

災害対策法整備の課題と展望

～首都直下地震等巨大災害に対応
する法整備のあり方への提言～

武 田 文 男

博士学位論文

災害対策法整備の課題と展望

～首都直下地震等巨大災害に対応
する法整備のあり方への提言～

武田 文男

災害対策法整備の課題と展望

～首都直下地震等巨大災害に対応する法整備のあり方への提言～

武田 文男

内容梗概

首都直下地震をはじめとする巨大災害への対応は、わが国の災害対策における喫緊の課題であり、そのために災害対策法整備は如何にあるべきか、が重要な研究テーマとなるものと考えらる。

本研究は、制定されてから 50 年を経過する災害対策基本法をはじめとした災害・防災関連法が、今後、迫り来る巨大災害に対応していくための法整備の課題は何か、法整備への取組みはどうあるべきかについて、自らの経験及び現場の声をもとに検討・考察を行い、展望・提言を試みるものである。

すなわち、国における災害対策の総合調整及び災害対策法制の企画立案の責任者（内閣府防災担当審議官、消防庁総務課長等）としての経験や、自治体における災害現場の対応統括責任者（福岡県副知事等）としての経験をもとに、防災・減災の研究者（京都大学防災研究所客員教授等）としての視点と、改めて調査した自治体の災害対応に携わる実務者の現場の声を踏まえて、災害対策法整備の課題と展望について考察を行い、巨大災害に対応する法整備のあり方への提言を行うものである。

第 1 章で研究の背景、目的、方法及び構成を述べ、第 2 章では、災害対策基本法を中心に、法の制定・改正の経緯を整理し、法の運用に直接携わる自治体実務者のキーパーソンの率直な意見をきくアンケート調査を行い、京都大学防災研究所巨大災害研究センターで開発されている TR 解析による抽出回答を分析し、災害対策基本法の各章・区分ごとに法整備の課題及び解決の方向性について考察した結果、法整備を急ぐべき重要政策課題を、自助・共助・公助と協働、復興への取組み、大規模災害への国の対応等の 3 つのテーマに集約した。

（第 2 章に関する論文「災害対策基本法の課題と展望」、武田文男・林春男・佐藤翔輔共著、減災、2011 年掲載予定）

第 3 章では、現行法制度における実際の災害事例を通じて、自助・共助・公助と協働、復興への取組みを中心に論点、課題を考察した。具体的には、平成 17 年に発生した福岡県西方沖地震への対応に際し、玄界島における自治体と住民等との協働の取組みによつて的確な応急対策の実施及び迅速・円滑な復興の実現が図られた事例を通し、自ら発災当初から復興段階まで直接携わった自治

体及び国の災害対策の責任者としての経験，並びに，復興概成後改めて実施した関係者へのヒアリング調査及び現地調査を踏まえて考察を行い，自助・共助・公助，復興に向けての協働の取組みに関する論点，課題を整理するとともに，首都直下地震等巨大災害の場合における課題の特殊性を指摘した。（第 3 章に関する論文「自治体における災害に対する協働の取組みに関する考察－福岡県西方沖地震の事例を踏まえて－」，武田文男，地域安全学会論文集，第 11 巻 1 頁～11 頁，2009 年 11 月発行）

第 4 章では，今後想定される巨大災害及びこれらへの取組みを整理した上で，関心の高さ，影響度・緊急度等から，巨大災害の代表例として首都直下地震をとりあげ，その特徴，課題，対策等を踏まえ，法整備のあり方について考察を行った。すなわち，自治体実務者の現場の声をきき，首都直下地震対策の特徴である膨大な被害への対応，都県域を超える広域の対応，中枢機能の確保を念頭に置いて，課題対応に必要な法整備に関する考察を行うとともに，災害関連法規の法整備への取組みについて展望し，巨大災害に対する法整備の方向性を示した。（第 4 章及び第 5 章に関する論文「巨大災害に対する法整備に関する考察－首都直下地震対策を中心に－」，武田文男・林春男・佐藤翔輔共著，自然災害科学，2011 年掲載予定）

これらを踏まえ，第 5 章で，巨大災害への対応のため最優先すべき法整備として，首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定を最も急ぐべきであることを提言するとともに，災害対策基本法等の見直し，他の巨大災害・地域を対象とする特別法の整備を含めた今後の災害対策法整備のあり方について提言を行い，今後の具体的法整備に当たっての留意点を指摘した。

災害対策法整備の課題と展望

～首都直下地震等巨大災害に対応する法整備のあり方への提言～

目次

第1章 研究の背景, 目的, 方法及び構成	5
1.1 研究の背景	5
1.2 研究の目的	5
1.3 研究の方法	6
1.4 研究の構成	6
第2章 災害対策基本法の課題と展望	8
2.1 はじめに	8
2.2 災害対策基本法の制定	9
2.3 災害対策基本法の改正	10
2.3.1 施行日以前の改正	10
2.3.2 施行日以降阪神・淡路大震災までの改正	11
2.3.3 阪神・淡路大震災を契機とする改正	12
2.3.4 最近における改正	14
2.4 現行災害対策基本法の概要	14
2.4.1 基本構造	14
2.4.2 役割及び課題の認識	15
2.5 現行法制度への課題認識の背景	16
2.6 阪神・淡路大震災直後の法整備	16
2.7 阪神・淡路大震災以降の法整備	17
2.8 課題解決を求める自治体の動向	20
2.9 アンケート調査の実施	20
2.10 アンケート結果からの典型的な意見の抽出	21
2.10.1 回答状況	21
2.10.2 解析方法	21
2.10.3 順序基準となる変数の設定	23
2.10.4 典型的な意見の抽出結果	24
2.11 アンケート結果の分析・考察	26

2.12 法整備の課題の整理	38
2.13 今後の展望	39
2.14 第2章のまとめ	41

参考文献	42
-------------	-----------

補注	44
-----------	-----------

第3章 自治体における災害に対する協働の取組みに関する考察－福岡県西方 沖地震の事例を踏まえて－ **45**

3.1 はじめに	45
3.2 自治体の災害対応と「協働」	46
3.2.1 自治体の主な災害対応	46
3.2.2 災害対応における「協働」	46
3.3 地方自治と「協働」	47
3.3.1 地方分権の推進と「協働」の潮流	48
3.3.2 福岡県・福岡市における「協働」の潮流	50
3.4 福岡県西方沖地震の概要	54
3.5 玄界島における災害対応状況	54
3.5.1 玄界島の概況	54
3.5.2 今回の地震による玄界島の被害	55
3.5.3 地震当日の動き	56
3.5.4 島民の避難生活	57
3.5.5 仮設住宅	57
3.5.6 漁の再開	58
3.5.7 災害対応の体制	59
3.5.8 復興への取組み	60
3.6 玄界島における「協働」の取組み	62
3.6.1 「協働」の要素	62
3.6.2 「協働」の取組み	63
3.7 玄界島における課題等	66
3.8 今後の災害対応における行政と住民等との「協働」に関する論点と課題	68
3.8.1 論点	68

3.8.2 課題	71
3.9 巨大災害の場合の課題の特殊性	72
3.10 第3章のまとめ	74
参考文献	75
補注	76

第4章 巨大災害に対する法整備に関する考察—首都直下地震対策を中心に—78

4.1 はじめに	78
4.2 巨大災害	78
4.2.1 切迫する巨大災害と本稿の考察	78
4.2.2 これまでの巨大災害	79
4.2.3 今後想定される巨大災害	80
4.3 首都直下地震と法整備	81
4.3.1 首都直下地震に関する特別法の不存在	81
4.3.2 現行法の対応	83
4.3.3 首都直下地震対策としての法整備の必要性	83
4.4 首都直下地震対策の特徴	84
4.4.1 膨大な被害への対応	84
4.4.2 都県域を超える広域の対応	85
4.4.3 中枢機能の確保	85
4.5 アンケート調査の実施	85
4.6 自治体実務者の声	86
4.7 首都直下地震対策の課題	87
4.7.1 予防	88
4.7.2 応急	88
4.7.3 復旧・復興	90
4.8 復興の課題への対応	91
4.8.1 復興の役割分担	91
4.8.2 財政面の不安解消	92
4.8.3 復興体制の整備	93
4.9 中枢機能の確保への対応	94
4.9.1 国家中枢機能の確保	94

4.9.2 経済中枢機能等の確保	95
4.10 法整備が必要な項目	95
4.11 法整備への取組み例	96
4.11.1 消防組織法	97
4.11.2 地震防災対策特別措置法	97
4.11.3 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律	98
4.11.4 被災者生活再建支援法	99
4.11.5 総括	99
4.12 法整備への展望	100
4.13 法整備の方向性	104
4.14 第4章のまとめ	105
参考文献	106
補注	108
第5章 巨大災害に対応する法整備のあり方への提言	109
5.1 首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定の提言	109
5.2 災害対策基本法等の見直し	110
5.3 他の巨大災害・地域を対象とする特別法の整備	111
5.4 具体的法整備への取組み	112
5.5 今後の法整備に当たっての留意点	113
5.5.1 法体系全体との整合	113
5.5.2 災害対策法整備と情報	114
5.6 おわりに	117
参考文献	119
謝辞	120

第1章 研究の背景, 目的, 方法及び構成

1.1 研究の背景

わが国では、大規模地震をはじめとする巨大災害発生の切迫性が高まってきている。例えば、東海地震は、いつ発生してもおかしくないと言われ、東南海・南海地震も、今世紀前半の発生が確実視されている。さらに地震が首都圏で発生した場合には、甚大かつ広域の被害が想定され、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震や近畿圏・中部圏の内陸地震でも大きな被害が発生する可能性が指摘されている。

また、地球温暖化に伴う気候変動等により、大雨の頻度増加、台風の強大化、海面水位の上昇等を通じた大規模水害等が懸念されている。

一方、伊勢湾台風を契機に災害対策基本法が制定されてから約 50 年、阪神・淡路大震災をはじめ多くの災害の経験を得たが、災害関連法体系の構造は基本的に変わらず、今日に至っている。

このような中で、災害対策基本法をはじめとする災害関連法規においては、首都直下地震等巨大災害に対応するための課題が多く存在するのではないか、これらの課題解決に向け、法整備を急ぐ必要があるのではないかと、という観点から、本研究に取り組むこととしたものである。

1.2 研究の目的

一度発生すれば甚大な被害が想定される巨大災害が迫る中で、防災・減災対策の実効性をこれまで以上に高めることが喫緊の課題となっており、そのため、これら対策の基盤となる法整備は如何にあるべきか、が重要な研究テーマとなるものと考えられる。

本研究においては、災害対策基本法をはじめとした災害・防災関連法が、首都直下地震等巨大災害に対応していくための法整備の課題は何か、法整備への取組みはどうあるべきかについて検討・考察を行い、展望・提言を試みるものである。

本研究は、巨大災害に対応する法整備の促進に寄与することにより、わが国の防災・減災、危機管理の強化を図り、国民の命を守り、安全な地域社会の構

築に資することを目的とするものである。

1.3 研究の方法

本研究に当たっては、自らの経験及び現場の声をもとに、災害対策法整備の課題と展望について考察し、首都直下地震等巨大災害に対応する法整備のあり方への提言を行うこととした。

すなわち、国における災害対策の総合調整及び災害対策法制の企画立案の責任者（内閣府防災担当審議官、消防庁総務課長等）としての経験や、自治体における災害現場の対応統括責任者（福岡県副知事等）としての経験をもとに、防災・減災の研究者（京都大学防災研究所客員教授等）としての視点と、改めて調査した自治体の災害対応に携わる実務者の現場の声を踏まえて、災害対策法整備の課題と展望について考察を行い、巨大災害に対応する法整備のあり方への提言を行うものである。

1.4 研究の構成

本研究の構成について述べる。

第1章で研究の背景、目的、方法及び構成を述べ、第2章では、災害対策基本法を中心に、法の制定・改正の経緯を整理し、法の運用に直接携わる自治体実務者のキーパーソンの率直な意見をきくアンケート調査を行い、京都大学防災研究所巨大災害研究センターで開発されているTR解析による抽出回答を分析し、災害対策基本法の各章・区分ごとに法整備の課題及び解決の方向性について考察した結果、法整備を急ぐべき重要政策課題を、自助・共助・公助と協働、復興への取組み、大規模災害への国の対応等の3つのテーマに集約する。

第3章では、現行法制度における実際の災害事例を通じて、自助・共助・公助と協働、復興への取組みを中心に論点、課題を考察する。具体的には、平成17年に発生した福岡県西方沖地震への対応に際し、玄界島における自治体と住民等との協働の取組みによつて的確な応急対策の実施及び迅速・円滑な復興の実現が図られた事例を通し、自ら発災当初から復興段階まで直接携わった自治体及び国の災害対策の責任者としての経験、並びに、復興概成後改めて実施した関係者へのヒアリング調査及び現地調査を踏まえて考察を行い、自助・共助・

公助，復興に向けての協働の取組みに関する論点，課題を整理するとともに，首都直下地震等巨大災害の場合における課題の特殊性を指摘する。

第4章では，今後想定される巨大災害及びこれらへの取組みを整理した上で，関心の高さ，影響度・緊急度等から，巨大災害の代表例として首都直下地震をとりあげ，その特徴，課題，対策等を踏まえ，法整備のあり方について考察を行う。すなわち，自治体実務者の現場の声をきき，首都直下地震対策の特徴である膨大な被害への対応，都県域を超える広域の対応，中枢機能の確保を念頭に置いて，課題対応に必要な法整備に関する考察を行うとともに，災害関連法規の法整備への取組みについて展望し，方向性を示す。

これらを踏まえ，第5章で，巨大災害への対応のため最優先すべき法整備として，首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定を最も急ぐべきであることを提言するとともに，災害対策基本法等の見直し，他の巨大災害・地域を対象とする特別法の整備を含めた今後の災害対策法整備のあり方について提言を行い，今後の具体的法整備に当たっての留意点を指摘する。

第2章 災害対策基本法の課題と展望

2.1 はじめに

伊勢湾台風を契機に災害対策基本法が制定されてから約 50 年、社会経済情勢が大きく変化するとともに、阪神・淡路大震災をはじめ多くの災害の経験・教訓を得た。この間、災害対策基本法については、47 回にわたる改正が重ねられたが、法の構造は基本的に変わらず、規定の見直しも限られたものであった。このような中で、災害対策基本法においては、災害対応として、なお十分でない課題や、大規模地震をはじめ今後の迫り来る巨大災害に対応するための課題が多く存在するのでないか、これらの課題解決に向け、法整備を急ぐ必要があるのではないかと考える。この点について、現場で災害対策基本法を運用している自治体実務者の方々は、どのように感じているのか、現行法で住民を守ることができると考えているのか、今後想定される巨大災害に対処していくためには防災法体系はどうあるべきか、日夜心を砕いて取り組む方々の本音をじっくり聞き出すことが、今後の災害対策基本法のあるべき姿を考える出発点となるのではないかと考える。

このような認識のもと、具体的に災害対策基本法の運用に直面している自治体の災害対応に携わる実務者の方々に、災害対策基本法の課題とその解決に向けた方向性について、アンケート調査を実施し、災害対応の現場の声を聞かせていただいた。

災害対策基本法については、河田^[1]が、阪神・淡路大震災を踏まえ、制定後 35 年を経過した法の問題点を指摘している。風間^[2]は法制定に携わる関係機関の立場や意図の違いを指摘し、法制定の背景やプロセスを明らかにしている。今井^[3]は立法作業担当者の立場から法制定の必要性、制定の経過等を述べている。さらに、牧^[4]は大規模広域災害を乗り越えるための災害対策のあり方を論じている。

本稿においては、これらの論文等も参考に、法の制定や改正の経緯を整理しながら、直接、法の運用に携わる自治体実務者の現場の声を踏まえ、現代における災害対応のニーズに応える観点から、50 年経過してなお多くの課題を抱える災害対策基本法のめざすべき法整備のあり方を展望し、わが国における今後の災害対策の取組みに資したいと思料するものである。

2.2 災害対策基本法の制定

災害・防災関連法規については、従前から、災害発生につど、それぞれの分野を対象に、逐次整備されてきたが、相互の有機的な連携や災害対策の整合性・計画性という観点からは、十分なものではなく、総合的・体系的な防災体制の構築のための法整備が求められていた。

防災体制の充実強化については、昭和27年3月の十勝沖地震を契機として、全国知事会の昭和27年11月の非常災害対策法要綱の決議等、各方面から様々な声が出されたが、具体的な進展がみられない中で、昭和34年9月26日、死者・行方不明者5,098人に及ぶ伊勢湾台風による大災害が発生した。

この伊勢湾台風を契機に、従来の体制の不備が指摘され、総合的かつ計画的な防災体制の整備を図るための災害対策に関する基本法の制定に向けての気運が一気に高まった。

政府内部でも防災行政を再検討する動きが活発になり、法案作成、各省調整等の作業が重ねられ、政府与党において法制定に向けての動きが本格化し、災害対策基本法案がとりまとめられた。

災害対策基本法案は、昭和36年5月23日に第38回国会に提出されたが廃案となり、同年9月27日第39回国会で再提案された。

衆議院においては、地方行政委員会で審議され、10月27日附帯決議付きで修正可決された。修正の概要は、第3条に一項を加えて国の防災に関する責任を強調し、第8条第3項の目標に被災者の援護を加え、第9条に一項を加えて政府の法制上、財政上、金融上の措置義務を定めた。さらに、第八章の災害緊急事態に関する規定は問題も多いので、次の国会で別途審議を尽くして必要な規定を整備することとし、全条削除した。

参議院においては、地方行政委員会で審議の後、附帯決議を付して10月31日可決成立した。

災害対策基本法は昭和36年11月15日法律第223号をもって公布され、翌昭和37年7月10日に施行された。

この法律は、従来の防災体制の問題点にかんがみ、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図るため、防災に関する国及び地方公共団体等の責務や組織・各種防災計画・災害予防・災害応急対策・災害復旧・財政金融措置・災

害緊急事態等，災害対策の基本となる骨格を定めたものである。制定に当たっては，従来の法律は原則として存置し，不足している部分を災害対策基本法により補てんし，かつ，これらの法律を有機的に関連づけ調整した。すなわち，災害対策基本法は，他の災害関係法律に対しては一般法の性格を有するものであり，災害対策基本法を中心に，多数の関連法規が相まって各種防災対策が講じられることとされた。

2.3 災害対策基本法の改正

2.3.1 施行日以前の改正

災害対策基本法は，施行日の昭和 37 年 7 月 10 日以前に 3 回にわたって改正されている。

1 回目の改正は，昭和 37 年 4 月 4 日法律第 68 号森林法の一部を改正する法律附則第 16 条によるもの，2 回目の改正は，昭和 37 年 4 月 5 日法律第 73 号豪雪地帯対策特別措置法附則第 5 項によるもので，それぞれ第 38 条（他の法令に基づく計画との関係）に掲げる計画についての改正であった。

3 回目の改正は，昭和 37 年 5 月 8 日法律第 109 号災害対策基本法等の一部を改正する法律第 1 条によるもので，これは，前国会における法制定の際に，第八章災害緊急事態の条文が憲法問題に触れる重大な規定であり，審議の日時が不足なので次の国会で検討することとして，第八章の項目名を残して全条削除されたため，この部分について規定することを主たる目的としたものであるが，そのほかに，災害緊急事態の布告は中央防災会議に諮って行い，中央防災会議の委員に学識経験者を入れる等の改正を行うものであった。この改正法案は第 40 回国会において，昭和 37 年 3 月 20 日衆議院に提出された。審議の過程において，3 人の大学教授を参考人として招き，憲法との関係について法律案に関する意見を聞いたが，3 人とも，結論としては，災害という特異な事態に限るのであり，緊急事態の布告の要件も絞られており，政治活動等へ影響する危険性もなく，合憲であるという意見であった。

本改正法案は，衆議院において附帯決議が付された後，昭和 37 年 5 月 4 日可決成立し，昭和 37 年 5 月 8 日に公布された同改正法は，制定当初の災害対策基本法の施行の日から施行することとされた。

2.3.2 施行日以降阪神・淡路大震災までの改正

施行前に3回の改正が行われた災害対策基本法は、昭和37年7月10日に施行された。その後、昭和43年に4回目の改正がなされて以降、数多くの改正が重ねられ、平成2年に20回目の改正がなされた。この間の改正の中で主なものあげると次のとおりである。

7回目の改正で、地方自治法の一部を改正する法律（昭和49年6月1日法律第71号）附則第17条により災害対策基本法第110条ただし書（特別区を市とみなす規定の例外規定）が削除された。この改正は、特別区の権限の強化及び事務の範囲の拡大に伴うものであり、本改正により、特別区の手務を制限していたただし書を削除したものである。

9回目の改正では、活動火山周辺地域における避難施設等の整備等に関する法律等の一部を改正する法律（昭和53年4月26日法律第29号）第2条により、災害対策基本法第2条第1号（災害の定義）に、「噴火」が加えられる等の改正がなされた。

10回目の改正で、大規模地震対策特別措置法（昭和53年6月15日法律第73号）附則第2条により、災害対策基本法第8条第2項に「地震予知情報（大規模地震対策特別措置法第2条第3号の地震予知情報をいう。）を周知させるための方法の改善に関する事項」が加えられる等の改正がなされた。

なお、災害対策基本法の改正一覧は表2-1のとおりである。

表 2-1 災害対策基本法の改正一覧

No.	公布年月日・法律番号	改正法律	備考(注)
1	昭和37年4月4日・法律第68号	森林法の一部を改正する法律附則第16条による改正	②
2	昭和37年4月5日・法律第73号	豪雪地帯対策特別措置法附則第5項による改正	②
3	昭和37年5月8日・法律第109号	災害対策基本法等の一部を改正する法律第1条による改正	③
4	昭和43年5月17日・法律第51号	石炭鉱害賠償担保等臨時措置法の一部を改正する法律附則第17条による改正	②
5	昭和44年6月3日・法律第38号	都市再開発法附則第14条による改正	④
6	昭和48年7月24日・法律第61号	活動火山周辺地域における避難施設等の整備等に関する法律附則第2項による改正	②
7	昭和49年6月1日・法律第71号	地方自治法の一部を改正する法律附則第17条による改正	③
8	昭和51年6月1日・法律第47号	海洋汚染防止法の一部を改正する法律附則第8条による改正	②
9	昭和53年4月26日・法律第29号	活動火山周辺地域における避難施設等の整備等に関する法律等の一部を改正する法律第2条による改正	③
10	昭和53年6月15日・法律第73号	大規模地震対策特別措置法附則第2条による改正	③
11	昭和55年5月28日・法律第63号	地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律附則第5条による改正	②
12	昭和57年7月13日・法律第66号	障害に関する用語の整理に関する法律第79条による改正	①
13	昭和58年12月2日・法律第78号	国家行政組織法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理等に関する法律第29条による改正	①
14	昭和58年12月2日・法律第80号	総理府設置法の一部を改正する等の法律第33条による改正	①
15	昭和59年8月10日・法律第71号	たばこ事業法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律第11条による改正	①
16	昭和59年6月1日・法律第87号	日本電信電話株式会社法及び電気通信事業法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律第12条による改正	①④
17	昭和61年12月4日・法律第95号	日本国有鉄道改革法等施行法第66条による改正	①
18	昭和61年12月26日・法律第109号	地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律第43条による改正	①
19	平成元年6月28日・法律第55号	放送法及び電波法の一部を改正する法律附則第7項による改正	①
20	平成2年6月27日・法律第50号	簡易生命保険法の一部を改正する法律附則第12条による改正	①
21	平成7年6月16日・法律第110号	災害対策基本法の一部を改正する法律による改正(第一次改正)	③
22	平成7年12月8日・法律第132号	災害対策基本法及び大規模地震対策特別措置法の一部を改正する法律第1条による改正(第二次改正)	③
23	平成9年6月20日・法律第98号	日本電信電話株式会社法の一部を改正する法律附則第25条による改正	①
24	平成11年5月28日・法律第54号	海岸法の一部を改正する法律附則第5条による改正	②
25	平成11年7月16日・法律第87号	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律第66条による改正	③
26	平成11年7月16日・法律第102号	中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律第18条による改正	③
27	平成11年12月22日・法律第160号	中央省庁等改革関係法施行法第82条による改正	③
28	平成11年12月22日・法律第220号	独立行政法人の業務実施の円滑化等のための関係法律の整備等に関する法律第3条による改正	③
29	平成12年5月31日・法律第98号	郵便貯金法等の一部を改正する法律附則第15条による改正	③
30	平成12年5月31日・法律第99号	資金運用部資金法等の一部を改正する法律附則第10条による改正	③
31	平成14年7月19日・法律第90号	離島振興法の一部を改正する法律附則第5条による改正	①
32	平成14年7月31日・法律第98号	日本郵政公社法施行法第25条による改正	①③
33	平成15年3月31日・法律第21号	社会資本整備重点計画法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律第10条による改正	②
34	平成15年5月30日・法律第53号	森林法の一部を改正する法律附則第12条による改正	②
35	平成15年6月18日・法律第92号	電気事業法及びガス事業法の一部を改正する等の法律附則第48条による改正	②
36	平成15年7月16日・法律第119号	地方独立行政法人法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律第1条による改正	③
37	平成16年4月21日・法律第36号	海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律等の一部を改正する法律附則第21条による改正	①
38	平成17年3月30日・法律第7号	半島振興法の一部を改正する法律附則第2条による改正	②
39	平成17年5月2日・法律第37号	水防法及び土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の一部を改正する法律附則第8条による改正	②④
40	平成17年7月29日・法律第89号	総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律附則第11条による改正	②④
41	平成17年10月21日・法律第102号	郵政民営化法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律第73条による改正	①③
42	平成18年3月31日・法律第18号	国の補助金等の整理及び合理化等に伴う義務教育費国庫負担法等の一部を改正する法律第10条による改正	①
43	平成18年6月7日・法律第53号	地方自治法の一部を改正する法律附則第17条による改正	①
44	平成18年6月14日・法律第68号	海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律附則第7条による改正	①
45	平成18年12月22日・法律第118号	防衛庁設置法等の一部を改正する法律附則第34条による改正	①
46	平成19年3月31日・法律第21号	特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法の一部を改正する法律附則第3条による改正	①
47	平成22年12月3日・法律第63号	放送法等の一部を改正する法律附則第24条による改正	①

(注) 備考において、改正内容を大まかに分類し、次のように記号を付している。

①: 実質的な災害対策基本法の改正がなされたもの、②: 行政機関や公共機関の変更に伴う改正、③: 防災基本計画等と矛盾し、又は抵触するものであってはならないとして掲げられる他の法令に基づく各種計画についての改正、④: 郵政事業見直し等に伴い、地方債を引き受ける政府資金に関する改正に伴うもの、⑤: 引用する用語や条文について、他の法律の改正に伴い修正するなどの規定を整備する改正

2.3.3 阪神・淡路大震災を契機とする改正

平成7年1月17日、死者・行方不明者6,437人に及ぶ阪神・淡路大震災が発生した。

この震災を契機に、防災対策全般の見直しの必要性が指摘され、政府は、平成7年3月、内閣総理大臣が主宰する防災問題懇談会を設置して、自然災害に対応した国、地方公共団体等による防災体制のあり方について検討する一方、

緊急を要する事項については、並行して見直しを進めた。

その結果、まず、平成7年6月、災害時の緊急通行の確保に関する災害対策基本法改正（第一次改正）が行われた。これは、災害対策基本法として21回目の改正に当たり、都道府県公安委員会による災害時における交通規制に関する措置を拡充するとともに、車両の運転者の義務、警察官、自衛官及び消防吏員による緊急車両の通行の確保のための措置等について定めたものである。

この「災害対策基本法の一部を改正する法律案」は、衆参両院における附帯決議が付され、平成7年6月7日可決成立し、平成7年6月16日法律第110号をもって公布された。

防災問題懇談会は、同年9月、広範囲にわたり法改正や運用の改善等を求めた提言を内閣総理大臣に提出し、これを踏まえ、平成7年12月、22回目の災害対策基本法改正（第二次改正）が行われた。

この改正は、災害緊急事態の布告がなくても、著しく異常かつ激甚な非常災害の場合には、内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部を設置することができること、緊急災害対策本部長が指定行政機関の長等に指示することができること、非常災害対策本部及び緊急災害対策本部に現地対策本部を置くことができること、国及び地方公共団体が、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、高齢者・障害者等特に配慮を要する者に対する措置、地方公共団体の相互応援に関する協定の締結に関する事項等の実施に努めなければならないことなど幅広いものであった。

本改正案は、「災害対策基本法及び大規模地震対策特別措置法の一部を改正する法律案」として国会に提案され、衆議院での一部修正・衆参両院での附帯決議がなされたうえ、平成7年12月1日参議院において可決成立し、平成7年12月8日法律第132号をもって公布された。衆議院での修正の概要は、住民等の責務（第7条）、施策における防災上の配慮等（第8条）に規定内容を追加するとともに、災害派遣の要請の要求等（第68条の2）及び海外からの支援の受入れについての緊急措置（第109条の2）の規定を設けること等である。

本改正は、阪神・淡路大震災の総括的な意味を持つものであり、災害対策基本法の改正としても、昭和36年の制定以来の大改正となったものである。

しかし、これらの改正の基礎となった防災問題懇談会提言においては、災害からの復旧復興に関する事項、自然災害以外の災害対策の具体化に関する事項等については、触れられておらず、平成7年の一次・二次改正を経ても、なお

解決されていない災害対応の課題が残されることとなった。

2.3.4 最近における改正

阪神・淡路大震災を契機とする改正以降、23回目（平成9年）から47回目（平成22年）までの改正が現在に至るまで行われており、その主なものは次のとおりである。

25回目の改正で、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年7月16日法律第87号）第66条により、災害対策基本法において、地方防災会議に対する中央防災会議の指示を廃止し、「指定地域都道府県防災会議」を「都道府県相互間地域防災計画」に改める等所要の措置を講じた。

26回目の改正として、中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律（平成11年7月16日法律第102号）第18条により、災害対策基本法において、中央防災会議、緊急（非常）災害対策本部等について見直しを行った。

27回目の改正で、中央省庁等改革関係法施行法（平成11年12月22日法律160号）第82条により、災害対策基本法において、中央省庁等の改革に伴い整理が必要となった事項について所要の措置を講じた。

28回目の改正で、独立行政法人の業務実施の円滑化等のための関係法律の整備等に関する法律（平成11年12月22日法律第220号）第3条により、災害対策基本法において、独立行政法人を指定公共機関の対象に加える等の措置を、また36回目の改正で、地方独立行政法人法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成15年7月16日法律第119号）第1条により、地方独立行政法人を指定地方公共機関の対象に加える等の措置を講じた。

2.4 現行災害対策基本法の概要

2.4.1 基本構造

災害対策基本法の現行規定は、以下の5つの柱から成っており、制定以来これまでの改正を経て、その全体枠組は基本的に維持されている。

- (1) 防災行政責任の明確化

防災責任の明確化については、第一章総則において災害等の定義、国・都道府県・市町村・指定（地方）公共機関・住民等の責務、施策における防災上の配慮等、他の法律との関係等について規定されている。

また、防災活動を災害予防、災害応急対策及び災害復旧に分け、それぞれ第四章、第五章及び第六章に規定している。特に応急対策については市町村の権限と責任を大きなものとし、消防機関等に対する出動の要請、避難の勧告・指示、警戒区域の設定、応急措置のための物的・人的応急公用負担等が規定されている。

(2) 総合的防災行政の推進

総合的防災行政の推進については、第二章防災に関する組織において、中央防災会議及び地方防災会議、非常（緊急）災害対策本部、災害時における職員の派遣等について規定されている。

(3) 計画的防災行政の推進

計画的防災行政の推進については、第三章防災計画において、防災基本計画、防災業務計画、地域防災計画の作成等について規定されている。

(4) 激甚災害に対する財政援助等

第七章財政金融措置においては、防災に関する費用の負担等について定められ、原則として、実施責任者が負担するものとしながらも、別に法令の定めるところにより、国の負担及び補助等の例外についても定めている。特に、著しく激甚である災害（激甚災害）については、別に法律で定めるところにより、地方公共団体に対する国の特別の財政援助、被災者に対する特別の助成等を行うこととしている。

(5) 災害緊急事態に対する措置

第八章災害緊急事態においては、国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼす異常かつ激甚な災害が発生した場合には、内閣総理大臣は災害緊急事態の布告を発することができること、また、一定の緊急の場合において、内閣は金銭債務の支払いの延期等必要な措置をとるため政令を制定できる等の規定が置かれている。

2.4.2 役割及び課題の認識

前述したように、災害対策の一般法である災害対策基本法が、多くの災害関連法規の中核的存在として、その果たす役割はきわめて大きい。また、災害対

策基本法においては、大規模地震をはじめ巨大災害に対応するために見直すべき課題として多数かつ重要なものがあると認識しており、課題解決に向け、法整備を急ぐことが必要と考える。

2.5 現行法制度への課題認識の背景

災害対策基本法については、制定から 50 年の間、改正が重ねられたが、なお多くの課題があると認識しており、これは、全国の災害対応に携わる方々と共通の認識でもあると考える。この課題認識の背景には、これまでに発生した災害から得た教訓・課題に対して、どのような法整備がなされたか、現場の声を踏まえた制度見直しが行われたか、改正後の法制度のもとで今後の災害に十分に対応できると認識されているか、といった状況が影響しており、特に阪神・淡路大震災と法制度の関係が大きな要因として存在しているものと考えられる。

すなわち、自治体の実務者の方々にとって、阪神・淡路大震災は、直接又は間接にその対応を経験した災害として最大のものであり、阪神・淡路大震災クラスの災害あるいはそれ以上の大きな災害が発生した場合、どのように取り組んでいくべきか、ということが常に念頭にあるものと思料される。

このような観点から、特に阪神・淡路大震災を契機に、災害対策基本法をはじめとしてどのような法整備がなされたのか、得られた教訓・課題に対し、十分な制度見直し、法の制定・改正が行われたのか、といった点に着目して整理してみたい。

2.6 阪神・淡路大震災直後の法整備

表 2-2 は、阪神・淡路大震災に対応するために震災直後に制定・改正された法律の一覧である。

この 16 本の法律のうち、13 本は阪神・淡路大震災にのみ対応するための臨時特別立法であり、今後想定される同様の災害に対応するために直接、適用・活用できる立法としては、No. 2, 5, 14 の 3 本である。なお、No. 9, 12, 13 の法律は、その後、これらを中心に一般制度化等する形で 1 本にまとめられ、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」という恒久立法として整備されている。

震災直後の平成7年2月及び3月に集中して16本の法整備がなされたことは、早期災害対応が図られる上で必要不可欠であり、阪神・淡路大震災の被災者・被災地に対する国全体の強い取組み姿勢を示すものとして、評価すべきと考える。

一方で、その多くが臨時特別立法として整備されたことから、各自治体の現場の災害対応に当たる実務者にとっては、「もしも、わが地域で災害が起きた時に、どのような法整備がなされるだろうか」等といった不安を感じることにつながっているとも考えられる。

表 2-2 阪神・淡路大震災直後に制定・改正された法律一覧

No.	法律	公布日(平成7年)
1	地方税法の一部を改正する法律	2月20日
2	災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律の一部を改正する法律	2月20日
3	阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律	2月20日
4	阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律	2月24日
5	被災市街地復興特別措置法	2月26日
6	阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律	3月1日
7	阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における公債の発行の特例等に関する法律	3月1日
8	平成6年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律	3月1日
9	阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法	3月1日
10	阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法	3月1日
11	阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律	3月13日
12	阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律	3月17日
13	阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律	3月24日
14	被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法	3月24日
15	地方税法の一部を改正する法律	3月27日
16	阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律	3月27日

2.7 阪神・淡路大震災以降の法整備

表 2-3 は、阪神・淡路大震災以降に制定・改正された法律の一覧である。これには、災害対策基本法をはじめ、阪神・淡路大震災を機に、今後想定される災害に対応できるように、臨時特別立法ではなく、恒久立法として整備された法律が多く含まれている。

これらの法整備の推進力の一つが、防災問題懇談会提言である。すなわち、阪神・淡路大震災の教訓を活かした新たな防災対策の確立を目指して、自然災害に対応した国、地方公共団体等による防災体制のあり方について検討するため、平成7年3月28日に内閣総理大臣により防災問題懇談会が設置され、懇談会においては平成7年9月11日に「法改正など制度面の改善を行うべき施策」

等についての提言をまとめた。

阪神・淡路大震災を契機とする災害対策基本法の平成7年改正のうち、第一次改正（平成7年6月16日法律第110号）は、防災問題懇談会の結論がまだ出されていない段階で、緊急を要する事項について、政府において防災問題懇談会の検討に並行して見直しを進めた結果、改正を先行させたものである。

表 2-3 阪神・淡路大震災以降に制定・改正された法律一覧⁽¹⁾

(平成)年	契機となった災害	(平成)年	災害対策に係る主な法整備
7	兵庫県南部地震(阪神・淡路大震災)	7	震災直後に整備された16本の法律(※表2-2参照)
		7	災害対策基本法の一部改正(第一次改正)
		7	地震防災対策特別措置法
		7	消防組織法の一部改正
		7	建築物の耐震改修の促進に関する法律
		7	災害対策基本法及び大規模地震対策特別措置法の一部改正(第二次改正)
		8	特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律
		9	密集市街地における防災街区の整備に関する法律
		10	被災者生活再建支援法
11	広島豪雨	11	原子力災害対策特別措置法
11	JCO臨界事故	12	土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律
12	東海豪雨	13	地震防災対策特別措置法の一部改正
		13	水防法の一部改正
		14	東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
		15	特定都市河川浸水被害対策法
		15	消防組織法の一部改正
16	新潟・福島豪雨等	16	被災者生活再建支援法の一部改正
16	新潟県中越地震	16	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
		17	水防法及び土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の一部改正
		17	建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部改正
		18	地震防災対策特別措置法の一部改正
		18	宅地造成等規制法の一部改正
		18	消防組織法の一部改正
		19	被災者生活再建支援法の一部改正
		19	気象業務法の一部改正
		20	消防法及び消防組織法の一部改正
		20	港湾法の一部改正
		20	地震防災対策特別措置法の一部改正

その後、防災問題懇談会提言が出され、これを踏まえ、災害対策基本法平成7年改正の第二次改正（平成7年12月8日法律第132号）が行われた。

災害対策基本法改正の概要については前述したところであるが、これらの改正については、防災問題懇談会提言を踏まえてなされたものがその大半を占めており、課題の解決に向けて、規定の具体化・明確化という観点から、必ずし

も十分でない部分も含まれていると考えられるものの、総合的には各方面の問題意識に応えるものとして評価することができよう。

また、防災問題懇談会提言においては、直接触れられていない部分があり、この対象外とされた領域が、実は、今後の災害対応の課題の解決にとってきわめて重要な要素を多く含んでいる。すなわち、防災問題懇談会においては、災害応急対策のための組織・体制、施設のあり方について検討することを主眼としたため、それ以外の地震の調査研究等の科学技術に関する事項、災害からの復旧復興に関する事項、自然災害以外の災害対策の具体化に関する事項等については、提言で触れられていない。なお、防災問題懇談会は、これら触れられていない領域についても、政府において積極的に改善を図ることを強く望むと、提言で述べているが、具体的な改善の方向性は示されていない。

このように、防災問題懇談会提言の対象外の領域において解決されていない重要な災害対応の課題が多く残されていること、提言を踏まえて改正された規定の中にもその課題解決に向けて具体化・明確化という観点から必ずしも十分でない部分が含まれていること、さらに、阪神・淡路大震災からの時間の経過の中で顕在化するようになった課題も出てきていること等から、災害対策基本法に対する法整備の課題が多く認識される状況に至ったものと考えられる。

一方、阪神・淡路大震災以降、災害対策基本法以外の災害対策関連法規において、諸状況に対応して、制定・改正されたものは少なくない（表 2-3 参照）。

災害対応においては、災害対策基本法の制定の経緯からも分かるように、災害対策に関する一般法としての災害対策基本法と、他の関連法規が一体となって、全体としての防災対策の根幹を構成するものであり、災害対策基本法のみならず、関連する法規が必要に応じて整備されることは、災害対応の課題解決に資するものである。

したがって、災害対策基本法以外の災害関連法規について、制定・改正の取り組みが進むことは評価できる。しかし、これらによって、災害対応の課題が、すべて解決されるものではなく、災害対策基本法そのものの法整備が重要であることは言うまでもない。災害対策基本法及び災害関連法規が有機的に連携して総合的な防災体系の確立を図ることが望まれるところである。

2.8 課題解決を求める自治体の動向

阪神・淡路大震災以来、被災自治体はもとより、直接被災していない自治体においても、災害対応の強化が進められ、震災対策を中心とした地域防災計画の見直し、他機関との応援協定の締結、住民への啓発等に積極的に取り組むとともに、東南海・南海地震、首都直下地震等の巨大地震や大規模水害などの巨大災害に対応するため、多くの課題を抱えるようになってきている。

また、各自治体独自の条例制定の動き等が活発になる中で、その基本となる災害関連法規、特にその中核である災害対策基本法に対する関心が高まり、課題解決に資する法整備への期待が大きくなってきている。

2.9 アンケート調査の実施

このような認識のもと、直接、災害対応に携わる方々の協力を得て、災害対策基本法等災害関連法規に関し、どのような課題があり、また、その課題の解決に向けてどのような方向性で対応する必要があるのか、といった点について、率直な意見を聞かせていただくという趣旨で自由回答形式によるアンケート調査を実施した。

すなわち、災害対策基本法等の運用に日々携わる防災実務者の「キーパーソン」が、現行法をどうとらえ、問題点をどのように感じているのか、今後どうあるべきと考えているか、といった点を「ありのまま」に知るための探索的な試みとしてのアンケート調査を実施することとした。

本稿においては、この中で、都道府県のキーパーソンの方々を対象に行った災害対策基本法の各章ごとの課題及び解決に向けての方向性の調査(以下、「今回の調査」という。)に焦点を当て、今回の調査の結果からの典型的な意見の抽出、分析を基に、災害対策基本法の課題及び法整備の展望について考察を行うこととした。

今回の調査の回答者としては、各都道府県において、防災実務に精通し、災害対策基本法を熟知しているキーパーソンにお願いすることにした。

具体的な回答者の選定に当たっては、筆者が内閣府(防災担当)、総務省、消防庁等の行政に携わっている時に交流のあった防災のベテランの方々や幹部職員の方々を通じて紹介いただいた、各都道府県で最も防災業務に精通している方々に、筆者が、直接、今回の調査の趣旨をお話し、協力を依頼した。

今回の調査の狙いは、現場実務者の率直な声をありのままに収集、把握したいということである。したがって、あくまで個人的な見解をいただくこと、調査結果をまとめる際には、個人と個別意見との関係が特定されないよう処理する前提であり、しっかりとした本音を聞かせてほしいことをお願いしたところである。

また、回答者の自発性尊重の趣旨から、自由回答形式としている。すなわち、一般的なアンケート調査に見られるようなプリコード回答形式だと、質問設計者の枠組みに対する回答を求めることとなる懸念があり、探索的な調査という今回の目的から、全方位的な回答を引き出すことに主眼を置いて、すべての設問を自由回答形式にした。

なお、アンケートにおける自由回答形式の質問文は、以下の通りである。「災害対策基本法について、課題及び解決に向けての方向性に関するご意見があれば、ご自由に記述して下さい。（関連する経験や教訓等があれば、それにも言及していただければ幸いです。）—総則、防災に関する組織、防災計画、災害予防、災害応急対策、災害復旧、財政金融措置、災害緊急事態、雑則・罰則、その他」

今回の調査は、平成 21 年 9 月、47 都道府県の災害対策実務担当のキーパーソン⁽²⁾に依頼し、翌月等に全都道府県の方々から回答をいただいた⁽³⁾。

2.10 アンケート結果からの典型的な意見の抽出

2.10.1 回答状況

今回の調査に対する回答は、全体で 172 件の意見であった。災害対策基本法の章ごとの意見数をみると、「総則」は 41 件、次いで「防災計画」は 32 件、「防災に関する組織」は 31 件、「災害応急対策」は 23 件、「災害復旧」は 7 件、「災害予防」は 6 件、「財政金融措置」は 5 件、「災害緊急事態」は 3 件、「雑則・罰則」は 2 件となっており、「その他」は 22 件であった。

2.10.2 解析方法

これらの意見一つ一つが、災害対策基本法の改正の提案や法整備のあり方の提言につながる貴重な資料となるが、紙面の制約等の面から、すべての意見を掲載し、詳細な考察を行うことは難しい。そこで、本研究では京都大学防災研

研究所巨大災害研究センターで開発されている TRENDREADER® (トレンドリーダー, 以下 TR) という自然言語データを解析するソフトウェア^[12]を使用して, すべての自由回答 (意見) が示す全体傾向の中で, 個々の自由回答の特性を定量的に解析し, 着目すべき典型的なドキュメント (自由回答) を客観的に抽出し, それについて分析や考察を行うこととした.

TR による典型的な自由回答の抽出は, 各自由回答に含まれる単語の重みを総和することで, 自由回答を定量的に評価し, 重みの高いドキュメントを典型的な読むべき回答として自動的に選定するものである. 重みが高い単語 (キーワード) が多く含まれている自由回答は, 着目に値する典型的な回答であり, 注目すべき回答としての妥当性が高いことが期待される. 単語の重みは, 累積特異値 ΣD によって計算する^[13]. 累積特異値 ΣD は, ドキュメントを任意の順序基準に並べ, 順序の値が変化するとともに特徴的に出現する単語に高い重みを与える指標である. 例えば, 一般的な調査の自由回答を解析した場合, 自由回答を回答者年齢の順に並べ替え, 昇順で解析した場合には, 年齢を追うごとに特徴的に見られる単語に高い重みを与えられ, 降順で解析した場合は若年層に特徴的に見られる単語が高い重みを示すことになる. 順序基準を昇順にして求めた ΣD を $\Sigma D_{j,Ord,asc}$, 降順にして求めた ΣD を $\Sigma D_{j,Ord,dsc}$ とする.

TR における典型的な回答とは, 1) 順序基準の極の特性を色濃く持つ回答と, 2) 網羅性の高い回答の 2 種類の回答である. 前者は順序基準が極大または極小の場合の特徴的な属性を反映した回答で, 後者は順序基準の大小に関わりなくキーワードという着目すべき情報を多く含む回答のことである. これらは自由回答群を代表する回答であり, 典型的な回答を自動的に抽出し, 考察することによって, 自由回答群全体の特性を客観的に明らかにすることができる.

昇順・降順別の単語の ΣD を総和し, 自由回答の重みを $\Sigma \Sigma D$ として求める. この昇順と降順の $\Sigma \Sigma D$ について両者の差が大きい回答を 1) 順序基準の影響を強く受けた自由回答, 両者の平均値が高い回答を 2) 順序基準の影響を相殺した自由回答とする. 前者を $diff \Sigma \Sigma D_{j,Ord}$, 後者を $ave \Sigma \Sigma D_{j,Ord}$ とし, 算出式は以下の通りである:

$$\sum \sum D_{j,Ord,asc/dsc} = \sum_{i=1}^m \sum D_{i,Ord,asc/dsc} \quad [1]$$

$$\sum D_{i,Ord,asc/dsc} = \begin{cases} \sum D_{i,Ord,asc/dsc} (rank_i \leq rank) \\ 0 & (rank_i > rank) \end{cases}$$

$$diff \sum \sum D_{j,Ord} = \sum \sum D_{j,Ord,asc} - \sum \sum D_{j,Ord,dsc} \quad [2]$$

$$ave \sum \sum D_{j,Ord} = (\sum \sum D_{j,Ord,asc} + \sum \sum D_{j,Ord,dsc}) / 2 \quad [3]$$

j : 個々の自由回答を表す識別子, Ord : 解析に採用した順序基準, $\sum \sum D_{j,Ord,asc}$: 昇順の $\sum \sum D$, $\sum \sum D_{j,Ord,dsc}$: 降順の $\sum \sum D$, $rank_i$: $\sum D_{i,Ord,asc/dsc}$ の順位, $rank$: $\sum D_{i,Ord,asc/dsc}$ の上位の語数 (ここでは 50 語).

2.10.3 順序基準となる変数の設定

TR による解析を行うには、順序尺度以上の属性で各自由回答を順序付ける必要がある。順序基準に連続変量かつ値のレンジが大きい変数を採用することで、単位ドキュメントを完全順序に近い状態で並べることができる。

本研究では順序基準とする変数として、各自治体の被災経験の程度を採用することにした。現場での実務の経験を通して述べられた災害対策基本法についての意見は、被災経験の程度の大小と密接に関係していることが推測される。

ここでは、自治体の被災経験の程度を年平均り災者率、累積災害救助法適用市町村数、という 2 つの指標で操作化した。り災者とは、①死者・負傷者・行方不明者、②全壊・半壊・流失・全焼・半焼・床上浸水により被害を受けた世帯における者をいい[14]、その人数を表すり災者数は、人的被害や建物被害の要素を含み、被災の程度を包括しているデータと言える。また、災害救助法の適用市町村数は、自治体が一定規模以上の災害対応を実際に経験した程度を表していると言える。前者については、人口が多い地域ほど潜在的なり災者数が多くなることを踏まえ、人口数で基準化し、毎年的人口に対するり災者数の割合 (%) を平均したもの (年平均り災者率)、後者については、災害救助法が適用された市町村数を累積したもの (累積災害救助法適用市町村数) とした。これらは、阪神・淡路大震災が発生した 1995 年 1 月から 2009 年 3 月までの関係機関のデータ[14]～[19]をもとに集計した。

年平均り災者率の平均値は 0.031% (S.D.: ±0.093%) で、累積災害救助法

適用市町村数の平均値は 8.8 市町村 (S.D. : ±14.35 市町村) であった。

2.10.4 典型的な意見の抽出結果

これまで述べた方法を用いて、自由回答（意見）に重み付けを行い、各回答の布置関係を図 2-1 および図 2-2 に示した。横軸は $diff\Sigma\Sigma D$ で、正の値が大きい回答は、被災経験の多い自治体の傾向を表す回答であり、負の値が大きい回答は、被災経験の少ない自治体の傾向を表す回答である。縦軸は $ave\Sigma\Sigma D$ であり、この値が高い回答は被災経験の程度に関わりなく網羅性の高い回答であることを表す。自由回答のうち重みが高い回答を典型的な意見として抽出するために、 $diff\Sigma\Sigma D$ の正負の値が上位 10% の値、 $ave\Sigma\Sigma D$ の値が上位 10% の値という閾値を設定した。両図の点線は、この閾値を表し、点線で区分されたゾーンを a, b, c, d, e としている。

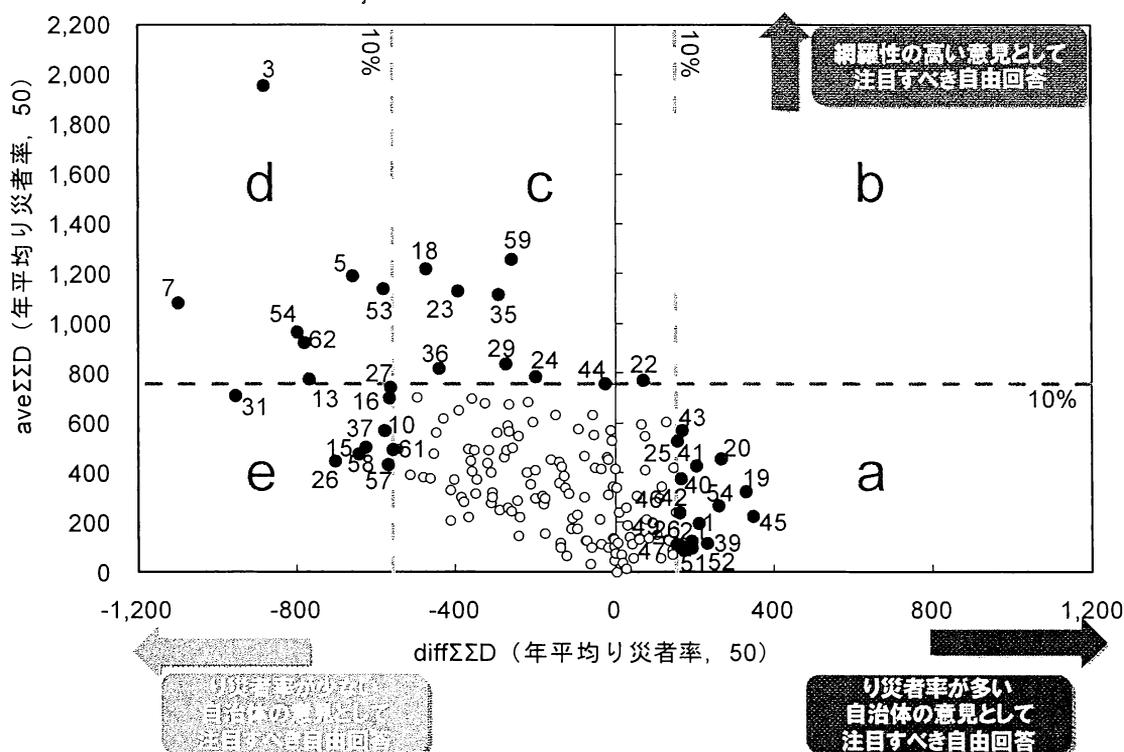


図 2-1 年平均り災者率を順序基準に用いた自由回答の布置

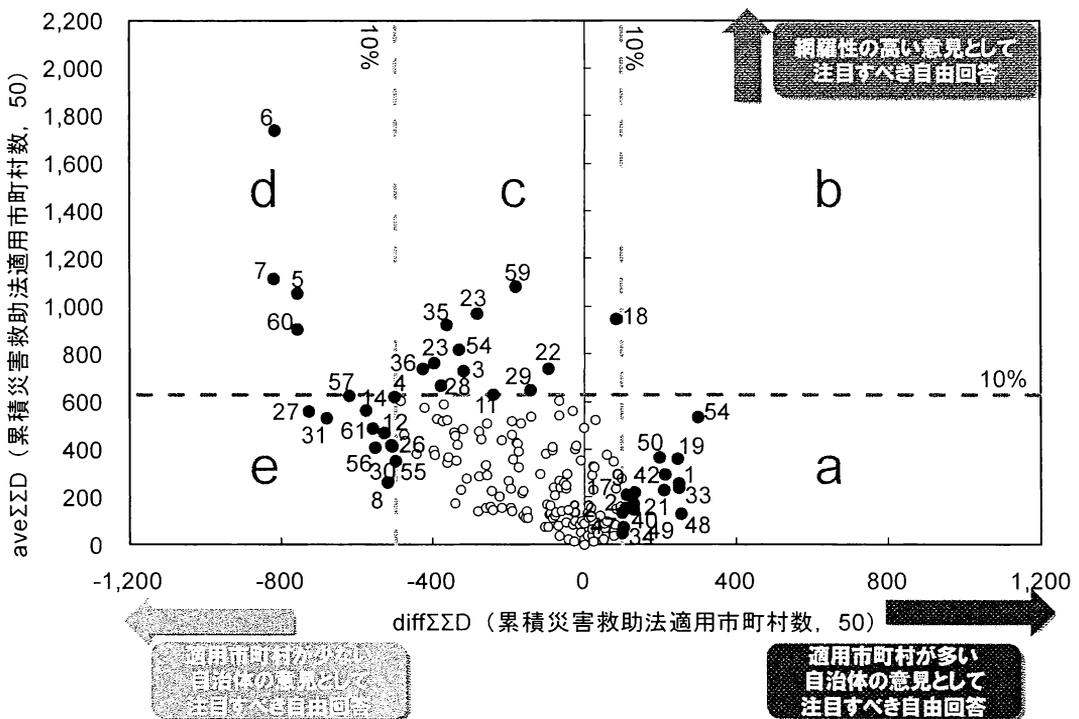


図 2-2 累積災害救助法適用市町村数を順序基準に用いた自由回答の布置

設定した閾値よりも上位の自由回答を考察対象として抽出し、表 2-4-1 及び表 2-4-2 のように整理した。図 2-1 と図 2-2 で a~e に位置した自由回答は、年平均均り災者率の解析で 41 件、累積災害救助法適用市町村数の解析で 44 件、重複を整理すると全部で 62 件となった。これら抽出した意見については、表において、災害対策基本法の章ごとに整理し、さらに章の中で関連する項目の区分に整理するとともに、それぞれの順序基準で位置したゾーンを表右側に示した。図中のプロットの番号は、表中の自由回答の文頭の番号に対応しており、

(a, b) ゾーンに位置付けられる回答は相対的に被災経験の多い自治体に特徴的な回答、一方 (d, e) ゾーンに位置付けられる回答は相対的に被災経験の少ない自治体に特徴的な回答といえる。このようにゾーニングすることで、自由回答の内容とそれを認識している自治体の被災経験との関係等の把握に資したいと考えている。

次節では、本章の手続きで抽出された意見についての分析・考察を行う。

2.11 アンケート結果の分析・考察

表 2-4-1 と表 2-4-2 に示した典型的な意見について、その考え方の背景等との関連も踏まえ、法整備の必要性等について、基本的に表中の章・区分の枠組みに沿って分析・考察することとしたい。

アンケート結果から抽出された典型的な意見の全体的特徴を概観すると、まず、表 2-4-1 の総則・防災に関する組織に関する意見は、図 2-1 や図 2-2 におけるゾーン d, e に位置するものが多く、相対的に被災経験の少ない自治体職員の意見が表れている。なお、総則の中でも、減災や復興、耐震化について、防災に関する組織の中でも、地方防災会議と災害対策本部については、同図におけるゾーン a に位置するものが多く、相対的に被災経験の多い自治体職員の意見が表れている。また、表 2-4-2 の防災計画・災害予防・災害応急対策・災害復旧・財政金融措置・災害緊急事態などは同図におけるゾーン a に位置するものが多く、相対的に被災経験の多い自治体職員の意見が表れている。

以下、表 2-4-1 及び表 2-4-2 の章・区分⁴⁾ごとに分析・考察を行う⁵⁾。なお、以下の項目の冠頭の番号は表 2-4-1 及び表 2-4-2 の章・区分の番号に該当し、末尾の()内に掲載した番号は個々の自由回答の文頭の番号(1~62の通し番号)に該当する。

表 2-4-1 アンケート結果から抽出された典型的な意見の一覧
(総則、防災に関する組織)

章	区分 ^{a)}	課題及び解決の方向性	意見の定量的結果 (前と同一は○、逆は△)		
				平均 回答回数	
① 総則	① 被災の位置づけ	1: 第2条第2号で「防災」について、災害の未然防止、災害発生時における被害の拡大防止、災害の復旧を図ることと定義されているが、最近、実務では「被災」という言葉が定着してきている。被害軽減のための事前の備えを強調する観点から、「被災」の位置づけを再検討してはどうか。	a	a	(209,193)
		2: 第2条の災害の定義について、同条及び消防法第11条で災害を定義しており、テロに係る災害については、通知によっているところであるが、テロに係る災害についても、施行令等で明確にするようにすることが望ましい。	a	a	(106,151)
	3: 具体的に災害に該当するかどうかの判断が、それぞれの実施主体に委ねられていることの問題がある。地方の主体性を尊重する観点から、基本的には妥当と考える。しかし、例えれば、災害発生時における強制権限行使の判断を迫られたときなど問題が生じると思われ、具体的な判断基準を示されることが望ましい。	d	c	(-885,1953)	
	4: 第2条「災害」の定義が広すぎるため、新型インフルエンザなど犯罪に由来する危険事象等を災害対策基本法で広く取り扱うことは無理が生じる。当基本法は気象災害や自然災害など特定の危険事象への適用とし、事故災害も含めそれ以外の危険事象は別の法律を制定する方が適当。	c	c	(-503,618)	
	5: 第2条第1号の「災害」には、自然災害や自然事故その他、何事によらず発生した災害についても、災害対策基本法の適用が排除されるものではないとされていることから、地域防災計画の他に、第2条第1号に規定する自然災害や事故を含め、危機管理全般に及ぶ危機管理計画を策定して対応している。	d	d	(-660,1191)	
	6: 現行の災害概念が、都道府県、市町村として様々な危険事象に対処しなければならない実情に必ずしも適合していないこと等の問題がある。結論として、「災害」概念を拡張し、災害対策基本法で規定されている国、都道府県、市町村の基本的責務、役割分担の考え方、災害対策本部の機能、知事の権限等を災害以外の危険事象にも広く適用していくべきであり、こうした方向の法整備が必要である。感染症等については、個別法では総合的対応が予定されておらず、防災・危機管理体制が包括的に責任をもち、対応しているが、法的根拠を明らかにすべき	d	d	(-819,1737)	
	7: 近年、「防災・危機管理」という概念で、国、都道府県、市町村を含め関係機関は、組織体制の整備や計画等を策定しているところであるが、自然災害や事故については、災害対策基本法で定義されているものの、危機管理そのものを定義している法律はなく、それぞれの機関が独自に「危機管理」を定義し、対策等を講じているのが現状である。このため、危機管理は、広義にも狭義にも解釈されることとなり、画一的な対応となっていない。よって、危機管理について盛り込むなど、災害対策基本法の抜本的な見直しも必要と考える。	d	d	(-1099,1080)	
	8: 指定地方行政機関が機能しているが、一部は過剰に機能しすぎている。	c	c	(-519,259)	
	9: 行政機関の地方公共団体において、政令市と直轄市長と対峙することなどから市区町村に含まれると解されている。しかしながら政令市は県に相当する権限を有し、より実態に合った区分が必要。政令市の役割の明確化が必要。	a	a	(131,216)	
	10: 災害対策基本法に「政令指定都市」という概念がなく、市町村の一つという整理がされている。通常時は政令指定都市として特別な位置づけで対応しているため、これまで行ってきた訓練等から県・政令市間の情報伝達や指揮命令の迅速な対応が困難であることが、懸念される。	c	c	(-580,566)	
	11: 「課題」都道府県、市町村において、地方分権、行政区域の拡大、集落の崩壊などの社会現象や、これらで経験したことのない高地的な集中豪雨、大型化する台風などの異常気象による自然災害に加え、新型インフルエンザなど新たな危険事象の発生に対処するためには、都道府県はもちろんのこと、これまで以上に市町村における防災体制の強化が必要であると認識している。伊勢湾台風以後の都道府県、市町村において、設立した防災専門部署を設置することによって、行政改革の場中であるが、「省」として明確化することには困難であり、「努力義務」までの規定を追加する。また、それに対する国の財政支援に関する規定を「国の責務」として明文化する。	c	c	(-2426,239)	
	12: 指定(地方)公共機関について国民保護法(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)の指定機関の整備が図られていないために、危機管理的な位置づけの対象とならぬ災害がもたらされてきている。	c	c	(-507,413)	
	13: 住民等の自助、共助の具体的な明記(課題) 災害対策基本法に基づく「防災対策」は、行政主体の防災対策となっているが、災害犠牲者のさらなる軽減を図るためには、行政主体の災害対策のみならず、自助、共助に係る対応が求められる。【解決に向けての方向性】 災害対策基本法第7条に住民の責務の規定があるが、住民の役割や地域等の役割、対応等、自助、共助の規定を幅広く追加する。	c	c	(-771,774)	
	14: 災害対策基本法は災害対策の基本となる法律であり、手続法として見た場合には、ほぼすべてを網羅している。しかしながら、人の被害を軽減といった観点から、国、県、市町村、指定公共機関の責務については規定しているものの、住民や事業者の役割については及んでいない。方針としては、この部分を拡充が求められるのではないか。	c	c	(-577,562)	
	15: 第1条第2項の第2条において、住民等の責務について定めているが、地域防災対策の基本理念である「自助」「共助」「公助」のそれぞれについて、この部分を明確化する必要がある。	c	c	(-644,474)	
	16: 現行の法律では、国(第3条)、都道府県(4条)、市町村(5条)、指定・地方公共機関(6条)、住民(7条)それぞれの責務が規定されているが、総体的に公共機関の災害対応が中心の内容となっていない。伊勢湾台風以後の都道府県、市町村において、より一層の連携を自覚するためには、「自助」「共助」「公助」による取組強化が必要。一府一県大震災を契機として、被災のための「自助」「共助」「公助」による役割分担、連携による責務を押し付け、その観点について法上の明確化が必要である。	c	c	(-567,699)	
	17: 自主防災組織の設置促進や形骸化した組織の活性化(災害時に真正に機能する組織への転換)が課題であり、誘導施策を検討する必要がある。	c	c	(111,206)	
18: 市町村の責務として、自主防災組織の充実を図ること(第5条第2項)や国及び地方公共団体は、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の促進その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項の実施(第5条第2項第13号)が努力目標として規定されている。自主防災組織は、地域住民が自ら守ろうとする意識に基づき、自発的な組織であり、災害時に自主防災、救出・救護、避難誘導、緊急出し等の活動を行う主体部としての役割を期待されている。組織の向上と活動内容の充実を図ること支援を図るべき。	c	c	(-474,1217)		
19: 第5条第3項で、国及び地方公共団体は、災害発生時には、施設の復旧と被害者の保護を図り、災害からの復旧に努めなければならないとされているが、「復旧」の概念が不明確であり、また、具体的な規定がない。近年の都道府県の災害対策では、応急・復旧のみならず、復興対策も含めて一体的に検討、実施され、また、被災者の生活・住宅再建など災害対策の重要課題となっていることから、より明確かつ具体的に規定すべきである。	a	a	(328,320)		
20: 「課題」災害の発生を防止し、又は災害の拡大を防止するため実施に努める事項として、第3号に「気象、地質、水害に関する観測、予測、情報等に関する規定が、第6号に「災害予報改善」規定、第7号に「地震予報情報の加知加工の改善」規定が整備されているが、自衛で進めている「緊急地震速報」の活用に係る規定が整備されていない状況である。「解決に向けての方向性」ある程度、過去の経験から事前準備、応急対応により被害拡大防止が図られてきた水害と異なり、地震被害の未然防止としては、「緊急地震速報」の活用が効果的であるため、国、地方公共団体等での利用促進を図る観点から、新たに項を追加するなど規定を整備する。	a	a	(265,453)		
21: 「明確化」が第2条第2号等に明記されていない。都市の防災構造の改善に関する事項(同項第3号)に含まれると考えられるが、地震防災上の重要性を考慮すると、明確に規定することが望ましい。	a	a	(192,96)		
22: 災害時要援護者対策は、近年の防災上の最も重要な課題の一つであり、国において、市町村に対して要援護者の避難支援プランの策定を要請している。災害対策基本法においては、国及び地方公共団体は災害の発生を防止し、又は災害の拡大を防止するため、特に実施に努める事項として、第5条第14号で、「高齢者、乳幼児等特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置に関する事項」を挙げているが、要援護者対策の重要性を考慮して、条項一つとして、避難誘導体制の整備、避難所における支援等具体的に規定してはどうか。	c	c	(70,769)		
23: 国及び地方公共団体は、高齢者、障害者、乳幼児等特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置に関する事項の実施(第5条第14号)が努力目標として規定されている。国及び地方公共団体については、第一義的には市町村が対応することとなっているが、要援護者に対する避難支援対策の一層の充実を図るため、市町村の取組みの促進に努めるべき。	c	c	(-394,1130)		
24: 国及び地方公共団体は、防災上必要な措置及び訓練に関する事項の実施(第5条第17号)が努力目標として規定されている。県では、大規模災害が発生した場合、様々な分野における対応を迅速・的確に実施するため、危機管理に関する専門的知識や行動力を有する人材の確保を図ることが重要であるとの認識のもと、これまでにおいて危機管理に関与し中核的な役割を担う「危機管理専門員」の養成に取り組んでいる。	c	c	(-201,786)		
25: 第14条第2項に防災会議の事務が規定されているが、「災害に関する情報を収集すること」、「関係機関との連絡調整を図ること」等について、防災会議で行った方がいいのか、知事等の首長の事務で行った方がいいのか、命令系統の一本化といった観点から検討が必要ではないか。(第23条第4項には、災害対策本部と地方防災会議の連携の規定はあるが)なお、現状としては、災害が発生した場合、地方公共団体の災害対策本部等が前記の事務は行っているところである。	a	a	(155,523)		
26: 第14条については、地域の実情に合わせて組織構成を柔軟にできるようにすることが必要ではないか。(現在は国の機関や指定公共機関、行政機関などで役割が多い)	c	c	(-703,444)		
27: 都道府県の防災会議の指定機関が多い。国の場合は、各大学クラスで決めやうが、都道府県ではその限りでない。したがって、都道府県防災会議の協議も実務的にも可能になる。また、緊急時の災害対策本部、国民保護会議や石川コンピート本部と連携機関が少くすくすしていることは情報共有という観点から問題であり、全ての災害、事故、国民保護事案に対して同じ会議が対応する方がよい。	c	c	(-564,742)		
28: 防災分野における女子専門部署の推進という観点から都道府県防災会議への女性委員の登用が課題となっている。これは、災害対策基本法第15条に都道府県防災会議の組織が規定され委員の多くは職指定となっているため、現行法では女性委員を登用することが困難となっている。都道府県国民保護協議会の場合、国民保護法第38条で都道府県協議会の組織が規定されているが、法第38条第4項第4号で「国民の保護のための措置に関し知識又は経験を有する者」としておらず、有識者だけが設定されている。この枠を活用して女性委員の登用が可能となる。災害対策基本法第15条において同様の改正を規定することで女性委員の登用を図ることが可能となる。	c	c	(-379,665)		
29: 「国レベルにおいては、基本的に災害対策組織の設置基準が発生後となっており、大規模災害発生時における事前避難の指示、国民保護や事故事案などに対応し、基準の指定が難しいが、災害が発生前の本部設置と対応確保の付与が必要。	c	c	(-275,835)		
30: 危機管理の本部は、本来は災害の規模によって権限をより広域行政体に移す持っていくべき。	c	c	(-511,414)		
31: 大規模災害対策特別措置法によって指定された「地震防災対策強化地域」において警戒宣言が発令された場合は「警戒本部」であるが、強化地域外は同法の対応ができないので災害対策基本法による「災害対策本部」を設置することになる。その構成や権限も考え直し整備を考慮した方がよい。	c	c	(-954,707)		

表 2-4-2 アンケート結果から抽出された典型的な意見の一覧

(防災計画, 災害予防, 災害応急対策, 災害復旧, 財政金融措置, 災害緊急事態, 雑則, その他)

章	区分 ^{a)}	課題及び解決の方向性	意見の定量的結果 (n個ごとのaveとsd)	
			平均 n	救助法適用 山町村数
(3)防災計画	①地域防災計画の修正手続きの見直し	32: 第40条第3項で、都道府県地域防災計画を作成、修正するときは、内閣総理大臣に「協議」することとなっているが、地方分権の時代にあつて不適切であり、例えば「報告」に止めるべきである。都道府県地域防災計画は、防災基本計画に基づき作成、修正する。また、防災業務計画に抵触してはならないとの規定があり(同条第1項)、それ以外の計画の整合性を担保するには、これで十分と思われる。	a	a (127,170)
		33: 地域防災計画の修正手続きについて、防災法では、県計画については内閣総理大臣への事前協議(第40条第3項)、市町村計画については知事への事前協議(第42条第3項)を行わなければならないが、いつ起きるか分からない災害に迅速・柔軟に対応するため、事前協議ではなく事後の報告又は届出とすべきである。	a	a (248,254)
		34: 地域防災計画の修正について、法では修正協議は内閣総理大臣に行うこととなっているが、実態は各省庁の担当者宛てに修正要旨及び修正要案を送付することとされており、地方にとっては趣意が通じられていることから適正な運用を望んでいる。	a	a (97,131)
		35: 都道府県防災計画を現行のフォーマットで修正しようとしても、みなし総理大臣の協議と中央防災会議の意見をくぐることが、法律上規定されている。ご承知のとおり、その間に、各省庁担当者から種々な指摘がなされ、担当が力を要する。だから、問題があつても協議しとくことを知りしむが、国の計画との整合性は理解できるが、法律を「報告義務」に変更すべきでない。現況を知らない者の必要介入こそが、災害対策基本法の基本理念が損なわれることになる。当然、そこには地方団体に対する責任が明確になつてくべきでない。	c	c (-294,117)
(4)災害予防	①予防規定の拡充	36: 地域防災計画の修正については、現況において、都道府県防災協議の開催や国との協議に相当の努力を要する(事務局や時間)、国民保護法に基づき国民保護計画の修正はたしきべきであるが、軽微な変更(組織名称の変更)などは、協議事項の対象外となっている。災害対策基本法は、たしき書きを設けたり命令で定めたりで現場での事務費の削減を解消していただきたい。	c	c (-443,819)
		37: 軽微な組織変更や緊急輸送路の区間の変更、ヘリコプター臨時避難着陸場の変更など軽微な変更については、迅速な対応及び事務軽減を図るため、国への事前協議ではなく事後報告とすべきものと考えられる。	e	e (-626,499)
(5)災害応急対策	②避難指示等の強制力	38: 昭和44年の伊勢湾台風では、ゼロメートル地帯に居住していた住民が未曾有の被害を受けた。このような教訓を踏まえ、災害危険地域であると十分想定される地域において、居住建築物を建築する等の土地利用規制を定める、思定される災害を回避するための災害予防の実施を法令上の義務とするべきである。	a	a (127,147)
		39: 防災に関する教育、防災意識の普及が第46条第1項各号に明記されていない。基本的な事項であり、明確に規定することが望ましい。	a	a (230,115)
		40: 避難勧告と避難指示とは2つとも強制力がなく、かつ不明確、ひとつにまとめるべきと思うがどうか。(44も同趣意を含む)	a	a (259,267)
		41: 避難指示、勧告の権限が市町村長に与えられているが、適切に執行されない場合もあり、都道府県知事に与える必要性や、避難準備情報等の法的地位づけを検討する必要がある。	a	a (203,425)
		42: 住民避難については慎重としており、明確な避難基準等の作成を義務付けるなど避難誘導基準の策定に関する規定を設ける。	a	a (163,376)
(6)災害復旧	③復興の位置づけ	43: 第60条に関して、避難勧告の実施に係る基準を客観的に定めるよう位置づけが必要がある。現在、個別に洪水予報や土砂災害警戒情報が出ているが、実際の避難命令とリンクしていないため避難の判断が難しく、多くの被害が発生している。地域防災計画において、災害が発生した場合などは発生するおそれがある場合に避難勧告・避難指示を発令するよう記載になっているが、市町村が多岐、法律に位置づけるところで回避することが可能。	a	a (166,567)
		44: 近年において、市町村が避難勧告・指示(第60条)を行って、住民がほとんど行動をとらない事例がほとんどであり、その実効性が問題となっている。・現行の法律での避難勧告・指示等の規定では、努力義務であり、罰則規定はないのが現状であり、何らかの形で強制力を持たせる必要がある。・避難勧告・指示の発令は、市町村長の責務となっているが、その判断の根拠となる情報提供(気象庁等)や都道府県等も同様の役割を担うべきではない。(41も同趣意を含む)	a	a (-28,754)
		45: 応急対策(第26条～第36条)の規定は、いずれも災害応急対策を実施する上で重要な規定であるが、現実の適用例が少ない。中には適用例が全くない規定もある。国民の権利利益につながるものがあること、すべての措置が損失補償の対象となっていないことが、適用を促す方向で影響しているとも考えられるが、現実しや困難な状況からケースもなし、応急公費負担や復命命令等の規定は国民の権利利益に関わることであり、例えば要請、勧告を経て適用に至る等の段階的な手続き規定の設置を検討してもよいのではないかと。	a	a (348,224)
		46: 都道府県知事による復命命令等(第71条)は、災害発生後、災害救助法が適用されたことを前提としており、一方、災害の発生段階では市町村長からの復命命令(第65条)となる。2つの命令の差異は、前者には費用負担があるが、後者にはないことである。この点で医師関係等に強い不満がある。これを改正すべきと思うがどうか。	a	a (162,235)
(7)財政金融措置	④費用負担ルールの見直し	47: 第84条に知事の復命命令に対する損失補償が規定されている。ボランティアに拡大し、保険制度などの規程を設けるべき。	a	a (153,111)
		48: 災害復旧は、施設の復旧(ハード)を想定していると考えられるが、反沖・決壊大被害などは、応急対策の後の段階においても、被災者の生活支援、産業活動支援等が課題となつており、こうしたソフト面の支援対策(いわゆる災害復興と重なる部分)についても、考慮する必要がある。	a	a (253,126)
(8)災害緊急事態	⑤緊急事態の宣言の拡大	49: 第2条で、応援を受けた地方公共団体が費用を負担することが原則とされている(都道府県間の相互応援協定においても同様)、平成19年の新潟中越沖地震では、消防庁が調整し、各府県から消防員・無償で物資を提供した。応援する側の負担とするケースも例外外にあつてもよいと考えられ、考え方を明確にすることが望ましい。	a	a (192,122)
		50: 災害の定義は法第2条及び施行令第1条に定められ、自然災害を念頭に置きながら大規模事故を加えている。また、法第94条(災害応急対策)に要する費用に対する国の負担は(補助)で国の負担が定められているが、先約(補助)による油流出事故では国の費用負担が国の負担の定めがなく、被災県及び全国知事会が国に対し財政的支援等を種別した経路がある。今後、街中で軽微な災害が発生した場合の国の費用負担の在り方等、大規模事故発生時の財政支援措置のルールづくりのありかめ定めしてほしい。	a	a (197,364)
(9)雑則	⑥防災功労者表彰	51: 災害緊急事態の宣言について、自然災害だけでなく、国民保護、国防、防衛についても拡大すべき。	a	a (166,102)
		52: 第111条の防災功労者表彰については、防災思想の普及と自助、共助による防災力の強化を図るため、より積極的に適用するとともに、国民に対してこの制度の広報、PRを行う必要がある。	a	a (170,85)
(10)その他	⑦住民・地域の取組の具体化	53: 反沖・決壊大被害後、災害応急における自助・共助の重要性が指摘され、住民や地域の取組については、総則において、住民等の責務(第7条第2項)、市町村による自主防災組織等の取組(第3条第2項)及び「地方公共団体による自主防災組織の育成等(第8条第2項第13号)として規定されているが、災害予防や災害応急対策の際に、住民や地域が主体的に何をすべきかについて規定されていない。住民・地域の取組は自主的に行われることを前提としており、どこまで具体的に規定すべきかについては十分な検討が必要であるが、住民・地域の取組を一層促進するため、「防災計画」(第3条)、「災害予防」(第5条)、「災害応急対策」(第50条)において、例えば「自主防災組織による地域住民の参加促進や地域の災害時要援受援者の避難支援などの住民や地域が実施すべき取組について、具体的に規定することも一考に値するのではないか」と思う。	d	a (-583,1157)
		54: 対象とする災害に、政令による事故災害を加えているが、発生した事故に対する懲罰その他により、逐次拡大している。当該事故に関する法令との役割分担を整理し、地方自治体の予防に際しては、費用負担を軽減すべきである。油流出事故について海洋汚染防止法に基づく防汚活動の手を離れて着陸した油の防除に関しては、災害対策基本法の考え方から、費用負担に別として、その多くを地方自治体が負担できる実態にある。海洋汚染防止法(国)と国土保全法の観点から考えると、これら事故対策、特に予防対策や防除物資の備蓄に国が関与する必要があると考えられ、対象とする事故とともに、関係法令との役割整理などを具体的に定めるべきと考える。	c	c (-801,962)
		55: 災害対策基本法と国民保護法との境界や、災害対策本部長の権限について、より明確にしておくことが望まれる。	c	c (-398,348)
		56: 災害対策基本法が、従来の災害に関する法律での不足する部分を補填し、関連づけ、調整する法律であることを明記すべきではない。その上で、各機関の責務を明確化すべきではない。	e	e (-551,404)
⑧国の危機管理専門対応機関の創設	⑧その他	57: 災害対策基本法が、極めて多くの災害に関する法律を有したうえで、従来の法律で不足する部分を補てんし、関連づけ調整する性格の法律であることを明記すべきではない。その一方で、災害対策基本法および関係法による各機関の責務を明確化すべきではない。法の主旨は、防災に関する事務の実施主体を市町村とし、実施主体の市町村を関係機関で支援する法ではない。	a	a (-620,626)
		58: 国家危機管理部門の創設について、戦後は「民主化」、現在は「地方分権」の号令のもと、中央政府による一括処理の理想性、一貫性、統一性、合理性、経済性などを捨て去ってしまった。国に専門対応機関を創設すべき。	e	e (-560,493)
		59: 市町村長は、災害などで住民に危険が迫っていると判断した場合は、災害対策基本法第60条に基づき、避難のための立ち退きを勧告し、または、避難のための立ち退きを指示することができることとなっている。しかしながら、市町村長は、防災・危機管理の専門家ではなく、一般的に各種災害に精通しているわけではない。避難勧告等を適切に発信して適正な対象地域に発せられていないという問題がある。災害対策基本法第60条の規定に基づき避難指示等については、市町村長に権限が与えられ、これの補填は、地方自治法第13条第1項により、当該市町村の職員が責任である。また、臨時に代理できるとなっている。各種被害が多発するよう状況の中で、住民の命を守るため、災害対策基本法を見直し、市町村長の権限を、例えば、防災危機管理監などを配属し、委任できるような規定を設ける。	d	a (-259,1255)
		60: 応援要請や職員派遣要請については、現実的には他の都道府県と締結した「協定」に基づいて対応しているのが実態である。しかしながら、このことは、災害対策基本法の派遣権を確保する強力な規定がみられず、協定の実効性が担保されているものと考えられる。	d	d (-783,923)
(11)その他	⑧その他	61: 災害対策基本法に基づき、国、都道府県、市町村等が防災体制を整備し、防災に関する措置を講じたことにより、災害による犠牲者は数千人規模から数百人に減らされたが、ゼロに近づけるためには、行政主導の防災では限界がある。	e	e (-560,488)
		62: 個別事案として議論するよりも、根幹として災害時に被災者が望む支援をフレキシブルに行える行政の対応が必要ではない。	e	e (-570,432)

(1) 総則 (1～24)

① 減災の位置づけ (1)

「減災」はこれからの災害対策の方向性を示す重要な概念であり、実践的な減災研究と実務面での減災対策が各方面で取り組まれている。今後、減災の考え方がさらに普及し、具体的措置が進む中で、必要な法的整備についても検討すべきものと考えており、「減災」の法的位置づけについては、重要な検討課題と思料する。

② 災害の定義の見直し・危機管理の根拠 (2～7)

災害の概念を拡げ、災害対策基本法を自然災害以外の人為的災害や危機事案に広く適用すべきである、という意見が多い。これは、多くの自治体の防災担当部局が「防災・危機管理」の概念で体制の整備や計画の策定等に取り組んでいる実態が意見の背景にあると考えられる。

特に、阪神・淡路大震災が発生した平成7年には地下鉄サリン事件もあり、以降、防災とともに各種の危機にも対応せざるを得ない状況にあったことから、防災部局として危機管理の法的根拠の明確化を求めるようになったものと考えられる。なお、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、災害対策基本法の改正の契機となった防災問題懇談会においては、自然災害以外の災害対策の具体化に関する事項については、課題としての認識はされていたものの、提言で具体的に盛り込まれることはなかった。

また、新型インフルエンザに対しても、感染症等に関する個別法では総合的対応が困難であり、災害対策基本法のスキームを活用することを求める声もある。

一方、新型インフルエンザやテロなど犯罪に由来する危機事象等を災害対策基本法でひとくくりに対処することには無理が生じ、当基本法は、気象災害や自然災害など限定的な危機事案への適用とし、事故災害も含めそれ以外の危機事案は別の法律を制定する方が機能的という意見もある。

危機管理対策の法的根拠は現代のニーズとして必要と考えられるが、災害対策基本法の適用対象を、どの種類の危機のどの範囲までとするか、という根幹の考え方について、必ずしもコンセンサスが得られている状況にはなく、今後、きわめて重要な課題として検討に取り組むべきものとする。

なお、政令や解釈基準で対応、との意見もあるが、法適用の構造的課題であることから、法的整理として検討が必要な課題であると認識している。

③ 指定地方行政機関の機能（8）

指定地方行政機関についての機能は個々の運用による差異があり、具体的には自治体と連携を密にすることで、一定の改善が可能と考えられる。

④ 政令指定都市の位置づけ（9, 10）

災害対策基本法上、政令指定都市は市町村としての位置づけであるが、都道府県に準ずる権能を有する等の実態に沿って、政令指定都市の位置づけ・役割を明確にすべきとの意見である。

政令指定都市は、人口・財政規模や事務処理能力等において都道府県と遜色のない自治体であると言える。しかし、災害対策基本法においては、国一都道府県一市町村という基本構造で一貫していることから、この構造・体制に変化を与えるリスクを考慮する必要がある。

一方で、法制定当時（昭和36年）5団体であった政令指定都市が平成22年4月では19団体となっており、この課題は全国的に影響を与えるものとなっている。

なお、河田⁴⁴は「阪神・淡路大震災後の対応や地域防災計画の見直しの過程を観ていると、被災地を含めて政令都市の方が府県よりも一般に充実しているという印象をもっている。災害対策基本法でたとえば自衛隊の派遣要請が条件付きとは言え市町村長から直接可能となったが、この場合の市町村とは災害対策がかなり総合的に実施できる政令都市と解釈した方がよいと考えられる。」と指摘している。

種々の考え方があろうが、政令指定都市を一般市町村と区別して特別の位置付けを行うこと等については、今後の重要な検討課題と思料される。

⑤ 独立防災専門部署の設置等（11）

自治体に独立した防災専門部署の設置を、また、国にその財政支援を求めるものであるが、既に取り組みが進んでいる自治体も多く、現行法においても、一定の対応が可能と考える。

⑥ 指定（地方）公共機関の整合性（12）

指定（地方）公共機関について国民保護法との差異が生じる点については、特に両方の法の運用に携わる危機管理部局にとっては解消されるべきことと考えられる。すなわち、危機事案によっては災害対策基本法と国民保護法の両者を念頭におく必要があり、内容不明の危機に際し、当面災害対策基本法の枠組みで対処しつつ、事態が判明した段階で国民保護法の枠組みに移行するケース

等もあり得ることから、合理的理由があって差異が生じているなら格別、そうでない場合には両者の法的整合を図るべきものと思料する。

⑦ 自助・共助・公助の明確化，住民等の役割拡充（13～16）

自助・共助・公助の役割の法的明確化を求める意見は多い。自助・共助・公助は今後の災害対応としてきわめて重要なキーワードとも言うべき概念，役割であり，既に計画レベル，条例レベル等で汎用されてきているが，概念があいまいな部分もある。住民・地域等が自らを守るための取組みの根拠であり，具体的には権利義務にも関わる基本的事項として，法律で明確化しておく必要性は大きいと考える。

住民，事業所等の役割の拡充を掲げる意見については，「自助」「共助」の具体化として，今後，段階，プロセスを経て法的整備を進めるべき課題と考える。例えば，耐震化の促進は重要であるが，全国一斉に取り組むか，または巨大地震想定地域から始めるか，いつまでに取り組むか，強制力を持たせるか，等々の論点があり，また，企業防災としても，BCPの策定等を義務づけるべきか，企業の規模等で差異をつけるべきか，等々の論点があり，基本的に法的整備が必要な課題と認識するが，具体的にはコンセンサスを得つつ，段階的に進めていくべきものと考ええる。

⑧ 自主防災組織の強化（17，18）

自主防災組織を強化すべきとの意見であり，救出・救護，出火防止，地域住民の安否確認や要援護者の避難支援などが想定される取組みの具体例として考えられる。法律で取組みを示すか，法律で理念を定め，条例や計画等で取組みを示すか，方法はあろうが，法整備が必要な項目であると考ええる。自発的な防災組織（自主防災組織）については，法制定当初から，住民による防災主体として位置づけられていたが，具体的にどのような役割を果たすのかについて，法は明確に示しておらず，消防組織法に基づき地域の防災活動に中核的な役割を果たす消防団と対照的である。前述したように，今日，自助・共助がきわめて重要であり，それを具現化する組織として，直接住民の安全に関わる役割を担う自主防災組織の取組みの明確化は，現代のニーズに対応する課題として，法整備の必要性が大きいと考える。

⑨ 復興の明確化（19）

第8条第3項で「復興」が出てくるが，その概念が明らかでないことから，「復興」について明確かつ具体的に規定すべきとの意見については，復興対策

の重要性が増している今日、法整備の必要性は大きいと考える。特に阪神・淡路大震災を経て、復興に対する国民の関心はきわめて高くなっている。河田^[1]は阪神・淡路大震災に関し、「災害対策基本法はこのように復興を対象としていないために、今回の震災では国は『阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律』（5年間の時限立法）を制定し、復興対策本部と復興委員会を設け、後者が復興計画の立案を担った。」と、臨時特例法により復興に取り組みざるを得なかったことを指摘するとともに、「災害対策の根幹は、人命救助と復興事業に特化してもよく、その観点から早晩に見直されなければならないだろう。」と述べている。

⑩ 緊急地震速報（20）

緊急地震速報は、効果的な施策の1つと考えるが、第8条第2項では、第5号・6号で位置づけられている項目と考える。

⑪ 耐震化の明記（21）

耐震化はきわめて大きなテーマであり、推進すべき課題であるが、前述したように具体的に実効性を持って進めるためには、コンセンサスを得つつ、段階的に取り組む必要がある。「自助」「共助」「公助」の連携の観点から、耐震化の施策を推進する法的根拠を明示する意義は大きく、法的整備の必要性は高いと考える。

⑫ 災害時要援護者対策の明記（22，23）

災害時要援護者対策は重要な課題であると同時に、現場では種々の苦労があり、多くの関係者の理解、協力が必要なテーマである。概念的には第8条第2項第14号の「高齢者、障害者、乳幼児等、特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置に関する事項」に含まれるものと考えられるが、あえて特に促進すべき施策として法に明記することも十分首肯できるものである。具体的に、施策推進のネックになっている個人情報保護等との整合を明確に図る形での法整備の実現は、「自助」「共助」「公助」の連携の意義からも、防災関係者にとって必要性及び意義が大きいと考える。

⑬ 危機管理専門員の養成（24）

現行法の運用体制として取り組まれており、法改正とは直接つながらないものとする。

（2） 防災に関する組織（25～31）

① 地方防災会議と災害対策本部（25）

地方防災会議と災害対策本部の所掌事務の検討が必要等との意見については、運用面で計画調整機関と実施機関とが連携を密にし、また、災害の発生前後の防災会議と災害対策本部の役割分担を明確にする等により、法改正がなくとも一定の改善が図られるものとする。

② 地方防災会議の組織構成の弾力化（26～28）

都道府県防災会議の組織構成についての意見である。この中で、有識者枠の設定など組織構成の弾力化を求める意見については、現行法では委員の任命が制約されており、それ以外は専門委員としてしか任命できない点の見直しを求めることが主旨と考えられる。防災会議の学識経験者の委員に関しては、災害対策基本法制定当初は、中央・地方ともに規定されていなかったが、昭和 37 年 5 月 8 日法律第 109 号の法改正により、中央防災会議については追加されることとなった。一方、地方防災会議については、法制定当初から改正されることなく、現在に至っている。今日の国・地方の状況等を踏まえると、中央防災会議のみならず、地方防災会議においても、委員の有識者枠を設けるなど、基本的構造を維持しつつ、現代のニーズや地域の実情に対応できるような組織構成の一定の弾力化を求める声には合理性があり、法改正が必要であると考えられる。なお、全ての災害、事故、国民保護事案に対応する組織等に関する意見については、(1) ②災害の定義の見直し・危機管理の根拠等とも関連して、今後の検討が必要と考える。

③ 大規模災害時の国レベルの対応（29～31）

大規模水害時等には、災害発生前でも国レベルで災害対応組織を設置し、対処すべきとの意見については、そういうケースが生じ得るとともに、その場合の国の事前対応が現行法上規定されていないことから、法整備の必要性があると考えられる。すなわち、災害対策基本法においては、自治体レベルでは災害発生のおそれのある場合に災害対策本部を設置することができるが、国レベルの対応としての緊急（非常）災害対策本部や災害緊急事態の布告等は非常災害が発生した場合の規定である。なお、東海地震を念頭に置いた大規模地震対策特別措置法では、事前対応として地震災害警戒本部等の規定があるが、地震防災対策強化地域以外は災害対策基本法での対応となるものである。大規模水害・地震等の発生はあり得ることであり、事前対策を含めた国レベルの対応強化については、災害対策基本法の改正か、大規模災害の特別法の制定か、は別として、法的整備がなされることが必要と見られる。

(3) 防災計画 (32～37)

① 地域防災計画の修正手続きの見直し (32～35)

地域防災計画の修正手続きの見直しについては、多くの自治体が求めている項目であり、地方分権、行政改革、事務改善等から法改正の必要性は高いと考える。なお、これについては、既に法改正に向けて具体的な取組みが進められている。

② 軽微な変更の除外 (36, 37)

国民保護法におけると同様、軽微な変更について協議の対象外とすることを求める意見については、①の見直しが実現すれば、必要性は小さくなると考えられる。

(4) 災害予防 (38, 39)

① 予防規定の拡充 (38, 39)

災害対策基本法における災害予防の規定はきわめて少ない。風間^[2]は、「災害対策基本法の第4章『災害予防』には、46条から49条までの4条しか置かれていない。そこに規定されているのは、組織、訓練、備蓄、点検に関する規定である。欧米の防災活動要素で言えば、preparedness (準備策) であり、長期的な観点からの災害の被害を緩和する mitigation (予防策) が規定されているわけではない。」と述べている。

各法律に基づく予防対策を災害対策基本法に移し替える等の必要はないが、十分でない予防対策の促進や新規施策の位置づけ、財政支援等について、予防の規定の拡充を図ることは有意義であり、今後の検討課題と考える。

なお、災害危険地域における土地利用に関する予防対策については、災害対策基本法とは別の法制度で検討されるべきものとする。

また、教育、思想の普及については、災害対策基本法第8条第2項第17号・18号にも規定されており、第46条にはないが、広い意味での予防規定として存在すると考えることができよう。

(5) 災害応急対策 (40～47)

① 避難指示等の強制力 (40, 44)

避難指示等に強制力を持たせることが必要、との意見については、重要な課題であると同時に、いろいろな角度から議論すべき問題点が多く存在することから、強制力を持たせるのであれば当然法改正が必要となるが、今後の検討課題であるとする。

② 避難準備情報の位置づけ (41)

避難準備情報は有効な施策として取り組まれており、法的な位置づけを検討すべき課題と見られる。

③ 避難基準の策定 (42, 43)

避難基準の策定を市町村に義務づけるべき、との意見については、法に規定することで問題が解決するのか、適時適切な判断につながるのか、といった点も含めて慎重に対処すべきであると考えられる。

④ 避難指示等の国・都道府県の関与 (41, 44)

避難指示等は市町村の責務であり、一定の場合に都道府県が代行等を実施するが、国が直接実施することは想定されていない。しかし、広域・大規模災害時に国・都道府県の関与を強化することは、国民の生命を守り、社会の混乱を防ぐ観点から、法整備の必要性は大きいと考えられる。

⑤ 損失補償等の規定整備 (45～47)

損失補償等が区々となっている現行規定は見直す必要があると考えられる。国民の義務履行を求める代償措置に関する法的整合性は、災害対策基本法における重要な項目である。基本的に同じ行為については同じ対応がなされるべきで、その差異が合理的に説明できるなら格別、そうでない場合には国民の納得が得られるよう法的整合を図るべきと考えられる。

(6) 災害復旧 (48)

① 復興の位置づけ (48)

災害対策基本法の規定は復旧にとどまっており、「復興」を法的に位置づけるべきとの意見が多く、方向性も一致している。復旧から復興まで、施設の復旧のみならず、被災者の生活支援や産業活動の支援等を含む復興が必要との意見であり、これについて、法整備の必要性は大きいと考えられる。

なお、復興・被災者の援護については法制定当初からの重要なテーマであったが、風間^[2]は「安井自治大臣は、私論とことわったうえで、『やはりこれは保険制度のようなものを加味したものでなければ、ただ一方的に地方や国が金を支出するというような形のものではなかなか広範囲に、かつ種類の広い個人災害に及ぼすことは非常に困難ではないか』と述べ、保険を含めた個人補償体制を将来の問題として十分検討をしていきたいと述べている。しかし、この問題は、阪神・淡路大震災後に被災者支援法が制定されるまで放置され政策課題に上ることはなかった」と述べている。

また、阪神・淡路大震災後の防災問題懇談会においては、災害からの復旧復興に関する事項は、課題としての認識はされていたものの、提言で具体的に盛り込まれることはなく、法改正にも反映されていない。

これに関し、河田¹⁴⁾は、「今回の震災の具体的な教訓が災害応急対策関係に集中し、まだ復旧・復興過程の教訓が未整理の段階で急いで改正を行ったためと推定される。」と指摘している。

「復興」については、法制定当初から阪神・淡路大震災を経て今日まで残されている大きな課題であり、巨大災害が迫る中で法的整備を急ぐべきであると考ええる。

(7) 財政金融措置 (49, 50)

① 費用負担ルールの見直し (49, 50)

災害や危機事案に際して、国と自治体、応援団体と受援団体との費用負担ルールの明確化を求める意見については、今後の検討課題と考える。まずは、関係機関において、現状の費用負担についての問題意識を共有し、ルールを見直す方向性が一致すれば、法的整備も含めて対応することになるだろう。なお、費用負担のあり方については、一次的な負担のみならず、その負担に対する地方交付税措置等も含めて実質的な負担として公平か適正か等の検討をする必要があろう。

(8) 災害緊急事態 (51)

① 緊急事態の布告の拡大 (51)

自然災害以外の危機事案に対する災害緊急事態の布告の拡大については、まずは(1)総則②の「災害の定義の見直し・危機管理の根拠」において整理することが先決と考える。なお、例えば「国防」などは、全く別の法体系で取り組まれている事柄であり、災害対策基本法の拡大によって対応すべき課題でないと考える。

(9) 雑則 (52)

① 防災功労者表彰 (52)

防災功労者表彰制度に関する意見については、法改正を求めるものではないが、積極的な運用・広報等に努力していく必要がある課題である。

(10) その他 (53～62)

① 住民・地域の取組みの具体化 (53)

災害対策基本法の各章にわたって住民・地域の取組み・自主防災組織の活動

等に関する規定を明確化，具体化すべきとの意見である。(1) ⑦⑧で触れたように，自助・共助の重要性から住民・地域の取組みの具体化について法律で明らかにする必要性は大きいと考える。

② 他の法律との関係の整理 (54～57)

災害対策基本法が，災害・防災関係法令の統一性を確保し，整合を図り，補填し，調整する機能を発揮すべきとの意見については，まさにその通りであり，必要な法整備がなされるべきと考える。このことは，法の制定当初から，災害対策基本法に期待されているものである。今井^[3]は，「この法律は，わが国ではじめてなされた災害対策全般にわたる横断的な立法であり，災害対策に関する法制上画期的な意義をもつものである。われわれは，数多い災害対策関係法律に対して，本法がいわば『災害憲法』とでもいうような作用を営むことを期待している。250以上を上る災害対策関係法律は，現行の縦わりの行政組織に密着したものがああり，個々の法制間の総合調整への配慮がなされていない。われわれは，この法律制定の趣旨にそってこれらの法制の整備又は整理を行い，一日も早く総合的な防災態勢を確立したいと考えている。」と述べている。

しかし，現実には個々の法制間の総合調整が十分行われているとは言い難い。

災害対策基本法にとって，根本的な役割とも言うべき，関係法律の整合・調整等については，全般的な見直しを行い，所要の法整備を図っていかなければならないと考える。

③ 国の危機管理専門対応機関の創設 (58)

国に危機管理の専門対応機関を創設すべきとの意見については，種々の議論が法制定当初から現在まで続いており，いろいろな角度から検討しなければならない課題と考える。風間^[4]は，法の制定経緯について，「自治省は，法案の制定過程において防災庁の設置を構想に盛り込んでいたが，省庁の強力な反発にあい，交渉段階で取り下げざるをえなかった。国会の審議においても，たびたび防災省や防災庁を設置すべきではないかという質問が出されたのに対して，答弁にたった政府関係者は，無理やり組織的に防災機能を集中させてもうまくいかないと説明している。」と述べている。また，牧^[4]は「危機管理庁，防災省という災害対策を一元的に実施する機関の設置については，災害対策基本法制定当時から議論が続いており，現在も『日本版 FEMA』の設置に関する議論がある。(中略) 防災省・防災庁の設置も含め実際に災害対策を実施していく『体制』のあり方について検討する必要がある。」と指摘している。

今後とも、議論を重ね、検討すべき課題であると思料する。

④ その他（59～62）

その他の意見については、災害対策基本法の改正には直接つながらないが、新たな視点から示唆をいただいたものと受けとめており、今後の法整備の取組みの参考となるものとする。

2.12 法整備の課題の整理

アンケートの回答として寄せられた多くの課題及び解決の方向性は、現下にさし迫った状況におかれた自治体現場の実務者の方々の率直な声であり、重く受けとめなければならない。

前節において、これらの課題について考察したが、法整備と直接には関連しない項目を除き、災害対策基本法について法整備が必要な課題及び法のあり方について検討が必要な課題に整理することができる。

この中で、法整備が必要な項目については、基本的に速やかに対応すべきであるが、さらに、その進め方によって分けてみると、A 直ちに実現することができるもの、B 一定の方向性のもと作業を進めることが可能なもの、C 対応の方向性を確認しながら作業を進めるべきもの、に分類できると考える。

アンケート結果の考察を踏まえ、法整備が必要な項目（A、B、C）及び法のあり方について検討が必要な項目（D）に分類すると、表 2-5 のとおりに整理することができる⁶⁾。

なお、表 2-5 の「主な意見を踏まえた災害対策基本法の課題」欄における冠頭の番号は、2.11「アンケート結果の分析・考察」における項目の冠頭の番号に該当し、また、表 2-4-1 及び表 2-4-2 における章・区分の番号にも該当している。

表 2-5 アンケート結果の考察の整理

分類	主な意見を踏まえた災害対策基本法の課題
A必要な法整備を直ちに実現することができるもの	(2)②地方防災会議の組織構成の弾力化 (3)①地域防災計画の修正手続きの見直し
B一定の方向性のもと法整備作業を進めることが可能なもの	(1)⑥指定(地方)公共機関の整合性 (5)⑤損失補償等の規定整備 (10)②他の法律との関係の整理
C対応の方向性を確認しながら法整備作業を進めるべきもの	(1)⑦自助・共助・公助の明確化, 住民等の役割拡充 (1)⑧自主防災組織の強化 (1)⑨復興の明確化 (1)⑩耐震化の明記 (1)⑫災害時要援護者対策の明記 (2)③大規模災害時の国レベルの対応 (5)④避難指示等の国・都道府県の関与 (6)①復興の位置づけ (10)①住民・地域の取組みの具体化
D法のあり方について検討が必要なもの	(1)①減災の位置づけ (1)②災害の定義の見直し・危機管理の根拠 (1)④政令指定都市の位置づけ (4)①予防規定の拡充 (5)①避難指示等の強制力 (5)②避難準備情報の位置づけ (7)①費用負担ルールの見直し (10)③国の危機管理専門対応機関の創設

2.13 今後の展望

法整備が必要な災害対策基本法の課題等について、前節で述べた分類ごとに、今後の法整備の方向性及び進め方を考察する。

まず、Aに分類した項目のうち、(2) ②地方防災会議の組織構成の弾力化については、法改正の必要性、合理性、方向性のコンセンサスが得られるものと考えられるので、所要の手続きを踏まえれば、直ちに実現することができる項目であると思料される。

また、(3) ①地域防災計画の修正手続きの見直しについては、既にその趣旨

に沿った法改正へ向けて動き出している。すなわち、災害対策基本法における都道府県地域防災計画の修正手続きを国への事前協議から事後報告に改める等の改正が盛り込まれた「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案」が平成 22 年第 174 国会に提案されたが、継続審査となっており、自治体等から早期成立が期待されている。なお、この法律案には市町村地域防災計画の修正手続きについての改正は含まれていないが、同様の趣旨から、これについても早期見直しが必要と考える。

このように、A に分類した (2) ②及び (3) ①については、必要な手続き等が整えば、直ちに法整備を実現することができる項目と考えられる。

次に、B に分類した項目は、(1) ⑥指定（地方）公共機関の整合性、(5) ⑤損失補償等の規定整備、(10) ②他の法律との関係の整理であるが、これらは災害対策基本法における整合性や他の関連法との整合性、役割分担の整理を求めるものであり、一定の方針をもとに合理的判断を行うことで、法整備作業を進めることが可能な項目と考えられる。

次に、C に分類した項目については、法整備を急ぐ必要があると同時に、政策判断を要する課題であり、対応の方向性を確認しながら、段階的整備等も含め、法整備作業を進めるべきものと考えられる。これらの項目は、政策課題として考えると、次の 3 つのテーマに集約することができる。

- 自助・共助・公助と協働：(1) ⑦⑧⑪⑫，(10) ①
- 復興への取組み：(1) ⑨，(6) ①
- 大規模災害への国の対応等：(2) ③，(5) ④

これらは、今後の災害対策にとって、きわめて重要な課題であり、しっかりとその方向性の合意を一つ一つ確かめながら、法整備を急ぐべきものとする。すなわち、これらは、迫り来る大規模地震・大規模水害などの巨大災害を前に、避けて通れないテーマとして、速やかに具体的法整備の取組みを進めなければならない重要政策課題であるとする。

さらに、D に分類した法のあり方の検討が必要な項目については、減災の位置づけ、災害の定義の見直し・危機管理の根拠、政令指定都市の位置づけなど基本的な項目が多く含まれており、それぞれ法のあり方の議論を重ね、方向を見出していくよう取り組むべき課題であると思料する。

本稿においては、災害対応の現場実務者の声をもとに、災害対策基本法の課題について考察し、めざすべき法整備のあり方を展望してきたが、災害対策基

本法が新たな 50 年へと力強く歩むためにも、今後、多くの課題解決に向けて積極的な法整備が進むことを望みたい。

2.14 第 2 章のまとめ

第 2 章では、災害対策基本法を中心に、法の制定・改正の経緯を整理し、法の運用に直接携わる自治体実務者のキーパーソンの率直な意見をきくアンケート調査を行い、京都大学防災研究所巨大災害研究センターで開発されている TR 解析による抽出回答を分析し、災害対策基本法の各章・区分ごとに法整備の課題及び解決の方向性について考察し、分類整理した。

このうち、法のあり方の検討が必要な課題については、議論を重ね、方向性を見出していくよう取り組むべきであると考えます。

また、必要な法整備について、直ちに、或いは、一定の方針のもとに進めることが可能なものは、所要の手続き・作業に早急に取り組み、迅速にその実現を図るべきであると考えます。

そして、法整備を急ぐ必要があると同時に政策判断を要する課題について、

- 自助・共助・公助と協働
- 復興への取り組み
- 大規模災害への国の対応等

の 3 つのテーマに集約した。これらは、しっかりとその方向性の合意を一つ一つ確かめながら、法整備を急ぐべきものであり、迫り来る巨大災害を前に、避けて通れないテーマとして、速やかに具体的法整備の取組みを進めなければならない重要政策課題であると考えます。

参考文献

- [1] 河田恵昭：災害対策基本法と防災基本計画，自然災害科学，Vol. 15, No. 2, pp. 81-92, 1996.
- [2] 風間規男：災害対策基本法の制定－防災政策ネットワークの形成－，近畿大学法学，Vol. 50, No. 1, pp. 1-82, 2002.
- [3] 今井實，災害対策基本法について(一)，自治研究，Vol. 37, No. 12, pp. 87-101, 1961.
- [4] 牧紀男：災害対策基本法の総合性・計画性と巨大災害への対処－21世紀前半の巨大災害時代を踏まえた災害対策のあり方－，地域安全学会論文集，No. 12, pp. 71-80, 2010.
- [5] 野田卯一：災害対策基本法，全国防災協会，501p.，1963.
- [6] 防災行政研究会：逐条解説 災害対策基本法，ぎょうせい，577p.，2002.
- [7] 災害対策制度研究会：'新 日本'の災害対策，ぎょうせい，533p.，2002.
- [8] 内閣府：防災白書，246p.，2009. ほか
- [9] 消防庁：消防白書，292p.，2009. ほか
- [10] 兵庫県：阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告，2005.
- [11] 武田文男：日本の災害危機管理，ぎょうせい，571p.，2006.
- [12] 佐藤翔輔，林春男，牧紀男，井ノ口宗成：TFIDF/TF指標を用いた危機管理分野における言語資料体からのキーワード自動検出手法の開発－2004年新潟県中越地震を取り上げたウェブニュースへの適用事例－，地域安全学会論文集，No. 8, pp. 367-376, 2006.
- [13] 佐藤翔輔，林春男：TRENDREADER(TR)を用いた災害・危機に関する言語資料体の解析にもとづく災害・危機事象の将来展開予測手法の開発－新潟県を襲った2つの地震災害を例にして－，地域安全学会論文集，No. 10, pp. 281-291, 2008.
- [14] 総務省統計局：日本統計年鑑（2006～2008）
- [15] 総務省統計局：日本の長期統計系列，<http://www.stat.go.jp/data/chouki/index.htm>（1995～2005）
- [16] 旧厚生省：厚生白書（平成7年版），398p.，1995.
- [17] 日本赤十字社：災害救助体制の推移に関する調査報告書，pp.3-5, 2002.
- [18] 厚生労働省社会・援護局総務課：平成20年度災害救助担当者全国会議（別冊），

38p., 2008.

[19]厚生労働省：報道発表資料, <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/index.html>

補注

- (1) 表 2-3 は平成 21 年版防災白書の図表 3 をベースに筆者が加筆修正を行って作成したものである。
- (2) キーパーソンを主な職名ごとに整理すると、防災監・防災危機管理監 4 人、危機管理監 8 人、危機管理監代理 1 人、防災（企画）局長 3 人、防災危機管理部長・局長 2 人、危機管理部長・局長 5 人、総合防災室長・防災統括室長 2 人、防災危機管理（対策）課長 4 人、危機対策・防災課長 2 人、危機管理課長・室長 8 人、消防防災課長・防災消防課（総室）長 4 人、その他（部次長ほか）4 人となっている。
- (3) 回答における意見数の分布をみると、0～1 件が 21 人、2～3 件が 16 人、4～5 件が 4 人、6 件以上が 6 人となっている。
- (4) 表 2-4-1 と表 2-4-2 の「区分」欄は、災害対策基本法の章ごとの回答の中で関連する項目を区分としてまとめるとともに、それらの意見を集約するテーマを区分ごとに示したものである。
- (5) アンケート結果の分析・考察については、具体的な法整備への取組みに資する観点から、著者の経験、知見に基づき述べたものであり、今後検証すべき仮説として提案するものである。
- (6) 表 2-5 は、具体的な法整備への取組みを進めるためのロードマップの試案として、アンケート結果の考察について総括的に分類したものであり、今後、その妥当性について検証すべきものである。

第3章 自治体における災害に対する協働の取組みに 関する考察—福岡県西方沖地震の事例を踏まえて

—

3.1 はじめに

自治体は、災害に際して、住民の生命、身体、財産を守るとともに、地域の安全を確保するため、さまざまな対応を行っている。こうした災害対応は自治体の最も基本的な役割の1つであり、すべての自治体において取り組むべき重要な業務である。一方、地方分権の進展の中で、自治体と住民、あるいは住民相互間での対話・参加を推進しながら政策を決定・実行していく「協働・協治の時代」を迎えている。したがって、災害対応を単に自治体の「行政施策」として取り組むだけでなく、行政と住民等との連携・協力により「協働施策」として取り組むことは、新たな潮流となるものであり、今後の防災・減災の推進に当たり大きなテーマとなるものと考えられる。

筆者は、福岡県西方沖地震が発生した当時、福岡県において副知事として危機管理を統括する立場から福岡市等と連携して災害対応に従事し、その後、内閣府において防災担当審議官として国の防災行政の総合調整を行いながら自治体の災害対策をバックアップしてきた経験を通じ、福岡県西方沖地震に対する種々の取組みに関心を寄せてきた。

このような中で、特に玄界島における災害応急、復旧・復興等の過程を通じて示された行政と住民等との「協働」の取組みは、今後の災害対応のあり方にさまざまな示唆を与えるものであると強く感じるに至ったところである。

本稿においては、自治体の災害対応及び自助・共助・公助の考え方、地方自治と協働の新たな潮流等について整理し、福岡県及び福岡市の行政資料、改めて実施した災害対策担当者からのヒアリング調査、玄界島の現地調査、島民の代表の方々からのヒアリング調査により得られた知見並びに筆者自身の経験等を踏まえ、福岡県西方沖地震に際し玄界島の災害対応として実施された行政と住民等との連携・協力に基づく事例等を通じ、「協働」の論点、課題を考察し、今後の災害に対する自治体の取組みに資したいと思料するものである。

3.2 自治体の災害対応と「協働」

3.2.1 自治体の主な災害対応

自治体は、災害対策基本法、災害救助法等の各種法令や地域防災計画等に基づき災害対応を行っており、市町村は基礎自治体として、都道府県は広域自治体として、それぞれ応急、復旧・復興、予防の取組みを行っている。

自治体が災害対応として取り組む措置は多いが、行政と住民等との連携・協力による協働が考えられる災害対応として、特に住民等との関わりが大きいと考えられる主なものを表 3-1 に掲げる。

表 3-1 住民等との関わりが大きい自治体の災害対応(例)

応急	住民の安否確認，被災者の救出・救助，傷病者の医療・救護，消火・火災の防止，避難誘導，要援護者支援，炊出し等食料・水の供給，避難所の開設・運営，生活必需品の供給，仮設住宅の供与，被害・危険度判定，ガレキの除去，児童生徒の教育支援，生業の再開支援，税・保険料の減免等
復旧・復興	住宅の再建支援，公営住宅への入居等，雇用の維持・確保，公共施設の復旧，関連公共事業の実施，復興計画の策定，復興事業の実施・推進，地域社会の再生等
予防	消防団員の確保・訓練，自主防災組織の育成，防災訓練の実施，情報通信施設の整備，防災教育，安全なまちづくり等

3.2.2 災害対応における「協働」

(1) 自助・共助・公助

阪神・淡路大震災以来、災害対応において、自助・共助・公助の連携の必要性が強く認識されてきている。災害対応においては、行政による公助はもとより、個々人の自覚に根ざした自助，身近な地域コミュニティ等による共助が必要であり、社会のさまざまな主体が連携して防災・減災のために行動すること

が災害危機管理の要諦であると考えられる。

従前、災害対応業務は、自治体の責務であり、住民からみれば行政サービスであり、「自治体＝主体」「住民＝客体」というのが基本であった。しかし、阪神・淡路大震災の例にみられるように、大規模・広域災害等にあつては、行政の対応が「間に合わない」「届かない」「手が足りない」ケースが多く発生せざるを得ない実状があり、自助・共助の必要性が認識されることとなった。

すなわち、従来型の災害対応である「公助＝行政が主体」のほか、「自助・共助＝住民等が主体」となり、従前客体とされていた災害対応について、住民等が主体的に取り組むことによって自らの生命、身体、財産を守り、地域社会を守ろうとするものである。

(2) 自助・共助における「協働」

自助・共助として住民等が主体的に取り組む災害対応について、行政は「何もしないでよい」わけでは決してない。客体として待っていたのでは、間に合わない等から住民等が主体として取り組むのであり、状況に応じて行政が必要な対応を行うべきことは当然である。その場合、住民等の行う自助・共助と行政の行う対応とが連携・協力することにより、一つの「協働」のパターンが表われると考える。

(3) 公助における「協働」

公助として行政が主体となって取り組む災害対応についても、住民等の対応は一様ではない。行政に任せる場合、行政に聞かれて意向を示す場合、行政に住民側から意見を届ける場合、行政と住民との意見交換の場を設ける場合、行政の手続きの中に住民との協議を組み入れる場合その他さまざまな対応があり得る。

この場合、住民等が災害対応の客体としてでなく自らの意思で積極的に関与していく、つまり、行政という主体のほかに住民等ももう一つの主体となって、両者が対等に、信頼し合い、役割分担しつつ企画・立案・実施等を行うことは、一つの「協働」のパターンとなるものと考えられる。

3.3 地方自治と「協働」

地方自治の新しいテーマである「協働」の潮流について、地方分権との関連や福岡県・福岡市における取組みを整理すると、次のとおりである。

3.3.1 地方分権の推進と「協働」の潮流

地方自治において、行政と住民との関係は重要な要素であり、従来から、住民の声をよく聞き、住民のニーズを把握し、住民のための行政が行われるように努力されてきているところである。

近年は、住民の行政に対する関心、関与が大きくなってきており、「行政に対する住民等の参加・参画」のみならず、さらに「行政と住民等との連携・協力」が求められるなど、住民の立場が単に「客体」であるということから「主体」としての役割を担うように変化してきており、「行政と住民等との協働」が地方自治の重要なコンセプトとなってきている。このような時代の潮流は、住民1人ひとりが納税者意識の向上を含め、行政、地方自治をより強く意識するようになってきたことを根底に、町内会・自治会といったコミュニティや、NPO・ボランティアの活動が活性化してきたこととも関連しており、このことは阪神・淡路大震災が1つのきっかけとなっていると考えられる。

また、地方分権改革において団体自治と住民自治の拡充が進められる中で、特に住民自治の具体的な方策として「協働」の取組みが提唱されるようになってきている。

すなわち、地方分権推進委員会は、平成8年3月の中間報告において、「この種の総合行政と公私協働の仕組みづくりは、国の各省庁別の、さらには各局別の縦割りの行政システムをもってしては到底実現できない。この種の仕組みづくりは地方公共団体のなかでも、住民に身近な基礎的地方公共団体である市町村の創意工夫に待つほかはない。

そこでこの際、来るべき本格的な高齢社会と少子化社会に的確に対応するためにも、地方分権を推進し、行政の総合化と公私協働を促進すべきである。」

「協働と支え合いー「くらしづくり行政」が効果的に展開されるためには、受益と負担との関係を認識した上で地方公共団体と住民が協働して課題の解決に当たるという決定・実施システムが必要である。」

また、平成13年6月の最終報告において、「最後に、地方公共団体の男女を問わずすべての住民に対して訴えておきたいことがある。地方自治とは、元来、自分たちの地域を自分たちで治めることである。地域住民には、これまで以上に、地方公共団体の政策決定過程に積極的に参画し自分たちの意向を的確に反映させようとする主体的な姿勢が望まれる。

また地方税の納税者として、地方公共団体の行政サービスの是非を受益と負担の均衡という観点から総合的に評価し、これを厳しく取捨選択する姿勢が期待される。自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民みずからの公共心の覚醒が求められるのである。そしてまた当面する少子高齢社会の諸課題に的確に対応していくためにも、行政の総合化を促進し、公私協働の仕組みを構築していくことが強く求められている。公共サービスの提供をあげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め、コミュニティで担い得るものはコミュニティが、NPOで担い得るものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の「公共社会」を創造してほしい。」と述べ、地方分権の推進に当たって「行政と住民等との協働」の促進を強く訴えかけている。

さらに、地方制度調査会は、平成15年11月の『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』において、

「我が国の地方自治制度は、平成12年の地方分権一括法の施行により、そのありようを一新し、次なる新たなステージを迎えようとしている。市町村は、基礎自治体として地域において包括的な役割を果たしていくことがこれまで以上に期待されており、都道府県は、経済社会活動が広域化、グローバル化する中で、広域自治体としてその自立的発展のために戦略的な役割を果たすべく変容していくことが期待されている。

また、地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。」

「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。(中略)また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」

と述べ、今後の地方自治の新しいあり方に関し、地域における「行政と住民等との協働」を重要な方向性の1つとして位置づけている。

3.3.2 福岡県・福岡市における「協働」の潮流

(1) 福岡県における「協働」の推進

福岡県においては、地方分権による自治の確立のため、自治体と住民、あるいは住民相互間での対話・参加を推進しながら政策を決定・実行していく「協働・協治の時代」を迎えたとの認識のもと、平成 15 年 3 月に『ボランティア団体・NPO と行政，企業との協働に関する基本指針』を策定した。この中で、「地方分権改革に関連して、住民自治のあり方と、コミュニティの果たす役割が改めてクローズアップされています。自治の本質は、住民の自己決定・自己統治にあり、人々が日常生活を営む場であるコミュニティは、その基本単位として位置付けられるからです。住民自身が、コミュニティにおける課題を発見し、共同して解決策を探り、実践していく仕組みをいかに築いていくかがこれから重要となるでしょう。」

「コミュニティの果たす「役割」「力」がいかに大きいかを強く印象付けたのが阪神・淡路大震災でした。コミュニティ活動が盛んな地域ほど、住民自身による被災者の救助・支援が速やかに行われたからです。大震災は、社会的セーフティネットの基盤としてのコミュニティが重要な役割を担っていることを、改めて認識させてくれたのです。

分権社会を築いていくためにも、コミュニティを新たな角度から再構築する必要があります。福祉や教育、まちづくり、環境、リサイクル、防災・安全など多くの分野における公共政策を推進していく基本単位としてコミュニティを位置付けることが求められています。」

と述べ、地域が抱える課題を解決するために、コミュニティにおける「協働」が重要となってくると指摘し、協働を進めるに当たっての原則として、①自立性 ②相互の理解 ③目的の共有 ④対等な関係 ⑤公開の原則、の 5 つの基本的考え方を示している。

さらに、福岡県においては、平成 21 年 3 月にとりまとめられた『ふくおか発・協働社会づくり～育てよう地域力 つくろう共助社会～』の提言を受け、「各主体が知恵や力を出し合い、協働の取組が県内各地域で行われることで、地域力が強化されるとともに新たな共助社会が生まれ、総体としてより良い社会づくりに向かうものとなる。」との認識のもと、今後一層、「協働」の取組みを推進していくこととしている。

(2) 福岡市における「協働」「共働」の取組み

福岡市においては、市民との「協働」というコンセプトで行政を推進することの重要性を認識し、平成 2 年 12 月の『行政組織等の見直しへの提言－市民との協働で福岡らしさの創造を－』において、

「市の組織は市民のための組織である。市民に対する分かりやすさも大事であるし、また、今後は「協働」のシステムを作っていく前提として、市の組織自体が柔軟で効率的でなければならない」

とされているなど、市民との協働による行政の推進に努めてきたところである。

その後、平成 16 年度には福岡市のコミュニティ関連施策の大きな転換がなされた。すなわち、平成 15 年度までは、市の主導で、全市一律に施策を推進し、非常勤特別職職員である「町世話人」を通じ、コミュニティへの行政情報の伝達や協力依頼などを実施していたが、平成 16 年 3 月末で町世話人制度を廃止し、同年 4 月に自治協議会制度を創設し、「地域の住民が主体となり、行政と共働でコミュニティづくりを進める」というあり方に平成 16 年度から転換することとした。

この新たなコミュニティ施策の成果と課題を検証し、今後の施策のあり方を検討するため、平成 18 年 10 月に『福岡市コミュニティ関連施策のあり方検討会』が設置され、平成 19 年 10 月に第 1 次提言、平成 20 年 10 月に最終提言が行われ、これを受け、福岡市は、『コミュニティに関する今後の取組み～自治の確立と共働に向けて～』をとりまとめ、取組みをさらに進めているところである。

ちなみに、福岡県西方沖地震は、この新たなコミュニティ施策の初年度末の平成 17 年 3 月に発生した。

この『あり方検討会』の第 1 次提言においては、

「福岡市は、平成 16 年度に新たなコミュニティ関連施策を創設し、自治協議会設立の提案を行ってきました。それまでの「全市一律」、「分野毎」の、いわば市が牽引してきたコミュニティづくりから、小学校区を基本的な単位として、運営も活動も、住民自らが考え、自ら行動していくスタイルへと、ここ数年は、大きく福岡市のコミュニティが変貌を遂げたときだったと考えます。

今日の社会情勢は、非常に多様化・複雑化しています。住民のライフスタイルや価値観も多種多様で、子育てや防犯・防災等への対応も行政サービスだけでは、住民の満足を得られるものではなくなってきました。このような時代を迎えて、安全で快適に、楽しく暮らしていくための地域のあり方は、「自分

たちのやり方で自分たちの暮らしを確立していく」ことにほかなりません。また、相次ぐ災害や犯罪に対応していくには、隣近所が顔見知りであることの重要性が改めて見直されてきているところです。福岡県西方沖地震の際も、自治会による声かけが多く行われました。」

と述べ、最終提言においては、

「地震などの災害、子どもや高齢者が被害者となる犯罪の発生など、私たちの暮らしを取り巻く環境は、決して平穏なものではありません。こうした中、安全に安心して楽しく快適に暮らしていくためには、地域の住民同士の協力や助け合い（共助）が重要であり、コミュニティの存在が不可欠です。さらに、このコミュニティにおいて、住民自身が主役となり、地域のことを考え、行動していくことが絶対に必要です。

“行政がコミュニティと向き合う”ということは、それぞれに異なる100の相手に対し100種類の対応を行うということであり、並大抵のことではありません。また、行政機関とコミュニティとでは、その立場の違いから、意見が食い違うこともあるかもしれません。しかし、福岡市は、覚悟を持って、コミュニティと対等な立場で向き合い、対話し、共に歩んでいかねばなりません。」と述べ、真に住みよいまちをつくっていくために目指すべき姿として、「コミュニティにおいて自治が行われている」「コミュニティと市が共働している」の2つの姿（表3-2参照）が整理され、取組みの方向が示されている。

表 3-2 福岡市コミュニティ関連施策のあり方検討会提言で示された「目指す姿」

- ◆ コミュニティにおいて自治が行われている
 - 地域の課題を解決し住みよいまちをつくるため、小学校区(校区)を基本的な単位として、自治協議会を中心に、自分たちの地域のことを話し合い、必要な活動を決定・実施している。
 - 自治会・町内会が、多くの住民の加入を得て活発に活動し、自治協議会を中心とした校区のコミュニティづくりを支えている。
 - 自治協議会、自治会・町内会の情報が広く住民に公開され、透明性が確保され、住民の理解と合意の下、公正で民主的な運営が行われている。
- ◆ コミュニティと市が共働している
 - コミュニティと市が互いを認め合い、信頼し合う対等なパートナーとしての関係を築いている。
 - 「住みよいまちをつくる」という共通の目標に向け、コミュニティと市が話し合い、それぞれの役割と責任を果たしながら、知恵と力を合わせて取り組んでいる。
 - 市は、コミュニティの自治の確立に向けて各種の施策を実施するとともに、自治のもとでコミュニティが行う活動に対し、必要な支援(コミュニティだけでは対応が難しい事項に関する支援など)を行っている。

なお、福岡市においては、「コミュニティ」のとらえ方について、

①「同じ地域の住民の集まり」「地域社会」の意味で「コミュニティ」という言葉を用いている。

②市は、地域の課題を住民が自ら考え、話し合い、行動する際のコミュニティの基本的な範囲を「小学校区」ととらえ、自治協議会制度を設けているが、これは、さまざまな分野で主体的に活動するには一定の組織規模が必要であること、多くの分野で小学校区単位の活動が定着していることによるものである。

③また、自治会・町内会については、住民に最も身近な、コミュニティの自治の基礎となる重要な組織であると認識している。

と整理するとともに、「共働」については、「お互いの役割と責任を認め合いながら、知恵と力を合わせて共通の目的に向かって対等の関係で協力し合うこと」と認識したうえで、一般的には「協働」であるが、福岡市では、「共に汗して取り組み、行動する」という意味を込めて「共働」を用いることとしていると説

明している。

玄界島においては、これまで述べたような市のめざすコミュニティにおける自治の取り組みが既にかかなりなされてきたが、今回の災害に際してのコミュニティを守る各種取り組みについては、後に述べるように、地域住民が主体となり、行政の積極的な対応と連携することにより、大きな成果をあげることができたものと考えられるところであり、協働の潮流を具現化した先導的事例と位置づけることができよう。

3.4 福岡県西方沖地震の概要

平成17年3月20日 午前10時53分頃、福岡県西方沖(福岡市の北西約30km)を震源とする地震が発生した。震源の深さは9km、地震の規模はマグニチュード(M)7.0とされている。この地震により最大震度6弱が観測された。津波注意報は10時57分に出されたが、12時に解除された。この地震により博多湾周辺で大きな地殻変動が認められ、玄界島で南方向に最大38cmの変位が確認されている。

本震から1ヶ月が経過した4月20日 午前6時11分頃、福岡市東区志賀島の沖合でマグニチュード(M)5.8の余震が発生し、最大震度5強が観測された。

今回の地震による人的被害は、福岡県で、死者1名(福岡市博多区、ブロック塀倒壊によるもの)、重傷者197名、軽傷者989名の計1,187名である。また、建物被害としては福岡県下の9,685棟の住家が損壊し、そのうち全壊は143棟となっている。

福岡県では、明治31年(1898年)8月に糸島付近を震源とするマグニチュード(M)6.0の地震が発生して以来、100年以上も大きな地震を経験することがなく、福岡は地震の少ない地域であるとの認識が生まれ、今回のような大きな地震を多くの住民は想定していなかった。

3.5 玄界島における災害対応状況

3.5.1 玄界島の概況

玄界島は、福岡市内中心部から北西約20km沖に位置し、博多湾と玄界灘の境に浮かぶ、周囲4.4km、面積1.14km²の島で、標高218mの遠見山を中心に

お椀を伏せたような形をしている。

島へは、市内中心部にある博多港から高速船に乗って、30分程で到着する。南側に漁港や渡船場があり、その背後の斜面地と限られた平地に住宅地が密集している。

震災前、南側斜面地に集中した集落は、曲がりくねった狭隘な道路や「がんぎ段」と呼ばれる石段に囲まれ、石積の擁壁の上に住宅が寄り添っていた。車の通れる道路はなく、荷物運びのほとんどは背負子か、荷物運搬用モノレールで行っていた。

島では232世帯、700人の島民が生活し、職業の大半は漁業である。子ども達は、島にある保育園、小学校、中学校で育ち、高校からは島外の学校に通う。若い漁業者も多いものの、近年若年人口が急減している。また、40歳代以上の年齢層が多く、今後急速に高齢化が進むことが予想される。

3.5.2 今回の地震による玄界島の被害

震源に近かった玄界島においては、人的被害は重傷者10名、軽傷者9名の19名であったが、建物被害では島のほとんどの家屋に当たる214棟が損壊し、そのうち全壊が5割の107棟となっている。家屋の大きな被害は斜面地にある木造建築に集中しており、また、擁壁や法面の崩壊を要因とする被害が多く確認された。

道路に関しては、斜面集落部において、擁壁や法面の崩壊による道路の崩落や破断が生じた。

漁港については、岸壁、護岸、漁港道路など広い範囲で亀裂や沈下が生じ、また、共同利用施設の損壊もあり甚大な被害であった。しかし、漁船・漁具への被害はなかった。

ライフラインに関しては、配水管が3箇所破損し、高所配水池の擁壁にも被害が生じ、集落排水施設は、斜面地において被害が生じ、ガス管は2箇所寸断し、容器置き場が隆起し、電力関係は、電柱傾斜や支線の緩み等、数箇所の被害が生じた。

小学校は、校舎が傾斜し、北棟と南棟の間にずれが生じ、グラウンドや校舎敷地には地割れや沈下が生じた。中学校は、校舎に大きな被害はなかったが、グラウンドに多数の地割れが生じた。

公園は、四阿の傾斜・亀裂、園路の亀裂が生じた。

その他、小鷹神社拝殿の傾斜や鳥居の崩壊等が生じた。

なお、玄界島には地震発生当時、震度計が設置されておらず、島における震度は観測されていない。福岡市内陸部の震度は、島が所属する西区において震度 5 強、中央区、東区において震度 6 弱が観測されており、震源地や被害の状況、島民が「爆弾が落ちたかと思った」「地面を突き上げるような激しい揺れだった」と感じる程のすさまじさであったことから、島の震度は市内陸部の震度以上のものであったであろうと推測される。

3.5.3 地震当日の動き

3 月 20 日、地震当日はヤズ（ハマチ）漁の解禁日で、男性のほとんどが漁に出ており、島に残っていたのは、女性、子ども、お年寄り達が多かった。

地震直後、海に囲まれた島にとって恐しい津波の被害を避けるため、消防団や婦人防火クラブが中心となり避難を呼びかけた。漁協の島内放送の設備が壊れて使えないため、消防団の格納庫から拡声器を持ち出し、元気な住民を高台へ誘導し、お年寄りは公民館の 2 階へ避難させた。

各家庭のガスを止め、電気のブレーカーを落とし、港にある島内にガスを供給する配管の元栓を閉めた。

津波の危険が去り、公民館等に避難していた女性達は、炊出しの準備に入る。市内中心部など島外の様子が分からず、島より被害が大きいかもしいかもしれないことから、すぐに救援の手が届かないことも想定し、何とか自分達で今日 1 日は乗り切ろうと考えての対応であった。

漁協の会長は、この日、博多に向かう定期船の中で地震発生を知り、博多港到着後直ちに引き返して来たが、島に近づいた時に、「島の人相（顔）が変わってしまった」玄界島の姿に衝撃を受けながら、災害対応の指揮を、先頭に立ってとることになった。

安否確認は 100%行われた。島では誰がどこに住んで、どんな状況か、今日は博多へ出かけて島にはいない、とか皆わかっており、壊れた家に取り残された人達もほとんど島の住民の手で救出されたが、危険な倒壊家屋に残るお年寄りについては、市中心部からヘリで駆けつけた消防局のレスキュー部隊により救出された。

怪我したり等で手当の必要な人は、当日島の診療所の医師が不在だったこともあり、漁協会長が引き返した定期船に乗せ、博多へ搬送し、治療を受けるこ

ととされた。

余震が続く中、漁協会長を中心に、漁協の役員、消防団・青壮年部の代表等が集まり、今後の対応を協議し、お年寄りや子供達を島外に自主避難させることを決めた。「もう少し様子を見たら」との意見もあったが、会長は、「とにかく、まず行こう。後で、“行かんでもよかったのに、慌て者だな”と言われるのは覚悟している。それより避難が遅れて取り返しがつかなくなるようなことはしてはならない。」と強くリーダーシップを発揮して、即日の島外避難を主張し、決定した。

市内陸部での避難先は市が準備することとなった。

当初、住民の代表 50 人が島に残り、それ以外の島民が島外に避難する方針を決めたが、行政との話の中で、何かあった時に一度にヘリで救出できる人数はギリギリ 10 人であることから、島に残るのは漁協の役員を中心に 10 人とすることに修正した。

17 時から、市有客船、消防艇、海上保安部巡視艇により、島に残る 10 人を除く全島民の避難が始まった。博多港から避難所である中央区九電記念体育館までは消防輸送車や市の借上げバスを使用して搬送した。避難が完了したのが地震発生当日の 24 時であった。

3.5.4 島民の避難生活

400 名を超える島民が避難した九電記念体育館では、当初いろいろと混乱がみられたが、島民達が自らを 8 グループに分け、代表が行政との間でルールを決め、各種の対応を調整し、食事の供与、生活物資の配給、医療提供等に当たっての円滑化を図った。

なお、島においては、残った島民代表が行政とともに、ブルーシートを家屋にかけるなどして家財を雨から守り、各家屋の状況把握、点検を行いつつ、被災建物応急危険度や被災宅地危険度の判定、家屋被害調査、公共施設の被害調査等に当たった。

3.5.5 仮設住宅

地震により避難生活を余儀なくされた島民の、居住環境の安定と生活再建の基盤確保のため、早急に応急仮設住宅を建設する必要があった。島民代表と行政との協議が熱心にかつスピーディに重ねられた結果、島のほとんどは斜面地

であり、仮設住宅を建設できる平坦な土地は限られていたが、島を無人化させないことや漁の再開のために、島内にできるだけ多くの仮設住宅を建設することとし、全体で 200 戸、うち半数の 100 戸を玄界島に、残り半数の 100 戸を漁港施設に隣接した中央区のかもめ広場に建設することを地震発生日から 5 日後の 3 月 25 日に決定した。

福岡県は、被災者の方々のために一日も早い仮設住宅の完成をめざし全力で取り組み、約 1 カ月後の 4 月 25 日、26 日の両日、それぞれの仮設住宅への入居が実現した。

島の仮設住宅には、主に漁業者のいる世帯が入居し、かもめ広場の仮設住宅には、島で小中学校が再開できず、子ども達が中央区の学校に通う必要があったことから、子どものいる世帯や漁業に従事していない高齢者のみの世帯などが入居した。そのため、漁師である父親は玄界島で、学校に通う子どもとその母親はかもめ広場で生活するなど、島内外の仮設住宅に離れてしまった家庭も 35 世帯あったが、生活は一定の落ち着きを見せた。

また、できるだけ多くの島民を島に帰せるよう、仮設住宅の設置にあわせ、島内の市営住宅、教職員住宅等を仮設利用することとした。

3.5.6 漁の再開

避難所生活の中で、漁に出れない日々が続き、元気を失う人も多かった。幸い、漁船は被害を受けていなかったが、いろいろ心配がある中で、漁どころではないと感じる人達が大半であった。

4 月 25 日、26 日の仮設住宅入居が決まり、気持ちも少し前向きになってきた頃、福岡市から 5 月 3 日、4 日の「博多どんたく」のパレードに参加しないか、との話があった。まだまだ落ち着かないとも思われたが、種々議論した結果、立ち直るきっかけにしよう、との気持ちで参加することとした。出るからには、お世話になった皆さんに元気な姿を見せたいとの思いから、これを機会に漁を再開し、市民にヤズ（ハマチ）を振る舞いたいと考えた。博多どんたく当日は、大漁旗をなびかせて船で海上パレードをし、博多どんたくに参加し、多くの皆さんに喜んでいただくとともに、島民の漁の再開実現をアピールすることができた。

3.5.7 災害対応の体制

(1) 島民の体制

地震発生直後の緊急的な体制として、漁協の会長をはじめ島に残った島民代表と避難所の島民代表が中心となって、行政と連携・協力してきたが、地震発生から1ヶ月余が経過し、仮設住宅への入居が実現し、漁も再開するなど新しい段階に入ったことから、平成17年5月4日、本格的な復興に向けた島民の自主的な組織である「玄界島復興対策検討委員会」（以下、「復興委員会」という。）を設立するために選挙を行い、これまで実質的にリーダーとしての役割を果たしてきた漁協の会長を改めて復興委員会の会長に選出するなど13名の委員を選出した。

5月7日には第1回目の会議を開催し、行政と復興計画についての協議を開始した。

また、5月21日には第1回島民全体会議（島民総会）を開催し、復興委員会の下部組織として14名の「復興協議委員」を各団体（青壮年部、消防団、青年団、女性部、婦人防火クラブ、PTA、サラリーマン）より2名ずつ選出し、以後、合計27名の復興委員及び復興協議委員を中心に、復興計画をはじめ、島民の生活再建、島の振興・将来像など、様々な幅広い課題について、協議・検討を行った。

平成17年5月7日に第1回目を開催した復興委員会は、復興事業が完了した平成20年3月末日までの間、68回にわたる会議を開催し、行政と連携しながら、様々な事項について協議・検討を行うとともに、その検討結果等については、9回の島民総会を開催し、何時間でも議論を重ね、島民全体の下承を得ていった。

復興委員会における具体的な協議・検討のテーマとしては、例えば、立上げ後の第2回（5月13日）では「現時点の課題、復興計画策定に当たっての地元と市の役割」が、第3回（6月4日）では「玄界島復興事業、中学校への家財搬入、今後の進め方」が、第4回（6月11日）及び第5回（6月18日）では「震災復興事業の事例視察、意向調査、同意書、委員会規約」が、第6回（6月25日）では「意向調査結果・同意書の確認、倒壊の恐れのある家屋の調査、小規模住宅地区改良事業、今後のスケジュール」が、第7回（7月2日）では「しまづくり案及び事業手法、島民総会」がそれぞれ取り上げられて精力的に議論されるなど、復興委員会を中心とした作業は、行政も常に参加し、住民の

悩み、疑問、不安を1つずつ解消しながら、住民の要望に応えられる実現可能な方策を見出す地道な作業の繰返しであり、まさに行政と住民等との「協働」の取組みであったと言えよう。

(2) 行政の体制

行政側も、玄界島の災害対応に取り組む体制をとり、住民と連携しながら、各種対策を講じてきた。

福岡県においては、災害対策本部に続いて福岡県西方沖地震復旧会議を設置するとともに、玄界島災害復旧対策連絡会議や玄界島斜面对策委員会において関係方面との連携のもと災害対応に取り組んできた⁽¹⁾。

福岡市においては、災害対策本部に続いて地震災害復旧・復興本部を立ち上げ、福岡県と共通の会議・委員会に連携して取り組むとともに、玄界島の本格的復興計画の策定や島民との協議調整を行うための組織として玄界島復興事務所を設置するなど島民との窓口の役割を含めた体制を作り、取り組んできた⁽²⁾。

玄界島復興事務所を中心とする行政の担当者は、復興委員会及び島民総会に必ず出席し、その中で、「住民の声を直接聞く」「住民の疑問点を1つずつ分かりやすく説明する」「提案・要望に対し、できること・できないことを明らかにし、実現の条件・費用・時間・手続等を示す」「困難に直面した時は、別の方法を住民と一緒に考え、新たな解決策を見出す」等の対応に努めた。

このように、自治体としては、住民との連携・協力を行う体制をとり、住民とともに災害対応に当たる姿勢で、行政と住民等との「協働」の取組みを進めたところである。

3.5.8 復興への取組み

(1) 島民の意思決定

5月7日に復興委員会が活動を開始してから、復興に向けた島の動きは活発化した。

5月21日には島民約200名が参加した「第1回島民総会」を開催し、昼食抜きで約6時間にわたり、島の復興に向けた議論が続けられた。そして、同日中に、被害が大きい斜面部分の復興に当たっては、行政に一体的整備を要望するという結論を出すに至った。

その後、第2回島民総会（7月17日）では、「しまづくり案（復興計画案）、事業手法（小規模住宅地区改良事業）」の方向づけがなされ、第3回島民総会

(9月10日)では「復興まちづくりワークショップ、小規模住宅地区改良事業の進捗状況、土地・建物の基準、建物調査の実施」がテーマとなり、第4回島民総会(11月26日)では「県営住宅の建設、小・中学校の島内再開、しまづくり案の検討、戸建て区画の分譲、県営・市営住宅への入居、意向調査、土地・建物の買取基準、土地の買取面積」がテーマとされるなど、全面的な復興に向けて加速していくこととなった。

しかし、平地部にある地区については、建築後数年程度しか経っていない家屋など被害が少ない一部損壊家屋や、壁や屋根瓦が落ちた全壊家屋が混在しており、各世帯はそれぞれの家庭の事情を抱えながら、自主再建と島全体の復興(=事業への参加)との間で苦渋の選択をしなければならなかった。そのため、復興委員会は、各世帯の事情を聞き、意見交換を重ねていった。

最終的には、その調整は平成18年1月27日に開催した第5回島民総会直前まで行われたが、ほぼ全ての世帯が事業に参加することとなり、第5回島民総会で事業区域(事業参加者)の最終決定を行った。

(2) 復興事業

復興委員会では、斜面住宅や震災復興手法を調査するため、阪神・淡路大震災の復興事業事例を視察するとともに、復興後の住まいについての意向調査を行い、復興計画案作成に取り組んだ。

玄界島の復興手法としては、当初、阪神・淡路大震災の復興で採用されていた土地区画整理事業が検討されたが、玄界島が都市計画区域外であることから、区域の編入、都市計画決定、事業決定など、手続きだけでもかなりの時間を要する等のため、困難と考えられた。一方、「小規模住宅地区改良事業」については、採択要件等において柔軟に対応できること、早期の事業着手が可能であること等から、復興事業の核とする方針を決定した。ただし、本事業は要綱事業であり、強制力がなく、全ての関係者の協力が得られないと事業が成立しないというおそれがあった。幸い、復興委員会の活動で、必要な同意をとることができた。

復興計画の核となる住宅計画戸数は、意向調査の結果に基づき、公営住宅115戸(市営住宅65戸、県営住宅50戸)、戸建住宅用地50戸分の合計165戸である。斜面地に上下に並ぶ二棟の市営住宅には、エレベーターにブリッジが連結され、これらを利用することで、下段の市営住宅から上段の市営住宅へ、さらに、もう一段上の道路へと8階建相当の高低差を昇降することができる。

また、車の通れる道路がなかった斜面地の集落地域には、幅 5m の外周道路と幅 4m の集落内道路を整備する。一方で、「がんぎ段」と呼ばれる島独特の階段状路地は生活用道路として再整備し、震災前の面影を取り入れる。

緊急時の避難場所としての機能も兼ね備えた公園については、斜面地に新たに 3 箇所整備するとともに、既存公園の機能も回復する。それに加えて、島の玄関口には、集会所や老人憩いの家が隣接し、お年寄りから子どもまでが集い、来島者と交流する「にぎわいゾーン」を整備する。

このような基本方針のもと、小規模住宅地区改良事業を実施することとした。また、これにあわせ、地すべり対策事業等により地盤の安定を図るとともに、漁港施設や小・中学校等の公共施設の災害復旧等にも一体的に取り組むこととされた。

このような復興への取組みは、玄界島の島民と福岡市・福岡県との「協働」の大きな成果と言うことができるものであり、玄界島を訪れた国連人間居住センター（ハビタット）のアンナ・ティバイジュカ事務局長は「コミュニティが強く、地元全体で復興事業を進めている姿は、世界の良い例になる」との評価を示した。

この復興事業は、国の支援、関係者の協力等を得ながら、早期完成に向けて精力的に進められていった。

そして、これら事業が概ね完了したのを踏まえ、平成 20 年 3 月 25 日には、地震発生以来 1100 日ぶりに全島民の帰島が実現したところである。

3.6 玄界島における「協働」の取組み

3.6.1 「協働」の要素

これまで見てきたように、福岡県西方沖地震に際しての玄界島における災害対応の取組みは、その多くが行政と住民等との「協働」に基づくものと考えられる。

これは福岡県や福岡市が推進している「協働」や「共働」の理念が根底にあると同時に、その施策が意図して実現されたというよりも、危機に陥った住民、コミュニティが「自助・共助」であれ「公助」であれ、行政と一緒に悩み、知恵をふりしぼり、汗をかき、お互いにやれることは何でもやる、という以外に地域として再生する道がない、という状況から、やむにやまれず発生してきた

取組みであるとも考えられる。

しかし、危機に際しての取組みをふりかえってみると、応急対応が迅速・円滑に行われ、また、3年という非常に短い期間にこれだけの復興が完了したということは単なる自然の流れ、偶然では決してないとする。

そこには、

- ①海に囲まれた離島という地理的特性に加え、生業のほとんどが漁業であり、島の住民は常に命をともにする強固な絆で結ばれた家族・仲間である、という「玄界島」特有の強いコミュニティ基盤が存在したこと、
- ②その島の絆を象徴する漁協の会長が強いリーダーシップを発揮し、住民を引っ張っていったこと、
- ③復興、地域の再生というきわめて難しい事業を進めるに当たり、そのリーダーが、選挙という民主的手続きを経て改めて信任を受けていること、
- ④選挙で選ばれた13名の復興委員に加え、地域住民をいろいろな角度から代表すると考えられる14名（青壮年部、消防団、青年部、女性部、婦人防火クラブ、PTA、サラリーマンの各グループからそれぞれ2名ずつ）の復興協議委員を選出し、島民全体の意思疎通、情報共有に努めたこと、
- ⑤島民総会等でも1人ひとりの意見・要望をじっくり聞き、納得するまで時間をかけて結論を出すという運営に努めたこと、

こういう中から住民の信頼が生まれ、個々の利害を超えて島のためにまとまっていこう、という潮流ができたものとする。

また、行政においても、玄界島の災害対応については特別のプロジェクトと意識し、必ず成功させる、との強い決意で、専門の窓口を置き、島民と常に話し合う体制をとり、住民代表との連携を密にし、住民の信頼を得たことが「協働」の成果につながっていったものとする。

自治体と住民とがそれぞれ主体的姿勢を持ち、役割分担・相互補完をしながら、意思疎通を図り、互いの立場を尊重し、信頼し合う中で、めざす方向を明確にし、持てるエネルギーを最大限に発揮して、迅速に目標を達成することが可能となったものであり、このような玄界島の取組みは、本格的な「協働・協治の時代」を切り拓く先駆的役割を果たすものと位置づけることができよう。

3.6.2 「協働」の取組み

玄界島における「協働」の災害対応と考えられる取組み（例）を掲げておく。

自助・共助における協働と公助における協働と両者の要素を持つ場合もあるが、住民等と行政のどちらがより主体的に取り組んだかを判断基準とし、後述する現地調査及びヒアリング調査等を踏まえて区分してみると、表 3-3 のようになると思料される。

表 3-3 玄界島における協働の取組み (例)

<p>自助・共助における協働</p>	<p>住民の安否確認, 被災者の救出・救助, 火災の防止, 避難誘導(島内), 要援護者支援, 炊出し(島内), 避難所の自治, 被災家屋の片づけ, 生業(漁業)の再開, 住宅の再建, 復興の意思決定, 復興事業への参加, 地域社会の再生, 安全なしまづくりの推進, 振興に向けてのしまづくりの推進</p>
<p>公助における協働</p>	<p>傷病者の医療・救護, 避難誘導(島外), 避難所の開設・運営, 食料・水・生活必需品の供給, 仮設住宅の供与, 被害・危険度判定, ガレキ等の除去, 児童生徒の教育支援, 復興計画の策定, 復興事業の実施・推進, 公営住宅の建設, 公共施設の復旧, 関連公共事業の実施, 地域社会の再生, 安全な地域づくりの推進</p>

本研究に際し、これら協働の災害対応の取組みに当たった行政の災害対策担当者からのヒアリング調査を行い⁽³⁾、また、玄界島の現地調査及び島民の代表の方々からのヒアリング調査を実施した⁽⁴⁾。

これらの調査を通じ、災害対応に携わった当事者の声を直接伺ったところであり、玄界島における協働の取組みについての評価等に関する主なものを掲げておきたい。

①良きリーダーに恵まれ、日頃のつきあいの深いコミュニティのおかげで、全島民一致団結して避難することができ、また、避難所・仮設住宅においても助け合いの心をより強固にして困難に立ち向かうことができた。

②復興委員会・島民総会の運営は開かれたものであり、復旧・復興に向けて議論を重ねた上で、意思統一も今から振り返ってみると、比較的スムーズに図られたと感じる。

③玄界島復興事務所がかなりの権限を持ち、財政面、人事面でも特別の対応が

なされたこともあり、住民との協議、関係機関との調整に精力的に当たることができた。

④今回は、玄界島プロジェクトとして立ち上げられ、思い切った災害対応ができたが、従来型の行政の組織、手続、原則にしばられると、迅速な対応は難しいと思う。

⑤福岡県西方沖地震の被害は限られた地域に集中していたが、広域・大規模な被害の場合にはさらに困難な課題に直面することを覚悟しなければならない。

⑥強固なコミュニティが形成されていたことから、地元住民組織（玄界島復興委員会）の設立や、事業実施に向けた島民の意思決定が迅速に行われたことが重要と思う。

⑦住民と行政の協働により、わずか3年で復興事業を完了させ、島民の早期帰島を実現することができたのは、住民から信頼され、行政からも信頼される島民のリーダーの存在が非常に大きいと考える。

⑧担当組織・現場事務所の立上げ、事業の企画・立案、予算調整、予期せぬ緊急対応のための連絡調整など苦労も多かったが、住民と心をつなげて取り組むことで、大きな推進力が得られ、成果が出た時には、住民とともにこれまでにない大きな喜びを感じることができた。

⑨玄界島の震災対応に携わり、最初は仕事として否応なくこなす気持ちであったが、徐々に島民と気持ちが通い合い、島民の顔の見える現場で仕事をするうち、ボランティア精神や使命感のようなものも感じながら非常に満足できる仕事をさせていただいたと感謝している。

⑩住民を代表する組織が選挙で選ばれ、行政との窓口の役割を果たしたことにより、行政と住民との意思疎通が円滑に図られ、目標を明らかにして力を合わせることであったのが良かったと思う。

⑪島民が住民組織のもとでまとまっていたこと、住民組織と行政とが互いを信頼し、共同作業チームのような雰囲気ができたことで、「行政 VS 住民」の構図にならなかったことが、地域社会全体の支援につながり、早期復興を可能にしたと思う。

⑫行政と住民とが、遠慮なく、できること・できないことをはっきり言える関係であり、ダメな時は別の方法を一緒に考え、それぞれがやれる最善の努力をする、といった関係になれたことが良かった。

⑬復興過程の各種情報を行政と住民が共有することにより、行政が行う各方面

との調整や住民サイドの合意形成を的確に進めることができた。

⑭地元住民がしっかりまとまったことがポイント。復興委員会・島民総会で方針を決めるとともに、復興委員が意向把握や同意書の取りまとめに奔走し、目標達成をスピーディに為し得た。

⑮島での生活を経験し、島民と日常をともにする中で、島の風土・慣習、島民の意識を踏まえた復興計画、まちづくりに努めることが大切であると感じた。

3.7 玄界島における課題等

前述した福岡県西方沖地震の際の玄界島における行政と住民等との連携・協力は、災害対応の協働の取組みの事例として大いに参考になるものと思料する。

しかし、玄界島の場合もすべてがうまくいったわけではなく、多くの人々がいろいろな悩みに胸を痛めてきたと伺っている。

前述の現地調査及び島民の代表の方々からのヒアリング調査等を通じ、苦勞が大きかったと思われることや今後の課題と考えられることについて、いくつかふれておきたい。

①復興事業を進める中で、戸建て及び集合住宅の配置や具体的区割について、島民から種々の意見が出され、それをまとめていくことがなかなか困難であった。行政と協議しながら、復興委員会としての案を何度も再考し、ワークショップや座談会等の意見も踏まえ、修正を重ねてとりまとめ、島民総会で了承されるまで、大変な苦勞があった。

②復興事業の前提となる地盤の問題については、専門家である地盤工学会及び玄界島斜面对策委員会からの提言に基づき、県の地すべり対策工事の実施等により地盤の安定化を図ることができたが、もし、この地盤の安全確保が難しいと判断されていたら、復興事業そのものが成立しないこととなるため、現在のような復興の姿を望むことができなくなることが非常に危惧されていた。

③小鷹神社は漁の神様として島のシンボルであったことから早く修復したいとの願いが強かったが、これは宗教施設であり、行政との協働の取組みの対象外として、島民の人々の寄付や作業参加、プロ野球の福岡ソフトバンクホークスのチャリティ試合の協力等により再建されたものであり、公的支援は受けずに取り組まれた。

④震災以前3軒あった（うち2軒が営業していた）旅館が、現在ゼロとなって

おり、島外から訪れる人を迎える体制が課題である。平成 21 年度の新小・中学校完成後の、旧小・中学校の活用、漁村センターや集会施設の活用などがしまづくりの 1 つのポイントとなる。

⑤玄界島では震災で直接亡くなられた方はおられなかったが、地震発生からの 3 年間で 40 数名の方が亡くなられ（地震発生前は年間 7～8 名が通例）、しかもその半数近くはお年寄りでなく、働き盛りの人であり、何らかの形で震災のストレスが影響したのではないかと推測される。震災が島民の方々にとって如何に大きな危機であったかを感じるところである。

⑥震災前 700 人（平成 17 年 2 月 28 日現在）であった人口が直近では 567 人（平成 21 年 3 月 31 日現在）と大きく減少している。亡くなられた方のほか、震災を契機に島外で生活することを選択し、帰島しなかった方も少なくない。今後、ますます高齢化、少子化の傾向が続く中で、漁業を中心としながら、島の振興にどのように取り組んでいくのか、きわめて大きな課題である。

福岡市が、平成 18 年度に行った自治会・町内会アンケート調査（市内 1,632 の自治会長等が回答）によると、自治会・町内会の運営や活動にあたっての課題として、「役員のなり手が無い」を挙げた回答が全体の 67.8% と最多であった。さらに「催しへの参加者が少ない」が 49.6%、「マンションなどの集合住宅との交流が図りにくい」が 39.2%、「運営を手伝う人がいない」が 26.9%、「活動に住民の十分な理解が得られない」が 25.4%、「会合や催しを行える場所が少ない」が 19.9%、「新旧の住民の交流が図りにくい」が 17.8%、「予算が足りない」が 16.7% などとなっている。

また、平成 20 年度市政に関する意識調査（20 歳以上の福岡市民 2,283 人が回答）によると、地域活動として大切だと思われるものとして、防犯活動 57.8%、環境美化活動 34.8%、子どもに関する活動 33.7%、高齢者や障害者への福祉活動 29.4%、ごみ減量・リサイクル推進の活動 26.4%、防災活動 23.6%、交通安全のための活動 19.8%、祭りやイベントなどの交流活動 17.7%、健康づくり活動 13.2%、スポーツ・レクリエーション 8.1% などとなっている。

このようにコミュニティ活動の課題は山積しているが、一方で、防災活動を含めた安全対策に関する地域活動が大切だと思う人は非常に多い。楽しむための行事等にはあまり前向きではないが、安全・環境など地域として必要な活動には積極的な気持ちがあると受けとめられる。

3.8 今後の災害対応における行政と住民等との「協働」に関する論点と課題

3.8.1 論点

これまで述べてきた自治体における協働の潮流、今回の災害対応に取り組んだ担当者からのヒアリング調査、玄界島の現地調査及び島民の方々からのヒアリング調査等から得られた知見並びに筆者自身の災害対応の経験等を踏まえ、災害対応における行政と住民等との「協働」の論点として、その成立に必要な要素及び成立した場合の効果について整理することとしたい。

(1) 住民側の要素

玄界島では、前述したように、固い絆を持つ強いコミュニティ基盤があり、漁協の会長が島民から信頼されるリーダーとして存在し、そのリーダーがさらに選挙により改めて復興・地域再生のための住民組織の会長に選ばれ、また、復興委員会・島民総会において島民に開かれた運営がなされたことが、島民の円滑・迅速な合意形成等を可能にし、災害対応の「協働」の成立に大きく寄与したところである。

これらを踏まえ、「協働」が成立するための住民側の要素を整理すると、次のようになると考えられる。

①コミュニティの自治が存在すること

コミュニティが形成されており、地域のことを自分達で決定し、活動を行うなど、コミュニティの自治が存在することが必要である。

②リーダーが存在すること

コミュニティの構成メンバーである住民の考えをよく聞いたうえでコミュニティとしての方向性をまとめていく力量を持つリーダーが存在すること、また、そのリーダーが住民から信頼されていることが必要である。

③透明性の確保

役員の選任や、方針の決定・実施、財政も含めて民主的な運営がなされ、情報が公開されるなど、透明性が確保されることが必要である。

(2) 行政側の要素

玄界島では、行政が特別のプロジェクトの推進組織としてかなりの権限を持つ専門の窓口を置き、島民と同じ気持ちで共同作業に当たり、住民との合意を実現するために関係方面との調整に力を発揮できたことが、災害対応における

「協働」の成立に大きく貢献したところである。

これらを踏まえ、「協働」が成立するための行政側の要素を次のように整理することとしたい。

①住民等に対する意識・目線

住民等を受け身の客体としてだけでなく、ともに考える主体としてとらえる意識を持つこと、並びに住民に対する保護者、或いは専門家としての目線だけでなく、自らが住民の立場で考え、ものを見る姿勢が必要である。

②実現への調整力

最終的な責任は行政側にあり、法的、制度的、財政的に支障がないように関係方面と調整し、住民との合意を実現する力を持つことが必要である。

③行政組織の代表性

組織として確立している行政の中で、住民等と協議し、合意したことが組織内部で否定されないように、行政側の窓口において行政組織の一定の権限、代表性を持つことが必要である。

(3) 両者の関係

玄界島では、行政と住民等とがそれぞれを代表する窓口として、玄界島復興事務所と玄界島復興委員会を設け、協議を重ねる中から意思疎通を図り、互いを認め合い、目標を明確に共有するチームとしての連帯感のもと、役割を分担し、助け合う等信頼関係を築いていったことが行政と住民等との関係における「協働」の成立をもたらしたと考えられる。

これらを踏まえて、行政と住民等との関係において「協働」が成立するための要素を整理すると、次のとおりである。

①信頼関係の構築

意思疎通を良くし、相互に信頼できるような関係を築くことが重要である。

②役割分担・相互補完

お互いの立場を尊重し、認め合う中で、役割を分担し、相互に補完し合うような関係になることが必要である。

③目的・目標の共有

明確な目的、具体的な目標が共有されていることがお互いの連携・協力に不可欠である。

④窓口の一元化

住民等、行政ともに、それぞれの組織を代表する一元的窓口を設け、窓口ど

うしの協議・調整を軸に、合意を図り、決定、実現へ進めることが必要である。

(4) 効果

玄界島においては、行政と住民等との協働の取組みにより、復興・地域再生に向けて明確な目標を共有し、互いに最大の力を発揮できるように助け合い、関係機関の理解・協力を得て、困難に直面した時は新たな解決策を見出す弾力性を持って、迅速に目標を達成することができたところである。

これらを踏まえ、行政と住民等との「協働」が成立した場合に期待できる効果を整理すると、次のとおりと考えられる。

①方向の明確化

住民1人ひとりが行政に対しそれぞれバラバラな要望を行うのではなく、コミュニティとして行政と協働作業に取り組むことにより方向が明確化し、めざすべき目標がハッキリする。

②迅速・的確な対応

住民の間で或いは行政内部で議論・検討がなされているだけでは具体的に進まないことも、協働作業によりスピーディに、かつ、的を得た対応をとることができる。

③弾力性

協働を通じて意思疎通が緊密になり、最初の案がダメならあきらめるのではなく、別の方法、次の案を考え、チャレンジするなど弾力的な対応をとることができる。

④最大エネルギーの発揮

方向が明確になり、役割分担が決まれば、その実現に向け住民等も行政も相互に補完、連携して最大限のエネルギーを発揮することができる。

⑤地域社会全体の理解

協働で取り組むことにより、自治体の議会や関係機関、マスコミ等の理解が進み、地域社会全体で支えてくれることが期待できる。

⑥実現への達成感

一方的な取組みの場合、仮に目標が達成されたとしても不満が残ることが多いが、協働の取組みにより実現する場合は、大きな達成感、満足感を共有することができる。

3.8.2 課題

玄界島において成功した（玄界島としての悩みや課題もあるが、災害対応の協働として成功と評価できることは間違いない）からとって、他の災害の場合にもうまくいくとは限らない。玄界島の事例も踏まえた上で、今後の災害対応における行政と住民等との「協働」の課題を考察してみると、(1)の論点に掲げた要素が成立せず、効果が期待できない場合への対応のほか、住民組織や行政組織に内在する問題、財政上の課題など次のようなものを挙げることでよい。

①コミュニティの崩壊

プライバシー重視、都市化の進展といった現象が強くなる中で、以前のような地縁社会としての結束が弱くなってきている傾向があるのではないか。

②住民の利害対立

個人主義が強くなる中で、住民どうしの利害が対立する場合の調整が難しくなっているのではないか。

③リーダーの不在

コミュニティの役員等になりたくないという人が多く、なっても形式的な場合もあり、積極的なリーダーシップを発揮することが期待できないのではないか。

④代表の原則

自治体の長、議員は選挙で選ばれており、住民の代表者である。これら代表を通じて住民のための行政が行われるのが原則であって、そのつど行政と住民とが協働で取り組むのであれば、代表の意味がなくなるのではないか。

⑤縦割りの組織

自治体の組織は縦割りで構成されていることが多く、それが災害対応の協働の場合に障害となるのではないか。

⑥公平の原則

特定のコミュニティだけ、特別の扱いがなされることが公平性に反することにならないか。

⑦財政問題

個々のコミュニティと協働すると、経費が大きくなる傾向はないか。財政状況が厳しい中で対応できるのか。

⑧人材の確保

行政において、協働に取り組む窓口を担う適材を配置することが難しいのではないかと。人材の確保はどのようにするのか。

以上いくつかの課題を述べたが、これらについてはそれぞれ全く解決できないものではないと考える。指摘した問題は、時代の流れやこれまでの制度・慣習のままでは難しいテーマも含まれるが、対応の姿勢を変え、やり方を工夫することで解決の可能性は大きくなってくると考える。

特に、災害発生の場合には、普段は希薄に思われていたコミュニティ意識が強くなり、住民間の連帯やリーダー的存在が現われてくるケースもある。また、自治体の制度や運営の原則も、災害対応に当たって例外的な取扱いが理解される場合がある。しかし、危機に際し迅速、円滑に対応するためには、日頃から協働の取組みの素地を作るとともに、制度的に解決すべき課題を念頭に置いて予めシミュレーション等を行っておくことが重要と考える。

地方分権推進の新しいテーマとなる「協働・協治の時代」が本格的に始まろうとする中で発生した福岡県西方沖地震に際しての玄界島の取組みは、災害対応における協働のリーディングケースとして位置づけることができるものであり、今後、各種課題への取組みを進めていく上で大いに参考となるものと考えられる。

なお、広域・大規模な災害の場合には、単に量的な大きさだけでなく、質的にきわめて難しい問題が顕在化してくることから、行政と住民等との協働のあり方についても、新たな視点で考察しなければならない課題が存在すると思われる。

これら巨大災害の場合の課題について、首都直下地震等を念頭に置いてその特殊性を考察する。

3.9 巨大災害の場合の課題の特殊性

3.8.2 で述べた行政と住民等との協働の課題は、通常の災害の場合を念頭に置いて整理したものであり、首都直下地震等巨大災害の場合にどのような特殊性があるのか、3.8.2 の課題に沿って考察する。

① コミュニティの崩壊

地縁社会が弱くなる傾向は、大都市部では顕著であり、今後、少くとも防災

など人命の安全に関わるコミュニティ形成については、行政施策として強力に推進する等の努力が必要ではないか。

② 住民の利害対立

密集市街地、共同住宅等大都市部こそ住民の利害は対立しやすく、復興を円滑・迅速に進める等のためには、それを調整する仕組みや法的根拠を整備する必要が大きいのではないか。

③ リーダーの不在

巨大災害の膨大な被害、大混乱の中では、特に行政との窓口となり、住民をまとめることができる信頼されるリーダーの存在が不可欠であり、住民参画による事前の体制づくりが重要ではないか。

④ 代表の原則

巨大災害の場合、多くの自治体間での調整が求められ、自治体内部というよりそれを越えた広域的な意見調整を如何に解決するか、という課題が顕在化するのではないか。

⑤ 縦割りの組織

縦割りの弊害もあるが、さらに自治体ごとに、その縦割りの仕組みが異なるために、非常に複雑な体制となるのではないか。

⑥ 公平の原則

自治体内での公平性の問題にとどまらず、都県域を超えて多くの自治体、コミュニティにおける取組みについても公平性の議論となるのではないか。

⑦ 財政問題

膨大な被害対応に対し、限られた財政資源の最適配分が求められ、国、都道府県、市町村、住民等の財政負担のあり方が大きな課題となると想定されることから、事前に基本的方針を共有しておくことが必要ではないか。

⑧ 人材の確保

自治体における人材の確保が難しい中で、巨大災害に対応できる人材は不可欠であり、各自治体の努力に加えて、国・他の自治体等による専門家の人材派遣等の広域応援・調整の仕組みを構築する必要があるのではないか。

以上、首都直下地震等巨大災害の場合における自治体と住民等との協働の取組みに関する課題の特殊性を掲げたが、通常の災害の場合以上に、日頃から協働の取組みを強化しておくことが必要であるとともに、自助・共助・公助のあ

り方、復興への取組み、広域調整と国の関与の仕組み等の課題に対応するため、法的整備が必要不可欠であると考える。

3.10 第3章のまとめ

第3章では、現行法制度における実際の災害事例を通じて、自助・共助・公助と協働、復興への取組みを中心に論点、課題を考察した。具体的には、平成17年に発生した福岡県西方沖地震への対応に際し、玄界島における自治体と住民等との協働の取組みによつて的確な応急対策の実施及び迅速・円滑な復興の実現が図られた事例を通し、自ら発災当初から復興段階まで直接携わつた自治体及び国の災害対策の責任者としての経験、並びに、復興概成後改めて実施した関係者へのヒアリング調査及び現地調査を踏まえて考察を行い、自助・共助・公助、復興に向けての協働の取組みに関する論点、課題を整理した。さらに、これらを踏まえ、首都直下地震等巨大災害の場合の課題の特殊性を掲げ、巨大災害の場合には、自治体と住民等との協働の取組み姿勢の強化が必要となるとともに、自助・共助・公助のあり方や復興への取組み、広域調整と国の関与の仕組み等の課題に対応するため、法的整備が必要不可欠であることを指摘した。

参考文献

- [1] 防災行政研究会：逐条解説 災害対策基本法，ぎょうせい，577p.，2002.
- [2] 災害救助実務研究会：災害救助の運用と実務，第一法規，864p.，2006..
- [3] 羽貝正美：自治と参加・協働ーローカルガバナンスの再構築，学芸出版社，269p.，2007.
- [4] 地方分権推進委員会：地方分権推進委員会 中間報告ー分権型社会の創造ー，<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/index.htm>，1996.
- [5] 地方分権推進委員会：地方分権推進委員会 最終報告ー分権型社会の創造：その道筋ー，<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/index.html>，2001..
- [6] 地方制度調査会：今後の地方自治制度のあり方に関する答申，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/singi.html 2003.
- [7] 福岡県：福岡県西方沖地震震災対応調査点検委員会報告書，640.，2005.
- [8] 福岡市：玄界島震災復興記録誌，259p.，2008
- [9] 福岡市：平成20年版福岡県西方沖地震記録誌，<http://www.city.fukuoka.lg.jp/shimin/bousai/bousai/fukuokakennseihouokizishinnkirokushi.html>，2008.
- [10] 須川哲治，大石哲也：福岡県西方沖地震による玄界島の被害と復興への取り組み，土木学会地震工学論文集，2007.
- [11] 武田文男：日本の災害危機管理，ぎょうせい，571p.，2006.

補注

- (1) 福岡県における体制の主なものは次のとおりである。①福岡県災害対策本部（平成17年3月20日～平成17年5月13日）発災直後に、応急対策を中心とした災害対策を総括する組織として設置されたものである。②福岡県西方沖地震復旧会議（平成17年6月2日～）地震災害に関し復旧対策を中心に各種対策の推進を図るための会議である。③玄界島災害復旧対策連絡会議（平成17年3月29日～平成18年1月25日）玄界島の復旧・復興等を円滑に進めるための県・市の連絡調整会議である。④玄界島斜面对策委員会（平成17年6月30日～平成17年10月24日）地質・地盤等の専門家を中心として、玄界島復興に向けた斜面对策の基本方針を検討するために県・市合同で設置した委員会である。
- (2) 福岡市における体制の主なものは次のとおりである。①福岡市災害対策本部（平成17年3月20日～平成17年5月31日）地震発生後直ちに、応急対策等の災害対策を総括する組織として設置されたものである。②福岡市地震災害復旧・復興本部（平成17年4月12日～）地震災害に関し市民生活の回復・安定及び都市施設等の復旧・復興等を推進する組織として設置されたものである。③玄界島復興事務所（平成17年4月12日～平成20年3月31日）玄界島復興プロジェクトを推進するために設置された現地事務所であり、住民等との協議調整の窓口として中心的役割を果たしたものである。④なお、上記補注(1)③、④は県と共通の体制である。
- (3) 行政の災害対策担当者からのヒアリング調査について①福岡県関係では、平成21年3月・4月等に、東康裕氏・平島研二氏・中島浩氏・大曲茂芳氏・岸原昌広氏・田中克尚氏（消防防災担当）、塚本義孝氏・内金豊治氏（建築都市担当）、遠藤健二氏（保健福祉担当）等からお話を伺った。②福岡市関係では、平成20年12月、平成21年3月・4月等に、須川哲治氏（玄界島復興担当）、星子明夫氏（防災・危機管理担当）、中島紹男氏・松田純氏（総務企画担当）、原口裕司氏・舛岡隆行氏・松田政人氏（財政担当）、樋口隆氏・上瀧今佐美氏（住宅都市担当）、永野宗和氏（教育担当）等からお話を伺った。
- (4) 玄界島の現地調査及び島民の代表の方々からのヒアリング調査につい

て①平成 21 年 4 月，玄界島を訪れ，戸建て住宅，公営住宅，道路，階段，小・中学校，漁業施設，集会施設，公園，神社等の現地調査を行い，復興状況等を確認した．②平成 21 年 3 月・4 月等に，伊藤和義氏（復興委員会会長），林繁氏（同委員兼事務局長），上田洋氏（同委員），梅田福一郎氏（同委員），細江四男美氏（同委員兼会計監事），松田武治氏（同委員兼会計，しまづくり推進協議会会長）等からお話を伺った．

第4章 巨大災害に対する法整備に関する考察—首都

直下地震対策を中心に—

4.1 はじめに

近年、巨大地震をはじめとする巨大災害の切迫性が高まってきている。そこで、今後想定される巨大災害及びこれらへの取組みを整理した上で、影響度・緊急度等から、巨大災害の代表例として首都直下地震についてとりあげ、その特徴、課題、対策等を踏まえて、法整備のあり方について考察を行った。

また、自治体の災害対応に携わる実務者の方々に、法整備の課題及び解決の方向性についてアンケート調査を実施し、巨大災害対応に関連する現場の率直な声を聞かせていただいた。

本稿においては、これらを踏まえ、首都直下地震対策の法整備を中心に、巨大災害に対する法整備のあり方を展望し、わが国における今後の災害対策の取組みに資したいと思料するものである。

4.2 巨大災害

4.2.1 切迫する巨大災害と本稿の考察

わが国では、大規模地震発生 of 切迫性が高まっている。例えば、概ね一定の間隔で発生することが知られているマグニチュード8クラスの海溝型の巨大地震についてみると、東海地震はほぼ100年から150年の間隔で発生しているが、最後の1854年の安政東海地震以降は発生しておらず、いつ発生してもおかしくないとされている。また、東南海・南海地震も同様の間隔で発生しており、直近では1944年に東南海地震が、1946年に南海地震が発生していることから、今世紀前半の発生が確実視されている。さらに、地震が首都圏で発生した場合には、甚大かつ広域の被害が想定され、また、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震や近畿圏・中部圏の内陸地震でも大きな被害が発生する可能性が指摘されている。これら地震に伴う被害想定には津波による被害も含まれているが、このほか、遠隔地で発生した地震に伴う津波により大きな被害を受ける可能性があ

ることにも留意する必要がある。

一方、2005年に米国で発生したハリケーン・カトリーナによる高潮災害をはじめとし、近年、世界的に大規模水害が多発し、わが国でも、豪雨の発生頻度が近年増加傾向にあるように、今後は、地球温暖化に伴う気候変動等により、大雨の頻度増加、台風の強大化、海面水位の上昇等を通じた風水害の頻発・激甚化などの懸念が指摘されている^[1]。

このように一度発生すれば甚大な被害が想定される巨大災害が迫り来る中で、防災対策の実効性をこれまで以上に高めることが急務となっている。そのため、本稿においてこれら対策の基盤となる巨大災害に対する法整備のあり方について考察することとしたい。なお、本稿では、巨大災害を「人的・物的被害が極めて大きな災害」^[2]ととらえ、法的整備についての検討を進めることとする。

4.2.2 これまでの巨大災害

わが国では、これまでも多くの巨大災害に見舞われてきているが、明治から現在までどのような状況であったか、「死者がおよそ千人を超える自然災害」^[3]を巨大災害として整理してみると、表 4-1 のとおりである。

大正 12 年の関東大震災が約 10 万 5 千人という最大の犠牲者を出し、その後、昭和 に入って戦前・戦後期に巨大災害が続発した。昭和 34 年に死者・行方不明者が 5,098 人という未曾有の台風被害をもたらした伊勢湾台風が発生したのを契機として、昭和 36 年に災害対策基本法が制定されて以来、30 数年間、死者が 1,000 人を超す巨大災害は発生していなかった。

しかし、平成 7 年に 6,437 人の犠牲者を出した阪神・淡路大震災が発生し、以降、巨大災害への備えが急がれるようになった。

表 4-1 これまでの巨大災害一覧

発生年月日	災害	死者・行方不明者
明治24.10.28	濃尾地震 (M7.9)	7,273
明治29.6.15	明治三陸地震津波 (M7.1)	21,959
大正12.9.1	関東大地震 (M7.9)	約105,000
昭和2.3.7	北丹後地震 (M7.5)	2,925
昭和8.3.3	昭和三陸地震津波 (M8.3)	3,064
昭和9.9.20~22	室戸台風	3,036
昭和18.9.10	鳥取地震 (M7.2)	1,083
昭和19.12.7	東南海地震 (M7.9)	1,223
昭和20.1.13	三河地震 (M6.8)	2,306
昭和20.9.17~18	枕崎台風 (広島、西日本)	3,756
昭和21.12.21	南海地震 (M8.0)	1,443
昭和22.9.14~15	カスリーン台風 (東海以北)	1,930
昭和23.6.28	福井地震 (M7.1)	3,769
昭和28.6.25~29	大雨 (前線：九州、四国、中国)	1,013
昭和28.7.16~24	南紀豪雨 (和歌山、東北以西)	1,124
昭和29.9.25~27	洞爺丸台風	1,761
昭和33.9.26~28	狩野川台風	1,269
昭和34.9.26~27	伊勢湾台風	5,098
平成7.1.17	阪神・淡路大震災 (M7.3)	6,437

4.2.3 今後想定される巨大災害

それ以前から、東海地震対策や南関東地震対策が取り組まれてきていたが、阪神・淡路大震災以降、東海地震対策の見直し、南関東地震対策を踏まえた首都直下地震対策への取組み、東南海・南海地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震などの巨大地震対策の検討が緊急の課題となった。

これらの課題について調査検討するため、中央防災会議は、各巨大地震対策に関する専門調査会を続々と設置するとともに、大規模水害対策についても専門調査会を設けて調査検討に取り組んだ。

これらの専門調査会で公表された被害想定等を各巨大災害別に整理してみると表 4-2 のとおりである。

このようにそれぞれの巨大災害が想定されているが、特に、首都直下地震については、

- ① 中央防災会議の専門調査会として「首都直下地震対策専門調査会」と「首都直下地震避難対策等専門調査会」が設置されるとともに、内閣府に「首

都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」が設けられ、調査検討が重ねられるなど、極めて関心が高い。

② 被害の膨大性、中枢機能の課題、発生 of 切迫性等からみて、影響度・緊急度が大きい。

③ 一方で、首都直下地震対策としての法整備は進んでいない。という状況である。

このようなことから、今後想定される巨大災害の代表例として、首都直下地震をとりあげ、以下、その特徴、課題、対策等を踏まえた法整備のあり方について考察することとする。

表 4-2 想定巨大災害一覧

巨大災害 被害想定	首都直下地震	東海地震	東南海・南海地震	日本海溝・千島海溝 周辺海溝型地震	中部・近畿 活断層地震	大規模水害 (利根川洪水氾濫)
死者数	約11,000人	約9,200人	約17,800人	約2,700人	約42,000人	約2,600人
全壊・焼失棟数	約85万棟	約26万棟	約36万棟	約2.1万棟	約97万棟	—
経済被害額	約112兆円	約37兆円	約57兆円	約1.3兆円	約74兆円	—
最大避難者数 (帰宅困難者数)	約700万人 (約650万人)	約190万人	約500万人	約33万人	約550万人 (約200万人)	孤立者数 約110万人
備考 【30年以内の発生確率】	上記は、東京湾北部地震の場合。 死者数の最大は、都心西部地震の場合の約13,000人 (南関東のM7程度) 地震：70%程度	想定東海地震M8.0程度：87%(参考値)	東南海地震M8.1前後：60～70%程度 南海地震M8.4前後：60%程度 同時発生の場合M8.5程度	上記のうち、死者数は明治三陸タイプ地震の場合、それ以外は宮城県沖地震の場合。 (宮城県沖地震M7.5前後)：99%	上記は上町断層帯地震の場合。 (上町断層帯地震M7.3程度)：2～3%	上記は、利根川首都圏広域氾濫(200年に1度の発生確率の洪水)の場合。

(注1) 本表は、中央防災会議の各専門調査会が公表した各災害ごとの被害想定の中から、それぞれ代表的と考えられるものを筆者が抽出・整理して作成した。

(注2) 備考の【30年以内の発生確率】は、地震調査研究推進本部が全国を概観した地震動予測としてまとめた長期的な地震発生可能性評価の中から、本表に掲げる想定地震に最も関連すると考えられるものを筆者が抽出して記載した。

4.3 首都直下地震と法整備

4.3.1 首都直下地震に関する特別法の不存在

阪神・淡路大震災以降、今後想定される巨大地震について、中央防災会議の専門調査会において、それぞれ調査検討がなされ、被害想定等が公表されている。これを踏まえ、地震対策大綱、地震防災戦略、応急活動要領等の策定が進められている。また、地震によっては特別法が制定・施行され、法律に基づく地域指定や基本計画等の策定がなされたものもある。これら想定される巨大地震への取組みの進捗状況を整理すると、表 4-3 のとおりである。

表 4-3 にある首都直下地震の取組みについては、平成 15 年に設置された「首都直下地震対策専門調査会」の調査検討を踏まえたものであるが、首都地域の地震対策については、かなり以前から検討がなされ、見直しもなされてきている。すなわち、昭和 63 年に関東地震と同様の M8 クラスの地震について実施された被害想定を踏まえた「南関東地域震災応急対策活動要領」が策定された。平成 4 年には南関東地域直下で発生する M7 クラスの地震を対象とした「南関東地域直下の地震対策に関する大綱」が策定された。さらに、平成 7 年に発生した阪神・淡路大震災の経験により、大規模地震に対する大都市の脆弱性が明らかになったため、平成 10 年に「南関東地域震災応急対策活動要領」及び「南関東地域直下の地震対策に関する大綱」が改訂されるなど、20 年超にわたって検討がなされてきている。しかも、近年、2.3①に記述したように、さまざまな角度から首都直下地震対策が繰返し調査検討されており、最近では、避難者・帰宅困難者等対策や公的機関の業務継続体制の確保等の観点から、平成 22 年 1 月の中央防災会議において、「首都直下地震対策大綱（平成 17 年 9 月策定）」及び「首都直下地震応急対策活動要領（平成 18 年 4 月策定）」の修正が決定されている[4]。

表 4-3 想定巨大地震への取組みの進捗状況

巨大災害 被害想定	首都直下地震	東海地震	東南海・南海地震	日本海溝・千島海溝 周辺海溝型地震	中部・近畿 活断層地震
被害想定	H16.12 H17.2	H15.3	H15.9	H18.1	H19.11 H20.5
法律	—	大震法 S53.7制定 S53.12施行 財特法 S55.5制定・施行	H14.7制定 H15.7施行	H16.4制定 H17.9施行	—
地域指定	—	S54.8 H14.4	H15.12	H18.2	—
基本計画等	—	S54.9 H15.7	H16.3 H19.4(修正)	H18.3	—
地震対策大綱	H17.9 H22.1(修正)	H15.5	H15.12	H18.2	H21.4
地震防災戦略	H18.4	H17.3	H17.3	H20.12	—
応急活動要領	H18.4 H22.1(修正)	H15.12 H18.4(修正)	H18.4	H19.6	—

このように、首都直下地震については、長期間にわたり、相当広く深く対策の必要性が論じられている。しかし、他の巨大地震に関しては何らかの特別法

が比較的早期に制定されている例があるにも拘らず、首都直下地震に関する特別法などの法整備がなされていないのが現状である。

4.3.2 現行法の対応

首都直下地震などの巨大災害に対しては、災害対策基本法をはじめとする災害対策に関する現行法のあらゆる規定を活用して対応することとなる。この中には、災害救助法や被災者生活再建支援法など一定規模以上の災害を対象とした法律もあるが、特に巨大災害を意識して設けられていると考えられる法の規定等を掲げると、例えば次のようなものがある。

① 災害対策基本法

第 28 条の 2～第 28 条の 6：緊急災害対策本部

第 97 条～第 99 条：激甚災害制度

第 105 条～第 109 条の 2：緊急事態

② 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律

③ 消防組織法

第 44 条～第 45 条：非常事態における消防庁長官の指示・緊急消防援助隊等

④ 警察法

第 71 条～第 75 条：大規模災害時緊急事態の特別措置

このほか、自衛隊法や地震保険法等に巨大地震（災害）を念頭においた規定等が設けられている。

また、東南海・南海地震及び日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震については、それぞれの地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法が制定されている。

なお、大規模地震対策特別措置法及び地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律は、法の規定の上で、適用される地震の限定はされていないが、地震予知体制の整備を前提として地域指定を行っていることから、現在、具体的に対象となるのは東海地震であり、将来、予知体制が整えば他の地震についても対象となり得るものである。

4.3.3 首都直下地震対策としての法整備の必要性

首都直下地震については、適用し得る法律をすべて活用するとともに、これら以外に、防災基本計画、防災業務計画、地震対策大綱、地震防災戦略、応急

活動要領，さらには東京都をはじめとする自治体の条例や地域防災計画，全国レベルを含めた広域相互応援協定等も活用して対応をとることとしている。

このように，法律のみならず，各種取組みがなされてきていることは評価すべきことと考える。

しかし，首都直下地震対策の特徴，課題，対応等に鑑みると，膨大な被害への対応，都県域を超える広域の対応，中枢機能の確保等に的確に対応するためには，国全体としての総合調整等の取組みに関する基本方針等を法的に明確にしていくことが，これら各種対策の実効性を担保し，また，向上させることとなるものと考ええる。

すなわち，首都直下地震対策として，現行法規を超えて法整備に取り組む必要があると思料するものである。

現行法規で対応しきれない事項に対して，どのように取り組むのか，現行法規の見直し・特別法の制定も含めて，以下，その法整備による解決の方向性について考察することとする。

4.4 首都直下地震対策の特徴

首都直下地震対策が他の災害対策と大きく異なる特徴を整理すると，「膨大な被害への対応」「都県域を超える広域の対応」「中枢機能の確保」の3つに集約することができる。

4.4.1 膨大な被害への対応

表 4-2 にあるように，首都直下地震の人的・物的被害は，きわめて膨大なものと想定される。これは，首都地域が，わが国において最も人（昼間人口を含め），物（建築物，各種施設，ネットワーク等）の集中が著しい地域である現状を反映している。膨大な被害への対応に当たっては，「量」的な大きさのみならず，「質」的に他の災害の場合とは異なる対策が求められると思料する。

なお，大きな混乱の中で膨大な被害への対策を迅速に講じることは，極めて困難な作業であり，ともすれば住民一人ひとりの顔が見え難いこともあると思われるが，それだけに，被災者の基本的人権に十分に配慮しつつ，各種対策に取り組むことが重要であると考ええる。

4.4.2 都県域を超える広域の対応

首都地域という場合、東京都を中心に神奈川県、埼玉県、千葉県 の 4 都県の地域を想定することが多い。

内閣府が行った首都直下地震の被害想定のための代表的シナリオである東京湾北部地震の場合には 4 都県の同時被災が想定されている。また、この 4 都県だけではなく、静岡県、山梨県、茨城県、栃木県、群馬県も含めて、9 都県を対象とした作業も行われている。

首都直下地震対策は、首都東京だけの問題ではなく、東京を中心にしながら、都県域を超える広域的な被害を前提として対応を考える必要がある。これが 2 つ目の特徴である。

4.4.3 中枢機能の確保

3 つ目の特徴は、首都地域においては、単に人、物が集中しているだけではなく、国家全体を支える中枢機能がきわめて高密度に集積していることへの対応が不可欠であるという点である。すなわち、国家そのものの立法・行政・司法という中枢機能があり、さらに経済、産業の中枢機能も集積し、金融ネットワーク、交通の中枢、情報の発信等についても中枢機能が集積している。そういう意味では国全体に、あるいは国際的にも非常に大きな影響を与える地域であり、この中枢機能の確保への対応が重要な課題である。

4.5 アンケート調査の実施

巨大災害に対応するための法整備の検討に当たり、自治体の災害対応実務者の意見を参考にさせていただくため、アンケート調査を実施した。すなわち、自治体の現場において、直接、災害対応に携わり、日々、法の運用等に当たっておられるキーパーソンの方々の協力を得て、巨大災害に対応する観点から、現行の災害対策関連法に、どのような課題があり、また、その課題の解決に向けてどのような方向性で対応すべきか、といった点について、率直な意見を聞かせていただくという趣旨で自由回答形式によるアンケート調査を実施した。

このアンケート調査は、平成 21 年 9 月、65 自治体（都道府県及び政令指定都市）の災害対策実務担当の方々に依頼し、翌月等に 63 自治体の方々から回答をいただいた。

なお、兵庫県、東京都等の方々と、直接面談し、アンケート調査の回答を含めて種々の意見交換をさせていただいた。

4.6 自治体実務者の声

災害に関連する法整備の課題及び解決の方向性について、自治体の災害対応に携わる現場実務者の方々から多種多様な意見が寄せられた。これらのうち、首都直下地震等巨大災害対策として必要な法整備の検討に際して参考となると考えられるものを関連のテーマごとに区分して整理してみると表 4-4 のとおりとなる。

これらの意見には、直接的に首都直下地震をはじめ巨大災害に対する法整備についての提言と受けとめられるものや、一般的な災害対策としての法整備の課題・方向性を念頭に置いたもの等が含まれている。

また、その内容についても、異論がないと考えられるもの、意見が分かれるもの、具体化に課題があるもの、実現が困難なもの等種々であるが、1つ1つが災害対応現場実務者の方々の率直な声であり、貴重な意見として受けとめなければならない。

4.7.1 予防

予防では、建築物の耐震化が重要な課題である。また、建物自体が倒れない場合でも、建物内部での家具の転倒等による死傷者が非常に多いことから、家具の固定にも取り組まなければならない。オフィスビル等の場合、停電等によるビルの各種機能停止による影響も甚大である。

地震の後の火災の発生を防止する観点からの家づくり、まちづくりも必要である。

また、人命の救助、火災の消火等に、消防隊等が駆け付けるには、大規模な災害の場合は時間がかかることが想定され、自主防災組織をはじめとする自助・共助の体制づくりが重要であり、要援護者の避難対策への支援等に果たす役割も大きい。

さらに、ライフラインの維持・強化も重要であり、耐震化、多重化等の対策が必要である。

これらは勿論、全国どこでも求められる対策であるが、特に首都地域においては、何らかの義務づけをするなど、法的位置づけを明確にして推進することが必要ではないかと考える。

4.7.2 応急

(1) 必要となる応急対策

災害が発生すれば、各般にわたる応急対策（表 4-5 参照）を迅速に講じなければならないが、首都直下地震の場合、非常にやるべきことが膨大であり、また、広域にわたる対策が必要である。

表 4-5 応急対策

必要となる応急対策（例）
情報の収集・連絡，通信の確保，救助，救急，医療，消火，避難指示，避難誘導，避難所開設，要援護者避難支援，警戒区域設定，帰宅支援，水・食料・必需品の供給，応援要請・受入，緊急輸送・交通の確保，ライフラインの維持，保健衛生の確保，秩序の維持，危険度判定，住宅の確保 etc

これまでも、大きな災害に際しては他地域からの応援があり、国の関与も含め、消防、警察、自衛隊、医療、土木・建築、保健・福祉等関係の専門家などが派遣される場合がある。

このような他地域からの応援調整などの都県域を超える応急対策が、迅速、円滑に実施できるよう全体として限られた防災資源を最適に配分していく調整も必要である。

さらに、秩序の維持が重要であり、これまでの国内外の事例等を参考に、基本的人権に留意しつつ、治安の確保についても備えておくことが必要である。

(2) 応急対策の課題

① 自助・共助・公助の連携

応急対策の課題の一つは、非常に膨大な被害が発生した場合には、なかなか一人一人の被災者に公的な手が届かない、届くのに時間がかかるということである。勿論、「公助」に最大限取り組むことは大前提であるが、膨大な被害を前にして「自助・共助」が、救助・消火・避難対策などに力を発揮し、「自助・共助・公助の連携」が重要であることから、このような観点に立って法的な位置づけが必要であると考ええる。

もとより、「自助・共助」は住民等の自主的、自発的取組みであることが基本と考えるが、膨大な被害への対応に当たって、法的に一定の方向性を示し、明確化を図ることで、国民運動等の取組みをさらに実効あるものとして進めていくことの意義は大きいと考える。

なお、義務づけ等のあり方については、国民のコンセンサスが得られるように検討すべきと思料する。

また、「自助・共助」が本来の自主性を失わないように、また、公的支援抑制につながったりしないように十分に留意しながら、「自助・共助・公助の連携」を進めていく必要があると考える。

② 広域調整の仕組みの確立

応急対策の課題として、「広域調整の仕組みの確立」が重要である。現在も市町村を超えるような災害の場合には都道府県が広域的な対応をする、また、それぞれ別の地方公共団体と一緒にあって、事前に相互間の防災計画を作る、という制度もある。しかし、首都直下地震による膨大な被害の前には、それぞれの自治体の相互間の協力を超えて、非常に大きな広域調整が必要になると考え

られる。すなわち、国・都道府県・市町村が的確に役割分担し連携を強化するとともに、広域調整が円滑に図られ、最も適切な対策を実現する仕組みを確立する必要がある。その際には、地方公共団体の考え方と国の考え方を調整する仕組みを、法的な根拠を持って確立しておく必要があると考える。

③ 国の関与の強化

さらに、国が関与を強化することも課題である。現在も災害対策基本法において、制度的には緊急災害対策本部があり、首都直下地震により大きな被害が発生すれば、緊急災害対策本部が設置されることになる。

災害対策基本法については、自治体の実施主体の中核であることが基本であるが、首都直下地震の場合、その特殊性から、自治体の努力、自治体間の相互連携にとどまらず、国が一定の関与をすることで都県域を超える広域調整等を行う必要が生ずることがあり得ると考える。

その際、国がどんな権限・役割を持ち、どのような指示を出し、調整等を行うのか、といった具体的項目を明確にした上で、国の関与を強化しておくことが、首都直下地震の場合の混乱を防ぐには必要であり、こういう点についての法的整備を進める必要があると考える。

なお、国における具体的対応については、自治体との連携を一層緊密にしながら、地域の実情等を十分に踏まえて、的確かつ機動的になされるべきであり、各省庁の縦割の弊害が生じないように、内閣府を中心に、政府が一体となって取り組むことが重要である。

4.7.3 復旧・復興

応急的な対応と並行して、時間的にはその後になるが、復旧・復興対策に取り組むこととなる。

復旧というのは公共施設やライフラインなど災害によって失われた施設や機能を災害前の状態に戻していくことが基本になる。

復興の場合には、住宅・生活の再建、経済・産業の復興、都市の再建等地域社会全体の再構築をめざして取り組んでいくことが基本と考える。

復旧については今までの災害対応の中で多くの自治体取り組み、また国もいろいろな経験やノウハウがあり、制度上も、国庫負担や激甚災害制度など、財政支援の仕組みもある。

一方、復興については仕組みとしては確立していないというのが現状である。

その都度、それぞれの地域で今あるいろいろな制度を活用しながら、あるいはそのときに新しい予算制度を創設し、また阪神・淡路大震災のときには新たな特別の法律等を作って復興を支援する、という形をとってきている。しかし、首都直下地震の場合に、復興となると、どこを目指すのかというところがきわめて不透明であり、住宅・生活・就業など個々人に係るものから、経済・産業、さらに全体のまちづくりをどうするのか、また、場合によっては首都改造も頭に入れた復興に取り組む考え方もあり得る。

これら復興の課題に対して、自治体と国との役割分担をどのように考え、財政面の不安をどう解消していくのか、復興に当たって、体制をどのように整備していくのか、といったことが首都直下地震対策の重要ポイントになると考える。

4.8 復興の課題への対応

4.8.1 復興の役割分担

(1) 現行制度上の位置づけ

まず、復興の役割分担がどのようになっているか、現行制度上の位置づけを整理してみる。災害対策基本法においては、「復興」についてほとんど規定されておらず、第1条の目的をはじめとする総則から各章を通じて、「予防」「応急」「復旧」を基本に災害対策を構成する規定となっている。「復興」は、災害対策基本法の条文の中で2カ所あり、1カ所は第97条で激甚災害対策の目的の1つが「被災者の災害復興の意欲を振作するため」であると規定され、もう1カ所は、第8条で「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない」と規定されているが、復興の概念や役割分担については、法律上は触れられていない。

防災基本計画については阪神・淡路大震災を契機に見直され、第2編第3章「災害復旧・復興」等に一定の記述があるが、ごく限られたものとなっている。すなわち、地方公共団体は「復旧・復興の基本方向を定めるものとする。必要な場合には、これに基づき復興計画を作成するものとする」とされ、また、「被災地の復旧・復興は、地方公共団体が主体となって住民の意向を尊重しつつ協同して計画的に行い、国はそれを支援するものとする」とされ、さらに、国は

「適切な役割分担のもとに、財政措置、金融措置、地方財政措置等により支援する」と記述されているのみである。

(2) 首都直下地震への対応

上記のように、復興については法の具体的規定はなく、防災基本計画は被災を受けた自治体が主体となり、それを国が支援するという考え方を示している。しかし、首都直下地震の場合、膨大な被害に対応しなくてはならず、都県域を超えた広域的な対応が必要であり、中枢機能の確保への対応も求められる中で、数多くの被災自治体が主体となり国がそれを支援することで、果たして連携のとれた復興が円滑に進むのか疑問があり、少なくとも国の関与の大幅な強化が必要ではないかと考える。

ただ、防災基本計画にある、自治体が主体で国がそれを支援するということは、今の時代の流れとして重要なテーマである「地方分権」「地方主権」の方向性に沿っていると評価できるものである。したがって、自治体が主体となり、それを国が支援するということを復興の基本としつつ、首都直下地震の場合には、複数の都県にまたがる被災地域全体の復興に対する国の支援の仕方がより積極的で国の関与が大幅に強化されるという対応が求められるものと考ええる。

4.8.2 財政面の不安解消

復興の財政面においては、大きな不安が考えられる。自治体が主体だといっても、自治体でどこまで持つのか、あるいは国が支援するといっても、どこまで支援できるのか、まさに役割分担の難しさが直接出てくるのは、財政面であり、この不安解消が復興の大きな課題の一つである。

(1) 被災者生活再建支援の財源確保

被災者生活再建支援法では、財源のルールとして、国と都道府県で2分の1ずつ持つと決めているが、非常に多くの被害が発生した場合、財源が全く足りないという場合も想定される。いざ災害が起きてから考えるのではなく、あらかじめそういうときにはどうするのか、緊急時のルールを事前に決めておく必要があると考える。

やり方としてはいろいろあり、国が足りない分は全部出すというのも一つの方法であり、また、国が一たんは全部出すけれども、後年度で元の2分の1になるように精算をする、という方法もあろう。また、国債等を発行して財源を

確保することも考えられる。いろいろやり方はあるかと思うが、そういう方式を事前に決めておき、いざというときに、すぐに対応できる事前の準備が必要と考える。

(2) 復興基金の設置

「復興基金」については、雲仙普賢岳噴火や阪神・淡路大震災のときに設置され、被災者の実態・ニーズに応じて弾力的に活用することが可能な復興支援手法として有効なものであった。

復興基金は、地方債や地方交付税という地方財政措置による支援が基本であり、首都直下地震の場合、東京都など地方交付税不交付団体の場合も含めて、その設置・活用・支援のあり方について、あらかじめ明確化しておくことが必要と考える。

(3) 復興財政手法の情報共有

「復興財政手法の情報共有」も重要である。

復興手法により、国あるいは地方自治体、また個人レベルで、それぞれ財政負担がどうなるか、情報共有していく必要がある。

また、復興財源として、国庫補助金、国債の発行のほか、増税で財源を確保する、あるいは復興宝くじを発行する方法もあり、義援金も有効に活用すべきである。これらの財源確保・調達の手順等についても、事前に情報共有しておくことが必要と考える。

4.8.3 復興体制の整備

(1) 国・自治体の体制整備

復興体制の整備も重要である。東京都をはじめ、震災対策条例、あるいは震災復興本部の設置に関する条例などを作り、体制を整備するための準備に取り組んでいる自治体もあるが、国の復興体制の整備については、これから取り組むべき課題という位置づけと考える。

復興については、応急あるいは復旧を進めながら、それと並行して復興の体制をとっていくということが、特に首都直下地震対策としては必要であり、国としての復興体制の整備に関して、あらかじめ一定の方向性、手順の明確化をしておくことが必要と考える。

(2) 復興の事前準備

国・自治体を含めた復興体制の整備手順を明確にしておくとともに、事前に

一定の体制を整備しておくことが必要である。その中で、例えば復興方針・計画を検討し、また具体的な施策についても選択肢を用意するなど、いざというときに、災害の状況に応じた迅速な合意形成、具体策の円滑な実施を可能とするための事前準備が重要である。

なお、東京都等の仮設市街地構想、コミュニティ・産業の回復等、各自治体等において検討されている対策を参考にしながら、復興手法や復興過程についてもあらかじめ情報共有する等の取組みを行う必要があると考える。

(3) 行政と住民との協働

復興の場合に、直接住民の生活や財産等と絡んでくることも多く、住民と行政とが協働で臨んでいくという体制が必要である。

復興については、阪神・淡路大震災を契機に見直された防災基本計画にあるように、被災地の復興は、地方公共団体が主体となって住民の意向を尊重しつつ協同して計画的に行い、国はそれを支援する、というのが基本的方向であり、憲法における国民の権利及び義務や地方自治に基づき、積極的な住民参加・参画、住民と行政との連携・協働により、各種対策に取り組むことが重要であると考えられる。

また、災害が起きてから話し合いをしようとしてもうまくいかないケースがあるので、事前に行政と住民とが協働して取り組む体制を準備しておくことも必要である。

4.9 中枢機能の確保への対応

首都地域においては中枢機能が集積していることから、国家中枢機能並びに経済・交通・情報等の中枢機能の確保を図ることが重要である。

4.9.1 国家中枢機能の確保

国家中枢機能、特に、立法機能をどう確保するのか、必要な法律をどうやって作るのかも重要なポイントである。例えば法律の中で一定の危機管理に対応するような部分はあらかじめ枠を示して、いざという時に、政令でもってボタンが押せる、実際に動かせるという仕組みをとっておくということも必要と考える。

また、行政機能の確保については、中央防災会議の方針のもと、各省庁で既

に、業務継続計画（BCP）が作成されているが、危機管理をどう進めていくのかという観点から、緊急災害対策本部をはじめとして、危機管理機能の確保に万全を期していくことが必要である。さらに、国家中枢機能の確保は、国際社会におけるわが国の存立を守る上でも重要であり、国全体としての業務継続を図るためのBCP策定等の取組みが求められるところである。

4.9.2 経済中枢機能等の確保

首都地域には、経済・産業が集積しており、金融ネットワークや交通、情報等の中枢機能が高密度に集中している。

これらの中枢機能は、全国的にも、また、国際的にも非常に大きな影響を与えるものであり、その確保については、それぞれの直接の管理主体の取組みはもとより、国としての積極的な関与が必要であると考ええる。

4.10 法整備が必要な項目

以上述べてきた各種課題に対応する観点から、自治体の現場実務者の意見も踏まえ、法整備が必要と考えられる項目を整理すると、表4-6のとおりである。

これらは、首都直下地震の膨大な被害・広域対応、中枢機能確保を図るために、現行法規では対応しきれないと考えられる項目、すなわち、法改正または法の制定などの法整備が必要と考えられる項目である。

表 4-6 首都直下地震対策として必要な法整備の項目

	法整備が必要な項目（例）
自助・共助・公助と協働	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自助・共助・公助の明確化 ・ 行政と住民との協働 ・ 自主防災組織の充実強化 ・ 要援護者避難支援対策の円滑化 ・ BCP等企業防災の推進
復興への取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「復興」の法的位置づけ ・ 復興体制の整備 ・ 被災者支援の確保 ・ 被災地への財政支援
大規模災害への国の対応等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域調整の仕組みの確立 ・ 国の関与の強化 ・ 国・都道府県・市町村の役割分担の見直し ・ 避難対策の強化
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中枢機能の確保 ・ ライフラインの維持・強化 ・ 建築物の耐震化等

4.11 法整備への取組み例

前節において、法整備が必要な項目について掲げたが、これらについては、可能な限り迅速に具体的な取組みを進めるべきである。

必要な災害対策法整備を具体的に進めるためには、今後、現場の声の一層の反映、関連法令等の活用、その後の見直しの工夫等を含めた積極的な取組みが求められるものと考ええる。

災害対策法規の中には、阪神・淡路大震災を契機に制定・改正された後も、時代のニーズに対応すべく、さらに見直しが進められ、今後の災害対応に必要な法整備に取り組んでいるものも存在する。その例として、(1) 消防組織法、(2) 地震防災対策特別措置法、(3) 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律、(4) 被災者生活再建支援法を掲げておきたい。

以下、これらの法律における阪神・淡路大震災を契機とした制定・改正から現在に至るまでの整備の取組みを整理し、今後の災害対策法整備のあり方を検討する際の参考としたい。

4.11.1 消防組織法

阪神・淡路大震災の教訓、防災問題懇談会提言等を踏まえ、平成7年10月に消防組織法の一部改正が行われた。すなわち、消防の広域応援について、消防庁長官は、緊急時に被災都道府県知事の要請を待たず、あるいは直接市町村長に対し、応援要請することができるよう改正された。なお、平成7年6月には、要綱により緊急消防援助隊制度が創設されている。

さらに、その後3度にわたり大きな改正がなされ、そのつど制度の充実強化が図られてきている（表4-7参照）。

これは、平成7年に緊急消防援助隊が発足して以来、大規模災害時において人命救助等に取り組む中核部隊としての使命をよりの的確に果たすために、不断の制度見直しが行われてきた成果と考える。

実際に広域派遣された緊急消防援助隊が直接感じた悩み、苦労を踏まえ、現場の声を反映した制度改正に国・自治体関係者が連携して取り組んできたことが法整備の促進につながったものとする。

表 4-7 消防組織法の改正状況

法改正	概要
平成7年法改正	・緊急時における消防庁長官の応援要請の強化 (・要綱で緊急消防援助隊制度を創設)
平成15年法改正	・緊急消防援助隊制度の法制化 ・消防庁長官の出動指示の創設 ・基本計画策定及び財政措置の明確化
平成18年法改正	・市町村の消防体制の広域化促進
平成20年法改正	・都道府県知事の出動指示の創設 ・消防応援活動調整本部の設置 ・消防庁長官の出動指示の拡充

4.11.2 地震防災対策特別措置法

阪神・淡路大震災を踏まえ、全国を対象に地震防災対策の強化を図るため、

平成7年6月に本法が制定され、その後3度の実質的な改正が行われている（表4-8参照）。

本法は、地震防災緊急事業五箇年計画の作成及び国の財政上の特別措置等を定めるものであるが、特別措置の期限延長を求める声が法改正を促進している。

なお、平成18年改正では、延長とあわせて対策の充実が図られ、また平成20年改正は、延長のタイミングではなかったが、前回改正時の衆・参附帯決議等を踏まえた施策の強化を図るために改正がなされるなど、小中学校の耐震化等に取り組む全国の自治体の声を反映した法整備が進められてきている

表 4-8 地震防災対策特別措置法の整備状況

法整備	概要
平成7年法制定	・計画事業に対する財政上の特別措置 ・地震調査研究推進本部の設置等
平成13年法改正	・特別措置の延長
平成18年法改正	・特別措置の延長 ・実施目標の設定等 ・公立小中学校等の体育館補強の特例
平成20年法改正	・公立小中学校等の建物の - 耐震診断の実施・公表 - 危険建物耐震化事業に対する特例 ・私立小・中学校等への配慮

4.11.3 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律

これは、阪神・淡路大震災直後の臨時特別立法（表2-2のNo. 9, 12, 13）を集約化等するとともに、併せて建築基準法等による応急仮設住宅の存続期間の特例を含め、大きな災害が発生した場合に、定型的に立法措置が必要になると想定される特別措置について、一般制度化することを目的として、平成8年に制定されたものである。すなわち、法律で、特定災害に対し適用すべき措置のメニューを規定し、政令で、具体的な対象災害及び適用措置等を指定するものであり、緊急時に迅速に対応できる形をとっている。いわば柔軟性を備えた法整備の一つのあり方と言えよう⁴⁾。

4.11.4 被災者生活再建支援法

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、平成10年に被災者生活再建支援法が制定されて以来、平成16年、平成19年と大きな改正がなされ、その度、支援制度の拡充強化が図られてきた。

被災者生活再建支援法の場合、制定前から、また、改正の度に議論が多く、課題認識が強かったこともあり、表4-9にあるような見直しの仕組みがとられてきている。

個人財産である住宅への公的支援の問題など多くの課題を抱える中で、制度充実が可能となったのは、住宅や生活の再建に取り組む被災者を支え、地域社会を守りたいという自治体関係者等の強い願いとともに、法整備に当たって見直しの仕組みが組み込まれていたことが大きな要因となっていると考えられる。

表 4-9 被災者生活再建支援法の法整備と見直しの仕組み

法整備時	見直しの仕組み
平成10年法制定時	(法附則第2条) 検討規定 (衆・附帯決議) 5年後検討項目
平成16年法改正時	(衆・参附帯決議) 4年後見直し項目
平成19年法改正時	(衆・参附帯決議) 4年後見直し項目

4.11.5 総括

4.11.1～4.11.4 でみた災害対策法規については、阪神・淡路大震災を契機に制定・改正された後も、それぞれの抱える課題の解決のため、見直しを行い、法整備に取り組まれてきたところである。これらの事例を通じ、法整備を進めるための要点を整理しておきたい。

(1) 現場の声の反映

災害対策に取り組む現場の方々の切実な声を如何に聞き取り、法整備に反映させるかが重要な要素となる。

遠隔の地に広域派遣された消防隊の苦労、小中学校の耐震化に奔走する職員の思い、家屋の壊れた被災者にどんな力になってあげられるか悩む担当者の気持ち、これらを声として聞く耳を持ち、その声を反映して法整備につなげていく道筋が必要である。

(2) 他法令等との組合せ

法律に全てを書き込むだけが、法整備のあり方ではなく、他法令等と組み合わせることで柔軟な災害対応に資する場合もある。

例えば、法律で規定する内容について、他の法律の規定と組み合わせたり、施策の中核部分や想定される選択肢を法律に示した上で具体的な適用等を政令で指定したり、法律の基本的な考え方に沿って具体的な事業を計画で定めたり、条例と組み合わせたりすることで、機動性・弾力性を備えた法整備を行う方法もある。

(3) 見直しの仕組み

法整備に当たって、一度で理想的なものを作り上げることが難しい場合が多い。一歩ずつ改善しながら法整備を進めなければならない場合も大いにあり得る。

一方で、一旦法律が制定・改正されると、しばらくは手をつけなくて少し様子を見守ろうというような傾向が出てくることも否めない。

そこで、課題が残され、今後の改善が必要な場合には、法律が制定・改正される際に、次の法改正につながるような見直しが可能となる仕組みが重要となる。

法の附則に見直しの規定を置くことや、附帯決議に見直しの項目を入れること等により、一定期間の状況を踏まえて、見直しの議論が行われ、次の法整備へとつながっていくことが期待できるところである。

4.12 法整備への展望

(1) 課題への対応

表 4-4 に掲げた課題及び解決の方向性については、既に解決に向けて進んでいるもの、誰にも異論がないと考えられるもの、いろいろと意見が分かれるもの、望まれるが実現が困難なもの等種々であろうが、どれも現下にさし迫った状況におかれた自治体現場の実務者の方々の率直な声であり、重く受けとめなければならない。

これらの課題の具体的な検討・考察については、別途の研究において対応する必要があるものと考えますが、本稿においては、課題全体の解決に向けての法整備の方向性を展望することとしたい。

(2) 災害対策法整備のあり方

災害対策法の課題解決に向けての法整備のあり方を検討するに当たって、参考となるべき取組みを 4.11 で整理した。

その要点を掲げると、a) 現場の声の反映、b) 他法令等との組合せ、c) 見直しの仕組み、であった。

これらを災害対策法の課題解決に向けての今後の取組みにいかす観点から考察してみると、次のような法整備のあり方が示唆される。

a) 現場の声の反映

災害対応に携わる自治体の現場の方々には、切実な思いがあり、これを如何に共通の声としてまとめ国に伝えていくかが重要であり、全国知事会等の役割も大きい。また、国において、現場の声を如何に聞き取り、法制度に反映させていくか、これも重要である。しかし、災害対応という共通の取組みに携わる自治体・国等の関係者が胸襟を開いて意思疎通を図れば、共通の認識が得られる場合は少なくないと思われる。

また、制度的にも災害対策基本法の中核組織である中央防災会議には、諮問に応じて防災に関する重要事項を審議し意見を述べる役割があり、専門調査会を置いて調査・検討することもでき、これらの一環として、現場の声を反映した法整備について答申・意見具申・報告等を行うことが可能である。

さらに、平成 22 年の第 174 回国会に提案され、継続審査となっている「国と地方の協議の場に関する法律案」が可決成立すれば、法的な位置づけを持つ国と地方の協議の場の活用が可能となり、災害対応の課題解決に向けての法整備への道筋の一つとなり得ると考える。

なお、法整備には国会への法案提出が必要不可欠であるが、その道筋としては、政府提案のみならず議員立法の方式があり、状況を踏まえた判断が求められる。

これら災害対策法への現場の声の反映の道筋を整理すると表 4-10 のとおりである。

表 4-10 災害対策法への現場の声の反映の道筋

No.	現場の声の反映の道筋(例)
1	自治体, 全国知事会等からの提案等
2	国としての現場の声の把握等
3	中央防災会議の答申・意見具申・報告等
4	国と地方の協議の場の活用
5	政府提案立法+議員提案立法

b) 他法令等との組合せ

この視点で、災害対策法の整備の方法を考えてみると、表 4-11 のようなパターンがあり得る。すなわち、災害対策法にすべて書き込むほか、柔軟性を持たせるいくつかの方法が考えられる。

表 4-11 災害対策法の他法令等との組合せのパターン

No.	他法令等との組合せのパターン(例)
1	災害対策法にすべて書き込む
2	災害対策法+他の災害関連法規
3	災害対策法+政令
4	災害対策法+計画
5	災害対策法+条例

他の災害関連法規と組み合わせるパターンは、災害対策法に根拠規定を置き、具体的には他の災害関連法規で規定する方法（災害対策基本法における激甚災害に関する法制度はその例である）や、複数の災害対策法規において関連する規定を整備することで、総合的に施策の推進を図る方法があり得る。

また、災害対策法に基本的考え方を示した上で、具体的な措置等については政令に委ねたり、計画で定めたり、さらには、地域の特性を考えて条例に委ねる方法もあり得る。

これら他法令等との組合せの適切な活用により、災害の態様や規模、被災状

況、地域の実情等に応じて機動的・弾力的に運用できる法整備が可能になると考える。

c) 見直しの仕組み

今後の災害関連法の整備に当たっては、一度に全ての課題解決が図られるなら格別、実際には、一歩ずつ改善してゆく場合が多いであろう。今後対応すべき課題が残されている、或いは課題の顕在化が予想されるならば、一定期間内に見直しが行われるような仕組みを組み込んでおくことも重要ではないかと考える。

これまで、災害対策基本法に関しても、激甚災害に対する財政援助等の恒久立法化のため、災害対策基本法に根拠規定を置くとともに具体的には別の法律を定めることとし、法制定・改正時の附帯決議にこの法律の早期整備を求める項目を入れて促進を図ったり、平成7年第二次改正に向けて、第一次改正時の附帯決議や防災問題懇談会提言等により促進が図られ、短時間で大幅な見直しを実現した例もある。

災害対策法の見直しを促進する仕組みとしては、法附則や附帯決議に見直し規定・項目を入れるほか、災害対策法に根拠規定や基本的考え方を定め、具体的には他の災害関連法規等で別途定めるとすることで、見直しを実現しやすくする方法もあり、また、中央防災会議や全国知事会等における法制度の提言等も見直しに寄与する仕組みとして期待できると考える。

これら見直しの仕組みを整理すると表 4-12 のとおりであり、多くの課題を抱える災害対策法にとって、効果的な見直しの仕組みを持つことが、常に時代のニーズに的確に応える法整備のあり方の一つであると思料する。

表 4-12 災害対策法の見直しの仕組み

No.	見直しの仕組み(例)
1	法改正の際の附則に見直し規定
2	法改正の際の附帯決議に見直し項目
3	災害対策法+他の災害関連法規等
4	中央防災会議, 全国知事会等の見直しの提言等

4.13 法整備の方向性

これまで述べてきた首都直下地震の課題への対応や自治体実務者の方々の意見を踏まえ、必要と考えられる法整備について検討してみると、次のような方向性を展望することができる。

(1) 特別立法と一般法規整備

首都直下地震の課題への対応として必要な法整備について、

- ① 首都直下地震対策に特化した特例を規定するため、一般法規とは別に特別立法として、例えば、首都直下地震対策特別措置法（仮称）を制定する方法
- ② 首都直下地震対策として必要であるが、同時に一般的災害対策としても必要と考えられる法規定については、現行の災害対策基本法など災害関連の一般法規を見直し、整備する方法

が考えられる。この場合、必要な項目等を総合的に判断すると、①と②の両方を組み合わせる方法が適切と思料されるが、緊急性等からまず①の方法をとり、その後の状況に応じて②の方法へ広げていく等のやり方もあり得ると考える。

(2) 首都直下地震対策と巨大災害（地震）対策

(1)①で述べた首都直下地震対策の特別立法のほか、首都地域における他の巨大災害対策としての法整備が必要なら首都地域巨大災害対策特別措置法（仮称）を、また、首都地域以外の他の特定地域における巨大地震対策あるいは巨大災害対策としての法整備が必要なら巨大地震（災害）対策特別措置法（仮称）を制定する、という方向性もあり得ると考える。

この場合、まずは、影響度等から首都直下地震対策の法整備を優先することが考えられるが、状況によっては、他の災害、他の地域にその対象を拡大することもあり得る。

なお、上記(1)(2)で述べた方向性の概要を整理すると表 4-13 のとおりである。

表 4-13 巨大災害に対する法整備の方向性

対象地域 対象災害	首都地域	首都地域+特定地域	全国
巨大地震	首都直下地震対策特別措置法(仮称)の制定 A1	巨大地震対策特別措置法(仮称)の制定 A3	災害対策基本法等災害関連法規の見直し B (巨大地震・災害対策も含めて、全国共通で取り組むべき施策に係る規定の追加、明確化、充実強化等)
巨大災害	首都地域巨大災害対策特別措置法(仮称)の制定 A2	巨大災害対策特別措置法(仮称)の制定 A4	
災害全般	上記のほかは、災害対策基本法等災害関連法規で対応		

4.14 第4章のまとめ

第4章では、今後想定される巨大災害及びこれらへの取組みを整理した上で、関心の高さ、影響度・緊急度等から、巨大災害の代表例として首都直下地震をとりあげ、その特徴、課題、対策等を踏まえ、法整備のあり方について考察を行った。すなわち、自治体実務者の現場の声をきき、首都直下地震対策の特徴である膨大な被害への対応、都県域を超える広域の対応、中枢機能の確保を念頭に置いて、課題対応に必要な法整備に関する考察を行うとともに、参考となる法の制定・改正の事例を整理し、災害関連法規の法整備への取組みについて展望し、特別立法と一般法規整備、首都直下地震対策と巨大災害(地震)対策との関連を踏まえ、巨大災害に対する法整備の方向性を示した。

参考文献

- [1] 内閣府：平成20年度版 防災白書， p. 1， 2008.
- [2] 河田恵昭：巨大災害の様相とその対応策の考え方， 地学雑誌， Vol. 110， No. 6， pp. 924-930， 2001.
- [3] 河田恵昭：都市大災害－阪神・淡路大震災に学ぶ－， 近未来社， p.66， 1995.
- [4] 中央防災会議：首都直下地震対策大綱（H17年策定・平成22年修正）， 37p.， 2010.
- [5] 内閣府：直接的被害想定結果について（首都直下地震） 40p.， 2004.
- [6] 内閣府：被害想定結果について（首都直下地震）， 69p.， 2005.
- [7] 中央防災会議：東海地震対策大綱， 30p.， 2003.
- [8] 中央防災会議事務局：東海地震に係る被害想定結果について， 18p.， 2003.
- [9] 中央防災会議：東南海・南海地震対策大綱， 26p.， 2003.
- [10] 中央防災会議事務局：東南海・南海地震の被害想定について， 44p.， 2003.
- [11] 中央防災会議：日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱， 27p.， 2006.
- [12] 中央防災会議事務局：日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の被害想定について， 78p.， 2006.
- [13] 中央防災会議：中部圏・近畿圏直下地震対策大綱， 36p.， 2009.
- [14] 中央防災会議事務局：中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定結果について～基本被害～， 39p.， 2007.
- [15] 中央防災会議事務局：中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定結果について～交通被害， ライフライン被害， 孤立集落の発生など～， 69p.， 2008.
- [16] 中央防災会議事務局：中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定結果について～経済被害～， 23p.， 2008.
- [17] 中央防災会議：大規模水害対策に関する専門調査会報告， 129p.， 2010.
- [18] 林春男：地震災害からの復興過程とその対策計画， 地学雑誌， Vol. 110， No. 6， pp. 991-998， ， 2001.
- [19] 武田文男：日本の災害危機管理， ぎょうせい， 571p.， 2006.
- [20] 鈴木進吾， 林春男：首都直下地震災害の曝露指標の算出とその地域的特性に関する研究， 地域安全学会論文集， No. 10， pp. 97-104， 2008.
- [21] 中林一樹：首都直下地震対策特別措置法（私案）について， 第20回八都府市首都直下地震対策研究協議会資料， 4p.， 2010.

- [22] 山崎栄一：「首都直下地震防災対策」を実現するための法体制，第20回八都県市首都直下地震対策研究協議会資料，10p，. 2010.
- [23] 武田文男：首都直下地震防災対策の特殊性，第20回八都県市首都直下地震対策研究協議会資料，10p，. 2010.

補注

- (1) 本法に基づく具体的な政令指定は、阪神・淡路大震災（平成8年指定）及び新潟県中越地震（平成16年指定，17・18年改正）について行われている。

第5章 巨大災害に対応する法整備のあり方への提言

5.1 首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定の提言

第4章において、巨大災害に対する法整備について考察してきたところであり、表4-13のようないくつかの方向での法整備の選択肢があり得ると整理したが、このうち、最優先すべき法整備として、首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定（A1）を最も急ぐべきであることを提言する。

すなわち、首都直下地震は、被害の膨大性・広域性、中枢機能確保の重要性、発生 of 切迫性等から、その影響度は、現在わが国において想定される巨大災害の中で最も大きく、これに対する対策を構築すべき緊急度は最も高いと考えられる。

一方で、災害対策基本法等災害関連法規において、首都直下地震対策に必要な施策の根拠となり、対策を推進するための規定は不十分であると言わざるを得ない。

さらに、巨大地震の想定される他の一部地域においては、特別法が制定されており、これらは必ずしもそれぞれの巨大災害対策の法整備として十分なものとは言い難い面を持つが、首都地域には何ら特別法が存在していない状況にある。

これらの状況を打開し、課題解決に向かうためには、首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定が必要不可欠であると考ええる。

なお、首都直下地震対策として必要と考えられる法整備の主な項目については、第4章で整理したように表5-1のとおりであるが、首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定に当たっては、これらをベースに具体的法整備作業に取り組んでいく必要があると考ええる。

首都直下地震対策に関しては、中央防災会議の専門調査会を中心に検討が重ねられ、対策の必要性が論じられており、応急対策活動要領、地震対策大綱、地震防災戦略が策定されるなど、長期間にわたり真剣な取組みがなされてきていることを評価したいと考えるが、これらをわが国全体の最優先課題として、国民の目に見える形で、抜本的に推進するためには、特別の法整備が必要であり、首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定を急ぐべきであることを提言

するものである。

表 5-1 首都直下地震対策として必要な法整備の主な項目

法整備が必要な項目（例）
<ul style="list-style-type: none">・ 自助・共助・公助の明確化・ 行政と住民との協働・ 自主防災組織の充実強化・ 要援護者避難支援対策の円滑化・ BCP等企業防災の推進
<ul style="list-style-type: none">・ 「復興」の法的位置づけ・ 復興体制の整備・ 被災者支援の確保・ 被災地への財政支援
<ul style="list-style-type: none">・ 広域調整の仕組みの確立・ 国の関与の強化・ 国・都道府県・市町村の役割分担の見直し・ 避難対策の強化
<ul style="list-style-type: none">・ 中枢機能の確保・ ライフラインの維持・強化・ 建築物の耐震化等

また、東京都をはじめとする自治体において条例や地域防災計画、全国レベルを含めた広域相互応援協定等に取り組みられていることについても評価すべきものとするが、首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定は、これら各種対策の実効性を担保し、向上させるものとする。

5.2 災害対策基本法等の見直し

災害対策基本法等災害関連法規についても、全国共通で取り組むべき対応等として十分でない部分があり、自治体の災害対応に携わる現場実務者の声にあるように、多数の課題が存在することから、表 4-13 の巨大災害に対する法整備

の方向性の重要な選択肢として掲げたところであり、災害対策基本法等の見直し（B）を急ぐべきであることを提言する。

これらは、首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定（A1）とあわせて法整備が行われることが最も適切であると考ええる。

しかし、仮に、全てを一挙に行うことが難しい場合には、5.1 で述べたように、首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定を優先し、その後、速やかに災害対策基本法等災害関連一般法規の見直しを行うべきであると考ええる。

なお、災害対策基本法の見直しについては、第2章で考察したところであり、法整備が必要な主な項目として整理したものを掲げると表5-2のとおりである。このうち、早期に実現可能と考えられる項目については迅速にその実現を図るべきであり、重要な政策課題と考えられる項目については速やかに具体的法整備の取組みを進めるべきであると思料する。

表 5-2 災害対策基本法の見直しが必要な主な項目

区分		法整備が必要な項目(例)
早期に実現可能と考えられる項目	必要な法整備を直ちに実現することができるもの	<ul style="list-style-type: none"> ・地方防災会議の組織構成の弾力化 ・地域防災計画の修正手続きの見直し
	一定の方向性のもと法整備作業を進めることが可能なもの	<ul style="list-style-type: none"> ・指定(地方)公共機関の整合性 ・損失補償等の規定整備 ・他の法律との関係の整理
重要な政策課題と考えられる項目	対応の方向性を確認しながら法整備作業を進めるべきもの	<ul style="list-style-type: none"> ・自助・共助・公助の明確化, 住民等の役割拡充 ・自主防災組織の強化 ・復興の明確化 ・耐震化の明記 ・災害時要援護者対策の明記 ・大規模災害時の国レベルの対応 ・避難指示等の国・都道府県の関与 ・復興の位置づけ ・住民・地域の取組みの具体化

5.3 他の巨大災害・地域を対象とする特別法の整備

首都直下地震対策特別措置法（仮称）のほか、首都地域における他の巨大災

害対策としての法整備が必要なら、表 4-13 にあるように首都地域巨大災害対策特別措置法（仮称）を制定し（A2）、また、首都地域以外の他の特定地域における巨大地震対策あるいは巨大災害対策としての法整備が必要なら巨大地震（災害）対策特別措置法（仮称）を制定する（A3, A4）、という方向性もあり得ると考える。

この場合、5.1 で述べたように、まずはその影響度等から首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定が優先されるものと考え、これを踏まえ、状況に応じて、他の災害、他の地域への拡充を検討すべきであることを提言する。

なお、当面、首都直下地震対策特別措置法（仮称）が制定され、他の災害、他の地域が直接の対象となっていない場合に、首都地域での他の災害や、他の地域での巨大災害が発生したときは、それに対する法的手当が間に合わないようなことも考えられるので、項目は限定的であろうが、緊急対応として必要な対策で他の制度では足りないものがあれば、首都直下地震対策特別措置法（仮称）の関係規定が一定の手続のもとに、他の災害、他の地域にも適用できるような仕組みを組み込んでおくことも検討する必要があると考える。

すなわち、首都直下地震そのものではないが、これに準ずるような災害が発生し、首都直下地震対策に準ずるような対策を講ずることが緊急に必要な場合に、法の示す一定の要件を満たすものとして政令で指定する等の手続きにより、法の一定の規定が適用されるような仕組みを工夫することができれば、首都直下地震対策特別措置法（仮称）は、実質的に巨大災害対策特別措置法としての一定の役割を併せ持つものとして構成することが可能と考える。

5.4 具体的法整備への取組み

本研究では、首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定や災害対策基本法等の見直しなどについて提言したが、今後、具体的に法律事項として定めるべき内容や法律の条文、関連法規との調整、政令、規則、計画あるいは条例等に委ねる事項などを明らかにしていく作業が必要であり、別途の研究において取り組んでいきたいと考えている。

本研究においては、これら法整備作業の対象となる要素を整理したところであり、災害対応に携わる自治体実務者の現場の声であるアンケート回答及びこれらを踏まえて考察した法整備の課題・項目をベースに、今後の研究を進めて

いく所存である。

なお、具体的法整備を実現する観点から、自治体の声を一層聞くとともに、政府、国会等の関係者との意見交換等を行いながら、実際の災害対策法整備に資する取組みを進めていくことにより、我が国の防災・減災、危機管理の強化を図り、巨大災害から国民の命を守り、安全な地域社会の構築に寄与したいと考えている。

5.5 今後の法整備に当たっての留意点

巨大災害対策は、我が国にとって最大の危機管理の1つであり、その成否は国全体の命運を握っているものである。

特に、首都直下地震対策は、影響度・緊急度等から、わが国における危機管理システムの構築に関するリーディングケースとなり得るものとする。

この危機管理システムを構築するためには、その根幹となる首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定が必要不可欠であり、かつ、急がれるべきであるとする。

このような観点に立って今後の具体的法整備への取組みを考えると、法制度として必要な検討を一層的確に、かつ、迅速に進めなければならないと料する。

その上で、危機管理システムとしての構築が喫緊の課題であることを認識し、

- ① 国・自治体の連携の一層の緊密化
- ② 政府部内の一体的取組み態勢の確立
- ③ 国会における与野党合意・超党派による審議推進

等の環境を整えるなど、関係者が協力し、国民のコンセンサスを得て、具体的法整備が速やかに実現できるよう取り組むことが必要とする。

今後、首都直下地震等巨大災害に対応する具体的法整備に取り組むに当たって留意すべき点として、以下の点を掲げておきたい。

5.5.1 法体系全体との整合

国民の権利及び義務、地方自治を中心とする憲法や災害対策基本法、災害救助法、被災者生活再建支援法、地方自治法、建築基準法、建築物の耐震改修の

促進に関する法律，個人情報保護に関する法律，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をはじめとする関連法律間など法体系全体における整合性を確保する必要がある。

また，法整備が必要だからすべて法律で規定すべきものではなく，対策の内容やニーズの実態等に応じ，法体系を構成する各種法規等の適切な活用を検討することが必要と考える。

すなわち，法律事項と，政令，規則や条例，さらには計画，要綱等の役割分担を含め，現在取組みが進められている国及び東京都等各自治体の実状等も踏まえ，機動的・弾力的に対応できるよう，法整備作業に当たる必要があると思料する。

5.5.2 災害対策法整備と情報

(1) 法整備に当たっての情報の重要性

課題の解決をめざす法整備を実現するには，具体的問題点，解決のネックとなっているもの，その対処方法等の情報を的確に把握することが必要である。

これらの情報は，前述のアンケート回答にも含まれているが，さらに幅広く具体的事例における解決のネックとなる関係法令の問題点・限界等に関する情報を収集，分析，整理することが求められる。

その際，現場で法に基づき直接災害対策に携わる自治体の意見をはじめ，法の企画立案・解釈運用に携わる政府や立法の責務を有する国会等の考え方，さらには学説・判例等を含め，情報を的確に把握し，分析することが，具体的法整備作業の前提として重要であると考え

また，幅広い関係者から多数の意見が寄せられ，各種情報をいただく際に，まずは，現場の方々のありのままの声を傾聴し，現場で問題を抱え，悩み，乗り越えてきた，或いは乗り越えられなかった，そういう実体験を踏まえた切実な意見一つ一つを貴重な情報としてしっかりと受けとめ，災害対策法整備にかかしていくことが重要である。

さらに，非常に大量の意見，情報に対し，迅速に分析・考察する手法として，第2章で述べたTR解析^{[1][2]}等を活用することも意義のあることと考える。すなわち，全体傾向の中で個々の自由意見の特性を解析し，網羅性の高い意見，特徴的な意見を客観的に抽出し，典型的な意見，情報として速やかに把握することが必要な場合も考えられ，TR解析等が災害対策法整備に当たっての情報の整

理・分析の有効なツールとして活用されるべく、今後の開発、進展に取り組むことが必要であると考える。

(2) 巨大災害における情報の重要性

巨大災害が発生した場合、通常の災害の場合と比較にならないほどの大混乱が想定される中で、特に情報の取扱いが、巨大災害対策における重要な要素となると考える。

すなわち、膨大な被害に対応する大量の情報、広域にわたる多種の情報、中枢機能に関わる基幹的情報等を如何に取り扱うか、情報の収集、伝達、集中、統合、管理、共有、流通、統制、提供、公開、広報等各フェーズにおける情報の取扱い如何が、迅速・円滑な災害対策を左右すると言っても過言ではない。

この場合、大都市部においては、平常時からフェース・トゥ・フェースのコミュニケーションよりも、ICT (Information & Communication Technology, 情報通信技術)を用いたコミュニケーションが急増している現状を踏まえると、災害時においても、ICT を活用した防災対策が重要になってくるのではないかと考える。

従来、避難所を出たり、被災地を離れたりとすると、被災者として必要な情報が得られなくなるのではないかと、との懸念を持つ人が多かった。

しかし、災害時に ICT の活用が適切になされることにより、避難所以外で生活したり、被災地から離れて疎開したりしている被災者についても、情報が知らされる、また、汲み上げられる、というように、場所に関係なく、情報に関する機会均等、ハンディキャップの克服等が可能となる。

このことは、特に首都直下地震で想定されるような膨大で、かつ、広域にわたる被災者にとって、公平、公正できめ細かな情報の取扱いに資するものとしてきわめて重要である。

そういう意味で、ICT は巨大災害対策に大きな役割を果たすものであり、国・自治体の防災行政に取り組んできた筆者としても、非常に高い関心を持っており、ICT をいかして災害対策の充実・強化を図るため、今後、ICT と防災との連携というテーマに取り組んでまいりたいと考えている。

また、大量の情報を集約し、防災対策にいかすためには、前述した TR 解析等の活用も必要となるものと考える。

さらに、災害応急対策から復旧・復興対策に至るまで、大量の情報をもとに被災者の方々への各種対策を速やかに、かつ的確に実施するためには、被災者

支援のための新たな情報処理システムも必要である。このような見地から、新潟県柏崎市などの被災地での経験、検証をもとに、建物被害認定・罹災証明を含め、被災者台帳を用いた生活再建支援システムの開発が行われており^{[3]~[5]}、巨大災害対応として有効な情報処理システムとして、今後の進展が期待されている。

なお、各種情報の取扱いに当たっては、個人情報保護と災害時要援護者の支援の関係等も含め、法的にも重要な論点が多い。

行政機関等における情報の取扱いの問題についても、巨大災害時には、さらに顕在化すると考えられるところであり、情報に関する法制度の観点も含めて、巨大災害時の法整備に取り組むことが必要と考える。

また、第3章で述べたコミュニティに関する課題については、首都直下地震等巨大災害の際に、自助・共助・公助と大きく関連する重要テーマの1つである。

コミュニティは、従来、地域性及び共同性が大きな要素と考えられてきているが、近年、特に大都市部においては、地域性を基盤とした共同性が希薄となっている現状を認識せざるを得ない。

しかし、必ずしもすべての人間関係が希薄化したというわけではなく、これまでの地縁とは異なる、情報縁ともいえるべきネットワークによる人間関係が重視されるようになってきているのではないかと考えられる^[6]。

第3章で述べた福岡市玄界島のコミュニティは、いわば従来型の地域性を基盤とした共同体がしっかりと形成されていたものであり、漁業を中心とする職住近接生活の基本の島において、人間関係が地縁と重なり合う部分が多い。

一方、大都市部においては、人間関係が地縁と切り離されるケースが多いが、そのことは必ずしも人間関係そのものが希薄というのではなく、親族、職場、学校、グループ、友人関係等それなりに密接であり、それをつなぐ要素として、ICTによるコミュニケーションの比重が高いという特徴を持っているのではないかと考えられる。

このような現状を踏まえると、いざという時に、隣近所等の地縁を大切にすることは勿論きわめて重要であるが、併せて、平時からコミュニケーションをとっているICTを用い、情報縁を基盤としたICTコミュニティともいえるべき新たなタイプのコミュニティを活用することも1つの考え方であろう。

情報縁を基盤としたICTコミュニティは、地域の近接性はないことが多いと

考えられるが、災害の際に、ICT を活用し、遠隔地の親族、同僚、グループメンバー、友人等を通じて、安否確認が行われたり、救助が必要な被災地に自助・共助・公助の手が差し伸べられたりすることが現実に起きており、地縁を基盤とした従来型のコミュニティとともに、重要な機能を果たすことが期待される。

もとより、災害対策の各面において、基本的には地縁によるコミュニティが最も重要であることは言うまでもないが、一定の場合における ICT コミュニティの特性をいかした情報縁の活用も、今後の、特に首都直下地震等巨大災害への対応としての大きなテーマの1つと考える。

5.6 おわりに

巨大災害が切迫する中で、防災対策の実効性を高めることが急務であり、法整備のあり方について検討してきた。

特に、首都直下地震対策については、膨大な被害・広域の対応、中枢機能の確保といった特徴を持ち、その影響度、緊急度等に鑑み、速やかに所要の法整備がなされるべきものと考察した。

南関東地震を含めて、長期間にわたる調査検討を踏まえ、既に多くの施策が取り組まれてきているが、現状で首都直下地震対策は十分であるとは決して言えない。

自助・共助・公助と協働、復興への取組み、大規模災害への国の対応等各般の課題を解決していくためには、対策の基盤を支える法整備がきわめて重要である。

今回提言した首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定により、国・自治体・国民の意識、姿勢が大きく変化し、対策の方向性が明確になり、取組みが充実強化され、防災対策の実効性が大きく高まることを期待するものである。

あわせて、災害対策基本法等災害関連法規の見直しも必要であると考えます。

さらに、他の巨大災害・地域を対象とする特別立法の整備・拡充や首都直下地震対策特別措置法（仮称）との関連の仕組みも検討すべきであると考えます。

また、これらの法整備に当たっては、現場の声を反映させ、他法令等との組合せによる柔軟性を持ち、見直しの仕組みを組み込むことにより、常に時代のニーズや地域の実情に的確に応える努力も必要である。

今後、(1) 法体系全体との整合、(2) 災害対策法整備と情報、に留意しつつ、

具体的法整備の実現のための取組みを進めることにより、わが国の防災・減災、危機管理の強化を図り、巨大災害から国民の命を守り、安全な地域社会の構築に寄与したいと考えている。

特に、首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定は、危機管理システムの構築のリーディングケースとして、的確に、かつ、迅速に進めなければならない喫緊の課題であり、わが国にとって最も急ぐべき法整備であると考えている。

首都直下地震をはじめとする巨大災害に対する法整備は、わが国における今後の災害対策にとってきわめて重要であり、速やかにその実現が図られることを心から望むものである。

参考文献

- [1] 佐藤翔輔, 林春男, 牧紀男, 井ノ口宗成: TFIDF/TF指標を用いた危機管理分野における言語資料体からのキーワード自動検出手法の開発—2004年新潟県中越地震を取り上げたウェブニュースへの適用事例—, 地域安全学会論文集, No. 8, pp. 367-376, 2006.
- [2] 佐藤翔輔, 林春男: TRENDREADER(TR)を用いた災害・危機に関する言語資料体の解析にもとづく災害・危機事象の将来展開予測手法の開発—新潟県を襲った2つの地震災害を例にして—, 地域安全学会論文集, No. 10, pp. 281-291, 2008.
- [3] 井ノ口宗成, 林春男, 田村圭子, 吉富望: 被災者基本台帳に基づいた一元的な被災者生活再建支援の実現—2007年新潟県中越沖地震災害における“柏崎市被災者生活再建支援台帳システム”の構築—, 地域安全学会論文集, No. 10, pp. 553-563, 2008.
- [4] 吉富望, 林春男, 浦川豪, 重川希志依, 田中聡, 堀江啓, 松岡克行, 名護屋豊, 藤春兼久: 災害対応業務の効率化を目指したり災証明書発行支援システムの開発—新潟県中越地震災害を事例とした新しい被災者台帳データベース構築の提案—, 地域安全学会論文集, No. 7, pp. 141-150, 2005.
- [5] 堀江啓, 重川希志依, 牧紀男, 田中聡, 林春男: 新潟県中越地震における被害認定調査・訓練システムの実践的検証—小千谷市のり災証明書発行業務への適用—, 地域安全学会論文集, No. 7, pp. 123-132, 2005.
- [6] 米田公則: 情報ネットワーク社会とコミュニティ, 文化書房博文社, 266p, 2003.
- [7] 武田文男: 首都直下地震防災対策の特殊性, 第20回八都県市首都直下地震対策研究協議会資料, 10p, . 2010.
- [8] 武田文男: 日本の災害危機管理, ぎょうせい, 571p., 2006.

謝辞

本研究は、私が、京都大学客員教授として京都大学防災研究所巨大災害研究センターにおいて行ってきた研究を中心にとりまとめた博士学位論文（京都大学大学院情報学研究科社会情報学専攻）であります。

林春男先生（京都大学防災研究所巨大災害研究センター長・教授）には、研究全般にわたり、詳細かつ丁寧にご指導を賜りました。本当に有難うございました。心から厚くお礼申し上げます。

河田恵昭先生（関西大学社会安全学部長・教授）には、防災・減災に関する大所高所からのご指導をいただきました。心より深く感謝申し上げます。

京都大学の田中克己先生、守屋和幸先生、喜多一先生、牧紀男先生には、博士学位論文審査において、有益なご指導、ご助言を賜りました。厚くお礼申し上げます。

京都大学防災研究所長の岡田憲夫先生、関西学院大学の室崎益輝先生、同志社大学の立木茂雄先生、首都大学東京の中林一樹先生、大分大学の山崎栄一先生、京都大学の寶馨先生、矢守克也先生、横松宗太先生、鈴木進吾先生、(財)神戸都市問題研究所の太田敏一様、東京海上日動リスクコンサルティング株式会社の指田朝久様には、各方面から貴重なご示唆をいただきました。深く感謝申し上げます。

京都大学防災研究所巨大災害研究センター・林研究室の皆様には日々ご協力を賜りました。特に、佐藤翔輔様には、あらゆる場面で全面的にサポートをしていただきました。厚くお礼申し上げます。また、清水豊子様をはじめ同センター事務室の皆様には、いろいろとバックアップしていただきました。深く感謝申し上げます。

内閣府、総務省、消防庁をはじめ国の関係機関の皆様には、法令やデータの確認など各般にわたり幅広いご支援を賜りました。厚くお礼申し上げます。また、自治体等の関係者の皆様には、ヒアリングやアンケート調査等に際し、多大のご協力をいただきました。深く感謝申し上げます。

第一生命保険株式会社の皆様には、種々ご高配を賜り、研究をとりまとめることができました。厚くお礼申し上げます。

このほか、本研究に当たり、多くの方々に、いろいろな場面で大変お世話になり、たくさんのご激励をいただきました。ここに深く感謝申し上げます。

本研究が、巨大災害に対応する法整備の促進に寄与することにより、わが国の防災・減災、危機管理が進展し、国民の命を守り、安全な地域社会を構築する契機となれば誠に幸いであり、私としても今後さらに微力を尽くしてまいり所存であります。

本研究をご支援いただいた皆様に改めて深く感謝申し上げ、心からお礼申し上げます。謝辞といたします。

2011年3月23日

武 田 文 男

災害対策法整備の課題と展望

～首都直下地震等巨大災害に対応する法整備のあり方への提言～

武田 文男

京都大学大学院情報学研究科社会情報学専攻 博士学位論文
(地域・防災システム学講座 危機管理情報システム分野)

2011年3月23日