

安心・安全を総点検

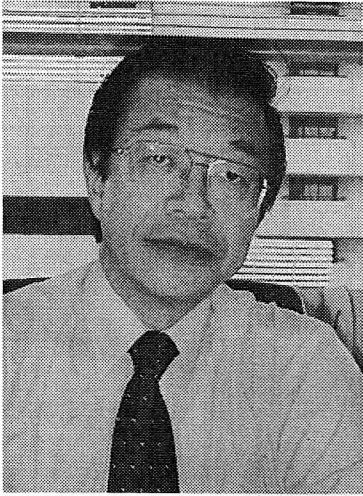
世界最先端の災害情報ネットワーク構築

前回(9月25日号)、消防庁の小林恭一・国民保護・防災部長のインタビュー記事を掲載しましたが、ご本人の了承なく掲載してしまい、小林部長の意図する発言と乖離した記事が掲載され、ご本人をはじめ、関係者に多大なご迷惑をお掛けいたしました。ここに、深くお詫び申し上げます。改めて、小林部長の了解のもとに修正記事を掲載し、ご本人をはじめ、関係者、並びに読者から小林部長への厚い信頼が取り戻せることを祈念します。

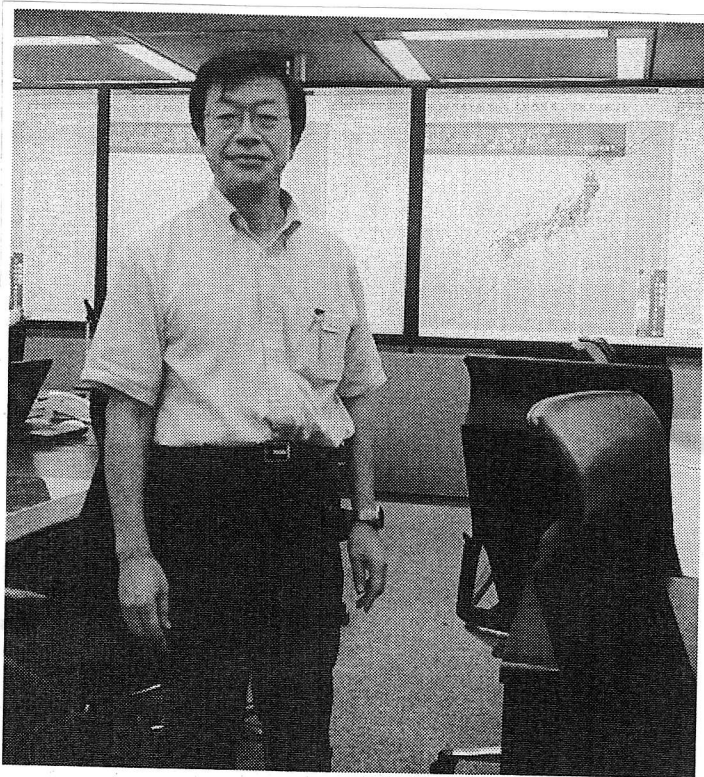
(編集長 岩佐)

頻繁に発生する地震や台風による爪あとが全国各地に残され、今も復旧活動を続けている地域がある。また、国民を脅かす脅威は、こうした地震や台風といった自然災害だけに留まらず、世界各国に潜伏しているといわれるアルカイダ等によるテロ攻撃も大きな脅威。このため、災害時での救急救助活動から復旧援助活動などを円滑に行える支援システムをつくるため、昨年、国は有事法と同時に国民保護法を成立させた。これに合わせ、国の災害救助・救援を推進・実施する消防庁内に「国民保護・防災部」が新設された。

そこで、初代となる小林恭一部長に同部の役割や今後の抱負などを伺った。



消防庁国民保護・防災部長に聞く
小林恭一



—消防庁の新設部署である国民保護・防災部が発足し、その初代部長に就任されましたが、率直な感想は。

小林 昨今、大規模な地震や噴火が頻発しているほか、台風をはじめとする風水害も多く発生しており、新たに「国民保護法」が施行されたこともあって、必然の成り行きとして、『国民保護・防災部』が新設されました。その初代部長に任命されたことは非常に光栄であると同時に、身の引き締まる思いです。

—初代(部長)として企画から実施までのベースなどを創っていかれるのですか。

小林 以前は、消防庁の仕事は、火災予防、消防・救急・防災体制の整備など、消防・防災関連について、地方自治体の活動を支えるための施策づくりが中心でした。他の霞ヶ関の役所と同様、「政策・企画官庁」だったわけですが、ところが、阪神・淡路大震災以降、緊急時における国の役割が次第に大きくなり、消防庁においても、段々と、当庁自体でもオペレ

ーションを担当するようになってきました。いわば、「オペレーション官庁」としての役割が加わって来たわけです。

一方で国民保護法が施行されたことで国民保護のための体制整備や、万一の場合に住民保護等にも積極的な役割を果たすことも責務となりました。国としてそのような役割をきちんと果たす必要性が強くなったため、「国民保護・防災部」という組織が新設されたわけです。

新しい部ができたわけですから、それにふさわしい実施体制を整え、万一の緊急事態に、国民の期待に応えることができるようにしなければならぬと考えています。

—簡単に言われますが、大変ですね。

小林 そうですね。消防機関が行うことは災害が発生してからの72時間が中心です。災害が起きると、被災現地に災害対策本部が立ち上がり、市町村が中心になって消火や救助などの災害対応を行うわけですが、災害が大規模になると、消火や救助に必要な部隊が圧倒的に不足するとか、石油コンビナート災害など特殊な災害が起きて必要な資機材が不足する、という事態が起きてきます。また、長時間続けた活動が続くと現地の消防隊員が疲れ切ってしまうなどということも起こります。

そんな事態に対応して、全国の消防本部から「緊急消防援助隊」を派遣して頂き、被災地消防の応援をする、というのが大規模災害や特殊災害発生時の、私どもの典型的な業務になります。

そのために必要な、地方自治体や消防機関の体制や資機材整備を推進するとともに、国がオペレーションを行うための組織体制、情報収集・発信システム、連携の仕組み等を整備し、訓練などを行っておくことが、防災対策としての平常時の仕事です。

—アメリカにはFEMA(連邦危機管理庁)があり、どんな危機に対しても即座に立ち上がって被災地の支援を行う体制がありますが、9・11テロ以降縮小されたと言います。

小林 アメリカの防災体制については、阪神・淡路大震災の後、FEMAに研修生を派遣するなど、いろいろな勉強させていたと思います。先日のハリケーン・カトリナに対する災害対応についても、今後アメリカ政府として検証されると聞いておりますので、その検証結果なども参考にしつつ、日本の体制の点検に反映できればと考えています。

—新設部署が設置された背景をもう少し詳しくお聞きします。緊急消防援助隊と国民保護法制の二つが柱だと聞きましたが。

小林 そのとおりです。まず緊急消防援助隊についてですが、消防庁では、阪神・淡路大震災(平成7年1月)が発生した際、全国の消防隊に応援を依頼したけれど上手く活用できなかった面があることを反省し、震災後すぐに、「緊急消防援助隊」の制度を発足させました。消防の体制のことをご存知ない方が多いと思えますので、その仕組み

や、経緯を少し説明しておきたいと思えます。

消防や救急・救助などの消防は、各市町村長が責任をもって行うことになっていきます(都道府県単位の警察や、国の機関である自衛隊や海上保安庁とはそこが違います)。一市町村だけでは手におえない大きな災害が発生した場合、新潟地震(昭和39年)までは「近隣自治体が相互に応援し合う」という仕組みしか、法的にはありませんでした。新潟地震の時は石油タンクの全面火災が五つも同時に発生、鎮火に2週間近くかかるなど大災害となりました。地元には化学車が2台しかなく、消火活動が間に合わないため、消防庁長官から東京消防庁に依頼して、化学車の応援部隊を派遣してもらいました。当時は何の法的根拠も無く、ただ依頼しただけでしたので、費用負担や隊員が負傷したときの責任など何の取り決めもなかったのです。このため、地震後に、法的な整備が必要ということになり、消防組織法が改正されたわけです。この改正で、消防庁

長官は、被災した都道府県知事の要請を受け、他の都道府県下にある消防隊の応援活動などを求めることが出来るようになりました。

平成7年に発生した「阪神・淡路大震災」もこの仕組みに基づいて全国的な消防応援活動を行いました。要請に基づくと、「要請に基づくと」という原則が障害になりました。

「地元が大変な災害になっているらしいから、早く兵庫県知事から消防庁長官に応援要請してほしい」と消防庁はやきもきしていました。県庁自体が大変な状態で、即座に応援要請をすることができず、地震後、要請までしばらく時間がかかったからです。

もちろん、消防庁では、要請を待たずに全国の消防に応援派遣の準備はしていたいたので、そのために応援活動が特に遅くなったというわけではなかったのですが、法律としての課題が明らかになったわけです。

このため、阪神・淡路大震災の後、被災都道府県の知事から応援要請する暇(いとま)がない場合には、消防庁長官が自らの判断で他の都道府県に応援を求めることができるよう法律が改正されました。

また、先ほど触れたように、阪神・淡路大震災の後には、全国の消防機関に、一部の部隊を緊急消防援助隊として登録して頂き、大規模な災害が発生した時には、消防庁長官の求めに応じてその部隊に被災地に応援に行つて頂く制度も創設されました。ただし、法律上の制度ではなく、消防庁長官の要綱に基づく事実上の制度でした。

その後、大規模な地震、噴火、風水害、産業災害などが頻繁に発生するようになり、東海地震、東南海・南海地震、首都圏直下の地震など大

規模な地震の切迫性が政府の公式見解として示されたこともあり、消防組織法を改正し、緊急消防援助隊を法的に位置づけることになったわけだ。その際、複数の都道府県にまたがる大規模な災害やNBCテロなど特殊災害発生時には、消防庁長官が直接「指示」を出せるようになりまし

た。法律上、「求め」と「指示」とは大きく違います。指示を受けたら原則、出動しなければなら

ないからです。これにより、「地域共同体的な応援体制が次第に全国的に拡大した」という段階から、法的根拠に則った指示権を持つ組織・仕組みに大きく変わったことになるわけです。当然のことながら、責任も大きくなります。たとえば、法的に「緊急消防援助隊」という仕組みを作った以上、出動要請や出動指示をしただけ

で、後は現地にお任せ、というわけにはいきません。災害現場で緊急消防援助隊がどう活動すべきか、という点については、現地の市町村長(実

際には消防長)の指揮下に入るようになってい

ますが、それ以外の事項については、国が指示する必要があります。被災市町村のうち、緊急消防援助隊をどこに派遣すべきか、現地に入るルートはどうか、派遣隊をいつ引き上げるか、交代要員をどうするか、など国が直接判断し、指示しなければなら

ない事項がたぐさあるのです。「電話が不通になっている中、情報をどう現場に伝えるか」ということを考えただけでも、普段から準備しておかなければなら

ないことがたくさん出てくることも解って頂けると

思います。また、「緊急消防援助隊は現地の市町村長の指揮下で活動することになっている」と言っても、小規模な被災市町村の消

防長が、全国から集まった多数の部隊を指揮することは事実上難しいので、大部隊の指揮に慣れている大都市消防本部の指揮部隊を現地消防長の補佐役としてヘリコプターで現地に投入したり、県庁の災害対策本部と活動内容を調整したりすることも、国で行わなければなりません。

さらに、出動に関する費用負担は、従来は応援を要請した市町村が全額負担するのが原則でした。もちろん、大規模災害の場合には、被災市町村が全額負担するのは気の毒なので、特別交付税措置など、様々な方法で、実質上「負担ゼロ」になるような配慮はされて

いました。が、考え方としては「頼んだ側が費用を持つ」ことになって

いるわけです。ところが、法改正で、消防庁長官が出動を指示できるように

なったので、その場合には、原則として国が派遣

費用を負担することになりました。緊急消防援助隊として登録されている部隊の装備についても、国の補助が手厚くなっています。

このように、「災害対応は市町村が中心。大規模な災害の場合も、その延長上で考える」という従来の考え方から、

「大規模災害の場合は、国家的緊急事態として、国が前面に出て対応する」という考え方に180度転換し、それに伴う業務が、緊急時だけでなく、その準備や自治体の体制整備の推進など平時

時にもたくさん出てきたわけです。そのため、この方面の消防庁の体制を強化する必要が出てきた

のです。——国民保護についてはいかがですか。小林 このように、「大災害など国家的緊急事態の際には、国が前面に出て対応する」というシステムが整備されるとの相前後して、日本が外国から攻撃されたり、大規模

なテロが起これたりした場合の「国民保護」のあり方が課題になって来

ました。戦後、わが国は、戦争放棄の憲法9条と日米安全保障条約という、二つの仕掛けによって国の安全を守ってきました。しかし、米ソの冷戦構造が

終わり、日米安保条約の位置づけが微妙に変わってきたこと、他国からの侵略攻撃も「あり得ない」とは言いきれない

国際情勢になってきたことから、「有事法制」が制定され、それとセットの形で「国民保護法」も整備

されました。国民保護法の施行(平成16年9月)に伴い、武力攻撃事態等の際に、消防は国民を安全な場所に避難させたり、安否の確認をした

りする新たな役割が求められるようになったので

です。——「消防」と「国民保護」というのがすぐに結びつきませんが…小林 あまり考えたくないことですが、日本が外国から攻撃されたり、9・11のような大規模なテロが起これたりすること

も、あり得ないとは言

切れない時代になってきました。万一、そういう事態が発生した場合には、まず自衛隊や警察が中心になって対応します。そのような対応を円滑にするための仕組みが「有事法制」です。

一方で、そのようなことが起こると、一般の国民も戦闘に巻き込まれ

りして、大変な目に遭う可能性が

あります。そうした事態が発生しても、一般の国民ができるだけ被害を受けないよう

にするため、そういう緊急事態が発生していること(又は発生しそうなこと)を即座に報せたり、危険なところから避難させたりする必要が

あります。そのための仕組みが「国民保護法」というわけです。住民が避難する方法は状況に応じて様々

ですが、バス等を用いて避難するケースでは、都道府県がバス等の交通手段を用意し、そのバスまで誘導するのは市町村の仕事、というような役割分担になると思

います。災害などで避難誘導等に最も習熟している消防