

連載
第5回

防災監のための危機管理講座

危険物保安技術協会理事 小林 恭一
協力 長岡市長 森 民夫

3 いざ、災害が起こったら(その3)

[応援部隊の活用]

○交通・通信手段等の支障の度合いに応じて事情が異なる

大規模災害が発生し、国や県、応援協定を結んでいる近隣市町村などに応援要請をした場合には、その直後から応援部隊の受け入れと活用の準備を始めなければなりません。

応援部隊の種類や到着の時間等は、災害の種類や規模によって異なります。

大きく分ければ、次のようになります。

- ①列車転覆事故や局地的な土砂災害のように、災害現場が限定されており、周辺の交通・通信手段等には大きな支障がない場合
- ②阪神・淡路大震災などの直下型地震のように、かなりの期間と範囲にわたって、交通・通信手段等に大きな支障が生じる場合
- ③予想される東海地震や東南海・南海地震などのように、長期間、多数の都道府県にまたがり、広範囲にわたって交通・通信手段等が途絶する場合

○災害現場が限定されている①のような場合

①の場合は、災害現場が特定されていますし、応援部隊の多くは近隣市町村からの部隊になりますので、日頃から防災訓練などで顔を合わせる機会も多く、コミュニケーションもとりやすいと思います。応援部隊が現地の地理や地名等についてある程度知っていることを期待できますし、宿泊の手配なども不要なことが多いでしょう。

このため、応援部隊の活用に当たっては、現地災害対策本部における複数の災害対応機関(地元消防機関、応援消防機関、警察、自衛隊、海上保安庁等を指す。以下同じ)の活動協力体制の確保や情報共有体制の確保などの問題が中心になります。

これについては、後でまとめて整理することになります。

○直下型地震など②のような場合

②の場合は、県域を超えて応援部隊が集結して来ます。近隣からの部隊であれば、道路事情が良ければ到着はかなり早くなりますが、全国から集結して来る部隊の中には、発災後何日も経ってから到着するものもあります。阪神・淡路大震災クラスの災害の場合には、外国から救助隊が来援する場合があります。

○国の先遣隊が派遣されて来る

このクラスの災害になると、国の現地対策本部が作られます(①の場合でも作られることがあります)。

現地対策本部長(大臣級)が到着する前に、内閣府や消防庁など防災担当省庁の先遣隊がヘリコプターで駆けつけるのが最近のパターンです。②の場合は被害が複数の市町村にまたがるが多いため、国の現地対策本部は県庁又はその近辺に作られるのが普通です。先遣隊もまず都道府県庁に来ますが、災害が特定の市町村に集中している場合は、先遣隊の一部がその市町村に派遣されることもあります。

先遣隊は、被害状況を見て、国の現地対策本部における応援計画の策定のための情報把握を行うとともに、増援部隊派遣の必要性、応援部隊の種類と規模、必要な装備などをそれぞれの機関に連絡するのが主な役割ですが、総務省消防庁ではその他に、災害対応に慣れた専門家や市町村行政の経験者などを先遣隊として派遣し、必要に応じて市町村長の相談役としての役割を果たせるよう努めて来ました。

先遣隊は原則としてヘリコプターで派遣されますので、昼間、天候等に支障がなければ、地域によっては災害発生後 2~3 時間で到着すると考えておかなければなりません。現地では、まだ災害の全体像をつかむのに追われている時間帯ですが、大規模災害発生時には「国を挙げての危機管理体制」の迅速な立ち上げが特に求められるため、最近はそのスピードが上がっています。被災市町村にとっては有り難いことではあるのですが、市町村の体制が整わない時期だけに、現地としては対応に苦勞することもあると思います。いずれにしろ、その様子はマスコミを通じて即座に全国民に伝えられますので、どう対応するか、事前にいろいろと考えておく必要があります。

○応援部隊の役割と担当サイトの決定

発災後しばらくすると、各災害対応機関の応援部隊が次々に到着し、また到着予定が明らかになって来ますので、市町村の災害対策本部としては、応援部隊の役割と担当サイト等を決めて、伝達しなければなりません。

その際には、まず個々の応援部隊について、

- ①部隊の所属する機関名とその特性
- ②部隊規模、部隊編成、装備、自活能力等
- ③部隊との通信・連絡手段
- ④同一機関におけるその後の増援部隊の動向

などを的確に把握する必要がありますが、応援部隊の数が多い場合は、これらを市町村の対策本部が逐一把握することは困難です。

このため、通常は、先遣隊など各機関の代表者が所属部隊の状況を把握し、必要に応じて対策本部に情報提供することなどが行われます。

対策本部では、それらの情報と、

- ①その時点で把握している災害現場のリスト
- ②災害現場の状況(特に応援の必要性の度合い)
- ③部隊の現在地から災害現場までのルートや交通事情

等を勘案して、どの部隊にどの現場に行って何を担当してもらうかを決定します。伝達については、各機関の代表者に伝え、それぞれの連絡手段で応援部隊に伝達してもらえばよいと思います。

その際には、以下の情報についても提供することが必要です。

- ①現場の位置と、現場までのルート、最新の道路状況
- ②現場の状況とこれまでの経緯
- ③災害対策本部との連絡手段
- ④現地調整所等の有無、現地の責任者等の役職・氏名等
- ⑤他の機関や他の部隊との情報共有の方法
- ⑥複数の機関や部隊が関与する場合の意思決定の方法
- ⑦その部隊の宿营地

実際には、災害が発生してから間もないうちは、以上のような対応を全て行うことは事実上不可能だと思いますし、災害が大規模でかつ広範囲にわたる場合には、相当の時間が経ってからでも、災害の全体像を把握して、以上のような整然とした対応をとることは難しい場合も予想されます。

最近の大規模災害の例などを見ると、曲がりなりにも以上のような対応を取ることができるようになるのは、(災害発生時間帯にもよりますが)丸1日経って次の日の朝からになることが多いようです。

防災監としては、到着した応援部隊に対し、とりあえず把握している範囲で重要だと思われる順に担当するサイトを割り振りつつ、本部要員の参集状況や情報の収集状況を見ながら、以上のような模範的な対応を目指して徐々に体制整備を図っていくしかないと思います。

地域防災計画に定められることの多い応援部隊の宿营地など以外は、あらかじめ定めておくのが難しいことも多いため、事前に応援部隊への対応チェックリストや情報整理表などを作成しておき、図上訓練などで使ってみて、使い易いように改善しておく必要があります。

いずれにしろ、この部分は、初期段階における災害対策本部の最も中心的な業務の一つになりますので、図上訓練などで繰り返し訓練を行っておく必要があります。

○複数の災害対応機関の活用

応援部隊の割り振りなどの際に最も気を遣うのが、複数の災害対応機関をどう活用するか、という点です。これらの機関は、それぞれ危険な現場で対応することを業務としているため、機関ごと、部隊ごとに命令系統が確立されており、災害現場でアドホックに混成部隊を編成することは適当でないからです。

このため、スムーズな応援活動のためには、一つのサイトには同じ機関の部隊を割り振るのが原則です。火災現場には消防の消火部隊を当てるなど、災害の状況と機関の特性や、部隊編成、装備などから、当然に担当部隊が決まる場合もありますが、瓦礫の下からの救助など、どの機関でも対応できそうなサイトもあります。

応援部隊の割り振りについては、災害現場の特性と部隊の特性を持ち寄り、それぞれの機関の代表を交えた調整会議などで決めるのが、最も効率的です。

○現地調整所の設置

サイトの規模が大きいとか、到着した応援部隊の数が足りない等のため、一つのサイトに複数の機関を割り振らざるを得ない場合には、現地に調整所を作り、情報共有と活動調整を行うことが必要です。（武力攻撃事態や大規模テロなどの緊急対処事態の場合には、現地調整所の設置は不可欠になります。）

現地調整所には、意見を集約し決定する責任者が必要です。この役は、災害対応の責任者である市町村長が担わなければなりませんので、市町村長の代わりに勤めうる助役などの幹部を派遣する必要があります。他に救助活動すべきサイトがないなど、状況によっては、防災監が自ら出向くという選択肢もあると思います。

一つのサイトで複数の機関が活動することになった場合でも、災害現場の中で活動エリアを分ける方が良いでしょう。活動内容によって役割を分ける場合には、あらかじめ役割分担と情報共有の方法や最終判断の方法、責任の所在などを注意深く決めておかないと、取り返しのつかない失敗につながる可能性もありますので、特別な事情がない限り避けた方が賢明だと思います。

○増援要請と応援部隊の交替

災害が大規模になると、応援を必要とするサイトの数に比べて応援部隊の数が足りなくなります。

また、時間の経過とともに、現地消防機関や先着した応援部隊の隊員は疲労してきます。疲労が激しくなると、活動中の隊員の安全管理にも重大な問題を生じます。しかし、救助を求める人がいる以上、現場を放置して引き上げるわけにはいきません。増援部隊が到着してもすぐには交代できない状況である場合もあります。災害現場で活動する者にとっても、災害対策本部で指揮をとる者にとっても、極めて厳しい状況に置かれることになります。

従って、災害対策本部としては、必要な部隊を確保できるよう、状況を見ながら早め早めに県や国に増援を要請することが必要です。

その上で、到着する応援部隊や増援部隊の状況を見て、災害現場の救助活動の進み具合、行方不明者の生存可能性、地元消防機関や先着応援部隊の隊員の疲労度合いなどを勘案しながら、効果的な応援部隊の活動計画を作らなければなりません。応援部隊の交替や隊員の交替などの最終決定については、基本的には部隊の派遣元の機関に委ねることになりますが、地元住民の要望との調整や住民感情への配慮などは、市町村長や防災監が責任をもって行わなければなりません。

○森市長のコメント

応援部隊の活用について、森市長からは以下のようなコメントを頂いています。

「中越地震の経験からしても、応援部隊に対する防災監の役割としては本文の通りだと思います。したがって、いざという時に備えて、よく勉強していただくことが重要です。

しかし、非常災害時には、正確に対応することが困難なこともあります。その場合、防災監として最低限必要なことは、国からの応援部隊に対し、できる限り正確な情報の提供に努めることでしょう。本文にもある通り、阪神淡路大震災以降、国の現地対策本部の応援は極めて的確になっているというのが私の実感です。

また、自衛隊の対応も素早くなっています。地方公共団体からの出勤要請がなくても、災害後直ちに情報収集のための先遣部隊を派遣していただけます。国の応援を信じ、いざという時に狼狽することなく、冷静に対応してください。

森市長のコメントは、中越地震の体験から、「平時に理屈どおりに考えれば前記のとおりかも知れないけれど、実際に大災害に遭遇するとなかなかそう理想どおりにはいかない。その中で防災監としてどうするのがベターか。」ということを示してくれていると思います。

○外国救助隊への対応

災害により大きな被害が生じ、世界中で大きく報道されるような場合には、外国の救助隊が応援のため来日することがあります。外国の救助隊の受け入れは、国が責任を持って行うのが原則です。阪神・淡路大震災の時には、外務省が窓口になり、消防庁などがサポートを受け持ちました。

通訳や水・食料・テントなどの自活資機材、交通手段の確保などは、外国救助隊と当該国の大使館及びサポートする省庁の責任です。外国救助隊が、救助資機材だけ携行して被災地に来られても、現地としてはサポートできません。国から外国救助隊受け入れの打診があった場合には、その旨ははっきりと伝えておかなければなりません。

逆に、そのような自活能力を備え、日本のサポート部隊がついた外国救助隊については、国内の応援部隊と同様に受け入れ、活用する必要があります。「この大変な時に、外国救助隊を受け入れても面倒見切れない」という気持ちはわからないではありませんが、それを理由に受け入れを断ることは適当でないと思います。

私は、平成2年(1990年)6月に発生したイランの大地震(死者8万人)の際に、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」施行後初めて、「国際消防救助隊」の統括官として現地に派遣されました。現地到着までに長時間を要したため、被災者を生きたまま救助することはできませんでしたが、町中瓦礫の山(と言うより瓦礫の海)になり呆然自失していた被災住民にとっては、「遠い外国からも救助隊が来てくれている」ということだけで大きな希望になる、ということを実感しました。阪神・淡路大震災の時の被災住民の反応も同様だったと聞いています。

外国救助隊は、派遣国の国民の期待を受けて出動している場合もありますので、活動サイトの決定にあたっては、隊員の活動が外国メディアで報道されやすい場所を割り振るなど、それなりの配慮をしたいところです。ただ、どうしても到着に時間がかかりますので、外国部隊が到着した時には、被害の大きなサイトには国内の担当部隊が既に活動している場合が多いでしょう。その部隊を引きはがして、外国救助隊に割り振ることなどは、すべきでないと思います。

外国救助隊は、一つのサイトを丸々受け持つほどのマンパワーは通常持っていませんが、救助犬を連れてきたり、特殊な装備を持っていたりするなど、国内の救助隊とは一味違った活動を期待できる場合もあります。当該救助隊をサポートする部隊と同じ機関が担当するサイトで、その救助隊の特性を活かした活動が必要とされるところを割り振るのがベストだと思います。特別扱いは必要ありませんが、それなりの配慮は必要だということだと思います。

防災監としては、外国救助隊を受け入れると、配慮しなければならない事項が増えるわけですが、被災した住民が外国の救助隊を見て「世界は我々を見捨てていない」という希望を抱くという効果がありますので、積極的な対応が求められると思います。