

特集2 東日本大震災から3年

「オールハザード」の災害対応システムを — 不可欠な包括的計画と統合指揮体制

翻訳 ● 大熊良明

グローバルレジリアンス研究所 訓練・教育・研究部長

レオ・ボスナー

Leo Bosner



レオ・ボスナー
災害対応の改善に取り組む非営利組織
グローバルレジリアンス研究所 訓練・
教育・研究部長。国士舘大学大学院
救急システム研究科非常勤講師。
1979年から2008年まで米連邦緊急事
態管理庁 (FEMA) の専門官として、
地震や洪水、ハリケーン、テロ事件な
どの対応計画策定を支援した。

東日本大震災から3年を経ても、日本の大規模災害対策における問題の多くは依然、解消されていない。日本はあらゆる形態の災害を想定した「オールハザード」の災害対応計画と多数の消防、救援関係者を組織・管理する「非常事態指揮体制」を構築すべきだ。

2011年3月11日、日本の東北地方が深刻な3重の災害に見舞われた時、日本の人々は毅然と立ち向かった。隣人同士が助け合い、日本の政府はあらゆるレベルで直ちに対応した。自衛隊は第2次世界大戦後、最大規模の部隊を動員し、米軍も「トモダチ作戦」で支援した。日本各地から救援関係者やボランティアが東北地方に向かった。

私自身、その日は東京に滞在していた。6月には東北地方の被災状況を視察するため、東洋大学の招きで再び来日し、さらには12年には日本学術振興会の研究員として、災害対応を研究するため日本を訪れた。受け入れ機関は神奈川県で、務台俊介教授（元消防庁防災課長、現衆議院議員）のご尽力によるものであった。

日本に6週間滞在し、東京はもちろんのこと、盛岡市や久留米市、金沢市など各地を訪れ、医師や看護師、消防

士、自衛隊員のほか、政府関係者、大学教授、企業関係者、非営利団体関係者、ボランティアとして活動した一般市民らに会った。

現実的計画がない日本

一連の面談で、私は常に同じ問い掛けをした。災害対応の際、どのような状況だったのか？ うまくいったことは何か？ どのような改善が必要か？

面談相手が話したのは概して、被災者を支援するために活動する中で日本人や外国人が見せた勇敢な行動である。しかし、日本の災害対応システムが多く目の前で期待を裏切り、不満が募ったり、問題が生じたりした例も耳にした。

一例を挙げれば、日本には大規模災害に対処するための包括的で現実的な計画が存在しない。日本の政府の災害対応計画は互いにほとんど関連性のない政府各省庁のさまざまな計画で構成されており、計画の多くはまったく実践的ではない。この結果、東日本大震災への政府の対応は多くの点で管理・調整が不十分で、多数の人々が不必要な苦労を強いられた。食料や医薬品など貴重な物資が必要のない所に搬送される一方、被災者が物資不足に悩まされた所もあった。衣服や装備、缶詰など必需品の寄付の申し出があ

っても、受け入れて管理する態勢が整っていなかったために断られた例もあった。管理が行き届かない避難所や、まったく管理されていない避難所もあった。被災地で患者を手当てした医師が東京の厚生労働省に問い合わせをしても、担当者にとどり着けないことも少なくなかった。

東日本大震災は確かに壊滅的な被害を及ぼしたが、甚大な被害をもたらした災害こそ、次の災害に備える計画を強化するための土台とすべきである。米国での取り組みの一つは、「緊急事態支援機能（ESF）」の策定である。端的に言えば、個々のESFは災害発生を受けて政府が救援活動を管理するために行わなければならない任務を並べただけにすぎない。米連邦緊急事態管理庁（FEMA）は米政府の災害対応計画の一環として次の15のESFリストを策定した^①。

- ① 交通
- ② 通信
- ③ 公共事業・土木
- ④ 消防
- ⑤ 緊急事態管理
- ⑥ 集団ケア、緊急事態支援、住居、人的サービス
- ⑦ 後方支援管理、資源支援
- ⑧ 公衆衛生、医療サービス
- ⑨ 捜索、救助
- ⑩ 石油、有害物質対応
- ⑪ 農業、天然資源
- ⑫ エネルギー
- ⑬ 公共安全、治安
- ⑭ 長期的な地域復興^②
- ⑮ 対外関係

通用しなかった個別の災害対応装備

米国の計画では、一つの政府機関が特定のE S Fの緊急対応計画策定を担当する。例えば、(日本の厚生労働省に近い)保健福祉省はE S F⑧の公衆衛生の主務官庁であり、災害で起こり得る衛生、医療問題に対処する計画を整える。E S F計画は実践的でなければならず、関連機関をすべて包括し、他のすべてのE S F計画と整合性がなければならぬ。

これらの計画は「オールハザード(あらゆる緊急事態に対応可能な)計画」である。つまり、地震や津波、テロに個別に対処する計画ではなく、災害に対応する計画なのである。日本はいまだに、個別の災害に対応する別々の計画を策定する古いシステムを使っている。例えば、1995年の阪神・淡路大震災を受けて、日本政府は多大な時間、多額の資金をかけて、災害医療派遣チーム(DMAT)を創設した。DMATは主として、阪神・淡路大震災のように、都市型の地震に対応できるように訓練され、関連装備を備えている。

しかし、2011年の災害は、都市型の地震ではなく、地域全体を襲った津波であり、DMATはそうした災害に

備えていたわけではなく、装備も不十分だった。これとは対照的に、米国の災害対応計画は「オールハザード」であるため、医療チームは地震、洪水、ハリケーン、爆弾テロなどあらゆる形態の災害を想定している。日本も「オールハザード」の災害対応計画を備えた方がはるかに望ましいと私は確信している。「オールハザード」のシステムは完全ではないが、米国が災害対応を強化する上で役立つている。

多様な救援組織の管理システムが欠如

11年の災害対応のもう一つの深刻な問題は、全国各地から急派された多数の消防・救援関係者を組織、管理する標準化された管理システムが欠如していたことである。大規模災害への対応は複雑な取り組みであり、包括的な管理が必要とされる。私が話を聞いた多くの日本人の救援関係者は、分散設置された避難所にいる多数の被災者に対し、多様な組織がさまざまなサービスを提供し、活動を調整しようとする中で、自ら管理システムを構築しなければならなかったと振り返った。これは極めて難しい取り組みである。

米国では、「インシデント・コマンド・システム(IC

SⅡ非常事態指揮体制」と呼ばれるシステムを構築し、この問題の解決を図ろうとしている。ICSは国家レベルで適用される場合、「ナショナル・インシデント・マネジメント・システム（NIMSⅡ国家非常事態管理体制）」に発展する。

米国で大規模災害が発生した場合、各地の救援関係者は、すべてICS・NIMSに従って活動するため、迅速かつ効率的に被災地に入り、協力していくことができる。日本で会った消防関係者は、日本もぜひ、同様のシステムを開発すべきだと語っていた。

そうしたシステムの構築を後押しするため、私が所属する非営利組織グローバルレジリアンス研究所（International Institute of Global Resilience）は、日本医師会、国際危機管理者協会と共同で、14年春に日本語のICSガイドブックを発行する計画である。われわれはまた、ICSをはじめとする緊急事態管理をテーマに、日本でトレーニングやセミナーを始めた。

多くの問題は解消されていない

問題はこれだけにとどまらない。関心のある向きは私の報告書に基づいた記事を参照していただきたい^③。

日本の災害対策について、明確な将来像を見いだすことは現時点では難しい。東日本大震災から3年を経ても、大規模災害に備え、対応を管理するためのFEMAのような機関は日本に存在しない。

このため、11年に見受けられたような問題に対処する上で責任を持つ担当者や専門的な訓練を受けた機関は存在せず、私の見る限りでは、問題の多くは解消されていない。

私は1996年以来、日本を頻繁に訪れ、2000年から01年には1年間、東京で勤務した。

日本人の友人が多数おり、日本や日本国民には愛着を覚えていて。日本の当局が私のコメントを友人からの提言として検討し、将来の災害への日本の対応を強化するために動くよう、心から願っている。

（注）

（1） 出典は『国家対応フレームワーク』（米国土安全保障省、FEMA）。

（2） ESF④はその後、「国家災害復興フレームワーク（NDRF）」に発展した。

（3） 英語版は <http://www.japanfocus.org/Leo-Bosner/3754>
日本語版は <http://riskraisaku.com/sys/magazine/?p=000008>を参照。