

IV-342 地震発生直後の自治体の初期対応活動に関する一考察

東京大学大学院 学生員 中橋徹也
東大地震研究所 正会員 東原紘道

1、はじめに

現在ほとんどの地方自治体において、さまざまな形で地震への対応策が練られ、実施されている。これらの対応計画を実際の地震時において効果的に行えるかどうかは、地震直後の対応活動によって大きく左右されると考えられる。この対応が迅速かつ適切に行なうことが出来れば、全体の被害をすこしでも小さくすることも可能であろうと考える。そこで、本研究では、これらの考えをもとに、過去の地震時における被災自治体の初期対応活動について、調査検討し、少しでも被害が軽減できるような初期対応活動にかんする改善策について考察を行なう。

2、過去の地震における自治体の初期対応状況

地震発生直後からの被災自治体の対応活動の状況を知るために、実際の地震時における資料をもとに、発生時をゼロとして時系列的にその対応活動と職員の参集状況を表してみた。

1) 発生時間が勤務時間内の場合

勤務時間内に地震が発生した場合には、多くの場合はすぐに広報に出動する。そしてその後、関係局間の対策会議が行われていることがわかる。しかし、実際にその活動が始まるのは発生後30分ぐらいである。

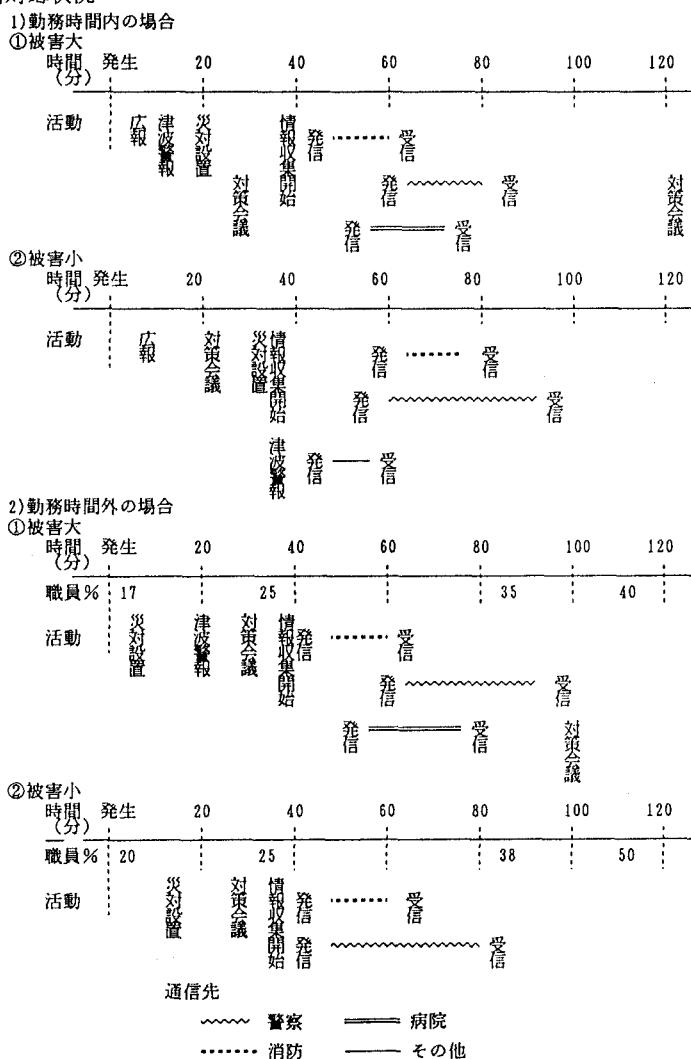
地震発生→広報→防災会議

→災対設置→情報収集開始

2) 発生時間が勤務時間外の場合

勤務時間外に地震が発生した場合は、多くの場合まず職員の参集から始まる。その後、実際に活動するための災害対策本部の設置が行われ、この際に最初の関係局間対策会議が行われる。職員の参集の時間によって違いますが実際にその活動が始まるのは、発生後40分ぐらいである。

地震発生→職員参集連絡→災対設置→対策会議→情報収集開始



地震の発生が勤務時間内と勤務時間外ではその初動体制に大きく違いがみられることがわかる。

以上の結果から、情報収集を開始するのは、地震発生からどんなにはやくても30分を越えるという状況にある。特に、地震の発生が勤務時間以外の時間帯である場合の多くは、それ以上の時間がかかっている。これは、職員の参集状況に大きく影響されていると考えられる。この参集状況は、都市の規模が大きくなればなるほど時間がかかる。東京のような大都市圏での大規模地震等を考えた場合、このことも検討を要する重要な問題といえる。

さらに、もうひとつ問題となるのは、発生時が勤務時間内で比較的すぐにでも初動対応活動を開始することができる状況下や態勢下にあったにもかかわらず、その初期対応活動を開始するのに30分を越える時間を必要とすることである。たしかに、対応活動開始の判断やその指示は非常に高度な政治的判断であり、周囲の状況がある程度わからなければ難しいことではあるが、その点も含めて検討を必要とする項目の一つではないかと考える。

大規模地震における自治体の対応活動は、その活動開始も含めて非常に複雑で高度な政治的問題であり、検討を要する問題点も多い。そこで、その対応活動を説明していくアプローチとして、初動対応活動に的をしばり、そこでの問題点を糸口として考えていく。

表1 地震時にその対策がうまくいかなかった項目

3、初期対応活動の中心的課題

初期段階での地震対応活動が迅速にいかない要因について考える。さきに示した幾つかの地震対応行動について考えると、想定されていた対応策に関してうまくいかなかった項目について拾って見ると、表1のようになった。さらに、これらを初期の対応活動に関する項目について細かく見ると、表2のような事柄があがってくる。これらを総括して見ると、基本的には、被害想定等の防災計画と実施計画との間にギャップが存在することに起因するとかんがえられる。具体的には、

避難関係	14%
情報関係	45%
後始末関係	26%
ライフライン関係	18%
医療関係	10%
生活関係	38%

表2 地震時の対応活動中の初期段階における問題点

- 1) 初期段階の活動方針の不明確
- 2) 現況把握の不足、
- 3) 情報通信網の切断、4) 準備不足等があげられる。

このうち、準備不足については、

- ① 情報を収集するための態勢ができていない。
- ② 要員が通信機器の運用を含めたさまざまな点で訓練及び経験が不足している。
- ③ 自治体の地域における現況の把握が不足している。

(地域の实情について、十分把握している人間が不足

- ④ 各防災機関間の連絡が十分でない。

といったようなことである。

4、改善に向けての一考察

過去の調査において、地震対応活動の不備について、その理由として人員が不足、あるいは要員の経験不足を挙げる例が多くなっている。しかし実際には、大地震において人員が集まらないことは、大地震においてはごく当然のことであり、また、集まった要員が経験あるいは訓練不足であることは、ごく当たり前のことであるといえる。

つまり、緊急時である以上必要なのは、限られた人員での情報収集を行なうことができる計画であり、しかも、そのような状況化に置いても用いることができるような形の通信機器である必要があるということである。そしてこれらの実施計画と被害想定との差を埋めるには、同じ被害想定でもシナリオ的発想を持った形の被害想定が必要であろうと思われる。

- 情報収集要員の不足
- 情報収集部局が明確でない。
- 収集のための様式がない。
- 複数のルートからの報告。
- 要員の経験不足
- 道路事情が悪い。
- 収集手段の故障、不足
- 情報／警報の受理が遅れた。
- 担当者の不明確
- 通常情報の未把握
- 職員の役割分担が明確でなかった。
- 初期段階の活動方針が明確でなかった。