
発災後 1 週間以内—指揮命令系統の確立

(国土交通省東北地方整備局、東日本大震災の実体験に基づく災害初動期指揮心得、パナックス・ジャパン、仙台、2013、88-100)

2015 年 1 月 30 日、災害医学抄読会 <http://plaza.umin.ac.jp/~GHDNet/circle/>

第 1 項 指揮命令系統の確立

初動のスピードを決める種々の要素を効果的に機能させるために、指揮命令系統の確立が極めて重要である。被災の情報は現場に近いほど豊富であり、意思決定権限は上部に行くほど大きい。このため、下部にある情報を、判断できる形に集約して上げていくことと、上部にある権限を必要に応じて現場に委譲することが必要になる。国土交通省の災害対策本部会議への地方整備局の参加は、東日本大震災において、フラットな指揮命令系統を確立し、迅速な意思決定に資した。その時に用いられたテレビ会議システムは、全国的な組織内の情報共有と意思伝達に大いに寄与し、TEC-FORCE の応援出動の助けとなった。

東日本大震災において、東北各地は未曾有の地震と津波に襲われ、電気や通信も途絶したが、津波を直接受けた事務所などを除き、概ね全ての事務所で電源や通信を維持して災害対応に支障を生じなかった。本省の緊急災害対策本部会議への整備局長の報告内容は、各事務所からの情報を各部長が整理し、副局長が総括して取りまとめた。国土交通大臣は整備局を信頼し、発災当日夜から整備局長に権限を委ねた。テレビ会議を通じた緊急災害対策本部会議は、50 回に及んだ。連日のテレビ会議への参加は整備局にとって負担であったが、情報の整理と共有のために極めて有意義であった。テレビ会議は 3 回目以降、双方の手元に資料を準備することで情報伝達の正確さや理解度は格段にアップし、直接の意見具申を添えることも容易になった。また、テレビ会議の一部始終は、全国の事務所などでも視聴できる仕組みであり、フラットな情報共有が可能となった。加えて、支援活動する部隊にとってもブリーフィングせずに任務に着手できるメリットもあった。本震災を通じて、本省各部署からの指示は、通常の災害に比べて少なかった。これは、テレビ会議を通じた、全期間での情報共有の成果と思われる。本震災において、局と事務所の間ではテレビ会議などで直接情報交換を行うことはなかった。また、幹部のミーティングはほとんど開催しなかった。どのようなやり方が良いか今後の課題である。

第 2 項 状況に応じた体制の拡充

大規模災害はその都度様相が異なり、初動対応で集中的に行うべき業務は、その都度変化させる必要がある。特に大災害においては、従来の班編成では、初動対応が遂行できないことが起こりうる。このように、新たに重点的に実施すべき業務が発生した場合は、指揮官は臨機応変に、新たな「班」を設置し、その責任者と人員を配置しなければならない。

東日本大震災において、未曾有の「津波型」災害に対応するため、発災当日より、太平洋岸に面する被災市町村への支援を行うことを、重要な任務として位置付けた。しかし、既存の班編成では負担が過大と考え、「リエゾン班」を新たに編成した。情報が収集されるにつれ、被災地のニーズの多くが、種々の物資であることが判明した。これを受け、「リエゾン班」から独立して「物資調達班」

を編成し、任務を実施した。数百名規模の TEC-FORCE 隊員が被災地入りし、被災状況の調査、災害対策機器の管理を始めた。拡大した業務を遂行するために、各地整で所長を経験した官クラス職員が東北地整本局へ集結し、「TEC-FORCE 総合指令部」を編成し、その実務に当たった。全国から TEC-FORCE が集結し、24 時間体制の緊急対応を行うため、地方整備局自らの判断でしばらくの間庁舎セキュリティを開放し、機動的運用を行った。港湾では、防災マニュアルに拘泥することなく、臨機に体制を再編成した初動体制とした。今回の活動を教訓に、派遣された TEC-FORCE は現地の整備局長の指揮下に入ることがきめられた。

第3項 TEC-FORCE の派遣

TEC-FORCE の派遣規模は、情報が無い初期の段階で決定しなければならない。そのため、多少過剰であっても大規模に派遣し、早く大きく構えるべきである。TEC-FORCE の円滑な受け入れには、進出拠点を日頃から管内に複数準備しておくことが重要である。TEC-FORCE の派遣業務としては、被災地の情報が入り始めると同時に大量の派遣調整を行うこととなる。さらに、様々なルートから情報が入ってくるため、一元的に TEC-FORCE 全体をマネジメントする総合的な部署 (TEC-FORCE 総合指令部) を早い段階で設置する必要がある。

東日本大震災において、発災翌日には、北陸及び中部地整より 8 名の TEC-FORCE が到着し、先遣隊として被害状況把握及び支援内容検討などの活動を開始した。発災 2 日後には、全国各地から続々と TEC-FORCE が到着し、直轄施設の被災状況調査などの任務を帯びて 200 名以上の隊員を各被災地へと派遣した。今次は結果的には、自前の施設を拠点としたが、東北 6 県、72 の庁舎施設の施設規模、通信設備概要、ライフライン・宿泊設備の有無を含めてリストアップし、準備していた。TEC-FORCE の自治体支援において、被災状況調査の支援を申し出ても自身が被災者である県や市町村は人命救助が最優先と断られるケースが多かった。一方、リエゾンの派遣は自衛隊及び 4 県 31 市町村に上ったことから、TEC-FORCE 隊員をこれに充て、ピーク時 96 人を派遣した。津波で被災した事務所では、それぞれが通信機器や救援物資を携えて独自の車両で駆け付けた TEC-FORCE の支援が大きな戦力となった。国土技術政策総合研究所や波浪工学などの専門家による第一陣は、発災後の早い段階より現地入りし、技術的・専門的支援を行ったり、湾口防波堤の被災原因と津波抑制効果について公表したりした。大災害の初期において、自治体の連絡手段の途絶、人命救助で余裕がない状況、および TEC-FORCE やリエゾンの役割と能力が認識されていないことなどから、派遣を迷ったり、滞る場合があった。こうした場合は、まず迷わずに派遣するべきであり、多くのケースでは、派遣後に実力が認められ、重宝されるというプロセスであった。発災の翌日には、TEC-FORCE の派遣がなされることもあるため、各事務所ごとに班構成、調査様式、図面などを整備する TEC-FORCE 受入計画(受入施設も含む)を策定しておくことも有効と考えられる。また、現地で TEC-FORCE に被災状況、調査計画などを具体的に説明・指示できる要員も事前に定め、体制構築を行うことも有効と考える。