

地域防災実戦ノウハウ(13) —地震災害に効果的に対応する(その11)—

財団法人消防科学総合センター
調査研究課長 日野宗門

前回までは、地震災害に効果的に対応する方法を総論的に述べてきた。今回からは、これまで触れなかったり、詳しく述べることのできなかつたテーマを取り上げることとする。

今回は、災害時の危機管理上きわめて重要な位置を占める「災害時の活動・行動ルール」(以下、「災害時ルール」という。)の問題について述べる。この問題は、その重要性にもかかわらず、これまではいささか軽視されていたように思われる。

1. 災害時の活動・行動ルールの未定着等による混乱

大規模災害時においては、防災活動・行動の条件が平常時のそれとは大きく異なるため、それに対応した活動・行動ルールが必要となる。この事情を無視して平常時(あるいは小規模災害時)のルールで対応しようとするると多くの混乱を招くことになる。

例えば、大規模災害時には以下のような状況がしばしば観察される。

- ①住民から市町村に電話が殺到する。この電話の内容は、単なる問い合わせや安否電話といったものが多く、市町村の防災活動にとっては攪乱情動的性質を有している(前々回連載記事を参照)。しかしながら、市町村では平常時と同じように(かかってくる電話を全て)受け、対応しようとする。その結果、災害対策本部事務局が、まるで「電話相談室」のような状況を呈し、意思決定や指示が遅れたり、優先すべき他の業務に支障を来してしまう。
- ②消防機関においては、大規模地震時の火災や救出・救急事案の把握を平常時と同じように119通報により行おうとする傾向がある。しかしながら、激甚な被害地域ほど情報把握が進まず、また通報手段も不足するといった理由から、消防機関の救援を本当に必要とする地域からの通報が遅れたり、入りにくくなる傾向がある。

そのため、119通報による把握のほか、管内パトロールによる情報収集を加えた大規模災害時用の活動ルールが必要とされる。

③平常時の火災や救急などの消防行政サービスに慣れてしまい、大規模災害時も行政が何とかしてくれると考える傾向が住民の中にみられる。その結果、行政の援助待ち・指示待ちの姿勢になり、対応が遅れる。

これは、「みずからの命はみずからが守る」という災害時ルールへの切り替えがスムーズにできないことが主要な原因である。

④海辺で地震を感じたときや津波注意報・警報が出たときは、高台に避難するという災害時ルールの未定着・軽視がみられる。例えば、津波警報が出ているのに、避難しなかったり、わざわざ海岸まで興味本位で様子を見に行く人もいる。そのような人々を海岸から退避させるために、市町村や消防機関の職員は警戒巡視活動を余儀無くされる。

⑤「地震だ、火を消せ!」のスローガンの普及で、地震直後の出火防止行動ルールは定着しているが、避難に際して家のブレーカーを落とすというルールは未定着である。これが、阪神・淡路大震災における通電火災の原因の一つとなった。

⑥大規模災害時のマイカー利用のルールが国民に定着していない。そのことが、阪神・淡路大震災でみられたように、神戸市内等での大渋滞の原因の一つになっている。

ちなみに、神戸商船大学の小谷助教授が、阪神・淡路大震災の被災地とその周辺地域に住むマイカー所有者約 800 人を対象に実施した調査では、「地震当日のマイカー利用目的」は、「安否確認」35%、「出勤」26%、「状況把握」13%、「物の運搬」12%、「避難」5%、「その他」9%であった。大規模災害時にマイカーを用いて、「安否確認」、「出勤」、「状況把握」、「避難」を行うことの是非の議論を含めて、大規模災害時のマイカー利用ルールを定める必要があると考えられる。

⑦被災地にはありがたい救援物資も、救援物資の送付ルールを守らないと、被災地の防災力を削ぎ、混乱をもたらすもの(「被災地を襲う第二の災害」)になりかねない側面を有している(前回連載記事を参照)。

⑧自主的応援に当たっては、「自己完結型応援」が基本ルールであるとの認識の未定着がみられる。例えば、混乱のきわみにある市町村等に宿舎の手配を依頼してくるボランティアがいる。以上のように、災害時ルールの未定着あるいは平常時ルールから災害時ルールへの切り替えの不徹底による混乱の事例は枚挙にいとまがなく、大規模災害に効果的に対応するためには、災害時ルールの徹底は避けては通れないことがわかる。

2. 「災害時ルール」の災害発生直後からの喚起・徹底の重要性

災害時ルールは、平常時から整理し、防災訓練、防災教育等の機会を通じて、関係機関、住民、企業等に徹底しておく必要がある。

しかしながら、危機意識の薄い平常時においては、それらのルールを関係者に定着させること

は容易ではない。そのため、災害時ルールは、災害発生後にあらためて徹底することが求められる。

都道府県や市町村等の指揮中枢部門及び広報部門は、災害が発生したならば、マスコミ等の協力を得ながら、即座に関係機関、住民、企業等に対し、災害時の活動・行動ルールを喚起・徹底するための指示や広報を実施することが重要である。

3, 大規模災害時に住民, 企業等に対し喚起・徹底すべき活動・行動ルール

大規模災害時において、住民、企業等へ喚起・徹底すべき活動・行動ルールを以下に例示する。

(1) 被災地の住民, 企業等に対して

①基本ルールの徹底

- ア 自主防災の意識のもとに関係者に協力して行動する
- イ 落ちついたら避難所は自主的に運営する
- ウ 活動の優先順位の高いものから着手する

②交通ルールの徹底

交通規制等の内容、被災地内の交通ルールを徹底する。

③情報収集・伝達ルールの徹底

- ア 小型ラジオ等を必ず携帯(市町村防災行政無線同報系の戸別受信機のある場合は、それも携帯する)し、常に最新情報の把握に努める
- イ 不確実な情報にまどわされず、信頼できる情報源から情報を入手する信頼できる情報源からの情報把握に努める。伝聞を安易に信じたり、広めたりしない。また、ラジオ、テレビから得た情報を他の人に伝えるときは、正確に伝えることに努める。特に、余震のマグニチュードに関する情報が震度と取り違えられて伝わることによる混乱の発生が多くみられることから、この点についての注意を徹底する。

ウ 電話のかけかたを徹底する

- ・安否確認方法を徹底する

(例)安否情報については、「NTTの声の伝言板を活用する」よう広報する
(1997年以降実用化の見通し)。

- ・不要不急の電話はかけない(特に、防災関係機関に対して)
- ・テレビ・ラジオで間に合う情報を防災関係機関に問い合わせしない
- ・軽傷者は119通報をしない

④その他の災害時ルールの徹底

ア 観光客等の一時的滞留者への行動ルール

行政機関、報道機関、自主防災組織の指示に沿った行動を徹底する。

イ 余震時、ガス復旧時のガスの安全使用方法

ウ ブレーカーを落として避難する

エ あわてて買占めに走らない

オ 災害廃棄物は分別して出す

(2)被災地外の住民,企業等に対して

①電話のかけかたを徹底する

(1)の③のウに準ずる。

②自治体,ボランティアの応援に際しては自己完結型を原則とする

③救援(義援)物資の送付要領(前回連載記事参照)

④義援金の送付要領

「銀行や郵便局から振替で送り,振替の領収書で受領書に代える」等の関係機関に負担をかける義援金送付要領を徹底する。