

のか」を判断する必要がある。

「傍目八目」という言葉があるが、当事者より周囲の人たちの方が全体像を把握しやすい場合も多い。災害が大規模であるほど、その傾向は強い。連絡が取れる状況なら、県や国（最近では、消防庁から直接応援の必要性を聞いて来ることも多い）に応援要請の適否について相談した方がよい場合もある。

特に、消防や自衛隊の応援を要請するかどうかは、人命に直接関わるので、少しでも早く決断する必要がある。阪神・淡路大震災の後、市町村長の応援要請を待つといまがない場合には、国の判断で応援部隊を派遣することもできるよう法律が改正されたが、「市町村長からの要請に基づいて応援する」という原則が変わったわけではない。

応援要請をしたならそれに要した費用は原則として要請自治体の負担になることが、市町村長に応援要請をためらわせる一因とも聞く。

しかし、大規模災害発生時に、県知事を通じて消防庁長官に緊急消防援助隊の出動を要請する場合は、その出動に要した直接的経費に対しては、市町村振興協会の消防広域応援交付金の交付制度が準備されている。自衛隊も国の機関として災害派遣出動を行うので、市町村に出動費用の支払いを求めることはない。これらの機関に人命に直接関わる救助部隊の出動を要請する場合には、基本的に費用負担の心配をする必要はないと考えておいてよい。

救助部隊以外の応援についても、災害が大規模であるほど、事後に手厚い援助が行われる。費用負担の心配をして応援要請が遅れることだけは避けなければならない。

4………応援部隊の活用

①応援部隊の種類等

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る必要がある。

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るが、大きく分ければ、次のとおりである。

- ①尼崎の列車転覆事故や局所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や大雨による河川災害のように、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・南海地震のように、長期間、多数の都道府県にまたがって、交通・通信手段等が途絶する場合

①の場合は、災害現場が特定されており、応援部隊の多くは近隣市町村からの部隊になるので、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やすい。応援部隊が現地の地理や地名についてある程度知っていることを期待でき、宿泊の手配も不要ことが多い。

このため、応援部隊の活用にあたっては、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、近隣消防機関、警察部隊、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る。

一方、③の場合は、被災地域が極めて広くなり、相当数の都道府県にまたがって交通が途絶する可能性がある。このため応援部隊を派遣できる地域が限られ、また被災地から遠く離れた地域になるので、発災直後の応援は期待できない。応援部隊が到着しても数日後になる可能性が高く、その量も限られることを覚悟しておく必要がある。

②の場合は、県域を超えて応援部隊が集結して来る。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るが、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る。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もある。

市町村の災害対策本部としては、応援部隊の活用方法等については②のケースを中心として準備し、①や③の場合はそれを応用して対応すると考えておけばよい。

②国の先遣隊が派遣されて来る

②のクラスの災害では、国の現地対策本部が作られる（③の場合はもちろん、①の場合でも作られることがある）。

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ある。被害が複数の市町村にまたがる場合が多いので、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ある。先遣隊もまず都道府県庁に来るが、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る。

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あるが、総務省消防庁では、災害対応に慣れた専門家や市町村行政の経験者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配慮してきた。

先遣隊はヘリコプターで派遣されるので、昼間、天候が良ければ、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らない。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だが、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求められるため、最近、特にそのスピードが上がっている。被災市町村にとってはありがたいことではあるのだが、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。いずれにしろ、その様子はマス・メディアによって即座に全国に伝えられるので、どう対応するか、事前に考えておく必要がある。

③ 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くるので、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、伝達しなければならない。

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
- 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

などを把握する必要があるが、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ある。

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されることが多い。

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する。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。

その際には、以下の情報についても提供することが必要になる。

- 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 現地調整所の有無、現地の責任者の役職・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不可能だし、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。

最近の大規模災害の例を見ると、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るが）丸1日経って次の日の朝からになることが多い。

災害対策本部では、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。

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、応援部隊への対応チェックリストや情報整理表を作成し、図上演習などで使ってみて、使い易いように改善しておくことが必要である。

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1つになるので、図上演習などで繰り返し訓練を行っておく必要がある。

④ 複数の災害対応機関の活用

応援部隊の割り振り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、という点である。これらの機関は、それぞれ危険な現場で対応

することを任務としているため、機関ごと、部隊ごとに命令系統が確立されている。このため、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。

したがって、スムーズな応援活動のためには、1つのサイトには同じ機関の部隊を割り振るのが原則となる。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るが、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る。

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で決めるのが、最も効率的である。

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、1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ある。(武力攻撃事態や大規模テロなどの緊急処理事態の場合には、現地調整所の設置は不可欠になる。)

1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。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るので、特別な事情がない限り避けた方が賢明である。

現地調整所には、意見を集約し決定する責任者が必要である。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らないので、市町村長の代わりを勤めうる助役などの幹部を派遣する必要がある。他に救助活動すべきサイトがない場合には、防災の責任者が自ら出向くという選択肢もある。

副知事など都道府県の幹部が現地調整所に詰める場合や、都道府県の現地対策本部がその場にできている場合は、現地としての意思決定などは都道府県に任せ、市町村は現地調整所に参集する地元の一機関の立場に徹する方がよい場合もある。

⑤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る。

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

労してくる。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支障が生じてくる。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かない。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る。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る。

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ある。

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らない。応援部隊の交替や隊員の交替については、基本的には部隊の派遣元の機関に委ねることになるが、地元住民の要望との調整や住民感情への配慮などは、市町村として責任をもって行わなければならない。

避難勧告・避難指示と避難所の開設

1……避難勧告と避難指示

危険地域にいる人たちに避難勧告や避難指示を行うことは、市町村長として、災害対策本部を立ち上げてすぐに判断を求められることの1つである。

避難勧告や避難指示に関係する危険要因は、地震の場合は津波、崖崩れ、市街地延焼火災や危険物施設の爆発、毒劇物の流出など、風水害の場合は高潮、堤防の決壊、崖崩れなど、噴火の場合は溶岩流や火砕流、降灰や噴石など、災害によって様々である。市町村長は、これらにより危険になる地域の人たちに、必要ならばすみやかに「避難勧告」を出し、事態が切迫している場合には「避難指示」を出さなければならない。

①避難勧告等の判断は難しい

避難勧告等を出すべきかどうか、出すならどの範囲にすべきか、いざ判断しようとするとうまくいくことが少なくない。

一般論で言えば「避難勧告は早めに広めに行うべき」ということになるが、避難勧告や指示の伝達と徹底、高齢者等の避難の手助け、避難場所の確保と準備、避難者の世話、水や食料の提供、そしてこれらを行うには大変な量の人手と費用が必要になること、…などを考えると、躊躇しても不思議ではない。

このような場合について、水害等に遭遇した市町村長は一律に「見逃し三振より、空振り三振を」と証言している。避難勧告が遅れて堤防の決壊により多数の死者が出ることに比べれば、真夜中の豪雨時に多数の住民を避難させ、結果的に何事もなく終わって文句を言われるほうが遙かにましだ、ということだ。しかし、被災市町村長がこのような警句を発していること自体が、こんな場合の判断の難しさを表しているとも言える。

雨が何日も降り続いて徐々に警戒を強めてきているならともかく、急に増

水したような場合には「正常化の偏見」もある。「正常化の偏見」とは、事態が急変して緊急事態になっているのに、「まさかそんなことは起こらないだろう」、「そんなことは起こってほしくない」、「それほどたいしたことはないだろう」…、などという深層心理が働いて対応行動が遅れることである。災害対応に慣れた人でも陥りがちな心理である。ましてそんな事態に遭遇したことがない人にとっては程度の差こそあれ「正常化の偏見」に陥らないことの方が難しい。このため、どうしても対応が後手々々にまわることになりがちになる。

市町村には、気象の専門家、火山の専門家、水害や河川の専門家など、特異な災害の専門家がいることはほとんどない。外部の専門家と呼ぶには時間が必要で、緊急の判断には間に合わないことも多い。

②的確に判断するためには

このように、避難勧告や避難指示の発令は難しい場合も多いが、あらかじめ準備をしておけば、いざという時かなり楽になる。

まず、避難勧告や避難指示を出す場合の基準を決めておくことが必要である。水害であれば、「上流の〇〇地区で危険水位まで〇センチになった場合は避難勧告を出す」などとなるべく具体的に決めておき、その条件を満たせば自動的に発令することにしておく。襲われる可能性のある災害は市町村によって異なるが、避難勧告等が必要になるケースはそう多くはない。専門機関にリスク分析を依頼し、それぞれの災害の専門家の知見を集めて、なるべく多くのケースで自動的に判断できるようにしておくと、いざという時に判断が遅れることがなくなる。それでも想定外のケースは生じるかも知れないが、基準が定めてあれば、それを準用して判断することも可能になる。

専門家の欠如対策としては、日頃からその市町村で予想される災害の専門家と交流を深め、ネットワークを作っておくとよい。それぞれの災害の専門家を「防災アドバイザー」などに委嘱し、年に一度は職員向けの研修会の講師を頼んだり、市民向けシンポジウムのパネリストを頼んだり、学生のフィールドワークを積極的に受け入れたりして交流を深めておけば、いざというときに頼りになる。状況次第では、真夜中に電話一本で専門家としての率直な意見を聞くこともできる。

また、河川の水位が上昇しているような場合は、流域自治体に状況を問い合わせることも極めて有効である。緊急対応に忙殺される中でも気軽に情報

交換できるよう、担当者間、防災責任者間のネットワークを、近隣自治体間で積極的に作っておくことが必要である。

⑨ハザードマップの効用

避難勧告を出す範囲や避難場所、避難ルートなどを決めるには、「ハザードマップ」が不可欠である。ハザードマップは、その地区の災害の特性に応じ、浸水危険、崖崩れ危険、大地震時の倒壊危険、延焼危険などの様々な危険要因を地図上に表現したものである。

このハザードマップに、想定される状況に対応した要避難区域、避難ルート、避難場所等が記載されていれば、いざという時に難しい作業を行う必要はほとんどなくなり、想定外のケースが起きた場合でも、応用が可能になる。

ハザードマップは、以前は「地権者が地価が下がるのを嫌がる」などの理由で作成をためらう自治体も多かったが、最近では普通に作られるようになっている。まだ作成していない自治体は、是非作成を急ぐべきである。

ハザードマップを住民への広報資料程度にしか位置づけていない自治体もあるようだが、もったいないことである。ハザードマップを作成する場合は、コンサルタントに丸投げするのではなく、災害時の判断に役立つよう、担当者がいざという時どう使うか十分検討し、注文をつける必要がある。

2……避難所の開設

①避難所開設の際の留意点

大規模災害の発生に際して避難所を開設することは、市町村の災害対応として最初に行わなければならないことの1つである。

避難所を開設しなければならない状況は、大きく分ければ2種類ある。

1つは、河川が増水し危険地域の住民に避難勧告や避難指示を出すような場合に、避難住民の受け入れ先として避難所を開設するなどのケースである。避難住民が到着する前に避難所を解錠して受け入れ準備をしなければならないので、担当職員が迅速に対応しないと混乱する可能性がある。ただ、まだ災害が起こっているわけではないので、電話による連絡や指示も可能だし、避難所への職員の駆けつけも普通に行える。水や電気等のライフラインも健全なので、日頃から担当を決めて訓練をしておけば、避難所の開設を決定しさえすれば、開設作業自体に大きな問題はない。

ただし、避難所に予定していた施設が水没する恐れが出たりすると、急遽

大混乱になる可能性もある。事前にハザードマップや図上演習などで、避難所が水害時等にも使用できることを確認し、必要な対応を講じておくことが不可欠である。

もう1つは、大規模地震に襲われるような場合である。突然大災害が発生し、ライフラインが寸断され、連絡も移動もままならない状況では、避難所の開設自体が困難な作業になる。

ライフラインが途絶している場合は、避難所の鍵の保管者や担当者に対する避難所開設の指示等も、電話以外の方法で行わなければならない。同報系の防災行政無線により避難勧告等と併せて行う方法、避難勧告等が出たら自動的に避難所開設作業開始の指示が出たものとして行動するよう決めておく方法、関係者に移動系の防災行政無線を配備しておく方法など、地域の実状に応じて様々な方法が考えられて来たが、最近では、携帯電話のメールが、災害発生直後の輻輳にも強い主要手段になりつつある（第4節1①「災害対策本部への報告」参照）。ただ、携帯メールが東海地震クラスの巨大地震の際にも有効かどうか判っていないので、当面は他の連絡手段を組み合わせで準備しておくべきだろう。

また、担当者の移動も困難になるので、避難所近辺の在住者を鍵の保管担当者として指名するとか、消防団員や自治会長に鍵の保管を依頼しておくなど、地域の実態に応じていろいろと工夫しておく必要がある。

いずれにしろ、あらかじめ適切に準備しておかないと、「避難住民が押しかけているのになかなか避難所が開かない」という事態になりかねない。解錠担当者が到着する前に被災住民が殺到すると、場合によっては住民がドアや窓を壊して避難所の中に入ってしまう可能性もある。自宅が壊れたり、家族が死傷したりして平常心を失っている状況なので、一度そのような行為が行われると、羽目板をはがしてたき火をするなど、無法行為に発展して手がつけれなくなるおそれもある。日本人の国民性もあるのか、戦後の大規模地震の際にそのような無法行為が行われたという話は聞いていないが、そんな可能性も念頭におき、スムーズに避難所を開設できるよう、避難所開設の仕組みなどを平常時にしっかりチェックし、必要なら改善しておく必要がある。また、一度適切な仕組みを作っても、担当者や施設の管理者、自治会長などが交替すると、いつの間にかうやむやになってしまう恐れもあるため、「防災の日」の訓練などの機会をとらえ、避難所ごとに事前に開設の仕組みを点検し整備することが必要である。