

新しい防災管理制度に期待する

6月1日から「防災管理制度」が施行された。この機会に、この制度の意義と消防機関の対応の在り方について考えてみたい。

【消防法は従来火災対策中心】

「防災管理制度」は、主として大規模地震対応を念頭に、火災以外の災害が発生した時に事業所がどう対応すべきか、そのためにどんな準備をしておくべきか、という視点から定められたものだ。

消防法には制定時から「防火管理制度」があり、事業所における火災予防体制や火災時の対応体制についての長い経験と蓄積があるが、大規模地震対策に関しては、ほとんど何も定められてこなかった。

わずかに、消防法施行規則第3条（消防計画）に、防火管理者の責務として、地震防災対策強化地域では警戒宣言が発せられた時の対応や訓練などを、東南海・南海地震防災対策推進地域では津波対策などを、それぞれ消防計画に定めておくことが義務付けられていたにすぎなかった。

【歴史的に見ると】

終戦直後から昭和40年代までは「災害と言えば火災」と言ってもおかしくないほど、市街地大火や大きなビル火災の発生頻度は高く、犠牲者の数も多かった。一方で、地震災害は、歴史上珍しいほど静穏な時期が続いており、昭和35年の消防法改正で今のようになった防火管理制度が、その名のおり火災対策を主たるターゲットにしていたのは当然だったろう。

だが、昭和40年代の相次ぐ消防法令や建築基準法令の改正で、昭和50年代以降、ビル火災による死者が急減し、他方、東海地震や首都圏直下の地震による大

規模被害が懸念されるようになって、「災害」における火災と地震との位置関係は次第に変わってきた。大規模地震対策特別措置法が制定された昭和53年は、今から思えば、まさにその転換点の時期だった。

本当はこの時に、防火管理制度を今回の防災管理制度のような制度に脱皮させるべきだったのかもしれない。しかし、当時は大阪市千日デパート火災（昭和47年、118人死亡）や熊本市大洋デパート火災（昭和48年、100人死亡）の余韻醒めやらぬ頃で、地震対策を火災対策と同等に消防法に位置付ける、などという発想が出てこなかったのも無理はない。

地震防災対策強化地域内についてだけ、しかも省令改正で消防法令に地震対策を取り入れたのは、当時としては精一杯の対応で、むしろ慧眼だったと言えるかもしれない。この時に消防法で何の措置もしていなければ、今回の改正はできなかった恐れがあるからだ。

平成7年には阪神・淡路大震災が発生し、神戸市を中心に未曾有の大被害を被ったが、発生時間帯が早朝であったため、事業所における地震対応については問題点が顕在化せず、防災管理制度の必要性が議論されることはなかった。

平成15年に東南海・南海地震対策が法制化された時はチャンスだったと思うが、結果的には、東海地震対策に対する省令の規定ぶりと合わせた省令改正が行われただけで、地震対策が本格的に消防法に取り込まれることはなかった。

【地震やその他の災害の対応比重は上昇一途】

一方で、阪神・淡路大震災（平成7年）以降、消防機関における地震対策の位置付けは、上がり続け

た。市町村の危機管理体制の充実が図られるようになり、24時間体制を有する消防機関が市町村の防災部局の役割の全部又は一部を担うのが当たり前になった。また、緊急消防援助隊の設立（平成7年）及び法制化（平成15年）により、大規模地震が発生した場合に、消防機関がその所管市町村だけでなく全国的に組織的に対応することが普通になった。

平成16年には国民保護法が制定され、消防機関には武力攻撃事態等の際に国民を安全な地域に避難させるなどの役割が割り振られて、さらに活動の場が広がることとなった。

【法的権限を持って地震防災体制を整備する意味】

だが、それらは、地震等の災害によって国民が危険な状態になった時に、危険な現場に派遣され、危険をおかして救助する役割が消防に押しつけられているだけ、という見方もできる。国民が危険な状態にならないようにする事前の準備、消防隊が行かなくても自分たちで一通りの対応ができる体制、一言で言えば「災害予防」について何の権限もなかった、ということだ。

消防人の多くは、それを潔く受け止めて黙々と国民の安全のために働く、ということに生き甲斐を見いだしているのだと思うが、それでも、事前に様々な準備をすることを、消防が法的権限を持って指導できる方が良く決まっている。現に建物火災や危険物事故に対する事前のリスク軽減措置については、世界でも稀な法的権限を保有しているではないか。今回の防災管理制度は、火災以外の災害についてもようやくそんな権限を獲得できた、という意味があるのだと思う。

【ソフトを極めることがハードの改善につながる】

消防庁が推進している防災管理にかかる消防計画の講習も意欲的だ。まず被害想定を行い、大規模地震でどんなことが起こるか、その時何をしなければならないか、どんなことをしておかなければならないか、を考えて計画を作る、という方法論を前提にしているからだ。

このような考え方は、あらゆる対応計画の基本だが、実際にはなかなか難しい。特に大規模地震時の



想定が難しいことは、超高層ビルや大規模施設に万単位の人が在館している時、大規模地震が起きて建物が（倒壊しないまでも）相当程度損壊し、電気も水も電話もストップする中で火災が起き、スプリンクラーは働かない、となったことを考えればすぐわかる。

これに対し、消防庁では、PDCAサイクルの考え方を打ち出している。まず、一通り地震時の想定をして対策を考え、訓練や図上訓練を行ってみる。その際に、想定内容や対応体制や対応内容のチェックを行い、不十分な点を見いだしては改善していく、という方法論だ。

これを突き詰めていけば、いずれ建物の耐震性能やスプリンクラー配管の耐震性能を計画の前提として考えざるを得なくなる。自衛消防隊の活動内容を考える時に、建物が地震で倒壊するかどうか、火災発生時にスプリンクラーが作動するかどうかは極めて重要だからだ。ソフト対策をきちんと考えれば、自ずとハード面を充実せざるを得なくなる、ということだ。旅館・ホテルや福祉施設等の夜間の防火管理体制指導マニュアルとも同根の、極めて合理的な考え方だと思う。

【地震対策等における消防機関の役割】

阪神・淡路大震災以降、消防において火災の比重が小さくなり、その他の災害の比重がずっと大きくなっていった、という実態に、今回の改正で法的にもようやく追いついた。

消防機関としては、今回の防災管理制度の創設を、消防が火災と並んで地震その他の災害についても法的権限を持って事前対策に取り組めるようになった契機ととらえ、是非積極的に関与してほしいものだと思う。