

民間協力者に対する 災害補償の現状と課題(下)

消防団員等公務災害補償等共済基金
常務理事 山崎 一樹

2 民間協力者の現状(つづき)

(4) 災害補償の具体例

以上で見たように民間協力者に対する災害補償は、トータルの件数が減少傾向にある一方で、件数、支払金額ともに全体の1割前後で推移しており、過去60年間で大きな変化は見られない。消防基金において災害補償の実務に携わる立場からすると、この1割前後という民間協力者への災害補償のウエイトは存外小さくはない値であると感じられる。

そこで次に、民間協力者の災害補償事例として具体的にはどのようなケースがあるのかについてご紹介することとしたい。過去の民間協力者に係る災害の認定事例については、「消防団員等公務災害認定事例集&質疑応答集」(平成26年3月刊)に詳しいので、そちらをご参照いただきたいが、当該事例集発刊以降の近年における特徴のある事例を以下に取り上げる。今後、新しい事例は事例集を定期的に改訂し、追加していく予定である。

なお、民間協力者が災害補償の対象として認められるためには、既に述べた法に定める民間協力者としての要件に合致し、当該活動と負傷、疾病等の間に相当因果関係があることが必要となる。したがって一般論として判断基準を示すことは困難であり、必要に応じて医学的知見を加味した上で、個別具体の事例に応じた判断が必要となることになる。

① 最近の事例

【事例1】豪雨災害の現場で消防団の要請を受け、土のうを積載したトラックの救出作業に従事 中に負傷した事例(消防作業従事者)

災害を受けた者

A県B市 男性(60歳) 自営業

傷病名・程度

第12胸椎圧迫骨折 通院加療

災害発生日月日

平成25年9月16日

災害発生状況

被災者は、台風18号に伴う豪雨災害の現場において、土のうを積載したトラックが泥にはまっていたため、消防団の要請を受け、トラックを後ろから押して泥からの救出作業に従事していたところ、その重みに耐えかね、胸椎を骨折した。

説明

本件の場合、被災者は消防団の協力要請を受け、豪雨災害の現場での土のうを積載したトラックの救出作業、つまり、消防が行う土のう積みに付随した作業に従事していたところを負傷したものであるから、被災者は水火災を除くその他の災害において消防作業に従事した者として、消防法第36条の準用規定が適用され、同法第29条第5項の消防業務の協力者に該当する。したがって本件は消防法第36条の3第1項に基づく災害補償の適用があると判断される。

**【事例 2】隣家火災で火元建物内に侵入し、消火器で初期消火活動に従事中に負傷するとともに、
適応障害を発症した事例（消防作業従事者）**

災害を受けた者

A 県 B 市 女性（59 歳） 自営業（理容業）

傷病名・程度

気道熱傷、嘔吐症、適応障害 通院加療

災害発生日

平成 26 年 6 月 26 日

災害発生状況

隣家屋根から火災と煙を確認したため、火元建物内に入り、充滿する煙の中、要救助者の確認のため 2 階に上がった際、同じく応急消火協力者として参加した男性と共に消火器を持ち、火点である屋根に上って消防隊が到着するまで初期消火活動に従事した。この時、煙が覆いかかり、大量の煙を吸い込んだ。災害発生から 3 日後にのどの痛み、声のかすれ、火災のことを思い出すと身体の芯から震えて刃物仕事ができなくなる等の症状が出た。

説明

本件の場合、被災者は消防隊の到着前に初期消火作業に協力していることから、消防法第 25 条第 2 項に規定する応急消火の協力義務者に相当する。したがって本件負傷は消防法第 36 条の 3 第 1 項に基づく災害補償の適用があると判断される。また、本件疾病は、被災者は火災の煙に覆いかかられるという異常な出来事に遭遇したため火災のことを思い出すと手が震えるという症状が出ているのだから、医学的知見によれば火災に関連して発症した急性ストレス障害と考えられるので、消防作業と相当因果関係をもって発生した疾病と認められるため、負傷と同様に災害補償の適用があると判断される。

**【事例 3】建物火災の現場で消防隊の要請を受け、消火活動に協力していたことにより脳出血を
発症した事例（消防作業従事者）**

災害を受けた者

A 県 B 町 男性（68 歳） 自営業（農業）

傷病名・程度

右視床出血、症候性てんかん 入院加療

災害発生日

平成 26 年 10 月 28 日

災害発生状況

建物火災の現場に赴いたところ、消防隊から協力を要請され、鳶口にて周囲の木材等の除去作業を行った。放水によって全身がかなり濡れたことから一時帰宅し約 5 分で着替えた後、再び現場に赴き排水作業を約 10 分間行ったところ、全身の倦怠感が出現した。

説明

本件の場合、被災者は消防隊の協力要請を受け、建物火災の消火作業に協力していることから、消防法第 29 条第 5 項に規定する消防業務の協力者に該当する。また、被災者は基礎疾患として高血圧症を有していたが、火災という異常な出来事下での鳶口による除去や排水作業には精神的・肉体的過重負荷があったと考えられるので、医学的知見によれば、被災者の行動は普段以上に高血圧を惹起させるため、自然経過を超えて脳出血を発症したと認められる。したがって本件は消防業務の協力者として消火中に発生した災害であると認められることから、消防法第 36 条の 3 第 1 項に基づく災害補償の適用があると判断される。

【事例4】出勤途中に偶然発見した建物火災で、消防隊の到着前に初期消火に従事中に負傷した事例（消防作業従事者）

災害を受けた者

A県B市 男性（37歳） 建設業

傷病名・程度

右アキレス腱内異物、右アキレス腱炎 通院加療

災害発生日

平成27年8月10日

災害発生状況

出勤途中に偶然建物火災を発見し、建物近くにあった水道とポリタンクを使い初期消火にあたったところ、部屋の中に水をかけるため窓ガラスを足で蹴り破った際にガラスの破片が足に刺さり負傷した。

説明

本件の場合、被災者は消防隊の到着前に初期消火作業に協力していることから、消防法第25条第2項に規定する応急消火の協力義務者に該当する。したがって本件負傷は消防法第36条の3第1項に基づく災害補償の適用があると判断される。なお、本件の場合、被災者は療養開始から9か月が経過して初めて筋肉内にガラス片が残っていたことが判明したことなどにより療養期間が長期化し、療養開始から1年9か月後に治ゆ（症状固定）とされた。しかし、治ゆ後も右踵を中心に慢性疼痛の症状が残存したことについて、当該症状は本件による後遺障害であり、当該症状のためスムーズな動きができないなど就労にある程度差し支えがあることを推認させる状態にある旨の医学的知見を得たことから、障害等級第12級第13号「局部に頑固な神経症状を残すもの」に該当すると判断され、障害補償一時金の適用が認められた。

【事例5】救急患者を発見し119番通報した際の指示に従って救急隊の誘導を行っていた際に転倒し、意識喪失した事例（救急業務協力者）

災害を受けた者

A県B市 男性（79歳） 無職

傷病名・程度

びまん性軸索損傷、廃用症候群、低酸素脳症 入院加療（5年後に死亡）

災害発生日

平成23年9月18日

災害発生状況

妻と公園内を散歩していたところ、倒れている女性を発見し119番通報。この時の消防の依頼に従い救急車の誘導のために歩道に出る際、公園の植込みの間で躓き転倒。歩道が植え込みから50cmほど低くなっており、地面に頭部から落下し打ち付けたため意識を喪失し救急搬送された。

説明

本件の場合、被災者は救急隊の協力要請を受け、救急隊への協力作業に従事していることから、消防法第35条の10に規定する救急業務協力者に該当する。したがって本件傷病は消防法第36条の3第1項に基づく災害補償の適用があると判断される。また、医学的知見によれば、死亡に関しても当初傷病の自然経過によるものと認められることから当初傷病との間に相当因果関係が認められるため、傷病と同様に災害補償の適用があると判断される。

【事例 6】 豪雨時に災害対策本部長（町長）からの指示を受けて水路の巡視業務に従事していた際に河川氾濫に遭遇し、流されてしまった事例（応急措置従事者）

災害を受けた者

A 県 B 市 男性（64 歳） 専門学校非常勤講師

傷病名・程度

溺死（推定）

災害発生日

平成 18 年 7 月 25 日

災害発生状況

梅雨前線の活発化に伴う豪雨災害に備えるため、7 月 25 日に災害対策本部長（町長）から区長を経由して自然水路等の災害状況の巡視を要請されたので、副区長であった被災者は当該河川に向かったが、その後行方不明となり、8 月 3 日に下流の中洲で死亡した状態で発見された。

説明

本件の場合、被災者は町長の要請を受け、災害警戒業務に従事しており、また遺体発見時に被災者の乗っていた軽トラックは当該河川そばに駐車されたままで、被災者が被っていたヘルメットは当該河川の暗渠で発見されたこと等の状況を総合的に勘案し、軽トラックから降車して河川を確認していた時に足を取られるなどして当該河川に流され、溺水したものと推認されたことから、災害対策基本法第 65 条の応急措置従事者に該当し、同法第 84 条に基づく災害補償の適用があると判断される。

【事例 7】 大雨時の土砂災害時に人命救助に協力している最中、土砂崩れに巻き込まれてしまった事例（消防法第 36 条第 8 項準用の消防作業従事者）

災害を受けた者

A 県 B 市 男性甲（38 歳） 農業、男性乙（69 歳、甲の父親） 無職

傷病名・程度

窒息死

災害発生日

平成 16 年 9 月 29 日

災害発生状況

8 月 26 日からの台風 21 号と秋雨前線に伴う大雨により、A 県では死亡 14 人、全国で死亡 26 人、行方不明 1 人が発生するなど甚大な被害が発生した。B 市では 29 日 18 時に土砂崩れが発生し、被災者甲・乙の北隣の民家に被害をもたらした。この時、避難のため屋外にいた被災者甲・乙及び甲の母親の 3 人のうち、甲と乙は当該民家の安否を確認したところ、屋内から救助を求める声を覚知したため、自宅から救助道具を持ち出し、当該民家へ救助に向かった。それから数分後に 2 回目の土砂崩れが発生し、甲及び乙は当該民家の住民 2 人とともに土砂に埋没した。

説明

甲・乙の詳細な行動状況は、土砂崩れに巻き込まれなかった甲の母親が証言しており、その内容は消防法第 36 条第 8 項が準用する「水災を除く他の災害」に際し、消防法第 25 条第 2 項に定める消防作業（人命救助）に協力したものであることが明らかであることから、消防法第 36 条の 3 第 1 項に基づく災害補償の適用があると判断される。したがって、被災者甲の死亡は遺族補償年金の適用を、被災者乙の死亡は遺族補償一時金の適用を受け、いずれも受給権者は甲の母となった。

② 東日本大震災における事例

東日本大震災に際し民間人が津波によって死亡した場合、法律上、津波は水防法上の災害(水災)とされているため、水防法第24条の規定に基づく従事要請を受け、その従事作業中に被災したと判断された場合については災害補償の対象として認定された。この認定に当たっては、個別事案ごとに法的要件となっている水防管理者等からの従事要請の有無、具体的な従事形態(災害防ぎよ、人命救助などの遂行)などを十分考慮の上、認定の判断が行われた。東日本大震災では198名の消防団員が公務災害認定をされたが、これら消防団員とは別に、宮城県の石巻市で2人、名取市で1人及び岩沼市で2人の合計5人の民間人の方が、以下のような事例で民間協力者(水防従事者)として災害補償認定を受けた。

【事例8】地震発生後、消防団から従事要請を受け消防車に乗車し、住民の避難広報を行っていたときに津波に巻き込まれて死亡した事例(水防従事者)

災害を受けた者

A県B市 男性(59歳) 自営業(農業)

傷病名・程度

溺死

発生日月

平成23年3月11日

災害発生状況

本人は消防団OBで、地区の消防協力隊員であったが、同協力隊員は震度4以上の地震が発生した時には最寄りの消防団詰所に参集し、消防団の指揮下に入って協力することが地域防災計画に定められていたことから、地震発生後消防団詰所に参集し、消防団の従事要請を受けて消防車両に同乗して住民の避難広報を行っていたところ、消防車ごと津波に襲われた。

説明

本人は地区の消防協力隊員であり、地震発生後消防団詰所に参集し、消防団から従事要請を受けて消防車両に同乗し、住民の避難広報をおこなっていたところ津波に襲われたものであり、水防法第24条の従事要請に基づく水防活動従事中に被災したものであることから、水防法第45条に基づく災害補償の適用があると判断される。

【事例9】地震発生による大津波警報発令後、市の防災担当者から河川、堤防等の状況確認を依頼され、車で現場に向かっているときに津波に襲われて死亡した事例(水防従事者)

災害を受けた者

A県B市 男性(66歳) 自営業

傷病名・程度

溺死

災害発生日月

平成23年3月11日

災害発生状況

本人は地震発生後、大津波警報が発令されたため、市から委託されている海岸の防潮水門の閉鎖作業を直ちに行った後、市の地区総合支所に向かい水門閉鎖終了の報告を行った。その後、津波の第一波が同支所脇の川を逆流している状況が確認されたことから、市の防災担当者から河川、堤防、水防施設などの状況確認の従事要請が行われ、要請を受けた本人は駐車場に向かい、自家用車に乗り込み現場へ向かおうとした矢先に津波に襲われた。

説明

本人は、市より河川の水門閉鎖を委託契約により請け負っている者であるが、水門の扉を閉鎖した後、市に報告を行い委託業務を終了した後、市の防災担当者から河川、堤防、水防施設などの状況確認の従事要請を受け、車で現場に向かおうとしたところで被災したものであり、水防法第24条の従事要請に基づく水防活動中に被災したものであることから、水防法第45条に基づく災害補償の適用があると判断される。

(5) よくある照会事例

消防基金では契約団体から各種の照会を日常的に受けているが、その中で民間協力者に係る照会事例としてよくあるものを以下にご紹介する。その他照会事例については、「消防団員等公務災害認定事例集&質疑応答集」(平成26年3月刊)を参照されたい。

① 救急業務協力者で血液ばく露があった場合

要救助者がB型肝炎ウイルス等のキャリアであった場合、救急業務協力者の予防措置は災害補償の対象となるのか？

災害補償制度は、「業務により死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり」という事後の対応が原則であるが、一部の血液感染症については、感染の危険が極めて高い場合に限り、疾病にかかる前の感染予防のための救急行為に対して例外的に補償する場合がある。具体的には、救急隊員から要請された救急業務に従事したことにより、B型肝炎ウイルスやC型肝炎ウイルス、H I V等を有した傷病者の血液又は傷病者がそのまま死亡したこと等により不明な血液をばく露し、ばく露した部位が既存の負傷部位や眼球等であったとき、感染予防のための縫合、洗浄、消毒、注射、接種等の医療処置は災害補償の対象となりうる。

② 応急措置従事者と災害応援協定の関係

災害応援協定に基づき災害時の応急措置を行った者は必ず応急措置従事者として災害補償の対象となるのか？

既述したとおり、災害が発生した、又はまさに発生しようとしているとき、区域内に居住し、又は応急措置を実施すべき現場にいて、市町村長から緊急の必要のため応急措置の業務への従事要請があった場合には、応急措置従事者として災害補償の対象となりうるとされている。

従って、応急措置従事者に当たるかどうかは災害対策基本法上の要件に相当するかどうかにより判断すべきものであり、災害応援協定の有無にかかわらず当該法的要件に相当するか否かにかかっている。逆に言えば、予め災害応援協定がある場合であっても、発災時に市町村長からの従事要請がない場合には応急措置従事者に当たらない場合もあり、個別事例により判断することになる。

なお、災害応援協定は自治体と企業その他団体との間で締結される場合が多いが、当該協定が業務委託契約である場合には発災時に業務に従事する者は所属組織・団体の指揮命令下で活動することとなるため、下記⑤の「労災の適用との併給」の場合と判断され、災害対策基本法に基づく災害補償の対象とはならない。

③ 自主防災組織の構成員の活動中の被災

地域の自主防災組織の構成員が、その活動中に被災した場合の災害補償はどうなるのか？

自主防災組織の構成員が活動中に被災した場合の補償については、自動的に災害補償の対象となるわけではなく、消防法第36条の3第1項の規定の適用対象になるかどうかの判断となるが、自主防災組織の活動状況はさまざまであるため、個別事案ごとに判断することとなる。例えば、火災発生の場合には実際に被災した際の具体的な行動状況、法的要件となっている消防隊からの協力

要請の状況、応急消火協力者の範囲内であるかどうかなどを踏まえて判断することになる。

なお、当該構成員が市町村の非常勤職員としての身分を有する場合には、民間協力者としてではなく非常勤職員に係る公務災害補償の対象となる場合もありうるので、具体的事例に即した判断が必要となる。

④ 消防作業従事者に対する黙示の要請

消防隊から明示的に具体的な要請がない場合に、火災現場で消防作業に従事した民間人が被災した場合、消防作業従事者として災害補償の対象となるのか？

火災現場で、近所の元消防団員などの民間人が消防隊と一緒に消防作業に従事することがある。通常は、消防隊が現場に到着した後においては、消防隊から消防作業に従事すべき旨の要請がない限り、民間人に消火等の義務はなく、一切を消防隊の活動に任せ、その活動を阻害することのないよう速やかに消火活動の現場から退去すべきであるとされている。

したがってこの場合に消防隊からの具体的な要請がなかったとしても、現場から退去させず一緒に作業していたのであるから、黙示の要請があったと解することができるので、災害補償の対象となりうる。

⑤ 労災の適用との併給

訪問販売中の営業職の民間人が、訪問先の民家で火災が発生したため初期消火に協力したところ負傷した。この負傷には業務中の善意行為として労働災害補償の適用があったが、消防作業従事者としての災害補償の適用もあるのか？

労災の適用があったということは、勤務する企業における支配命令下で行動していたことになる。したがって、消防法における法的義務の支配下で行動したことにはならないため、消防作業従事者としての災害補償の対象とはならない。

⑥ 消防団OBが消防協力隊を編成した場合

消防団員の確保が困難になり、その消防団員も多くが昼間には区域外へ通勤し不在なため、消防団員のOBが消防協力隊を編成し、消防団員の活動をサポートすることとなった。この場合、消防協力隊の隊員が負傷した時、災害補償の対象となるのか？

消防協力隊の隊員が活動中に負傷した場合の補償については、民間協力者に係る各法律の規定の適用対象となるかどうかの判断となるが、消防協力隊といってもその活動状況はさまざま想定されるので、個別事案ごとに判断することとなる。

例えば火災発生の場合、実際に負傷した際の具体的な行動状況や、消防隊到着前であれば応急消火協力の範囲にあるかどうか、また、消防隊到着後であれば、消防隊からの協力要請があったかなど消防法等に規定されている法律上の要件を満たしているかどうかを踏まえ、その適否を判断することになる。したがって、消防協力隊の訓練や研修など、法律上の要件に当たらない活動には適用されないことに注意すべきである。

3 今後の課題

大規模災害時の人間の行動パターンについて、東京女子大学名誉教授の広瀬弘忠氏は、心理学的・社会的な観点から「正常性バイアス」、「同調性バイアス」、「愛他行動」、「エキスパートエラー」、「凍りつき症候群」の5つの「心の罫」を提唱されている。詳細については、平成28年度消防基金全国研修会の講演録をご参照いただきたいが（広報消防基金No.202）、このうち「第三の罫」として紹介されている「愛他行動」は、民間協力者にとっては最も注意すべき「罫」といえよう。

広瀬教授によれば、「愛他行動」とは、自分の危険を顧みずに仲間や他人を助ける行動のことを指すとのこと。通常時は自分の利益のために行動しがちな人間が、災害時、とりわけ大規模な災害になればなるほど自分の身を犠牲にして敢えて他者を助けようとすることがあるが、そのような行動様式はどのような時に表れるかといえば、第一に誤解の余地なく他者の命の危険が迫っている時、第二に自分以外に救助できる人がいない時に「愛他行動」が表れるのだと指摘されている。

民間協力者の法律上の要件は、「消防職団員や市町村長からの要請」と「緊急の必要があるとき」であり、まさに一定の要件の下に「愛他行動」を制度的に担保したものともいえる。軽犯罪法第1条第8号には、風水害、地震、家事、交通事故、犯罪の発生その他の変事に際し、正当な理由がなく、公務員から援助を求められたのにもかかわらずこれに応じなかった者は、これを拘留又は科料に処する旨規定されているが、実際の災害現場ではこのような規定によるまでもなく「愛他行動」により行動する習性が人間には潜在的に存在しているという訳であるが、不幸にしてそのような自己犠牲的な行動に伴い災害に遭遇してしまった場合には、法に定める一定の要件の下であれば災害補償の対象となることが制度的に担保されているといえよう。

また、東日本大震災を契機として災害対策基本法が改正され、災害対策の基本理念として「自助」、「共助」、「公助」の役割分担の下に防災活動を促進することが次のように明記された。

「国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。」（災害対策基本法第2条の2第2号）

災害時には「公助」の役割が大きいことは言うまでもないが、他方、発災直後には「公助」の役割には限界があること、むしろ災害の規模が大きくなればなるほど初動期には、先ず「自助」、そして次にそれを補完する「共助」のウエイトが大きいことが改めて明らかとなったのは、東日本大震災の大きな教訓であった。実は平成7年に発生した阪神淡路大震災では救助者の8割は地域住民であり、災害発生直後における「自助」と「共助」の役割の大きさは既に経験済みであった訳であるが、「公助」が現場に到着するまでの間の発災後30分から1時間の間のような「公助」のいとまがない場合や、災害の規模が大きすぎて「公助」の人手が足りない場合などには、「公助」の補助であり、また「自助」の補完としての「共助」、例えば民間協力者の存在は災害の規模が大きくなればなるほど欠かせなくなる。したがって、このような防災における「自助」、「共助」、「公助」の役割分担の基本理念の制度的な担保措置としての民間協力者の役割は今まで以上に増してくるのではないだろうか。実は、既に民間協力者の役割がこれまで以上に大きくなるのではないかと予感させる制度改正が行われているのである。

(1) 災害時要援護者支援の制度化への対応

東日本大震災においては、被災地全体の死亡者のうち65歳以上の高齢者の死者数は約6割であり、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍に上った。他方で、消防職団員の死者・行方不明者は281人、民生委員の死者・行方不明者は56人に上るなど、多数の支援者も犠牲となった。

こうした東日本大震災の教訓を踏まえ、平成25年度に避難行動要支援者名簿を活用した実効性ある避難支援が行われるよう以下の災害対策基本法改正が行われた。

- ① 避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務付けるとともに、その作成に際し必要な個人情報を利用できること(災害対策基本法第49条の10)
- ② 避難行動要支援者本人からの同意を得て、平常時から消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供すること(災害対策基本法第49条の11)
- ③ 現に災害が発生、又は発生のおそれが生じた場合には、本人の同意の有無に関わらず、名簿情報を避難支援等関係者その他の者に提供できること(災害対策基本法第49条の12)
- ④ 名簿情報の提供を受けた者に守秘義務を課すとともに、市町村においては名簿情報の漏えい防止のために必要な措置を講ずること(災害対策基本法第49条の13)

国による災害時要援護者対策の嚆矢は、平成16年度に発生した新潟・福島豪雨の際に、在宅の高齢者が水害に遭遇したことを契機に、内閣府(防災担当)が「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を平成18年3月に全国自治体に対して提示したことに始まる。しかしその後、ガイドラインに基づく市町村での取り組みは遅々として進まず、東日本大震災という未曾有の経験を経て上記の法改正が行われ、また、ガイドラインも全面的に改正されたことを受け(平成25年8月)、漸く平成27年度末で約84%の市町村が避難行動要支援者名簿の作成済みとなったところである(28年度末までにはほぼ全国の市町村で名簿作成が完了する予定。)

災害対策基本法が改正され、避難行動要支援者名簿の作成が自治体の任意作成ではなく、市町村長の法的責務とされてから、災害対策の現場である市町村における名簿作成作業では、さまざまな課題が提起されたが、その中に次のような質問があった。

(質問) 避難支援等を実施するに当たって、安全確保の関係として、避難行動要支援者や避難支援等関係者への補償制度はあるか?

法改正後の内閣府(防災担当)・消防庁の想定問答では、「避難支援等の実施は、法で義務付けているものではなく、任意で行っていただくものとなるため、避難支援等関係者の避難支援中の事項については、補償等を行う責任は生じないものと考えている。」されていた。すなわち、避難支援は必ず要支援者の避難支援を行わなければならないという法的責務ではなく、あくまで地域社会での助け合いの仕組みとしての「共助」として、可能な範囲で対応することが改正法の趣旨だということである。このことは、職務としてではなく善意に基づき無償で避難行動要支援者の避難支援等に携わる民間人については、名簿情報の受領について過度な心理的負担を課し、「共助」による避難支援等の裾野を限定的なものとするものがないよう、守秘義務違反に対する罰則を設けていないことにも表れている。

もちろんこのような改正法の趣旨の下であっても、災害対策基本法第84条の応急措置従事者の要件に該当する場合、すなわち、「緊急の必要性」と「市町村長からの従事要請」のふたつの要件が満たされた場合には災害補償の対象となることを妨げる訳ではない。

そこで、このような考え方をより明確にするため、法施行後の現在は以下の形で質疑応答が通知されている（「避難行動要支援者名簿について」（平成27年2月19日付内閣府（防災担当）・消防庁事務連絡））。

（回答）名簿情報の提供を受けた避難支援等関係者（公務災害補償等の対象者を除く。）が、災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、避難支援等を実施するため緊急の必要があるためと認められるときに、避難支援等に従事したことにより、死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり、又は障害の状態となった場合は、災対法第65条第1項、第84条第1項に基づき損害補償の対象となる。一方で、避難行動要支援者は、損害補償の対象となるものではない。

これはすなわち、災害対策基本法第49条の11第2項に基づき、避難支援等関係者が市町村長から名簿情報の提供を受け、避難支援等を行った場合は、同法第65条第1項の「市町村長は・・・当該応急措置の業務に従事させる」に該当し、同法第84条第1項に基づき災害補償の対象となることを明らかにしているものといえる。事務連絡においても「避難支援等関係者が避難支援等に従事した場合の事故については、当然に補償の対象となるものではないため、新たに補償に係る規定を創設しなかった旨を示しておりましたが、一定の場合は、同法第65条及び第84条第1項の損害補償の対象となることから、その旨を明確に致しました。」とされている。

また、法改正に併せて従前の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が全面改訂され、内閣府（防災担当）から「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」が公表された（平成25年8月）。この中では「災害時の避難支援等を実効性のあるものとするため」、「名簿情報に基づき、市町村が個別に避難行動要支援者と具体的な打ち合わせを行いながら、個別計画を策定することが望まれる」とされている。個別計画の中では、個々の避難行動要支援者ごとに「発災時に避難支援を行う者」をメールアドレスとともに明記することが求められていることから、個別計画に予め定められた避難支援等関係者は、災害対策基本法に定める損害補償の対象となる可能性があり、従前以上に多くの関係者が応急措置従事者となる可能性が出てきたのである。

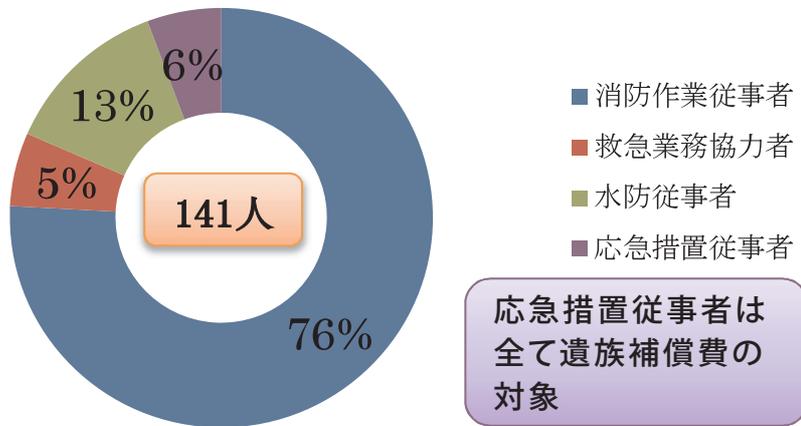
しかもかつてのように防災行政無線による一斉同報通信くらいしか市町村の情報伝達手段がなかった時代とは大きく様変わりし、ICT技術の飛躍的進歩により昨今では避難勧告・避難指示のような市町村から住民への防災情報の伝達も、電子メールの他、ツイッター、ラインのようなSNS等、インターネット経由で行われるようになってきており、災害時の緊急事態の際の市町村長からの従事要請は以前に比べて容易に行うことが可能となっていることから、これまでの民間協力者の中では数%程度の割合を占めるにすぎなかった災害対策基本法に基づく応急措置従事者への災害補償事例が今後は増大する可能性もある。

もとより想定問答を通知した内閣府（防災）・消防庁の事務連絡に言うところの「一定の場合」とは、市町村長が、災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において避難行動要支援者の支援を命じた場合のことを指すものであり、名簿情報の提供が即ち災害対策基本法第65条第1項に定める応急措置の実施への従事要請にあたるものではない。従って、例えば個別計画に記載されているだけで直ちに応急措置従事者に該当するものではなく、あくまで法律上の一定の要件が必要であることには十分に注意すべきであろう。

図6にあるとおり、平成28年度における民間協力者に対する補償費支払い分のうち、災害対策基本法に基づく応急措置従事者の割合は数%に過ぎないし、また、実は前述した【事例6】の応急措置

従事者の事例は平成の時代に入ってから唯一の事例である。すなわち十数年に1回あるかないかという発生頻度に過ぎなかった災害対策基本法に基づく応急措置従事者の潜在的な範囲が、全国に数千万人いると言われていた避難行動要支援者の避難支援等関係者の制度化により、従前以上に多くなる可能性が出てきたという点については留意する必要があるものと思慮される。

図6 民間協力者の内訳 (平成28年度)

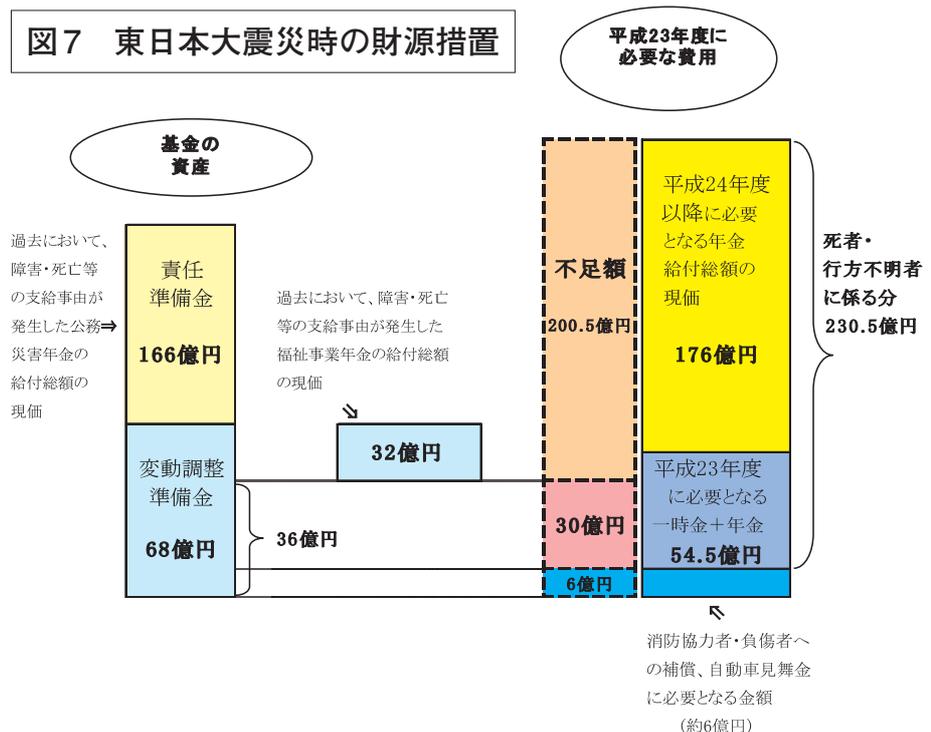


(2) 財源の再検討

東日本大震災は消防団員等の死者の数を見ても、基金発足以来のどの大災害の規模と比較してもはるかに大きなものであり、公務災害補償等に要する経費は通常の年度の10倍以上にも達することが見込まれた。このため、消防基金において利用可能な準備金を取り崩しても所要経費を全て賄うことはできないという危機的な状況に直面したため、準備金取り崩しでもなお不足する額については平成23年度限りの消防団員に対する掛金の増額によって対処することとされ、当該掛金の増額に係る市町村(普通交付税の不交付団体を含む。)の負担に対しては契約団体に対する特別交付税によって措置するという臨時特別のスキームが措置された(図7)。すなわち、一時的多額資金の確保を図るため、共済という所謂相互保険の思想を導入して災害補償の運用を「オールジャパン」で行うという消防基金の機能を最大限に活かして難局に当たることとされたのである。

なお、この臨時特別のスキームでは、消防団員については公務災害認定198人に関して追加掛金分の全額が財源措置されたが、民間協力者(水防従事者)5人に対しては通常の財源スキームの範囲内での対応とされるに留まった。

図7 東日本大震災時の財源措置



改訂後掛金額	改訂前掛金額	追加掛金額
24,700 円	1,900 円	22,800 円
(財源)	普通交付税	特別交付税

しかしながら首都直下型地震や南海トラフ大地震の可能性も取りざたされる中、上記(1)に述べた災害時要援護者支援の制度化に伴って、民間協力者の被災件数が増加することも懸念されることは既に述べた通りである。そのような事態への対応はすなわち、消防基金に実質的に新たなミッションが加わったにも等しいとも言えよう。

また、このような懸念は大災害の際のみのものではない。既に【事例5】でご紹介した高齢者による救急救命活動のような、高齢者による「共助」の事例が超高齢化社会を既に迎えている我が国では今後全国各地で頻出する可能性が極めて高い。「お年寄りがお年寄りを支える」、すなわち「老々介護」ならぬ「老々共助」という由々しき事態の招来である。東京都では既に平成27年度から、救命効果の向上のために救急現場に居合わせた人(バイスタンダー)が法律上の救急業務協力者として位置付けられるためには、本稿で縷々説明したとおり、救急隊員からの協力要請により行った応急手当であることなど、一定の法律上の要件があるため、災害補償が適用されない場合に対して迅速に見舞金を支給する「バイスタンダー保険制度」を開始している。

また、過疎化の進展に伴い、地域によっては消防団員の確保にも苦慮しているのが現状であることから、そのような中で消防団員OBを地域の消防協力隊として編成し、地域防災力の維持を図ろうとする事例は今後益々増加することが予想される。このような場合に消防団員OBである協力隊員が災害時等に負傷した場合には、非常勤の特別職たる消防団員としての公務災害補償ではなく、民間協力者として災害補償の対象となることは既に述べた通りであるが、地域社会の構造的な環境変化に伴い、民間協力者の事例が今後増加傾向となることは不可避の状況といえよう。

前述した広瀬教授も関わられたNHKスペシャル「巨大津波：その時ひとはどう動いたか」(2011年10月報道)でも、独居老人を救助しようとした多数の地域住民が津波被害に巻き込まれたのではないかとの検証が行われていたが、救助される側も救助する方も共に高齢者というのは今や日本の地域社会の実態そのものであるのが現実である。このような地域社会における防災を巡る環境の激変の下、地域防災力の要となる消防団員の漸減傾向にも依然歯止めがかからない中で、「自助」と「公助」を繋ぐ役回りを担う「共助」の重要性が今後益々増大していくことは必然であり、であるが故に災害対策基本法の基本理念として位置付けられた訳だが、それに伴い「共助」を制度的に担保する民間協力者に対する災害補償の役割も従前以上に大きくなっていくことは容易に推察される。そしてそのような事態に対応するためには、相互保険の思想に基づき設置された全国組織である消防基金の共済機能への期待も益々大きくなっていくであろうし、そのような期待に応えるためには、平成7年以降20年以上長らく改定されていない民間協力者分の掛金のあり方についても検討の俎上に上がってくるのではなかろうか。

おわりに

「災害ユートピア」という概念がある。1989年に米カリフォルニア州において発生したロマ・プリータ地震の経験をきっかけに著されたレベッカ・ソルニットの「Paradise built in Hell」によれば、

「多数の犠牲者を出し、一部地域に集中した悲劇を目の当たりにした社会では、人々の善意が呼び覚まされ、一種の精神的高揚となって理想郷が出現する」ことがある。このような状態を「地獄に築かれた楽園」(日本語訳の翻訳者によれば「災害ユートピア」)と呼び、世界中のどの国であっても同様に現出する現象だというのである。

しかしこのようなユートピアが長続きしないのも全世界共通の現象である。災害直後こそ善人に立ち返った人々も、やがて忙しい日常に帰っていくからである。大阪大学名誉教授の林敏彦氏は「災害ユートピアが消えた後」(2013年10月)において、よしんばそれが全世界共通の現実だとしても、「緊急時に法を犯してでも人命救助を優先した英雄たちをどう処遇し、かれらの行為をどう法制度に位置付けていくか。緊急時には私権を制限してでも優先すべき公益があることを知った人々は、それをどのように制度化していくのか。平時の日常の中で知らず知らずのうちに陥っていた思い込みを、極限状況の中で根本的に考え直した経験を、新しい日常にどう生かしていくのか」、「それを考え続けることが災害多発国に住む私たちの責務であろう」とされている。

消防基金は平成28年度に創立60周年を迎えたが、その歴史を振り返ると、基金法制定の議論が一等最初に行われた昭和31年3月24日の衆議院地方行政委員会において、以下の提案理由がなされたことが記録されている。

「非常勤消防団員及び一般の応援協力者に対する損害補償につきましては、従来から市町村の責任において行われてきたところではありますが、その実施状況は、市町村の財政逼迫その他の事情により必ずしも十分ではなく、また、実施の支給額も政府の所期する基準を相当下回っている実情にありますので、政府といたしましては、これが改善策を講じ、徹底した補償制度の確立と、その完全なる実施を図るべく、鋭意検討した結果、今日成案を得まして、ここに提案いたしました次第であります。」

すなわち消防基金は60年前の発足当初より、「公助」の一翼を担う消防団員・水防団員の公務災害補償とともに、「共助」のひとつである民間協力者の災害補償をも所管することがミッションとして付与され、そのミッションを遂行するために最も相応しい共済制度のための全国組織として設立されていたことが分かる。共済制度はその規模が大きければ大きいほど規模の経済が働き、効果的な仕組みとなることは言うまでもない。日本国内に居住する大人から子供まで、赤ちゃんからお年寄りまで、国籍を問わず全ての住民から一人当たり一定額の掛金を一律に徴収し、災害時の相互扶助の備えとする制度的な仕組みは民間協力者の制度を置いて他に存在しない。このような稀有の制度が全国あまねく有効に機能するためには「オールジャパンの相互扶助」であることが必要不可欠であることは火を見るより明らかではなからうか。消防基金の正式名称のうち、最初の「等」とは何を意味するのかという問いかけから本稿を書き起こしたが、平時のうちに60年の過去を振り返り、将来に思いを巡らせ、備えを整えることは「オールジャパンの共済制度」という消防基金のレーゾン・デートルに他ならないと最期に申し述べ、結びの言葉に替えることとしよう。なお末尾となるが、本文中意見にわたる部分は筆者の個人的な見解であり、所属組織に関わるものではないことを念のため申し添える。