

6 消防審議会における「東日本大震災を踏まえた今後の消防防災体制のあり方」に関する答申

6 消防審議会における「東日本大震災を踏まえた今後の消防防災体制のあり方」に関する答申

(1) 答申の本文

平成23年8月24日付けで諮問のあった「東日本大震災を踏まえた今後の消防防災体制のあり方について」について、別紙のとおり答申する。

平成24年1月30日

消防審議会会長 吉井博明

消防庁長官 久保信保殿

(別紙)

東日本大震災を踏まえた今後の消防防災体制のあり方に関する答申

1. 基本的な考え方

平成23年3月11日14時46分に発生した三陸沖を震源とする海溝型地震とそれに伴う巨大な津波により引き起こされた東日本大震災は、死者、行方不明者合わせて約2万名という人的被害と、全壊約1.3万棟、半壊約2.4万棟という住家被害をもたらした。まさに戦後最大の災害である。地域住民の生命、身体及び財産を災害から守り、被害を軽減することを任務とする消防機関は、今回の大震災においても自ら大きな被害を受けながらも懸命な活動を行ったところである。一方、我が国においては、少子高齢化が今後ますます進行することが予想される中、発生が懸念される東海地震、東南海地震、南海地震が連動して発生する、いわゆる三連動地震や首都直下地震などの大規模地震への備えが求められる。これに対応するためには、住民自らが「自分の命は自分で守る」という意識を持って取り組む「自助」を強化することが必要である。あわせて、消防団、自主防災組織、ボランティア等が互いに力を合わせて助け合う「共助」、国及び地方公共団体が行う「公助」についても、充実・強化することが必要である。

当審議会としては、これまでも平成14年度の「国・地方の適切な役割分担による消防防災・救急体制の充実方策に関する答申」や平成19年度の「大規模地震に備えた今後の消防防災対策のあり方に関する答申」などにより、大規模地震等の災害に備えた消防防災体制の強化を求めてきたところであり、消防庁においても累次の消防法・消防組織法の改正等により、消防防災体制の充実・強化のための対策を講じてきた。

東日本大震災における被害や応急活動等を踏まえ、既存の消防防災体制全般について課題等を抽出し、詳細な検証・検討を行い、今後の国民の安心・安全確保のため、消防本部、消防団、自主防災組織などの充実による消防防災体制の整備を目指す必要がある。

この度、消防庁長官から表題の諮問があったため、当審議会において集中的に議論を行い、大要以下の結論に達したのでここに答申する。

2. 地震・津波対策の推進と地域総合防災力の充実・強化について

中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告」（平成23年9月28日）にあるように、発生頻度の高い津波のみならず、発生頻度は極めて低いものの、甚大な被害をもたらす最大クラスの津波も想定し、住民の避難を軸に、防災教育の充実などを組み合わせた総合的な地震・津波対策を確立する必要がある。

地震・津波対策の推進に当たっては、東日本大震災時における防災活動の検証等を通じるほか、中央防災会議のもとで進められている災害対策法制の検討状況や防災基本計画の修正等にも留意しつつ、各地方公共団体においては、次に掲げるような事項について地域防災計画の抜本的な見直しや必要な対策を講ずるべきであり、消防庁においては、それらの取組を推進する必要がある。

(1) 総合的な地震・津波対策の推進

東日本大震災では、災害対応の拠点となる市町村庁舎・消防庁舎などの施設そのものが被災し、多くの職員等が犠牲となるとともに、市町村の災害対策本部機能が一時的に喪失又は著しく低下する事態が発生することとなった。また、住民の避難誘導や水門の閉鎖などに従事していた多くの消防団員や消防職員が津波に巻き込まれることとなった。

全国の地方公共団体は、市町村庁舎や消防庁舎など災害対応の拠点となる施設の設置場所の安全性を点検するとともに、耐震化の推進や停電等の場合にも一定期間の活動に必要な非常用電源設備や備蓄物資、非常用通信設備などの備えを強化すべきであり、消防庁としては、そういった地方公共団体の取組を積極的に推進すべきである。また、災害対応の最前線に立つ消防職団員や市町村職員等の安全を確保する必要がある。一方、住民の避難については、避難所として指定されていた学校のほか、病院や福祉施設なども多く被災したことや交通や通信が途絶する中で、長期化する避難に伴い、食料などの物資や燃料の不足が問題となったことを踏まえて、消防庁は、関係省庁と協力して避難対策の確立に積極的に取り組む必要がある。

市町村においては、

- ① 避難路・避難場所・避難所の点検及び見直し並びにこれらの施設の耐震化、非常用通信設備の確保
- ② 津波避難タワーの整備及び津波避難ビルの協定締結の促進
- ③ 長期間かつ広範囲に及ぶ避難を想定した備蓄物資の量・種類の点検、見直し
- ④ ハザードマップや避難計画の作成及び実践的な避難訓練、図上演習の実施等の推進が必要である。

加えて、避難施設の整備に当たっては、ヘリポート等の設置を考慮することが重要である。また、ハザードマップや避難計画の作成に当たっては、災害時要援護者に対する配慮や想定を超える規模の災害が起り得ることも考慮した住民とのリスクコミュニケーションの充実が重要である。

都道府県にあっては、津波及び被害想定の見直しをはじめ、市町村におけるハザードマップ、避難計画等の作成支援のほか、市町村の災害対策本部機能が喪失した場合等の迅速な支援体制の確立が必要である。

なお、今回の震災を踏まえ、帰宅困難者対策、長周期地震動対策や液状化対策の重要性も指摘されているところであり、消防庁は地方公共団体におけるそれらの取組が進むよう、関係省庁と協力しながら取り組む必要がある。

(2) 防災意識の向上と共助体制の強化

今回の大震災では、死者・行方不明者が多数に上ったが、住民が早期に適切な避難行動をとったことにより、被害を防止又は軽減できた事例も多い。特に、釜石市での小中学生に対する防災教育が功を奏した事例*なども特筆に値する。

防災・減災の観点から、住民の防災意識の向上を図っていくこと、防災教育・訓練の充実を図っていくことが特に望まれる。その際、地域の行政主体である市町村が中心となって、消防本部、消防団、婦人（女性）防火クラブ、少年消防クラブ、自主防災組織、ボランティア組織、教育機関などが更に連携して防災教育に取り組み、地域の総合的な防災力を高めていく必要がある。

また、地域防災の中核となる消防団をはじめ、婦人（女性）防火クラブ、少年消防クラブ及び自主防災組織については更なる充実・強化が望まれる。

*岩手県釜石市において、地震が発生したら率先して逃げるという教育が徹底されていたため、小中学校の児童・生徒が迅速・適切な避難行動をとり、またその避難行動がきっかけとなって周囲の住民が避難し、被害を最小限に抑えた。

(3) 情報伝達手段・体制の強化

今回、沿岸地を中心として防災行政無線が地震の揺れや津波による倒壊・破損や電源喪失等により利用できなくなり、情報伝達に支障が生じた例があった。

災害時において、気象警報や避難勧告・指示などの情報を、住民へ正確かつ確実に伝達する体制を確保するため、市町村においては、防災行政無線の未整備地区における早急な整備をはじめ、設備の耐震化、無線の非常用電源の容量確保、デジタル化等の高度化等を図るべきである。通信手段の多様化の観点からは、全国瞬時警報システム（J-ALERT）、コミュニティFM、緊急速報メール、衛星携帯電話等の多様な伝達手段の確保を進めていく必要がある。その際、事前に個人情報の取扱いについて議論したうえで、高齢者や障がい者等災害時要援護者への対策に万全を期することが必要である。

(4) 地方公共団体間の相互応援や多様な機関等との連携協力

東日本大震災では、都道府県域を越えた全国の地方公共団体からの応援が積極的に行われたところであるが、避難が広域に及んだ今回の経験を踏まえて、全国知事会・全国市長会・全国町村会などとも連携しながら都道府県の区域を越えた災害時の物資や燃料の提供のほか、職員派遣、避難住民の長期間にわたる受入れの対応など地方公共団体間の相互応援が迅速かつ円滑に行えるように態勢を構築し、事前の研修や訓練をしておくなど、システム化を進める必要がある。食料、飲料水、携帯トイレなどの物資の備蓄については、住民は自助の考えに基づきつつ、地方公共団体、国においてもそれぞれ役割分担しながら行っておくべきである。

また、支援物資の流通に関しては、民間のノウハウの活用が有効である。地方公共団体においては、医療関係機関、ボランティア、流通関係機関、地元企業など多様な機関・主体との連携・協力の強化を図るべきであり、海外からの支援の受入れについても、一層の体制整備等を進めていく必要がある。

3. 消防職団員の活動のあり方等について

(1) 地域コミュニティの核としての消防団の充実・強化

消防団は、平常時においては、防火や応急手当、防災知識の普及啓発といった業務を担い、災害時には、地域密着性、要員動員力、即時対応力という特長を如何なく発揮できる機関である。今回の大震災において消防団員は、消火・救助活動はもとより、水門閉鎖や住民の避難誘導・避難所の運営支援など実に様々な活動に献身的に取り組み、高く評価されている。

一方で活動中に多くの消防団員が命を落としたことは重く受け止めなければならない。今回の活動を通して、改めて地域にとって消防団がいかに重要な存在であるかが再認識されたところである。

今後の大規模災害に備えるためにも、今回の震災において明らかとなった津波災害時における行動マニュアルの見直しなど関係省庁と連携した安全対策の強化、情報伝達体制や装備の充実をはじめ、団員の処遇や長く減少傾向が続いている団員数の確保などについて検討を行い、地域コミュニティの核である消防団の充実・強化を図っていく必要がある。

(2) 消防職員の活動のあり方

今回の震災の教訓から、大規模災害発生時の消防本部においては、県内からの応援隊や緊急消防援助隊が到着するまでの間、限られた消防力で同時多発する災害に対処することが求められるうえ、これらの消防活動は、消防職員、消防庁舎及び消防車両に多大な被害を受けた状況下におけるものであることが想定される。

これらのことを踏まえ、大規模災害発生時における消防本部の効果的な初動活動のあり方や消防本部が具体的にとるべき方策について検討する必要がある。あわせて、消防職員の活動時における安全対策の強化や装備の充実、消防団との円滑な連携のあり方についても検討を行うことが必要である。

(3) 救急業務のあり方

東日本大震災における救急業務の実態を踏まえ、大規模災害時に病院選定に支障をきたさないよう、通信体制を整備・強化すること等により、救急搬送体制を強化する必要がある。

また、大規模災害時には通信障害等の理由により、医師と連絡をとることが困難な事態が想定されることから、今後の大規模災害時における医師の具体的指示が必要とされる救急救命処置のあり方についても検討する必要がある。

さらに、今回、消防機関とDMAT、JMAT等との連携など災害時における消防と医療の連携の重要性が改めて認識されたところである。厚生労働省において、災害時におけるドクターヘリの運用のあり方について検討が進められているところであり、消防防災ヘリコプターとドクターヘリの連携に関し、情報共有体制がうまく機能するよう、平常時からの連携に一層努める必要がある。

(4) 救助技術の高度化

大規模災害の発生時には、木造家屋の倒壊だけではなく、多くの耐火建物の倒壊・座屈によっても多数の要救助者が発生すると想定されている。こうした災害時に、各消防本部で円滑な行動が行えるよう、大規模かつ広範囲に及ぶ耐火建物倒壊・座屈現場における救助活動のあり方について技術的検証・検討を行い、救助活動部隊の能力向上を図る必要がある。

(5) 消防機関と他機関との連携

東日本大震災においては、災害が非常に広範囲にわたったことから、救助活動等にあたり、警察等の他機関との連携により多くの人々を救助するなど、消防機関と警察、自衛隊、海上保安庁といった実動部隊との連携、医師会及び医療機関等（医療関係機関）、物流機関、ボランティア組織などとの連携の必要性が再認識された。

大規模地震により発生が想定される耐火建物の倒壊・座屈現場や津波災害時の活動では、救助隊、指揮隊、ポンプ隊、救急隊、消防団等の効果的な部隊運用や自衛隊、警察、医療関係機関、建設業者など、多くの部隊や関係機関と連携した複雑な救助活動を展開することとなる。この面からも、救助活動における関係機関の連携体制の強化に向け、早急に検討を行う必要がある。

また、都道府県や市町村等に設けられる災害対策本部や緊急消防援助隊調整本部等の運用を踏まえ、関係省庁や地方公共団体と調整し、役割分担の明確化やより具体的な計画の策定、訓練の方法等について検討し、定期的に関係機関共同の訓練を実施し、連携方法の更なる改善に取り組むことが必要である。

一方、海外からの救助隊の受入れに際し、調整に苦慮した事例もあったため、受入れに当たっては被災地の負担にならないことを念頭に、活動が円滑に行われるよう機能的な枠組み作りが必要である。

(6) 消防職団員の惨事ストレス対策

東日本大震災においては、凄惨な現場が多く、活動にあたった多くの消防職団員に惨事ストレスの発生が危惧されたことから、被災地の消防本部等からの要請に基づき、精神科医等の専門家で編成される「緊急時メンタルサポートチーム」の専門家を派遣することが決定され、消防職団員の心のケアが実施された。

引き続き、被災地をはじめ、全国で十分な消防活動が継続できるよう、東日本大震災における取組を検証し、今後の大規模災害時における惨事ストレス対策のあり方等について検討を行うなど、適切に対応していく必要がある。

4. 緊急消防援助隊の効果的な運用・施設整備等のあり方について

東日本大震災においては、岩手県・宮城県・福島県以外の44都道府県に対し、初めて消防庁長官から緊急消防援助隊への出動指示が行われ、発災日からの88日間にわたり30,463人（延べ121,071人）が被災地に派遣された。その活動は高い評価を得たところである。

一方で、今後発生の切迫性が指摘されている三連動地震や首都直下地震等の大規模地震においては、東日本大震災を上回る規模の緊急消防援助隊の派遣が期待されており、全国の消防の総力を最大限引き出すための体制の構築が求められる。

緊急消防援助隊の活動がより効果的・効率的に行われるよう、今回の活動の検証を行うとともに、その課題に対応していく必要がある。

(1) 長期に及ぶ消防応援活動への対応

低温・降雪といった気象事情や広範な地域の被災による物資（食糧等）・燃料の不足、ライフライン途絶等の厳しい環境下で、緊急消防援助隊は長期にわたり応援活動の継続が求められたため、その活動に支障が生じた事例が見られた。

また、県ごとではなく消防本部ごとに後方支援部隊を組織したことによる運用面の課題も見受けられた。

これらの課題を踏まえ、長期に及ぶ活動の支援を充実するため、必要な人員や資機材・燃料などを搬送する車両をさらに配備することが必要である。

また、緊急消防援助隊は全国のあらゆる地域に応援活動を行う場合があることから、あらゆる環境に対応可能な装備等（寒冷地仕様等）を充実することが必要である。

さらに、これら新たに整備された車両や資機材の活用を含めたより効果的な後方支援部隊の運用のあり方などの検証を進めるほか、緊急消防援助隊の長期にわたる活動を支える広域活動拠点を整備することが有効であると考えられ、後述する航空機による人員・資機材の投入手法の検討と併せて検討を行うことが必要である。

(2) 消防力の確実かつ迅速な被災地への投入

三連動地震や首都直下地震等の大規模地震発生時には、高速道路をはじめとする主要幹線道路等が寸断され、陸路では被災地まで到達できない可能性が懸念される。

こうした事態に備え、空路や海路を有効に活用して、緊急消防援助隊を確実に被災地へ投入できるよう、機動的な体制を早急に構築することが求められる。各省庁・自衛隊等の関係機関との連携を含め、航空機による人員・資機材の投入手法の検討、関係機関との合同訓練の推進等を行うことが必要である。

また、緊急消防援助隊の広域活動拠点のあり方を検討するに当たっては、例えば、空路等により被災地に入った緊急消防援助隊の隊員が当該拠点に備わる車両、資機材等を活用して消防活動が行えるよう、航空機による人員・資機材の投入と併せて検討を進めることが必要である。

さらに、がれきが山積みとなっている現場や広範囲に浸水が続く現場など、活動に苦慮した事例があったことから、走破力の向上や小型化等により、機動力の高い車両・資機材等の配備や運用に関する検討も必要である。

迅速な被災地到達のためには、

- ① 広範囲に甚大な被害が発生した場合における全国的な出動計画の見直し
- ② 今回の活動において見られた部隊の取組（県内をブロック分けした分割出動や先遣隊の先発出動など）を参考にした地元消防体制を維持しつつ必要とされる部隊を派遣するための計画作りなどの改善も必要である。

さらに、消防救急無線の輻輳、ヘリコプターテレビ電送システムの地上受信局の被災等により、情報共有等に際し、一部問題が生じた。大規模災害発生初期においてできる限り多くの被害状況を把握することも重要であり、消防庁及び緊急消防援助隊間の情報共有と緊急消防援助隊の広域的な情報収集体制を強化することが求められる。そのためには、

- ① 衛星に直接電波を送信する方法により、確実かつリアルタイムで映像伝送を行うことができるシステムを搭載したヘリコプターの導入
- ② 消防庁と緊急消防援助隊間で車両及びヘリコプターの動態情報を共有するシステムの機能拡大
- ③ 消防救急無線の中継機や衛星電話等の情報通信機器を搭載した車両の配備
- ④ 消防救急無線のデジタル化の推進等を進めることが必要である。

このうち、消防救急無線のデジタル化については、今後の大規模災害の発生に備え、緊急消防援助隊の応援と受援をスムーズかつ一元的に行うため、全国の消防本部において、早急に整備する必要がある。

なお、(1) 及び (2) で掲げる車両・資機材・施設等の整備は、平常時の消防活動における使用頻度は低く、大規模災害が発生した時の活用を念頭に行うものであるため、国が一定の責任において推進することが適当である。

5. 民間事業者における地震・津波対策について

(1) 危険物施設等の地震・津波対策のあり方について

東日本大震災においては、危険物施設や石油コンビナート施設においても地震の揺れや津波による被害が発生しており、被災地域に所在する全危険物施設の約 1.6% が被災している。被害施設数は少ないものの、地震の揺れにより危険物施設の建築物や配管等が破損する被害や津波により施設全体が損壊する等の被害が発生している。このような状況を踏まえ、危険物施設の建築物や配管等の耐震性能を事業者において再確認し、必要な対策を講ずることや、津波の発生を念頭に置いた緊急停止措置等の対応について予防規程等に明記すること等の対策を講じていく必要がある。

また、今回の震災では、津波による屋外貯蔵タンクの被害も発生しているが、津波に対する被害予測を踏まえた対策や緊急遮断弁についても被害分析結果を踏まえた対策を講じていく必要がある。

石油コンビナート等特別防災区域内の特定事業所に設けられている特定防災施設等や防災資機材等について、発生頻度が高い地震に対してはその機能の維持、発生頻度は高く、津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波に対しては直ちに復旧できるようにするための浸水対策や応急措置の準備、発生頻度は低いものの甚大な被害をもたらす地震及び最大クラスの津波に対しては、被害が発生した際の応急措置又は代替措置に係る計画の策定等の対策を講じていく必要がある。

また、今後の大規模災害に備えるため、大容量泡放射システムの効果的な運用、自衛防災組織等の活動のあり方等についても検討を進めていく必要がある。

(2) 防火・防災管理体制の強化等について

大規模・高層の建築物については、テナント毎に防火管理者及び防災管理者を選任し防火・防災管理を行わせることが義務付けられているが、東日本大震災では高層建築物を中心に激しい揺れに伴う被害が発生していること等を踏まえ、それら建築物における防火・防災管理体制の強化等についても検討を進めていく必要がある。

また、建築物内に設置が義務付けられている消防用設備等は、大規模地震の際にも有効に機能することが求められることから、建築物の関係者に対して、建築物の耐震性の向上や消防用設備等の耐震対策の実施等を促していくことが必要である。

6. おわりに

以上、東日本大震災を受け、分析した喫緊の課題について、その対処方針を示したところであり、消防庁においては、関係機関との連携にも十分留意しながら、できるだけ速やかに所要の措置を講じ、早期に本答申の実現に努めるように要望する。

(2) 答申の概要

以下に第26次消防審議会答申を報道発表した際の概要を示す。

第26次消防審議会答申の概要 東日本大震災を踏まえた今後の消防防災体制のあり方について

<基本的な考え方>

東日本大震災における被害や応急活動等を踏まえ抽出した課題に対する詳細な調査・検討を行い、今後の国民の安心・安全の確保のため、消防本部、消防団、自主防災組織などの充実による消防防災体制の整備を目指す必要がある。

1. 地震・津波対策の推進と地域総合防災力の充実・強化について

防災活動の検証等を通じて、今後の大規模地震に備え、地域における総合的な地震・津波対策を確立する必要がある。地域防災計画の見直し項目や必要な対策は主として以下のとおり。

- ・市町村におけるハザードマップ等の見直し、避難施設・経路の点検・耐震化、備蓄物資の点検・見直し、防災教育の充実、実践的な避難訓練の実施
- ・防災行政無線の整備促進、災害情報伝達手段の多様化(J-ALERT、コミュニティFM、緊急速報メール等)

2. 消防職団員の活動のあり方等について

消防職団員は今回の大震災でその活動を高く評価された一方で、安全対策等に課題を残した。下記の事項を中心に、今回の活動の検証を行い、大規模災害時における対応を講じる必要がある。

- ・消防職団員の活動のあり方(消防本部の効果的な初動活動、連携のあり方等)の検討、安全対策の推進、装備の充実、惨事ストレス対策の強化
- ・団員数の確保など地域コミュニティの核としての消防団の充実強化
- ・救急搬送体制の強化
- ・消防部隊間や関係機関との連携を含め、救助活動のあり方について検証・検討

3. 緊急消防援助隊の効果的な運用・施設整備等のあり方について

東日本大震災での活動を踏まえ、今後の大規模地震において効果的・効率的な活動を行うため、主として以下の主な観点から今回の活動の検証を行い、対応を講じる必要がある。

- (1) 長期に及ぶ消防応援活動への対応
 - ・後方支援活動に必要な人員や資機材、燃料などを搬送する車両の配備
 - ・より効果的な後方支援部隊の運用のあり方などの検証
 - ・長期にわたる活動を支える後方活動拠点施設の整備に関する検討
- (2) 消防力の確実かつ迅速な被災地への投入
 - ・航空機による人員・資機材の投入手法の検討(関係機関との連携を含む。)
 - ・緊急消防援助隊の出動計画の見直し(広範囲の被害を想定)
 - ・消防庁及び緊急消防援助隊相互間の情報共有・収集体制の強化

4. 民間事業者における地震・津波対策について

東日本大震災を踏まえた以下のような対応が必要である。

- (1) 危険物施設等の地震・津波対策のあり方について
 - ・危険物施設における配管の耐震性能等の再確認や災害時の緊急停止措置等
 - ・石油コンビナート施設における地震及び津波の発生頻度に応じた対策(応急措置の準備等)の実施
- (2) 防火・防災管理体制の強化等について
 - ・大規模・高層の建築物をはじめとする建築物における防火・防災管理体制の強化等に関する検討
 - ・建築物の耐震性の向上及び消防用設備等の耐震対策の促進