

有珠山噴火災害における現地災害対策本部等を 中心とした国の主な活動状況

調査報告（素案）

本調査は、有珠山噴火災害に関する既存の各種調査結果中、国の被災地支援活動の把握に資するものについてとりまとめたものである。

なお、人的・時間的な制約から、必ずしも調査が十分でない部分が残っていることから、第2回検討会の検討状況をふまえつつ、引き続き調査を実施していくことを予定している。

平成12年3月31日の噴火に先立って火山性地震などの噴火の前兆現象が観測されたため、地元の道・市町をはじめとする防災関係機関は噴火前から防災対応を開始し、住民避難を誘導するなどの対応をとった。

国もこれらの状況にあわせて噴火前から初動対応を開始し、3/29に関係省庁連絡会議や同局長会議を開催し、関係省庁の職員を現地に派遣し、伊達市役所内に「有珠山現地連絡調整会議」を開催するなど、噴火に備えた体制の整備を図った。現地連絡調整会議では関係地方公共団体、北海道大学教授等の専門家、防災関係機関とともに監視、避難、広報等に関する各種対応について確認し、関係機関等が連携しつつ実施していた。

3月31日13時07分、有珠山の西側山麓で噴火が始まった。このため、国では同14時に第1回関係閣僚会議を開催し、有珠山非常災害対策本部及び同現地対策本部が設置された。噴火場所は事前の想定よりかなり西寄りであり、事前避難の対象となっていない地域にも危険が及ぶ可能性があったため、新たに虹田町のほぼ全域を含む地域に避難指示が出され、住民約1万人が緊急避難した。

同日夜からは、現地対策本部と地元自治体（北海道・伊達市・壮瞥町・虹田町）による「第1回有珠山現地対策本部合同会議」が開催され、現地の最高意思決定機関として決定事項に対して全関係者が全力で取り組むことを確認。ペット、家畜、生活支援・用品供給、医療・保健、交通規制、帰宅問題、お知らせ、ビデオや回線による映像配信、船舶の移動、航空（ヘリ利用調整）を当面の主要課題とし、サブグループを結成して対応することとしたことを始め、現地対策本部合同会議を中心に様々な対応が開始された。同会議は8/11まで全61回開催された。

情報収集・共有

- ・ 現地対策本部合同会議を毎日9時と16時の2回開催することとし、9時(16時)の会議で出た課題に対しては関係省庁と地元関係者で5～6人のサブグループを組みその結果を16時(翌9時)の会議で報告するというシステムで運営。

【意志決定の流れ】

課題の発生 関係機関に声かけ、担当者集合 サブグループ会議で調整、会議 各機関持ち帰り、確認 合同会議で最終的に決定

(内閣府「対策活動の記録」)

- ・ 現地対策本部合同会議は即断即決を旨とし、「持ち帰り検討」は許されず、したがって、出席者は原則「決裁権のある者」となっていた。また、曖昧な回答では実働部隊が動けないので、必ず、その機関として、イエスかノーか、必要な条件は何かなどをはっきり表明することが求められた。現地対策本部が設置されている特別な状況であるという認識のもと、通常では否定的な判断となるような場合でも、特例的に認められる場合もあった。このように通常と異なる意思決定プロセスと判断基準により、平常時では考えられないスピードで具体的な対策が決定され、直ちに実施された。(2000年有珠山噴火における災害情報の伝達と住民の対応)
- ・ (非常災害対策本部第2回本部会議では)冒頭の約10分間、伊達市役所の現地対策本部会議室との間を結んでテレビ会議を実施。これ以外にも、自衛隊や有珠山の映像はリアルタイムで東京の官邸、国土庁などの関係省庁に電送されており、被災地から遠く離れた東京に現地の状況を実感を伴って伝えることで噴火後の応急処置がスムーズに進展。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 現地対策本部の大きな特徴は「情報開示」であり、現地の最高意志決定機関である合同会議を完全公開としたほか各種会議の決定事項、火山観測結果、有珠山部会の火山活動評価などは直ちに本部内で記者会見を開催し公表した(多い時には毎日5~6回の記者会見を開催)。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 現地対策本部では4/3より「行政ニュース」を発行し、国の各機関による支援情報を避難住民に提供するなど、情報公開に力を注いだ。(内閣府「対策活動の記録」)

応急・復旧活動等の支援

避難対策

< 発災初期 >

- ・ 事前の協議・計画はなかったものの伊達市役所に集結していた関係各省庁のメンバーが最大限にアイデアを出し合うことで実行され、無事に完了した。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 携帯電話の不通により現地災害対策本部の虻田町職員と虻田町長との連絡がつかず、正式に虻田町から避難指示が出されたのは約1時間後(15:30)(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 避難者は到着した順に次々と避難所に入ったため、家族や近所の人とバラバラになってしまったり、一部の比較的場所が分かりやすい避難所に避難者が集中するという状況もあった。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 虻田町をはじめ周辺自治体の防災計画には町域を越えた避難は想定されておらず、どこに何人を避難させるのかを明確に示せず、中には3日間毎日違う避難所への移動を強いられた人も少なくなかった。避難者3,000人の受け入れを急ぎよ要請された長万部、八雲町には両町を合わせても200人弱しか避難せず、用意した6,000人分の食料の多くが捨てられた。(内閣府「対策活動の記録」)

< 一時帰宅対策等 >

- ・ 第2ステージとして爆発的な噴火とそれに伴う火砕流・火砕サージが発生するかどうかの予測は難しく、最初の噴火の直後に設置された火山噴火予知連絡会有珠山部会と現地対策本部が連携して、毎日の火山活動評価に基づき、発生する可能性のある噴火の規模を想定したきめ細かな対策をとることにより噴火後から終息に向かう中・長期的な対応が行われた。(2000年有珠山噴火における災害情報の伝達と住民の対応)
- ・ (避難指示地域への短時間帰宅等について決定した3つのカテゴリーに関し)火山災害においては、噴火活動が続いて避難生活が長期化するケースが多いため、このようなカテゴリー導入による弾力的な避難指示解除の手法は、今後の火山災害においても適用可能と思われる。(中略)貴重な実例が、今後の火山防災対策の参考になるものと考えている。(「三日で解決せよ」)
- ・ 壮瞥町で立案した避難指示地域の一時帰宅計画も少なくとも2回はね返された。慎重さを選ぶ国の機関と迅速な住民の意向実現を目指す市町村。壮瞥町職員は「対策基本法には悩ましい部分が残る。自治体の最大の苦労はこの法律の運用」と話す(室蘭民報社「有珠山 - 平成噴火とその記録 - 」)
- ・ 内閣官房、国土庁、気象庁、警察、海上保安庁、消防、水産庁ら現地対策本部の関係省庁と、道やそれぞれの自治体、漁業関係者が皆一丸となって、一時帰宅、ホタテ作業が安全なうちに実施できる具体的方法について夜を徹して議論が続けられた(「三日で解決せよ」)
- ・ 前回噴火の1977年8月、長崎(虻田)町長は町の総務課長だった。翌年10月、泥流で3人が死亡したのは予知連が「終息に向かっている」と発表した翌日のことだ。「油断したところが一番危ない」という教訓が体に染みついた。科学的根拠のない避難解除は絶対にできない。(中略)大型連休のこの時期、例年なら洞爺湖温泉街はかき入れ時だ。「強行突破してでも営業を再開したい」というホテル経営者の切実な声も耳にする。(毎日新聞：5月4日)
- ・ 虻田町月浦、本町地区の一部では13日、避難指示が解除された。しかし、住民の約半数の1000人が避難所に残った。再噴火への不安に加え、情報から取り残されることを理由にする住民も多い。(毎日新聞：5月2日)

その他

- ・ 北海道知事は3/29に災害救助法を適用した。通常、同法は具体的な被害などが発生した時点で知事が適用を判断するが、今回は道と厚生省が事前協議を行い、「多数の者が生命または身体に危害を受ける恐れが生じた」と判断したため、同法を事前適用する異例の対応がとられた。(中略)事前に適用することに踏み切った大きな要因は、有珠山が「今後、数日以内に噴火が発生する可能性が高い」との見解が示されたこと。さらに、3市町の一部地区に避難勧告が出され、その後、避難指示に強化されるなど、住民に対する行政行為が発生し、それに基づいて、すでに住民が避難しているためだ。(朝日新聞：3月30日)
- ・ 「避難所に洗濯機を設置する程度のこと、手続きにこだわる国と摩擦を生じた」

「道の対応を、国が自分の手柄のように報告する」（道幹部）など、行政間のあつれきも一部で見られる。（読売新聞：4月5日）

- ・ ハザードマップは山頂噴火を想定して作製した。しかし、今回は北西の山ろくを震源とする地震活動が活発化し、この周辺で噴火する可能性が高まったため、噴火前日の30日に合同会議で見直し、新たに危険区域を指定した。固定観念にとらわれず、状況に即応した判断だった。（読売新聞：4月5日）

後方支援・会計

- ・ 国土庁防災局では、現地に多くの人員を派遣したことから東京での体制に不足をきたすこととなった。災害発生後、直ちに他部局からの応援体制をつくり、監視観測体制の強化についての予備費の計上や国会との連絡調整などの点で、大きな力となった。（「三日で解決せよ」）
- ・ 現地に派遣された国の要員の中には、業務が連続する中で満足に食事をとれなかったり、宿泊先の確保に奔走し、本来の業務に専念できないことが少なくなかった。（内閣府「対策活動の記録」）
- ・ 伊達市役所に設けられた現地組織では、情報伝達手段（電話、ファクシミリ、コピー機等）の設置・確保が困難となる事態が発生。特に共用のコピー機は非常に混雑し業務に支障をきたした。（内閣府「対策活動の記録」）
- ・ 各種機器が大量に持ち込まれたことで伊達市役所の電力使用量が一気に増加し、ブレーカーカットがたびたび発生した。（内閣府「対策活動の記録」）
- ・ ISDN回線をつなぐことができ、リアルタイムの映像を見てもらうことができるようになったのも、縦割りの枠を越えた指示系統ができあがっていたからである。（「三日で解決せよ」）
- ・ 支援物資は非常に多数寄せられたが、とくに伊達市への物資は多かったようだ。それは伊達市に災害対策本部が置かれ市役所の屋上から噴火の様子が連日報道されたため、伊達市が被害の当事者であると誤解された面も少なからずあったのではないかという。その点伊達市関係者は虻田町に気の毒なことをしたとの思いがあるのが感ぜられた。（高倉嗣昌「有珠山噴火災害に伴う避難住民受け入れ状況に関する調査報告」）

組織・運営全般

- ・ 関係省庁のかなりの権限を持つ者が現地に在駐し、連日合同会議を開催して災害対応を行ったことでトップダウンの指揮系統が早期に確立。現地の事情を熟知して災害対応を施す地元自治体との連携も強化され、迅速・適切な災害対応を導いた。（内閣府「対策活動の記録」）
- ・ 各省庁とものかなりの意志決定権限のある職員が派遣されており、現地に滞在して被災地の状況や被災者のニーズを肌で感じた上で積極的に素早い対応を図った。（内閣府「対策活動の記録」）

- ・ 内閣危機管理監の東京に向けた報告「現地対策本部がよく機能。多数機関が情報を共有し、心を一つにして取り組んでいる。(中略)生活支援対策は要望事項が多岐にわたっているが、市町村がかかえる問題は国と道が知恵を出して支援するという気構えで、各省庁の本来任務の枠を一步踏み越えて取り組んでいる。ともすれば消極的な縄張り争いで問題の押し付け合いになりがちなのに、逆の現象」(内閣府「対策活動の記録」)

「三日で解決せよ」=時事通信社「三日で解決せよ-有珠山噴火現地対策本部長奮闘記-」、内閣府「対策活動の記録」=内閣府「平成12年有珠山噴火非常災害対策本部・現地対策本部対策活動の記録」、「2000年有珠山噴火における災害情報の伝達と住民の対応」(廣井脩、伊藤和明、西出則武、中村信郎、田鍋敏也、田中淳、中森広道、宇田川真、関谷直也)