

国民保護・防災部の創設に伴う 消防庁の防災体制の強化について



小林 恭一
消防庁国民保護・防災部長

本稿では、当部の創設の背景、役割、現在の課題と今後の取組みなどについて整理することとした。

はじめに

去る8月15日付けで、総務省消防庁に新しく「国民保護・防災部」が設置された。従来からの「防災課」および課内各室に国民保護関係2室を加えた陣容を中心とするもので、大規模又は特殊な災害や大規模テロなどに備えて、地方自治体の体制整備を推進するとともに、万一そのような事態が発生した場合には、消防庁長官が緊急消防援助隊を動員して対応にあたる際を中心となる組織である。

1 国民保護・防災部創設の背景

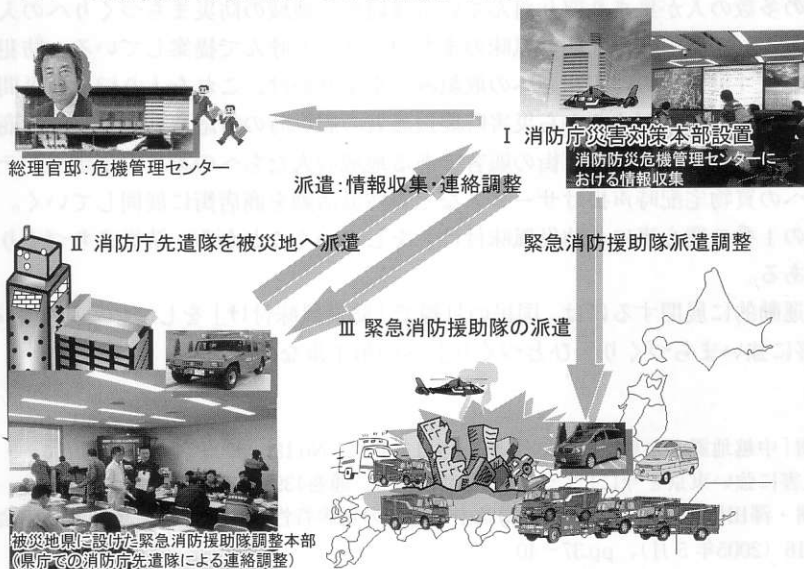
1 大規模災害の多発と非常時における国の役割の増大

(1) 大規模災害多発の時代

21世紀に入って以来、日本では、震度6クラス以上の地震、噴火、風水害などの自然災害が次々に起こり、また、産業災害も多発して、国民生活を脅かすようになっている。

これらの災害の多発は、それぞれ、「日本列島の地殻構造が活発化する時期（大地動乱の時代）に入った」という地学的理由、「地球温暖化に伴う異常気象の多発」という気象学的理由、

図1 大規模災害等発生時における消防庁の取組み



「バブル崩壊以後の日本型安全システムの弱体化」という経済・社会学的理由などに起因するもので、この傾向は今後ますます強くなると考えられている。

特に、大規模地震については、切迫する「東海地震」、近い将来ほぼ確実に発生するとされる「南海地震」、「宮城県沖地震」などの海溝型巨大地震に加え、被害規模の点ではそれらをはるかに超える「首都圏直下の地震」などの被害想定が、中央防災会議で次々にオーソライズされている。これらの大規模地震の被害は、人命や建物などの直接的被害もさることながら、間接的な被害は日本全体におよび、日本経済そのものを崩壊させかねないと危惧されている。

(2) 大規模災害時における国の役割の増大

災害が発生した時には、市町村が責任を持って対応するのが原則である。市町村の手に負えない場合には近隣市町村が助け合って対応し、必要があれば知事の指示により都道府県内で協力して対応する。都道府県内では対応困難な大災害になって初めて、被災都道府県知事が

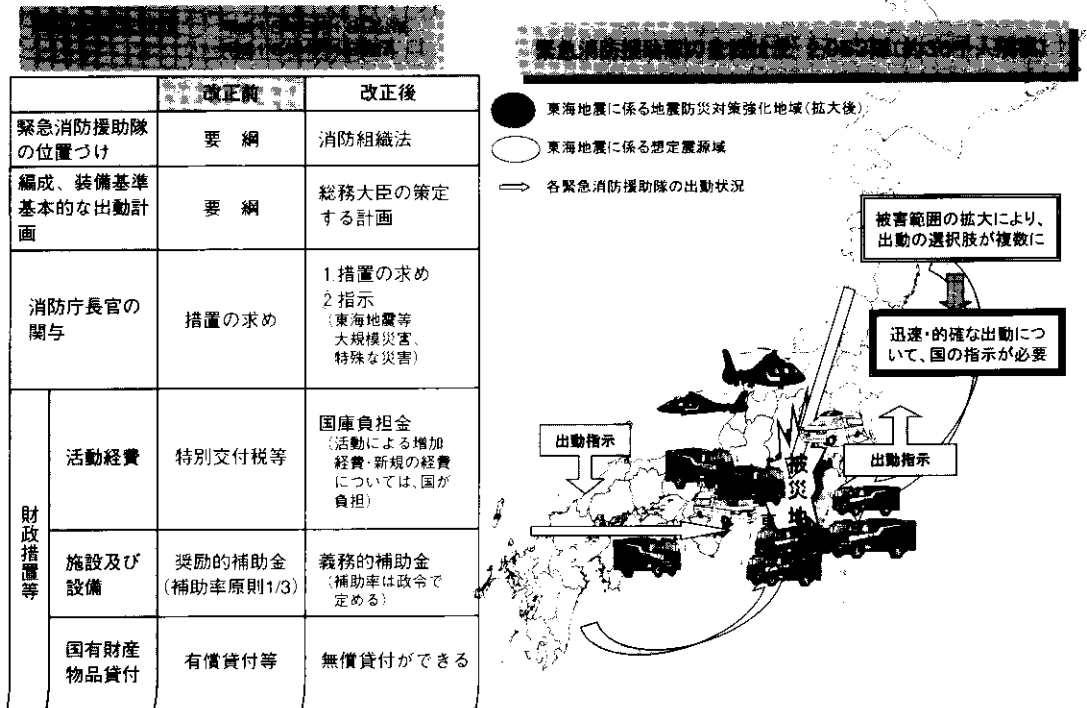
らの要請により、消防庁長官が他の都道府県に応援等必要な措置をとることを求めることになる。消防組織法に限らず、災害対策基本法でも、基本的な考え方は同様である。

阪神・淡路大震災（平成7年1月）は、このような牧歌的な仕組みだけでは不十分であることを明らかにした。被災地の状況がリアルタイムで世界中に発信される現代社会にあっては、あのような国家的非常事態の場合には、国が中心になり、国内（場合によっては世界中）のあらゆる応援資源を、即座に最大限有効に使って対応することが求められており、情報通信システムと陸・海・空の移動手段の発達をそれを可能とする時代になっていたのである。

このため、阪神・淡路大震災以降、国の「危機管理体制」の整備が急速に進められた。

非常時には各省庁の局長クラスから成る「緊急参集チーム」が官邸に参集して国としての意思決定を迅速に行う仕組みができ（平成7年2月）、「内閣情報集約センター」が24時間体制で配置につき（平成8年5月）、内閣官房に「内閣危機管理監」が置かれ（平成10年4月）、首

図2 消防組織法改正による緊急消防援助隊の法制化



相官邸から徒歩20分圏内に危機管理宿舍が整備されて危機管理対応要員を住まわせるようになり（平成12年12月）、新しい首相官邸の地下には最新の情報機器を備えた「官邸危機管理センター」が設けられる（平成14年4月）など、大災害、大規模テロなど国家的緊急事態に対応するための体制整備が進められてきたのである。

(3) 緊急消防援助隊の法制化

阪神・淡路大震災の後、消防関係では、まず「緊急消防援助隊」の制度が創設された（平成7年6月）。この制度は、全国の消防機関がそれぞれ一部の部隊を「緊急消防援助隊」として登録しておき、大規模災害が発生した場合には、消防庁長官の求めに応じて被災地に出動し、被災地市町村長の指揮下で応援活動にあたる仕組みである。法的には従来「応援措置要求（消防組織法第24条の3）」の枠組のなかで、その運用システムを整備したものであるが、それまでは例外的な措置であった全国的な広域応援に対して、出動準備態勢、連絡体制、連携の仕組み、被災地消防本部の指揮を補佐する体制などを具体的に定め、合同訓練まで行って、実際に運用することを前提としたシステムにまで練り上げたところが画期的だった。

また、消防組織法も二度にわたり改正された。平成7年10月の改正では、消防庁長官は、被災地都道府県の知事からの要請がなくても、状況によっては、他の知事に対し、消防応援部隊の出動等を求められるようになり（同法第24条の3第2項）、平成15年6月の改正では、「緊急消防援助隊」を法的に明確に位置付けるとともに（同法第24条の4）、都道府県をまたがる大規模災害やテロ、NBC災害などの特殊な災害には、消防庁長官が出動の「指示」もできる（同法第24条の3第5項）ようになり、国家的緊急事態の場合には国が前面に出て対応する体制が整備された。

2 国民保護法の施行

(1) 国際情勢の変化と事態対処法の成立

冷戦終結後10年以上が経ち、近い将来我が国が本格的に他国から侵略される可能性は低下してきたといわれるようになったが、一方で、大

量破壊兵器の拡散や国際テロなど、新たな脅威への対応が国際社会の差し迫った課題となっている。このようななか、平成13年の米国同時多発テロや日本近海における武装不審船事件などが発生し、国民に不安を与えるとともに、新たな脅威に備えることの重要性を再認識させることとなった。

このため、武力攻撃事態など国家有事の際の対応に係る有事法制を整備する必要性が改めて認識されることになり、平成14年3月に、「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国および国民の安全の確保に関する法律」（いわゆる「事態対処法」）など有事関連三法案が国会に提出され、長時間の審議を経て、平成15年6月に成立した。

事態対処法は、武力攻撃事態等の定義、対処の際の基本理念、国全体としての対処の枠組等の基本事項を定め、有事法制全体の中核をなすものであるが、そのなかで、そのような事態における国民の保護のための法制を整備することが規定されている。

(2) 国民保護法の施行と地方公共団体の役割

事態対処法の成立を受け、政府は、有事関連三法案の審議の際に付帯決議により期限とされた1年以内の整備に向けて国民保護法案の作成を急ぎ、地方公共団体の意見の反映、衆議院における修正などを経て、平成16年6月に国会で可決成立し、同年9月に施行された。

国民保護法は、我が国が外国から攻撃され（武力攻撃事態）、又はその恐れが高まった（武力攻撃予測事態）場合や、大規模なテロ攻撃にさらされた（緊急対処事態）場合に、国民に迅速的確にその旨を報せ、安全なところに避難させること等により、一般国民が攻撃されたり戦闘の巻き添えになつたりしないようにするための仕組みを定めた法律である。

地方公共団体は、いざという時に迅速に国民の保護のための措置を実施できるように、あらかじめ、国民の保護に関する計画（国民保護計画）を作成することとされている。この場合、国の基本方針に基づき都道府県、市町村の順に整合性をとって作成することになっている。

万一、武力攻撃事態等が発生した場合には、

市町村長が、市町村の職員並びに消防長および消防団長を指揮して、避難住民の誘導を行う。その際に必要があれば、警察署長、海上保安部長、自衛隊の一定の部隊等に避難誘導等を要請できることになっている。

これらの行為自体は大規模災害発生時と同様だが、その考え方や手続き等は大きく違う。災害の場合は、被災市町村長が被害の状況を最も良く知っており、その後の見直しなどについても、住民の状況や地理的・地形的状況を熟知している市町村長が最も正確に把握できることが多いと考えられるが、武力攻撃事態等の場合は、我が国周辺の状況、以前からの経緯、関係機関からの情報等を総合的に把握できる立場にある「国」が、その時点において最善の判断ができ、その後の展開についても最も正確に予測できると考えられるからである。

このため、武力攻撃事態等が発生した場合には、政府は「武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針」（対処基本方針）を定め、国の対策本部長（内閣総理大臣）は、消防庁から都道府県を通じて市町村に対しその基本方針を伝達するとともに、必要に応じ、国民保護対策本部の設置の指定、警報、避難措置の指示などを伝達していく仕組みとなっている。

市町村長は、都道府県から避難措置の指示があった時は、ただちに避難実施要領を定めた国民保護計画に基づき、国民保護の実務を担うことが予定されているのである。

(3) 消防機関の役割

国民保護法第97条第7項では、武力攻撃災害に対する消防の任務を「消防は、その施設および人員を活用して、国民の生命、身体および財産を武力攻撃による火災から保護するとともに、武力攻撃災害を防除し、および軽減しなければならない。」と規定している。この規定は、消防組織法第1条の考え方と相似したもので、消防が、自然災害、武力攻撃災害等原因のいかににかかわらず、この種の任務にあたることを示したものである。

一方で、国民保護法では、武力攻撃事態等の特殊性にかんがみ、国民保護措置に関わる場合、消防職団員も含めて安全確保配慮義務を定めて

おり、これにより、戦闘行為が行われる地域等で火災や救助案件が発生した場合には、消防職団員は自らの安全確保にも万全の配慮をして対応しなければならないこととされている。

また、避難住民の誘導については、前述のように、市町村長が市町村の職員並びに消防長および消防団長を指揮して行うこととなっているが、特に平素から地域で活動している消防吏員や消防団員が大きな役割を担うことが期待されている。なお、消防吏員については、武力攻撃事態等に伴う火災発生など、更なる任務に対する対応が必要になる場合もある。

さらに、武力攻撃事態等の緊急性にかんがみ、一定の要件のもとに、次のような消防庁長官の指示権が規定されている。

- ①人命の救助のために特に緊急を要し、都道府県知事の指示を待ついとまがないと認めるときの市町村長に対する指示権
- ②武力攻撃災害を防御するための措置が的確かつ迅速に講じられるようにするため特に必要があると認めるときの都道府県知事に対する指示権
- ③都道府県知事又は市町村長に対する応援の指示権

(4) 国民保護法の施行に伴う消防庁の役割

以上のような国民保護法の仕組みと地方自治体および消防機関の役割を踏まえ、消防庁では、国民保護に関する総合的な企画・立案、運用方策の検討を行っている。具体的には、地方公共団体における国民保護計画の作成を支援するため、国民保護モデル計画を作成するほか、事態等の発生後に市町村が作成する「避難実施要領」のパターンの作成を支援するためのマニュアルを作成することとしている。また、警報の伝達システムや安否情報の収集・適用のためのシステムのあり方についても検討しているところである。

さらに、国民保護法における消防の役割が重要かつ広範囲にわたることから、消防庁をあげて国民保護に取り組んでいくため、平成16年7月、消防庁長官を本部長とし、消防庁内の全課室長等により構成される「消防庁国民保護推進本部」を設置し、地方公共団体の取組みを支援

していくこととしている。

また、「地方公共団体の国民保護に関する懇談会」（座長：石原信雄元内閣官房副長官）を開催し、武力攻撃事態の想定、状況に応じた避難の方法等について、幅広い視点からご意見をいただき、具体の計画等に反映させている。

3 緊急時における消防庁のオペレーション機能の強化

以上のように、大規模災害や武力攻撃事態などの国家的緊急事態が発生した場合には、消防

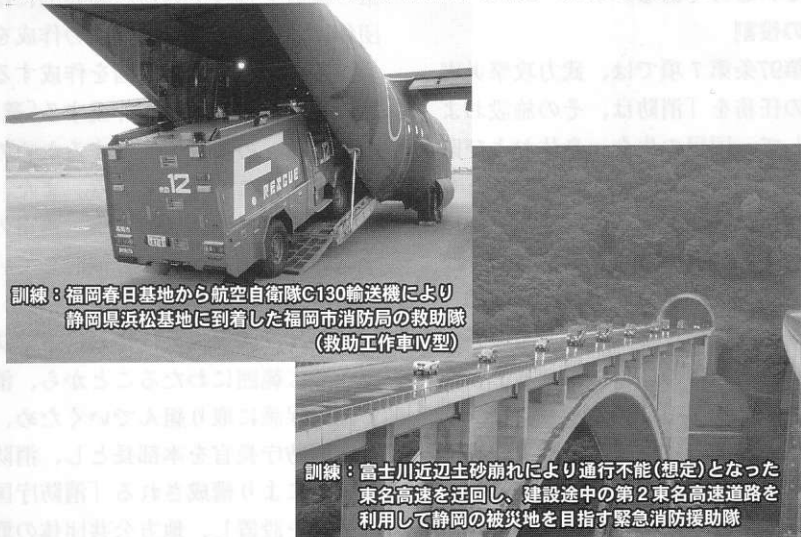
庁長官が、必要に応じ、地方公共団体や消防機関に対し直接指示を出すことができる法律上の仕組みが整備された。指示を出すには至らない場合でも、緊急消防援助隊が法制化されたことから、緊急時にはその派遣を求める必要性があるかどうかをまず第一に検討することが必要になり、また、派遣を求めた場合には、その活動について様々なオペレーションを実施することが必要になってきた。

具体的には、派遣部隊の種類と規模の決定、派遣依頼先と派遣先の決定、指揮支援部隊の決

図3 被災地と消防応援市町村・都道府県および国（消防庁）の効果的な連携体制の確立



図4 全国から緊急消防援助隊が被災地に参集
被災から緊急消防援助隊要請、出動要請、出動経路、被災地現着まで、迅速な出動体制を確立。



定と被災地への派遣、被災地へのアクセスルートについての情報提供、交替部隊の準備要請と派遣依頼、撤収時期や手順の決定、都道府県や市町村に設置される災害対策本部との調整、被災地や県庁への消防庁職員の派遣…など、多岐にわたる。特に、東海地震や首都圏直下の地震などの大規模災害の場合には、応援要請が現有応援資源を大幅に上回ることが予想されるため、派遣先の優先順位の決定など、きわめて困難な判断を行うことが予想される。

このため、平成15年に、消防庁内に危機管理センターを設置するとともに、平成16年には、職員全員に危機管理センターにおける役割を定めた班編制を行い、緊急時には全庁的により効果的に対応する体制を整えた。危機管理センターでは、広さ500m²の空間に、5面の100インチマルチスクリーンを中心とした最新の情報収集、整理、共有、発信システムを整備し、消防庁長官が迅速に事態を把握して意思決定を行い、被災地消防本部や緊急消防援助隊など必要な方面に伝達することができるような体制を整えている。

平成16年には、このような体制を整え、図上訓練を何度か実施して準備していたところに、新潟・福島豪雨（7月）、福井豪雨（7月）、台風23号（10月）などの豪雨災害が相次いで発生し、それぞれ所定の消防本部に緊急消防援助隊の出動を要請した。また、台風23号に係る緊急消防援助隊の活動が一段落した直後に新潟県中越地震が発生し（10月）、またまた各地の緊急消防援助隊に派遣を求めて、結局10日間におよぶ長期の活動を行っていただいた。これらのオペレーションの経験は、ただちに、各種マニュアルの整備、見直し、危機管理センターの設備、配置、班編制や、現地派遣職員の装備等の改善につなげて、消防庁の危機管理機能の充実に努めているところである。

2 国民保護・防災部の組織と役割

(1) 国民保護・防災部の設置

以上のように、大規模災害の多発と非常時における国の役割の増大、緊急消防援助隊の法制化と消防庁におけるオペレーション機能の強

化、国民保護法の施行とそれに伴う地方自治体の体制整備の推進など、従来から消防庁で行ってきた業務に、質的にやや異なる膨大な量の新たな業務が加わることとなったため、これらに統一的に責任をもって対応し消防庁としての意思決定を迅速的確に行う必要から、これらの業務を行う部門を統合して、国民保護・防災部を設置することとなったところである。

この結果、国民保護・防災部は、大規模地震対策、消防防災の情報通信システム、消防応援・支援、緊急消防援助隊、国際緊急援助隊と国際協力、原子力災害、救助、テロ対策、国民保護の企画・運用等に係る各業務を統括することになり、これにより担当業務の専門性の確立、責任体制の明確化が図られるとともに、所掌事務の重要案件について、よりの確な判断と迅速な決断を行うことが可能となった。

(2) 国民保護・防災部の組織と役割

国民保護・防災部には、防災課および同課の課内室（特殊災害室を除く）を設置するほか、従来総務課の課内室であった国民保護室および国民保護運用室を設置した。

防災課については、消防団業務と自主防災組織等の関係業務を一体的に担うことにより地域防災力の強化を図るため、従来消防課において所掌していた消防団業務が移管された。なお、特殊災害室は当部に属さず予防課の課内室となったが、NBC災害を統一的に担う必要から、原子力災害業務については防災課が所掌することとした。

また、変化の早い消防防災の行政課題に柔軟に対処し、災害時における応急対応に関して効果的な対策をとることができるよう、新たに応急対策担当の参事官を設置し、従来救急救助課が所掌していた救助、国際緊急援助隊、国際協力に関する企画立案・運用に関することを担当するほか、特命事項として、災害時における消防の応援、緊急消防援助隊、消防防災の情報システム等に関して、緊急対応等の調整に関すること、平時からの緊急対応に関する企画立案・運用に関すること等について処理にあたることとした。

従来の震災等応急室については、すべての災

害・事故等の緊急事態発生時における情報集約等の初動対応を担当することになったことから、その名称を「応急対策室」に変更するとともに、従来救急救助課が所掌していた航空業務についても、新たに応急対策室において所掌することとした。

さらに、災害発生時に極めて重要な役割を果たす財政支援措置と情報通信システムの確保を円滑に行うため、自治財政局財政課長と総合通信基盤局基幹通信課長を、国民保護・防災部の参事官として併任発令している（図5）。

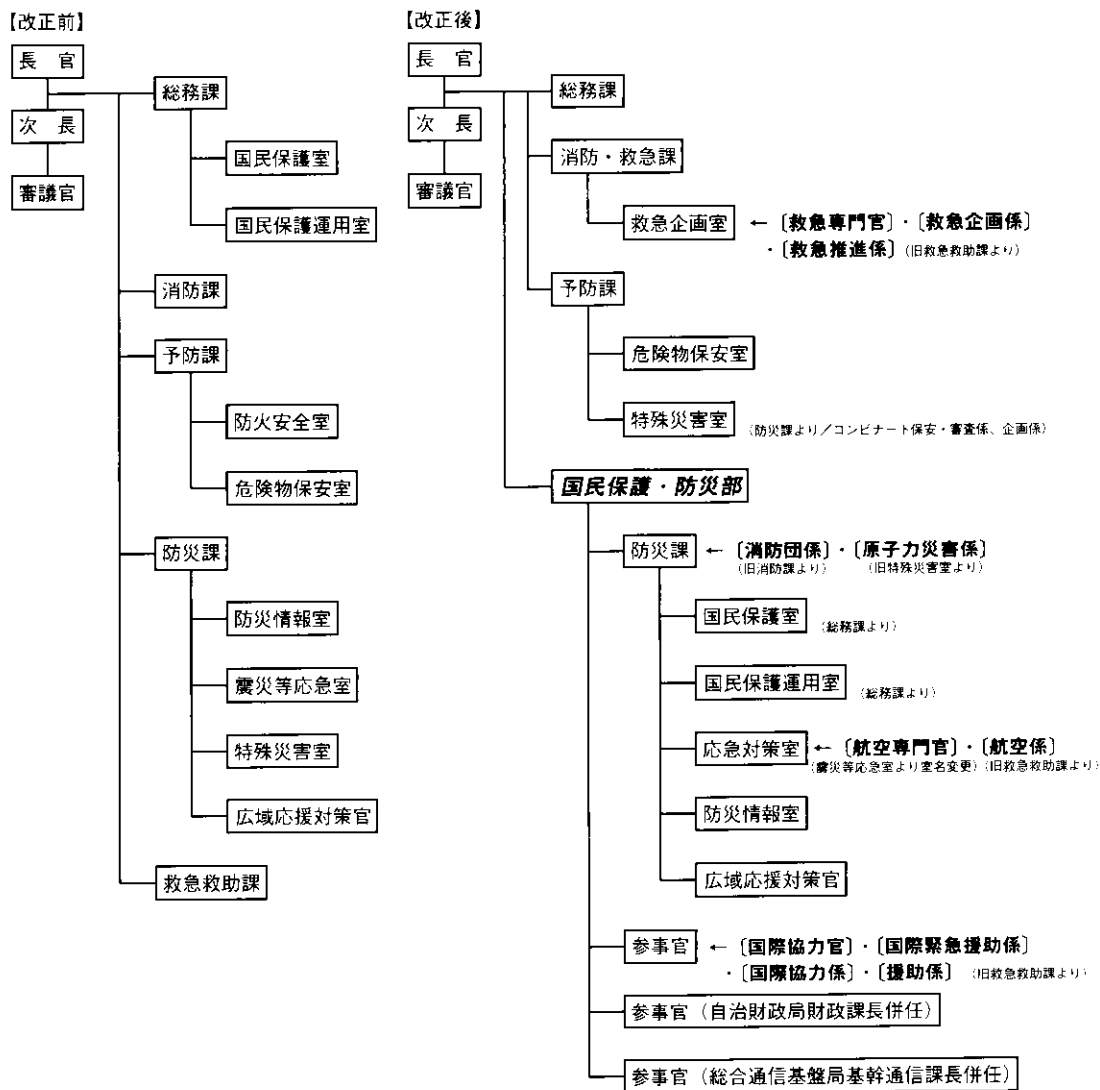
3 今後の取組み

国民保護・防災部で取り組むべきことは多岐にわたり、ここですべてに言及することはできないが、5月に行われた経済財政諮問会議において麻生総務大臣が発表した「麻生 安心・安全ビジョン」に掲げられた事項を中心に、重点事項をいくつか挙げておきたい。

(1) 地方公共団体の防災体制総点検と地域防災計画の見直し

大規模災害等に備えて消防庁の体制整備は進んできたが、発生した場合に第一線で対応する

図5 平成17年度消防庁機構（8月15日以降）



地方公共団体の体制については、必ずしも十分とはいえないところも見受けられる。昨年から今年にかけて起こった風水害や地震などの際には、庁舎の耐震化、初動体制の立ち上がり、情報収集体制、通信・連絡体制、避難勧告や指示を出す体制など、様々な面で、改善すべき点が明らかになった。

災害対応は、「総論」だけでは十分に実施できない。各種の災害の際に、実際にどんなことが起き、どう対応しなければならないか、ということをあらかじめ様々な角度から十分検討した「各論」が必要である。その視点から、地方公共団体は、自らの防災体制や地域防災計画を総点検し、改善すべき点がみつければ、早急に改善する必要がある。特に、東海・東南海・南海地震や宮城県沖地震で大きな被害を受けるおそれのある地域、直下型地震の被害が想像を絶するものとなる首都圏などでは、総点検は急務である。

しかしながら、実際に一市町村が災害対策本部を設置して対応する機会は、台風の常襲地帯などを除けばそう頻繁にあるわけではなく、「実戦に即した防災体制」、「災害時に役立つ具体的な地域防災計画」などと言っても、どう作るのか途方に暮れるところも少なくないだろう。一方、消防庁や消防研究所、財消防科学総合センターなどには、昨今の災害の多発と国における災害対応責務の増大などから、地方公共団体における災害対応についての知見が豊富に蓄積されるようになってきている。

このため、災害時に本当に役に立つ実践的地域防災計画や各種マニュアルの作成方法、「総点検」の手段としても有効な図上訓練の実施方法、図上訓練の結果を防災体制の改善につなげる方法等について、国に蓄積された知見を地方公共団体に伝えていく仕組みの構築が早急に必要であると考えている

(2) 緊急消防援助隊の充実・強化

緊急消防援助隊が迅速かつ効果的に活動するためには、各都道府県と県代表消防機関において速やかに応援部隊を編成し、参集・集結して被災地に出動する必要がある。また、緊急消防援助隊を受け入れる被災地の側においても、都

道府県と被災市町村、消防機関が連携して緊急消防援助隊の活動地域や活動内容を調整・決定することが重要である。

そのためには、平時から、各種防災訓練等の機会も活かしながら、緊急消防援助隊調整本部運営訓練や大規模な参集・集結訓練など、緊急消防援助隊の活動に即した、より実践的な訓練等を行う必要がある。

また、東海地震や東南海・南海地震、首都圏直下の地震等に備えるため、発災時における緊急消防援助隊の活動方針をさらに具体化していく必要がある。そのため、東海地震および南関東地域直下型地震に係るアクションプランを改めて見直すとともに、東南海・南海地震等を想定したアクションプランの策定を行うなど、様々な事案を想定した運用体制の構築を図っていく必要がある。

さらに、緊急消防援助隊の活動頻度や規模が増大していることから、今後、計画的に登録部隊の増強、車両、航空機、資機材等の増強・整備を推進していく必要がある。

緊急消防援助隊については、これまで、平成20年度までに3,000隊規模を目標として整備することとしており、平成17年4月現在、全国779消防本部から2,963隊が登録されているが、目標規模を4,000隊に引き上げることとして、さらなる増強を図っていく予定である。

また、NBC災害対応能力の向上なども考慮して、新潟県中越地震で大活躍した東京消防庁のハイパーレスキュー隊に準じた装備、能力を持つ「特別高度救助隊」を全国の政令指定都市に整備するとともに、中核市以上の都市については、それより多少軽易だが機動性の高い装備を持つ「高度救助隊」を整備していく方針を立て、資機材の開発、補助制度の手当、消防大学校における教育訓練コースの創設等を行っていくこととしている。

(3) 情報通信システムの整備

消防救急無線については、割当チャンネルの増加をはじめ、データ通信の活用や秘話性の確保等、現在の消防救急無線における課題に対応するため、また、無線需要増加に伴う周波数資源の有効活用のため、平成28年5月までにデ

デジタル化することが決まっている。

整備にあたっては、周波数帯（150MHz帯→260MHz帯）の移行もあり、無線通信設備を全面的に再整備する必要があるため多額の費用が必要とされている。

これらの設備は、従来、各消防本部が単独で整備し、運用することが原則とされてきたが、整備をより効率的に実施する必要があること、また、昨今、より高度で複雑な災害対応や救急サービス等が求められているとともに、大規模災害時等においては、近隣市町村に対し、迅速かつ集中的な広域応援を要請しなければならないことから、消防庁では、消防指令業務を含め、広域共同整備・運用を推進することとしたところである。

このため、各都道府県に対し、消防救急無線の広域化・共同化および消防指令業務の共同運用について、各市町村および消防本部と協議し、両業務に係る整備計画を平成18年度までに策定するよう要請した（平成17年7月15日付け消防消第141号消防庁次長通知参照）。今後、これらの計画に基づく事業について、支援措置を拡充していくことを検討している。

また、海溝型巨大地震の発生を初期微動（P波）の検知により覚知し、本格的な揺れ（S波）が来る数十秒前に住民等に報せる緊急地震速報のシステムが実用化されつつある。さらに、外国から日本に向けて弾道ミサイルが発射された場合に、即座にキャッチして警報を出すことも可能になっている。これらの寸秒を争う情報は、

全国民に瞬時に伝達されてこそ意味があるのだが、今のところ相当の手間と時間がかかるのが現状である。

このため、国がこれらの情報を把握した場合に、衛星通信と防災行政無線網を組み合わせ、瞬時に国民に伝達する世界最先端の「全国瞬時警報システム（J-ALERT）」の配備について、内閣府とともに推進していく予定である。

このシステムは、東海地震の警戒宣言が発令された場合や、大規模地震に伴う大津波警報を出す場合などにも極めて有効であるため、3年以内に全国的に整備していくことを目標としており、これと並行して、地上デジタル放送技術を活用した携帯電話・テレビの自動起動、警報受信システムについても検討しているところである。

おわりに

阪神・淡路大震災以降、消防庁は、巨大地震等の大規模災害に備えて、業務内容や組織体制の整備を着実に推進してきた。緊急消防援助隊が法制化され、消防庁の業務に国民保護関係業務が加わったことをきっかけにした今回の「国民保護・防災部」の新設は、その総仕上げであると同時に、全国的な防災体制整備の第一歩でもある。

新しい組織の創設を、我が国の防災水準のさらなる向上につなげるべく、緊急時の対応体制の強化を中心として、一層の努力をしていきたいと考えている。

