地水火風

牧野恒一

非常事態と法律遵守

～津波被災地のガソリンスタンドで起きたこととその対策～

年が明けても近隣諸国との緊張は解ける気配がないが、戦争は人為的努力で回避できる。自然災害はそうはいかない。首都直下地震や南海トラフ沖巨大地震などは、いずれ必ず発生すると考えて準備しておく必要がある。

準備しておかなければならないことの一つに、非常事態に向けた法令や運用方法の整備がある。今回はこれについて、消防法の危険物規制を例に考えてみたい。

［大震災と法の執行］

戦争、大規模テロや大災害などの非常事態で社会の機能が大混乱に陥った場合でも、いや、そういう時だからこそ、国民は法律を遵守しなければならない。だが、法令がそういう状況があり得ることを織り込んで作られていないと、法を執行したり適用されたりする立場の方々や、ひいては被災者に無用の混乱や負担を強いることがある。

東日本大震災の時には、役場の機能が麻痺し、必要な物資がそろわず、一方で執行に寸秒を争うような事態が続出したため、手続き面などでかなり荒っぽいことをせざるを得なかったと聞く。平常時なら所定の書類と手続きと一定の時間が必要、と法令どおりに運用しているところを、「非常時だから」と省略したり後から辻褄を合わせたりせざるを得なかった、という例も数限りなくあるようだ。ある意味、超法規的な対応をすることで何とか被災者への対応が可能になった、ということだが、関係者にとっては「違法行為をしているのではないか」という後ろめたさがあることは否めない。うまく行っていれば誰も文句は言わないだろうが、ひとたび事故でも起これば、途端に非難の嵐にさらされかねない。そのストレスは大変なものだろう。

戦争や大規模テロに備えた法整備は、平成15年に事態対処法（武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律）が出来て、有事に適用除外となる条文などが一括して定められているが、大規模災害向けの一括法は作られていない。

このため、政府は、東日本大震災の教訓を踏まえ、非常の際の法の執行方法等について、必要なら法改正をするなどして、あらかじめ対応方針を整備しておく取組を始めている。

［津波被災地のガソリンスタンドで何が起きたか］

その一つに、消防法における危険物の取り扱いがある。ガソリンなどの液体の危険物は、様々な安全対策を施し市町村長（実際には消防機関）の許可を受けた施設において、安全上必要な知識を持った資格者（又はその監督下にある者）が取り扱うのが原則とされている。臨時的な貯蔵や取り扱いの必要があれば、その都度市町村長に申請して許可を受けることにより、例外的な対応も可能になっている。

東日本大震災の津波被災地では、震災直後、そんな平常時のルールを超えた事態が起こっていた。津波で半壊状態になったがかろうじて供給能力が残った幾つかのガソリンスタンドに、多数の被災者が押しかけたのだ。家が流され家族が車の中で夜を過ごさなければならないのに燃料が底をつきそう、などという人たちが、瓦礫の中からようやく探し出したポリタンクを握りしめて、雪の降る中、何百メートルも列を作ったのだという。

ガソリンスタンドには、敷地境界に高さ2m以上の防火塀を設けるとか、流出防止のための溝をつけるなど、細かい基準がたくさんある。津波で半壊したガソリンスタンドが、そんな基準に完全に適合することは難しい。ガソリンをポリタンクに入れて携行することも厳禁とされているが、適法なガソリン携行缶を持っている被災者など滅多にいない（ちなみに我が家では3・11のあと、ガソリン携行缶を常備した）。

そんな状況の中、ガソリンスタンドの従業員は、自らも被災者なのに、列を作る被災者を見かね、電動ポンプが停電で動かないため手動ポンプを動かして給油を続けたという。それ自体も厳密には適法とは言いがたい行為であるが、従業員の心中を思いやると、思わず涙ぐみそうになる。

だが、単に手続きを省略するのとは違い、危険物には実態危険がある。ガソリンの入ったポリタンクをたき火のそばで開栓したりすれば、避難者の集まっている広場が福知山の屋台村の惨事のような場になりかねない。金属製のガソリン携行缶でも同じことは起きるはずだが、事故が起きればポリタンクに給油したことが非難のやり玉に挙がる可能性は高い。津波で押し倒された防火塀の向こうは瓦礫の山になっているが、給油中に火が出て瓦礫に燃え広がったりすれば、基準に不適合の施設で給油行為を行ったこと自体が問題視されるだろう。そんなリスクを考えた東京の本社からの指示で、給油可能なのに閉鎖していたスタンドも多いと聞く。

［緊急車両等への給油］

被災地には、瓦礫の除去、救助活動、復旧活動等のために、多数の緊急車両等が出入りしたが、ガソリンスタンドの多くは破壊されて使えず、これらの車両への燃料をどう供給するかが大問題だった。石油各社が日本中のタンクローリーを大動員したおかげで、発災後しばらくすると被災地にも次第に燃料が運びこまれるようになって来たが、ガソリンスタンド以外のところで給油することは原則として禁止されている。タンクローリーから直接車両に給油することも、漏洩した油に着火してタンクローリーが火に包まれるといった事態を考えれば危険極まりない。

結局、空き地にドラム缶を集積し、そこから少し離れた位置に周囲への流出防止対策など一応の安全対策をとった給油ポイントを作って、1缶ずつドラム缶を運んで給油する、などという対応がとられたようだ。このような臨時の貯蔵場所や給油施設は、市町村長が許可しなければ設置できないのだが、発災直後は、消防機関も被災して半身不随になっており、活動可能な部隊も被災者の救助などで出払っていて、そんな事務を行っている余裕はなかなかない。電話で受け付けて了解し、事後に書類を提出してもらって事務的に辻褄を合わせる、などということも行われたと聞く。

［長期的に見たリスクの低減と実態危険の防止］

被災地の実態と規制や技術基準とが合わないのは、消防法令が「長期的に見たリスクの低減」とその場での「実態危険の防止」の双方を含んだ規定ぶりとなっていることが大きい。危険物を取り扱う場合には、たとえ非常事態であっても、いや非常事態であるときほど、実態危険を伴う行為は避けなければならない。だが、長期的に見てリスクを低減することを主眼とした規制については、それに無理に適合させなくとも、短い期間ならその場でのリスクの増加度合いは許容範囲に収まるはずだ。

東日本大震災では、やむにやまれず緊急避難的に様々な超法規的行為が行われたが、事故が起きたという話は聞かれない。これは、危険物を取り扱う関係者が、実態危険を避けるギリギリの措置を心得ていて、長期的リスク軽減措置の方は守らなくても、実態危険を伴う行為はしないようにしていた、と考えるのが正しいのではないか。

東日本大震災でのこうした経験を踏まえ、消防庁では、危険物施設の側がこうした非常時に備えた方法論を考えて、消防機関と相談しあらかじめ一定の手続きをとっておけば「消防法違反」とはならない、とする仕組みを考えて通知した。

次の大震災への対策として、堤防をかさ上げするとか避難所の耐震性を上げるとかいうことも重要だが、この危険物規制の改善策のようなきめの細かい準備も各方面で必要ではないか。東日本大震災に起きたことを丁寧に拾い上げて、いざという時に備えることができれば、多数の犠牲者や被災地で苦労された多くの方々に報いることにもなると思う。