地水火風

牧野恒一

防災管理制度への期待

その1

8月だというのに、まだ梅雨末期特有の集中豪雨や雷雨が各地で猛威を振るっている。豚インフルエンザも秋からの大流行が確実視され、北朝鮮では「金正日後」への移行に伴う不安定な動向が懸念されるようになって来た。政権選択をかけた歴史的な総選挙をひかえ、100年に一度と言われる世界経済の低迷が着実に日本の経済・社会を直撃し始めた。

…と続くと、つい忘れがちになってしまうが、日本人の生命や生活を脅かす最大のリスクは、やはり大地震だ。

消防法が改正され、6月から防災管理制度が施行されて二ヶ月になる。ほとんど知られていないが、この制度は、企業や事業所の地震対策として画期的なものだ。地震対策を行わざるを得なくなる法的強制力を秘めているからだ。

9月1日の防災の日をはさみ、今回と次回は、この防災管理制度について考えてみたい。

［大地震時の対応体制を義務づけ］

大地震が発生したとき、大規模なショッピングセンターやイベント会場では、客の安全をどう守り、どう避難させることになっているのだろうか。学校や病院や超高層ビルではどうだろうか。

実は、2ヶ月前までは、この点について何らの法的規制もなく、事業所任せだった。法的な規制がなくても、しっかりした事業所なら、ぬかりなく大地震直後の従業員の対応等についてマニュアルを作り、訓練なども行っているかも知れない。だが、世の中、そんな事業所ばかりではないのも事実だ。

火災については、消防法に「防火管理制度」というものがあり、ある程度の人数を収容する事業所は、火災が発生した場合の対応体制や対応計画などについて、専門の講習を受けた責任者（防火管理者）を決め、対応体制（自衛消防組織）や対応計画を定め（消防計画）、訓練なども行っておかなければならないこととされている。

考えてみれば、地震のリスクが極めて高い日本で、大地震について同様の仕組みがないというのもおかしな話だった。

というわけで、平成19年6月に消防法が改正され、地震対策に防火管理制度の考え方を持ち込んだ「防災管理制度」が創設されて、この6月から施行された。

［防災管理制度とは］

「防災管理制度」の基本的な仕組みは、「防火管理制度」の仕組みとほぼ同様だ。大地震が発生した場合の対応等について講習を受けた責任者（防災管理者）を定め、対応体制（自衛消防組織）や対応計画（消防計画）を定め、訓練の義務もある。

このため、「防火管理者」が「防災管理者」を兼ねることになっており、自衛消防組織や消防計画も、火災用を拡張して作れるようになっている。

まあ、目的も対応も似たようなものなのに、二つの組織や計画を作るわけにもいかないので、当然と言えば当然だ。

だが、大きく違う点が二つある。

一つは、制度の対象となる事業所が、高層・大規模なものに限られていることだ。11階建て以上で延べ面積1万㎡以上のビルや、平屋なら延べ面積5万㎡以上のビルなどが対象になる（「防火管理制度」の場合、収容人員10～50人以上のものが対象になる。）。なお、用途的には、共同住宅や倉庫などを除いたほとんどのものが対象になっている。

注意しなければならないのは、学校や工場のように、一敷地に複数の建物が建っている場合は、全建物の延べ面積を合算して考えなければならないことだ。延べ面積5万㎡というと相当な規模だが、大学、ターミナル駅、工場、寺院、遊園地などは、ちょっとしたものなら対象になるだろう。

もう一つは、これらの「防災管理制度」の対象となる事業所に、火災や地震の時に組織的に対応する「自衛消防組織」の設置が義務づけられたことだ。自衛消防組織を統括指揮するための講習を受けて「統括管理者」の資格を持った責任者（いわゆる自衛消防隊長）を定め、少なくとも消火班、情報班、避難誘導班、救急救護班を作り、それぞれ2人以上の班員を配置することなども義務づけられた。

「防火管理」についても自衛消防組織を設置することになっているが、必ずしも義務ではなく、資格制度もなく、編成や人数なども必要に応じて定めればよかったのとは大違いで、事業所にとってはかなりの負担になりそうだ。

［地震対応の消防計画の作成は難しい］

大規模地震が発生したときに組織的に的確に対応できるような組織や計画をあらかじめ作っておくのは、実はなかなか難しい。

火災については、小さな火が次第に大きくなり、やがて出火室一面火の海になり、さらに火や煙が廊下や他室に拡大し上階にも拡大していく、という火災科学に裏付けられた前提があり、建築基準法や消防法は、そのプロセスを前提に、火災を閉じ込め、消火し、在館者を避難させるための様々な施設・設備の設置を義務づけている。

自衛消防組織の編成や対応計画は、それらの施設・設備を使って、どう防ぎ、どう避難させ、どう活動するか、というストーリーをもとに考えればよい。これらは、計画づくりをアドバイスする消防職員の得意とする分野でもある。

ところが、地震には普遍的なストーリーがない。大規模地震が発生したとき、その建物ではどんなことが起こり、事業所としては何をどうしなければならないのか、事業所ごとに千差万別だ。まずは被害想定が必要なのだが、消防職員も火災と違って実体験がないため、十分アドバイスできるかどうか心許ないところがある。

［PDCAサイクル］

このため消防庁が考えたのがPDCAサイクルだ。まずは、完璧でなくても良いから、できるだけ事業所の実態を反映した被害想定を作り、自衛消防組織を編成し、訓練もやってみよう、ということだ。できるだけ実態を反映した想定と対応計画（P（plan））を作り、真面目に訓練をやってみれば（D（do））、想定事態の不備・欠陥も、それをもとにした組織や計画の修正点も明らかになってくる（C（check））。それをもとに、被害想定を修正し、組織や計画を修正する（A（action））ことを繰り返せば、だんだん実態に即したものになっていくはず、という考え方だ。

消防機関も講習機関も、このサイクルを繰り返す過程で知見を蓄積し、対象事業所により適切なアドバイスができるようになる。防災管理者も統括管理者も、5年ごとに再講習を受けなければならないことになっているので、再講習のたびごとに、より進んだ知見を提供できる、ということもありそうだ。

やる方は事業所も消防機関も大変だが、理屈はもっともだ。普遍的なやり方がなく、知見の蓄積も発展途上という以上、この方法がベターだと思う。

（次号につづく）