

「災害対策法制度の見直しと課題」

武田 文男（政策研究大学院大学 教授）

私は以前から、内閣府や消防庁で防災危機管理を担当しています。災害対策基本法をはじめ、災害対策法制度の企画立案や解釈・運用にも携わってきました。また、自治体での勤務経験もあり、危機管理責任者として実際の現場対応において、法制を根拠としてどのような動きができるかということも経験しています。そういったこれまでの経験を踏まえ、また、自治体の危機管理監あるいは防災責任者を中心に、災害対策法制度の運用に当たっているキーパーソンの方々の意見を聞きながら、災害対策法制の今後の在り方を考えるのが私の研究の主なテーマです。

東日本大震災を踏まえて、災害対策基本法をはじめとした各種災害対策法制度がかなり見直されました。林先生を座長とする「災害対策法制のあり方に関する研究会」が内閣府に設けられ、私も特別委員として参加させていただきました。そして、平成 24～25 年の 2 回にわたる災害対策基本法の大改正をはじめとして各種法改正を行いました。しかし、法改正がなされても、それを実際に動かしていくには現在もいろいろな課題が残っており、自治体等はそれに一生懸命取り組んでいます。また、かなり大幅な法改正がされましたが、それでもなお、積み残されている課題があるのではないかと思います。さらに、東日本大震災後も各種災害の状況等が変化しており、新たな状況の中で顕在化してきた問題にも対応していく必要があります。そして、これらを考える際は、どうしてもそれぞれ取り組むべきものを一つ一つ考えてしまいましたが、あわせて、関係する施策、制度との関連の視点も必要です。各災害対策のジャンルごとに、昔から今に至るまでの間にどのような法制度が考えられて実行されてきたのかという観点で状況を大きく俯瞰しながら、今後の在り方を考えてみたいと思います。

1. 災害対策法制度（主要例）

現在の災害対策法制度のジャンルは、人によっていろいろな分け方がありますが、私は予防、応急、枠組み、被災者支援、復旧・復興の五つに分類しました（図表1）。

予防は、治山治水や国土保全関係を中心とした法体系です。応急は、人の命を救うことを主目的として、どのように動くのかという、消防・防災関係組織を中心とした法体系です。復旧・復興は、いかに迅速に災害から復旧するのか、また、災害復興にどう取り組んでいくのかという法制度です。そして、平成25年度の災害対策基本法の改正では、被災者支援という章が新たに設けられました。これは予防にも、応急にも、復旧・復興にも関わってくる分野ですが、被災者支援という形で捉えた場合、福祉、災害救助、生活再建に関連する法制度があるのではないかと考えています。それから、全体の枠組みをどのように構成していくのかという観点から、災害対策基本法をはじめ、それぞれの災害の特徴に応じた枠組み法が考えられてきています。これも比較的近年の動きです。

このように五つのジャンルに分けて、それぞれ考えてみようと思います。そこで、私なりに災害対策法制度（主要例）一覧を作ってみました。わが国では昔から災害があり、それらへの対応はいろいろとされてきたと思いますが、奈良時代以降の記録に残っているものから主なものを取り上げてみました。

2. 予防

予防対策については、奈良時代に山林伐採の禁止や河道掘削・堤防築造が始まっています。一覧に括弧書きで書いてあるものは実際にとられた対策で、括弧が付いていないものは法制度の性格を持つものです。江戸時代になると、諸国山川掟という幕府の治山治水令が出ています。明治時代以降は法制度がかなり確立されてきて、明治29～30年には、治山治水3法といわれる河川法、砂防法、森林法が相次いでつくられています。このうち、河川法と森林法は、それぞれ昭和時代に同じ名前で新法ができています。なお、砂防法については、明治30年に制定されたものが現在まで生きており、「てにをは」の部分の片仮名書きの法律が、そのまま残っています。もちろん内容は改正されていますが、河川法や森

災害対策法制度（主要例）

- ・ 予防-----治山治水、国土保全関係法等
- ・ 応急-----消防、防災関係組織法等
- ・ 枠組み-----災害対策基本法等
- ・ 被災者支援----福祉・災害救助・生活再建等
- ・ 復旧・復興-----災害復旧・大規模災害復興等

古代から現代までの「災害対策に関する法制度」の主要例-----別添一覧資料を参照

林法のように、新法には切り替えていません。その他、治山治水関係のいろいろな法制度ができています。

昭和に入ると、昭和 23 年の福井地震を踏まえ、昭和 25 年に建築基準法ができました。また、昭和 32 年の諫早水害を受けて翌年に地すべり等防止法ができ、昭和 34 年の伊勢湾台風を受けて翌年に治山治水緊急措置法ができ、昭和 36 年の豪雪を受けて翌年に豪雪地帯対策特別措置法ができています。それから、昭和 48 年には、桜島噴火や浅間山噴火等の火山の活発化を受けて、活動火山周辺地域における避難施設等の整備に関する法律ができました。

平成 7 年には、阪神・淡路大震災を受けて地震防災対策特別措置法、建築物の耐震改修の促進に関する法律ができました。また、15 年前の平成 11 年に広島豪雨の土砂災害でかなりの死者が出たため、その翌年に土砂災害防止法ができました。しかし、ご存じのように、今年の夏は、再び広島の集中豪雨による土砂災害で多くの犠牲者が出ました。せっかく法律があったのに、警戒区域の指定等の対策がなかなか進んでいなかったといった反省を受けて、今年の国会で法律が改正され、指定・対策がより進むような形で取り組むことになっています。その他、平成 23 年以降は、東日本大震災を受けて津波対策等の法制度がつくられています。

3. 応急

応急対策については、平安時代には禁裡消防という宮中を守るための消防組織があったようです。江戸時代には大名に命じた火消隊（大名火消）、旗本に命じた火消隊（定火消）、町民による消防団のような組織（町火消）がそれぞれつくられていました。これらは法制度というよりも、このような対策が取られていたということです。大名火消は全ての藩が指定されているわけではなく、幾つかの主要な藩が指定されていました。例えば加賀藩が有名で、本郷を中心とした地域に加賀藩の江戸屋敷があり、そこに消防隊を置かせていました。加賀火消の伝統は今でも続いています。もう一つよく出てくるのは赤穂藩で、大名火消の命を受けて消防隊を設けていました。大石内蔵助以下、赤穂浪士が討ち入りをしたときの格好が、大名火消の格好です。あのような格好だと普通は目立ちますが、赤穂藩はもともと火消のイメージがあったので誰も怪しまなかったといわれています。

明治時代には法制度としての消防組規則ができて、大正時代には全国の 5 大都市を中心に特設消防署をつくる規定が設けられました。また、戦争真っただ中のときには、消防団が警防団という名前で対応していました。そして、戦後になって消防団となり、消防組法ができて、現在の常備消防と非常備消防の二つで地域を守るという体制ができ上がりました。その他、海上保安庁法、警察関係の法律、自衛隊法等々、応急組織に必要な根拠法がそれぞれできました。その後、これらを中心はずっと対応してきました。東日本大震災で 200 名以上の消防団員が犠牲になりましたが、平成 25 年には、今後とも消防団が地域の中核部隊としてますます重要であるという観点から、消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律が成立しました。

4. 復旧・復興

復旧・復興対策については、奈良時代には養老令の中に營繕令という法律があり、都の

中の大きな橋や港、道路等の対応を定めたものが既に法制度としてありました。それから、記録に残っている中で一番古い災害復旧事業は、天竜川水系荒玉河の天宝堤です。

江戸時代にも、火災、地震、風水害などでいろいろなところが壊れた場合、手伝い普請やお救い普請ということで、各大名が命を受けて普請を担当する制度があったようです。そして、明治時代以降は、災害土木費国庫補助規程が整備されています。それから、大正12年には、関東大震災を受けて特別都市計画法が成立しています。

戦後にできた都道府県災害土木費国庫負担に関する法律は、現在の昭和25年度における災害復旧事業費国庫負担の特例に関する法律の大本になる法律です。昭和24年にアメリカからシャープ使節団が来日し、地方の税財政も含めたわが国の税財政に対して勧告を行っています。その中で、災害対策に関しては、「大きな災害があった場合、自治体が行うことは不可能だから、国が全部の災害復旧に当たるべきである。もし自治体にそれをさせるのであれば、それに掛かった経費は全て国が持つべきである」という勧告を出しています。これを受けて、昭和25年に国庫負担を100%にする法律をつくっていますが、その後、自治体でいろいろな災害復旧をする際に、100%だとどうしてもモラルハザードが出てきてしまう可能性があるということで、もう一度見直されました。その結果、翌年度以降は、一般の補助事業等に比べると非常に高い補助率が設けられており、国がかなり補助しますが、一部の経費は自治体が負担するという現在の仕組みに変わっています。また、その後の昭和37年には、災害対策基本法と同時に、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がつけられました。もともと非常に高率な国庫補助がありますが、被害の程度が非常に大きい場合は、さらに100%近くまでかさ上げするという法律です。なぜこれをつくったかということ、昭和26年度以降は自治体の一部負担が定められましたが、大きな台風や豪雨等が発生したため、自治体が負担しきれなくなって国に臨時立法を求める動きが相次いだからです。昭和20年代から激甚法ができるまでの間に200本以上の臨時特例法が求められ、つけられました。自治体の長や政治家たちは、災害発生時はまず国に陳情に来て、国会を動かし、法律をつくってもらうことが一番大きな役割になっていたのですが、それでは本来の災害対策に専念できませんし、政治力の差によって補助率の上がり方が変わってくるという不公平も生じてきたため、「これぐらいの被害があれば、かさ上げ率はこれぐらい上げる」ということを決めた法律をつくり、それに当てはめて実施していくことになったのです。現在は、そういう臨時立法を求める動きは基本的になくなっています。ただ、災害が発生したときには、真っ先に激甚指定をしてほしいと言われますが、そこはしっかりとルールに沿って、できるだけ早く指定するという形で対応が進められています。

その他、昭和47年に防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律ができ、平成7年には阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律、平成23年以降は東日本大震災関係の法制ができています。

5. 被災者支援と枠組み

被災者支援はいろいろなジャンルに関わってきますが、一覧表では、特に災害に遭った人たちをいかに救うのかという観点で整理しました。これは福祉政策と非常に密接に絡んでいます。災害、病気、障害など、事情はいろいろありますが、困っている人をどうやっ

で助けるかということ、ずっと続いています。特に明治以降は特性が出てきて、災害に重点を置いた被災者支援の部分とそれ以外の一般的な福祉施策に係る部分で、すみ分けが少しずつ進んできました。戦後は生活保護法を中心とする福祉関係と、災害救助法や被災者生活再建支援法、災害弔慰金法を中心とした災害対策としての被災者支援ということで、かなり整理されてきています。いずれにしても、必要な場合は両方の制度を使って被災者支援をしていくことになります。

奈良時代の被災者支援に関する法制度としては、養老令というものがあります(図表2)。養老令は、わが国で一番古い法制度といわれている大宝律令を見直してつくられたもので、律は刑法、令は行政法、民法、福祉に関する法律です。養老令の中には戸令というものがあり、その中にさらに鰥寡条という法制がつくられています。その中心となる条文は「凡鰥寡。孤独。貧窮。老疾。不能自存者。令近親収養。若無近親。付坊里安恤(鰥寡、孤独、貧窮、老疾で自存できない者は、まず近親で収養させ、もし近親がいなければ、坊里に安恤させる)」です。「鰥寡」とは61歳以上で妻がいない者、50歳以上で夫のいない者です。現在は配偶者に先立たれた人を「寡婦(夫)(かふ)」といますが、昔は夫に先立たれた女性を「寡(か)」、男やもめを「鰥(かん)」と呼んでいました。「孤独」とは16歳以下で父のいない者、61歳以上で子のいない者。「貧窮」とはお金に困っている者。「老疾」とは61歳以上の者、傷病・障害のある者です。年齢的に働き盛りで健康でお金に困っていないのであれば、自分で生活してくださいということですが、こういった要件に該当し、自分では生活ができない人は、まず近親者が収養して、さらに近親者がいない場合は地域のコミュニティの最小単位である坊里の長が面倒を見て、援護するという制度ができていました。

そういうものを皮切りに、明治以降もいろいろな被災者支援制度ができています。賑救の指令、窮民一時救助規則、恤救規則、備荒儲蓄法、罹災救助基金法、それから明治32年には行旅病人及行旅死亡人取扱法ができています。いわゆる行き倒れの人は行き倒れたところの市町村が面倒を見るという法律で、これは今でも生きています。

昭和になると、救護法ができました。そして、旧制度の生活保護法ができ、新しい憲法

被災者支援制度の例(奈良時代)

養老令(ようろうりょう)戸令(こりょう)鰥寡条(かんかじょう)

「凡鰥寡。孤独。貧窮。老疾。不能自存者。令近親収養。若無近親。付坊里安恤。」

- ・ 鰥寡(61歳以上で妻のいない者、50歳以上で夫のいない者)
- ・ 孤独(16歳以下で父のいない者、61歳以上で子のいない者)
- ・ 貧窮(「びんぐ」財貨に困窮している者)
- ・ 老疾(「ろうしち」61歳以上の者、傷病・障害のある者)
- ・ 不能自存者(自分で生活できない者)
- ・ 坊里(自治体の最小単位、「坊」は京、「里」は京以外の地方)
- ・ 安恤(「あんじゅつ」安置供給させる、援護を行う)

(参考文献:古代日本における福祉の考え方—養老令における救済に関する規定を通して—松山郁夫)²

になった後、現在の生活保護法ができました。昭和 22 年には前年の南海地震を受けて災害救助法ができていますが、これは私の考えている枠組み法の端緒になっていると思います。災害救助法には、現在の災害救助の項目以外に、現在の災害対策基本法で発展的に引き継がれている組織・計画についても一部規定されていました。

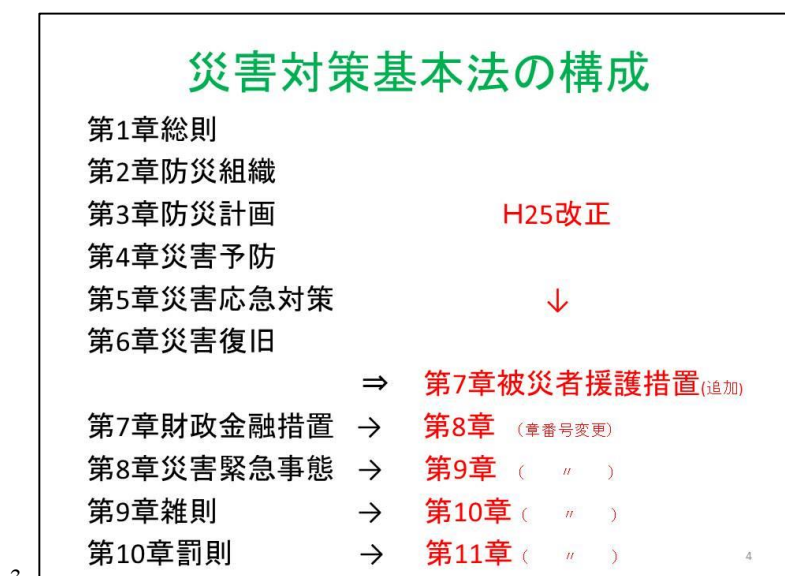
その後、枠組みの方で見ると、昭和 34 年の伊勢湾台風を踏まえて昭和 36 年に災害対策基本法ができていますが、このときに災害救助法の中の枠組みに関する部分を引き受け、防災計画の策定、各種防災機関の責務、関係する中央・地方の防災会議の設置などが定められました。さらにその後、コンビナートや大規模地震、原子力災害等々、一般の災害とは違う形で取り組む必要がある災害についての枠組み法ができています。そして、東日本大震災後、東南海・南海地震の法律の改正という形で新しく南海トラフ地震の特別措置法が制定されていますし、首都直下地震対策特別措置法も制定されています。

被災者支援対策の関係で言うと、昭和 39 年の新潟地震を契機に、昭和 41 年に地震保険に関する法律ができています。その他、昭和 48 年に災害弔慰金法ができ、平成 10 年には阪神・淡路の議論をきっかけに被災者生活再建支援法が整備されています。

6. 災害対策基本法

災害対策基本法は、平成 7 年の阪神・淡路大震災を契機に一定の改正が行われました。しかし、いろいろな議論があり、特に復興関係を中心にもっと対応すべきといわれていたのですが、その辺が解決されないまま法制定から 50 年が経過し、東日本大震災が発生しました。そして、平成 25 年の災害対策基本法の改正で第 7 章被災者援護措置が設けられるなど、一つの進歩を遂げました（図表3）。

災害対策基本法の見直しに関しては、制定後 50 年経過した法のあり方について、自治体の意見を聞きながら新たな法制度を構築する必要があるということで、平成 23 年 9 月に災害法制の見直し検討項目（私案）を出させていただいています。(1) 大規模災害への対応、(2) 自助・共助・公助と協働、(3) 復興への取り組み、(4) 自治体の機能喪失への対応、(5) 被災者支援の在り方、(6) 原子力発電所事故に対する災害対策の見直し、(7) その他



です。

法整備の進め方についても、段階的でもできるだけ早く見直しを行って継続すること、災害対策基本法を中心にそれ以外の法律・関連法・政令・計画・条例を組み合わせること、災害時の緊急措置として解釈・運用でその場を乗り切る知恵が出されますが、そういったものをその後の災害に備えてできるだけ法制上で明確化しておくこと、自治体の意見を反映すること、災害対策基本法を中心に関係法律の整合性を確保していくことが必要であるとの留意点を提言しています。

こういう議論を中心に、中央防災会議での決定を受けて、平成24～25年の災害対策基本法改正が行われました。整理した27項目の内容は図表4、5、6、7、8、9のとおりです。

災害対策基本法等の改正の主なポイント

(災害対策基本法)

1. 災害の定義における異常な自然現象の例示として、「竜巻」(H24)、「崖崩れ、土石流及び地滑り」(H25)を追加した。(第2条)
2. 災害対策に関する基本理念を定める規定を新設した。(H25)
(いわゆる減災、自助・共助・公助、災害に備える措置の組合せ・不断の見直し、資源の最適配分による人命保護、被災者の援護、復旧・復興)
(第2条の2、第3条、第4条、第5条、第6条、第7条)
3. 国・自治体とボランティアとの連携に関する規定を新設した。(H25)
(第5条の3)
4. 住民の責務の例示として、「過去の災害から得られた教訓の伝承」(H24)、「食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄」及び「防災訓練」(H25)を追加した。(第7条)

4

災害対策基本法等の改正の主なポイント

5. 「災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者」は、災害時においてもこれらの事業活動を継続するとともに、その事業活動に関し、国及び自治体を実施する防災施策に協力するよう努めるべき等の規定を新設した。(H25) (第7条)
6. 施策における防災上の配慮事項として、「民間の団体の協力の確保に関する協定の締結」、「被災者の心身の健康の確保、居住の確保」、「被災者からの相談」を追加した。(H25) (第8条)
7. 都道府県(市町村)防災会議の委員として、「自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから都道府県知事(市町村長)が任命する者」を追加した。(H24) (第15条)
8. 市町村災害対策本部員の対象として「市町村の区域を管轄する消防長、消防吏員」を追加した。(H25) (第23条の2)
9. 地区居住者(市町村内の一定の地区内の居住者及び事業者)が共同して行う防災活動に関する「地区防災計画」を、市町村防災計画に位置付けることができる等の規定を新設した。(H25) (第42条、第42条の2)

5

災害対策基本法等の改正の主なポイント

10. 災害予防施策の例示として、「防災に関する教育」(H24)、「相互応援の円滑な実施及び民間の団体の協力の確保のためにあらかじめ講ずべき措置」(H24、H25)、「物資供給事業者等の協力を得るための協定の締結その他必要な措置」(H25)等を追加した。(第46条、第47条の2、第49条の2、第49条の3)
11. 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定等に関する規定を新設した。(H25)
(第49条の4～第49条の9)
12. 避難行動要支援者名簿の作成等に関する規定を新設した。(H25)
(第49条の10～第49条の13)
13. 災害応急対策従事者の安全確保に関する規定を新設した。(H25) (第50条)
14. 市町村長が、いわゆる避難準備情報を出すことができること、避難のための立退きの勧告・指示のほか「屋内での待避等の安全確保措置」を指示できること等の規定を新設した。(H25) (第56条、第60条、第61条)
15. 市町村長は、避難のための立退きの勧告・指示、屋内での待避等の安全確保措置の指示を行おうとする場合に、指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は都道府県知事に対し、助言を求めることができ、指定行政機関の長等は必要な助言をしなければならないとの規定を新設した。(H25) (第61条の2) 14

6

災害対策基本法等の改正の主なポイント

16. 災害応急対策に係る国・自治体の応援に関する規定を拡充した。(H24、H25) (第67条、第68条、第70条、第72条、第74条、第74条の2、第74条の3、第78条の2)
17. 避難所における生活環境の整備及び避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮に関する規定を新設した。(H25) (第86条の6、第86条の7)
18. 広域一時滞在等に関する規定を新設した。(H24、H25)
(第86条の8～第86条の13)
19. 被災者の運送に関する規定を新設した。(H25) (第86条の14)
20. 安否情報の提供等に関する規定を新設した。(H25) (第86条の15)
21. 物資等の供給及び運送に関する規定を新設した。(H24)
(第86条の16～第86条の18)
22. 罹災証明書の交付に関する規定を新設した。(H25) (第90条の2)
23. 被災者台帳の作成、台帳情報の利用及び提供に関する規定を新設した。(H25) (第90条の3、第90条の4)

15

7

災害対策基本法等の改正の主なポイント

24. 災害緊急事態の布告の要件を追加した。(H25) (第105条)
25. 災害緊急事態の布告に係る対処基本方針の作成、情報の公表、国民への協力の要求、災害緊急事態の布告に伴う特例等に関する規定を新設した。(H25) (第108条～第108条の5)

(災害対策基本法改正と一体で改正された関係法律)

26. **災害救助法の改正**(H25)
都道府県が被災都道府県を応援するため支弁した費用を国が立て替え弁済できる等とする規定を追加した。(災害救助法第20条、第21条)
27. **内閣府設置法及び厚生労働省設置法の改正**(H25)
災害救助法等の所管を厚生労働省から内閣府に移管することとした。
(内閣府設置法第4条、厚生労働省設置法第4条)

(注)本資料1.～27.は、筆者の責任において主なポイント等を整理したものであり、改正内容等の詳細については、それぞれの法律の規定を参照すること。

16

8

災害対策基本法等の改正の主なポイント

(上記1. ～27. の改正の施行日)

原則 公布の日(H24. 6. 27)(H25. 6. 21)から施行

例外① 公布の日(H25. 6. 21)から6月以内の政令で定める日から施行
(上記20. 23. 26. 27. の改正関係) ⇒ H25. 10. 1から施行

例外② 公布の日(H25. 6. 21)から1年以内の政令で定める日から施行
(上記9. 11. 12. の改正関係) ⇒ H26. 4. 1から施行

(参考1) **大規模災害からの復興に関する法律**

災害対策基本法改正(H25)と同時に成立
公布の日(H25. 6. 21)から施行

(参考2) **関連する議員立法**(H25.11及びH25.12に成立)

- ・ 強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法
- ・ 南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
- ・ 首都直下地震対策特別措置法
- ・ 消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律

9

17

そして、災害対策基本法改正と併せて、基本的な復興体制の在り方や復興政策のメニューなど、事前復興で定めておけるものは事前に示しておくという、大規模災害からの復興に関する法律もできました。阪神・淡路大震災の後、こういうものが必要だという議論が随分あったのですが、東日本大震災の後に実現しました。また、議員立法として、四つの関連法ができています。強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災に資する国土強靱化基本法は、国会に3回出して、やっと通ったものです。最初は「国土強靱化基本法」という名前を出しましたが、公共事業強化のイメージが強いということで通りませんでした。次は、「防災・減災等に資する」ことを中心に考えるということで少し通りやすくなりましたが、最終的には野党も賛成するように「強くしなやかな国民生活の実現を図るため」でさらにソフトなイメージを加えることで通りました。現在、国・地方を通じて国土強靱化計画を作るということで、対応が進められています。

それから、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法、首都直下地震対策特別措置法、消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律もできました。

本年度も、さらに災害対策法制ができています。去年は豪雪があつて、特に首都圏を中心に交通渋滞が発生し、車が行き止まりました。そこで、災害時の緊急車両の通行を確保するため、道路管理者による滞留車両・放置車両の移動措置の強化を行いました。道路法関係でなく、災害対策基本法の一部改正でやることにしました。

土砂災害対策については、広島で集中豪雨による土砂災害で平成11年に32名、去年は74名という大きな被害が出ています。平成11年の被害を受けてその翌年に土砂法ができましたが、今回はそれをさらに強化する法改正が行われました。また、去年12月に総合的な土砂災害のワーキンググループが設置され、さらに取り組みを進めることにしています。

火山対策についても、去年の御嶽山の噴火災害では63名が犠牲になり、阿蘇、桜島、霧島などの火山が非常に活発化してきている中で、去年12月から中央防災会議のワーキンググループがスタートしています。

それから、もう一つ大きなテーマとして、災害対策の標準化があります。災害対策基本法を見ても分かるとおり、基本的には自治体中心です。特に市町村が第一義的な施策をかなり持っており、それを都道府県がカバーし、さらに国が大きな観点からカバーするという形になっています。もちろん各自治体がそれぞれに取り組む必要がありますが、一方で、災害対策を考える場合、できるだけ共通の取組みが必要になってくるのではないかということで、災害対策標準化推進ワーキンググループが今年間もなくスタートする予定です。林先生を中心に、私も一緒に協力させていただきたいと思っています。こういったものも、今後の大きな施策の進展につながっていくと思います。

本年度における災害対策法制の動向

・ 豪雪災害・首都直下地震等の対策

災害時に緊急車両の通行を確保するため、道路管理者による滞留車両・放置車両の移動措置を強化

-----災害対策基本法の一部改正(第76条の6ほか) H26.11

・ 土砂災害対策

集中豪雨による広島土砂災害

○平成11年 死者・行方不明者32名

-----土砂災害警戒区域等における土砂災害対策の推進に関する法律の制定(H12.5)

○平成26年 死者・行方不明者74名

-----同法の一部改正(H26.11)

○中央防災会議防災対策実行会議に

総合的な土砂災害対策検討WGを設置、検討(H26.12～)¹⁸

10

本年度における災害対策の動向

・ 火山防災対策の推進

御嶽山噴火災害 平成26年9月

死者・行方不明者63名

阿蘇山、桜島、霧島山(新燃岳)ほか

→ 中央防災会議防災対策実行会議

火山防災対策推進WGで検討(H26.12～)

・ 災害対策標準化の推進

→ 中央防災会議防災対策実行会議

災害対策標準化推進WGで検討(H27～)¹⁹

11

7. 今後の課題

災害対策法制は、東日本大震災を受けて大きな改正がなされました。それを受けて、避難所、安否確認、被災者支援台帳、要援護者の名簿等々、自治体がいろいろな形で具体的な対応に取り組んでいます。それには関係機関や住民の協力が必要です。また、災対法以外の関係法・条例・計画も見直していく必要があります。

一方で、大幅な改正をしましたが、それでもなお、緊急事態対応として講ずべき具体的措置が今後の課題として残っています。また、政令指定都市はいろいろな分野で都道府県と同じような権限を与えられていますが、災害対策の面では一般の市町村と同じというのが基本的な位置付けです。従って、政令指定市の能力をどのようにもっと活用していくかという点についても、見直していく必要があると思います。その他、中枢機能の確保や帰宅困難者対策についても、これから法的な位置付けをもっと考えていく必要があると思います。

さらに、東日本大震災以降、これまで議論されている中で新たに出てきた災害状況に対する取り組み、顕在化してくる課題に対応する必要があります。いろいろな災害対策法制がありますが、特に大都市部を中心とした災害対策の必要性に関してはまだまだ大きな課題が残されており、そういうことにしっかりと取り組んでいくことで、国難とも言うべき大災害に対応しなければいけません。そして、その根拠となる、基本的な法制度の実現が強く求められています。従って、自治体をはじめ、関係者との意見交換をさらに進めながら、巨大災害に対応することができる対策法制に取り組んでいきたいと考えています。

災害対策法制の今後の課題

- ・改正法等の適切な運用(法改正の具体化、道半ば)
 - ・自治体に求められる的確な対応
 - ・国・自治体・関係機関・住民等の協力
 - ・関係法・条例・計画の見直し 等
- ・積み残されている課題(大幅改正したが、なお)
 - ・緊急事態対応として講ずべき具体的措置
 - ・政令指定都市等の位置づけ
 - ・中枢機能の維持確保
 - ・帰宅困難者対策 等
- ・新たな課題(常に緊張感を持って、迅速対応)
 - ・新たな災害状況に対する取り組み
 - ・顕在化してくる課題 等

子防	応急	枠組み	被災者支援	復旧・復興
奈良時代 平安時代 聖町時代 江戸時代 # # #	(山林伐採禁止 河道掘削・埋防築造) (坂上田村麻呂 北上川改修) (武田信玄 大規模治水『信玄堤』) (熊沢蕃山 備前藩 造林) (諸田山川坂 (幕府の治山治水令)) (河村鑰賢 全国土木工事の幕命 淀川水系の治水工事)	平安時代 (禁煙消防) 江戸時代 (大名火消 (定火消) (町火消)) 明治 27 消防組規則 大正 8 特設消防警察 昭和 14 消防団令 昭和 14 消防令 昭和 22 消防組織法 昭和 23 海上保安庁法 昭和 23 警察官職務執行法 昭和 24 水防法 昭和 29 警察法 29 昭和 24 自衛隊法	奈良時代 業老令-戸令-經草令 〔藤原・源氏・室町・老疾、不能自存者、令近御収養、若無近親、付坊里安撫〕 (養育・社会・常平倉) 江戸時代 (お救い小屋、お救い米、灰出し、被下倉、船行) 明治 元 賑救の指令 明治 4 果治条例附則〔窮民一時救済規則〕 明治 7 恤救規則 明治 13 備荒儲蓄法 明治 32 罹災救済基金法 明治 32 行所府人及行所死亡人賑救法 昭和 4 救護法 昭和 21 生活保護法 (旧) 昭和 25 生活保護法 (新) 昭和 28 公立学校施設災害復旧費国庫負担法	奈良時代 業老令-嘗儲令-京内大佛条 津橋道路条 近大木条 (天童川水系菅苗玉河の災害復旧『天童堤』) 江戸時代 (手広い青筋、お救い青筋) 明治 32 災害準備基金特別会計法 明治 32 災害土木費国庫補助規程 明治 44 府県災害土木費国庫補助二開スル法律 大正 12 特別都市計画法 昭和 24 都道府県災害土木費国庫負担に関する法律 昭和 25 昭和 25 年度における災害復旧事業費国庫負担の特例に関する法律 昭和 25 農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律
338 33 356 37 389 43 44 48	地すべり等防止法 台風常襲地帯における災害の予防に関する特別措置法 治山治水緊急措置法 豪雪地帯対策特別措置法 河川法 (新) 都市計画法 (新) 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 活動火山周辺地域における避難施設等の整備に関する法律	昭和 36 災害対策基本法 昭和 50 石油コンビナート等災害防止法 昭和 53 大規模地震対策特別措置法 昭和 53 活動火山対策特別措置法	41 地震保険に関する法律 48 災害弔慰金の支給及び災害救済資金の交付に関する法律 → 57 災害弔慰金の支給等に関する法律	37 被災災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律 47 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律
7 12	地震防災対策特別措置法 建築物の耐震改修の促進に関する法律 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	平成 11 原子力災害対策特別措置法 平成 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 平成 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	平成 7 保険業法 平成 10 被災者生活再建支援法 平成 20 保険法	平成 7 阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律 平成 7 被災市街地復興特別措置法 (ほか) 平成 23 東日本大震災復興基本法 平成 23 東日本大震災復興特別区域法
23 23 25	津波対策の推進に関する法律 津波防災地域づくりに関する法律 強くしたやみかぬ国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法	平成 25 南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 平成 25 首都直下地震対策特別措置法	24 東京電力原子力事故ににより被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律 (ほか) 25 大規模災害からの復興に関する法律	23 復興行啓置法 24 福島復興再生特別措置法 (ほか) 25 大規模災害からの復興に関する法律

災害対策法制度(主要例)一覧
107.1.23 防災研究大学院大学 武田文男 [本定稿]