

化学物質管理制度における震災対策と地域防災計画の比較（住民への情報提供に着目して）

○竹田 宜人¹

¹（独）製品評価技術基盤機構化学物質管理センター調査官 横浜国立大学客員准教授 環境情報学府

1. 目的

2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災は、様々な分野における防災対策のあり方に多大な影響を与えている。これまで、工場等での利用を目的として保管、貯蔵されている様々な危険物（消防法、毒物及び劇物取締法、高圧ガス保安法、火薬類取締法、放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律で定められた危険物、火薬類、高圧ガス、毒物・劇物、放射性物質をいう）の災害時の漏洩、流出、火災、爆発等に対しては、地域防災計画において平常時はその発生の予防を、発災後は被害の拡大を防止、軽減を図ることを目的として、予防や初動の体制、応急対策が定められてきた。

2011（平成23）年5月、消防庁は地方自治体等に対し、住民への避難指示等の情報伝達を見直しの具体的事例に含む、地域防災計画等に基づく防災体制の緊急点検を要請、多くの自治体が対応してきた。（消防庁2013）

一方、我が国では1970年代に社会問題となった公害の経験を踏まえ、環境保全や汚染防止の観点から環境法と呼ばれる法制度を整備してきた。大気汚染防止法や水質汚濁防止法、化学物質審査規制法や化学物質管理促進法（以下、化管法という）などであり、製造や輸入、利用における環境排出等に対する規制等が定められている。これらの法律は主に通常の操業における化学物質の環境への排出を扱っているが、大防法、水濁法等では、漏えい事故等への対応条項が定められている。

また、それらの法律に基づき、工場、事業所の操業や輸送中の事故等により、多量の化学物質が環境中に排出され、人の健康や環境への影響が懸念される場合の対応策として、省庁や地方自治体が独自条例や事故対応マニュアルを定めていることがある。

近年、企業のコンプライアンスへの社会的要求は強まる傾向にあり、事業者は法令のみならず、このようなマニュアルにも気を配るようになってきている。その結果、災害対策や環境保全等の法令及びマニュアル間における記載や運用上の矛盾が指摘されるようになってきたが、化学物質の管理に着目した防災、環境法令等の比較研究はほとんど行われていない。

そこで本研究では、地域防災計画と地方自治体が

規定した環境に関する条例や事故対応マニュアルを比較し、課題の所在を明らかにする。

2. 検討手法

2009（平成21）年3月に公開された「自治体環境部局における化学物質に係る事故対応マニュアル策定の手引き」（環境省2009）では、その目的に「事故時における環境リスクの一時的な増加への懸念に対し、事故情報の収集、地域住民への適切な情報提供等速やかな対応が求められる」とあり、住民への災害情報の提供が強く意識されている。

それは、「事故の際に速かに正確な情報を提供できるように、平常時から事故時対応のために必要な情報の収集と広報のために準備しておくことが必要である。（略）事故への備えに関する地域住民等への情報提供及びリスクコミュニケーションは、事業者が住民と実施することが基本であると考えられる」とあり、化管法に基づく平常時における排出量情報の国民への情報提供とリスクコミュニケーションを踏まえていることが伺える。

また震災後、東京都、大阪府、埼玉県等は、環境関係条例の見直しを行い、その中に震災対策を盛り込む改定を行ったところも多い。そこで、震災時の大規模な危険物の漏洩を想定した化学物質管理制度に基づく住民への避難の呼びかけに着目し条例やマニュアルと地域防災計画の比較を行った。

3. 住民への避難の呼びかけの主体について

（1）地域防災計画

地域防災計画は、災害対策基本法第40条に基づき、都道府県や市町村の首長が、応急対策や復旧など災害対策に関する手順等を定めた計画である。

表-1に示すように多くの地域防災計画では、住民に対する避難の勧告指示は地方自治体の首長の責務となっている。しかし、一部の自治体では、危険物等の管理法令における施設責任者が避難の必要性に関する情報を提供することになっている。

（2）自治体環境部局における化学物質に係る事故対応マニュアル策定の手引き

表-2に示すように事故対応マニュアルでは、住民の避難の必要性の判断、情報提供は事業者が行うこ

とになっており、地域防災計画とは異なる。

表-1 地域防災計画の比較

地域	内容
岩手県	危険物施設責任者は、災害が発生し、事業所の周辺に被害を及ぼす恐れが生じた場合は、周辺住民に対し、災害の状況、避難の必要性等に関する情報を提供する。
東京都	区市町村長は事故時には必要に応じ、次の措置を実施する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 住民に対する避難の勧告又は指示 ・ 住民の避難誘導 ・ 避難所の開設、避難住民の保護 ・ 情報提供、関係機関との連絡

表-2 事故対応マニュアル

環境省	工場・事業場で火災・爆発又は有害化学物質の大気中への漏洩が生じた場合、避難等の必要性の判断は、主に事業者及び消防部局又は市町村が行う。避難誘導は消防、警察又は現地対応担当となった者が行うことが一般的である。避難の情報提供は、事業者が一義的に実施する必要がある、必要に応じて自治体が所有する広報車、防災無線等の活用及び職員の派遣等により、地域住民への的確な情報提供方法を検討することが望ましい。
-----	--

(3) 地方自治体の環境関連条例

埼玉県生活環境保全条例に基づく、事業者が作成すべき事故対応マニュアルでは、近隣住民の退避誘導の方法の策定は、事業者の責務となっている。

表-3 地方自治体の環境関連条例

埼玉県生活環境保全条例	事業者は、事故が発生した場合の環境汚染の拡大を防止するため、次に掲げる事項について事故の内容を想定して定めた事故処理マニュアルを整備してください。
特定化学物質等取扱事業者が特定化学物質等を適正に管理するために取り組むべき措置	(ウ) 消防機関、環境管理事務所等の関係機関への連絡体制、通報の方法 (エ) 近隣住民、近隣事業所への連絡体制、退避誘導の方法

4. 事業者の化学物質管理マニュアルの実態

独立行政法人製品評価技術基盤機構が行った平成26年度リスクコミュニケーション事例調査結果によると、「化学物質管理」に係るマニュアル等において、約50%の事業所が災害時対応の記載を有しており、約22%の事業所が平常時のものとは別にマニュアルや手

順書を持っている。

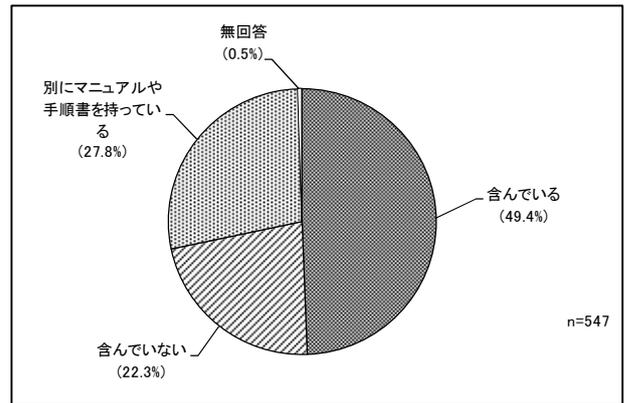


図-1 マニュアル等の災害時対応の記載

また、「化学物質管理」に係るマニュアル等の災害時対応における地域住民への情報提供項目の有無については、「ない」が約61%、「ある」が約39%であった。

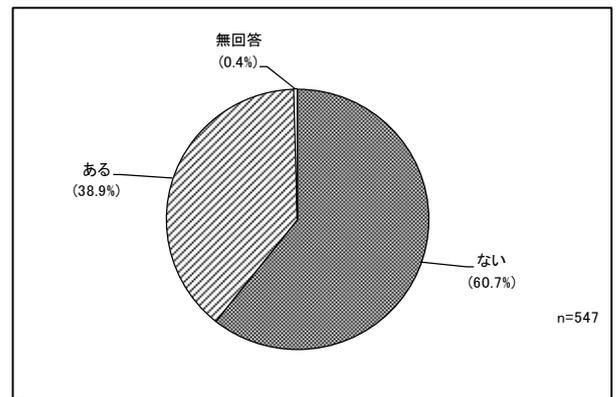


図-2 地域住民への情報提供項目の有無

5. まとめ

危険物の漏えい等の事故において、住民の避難の判断や避難指示の主体が地域防災計画では地方自治体の首長であるが、事故対応マニュアルや環境関連条例では事業者になっている事例が認められた。また、約半数の事業者が社内の事故対応マニュアルを策定している現状において、根拠法によって主体が異なることは、実施の現場において混乱の原因となる可能性がある。

参考文献

- 環境省(2009)、自治体環境部局における化学物質に係る事故対応マニュアル策定の手引き、平成21年3月。
- 消防庁(2013)、消防庁長官通知「地域防災計画等に基づく防災体制の緊急点検について」、平成23年5月6日。