

はじめに

東日本大震災（2011 年）と福島第一原発事故は、凄まじい一次被害と、今後の日本に大きな影を落とす二次被害をもたらした。兵庫県南部地震（1995 年）を境に、21 世紀の日本列島の地殻構造は「大地動乱の時代」に突入したと言われており、南海トラフ沖地震、首都圏直下地震、関連する噴火など、東日本大震災に勝るとも劣らない大規模な自然災害が近い将来発生するのではないかと懸念されている。また、地球温暖化の激化に伴い気象現象が極端から極端に走る傾向が強くなっており、洪水、斜面崩壊、竜巻、豪雪などの大規模な風水害が頻発するようになってきていることは、日頃から実感できることである。

自然災害に限らず、原子力施設の過酷事故、石油コンビナートの爆発などの人為災害や、大規模なテロや戦争などの懸念も、架空の世界と片付けるわけにはいかない状況になりつつある。

本稿では、このような状況を踏まえ、大規模な事故や災害、大規模テロなどの緊急事態に対処する日本の仕組みについて概説することとしたい。

1. 1 緊急事態に対処する政府の仕組み

国を挙げて対応しなければならない緊急事態が発生した場合、司令塔になるのは首相官邸である。首相官邸の地下にある危機管理センターに、関係各省庁の局長クラスの幹部からなる「緊急参集チーム」が参集して「官邸対策室」を設置し、各省庁に集まった情報を集約し、必要に応じて意思決定をし、各省庁に指示を出すことになっている（図 1、図 2）。

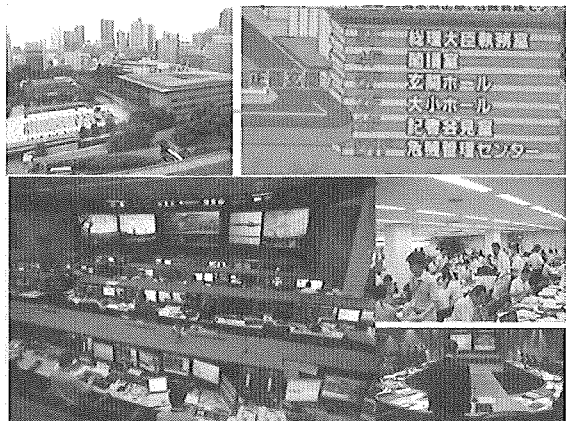
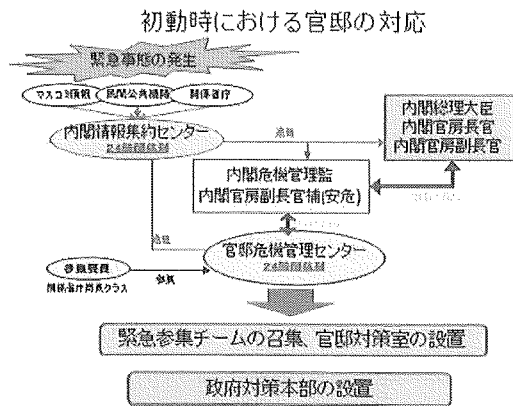


図 1 緊急事態の発生に対処する仕組み

図 2 首相官邸と危機管理センター

このような対応システムは、1995 年までは全く整備されておらず、阪神・淡路大震災の

教訓を踏まえて徐々に整備されてきたものである（表1）。

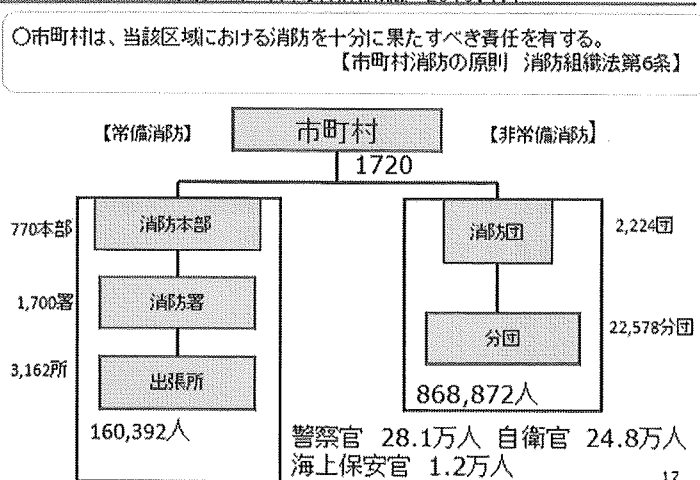
表1 国の危機管理体制の整備の状況

- 官邸緊急参集チーム設置(1995年2月)
- 内閣情報集約センター設置 (1996年5月)
- 内閣危機管理監設置 (1998年4月)
- 政府の危機管理宿舎設置 (2000年12月)
- 官邸危機管理センター新設 (2002年4月)

### 1. 2 地域防災の仕組み

地域防災の担い手は市町村であり、市町村の防災担当部局は消防機関である。このため、消防組織法第6条では、「市町村は、当該区域における消防を十分に果たすべき責任を有する。」とされている。

図3 市町村の消防組織 2013.4.1



消防機関には、地方公務員からなる常備消防（770本部、16万人）のほか、消防団員（生業を別に持ち災害発生時等に消防業務に携わるボランティア）からなる非常備消防（2224団、87万人）がある（図3）。全国1720市町村のうち、消防団しか持たない市町村も36ある。

小規模な市町村が単独で常備消防を維持するのは財政的に大変であるため、小規模市町村が近隣の大都市に消防業務を委託する方式や、市町村が組合を作って共同で常備消防を持つ「組合消防」の方式をとる市町村も多い。ちなみに、消防本部770のうち、単独消防（委託方式を含む）が466、組合消防が304となっている。

大規模な災害が発生し、一つの消防機関だけでは対応できない場合に備えて、近隣市町村や消防機関と相互応援協定を結んでいることが多い。

また、近年、災害が大規模化、広域化して来たため、あらかじめ市町村の消防機関の職員等により「緊急消防援助隊（消防組織法第45条）」が編成されており、災害が大規模で近隣消防の協力だけでは対応できない場合には、消防庁長官の求めにより全国から緊急援助隊が参集して、「消防応援活動調整本部（本部長：都道府県知事）」の指揮の下で（消防組織法第44条の2、第44条の3）被災地を助ける仕組みも構築されている。

## 2. 災害・危機管理のための法制度

日本の災害・危機管理のための法制度のうち主なものは、表2のとおりである。

表2 災害・危機管理のための法制度

- 災害対策基本法
- 災害救助法
- 石油コンビナート等災害防止法 → C災害
- 原子力災害対策特別措置法 → N災害
- 感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律 → B災害
- 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
- 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

これらの法律は、日本が大規模災害に襲われたり、大規模事故や大規模テロ等の懸念が高まったりしたことを契機として、徐々に整備されてきたものである。

以下、順次立法の経緯、内容等について解説する。

### （1）災害対策基本法

災害対策基本法（以下「災対法」という。）は、伊勢湾台風（1959年、死者・行方不明者約5100人）を契機として1961年に制定され、東日本大震災（2011年、死者・行方不明者約18,500人）を教訓として2013年に大幅な改正が行われている。災対法の目的は、「防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。」とされており（第1条）、災害対策に関する基本的な法律となっている。

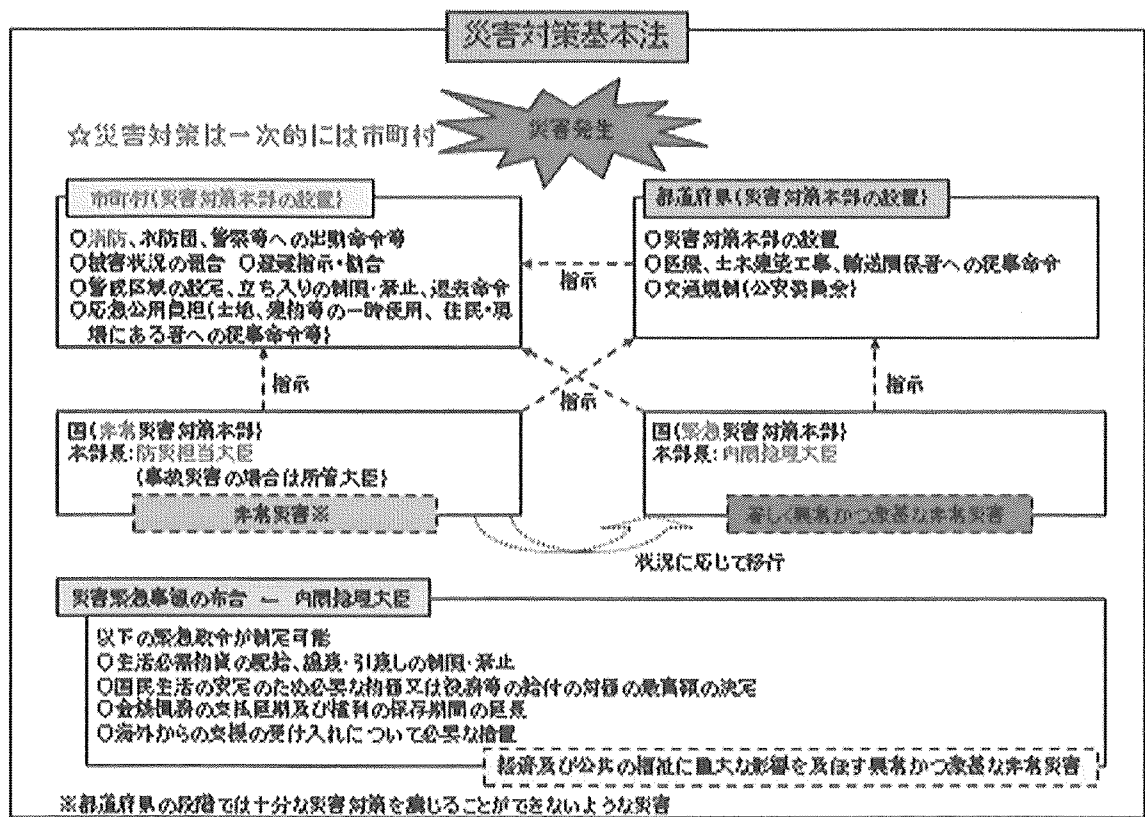


図 4 災害対策基本法の概念図

図 4 は、災対法の概念を表したものである。災害対策は市町村が行うのが基本とされており、市町村はその責務として「…関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。(災対法第 5 条)」とされている。

一方、都道府県は、市町村等の「防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。(災対法第 4 条)」という位置づけである。また、国の責務は「組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。(災対法第 3 条第 1 項)」とし、都道府県や市町村等の「防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整を行ない、及び災害に係る経費負担の適正化を図らなければならない。(同条第 2 項)」として、総合調整と経費負担に関する責務を強調している。

全体として、通常の災害については市町村が対応し、一市町村では対応しきれないほどの大規模災害になると、都道府県や国が協力して市町村の災害対応業務を手助けする、という仕組みになっており、東日本大震災の経験を踏まえた 2013 年の改正で、大規模広域な災害に対する即応力の強化や被災者対応の改善等が図られている。

市町村や都道府県では、それぞれ防災に係る組織等から成る「地域防災会議」を設置して「地域防災計画」を策定することとされている。この計画に被害の軽減策、災害発

生時の対応方法等を定めておき、災害が発生したり発生のおそれがあったりした場合には、それぞれ「災害対策本部」を設置して、「地域防災計画」に基づき、全組織をあげて災害対応にあたる、というのが基本的な考え方である。

国は、「中央防災会議（会長：内閣総理大臣）」を設置して「防災基本計画」を定めるとともに、「指定行政機関」（各省庁等）ごとに「防災業務計画」を策定して災害発生時の対応等を定めておくことになっている。

大規模災害発生時には、通常、内閣府に防災担当大臣を長とする「非常災害対策本部」が設置されるが（災対法第 24 条）、「著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるとき」は、内閣総理大臣を長とする「緊急災害対策本部」を設置することとされている（災対法第 28 条の 2）。この「緊急災害対策本部」が設置されたのは、東日本大震災が初めてである。

非常災害対策本部長は、地方公共団体等に必要な指示を行うことができるが、関係省庁には必要な協力を求めることしかできないのに対し（災対法第 28 条）、緊急災害対策本部長は、関係省庁にも必要な指示を行うことができる（災対法第 28 条の 6）など、緊急事態に内閣総理大臣が陣頭指揮をとれる仕組みになっている。

災害対応に必要な費用は、「…災害予防及び災害応急対策に要する費用その他この法律の施行に要する費用は、その実施の責めに任ずる者が負担するものとする。（災対法第 91 条）」とされている。一方で、「災害応急対策に要する費用は、別に法令で定めるところにより、又は予算の範囲内において、国がその全部又は一部を負担し、又は補助することができる。（災対法第 94 条）」とされており、別に定める法令として「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（1962 年）が定められている。

## （2）災害救助法

災害救助法は、南海地震（1946 年、死者・行方不明者約 1400 名）を契機として、1947 年に制定されたもので、大規模災害の場合には、都道府県が中心になって、表 3 に掲げる「救助」を行うこととされている。

表 3 災害救助法における救助の種類(救助法第 4 条)

- 一 避難所及び応急仮設住宅の供与
- 二 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 被災者の救出
- 六 被災した住宅の応急修理
- 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与
- 九 埋葬
- 十 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

災害救助法は、都道府県が中心になって自衛隊や日本赤十字社に対して応急的な救助の要請、調整、費用の負担を行う仕組みを定めており、市町村が中心になって災害対応を行うという災害対策基本法の考え方を補完するものと位置づけられている。

### (3) 石油コンビナート等災害防止法

石油コンビナート等災害防止法（以下「石災法」という。）は、岡山県の三菱石油水島製油所の大型タンクからの重油流出事故（1974年）を契機として1975年に制定された。

巨大な石油コンビナートで大事故が発生すると、地元消防機関だけでは対応できない可能性が高いため、あらかじめ都道府県知事を長とし、都道府県内の関係市町村長、消防機関、警察、自衛隊、関係企業、有識者などからなる「石油コンビナート等防災本部」を設置し（石災法第27条）、「石油コンビナート等防災計画」を作成しておくこととされている（石災法第31条）。そして、大事故が発生した場合には、「石油コンビナート等現地防災本部」を設置し（石災法第29条）、当該計画に基づいて、都道府県内の組織をあげて対応する、という仕組みとなっている。

石災法は、市町村主体という災対法の枠組みを超え、都道府県が中心となって対応する仕組みであり、災対法の特別法的な位置づけとなっている。国は、災対法の枠組みの中で対応することとなる。

石油コンビナートの巨大なタンクが爆発・炎上したり、周囲の施設や人家に延焼・誘爆したりすると、以上のような対応体制でも容易に鎮圧できず、想像を絶する大被害になる可能性もある。

#### 表4 特定事業者に対する規制

##### Regulation against specific factories (class 1 or 2)

###### ◎災害発生防止、拡大防止措置の責務

They have the duty to prevent disasters.

###### ○特定防災施設等の設置維持義務

They have the duty to set specific disaster prevention facilities.

(大型化学消防車、大型高所放水車、泡原液搬送車、大容量泡放射砲、オイルフェンス展張船、油回収船等)

→ 税を経ずに、直接整備

the system to set these facilities directly passing tax

###### ○自衛防災組織、防災管理者、防災規定

Self disaster prevention corps, disaster prevention manager, disaster prevention plan should be set.

このため、石災法では、事故の発生や拡大を極力防止するため、消防法及び高圧ガス保安法の安全対策にさらに規制を上乗せし、国が石油コンビナート内各事業所の配置計画に関与できるようにするとともに、関係事業所に大きな責務を与え、事故が発生した場合の対応についても、事業所自ら所持する自衛消防隊に大きな役割を担わせている（表4）。

#### (4) 原子力災害対策特別措置法

原子力災害対策特別措置法（以下「原災法」という。）は、茨城県東海村の（株）ＪＣＯのウラン加工施設の臨界事故（1999年）を契機として、同じ1999年に制定された。福島第一原子力発電所の事故（2011年）を受け、2013年に大幅に改正されている。

原子力施設で大事故が発生すると、石油コンビナートとは比較にならない広域大規模災害に発展する可能性がある。このため、大事故が発生した場合には、内閣総理大臣は「原子力規制委員会」の報告等に基づき「原子力緊急事態宣言」を発し（原災法第15条）、「閣議にかけて、臨時に内閣府に原子力災害対策本部を設置することとされている（原災法第16条）。「原子力災害対策本部」は、各省大臣等により構成され、現地に設置される「原子力災害現地対策本部」とともに、「…緊急事態応急対策等を的確かつ迅速に実施する…」ためのあらゆることを司ることになっている（原災法第18条）。

原子力規制委員会は、あらかじめ「防災基本計画」に適合して、政府、地方公共団体、原子力事業者等による原子力災害対策（原子力災害予防対策、緊急事態応急対策及び原子力災害事後対策をいう。）の円滑な実施を確保するための指針（「原子力災害対策指針」）を定めなければならないとされている（原災法第6条の2）。

以上のように、原子力災害が発生すると国が前面に出て対応する仕組みになっているが、地方公共団体も、原災法等に基づき、原子力災害予防対策、緊急事態応急対策及び原子力災害事後対策の実施のために必要な措置を講ずること等により、災対法に定める責務を遂行しなければならないこととされている（原災法第5条）。

一方、原子力事業者は、その責務として、原子力事業所ごとに、「…当該原子力事業所における原子力災害予防対策、緊急事態応急対策及び原子力災害事後対策その他の原子力災害の発生及び拡大を防止し、並びに原子力災害の復旧を図るために必要な業務に関し、原子力事業者防災業務計画を作成」し（原災法第7条）、「原子力防災管理者」を設置して（原災法第9条）、原子力事業者防災業務計画に従い、原子力災害の発生又は拡大を防止するために必要な業務を行う「原子力防災組織」を統括させなければならないこととされている（原災法第8条）。

原子力緊急事態が発生した場合の対応体制は、図5のとおりである。

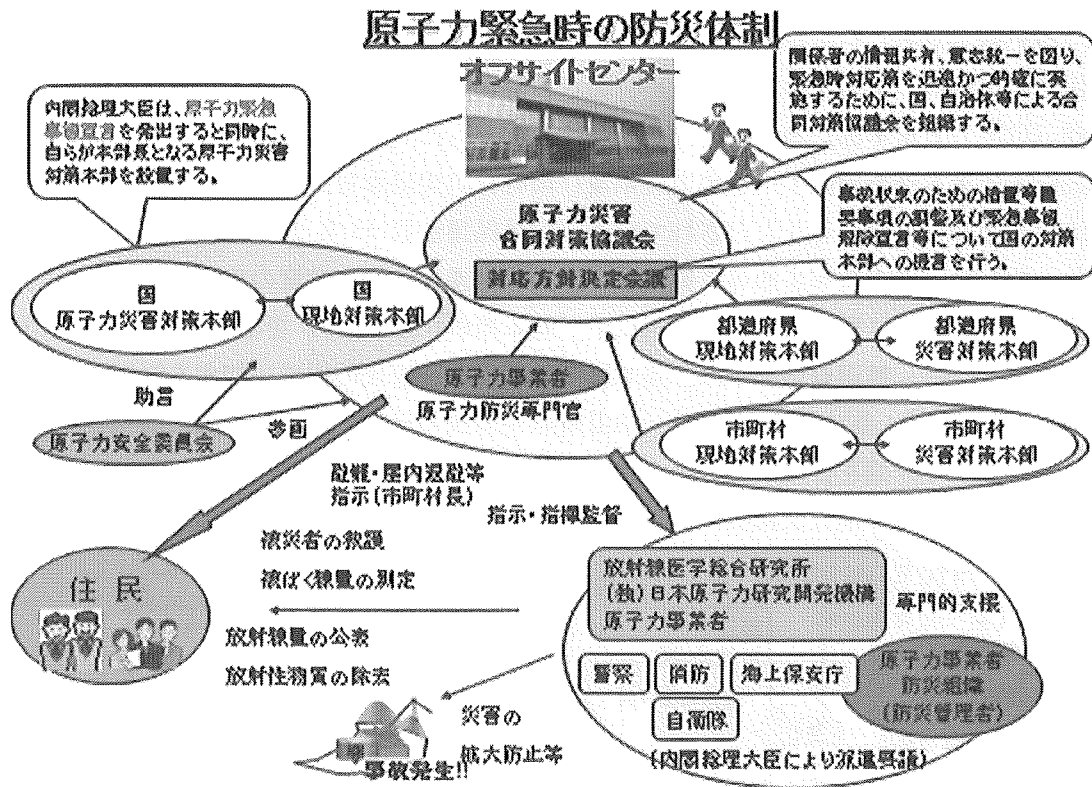


図5 原災法における原子力緊急事態の際の対応の概念図

### (5) 事態対処法と国民保護法

日本が外国から武力攻撃される等の場合には、内閣総理大臣は、自衛隊に防衛出動を命ずることができる（自衛隊法第76条）。しかしながら、そのための政府の具体的な対応方法等を定める法律（有事法制）の整備については、長年その必要性が指摘されながらも、私権の制限や憲法の平和主義との整合性の観点から慎重論が強く、定められて来なかった。

ところが、2001年のアメリカ同時多発テロの衝撃に加え、北朝鮮の核実験やミサイル発射などの脅威が強まったことなどから国内世論が変化し、2003年、「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（以下「事態対処法」という。）」が制定された。この際の国会での論議の中で、武力攻撃事態等の際に国民の生命や財産を守る法制の整備の必要性が指摘され、その論議を受けて、翌2004年には「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（以下「国民保護法」という。）」が制定された。

事態対処法や国民保護法に定められた、武力攻撃事態等に備えた体制や武力攻撃事態等が発生した場合の政府等関係機関の対応や地方公共団体の対応は、災対法や原災法を下敷きにして必要な変更を加えた書きぶりになっている。



武力攻撃事態等が発生したときは、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（事態対処法第9条）、内閣総理大臣は、当該対処基本方針に係る対処措置の実施を推進するため、閣議にかけて、臨時に内閣に武力攻撃事態等対策本部（以下「対策本部」という。）を設置するとともに（事態対処法第10条）、都道府県国民保護対策本部を設置すべき都道府県及び市町村国民保護対策本部を設置すべき市町村を決定し通知・公示することとされている（国民保護法第25条）。

また、政府は、武力攻撃事態等に備えて、国民の保護のための措置の実施に関し、あらかじめ、国民の保護に関する基本指針（以下「基本指針」という。）を定めるものとし（国民保護法第32条）、都道府県知事は、基本指針に基づき、国民の保護に関する計画を作成し（国民保護法第34条）、市町村長は、都道府県の国民の保護に関する計画に基づき、国民の保護に関する計画を作成することとされている（国民保護法第35条）。

政府と関係機関及び地方公共団体の対応等については、図6と図7のとおりである。

図6 武力攻撃事態等における国民の保護に関する措置の仕組み

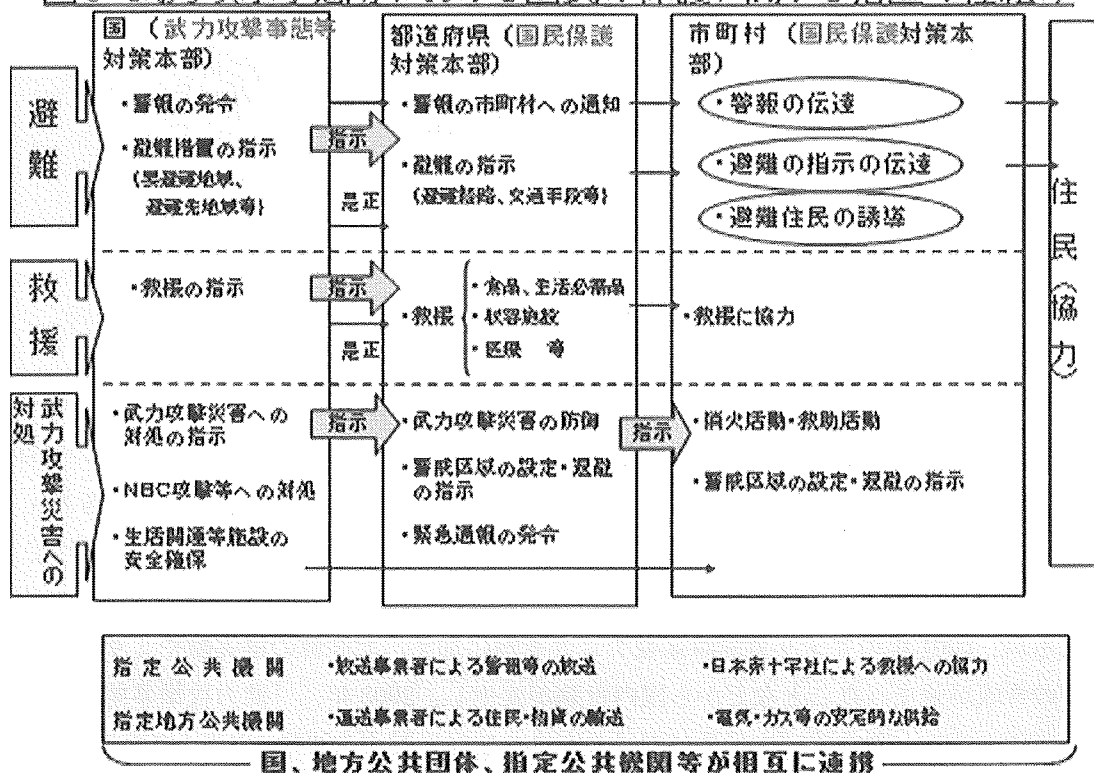
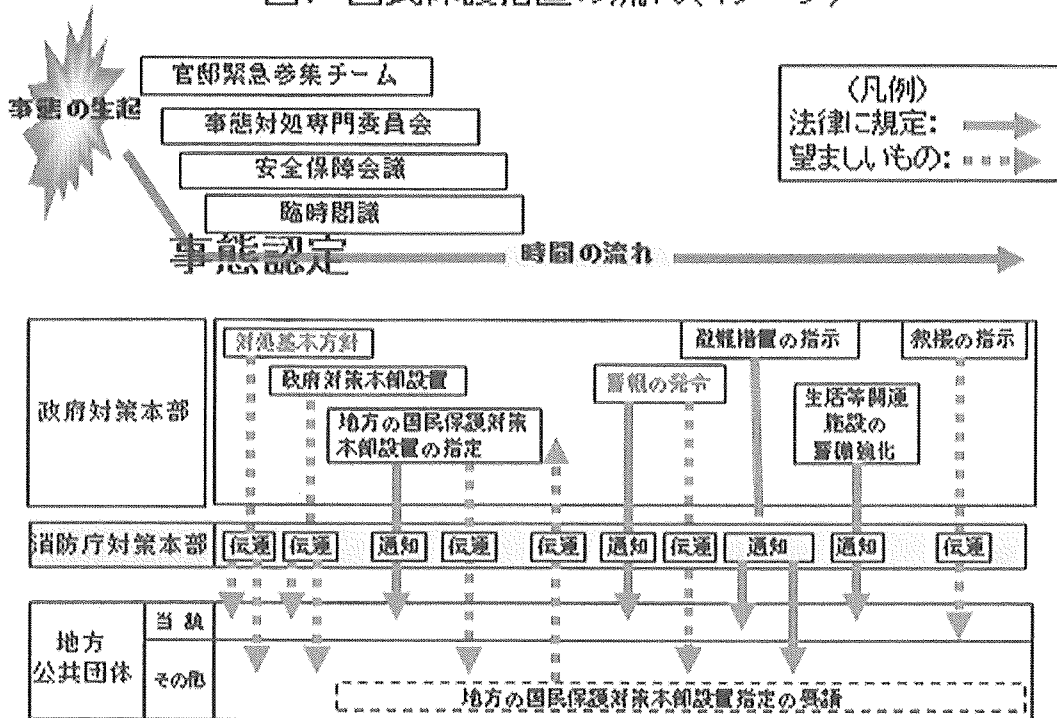


図7 国民保護措置の流れ(イメージ)



まとめ

以上概観して来たように、日本の防災・危機管理の仕組みは、市町村がそれぞれ災害に対応するという原則に立ちつつ、大災害を経験するたびに国の責任と関与を強めて来た。原災法に至っては国が前面に立って全てを司ることとされ、当然のことながら事態対処法でも国が全て司ることになった。ただし、災害対策と同根の国民保護法では、地方公共団体も大きな役割を果たすことになっている。

阪神・淡路大震災まで、日本政府には「国が危機管理を行う」という概念もそのための体制もほとんどなかったが、20年足らずのうちにずいぶん整備された。未曾有の大災害だった東日本大震災で、原子力災害以外の事態について政府や地方公共団体が何とか対応できたのは、この体制整備なしではあり得なかっただろう。

だが、首都直下の地震や南海トラフ沖の巨大地震等が発生すれば、その被害は東日本大震災の比ではない。今後もいっそう危機管理体制を整備し、万一の大災害に備えていく必要があると思う。

講師略歴

小林 恭一 (こばやし きょういち)

東京理科大学総合研究機構教授、大学院国際火災科学研究科教授

1948年 千葉県生まれ

- 1972年 東京大学工学部建築学科卒業  
1973年 建設省入省  
1980年 自治省消防庁に異動し、特殊災害室長、危険物規制課長、予防課長を経て、初代国民保護・防災部長。この間、東京消防庁、静岡県防災局にも勤務。1990年にはイラン地震の救助に派遣された国際消防救助隊の統括官。  
2006年 消防庁退官  
2008年 東京大学工学部で博士（工学）の学位を取得し、現職  
2014年 「高齢者福祉施設における実践的な火災安全思想の啓発・教育活動」で日本建築学会教育賞（教育貢献）を受賞（団体）

主な著作（共著）；家庭の防災知識（新日本法規出版，1996年），まちづくりがわかる本（彰国社，1999年），建築法令キーワード百科（彰国社，1999年），環境・災害・事故の事典（丸善，2001年），20世紀の災害と建築防災の技術（技報堂出版，2002年），災害危機管理論入門（弘文堂，2008年），建築ストック社会と建築法制度（技報堂出版，2013年），危機管理方法論とその応用（シーエムシー出版，2013年），