

地域防災実戦ノウハウ(12) —地震災害に効果的に対応する(その10)—

財団法人消防科学総合センター
調査研究課長 日野 宗門

今回は、前回に引き続き、「緊急救援期(発震後2,3時間~3日)」において留意すべき活動について解説する。

1. 救出救助, 二次災害の拡大防止

本活動は初動期において特に重要であるが、緊急救援期の前半においても継続して実施される必要がある。活動内容は、倒壊家屋や土砂災害による生き埋め者の救出救助、火災の出火・拡大の防止、土砂災害や危険物漏洩等による二次災害の防止などである。

表1は、阪神・淡路大震災時の神戸市、西宮市の市民に地震後の救助活動の状況を聞いたものである。地震後の比較的早い時期の活動を聞いたものと思われるが、警察・消防・自衛隊による救助活動はほとんどみられず、その多くは市民自身によるものとなっている。

また、表2は、神戸市内で発生した火災のうち、市民消火活動の有無が判明した94カ所の約8割にあたる77カ所で市民消火活動が展開されていることを示している。

このように、救出救助、二次災害の拡大防止活動において、住民が重要な防災力になっている(特に救出救助活動では顕著である)。そのため、住民に対する活動喚起広報を引続き実施することにより、茫然自失状態の住民に行動の方向性を与えるとともに、住民の防災力をさらに広範にわたって顕在化・活性化させることが重要となる。

表1 救助活動の有無等（東京大学社会情報研究所調査より）

内 容	神戸市	西宮市
倒壊した建物から自力で外へ出た	7.9%	9.0%
倒壊した建物から家族に助け出された	1.1	2.2
近所の人に助け出された	2.0	3.2
誰かわからない人に助け出された	0.4	0.2
警察・消防・自衛隊など救助活動の人に助け出された	—	0.2
家族を助けたり近所の人を助けるなど救助活動をした	11.2	13.1
自分の家の消火活動をした	0.6	—
近所の家の消火活動をした	2.0	1.2
特に何もしなかった	7.6	9.2
覚えていない、忘れた	0.9	1.0
家具などの下から自力で外に出た	11.6	11.4
家の中の片付けをした	11.4	10.4
家族の安否の確認をした	35.8	34.5
とりあえず外に出た	46.2	40.4
その他	8.9	11.0
計 (N)	699	502

(出典) 東京大学社会情報研究所「災害と情報」研究会：1995年阪神・淡路大震災調査報告—1—, 1996.3

表2 市民消火活動の有無

市民消火活動あり	市民消火活動なし	計
77	17	94

(出典) 室崎益輝：「火災の実態と問題点」, 地震災害の教訓, (財)都市防災美化協会・地域安全学会震災調査研究会, 1996.8

2. 広報

初動期に引続き緊急救援期の前半においては、殺到する安否問い合わせ電話をコントロールすることが重要であり、その際に広報の果たす役割は大きい。このことについては、前回の「情報管理」の項を参照されたい。

さて、この時期には救援物資をコントロールする広報活動も重要である。

地震後2日目あたりから救援物資が届き始め、日を迫うごとにその量を増す。救援物資には、被災地において調達したもの、応援自治体からのもの、個人や企業からのものなど様々である(善意にもとついて送られてくる物資を義援物資と呼び、それ以外の救援物資と区別することができる)。

大規模災害時には、救援物資に関連した次のような状況が生じやすい。

- ① 膨大な量の救援物資が被災地に殺到する。最終的には被災者の必要量を大きく超えることもしばしばある。

- ② 解かないと中身が確認できない梱包,種類やサイズの異なったものが一緒の梱包(個人からの義援物資に多い),運搬に不適當な素材や形状の容器,日持ちのしない食料,古着(個人からの義援物資の相当部分はこれであったといわれている。大部分は使用されることなく残る)なども送られてくる。

以上の状況から,救援物資の積み下ろし・積み替え,仕分け,配送,分配の作業に多数の人員・車両が必要となる。阪神・淡路大震災では,現地職員,応援職員,ボランティアの相当数がこの活動に従事している。関係者の実感からすれば,従事というより救援物資に振り回されたといった方が正確であろう。

また,1993年7月の北海道南西沖地震では,被災地の奥尻町に救援物資が殺到し,その救援物資を保管するために,町は1億2千万円をかけてわざわざ倉庫を作らざるを得なかったという事実もある。

このように,救援物資は被災地にはありがたいものではあるが,他方では,被災地の防災力を削ぎ,混乱をもたらすものになりかねない側面を有している。アメリカでも事情は似ているようで,「救援物資は被災地を襲う第二の災害である」という言葉があるほどである。

救援物資に伴う前述のような状況を招かないためにも,広報担当(特に都道府県の広報担当)はマスコミ等を通じて,緊急救援期の早い段階から下記のような広報を実施することが重要となる。阪神・淡路大震災のときにこのような対応をしていたならば,救援物資関係の活動に割かれた膨大な人員・車両の相当数を他の活動に振り向けることができたと考えられる。

- ・個人からの義援はできるだけ義援金でお願いしたい。
- ・義援物資を送ってくださる場合は,被災地での仕分け作業が円滑に実施できるよう(梱包を解かなくて済むよう),一梱包一種類とするとともに,物資の種類,量,サイズ等を梱包の表に明記して送付して欲しい。
- ・衣類は新しいものをお願いしたい。
- ・運搬に適した素材や形状の容器とし,また,日持ちのしない食料,調理を必要とする食料は避けて欲しい。
- ・救援物資を被災地に運ばれる場合は,それぞれの責任において住民への分配までお願いしたい。

3. 避難所の開設・運営と災害弱者の保護

(1) 避難者の自主運営へ向けての準備, 避難所運営ルールの避難者への徹底

被害が激甚であり, 避難所生活が長期にわたる見込みの場合には, 自主防災組織, 自治会長, ボランティア等の協力を得て, 避難所の管理・運営を住民が自主的に実施するための自治組織づくり, 運営ルールづくりを行う。また, そのルールを避難者に徹底する。

(2) 避難所運営管理, 物資の在庫管理, 広報等のパソコンによる効率化

避難所においては, 避難者の状況把握, 安否等の問い合わせへの対応, 物資管理, 市町村災害対策本部への各種報告, 災害対策本部からの広報などを効率的に進める必要がある。

そのため, ボランティアの協力を得ながら避難所となる学校のパソコンなどを用いて必要情報の入力・管理を行ったり, パソコン通信の機能を使って災害対策本部からの広報を実施するといった方法も検討される必要がある。この方法は, 将来, 避難所の運営管理の主流になると考えられる。

(3) 災害弱者の保護・移送

表 3 は, 府県別死者の状況をみたものであるが, 死者の 14.1%は, 災害発生後の疾病により死亡している。

阪神・淡路大震災では, 避難所の環境が良くなかったため, 高齢者が体調を崩し, 死亡したケースが多かったといわれており, そのため, 避難がある程度落ち着いた段階で高齢者等の災害弱者を冷暖房等の設備条件の良好な施設に優先的に避難させる措置をとるのが適切と考えられる。

なお, これらの設備条件の良好な施設については, 最初の避難所開設の段階では開設しないか, 開設した場合であっても災害弱者優先であることを開設当初から避難者に周知することも重要である。

表 3 府県別死者の状況

(平成 8 年12月26日現在, 単位: 人)

府 県	死 者 数	(A)
兵 庫 県	6,394	900
大 阪 府	30	4
京 都 府	1	0
合 計	6,425	904

(注 1) (A) は, 死者のうち, 災害発生後疾病により死亡したものであるが, 関係市町で災害による死者として認定した者の内数である。

(注 2) 消防庁調べ