

# 大災害における（行政の）危機管理

## ワークショップ議事録

講師：永田 尚三 先生

関西大学 社会安全学部 准教授

開催日時：2019年1月11日（金）

作成者：M18AB510 藤岡 伸行

### 講演の要約

最近、非常に大きな災害が増えている。大災害における行政の危機管理の大きな流れ、  
どういう経緯をたどって、今どういう方向に向かっているのかをお話しする。

戦後から阪神淡路大震災までの災害の傾向は風水害が中心だったが、東日本大震災からは、地震災害が続くようになった。我が国の災害対策は、直近に起きた大きな災害にその後の対応体制の整備が引っ張られる傾向がある。風水害が起こると風水害の体制が進み、ほかの体制が手薄になるというような形である。阪神淡路大震災が起こったあたりからは、災害対応は地震災害に比重が移っていた。ことし起こった西日本豪雨、台風21号は大きな風水害の災害が多かったわけであるが、地震災害への対応ばかりやっていたので、風水害の対応が手薄だったということが見えてきた。この流れは、災害対策基本法の影響がある。この法律は、伊勢湾台風という風水害の対応を想定してつくられた。風水害は災害の地域が局地的だったりするため、市町村の中心の災害対応体制が災害対策基本法の大原則の一つとなっている。市町村中心の主義の対応体制はこのときにつくられた。

ところが、阪神淡路大震災の後に大改正を行うことになる。大規模な地震を想定して、国の権限を強化した。さらに東日本大震災の後にも変化して、広域応援体制の強化、共助体制の強化が今進んできている。自助、共助、公助が最近の災害対応の中で非常に重要になってきている。補完性の原理を災害対応に応用した考え方で、なるべく地域密着型でやろうという話である。特に、阪神淡路大震災の特徴で、救出者の8割は、地域の住民、特に消防団に助けられた。阪神淡路大震災では、市町村中心の災害対応の限界が見えてきた。外部から広域応援で駆けつけた行政組織は全部被災地の市町村の指揮命令下に入るのが災害対策基本法の大原則になっていたが、地震災害では全く機能しないことがわかってきた。

国の権限強化がこのときに始まった。その一つとして、国が現地災害対策本部というのをつくることのできるようになった。2000年の有珠山噴火災害のときに全面的に表に出て、国中心の災害対応になった。

東日本大震災では、被災地の市町村は津波によって完全に機能不全に陥ってしまった。市町村中心の災害対応という考え方はもう完全に対応できないことが明確になった。東日本大震災の後には、広域応援体制の強化と共助体制の強化が行われることになる。広域応援は今までは警察、消防、自衛隊だけだったが、行政の一般の事務職員や、技術系の職員が被災地に行って長期滞在する仕組みをつくった。しかし、圏域外の被災地以外の地域の行政が駆けつけるまで対応をするのが共助の組織しかないということで、地域の住民の共助の整備を強化されることになってきた。

我が国の共助体制の代表的な組織としては消防団と自主防災組織がある。共助組織で中核になるのは消防団である。ところが消防団の団員数が高齢化が進み、衰退傾向にある。共助体制の中核である消防団を維持していくことは消防行政だけでなく、防災行政上も極めて重要な意味がある。消防団の存在意義は阪神大震災ぐらいを契機にして大きく変わってきている。地域の住民は、普段から密な付き合いをしているので、淡路島の例では、生き埋めになっているおじいちゃん、おばあちゃんがどこに寝ているかをわかっていたので、救出率が高かった。地域の実情に精通した消防団みたいな組織は非常に重要である。行政だけでは大きな災害に対応できないので、防災の共助組織として消防団の役割が再認識されている。

熊本地震では、東日本大震災後に構築した広域応援体制のテストケースとなった側面がある。物すごい行政の各層の広域応援の部隊が被災地に駆け付けたので、熊本県庁につくられた国の現地災害対策本部は、応援組織のマネジメントをする難しさが明らかになった。

緊急消防援助隊は、阪神淡路大震災の反省に基づき編制されている。市町村はあらかじめ総務省消防庁に出動部隊を事前登録しておく。そこからの出動指示で、都道府県ごとに部隊を編制して、被災地に出動する。国が市町村の消防本部を実働部隊として使うという消防の広域応援体制である。

今後の災害対応の課題は都道府県の消防への対応強化や、危機管理の専門的な教育体制の整備が必要である。ヨーロッパでは、国レベル、州レベルで行政が専門的な教育機関をつくっている。行政職員だけでなく共助のいろいろな組織の人たちと行っている。毒ガスの防護服、放射線用の防護服も持っており、特殊災害にも対応する。また、海外では文民保護組織をつくり、武力攻撃災害の対応をする。それをベースにして、ほかの災害への対応整備が進められている。自然災害のときも出動する。日本にはまだない。

## 講演の質疑応答

**質疑** 淡路の消防団の話が印象的でした。消防団についてもっと詳しく聞きたい。

**応答** 戦前、我が国の消防は国営だった。戦後になって消防組織法ができて、いわゆる市町村消防という形になり、消防本部ないしは消防団を設置しなければならないというふうに定めた。戦前の国営消防は基本的に東京都、大阪、京都、神戸という大都市部だけで、それ以外の地域、国土の95%ぐらいの地域は基本的に全て消防団の前身の消防組しかなかった。1960年代後半になって、消防の新しい仕事に救急の仕事が入ることになり、昭和30年代の半ばから40年代の半ばにかけて10年間ぐらいで一気に我が国の消防本部の常備化が進んだ。

大阪市は、大都市なので、行政がやってる消防組織がある一方で、住民の共助組織である消防組織っていうのもある。でも全国で唯一大阪だけ消防団がないので、共助体制っていうの非常に弱い。だから非常にそこが大阪市の防災体制の極めて大きな欠点である。

ただし、大阪市は水害が多いので、水防団という共助組織がある。

**質疑** 消防団は誰に任命されるんですか。また、町内会とイメージが重なるのですが、それらを教えてほしい。

**応答** 消防団は基本的に、昔は地域コミュニティの核だった。消防団に入るのは、成人男性にとってほとんどの地域で当たり前だった。でも町内会ではなく、町内じゃなくて、市町村単位の組織である。ただ、市町村の消防団の下に分団という組織がある。分団は二、三個の学校区を分団1つでカバーするような形で、かなりの人数なるところもあり、やっぱりそれでも何か災害があると数百人とか、もっと数百人以上の単位で動く。ふだんから訓練したりしてるので、災害時でも規律を持って組織的に動ける住民組織は唯一消防団しかないと思う。

## 質疑応答の後、大阪消防庁構想のお話もありました。

大阪都構想は基本的には東京都の制度を大阪に持って来るというものであるが、その中の大阪消防庁構想は、防災上の理由から問題があると思う。

大阪都構想は、東京都の都区制度がベースだが、都区制度は特別区をつくる制度で、特別区は、基本的に半自治体と言われ、基礎的自治体と同格で、同格だから普通の市町村と同じことができるはずだが、半分ぐらいの権限は都道府県がやるという制度である。その半分ぐらい持っていかれる権限の中に消防とか防災という権限が含まれているので、特別区は災害が起きたときに何の関与もすることができないということが起こる。