

実践報告

東日本大震災に伴う警察活動

新 岡 邦 良

- 1 はじめに
- 2 警察活動の概要
- 3 今後の大規模災害への対応

1 はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、マグニチュード 9.0 という我が国観測史上最大級の巨大地震と大津波によって、東北三県の太平洋側を中心に死者・行方不明者合わせて 1 万 8 千人余り（うち宮城県は 1 万人超）に及ぶ甚大な被害が生じた。

さらに、東京電力福島第一原子力発電所の事故によって大量の放射性物質が放出され、広範な地域が立ち入り禁止となるなど現在に至ってもなお原状回復は困難な状況にある。

当時、私は、宮城県警警備部長の職にあり、発災から 2 ヶ月あまりの間、災害警備に専従したが、その経験を基に宮城県内における発災当初の警察活動の概要と今後の大規模災害への対応について論じたい。

2 警察活動の概要

(1) 警備体制の確立

宮城県警では、地震発生と同時に警察本部長以下 3,900 人体制による災害警備本部を設置して被災情報の収集等に当たった。

立ち上がりが早かったのは、執務時間帯であったことも幸いしたが、宮城県警では、宮城県沖地震（注1）という約 40 年間隔で発生する M7.5 前後の地震が、10 年以内に 70%、30 年以内に 99%と極めて高い確率で発生するとの予測があったことから、事前に災害警備計画の見直しや、実戦的な訓練を繰り返し実施していたことがあげられる。特に、警備本部体制表の班編成や人員配分等を実質的なものに改めたほか、本部員一人一人に具体的な任務付与をするなど実戦に即した体制に全面改正して有事に備えていた。

(2) 被害実態の調査

ア ヘリコプター等による情報収集 地震発生約 20 分後に、県警ヘリコプターが出動し、ヘリテレ（注2）による被害実態の調査を行った。

ヘリは当初、仙台市内の被災状況を上空から調査していたが、津波襲来の報告を受け急きょ、みぞれ混じりの悪天候の中、沿岸方面に向かわせた。

ヘリが沿岸近くに到達して間もなく、仙台東部道路に押し寄せる衝撃的な津波の映像が飛び込んできた（午後 4 時 10 分ころ）。この仙台東部道路は、盛土をした上に作った高速道路であったことから、堤防の役割を果たし内陸への浸水を押さえてくれたうえに、当時この上に駆け上がって津波から逃れた人も大勢いた。

翌日からは、警視庁など他県からもヘリの派遣を受け、最大 9 機体制により情報収集等を実施した。特に、津波などによって孤立した集落のうち陸上から近づくことのできない地域については、レンジャー隊員をヘリから降下

させて被害状況の調査を行ったほか、緊急に必要な物資を届けるなど機動力を生かした活動を展開した。このようにへりは、広範な地域の迅速かつ詳細な被害実態の把握に大きな力を発揮した。

このほか、各警察署やパトカー等からの通報により被害実態の早期把握に努めたが、あまりにも大規模な災害であったことから、被害の全貌が見えてきたのは発災から3～4日後であった。

イ 現地統括官による被害実態調査等 津波による被害が甚大な沿岸地域を「気仙沼・南三陸」, 「石巻・^{かほく}河北」, 「仙台東・仙台南・塩釜」, 「岩沼・^{わたり}亘理」の4方面に分け、それぞれに警備部の幹部を現地統括官として指定して発災当日から10日間現地に派遣し、被災状況の調査等に当たさせた。

それ以後、現地統括官は、現地の被災状況調査に加え、沿岸警察署のニーズの把握、特別派遣部隊の運用、関係機関との連絡調整役など現地における災害警備全般にわたる指導的役割を果たした。

ウ 発災当初の110番受理状況 110番入電状況であるが、11日が1,775件、12日が2,324件(ピーク)、13日が1,343件であった。ちなみに前年の1日平均受理件数は、427件である。発災後、1週間程度は、7台(14回線)の110番受理台が24時間通話状態だったことから、実際には、この数よりはるかに多くの方が110番していたと思われる。

110番通報は、地震発生から40分位は仙台市内からの火災・ガス漏れの通報やエレベーターに閉じ込められたというような救助要請が大半であったが、午後3時29分(地震発生から43分後)、「南三陸で家屋が津波に流された」という津波関連で最初の通報があった。

津波に関しては、その後、午後 3 時 35 分に「南三陸町役場水没」、その 9 分後に「南三陸警察署 3 階まで水没」、午後 4 時丁度には、「仙台空港滑走路に津波が到達した」という通報があった。

さらに、第二、第三の津波到達情報に続いて午後 5 時 33 分（地震発生から 2 時間 47 分後）には、「南三陸でこれまで最大規模の津波を確認した」との通報が寄せられた。実際の津波の動きは、この時間よりやや早い訳だが、110 番通報によって津波が広範囲に、そして高さを増しながら何度も押し寄せる状況を知ることができた。

110 番は、その後も 1 時間当たり 40 件前後のペースで寄せられたが、入電の 80%以上が救助要請を内容とするものであり、最大時、約 7,400 人が孤立し救助を待っていた。

（3）救出救助・捜索活動

ア 発災直後の救出救助活動 発災当日は、緊急参集した県警機動隊や管区機動隊など県内部隊を、津波による被害の甚大な沿岸警察署に逐次派遣した。

また、発災翌日には、県内から招集した第二機動隊や、県外から到着した警視庁と中部管区内の広域緊急援助隊（注 3）を追加派遣して、救出救助や捜索活動等に当たらせた。

地震発生当初、110 番で次々と入る救助要請に対し、警察だけではとても応じきれなくなったことから、県の災害警備本部に詰めていた自衛隊幹部を通じて自衛隊にも対応してもらった。こうして、警察、自衛隊、消防等が夜を徹し必死の救助活動を継続したが、次々と入る救助要請に対し、大量のガレキや道路の損壊に加え、度重なる余震等の影響により陸上での作業は難航した。

かどのわき

こうした中、3月20日には、石巻市門脇町地内の倒壊家屋を捜索中の石巻署員が、屋根の上で救助を求める少年を発見し、9日ぶりに少年(16歳)と家屋内にいた祖母(80歳)の二人を救出した。生存者の救出は、この2人が最後となったが、この間、警察の総力を挙げた救出救助活動により全国で約3,750人の被災者を救出した。

イ 警察航空隊の活動 陸上からの捜索活動が困難を極める中、ヘリによる救出救助活動が効果的に行われ、発災後11日間で、宮城県警レンジャー隊員がヘリと連携して262人を救出するという超人的な活躍をした。

ウ 海外援助隊の支援 さらに、今回の大震災では、海外からも多数の援助隊が来日した。発災2日後には、韓国救助犬チームが入県し、仙台市若林区荒浜地区で救出救助活動を展開したほか、4月8日までの間、8カ国、1地域の573人が捜索活動等に当たった。

(4) 検視活動等

ア 検視活動 捜索活動とともに、最も困難を極めたのは検視活動であった。最大時24か所の検視場所(遺体安置所)において、県外からの特別派遣部隊を含め、500人を超える体制で検視を実施した。

収容遺体については、発災当初4日間で約1,200体であったが、6日目に一日1,000体を超え、検視活動は極限状態となった。その後、徐々に減少したが、発災10日目の収容総数は、約5,200体に上った。ちなみに、阪神・淡路大震災では、死者約6,500人(うち検視は約5,500体)に上ったが、発災4日目までに全体の87%の遺体が収容され、検視作業は、12日間で終了している。

当初、多数の遺体収容が続いたため、未検視数の増大に加え、安置場所や火葬・埋葬場所の不足などが心配された。特に、火葬については、県内での

処理能力が1日約50体程度と全く不足していたことから、早急に対策を講ずる必要があったものの、打つ手がなく、最終的に警視庁を通じて東京都と交渉し、何とか860体について火葬を行うことができた。

また、遺体の収容が急増した市町村からは、腐乱が激しく火葬が待てないので土葬にしたいとの要望が多数出され、中には、死体見分を待たずに、すぐに土葬したいという所も現れた。このため、そうした市町村には、刑事部の幹部を派遣し、法的な手続きに従って実施するよう理解、協力を求めた。

イ 身元確認 収容遺体については、指紋やDNA型鑑定、デンタルチャート（歯の治療痕等）、写真台帳、着衣、所持品（携帯電話等）、身体特徴等から総合的に判断して身元確認に努めたが、その結果、身元確認率が99%以上に達した。このうち、身体特徴や所持品から判明したものが大半である。

ウ 遺族支援活動 発災翌日に「行方不明者に関する相談ダイヤル」を開設し、延べ7万人を超える電話相談を受け付けたほか、4月1日から「身元不明遺体に関する相談窓口」を開設するなどして、遺族等に対する支援活動を行った。

さらに、最大時約200人体制の遺族支援班を編成して、遺体安置所において身元が判明した遺体の引き渡しや相談等を実施するなど、延べ10万人を超える遺族等の対応に当たった。

（5）被災地を中心とした治安対策

被災地域では、全刑法犯の認知件数が前年同期比で減少したものの、震災に伴う混乱や被災者の窮状に付け込んだ、避難者宅を対象とした空き巣や出店荒らし等の侵入窃盗、義援金名目の詐欺等の犯罪が多数発生した。

また、発災当初は、流言飛語等により被災者がことさら不安を高めていたことから、チラシなどで正確な犯罪情報を伝えるなど適切な広報に努めた。

このほか、県外からの特別派遣部隊を主体とした街頭パトロール隊を編成するなどして、被災地における治安対策を強化した。

（６）交通対策

ア 緊急交通路の指定 県公安委員会では、3月12日～13日に救助隊や緊急物資等を輸送する車両を優先して通行させるため、東北自動車道等8路線を緊急交通路に指定した。その後、3月22日から通行禁止規制に変更、3月30日に全ての規制を解除した。

イ 放置車両の緊急対策 緊急車や緊急物資輸送車両等の円滑な通行を確保するため、3月15日に放置車両緊急対策班を編成し、放置車両をミニレッカーにより移動する等の措置をとった。

交通対策については、被災後、早い段階から免許証の更新や車庫証明等の再開要請が多いことから、災害警備計画の中に早期再開のための方策を盛り込んでおく必要がある。

（７）組織体制の見直し

発災から2か月が経過し、いまだ多数の行方不明者がいる中で、被災地域住民の一層の安全・安心を確保するため、災害警備本部内に新たに、行方不明者対策部と被災地治安対策部の2つの組織を設置して重点的に警察活動を推進することとした。

ア 行方不明者対策 5月11日時点で、依然として約6,000人の行方不明者がいたことから、捜索活動を重点的に継続する必要があった。

海に引き込まれた遺体以外は、大量に残っているガレキの下や沼地、堀、運河、側溝等の排水作業が未了の場所等に所在する可能性が高かったことから、具体的な捜索箇所を絞り込んだ上で、人員・重機等を集中的に投入して捜索の迅速化・効率化を図ることとした。特に、捜索箇所の絞り込みに当た

っては、過去の搜索状況、遺体発見場所、行方不明者情報（住所、被災場所等）を地図情報システムに入力するなどして、総合的に分析したうえで搜索を実施した。

イ 被災地治安対策　これまで以上に、被災地住民のニーズの把握・対応と安全・安心情報の発信に重点を置きつつ、街頭パトロール、避難所訪問、事件検挙等、各部隊間の相互連携を強化して治安確保を期することとした。さらに、今後、県内各地区に設置されている仮設住宅の防犯対策を推進することとした。

3 今後の大規模災害への対応

（1）現行災害関係法令の整備と防災（減災）体制の整備・確立

昭和36年に制定された災害対策基本法は、防災に関し、国や地方公共団体等の責務を明確にするとともに、防災組織の整備、防災計画の作成、災害予防等災害対策の基本を定めているが、基本法とはいえ、他の多くの災害関係法令を統合調整する機能に欠けている。さらに、自然災害への対応については市町村が大きな役割を担うことに規定されているが、東日本大震災のような大規模災害では、市町村が壊滅的な被害を受け、自ら対策を講じる余力がないのが現実であり、国や都道府県のより強力な関与が必要となる。

こうしたことから、今後は、災害対策基本法の大幅改正や新たな特別措置法の制定など、早急に法整備を図る必要があると考える。

さらに、地震等大規模な自然災害が多発する我が国の特性から国の役割を拡大すべきであると考えているが、私案として管区規模の組織の新設を提言したい。

災害対策に関わる省庁が一体となった「災害対策拠点」を管区局単位に編成し、そこに、災害関連資機材（ショベルカー、ボート、小型発電機、投光

器、テント、簡易トイレ、医薬品等）を配備するほか、水・食料・ガソリン等を備蓄し、常時緊急出動できるように、対応部隊（広域緊急援助隊のうち警備部隊）を常駐させることが望ましいと考える。

平素は、訓練と現場の視察、災害危険個所の点検・整備、県や市町村に対する指導などを行いながら、有事に備えるというものである。

（２）災害警備計画の整備・見直し

大規模災害をはじめとしたあらゆる危機管理を的確に行うために最も大事なことは、事前の準備をいかに徹底するかということに尽きる。平素から、あらゆる危機となりうる最悪の事態を想定して、あらかじめ対策を考えておくことが肝要である。

警察においても、テロや重大事件・事故、大規模災害など様々な事態に備えて、それぞれの基本計画や対応マニュアルなどが整備されている。

但し、注意しなければならないのは、こうした基本計画書や対応マニュアルがあるからと言って安心してしまうことである。むしろ、既存のマニュアルは、あまり役に立たないと考えたほうが良い。なぜならば、そもそもすべての事態を予測することは困難であり、さらに、マニュアルに全ての対策を盛り込むことには限界がある。また、時代によって情勢は大きく変化し、全く同じ事態が起きることはないからである。

大事なことは、マニュアルを読み込んで自分のものにし、そのうえで、情勢の変化に対応して常に見直しを怠らないことである。

それとともに、現場の実地踏査を徹底することであり、目を閉じれば現場の様子が浮かんでくるまで何度でも足を運ぶことである。そして、実際の現場をイメージしながら、常にマニュアルを検証、補正することである。そうしてこそ、ようやくマニュアルは有効なものになる。

（３）大規模災害時におけるロジ体制(後方支援)の充実

阪神・淡路大震災時の教訓として、一定の自活能力（3日間程度）を備えた広域緊急援助隊が編成され、大きな役割を果たしている。今回は、被災県警をサポートする組織として3月23日に、警察庁に支援調整チームが、また、警視庁に支援対策室が編成された。

さらに、3月31日には、警察庁の緊急災害対策本部内に、総括審議官を室長とする支援対策室が設置され、被災県警のニーズを把握したうえで、警察活動の支援、物資の調達、受援業務に関する連絡調整等本格的な支援活動が展開された。支援対策室の機能をさらに有効活用するためには、今後、宿舍調整要員等の現地常駐が望ましい。

（４）実践的訓練の充実

津波を想定した避難誘導訓練等においては、沿岸警察署等を巻き込んだブラインド方式や電気、水道等インフラの壊滅を想定するなど実践に即した訓練を繰り返し実施することが重要である。その際、どの時点で自らも避難するのか、避難させるのかなど、職員を殉職させないことを念頭に置いた訓練を合わせて実施することが必要である。このほか、津波対策として沿岸警察署の当直、交番等へのライフ・ジャケットの常備も有効と考える。

（５）津波情報の迅速な伝達と避難措置

津波情報をいかに早く対象地域の全員に伝え、すみやかに安全な場所に避難させるかが大きな課題である。このため、防災無線（音声放送、サイレン吹鳴）、携帯電話等の有効活用を図る必要がある。

SNSを情報の発信・収集に活用する自治体も増えつつあるようだが、有用な情報を効率よく活用・収集するための技術的問題や行政側の体制不足等の問題に加え、そもそも巨大地震の発生地域においては、電源や通信インフラ機能の確保という課題を解決する必要がある。

(6) 警察通信の充実・強化

発災当初、津波や停電等の影響により、県内7警察署で警察電話が不通になったが、その後、気仙沼・南三陸警察署を除き、3～5日後に復旧した。警察電話が不通の間は、警察無線、WIDE（ワイド）通信システム（注4）、衛星携帯電話等により、警察署等と連絡をとったが、それぞれに若干の問題があった。

警察無線については、携帯型無線がバッテリー切れにより使用不能になったり、無線中継所の停電により不通になるなどの障害が発生した。WIDEについても、同様の障害が発生した。衛星携帯電話は、感度が悪く、通話が不良状態であった。一部の警察署では、警察電話が不通になったことから警察署と交番等との連絡は、署轄系無線（注5）を主として使用した。

こうした様々な通信手段のうち、災害時に最も頼りになったのは、多少の問題はあったものの警察無線であった。このうち、県内1、2系は、110番指令と現場からの至急通話で目一杯の状態であり、災害警備の指揮や部隊運用には主として共通系を使用した。

今後の課題として、アンテナ基地局の増設、WIDE通信システムの性能向上等を目指すとともに災害時に備え、各警察署等に無線機、充電パック、予備バッテリー・電池等を十分配備しておく必要がある。

(7) 水、食料、ガソリン等の備蓄と電源の確保

ア 水、食糧 発災当初は、非常食の不足や、流通の停滞、業者自体の被災などから、全員が十分な食事をとることはできなかった。

そうした中で、警察本部の地下売店に出店していたデイリーヤマザキが、発災翌日から、一日1万個のパンを供給してくれた。こうした、全国展開業者の流通網を活用することは、今後の大規模災害時の食料等の補給手段の一つとして非常に有効な対策になると思われる。

また、被害甚大な地域の警察署には、多数の被災者（合計約 1,000 人）が避難して来たことから、警察官の非常食も避難者に優先的に提供し、自分たちは空腹を抱えたまま、現場に出るなど厳しい状況が続いた。

このように、警察署等には、大勢の被災者が避難して来ることも考慮して諸対策を考える必要があることから、今後は、水や食料等の備蓄を 1 週間分位（現状は 3 日分が基準）とすることが望ましい。

このほか、水や食糧等の確保に関しては、県内業者の被災に備えて、近県の自治体等との間で相互支援協定等を取り交わすなど、より広範囲な支援体制を構築すべきである。

イ ガソリン 緊急車指定スタンドは数が少なく、販売量も限られていたことから、ガソリン・軽油が大幅に不足した。警察車両の燃料不足は、捜索や治安対策等、警察活動に大きく影響することから自前の備蓄を検討する必要がある。

こうしたことから、機動隊、警察学校、免許センター等への貯蔵施設の建設や民間業者との優先供給協定締結等を検討することが望ましい。

ウ 電気 発災とともに仙台市内全域が停電となったが、警備本部のある警察本部庁舎は即時に自家発電に切り替わり、業務に必要な最低限の電力は確保された。その後、発災当日の 23 時 30 分ころには通常電源が復旧したが、その一方で、沿岸警察署等では、電気、ガス、水道等が長期間復旧せず、不便な状況が継続した。

警察署の自家発電設備は、古いうえに小型のため、故障が多かったことに加え、30 分程度しかもたないものが大半であった。できれば 200 リッタータンク（2～3 日使用可能）の配備が望ましく、平素から追加の燃料対策を考慮しておくことも必要である。また、小型の発動発電機（軽油）の方が使い勝手が良いので多めに配分しておくことが望ましい。

（8）職員の健康管理

気仙沼、南三陸など被害の甚大な警察署では、仮庁舎での勤務の合間に、廃校となった小学校で寒さに耐えながら仮眠をとるなど厳しい状況が長期間続いた。その他の沿岸地域を管轄する警察署においても、全員が警察署に寝泊まりして連日、捜索活動等に全力を尽くした。

こうした厳しい勤務が長期間続くことにより、警察職員の健康管理が大きな課題となった。

一つは、職員が平素服用している薬などを早期に確保する必要があったが、入手に相当の時間がかかった。今後は、医薬品についても緊急支援物資の一つとして全国レベルでの支援体制を確立しておくことが望ましい。

また、職員の中には、家族や同僚、部下を失ったり、検視活動等過酷な勤務が長期化することにより、大きな精神的ストレスを抱えながら活動している者も多い。こうしたことから、メンタルヘルスや惨事ストレス対策等についても、できるだけ早期の対応が必要である。今回は、神奈川県医療チーム等の応援により、ようやく対応できるようになったが、今後は、こうした医療チームの派遣がよりスムーズに行われるよう平素から備えておく必要がある。

以上

注

1 宮城県沖地震

宮城県東方沖を震源とする地震。特に日本海溝の大陸プレート側を震源として周期的に発生するマグニチュード7.5前後の地震。地震調査研究推進本部、仙台市公表2010年1月1日

2 ヘリテレ

ヘリコプターテレビ中継システムの略称。ヘリコプターにテレビカメラ等中継装置を搭載し、上空からの映像をリアルタイムに地上に送信するシステム

3 広域緊急援助隊

阪神・淡路大震災における災害警備活動の経験を踏まえ、平成7年6月、全国の都道府県警察に、機動隊を主体に創設された部隊で、当時、全国に約5,600人の隊員（警備・交通・刑事部隊）がいた。その後、東日本大震災の教訓を踏まえ、広域緊急援助隊を増員するとともに、より幅広い業務に従事する緊急災害警備隊（約3,000人）を新設し、即応部隊として、合わせて約1万人の体制に拡充した。このほか、一般部隊を新設して長期にわたる支援体制を確立している。警察庁「焦点」第281号 平成24年3月発行「東日本大震災と警察」31, 44頁

4 WIDE（ワイド）通信システム

警察独自の自動車電話、携帯電話システムのことをいう。WIDE通信システムは、通常の自動車電話・携帯電話としての機能のほか、プレストーク方式による通話機能も有しており、この機能を用いて複数の端末に同時に指令することができる。

5 署轄系無線

警察署と警察官や警察官相互の通信を行うために使用される無線通信系のことをいう。署轄系による通信は、全国の都道府県警察において、警察署の管轄単位で使用されている。