

2. われわれは何を学んだか (5) 震災直後の対応および情報の問題点

河田恵昭 Yoshiaki KAWATA
フェロー会員 工博 京都大学防災研究所教授
巨大災害研究センター

災害対応は最初の3日間だけが勝負ではない

災害や事故はいつも不意打ちにやってくる。これを日常から意識して生活するのは不可能である。そのようなことをすれば気が滅入ってしまうだろう。災害や不幸を早く忘れるのも私たちの知恵である。したがって、阪神大震災のような災害が発生すれば混乱するのは当たり前である。たとえ被害想定作業を終えていたとしても同じだろう。結論的に言えば、自治体も住民もよくがんばったと評価されてよい。ただ、問題なのは最初の3日間を乗り切れば、災害対応の全過程に成功したかのように錯覚することである。兵庫県が2000年1月に向けて、「震災対策国際総合検証事業」を展開中である。そこでの20の検証項目中、初動に関するものは、¹ 初期消火体制のあるべき姿は？、² 災害時に医療システムは十分機能したか？、³ 初動体制の遅れと今後の課題は？、および⁴ 全国、海外からの応援部隊は十分に活動できたか？、の4つに過ぎない。

直後の対応の基本とは

大混乱が起こっている最中の基本課題はつぎの6つである。¹ 人命救助、² 消火、広域延焼阻止、³ 避難、⁴ 災害医療の実施、⁵ ロジスティックスの確保、および⁶ 二次災害の防止である。大規模災害では、人命救助の担い手は近隣の住民である。したがって、日常の最低限の近所づきあいは必要である。消火では、自治体消防の協力（これは本来有料である。これが一因で、神戸

市も西宮市も応援要請が遅れた）をすぐに要請すればよい。経費は追って国が負担してくれる。人命救助と消火のどちらを優先させるかは、現地の状況によらざるを得ない。避難については、社会的弱者を考慮することがとくに必要である。災害医療、とくにトリアージやヘリコプターによる後送が行われようが、死者が木造家屋の倒壊によって圧倒的に出る場合（阪神大震災では死者の検視結果から、その90%以上が地震後15分以内の即死であった）、災害医療による生存者の急増を期待してはいけない。最後のロジスティックスは、人、もの、情報、資金の円滑な流れの確保である。

センスのある災害対応を目指して

応急対応がうまくいくための条件とは、¹ 準備時間がある、² 予算がある、³ 法律や条令として文章に書かれている、⁴ 任務・役割分担がはっきりしている、および⁵ 人員と指揮者がいることであるといわれている。これらのどれ1つも不具合だと危機管理できないことになりかねないが、柔軟に対応してこそ危機管理といえる。準備時間を短くするには、1つは訓練であり、もう1つは仕事の流れを再検討し、無駄を省く努力である。予算については、今回の震災で支出した費目と経費を被災自治体が明らかにすることがまず必要である。文章に書かれているかどうかは、それが問題になったか、問題として考えられているかどうかによる。将来出てくるかもしれない被災シナリオ、たとえば、河川の洪水・内水、高

表-1 被災者が必要としていた情報の欠如

	被害事象	生活情報	救助・救出	援	復旧（インフラ）	復旧（ライフライン）
震災後 1 3 日	・地震規模・発生場所 ・余震の見通し ・被害状況 ・火災の情報 ・自身が安全かどうか ・危険箇所の情報	・避難先・安全な場所の情報 ・自宅の状況 ・被災者側からの情報発信手段がない	・家族・知人の安否 ・救助物資・機材の情報 ・けが人の救急・病院の受入れ状況について ・医療品に関する情報	・食料・生活物資の状況 ・水や食料の配給場所・時間	・被害状況 ・復旧見通し	・被害状況 ・復旧見通し
3 7		・風呂情報・保険 ・遺体の処置 ・住宅情報 ・入学試験の情報 ・開店している店の情報 ・銀行・金融関係の情報 ・がれき処理 ・ペットの処置 ・職場・学校の情報	・病院の診療（被災）情報	・救援活動の内容・場所 ・今後の救援活動の見通し	・交通規制 ・渋滞情報 ・復旧情報	・復旧情報
7 日		・就職情報 ・国や自治体の今後の対応			・復旧情報	・復旧情報
潜在 リスク	・津波発生の有無 ・土砂災害の危険性				・ダムの安全性 （ダム決壊の危険性） ・堤防破壊状況 （洪水の危険性）	・ガスタンクの破損の有無（爆発の危険性） ・石油タンクの破損の有無



潮，津波の市街地氾濫と地下空間水没に対して先手を打って対策を明文化しておくことが重要であろう。

情報からみた3つの課題

筆者が委員長を務めた（社）建設コンサルタンツ協会近畿支部に設けられた「湾域都市の水防災研究委員会」の報告書で、この震災の情報に関する課題を、つぎの3つに要約できるとしている。1) 震災直後に情報が不足していたことによる弊害、2) 被災者が必要としていた情報の欠如、3) 震災前の広報・啓発活動の不足である。まず、1) が原因となつて、1 行政の対応遅延、2 災害規模の把握の遅れ、3 被災者の初期行動の混乱、4 多様な被災者必要情報への対応不足による弊害、5 救助・救出活動の遅延、(電話回線の輻輳)、6 交通渋滞の発生である。

つぎに2) に関しては、表-1に示すような潜在的な必要情報にも着目する必要がある。

さらに3) に関しては、もし、事前の広報・啓発活動があればカバーできていた項目は、表2にまとめられる。1998年と99年には各地で水害が発生したが、とくに都市に住む市民の中に、水防活動は都道府県の仕事だと錯覚している人が圧倒的に多い。自治体全体にわたって、地震防災に熱を入れるあまり、風水害対策が手薄になっており、その隙を突かれて被害が拡大している。

情報課題を少しでも改善するために

よりよい方向を目指す立場から、改善策を提案してみよう。

1) データの収集体制の整備：二重、三重化が必要であり、1 コンビニエンスストアやガソリンスタンドなどを情報キー局に加える、2 自治体職員や退職した土木技術者を情報収集員として任命し、また地域住民に対する行政の二次情報を提供する、および3 種々の画像に

表-2 広報・啓発活動によりカバーできていたと考えられる項目

分類	内容
災害事象	・どのような被害が予想されるか？ ・災害危険箇所
生活情報	・非常時の行動マニュアル ・非常時持ち出し品 ・避難所の場所 ・情報の入手方法 ・各種手続きの方法 等
救助・救出	・自主防災・救助体制の確立 ・必要最小限の救助・救援物資の確保 ・近隣の住民の把握
救 援	・最低必要物資の自主確保 ・ボランティア登録
復旧（インフラ）	・避難路の広報・普及
復旧（ライフライン）	・井戸・湧水の位置情報（水の確保）

よる情報提供が挙げられる。

2) 被害予測システムの整備、3) データの発信方法の多重化と各メディアごとの役割分担、4) 情報システムのネットワーク化、5) 災害情報の共有化、6) 広域防災協力体制の強化、7) 被災者情報の一括入力と管理、8) 防災に関する知識の普及：これは、今後とくに重要な項目であり、つぎの内容で構成される。1 学校教育の場を活用した防災教育の実施、2 災害危険区域、常襲区域の明示、3 避難場所の明示と誘導、4 住民用の避難時行動マニュアルの作成、配布、説明などのリスクコミュニケーション、9) マスメディアに対するクライシスコミュニケーションによる対応。これは、災害後のあらゆる課題について考えなければならない点である。特にマスメディアに対する窓口の一本化は是非必要であり、かつ、災害対策本部や避難所での自由な取材の禁止やそれに変わる情報提供の場の設定など至急改善する必要がある。

2. われわれは何を学んだか
(6) 災害ボランティア

渥美公秀 Tomohide ATSUMI
Ph.D 大阪大学助教授 人間科学部

阪神大震災以降、日本海重油流出事故や各地の水害などでボランティアが救援活動に参加した。今や、災害時にボランティアが活動することは取りたてて不思議なことではなくなった。また、震災から約5年を経過し、被災地のNPO（非営利組織）の中には、緊急時における災害救援のみならず、平常時における地域防災、高齢

者・障害者福祉、外国人支援、まちづくりなど特定の分野で活動を継続したり、多様な市民活動を支援することを目的とした活動へと展開している組織もある。本稿では、緊急時、および、平常時の災害ボランティアについてわれわれが学んできた事柄をいくつか取り上げて考察する。