自治体消防70年の歩みと今後の課題

第9回 広域応援体制の整備（中編）

東京理科大学総合研究院 教授 小林 恭一

NBC災害に備えた大型除染システム搭載車

消防庁ヘリコプター3号機（埼玉県防災航空隊「あらかわ4」）

11 広域応援体制の整備（中編）

11.3 テロ災害の脅威の増大と国民保護法の制定に伴う消防体制の変化

平成3年（1991年）12月にソビエト連邦が崩壊すると、東西冷戦構造によって隠されていた民族間・宗教間の対立が表面化するようになり、世界各地でテロが頻発するようになって来た。北朝鮮の動きなど東アジア情勢も不穏になる中、ついに平成13年（2001年）9月、米国で同時多発テロが発生し、我が国の安全保障に対する国民の関心は急速に高まることとなった。

こうした状況を踏まえ、我が国に対する武力攻撃等の緊急事態に対処できる必要な備えをするため、有事法制の整備が進められ、平成15年6月に「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」が成立した。同法の審議と並行して、国民の保護に関する法制についても検討が進められ、平成16年6月には「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（「国民保護法」）」も定められた。

国民保護法の目的は、武力攻撃事態等や緊急対処事態において国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にすることであり、同法の制定と同時に消防組織法も改正され（平成16年6月）、消防庁は、国と地方公共団体が相互に連携する上で重要な役割を担うこととなった。特に武力攻撃等に起因する災害に対処するため、自然災害等の場合よりも地方公共団体に多くの関与を行うこととなり、平成17年8月に、国民保護・防災部が発足することとなった。

地方公共団体は、いざというときに迅速に国民保護措置が実施できるように、国民保護計画の作成や、24時間即応体制の整備及び訓練の実施等が求められているほか、武力攻撃事態等及び緊急対処事態の際には、国民保護措置の多くを実施する責務を有することとなっている。

特に、消防は、国民の生命、身体及び財産を武力攻撃による火災から保護し、武力攻撃災害を防除及び軽減しなければならないことが国民保護法にも規定されており、他の災害等の場合と同様に消火や救助及び救急の活動等を行うこととされている。また、国民保護法では、消防長及び消

防団長は市町村長の指揮の下に避難住民を誘導することも定められており、市町村の国民保護計画に従って、避難、救援、武力攻撃災害の防衛等のそれぞれの局面において、重要な役割を担うこととなった。

緊急消防援助隊の仕組みは、武力攻撃やテロの場合においても活用できるため、部隊の増強や資機材の整備を図ることは、国民保護法の視点からも重視されることとなった。特に、NBC災害に対応するためには、対応能力を持つ部隊による応援が重要なため、拠点となる消防本部の充実を図ることが重要とされた。

このため、専門的かつ高度な教育を受けた救助隊員で構成される特別高度救助隊及び高度救助隊の整備をいっそう図っていくこととなり、NBC災害に備えた大型除染システム搭載車、化学剤検知器、生物剤検知器、放射線測定器等テロ災害等に対応するための車両・資機材を整備し、消防組織法第50条（国有財産等の無償使用）に基づき、全国の主要な消防本部に配備されることとなった。

武力攻撃等の際に住民が適切な避難を速やかに行うためには、住民に正確な情報を迅速に伝達することが重要となる。このため、消防庁では、平成19年2月から、地方公共団体と連携してJアラート（全国瞬時警報システム）の整備を推進するとともに、平成20年4月からは、被災者の安否情報を確認できる「安否情報システム」を導入し、平成23年の東日本大震災において初めて使用されることとなった¹⁾及び¹⁴⁾。

11.4 緊急消防援助隊の法制化

21世紀に入ると、東南海・南海地震、首都直下地震等の切迫性やNBCテロ災害等の危険性が指摘されるようになったが、このような災害に対しては、一地域の消防力のみでは、迅速・的確な対応が困難であるため、国民保護法制定の際に行われた平成15年6月の消防組織法改正時に、消防庁長官に所要の権限を付与するとともに、国の財政措置が規定された。

創設以来、要綱に基づき運用がなされてきた緊急消防援助隊は、この改正により、消防組織法上明確に位置付けられた。また、大規模な災害で2以上の都道府県に及ぶものやNBC災害等の発生時には、消防庁長官は、緊急消防援助隊の出動のため必要な措置を「指示」することができるものとされた。この指示権の創設は、国家的な見地から対

応すべき大規模災害等に対し、緊急消防援助隊の出動指示という形で、被災地への消防力の投入責任を国が負うこととするものであり、平成23年3月の東日本大震災の際に初めて発動された。

緊急消防援助隊の出動が法律上義務付けられたため、消防庁長官の指示を受けた場合には、出動に伴い新たに必要となる経費については、地方財政法第10条の国庫負担金として、国が負担することとなった。

また、総務大臣は「緊急消防援助隊の編成及び施設の整備等に係る基本的な事項に関する計画（「基本計画」）を策定することとされ、この基本計画に基づいて整備される施設の整備については、「国が補助するものとする」と法律上明記されるとともに、対象施設及び補助率（2分の1）については政令で規定されることとなった。この基本計画は、平成16年2月に策定されている。

さらに、緊急消防援助隊の部隊編成上必要な装備等のうち、ヘリコプターなど地方公共団体が整備・保有することが困難なものについては、国庫補助をしても整備の急速な充実を期待することが難しいため、国が整備し緊急消防援助隊として活動する人員の属する都道府県又は市町村に対して無償で使用させることができるとされた。

これらの法整備と並行して、平成15年8月に、消防庁に消防防災・危機管理センターが設置され、緊急消防援助隊の運用体制が飛躍的に改善されている。

平成15年6月に緊急消防援助隊が消防組織法に位置付けられた後、平成16年7月の新潟・福島豪雨災害や、同年10月の新潟県中越地震の経験を踏まえ、平成20年5月に同法が改正され、単一の都道府県のみが被災している場合であっても消防庁長官が緊急消防援助隊の出動を指示できるとされた。この時の改正では、このほかに、一つの都道府県内で複数の市町村が被災している場合に総合調整を行う「消防応援活動調整本部」が法制化されるとともに、被害状況に応じ、市町村をまたぐ部隊移動を容易にするため、出動後の機動性を高めるための改正も行われた。

これらの改正により、緊急消防援助隊の組織・装備・活動体制が大幅に充実強化された。特に、国の財政措置の強化は、市町村に対する国からの補助金が削減されていく大きな流れの中で、緊急消防援助隊の急速な整備強化に大きな役割を果たした¹⁾及び¹⁴⁾。

東日本大震災では、平成23年3月11日から平成23年6月6日までの88日間に、緊急消防援助隊として、8,854隊（延べ31,166隊）の部隊、3万684人（延べ10万9,919人）の隊員が派遣され、被災地における救助活動のほか、被災した現地消防機関の応援などに大きく貢献した¹⁵⁾。

緊急消防援助隊として消防組織法に基づき消防庁長官が登録している部隊は、平成29年4月現在、全国727消防本部

（全国の消防本部の約99%）等5,658隊となっている¹⁾。

11. 5 ヘリコプターの整備の推進

昭和42年4月に東京消防庁に初めてヘリコプターが配備されて以来、都市化の進展、都市構造の変化等による災害の複雑多様化に備えるとともに、救急業務の一層の高度化を実現する等のため、大都市消防や都道府県で消防・防災用のヘリコプターが整備されてきた、

消防庁としても、消防・防災ヘリコプターを活用した広域のかつ機動的な消防防災体制を全国的に早急に整備する必要があることから、昭和41年度には早くも消防ヘリコプターの整備に対する補助金制度を創設し、昭和54年度からは都道府県の消防・防災ヘリコプターについても補助制度の対象として、その整備促進を図ってきた。

消防・防災ヘリコプターは、救急搬送や救助、林野火災における空中消火等の活動で大きな成果を上げている。また、大規模災害時には、昭和61年（1986年）5月に定められた「大規模特殊災害時における広域航空消防応援実施要綱」に基づき、都道府県域を越えた応援活動が展開されている。

特に、地震等大規模な災害が発生し、ビルの倒壊や道路の陥没等により陸上交通路が途絶したり、津波や港湾施設の損壊等により海上交通路も途絶したりするような事態では、ヘリコプターの高速性・機動性を活用した消防防災活動は、重要な役割を果たしている。

東日本大震災では、緊急消防援助隊の活動の一環として全国各地の消防防災ヘリコプターが地震発生直後から出動し、早期に情報収集活動を実施したほか、津波により孤立した被災者の救出や人員・物資の輸送等で活躍し、消防防災ヘリコプターの特性が大いに発揮された。

また、消防庁では、緊急消防援助隊の機能強化のため、ヘリコプターテレビ電送システム、赤外線カメラ等の高度化資機材等について補助金を交付して整備を進めており、さらに、ヘリコプター動態管理システムの整備を進めることにより、活動現場における消防防災ヘリコプターの位置、動態情報をリアルタイムで把握し、大規模災害時の消防庁及び現地災害対策本部等におけるオペレーションが迅速かつ効果的なものとなるよう機能強化を図っている¹⁾及び¹⁴⁾。

平成29年11月1日現在の消防防災ヘリコプターの保有状況は、消防庁保有が5機、消防機関保有が31機、道県保有が39機の計75機となっており、45都道府県域に配備されている¹⁾。

（続く）

〔参考文献〕

1) 消防白書（平成29年版）

14) 例解救急救業務10訂版

15) 東日本大震災記録集（平成25年3月 総務省消防庁）