

# 災害救助・救護活動に伴う課題等について

自治省消防庁震災対策指導室

課長補佐 長 尾 一 郎

大規模災害、特に大規模な地震においては、いかに速く応急活動が実施できるかが問題となる。

応急活動には大きく二種類あり、瓦礫の中に埋もれた人々を救出して適切な応急措置を行い、必要に応じて医療機関へ搬送する応急活動と、建物倒壊・ライフラインの途絶等にもなう被災者救護としての応急活動がある。

前者は、まさに発災直後から行われるべき作業であり、人命尊重の観点から行政機関等がその全勢力を投入して取り組むべき作業である。

一方、被災者救護としての応急活動は避難場所の開設や生活関連物資の供給といったものであり、ある程度時間的余裕がある。

しかしながら、大規模地震となれば、これらの人命救助活動、被災者救護活動は地元防災機関だけではその活動能力に限界があり、自衛隊等の行政機関はもとより、地元住民による自主的な応急活動に期待が寄せられている。

今般、発災直後における人命救助活動、被災者救護活動を行うに当たっての応急活動上の主な課題を整理することとした。

## 1 人命救助活動

### (1) 被害の推定と初動体制

大規模地震が発生すると通信機能がダウンし、119 番通報が利用できない場合がある。

消防本部は基本的には 119 番通報を受けて災害現場に出動し、救助作業を実施するが、そもそも情報伝達のシステムが機能しない場合には消防機関は独自の判断で消火・救助・救急活動を行わなくてはならない。

しかしながら、独自の判断を行うにしても、闇雲に消防・救急車両を出動させる訳にもいかず、そこで、「地震被害早期予測システム(仮称)」の導入が求められている。

これにより、被害の全容が明らかになるまでの間に、例えばヘリコプターを最初に飛ばす先を決めたり、消防職員・車両等の消防力のシフトを行うことにより、応急活動の立ち上がりを迅速化することが可能となる。

また、地域内に計測震度計などの地震計を配置し、地表面の揺れ情報を集約し地

震被害早期予測システムとの連動により、よりリアルな被害推定を行うことが求められている。

## (2) 救助検索作業

消防、警察、自衛隊、自主防災組織などの機関が相互に関連の無いまま救助検索活動が行われた場合、同一の被災地区に対して何回も検索活動が行われることとなる。

検索活動は慎重に行い、確実に要救助者がいないことを確認する必要がある、何回も行うことはいいことであるが、検索必要地域が広範囲であり、検索作業人員が少ない場合には、一度検索が行われた地区は「検索済、検索を行った機関、検索責任者」等の表示を行い、後続部隊に判るような方策が必要となってくる。

また、各機関が個別に検索地域を選定するのではなく、地元消防機関の指揮のもとに地域分担を決めるなど、効率的な検索活動が行われる必要がある。

なお、検索を実施するに当たっては、消防団や自主防災組織など地域の実情に精通し、家族構成等を常日頃から把握している地域に密着した組織の持つ情報を有効に活用し、的確な検索活動が行えるようにする必要がある。

## (3) トリアージの実施

多数の傷病者が発生している災害現場においては、救急活動を効率的に実施するために、傷病者の傷病程度を選別し、救命処置の必要な傷病者を優先して搬送する必要がある、そのためには傷病程度の識別を行うトリアージタグを活用した救護活動を実施する必要がある。

なお、トリアージタグについては、応急医療を行う医師等が早急に対応する必要があるか否かを判断するものであり、統一した様式のものを使用することが望ましい。

## (4) 受入れ医療機関の把握

傷病者の搬送に際しては、救急病院をはじめ受入れ可能な医療機関情報の把握が重要となってくる。

このため、消防本部と救急病院とのホットラインや広域災害医療情報ネットワーク等を活用し、受入れ可能な救急病院やその他の医療機関を把握し、搬送先をコーディネートできる体制を医師会等医療関係団体との連携のもとに確立しておく必要がある。

なお、受入れ可能な医療機関の把握については、当該市町村の医療機関だけでなく他の市町村、他の都道府県の医療機関についても、広域災害医療情報ネットワーク等を活用して把握できる体制を確立する必要がある。

## (5) ヘリコプターによる救急搬送の実施

傷病者を受入れる医療機関については遠距離となることが予測され、また、道路事情についても交通渋滞により救急車による搬送活動が困難となることが予測されることから、各防災機関が所有するヘリコプターを活用した傷病者の搬送が効率的であり、それによる救急搬送体制についても考慮しておく必要がある。

なお、ヘリコプターによる救急搬送については、ヘリポート等の確保、受入れ病院の確保、地上搬送手段の確保等の条件が十分揃わないと実施ができないので、そ

これらの体制の整備を図っていく必要がある。

また、ヘリコプターによる救急搬送を実施する場合については、関係機関にその旨を周知しておく必要がある。

## 2 被災者救護活動

### (1) 避難所の早期開設

地震発生直後から、住宅の倒壊、ライフラインの途絶などにより多くの避難者が避難場所に避難してくる。

特に、学校、公民館等の避難場所に指定されている施設については、早急に避難所としての開設と運営業務の開始が求められることから、避難所の管理者の配置、生活関連物資の供給、仮設風呂・トイレの開設、災害対策本部との情報伝達手段の確保等の計画の充実が求められる。

### (2) 生活関連物資等の確保

避難者に対して、早急に飲料水、食料、生活関連物資の供給を行わなくてはならない。

特に、大規模災害では、地元市町村、個人、企業・団体、ボランティア、近隣の市町村から飲料水、食料、生活関連物資が提供され、被災者支援が行われることとなるが、これらの支援活動が無秩序に行われた場合、被災者への対応に不均衡を生じ、不満を生むことにもなりかねない。

そこで、これら生活関連物資の支援活動を迅速かつ的確に取りまとめ、被災者に平等に配付するための計画の充実が求められる。

### (3) 災害弱者への配慮

防災計画の立案に当たっては、災害弱者に視点をいたした対策が基本となることを再認識して本格的な検討が必要である。

特に、障害の程度に応じた関連資機材を用いた情報伝達方法や避難方法を検討し、計画の中に反映させることが必要となる。

### (4) 広報活動

地震発生後は、電力・通信施設等の途絶から通常の情報入手方法である映像メ、ディアからの情報が不能となり、また災害に対する住民の情報ニーズが急激に増加するので、被災者としては情報がないことによる不満が発生することとなる。

正確な情報を提供し、情報不足による混乱の発生防止を図るために広報計画の充実が求められる。

### (5) 公聴活動

災害により家や財産をなくしたり勤務先の被災により失業に追い込まれるなど生活の基本である住居や仕事を失ったり、家族や身内を失った悲しみ、地震で受けた衝撃や余震への恐怖、生活再建への不安など住民の多くは精神的にも大きな苦難と直面する。

こうした被災者の抱える生活上の不安、悩みなどの相談に応じることで、少しでも不安、悩みを解消し、被災者の生活再建と安定を支援することが必要となる。

特に、対応窓口は一本化し、相談にきた被災者を「たらいまわし」にすることは避ける必要がある。

### (6) 安否確認

地震発生直後から、家族の安否や親類縁者の安否について被災地内はもとよ

り、全国から問い合わせが災害対策本部、報道機関等に寄せられることとなる。

しかしながら、個々の機関が独自に対応した場合、情報の共有化が行われていないことから極めて非効率的な安否確認作業となるばかりではなく、情報の混乱を招くことともなりかねない。

そこで、「安否確認センター(仮称)」を設立し、統一的な手法で安否確認業務を行う必要がある。

特に、NTT などの通信回線の輻輳を避けるため、安否確認の受付等は被災地以外で行うような方策の検討が必要と考えられる。

### 3 関係機関との連携

検索・救助活動においては、消防機関と警察及び自衛隊との連携活動が、救護活動においては、衛生局、保健所、医師会及び日本赤十字社等との連携活動が、また、港湾及び沿岸地区においては海上保安本部との連携活動がそれぞれ重要となり、予め連携活動について協議しておく必要がある。

特に、これらの機関相互の連携方策については、発災直後に協議するのでは迅速な対応が図れない。

そこで、連携方策を地域防災計画等の諸計画において明示しておくとともに、その旨を関係機関に周知しておく必要がある。

## 4 地域防災計画の充実

### (1) 住民参加型の計画

大規模地震の場合、地域の防災機関の活動だけでは限界があり、そこで、住民による自主的な災害救助・救護活動が求められ、地域防災計画において行政と住民が一体となって地域ぐるみの防災体制を構築することが必要となる。

防災会議に専門家部会等を設け、積極的に自主防災組織のリーダー、地域企業の代表者等の参画を得るなど、地域住民を地域防災計画作成のプロセスに加え、行政の役割と限界、住民の役割を論議し、地域防災計画にそれらの意見を反映させることが効果的で実態に即したものとなる可能性がある。

### (2) 諸活動マニュアル等の整備

地域防災計画にすべての防災対策に係る計画・諸活動を記述した場合、編冊が膨大なものとなり、実質的に使用しにくいものとなる。

地域の社会情勢・地勢、具体的な諸施策、活動方策、被害想定などの調査研究報告等は、地域防災計画そのものとは別に、検討結果報告書、諸活動マニュアル等として編冊し、地域防災計画において「詳細は、〇〇〇〇〇〇(平成〇〇年〇〇〇市防災会議作成)参照」として記述しておくなどの方法がある。