- ② 関係職員は無線回線の災害時の効果的な運用方法を十分理解しているが、絶対的に回線数が不足するおそれがある。そのため、日頃の訓練でつながりのある関係会社に衛星携帯電話の貸与をお願いする。
- ③ 災害対策本部に入ってくる多数の電話の中には優先度・重要度の低いものも多く、それが本部機能を阻害することが予想されるため、情報管理班を中心に情報のトリアージを行っている。中でも安否確認の問い合わせ電話が多数を占めることが予想されることから、トリアージ段階で安否確認システム（災害用伝言ダイヤル、災害用伝言板等）へ誘導している。また、県とは連絡が困難な状況にあり、やむを得ず災害対策基本法第57条の規定によりNHKに対し「安否確認の問い合わせが災害対策本部に殺到し活動が大幅に阻害されている。ついては安否確認システムを利用して欲しい」旨の放送要請を行う。
- ④ 被害は行政機関の対応力を大きく上回ると予想されることから、行政も全力で対応するが、市民にも自助・共助の精神で活動して欲しい旨の市長からの呼びかけを同報無線（戸別・屋外）、コミュニティFMなどを通じて行う。
- ⑤ 私が登庁した時点で庁舎内には被災者が5～6人避難してきている。その数は増加傾向にあるが、庁舎内には十分な備蓄やケア体制がないことから、最寄りの指定避難所へ移っていただくことにする。
- ⑥ 応急対策計画に沿い、避難者が膨大であることから公共的施設の管理者に対し避難所としての開放を指示
- ⑦ 指定避難所については、地元町内会・自治会と一緒に組織づくりをしてきた避難所運営会議により、大きな混乱なく開設・運営されると思われる。指定避難所以外の避難所の開設状況の把握を指示する。
- ⑧ 第1回災害対策本部員会議の開催に向け、本部連絡員が各部の被害状況・対応状況等を本部事務局（危機管理課）に報告し、事務局が取りまとめている。広報担当班は、事前に準備していた広報文案にそれらの資料を加味し、本部長の「住民への呼びかけ」原稿を作成している。
- ⑨ 本部員会議では私が議長となり会議を進行する。事前に作成していた「本部員会議運営マニュアル」のおかげで、以下のように要点を押さえた効率的な会議となる。
- ア 災害状況の全体像図及び連絡員からの集約資料を用いたブリーフィング（危機管理監・情報管理班）
- イ 各本部員から、アの補足及び今後の見通しと活動目標・方針（BCPなどを用いて）を説明
- ウ 表3を参考に活動の優先順位を定めるとともに各部役割分担を決める
- エ 被害規模に応じた活動体制の構築（自衛隊派遣要請、各種応援要請についての事後報告、その他）
- オ 活動環境整備（ローテーション体制・食料等）、活動財源関連（災害救助法についての事後報告と運用上の留意点、その他）の指示・報告
- ⑩ 本部員会議終了後、防災行政無線同報系（あるいはコミュニティFMなど）で住民の皆さんへの呼びかけ等を行う（呼びかけ：首長、お願い・注意：危機管理監）
- ⑪ マスコミ発表に備え、広報班がプレスルーム開設準備、発表ルール（定時発表）、混乱防止広報要領等の確認を行っている。また、早期の臨時広報紙発行に備え、各対策部等から取材を開

始している。取材で収集した情報は広報紙の材料としてだけでなく、災害対策本部の活動状況・方針に対する認識を統一し、活動を同期（シンクロ）させるものとして職員に配付するよう指示。

表3 初動期において優先すべき活動

- ① 情報の収集と共有
 - ア 「災害状況の全体像」を得るために必要な情報
 - ・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
 - イ 下記の②～⑥の活動に必要な情報
- 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
 - 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
 - a. 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。）
 - b. 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）の抑止・軽減
 - c. 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）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（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）の確保