

②避難所開設直後における課題

避難所を開設すると、以後相当長期にわたり、その運営が市町村の災害対応の中で最もマンパワーを必要とする業務になる。避難所の運営には避難者自身が自主防災組織などの形で主体的に関わる方がうまくいくため、日頃から地域との間で話し合っておくべきとの災害を経験した市町村の示唆もある。

長期間にわたる避難所運営の際に生ずる様々な課題とそれへの対応については、阪神・淡路大震災や中越地震などの際の経験が行政側、住民側それぞれの視点から多数記録されている（参考文献参照）ので、それを参考にしていただくこととして、ここでは、避難所開設直後に留意しておくべきことを整理する。

災害対策本部として、まず把握する必要があるのは、開設された避難所のリストと、そこに収容されている避難者の数（当初は大体の数でもよい）である。災害対策本部としては、その数に応じて、水、食料、毛布、仮設トイレ、照明などの「最優先必要物資」を手配する必要がある。

新潟県中越地震の例を見ると、大規模地震の場合には、地域防災計画であらかじめ指定した避難所以外の施設に避難者が押しかけたり、ちょっとした空き地に避難者が車で避難して来たりする事態が多数起きている。

また、予定以上の数の避難者が特定の避難所に集中し、避難所が満杯になってしまう可能性もある。その場合には、災害対策本部は急遽近くに適当な施設を探し、新たな避難所を開設するなどの対応をとることが必要になる。

いずれにしろ、計画外の避難所が多数開設されることになるが、災害対策本部としては、計画外だからと言って、必要な物資を配給しないわけにはいかないため、そのような「計画外避難所」を把握してリストアップし、担当者を指名する作業も必要になる。

災害対策本部としては、計画外のものも含め、避難所ごとに当面必要な「最優先必要物資」の数量を算出し、避難所からの固有の要望も把握し、それらを市町村の内外から調達し、自力調達が不可能なものについては県や国に調達を依頼し、配送手段を手配し、集まってきた物資を必要としている避難所に振り分け、搬送する、という作業を短時間のうちに行う必要がある。

不足する物資については、当面手に入る量をできるだけ公平に配給することになるが、次の便が来る予定などの情報を各避難所の担当者に可能な限り知らせる配慮がほしい。

大規模災害が起こってしまったら、これらのことを、ライフラインが寸断

され、状況によっては本部員の自宅が倒壊したり家族の安否が不明だったりする中で、まさに死にものぐるいでやるしかない。

避難所に先述の「最優先必要物資」を収容予定人数分だけでも備蓄しておけば、以上のような大変な作業を行う時に、その分だけ時間的余裕ができる。

避難所には備蓄倉庫が併設されることが多いが、以上のようなオペレーションの視点からも備蓄物資の種類や量を考えて、準備しておく必要がある。

災害時にけがをした人や入院中の患者については病院や医療チームに任せるほかないが、それとは別に、避難所では、身体の調子を崩すお年寄りや子供、ミルクをほしがる乳児、介護の必要な避難者のトイレの問題など、「この際だから我慢して」とは言いにくいニーズ、家族同然のペットの避難要望への対応や車上避難者のエコノミー症候群への対応など、まだどうすべきか定説がない問題も次々に出てくる。介護が必要な避難者を福祉施設に預かってもらうなど、現場だけでは対応できない問題もある。このような、個々の避難所では対応しにくい事項にできる限り応え、市町村として統一した方針を決めることも災害対策本部の役割となる。

③避難所開設時の課題の洗い出し

大規模地震発生時における避難所の開設と、開設直後に必要な作業については、事前にこれらのことをできるだけリアルに想定し、実際の担当者を動員して状況付与型の図上演習をしておくことが必要である。

このような図上演習を行えば問題点が洗い出されるので、それをもとにあらかじめ、「最優先必要物資」の種類や量の決定と備蓄、それらの調達先や運送手段のリストの整備や更新、そことの（ライフラインが寸断された中での）連絡方法の工夫、介護の必要な避難者の世話をどうするかなどを、実際の状況に即して準備しておくことができる。

事前にこのような準備をしておけば、図上演習の経験と改善の効果もあり、実際に災害が発生した時のロードがかなり緩和される。

従来は、「防災の日」に自治会の幹部や自主防災組織を動員し、指定した避難地まで歩いて避難させ、そこで炊き出し訓練をしたりすることをもって「避難訓練」としてきたところも多い。住民の参加意識を高めるためにそのような「訓練」が考え出され、防災の日の定番行事になったのだと思うが、それだけで「避難訓練を行っている」と考えるべきではない。

阪神・淡路大震災や中越地震などの大災害が発生したとき、避難所開設時

にどんなことが起こったのか、行政はどんな苦勞をしたのか、多くの記録や報告がある。それらを研究し、市役所や関係機関だけで行う図上演習や、地域住民が参加する「防災の日」の訓練に反映させていくことが必要である。

情報をどう収集し整理するか

災害発生後しばらくの間、災害対策本部の仕事は、関係機関や現場から入ってくる情報をもとに、応援要請など市町村としての大きな方針の決定と発信、対応する部隊や人の派遣、必要な物資の調達や供給、情報の発信、現場における活動の調整などを行うことである。

これらの活動がスムーズにいくかどうかは、情報をどうやって収集し、整理するかにかかっている。

1……情報の収集

災害が発生すると、市民から消火や救助、応急救護などの要請が消防や警察、病院等に入って来る。橋が落ちた、信号が消えた、ガスの臭いがする、水が出ないなどといった、災害に伴う様々な事態も、対応要請の形で関係機関に入る。市町村の各部局や出先の出張所等に直接、各種の要請が入る場合もある。

各機関では、それらの要請に応える一方で、災害対策本部に重要な情報を報告することが必要であるが、大規模地震などの大災害が突発した場合には、停電して常用電源が使えず、電話も輻輳し、報告する必要がある「重要な情報」の選別も難しいため、本部への報告自体が極めて困難となる。

①災害対策本部への報告

本部への報告の方法については、各市町村で地域の実態に応じて様々に工夫しているはずだが、防災訓練の準備などの機会をとらえて以下のことを確認し、改善の必要があるなら、訓練当日までに整備しておく必要がある。

- ①報告する必要がある機関や組織（特に庁舎外）のリスト
- ②報告手段
- ③報告すべき場合と報告事項の判断基準

②の報告手段については、移動系防災行政無線の無線機の配備や貸与、メンテナンス、使用方法の習熟などが不可欠であるが、「何年か前に無線機を配備したがそれっきり」などということになりがちなため、防災訓練などの機会をとらえ、1年に1度は「たがを締め直して」おく必要がある。

災害の規模によっては、情報の受発信に携帯メールが使える場合もある。携帯電話はたいした災害でなくても輻輳でしばらく使えないと考えておくべきだが、携帯メールは最近発生したM7クラスの直下型地震程度までなら極めて役に立つことが実証されている。

携帯メールが使える場合に、災害対策本部の情報収集手段としてどう位置づけるかについては、工夫のしどころである。個対個の情報ツールである携帯電話を災害対応の際の情報収集や情報共有にどう使うか、輻輳している状況で写真など送れるのか、受けたメールを庁内LANにどう乗せるか、手軽さから些細な情報まで本部に送られ情報過多になるおそれはないか、など検討しなければならないことはたくさんあるが、携帯電話を使いこなしている若い人たちの意見を集めれば、筆者などの世代では思いもよらない斬新なアイデアが出てくる可能性も高い。

大規模災害発生時に、情報の発信、受信、整理にコンピューターを使うべきかどうかは、ちょっと前まで悩ましい問題だった。地震などの災害でシステムの一部でも使えなくなれば、為すすべがなくなる可能性があるからだ。

しかし、今や通常業務はすべてパソコンで行い、インターネットや庁内LANで情報をやりとりする時代である。大規模災害時にパソコンのシステムを使うとした場合に懸念される問題点については全て解決しておくことを前提に、コンピューターシステムを使って情報を授受したり整理したりすることを考えておく必要がある。

インターネットは、そもそも通信ルートを多重化して非常時に使えるように考案されたという経緯もあるので、災害時には強い。回線の破断などの物理的障害が少なければ、発災後しばらくすると情報授受の主要手段として使えるようになると考えておいてよい。ただし、発災直後に使えるかどうかは保証の限りではない。

携帯メールにしてもインターネットにしても、当面、発災直後は第2の手段的な位置づけにしておき、防災行政無線での報告を第1の手段として位置づけておく必要がある。

②災害フェーズに応じた情報収集

災害対策本部として欲しい情報は、①発災直後、②関係部局が災害対応に向けて動き出す前後まで、③それ以降、…など、時間が経過し事態が進展するにつれて変化する。

災害対策本部が発災直後にしなければならないことは、どんなことが起きているのか、自分たちの市町村が置かれている現在の状況がどんな状況なのか、できるだけ客観的に把握することである。一方で、本部要員の多くは参集途上にあり、出先も同じような状況にある。消防などの災害対応機関は、発災直後は消火や救助の要請が殺到して、本部への報告どころではないといった状況に陥る可能性が高い。このように、大規模災害が突発した場合には、本部に集まってくる情報が不足することを想定しておく必要がある。

この段階（仮に「フェーズ1」とする。）では、職員が参集途中で見聞きした情報、屋上から見える情報、偵察班が収集した情報、消防本部の高所カメラから得られる情報、県の防災ヘリの映像などを積極的に集め、また関係機関へも本部から連絡して生の情報を取得し、それらの情報と、テレビなどメディアやインターネット、国、県、他の市町村などから得られる外部からの情報を逐次総合しながら、応援要請が必要な事態なのかなどを、トップが直接考えるしかない。

また、必要な情報を庁内で共有するとともに外部に発信していくため、できるだけ早く、文字で整理し、地図に落とすなどの作業を開始する必要がある。

災害の規模にもよるが、やがて、関係部局が災害対応に向けて、順次組織的に動き出す。この段階（フェーズ2）になると、発災直後のように本部が生情報を集めていたのでは、オーバーフローして収拾がつかなくなるので、時機を見て本部から「フェーズ2への切り替え」を指示する必要がある。

フェーズ2の段階では、各機関ごとに情報を整理して定時に報告させるルーティンを立ち上げるとともに、重要な情報については生のままでできるだけ早く本部に上げさせる「特急ルート」を確立しておく必要がある。

発災後2～3日経って、関係部局がある程度定常的に動くようになった段階（フェーズ3以降）になると、部局によっては報告内容をさらに整理する必要がある。

「報告すべき場合と報告事項の判断基準」で必要なのは、フェーズ1からフェーズ3までの情報内容や報告様式、本部からフェーズ切り替えの指示が

出た場合の対応体制、「特急ルート」で報告すべき事項のメルクマールを決めておくことである。また、インターネットやメールが使えるようになってから後の方法についても決めておくことが必要である。

④関係部局からの情報

普通、災害対策本部には直轄の情報収集班を置き、庁舎外からの情報収集と整理を行うことにしていることが多い。情報収集班に入った情報は、当然本部内で報告される。

一方で、道路関係など庁内の関係部局では、災害対応に関係して、内部間及び外部との間で情報の受発信が盛んに行われている。これらの情報の中には災害対策本部にとって極めて重要な情報も含まれている。「〇〇トンネルの入口崩壊。県道〇〇号線不通。」などの「事故情報」のほか、「国道〇号線は全線通行可」、「水道局のポンプ等は被災なし」などの「無事情報」、「〇号線は〇時頃復旧の見込み」などの「予測情報」などは、災害対策本部が「次の一手」を考える際に極めて重要な情報である。ところが、これらの情報は、意識して仕組みを作っておかないと、当初は本部になかなか上がって来ないことが多い。

特にフェーズ1の段階では、関係部局に対応要請が押し寄せているのに人手が不足し、先着した少数の担当者が死にものぐるいで対応している最中なので、この段階で「情報の整理と報告」をすることは極めて困難である。だが、災害対策本部では、この段階でこそ、ホットな情報が欲しい。

爆発とか落橋などの単一の大規模事故なら、関係部局の部長室に市長や防災責任者が陣取ってミニ本部を作った方がよい場合もあるが、大規模地震など広域的で総合的な対応が求められるような災害では難しい。体育館のような広いスペースに関係部局を全部集めて災害対応を行うなら、全体の様子がわかるので、何らかの動きが見えた部局に情報を上げるよう指示することもできるが、関係部局としての仕事はやりにくくなるし、ある程度の規模以上の市町村ではスペース的に不可能である。

結局フェーズ1でもフェーズ2でも、関係部局の責任者が適宜判断し、「この情報は本部に上げろ」と指示してメモを本部に届ける、などという対応にならざるを得ない（第4節2④「消防庁の情報共有システム」参照）。
いずれにしても、

①「重要情報」を本部に上げるのが関係部局の責任者の重要な仕事の1

つであること

②本部にとっての「重要情報」は、フェーズによって変化すること
を徹底し、部局ごとにフェーズに応じた「重要情報」の判断基準や例を考えさせ、図上演習などで重要情報を本部に上げる習慣をつけておく必要がある。

その際、判断基準の策定では「なぜそのような判断基準となったか」を関係者に周知しておくことも必要である。

「重要情報」に基づいてどのようなオペレーションを行うこととなるのか、どのような支援活動ができる可能性があるのかを事前にイメージさせておくことにより、実災害ではよりの確に情報が伝達され、また、その精度も的確なものとなってくる。

④要請と報告

関係機関から本部に上がってくる情報には、「要請」と「報告」の2種類がある。

「要請」に対しては、本部として何らかのアクションが求められるが、これにいちいちトップが対応するわけにはいかないので、本部の中に要請の種類に応じて対応すべき班を決めておき、各班の班長が責任をもって対応するのが原則である。対応班がすぐに決まらない要請については、総務班などで対応班を決めるようにしておくことも必要である。

「要請」については、対応班が決まってからトップに上げるのを原則とし、情報受信伝票などに「報告」と「要請」の別を明記するとともに、要請については「対応する班名」と「対応中」、「対応済み」の別などを記す様式を作っておくとよい。

トップから見れば「要請」の大部分を「報告」に変換して上げさせるようにしておくということである。こうしておくことにより、トップは、各班の班長では対応しきれず市町村としての判断が求められるような事項についてだけ、対応すればよいようになる。

一方、「報告」は整理して、関係者の間で共有できるようにするとともに、国や県、報道機関などに発信することが必要である。整理して蓄積した情報が「次の一手」を考えるための最も重要な要素であることは言うまでもない。

⑤情報収集体制の整備は平時に

情報収集について平時に整理すれば以上のようなことだが、実際に大規模

災害を経験した市町村では、流れの中で試行錯誤しながら、結局同じことをしているはずである。

災害が発生すると、対応しなければならないことが多発するため、情報収集の方法などに頭を使っている暇はない。平時のうちにこのような情報収集体制を整備して図上演習で改善と習熟を図っておき、発災時には（情報収集に頭を使わなくても）自動的に情報が入ってくるようにしておく必要がある。

2……情報の整理

情報は集めただけでは役に立たない。目的に応じて整理し、加工することが必要である。それは災害時でも同様だが、発災直後には情報整理が一刻を争うこと、担当者の日常業務とは異なる作業であることなど、平常時とは異なる点が多々あることに留意し、あらかじめ情報整理体制を構築しておく必要がある。

①災害時のオペレーションに必要な情報

災害対応にあたる各セクションでは、必要な対応を行うためには、できるだけ詳細な情報が必要である。その中には、改めて「整理」や「共有」を必要としないものも多いが、災害対策本部全体として共有すべき情報もある。

一方、市町村全体のオペレーションを担う災害対策本部は、どこでどのような被害が出ており、どのような対応が必要かを大局的に把握して、市町村内で余裕があるところがあれば応援を要請するとともに、不足分については市町村外に応援を求めることが求められるため、収集した情報をできるだけ早く、災害の全体像を俯瞰できるように整理する必要がある。

発災直後の一刻も早い対応が求められる中で、本部に集まる断片的な情報を整理して、一方では災害対策本部としての大局的判断ができるようにし、他方では各セクションの対応に活用できるようにすることは、人間の能力だけでは訓練を積んでもなかなか難しい作業だが、コンピューターシステムを使えば比較的容易にできる可能性がある。

②消防庁の情報共有システム

総務省消防庁の危機管理センターでは、職員手作りの情報共有システムを活用しているが、これまでの災害対応では極めて有効だった。

これは、情報収集班が受けた「〇市の〇地域で崖崩れ。〇名生き埋めの可能性」などのメモ情報を複数の担当者が各パソコン端末から入力すると、危機管理センターの大型スクリーンに、時系列の表の形で表示されるものである。「重要情報」「被害情報」「応援情報」「その他」など情報の種類によって色分けすることができ、ワンタッチで種類ごとに表示することもできる。

手作りのシステムだが、それだけに災害対応を経験するたびに改良して使いやすくなっている。情報共有のため、以前はメモを回すことも併用していたが、スクリーンを見れば状況が分かるので、緊急情報以外は行わなくなった。手元のパソコンで色分けされた情報ごとに選択して見ることもできるので、災害の状況を大局的に把握することが比較的容易になった。

また、庁内の全てのパソコンからアクセスできるので、危機管理センター外の担当セクションでも、最新の全体情報を容易に把握できるし、入手した情報を入力して情報共有に回すこともできる。

さらに、以前はインターネット経由でもアクセスできるようにしていた。災害情報は個人情報が多く含まれていることもあり、簡単に外部からアクセスさせるわけにはいかないが、消防庁の現地本部に持参したアクセス機能設定済みパソコンからパスワードなどでアクセスし、危機管理センターにいるのと同様の情報共有を行うことができるようにしたため、現地との情報共有が極めてスムーズにいった。現在はセキュリティ対策上インターネット経由ではアクセスできないようにしているということだが、セキュリティ対策を万全にした上で復活すれば、得られるメリットは大きい。

市町村でもこのようなシステムを活用すれば、第4節1②「災害フェーズに応じた情報収集」～④「要請と報告」で述べたような情報収集上の課題も含めて、情報整理の課題の多くが一気に解決できる可能性が高い。

③地図による情報共有

オペレーションに必要な情報整理の重要な手段として、地図の活用がある。災害の状況や対応の状況を俯瞰的に把握するには、地図等による空間的な整理が不可欠だからだ。

多くの市町村では、管内全体を示す大きな地図を用意しておき、そこにカードに書き込んだ情報をピンで止めることなどを予定しているが、その方法では、せいぜい数十件の情報しか表現できない。形式的な訓練ならそれでも何とかなるが、大災害の場合には、情報量が膨大になるため、オーバーフロ