

## □日本の防災危機管理体制と地方団体の役割

22世紀防災・危機管理研究所

代表 北里敏明

### 1 「ひのといの年」と日本の防災危機管理

今年2007年は、丁(ひのと)亥(い)の年である。古来より拮抗しているものが破壊され、爆発的に転換される年とされ、災害の多く発生する年でもあるといわれている。

災害でいうと、江戸時代の1707年、富士山の宝永大噴火はこの丁亥(ていひ)の年であった。この時は、マグマ量に換算して7億トンという火山灰が煙となって空高く噴き上げられた。

これらの火山灰などは成層圏のジェット気流に乗って東に流され、富士山麓東側の静岡を中心に山梨、神奈川、東京、埼玉、千葉、茨城まで広い範囲に降った。

江戸にも降灰のあった様子は、新井白石の「折り焚く柴の記」にも書かれているが、富士山周辺特に御殿場市や御山町周辺やその下流域では農地が灰で埋まり、河川の河床が上がって大きな洪水が発生するなど大変な被害をもたらした。

「死都日本」という霧島火山の噴火をテーマとした小説を書いた石黒耀氏が、昨年11月に富士山の噴火をテーマとした「昼は雲の柱」というクライシス・ノベルを出版さ

れた。富士山の噴火が現代に起きたらどうなるか、巨大火砕流や山体の崩壊が起きるとどうなるかなど興味深く読める。

最近の火山の噴火としては、有珠山や三宅島の噴火で政府や自治体として対応を迫られたが、日本一の富士山については、政府としての対策を検討したことがなかった。しかし、私が内閣府防災担当審議官のときに、荒牧重雄東大名誉教授はじめ多くの火山学者などと一緒に富士山が噴火したときのハザードマップ作りに政府として初めて乗り出した。2001年7月に中央防災会議として富士山を調査対象に取り上げ、ハザードマップ作成に着手した。2004年6月その試作版を作成し、各家庭への配布用のものが昨年夏までに作成され、配布されたとのことである。

今後直ちに富士山が噴火するという可能性が迫っているとされているわけではないが、起こるかもしれないリスクに備えておくというのが、危機管理の要諦であるとなると、今後とも、富士山のみならず、日本中の火山においてその対策を進展させることが大切である。

また、丁亥の年ではないが、12年前の亥

年の1995年には、6,434名の人々の尊い命を奪った阪神淡路大震災やオウム真理教による地下鉄サリン事件があった。阪神淡路大震災については、その教訓を糧として政府や地方自治体においても、多くの対策が採られてきたが、これも更なる充実が必要である。

## 2 日本の防災危機管理体制と地方団体の役割について

こうした年に当たり、今後地方団体や消防として何をなすべきかについていくつかの点を述べてみたい。

### 1 災害対策からすべての緊急事態への対応

#### ア 緊急参集体制

日本の自然災害対策は、災害対策基本法に基づき、国においては、内閣府の災害担当統括官のもとで調整を行い、各省が協力して行なっている。阪神淡路大震災のときに、村山総理がニュースを見て公邸に出てみたが、総理秘書官はじめ防災責任者は誰も官邸におらず、また私邸に戻ったため、政府としての初動体制に遅れが生じたという重大な問題が指摘された。そこで、震度6弱以上の地震など緊急事態が起きた際、消防庁次長、警察庁警備局長、防衛庁運用局長などが官邸へ30分以内に緊急に参集する体制を整備するとともに、官邸に自然災害のみならず、緊急事態すべてを総括する危機管理監が設置され、また24時間情報収集を行なう危機管理センターも設置された。このため、関係者は危機管理宿舎に待機するなどの体制がとられているが、平成14前後に緊

急参集メンバーの一人であったものとして、現在その任にある皆様のご苦勞に心より敬意と感謝を申し上げますとともに、いつ何が起きてもよいようにという緊張感をもって任にあたられるようご期待申し上げたい。災害対策基本法においては、防災の第1責任者(firstresponder)は市町村長であり、広域の災害になると都道府県知事そして国が責任者として参入してくるが、どのレベルの災害対応責任者であっても初動体制の整備ができていなくては、その責任を全うすることはできない。その意味でも、各都道府県や市町村においても、災害などの緊急時に24時間対応できる緊急対応体制を整え、実践力を強化していくべきである。

#### イ 緊急消防援助隊

大規模災害などにおける消防の広域支援活動については、市町村ごとの消防が責任を持つことを原則としつつ、消防機関同士の相互応援協定にもとづき実施されてきたが、阪神淡路大震災では、十分には機能できなかった。そこで、地震等の大規模、特殊災害発生時に人命救助活動を効率的かつ迅速に行うために、全国の消防から緊急消防援助隊を結成しておき、これを国の消防庁からの要請という形で派遣する仕組みが阪神淡路大震災の年の6月に創設された。さらに、2004年には、それまで運用で行なっていたものを法律の上で明確な位置づけを行なうとともに、テロ対応なども含め、消防庁長官から出動指示を出す権限を創設し、かつ、その装備についても国が責任をもって措置するという抜本的制度改正を行なった。ある意味では市町村消防の原則に国家消防の

考え方を採用する根本的な改革となった。新潟の中越地震においては、東京消防庁から緊急援助隊として派遣されたハイパーレスキュー隊が長岡市の土砂崩れの現場において皆川優太君救出するなど、大きな役割を果たしている。また、当初1,267隊1万7,000人規模であったものが、2006年4月現在で、全国の消防本部の95.7%である776本部から、3,397隊・隊員数約3万9,000人規模が登録されている。

海上保安庁1万2,297人、海上自衛隊4万4,000人に比較しても、消防庁長官が動員できる全国規模の消防部隊として、大きな存在となってきている。今後は整備目標を4,000隊とすることと聞いており、大いに期待したい。

#### ウ 消防団と国民保護

国民保護が必要となる状況のうち武力攻撃事態にあっては、自衛隊は正面の敵への自衛行為に専念しなければならない。この点が自衛隊の災害出動を期待できる大規模災害との大きな違いである。したがって、国民保護法制において国民を避難誘導し、安全を確保する主たる部隊は地方自治体、消防機関、そして消防団ということになる。特に、災害と同じくテロや武力攻撃が24時間どこでも起きうるということからすると、24時間活動のできる体制が整っている消防機関が担うべき役割は大きくなる。2006年度末すなわち2007年3月末をもって、市町村における国民保護計画の策定が義務付けられており、現在その策定が行なわれつつあるが、消防機関は、積極的に国民保護計画の策定に関わっていかなければならない。

特に消防団は、阪神淡路大震災においても、住民に最も身近な存在として多くの住民の命を救ったが、国民保護における警報の伝達と要保護住民の避難誘導における役割は極めて大きなものがある。ところが、現在、日本中の各地域において消防団員の数が減り続け、現員が90万7人と来年にも90万人を切るような状況にある。自分の本来の仕事を持ちながら、地域の安全のためにボランティアを行なう消防団という組織は、長い歴史に裏づけられた地域の安全を守る貴重な組織である。警察官27万7,000人、自衛隊員23万9,000人、消防職員15万6,000人と比較しても、人数が減ってきているとはいえ、90万人という消防団の持つ力の大きさがわかっていくというものである。

今後は、女性消防団員や職場消防団員の確保など消防団員の確保のため、関係者の努力に期待したい。

#### 2 テロ対策・武力攻撃事態対策と国民保護

テロ対策については、サリン事件以来、官邸における対策強化がなされ、「NBCテロその他大量殺傷型テロへの対処について」という要綱が定められた。また、9・11後には、アメリカや国連などが行う活動に対して日本が活動支援することの根拠を与えるテロ対策特別措置法が成立した。また、イラクの人道復興支援のための自衛隊の派遣のため、イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法が作られた。これらに基づきインド洋へのイージス艦派遣、イラクの人道支援活動への自衛隊派遣などの対応が行われるようになった。

そもそも、1961年に制定された災害対策基本法は、伊勢湾台風を契機としたもので自然災害を念頭においた法律である。従って、今までわが国には武力攻撃やそれに準ずる大規模テロのような事態にかかる被害軽減を適切に行なう法律はなかった。しかし、日本海周辺での武装不審船の出没や9・11米国テロの発生などの状況の中で、武力攻撃事態という国と国民の安全にとって最も緊急かつ重大な事態への対処をするため、2003年6月「武力攻撃事態等におけるわ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」（いわゆる武力攻撃事態等対処法）など有事関連三法が施行された。

これまで、わが国に対し武力攻撃が発生した場合、自衛隊がわが国を武力攻撃から守る自衛隊法などが存在していたが、この新しい法律によって武力攻撃事態の定義、有事における対処枠組みなどが定められ、武力攻撃事態が発生した際、この法律にもとづき国民の生命・財産を守るための「国民の保護のための法制」が整備された。

いわゆる国民保護法、すなわち「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」は2004年6月6日成立した。これにより、ジュネーブ条約にもとづき世界各国ですでに施行されている国民保護法制、すなわち、一般国民の身体や財産を武力攻撃事態などから守るための手順と仕組みが日本で初めて創設されたわけである。

これを受け、2005年度は都道府県で国民保護計画が策定され、2006年度には市町村において策定されている。今後この法制を真に意義あるものにしていくには、国民がこの法制の持つ意義と仕組みを十分理解し、

国民と協力して実効ある体制を築いていくことが必要である。このための啓発活動と訓練やこの2月9日から一部情報送信を開始したJ-ALERT(全国瞬時警報システム)などの整備などを進めていかなければならない。

### 3 アメリカにおける危機管理体制の実態について

このように国内における国民保護の体制が整う中、アメリカにおける危機管理体制の実態を現に体験してもらうため、FEMAなどのワシントン、9・11のニューヨーク、ハリケーン水害にあったニューオーリンズなどを実際に見聞する調査団を、昨年6月私の21世紀防災・危機管理研究所と日米文化センターが協力して派遣した。以下、そのいくつかを紹介しておきたい。

#### イ ワシントン

・**連邦危機管理庁(FEMA)** FEMAは、防災・危機管理の切り札として日本でも高く評価されてきたが、9・11以降FBIやCIA問でも含んだ国土安全保障省(DHS)が創設され、その一部となった。このため、担当者の説明は、従来の自信に満ちたものではなく、FEMAが従来連邦政府部内で持っていた調整を失い、DHSの下でその一部として活動しなければならなくなっており、自信を失っているとの認識を示した。

・**全米危機管理研修センター** メリーランド州エミッツバーグにFEMAおよびDHSの管轄する危機管理のための研修センターを訪問した。ここは、元大学



であったものを連邦政府が取得して改修したもので、全米の消防関係者をはじめ、危機管理担当者の研修のメッカとなっている。敷地内に9・11で犠牲となった消防関係者の慰霊の碑が建てられていた。



・カルバート・カウンティの緊急事態管理センター ワシントンから1キロほどのメリーランド州のカルバート・カウンティは、カルバートクリフ原子力発電所を持っており、ワシントン近郊ということもあってブッシュ大統領も視察したところである。センターには原子力発電所からも連絡担当者が来ており、事故のレベルに応じて警報が出されることとなっている。警報の位置づけとして、直ちに避難するためのものではなく、まずは、ラジオやテレビを見るようにという目的で出されるとの点は参考となる考え方であった。

・ワシントンの ECC(緊急調整センター) 48人が24時間7人体制でTV、FEMAからのホットライン、消防署、航空局などからの情報で監視し、連絡調整にあたることされている。VIPも多く訪れる首都であるので、体制はかなり整っているといえよう。

#### ロ ニューヨークグランド・ゼロ

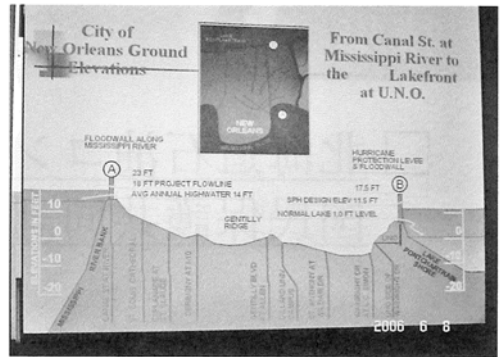
9・11での世界貿易センターの崩壊現場は、今も弔問する人々が多く、時代を震慄させた歴史的事実の重さを感じさせる場所である。ニューヨーク市の危機管理の体制は、最もレベルの高いものとなっている。

#### ハ ニューオーリンズ市役所防災担当

部局ニューオーリンズ市は、ミシシッピ川とポンチャートレン湖に囲まれたすり鉢状のゼロメートル以下の都市で、



堤防の決壊による大洪水の危険は従来から FEMA にも指摘をされていたという。カトリーナ上陸時は、ハリケーンが通り過ぎるまでは何も起きずニューオーリンズは生き延びたが、通り過ぎてからの吹き返しで湖側からの圧力がたかまり堤防が崩壊し洪水になった。オランダと同じく災害防止のためのあらかじめのインフラ整備がいかに大切かを示す災害であったといえよう。



このほかにも、各地の原子力発電所や各地方団体の EOC(緊急オペレーション・センター)などを訪問した調査団の調査はきわめて意義深いものとなった。単なる物見遊山ではなく、危機管理の現場の雰囲気やその対策のレベルなどを実感できるこうした調査団の派遣を今後も行い、危機管理の本質を体感した人を増やす努力をしていきたい。