

# 〈特集2〉国民保護法の施行と危機管理

## 危機管理の時代における

## 消防の役割

牧野 恒一

### 1 危機管理の時代

〔阪神・淡路大震災の教訓〕

「危機管理」という言葉が一般によく聞かれるようになったのは、10年前の阪神・淡路大震災（平成7年1月）の時からだろう。

あの時、総理大臣は第一報を知らされても当初の予定を変えず、兵庫県知事は迎えるのを待って長時間自宅に留まり、いずれも「トップの危機管理」の不備として批判を浴びた。

消防は、他の組織に比べれば良く対応した方だと思いが、火災件数や要救助件数に比べて圧倒的に少ない消防庁舎が壊れて出動出来ない消防車、倒壊家屋に阻まれて通行出来ない救急車

やポンプ車、水の出ない消火栓：などのため、長田区などで大規模な市街地火災の拡大を許すとともに、結果的に多数の要救助者を放置して死亡させることになるなど、大きな悔いを残すことになった。

消防庁長官の要請を受けて、近隣消防も全国の消防機関も、続々と被災地に救援に向かったが、警察による交通規制が後手にまわって大渋滞が発生し、到着には相当の時間を要してしまった。日本中から集まった応援部隊についても、来援ヘリコプターの活用や複数県の協力による消火などの面で、運用・指揮はあちこちで齟齬を来した。

これらは、国や都道府県、各災害対応機関の対応のまずさなどと合わせ、「危機管理体制の不備」とされた。

これに対し、「アメリカには連邦危機管理庁（FEMA）」という組織があり、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整備されている」と報道され、国民は、

阪神・淡路大震災の惨状を知るにつけ、彼我の大きな格差に愕然とし、やがて「危機管理体制の整備」が国民的課題となった。

〔国の危機管理体制の整備〕

その後、内閣官房に「内閣危機管理監」が置かれ、内閣情報集約センターが24時間体制で配置につき（平成7年）、新しい首相官邸の地下には最新の情報機器を設置した危機管理センターが設けられ（平成14年）、首相官邸から徒歩20分圏内に危機管理宿舎が整備され

て危機管理対応要員を住まわせる（平成14年）など、大地震だけでなく、不審船の領海侵犯に対する対応なども行えるよう、政府としての危機管理体制の整備が進んだ。

消防組織法が二度にわたり（平成7年10月及び平成15年6月）改正されて、消防庁長官が全国の消防機関の一部の部隊を緊急消防援助隊として登録しておき、状況次第で知事からの要請がなくてもそれらの部隊に出動要請が出来るようになり、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、出動の「指示」も出来るようになるなど、緊急時における消防の即時応援体制も飛躍的に整備された。

総務省消防庁にも危機管理センターが設置され（平成15年）、緊急消防援助隊の配備や運用のため頻りに図上訓練を行うようになり、相次ぐ水害や中越地震（平成16年）などで何度も実践を経験して、オペレーションにも習熟してきた。平成17年度中には、災害時の現地派遣用にヘリコプターも整備される。総務省消防庁は、かつての政策官庁から、緊急時には緊急消防援助隊に対して本格的なオペレーションも行う危機管理官庁へと変身しつつある。

〔危機管理の時代の到来〕

一方で、あの兵庫県南部地震を皮切りに日本列島は地震活動が活発化する



石油タンク火災の消火活動

フェーズ（大地震動乱の時代）に移行して、震度6クラス以上の地震が各地で多発するようになった。首都直下の地震や東海地震の切迫性が現実のものとなり、東南海地震や南海地震、宮城県沖地震なども高い確率でその発生が予測されるなど、大震災の恐れが日本中を覆うようになっていく。

また、経済・社会の急速な変化に伴い、日本の安全を支えてきた日本型システムが変容して、世界一安全な水準に抑え込んだはずの大規模な産業災害が、再び起こるようになって来た。治安の悪化で放火が多発し、時に多数の死者を出すビル火災に発展するようになった。北朝鮮やイスラム過激派などによる大規模なテロ災害の懸念が高まり、テロや産業事故によるNBC災害

の可能性も現実味を帯びてきた。

北朝鮮の脅威の高まりとともに、戦後ずっと放置されてきた「武力攻撃事態」に対応した法制の整備が行われ（「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」（いわゆる「事態対処法」）の成立 平成15年6月）、これに関連して、武力攻撃事態や大規模なテロなどの際に、国や公共団体が国民の安全を守るための法制（「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」などのいわゆる「国民保護法制」）の整備も行われた（平成16年6月）。

このような状況の中、「安全・安心な社会」の構築に向けて、危機管理体制の充実・強化は、日本のこれからのとって不可欠なものと考えられるようになっていく。まさに「危機管理の時代」の到来と言ってもいいだろう。

## 2 危機管理と消防

### 「危機管理とは何か」

「危機管理」という言葉は、「危機に際して適切に対処する」という程度の意味に使われることも多いが、本当は「危機に適切に対処出来るようあらかじめ準備しておく」という意味の方が強い。

「あらかじめ準備しておく」ことは、大きく分けると二つある。

一つは、危機に適切に対処出来るような体制を準備することだ。「1 危機管理の時代」で述べた「国の危機管理体制の整備」などがそれに当たる。

もう一つは、「危機」を適切に対処出来るような手頃な大きさに下ごしらえしておくことだ。大震災に備えて、各種公共施設や住宅などの耐震性能を向上させておくとか、大規模な市街地火災に備えて焼け止まりのための防火帯や防壁となる耐火建築物群を整備するとか、石油コンビナートなど大規模な危険施設と人家とを緑地で隔ておくことなどがそれに当たる。おなじみの言葉で言えば「災害の予防」ということだ。

この二つについて、消防との関わりを考えてみよう。

### (1) 消防の体制整備

#### 「消防力の整備」

戦後、近代消防がスタートしてから暫くの間、消防の最大のターゲットは市街地大火の防止だった。そのために、手押しポンプ（腕用ポンプ）中心の貧弱な消防装備を強化・増強し、消防ポンプ自動車を12年間で倍増（昭和24年7、358台↓昭和35年1万4、677台）するなどして、市街地大火を撲滅することに成功した。

市街地大火があまり起こらなくなつて来た昭和30年代後半になると、建築基準法が改正されて高層建築物の建設

が認められるようになり、都市化が進展して大小様々なビルが多数建設されるようになった。それに伴い、多数の死者を伴うビル火災が多発するようになり、消防は、ビル火災に対する消防戦術を整備するとともに、ビル火災に対応するはしご車や空気呼吸器などの各種装備の増強に努めた。

また、高度経済成長とともに、臨海部に巨大な石油コンビナートが續々と建設され、コンビナート地区以外でも至るところで各種危険物が大量に使用されるようになると、それに伴って大規模な危険物災害が多発するようになり、消防は化学車を増強し、大学で化学を専攻した学生を採用して対応に当たらせるなど、対応体制を強化した。

#### 「NBC災害への対応体制の強化」

原発が各地に建設され、原発そのものの事故に加えて核燃料輸送車や使用済み核燃料輸送車の事故等による放射能災害が懸念されるようになると、消防は、放射能防護服や放射能測定器等を揃えるとともに、対応マニュアル（「原子力災害対策 避難誘導等のための手引（昭和56年1月）」、「放射線施設等の消防活動のための手引（昭和57年2月）」及び「放射線物質輸送時消防対策マニュアル（昭和63年3月）」）を整備するなど、対応体制を強化した。放射能災害に対する懸念は、東海村のJCOの臨界事故（平成11年9月）

で現実のものとなったが、想定を超えた事態に対応が追いつかず、その後、さらなる体制強化を迫られることとなり、平成13年3月には上記3つのマニュアルが「原子力施設等における消防活動対策マニュアル」として統合・強化された。

地下鉄サリン事件（平成7年3月）は、世界で初めてのCテロによる一般市民の大量殺傷事件だった。基本的な装備や活動は産業施設における劇毒物事故と同様であるが、市街地における予期せぬ猛毒物質の散布、計画的同時多発災害、多数の一般市民が被災する大量救急事故、多数の救助隊員や救急隊員の被曝など、特異性の点でも規模の点でも産業災害とは大きく異なっており、消防はCテロ災害の同時多発に



緊急消防援助隊による救出訓練

どう対応すべきか、という大きな課題を残すこととなった。

その後、アメリカで9・11の同時多発テロ（平成13年9月）が発生し、その翌年に行われたワールドカップ日本開催でイスラム過激派のテロの懸念が高まったことを契機に、地下鉄サリン事件の経験を踏まえ、国が陽圧式化学防護服や携帯型生物剤検知装置などを購入して各都道府県の代表的な消防本部に配備することとなり、NBC災害への消防の対応体制は飛躍的に高まった。

#### 「大震災への対応体制の強化」

阪神・淡路大震災は、庁舎の耐震化、大震災の際の消火用水の確保、水・食料の自給体制の整備、職員の動員体制の見直し、本部と署所との通信体制の見直し、高度な救助資機材の整備、授援体制の整備など、大規模地震への対応体制の整備を全国的に促すこととなった。

また、阪神・淡路大震災は、全国の消防部隊が被災地に駆けつけて消火や救助・救急に当たる広域応援体制の整備の必要性を痛感させた。このため、国の施策として、緊急消防援助隊を充足させ（平成7年6月）、その出動システムを整備するとともに、政令市を中心とする指揮支援部隊の整備、ヘリコプターの全国展開（平成7年35機→平成17年現在69機）、ヘリコプターテ

レビの増強、衛星通信ネットワークの構築、消防無線による通信体制と輻輳回避の仕組みの整備、ホースの結合金具アタッチメントの整備、派遣部隊が水・食料・テント等を準備し給食車両などを同行する自活体制の整備などが行われた。

#### 「国民保護法制と消防」

最近では、国民保護法制の施行（平成16年9月）に伴い、武力攻撃事態等の際に、消防は、国民を安全な場所へ避難させたり、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てきている。

国民保護法制における消防の業務は、災害が発生した場合の災害対策基本法に基づく業務と内容的には類似しているが、あくまでも自治体を中心になつて対応することが前提となつている。災害対策基本法とは異なり、政府が主導して対策を指示し、自治体はその指示に従って活動することになっている。

これは、国民保護法制に関する危機の場合は、その内容や爾後の展開について政府の方が地元自治体よりも知りうる立場にあること、危機の内容が爆発物・ミサイル・NBC攻撃など、自然災害や産業災害とは異質であり、自治体消防の経験で対応する範囲を超えていること、危機をもたらす相手が意図的、計画的に国民に危害を加えようとするのが前提であること、などが

ら、政府が中心になって対応方針や対応内容を指示することになっているためである。

#### 「今後の消防体制の整備の方向」

以上のように、戦後発足した自治体消防の体制は、経済・社会の変化や様々な災害の経験、時代の求めなどに応じて飛躍的に整備されてきたが、最近では、国民保護法制や緊急消防援助隊のように、国が責任を持って対応することが法律上明記された分野が登場し、新たな時代に入ってきた。

この分野で消防が行うべき業務に関しては、当然、政府が責任を持って対応体制を整備することになっているため、今後は、この種の災害に対応するための特殊又は高度な資機材の整備、それらの資機材の使用手法や部隊の運用方法の教育などは、国が中心になつて行っていくことになるはずである。

一方、国の行財政改革の一環としての三位一体改革により、消防車両等への国の補助金はいずれなくなってしまう可能性が高い。危機管理の時代における消防の役割の増大と国の責任分野の拡大が、補助金がなくなることの代償として機能することになる、ということである。

また、消防機関としては、「大規模な災害の際には緊急消防援助隊が出動する」ということを前提として、派遣する場合と派遣を受ける場合の運用体

制、装備等の整備を進めるとともに、訓練等を行う必要がある。  
 国民保護については、これから具体的な動きが出てくることになるが、北朝鮮の核実験などにより半島情勢が一気に緊迫する可能性もあるので、それぞれの消防機関として、万一の場合にどのような役割が期待され、どのような対応を取るべきか、などについて、国の動きを注視しつつ、自らも真剣に検討していく必要があるだろう。

(2) 災害の予防と消防

「災害の予防」のうち、「火災の予防」の分野については、消防は消防法に基づき、防火管理規制や消防用設備規制、危険物規制やコンビナート規制などを行う権限を有している。

これらの分野については、現在のような規制が行われる以前に比べて、大規模な災害が著しく減少するなど、消防は極めて大きな成果を上げてきた。

しかしながら、NBC災害、地震災害、風水害、テロ災害など、火災以外の災害については、消防は「予防」のための法的権限を持っていない。これらの災害をあらかじめ軽減する措置について法的に権限を有しているのは、文部科学省であり（N災害）、厚生労働省であり（B災害）、経済産業省であり（C災害）、国土交通省であり（地震・風水害）、警察庁であり（テロ災害）、外務省である（武力攻撃事態）。

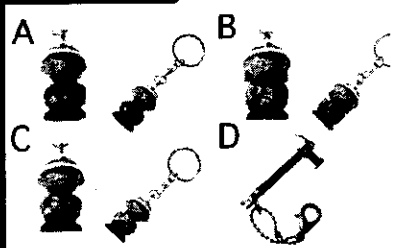
消防は、危険物規制と石油コンビナート規制により、C災害の一部を軽減させる権限を有している以外は、この種の災害を軽減する手段も権限も持っておらず、災害が起きた場合にただ対応に当たるだけである。これは、自ら危険を冒して災害対応を行う消防にとっては、極めて理不尽な事態であるとも言える。

危機管理の時代における消防の課題としては、火災以外の災害に対して消防が予防的権限をいかにして獲得していくか、ということにあると言えるかも知れない。

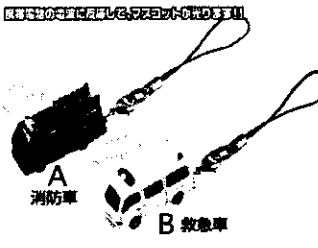
例えば、消防法で事業所の管理権原者に防火管理責任を課しているのと同様の考え方で、消防が消防法に基づき、事業所の管理権原者に防災管理責任を課し、防災管理者を置き、防災管理計画を定めさせて当該計画に基づき防災管理（危機管理）を行う義務を負わせる、などという考え方もある。このような規制体系が実現すれば、建築物の耐震改修やブロック塀の耐震化、家具調度類や自動販売機の耐震固定など、事業所が行わなければならない耐震措置などは飛躍的に進む可能性もある。


消防としては、「危機管理」の一方の柱である「災害の予防」という分野でも主導権をとって、万一の災害に際しても被害を出来るだけ軽減出来る社会を作っていくことが必要であると思う。

**キーホルダー** 5個セット ¥1,250(税別)



**ピカピカマスク** 5個セット ¥3,000(税別)






チーム名などオリジナルでプリントが出来る様になりました。個人名も刺繍などでお入れできます。ワッペン、バッジなど、キャップなどもオリジナル作成できます。お問い合わせください。

**Tシャツ**

白Tシャツ→紺色プリント  
紺Tシャツ→黄色プリント



WメッシュTシャツ  
119オリジナルTシャツ 1枚 ¥1,500

この部分にお好みの数字が入ります。

↓  
ZONE 00  
JAPAN 119

缶バッジ  
(10個セット) ¥1,200  
■本体サイズ/φ約3cm ■1セット:10個入り

ポリエステル 65%  
綿 35%

サイズ S-3L  
カラー 白 紺

お申し込み方法は  
必要記入事項を明記して  
(質問・疑問などの連絡先も)  
\*申し込み先\*  
FAX 06-6320-2094  
Eメール withcp@gold.ocn.ne.jp

\*必要記入事項\*  
送付先住所・御名前・所属先・電話番号  
ファックス番号・申込枚数  
追加プリントの有無・有の場合は当社からファックスで専用の用紙を送ります。

表示価格は消費税込みの金額です。  
送料に付きましては1件につき¥500です。  
お支払い方法は、  
商品到着時に同封致します振り込み用紙を御利用ください。

株式会社 ウイズコーポレーション  
大阪市東淀川区菅原2丁目7-24  
TEL 06-6327-2938 FAX06-6320-2094

東京にグラウンド・ゼロの写真展が登場しました。グラウンド・ゼロで活動した日本人消防士11人撮影の写真等を展示。世界警察消防競技大会・特定非営利活動法人ハート・オブ・ゴールドの展示も併設しております。入場無料  
 場所 東京都墨田区本所4-19-3 (アサイビル5F) 都営浅草線・本所吾妻橋駅から徒歩12分。 ☎03-5819-4838