

地域防災実戦ノウハウ(8) —地震災害に効果的に対応する(その6)—

財団法人消防科学総合センター
調査研究課長 日野 宗門

今回から数回にわたっては、阪神・淡路大震災で大問題となった初動期の活動に焦点を当て、その実戦ノウハウ、留意点を述べることにしよう。

1. 初動期の活動の重要性

阪神・淡路大震災では、「危機管理体制が不十分である」といった報道が多数なされたが、これは初動期の防災機関の活動に多くの問題があったことをとらえてのものであった。この例からも、「初動期」の活動が重要であることは推測できるのであるが、さて、改めて考えてみたとき、「初動期」の活動は何故重要なのであろうか？

一言でいえば、初動期の活動の成否が人命や財産の損失の規模、生活障害の軽重を大きく左右するためである。初動期の活動が迅速・的確であれば、救える命は救え、守れる財産は守れ、生活障害は最小限に止めることが可能となる。反対に、初動期の活動に問題があれば、被害をより重大なものにしてしまうことになる。

ところで、よく防災関係者の方々から、「初動期とは地震発生後のいつまでを指しているのですか」という質問を受けることがある。

しかしながら、「初動期」は、「発震後の〇〇時間までという」といったように明確に時間区分できるようなものではなく、地震発生後の初期(あるいは、早い段階など)」といった程度の意味で、相当に感覚的に使用されているのが実情である。

もし、このような使用方法で不都合があるのならば、各人が目的に応じて「初期動」に時間区分を与えた上で使用すれば良い。ちなみに筆者の場合、「初動期」は「人命安全確保期(地震により直接的な人命危険にさらされている人々の安全を確保する時期)」とほぼ同じ意味で用いることが多い。この用い方では、人命の安全確保にめどがたった時点で、「初動期」は終了することになる。

2. 発震後2時間内に何をなすべきか

初動期の中でも特に発震から1～2時間内には、下記の①～⑧に関する重要な意思決定や活動が集中する。

- 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 9 医療救護
- ⑦重要道路応急復旧, 交通規制
- ⑧緊急救援活動

別表は、上記活動のうち①～③について、発震後2時間内に市町村が実施すべき内容を例示したものである。(④～⑧の活動内容については次回に掲載予定)

発震直後の活動は、「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ゆくことが求められるが、表にはそのことに照らして必要とされる活動・意思決定内容を示している。

以下では、これらの活動・意思決定内容を理解する上でのポイントを解説する。

(1) 活動体制の確立, 重要事項の決定

この活動では、「重要意思決定は登庁までに実施する」ことが重要なポイントとなる。

市町村のなかには、勤務時間外の地震発生の場合、幹部が登庁し、体制を整えて(災害対策本部を設置して)から重要事項について意思決定をするといった活動パターンを想定しているところがある。しかし、実際の地震災害では、首長(災害対策本部長)や本部員の登庁を待って意思決定をしていたのでは間に合わない事態が多数発生する。さらに、幹部が登庁できなかつたり、連絡がうまくいかないといったこともしばしば起きる。

そのため、このような状況下でも重要な意思決定が迅速に進むような計画としておく必要がある。具体的には、24時間いつでも幹部と連絡が可能なように連絡手段を整備し、重要事項については幹部や担当者が自宅にいようと参集途上であろうと迅速に意思決定できる方策を講じておくことが重要である。

なお、言うまでもないが、迅速な意思決定を必要とする「重要事項」の内容は平常時から整理しておくことが必要である。例としては次のようなものが考えられる。

- ①災害対策本部の設置の決定
- ②避難の勧告・指示の決定
- ③広域応援要請(依頼)
- ④自衛隊派遣要請(依頼)

⑤災害救助法適用申請

⑥その他の重要事項の決定

地震時初動期の活動一覧表（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				
活動体制の確立 重要事項の決定	<ul style="list-style-type: none"> ●幹部職員と連絡・協議・意思決定（手段を確保し、適時） ●自主参集 ○庁舎の被害状況把握（建物、無線、自家発電機）と災対本部としての使用可否判断 ○防災行政無線統制 <ul style="list-style-type: none"> ○津波危険地域等への避難の勧告・指示の要否判断（避難の勧告・指示基準に照らして即座に判断） ○災対本部設置要否判断（設置基準に照合して即座に判断） ●動員規模判断（非常配備基準に照らして）及び動員指令 ○災対本部設置 <ul style="list-style-type: none"> ○庁舎周辺等の被害情報を集約し、第1報を県へ報告 	○人命危険関係情報中間集約結果にもとづく対策協議	<ul style="list-style-type: none"> ○集約結果にもとづく対策の協議 ・広域応援要請の要否判断 ・自衛隊派遣要請（依頼）の要否判断 ○被災者救援活動の準備指示 ○防災基幹施設におけるライフラインの優先復旧を関係機関に要請 	○集約結果にもとづく対策の協議	○被災者救援活動 ○緊急車両の確認申請
情報管理 （特に、人命危険関係情報の収集・報告）	<ul style="list-style-type: none"> ○人命危険関係情報（倒壊家屋数、災害件数、その他要救出現場数）の収集開始 ○津波・地震情報の把握（テレビ、県防災行政無線等から） ○本部連絡員室（情報管理部）の設置 <ul style="list-style-type: none"> ○住民等からの問い合わせ等各種通報への対応 	○管内人命危険関係情報中間集約 ○集約結果の県への報告	○管内人命危険関係情報中間集約 ○集約結果の県への報告	○管内人命危険関係情報中間集約 ○集約結果の県への報告	○管内人命危険関係情報中間集約 ○集約結果の県への報告
人命救出活動 二次災害の防止	<ul style="list-style-type: none"> ○倒壊家屋等に生き埋めになっている人命の救出活動開始 <ul style="list-style-type: none"> ○救出隊（消防団＋自主防災組織＋住民）の編成 ○火災の出火防止・初期消火 ○災害警戒活動開始 	○左記活動の継続 ○救出用建設重機の手配・投入 ○出火防止・初期消火・延焼防止	○左記活動の継続	○左記活動の継続	○左記活動の継続 ○二次災害防止のための活動

（注）経過時間は目安。なお●は主に勤務時間外の活動。

ア本部の非常配備体制の切り替え及び廃止

イ自主防災組織自治会・町内会長等に対する応急対策の要請

ウ重要な災害情報、被害状況の分析とそれに伴う対策活動の基本方針

エ災害対策に要する経費

(2) 情報管理(特に、人命危険関係情報の収集・報告)

初動期には、人的被害の防止・軽減を主目的に活動が実施される。そのため、この時期の情報管理のポイントは、「人命危険関係情報の効果的な収集と活用」である。

従来、発震後の情報収集は、住家被害状況(全壊、半壊、一部損壊別)や各課の所管施設の被害状況を中心に実施されている。しかしながら、それらの多くは発震直後の「人的被害の防止・軽減」を目的とした活動に不要かあるいは必要度の低いものが多いことから、その緊急度・重要度に応じて整理される必要がある。

この時期に収集・活用すべき「人命危険関係情報」としては次のものが考えられる。

① 倒壊家屋件数

倒壊家屋件数を収集する意味は、要救出現場(生き埋め者のいる可能性のある現場≒倒壊家屋)がどこに何箇所あるかを把握することによる。

② 出火件数

③ 津波による人的被害や倒壊家屋の状況

④ 二次災害危険箇所(土砂災害危険、高圧ガス漏洩事故など)

なお、以上の①～④の情報は速報性を重んじるため、正確を期すより、粗くとも速報性を重視する必要がある。

また、都道府県的意思決定を促進し、被災地に対する広域かつ効果的な応援体制を確立するため、これらの情報は可能な限り早期に都道府県へ報告することが重要である。

上記の活動を発震直後から効果的に実施するため、表では本部連絡員室(情報管理部)を設置するとしている。その活動イメージは、各課から本部(事務局)に派遣された連絡員が情報管理の中心になり、情報の収集・分析、情報の共有化(各課、各関係機関との間において)、広報部門との連携などの活動を中心的に実施するといったものである。

(3) 人命救出活動、二次災害の防止

人命救出活動、二次災害の防止の活動の目的は、「救える命を救う」、「守れる財産を守る」ために必要な体制を早期に立ちあげ、活動を開始することである。激甚な地震災害では防災行政機関の対応には限界があることから、これらの活動のポイントは、消防団、自主防災組織地域住民といった「地域の防災力に依拠する」ことである。表では、消防団、自主防災組織、住民から構成される「救出隊」の編成を例示しているが、これらの活動を効果的に実施するためには、平常時からの地域の防災力の発掘が前提となる。なお、発震時に地域の潜在的防災力を顕在化・活性化させるには、地震により茫然自失状態にある地域住民等に対し、注意を喚起し防災活動に方向性を与えるための広報が重要となる(このことについては次回に述べる)。