

国土交通政策研究 第 114-2 号

客員研究官論文

防災の法制度に関する立法政策的研究 …その 2…

2015 年 3 月

国土交通省 国土交通政策研究所

客員研究官 生田 長人
(東北大学 名誉教授)

客員研究官 周藤 利一
(元所長)

太田 秀也
(日本大学経済学部教授)

はじめに

本研究は、平成 26 年 3 月に公にした「国土交通政策研究 第 114 号 防災の法制度に関する立法政策的研究・・・その 1・・・」に続く当研究所の客員研究官論文である。

「その 1」の「はじめに」において、我々は次のように指摘した。

「現行防災法制度は、昭和 36 年に制定された「災害対策基本法」を中心に多くの法制度から構成されているが、その全体を概観してみて気づくのは、これらの多くは、実際に大きな被害をもたらした災害や事故を契機に、新たに整備されたか或いは改善されたという経緯を有していて、防災法制度全体としてみると、いわば過去の経験や教訓に基づく規定の寄せ集めから成る法制度ともいうべき性格を有しているところがある。」

東日本大震災を受けて「災害対策基本法」が二度にわたり改正され、「津波対策の推進に関する法律」（平成 23 年法律第 77 号）、「大規模災害からの復興に関する法律」（平成 25 年法律第 55 号）、「首都直下地震対策特別措置法」（平成 25 年法律第 88 号）、「大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法」（平成 25 年法律第 61 号）が新たに制定されたほか、「耐震改修促進法」等の多くの関係法令が改正されるなど、立法政策上の努力が重ねられてきているが、上記認識は依然として妥当するものと考えられる。

本研究はこうした認識に立ち、現行防災法制度について、現在直面している課題の解決のためにどのような改善策が必要かという通常のアプローチによる検討を行うに止まらず、防災法制度を体系的視点から捉えた上で、本来、どのような法制度から成る構成が望ましいかを念頭に置いて、防災法制度全体の基本的構造について、その再編を図るためにどのような改善が必要かという立法政策的なアプローチを試みたものである。

そして、検討の方法については、「その 1」と同様、まず、いわば災害対策の総論に当たる基本的考え方についての議論を十分に行うこととし、具体的な法制度の検討は、こうして得られた基本的考え方に基づいて行うこととした。

具体的には、この方針に沿って、防災政策を展開していく上での理念、防災法制度の対象とすべき範囲、防災に関わる各主体が負うべき責任のあり方、防災計画制度のあり方等、いわば災害対策の総論に当たる部分の検討をまず行いつつ、これと併行する形で、個別具体の各防災法制度の問題点の分析整理→解決を目指す方策の検討→政策的解決提案というアプローチを行った。

これらについては、「その 1」及び今回の研究でそのすべての作業を終えたわけでは

なく、災害対策総論に当たる部分についても、各論に当たる部分の主要な課題についても、なお残された重要なテーマが存するのは残念であるが、時間の関係もあり、現時点で検討を終えた部分について掲載することとしたものである。

本研究の実施に対し、ご理解とご協力をいただいた国土交通省国土交通政策研究所に感謝申し上げます。

2015 年 3 月

国土交通省 国土交通政策研究所

客員研究官 生田 長人

(東北大学 名誉教授)

客員研究官 周藤 利一

(元所長)

太田 秀也

(日本大学経済学部教授)

要 旨

本研究は、現行防災法制度について、現在直面している課題の解決のためにどのような改善策が必要かという通常のアプローチによる検討を行うに止まらず、防災法制度を体系的視点から捉えた上で、本来、どのような法制度から成る構成が望ましいかを念頭に置いて、防災法制度全体の基本的構造について、その再編を図るためにどのような改善が必要かという立法政策的なアプローチを試みたものであり、昨年度発表した「その1」で残された課題を検討した成果である。

「序章 防災の法制度に関する立法政策的研究・・・その2・・・」においては、本研究の趣旨及び概要について述べる。

第1編は、防災の法制度の構造的問題を取り上げている。

「第1章 災害対策の対象としての災害の意義」においては、災害対策の対象としての災害をどのように捉えるべきかという論点について、災害対策の意義、定義上の射程距離、目的の問題、保護法益の問題を検討する。

「第2章 地区防災計画制度の問題点と考え方」においては、従前の防災計画と地区防災計画の本質的な違いについて明らかにし、現行制度の問題点に関し、地域防災計画の中で定めることの問題、具体的な弊害、地区防災計画の背景にある柔軟性と公助では対応できない部分について指摘し、地区防災計画素案の策定について分析し、地区防災計画の内容について論じた後、地区防災計画に関する承継効について検討する。

第2編は、各論課題について検討を行っている。

「第1章 災害予防の手段としての土地利用規制制度について」においては、現行防災法制度の基本構造を明らかにした上で、災害予防行政の施行方式に関し、災害防御施設の整備と土地利用規制との関係、2つの手段の基本的な違いと仕分けに当たっての視点を検討し、災害予防手段としての土地利用規制の法的性質に関し、土地利用規制と比例原則について、災害予防のための土地利用規制の性格と問題点について論じ、法制度の改善方向を提言する。

「第2章 災害リスクを反映した土地利用計画・土地利用規制のあり方について」においては、具体的な災害類型に対応した土地利用計画及び土地利用規制の制度上・運用上のあり方について考察しており、地形・地盤と災害との関連、現行制度と課題、海外の事例、土地利用規制の費用・便益、防災目的の土地利用規制・土地利用計画のあり方、制度上・運用上の改善策を論じる。

「第3章 災害救助法の基本問題に関する考察」においては、災害救助法の救助の性格を明らかにし、その構造的問題点を指摘する。また、長期にわたる避難における問題を明らかにし、その改善策を提言するとともに、もう一つの重要課題である現物支給原則の改善策を論じる。

「第4章 企業等の民間組織の災害時の役割と責務の位置づけに関する考察」においては、企業等の民間組織の災害時における役割と責任を分析し、災害対策基本法で規定する指定公共機関、指定地方公共機関及び協力組織の役割の拡充について検討する。

「第5章 被災者生活再建支援のあり方に関する考察」においては、住居確保支援の基本スキームに関し、復旧段階における住まいの確保支援の基本的スキームと恒久

的住まいの確保支援の基本的スキームを検討する。次に、生活再建支援の基本スキームに関し、生活再建プランの作成、支援内容の検討に当たっての基本的考え方、災害生活保護制度の整備、被災者生活再建支援制度の拡充を論じる。

Keywords： 地区防災計画、防災責任、補完性の原理、承継効、土地利用規制、土地利用計画、必要最小限規制原則、災害防御施設、比例原則、補償、応急的・一時的救助、長期避難、現物支給原則、住居確保支援、生活再建支援、国際防災、費用便益分析、原因地、受益地

Title

Legislative policy-making study on the legal system of disaster prevention, Part 2

Abstract

This study not only adopts a common approach for investigating necessary improvement strategies to solve existing issues concerning the current legal system of disaster prevention, but also attempts a legislative policy-making approach from a systematic perspective in order to investigate necessary improvement strategies for reorganizing the fundamental legal system of disaster prevention, through the consideration of an essentially optimal structure for the legal system. This study is the outcome which considered the problems left in Part 1 published last year.

In the "Introductory chapter: Legislative policy-making study on the legal system of disaster prevention- Part 2", the purpose and the overview of this paper are described.

Part 1 deals with the structural issues concerning the legal system of disaster prevention.

"Chapter 1: Significance of the disaster as a target of disaster countermeasures" argues the significance of the disaster countermeasures, the carry distance on the definition, a problem of the purpose and a problem of protection legal benefit.

"Chapter 2: Problem and Consideration of the district plan system of disaster prevention" firstly makes us clear about the essential difference between the previous disaster prevention plan and the district plan of disaster prevention, secondly points out problems of the present system, and thirdly analyzes about making a rough draft of the district plan of disaster prevention. And this chapter talks on the contents of the district plan of disaster prevention, and discusses the succession effect of a district plan of disaster prevention.

Part 2 examines the issues concerning relevant areas.

"Chapter 1: About land use control system as the means of the disaster prevention" firstly makes clear the basic structure of the present legal system of disaster prevention, secondly discusses the relation between maintenance of disaster defense facilities and land use control, and the basic difference in these two measures and the angle in case of the assortment of these two measures. Next this chapter discusses the proportion principle in land use control, and argues the character and problems of the land use control for disaster prevention, and finally proposes the improvement direction of a legal system of the land use control for

disaster prevention.

“Chapter 2: About the land use plan and the land use control which reflect disaster risk ” firstly considers about desirable forms on systems and practices of land use planning and land use control which correspond to disaster types in detail, secondly argues the relation of between a disaster and a topography or ground condition, and the current situation and issues of the land use plan and the land use control on disaster prevention, and the relevant systems in foreign countries, and the analysis method of cost and benefit, thirdly discusses desirable systems of land use planning and land use control which correspond to disaster types, and finally proposes improvement measures of systems and practices on the land use plan and the land use control for disaster prevention.

“Chapter 3: Consideration about basic problems of the Disaster Rescue Act” firstly make clear the character of the Disaster Rescue Act, and points out structural problems, secondly argues issues of long term refuge and proposes the reform measure. And thirdly discusses improvement measures of the goods delivery principle which is another important issue in the Disaster Rescue Act.

“Chapter 4: Consideration on the role of the obligation of private organizations in the time of an disaster” analyzes the role and responsibility of the private organizations in the time of a disaster, and argues concerning expansion of the role of the designated public institutions, the designated local public institutions and the cooperation organizations prescribed by Disaster Measures Basic Law.

“Chapter 5: Consideration about the desirable system of lives restoration support for disaster victims” argues a basic scheme of settlement support of dwellings for disaster victims and a basic scheme of securement support of permanent residences in the restored stage about a basic scheme of dwelling securement support. Next this chapter discusses making of a life restoration plan for disaster victims, and basic policies in considering support measures, and development of the disaster welfare system, and improvement of the current system of lives restoration support for disaster victims.

Keywords: district plan system of disaster prevention , Protection responsibility against disasters, the complementation principle, succession effect, land use control, land use plan, the necessary and minimum regulation principle, disaster defense facilities, the proportion principle, compensation, emergent and temporary rescue, long term refuge, the goods delivery principle, dwelling securement support, life restoration support, international disasters protection, cost benefit analysis, the land which makes a disaster occur, the land which receives benefits from disaster prevention.

防災の法制度に関する立法政策的研究…その2…

目 次

はじめに

要旨

序章 防災の法制度に関する立法政策的研究…その2…（生田 長人） 1

第1編 防災の法制度の構造的問題点

第1章 災害対策の対象としての災害の意義（周藤 利一） 3

第2章 地区防災計画制度の問題点と考え方（生田 長人） 13

第2編 各論課題の検討

第1章 災害予防の手段としての土地利用規制制度について（生田 長人） 25

第2章 災害リスクを反映した土地利用計画・土地利用規制のあり方について
（周藤 利一） 37

第3章 災害救助法の基本問題に関する考察（生田 長人） 71

第4章 企業等の民間組織の災害時の役割と責務の位置づけに関する考察
（太田 秀也） 87

第5章 被災者生活再建支援のあり方に関する考察（生田 長人） 99

序章 防災の法制度に関する立法政策的研究…その2…

生田長人

本研究は、平成 26 年 3 月の国土交通政策研究第 114 号「防災の法制度に関する立法政策的研究…その 1…」の続編に当たるものである。

「その 1」の序章で述べたように、我が国の防災法制度は、全体として見ると、大きな災害が生じる度に、問題とされた事象に対応するいわば対症療法的性格が色濃く認められ、およそ体系的に見ると整合性の取れていない各部分の集合体のような体をなしている。

このような状態にある場合、最も懸念されることは、過去の災害と同じようなパターンの災害に対しては対応できるものの、これまでにほとんど経験したことのないパターンの災害に対しては上手く対応できず、「想定外」という言い訳の下に、繰り返しかけがえのない生命が失われることになりかねないことであろう。

もちろん、どんなに費用と時間をかけても、自然の巨大な力に抗して、災害を完全に防御することなどはかなうべくもないが、それでも、英知を傾けて、本来望ましい防災法体系の姿を検討し、現行制度の下で生じかねない問題を指摘し、その改善を図っていくことは必要な努力だと考えている。

ところで、「その 1」において既に指摘した現行制度の構造的問題点は、

- ① 中規模一過性の災害を主な対象としている現行法制度の基本構造の見直し
- ② 災害に対処する責任が具体的に誰にあるかが不明確な現行法制度の改善
- ③ 被災者支援に対する姿勢の不明確な現行法制度の充実

の三点であったが、今回の研究においても、同様の視点から「その 1」において研究を継続することとしていたテーマの補完を行っている。

具体的には、

まず、総論に当たる第 1 編においては、

「その 1」で行った現行法制度の適用対象とされる災害に関する検討結果（第 1 章「防災制度の適用対象」）を、さらに充実補完する形で、「災害対策の対象としての災害の意義（周藤）」を追加した。

また、既に「その 1」で検討を行った「防災責任」と「防災計画」に関し、新たに「地区防災計画制度の問題点と考え方（生田）」についての検討結果を明らかにした。

なお、残念なことではあるが、現行災害対策基本法の「理念規定についての検討」及び「災害ボランティア制度のあり方についての検討」については、時間が足らず、今回の検討では掲載を見送ることとした。

次に、災害予防の分野については、「その 1」において「土地利用規制手段を用いた災害予防」の論点を総論として提示していたが、今回その考え方をより敷衍する形で、各論に当たる第 2 編の中で、二つの報告（「災害予防の手段としての土地利用規制制度について（生田）」及び「災害リスクを反映した土地利用計画・土地利用規制のあり方

について（周藤）」を行っている。

第三に、災害応急対策の分野においては、「その 1」で取り上げなかった災害救助法の持つ問題を取り上げ、その改善方向を示す「災害救助法の基本問題に関する考察（生田）」を明らかにしている。

最後に、被災後の復旧・復興の分野においては、「その 1」において「災害復旧に関する法制度のあり方」及び「災害復興に関する考察」の二つの研究結果を示すとともに、被災者の生活再建に関して現行法の問題点を指摘していたところであるが、今回、新たに「被災者生活再建支援の在り方に関する考察（生田）」として、被災者に対する総合的な支援制度の提案を行ったところである。

以上の他、今回の検討に新たに参加した太田日大教授による「企業等の民間組織の災害時の役割と責務の位置づけに関する考察」を掲載している。

今回の検討によって、前述した三つの「現行制度の構造的問題点」の基本部分については我々の考え方をほぼ明らかにしえたと考えているが、なお、幾つかの点について検討が残されたことは残念である。

東日本の被災地は、被災から既に 4 年目の春を迎えているが、なお、被災前の姿とはほど遠い復興途上にある。

現行法制度上、復旧及び復興に関する仕組みについては、今回の災害を契機とした構造的改善が行われず、特別法の形をとった対症療法的対処がなされるに留まっているが、いつの日か、今回の復旧・復興過程についての検証が行われ、より充実した制度が整備されることを期待するものである。

第1編 第1章 災害対策の対象としての災害の意義

周藤 利一

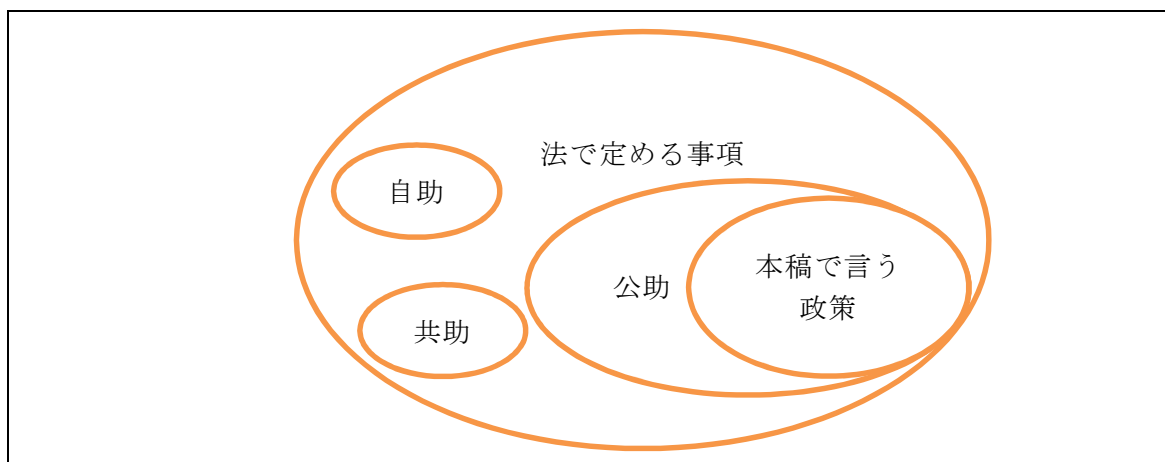
1 問題の所在

被害の規模、特に住家戸数を基準として災害対策（防災政策）の対象を区分することの問題点については、（その1）第1編第1章で論じたが、ここではより根本に立ち返って、災害対策（防災政策）の対象としての災害をどのように捉えるべきかという論点について検討する。

2 災害対策（防災政策）の意義

災害対策基本法は、災害法制の基本法として災害に関係する全ての主体の対応について網羅的に規定している。これら関係主体のうち、特に住民（民間）は通常、行政サービスの受け手として政策の対象たる存在であり、一般的に、法令上、政策目的を実現するための行動主体として規定されることはない。しかし、防災への対応は、自助・共助・公助の連携により行われるべきものであり、行政活動たる公助のみ規定するだけでは足りず、住民（民間）やその集合体である地域の自発的な活動である自助・共助についても必要な規定を置いておくことが防災に関する法体系上は不可欠である。このような観点から災害対策基本法が自助・共助についても所定の規定を置いていると解される。

ところで、本研究では災害対策（防災政策）の概念を「災害の予防や発災時の対応について、住民がその実施を国や地方自治体に直接請求する権利を認めるものではないが、実施の可否について国や地方自治体の自由裁量を認めるものではなく、状況に応じた適切かつ有効な対応をすべき責務がある行政活動（具体的な対応の内容については裁量が認められる。）」と措定して検討を行っているが、この概念と上述した災害対策基本法の規定ぶりの関係を図示すると、下表のとおりである¹。



3 定義上の射程距離

災害対策基本法上の災害には、事故災害（人為災害）も含まれており、災害対策（防災政策）において自然災害と事故災害の区別はない。つまり、災害とは「事象」×「被害」の複合概念であるが、事象の発生原因を自然由来によるもののみならず、人間由来のものも含めて取り扱っているわけである。

ここで、国外に起因する災害、すなわち国外で発生した事象により発生した被害が含まれるかという論点が生じる。一般に、国内法は一国内で適用されるものであり、海外に対してまでその規定が及ばないからである。

そこで、自然災害と事故災害に分けて考えると、前者については、チリ地震²による日本国内の津波被害のような外国で発生した自然災害の被害が日本にも及ぶケースが直ちに想起されるが、津波の場合には、津波の発生メカニズムや津波の規模と被災の程度の関係等において日本の領海や排他的経済水域内で発生した地震による津波と若干異なる点はあるものの³、基本的には同様の災害であるので、これが災害対策（防災政策）の対象に含まれることに異論はないだろう⁴。

それでは、前者に含まれるが、外国の火山の大規模火山噴火による降灰被害はどうだろうか。国内の火山の噴火であれば、火砕流や火山弾、火山性地震による人命被害のおそれがあるが、外国の火山の噴火が日本国内に及ぼすと想定される事象はもっぱら降灰である⁵。ここで、降灰による人命被害は想定し難いので、人命に係る対策は必要がない等、対策のメニューが異なることは当然である。しかし、産業被害への対応など政府による対策の必要性は認められるから、災害概念からはずすことは妥当ではないと考えられる。したがって、海外で発生した自然的事象により国内に被害が発生するケースについても災害対策（防災政策）の対象とすべきものとする。

次に、後者の事故災害については、議論が少し複雑になる。すなわち、国防や国際治安との関係が問題となるからである。言い換えれば、国民の生命・身体・財産に対し、対外関係に起因して危害が及ぶ場合の政府の対処手段ないしは政策概念として、戦闘行為に関しては国防、犯罪行為に関しては国際治安（国際刑事）という政府の活動を定義することができるが、さらに、これら以外に国際防災という分野を定立できるかという論点である。

例えば、外国のミサイル発射実験が失敗して日本国内に落下し、被害が発生した場合を想定すると、これも兵器に由来するものであるとして国防の範疇に含めることも考えられる。しかし、そうすると例えば家屋を破壊された住民に対する救助が十分に行われないおそれがある⁶。また、外国の原子力発電所の事故による放射能被害が日本国内に発生する可能性もある。これらは確率的には極めて小さい事象ではあるが、被災者保護の観点からは排除すべきではなく、国際防災という分野として災害対策（防災政策）の対象とすべきものとする。

事故災害におけるもう一つの論点は、そもそも事故災害については、事象の発生に対し関与した者を特定することができるので、被災者は当該関与者に対し民事上の責任を問うことにより被害の回復を図るのが原則であり（事業者責任の原則）、政策が第一義的に対応すべきものではないという点である。この点については、原則はそのとおりではあるが、福島原発事故のように被害が広域かつ長期にわたるものであり、被災者がそれぞれ自己の権利に基づき個別に事業者責任を問うことは、かえって迅速、有効かつ公平な救済を困難にすることが客観的に認められる場合には、第一義的に国

や地方自治体が自然災害と同様に対策を実施して、事後に原因を発生させた事業者に対して求償することが被災者保護の観点から相当である。災害対策基本法が自然災害と事故災害を法適用対象において区別していないのは、こうした点を考慮したものであると解される。そして、この考え方を国内で発生した事故による災害と国外で発生した事故による災害とで区別することは相当ではないと考えられる。したがって、海外からの事故災害も災害対策基本法は対象としていると言うべきである。

なお、災害対策基本法第2条（定義）第一号は、災害の定義として「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。」と規定しており、人為災害については大規模なものに限定している。これに対し、人為災害についても被害の規模を問わず災害対策（防災政策）の対象とすべきであるとの立法政策論もあり得ようが、相対的に小規模な人為災害に対しては、通常の消防、救急活動により対処可能であり、国民の保護において欠けるところはないと言えることから、その上さらに災害対策としても何らかの対応をすることは、いわば二重行政となり合理的でないので、災害対策基本法では、通常の消防、救急等の行政活動では十分対応できない類型及び規模の人為災害を対象としているものと解され、この考え方は立法政策上妥当であると考えられる。

4 目的の問題

災害対策（防災政策）の目的をどのように考えるかは、その対象・範囲をどのように設定するかという議論に影響を与える。

災害対策基本法第1条（目的）は、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため・・・もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。」と規定する。そこで、この文言から次のような二つの論点が出て来る。

第一の論点は、「国土並びに国民の生命、身体及び財産の災害からの保護」目的が災害対策（防災政策）の対象を一定範囲に画することの根拠となり得るかというものである。

第二の論点は、「社会の秩序の維持と公共の福祉の確保」目的をどのように考えるべきかというものである。

(1) 第一の論点

① 国土

「国土並びに国民の生命、身体及び財産」のうち、まず、国土の災害からの保護については、一定の範囲を超える国土災害を災害対策（防災政策）の対象とすることに合理性が認められるように思われる。国民の生命、身体又は財産に直接関わらないが、国政上、国土の保全に支障を与えるような災害に対処するために政策資源を投入する以上、微小な災害まで含めることは相当ではないからである⁷。

ここで、「一定の範囲」を画する判断基準としては、まず、機能論が考えられる。例えば、山腹崩壊により山奥の集落に通じる唯一の道路が寸断されるような事例を想定すると、当該道路は集落の維持に不可欠なライフラインとして大きな機能を有すると評価されるので、災害対策（防災政策）の対象とすることが相当であると言える⁸。⁹

ただ、機能論は、国土の機能として究極的には国民の生命、身体及び財産に資すると認められるものについては、それが損なわれないよう災害対策（防災政策）の対象として保全するという論理であり、以下に述べる国民の生命、身体及び財産に関する議論の外縁に含まれる、あるいは、間接的に国民の生命、身体及び財産に関するものとして整理できると解することも可能である。

そうすると、法文上、国民の生命、身体及び財産とは別に国土を規定している以上、国民一人一人の生命、身体及び財産に間接的にも関わらない国土固有の論理に基づき災害対策（防災政策）の対象として保全する必要が認められる分野が存在するということになるが、それは何であろうか。具体的な事例として、沖ノ鳥島の保全を防災事業（国費 100%の直轄事業）として行っていることが挙げられる。これは、我が国の領土、領海及び排他的経済水域の保全という極めて重要な国益の維持を目的とするものであり、国土の保全そのものであることは明白であると言えよう。もう一つの例として、富士山の大沢崩れ対策のように国土の形状それ自体の保全を目的とする砂防事業は、山麓の住民の生命、身体及び財産の保護を目的としていない点で砂防事業としては例外的なものであるが、富士山の秀麗な形が国民が（のみならず世界的に）高く評価する富士山の価値を創出しているので、災害対策（防災政策）として行うことにコンセンサスが得られていると解される。このように、国民の生命、身体及び財産に直接・間接的に関わらないものであっても、国民が広く保全する必要があると認める国土については、災害対策（防災政策）の対象とすることが相当であると言える。以上の具体的な事例を参考にすると、国土固有の論理に基づき災害対策（防災政策）の対象として保全する必要が認められる分野の具体的な対象の判断基準としては、第一に、領土・領海の保全のような重大かつ明白な国益の保全の必要がある場合、第二に、自然環境保全法や国立公園法のような国土の自然・景観の保全を目的とする法令の対象となっている場合が挙げられよう。

② 国民の生命・身体

しかし、国民の生命、身体及び財産のうち少なくとも生命・身体については、規模（人数）を基準として災害対策（防災政策）の発動の有無を画することには、正当性・合理性は認められない。平常時の国民の生命・身体の保全（最低限の生活の確保）を保障する生活保護制度が規模を基準としていないこととの対比上、非常時の国民の生命・身体の保全を保障する災害対策（防災政策）が規模を基準とすることは、明らかに均衡を欠くものであり、平等原則にもとるものである。

国民が国に対する個別具体の請求権として災害対策（防災政策）の実施を求める権利を有していると認めることができないのは、憲法第 13 条、第 25 条の解釈から導かれるとしても¹⁰、いわばその反対解釈として、災害対策（防災政策）の実施対象について国に自由かつ広範な裁量権が付与されていると解するのは行き過ぎである。もちろん、災害対策のメニューやツールは多様であり、個別具体的な制度設計においてどのようなメニューやツールを組み合わせるかの判断は、裁量の濫用・逸脱がない限り、一義的に国の政策判断権の枠内にある。しかしながら、例えば、現に災害が発生するおそれがある場合の警報や、実際に被災した者に対する救出、救護のような施策は、災害対策（防災政策）のコア部分であって、国民一人一人の身体的・経済的状況や人数に関わりなく、国民の自助努力や共助の範囲では十分に対応できないものであり、公助としての災害対策として実施する必要があるものと考えられる¹¹。

要すれば、災害対策（防災政策）を一律に捉えるのではなく、コアの部分は災害の規模に関係なく全ての被災者を対象として実施すべきものであり、それ以外の部分は、政策資源配分論あるいは費用便益論等の判断基準に基づき政策の実施の可否を決定してよいと考える。

そして、ここでいうコアとは、国民の生命・身体を保護するために実施することについて、自助・共助も含めた他の手段との関係において選択の余地がなく（非代替性）、かつ、確実に実施することが強く求められる（不可欠性）対策であると言える。具体的には、次のものが挙げられる。

〔予防対策のコア〕

- ・ ハザードマップの作成・提供、避難ルートの調査・設定・周知、避難時要援護者の名簿作成など、民間では供給されない情報の作成・提供
- ・ 公助として提供する防災用品の備蓄
- ・ 避難場所の整備
- ・ 避難勧告・避難指示

〔発災後の対策のコア〕

- ・ 安否の確認
- ・ 被災のおそれがある住民を保護するための情報の収集・提供、避難場所までの移動の支援
- ・ 被災者の救出・搬送・医療の実施
- ・ 避難場所の提供及び自宅に住めなくなった被災者に対する当座の居住のための支援
- ・ 当座の食糧・医薬品等生活維持物資の支援
- ・ 被災家屋の応急修理

このようなコア事項については、具体的な制度設計や運用方針の細部的な内容の決定において費用便益を考慮することが許されるとしても、実施それ自体の可否を政策資源配分論や費用便益に基づき判断することは許されないと考えられる。例えば、土砂災害のおそれがある地域において豪雨が発生して、過去のデータ等により現に土石流の発生可能性が著しく高まっていると認められ、警報発令基準に該当するような場合に、想定被災戸数が一戸であるからといって避難勧告を出さないという選択は妥当ではなく、ましてや実際にその一戸が被災してけが人が出た場合に救護しないということは考えられないであろう。これに対し、住民の生命・身体を損う規模の土石流の発生時期を具体的かつ確実に予測できない以上、想定被災住戸の移転事業や想定被害を確実に防ぐに足る防災施設整備の実施の可否を費用・便益分析に基づき決定すること、即ち、想定被災戸数の規模を反映することは妥当であると言える。

③ 国民の財産

それでは、国民の財産についてはどう考えるべきであろうか。例えば、堤防や防潮堤の整備は、国民の生命・身体を保護する目的があることは当然であるが、併せて家屋、事業所、農地といった財産の保護も目的に含んでいることは明らかである。こうした施設は公共財であり、市場（民間）では供給されないので、災害対策（防災政策）として供給することに異論はないだろう。ただし、公共財の供給には巨額の財政コストを要するので、費用便益論に基づき優先順位の高いところから実施するのが相当であり¹²、実務でも概ねそのようになされていると言える¹³。なお、災害対策（防災政

策）として公共財を供給する際の判断基準として規模論を持ち出す向きもあるが、費用便益分析において想定被災規模が大きければ便益が大きくなるのは当然であり、費用便益論により判断する場合に、結果的に大規模なものが優先されるに過ぎないと言わなければならない、規模自体が判断基準とされているわけではないことに留意する必要があると考える。

次に、被災した国民の私有財産の回復それ自体を災害対策（防災政策）の対象とすべきかという論点がある。これは、第一義的には責任論の問題であり、**（その１）第１編第２章１①国等の防災責任と個人の権利**で述べたのでここで再論はしない。

ここでは、国民の財産被害に関する現行制度の課題について考察したい。例えば、津波により農地被害が発生した場合にその面積の大小を区別すべきか、あるいは広範囲に農地被害が発生したが、農地所有者数が極少数の場合と多数である場合とで区別されるべきか。また、住家被害の場合、戸数は少ないが豪邸であるケースと、評価額の低い家屋が相当数被災したケースとで、被害評価額の合計が同じような水準である場合をいかに考えるかといった論点である。

保険・共済や融資を災害対策（防災政策）のメニューの一部と捉えれば、財産被害に対しては基本的にこれらの手段により対応すべきであり、かつ、これらの手段は民間の機能を活用することが可能である。ただ、地震保険のように純粋な民間事業としては保険計算が成り立たないため、全国共通・一律に制度を維持するために国が再保険を引き受けるといった方式による災害対策（防災政策）の発動は、必要かつ妥当なものであると考えられる。そして、この場合、１戸の被害に対しても制度が適用されることになる。

仮に、上記で例示したケースで対応に差が生じるとすれば、それは保険・共済や融資の制度設計ないし運用の問題であると言えるが、被災者の立場に立てば、衡平の観点からは、同じ態様の被害に対しては、同じ内容の保険、共済、融資が実施されるべきであると考えられる。

これに対し、財産被害の補填のための財政支出はどうか。この点については、「被災者生活再建支援法」が住宅被災のみを金銭支援の対象としていることを中心に、**（その１）第２編第３章**で論じ、その問題点を指摘した上で、給付するのであれば公平な形で行うべきであるとして「住宅復興バウチャー」を提案したところである¹⁴。

いずれにせよ、財産被害の回復は民間活力を活用した保険・共済や融資によることを基本とすべきであり、財政支出による補填は慎むべきである。保険・共済や融資によることは、被災者数などの規模要件の問題が生じないはずなので、被災者の立場からは公平な仕組みであるからである。

なお、平常時に住宅政策（耐震、省エネ、高齢者対応等）、産業政策（新技術、省エネ等）、地域政策（立地・定住促進等）において支出される補助金は、結果的には個人や企業の財産の一部になるので、間接的な資産形成効果があることは否定できないが、あくまでもそれぞれの政策目的の達成が主たる目的である。災害による財産被害の回復において、これら平常時の政策目的に適合するものに対して同様の補助金を交付することは、単なる資産形成に対する補填ではないので妥当性が認められる。

(2) 第二の論点

「社会の秩序の維持と公共の福祉の確保」、特に「社会秩序の維持」を防災政策の目

的として強調すると、緊急事態対応の問題に立ち至るが、これについては、(その1) 第2編第5章で論じたので、ここでは通常の災害対策における論点として考察する¹⁵⁾。

(その1) 第1編第1章第1節で「防災政策の保護法益＝地域社会の迅速な再建」論を紹介したが、この考え方はまさに災害対策基本法第1条の最後のフレーズである「社会の秩序の維持と公共の福祉の確保」と整合するように見える。そうすると、「国土並びに国民の生命、身体及び財産の災害からの保護」を目的とするものであっても、「社会の秩序の維持と公共の福祉の確保」を目的としないものは防災政策に馴染まないことになり、防災政策の対象を規模で分けることに合理性があるとの論拠が成立することになりそうである。

しかし、規模論の問題点については既に論じた。災害対策基本法第1条の最後のフレーズの意味は、災害における被害に私益が含まれるとしても、その救済を公共政策たる災害対策の対象とすることが是認されるのは、小規模の被害であっても自助・共助のみでは対応できないものに対し、公助の手が差し伸べられる制度が保障されていることが社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資すると認識されている（あるいは、主権者たる国民がそれを求めている）からにはほかならないことにあり、大規模被害＝公助論を意味するものではないと考える。

別の言い方をすれば、規模の如何にかかわらず「国土並びに国民の生命、身体及び財産の災害からの保護」を実現することが「社会の秩序の維持と公共の福祉の確保」の実現につながると解すべきである。

5 保護法益の問題

次に、災害対策の対象たる保護法益について考える。災害対策（防災政策）の対象範囲を論じることは、災害対策（防災政策）の保護法益をどのように考えるかという論点に通じるからである。

結論を先に言えば、災害対策（防災政策）が実現すべき保護法益とは、災害対策基本法第1条の文言に明らかなように、国民の生命、身体及び財産のような私益もあれば、国土の保護のような公益も含まれる。そのうち国民の生命・身体が最も優先されるべき保護法益であることは明らかであるが、それ以外の私益・公益の保護範囲（災害対策（防災政策）の射程距離）については、自助・共助との関係や平常時の他の政策との均衡なども含めて判断すべきものと考えられる。

① 法益の質の問題

災害対策の対象を論じる根拠として規模論が持ち出されるのは¹⁶⁾、「個人や個別の企業に生じる財産的被害はあくまでも私益であるため、そのままでは公共政策としての災害対策（防災政策）の対象として認め難いが、量的（数的）に大規模になれば公益性が生じ、政策対象となる。しかも公益性の程度は被害規模に正比例するので、被害の規模が大きくなるほど、政策の内容もそれに対応して充実すべきである。」という発想があるからではないか。これは、規模により被害（法益）が私益から公益に転換する（あるいは公益性が付加される）という法益の質の問題と言える。

しかし、私益はあくまでも私益であり、それが集まれば公益に転換するという発想には無理がある。そうではなく、私益が集まったときに公益が別途生じると認識すべきである。例えば、相当規模の被害が生じた場合には、被災しなかった周辺を含む地域一帯に様々な影響を与える。損壊した家財の購入需要のようなプラスの効果もある

が、生産力の低下による地域経済の疲弊や人口減による地域共同体の活力低下といったダメージは、まさに公益を損うマイナス効果にほかならない。

したがって、こうした公益を保護あるいは回復することを公共政策として実施することには、必要性・合理性があると言える。ただし、こうした政策が求められるのは事実上、災害規模が大きい場合であり、そうすると、一定規模以上の災害を対象とすることに相当性があるということになる¹⁷。

しかし、この論理は全ての災害対策に当てはまるものではない。前述したように、災害対策の保護法益は多種多様であり、コミュニティや地域産業のような公益に係る対策は、災害規模が一定程度以上の場合に行われるべきことを説明するにとどまり、災害対策全般の発動根拠とすべきものではない。

② 法益の量の問題

もう一つの発想は、税金を投入する以上、それに見合う便益が存在しなければならないという費用便益論であり、これは法益の量の問題と言える¹⁸。

費用便益論については、これまで述べてきたところからも明らかなように、被害の規模による相違は、講じられる対策のメニューの相違や人員・費用の差異といった、投入される政策資源の内容の差異をもたらすに過ぎないと言うべきであり、前述した防災政策のコアの部分に対しては政策の発動の有無の線引きの問題としてとらえるべきではない。しかし、コア以外の部分に対しては、他の公共政策と同様、税金という国民の負担によりファイナンスされた政策資源の投入を上回る便益を政策発動の要件として求めることは相当であると考ええる。この場合、規模の大小が便益の大小に比例し、一定規模以上が政策の対象となることはあり得る。

以上要すれば、災害対策（防災政策）の対象となる保護法益には、国民の生命、身体及び財産のような私益と国土の保護のような公益が含まれる。そのうち国民の生命・身体が最も優先されるべき保護法益であり、それ以外の私益・公益の保護範囲（災害対策（防災政策）の射程距離）については、自助・共助との関係や平常時の他の政策との均衡なども含めて判断すべきものであり、その際、公共政策として実施することの必要性・合理性といった法益の質的側面と、費用便益論に基づく法益の量的側面が考慮されるべきものと考えられる。

¹ 表中、公助のうち政策に含まれない部分は、国や地方自治体が自由裁量により実施するものである。

² 1960年5月23日午前4時過ぎ（日本時間）、チリ南部でマグニチュード9.5という観測史上最大の超巨大地震が発生し、これにより生じた津波は平均時速750kmで太平洋を横断し、22時間半後の午前3時頃に日本列島沿岸に達した。津波到達の標高は三陸海岸で8mを越え、全国で死者139人、住家の流失・全壊2,830棟、半壊2,183棟、浸水37,195棟などの大きな被害が生じた。

³ チリのように非常に遠方で生じた津波が伝播するものを遠地津波と呼ぶ。遠地津波は、強い震動が感じられない、到達までに長い余裕時間がある、波動の周期が長い、長時間継続するなどの特色があり、近海で起こる近地津波と区別される。日本はチリからみて地球の真裏近くにあり津波が収れんしてくる場所に当たるので、太平洋沿岸の他の地域に比べ津波が高くなった。特に津波の周期は50分程度と長く、大船渡湾ではこの長周期波と共振して波動が増幅され、被害が大きくなった。このように大きな被害が生じる以上、災害対策の対象から除外するのは相当ではない。

⁴ なお、地震や津波ではあっても外国の核実験により発生した地震や津波のような人工現象は事故災害に含めるべきである。

⁵ 日照の減少による気象変動も考えられるが、それによる被害はもっぱら農業分野に限定されると考えられる。この場合、外国の火山噴火に特有の国内対策があるわけではないので、気象変動に伴う農業被害全般に共通する対策を講じることとなる。

⁶ 武力攻撃であれば、武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国民の安全の確保に関する法律（平成 15 年 6 月 13 日法律第 79 号）及び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（平成 16 年 6 月 18 日法律第 102 号）が適用される場合があるが、単発の、しかも実験による被害の場合には、これらの法律が適用される余地はなく、被害者や被害地域に対する救済措置が不十分になるおそれがある。なお、これらの法律と災害対策基本法との比較分析については、**（その 1）第 2 編第 5 章 緊急事態対応に関する基本的考え方**を参照されたい。

⁷ 国土の主要な形成要素である地形は、不変のものではなく、自然現象により遷移していくものであることを考慮すると、国土を人為的に保全していくことについては、自然に対する理解を踏まえた節度が求められると考えられる。

⁸ 道路の維持管理という公物管理の範囲に属する面もあるが、道路区域外の山腹崩壊防止のような行為は、道路管理権の行使としては行い難いので、このような場合には、もっぱら災害対策として行うことになる。

⁹ 2013 年 8 月 24 日に島根県西部を襲った集中豪雨により JR 三江線で鉄橋の橋脚流失や大規模な土砂流入が 72 箇所も発生し、江津～浜原間（50.1km）が不通になった。鉄橋の復旧など鉄道施設の復旧事業は当然、鉄道事業者である JR 西日本が約 6 億円の工事費を投じて実施したが、江の川の護岸工事や山腹の治山工事（砂防ダム建設）は河川管理者あるいは砂防管理者としての島根県が約 4 億円の工事費を投じて実施した。これは、国民の生命・身体に直接は関わらない、純粋な国土保全を目的とする災害対策の一例であると言える。

¹⁰ 憲法上の論点については、**（その 1）第 1 編第 1 章防災法制度の適用対象 第 1 節防災法制度の適用基準としての規模論に対する検討 1. 憲法上の救済請求の可否**を参照されたい。

¹¹ これに対し、例えば、L2 レベルの防潮堤の建設の可否を住家戸数を基準として決定することは、合理性がある。確かに防潮堤の有無は、住民の生命・身体に密接に関わるものではあるが、理論上は土地利用規制等他の手法と代替性を有する対策だからである。なお、防災政策としての土地利用規制と他の手法との関係については、本研究の**第 2 編第 2 章災害リスクを反映した土地利用規制・土地利用計画のあり方について 5. 防災目的の土地利用規制・土地利用計画のあり方**を参照されたい。

¹² 費用・便益分析を政策決定において活用するためには、その前提として対象災害の類型・規模・頻度等があらかじめ定められる必要がある。この想定災害の類型・規模・頻度等を誰が、どのような手続により決定すべきかという問題は、政策決定過程における住民参加等の論点を含む難解なテーマであるが、公共政策全般に通ずる問題であり、本稿では検討対象から除くこととし、機会があれば別稿にて論じたい。

¹³ 道路、河川等の公共事業の実施に当たり費用・便益分析を行っていわゆる B/C を算出して、新規事業の実施の可否や実施中の事業の中間評価、完了事業の効果の評価に活用している。

¹⁴ **（その 1）第 2 編第 3 章被災者生活再建支援制度の諸問題 第 2 節住居被災のみを金銭支援の対象とすることの問題－住宅パウチャーの提案**を参照されたい。

¹⁵ 災害救助法は、その第 1 条で「被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする」と規定し、「社会秩序の保全」を掲げている。しかし、同法は一定規模以上の災害における応急救助に関し、都道府県知事が法定受託事務として実施し、国がその費用について負担することを中心とするものであり、相当数の被災者に対し、被災直後の短期間における生命・健康の保持と当座の寝食を保障することを「社会秩序の保全」と観念している。したがって、本文で考察している災害対策基本法上の「社会秩序の維持」とは完全には一致しない。

¹⁶ 防災行政研究会「逐条解説 災害対策基本法 [第二次改訂版]」ぎょうせい、2001 年、53 頁は、「本法の適用対象となる災害の規模、すなわち被害の程度の基準については・・・社会通念により、相当の被害を生ずる程度の現象を指すものと解すべきである。」とするが、本稿で論じたように、こうした狭い解釈は妥当ではないと考える。

¹⁷ コミュニティや地域産業の保護のための災害対策の対象は、全国一律の基準を適用すべきではなく、地域や被害の実情に応じて判断されるべきである。

¹⁸ 政策資源配分論と費用便益論の関係については、いくつかの考え方があるが、例えば、ある政策を実施することが国の政策資源全体の配分の観点から妥当であるか否かを判断するための手法として費用便益論を用いることが考えられる。なお、費用・便益分析に関しては、本研究の**第 2 編第 2 章災害リスクを反映した土地利用規制・土地利用計画のあり方 4. 土地利用規制の費用・便益**を参照されたい。

第1編 第2章 地区防災計画制度の問題点と考え方

生田長人

1 従前の防災計画と地区防災計画の本質的な違いについて

「地区防災計画」は、2013年の災害対策基本法改正で新たに制度化されたものであるが、この地区防災計画と災害対策基本法制定当初から制度化されていたこれまでの「防災計画」との間には、その内容、性格、機能、責任の所在等において大きな相違があり、この計画の作成、実施等に当たっては、その違いを理解していることが極めて重要だと考える。

(1) 防災に関する責任と計画

災害対策基本法には、法制定当初から「防災基本計画」、「防災業務計画」、「地域防災計画」の三種の防災計画制度が用意されていた。この三種の防災計画を通して見られる基本的な性格と構造は、次の四点である。

- i 法律上、防災責任と防災計画の間には強い関係が認められること
…災害対策基本法上災害予防や災害応急対策を確実に実施しなければならない責任が課せられている防災関係機関には、災害時に的確な防災措置を講じることができるよう、平素から計画的に講じておかなければならない災害予防措置、緊急時に講ずべき応急対策措置等からなる防災計画を作成する義務が課せられている。
- ii 防災計画には、防災措置を実施しなければならないとされている機関の「行動計画」という性格が認められること
…災害対策基本法に規定されている防災計画の主な内容は、基本的に、防災関係機関が実施する防災措置を定めたものであり、いわゆる広義の「公助」の部分にあたる性格を有するものである。
- iii 三種の防災計画の内容については、上から下に向けての計画整合性が求められていること
…災害対策基本法に規定されている防災計画の体系は、「防災基本計画」を基本とし、縦割りの「防災業務計画」と横割りの「地域防災計画」からなっており、防災基本計画→防災業務計画→地域防災計画という順に、計画内容についての計画間の整合性が強く要請されている。
- iv 住民等は、防災計画において防災関係機関が行う防災措置の客体として位置づけられているが、防災措置の主体として位置づけられてはいないこと
…住民等は、努力義務の範囲で防災措置を行えば足ると解されてきており、自ら或いは周りと協力して災害時にどのような防災行動をとるべきか等について、あらかじめ検討し、定めておくという計画の仕組みはとられていなかった。

(2) 地区防災計画と従来の防災計画との相違点

地区防災計画と従来の防災計画とを、(1)で指摘した四つの点に関して、対比してみると、概ね次のようになるのではないかと考える。

① 責務との関係等

上記(1)の i 及び ii の点についてであるが、災害対策基本法に基づき防災関係機関によって作成されるこれまでの三つの防災計画は、公助中心の防災計画という性格を有し、計画の作成主体に課せられている防災責任を確実にかつ計画的に実施するための必要不可欠の手段という位置づけが与えられている。これは、法に定める防災責任と裏表の関係にあるものと考えられる。

これに対して、今回の災害対策基本法改正によって新たに整備された「地区防災計画」は、実質的に地区の住民等が作成する「自助と共助」を中心にした防災計画である。この計画の背景にある考え方は、一般の住民等の保護を主目的とした公助に当たる防災責任とは異なり、本来、住民等にも自らの身は自らが守る責任があるという立場に立つものである。

このように責任の性格が異なるものである以上、その計画内容、計画の持つ意味、性格等は大きく異ならざるを得ない。

その意味でまず問題となるのは、地区防災計画が地域防災計画において定められる形をとっていることであるが、その場合「**地区防災計画に定められた内容については、誰がその責任を取るのだろうか**」という疑問である。

地域防災計画に定められた内容について責任を持つ者は、その策定者である地方公共団体であり、現行制度において、地区防災計画が地域防災計画の内容として定められるのであれば、その実行責任とその結果責任は最終的に地方公共団体が負わなければならないこととなる。

しかし、地区防災計画の内容については、その性格上、その実行責任は住民にあるはずであり、そもそも地方公共団体が災害時や災害緊急時に、防災応急対策の十分な実施ができず、その責任を取ることができないために、地区防災計画で自助・共助によるカバーをしなければならない事態が生じていることに鑑みれば、この計画の責任のあり方については、はなはだ矛盾した考え方に立っているように思われる。

② 他の防災計画との整合性

次に、上記(1)の iii の点についてであるが、公助を本質的な内容とするこれまでの三つの防災計画においては、災害時に迅速かつ確な防災措置を講じうるためにも、また事前の予防段階において各防災機関が合理的かつ効率的な予防措置を講じうるためにも、各防災計画間の整合性が保たれていることは極めて重要なことである。災害対策基本法が暗黙のうちに前提としていた中規模一過性の災害においては、計画間の整合性の確保により防災効果は飛躍的に向上することが期待できるからである。

これに対して、地区防災計画の場合は、他の防災計画との「計画整合性」は常に絶対に必要性が高いとは必ずしも限らない。

中規模一過性の災害の場合において、諸防災関係機関が計画に定められた防災措置を講じる場合、地区防災計画において定められる防災措置が、これらと整合性がとれ、連携が取れた形となっていることは、大変望ましいことに違いない。しかし、問題は、大規模激甚な災害の場合である。この地区防災計画制度が必要とされるに至った背景の一つに、大規模災害の場合には、防災機関によって実施することのできる防災措置の範囲に限界があり、住民自らが自らの身を守るために防災行動をと

らざるを得ないという状況があったことは無視できない。実際、阪神淡路大震災や東日本大震災においては、被災者の救助の大部分が近隣住民等の手によって行われたという状況が見られたが、そのような公助が十分に機能しない状況下においては「計画間整合性」は殆ど意味をなさないだけでなく、仮に地域防災計画等が実行できない応急措置を定めている場合、これへの適合を要請されると、計画内容そのものが現実的とは言えないものとなる恐れすらある。

また、各地区において、住民等が実施できる措置の内容はその地区の状況次第で千差万別と言え、基本的には、その内容はかなり限定されたものとならざるを得ない。地区の側から、既に定められている地域防災計画との整合性を図らなければならないというのは、大方の場合において一般的・抽象的には望ましいことに違いないものの、現実には、困難な場合が多く、無理な整合性を要請することは、現実に行性に欠けるものになる恐れが強いと考えるのが常識であろう。

③ 最終的に自己の身を守る必要性

最後に、上記(1)のivの点については、住民等に対して「自ら災害に備えるための手段を講ずる」義務が付加されたのは、平成7年の災害対策基本法改正においてであり、阪神淡路大震災における防災関係機関の実施する災害応急対策の限界を踏まえてのことであった。災害応急対策段階において公助が機能している場合は、それとの連携によってより一層効果的な防災活動が実現するよう努めるのは当然のことであるが、公助が機能を果たせなくなっているような事態の場合には、残された最後の防災活動の主体として、自己責任に基づいて自らの身を守るための措置を講じることができるようにするという面を、地区防災計画は有しているのである。この意味で、地区防災計画には、二つの事態を想定した内容を定める必要があるのである。

2 現行制度の問題点

(1) 地域防災計画の中で定めることについて

現行制度において、地区防災計画は、市町村が定めている市町村地域防災計画の中で定める形となっている（第42条第3項）。

[参考]

（市町村地域防災計画）

第四十二条

3 市町村地域防災計画は、前項各号に掲げるもののほか、市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者(以下この項及び次条において「地区居住者等」という。)が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する計画（同条において「地区防災計画」という。）について定めることができる。

市町村地域防災計画の内容として定める形をとっていることについて、内閣府は、地域の防災力を向上させる上で、地区防災計画の内容と市町村地域防災計画の内容

との連携を図ることが必要であることを理由として挙げている¹。

確かに、地区防災計画の内容となる自助・共助による防災活動が全くなんのコントロールにも服さず、無放任の形で行われた場合、全体の秩序ある防災活動に支障を来す場合があり、他方、公助による防災活動と連携を取ればより大きな効果を上げることが考えられる。その意味で、可能な限り、公助と自助・共助は連携をとる必要があることについては異論がない。

しかし、最大の問題は、公助の内容を規定する地域防災計画等の側に問題がある場合に、これと整合性をとることが地区防災計画の側に支障を生じることにある。上記 1 の(2)の②で述べたようなケースである。

一方、相互の連携をとる必要性があるからといって、直ちに地域防災計画の中に地区防災計画を入れるべきということにはならない。相互に連携を図るための手段は、他にいくらかでもあるのであって、計画策定主体を一つにするというこの手法が最適とは限らない。この手法をとることで地区防災計画の策定主体の意思を軽視或いは無視することになる場合が想定されるとすれば、別の形での対応をすべきなのである。

どうしても、公助を主たる内容とする地域防災計画にとって、支障が生ずる恐れを解消したいのであれば、このような市町村側の自由裁量的色彩の強い方法ではなく、現在、防災業務計画と地域防災計画等の間で定められている災害対策基本法の「抵触禁止」規定を置けば足りるのであって、計画自体を取り込む必要性は見当たらないのである。

現行制度は、そもそも性格の違う二つの防災計画を無理矢理一緒にした感が否めない。

(2) 具体的な弊害について

地区防災計画を地域防災計画の中で定めることにより、その作成主体を最終的に市町村とする場合に考えられる**大きな問題**は、二点ある。

第一は、市町村地域防災計画そのものが、自助・共助を前提としたものになる恐れがある点である。

第二は、既に触れたように、地区防災計画の自主性や自由度が損なわれ、仮に地域防災計画に問題がある場合には、その実効性そのものが失われる危険性さえある点である。

第一の点は、現在でもすでに問題となっているところがあるが、本来、市町村の側の責務として実施しなければならない防災措置が、市町村と地域との協働の名の下に、地区に下ろされ、地区の負担となることである。これは、市町村側からは、市町村の防災措置を補完する行為として位置づけられる傾向が見られ、例えば、災害情報の地区末端までの伝達、寝たきり老人等の災害弱者の避難等を地区の住民に委ねることの正当性の根拠として使われている。(補完性の原理というのは、全くこの逆のことであるにも関わらず、この言葉を使っているところも見られる。)

本来、これらの行為は、市町村の責務として位置づけられているものであり、仮に

¹ 地区防災計画ガイドライン（内閣府 平成 26 年 3 月）7 頁ほか。

地区がその行為を引き受けるとした場合、事故や問題が起きた場合のその責任、その実施に要する費用等の負担等は、市町村が負うべきところ、当然に地区が引き受けなければならないものではないと考える。

地区防災計画が、このような姿勢の市町村の地域防災計画の中で定められることになれば、やはり、本来市町村の責務として実施されるべき防災措置が、地区との連携という名の下で、地区の責任と負担で行うべきものと位置づけられる恐れは決して低くはないと考えられる。仮に、地区の側が法制上市町村の責務に属する措置の一部を引き受け、協力することが全体として望ましいとしても、そのリスク、費用負担等については、両者の合意の下に定めておく必要があり、単に、協働の精神というような言葉でうやむやにすべきことではないのである。

第二の点は、現行の地域防災計画には、すでに極めて多くの問題点が指摘されており、その多くが、現実の災害時に地域防災計画が実効性に欠けるものになっている原因とされている。

例えば、繰り返し述べているように、地区防災計画は、大規模災害の際に、公助の手が及ばない場合に必要となる自助・共助を計画内容のコアとしているが、現行の地域防災計画の多くは、大規模災害を具体的に想定していないところがあり、現実には対応できないにもかかわらず、計画の書きぶりでは対応できるかのような書き方がなされている場合がある。そのような場合に、地区防災計画との調整は、どういうことになるのか、全くわからないにも関わらず、計画間の調整が求められることになるのである。

（内閣府の出している「地区防災計画ガイドライン」では、この肝心なところに全く触れられていない。）

さらに、地域防災計画の中で定められている災害応急時の措置は、本来、防災側が災害時に現実に講じる実効性のあるアクションプランでなければならないにもかかわらず、現実の地域防災計画を見る限り、「災害が生じたときには、これこれのことを行う」という定性的記述にとどまっていることが多い。

本来、実効性を備えている計画であれば、災害の程度ごとに、防災側がとることのできる応急対策措置が記載されていなければならない、少なくとも、現行の体勢で対応可能なのはどの程度までの災害であるかは記載されている必要がある。

その上で、その限界を超える災害が発生した場合に備えて、現行防災体勢を超える対応が必要になることを前提に、他からの支援、あるいは自助や共助による対応をどのような形で組み込むかが定められている必要がある。

現行の地域防災計画は、こういった点で、地区防災計画との実質的調整を図ることができる基本的な要件を欠いている場合が多く、単なる災害時の応急対策側の役割分担を記載している計画に過ぎないと言わざるを得ないものが多いのである。

災害応急対策に係る計画の内容においては、災害予防計画の際に重要視された「計画整合性」よりは「実効性」が重視されなければならない、建前の世界を応急対策計画に持ち込むことは被害を大きくすることにしかない。地区防災計画が、このような問題を有する地域防災計画に組み込まれることの弊害は大きいと言える。

(3) 地区防災計画の背景にある柔軟性と公助では対応できない部分について

今回の地区防災計画制度の整備においては、立案者側に、どうしても地域住民の行動をコントロール下に置かなければならないというような姿勢が筆者には感じられる。

そもそも、自主防災組織は市町村の下部機関ではない。

また、地域防災計画のコア部分をなす「公助の世界」は、公権力の行使や税金の使用に当たっての公益の必要性や市民に対する平等な取り扱いといった色彩を帯びざるを得ないが、地区防災計画のコア部分である「自助や共助の世界」は、自主的な住民等による柔軟な結びつきを前提としており、現実には災害に直面して、柔軟な対応を可能とするため、地区防災計画は、地区の置かれた多様な状況や地区住民の多様な要請に対応できる柔軟性を持つ必要がある。基本的な性格のところで、両者は相容れないところが多いのである。

そもそも応急対策で、公助の手が及ばず、放置されているからなんとかしなければという発想に立脚すると、その対応を定める地区防災計画の部分について、現行の問題が多い地域防災計画を前提に、市町村が建前を主張するだけで、実質的に災害現場において、自分たちの身を救うことができない状況さえ生じる恐れが出てくる。地区住民の側から言うと、防災行政側が自分たちを守ることができない場合に備えて、自らが自らの身を守らなければならない場合の計画を立てるときに、どうして守ることができない側のコントロール下に入らなければならないのか。単に整合性を保つために、抵触してはならないという規定ではどうしてだめなのか、という意見は避けがたいであろう。

要するに、地区防災計画の一番のコアの部分は、地域防災計画で対応できない場合があるということを認めた上で、その場合自ら身を守る手段を住民自らが決めるということにあり、そのようなコアの部分について、まず市町村がどのような立場に立つかを明確にしなければならないと考えられる。

このような点について、内閣府から出された「地区防災計画ガイドライン」（平成26年3月）では、何も触れられていない。

これでは、実際に地区住民達が地区防災計画の策定を目指して、内容を検討していくに際してなんのガイドラインにもなり得ないだろう。

ところで、前防災担当政策統括官の原田氏の談²によれば、

「今回の仕組みは、居住者が自分で案を作って計画提案を市町村に行い、市町村の防災会議が市町村の地域防災計画の一部として決めるのです。あくまで形は市町村が決めたことになります。**理想的な姿は、居住者を中心に自主防災組織が決める形が、一番趣旨にふさわしいのですが、今年はそこまではいかなかったということです。**（中略）

途中までは、自主防災組織が地区防災計画を決めて、居住者が入れ替わっても効果を持つような仕組みを作ろうとしたのです。これが法制局で、極端に言うと**日本の法制に馴染まない**と言われ、私にも意見がないわけではなかったのですが、時間も

² 原田保夫国土交通審議官(当時)（前内閣府政策統括官(防災担当)）東北大学における講演録「災害対策法制について」（2013.10.19）より。

制約されていたので、形式は市町村が決める、正確に言うと市町村の地方防災会議が決めることとしました。…中略… 日本の行政法規はドイツ法の影響を受けているので、**規範性を持つ計画は公権力の行使として行政主体が決めなければならないという前提**に立って、いろいろな事ができています。ですから、居住者が集まって規範性のある計画を作るというのは日本の法制には馴染まないというのが、おそらく前提になっているのでしょう。」

このことからわかるように、現行の地区防災計画制度は、現段階では、本当の意味での自助・共助のための計画とは言えないものになる可能性があるのである。

3 地区防災計画素案の策定について

(1) 地区防災計画の公共性とその支援の必要性

この地区防災計画については、想定される行為主体である住民等が負っている防災に関する責務との関係で、他の防災計画のように、**策定義務が課せられている訳ではない**。

住民等が負っている防災責務は、防災責任に関する考察（「防災の法制度に関する立法政策的研究-その1 第1編 第2章」）のところで見たように、「可能な範囲で自らの身を守ること」及び「そのために必要な準備行為」とされ（災害対策基本法7条3項前段）、訓練等への参加等「**共助に係る行為**」については基本的に努力義務とされているので（同項後段）、他の防災計画のように、計画内容について**計画的で確実な実施が要請されているわけではない**。

つまり、地区防災計画は、住民等が負っている防災責務の範囲で、災害時に備えて、事前に準備を行い、行動計画を定めておけば、より自らの身を守るための行為を的確に講じることができるという視点から、**策定が望ましいという性格の防災計画**である。

しかし、大災害の場合等公助の手が差し伸べられない事態においては、事前にこのような行動計画を策定しているかどうかで、住民等が受ける被害は大きく異なると考えられるとともに、中小規模の災害においても、防災関係機関の講じる防災措置と相まって、より迅速で的確な避難等が可能になり、被害を減らすことができる可能性が高くなることが想定される。

その意味で、適切な内容の地区防災計画は、公助だけでは対応できない防災措置をカバーし、地域全体としての防災力は大幅に向上し、とりわけ人的被害の軽減に大きく貢献する役割を果たすことは間違いない。その効果は、単に自己責任の範囲で防災措置を講じる個人等に留まらず、広く地域社会に及ぶものと考えられ、的確に実施された場合、それによって実現される公益は極めて大きいものがある。

このことに鑑みれば、市町村は、可能な限り、その策定に際して、適切な支援を行う必要があると考える。

地区の住民等は、防災に関する専門的知見が不足していることが多いため、地区の要請に応じて、適切な指導助言を行う必要性は高く、策定に当たって必要な費用の支援等も欠かせない。しかし、ともすれば、指導助言が、市町村の意向を地区に押しつけることにつながったり、行政側に都合の良い方向への指導になったりすることは否めない。

現在の市町村の姿勢からは、そのような可能性を危惧せざるを得ないため、地区の

側がその自主性を確保しつつ、不足する知見を得ることができる仕組みを検討する必要がある。

繰り返しになるが、この地区計画のコアの部分は、公助が期待できない状況に陥った時に、現実にはできる範囲で地区の住民等がとるべき行動を決めておくことにあるので、指導等によって、画一的な計画になり、現実にはそぐわないことが決められるのでは、この計画制度の本旨に悖ると言わざるを得ないのである。

地区防災計画の作成に当たって不可欠なのは、

- i 地区の意向の尊重と地区の自主性のインキュベート
- ii 現実の実行可能性

である。市町村による関与は、この視点に立ち、正しい科学的知見の提供等をはじめとする必要なものにとどめるべきものとする。

なお、地区防災計画を作成した地区に対しては、その防災貢献に対応して、防災行動に必要な資機材の供与等、適切な支援を行うことが必要であるとともに、その計画内容の実行性を確認し、的確な実施を担保するための訓練や研修の実施が必要なことは言うまでもない。

(2) 地区内反対意見の調整

ところで、地区防災計画の作成に当たっての地区内合意の確保について、災害対策基本法はなんの規定も置いていないが、地区防災計画の内容を決めるに当たって、地区内の住民等の意見が分かれる場合が想定される。

その場合の考え方であるが、まず、一定のまとまりのある地区の中で、ある事項に関して考え方が大きく二分されるような場合は、その事項を地区防災計画に定めるのは不適切であると考えざるを得ず、合意できる範囲で計画を定めた後、引き続き、繰り返し意見調整を行うこととすることが適切である。

次に、地区内の大多数が合意している事項について、少数の反対意見がある場合であるが、この場合、全員合意がなされるまで地区防災計画の素案を決められないわけではなく、大方の合意があれば可能と考えるのが適切であろう。その場合、問題となるのが、少数反対者に対する計画の拘束力である。

災害対策基本法第42条の2第5項では、文言上、地区防災計画が定められた場合には、その計画に係る地区居住者等は、その計画に従い、防災活動を実施するよう努めなければならないとされていて、一見努力義務がかかるように読めるのであるが、そのように解するには問題がある。それは、地区防災計画の素案の作成過程において、法制度上、少数反対意見者の意思の保護、尊重に関する規定が存在しないことによる。

地区防災計画を作成することができる根拠は、究極的には、自らの身は自らが守るというところであり、その最も重要な自らの身を守る方法の判断において、自らがどうしても納得できないに関わらず、多数の者の判断に従わなければならない理由がないからである。

従って、地区防災計画の内容のうち、納得できない事項についてまで、少数者は合

意する必要はなく、従う必要もないと考えられる。場合によっては、その事項に関し、災害時に利益を享受できないかも知れないが、命に関わる自己決定に関する自己責任の観点からは、それもやむを得ない。

地区防災計画の作成自体は、できる限り多くの住民等の合意があることが望ましく、意見調整に努めるべきであるが、少数反対者の存在が地区防災計画の内容を定めるに当たっての絶対的ハードルになるわけではないと考える。

[参考]

第四十二条の二

5 市町村地域防災計画に地区防災計画が定められた場合においては、当該地区防災計画に係る地区居住者等は、当該地区防災計画に従い、防災活動を実施するように努めなければならない。

4 地区防災計画の決定手続き

地区防災計画決定の手続きとしては、法第 42 条の 2 第 2 項から第 4 項までに規定が置かれている。

その第 3 項と第 4 項は、提案が行われた場合に、市町村防災会議が行う判断基準を示したものであるが、この規定は極めて不適切かつ不十分なものと言わざるを得ない。

特に、第 4 項において「市町村防災会議」は、計画素案を踏まえて、市町村地域防災計画に地区防災計画を定める必要があるかどうかを判断するのであるが、「その必要がないと認めるときは」定めないとされている点である。

問題は、その必要の有無の判断における基準が示されておらず、全く白紙委任されているかのような形となっていることである。市町村防災会議は、一体何を基準として必要の有無を判断するのであろうか。この素案の内容は、少なくとも法制上は市町村地域防災計画に抵触するものではない（第 42 条の 2 第 2 項）にも関わらず、地区居住者等が自らの身を守るために必要なものとして定めようとしている素案を、明確な基準もなく、広範な裁量判断により、不必要と判断できる仕組みには、首をかしげざるを得ない。不必要と認めた市町村防災会議には、大規模災害の際に、公助の手が届かないことが多い地区居住者等に対して、どのような責任を負うことができるのだろうか。

少なくとも、所管行政庁は、必要性がないと判断するのは、極めて例外の場合であること及びどのような場合に限定されるのかを明示する必要があると考える。

[参考]

第四十二条の二

2 前項の規定による提案（以下この条において「計画提案」という。）は、当該計画提案に係る地区防災計画の素案の内容が、市町村地域防災計画に抵触するものでない場合に、内閣府令で定めるところにより行うものとする。

3 市町村防災会議は、計画提案が行われたときは、遅滞なく、当該計画提案を踏まえて市町村地域防災計画に地区防災計画を定める必要があるかどうかを判断

し、その必要があると認めるときは、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めなければならない。

4 市町村防災会議は、前項の規定により同項の判断をした結果、計画提案を踏まえて市町村地域防災計画に地区防災計画を定める必要がないと決定したときは、遅滞なく、その旨及びその理由を、当該計画提案をした地区居住者等に通知しなければならない。

5 地区防災計画の内容について

(1) 法規定と主要な計画内容

地区防災計画に定めることのできる内容について、災害対策基本法はその 42 条第 3 項において「地区居住者等が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する」ものであれば定めることができることとしている。

例示されているのは、防災訓練と物資等の備蓄、それに災害時の相互支援の三つであるが、前者は災害予防の段階、後者は災害応急対策の段階における地区居住者等が行う防災措置の例示として置かれているものである。

こうした例示は、いずれも住民の責務に属するものであり、法的には、例示がなされていないものであっても、住民の責務の範囲に該当し、その地区の防災活動に係るものであれば、およそ計画内容となり得ることを示している。

従って、それぞれの地区の置かれている状況や地区居住者等の意向、さらには現実的な実行可能性や市町村の姿勢等を反映して、その計画内容は、多様なものになる可能性がある。

しかし、災害から、みんなで力を合わせて身を守るという自助、共助の本質を視野に入れると、一般的に、具体的内容としては、次の事項を中心に定める必要があると想定される。

- ① 住民の避難に関すること
- ② 被災者の救助に関すること
- ③ これらの前提となる情報の収集伝達に関すること
- ④ 初期消火等身近な災害の拡大の防止のために行う初期行動に関すること
- ⑤ これらに欠かせない準備行為（訓練・教育を含む）に関すること

(2) 内容に関する留意事項

上記①～⑤の事項については、留意しておくことが何点かある。

一つは、生じる可能性のある「災害の種別に応じ、その特性を考慮した内容」であることである。

次に、「公助の手が届かない大規模・激甚な災害時に実施しなければならない内容」とそれ以外の場合を明確に区別して定めることである。

さらに、地区防災計画の内容は、「できること」を書くことが肝要で、「しなければならないこと」をすべて書くものではないことである。

繰り返しになるが、この計画の本質は、「自らの身は自らの手によって守る」こと

にあるから、計画の建前や整合性に拘らず、あるいは多少不足することがあったとしても、今の段階で自分たちができることを明確にし、それらが自分たちにとって必要不可欠であることを認識し、足りないところについては、近い将来それを実現するために何をすれば良いかを明らかにしておくことにあるからである。

地区防災計画の「災害予防」の部分は、自分たちで行う「防災まちづくり行動」を示すものであり、身の丈に合った身近な街づくりを、防災という角度から行うことに他ならない。あくまで、市町村の行う公助の下請けではなく、公助と連携しつつ、自らのために行うものであることに留意すべきである。

(3) 計画項目例

以上の諸点を考慮に入れて、計画内容の柱に当たる大項目を例示すると、次のようなものが考えられる。

- i 自分たちが防災に取り組むに当たっての基本的な考え方あるいは特別に考慮しておかなければならない事情
- ii 平常時に取り組まなければならない事項（災害予防）
- iii 災害が迫りつつある段階で行う事項
- iv 災害が生じた段階で行う事項
 - a 公助が期待できる場合
 - b 公助が期待できない場合
- v 災害直後の段階で行う事項
- vi 災害復旧・災害復興の段階での地区の意思決定と市町村との意見調整についての基本的考え方に関する事項
- vii 計画内容を実行する体制に関する事項
- viii 計画の実施に必要な費用に関する事項
- ix 近隣周辺の地区との関係に関する事項
- x その他（計画の対象地区）

前述したように、これらの事項については、想定される災害の種類（例えば、洪水、地震、津波、噴火等）によって対応が異なる可能性が高いため、災害ごとに特記することが必要になると考えられる。また、日中と夜間では、対応能力に差が生じることが多いので、その場合の特記も必要となろう。

ちなみに、地区防災計画において最も重要な目標となる住民の命の保護という視点に立つと、避難、救助、情報等に関する項目は、できる限り、具体的で、実現できる内容としておかなければならないことは言うまでもない。

6 地区防災計画に関する承継効についての検討

地区防災計画の対象地区内の地区居住者等が入替わり、新たに地区居住者等となった者に対しても地区防災計画の内容の遵守を拘束できないかというのが、ここでいう地区防災計画の承継効の問題である。

承継効については、既に、建築協定、緑化協定、景観協定などの都市法制などにおいて、協定対象区域内の土地の所有権等が譲渡された場合、新たに地権者になった者に対していわゆる「承継効」が認められるという制度があり、それと同様な制度が

考えられないかというものである。

結論から先に言えば、地区防災計画の対象地区内の居住者等に対して、承継効を認める制度の構築は極めて難しいと考える。

都市法制において、承継効が認められるのは、協定制度的対象となる地区内の地権者の全員合意が存在し、そのことにより、都市空間における一定の評価できる公益が認められる場合である。これらの制度は、地権者の変動により、全員合意が崩れ、協定が失われ、実現した公益が失われるより、承継者に協定を遵守させて、公益を継続的に持続させた方が、私益と公益のバランス上、有益であると考えられていることによる。

これらの承継効が認められる制度は、土地（財産権）の利用方法に関してのものに限定されており、地権者の全員合意によって私権の行使を制限することが、都市空間における一定の公益の実現につながり、自由な私権を行使させるより、トータルとして社会に大きく貢献することが認められるという考え方に基づくものである。

これに対して、地区防災計画の場合、計画の目的とされているのは、地区居住者等の生命等の保護であり、都市法制において承継効が認められている場合に対象とされている「土地（財産権）の利用方法」とは大きく異なる。

災害時に公助の手が及ばない場合、居住者等が自らの身をどのようにして守るかは、基本的に自己責任に基づく判断に根拠が置かれる必要がある。従って、以前の居住者等が行った判断と新たな居住者等が行う判断が異なる可能性がある以上、以前の者の判断をそのまま引き継ぐ根拠に欠けると言えよう。承継効によって持続的に実現される公益と比較して、自らの身を守る上での自己責任に基づいた判断（私益）の方が重いのである。

その意味で、一旦成立した地区防災計画が、時間の経過とともに、その構成員の変化に伴って変貌することが予想されるので、地区防災計画については、一定期間ごとに、その再検討が避けられない。

参考文献

内閣府「地区防砂雨計画ガイドライン」（平成 25 年 3 月）

井上禎男・西澤雅道・筒井智士「東日本大震災後の『共助』をめぐる法制度検討の意義」（福岡大学法学論叢 59 巻 1 号）

第2編 第1章 災害予防の手段としての土地利用規制制度について

生田 長人

1 現行防災法制度の基本構造

(1) 国等の防災責任と個人の権利との関係…必要最小限規制原則

我国の法制度においては、個人の権利に対して規制を行う場合、従来から、私権を極めて尊重する形となっているのは、承知の通りである。

特に、本来公共の福祉の制限を強く受けるはずの土地所有権についても、その傾向が強く見られるところがあり、行政法学の分野では、その規制は「**必要かつ合理的**」なものであれば足りるとする考え方が確立しているにも関わらず、実定法の世界では、他の基本権と同じように取り扱われていて（例えば精神的自由などでは規制は「**必要最小限**」でなければならない）、これまでの土地利用法制においては、規制は「**必要かつ最小限**」なものでなければならないという考え方に立って行われているのが実態である（**必要最小限規制原則**）。このため、これまで土地利用に関しては極めて緩やかな規制しか行われてこなかった。

このことは、防災法制における土地利用規制においても同様であり、災害の危険がある土地について、その危険を回避するために公的な規制をかける場合、その危険が**具体的、かつ明白**であることに加えて、それが**切迫している**という三つの要件を満たしていることを要請されるのが一般的であるといつてよい。

このため、現実には防災上の観点から土地利用規制がかけられる場合でも、

- ① 対象となる災害は**極めて発生頻度が高い場合に限られ、かつ、**
 - ② **放置すれば近い将来確実に人の生命等に影響を及ぼす場合に限られている**
- と言っても良いような運用がなされている。

この必要最小限規制原則の背景には、我が国固有の土地所有権の強さがあるが、この強さは、「**国民の多くが、自分たちの所有する土地建物等の財産に関して、できるだけ自由に処分、利用、管理できる権利を自らの手元に保留しておきたいと考えている**」ことに支えられている。

このため、国民は、たとえ防災のためであっても、他律的な土地利用規制を一般的かつ広範に受容することをせず、建築物等の耐震耐災化の可否をはじめとして**災害に備える必要性の有無を自ら判断することが適切と考える立場に立っている**と考えられる。

このような立場に立つと、国民自らが災害に関して負う、いわゆる**自己責任の範囲は広くかつ重くならざるを得ない**。

逆に**国等が負うべき防災責任は、極めて狭くかつ軽くならざるを得ない**。

この結果として、我が国の防災法制度においては、誰の責任でもない自然災害によ

って、被害が現実が発生しても、このことについて国等が当然に責任を負うものとは考えられておらず、基本的にその被害は自己の責任に帰すこととされている。従って、被害に遭った場合の復旧や復興も、公的な施設等を除いて、基本的に所有者等の責任で行われるのが原則である。

（ただこれには**例外が二つ**あって、一つは災害応急対策として緊急の対応を必要とする場合、もう一つは社会政策として、放置すると国民の最低限の生活が継続できないような事態が起こる場合には、社会的見地から国等が一定の責任を負う仕組みがとられている。）

(2) 災害予防に関する現行法制度の中における災害防御施設の整備責任と防災のための土地利用規制制度の位置づけ

以上のような考え方を反映し、現行法制度上「災害予防」に関する分野においては、国等に実施義務を課している範囲は極めて限定されていて、一般的に災害予防の主力施策と考えられている「災害防御施設の整備」についても、国等は努力義務を課されているに過ぎない。

改めて災害対策基本法の規定（第 46 条第 1 項各号）を見ると、一般的に「災害予防」に属すると考えられている行為のうち、国、地方公共団体等、災害予防の実施について責任を有する者が実施しなければならないとされる災害予防の範囲は、次の行為に限定されている。

- 一 防災に関する組織の整備に関する事項
- 二 防災に関する教育及び訓練に関する事項
- 三 防災に関する物資及び資材の備蓄、整備及び点検に関する事項
- 四 防災に関する施設及び設備の整備及び点検に関する事項
- 五 災害が発生した場合における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に関する事項
- 六 要配慮者の生命又は身体を災害から保護するためにあらかじめ講ずべき措置に関する事項
- 七 前各号に掲げるもののほか、災害が発生した場合における災害応急対策の実施の支障となるべき状態等の改善に関する事項

この規定からわかるように、治山、治水等の国土の保全、都市の不燃化をはじめとする災害予防の中核となる重要な行為の多くは、上記の「災害予防」の概念には含まれてない。

これらの行為については、国及び地方公共団体が「災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため」行うよう努めるべきものとして、災害対策基本法第 8 条第 2 項各号に位置づけられている。

[参考] 災害対策基本法第 46 条第 1 項
（災害予防及びその実施責任）

第四十六条 災害予防は、次に掲げる事項について、災害の発生又は拡大を未然に防止するために行うものとする。

- 一 防災に関する組織の整備に関する事項
- 二 防災に関する教育及び訓練に関する事項
- 三 防災に関する物資及び資材の備蓄、整備及び点検に関する事項
- 四 防災に関する施設及び設備の整備及び点検に関する事項
- 五 災害が発生した場合における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に関する事項
- 六 要配慮者の生命又は身体を災害から保護するためにあらかじめ講ずべき措置に関する事項
- 七 前各号に掲げるもののほか、災害が発生した場合における災害応急対策の実施の支障となるべき状態等の改善に関する事項

[参考] 同法第 8 条第 2 項各号（抄）

（施策における防災上の配慮等）

第八条

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

- 一 災害及び災害の防止に関する科学研究とその成果の実現に関する事項
- 二 治山、治水その他の国土の保全に関する事項
- 三 建物の不燃堅牢化その他都市の防災構造の改善に関する事項
- 四 交通、情報通信等の都市機能の集積に対応する防災対策に関する事項
- 五 防災上必要な気象、地象及び水象の観測、予報、情報その他の業務に関する施設及び組織並びに防災上必要な通信に関する施設及び組織の整備に関する事項

以下略

治山治水のための国土保全上の事業を実施することは、**国等の責務であること**には違いないが、具体的にどこまでのことを実施するかは、その場所、時期、周囲の状況、災害の発生予測確率、財政状況その他様々な状況を勘案した上で**裁量的に判断されるべきもの**と考えられており、**適切かつ合理的に実施するよう努めなければならない**とされるものの、およそ、全国土にわたり、一律一定のレベルまでの実現が義務づけられているわけではない。

また、**危険な土地に対して事前に講じるべき利用規制**に至っては、この実質的に重要な第 8 条第 2 項各号の事項にすら登場しない。

[参考] 災害対策基本法 3 条

（国の責務）

第三条 国は、前条の基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することに鑑み、組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。

以上の結果として、我が国の防災法制度においては、**災害に対して極めて危険な土**

地が存在しても、国等の側に、災害防御施設の整備や災害予防のための土地利用規制を行う義務は課せられてはいないのであって、いわば政治的・社会的責務が課せられているに過ぎないのである。

このため、上記（1）の①と②に掲げたような被害の発生が明白かつ具体的で、切迫していて、放置すれば確実に被害が生じる場合は別として、危険度がかなり高い場所であっても、予算等の制約から、公的な災害予防対応がなされない土地は膨大な量に上るのが現実である。

このような土地については、地権者等が自己責任の下に、防災上の土地利用規制を受容しない場合、結果的に誰も危険の発生という事態に対して、対応しないという状況が生じてしまう。

その意味で、結果的に見ると、我が国の防災法制度における災害予防制度は、構造的に破綻している状況にあると言える。

なお、危険な土地の区域が存在する場合、その土地を利用させない制度（例えば、[参考]に掲げる災害危険区域制度等）が現にあるのではないかという疑問があると思うが、次に掲げる実定条文を見る限り、先ほどから述べているように、その危険が「明白」かつ「具体的」かつ「切迫している」場合を別として、「土地利用規制を強制的に課すことができる仕組み」とはなっていない。（できるとしか書かれていない）

[参考] 建築基準法

（災害危険区域）

第三十九条 地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。

[参考] 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

（土砂災害警戒区域）

第七条 都道府県知事は、基本指針に基づき、急傾斜地の崩壊等が発生した場合には住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、当該区域における土砂災害（河道閉塞による湛水を発生原因とするものを除く。以下この章、次章及び第 27 条において同じ。）を防止するために警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域として政令で定める基準に該当するものを、土砂災害警戒区域(以下「警戒区域」という。)として指定することができる。

2 災害予防行政の法制度の思考方式

(1) 災害防御施設の整備と土地利用規制との関係

災害に対して危険な土地が存在する場合、法的な義務ではないものの、一般的責務として、行政側は、その危険から国民を守る責務があることは言うまでもない（努力義務）。

その場合、行政側が通常とる手段として考えられるのは、

- ① 災害防御施設の整備を行う（積極的予防）
- ② 土地利用を規制する形で危険から遠ざける（消極的予防）
- ③ 発生頻度が低く、事前に回避可能性がある場合等には、避難等の措置が講じら

れるよう事前措置を講じる等
であるが、

これらについては、災害の形態に合わせて、その**発生リスク**や**守るべき法益**、**必要な費用**、**実現可能性等**を総合的に判断して、最も適切なものを選択し、組み合わせ、**多重防御の形をとることが適切な災害予防のあり方**であると考えられる。

このうち①と②の手段は、**いずれも、発生リスク（発生頻度と被害規模）がかなり高い災害が予想される場合の対応手段**と言え、ある程度のコストをかけてでも対応することに妥当性が認められる場合に用いられる。

他方、発生リスクが低い場合、すなわち、1000年に1度しか生じないような災害や生じても人的被害を含めて殆ど被害が生じないことが予想される災害に対しては、③のような手段で対応することになる。

ところで、①と②の二つの災害予防手段は互いに競合する性格を有しているが、しかし、どの様な場合にどちらの手段を用いるかについての**明確なルールがあるわけではない**。

これまでの現実的対処としては、一般的にハードとソフトの対策の実施主体が異なっていることなどもあって、それぞれの担当部局が、縦割りの形で、他の予防手段との連携を殆ど視野に入れることなく、所管する**予防策を独自の判断で決めることが多いため**、現実には実施される予防策は、**総合的な視点を欠くことになり勝ち**であった。

特に問題が目立っていたのは、ハードな防御施設の整備が行われると、あたかもどのような規模の災害にも対応できるかのような誤解を地域にもたらすことがあり、その場合他の予防措置の検討がおろそかになり勝ちになり、その前提条件を超える事態が生じる（ハードな防御施設の整備に当たって想定した災害の規模を超える状況が生じる）と対応ができずに大きな被害が生じてしまうことになるという点であったと言える。

この点は、東日本大震災の津波被害を目の当たりにして、ようやく認識されるようになってきた「**災害の発生リスクの程度に対応した防災措置**」の必要性やいわゆる「**多重防御**」の考え方であり、今後はこれまでの災害予防の対応策に大きな変化が生じることが予想される。

しかし、②の土地利用規制の手段を用いて災害予防を行うに当たって、この視点が明確に認識されているかどうかは未だはっきりしているとは言いがたく、さらには①と②の施策の競合をどのように仕分けるかという点についても、**明確な基準が確立しているとは思えない**のである。この点は、災害予防の分野で残されている大きな課題の一つであろう。

(2) 二つの手段の基本的な違いと仕分けに当たっての視点

災害予防に当たってどのような手段を選択するかについては、一般的に言えば、

①想定される災害の発生リスク（頻度と被害規模）

②対策に要するコスト

③守るべきものの価値

この三つの要素の組み合わせで、最適な災害対策の基本が定まるのではないかと考

えられるが、現実には

④実行可能性

もまた極めて大きい要素と言え、そのほかにも、上述したように具体的な状況に応じて斟酌しなければならない事項は多様で、一概にはどちらの手段が適切かを判断できない場合があるのはやむを得ないところがある。

ところで、仮に、①の発生リスクと③の守るべき価値が同一の場合、②と④が選択に当たっての実質的判断基準となるが、災害防御施設の整備と土地利用規制の実施という二つの予防策の**基本的な違いは、誰がそのコストの負担を負うかという点にある。**

まず、災害防御施設の整備は、通常税負担で行われ、施設の整備に必要な用地については補償が行われる。また、整備事業の実施は地元に利益をもたらすので、圧倒的に地元から支持される。

これに対して、土地利用規制の実施は、利用規制がかけられる土地の地権者の負担となり、基本的に地元に積極的経済的利益をもたらさない。

このため、現実には、相対的に④の実行可能性が高い災害防御施設の整備がもっぱら多用される傾向があり、他方、土地利用規制による手段は実行が難しく、使われる場合が極めて限定される傾向にある。

しかし、災害防御施設の整備には多額の費用を要するのか普通であり、昨今の財政事情その他の事情により、対応できる限界があることは言うまでもない。また、整備に長い期間を要することもある。この手段により対応できる範囲は極めて限られており、例えば、現在の一応の整備目標を達成するのに 100 年以上の時間がかかるところも少なくない。

ハードな災害防御施設の整備がこのような状況にあるとすると、整備がなされるまでの間は、発生頻度の高い災害に対しても、無防備な状況が続くわけであるから、本来の自己責任原則に戻って、自ら守るべきものを守る措置を講じないと、被害の発生を防止できないことになり、現実には、我が国の至る所がこのような状況に置かれているのが実情である。

問題は、このことに関する正確な情報の提供が十分に行われていないこともある。災害の危険に直面している地域の住民等の側にこうした認識と理解がなされているとは言い難いという状況にあることである。

他方、既に述べたように、防災上の土地利用規制については、災害の危険に対して厳しい状況に置かれているという正確な認識がないと、災害防御施設の整備より相対的に土地所有者にとって不利なところがあるから、発生頻度が高い災害で、住民等の生命に対する危険が具体的で、明白で、その発生が切迫しているような場合を除いて、一般的になかなかこうした施策は受け入れがたいところがある。

以上の状況を勘案すると、課題は、

- i 災害防御施設の整備に関しては、財政上の制限のある下で、**最大限効果的な整備を行うための仕組みをどのように構築するか**ということ
- ii 防災のための土地利用規制という手段を少しでも活用するための仕組みを**どのように構築するか**ということ

の二点にあると考えられるが、ここでは、与えられたテーマとの関係で、ii を中心

に説明する。

3 災害予防手段としての土地利用規制の法的性質

(1) 土地利用規制と比例原則について

災害予防のために、行政側が強制的に土地利用の規制を行うことは、公権力の行使、つまり「権力行政」に他ならない。

国等が権力を背景に規制行政を行うに当たっては、国等による権力の濫用を防ぎ、国民の権利保護を図る観点から、その権力行政の行使について、いくつかの法律原則が確立しており、その一つに「比例原則」と呼ばれる考え方がある。

「比例原則」は、規制等を行う場合に、その規制の目的と規制の内容、手段等が見合ったものであることを必要とするというものである。

これは規制等の妥当性を判断する際の基準となる考え方の一つであるが、この原則によれば、

- ① 用いられる規制等の手段内容が目的を達成するために適切なものであること…
適切性或いは**目的適合性**
- ② 用いられる規制等の手段内容が目的を達成するための必要不可欠のものであること、言い換えれば、他により適切な代替手段が存在しないこと…**必要不可欠性**
- ③ 用いられる規制等の手段内容が、それによって達成される成果に比例していること…**狭義の比例性、均衡性**

の三つの要件を満たしている必要があるとされる。

この原則は、元々、行政処分が行われる場合に適用されるものであったが、現在では、「過剰な国家権力の発動を禁止しようとする憲法上の要求でもある¹」とされている。

この原則の②については端的に「**すずめを狙って大砲を撃ってはならない(フライナー)**」という言葉で言い表されることがある「過剰の禁止」を示すものであり、③については、「目的達成によって得る利益と犠牲（コスト）とを比較して、**コストが利益を上回る場合には、目的達成（追求）を断念しなければならない²**」とされている。

災害予防のために土地利用規制手段を用いる場合を想定すると、それは、予想される災害による損失を適切に回避できるものであること、滅多に生じないような発生頻度の低い災害に対して、発生頻度が高い災害の場合に用いられるコストのかかる防御手段としての厳しい土地利用規制手段を用いてはならないということになるのか。

なお、上記の②については、災害防御施設の整備によって、個人の権利を制限することなく、同程度の災害の発生をより容易に達成することができる場合には、

¹ 阿部泰隆「行政法解釈学Ⅰ」（有斐閣）395頁

² 稲葉馨「行政法と市民」（財）放送大学教育振興会）44頁

権利制限をしないことを選択すべきように見えるが、この点についての考え方を整理しておく必要がある。

この点については、まず第一の考え方として、その通りであるとしても、現実には、災害防御施設の整備には財政的な限界等があり、それができない場合においてなお災害の防止を図る措置を講じる必要があるのであるから、土地利用規制の内容における比例原則が守られればよいとするものである。

次に第二の考え方としては、そもそも、この手段の選択においては、その土地が有している危険性に基づくものであるから、災害防御施設の整備という公的負担によって行われる手段は、全く同列なものとして選択の対象にはならないと考えるものである。

どちらの考え方についても成り立ちうるとは考えられるが、第一の考え方の方が説得性があると思われる。

以上の比例原則を考慮に入れば、1000年に一度程度しか生じないような発生頻度が低い災害を予防するため、厳しい土地利用規制をかけること（居住の禁止等）や予想される被害の程度が軽微な災害の場合（例えば予想される津波の浸水深が2m以下と低い）に、耐浪性建築も認めない厳しい土地利用規制を課したりすることは、比例原則に抵触する恐れが強い。

ただ、比例原則の適用については、その考え方は明確であるものの、現実には、許容される規制の程度に幅があることから、具体的に、どの程度の発生頻度或いは被害の程度の場合に、どの程度の規制が許されるかについては、必ずしも判断が容易ではない。

これらに関しては、災害の態様、地域の自然的条件、行政側の財政状況、守るべきものの価値、他の災害予防手段の実行可能性、これまでに行われてきた災害予防措置の経緯等々、多様な要素によって総合的に判断される必要があり、一律の基準があるわけではない。

(2) 災害予防のための土地利用規制の性格と問題点

災害予防手段として用いられる土地利用規制には、以下に述べる法的な性格が認められるため、規制を受ける側にメリット感が少ないが、これらの課題をどのようにクリアしていくかが今後の検討課題と言える。

- ① 災害予防手段としての土地利用規制は、基本的に、**その場所が危険である、或いは危険をもたらすことに由来する**から、都市計画区域内に限定される集団規制としてではなく、建築基準法に基づく単体規制として、或いは土砂法等の特別法に基づく規制等として行われるのが普通である。
- ② これらの規制がかけられることによって、地権者等は、通常であれば自由に使用できる範囲を制約されることになるが、この規制によって生じる地権者の損失に対しては、**基本的に補償を要しないもの**と考えられている。
その理由は、次のような考え方による。

- i 単体規制等の性質の一つとして、その規制の目的が、その土地を利用しようとする地権者等の安全等を守ることにあるため、結果として地権者等は**規制の不利益を被る代わりに利益も享受することになり、補償すべき重大な損失が生じない**というものである。
- ii 或いはまた、この種の規制は、いわゆる「警察規制」であるとされており、**その土地が本来的に有している危険を生じさせないために行う制約は、権利自体に内在するものとして受忍しなければならないものであると考えられている。**(ただし、その規制の程度が所有権の本質的部分に及ぶ場合は、**例外的に補償が行われる。**)この考え方に立つ限り、この種の災害予防のための土地利用規制については、一般的に規制に伴うコストの負担は、**地権者等が負うことになる。**

③ これらのことから現実に導き出される結論としては、

- A 規制をかけられる側が、規制によって受けられる**受益と規制によって生じる不利益との間にバランスが取れているという認識を持つことができない場合は、強い抵抗が起こり、事実上規制を実施することは難しいという状況が生じることである。**
- B また、極めて発生頻度の低い災害に対応するために、強制的に厳しい土地利用規制をかけることは、**受益と不利益とのバランスが当初から崩れていることから、補償を伴わない形での規制は、制度上基本的に問題があることである。**例えば、1000年に一回といった低い発生頻度の災害の予防のために、無償で強い土地利用規制を強制することは、**違憲の疑いがあると思われる。**

④ **Aの結論からの課題**としては、二つの点が指摘できる。

- i 一つは、**地権者等にとっての受益の認識が、低い傾向となりがちなこと**に対してどのような対応措置を構築すればいいか。
- ii 二つ目は、ある土地が規制による受益を受けないが、規制の効果が周辺の土地に生じる場合の対応措置をどのように構築すればいいか。これまでは、上記②のiiの立場から補償を要しないと解されていた。

⑤ **Bの結論からの課題**

何らかの理由で、発生頻度の低い災害に対して、土地利用規制手法を使う必要がある場合、**違憲性をクリアするためにどのような措置を講じることができるか。**

4 法制度の改善方向について

(1) **災害防御施設の整備で対応することが困難または適切でない場合**

以上 3 までに検討してきたところから、災害予防のために、原則として補償措置が伴わない土地利用規制制度を活用するには、多くの困難があることは間違いなく、今後も土地利用規制制度の活用には限界があるといって差し支えない。

しかし、これも前述したところであるが、財政上の制約等から災害防御施設の整備にもまた限界がある。こうした限界を解消するためには、財政負担制度の大幅改正或いは補償制度の抜本的変更といった基本的な改善についての検討が必要であるが、

これらは、筆者の能力の及ぶところではなく、これらの点は本稿の射程外である。しかしながら、さしあたって、災害防御施設の整備に代えて土地利用規制手段によって災害防御が行われる必要が現にある以上、その実現を可能にするための限定的な改善措置を示すことは意味がないわけではないであろう。

そのような場合としては次のような場合が考えられる。

- i 具体的な危険の発生が時間的に差し迫っている場合で、災害防御施設の整備が間に合わないと予想されるとき（例えば、南海地震による津波の発生が切迫していると予想される等）
- ii iのように具体的な危険が差し迫っている訳ではないが、災害防御施設の整備に相当の長い時間が係ると考えられる場合で、その間危険を回避する行動をとることが難しいと思われる土地利用（例えば、社会的弱者等や不特定多数の者を収容する施設の用に供するもの等）に関して措置を講じる必要があるとき

…この i または ii のような場合、土地利用規制は、災害防御施設の整備がなされるまでの間の暫定的措置であることから、災害防御施設の整備後は、土地利用規制は解除されることになるう。

- iii 災害防御施設の整備に多額の費用がかかり、費用効果のアンバランスが著しい場合（例えば、数戸の住家の防御に数百億の費用が必要な場合）、
- iv 地権者の比較的低い負担で被害が回避できる可能性がある合理的な土地利用規制が想定できる場合（例えば床の高さの数cmの嵩上げ等）
- v 効果的な災害防御施設の整備が想定しにくい場合（火山の熱雲火砕流が起こりうる場合等）
- vi 災害防御施設では、どうしても防ぎきれない場合が残り、かつ緊急避難等の実施では相当数の被害が発生することが想定される場合等
- vii 災害が生じる危険そのものを惹起した原因が第三者にある場合で、そのまま放置すれば、被害が生じる恐れがある区域について土地利用規制を行うに当たり、いわゆる原因者工事の実施が何らかの理由で困難或いは不適當であると考えられる場合等

(2) 当面の改善措置

これらの場合における土地利用規制による災害予防策の実施を可能にするため、とりあえず、試論として、法制度の改善に向けて、次の三つの措置について検討する。

- i 土地利用規制を課す場合に、規制によって被る損失と享受する利益との均衡に関する認識の是正のための措置
- ii 規制の受益を受けられる土地と受けられない土地の均衡の是正措置

- iii 発生頻度の低い災害に土地利用規制を課す場合の損失と受益の均衡を図るための措置

① 災害危険度公示制度の整備（i に対応して）

災害予防のための土地利用規制を課す場合、問題となるのは、規制に伴う客観的な受益と損失の均衡（比例原則）だけでなく、地権者の**受益と損失についての主観的認識における均衡の問題**がある。

先にも述べたように、我が国では、災害の発生頻度等についての正確で十分な情報の提供が行われていないこともあって、多くの国民は、この点についての正確な認識を持ち合わせていないのが実際である。

このような（地権者等の災害発生リスクに対する認識が低いという）状況の下においては、地権者等は、実際必要な規制より緩い規制しか受け入れないのが普通であるから、地権者等は、災害が発生した場合に備えて避難体制の整備を図っておく程度のことしか、受け入れず、これが現実土地利用規制を課す場合の大きな支障要因となっていると考えられる。つまり、**地権者等の認識の低さと客観的な災害発生頻度とが食い違っている**のである。

この点を是正するには、地権者の土地を含むある程度のまとまりのある地区について、災害の発生頻度と危険度を科学的に調査し、具体的・即地的にこれを明示する制度が必要不可欠である。

その上で、地権者等が要請する災害防御施設等の今後の整備予定の有無と地域全体の整備方針、財源の状況を明示し、より危険度の高い地区の存在と整備の優先順序等についての理解を得ることが必要不可欠である。地権者等は、このような理解が得られて初めて、災害防御施設の整備が行われるまでの間、自らの安全の確保のために、土地利用規制等によって受けることのできる利益を認識し、土地利用規制の必要性について自ら正確な判断ができるようになるものと考えられる。

この点については、現在、滋賀県で行われている「地先安全度明示制度」が参考になるが、その法制度化を検討すべきである。

〔参考〕「滋賀県流域治水の推進に関する条例」³

② 規制対象土地に直接の受益がなく周辺の土地に規制の受益が生じる場合の負担制度（ii に対応して）

例えば、周辺の土地利用の安全確保のために開発を禁止されるケースである。この場合、対象土地については受益がないのに、規制がかかることになるが、この規制は本来その土地が有する潜在的危険を生じさせない目的で行う視点から、内在的制約として規制による損失に対して補償は行われないと説明されてきた。

しかし、現実には、規制による損失と受益の均衡が崩れているため、規制自体が実行できない場合が多く、その結果として開発が行われ、そのため、周辺の土地に災害をもたらすという状況が至るところで生じている。

このようなケースの場合、規制によって受益する周辺土地と規制によって損失の生じる土地との間で、相互に調整する制度が必要である。

³ 平成26年3月31日滋賀県条例第55号

一つの方法として考えられるのは、行政が介在して、**地役権の設定**を行うことにより**承役地の開発を規制する**一方で、**要役地は地代を支払う**民事法律関係を基礎とした制度を整備し、併せて災害危険区域をかける仕組みである。ただし、この仕組みは地代の定め方、負担に関する理解を得るのが困難なことが予想され、実現可能性に疑問があるという難点を持つ。

もう一つの方法として考えられるのは、開発行為等の禁止規制を公共のための特別犠牲として認定する仕組みで、禁止規制が存続している間、継続的補償料を支払う制度である。これと類似の制度として保安林の指定に伴う補償の仕組みがある⁴。開発行為の規制を受ける土地が保安林の指定を受けられる場合における補償のあり方が、活用されていない受益者負担制度とも併せて、普遍的な姿として適切かどうか、また保安林の指定が受けられない場合を想定して、どのような制度の仕組みが適切なのか、さらに、本来形状の変更が危険をもたらすような土地にこのような補償制度を用意することはこれまでの内在制約説の下で可能なのか、等々検討すべき課題は多いが、多発する土砂災害等を勘案すれば、検討する価値は高いと思われる。

周辺の土地利用の安全の確保のために現状を維持し、形質を変えないでいることは、その土地が有する内在的制約であるとしても、規制が権利の本質を侵害する以上は、補償を必要とすると考え、区域指定と併せて補償制度を構築するものである。

③ 容積率不算入又は容積率上乘せ制度(iiiに対応して)

災害の発生頻度が低い場合に強い土地利用規制を課すことは、前述した比例原則上極めて重大な問題があると考えられるが、この場合、土地利用規制に伴う損失に比して相対的に少ない地権者の受益を拡大する一つ的手段として、金銭による補償ではなく、土地利用価値の増大を認める措置を講じることのできる制度を整備する。例えば、津波や洪水の予想水位が1階部分の水没であれば、その部分にあたる床面積を容積率に算入しない「容積率不算入制度」や「容積率の上乗せを認める制度」さらにその部分の床に相当する固定資産税等の減免制度の導入等を行うことにより、地権者の利益と不利益の均衡を生み出すことを目指す制度である。

⁴ 森林法第35条。

第2編 第2章 災害リスクを反映した土地利用計画・土地利用規制のあり方について

周藤 利一

（その１）第１編第５章において土地利用計画・土地利用規制と災害対策との関係について、一般的・共通的な理解を考察した。また、本研究第２編第２章の生田論文「災害予防の制度としての土地利用規制制度について」では、災害予防手段として土地利用規制が用いられる場合の基準に関し災害の発生リスクを踏まえた受益と損失の均衡について論じている。

それらを踏まえ本稿では、具体的な災害類型に対応した土地利用計画及び土地利用規制の制度上・運用上のあり方について考察することとする。

１ 地形・地盤と災害との関連

多くの自然災害は、その頻度や程度に関して地形や地盤に影響を受けるので、土地利用計画及び土地利用規制を論じる上で、地形・地盤の問題を抜きにして論じることはいくつかできない。

そこで、まず地形と災害との関連について既往研究により整理すると次表のとおりである。

（表－１） 地形と災害との関連

	地形の特徴	災害の種類と危険大の地形	危険小の地形
山地・丘陵	標高・起伏の大きい地表の高まり、峰、尾根、斜面、谷の集合からなる、起伏の小さい波状地は丘陵	斜面崩壊：急傾斜山腹斜面 地すべり：地すべり地形 土石流：急勾配溪流 （火山地では噴火の危険が加わる）	山頂・山稜小起伏面
山麓地	山地と低地の境界域にある比較的平滑な緩傾斜地、重力の直接的作用による土砂の集合運搬により形成	土石流：急勾配扇状地 山地河川洪水：谷底面 （火山地では噴火の危険が加わる）	段丘化面
台地・段丘	低地よりも一段高い位置にあり、広い平坦面をもつ卓状の地形	内水氾濫：台地面上的の凹地・浅谷	平坦な台地・段丘面
谷底低地	山地・丘陵内あるいは台地内の河谷沿いに形成された幅狭く細長い低地	山地河川洪水：山地内谷底・盆地 内水氾濫：市街化台地内谷底 地盤強振動：台地内谷底	段丘面

緩扇状地 (扇状地性 平野)	河川が山地から低地へ流れ出たところに、比較的粗粒な物質が堆積した低地面	河川洪水：旧流路	台地化扇面
氾濫原 (氾濫平野)	河川が流路位置を変え氾濫を繰り返して形成された河成堆積面、自然堤防、旧河道、後背低地で構成	河川洪水：後背低地・旧河道 内水氾濫：後背低地・旧河道 地盤強振動：後背低地・旧河道	自然堤防
三角州	河川の搬出物質が河口付近の海底に沈積して形成された海面に近い標高の平坦な地形、河流は分流する	高潮：臨海ゼロメートル地帯 河川洪水：内水氾濫、地盤沈下域 地盤強振動：埋没谷地、埋立地	高い盛土地
海岸低地	海岸に面し、漂砂の堆積・浅海底の陸化・河川搬出土砂の堆積により形成	津波：リアス海岸 地盤強振動、液状化：砂丘後背地 河川洪水、内水氾濫：潟性低地	砂丘・砂堆

(出典) 水谷武司「自然災害と防災の科学」東京大学出版会、2002年、100頁。

次に、大きな被害が想定される地形や地盤の特徴とそれに応じた土地利用上の留意点について、災害類型別に整理すると、以下のとおりである¹⁾。

① 地震

地震動の強さ(震度)を決定する主要因は、地震の規模(マグニチュード)、震源からの距離及び当該場所の地盤条件である。特に、軟弱な泥質の沖積層で構成される沖積低地が地盤条件として脆弱であり、さらにその中でも、かつての海面低下時に河川が陸地面を削られ、沖積層が厚く堆積してできた埋没谷である。また、関東平野等盆状の構造の中では、地震波が反射を繰り返して振動が長く続き、また、揺れが長く続くとされている。

地震の発生場所や日時を具体的に予測することはできないが、発生した場合の被害の程度について地形や地盤の状況に応じて想定することは可能であるので、かかる想定を反映した土地利用(建築物や工作物の構造・用途を含む。以下同じ。)を指向すべきである。

② 液状化

締まりの緩い砂質層の存在と地下水による飽和という二つの条件の組み合わせがある場所で生じる。過去の液状化災害は主として、海岸埋立地、旧河川敷・旧河道、砂州・砂丘の内陸側縁辺、砂丘間の凹地、低い自然堤防、緩扇状地、三角州等で発生している。

液状化により人命被害が発生することは想定し難いので厳格な土地利用規制を行う必要はないと考えられるが、液状化が発生する場所は想定できるので、地盤改良や建築物の基礎による対応をすべきである。

③ 津波

海底面が地震によって急激に隆起あるいは陥没した場合の海面の変化であり、湾の幅の減少度が大きいほど、また、水深の低下度が大きいほど、波高の増幅度が大きくなる。地形面での特徴としては、リアス式海岸のV字状湾のように、湾の固有振動周期と津波の周期が一致すると、共振現象により波高がさらに増幅される。他方、直線的な海岸でも遠浅の場合には、津波の遡上高が大きくなる場合がある。これは、遠浅の海岸では海面低下時の引き水の流速が小さくなることから、陸地内に進入した海水の引き戻しが小さくなるため、より高くまで進入することによる。

防潮堤等の防災施設により津波被害を一定程度軽減することは可能であるが、低頻度大規模津波に対応することはできないので、これらハード施設に避難対策等のソフト施策と土地利用（居住系をより高い標高に誘導する等）を組み合わせる必要がある。

④ 河川洪水

地盤高が相対的に低い河道周辺、海への出口が閉ざされた状態にある潟性の平野、河道が付け替えられた旧河川、先が閉ざされている状態の袋状低地等で浸水域や浸水深が大きくなる可能性がある。また、地形勾配が大きい山地内や山麓の谷底低地では、流体力の大きい洪水の可能性がある。

津波の場合と同様、ダム、堤防等のハード施設に避難対策等のソフト施策と土地利用を組み合わせる必要があるが、河川洪水の場合、特に、二線堤と遊水地が効果的であるので、これら施設の整備と連携した土地利用コントロール（遊水地の地役権設定等）が必要である。

⑤ 内水氾濫

凹状地等水が集まりやすく、排水条件の悪い地形において発生しやすいが、市街化による雨水浸透力・一時貯留力の低下が雨水流出条件をさらに悪化させて、氾濫の程度を激しくさせている。

排水設備の設置に加え、各戸貯留、敷地浸透の普及、地下室や一階の浸水対策の促進が必要である。

⑥ 高潮

低い気圧による海水の吸い上げと強風による海外への海水吹き寄せによって引き起こされる。高潮の浸水危険域は、海に直接面する海岸低地の最高潮位までの標高域である。V字状湾の場合、奥になるほど波が高くなる²。また、湾の中でも水深が低い遠浅の湾の方が吹き寄せ効果は高くなる。

津波の場合と同様の考え方に基づく対応が必要である。

⑦ 土砂災害

大雨、地震、火山活動といった誘因により土砂・岩屑が重力の直接作用により一体となって急速移動することによる災害である。広義の土砂災害には、斜面崩壊、地すべり、土石流、岩屑なだれのほか、火山の噴火に伴う溶岩流、火砕流、火山泥流等が含まれるが、「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」では、土砂災害を「急傾斜地の崩壊（傾斜度が30度以上である土地が崩壊する自然現象をいう。）、土石流（山腹が崩壊して生じた土石等又は溪流の土石等が水と一体となって流下する自然現象をいう。）又は地すべり（土地の一部が地下水等に起因して滑る自然現象又はこれに伴って移動する自然現象をいう。）を発生原因として国民の生命又は身体に生ずる被害」と定義している（同法2条）。

土砂災害の力学的メカニズムや条件は分かっているが、外部からは把握し難い斜面内部の構造が強く関係しているため、それが何時どこで起こるかを予測することは非常に困難である。そこで、捉えやすい地形条件が危険判定の実用的手がかりとして利用される。土砂移動の破壊力は強大であるから、大きな安全率を見込んだ対応が必要である。

土砂災害の類型別に見ると、次のとおりである。

- ・斜面崩壊：斜面表層の土砂や岩屑が地中のある面を境にして滑り落ちる現象であるが、動きの速いものを斜面崩壊、ゆっくり動くものを地すべりと呼んで区別している。土塊の重量が大きいほど、また、斜面傾斜が急なほど斜面崩壊の規模は大きくなる。大雨による斜面崩壊が発生しやすい箇所として、斜面の傾斜が急な場所（傾斜角 30 度以上）、傾斜が突然急になる斜面、谷型・凹型の斜面、上方に広い緩傾斜を持つ斜面等が挙げられる。また、人為的な条件としては、道路建設等により斜面下部が切り取られている場所、斜面の上方で大規模な地形改変が行われた場所等がある。さらに、崩壊しやすい地質としては、風化を受けやすい花崗岩³、変質し粘土になりやすい花崗岩・変成岩、シラスと呼ばれる火砕流の堆積層等がある。

斜面崩壊防止対策は、崩壊の発生条件をなくすこと、即ち、滑動力を小さくするか、抵抗力を大きくすることであり、雨水浸透の防止、斜面への雨水や排水の流入の防止、水抜き、地下水位の低下、排土、不安定な岩塊の除去、落石防止ネット、擁壁、植栽等の手段・工法がある。ただし、これらの対策工事によって安全になったと速断するとかえって危険であり、住宅その他災害弱者施設の立地抑制のように最低限人命を保護するための土地利用コントロールが必要である。

- ・地すべり：地すべりの移動には、地質的な条件に加え、地下水の分布状況が非常に密接に関わっていることが知られており⁴、年間の降水量が多い地域や、火山性の堆積物が多い地域や凝灰岩・泥岩等が多く産出する地域では、地すべりの多発地帯として知られる場所が多い⁵。

動きが遅いので人間の被害はほとんど生じないが⁶、継続して動くので、かえって危険が強く意識され、また、長期間の道路通行遮断、立入り禁止等、地域の経済社会活動に対する長期的影響が生じる。地すべりは再発しやすいので、過去の発生履歴を基に危険地域を特定することが可能であり、こうした地域に対する住宅等の立地抑制が必要である。

- ・土石流：大雨による山崩れの土塊が砕けながら谷間に滑り落ち、増水した谷の水と混じり合って流体状になり谷底を高速で流れ下るタイプが典型的である。土石流が発生しやすい谷は、山崩れが起きやすい山地内にあり、急勾配区間（およそ 15 度以上）が長く、その谷底に土砂が厚く堆積している谷である。

土石流は谷の上流部で発生することが多く、山麓にまで到達するのに数分～数十分の時間がかかるので、上流での発生をセンサーにより検知して、下流の集落に警報を伝える手法がある。しかし、これだけで万全の対策であると言えないので、土石流やそれに後続する洪水流の到達範囲である氾濫域限界内における住宅等の立地抑制が必要である。

以上で整理したように、地形と災害との関連性、被害が想定される地形や地盤の特徴を十分踏まえて、災害類型ごとに土地利用計画及び土地利用規制の制度上・運用上のあり方について考察する必要がある。

2 現行制度と課題

災害対策としての効果あるいは機能を有する土地利用計画又は土地利用規制の仕組みを現行制度の中に求めると、実はかなり多く見出すことができる⁷。しかしながら、これら現行制度による仕組みには、制度上あるいは運用上の課題が存在する。

① 都市計画法によるゾーニング

都市計画法 7 条による区域区分（線引き）の指定については、同法施行令 8 条の都市計画基準において、市街化区域にしてはならない区域として、「溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地の区域」が挙げられている。しかし、これら災害の発生のおそれのある土地の区域が市街化区域に指定されている事例は現に存するので⁸、線引きが防災機能を果たしているとは評価し難い。

また、同法 8 条による地域地区の中で明示的に防災の要素があるものは防火地域・準防火地域のみであり⁹、都市計画法上のゾーニング制度が防災を十分に考慮した体系になっているとは言い難い。

② 都市計画法による開発規制

都市計画法 29 条による開発許可制度は、開発行為の態様及び規模において対象が限定されており、全ての開発行為あるいは都市的土地利用を網羅とした制度ではないことから、災害脆弱地への立地や災害誘発行為を包括的に抑制する機能は乏しいという点で、防災を十分に考慮した制度になっているとは言い難い。

また、同法 33 条は開発許可の基準を規定しており、第七号では、「地盤の沈下、崖崩れ、出水その他による災害を防止するため、開発区域内の土地について、地盤の改良、擁壁又は排水施設の設置その他安全上必要な措置が講ぜられるように設計が定められていること」とし、宅地造成等規制法による宅地造成工事規制区域及び津波防災地域づくりに関する法律による津波災害特別警戒区域にあっては、工事の計画が、それぞれの法律で定める基準に適合していることを要求している。

この開発許可基準に関し、建設省では平成元年に「宅地防災マニュアル」を通達し、その後の宅地防災技術の進展や阪神・淡路大震災における宅地の被災実態等を踏まえ、宅地が確保すべき耐震性やその対策について加味する必要性が生じたこと等により全面的に改正して通達した（1998 年 2 月 3 日建設省経民発第一号）。このマニュアルは、開発事業に伴うがけ崩れ、土砂の流出等に伴う災害及び地盤の沈下、溢水等の障害を防止するために、

切土、盛土、法面の保護、擁壁、軟弱地盤の対策、排水の処理等についての基本的考え方及び設計・施工上留意すべき点を整理したものであるとされるが¹⁰、開発事業対象地の地盤沈下及び当該土地へのがけ崩れ被害を防止するための擁壁に関する事項以外は、もっぱら開発事業に伴う災害の防止という原因地対策の観点からの内容となっており、開発事業の対象地の立地選定等災害脆弱地における開発事業を抑制するような内容となっておらず、各種の災害類型を考慮した立地コントロールの観点はない。

③ 宅地造成規制法による宅地造成工事規制区域

この法律の仕組みは、都道府県知事等が、宅地造成に伴い災害が生ずるおそれ大きい市街地又は市街地となろうとする土地の区域であって、宅地造成に関する工事について規制を行う必要があるものを、宅地造成工事規制区域として指定することができるものであり（3 条 1 項）、もっぱら宅地造成が起因となって災害が発生することを防止するところに目的がある。したがって、宅地造成が行われようとする地域の地形・

地質等の災害脆弱性要因を考慮して立地をコントロールする仕組みにはなっていない¹¹。

なお、平成 18 年改正により宅地造成に関する技術基準に滑動崩落防止のための基準を追加し、新規のみならず既存の造成宅地に対する勧告、改善命令の基準として使用することとした。また、相当数の居住者に危害を生ずる災害の発生のおそれ大きい一団の既存の造成宅地については、宅地造成工事規制区域外であって、関係市町村長の意見を聴いて、知事が「造成宅地防災区域」に指定することにより、擁壁、排水施設、地すべり抑止杭の設置等の勧告、改善命令等必要な措置を講ずることができるようにした。これら新たな措置を積極的に活用する姿勢が求められる。

④ 建築基準法による災害危険区域

建築基準法 39 条に基づき「津波、高潮、出水等による危険が著しい区域」を地方公共団体が条例で指定して、必要な建築制限をかけることができる仕組みであり、その制限は地権者等の安全の確保を図るものである（被規制者＝受益者）という観点から、規制に伴う補償措置が伴っていない。このこと自体は当然ではあるが、実際の運用では、伊勢湾台風のような甚大な被害が生じたり、常習的に被災している一部の事例を除けば、防災工事と併せて指定されるケースがほとんどである。防災工事等の他の措置を伴わず単に規制をかけることに対する地権者の抵抗感が強く、地方公共団体が指定を躊躇する傾向にあり、実際には必要があるにもかかわらず、指定がされないというのが現実である¹²。

⑤ 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による移転促進区域

この法律は、災害が発生した地域又は建築基準法による災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域を移転促進区域と規定し（2 条）、当該区域内にある住居の集団的移転を促進するため、地方公共団体が行う集団移転促進事業に係る経費に対する国の財政上の特別措置等について定めている。移転促進区域に対し、集団移転促進事業計画（3 条）を策定することとしているほかは、この法律独自の規制はない。

⑥ 密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律

防災街区は、特定防災機能（火事又は地震が発生した場合において延焼防止上及び避難上確保されるべき機能）が確保され、土地の合理的かつ健全な利用が図られた街区をいう（2 条）。防災再開発促進地区は、特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区をいう（3 条 1 項）。都市計画の特例として、特定防災街区整備地区に関する都市計画（31 条）、防災街区整備地区計画（32 条）がある。定義上明らかなように、延焼防止上及び避難上の観点から木造密集市街地の再整備を図ることを目的とした制度であり、災害による一次被害の防止のための土地利用コントロールを規定したものではない。

⑦ 土砂三法による規制

砂防法による砂防指定地（3 条）、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律による急傾斜地崩壊危険区域（4 条）、地すべり等防止法による地すべり防止区域（3 条）においては、工作物の設置等の行為が制限されるが、これらの規制はいずれも土砂災害の原因地对象とするものであり、被災のおそれのある地域に対する土地利用コントロールを目的としたものではない。

⑧ 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による規制

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（土砂災害防止法）は、土砂災害警戒区域（6条）・土砂災害特別警戒区域（8条）の指定により開発行為の規制（9条）や建築物の構造規制（23条、24条。都市計画区域外も建築確認の対象）を行い、住宅等の新規立地の抑制を図ることとしている。前記の土砂三法が原因地を規制対象とするものであることから、被災地対策として立法されたものである。

しかし、その運用状況を見ると、被災履歴のある地域や基礎調査（4条）の結果土砂災害の発生のおそれがある土地と認識された地域について必ずしも指定されていない。また、建築物の構造規制は既存建築物に対しては適用されない。

⑨ 津波防災地域づくりに関する法律による規制

津波防災地域づくりに関する法律は、津波災害警戒区域（53条）・津波災害特別警戒区域（72条）の指定により開発行為の規制（73条）や建築行為の規制（82条）を行い、建築物内の人間について津波からの安全を確保する仕組みを導入している。前記土砂災害防止法に倣った制度である。

⑩ 石油コンビナート等災害防止法による規制

石油コンビナート等特別防災区域（2条）において石油・高圧ガスの貯蔵、製造等を行う事業所に対する規制が中心であり、一般の地権者に対する規制はない。

このように、現行制度は総じて、原因地に対する土地利用規制・計画の仕組みは災害類型ごとに整備されていると評価できるが、被災地に対する土地利用規制・計画の仕組みはいまだ充分ではない。

また、運用面について既往研究のアンケート調査結果によれば¹³、運用実績が多いものは防火地域・準防火地域（79.2%）が最も多く、次いで急傾斜地崩壊危険区域（61.1%）、地すべり防止区域（29.7%）、宅地造成等規制区域（24.1%）、災害危険区域（14.3%）の順になっている。そして、ゾーニングにおける災害関連情報の考慮実績については、最も多い急傾斜地崩壊危険区域でも17.3%にとどまっており、ゾーニングにおいて災害関連情報を考慮している地方公共団体は少ないことが分かる。また、防災対策と土地利用計画の実施上の障害要因としては、「土地所有・利用の権利意識」（60.4%）が最も多く、「災害規模や発生時期の不確実性」（46.0%）、「大災害の発生頻度が低いこと」（40.0%）が続いている。

以上の制度面・運用面の分析を通じてみた課題は次のようにまとめることができよう。

第一に、事業とセットでなければ規制が難しいことである¹⁴。言い換えれば、事業というアメがなければ土地利用コントロールができない実態がある。事業サイドから見ると、土地利用状況が従前と同様のままで防災工事等を施行しても、その効果が十分発揮できないので、税金を投入する以上、費用対効果を確実に上げるために土地利用規制の導入を要求するのは当然と言える¹⁵。しかし、土地利用サイドから見ると、少なからぬ税金を投入しなければ土地利用規制・計画を実施できないというのは、規制や計画の本来の趣旨からみて、あまりにも消極的に過ぎると言えよう。

第二に、発災後に指定する傾向が強いことである。言い換えれば、事後的対応型の土地利用コントロールにとどまっていると言える。これは、前記アンケート調査結果にも見られるように、発生の頻度の低さや不確実性に影響される部分が大きいのと考えられるが、規制や計画は本来、政策課題に対して事前に対応するための政策ツールで

ある。災害に関する科学的・技術的知見の発展や防災情報の蓄積を適切に反映させて事前対応型の土地利用コントロールを進める姿勢が求められると言えよう。

3 海外の事例

ここでは、欧米先進国における洪水対策を中心に、防災を目的とする土地利用規制・土地利用計画について概観する。それぞれの詳細は、注で紹介した文献を参照されたい。

(1) 英国の事例¹⁶

① 中央政府の役割

イギリスでは従来より環境担当省庁が防災業務を所管しており、現在は環境・食糧・農村地域省（DEFRA : Department for Environment, Food and Rural Affairs）がコミュニティ・地方政府省（DCLG）と共に土地利用を通じた災害リスクの軽減に関する政策を所管している。DEFRA は、環境関連政策の一つとして洪水リスクマネジメントを担当しており、政策立案を省内で行っている。また、政策の実行に係る執行業務は、環境政策に関する業務執行機関である環境庁（EA）に委ねている。EA は全国の洪水マップを作成・公表しており、この洪水マップは DCLG が所管する都市地域計画を通じた洪水リスク対策と政策的にリンクしている。

（表－２） 脆弱性による各種開発の分類

極めて重要なインフラ Essential Infrastructure	・危険地区を横切る極めて重要な交通インフラ（大規模避難路を含む）、戦略的公益施設インフラ（発電所、変電所を含む）
高度に脆弱 Highly Vulnerable	・警察署、消防署、指令センター、洪水時に利用される電話施設 ・緊急配給地点 ・地下の住居 ・キャラバン、モービルホーム、恒常的な居住用途の公園住宅等
より脆弱 More Vulnerable	・病院 ・介護施設、児童施設、社会福祉施設、刑務所、ホテルのような居住用施設 ・住居、居住用学生ホール、飲食施設、ナイトクラブ、ホテル用施設 ・居住用でない健康施設、保育園、教育施設 ・埋立地及び有害廃棄物処理場等
あまり脆弱でない Less Vulnerable	・商店、金融機関、事務所、レストラン、カフェ ・農業・林業用途の土地建物 ・廃棄物処理・水処理プラント、下水処理プラント等
水と両立する開発 Water-compatible Development	・洪水制御インフラ ・造船所、マリーナ ・水関連のレクリエーション、オープンスペース等

(表－３) 洪水ゾーンと可能な開発の関係

		極めて重要なインフラ	高度に脆弱	より脆弱	あまり脆弱でない	水と両立する開発
洪水ゾーン	ゾーン 1	開発可	開発可	開発可	開発可	開発可
	ゾーン 2	開発可	例外テストが必要	開発可	開発可	開発可
	ゾーン 3a	例外テストが必要	開発不可	例外テストが必要	開発可	開発可
	ゾーン 3b (機能的氾濫原)	例外テストが必要	開発不可	開発不可	開発不可	開発可

即ち、DCLG が策定した PPS25（計画政策声明：開発と洪水リスク）では、洪水の発生確率を基準に国土を三段階にゾーン分けしている。各ゾーンで想定されている洪水発生確率は、ゾーン 1 では 1/1,000 以下、ゾーン 2 では 1/100～1/1,000、ゾーン 3a では 1/100 以上に設定されている¹⁷。PPS25 はさらに、洪水リスク脆弱性を基準に（表－２）、各洪水ゾーンで実施可能な開発の種類を示している（表－３）。

DEFRA や DCLG の政策を地域及び地方レベルで実行するために、PPS25 はリスクベースドアプローチを採用した。これは、洪水リスクの源泉、氾濫水の流路、被災対象の管理を通じて（source-pathway-receptor model）、体系的にリスクを軽減させる考え方である。そして、このアプローチを実行するための具体的な方法として、地域計画協議体（RPB）、地方計画庁（LPA）及び開発者がそれぞれの立場で必要な洪水リスク評価¹⁸を実施すべきことが定められており、それら評価が地域レベルでは地域空間戦略（RSS）、地方レベルでは地方開発フレームワーク（LDF）に反映されるとともに、地方計画庁が開発申請を審査する際に考慮すべき主要な判断材料となる仕組みが構築されている。

2007 年洪水の後、洪水対策が社会問題化したことを背景に、中央政府は地方計画庁の政策立案過程や個別の開発申請の審査に積極的に関わる姿勢を強めている。2007 年以降、環境庁が戦略的洪水リスク評価（SFRA）等地方開発文書（LDD）の監査者として法的に位置づけられ、地方計画庁との協議においても、洪水リスクが高いゾーンでの開発をしないよう強く主張しているとされる。また、これまでは洪水への対処を理由としたコール・インは想定しにくかったという関係者の意見もある中で、2006 年 12 月の PPS25 発効以降、DCLG は数件の開発申請に介入している。

② 地域計画協議体(RPB)の役割(地域レベル)

イングランドの各地域及び地方は、中央政府から洪水リスクを考慮した都市地域計画に戦略的に取り組むよう求められている。戦略的な取組は、リスクの評価

(appraising risk)、リスクの管理(managing risk)及びリスクの軽減(reducing risk)の三要素で構成されており、地域では地域計画協議体（RPB）が、地方では地方計画庁（LPA）がそれぞれの立場で業務を遂行している。

地域計画協議体は、中長期的な地域開発のあり方を定めた地域空間戦略（RSS）に基づき戦略的に地域計画を進めている。地域空間戦略は、住宅開発や交通網整備に必要な土地を戦略的な観点からおおまかに指定している。この政策文書は、洪水リスクの観点からの土地利用のあり方も記述しており、地域計画協議体が環境庁等の関係機関の意見も参考にして作成するものである。

地域空間戦略の洪水リスク情報は、地域計画協議体が実施する地域洪水リスク評価（RFRA）の結果に基づき盛り込まれる。地域洪水リスク評価により特定された洪水リスクエリアを地域空間戦略に反映することにより、地域の戦略的な都市計画の中で洪水リスクを明確に認識できるようになっている。また、地域空間戦略及び地域洪水リスク評価が提供する情報は、地方計画庁が都市計画を立案し、開発コントロールを行うための参考情報となる。

（表－４） 洪水リスクマネジメントの戦略的取組事項

☐ リスクの評価（appraising risk） ・河川氾濫、高潮その他の現象による洪水リスクの所在と大きさの特定 ・地域では地域洪水リスク評価（RFRA）、地方では戦略的洪水リスク評価（SFRA）の実施
☐ リスクの管理（managing risk） ・開発する場所をコントロールする政策の策定 ・場所のコントロールでは避けられないリスクの管理 ・気候変動の影響の考慮
☐ リスクの軽減（reducing risk） ・流下や貯留を考慮した氾濫水の管理に必要な土地、堤防の保護 ・開発の場所や配置、設計、さらにサステナブル排水システムの活用を通じた、新規開発に対する、又はそれに起因する洪水リスクの低減 ・新規開発機会を利用した洪水の原因及び影響の軽減、氾濫水の貯留池や流下路としての緑地及びサステナブル排水システムの最大活用、機能的氾濫原の再生、堤防のセットバック

③ 地方計画庁（LPA）の役割（地方レベル）

地方計画庁は、政策立案と開発コントロールの役割を担っている。政策立案においては、基本戦略や基本政策を中心とする地方開発文書（LDD）の策定を通じて地方計画フレームワーク（LDF）と呼ばれる計画体系を整備している。洪水リスクが関係する場合には、環境庁と連携しながら、中央政府の政策と整合的であり、地方の実情も考慮した計画の策定に取り組む。

また、開発コントロールにおいては、地方開発文書に基づいて開発申請を審査し、洪水リスクが関係する場合には、RRS25で定める手続きに従い追加的な検討を行う。

④ 都市計画における洪水リスク対策

都市計画に関係する洪水リスク評価は、戦略的洪水リスク評価（SFRA）と洪水リスク評価（FRA）の二つである。前者は、地方開発文書に対して洪水リスク情報を提供するほか、開発者に対しても開発可能な区域を選定するために必要な土地情報を提供している¹⁹。後者は、開発行為が地方計画庁の政策に沿って洪水リスクを適切に考慮

していることを示すために、開発者が実施する洪水リスク評価である。

また、前者は地方計画庁が所管する地域全体を対象に、後者は開発申請者が開発を希望するサイトを対象に実施する。

いずれの場合も、順次的検討法 (Sequential Approach) 及び例外テスト (Exception Test) と呼ばれる手法が適用される。例えば、洪水リスク評価に適用する場合、順次的検討法は、ゾーン 3a で申請された計画許可申請に対し、ゾーン 1 やゾーン 2 というより安全な場所で開発できないかが順次検討され、もしそれが可能な場合には、より危険なゾーンでの計画許可はできないという手続である。また、例外テストは、順次的検討法により代替地での開発は不可能とされた場合に適用される手続であり、確かに危険な地域ではあるが、より広い持続可能な開発の視点から必要性が認められるときには計画許可を下すというものである。

地方計画庁は、危険ゾーンでの開発に計画許可を与えようとする場合には、環境庁に通知しなければならない。環境庁が異議を唱えたときは、地方計画庁、環境庁、開発者 (計画許可申請者) 間で協議しなければならない。この協議にもかかわらず、最終的に地方計画庁が環境庁の意見に反してでも計画許可をしようとする場合には、地方計画庁は DCLG に通知しなければならない、これに対して国はコール・インにより介入して地方計画庁の決定を覆すことができる。

(2) フランスの事例²⁰

① リスク予防計画 (PPR)

フランスでは、通常の都市計画の手法とは別系統の土地利用制度であるリスク予防計画 (PPR) が政府の災害リスク軽減策の基本となっている。PPR は、国の出先機関である知事が主体となって、関係自治体の協力を得ながら策定するものであり、水害のほか、地すべり、雪崩、山火事、地震、火山噴火、暴風雨、サイクロン等の予見可能な自然災害を対象としている。

PPR は、報告書、規制、図面の三種の文書から構成されており、それぞれ以下の内容が記載されている (1987 年 7 月 22 日法第 40-1 条、1995 年 10 月 5 日デクレ第 3 条)。

i 報告書

- ・関係する区域の地理的な位置
- ・考慮される自然災害の特質
- ・その予見される災害

ii 図面

iii 規制

- a) 当該地域での土地利用や建築に対する条件
- b) 公共団体がその権限の範囲で講ずべき予防及び保護措置
- c) 私人に課せられるべき予防及び保護措置
- d) 計画の承認時に存在する建築物等の整備、利用、開発に関し所有者、利用者、開発事業者が講ずべき措置

上記のうち、図面に示される地域は、危険度に応じて次の二つの区域に分けられる。

○危険区域：危険にさらされている区域。リスクの性質と強度を考慮して、全ての建築等が禁止されるか、一定の条件下で建築等が認められる。

○注意区域:直接危険にさらされてはいないが、建築等により危険を増大させたり、新たな危険が生じたりする区域。

実際の PPR の図面では、さらに危険度に応じていくつかの区域に細分化されており、それぞれに対応した規制が設けられている。

また、規制に関して示されている措置のうち、c)と d)に関しては、災害の性質と程度に応じて 5 年間で実施しなければならないと定められている。また、所定の期間内に実施されない場合には、県における国の代表が督促した後、所有者、利用者、開発事業者の費用において実施すべきことを命ずることができると規定されている。

② PPR の策定手続

PPR の策定は三段階のプロセスで進められる。まず、第一段階で、リスク度に関する情報を提供し、外力の強さに応じて強・中・弱の三区分に分類する。次に、第二段階で、脆弱な施設の配置やインフラの状況、都市化の状況等を調査し、最後に、第三段階で、これらを重ね合わせて地域指定を行い、規制を定める。

パリ県では、周辺の 8 県と協力してセヌ川流域の PPRI（予見しうるリスク予防計画）を作成しており、30%程度の面積がゾーン指定されている。パリ県の図面では危険度は 4 種に区分されており、危険度の高い方から緑、赤、青、薄青に着色されている。

PPR が策定されている地域では、自治体の都市計画により規定されている規制と PPR の適用により定められる規制とが整合している必要がある。

PPR 策定段階におけるリスク情報の公開に関しても充実した制度を有している。住民参加型の公聴会及び公聴会に先立つ事前住民協議会を開催し、住民の意見を吸い上げる仕組みが整えられている。さらに、PPR が策定された後は、市長は、少なくとも 2 年に一度は住民公開会議その他の手段により、災害の特性や予見されるリスク、災害予防措置、PPR の規定、保険等の情報を提供しなければならないと法定されている。

③ PPR の特徴

PPR の特徴の一つとして保険制度との関連が挙げられる。住宅保険を販売する保険会社は自然災害リスクをも引き受ける義務を負うが、この引き受け義務は危険区域での建築禁止や許可条件に違反した住宅所有者に対しては解除される。土地利用規制に従わない者を保険制度から排除することで、PPR の履行が間接的に促進されることになる。

また、自然災害保険では保険会社に免責金額が定められているが、2001 年から、住宅保険の免責金額に関するスライド制が導入され、土地利用規制と保険制度の関連が強まっている。即ち、ある地域が PPR を策定してリスク軽減策を講じることを怠っている場合、当該地域内での同一種類の自然災害に関する過去 5 年間の実績に応じて免責金額がスライド的に増額される仕組みになっている。このスライド制の導入により PPR の策定に着手するコミューンが増加しているという。

④ 土地利用規制と補償

土地利用規制に伴う居住地の移転について財政的補償を行う制度がある。環境法典により 1995 年に設立されたバルニエ基金と呼ばれるもので、国は予見可能かつ深刻な洪水リスクが存在する場合に土地の収用を宣言することができるが、自主的に居住地の収用に協力する者に対しては、自然災害リスクが高く、公的予防措置の費用が財産価格を上回る場合に限り、財産価格や移転費用を補償するものである。

(3) 米国の事例²¹

① 全米洪水保険制度(NFIP)

米国の最大の特徴は、保険と土地利用コントロールとの政策的な結びつきが極めて強いことである。米国では、水害リスクに備える保険の提供者が家計分野と企業分野との間で異なり、前者は連邦政府が、後者は民間の保険会社が提供している。そして、前者が土地利用規制を絡めた制度として提供されており、以下説明する。

家計分野を対象とした全米洪水保険制度（NFIP：National Flood Insurance Program）は、1968年に制定された全米洪水保険法（The National Flood Insurance Act）に基づき設立された。この制度は、①水害危険区域に関する洪水マップ（100年確率で統一されている）の作成と氾濫原管理及び土地利用規制により洪水リスクを低減させること、②連邦政府の洪水保険を普及させ、経済的被害と影響を低減させること、③洪水保険の普及により、連邦政府の義援金等の被災者支援支出を削減すること、④氾濫原の環境と機能を回復・保護することを目的としている。

② コミュニティの制度参加をベースとした保険加入

洪水保険を購入するためには、居住する地域のコミュニティ(city、town、township、borough、village)が全米洪水保険制度(NFIP)に参加している必要がある。コミュニティが全米洪水保険制度に参加するためには、洪水危険度調査の実施、洪水マップの作成、氾濫原管理の遵守の三点が必須である。これらについてはFEMAが基準を定めており、コミュニティはそれら基準を満たす、又はそれらを上回る水準で運用及び監視を行う必要がある。

保険料は、水害リスクとコミュニティによる氾濫原管理の水準に応じて設定され、水害による被害の軽減につながる制度設計となっている。個人で実施できる水害対策の効果には限界があるため、コミュニティ単位で対策に取り組ませることで効果を高めることを意図している。

コミュニティは、FEMAが定める基準以上の氾濫原管理を実施しないと全米洪水保険制度に参加できないことから、この制度は、多くのコミュニティにとって水害リスクに対応した土地利用や都市計画に取り組むきっかけとなった。土地利用や都市計画による水害対策等の事前対策は、水害リスクを軽減させる有効な手段であり、事後対策と同様に重要視されている。

③ 全米洪水保険制度(NFIP)の普及策

制度の加入者が伸び悩んでいることから数次にわたる普及促進策が講じられている。即ち、1973年の洪水災害防御法（Flood Disaster Protection Act）制定により、特に洪水の危険性が高い特別洪水危険地域（SFHA：Special Flood Hazard Area）を対象に、洪水保険への加入を連邦政府の資金援助（被災者への義援金等）や政府系金融機関の住宅ローン貸付を実行するための必要条件とし、洪水保険の加入に対する強制力を強めた。また、制度に加入していないコミュニティの特別洪水危険区域内で水害被害を受けた建物の建替え、修繕等に対する補助金を連邦政府が支出することを禁止した。次いで1982年に制定された沿岸バリア資源法（Coastal Barrier Resources Act）は、洪水の危険が高い特定の沿岸域における洪水保険の販売を禁止した。この措置は、沿岸部の開発を促進することにつながる政府の支出や支援を制限することを通じて、人命被害、無駄な政府投資、沿岸域環境の破壊を抑制することを目指したものである。

また、1988年に制定されたスタッフォード法（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act）は、災害が原因で支払困難に陥った個人・世帯や、必要とする物やサービスを入手することが困難な個人・世帯に対して連邦政府が義援金を給付する個人・世帯支援プログラム（IHP：Individuals and Households Program）を創設したが、この義援金は無条件で支給されるのではなく、住宅の修繕費等の支給条件として受給者に対し洪水保険への加入を求めている。さらに、全米洪水保険制度と都市計画との連携を有効に機能させるため、2000年に被害軽減・費用回復法（Disaster Mitigation and Cost Recovery Act）が制定された。同法は、災害予防に取り組む州政府や自治体に対し、連邦政府が技術面・資金面で支援を提供するほか、災害被害軽減に向けた総合的なプログラムを準備した州が FEMA の資金を活用して取組を推進できるようにする等、ボトムアップで自発的な取組を引き出すことを狙ったものである。

④ 氾濫原管理

氾濫原管理は、コミュニティレベルで計画から管理までが行われている。各コミュニティでは、氾濫原管理委員会（Management Committee）及び諮問委員会（Advisory Committee）が設立され、氾濫原管理を統括しているが、委員会のメンバーは自治体職員、専門家、住民から成り、住民参加化が進んでいる。氾濫原管理委員会が作成する氾濫原管理計画（Management Plan）の項目は、（表－6）のとおりである。

連邦政府は全米で遵守されるべき氾濫原管理の基準を全米洪水保険法の施行規則として定めているが、その代表例は建物の最下階の床面の高さを 100 年確率の基準洪水標高（BFE：Base Flood Elevation）より高い位置まで嵩上げするという基準である。前述したように、全米洪水保険制度に加入するコミュニティは、こうした連邦政府の基準を満たす、又は上回る内容で独自の基準を定めなければならない。

FENA は、コミュニティがこの基準を定めない限り、洪水保険を提供しない。制度に加入するコミュニティは、氾濫原管理条例（Floodplain Management Ordinance）を制定し、建物の最下階の床面の高さを含む氾濫原管理における遵守事項を規定している。

（表－5） 氾濫原管理における役割分担

連邦政府	[制度の整備] ・洪水マップの作成 ・洪水保険の設計 ・氾濫原管理の最低基準の設定
州政府	[氾濫原管理の調整] ・州内共通の計画、基準の整備 ・州法の制定
コミュニティ	[氾濫原管理の実行] ・計画、基準の整備 ・条例の制定 ・開発の管理

(表－6) 氾濫原管理計画の項目例

項目例	主な内容
1.計画の背景	管理組織、制度や計画の歴史、計画の目的等
2.既存の体制	現状の組織、法制度、実施事項等
3.横断的管理計画の必要性	現状の問題等
4.必要な計画像	管理計画や対策の望ましい姿
5.将来計画像のコスト	上記計画像を実施するためのコストや課題
6.実施計画	実施計画

⑤ 土地利用計画と氾濫原管理の関係

米国の土地利用計画では、ゾーニング (zoning) と区画計画 (subdivision planning) が基本的な手法であり、それらの上位計画として総合計画 (comprehensive plan) を策定している自治体も存する。こうした一般の計画体系に氾濫原管理に関する土地利用規制を関連付ける方法は二種類に大別される。その一つは、氾濫原管理条例を個別に制定する方法であり、もう一つは、ゾーニング条例や区画計画条例を氾濫原管理の考え方を反映して改正する方法であり、前者を採用する自治体が多数派であるとされる。

氾濫原における開発を規制する権限は、州警察からコミュニティに付与されている。土地所有者が特別洪水危険区域で開発行為を行うためには、コミュニティから事前に許可を受けなければならない。コミュニティは、申請された開発行為の内容が氾濫原管理条例に違反していないか確認しなければならないほか、連邦政府や州政府から必要な許認可を得ているか否かも確認しなければならない。

(4) ドイツの事例²²

① 水管理法

ドイツの洪水対策を規定している連邦法は 2009 年改正水管理法である。同法により州は洪水リスクが存する区域（リスク区域）を指定し、リスク区域の洪水ハザードマップ（浸水規模等を示したもの）とリスクマップ（被害規模等を示したもの）を作成する。これらのマップは 6 年ごとに点検、更新することが義務付けられている。また、これらマップを土台として州はリスク管理計画を策定する。

さらに、州は氾濫区域も指定する。氾濫区域に指定された地域においては、新たな用途地域を指定することができない等の建築禁止事項が定められている。

(表－7) 2009 年改正水管理法の関係規定の内容

第 76 条 地表水域 沿いの氾 濫区域	・ 氾濫区域の定義（洪水時に冠水又は水が貫流する区域等） ・ 州政府は氾濫区域を指定（洪水事象が統計上 100 年に一度と予想される区域、洪水の緩和及び調整に利用される区域） ・ 2013 年 12 月 22 日までに指定する。 ・ 氾濫区域の指定予定についてパブリックコメントを実施しなければならない。
-------------------------------	---

第 77 条	・第 76 条の氾濫区域は、遊水地としての機能を維持しなければならない。 ・遊水地に適しているかつての氾濫区域は、可能な限り復元されるべきである。
第 78 条	・氾濫区域内での禁止事項は、以下のとおりである。 ○ B プラン等において新たな用途地区を指定すること ○ 建築物の新築、増築等 ○ 氾濫の際に水が流れる方向を横切る塀、墨壁又はそれらに類する施設の築造 ○ 地表面を高く、又は低くすること ○ 緑地を耕地に変えること ・上記禁止事項の例外は、以下のとおりである。 ○ 宅地開発を新たに誘発する可能性が存在しない場合又は新たな用地を作り出すことができない場合 ○ 洪水予防が考慮されている場合 ○ 建築物に被害が生じないように建設事業計画が策定されている場合等

② 地方の計画体系

指定された氾濫区域等を基に、州開発計画において洪水防止目標が、地域計画では洪水対策地域が規定される。市町村の F プラン、B プランではそれらを反映してゾーニング等が定められる。

ドイツでは、連邦政府は法整備を行うのみであり、洪水防御計画の策定、具体的なハード対策、ハザードマップの作成等は州政府が実施する。また、小さな河川の洪水対策を実施しているのは基礎自治体である。

(表－8) 各計画における洪水防止の考慮内容

計画	考慮内容
州開発計画	洪水防止目標
地域計画	優先区域／留保区域・洪水防止
土地利用計画 (F プラン)	氾濫区域／優先区域／留保区域・洪水防止
建設誘導計画 (B プラン)	氾濫区域／優先区域／留保区域・洪水防止 (州の水法及び建築関係法による建築禁止)
インフラ計画	氾濫区域／優先区域／留保区域・洪水防止 (州の水法及び建築関係法による建築禁止)

③ ザクセン州の政策

ザクセン州の洪水対策戦略は、同州水法により自主的な防災、計画上の予防措置、平地における予防措置、技術的な防止措置、より広範な予防防止という個人レベルから州レベルまでの階層ごとに体系的な洪水対策を講じることとしている。例えば、個

人レベルでは同法第 99 条第 3 項は「洪水に適応させた建設方式（安定性、建築材料、機能保障）及び土地の利用」を規定している。

同州では、地域の用途に応じて防護する度合い（目標安全度）を定めている。そして、目標安全度に基づき、洪水対策を実施する必要がある地域を選択するため、①累積損害額、②費用便益、③防御力向上の大きさ、④脆弱性の 4 つの視点から点数付けを行い、優先順位を付け、対策のプライオリティを州民に明示している。

（表－9） ザクセン州における対象ごとの目標安全度

対象区分	過去の発生間隔から算出した基準値
人家が立ち並ぶ集落	100 年
単独の建物、永続的な居住は行われていない集落	25 年
工場施設	100 年
広域的なインフラ整備	100 年
局所的なインフラ整備	25 年
農業用地	5 年
特別な対象物	個別に設定
自然景観	－

（表－10） ザクセン州における洪水対策の優先順位

優先度	地区数	費用（千ユーロ）
高	268	1,181,982
中	780	583,971
低	548	181,936
それ以外	7	－
合計	1,603	1,947,889

（5）スイスの事例²³

① 土地利用計画体系

スイスにおける土地利用に関する連邦法としては、国土計画法、空間計画法、自然保護法、郷土保護法、環境保護法等があり、国土計画法は州にマスタープラン及びハザードマップの策定を義務付けている。

市町村は、州が作成したマスタープラン及びハザードマップに基づき建築法上の基本秩序を定める。この建築法上の基本秩序は、建築許可の根拠あるいは基準となる。

（表－11） スイスの土地利用計画の体系

主体	内容
連邦政府	国土計画法、空間計画法、自然保護法、郷土保護法、環境保護法等
州政府	マスタープラン、ハザードマップ、建設法典

市町村	建築法上の基本秩序（用途区域計画、建築規制、特別利用計画）連邦政府が定めた基準（空間計画法、自然保護法、郷土保護法、環境保護法等）並びに州のマスタープラン、ハザードマップ及び建設法典を遵守する必要がある。
備考	建築法上の基本秩序は、草案段階で州の事前審査を受け、その後、住民投票で議決された案に対し州が許可をする。

② ハザードマップを活用した土地利用規制

スイスのハザードマップは、災害に対する危険度を、災害の発生可能性と規模により一定の基準で定め、それを地図上に落として表示したものである。

この基準はマトリクスで示されている。マトリクスの横軸は災害の発生頻度で、縦軸は被害の大きさを示している。ハザードマップではこの基準に従って色分けされ、赤色地域は禁止地域であり、建物の建築は認められず、青色地域は制限地域であり、条件付きで建設行為が認められ、黄色地域は警告地域であり、特に制限はない。災害の発生可能性が非常に低い地域は無色である。

ハザードマップは、州の防災対策の順位付けの際にも活用されており、危険度の高い地域から防災対策が講じられている。

(6) イタリアの事例²⁴

① 防災庁

イタリアでは、防災庁（DPC : Dipartimento della Protezione Civile）が全国土の災害対策を統括しており、国土保全、土地利用については環境保全省、都市計画、建築基準、公共事業はインフラ省が担当している。防災庁は災害リスクを地震、噴火、水・地質、工業・原子力・化学、交通・市民活動・インフラ、林野火災、環境・公衆衛生、自然災害からの文化財保護・人文遺産保護の 8 つに分類して、それぞれに対応する部局を設置して分掌させている。

イタリアも他の EU 諸国と同様、2007 年に発令された EU 洪水指令（2007/60/EC Flood Directive）に基づき、リスク評価の実施、洪水ハザードマップと洪水リスクマップの作成、洪水リスク管理計画の策定に防災庁を中心とする関係機関が取り組んでいる。

② 流域管理局

マップ及び氾濫原管理計画は各流域に設置されている流域管理局（ADB : Autorita Di Bacino）が作成している。

ハザードマップは洪水が発生した際の危険度を基準に流域を区分するが、その基準や作成方法は流域間で共通してはいない。

リスクマップは、土地利用状況と想定される洪水規模を重ね合わせて、住民や建物が直面している危険な状況を表現した地図であり、洪水リスク軽減策や土地利用・建築の規制に用いられる。

(表-12) テベレ川流域のゾーン区分

ゾーンの種類	再現期間	規制の例
A	30～50 年	開発を禁止。農業利用は可能だが、補償はない。
B	200～250 年	インフラの設計強度を高める。工業施設は嵩上げて建設可能。
C	500 年まで	洪水リスクを高める開発を禁止。

③ 氾濫原管理計画

氾濫原管理計画は、土地利用、経済・社会動向、人口動態、地震リスク対策、各種事業の費用便益分析等幅広い内容を含み、洪水リスク管理のみに限定されない。洪水リスク管理に関しては、貯水域の確保、浸透性舗装の実施、排水路の整備等のハード対策も含め総合的な内容となっている。

この計画には、マップを踏まえた土地利用規制や建築規制が含まれ、地方行政機関がこれにより開発・建築行為に関する許認可業務を行う。

(7) スペインの事例²⁵

① 環境・農村・海洋省

環境・農村・海洋省（MARM）は、EU 指令及びこれに基づく国内法によりスペイン全土を対象とした洪水リスク評価、リスクマップの作成に取り組んでいる²⁶。

現在、国家洪水マッピングシステム（SNCZI）としてウェブ上で公開されている洪水リスクマップは 2007 年の EU 指令以前に作成されたもので、EU の定義上ハザードマップに該当するものであるが、過去の洪水データ、土地利用実績、河道の変遷、地勢の変化等に基づき作成されており、開発禁止地域、開発可能地域、安全地域の 3 つの区分でゾーニングされている。ただし、開発可能地域でも地方自治体への申請が必要な場合と不要な場合がある。開発禁止地域は洪水発生の可能性が 100 年に 1 回以上、開発可能地域は 500 年に 1 回以上を目途に指定されている。

② バレンシア州

バレンシア州は、リスクマップを中心とした洪水対策や土地利用規制をまとめたバレンシア自治州洪水リスク対策土地計画（PATRICOVA）を定めており、同計画は州法と同等の強制力を有するとされている。同計画は、インフラ整備を中心とした洪水予防策（既成市街地の洪水対策）、水源林及び水系の保全、都市計画及び開発計画（土地利用規制）の 3 つの分野の 153 項目の行動計画により構成される。その実施主体は、国、州、市町村、インフラ企業が分担する。行動計画は 2003 年から実施され、2011 年時点の進捗率は 35%で州全体の洪水リスクが 40%低減したと評価されている。3 つの分野の中でも土地利用規制は費用が低い割に効果が高いため、今後も重点的に推進する予定であるという。

洪水リスクは、土地利用目的、人口密度等により異なるため、同計画のリスクマップではこうした要素を総合的に考慮し、25 年、100 年、500 年の再現期間で 80cm 以上の浸水が発生するかの組み合わせで 6 つのリスクレベルを決定し、青色の濃淡で表示している。

(表－13) バレンシア自治州洪水リスク対策土地計画 (PATRICOVA) のリスク区分

1	25 年以内に 80cm 以上の浸水
2	25 年から 100 年の間で 80cm 以上の浸水
3	25 年以内に 80cm 以下の浸水
4	25 年から 100 年の間で 80cm 以下の浸水
5	100 年から 500 年の間で 80cm 以上の浸水
6	100 年から 500 年の間で 80cm 以下の浸水

バレンシア州における土地利用規制の原則は、洪水の可能性のある地域では開発を許可しないというものであり、こうした地域で開発を計画する者は、バレンシア自治州洪水リスク対策土地計画で定める条件に沿った現地調査を実施し、技術報告書を作成しなければならず、州、市町村、河川管理組合の全てが承認した場合に限り、開発が許可される。許可に当たっては、床を高くする、防水性の高い素材の使用、避難場所の設置、壁の補強等の条件が付される。2003～2009 年の間、「洪水の発生する可能性が高い地域」で 800 件の開発申請があったが、その 82%が却下された。また、「洪水の発生する可能性がある地域」での申請に対しては 70%が許可された。

(8) まとめ

以上のように、欧米先進国では各国の実情に応じた政策が採用されているが、共通点としては、洪水リスクの正確な評価、計画制度の適切な運用、洪水リスクとその対策に関する理解の向上に努めつつ、土地利用規制・土地利用計画を積極的に活用していることが分かる。

特に、英国の場合、政府が作成する洪水ハザードマップが浸水深を表示していない点は、我が国の事情と異なるが、地方自治体が実際に都市計画を立案し、開発コントロールを行う際に作成する戦略的洪水リスク評価においては堤防の効果や細かな地形、土地利用等の個別事情を加味したカスタムメイドのマップが作成され、これに基づき都市計画の立案、開発コントロールが行われている点は、行政実務的に参考になると考えられる。

米国の場合、ミシシッピ川等州際河川の洪水対策に対する連邦支出の増大を抑制するために政府管掌保険としての全米洪水保険制度が導入され、その普及促進と逆選択等制度上の課題を補完するために土地利用規制とのリンケージが政策的に図られたという経緯があり、政策的動機において我が国の事情と異なる点がある。しかしながら、住宅所有者の保険加入等の自助を前提としつつ、コミュニティの氾濫原管理等の土地利用コントロールという共助・狭域の公助を促進し、それを連邦が財政的・技術的に支援するという広域の公助の仕組みについては、その構成ないし発想において我が国も充分見倣うべきものがあると考ええる。

ドイツの場合、連邦法でリスク区域の定義、指定の方法及び期限、リスク区域の機能と禁止事項及び例外事項を明定し、州は防護対象ごとの目標安全度と洪水対策の優先順位を付け、基礎自治体はこれらを反映してFプラン、Bプランを策定するという体系になっている。公助の体系として完成度の高いものになっていると評価でき、我

が国にとって国と地方の役割分担等参考にすべき点があると考えられる。

スイスの場合、ハザードマップが土地利用と防災対策の基準となっているが、マップの基準は災害の発生頻度と被害の大きさを示したマトリクスで示されており、人命被害に関わる大規模被害については発生頻度の大小にかかわらず建物の建築を認めない仕組みになっている。こうした仕組みは、我が国においてハザードマップを土地利用規制に活用するに当たり、実務的に参考になるものと考えられる。

4 土地利用規制の費用・便益

(1) 問題の所在

社会資本施設整備事業の決定過程においては費用・便益分析が行われるのが通例になっている。そして、費用・便益分析の結果、いわゆる「B/Cが立たない」、つまり、当該社会資本の整備に要する費用に対して完成後にもたらされる便益の総和が一定比率以上に達しない場合には、当該事業を実施しないこととされている。このように、ある施策の実施の可否を決定するに当たり、当該施策の費用と便益を比較してそれを判断基準とするという仕組みは、客観的・統一的な判断を可能ならしめるものであり、公共事業分野のみならず、規制を含むあらゆる公共施策の実施に当たって導入・実施されるべきものであると考えられる。

そこで、我が国における規制に関する費用・便益分析の導入状況についてみると、2004 年度から規制の新設又は改廃に係る政策の事前評価（規制の事前評価）が施行されており、実施件数も試行段階のものを含めれば500 件を超えており、一定の蓄積は図られてきていると言える。

しかしながら、その内容を見ると、費用・便益の分析手法について定性的記述により分析されているものがほとんどで、金銭価値化又は定量化により分析されているものは少ない等、とても充分とは言い難い状況である。今後は、客観的な評価を行うため、可能な限り金銭価値化又は定量化して算定した上で、両者の関係について可能な限り定量的な手法を用いて分析することが課題とされている²⁷。

現状がこのような段階にあるため、土地利用規制に関し事前に費用・便益分析を行い実施の可否を決定するという手続は、いまだ我が国では採用されてはいないが、研究分野においては一定の実績が積み重ねられているので、以下ではその一端を紹介して考察することとする。

(2) 水害危険度に基づく土地利用規制の費用・便益分析事例

ここで紹介するのは水害を防止・軽減するための土地利用規制や建築規制の利害得失を経済的に評価する研究である。このテーマに関しては、土地利用規制の費用・便益評価手法が提案され²⁸、これを応用した研究がいくつか発表されているが²⁹、以下では過去の研究成果を踏まえた比較的最新のものとして、寺本らの研究の概要を紹介する³⁰。

大阪府の寝屋川流域（面積 270k m²、人口 280 万人、101 万世帯）と東京都の神田川・隅田川・石神井川・野川・黒目川流域（面積 400k m²、人口 476 万人、218 万世帯）を対象とし、降雨データに基づき、床下浸水規制（最大浸水深が 15cm を超えると床下浸水が発生すると考え、対象地域を住宅地として利用することを禁止）と床上浸水規制（最大浸水深が 45cm を超えると床上浸水が発生すると考え、対象地域を住宅地として利用することを禁止）による費用・便益分析を行った。

規制の対象となる住宅地（現況）及び住宅地に転用が可能な土地の面積に各用途地域の平均容積率を乗じて住宅床面積供給量を算出し、降雨の再現期間が長くなれば（頻度の低い洪水を規制対象に加えるほど）、規制対象面積が拡大し、住宅床面積供給量がその分だけ減少するので地代が上昇し、世帯の負担（費用）が増大するという考え方で計算した。また、地主の費用は、土地利用規制をしていない場合の供給者余剰から規制を実施した場合の供給者余剰を差し引くことにより計算した。便益については水害統計に基づき、浸水面積の減少に伴う水害被害額の減少分を計算した。

また、年収 400 万円以下を低所得層、400～1,000 万円を中所得層、1,000 万円以上を高所得層と定義して負担と便益を算定している。

以上の方法により、大阪地域については次の結果が得られた。

（床下浸水規制）

- ・再現期間100年の場合、規制対象面積は55km²である。
- ・規制レベルを強めるに従って（降雨の再現期間が長くなるほど）、全世帯の負担する費用は増大し、支払額は高所得層で大きく、低所得層で小さい。
- ・しかし、所得に対する支払額の割合で見ると、いずれの規制レベルにおいても、低所得層の相対的負担が大きく、規制レベルが強まるにつれ負担の割合が増加する程度も大きい。即ち、相対的に低所得層に大きな負担を強いることになる。
- ・地主の費用はマイナスになる。これは、土地利用規制により住宅地として供給できる土地の面積は減少するものの、地代の上昇によってそのマイナスが打ち消されるからであり、規制レベルが強まるにつれ地主の利益は増大する。
- ・再現期間25年までの弱いレベルの土地利用規制を行った場合の総便益は総費用より大きい。つまり、大阪地域では、比較的高い頻度で床下浸水するような場所については住宅地としての利用を避けた方が社会的にメリットがあり、低頻度の洪水を対象とする床下浸水規制は過剰である。

（床上浸水規制）

- ・床上浸水規制の対象面積は床下浸水規制のその10分の1程度である。
- ・いずれの規制レベルでも、相対的に低所得層の負担が大きい。
- ・地主の費用はマイナスであるが、床下浸水規制ほど利益は大きくない。
- ・被害軽減額（便益）は床下浸水規制の 1/3～1/2 程度である。つまり、床下浸水規制に比べて対象面積が小さい割には相対的に便益が大きい。
- ・したがって、すべての規制レベルにおいて（水害の発生頻度の大小にかかわらず）社会的な便益が費用を上回った。

東京地域については次の結果が得られた。

（床下浸水規制）

- ・再現期間100年の場合、規制対象面積は37km²である。
- ・規制レベルを強めるに従って全世帯の負担する費用は増大し、支払額は高所得層で大きく、低所得層で小さい（大阪と同様）。
- ・しかし、所得に対する支払額の割合で見ると、いずれの規制レベルにおいても、低所得層の相対的負担が大きく、規制レベルが強まるにつれ負担の割合が増加する程度も大きい（大阪と同様）。
- ・地主の費用はマイナスになる（大阪と同様）。
- ・再現期間20年までの弱いレベルの土地利用規制を行った場合の総便益は総費用より

わずかに大きい。つまり、東京地域では、床下浸水を許容しないような厳しい規制を実施しても大きな費用対効果は期待できない。これは、人口密度が極めて高く河川沿いの水害危険度が高い地域まで高度に開発されており、規制の実施による社会的費用が著しく高いからであると考えられる。

(床上浸水規制)

- ・床上浸水規制の対象面積は床下浸水規制のその4分の1程度である（大阪と同様）。
- ・いずれの規制レベルでも、相対的に低所得層の負担が大きい（大阪と同様）。
- ・地主の費用はマイナスであるが、床下浸水規制ほど利益は大きくない(大阪と同様)。
- ・被害軽減額（便益）は床下浸水規制の 2/3 程度である。床下浸水規制に比べて対象面積が小さい割には相対的に便益が大きい（大阪と同様）。
- ・再現期間が 20～40 年程度の降雨を対象とする規制は比較的大きな費用対効果が得られるが、60 年より大きい降雨を基準として規制では社会的な費用が便益を上回った。

(3) 考察

大阪地域は起伏に乏しく平野が広がっているため、降雨による被害は床下浸水によるものが主で、しかもそうした被害が生じる範囲は限られている。このため大阪地域では、頻度が高く比較的弱い降雨によって床下浸水する範囲の土地利用を規制することが効果的であるとの結論が導かれている。ただし、堤防の嵩上げは無理であるとしても、学校のグラウンドの遊水地化や道路・公共施設の敷地の雨水浸透性の向上、各戸貯留の促進等当該地域において実現可能なハード施策の費用・便益分析との比較が必要であると考えられる。

東京地域では、中小河川の浸食により開析された谷部で床上浸水が多く発生する構造になっており、これによる被害が極めて大きいことから、床下浸水規制の適用性は極めて低い、再現期間が 20～40 年程度の降雨を対象とする床上浸水規制の効果が認められる。ただし、この場合でも住宅立地の全面禁止のような極端な規制ではなく、建築物に浸水防止装置を設置する等のハード対策と併せた地下階の住宅用途の制限のような比較的負担の小さい規制内容を選択すべきであり、豪雨対策下水道緊急プランに基づく内水対策の効果も勘案した検討が必要であると考えられる³¹。

以上のように、大阪地域では相対的に低頻度・軽被害の水害に対する床下浸水規制が有効であり、東京地域では中頻度・中被害の水害に対する床上浸水規制が有効であるという異なる結論が得られた。このことは、費用・便益評価という共通の手法を用いても、地域の事情により有効な規制手段が異なることを示すものであり、繰り返しになるが、ハード対策等他の政策手段とも比較して最適な政策の組み合わせを選択すべきであるというのが示唆点であると言えよう。

(4) 今後の課題

以上の分析結果から直ちに普遍的な理論を導き出すことはできないが、土地利用規制や土地利用計画における防災の要素を充実させるために費用・便益評価を活用するに当たっての今後の課題として次の諸点を指摘しておきたい。

第一に、床下浸水規制のような、わずかな被害も許容しない極めて厳格な規制は、都市地域のように社会的費用が大きい地域においては費用対効果が期待できず、合理的な政策手段となり得ない。したがって、相対的に大きな費用対効果が見込まれるような土地利用規制の内容、手法を選択することが求められる。

第二に、同一の態様の規制であっても、対象とする災害の頻度によって費用対効果

が大きく異なる。したがって、保険等の自己負担も含め、他の政策手段との組み合わせの中で、土地利用規制により大きな費用対効果が見込まれるような頻度の災害を対象とする選択が求められる³²。

第三に、水害や津波の場合、規制のレベル（頻度や標高）のみにより一律に規制内容を決定するのではなく、事象の発生特性、立地建築物の現況、土地利用の実態等に応じた規制の方式・態様を選択すべきである。そして、この場合には、安全度を高める方向での規制緩和との組み合わせを工夫すべきである。例えば、地下階の用途規制、基礎地盤の高さ規制、高さ規制の緩和等によりその場所における立地を許容しつつ、土地所有者や建物建築主の合理的な負担（費用対効果が認められる範囲内）の下で、より安全度の高い土地利用を誘導することが望まれる。特に、近時増加しているゲリラ豪雨に対しては、既存のハード対策では限界があるので、建築規制（建築物の構造的な浸水対応）も含めた検討が必要であると考えられる。

第四に、ここで紹介した研究で用いられた費用・便益評価手法は、社会資本施設整備において採用されている手法とは異なり、いわば公式のものではなく、実際の行政において使用可能な水準まで現実妥当性が高いものとは言えない。したがって、防災を目的とした土地利用規制における費用・便益評価手法の実践レベルでの確立が至急の課題であり、もっぱら民間の研究者に委ねるだけでなく、行政内部においても調査・検討を進めることが求められる。

5 防災目的の土地利用規制・土地利用計画のあり方

(1) 基本的考え方

現在の我が国の状況では、防災を目的とする土地利用規制・土地利用計画を短期間に全国津々浦々に広く導入・強化することは現実的に困難である。ただし、首都直下地震や南海トラフ等の超巨大地震の発生確率が高まっていること、各種の災害類型ごとに科学的知見が蓄積され、事前対応のフィージビリティが高まっていること、人口減少下にあつて災害危険性が相対的に高い地域における都市的土地利用を回避できるフィージビリティが高まっていること等近時の状況変化を考慮すると、前述した海外の事例も参考にして、他の政策手段と組み合わせつつ、土地利用規制・土地利用計画を活用できる余地は増大していると考えられる³³。

そこで、以下では長期的な視点に立って、防災を目的とする土地利用規制・土地利用計画を実施・策定する上での基本的考え方、前提条件の整備、手続等について考察する。

まず、基本的考え方の第一は、原因地規制と被災地規制の正当化の根拠が異なる点に留意する必要があるということである。まず、他人の法益を害する土地利用行為が財産権の正当な行使として許されないのは当然であり、原因地規制の根拠は、この点に求められる。原因地規制については、2. で紹介したように多くの立法例があり、適用実績も多い。ちなみに、土地の工作物責任を規定する民法 711 条は、解釈上、無過失責任に近い厳格な責任であると解されており、民事法上のこのような考え方も踏まえれば、原因地規制の実施に対する土地所有者等のコンセンサスは得られやすいと言えよう。これに対し、被災地規制については財産権の侵害であるという国民的感情が強いのが我が国の実情であり、2. で見たように立法例も適用実績も多くない。また、自己責任の原則から、被災地規制は政策としては謙抑的に運用すべきとの主張が

出てきそうである。しかし、自己責任原則を貫徹しようとする場合、個人が自己の置かれた状況（この場合は、自己所有地又は自己居住地の災害リスク）を正確に認識し、又は認識することができる状態にあり、この認識に基づき自己の利益にとって最善の判断（この場合は、災害リスクに応じた最善の土地利用形態又は居住形態の選択）を下せることが前提となる。そうであるならば、情報の不足や判断のための知識の不足により自己責任原則を貫徹できない場合には、国民の生命・身体・財産を保護するために必要な範囲内において政府が補完する必要がある³⁴。そして、この場合、単なる情報の提供により国民が災害リスクを回避できるのであれば、それでよいが、国民が自己所有地や自己居住地の災害リスクを常に正確に把握しているわけではなく、結果的に災害脆弱的な土地利用を行う場合がある。また、不特定多数の者の利用に供する土地利用形態や分譲地の開発のように、当該土地の事情を知らない者が利用する場合もある。こうした場合に、堤防等の公共の施設整備のみによっては対応できないのであれば、敷地の用途制限や防災措置の義務付け、建築物の構造・形態・使用規制といった被災地規制を行うことが合理的である。

別の表現をすれば、被災地規制は、災害事象の発生により生命・身体・財産が損われるような土地利用を未然に防止することにより、当該土地の所有者・利用者の法益を保護するものであり、結局は当該土地の財産権を保護する効果も有するものであって、財産権の過剰な侵害には当たらない。

さらに、自己責任原則との関係について付言すると、全面的な利用禁止を除けば、被災地規制は当該土地の利用に対し災害リスクに見合ったコストの負担を求めるに過ぎない仕組みである。例えば、土砂災害対策法により特別土砂災害警戒区域に指定された土地で居住目的等の建築物を建築しようとする場合には、通常の建物よりは土砂災害に強い構造で建築する必要があるが、この規制は、こうした構造強化のためのコストを支払ってでも住宅等を建築しようとする者に対しては、その行為を許容するものである。つまり、土砂災害対策法の被災地規制は、当該土地は土砂災害リスクがあり、そこで居住等するためには追加的コストが必要であるという情報を付与することにより、土地所有者の自己責任に基づく判断ができるようにしている仕組みであるという点で自己責任原則と調和するものである。

基本的考え方の第二としては、規制の多様化が必要であるという点である。伊勢湾台風に襲われた名古屋市が災害危険区域の指定を行っているのは周知のとおりであるが、大都市地域においてしかも広範囲に災害危険区域の指定を行っている唯一の事例である。名古屋市の場合、当初の規制が比較的一律であったところ、その後、区域内を被災の程度に応じて細分化し、規制の内容も細分化された地域に応じて一部緩和する等、きめ細かな対応を実施している。このように、土地利用規制といっても全面的な利用禁止という極めて厳格な規制から、建築物への防災措置の付加のような軽微な規制に至るまで、程度の面で非常に幅広いものである。また、内容の面でも土地に対するものと建築物に対するもの、あるいは構造のようなハード面と用途のようなソフト面等多様なものがあり得る。例えば、地震による液状化のおそれの大きい地域における住宅建築については、敷地の液状化調査を義務付けることのように、調査という新たな規制手法の導入が考えられる。要は、災害の種類と程度、土地の状況、建築物の用途・構造・形態、他の施策・施設との関係等に応じて合理的な規制の内容を選択すべきであり、そのためには豊富なメニューが用意されている必要がある。そうした

観点から土砂災害対策法等の現行法を見ると、不十分であると言える。もっとも、名古屋市の例に見られるように、災害危険区域の具体的な規制内容は地方自治体の条例で定めるものとされており、各地域の事情を最もよく知る自治体に具体的な規制内容の選択を委ねればよく、国の法律で細かく規定する必要はないとの見解も傾聴に値する。しかし、国民や自治体の合理的な選択に資するという意味で法律において多様な選択肢が明示されていることが望ましいと考える。

また、多様化の別の方向として、**3. (1)④**で紹介した英国の事例のように、地方自治体（行政庁）と土地所有者（開発者）との間の協議により当該土地の防災に関する土地利用ルールを個別に決定する裁量的な規制方式の導入も検討に値しよう。

基本的考え方の第三として、土地利用規制と施設整備等他の対策との連携・組合せ・役割分担が必要であるという点である。これまでの事例を見ると、防災集団移転促進事業の実施に伴い、移転跡地を災害危険区域に指定したり、急傾斜地崩壊危険区域は急傾斜地崩壊対策事業の実施後に指定されたりする等、防災事業の実施に伴い、その効果の担保のために土地利用規制を実施しているケースがほとんどであり、特に、公共事業で防災施設を整備する場合にその傾向が著しい³⁵。こうした手法も土地利用規制と事業の実施のセットであるという点において両者の連携パターンのひとつではある。しかしながら、これらは土地利用を整序したり誘導するという土地利用規制の本来の目的ではなく、防災事業の施行の担保の一手段として土地利用規制が実施されているに過ぎないとも評価できる。そこで、土地利用計画・土地利用規制、施設整備、補助金、融資、税制等の各種政策手段が全体として最も効率的・効果的に実現できるような最適な組合せが選択される仕組みの構築が必要である。そのためには、**4.**で述べたように各種政策手段を共通のものさしで評価して、政策決定のために取捨選択できる費用・便益分析手法の実用化が不可欠の前提となる。

ただし、こうした技術的問題が解決できたとしても、なお現場実務的な問題がある。それは、費用・便益分析により土地利用規制が最も高く評価されたとしても、他の政策手段と比較してどの程度の優位性がなければならないかという問題である。つまり、費用・便益分析手法が如何に進歩したとしても完全なものになり得ない以上、そこで示される数値はある程度の幅をもって解釈されるべきであり、複数の政策手段の間の差が小さい場合には同等と見るべきである。また、土地利用規制に対する国民的感情も考慮すると、費用・便益分析の結果として土地利用規制に相当程度の優位性が認められないと、現実の政策手段として選択できないことになる。それでは、具体的にどの程度の優位性が求められるのか。費用・便益分析結果の数値上、他の政策手段と比較して何割優れていれば土地利用規制を選択すべしといった基準を理論的に導くことは不可能である。したがって、実務的な対応としては、これまでに蓄積された公共事業の実施前の費用・便益分析結果の数値と実施後の実績との比較から得られる数値、即ち、 B/C が1.0よりどの程度上回っていれば、当該公共事業が有効・有用であると確実に評価できるかという数値を参考にして土地利用規制の選択基準とすることも一考に値しよう。もちろん、こうした基準は形式的・標準的なものであり、最終的には地域の実情、災害の類型等に応じて個別に判断するのが相当であろう。そして、そのためには後述するような合理的な意思決定の手続を確立する必要がある。

(2)前提条件の整備

以上のような基本的考え方の下に防災を目的とする土地利用規制・土地利用計画を実施・策定する上での前提条件としては、第一に想定災害を明確にすることが必要である。即ち、施策対象として想定する災害の種類、規模、頻度（発生確率）をまず明確にすることである³⁶。災害の態様が異なると、保護すべき法益が異なる³⁷。また、それに対応した最適な施策の種類及び内容も異なるからである。例えば、津波の場合、低頻度でも大規模津波であれば人命という最高の法益を損なうものであるから対象とする考え方もある³⁸。また、リスク＝発生頻度×被害規模という概念に基づき³⁹、推計された最大のリスクを防災政策の対象とするという考え方もあり得よう⁴⁰。

第二に、想定災害に対してどの程度までを事前対応策によりカバーするかについて政治的・行政的・社会的合意がなされる必要がある。そして、これは第三の点とも関連するが⁴¹、想定災害による被害の程度及び金額、提案された事前対応策（案）の費用及び効果（あるいはメリット・デメリット）を定量的に明示したとしても、最終的な決定は政治的判断に委ねざるを得ない局面もあり得る。そこで、あらかじめこうした合意の形成に関する手続及び方法を定めておくことも必要である⁴²。

第三に、客観的・科学的な政策決定が行われることが必要である。土地利用規制・土地利用計画、ハード施設の整備等、同一の想定災害に対して同等の効果が期待される複数の施策について共通のものさしで費用及び効果（あるいはメリット・デメリット）を定量的に明示して、衡平に比較できるようにすることが望ましい。これは、言い換えると、想定災害が定義され、事前対策によりカバーすべき範囲・程度が合意された上で、当該事前対策のうち土地利用規制・土地利用計画がどこまでカバーすべきか、役割分担について客観的・科学的に決定されるべきであるということである。この点については、4. で述べたように、ハード施設の整備において費用・便益分析を行うことは我が国でもかなり定着しつつある一方で、規制の新設又は改廃に係る政策の事前評価に関しては、先進諸外国のRIA（Regulation Impact Analysis：規制インパクト分析）を導入しつつあるものの、いまだ不十分な状態である。したがって、防災政策において実用可能な水準に達するよう、規制の事前評価技術の進展が必要である。

(3)防災目的の土地利用規制・土地利用計画の手続

ここでは、規制の事前評価を定量的に行うことができる段階に至ったとして、防災を目的とする土地利用規制・土地利用計画の手続を提示する⁴³。

第1段階：防災施策の目的、内容及び必要性の定義

〔実施事項〕

- ・ 現状や問題点を分かりやすく説明する。
- ・ 施策の目的、内容及び必要性を説明する。

〔留意点〕

- ・ 現行の制度や政策体系はどのようなになっているか、想定災害の発生原因は何か、現状を維持した場合にどのような被害が生じるか、将来どのような状態が見込まれるかに留意して説明する。
- ・ 規制等の施策により行政が関与する必要性が分かるように説明する。
- ・ 現状の問題点を客観的に示す指標を含めて説明する。

第2段階：費用及び便益の分析

施策案に関する費用及び便益を可能な限り金銭価値化又は定量化して示す。

[実施事項①]

- ・ 施策を実施しない場合に生じると予測される状況を、費用及び便益を推計する際に比較対象となるベースラインとして設定する。

[留意点①]

- ・ 費用及び便益の経年的変動や推計における予測精度を考慮する。
- ・ 分析対象期間は、想定災害の再現期間（発生頻度）に合わせる。
- ・ ベースラインは、施策を何ら講じない場合を最も的確に示すものである。
- ・ ベースラインを予測する際に、設定した前提条件を明確にする。例えば、土地利用状況の変化の有無、資産額等。

[実施事項②]

- ・ 施策の実施により発生又は増減することが見込まれる具体的な費用及び便益の要素を特定する。
- ・ 良い影響を便益、悪い影響を費用として分類する。
- ・ それぞれの影響が及ぶ主体をリストアップする。
- ・ 影響を受ける主体ごとに原単位と発生確率を把握する。

[留意点②]

- ・ 費用の節約は便益、便益の減少は費用として推計する。
- ・ 直接的影響に加え、政策決定において考慮すべき副次的影響や間接的影響も含める。
- ・ 影響を重複して計上しないようにする。

第3段階：費用と便益の関係の分析

[実施事項]

- ・ 規制等の施策によって得られる便益が、当該施策に伴う費用を正当化できるかどうかを分析する。
- ・ 代表的手法には、費用便益分析、費用効果分析、費用分析の3つの手法があるが⁴⁴、便益と費用を金銭価値化する費用便益分析が事前評価の主要な手法とされている。

[留意点]

- ・ 定量的な予測が困難な場合には、定性的な分析を行う。この場合、要素ごとの重要度を踏まえた分かりやすい説明が必要である。

第4段階：代替案との比較

[実施事項]

- ・ 規制や計画の案に対して、ハード整備等想定できる代替案を提示し、当該代替案についても、第2段階及び第3段階に示した分析を行い、比較考量を行う。

[留意点]

- ・ 代替案の分析及び比較衡量は、的確な施策の選択の検討に有用な情報を提供するとともに、国民への説明責任を果たすという観点から重要である。
- ・ 規制かハード施設かの単純な二者択一ではなく、規制とハード施設の組み合わせも代替案として示すことが望ましい。

第5段階：事前評価書の作成

[実施事項]

- ・各段階の結果を基に評価書を作成する。

第6段階：政策決定

[実施事項]

- ・事前評価書に基づき、あらかじめ法定・合意された手続に従い、実施すべき施策の選択、実施の決定を行う。

(4)事前評価手続の実用化に向けて

(3)で提案した手続により防災目的の土地利用規制・土地利用計画が実際に導入されるためには、規制に関する事前評価手続が実用化される段階にまで成熟する必要がある。

そのための環境整備として、防災を目的としない通常の土地利用規制や土地利用計画を導入・策定する際に、「規制の事前評価マニュアル（案）」を試行するよう努め、その蓄積を評価・分析の理論の進展及び手法の開発に活かすことが考えられる。

6 制度上・運用上の改善策

防災を目的とする土地利用規制・土地利用計画に関する長期的な観点からの考察は前述のとおりであるが、当面、現行の土地利用規制・土地利用計画に関する制度上・運用上の改善策として考えられるものを列挙すると、次のとおりである。

(1) 災害類型に応じた詳細なリスク評価の実施及び公表

土地利用規制及び土地利用計画を防災の観点から充実するための前提として、災害類型ごとに詳細なリスク評価を行い、マップ等の方法により公表し、自助・共助・公助の基礎資料として活用できるようにすべきである。

例えば、砂防法による土石流危険渓流の指定はもっぱら図上調査に基づき行われているが、国土調査、災害記録等他の文献記録を活用することはもちろん、現地調査も少なくとも目視調査のレベルでは必ず実施し、リスクが高いと推測される箇所では地質調査等詳細調査を追加して実施すべきである。また、特定都市河川浸水被害対策法に基づく浸水想定区域は外水被害しか反映していないが、近年のゲリラ豪雨の頻発減少に鑑み内水被害も含めて設定すべきである。さらに、こうしたリスク情報の開示はできる限り小さな面積単位で表示すべきである。

このようにして科学的・技術的水準の高いリスクマップを作成することが土地利用規制・土地利用計画を含む事前対策の強化・充実にとって最も不可欠な前提である。

(2) 防災の観点からの土地利用規制及び土地利用計画の見直しの実施

現行制度に基づき施行されている土地利用規制及び土地利用計画に関し、それぞれの根拠法令等による定期的な見直しの機会やハザードマップの作成・公表の機会をとらえて、防災の観点からの見直しを励行すべきである。

例えば、都市計画の5年ごとの見直しの際に、災害の発生状況、気象変動等の防災関連データに基づく見直しも追加して行うべきである。

(3) 都市計画基準・指針における災害配慮事項の充実

現行の都市計画法 13 条の都市計画基準には、防災街区を除けば、「地区計画は、・・・防災・・・に関する機能が確保され、・・・」（十四号）とある以外は、防災に関する規定はなく、条文上は、都市計画を策定等するに当たって防災性を高めたり、災害対策の軽減に資するよう積極的に配慮するような仕組みになってはいない。また、33 条の開発許可の基準に関しては、七号が防災についての規定であるが、そこにいう「地盤の軟弱な土地、がけ崩れ又は出水のおそれが多い土地その他これらに類する土地」とは具体的に如何なる土地であるかは政省令にも示されていない。33 条にはこのほか、二号や八号が災害配慮を規定しているが、二号は自己居住用以外の開発を対象とするもので、しかも「災害の防止上・・・支障がないような」と抽象的に規定しているに過ぎず、八号は自己居住用及び自己業務用以外の開発を対象とするもので、しかも、災害危険区域、地すべり防止区域、土砂災害防止特別警戒区域及び急傾斜地崩壊危険区域を開発区域に含めない旨規定しているながら⁴⁵、ただし書で「開発区域及びその周辺の地域の状況等により支障がないと認められるときは、この限りでない」とし、支障がない場合とは何かについて政省令で明らかにしていない。このような **saving clause** を置くこと自体に異論はないが、具体的な判断基準を示すべきであると考え⁴⁶。

そして、都市計画運用指針における災害配慮としては、密集市街地に特化した「政策課題対応型都市計画運用指針 F．防災上危険な密集市街地の改善」が定められているのみである。

こうした現状に対し、マスタープランや都市計画の見直し、開発許可の実施に当たり防災の観点を中心に配慮するためには、都市的土地利用がなされている地域全体を対象として、災害類型ごとに基準や指針の内容を充実する必要がある。例えば、避難路・避難地の確保⁴⁷、帰宅困難者対策を考慮した都市施設の設置に関する事項を追加すること等が考えられる。また、旧河道や活断層地域における都市的土地利用に対しては調査を前提とすることも検討すべきである。

(4) 都市計画法 34 条 11 号による条例の運用改善

市街化調整区域での規制緩和のための開発許可条例において「溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地の区域」（都市計画法施行令 8 条ロ）を含めないことという線引きの基準をここでも適用しているが（都市計画法施行令 29 条の 8）、そもそも線引きの基準であれ、市街化調整区域の規制緩和の基準であれ、「災害の発生のおそれのある土地の区域」を具体的に明らかにする必要がある⁴⁸。

地方自治体の条例の制定状況を見ると、都市計画法施行令 8 条ロ地域を規制緩和対象から除外する規定を置いていない地方自治体が半数以上であり、規定を置いていても災害危険区域、急傾斜地崩壊危険区域、地すべり防止区域、土砂災害特別警戒区域という開発許可基準で明示されている区域のみを規制緩和対象から除外している地方自治体が多い⁴⁹。

人口減少下、かつ、既成市街地内の空き地・空き家が急増している状況下で市街化調整区域における開発を許容する必要性は一般的に乏しくなっている以上、開発許可条例の制定・運用は明確で合理的な基準に基づき行われるべきであり、特に、宅地分譲目的の開発のように土地所有者や開発事業者以外の者が開発地を利用する形態、つまり、他者が開発に伴う災害リスクを引き受けるものに対しては、厳格な対応が必要である⁵⁰。具体的には、緩和対象除外となる「災害の発生のおそれのある土地の区域」

を具体的に明示すること、他の法令に基づき指定されていないが災害脆弱性のおそれがある地域に対しては調査を実施すること等が考えられる⁵¹。

(5) 急傾斜地法の適用範囲の拡大

現行の急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律はいわゆる自然がけのみを適用対象とし、人工がけを対象としていないが、近年増加している都市型土砂災害対策として同法の適用対象を人工がけにまで拡大すべきである。ただし、全般的に拡大するのではなく、例えば既成市街地内（特に密集市街地）の人口がけを対象とする等、必要性の高い場所に限定するのが妥当であろう。

¹ この部分は、水谷武司「自然災害と防災の科学」東京大学出版会、2002年、同「自然災害の予測と対策」朝倉書店、2012年を参照した。

² 1999年9月の台風19号によりV字型の八代海では不知火町で7mの最高潮位を記録した。

³ 2014年8月の広島市安佐南区の大規模土砂災害はマサと呼ばれる花崗岩の風化土により構成される斜面地形で発生した。

⁴ 一般に、地すべりは雪解けの時期や梅雨時、台風による豪雨等、地下水の水位が大きく上昇する時期に多く発生する。土塊が地下水を多量に含んで重量が著しく増加すると共に、地下水の存在がすべり面の剪断強度を大きく低下させるためである。

⁵ 本州の日本海側から東北地方、北海道東部等に多く存在するグリーンタフ地域や、雪解け時期の豪雪地帯において地すべりが多発することがよく知られている。

⁶ ただし、1985年7月、長野市の地附山の地すべりでは老人ホームの26名が死亡した事例があるので、地すべりによる被害が常に小さいとは言えない。

⁷ 地方公共団体の独自の政策については、国土交通政策研究所「水害に備えた社会システムに関する研究」平成23年3月P14～P76、松川寿也「市街地の外側で今後考えていくべき土地利用制度とは？－3つの視点から我が国の土地利用制度が取るべき方策を考える－」土地総合研究所「土地総合研究」平成26年夏号P36～P52を参照。また、姥浦道生「土地利用規制と東日本大震災」日本都市計画学会「都市計画」291号P62～P65参照。

⁸ 2002年7月、台風6号による豪雨で岐阜県大垣市の大谷川右岸の大谷川洗堰から越流し、大垣市荒崎地区を中心に、床上309戸、床下173戸の住戸浸水被害が発生した。この地区は、江戸時代に大垣城下町を守るために無堤とされた地域に含まれ、1936年に大谷川右岸上流部には築堤がなされたが、下流部は無堤地のままとされ、荒崎地区は市街地を洪水から防御するための遊水地状態とされた。その後、1954～58年の土地改良事業により大谷川右岸堤が築造されたが、これによる洪水位の上昇と左岸堤防の破堤が懸念されたため、右岸に洗堰が設置された。しかし、戦後の人口増加を受けて荒崎地区は市街化区域に指定され、市営団地等住宅が立地し、本件洪水被害に至った。荒崎地区の住民、事業者183名が岐阜県知事の河川管理責任を問い国家賠償法2条1項に基づき損害賠償を求めたが、一審、二審とも原告の請求を棄却し、最高裁も2014年7月4日、棄却決定を下した。なお、一審判決は「当時の荒崎地区が市街化区域にふさわしい地域だったか疑問がないとはいえない」としている。神山智美「荒崎水害訴訟控訴審判決（岐阜県大垣市）に関する判例研究」九州国際大学法学会法学論集第20巻第1・2合併号、2013年参照。

⁹ 特定用途制限区域の活用により防災を考慮したゾーニングは制度的には可能である。

¹⁰ 国土交通省総合政策局民間宅地指導室監修「全訂（改定八版）開発許可制度の解説」日本宅地開発協会、2002年、43頁。

¹¹ 例えば、液状化が想定される区域に対して適用されないと解されている。

¹² 生田長人「防災法」信山社、2013年、84頁。

¹³ 増田聡・村山良之「活断層に関する防災型土地利用規制／土地利用計画：ニュージーランドの「指針」とその意義を日本の実情から考える」自然災害科学25(2)、2006年、146頁以下に掲載された、全国671都市と東京23区の防災担当者・都市計画担当者を対象に1999～2000年に実施したアンケート調査結果による。

¹⁴ 防災集団移転促進事業が災害危険区域の指定とセットになっているほか、がけ地近接等危険住宅移転促進事業が急傾斜地崩壊危険区域や土砂災害特別警戒区域とセットになっている。これらは法律上の必須要件ではないが、地方公共団体の補助金交付要綱で規定されているのが通例である。

¹⁵ 特に、一度被災した場所に防災工事を施行する場合、被災前と土地利用状況が変わらなければ、再度災害に見舞われ、公費投入が無駄になるおそれもある。

¹⁶ この部分の記述は、国土交通政策研究所「水害に備えた社会システムに関する研究」平成 23 年 3 月 P77～P96 による。

¹⁷ 洪水マップ上では、ゾーン 1 は白色、ゾーン 2 は薄青色、ゾーン 3 は濃青色で着色されている。

¹⁸ 地域洪水リスク評価（RFRA）、戦略的洪水リスク評価（SFRA）、洪水リスク評価（FRA）の三種類である。

¹⁹ SFRA には洪水マップが掲載されているが、これは EA の洪水マップを基に、堤防の効果や細かな地形、土地利用等の個別事情を加味したカスタムメイドのマップとして作成される。これにより EA のマップではゾーン 3a に着色された地域が SFRA のマップではゾーン 2 に着色され、開発可能性が高まる（規制緩和）される事例がある。

²⁰ この部分の記述は、国土交通政策研究所前掲書 P97～P111 による。

²¹ この部分の記述は、国土交通政策研究所前掲書 P112～P149 による。

²² この部分の記述は、国土交通政策研究所前掲書 P150～P177 による。

²³ この部分の記述は、国土交通政策研究所前掲書 P178～P210 による。

²⁴ この部分の記述は、国土交通政策研究所前掲書 P221～P244 による。

²⁵ この部分の記述は、国土交通政策研究所前掲書 P245～P279 による。

²⁶ GIS を活用した地形分析、現地調査、シミュレーション、過去の洪水の分析等により作成しているという。

²⁷ 総務省行政評価局「規制の事前評価の費用・便益分析における定量化の手法に関する調査研究」2010 年 1 月 1 頁は、我が国の規制の事前評価における費用・便益の分析において、定量化又は金銭価値化による算定が進展していない背景としては、①既存のガイドライン等においては、個々の費用要素・便益要素にどのようなものが考えられるか、これらの定量化をどのように行うかといった内容について、一般の評価担当者が実行に移すのに十分な水準で記載されていないこと、②規制の事前評価における費用・便益の定量化の推進に有益な数多くの情報が多くの報告書に分散して記載されており、一覧性・統一性に欠けるといった事情が影響しているものと考えられるとしている。

²⁸ 市川温・松下将士・堀智晴・椎葉充晴「水害危険度に基づく土地利用規制政策の費用便益評価に関する研究」土木学会論文集 B Vol.63 No.1,130 頁-144 頁、2007 年。

²⁹ 沼間雄介・市川温・堀智晴・椎葉充晴「水害危険度に基づく建築規制政策の費用便益評価に関する研究」水工学論文集第 51 巻,583 頁-588 頁、2007 年、寺本雅子・西澤諒亮・市川温・立川康人・椎葉充晴「地価分析を用いた水災害リスクに対する住民意識ま評価に関する研究」水工学論文集第 52 巻,457 頁-462 頁、2008 年、寺本雅子・市川温・立川康人・椎葉充晴「水害危険度に基づく土地利用規制の費用便益評価―世帯所得の分布を考慮して―」土木学会論文集 B Vol.66、2010 年等。

³⁰ 寺本雅子・市川温・立川康人・椎葉充晴「水害危険度に基づく土地利用規制の適用性に関する分析」土木学会論文集 B Vol.66 No.2,130 頁-144 頁、2010 年 4 月。

³¹ 下水道は通常、時間雨量 50mm を対象として整備されている。東京都では特に浸水被害の大きい大規模地下街では時間 75mm の降雨への対応を進めているところ、2013 年の局地的集中豪雨により甚大な浸水被害が生じた。そこで、東京都下水道局「豪雨対策下水道緊急プラン」2013 年 12 月では、降雨が時間雨量 50mm を超えると被害規模が大きくなる傾向にあり、整備水準のレベルアップを含めた対応の必要性が認められるとし、くぼ地や坂下等の地形や河川の整備状況、被害の状況や規模を踏まえ、甚大な被害が発生した地区について、時間 75mm の降雨に対応できる施設整備を行うこととし、①目黒区上目黒、世田谷区弦巻、②目黒区八雲、世田谷区深沢、③大田区上池台、④文京区千石、豊島区南大塚の 4 地区で新たな対策幹線の追加整備を行うこととしている。

³² 例えば、下水道の場合、通常は 50 年に 1 度の頻度の雨水を安全に流下させる能力で整備されているが、東京都では下水管渠の連結、神田川等のいわゆる地下河川等調整施設の設置により 75 年に 1 度の降雨まで対象として整備を行っている。また、一戸建て住宅の多い地域では雨水浸透槽の設置等各戸貯留により内水氾濫を抑制することが可能であり、これも土地利用規制の一態様であると言える。

³³ 防災目的の土地利用規制に関する体系的な検討については、生田論文に示されている。

³⁴ 経済学で言う市場の失敗により政府の介入が正当化される場合である。

³⁵ 齋藤晋佑・姥浦道生「水害リスクコントロールの実態と土地利用規制を通じた課題に関する研究―建築基準法 39 条による規制に着目して―」公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.47, No.3, 2012 年 10 月 P445～P450 は、地方自治体に対するアンケート結果で災害危険区域の指定前後で建築確認の件数に変化がなかったとし、災害危険区域の指定が建築行為の抑制に結び付いていないことを指摘している。

³⁶ 前述した海外の事例では、米国、ドイツで 100 年に一度の確率を基準としているが、英国では 100 年、1,000 年という複数の確率を基準としている。我が国でも、従前は治水対策の 100 年のように単一

の確率を用いていたが、東日本大震災の復興事業では L1、L2 という二段階の発生頻度が導入された。

³⁷ 例えば、同じ水害であっても床上浸水は生活や事業の継続性が損なわれ、場合によっては生命・身体にも危害が及ぶが、床下浸水の被害はそれほどではない。

³⁸ 東日本大震災の復興計画において津波対策における想定津波規模として従来用いられていた数十年～100 年確率の L1 に加えて、1,000 年に 1 度程度の L2 が導入されたのは、この考え方による。

³⁹ 日本リスク学会によるリスクの定義である。

⁴⁰ 人命も金銭換算して財産や施設と一律かつ機械的に取り扱うことに対しては批判もある。しかし、費用便益分析においては人命を金銭換算して処理しており、客観的な比較検討に資するという意味で理論的には優れた考え方であると評価される。結局、一人の人命被害も出さないという対策が現実には不可能である以上、各災害類型に応じた避難対策を十分に講じることを前提として、リスク評価に基づき想定災害を考えることは許されると考える。

⁴¹ 実際には、第二の手續と第三の手續が同時並行で進められることが多いかもしれない。

⁴² 徳島県吉野川の第十堰問題のように、既設の固定堰を撤去して可動堰を新設する計画がかなりの程度進捗してから、住民投票を行うといったやり方では、関係者が等しく納得できる判断を行うことはできない。最低限、政策決定の手順について事前に賛成派・反対派の間で合意しておくべきである。

⁴³ ここでの記述内容は、総務省行政評価局が平成 22 年 1 月に公表した「規制の事前評価マニュアル(案)」を参考にした。

⁴⁴ 費用便益分析は、金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析するもの。費用効果分析は、一定の定量化された便益（効果）を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析するもの。費用分析は、便益が複数施策間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに便益の方が大きい場合に、便益の詳細な分析を行わず、費用を中心に分析するもの。

⁴⁵ この 4 種の区域以外の災害脆弱地域、例えば液状化地域や浸水想定区域を取り上げていないことも問題として指摘できよう。

⁴⁶ 自然災害のケースではないが、都市計画法 33 条 1 項七号が問題となった事案として、三重県津市内の江戸時代から洗剤や歯磨きに用いられた磨き砂の産地で、地下には採掘跡の坑道が残っているにもかかわらず、宅地化が進んでいる地域における宅地開発の一環として造成された道路で陥没現象が発生し、その道路に隣接して別の開発業者が開発・分譲した宅地もその影響を受けて、住宅が使用不能になる事態が生じた。住宅の購入者が津市を相手取って損害賠償請求をしたところ、裁判所は、本件道路陥没事故は地下の磨き砂採掘跡である空洞付近の地盤沈下が原因であるところ、津市は、本件道路の安全確認が不十分なまま漫然と開発許可手続等をしており、通常有すべき安全性を欠いた本件道路の管理について瑕疵があったと認められると認定し、損害賠償請求を一部認容した（津地判平 26・3・6 判時 2229・50）

⁴⁷ 小学校や中学校が自動的・機械的に一時避難場所として指定されているが、その中には消防庁が公表している消火困難地域内にあるものも含まれている。このような場合には、学校以外の安全な避難地の確保が都市計画上も配慮されるべきである。

⁴⁸ 都市計画法施行規則では規定がなく、ようやく開発許可制度運用指針の平成 23 年 9 月改正で土砂災害特別警戒区域のみが例外的に規定されたに過ぎない。

⁴⁹ 松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀「開発許可条例運用時における都市計画法施行令第八条第 1 項第 2 号ロの区域に関する一考察—3411 条例と浸水想定区域との関係に着目して—」公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.49, No.3, 2014 年 10 月 P459～P464。この論文では、令 8 条ロ地域とすることの明確化＝制度上の対応、許容する開発の限定化＝運用上の対応、即地的規制手法＝運用上の対応を指摘している。

⁵⁰ そもそも、都市的土地利用への転換それ自体が保水力の低下、流出係数の増大、内水被害の増加をもたらす性格を有するので、リスクマネジメントの観点から慎重な対応が必要である。

⁵¹ 厳格な対応といっても形式的・硬直的な基準の運用を求めるものではなく、前掲注 48 論文が紹介している船橋市の事例のように、想定浸水区域での立地を制限しつつ、河川整備の計画に応じて個別具体的に弾力的に判断することがあってよい。

第2編 第3章 災害救助法の基本問題

生田 長人

1 災害救助法の救助の性格

災害から国民の生命を保護することは、近代国家における政治の基本であり、程度の差はあっても、生命の危険に曝された国民に対しては政府から救助の手が差し伸べられる。我が国においても、江戸時代の幕藩体制において既に現在と基本的に大差のない災害救助が行われていた。明治国家もこの救助の仕組みを基本的に引き継ぎ、敗戦後の我が国も「災害救助法」を制定して、国が、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護を行うことを明示している。

ただ、我が国が、戦後、世界の最も富裕な国の一つとなり、国民の生活水準が飛躍的に向上したにも関わらず、救助の水準は、それに対応したものとなっているとは言いがたく、被災直後の短期間であればともかく、現在の救助内容の質は、国民の生活水準からはかなりかけ離れたものと言え、なんとか雨露を凌ぎ、水と食べものを確保できる程度と言ってもおかしくはない低い水準のものに留まっている。

(1) 徳川幕府の災害救助

江戸幕府には、しばしば生じる大火の際に「三仕法」といわれる罹災者救助を行う習わしがあり、次の三つの救助対策が実施されるのが普通だったようである。

- ① 御救い小屋の設置
- ② 野宿者への炊き出し（握り飯の配布）
- ③ 御救い米の支給

①は、現在の避難所ともいうべきもので、例えば、安政江戸地震の場合、5カ所にお救い小屋が設置され、**最大 2696 人を収容し、1 日 3 合のコメが支給**された。この御救い小屋は、翌年の1月26日に閉鎖されているので、現在の仮設住宅というものではない。

ただ、現在の仮設住宅と似ている点として、住居を失い、当面の生活手段がない場合にのみ、入居が許されていた。

②は、現在の災害救助法の炊き出しに当たり、安政江戸地震の場合、**7 日間にわたり、延べにして 20 万 2400 人に対し、握り飯、梅干し、沢庵 2 切れがワンセット**となっている給付が行われている。

③は、現在では生活資金の供与（災害救助法では行われていない）に相当するもので、お救い米として、男1人(15～60歳)白米5升、女および15歳以下61歳以上の者は白米3升が、11月15日から24日までの10日間支給され、38万1200人が受給している。その対象は、当面生活に困窮すると考えられる次の者に限られていた。

1. 棒手振(ぼてふり＝行商)、日雇いなどのその日稼ぎの者
2. 職人手間取りで、その日その日家族を雇っている者
3. 道心者(得度を受けない半俗の僧尼)、托鉢の者

4. 場末地のわずかな地面の地主、家主で上がり高が少なく、その日稼ぎに出ている者
5. 表店で商いするが、わずかな売り上げしかない者
6. 下細工などの居職

現在災害救助法に基づいて行われている災害救助の基本型は、この三仕法に由来し、現在と余り変わらぬ救助（お救い米などは現在より手厚い感がある）が行われていたと言える。

(2) 災害救助法以前の災害救助

明治政府は、徳川幕府の災害救助策を引き継ぐ形で、とりあえず明治 2 年(1870)「水火災の節、窮民救助の措置」を定めたが、翌年、廃藩置県に伴い県治条例(太政官達 623 号)を定めるに際して、その中の一規則として「窮民一時救助規則」を定めるに至った。この規則は、1875 年県治条例から独立する形となったが、その主な内容は、被災者に食料 15 日分の供与と家屋の再建費の貸与を行うことであった。その後、この規則は、明治 13 年(1880)の備荒儲蓄法の制定に伴い、廃止される。

備荒儲蓄法の仕組みは、10 年間にわたって政府が毎年 120 万円を予算化し、うち 30 万円を中央儲蓄金に、90 万円を地租額に応じて府県儲蓄金に配分し、府県が同額を拠出して造成した基金を通じて、被災者に対し、食料、小屋掛け料、農具料、種穀料を支給する形となっていた。このうち、農具料、種穀料の支給は、当時の主産業である農業従事者に対する生活支援的色彩が濃い。

[参考] 備荒儲蓄法

第一条 非常の凶荒不慮の災害に罹りたる窮民に食料、小屋掛料、農具料、種穀料を給し、また罹災のため地租を納むるに能はざる者の租額を補助し或いは貸与するものとす

第二条 各府県は土地を有する人民(地主)より地租の幾分にあたる金額を公儲(公に蓄える)せしめ、もって儲蓄金を設くべし……略

しかし、その後相次いで発生した風水害により府県儲蓄金を補助するために設けられていた中央儲蓄金が払底したため、明治 32 年(1899)備荒儲蓄法に代えて、罹災者救助基金法（明治 32 年法律第 77 号）が制定された。同法は、各道府県に最少額 50 万円（北海道は 100 万円）の基金を設置させ、基金から避難所費、食糧費、被服費、小屋掛費等を支出することとしたもので、支出額が現在高の一定割合を超え、かつ、最少基金額以下となった場合に、国庫からの補助が行われた。なお、給付は原則として現物給付とされた。

(3) 災害救助法の災害救助の性格

戦後まもない昭和 22 年(1947)に制定された災害救助法に基づく救助は、災害に見舞われた被災者或いは災害の危険を避けて身一つで災害から逃れる者等に対して、その安全を確保し、生きるに必要な物資、サービス等を供与することによって、これ

らの者の保護を図るとともに、社会秩序の保全を図るという二つの目的で行われるとされた。

災害救助法に基づいて行われる救助は、国の責任において行われる災害時の「**応急的、一時的救助**」ⁱであり、**災害時において憲法第 25 条の国民の基本的生存の保障を具現化したものと解されている**^{ii, iii}。このため、救助は、災害直後の個人の力ではどうすることもできない状況下における必要最小限の緊急的支援という性質を帯びることになる。

(4) 災害救助法の災害救助の性格から生じる構造的問題点

上記のような罹災者救助の歴史を背景に構築されてきた現在の災害救助については、救助の内容に関する質の問題の他にも、二つの大きな問題点が存在すると思われる。

第一は、**長期避難の問題**であり、

第二は、**現物支給原則の問題**である。

第一の点については、現行の災害救助制度が、応急的、一時的救助と性格づけられており、短期間で終了することを前提としているものとなっていることが要因として挙げられる。救助の内容と質は、同制度の制定時の経緯から、**災害中或いは災害直後の被災者の生存を確保する上で欠くことのできない最低限のもの**という性格を帯びることから、実施期間が長期にわたらざるを得なくなると、被災者に大きな負担と忍耐を強いることになる。これは、災害そのものが長期にわたる場合のみならず、大規模災害の場合のように膨大な被災者が生じた場合も、現行制度下では結果として被災者は長期避難を余儀なくされる。避難が短期間で終わる場合と長期に及ぶ場合とで、救助の内容、レベル、方法等が基本的に同じで良いのかというのが、第一の点の問題意識である。

第二の点については、法制度としては、現物給付に限定されていない形になっているにもかかわらず、厚生労働省がこれまで現物給付に拘泥してきた理由が正当なものか、現物給付に拘ることによって生じている問題とその縛りを外した場合に生じる問題との比較衡量、特に災害後相当の時間が経過した時点での二次的救助における現物給付の必要性等がここでの検討の対象である。

2 長期にわたる避難における問題について

(1) 現行基準における救助の期間と長期にわたる避難生活に対する救助

すでに述べたとおり、災害救助法による救助は、「災害に際して、食料品その他生活必需品の欠乏、住居の喪失、傷病等に悩む被災者に対する応急的、一時的な救助」とされており、「**災害が一応終わった後のいわゆる災害復旧対策とは性格を異にする**」と考えられている^{iv}。

まず、問題となるのは、次の点である。

- i 災害が継続的なものである場合、継続している期間中ずっとこの救助の内容と水準が適用されることが適切かという点

- ii 災害が大規模な場合、災害が終わった後の段階でも、かなり長い間、被災者に対する実質的な救助が必要となる場合があるが、その場合、どこまでを災害救助法に基づく救助として行うべきかという点
- iii 現行災害救助法の救助内容には、幾つか災害復旧的色彩を帯びているものがあるが、これらを応急的、一時的な救助として位置づけて実施することが適切かという点（どこからが災害復旧か）

これらの点を考察する前に、現行災害救助法に基づいて行われている救助の内容と水準を概観しておく必要がある。

(2) 現行基準における救助の期間と救助の内容・水準

災害救助として行われる「救助の程度、方法及び期間」については、政令で定めるところとされているが（災害救助法第4条第3項）、政令では実質的なことは定められておらず、内閣総理大臣が定める基準で具体的なことが定められている（災害救助法施行令第3条(参考)）。

[参考] 災害救助法施行令

（救助の程度、方法及び期間）

第三条 救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事が、これを定める。

2 前項の内閣総理大臣が定める基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は、内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度、方法及び期間を定めることができる。

実質的な救助の程度、方法及び期間を内閣総理大臣が定める基準に従い都道府県知事が決め、その内容の変更をその都度内閣総理大臣の同意にかからしめているこの仕組みについては、災害救助が、災害時における憲法第25条の国民の基本的生存の保障を具現化するものとする視点からは、些か疑問が残るところであるが、その点はさておき、現行の「**救助の程度、方法及び期間に関する基準**」においては、災害救助法の救助の性格に鑑み、最低限の生活を維持することのできる水準が定められているとともに、応急的、一時的な救助という性格に鑑み、極めて短い救助期間が定められている。

例えば、避難のための収容施設は、既存の学校等の建物を利用し、一人一日300円を限度とする設置管理経費が認められているに過ぎない。炊出し等の食品の給与は現物により行い、主食、副食、燃料等を含む必要経費は1人一日1010円を限度とする。被服、寝具、身の回り品、日用品、食器炊事用具、光熱材料も現物給与し、二人世帯で世帯当たり夏期2万2600円、冬期2万9千円である（住家が全壊等の場合）。

生業資金については、給与を認めず、1件当たり3万円の貸与（無利子）が認められているのみである。学用品については、教科書、文房具及び通学用品について現

物が給与され、教科書は実費、文房具と通学用品は一人当たり 4100 円（小学生）を限度としている。

避難所の開設期間については、災害発生の日から最大限 7 日以内と定められ、どうしてもこの 7 日間の期間内で避難所を打ち切ることが困難なときは、内閣総理大臣の承認を受けて必要最小限度の期間、延長することができるという仕組みとなっている。しかし、この期間の延長と救助内容は独立して定められるので、期間の延長によって、救助の内容・水準は基本的に変更されない（長期避難の場合も救助水準は変わらない）。

また、二次的救助とされている応急仮設住宅の供与は、29.7 m²を標準とし、設置管理費用は約 240 万円以内、発災から 20 日以内に着工し、供与期間は原則 2 年以内である。また、被災住宅の応急修理は、日常生活に必要な最小限度の部分について、現物給付で行い、限度額は、世帯当たり 52 万円以内とされている。なお、二次的救助については、後述する。

〔参考〕救助の種類（災害救助法第 4 条）

- ① 避難所及び応急仮設住宅の供与
- ② 炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- ③ 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- ④ 医療及び助産
- ⑤ 被災者の救出
- ⑥ 被災した住宅の応急修理
- ⑦ 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- ⑧ 学用品の給与
- ⑨ 埋葬
- ⑩ 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの（政令では、死体の捜索及び処理、災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去が定められている）

(3) 災害が継続的なものである場合、継続している期間中ずっとこの救助の内容と水準が適用されることが適切かという点について

上記に述べたとおり、現行の災害救助法の救助は、中規模・一過性の災害を前提に、短期間の応急的・一時的救助を行うことを主たる内容として想定しており、必要があれば、その救助期間を延長する形となっているが、火山の噴火や原子力災害などのように**災害事態が継続**する性格を有している場合は、災害当初から救助期間が長期に及ぶことが想定される。

このような場合に、最も問題なのは、避難所における避難生活の水準であろう。長期間にわたり、プライバシーがなく、寝る場所と最低水準の食事が提供されるだけといって良い避難所における生活は、短期間であれば何とか許容されるとしても、憲法で保障された最低生活水準に抵触している可能性があるのではないか。

災害自体が継続的なものである場合、災害救助法において対応しなければならない点としては、被災後直ちに（20 日以内ではなく）必要な応急仮設住宅の建設に着手するとともに、避難所での避難が 7 日を超える場合には、現行の「**救助の程度、方法及び期間に関する基準**」において、少なくとも、避難生活にかかる救助内容について、期間が長期にわたる場合の特別の定めを行うことが必要であると思料する。

(4) **災害が大規模な場合で、災害が終わった段階でも、かなり長い間、被災者に対する実質的な救助が必要となる場合における対応について（どこまでを災害救助法に基づく救助として行うべきかという点）**

大規模災害によって住まいを失った被災者が大量に生じた場合、当初から避難生活が長期にわたることが想定される場合がある。この場合、避難所以外に居住の場を見出すことが困難な被災者が多く生じることから、現実にも数ヶ月を超えて避難所が開設されている例が多く見受けられる。

このような場合、いつまで災害救助法の適用があるかという問題がある。つまり、本来は、災害後一定期間が経った段階での被災者に対する住まいの確保対策は、災害に際して応急的・一時的に行う救助とは性格が異なり、災害が終わった後の災害復旧策に該当するものと考えられる。

しかし、現行法では、応急仮設住宅の供与を災害救助法の救助に位置づけていること、被災者は仮設住宅の提供があるまで避難所で居住するしかない場合が多いこと等から、事実上、災害後かなりの長期間にわたって救助を延長継続するしか方法がないことになっている。この結果、避難所での生活が長期にわたらざるを得ない被災者は、(3)に述べた状況と同じ事態に直面することになる。

このような状況を考慮に入れると、(4)の場合の本質的な問題は、避難所生活からの脱出手段が現物給付としての応急仮設住宅の供与に限定されている点にあると考えられる。この点については、応急仮設住宅の提供が、災害救助法の応急救助として位置づけられていることの是非を含めた広範な検討を行うことが必要であると思料する。

(5) **二次的救助の分離**

…現行災害救助法の救助内容には、幾つか災害復旧的色彩を帯びているものがあるが、これらを応急的、一次的な救助として位置づけて実施することの適否（どこからが災害復旧か）

この点については、必ずしも長期避難の問題とは関係しない点もあるが、前述した「応急仮設住宅の供与」及び「被災住宅の応急修理」の二つについては、その内容、供与時期等に鑑みれば、災害救助として位置づけることに疑問が残る。

特に、これらが応急的・一時的救助として現物給付の必要があるとされることについては納得しがたい。

これらについては、災害救助法の救助から外した上で、災害復旧策の一つとして位置づけ、被災者に対する住まいの復旧のための総合政策の一環とすることが適切ではないだろうか。この点については、「第 5 章 被災者生活再建支援の在り方に関する考察」で詳述する。

(6) 避難概念の再検討

昨年の災害対策基本法の改正においては、避難に関して、幾つかの重要な改正が行われている。

その第一は、避難に関する場所について、一定の概念区分が行われたことであり、第二は、避難所の生活環境に関する規定が新設されたことである。

① 避難に関する場所に関する区分

今回の災害対策基本法改正によって、避難に関する場所の概念が次の二つに区分された。

- i 緊急避難場所
- ii 避難所

i の緊急避難場所は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合にその危険から逃れるための避難場所で、いわゆる **evacuation** として災害の危険から逃れることを目的とするものであり(法第 49 条の 4)、他方、ii の避難所は、いわゆる **food, clothing and sheltering** という使われ方をする場合の **sheltering** の意味で、災害の危険性があり避難した住民等に対して、必要な一定期間(災害の危険がなくなるまで或いは安全な住まいが確保されるまでの間)、衣食住セットで救助を提供する場所である(法第 49 条の 7)。

この区分自体は、現行法制度における「避難」という語句について、二つの異なる意味での使われ方がされているのを明確に区分する必要から行われたものであるが、これは東日本大震災における津波災害の被害を念頭に、主として津波からの避難を念頭に置いた対症療法的目的のものであり、ここで取り上げている i と ii の機能を兼ねた避難所における問題の解決に資するものではない。

被災者にとっての「**shelter**」が、「災害の危険がなくなるまでのもの」と「安全な住まいが確保されるまでのもの」を区別しないで使われていることによって、折角、災害からの難を逃れた被災者の中から多くの「災害関連死」などの不幸な状況を生み出していることは、災害救助法における構造的問題であることを認識し、対処する必要があると考えるものである。

そもそも、「安全な住まいが確保されるまで」の生活を、現在のように「避難生活」と呼ぶこと自体、ある種の「最低限的水準」やむなしという認識の前提となっているのではないか(この段階で何から避難しているのか)という問題意識に立つと、このような長期避難と言われている概念について、災害関連死問題や福祉的避難所問題を含めた総合的視点からの検討が不可欠と考える。

この点について、平成25年3月内閣府に置かれた「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会」の報告において、「生命救助期」と「生活救助期」に分けて救助内容を検討すべきとする視点を明確に打ち出していることは、非常に重要である[▼]と考える。今後、避難概念の区分が法制度として整理され、区分に対応した救助の内容と質が、実態を踏まえて定められることを期待するものである。

② 新たな長期避難場所の概念の確立とその生活環境水準について

①で述べたように、避難のスペンを二つに区分し、生活救助期における救助内容の見直しを行うことは必要不可欠であるとしても、さらに、生活救助期を過ぎて生活復旧期に入った被災者に対して、依然として災害救助法に基づく「救助」を続けることが適切かどうかについては、議論のあるところである。

現在、長期間にわたる避難所での生活を余儀なくされている最大の原因は、自力で住まいを確保することのできない被災者が避難所から抜け出すことのできる道が、応急仮設住宅の供与（応急建設仮設住宅の他に借り上げ仮設住宅という選択肢が増加したもの）に限定されていることであると思われる。応急仮設住宅の供与という手段以外に、被災者が選択することのできる手段を増やし、時間と費用がかかる応急建設仮設住宅の代替手段の整備は、長期避難生活を短縮する上で不可欠である。さらに、生活救助期を過ぎた被災者の住まいを含む生活支援については、避難という概念に代わる概念が必要であると考え。災害救助法に基づく避難所にいる限り、いつまでも救助が行われ、食事の提供等が無償で行われるため、被災者は劣悪な住まい環境を忍びさえすれば生活費用が殆どかからない生活が送れることから、自立した生活の再建の意欲を持つことに消極な姿勢が生じることもあるようである。

別稿「第5章 被災者生活再建支援の在り方に関する考察」で触れるところであるが、この部分に関しては、単なる避難生活の場所の問題に留まらず、トータルな被災者の生活再建の視点から、アプローチを行う必要性が高い。

生活救助期を過ぎた生活復旧期における被災者の生活に関しては、災害救助法の救助から切り離し、「避難」という字句に代わる言葉、例えば「被災暫定居住」といった字句を使用し、被災者の置かれた状況と生活能力を前提とした住まいの選択を可能にする支援のあり方を検討すべきである。

〔参照〕「第5章 被災者生活再建支援の在り方に関する考察」2の(1)（復旧段階における住まいの確保支援の基本的スキーム）

（7）避難所の生活環境水準の向上

① 災害対策基本法に新設規定

従来から問題となっていた災害救助法に基づく避難所の生活環境の水準の低さについては、今回の災害対策基本法改正において新たに規定が新設され、災害応急対策責任者に対して、生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努力義務が課せられた（災害対策基本法第86条の6）。

〔参考〕 災害対策基本法 第五節 被災者の保護 第一款 生活環境の整備
（避難所における生活環境の整備等）

第八十六条の六 災害応急対策責任者は、災害が発生したときは、法令又は防災計画の定めるところにより、遅滞なく、避難所を供与するとともに、当該避難所に係る必要な安全性及び良好な居住性の確保、当該避難所における食糧、衣料、医薬品その他の生活関連物資の配布及び保健医療サービスの提供その他避難所に滞在する被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

改善を図るべきものとして例示されているものは、

- i 避難所の必要な安全性の確保
- ii 避難所の良好な居住性の確保
- iii 避難所における食糧、衣料、医薬品等の生活関連物資の配布
- iv 避難所における保健医療サービスの提供

の四つであるが、避難を必要とする緊急時においては、iの安全性は当然として、ii～ivについて水準の高いものを確保するのは、基本的に無理があり、通常短期間で解消することが多い避難の場合、どこでも、いつでも良好な居住性等が確実に担保されている必要もない。ii～ivが必要となるのは、ある程度長期間にわたる避難を必要とする場合であろう。

これらについては、既に述べたように、いずれも災害救助法に基づいて行われているものであり、前述した「救助の程度、方法及び期間に関する基準」が改善されないと、特別法として機能している災害救助法に対して、一般通則的機能しか有しない災害対策基本法で災害応急対策責任者の努力義務を規定したとしても、空文に等しい結果とならざるを得ない。

しかし、災害救助法の所管が、これまで硬直的運用を行ってきた厚生労働省から、災害対策基本法を所管する内閣府に移管したことから、今後、その改善が期待されるところである。

なお、この点については、平成26年8月に「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会」の中間報告が出されているが、この報告では、この点について、次のような記述がある。

[参考] 被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会中間報告

第二章 今後の制度的課題

二 被災者支援に関し留意すべき基本的事項

1 避難生活の環境の整備

(1) 避難生活の環境の整備の法的位置づけの必要性

○ 前述のとおり、巨大災害の場合には、一時的に避難をすればよいというものではなく、避難所や在宅の形で、市場も麻痺したような状況で、生活を確保していかなければならない。

○ 避難により助かった命を失わせないためにも、食糧の供給や避難所の寒暖対策、衛生対策等に万全を期する必要がある。

○ 災害対策基本法において、避難生活（シェルタリング）についても、純粋な避難（エヴァキューエーション）と分けて、避難生活の環境整備の必要性について規定することが適当ではないか。引き続き検討する必要がある。

② 避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会報告

平成24年7月の「中央防災会議防災対策推進検討会議最終報告」を受ける形で「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会」が設置され、平成25年3月に報告が出されているが、その内容の殆どは既にこれまで長年指摘されていたもので、新しい視点から注目すべき点は殆どないと言って良い。阪神淡路大震災の教訓に鑑

みれば、遅きに失したというべきで、この間の厚生労働省の怠慢を明らかにしたようなものである。

問題は、この報告における立ち位置にある。

上述したように、改正災害対策基本法の避難所の生活環境の整備が最も必要となるのは、長期避難を余儀なくされる場合であるが、この報告では、正面から「長期避難」の問題に取り組もうとする姿勢が余り明確ではなく、その内容は、避難の期間に関わりなく、避難所で取り組むべき一般事項を取り上げて、総花的に記述が行われているに過ぎない。このため、長期にわたる過酷な生活を軽減するためにどれが最も重点を置いて改善すべきことなのか極めて分かりづらいのである。もちろん、全ての避難所において、短期間の避難においても、指摘事項の実現ができればそれに越したことはないのであるが、これまでの現実を見る限り、そのようなことは極めて困難であると思われるし、また短期間の避難者は期待してもしないのではないか。

この報告中、特に「長期避難」の場合に特定されている記述は数項目に過ぎず、この改善により、長期にわたる被災者の厳しい最低生活がどれだけ緩和されるか大いに疑問である。長期避難の場合、まず問題となるのは、前述した内閣総理大臣が定める「**救助の程度、方法及び期間に関する基準**」なのであって、長期避難の場合に、現行の基準のままで良いかを検討すべきではないのだろうか。

私見では、前述したとおり、同基準に関しては、災害が継続的なもの場合には、同基準の特例的定めをし、災害が大規模なものであるために避難生活が長期化する場合には、災害救助法の応急救助から外した上で、被災者の生活再建策の一環として、応急仮設住宅制度の改善と併せて、別途の制度として整備することが適切であろうと考える。

なお、この報告の指摘事項は、避難所施設に関するもの、医療・保健に関するもの、食事の質の確保に関するものが挙げられているが^{vi}、ちなみに、施設に関するものの部分を次に掲げておく。

[参考] [避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会報告書] (抄)

第2 発災後における対応

1 避難所の組織体制と応援体制の整備

(2) 避難所の機能

④ 避難所の設置期間の長期化が見込まれる場合は、避難所の集約に合わせて、小部屋がある等生活環境の良好な施設の利用を図るよう配慮するほか、優先順位を考慮して、必要に応じ、次の設備や備品を整備し、被災者に対する男女別のトイレ・更衣室・洗濯干し場や授乳室の設置等のプライバシーの確保、暑さ寒さ対策、入浴及び洗濯の機会確保、子どもの遊びや学習のためのスペースの確保等、生活環境の改善対策を順次講じること。

ア 畳、マット、カーペット、簡易ベッド

イ 間仕切り用パーティション

ウ 冷暖房機器

エ 洗濯機・乾燥機・洗濯干し場

- オ 仮設風呂・シャワー
- カ 仮設トイレ（バリアフリーに対応したトイレを含む）
- キ テレビ・ラジオ
- ク 電話
- ケ 簡易台所、調理用品
- コ 子どもの遊びや学習のためのスペース
- サ その他必要な設備・備品

（中略）

3 運営主体

(2) 運営責任者の役割

- ④ 避難生活が長期化した場合、被災者の孤立感を解消し、生きがいや居場所を見出し、心身の健康を確保していくため、避難所内に喫茶、足湯、集会所等の交流スペース場を提供することが望ましいこと。

3 現物支給原則の改善

2 で述べた長期にわたる避難に関する課題と併せて災害救助法のもう一つの重要課題としてあげられるのが、「現物支給原則」の問題である。

この問題は、法制度の課題というより、これまで厚生労働省が固執してきた行政方針の問題と考えるが、ここでは、この方針がもたらしている具体的問題とその改善のための具体的手法について考察する。

(1) 現行救助制度の現物支給

現行災害救助法においては、その第4条第2項において、第1項各号に掲げる救助を「金銭を支給して」行うことができる旨を規定していることから、救助内容を必ず現物給付の形で行わなければならないとしているわけではない。にもかかわらず、現実には災害救助法に基づく救助は全て現物給付の形で行われている。

現物給付でなければならないとしている根拠は、前述した（災害救助法施行令第3条第1項に基づき）内閣総理大臣が定める「**救助の程度、方法及び期間に関する基準**」にあり、具体的には、平成12年3月31日付け厚生省告示第144号「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（この告示が行われた当時はまだ厚生労働省の所管だった）が、一部の救助内容に関し、現物給付によることを規定していることによる。

例えば、同告示第3条第1項ロで「炊出しその他による食品の給与」は「被災者が直ちに食することができる現物によるものとする」としているほか、「被服、寝具その他生活必需品の給与または貸与」（告示第4条第2号）、「災害にかかった住宅の応急修理」（告示第7条第2号）、「学用品の給与」（告示第9条第2号）、「埋葬」（告示第10条第2号）について、「現物による」としていることが現物給付の根拠となっている。

その考え方については、よく知られているように、

- ①「災害発生時には、金銭があっても必要な物資の購入にはほとんど用をなさない」という点にあるが、このほかにも、補足的に
- ②「金銭を給付すれば足りるような場合というのは、災害救助法が予定している救

助を行う必要がある場合に当たる『社会秩序の保全（災害救助法第1条）』を図らなければならないような社会的混乱がある場合とは考えにくい」という説明や

③「単なる経済的困窮はほかの法律や施策で対応すべきものであり、災害救助法による救助で対応するものではない」という説明が行われてきたところである。

しかしながら、①の理由となっている金銭で対応することが難しいのは、災害直後の物流が途絶え、機能しにくくなっている一定期間に過ぎず、災害直後の緊急応急対策段階を過ぎれば、現物給付を不可欠とする状況は消失するのが普通である。その段階において、災害救助の適用を終了するのであれば、説得力がないわけではないが、現実には、流通が回復して現物支給の必然性がなくなった段階でも、災害救助法に基づく救助が行われているのが現実であり、そこでは、避難者のニーズに合わない極めて無駄な現物による供与が行われる形になっている。

また、②の補足的説明については、①と同様、社会的混乱がなくなったのであれば、災害救助法に基づく救助自体を終了すべきところ、救助自体を続けているのは依然としてそのような状態にあることが認められるにも関わらず、流通が回復し、現物給付方式では問題が生じていることに対応しなければならないという状況を全く考慮しない空論に過ぎないものである。

この点は、③の補足理由についても同様、「単なる経済的困窮」の問題ではなく、避難者のニーズに的確に応える適切な救助方法の問題であるに過ぎないと思われる。緊急応急対策時にはある程度の説得力を有する現物給付方式について、状況が変化した後においても、この方式に拘るだけの実質的理由があればともかく、一定期間後になお救助を実施する必要があるのであれば、より適切な救助方法を採用するのが当然である。次に、現物給付方式がもたらしている問題を概観する。

(2) 現物給付方式の問題と改善の方向

① ニーズとのミスマッチ

現物給付方式の一番の問題は、被災者のニーズとのミスマッチが生じることである。災害直後、やっとのことで難を逃れて安全な場所にたどり着いた状況にある被災者にとっては、食事一つをとってみても、口に入れることができるのであれば、ありがたく思え、その質に関して強い要請はないのが普通である。また、供与を行う側にとっても、災害直後或いは継続中の状況下では、供与の多様化には対応できないのが通常であるから、この段階において、双方のミスマッチの可能性は少ない。しかし、災害後一定期間が経過し、事態が落ち着いてくると、被災者のニーズは急激に多様化してくるのが普通である。とりわけ、物流がある程度回復してくると、被災者の目の前には、多様化するニーズに応えることのできる選択が可能な状況が生じてくる。

問題は、この段階で、救助法の救助を実施することを止めるかどうかという点にある。上記(1)に示した現物給付を行う理由の②と③は、救助自体を止めることに直結する理由である。しかし、仮に、何らかの理由で、この段階での救助そのものを止めることが適切でないとすれば、現物給付を続けることは、被災者のニーズに合致しない給付を続けることを意味するから、結果として、不要なものの給付が行われ、大量の無駄が発生することにつながっていく。

金銭による給付が適切かどうかは別として、被災者のニーズに対応できる形の給付方法を検討する必要性は高いと考えられる。

被災後一定期間を経過した時点以降、こうした被災者のニーズは、単に多様化するだけでなく、それが刻々と変化していくため、ある時点でニーズの高かったものが、次の時点でほとんどニーズがなくなるという状況が生じるところに、現物給付の難しさがある。

行政側が、このようなニーズの変化に対応するのは極めて難しい。少量、多品目、目まぐるしいニーズの変化は、官の最も苦手とするところであり、民の最も得意とするところである。東日本大震災の被災現場で、現地のこのようなニーズを的確に把握し、対応できたのは、民間のボランティアであったが、このような対応を可能にしたのは、被災現場末端まで密着しているボランティア活動の存在とニーズ情報を全国に提供できるインターネット等のシステムの活用である。**現物給付方式**を維持した上で多様で変幻自在なニーズに応えるためには、ボランティアとの連携を図る以外に有効な方法は現在のところ存在しないのではないかと考えられる。

② 非効率性

現物給付方式の抱えるもう一つの問題として、この方式を維持するためには、かなり膨大な行政事務の負担を伴うことが挙げられる。東日本大震災を経験した地方公共団体の記録の中では、次のような記述が見られるところである **vii**。

「例えば、避難所における生活必需品の給与について、避難者数の把握が難しく、かつ、被災者によって被災状況が大きく異なり、必要な生活必需品もさまざまである状況においては、本市が用意すべき物品の必要数を決定することも難しかったことから、本市が一括して調達した物品を被災者に配布することは、職員にとって負担が大きく、また、不必要なものが余剰物品として残ってしまう結果となった。」この記録では、被災後物流が回復した後においては、物品を購入して被災者に提供するより、被災者が購入した生活必需品分に対して、市が現金給付する方が効率的だったと考えられるとしている。

使用用途を限定せず、現金を給付することには問題があるとしても、物流の回復後は、一定の金額内で、生活必需品を購入した被災者に対して、領収書の提示を条件に現金を給付する方式は、被災者台帳の整備を前提とすれば、合理的な仕組みの構築が可能であり、検討に値すると考えられる。

③ 応急仮設住宅の提供に見られる現物給付

災害救助法に基づく現物給付方式に見られる問題が最も典型的に生じるのが「応急仮設住宅」の供与である。

自力で住まいを確保することが困難な状況にある被災者にとっては、応急仮設住宅の供与が、過酷な生活環境下にある避難所からの唯一の離脱手段となっているのが現実である。

しかしながら、応急仮設住宅の供与は、災害救助法に基づいて行われる応急救助の一つとして位置づけられており、現物給付が原則となっているため、これまではその供与が行われるまでのかなり長い期間、被災者は避難所に留まることを余儀なく

されてきた。被災者が多い場合、応急（建設）仮設住宅の供与のためには、用地の確保、住宅の建設、インフラの整備等にかかなりの時間を要することから、前述したように災害から何ヶ月もの間避難所での生活を余儀なくされる長期避難の問題が生じていたのである。東日本大震災の場合、阪神淡路大震災の際に試みられた「借り上げ仮設住宅」の制度の本格的適用が認められたため、賃貸住宅が多く存在する仙台等においては、応急建設仮設住宅の供与より、借り上げ仮設住宅の供与数が上回る結果となった。

ただ、応急建設仮設住宅より柔軟性を持つてはいるものの、借り上げ仮設住宅も現物給付の一つの形態に他ならない。被災前から賃貸住宅がほとんど存在しない地方部においては、依然として応急建設仮設住宅の供与を待たざるを得ない状況が続いている。

応急建設仮設住宅の有する多くの問題については、「第5章 被災者生活再建支援の在り方に関する考察」において詳述しているところであり、そちらの方を参照してもらいたいが、ここでは、戸当たり600万円もの費用をかけて建設供与し、数年後に廃棄処分しなければならない応急建設仮設住宅の膨大な無駄の存在、安定した生活拠点としての性能の低さ等を勘案すると、現行の現物給付方式による仮の住まいの確保は、可能な限り縮小する方向での政策転換の必要性を指摘するに留める。その政策転換のためには、災害救助法に基づき、現在応急対策として実施されている応急仮設住宅の供与を、復旧対策として位置づけしなおし、被災者の恒久的住まいの確保につながる暫定的住まいの確保のための選択肢の一つと位置づけることが必要であると考え。住まいの復旧対策と考えれば、被災者の置かれた状況とニーズに対応して、多様な選択肢が可能と考えられ、その中の一つとして、被災地を離れることなく生活が続けられる現物給付の意味が見いだせるのではないか。

i 内藤誠夫「災害救助法の解釈」（1948年日本社会事業協会）11頁

ii 同上10頁に次のような記述がある。「今後平常時における国民の最低生活の保障は生活保護法によって行い、非常災害時における罹災者の救助は災害救助法によって行い、両法あいまって国民の生活の保護を図ることになったわけである。」

iii 下山憲治「災害救助システムの法的分析」（福島大学地域研究8巻3号1997年）

iv 災害救助の実務—平成16年版（第一法規）27頁。

v 内閣府「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会」報告（平成25年3月）

vi 本文中に掲げたもののほか、次のような記述が見られる。

* 長期の避難所生活により、生活環境の変化による被災者の心身の機能の低下、生活習慣病などの疾患の発症や悪化、こころの健康に関する問題等健康上の課題が多く生じることから、保健師・看護師等のチームによる個別訪問や保健指導、巡回相談などを実施し、身近な場所で健康相談をできる仕組みが必要であること。

* 一定期間経過後の食事の質の確保

(1) 食料の供給に当たっては、管理栄養士の活用等により長期化に対応してメニューの多様化、適温食の提供、栄養バランスの確保、要援護者（咀嚼機能低下者、疾病上の食事制限者、食物アレルギー患者（児）等）に対する配慮等、質の確保についても配慮すること。

(2) ボランティア等による炊き出し、特定給食施設の利用等による多様な供給方法の確保に努めるとと

もに、被災地の地元事業者が営業を再開するなど災害の発生から一定の期間が経過した段階においては、食料等の供給契約を順次地元事業者等へ移行させるなどにより、適温食の確保に配慮すること。

- (3) 一定の期間が経過した段階においては、被災者自らが生活を再開していくという観点から、また、メニューの多様化や適温食の確保を図るという観点からも、避難所等における炊事する場の確保、食材や燃料の提供、ボランティア等の協力や避難所内の互助体制等の環境づくりを進めること。

vii 仙台市震災記録誌第 13 章。

第2編 第4章 企業等の民間組織の災害時の役割の拡充に関する考察

太田 秀也

はじめに

東日本大震災においては、指定公共機関に限らず、物流、建設、物販（コンビニ等）等の分野における企業等の民間組織の活動が見られ、今後もその役割が期待されるところである。この点については、防災対策推進検討会議最終報告（平成 24 年 7 月 31 日）においても「企業の能力や保有資源の活用、企業が担う社会的機能の維持等が災害時に必要であることから、災害時に企業の果たすべき役割や責務について、法的位置付けを検討する必要がある。」とされている。これらを踏まえ、災害対策基本法（以下「災対法」という。）の改正（平成 24 年及び 25 年）で物資提供事業者等の事業者の役割が位置づけられ、また、物資運送等の分野で指定公共機関が追加指定されている¹。

そこで、本稿では、これら企業等の民間組織²の災害時³の役割、特に下記で述べるように指定公共機関・指定地方公共機関及び協力組織の役割の拡充について、検討することとしたい。

1. 民間組織の災対法の現在の位置づけ

（その 1）第 1 編第 2 章において、国・地方公共団体、住民等各主体の災対法上の防災責任について、「公助」「共助」「自助」の観点から整理されているところであるが、ここでは、民間組織に焦点をあてて災対法上の位置を整理しておきたい。

i) 災対法における企業等の民間組織に関連する規定を概観すると、まず、企業等の民間組織について全般的・直接的に規定した条項はなく、「住民」に含まれるものとして 7 条 3 項に規定されており⁴、民間組織についても一般的に自助及び共助の努力義務あるいは責務が課されている（なお、2 条の 2 においても同趣旨の規定がある）。

ii) 次に、民間組織のうちでも、特別の規定が適用されるものがある。

まず、6 条において、指定公共機関・指定地方公共機関の責務が規定されており、また、被災者の運送（86 条の 14）、物資の運送（86 条の 18）の規定が東日本大震災を踏まえた災対法改正（前者は平成 25 年、後者は平成 24 年）で追加され、運送事業者である指定公共機関・指定地方公共機関に関して責務が特記されている。

また、7 条 1 項で「公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者」について、また 2 項では、東日本大震災を踏まえた災対法改正（平成 25 年）により、「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」（物資供給事業者）について、その責務が特記されている。

さらに、上述のような責務等を規定したものではないが、地方公共団体等が協定の締結により災害対策に協力を得る組織（本稿で「協力組織」という）に關す

る規定（8条2項12号、49条の3）が、東日本大震災を踏まえた災対法改正（平成25年）により設けられている（協定と明示されていないが46条1項5号も関連する）。

- iii) すなわち、災対法上、民間組織については、基本的には自発的に自助・共助の役割を果たすことが予定されているが、一定のものについては、本来は国・地方公共団体が果たす公助の役割の一部を担い（指定公共機関等）、また、国・地方公共団体との協定締結により一定の役割を果たすことが担保されている（協力組織）。

これは、災害時に国・地方公共団体だけでは十分対応できない点について民間組織の能力を活用・導入しようという趣旨のものであり、このことは、今回の東日本大震災のような大規模災害においては、より重要な役割を果たすべきこととなる。

この点から、本稿では、民間組織の役割の拡充、具体的には、それらの主体の拡大（範囲と数）及び責務・機能の拡大について、特に、その検討に適合し、また実際も役割等の拡大が期待される指定公共機関・指定地方公共機関及び協力組織を対象として検討をすることとしたい。

（なお、災対法改正で新設された7条2項及び49条の3の規定については、その制定の趣旨⁵⁶や、その制定の経緯⁷に鑑みると、両改正は、物資供給事業者との協定締結の促進による協力組織への位置づけを更に進めることを目的とし、一体のものとして行われたものと整理することが適当ではないかと考えられ、その点からすると、7条2項の規定は、（物資供給事業者に限って）民間組織について、協力組織等と異なる独自のカテゴリーの責務を新たに位置づけようとするような趣旨のものではなく、上記の指定公共機関・指定地方公共機関及び協力組織の検討の中で検討することで足りるものと思われる。）

2 指定公共機関・指定地方公共機関及び協力組織の災対法における指定等の実態

上記の課題を検討する前提として、以下、実際、どのような組織が指定公共機関・指定地方公共機関あるいは協力組織とされているかを確認しておきたい。

- i) 指定公共機関は、「独立行政法人、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会その他の公共的機関及び電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で、内閣総理大臣が指定するもの」で、平成27年2月現在、66の機関が指定されている。その他の事業分野としては、交通（道路会社、空港会社、鉄道会社）、医療（日本医師会）などの機関がある。
- ii) 指定地方公共機関は、「地方独立行政法人、港務局、土地改良区その他の公共的施設の管理者並びに都道府県の地域において電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で、当該都道府県の知事が指定するもの」である。

例えば東京都では、東京都地域防災計画：震災編（平成26年度修正）で見ると、40の機関が指定されており（参考資料①）、個別の機関としては、鉄道会社各社、船舶会社、輸送関係（バス、タクシー等）団体、医療関係団体、放送（テレビ・ラジオ）会社各社、エレベーター関係団体である。

他方、神奈川県では、鉄道関係は同じ鉄道事業者が指定されているが、バス関係は団体でなく（東京都内でも運行している）個別のバス会社が指定され、テレ

ビ関係やエレベーター関係団体は指定されておらず、別に新聞社、土地改良区等が指定されている等、指定の仕方は異なっている。

- iii) 協定の締結対象である協力組織としては、49 条の 3 で規定されているように、物資供給事業者等の災害応急対策又は災害復旧に関する活動を行う民間組織が対象とされている。

例えば東京都では、東京都地域防災計画：震災編（平成 26 年度修正）で見ると、215 の組織（個別企業あるいは団体）（参考資料②）との間で協定が締結されており、分野としては、土木・建設・施設関係、救助・救急・医療、遺体埋葬、食料・生活必需品等物資供給、放送や、復旧・復興関係など多岐にわたっている。また、この協力組織については、東京都地域防災計画において、指定地方公共機関とあわせて、その役割が位置づけられている。

- iv) 現在の指定等の実態を見ると、都道府県等による指定地方公共機関の指定や協力組織との協定の締結の状況は、都道府県等によりバラツキがあると見受けられ、各自治体の状況（当該自治体自体の防災能力の差や、当該自治体の区域内で活動する民間組織の状況等）に応じて差異が生じることは当然であるが、例えば都道府県あるいは市町村の区域を跨って広域で業務を展開する民間組織（輸送事業者、放送事業者、大手物販企業等）に関しては、指定・協定締結の有無や、あるいは協定締結等されている場合でも発災時の応援要請内容が異なるような場合は、効率的・効果的な災害応急対策や復旧対策が講じられない場合も想定され、これら都道府県等における指定地方公共機関の指定や協力組織との協定の締結の状況について実態を調査し、整合性がとれているかどうか等を検討する必要があるのではないと思われる。

3 指定公共機関・指定地方公共機関及び協力組織の災対法上の位置づけ・責務の整理

- i) 指定公共機関・地方指定公共機関に関しては、業務に係る防災に関する計画の作成及び防災業務を実施する責務や、業務について都道府県・市町村に協力する責務等が課されている（6 条）。

指定公共機関・地方指定公共機関における災対法上の規定の特徴は、公助の一端を担うものとして重い責務を課されていること、他方で、（それらの重い責務に関わらず）指定が国・地方公共団体から（法令上は）一方的に行われることである。この点を踏まえると、指定公共機関・地方指定公共機関としては、国・地方公共団体ではないが、それら行政主体に準ずる性格を有し（典型的には独立行政法人等のいわゆる特別行政主体のようなもの）、その業務の公共性又は公益性が強く、かつ業務の中に災害対策として実施することが不可欠なものが含まれている組織が対象となるものと思われる⁸。

- ii) 他方、協力組織については、その責務等具体的内容は災対法では定められておらず、国・地方公共団体との協定で定められ、対象も国・地方公共団体との協定の締結に任意に応じたものとなっており、（その 1）第 1 編第 2 章で指摘されている広い意味での共助である社会貢献活動の一環として、その業務の性格がそれほど公共性又は公益性の強いものではないが、その持てる能力（施設・設備、物資、人材、ノウハウ等）を活用することが、防災対策上必要・有効である組織が対象

となるものと考えられる。

- iii) このように、災対法上、指定公共機関・指定地方公共機関の制度と協力組織の制度は、防災責任上の位置づけ（前者は公助グループ、後者は共助グループ）や具体の責務内容等が異なり、その制度の対象となる民間組織も対象を異にするものと考えられる。したがって、個別の各民間組織について、災対法上の位置づけを与える場合には、本来は、当該民間組織の性格、業務内容等に応じて、指定公共機関・指定地方公共機関あるいは協力組織のいずれかに位置づけるべきものと思われる。

4 指定公共機関・指定地方公共機関及び協力組織の対象の拡大と責務・機能の拡大の検討

i) 指定公共機関・指定地方公共機関の対象の拡大

この点に関しては、まず、『その1』第1編第2章で指摘されているように、主要金融機関・医療機関等について指定の拡大を検討することが必要と思われる。

また、東日本大震災の教訓を踏まえた災対法改正により設けられた86条の14において、協力組織としての性格を有する運送事業者⁹⁾について指定公共機関・指定地方公共機関として位置付けている点について検討すると、上記3のiiiで述べたところから、現行制度の下で、協力組織の性格を有する民間組織について指定公共機関・指定地方公共機関として指定する方向については、本来の制度趣旨に合わないものと考えられる。

ただ、他方で、より計画的に、かつ強い責務の下で防災対策を行う主体を拡大する方向を目指すとするれば、協力組織の性格を有する民間組織について、指定公共機関・指定地方公共機関として指定する際には当該民間組織の同意を必要とする制度を設け、同意があった場合には、現行の指定公共機関・指定地方公共機関と同様の責務を課することとするような（いわば準指定公共機関・指定地方公共機関といえるような）制度を設けることはあり得るものと考えられる。また、そのような制度を設けた場合は、現在の運送事業者だけでなく、今回災対法において災害対策上の位置づけを与えられた物資供給事業者（例えば仮設トイレの供給事業者等）のカテゴリーの属する民間組織についても指定の対象を広げることと考えられる（当然に災害対策を行う上での業務実施・遂行能力等を有することを判断した上で指定する必要がある）。

ii) 協力組織の対象の拡大

今後発生が懸念される大規模広域災害への対応能力を高めるためには、これまで以上に広域応援体制の確立が必要であるが、協力組織に関しては、国との協定を締結した例は見受けられない¹⁰⁾。東日本大震災においても、物販（スーパー等）や物流の分野では、全国展開している企業が広範囲にわたって物資提供、運搬の面で活動しており、大規模広域災害においては、これらの民間組織の能力を効率的・効果的・計画的に活用するためには、事前にそれらの役割、活動内容を全体の対策に組み込んでおく必要がある。

そのため、今後、(防災基本計画、南海トラフ地震防災対策推進基本計画等でも記載されているところではあるが) 国とこれら全国展開の民間組織との協定締結を行うとともに、協定において民間組織の活動内容、手続き等を位置づけ、更に

その内容を防止基本計画や各種活動計画に組み込むようにする必要があると考えられる¹¹。

iii) 指定公共機関・指定地方公共機関及び協力組織の責務・機能の拡大

指定公共機関・指定地方公共機関の災害時の災害対策に関する責務の拡大については、現状においてそれを必要とするほどの問題点は必ずしもないと思われるが、他方、上記 i で述べた同意制の下で指定公共機関・指定地方公共機関に指定する制度を設けた場合には、当該民間組織は、それ自体必ずしも行政機関に準ずるような公共性が強い組織ではないため、仮に業務に係る防災に関する計画の策定・見直し、業務実施等が適切に行われていない場合には指定主体である国・都道府県による指示等ができる規定を設けることも検討が必要ではないかと思われる。

なお、協力組織については、その性格上、協定の中での民事上の債務的責任を負うにとどまり、それ以上に国等が指示できるような措置を設ける場合は法律上の位置づけが必要である¹²が、現時点でそこまでの規定を設ける必要性はないものと思われる。

また、現在の指定公共機関・指定地方公共機関に認められた災害時の権能としては、80条で応急措置の実施のために特に必要がある場合の指定行政機関の長等への労務・施設・設備・物資の確保について応援要請ができる旨が定められている程度である（参考資料③）が、公助の一端を担う機関としての重要性に鑑み、例えば、災対法改正で設けられた86条の18の運送事業者である指定公共機関・指定地方公共機関への輸送の要請を行うことができる（あるいは少なくとも国・地方公共団体を通じた間接的な要請ができる）権能など、災害対策を有効に行う上で必要な一定の機能を認めることが適当ではないかと思われる。

1 (その1) 第1編第2章参照。

2 本稿では、災対法やその運用において、個別企業だけでなく、その団体も重要な役割を果たしている点、他方、災対法上規定されている「民間の団体」という用例だと個別企業が含まれないニュアンスもあるため、「民間組織」という捉え方で検討することとしたい。ただし、検討の内容は、平常時は事業活動を行っている企業等の民間組織の災害時の役割・責務に関するものとするため、ボランティア組織に関しては対象としていない。また、企業等の民間組織の役割・責務については、企業等の経済活動における重要性に鑑み、BCPの策定等の必要性や、首都直下地震等における帰宅困難者対策における企業施設等の活用（トイレ、水の提供等）なども重要な点であるが、ここでは直接の検討対象とはしていない。

3 本稿では、主に災害発生時の応急対応における民間組織の役割・責務を中心に検討することとし、その意味で「災害時」という文言を使用しているが、災害応急対応をするためには、事前の準備も必要であることは当然であることから、それらの災害予防的な対策も含めて検討するものである。

4 防災行政研究会編集『逐条解説 災害対策基本法<第二次改訂版>』（ぎょうせい 2002）71頁において、「住民」には、自然人のみならず法人も含まれるものとされている。

5 災害対策法制研究会編著『災害対策基本法改正ガイドブックー平成24年及び平成25年改正ー』（大成出版社 2014）。なお災害対策法制研究会の代表は内閣府政策統括官（防災担当）14頁によると、7条2項が設けられた趣旨は、「東日本大震災においては災害応急対策等に関し多くの事業者からの協力があり、今後発生が懸念される大規模広域災害に備えるためにも、事業者からの協力を得ることが必要不可欠であることに鑑み、災害応急対策等に関する事業者の責務として」定めたものとされており、また、物資供給事業者には、「例えば、スーパーマーケット、コンビニエンスストア、医療品メーカー、旅客（貨物）運送事業者、建設業者等が含まれる」とされている。

6 前掲(注5)『災害対策基本法改正ガイドブック』16頁によると、第49条の3の設けられた趣旨は、「改正前の災害対策基本法では、国、地方公共団体等の災害予防責任者と、災害対策の本来的な実施責任者ではない民間事業者との協力関係の構築を促進する趣旨の規定はなかったが、今般の法改正で事業者の責務を明確化（法第7条第2項）したことに対応して、災害予防責任者が、物資供給事業者等・・・からの協力を得るために必要な措置を講ずべきことを努力義務として定めることとした」、「これまでも、市町村や都道府県を中心として、民間事業者との協定締結が進められているところだが、今後、これまでに以上に災害予防責任者と物資供給事業者等との間で協定の締結が促進され、行政と共同で行う防災訓練の実施など、官民一体となった災害対策の実施が進むことが期待される」とされている。

7 いずれも平成25年改正で新設された規定であり、その前提となった「防災対策推進検討会議最終報告」において、「協力の意思のある企業との連携強化のための仕組みを検討すべきである」、「民間主体との災害発生時の協定等の締結を促進する必要がある」と指摘されており、加えて、災対法改正を受けた見直された防災基本計画において、これら物資提供事業者について国・地方公共団体との協定締結について強調されている。

8 前掲(注4)『逐条解説 災害対策基本法<第二次改訂版>』69頁参照

9 86条の14の制定の趣旨は、「市町村や都道府県は、基本的に事前に運送事業者と締結した協定に基づいて被災者の運送を行うことが必要になる。しかしながら、例えば当該協定が機能しないような事態においては、運送事業者に被災者の運送を要請する必要がある場合も想定される」（前掲(注5)『災害対策基本法改正ガイドブックー平成24年及び平成25年改正ー』37頁）とされており、本来は協力組織であるものについて指定行政機関等に指定する前提に立っている。

10 「平成25年版 防災白書」においても、地方公共団体において企業等との間で物資等に関する協定締結が広く行われていることが記されているが（図表1-0-20等）、国の協定締結に関しては記述がない。

11 例えば、国において策定されていた「首都直下地震応急対策活動要領」やそれに基づく「具体的な活動内容に係る計画」において、業界団体等の物資調達などについて定められているが、計画上の需給量の前提としてだけでなく、協定締結による物資供給等の担保が必要であると考えられる。

また、協定締結の内容としては、全国レベルのものにとどまらず、都道府県を超えた広域ブロック単位レベル、あるいは南海トラフ地震等の大規模広域災害の対象想定区域レベルのものについても、検討することが有効ではないかと考えられる。

12 行政上の義務履行確保については法律で定めなければならない、行政契約において行政上の強制執を認めることはできない（宇賀克也『行政法概論Ⅰ 行政法総論〔第5版〕』（有斐閣 2013）368頁）とされている。

〔参考資料①〕

指定地方公共機関 ＜東京都の例＞

(【 】は主な分野、その中の()内の数字は組織の数)

- ・東武鉄道、東急電鉄、京成電鉄、京王電鉄、京急電鉄、西武鉄道、小田急電鉄、東京地下鉄、東京モノレール、ゆりかもめ、北総鉄道、多摩都市モノレール、東京臨海高速鉄道、首都圏新都市鉄道 【鉄道施設 (14)】
 - ・東海汽船 【船舶 (1)】
 - ・都トラック協会、都庁輸送組合【貨物自動車(トラック) (2)】
 - ・都医師会、都歯科医師会、都薬剤師会、献血供給事業団、都獣医師会 【医療 (5)】
 - ・TBS テレビ、文化放送、ニッポン放送、ラジオ日本、エフエム東京、J・WAVE、日経ラジオ社、InterFM、日本テレビ、テレビ東京、フジテレビジョン、テレビ朝日、TOKYO MX、TBS ラジオ&コミュニケーションズ 【放送 (14)】
 - ・東京バス協会、東京ハイヤー・タクシー協会、都個人タクシー協会 【輸送 (3)】
 - ・日本エレベーター協会関東支部 【エレベーター（閉じ込められた人の救出、早期復旧 (1)】
- (合計 40 機関)

《参考》 ＜神奈川県の場合＞（「指定地方公共機関等」）

- ・鉄道機関（東京急行電鉄(株)、京浜急行電鉄(株)、小田急電鉄(株)、相模鉄道(株)、箱根登山鉄道(株)、伊豆箱根鉄道(株)、江ノ島電鉄(株)、湘南モノレール(株)、横浜新都市交通(株)
- ・バス機関（東急バス(株)、京浜急行バス(株)、小田急バス(株)、相模鉄道(株)、箱根登山バス(株)、伊豆箱根鉄道(株)、江ノ島電鉄(株)、川崎鶴見臨港バス(株)、神奈川中央交通(株)、富士急湘南バス(株)
- ・社団法人神奈川県医師会、社団法人神奈川県歯科医師会、社団法人神奈川県薬剤師会、社団法人神奈川県看護協会、地方独立行政法人神奈川県立病院機構
- ・放送機関（(株)アール・エフ・ラジオ日本、(株)テレビ神奈川、横浜エフエム放送(株)
- ・新聞社（(株)神奈川新聞社）
- ・神奈川県住宅供給公社
- ・土地改良区（神奈川県中津川左岸土地改良区、神奈川県相模川左岸土地改良区、神奈川県相模川西部土地改良区、小沢頭首工土地改良区連合、酒匂川左岸土地改良区、酒匂川右岸土地改良区）
- ・ガス供給機関（厚木瓦斯(株)、秦野瓦斯(株)、小田原瓦斯(株)、湯河原瓦斯(株)
- ・社団法人神奈川県トラック協会

〔参考資料②〕

協力組織（協定によるもの）　＜東京都の例＞

（【 】は業務内容、その後の（ ）は協定対象の組織の数）

- ・ 東京建設業協会等　【応急対策業務】（8）
- ・ 建設コンサルタンツ協会関東支部等　【設計、測量等】（3）
- ・ 東京建設重機協同組合　【クレーン等の供給】（1）
- ・ プレハブ建築協会　【応急対策業務】（1）
- ・ 東京二十三区清掃一部事務組合　【清掃工場の使用】（1）
- ・ 東京建物解体協会　【建物の解体等】（1）
- ・ 全日本シティホテル連盟関東支部等　【応急危険度判定員への宿泊】（3）
- ・ 東京都建築士事務所協会等　【緊急輸送道路沿道建築物の耐震化に向けた連携】（7）
- ・ 全国木造建設事業協会　【木造応急仮設住宅の建設】（1）
- ・ 東京しゅんせつ工事安全衛生連絡協議会　【応急復旧業務】（1）
- ・ 石川島播磨重工業等　【水門等の応急復旧業務】（7）
- ・ 荏原製作所等　【排水機場の応急復旧業務】（6）
- ・ 東京都造園緑化業協会　【応急業務】（1）
- ・ 東京都環境公社　【緊急点検等】（1）
- ・ 東京道路清掃協会　【情報収集業務等】（1）
- ・ 東京タグセンター　【応急対策業務】（1）
- ・ I H I インフラシステム等　【水門門扉等の応急対策業務】（5）
- ・ 日立プラントテクノロジー等　【排水機場のポンプ等の応急対策業務】（3）
- ・ 東京電業協会等　【都立学校の電気設備等の応急対策業務】（2）
- ・ 東京都塗装工業協同組合　【都立学校における震災時の防水等の応急対策業務】（1）
- ・ 日本ダクティル鉄管協会等　【水道工事用材料の供給】（4）
- ・ 東京空調衛生工業会　【給水装置の応急措置】（1）
- ・ 東京都管工事工業協同組合等　【水道施設等の応急措置】（1）
- ・ PUC　【地震災害等発生時における協力】（1）
- ・ 下水道メンテナンス協同組合　【下水道管路施設の応急復旧業務】（1）
- ・ 東京下水道設備協会　【再生センター等の応急復旧業務】（1）
- ・ 日本下水道施設管理業協会　【処理場等の応急対策業務】（1）
- ・ 東京都管工事工業協同組合　【排水設備の復旧】（1）
- ・ 東京都警備業協会　【交通誘導、警戒業務】（1）
- ・ 東京建設業協会　【救助・救急業務】（1）
- ・ 日本産業・医療ガス協会等　【救急用酸素の調達業務】（4）
- ・ 東京セメント建材協同組合　【消防活動業務】（1）
- ・ 東京都生コンクリート工業組合等　【消火活動業務】（7）

- ・東京都公園協会等 【消防職員・消防資器材の搬送】(2)
- ・ジャパンケネルクラブ等 【災害救助犬】(4)
- ・東京民間救急コールセンター登録事業者連絡協議会 【傷病者の搬送業務】(1)
- ・国際自動車 【傷病者の搬送】(1)
- ・東京都柔道接骨師会等 【救護活動等】(3)
- ・日本救急医療財団 【航空機による医療搬送等業務】(1)
- ・東京医薬品卸業協会 【医薬品等の調達業務】(1)
- ・大東京歯科用品商協同組合 【歯科用医薬品等の調達業務】
- ・日本産業・医療ガス協会 【医療ガス等の調達業務】(1)
- ・日本医療機器協会 【医療機器等の調達業務】(1)
- ・日本衛生材料工業連合会 【衛生材料の調達業務】(1)

- ・全国福祉輸送サービス協会東京都支部 【要援護者の移送】(1)
- ・東京都生活衛生同業組合連合会 【被災者の支援】(1)
- ・東京都社会福祉協議会等 【介護職員等派遣】(2)

- ・全国霊柩自動車協会等 【遺体の搬送】(2)
- ・ドライアイスメーカー会等 【遺体保存用ドライアイスの供給】(2)
- ・東京博善等 【火葬の実施】(3)
- ・全東京葬祭業連合会等 【棺等葬祭用品の供給】(2)

- ・東京都石油商業組合等 【徒歩帰宅者支援】(1)
- ・サークルKサンクス、吉野家、ロイヤルホスト、ワタミ、東京カラオケボックス事業者防犯協力会、タリーズコーヒージャパン等 【帰宅困難者支援】(32)

- ・東京都公園協会 【船舶による輸送等】(1)
- ・関東旅客船協会等 【船舶による輸送等】(4)
- ・東京港運協会等 【緊急物資受け入れ等】(2)
- ・調布空港協議会等 【航空機による緊急輸送業務】(2)
- ・東京都漁業協同組合連合会等 【水上輸送基地の利用】(2)
- ・全国物流ネットワーク協会 【緊急物資の受入れ及び輸送等】(1)
- ・日本自動車ターミナル 【施設使用等】(1)

- ・全国清涼飲料工業会 【容器入飲料の調達】(1)
- ・東京倉庫協会 【緊急支援物資の保管及び荷役等】(1)
- ・日本 TCGF 【物資の調達支援】(1)
- ・石油連盟 【石油燃料の安定供給】(1)
- ・東京都石油業協同組合等 【石油燃料の安定供給等】(2)
- ・ティ・エス・ピー太陽 【応急対策用天幕等の確保】(1)
- ・東京都生活協同組合連合会 【応急生活物資供給等】(1)
- ・東京都LPガス協会 【LPガス等の供給】(1)
- ・日本即席食品工業協会 【食料品調達業務】(1)

- ・全国調理食品工業協同組合等 【副食品(漬物、つくだ煮・煮豆)供給】(2)
- ・東京都味噌工業協同組合等 【調味料(味噌、醤油)供給】(3)
- ・神明等 【給食用米穀とう精及び輸送】(10)
- ・東京都内中央卸売市場の各種関係団体等 【生鮮食料品の調達及び輸送】(1)

- ・アメリカン・フォーシズ・ネットワーク (AFN) 【放送要請】(1)
- ・日本アマチュア無線連盟 【アマチュア無線による情報収集活動】(1)

- ・東京商工会議所 【防災力の向上のための連携】(1)

- ・東京弁護士会、東京司法書士会、東京税理士会、東京都行政書士会、東京土地家屋調査士会、東京都社会保険労務士会、東京都中小企業診断士協会、東京都不動産鑑定士協会、日本建築家協会、東京都建築士事務所協会、日本技術士会、再開発コーディネーター協会、東京公共嘱託登記土地家屋調査士協会、東京公共嘱託登記司法書士協会、日本公認会計士協会東京会、日本弁理士会関東支部、全日本土地区画整理士会 【復興まちづくりの支援】(19)
- ・東京都社会福祉協議会 【災害ボランティア活動支援】(1)
- ・東京都産業廃棄物協会 【災害廃棄物の処理等】(1)
- ・東京都宅地建物取引業協会等 【民間賃貸住宅の提供】(3)
- ・住宅金融公庫首都圏支店 【住宅復興に向けた協力】(1)
- ・みずほ銀行 【指定金融機関との取り決め】(1)
- ・東京都立産業技術研究センター 【放射性物質等による災害時等対応】(1)

(合計 215 組織)

〔参考資料③〕 指定公共機関の災対法上の業務等

6 条	防災業務計画の作成（39 条）・実施 災害時等における自治体への協力
31 条	災害応急対策・災害復旧における自治体への職員の派遣義務（独立行政法人である指定公共機関に限る）
33 条	派遣職員に関する資料の提出義務（同上）
46 条	災害予防の実施義務
47 条	防災に関する組織の整備義務
50 条	災害応急対策の実施義務
51 条	情報の収集・伝達の努力義務
53 条	被害状況等の内閣総理大臣への報告
80 条	災害時等における所掌業務に関連する応急措置の実施、 自治体の応急措置への必要な措置の実施 災害時等における所掌業務に関連する応急措置の実施のために特に必要がある場合の指定行政機関の長等への労務・施設・設備・物資の確保について応援要請
86 条 の17	備蓄物資等の供給に関する相互協力【H24 改正】
87 条	災害復旧の実施義務

第2編第5章 被災者生活再建支援の在り方に関する考察

生田 長人

1 被災者生活再建のフェイズ

被災者の生活再建支援を行うに当たっては、次の三つのフェイズに分けて検討する必要があると考える。

- ① 生活の本拠である住まいを失った被災者に対する**住居確保**のための支援
- ② 生業を継続できなくなる、或いは失職して生計を立てるのが困難になった者に対する**生活再建支援**
- ③ 地域社会の中で相互に支え合って生活してきた者が依るべきコミュニティを失った場合の**ソフト支援**

本稿では、このうち、①と②を取り上げ、③については別稿に譲る。

2 住居確保支援の基本スキーム(上記 1-①に相当する部分についての検討)

(1) 復旧段階における住まいの確保支援の基本的スキーム

災害によって、住んでいる住まいを失う（または住まうことが困難になる）に至った場合、被災者は、まずは雨露を凌ぎ安全に暮らすことのできる場所が必要となり、次いで災害の危険が去った段階で、安定した生活を営むことができる本拠としての恒久的な住まいの確保という段階に移ることになるが、その過程で直ちに恒久的な住まいを確保できない場合には、過渡的住まいとして暫定的住居を必要とすることになる。

このような段階に対応して、現行法制度では、以下のような措置が講じられる仕組みがとられている。

① 被災直後の応急対策段階における住まいの確保に関する現行制度

被災直後の応急対策段階における住まいの確保について、現行法制においては、災害救助法に基づき、

- i 避難所の提供
 - ii 仮設住宅の供与（応急修理を含む）
- という二つの措置が講じられている。

i については、緊急応急対策という位置づけがなされているため、被災者に等しく無償で行われ、

ii については、建前上自力で住まいを確保できない被災者に対する必要最小限の住まいの確保という社会保障的見地から、無償とされている。

ア i の課題と方向

i については、大規模災害の場合や長期間継続する災害の場合、かなり**長期間にわたり最低水準以下の居住を強いる**ことから、その改善が指摘されているがⁱ、必要な改善を図るとしても、物理的に居住条件の改善を図ることには限界があり（想定される場所が学校の体育館などのため）、むしろ、仮設住宅をはじめとする暫定的住まいの確保までに要する時間を短縮する（仮設住宅の建設以外に、借り上げ仮設をはじめとする多様な暫定的住まいの提供方法を整備する等）ことにより、**避難所の滞**

在期間を短縮する方向を目指すことの方が重要であるとする。

イ ii の課題

また、ii については、

- a 入居要件の形骸化が指摘され、住まいを失った被災者であれば、事実上誰でも入居できることから、社会保障的性格が希薄化しており、真に必要とする者以外の者に対して供与する必要があるかという指摘があるとともに、被災後一定期間はともかく、長期にわたり無料としていることが妥当か（いつまで復旧支援か、いつから平常時社会保障か）という指摘がある。
- b 大規模災害や長期継続的災害の場合、暫定的性格を有する仮設住宅の存続期間が 2 年の限度を越えて長期化しているため、長期にわたる住まいとして現在の水準が妥当かという指摘や、日常生活水準に対応する諸施設・設備等により費用の高額化を招いていること（現実には戸当たり 600 万円を越えている）から、**暫定的住まいの提供方法として妥当性を欠きつつある**という指摘がある。
（これらの点については、「被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会」（中間とりまとめ…平成 26 年 8 月）を参照のこと。）

これら暫定的住まいに関する公的支援については、従来から多くの問題点の指摘がなされており、さらには改善方策の提案がなされているにも関わらず、所管省庁である厚生労働省はなんの改善策も講じてこなかった。

昨年の災害対策基本法改正に伴い、同法の所管が内閣府に移り、上記の検討会の開催をはじめとする改善の動きが見られるものの、具体的かつ総合的に視点に立った抜本的な改善策はまだ打ち出されていない。

ここでは、まず、次の②において、恒久的住まいの確保策を視野に入れた形での暫定的住まいの在り方に関するスキームを示すこととする。

② 復旧段階における住まいの確保に関する改善策の検討

ア 仮設住宅の位置づけの変更

現行災害救助法に基づき行われている応急仮設住宅の供与等は、実際に供与等が行われる時期が応急対策期というより災害復旧期にずれ込んでいること（この応急仮設住宅の供与と被災住宅の応急修理は、他の救助と異なり、二次的救助と称され、供与時期が災害直後ではなく、かつ、供与対象者も建前上は限定されている）、実際の存続期間が被災者の生活復旧期間に相当する暫定的な住まいの確保であること等を考慮に入れると、応急対策というより、**復旧対策として位置づけるべき**であり、応急対策段階の救助に特有な**現物給付の必然性も薄い**と考えられる。

このため、応急仮設住宅の供与及び被災住宅の応急修理については、災害救助法の救助から切り離して、被災者の安定的住まいの確保に至るまでの過渡的で暫定的な住まいの確保施策として、多様な被災者ニーズに対応する選択肢の一つと位置づけることが適切であるⁱⁱ。

イ 復旧段階における多様な住宅ニーズに対応する選択肢の拡大の必要性

復旧段階における被災者の住まいのニーズについては、被災地の状況、被災者の置かれている状況、災害による生業への影響等様々な要素によって異なるにも関わらず、被災者が選択できる対応措置が、仮設住宅の提供、現物給付の形で行われる応急修理、被災者生活再建支援金の給付等に限定されていて、被災者ニーズに対応できていないことが指摘されている。

また、これらの暫定的な住まいの確保措置が、被災者の将来の恒久的な住まいの確保措置には必ずしもつながっておらず、さらには、それぞれの措置を受けることができる要件が異なることから、措置の対象とならない被災者から不公平等の指摘がなされていたところである。

A 現物給付からの脱却に向けての選択肢の拡大

とりわけ、この段階での主要な選択肢の一つである応急仮設住宅の供与については、①で挙げたような問題点があることから、従来から問題解消のための方策として...たとえば、金銭給付やバウチャー制度の提案が行われてきた。

仮設住宅については、既に多くの具体的な指摘があるように、多額の費用がかかる割に住まいとしての被災者の評価が低く、期限後に廃棄することから無駄も多い。また、建設場所の確保も難しく、建設にかなりの期間を要するという問題もある。これに対して、既存の空き家や賃貸住宅等の存在する地域では、借り上げ仮設住宅という形をとれば、恒久的住まいと同様の居住水準が確保でき、資源効率という点からも無駄がなく、供与までに要する時間も短い。

このため、東日本大震災では、賃貸住宅などが多く存在する仙台などでは借り上げ仮設住宅制度がいわゆる応急建設仮設住宅を上回る結果となった。

しかし、借り上げ仮設には、提供できる地域的範囲が大都市等に限定される等の弱点もあり、現行救助法に基づく無料供与期間の経過後の対応にも問題が残されている。

他方、復旧段階の住まいの確保のための選択肢として、様々な被災者ニーズに最も幅広く対応できるのは、現物給付の対極にある金銭給付であるが、致命的な問題としてあげられているのは、次の二点である。

i 何に使われるかわからない。

ii 必要性の程度と給付額との関係が説明しづらい。

このうち、iの点をカバーする制度として提案されているのが、「家賃バウチャー制度」である。

借り上げ仮設住宅とバウチャー制度との差は、現物給付か否かという点にあり、バウチャー制度は被災者にとって使い勝手の良い制度であるが、他方、被災地の行政主体にとっては、被災者が被災地から流出する可能性が高く、できれば回避したい制度である。

これらの措置については、一長一短があるものの、指摘されている問題点をクリアする対応措置を講じた上で、被災者が自分に合った措置を選択できるようメニュー方式の支援の仕組みを構築する方向で検討を行うことが適切である。

B 被災者生活再建支援金の再編

また、復旧段階で給付される被災者生活再建支援金については、

- i 本制度の創設当初からの目的であった、被災者の自立した生活を再建するための「生活再建支援金」に当たるコア部分と、
- ii 後から付加された経緯のある住宅再建等に充てることができる部分、いわば「住宅再建支援金」ともいうべき部分、

の二つの異なる性格の支援金が合体したものと考えることができるが、この二つの部分のうち、iiを分離して、住まいの確保のための施策に統合し、再編することを検討する必要がある。

現在、iiの部分については、住宅を再建する場合と賃貸住宅に入居する場合で支援額が異なる取り扱いが行われているⁱⁱⁱが、この制度は損害補填のためではないという視点に立つと、この差の根拠はどこにあるのかという点が問題となる。焼け太り禁止の視点からの限度額規制かということも考えられるが、それにしても積算根拠が不明であるし、そもそも損害補填でないとするならば説明が矛盾する。

現在のこの支援金の性格が住まいを失ったことに対する慰謝のための見舞金という視点に立つと、同額でも問題ないのではないか。

ウ 恒久住宅の確保に向けての様々な道筋の検討

暫定的住まいへの支援は、被災者が再び恒久的住まいを確保して安定的な生活を営むことができる状態に至るまでの過程で、やむを得ず過渡的な住まいを必要とする者に対して、どのような支援の必要性があるかを主な検討課題とするものであるが、暫定的な住まいを経ずに直接恒久的住まいを確保できるのであれば、それに越したことはないため、政策的には、むしろその方向につながる支援を充実し、優遇することを検討すべきである。

被災した住まいが持家か借家か、恒久的住まいが持家か借家かという点から、従前の住まい形態と新たな恒久的住まい形態との関係には次の四つのパターンがあり得る。

(被災)(新規)

- i 持家→持家
- ii 持家→借家
- iii 借家→借家
- iv 借家→持家

このうち、ivのケースは稀であると想定されることとあわせて、被災を機に被災者が新たに資産の取得を行うことを意味し、新たな財産形成に対する支援の性格を帯びることから、その支援の必要性にやや疑問があるため、ここでは検討の対象から外し、i～iiiのケースを検討する。

暫定的住まいに対する支援は、この→の間に入ってくるものであるが、少なくとも暫定的住まいは借家であることが前提だから、

(被災住宅)→(暫定的住まい)→(恒久的住まい)

- i 持家 → (借家) → 持家

- ii 持家 → (借家) →借家
iii 借家 → (借家) →借家
ということになる。

とすると、i のケースの場合では、わざわざ応急仮設住宅のような不効率な暫定的住まいを建設して供与する必要性は低く、持家再建までの間の諸事情に応じて、暫定的住まいの確保に必要な費用に充てるための金銭支給や自宅庭先の仮の住居の建設に対する支援でもそれほど大きな問題は想定しにくい。また、新規の持家取得に当たって支援が行われるのであれば、この暫定的住まいにも支援を行うのは支援が手厚すぎて明らかに全体としてバランスを欠く。

次に、ii と iii のケースにおいても、最も合理的なのは、暫定的住まいを省いて、可能な限り、直接本設借家に入居することである。

恒久的住まいとしての借家には、民間賃貸住宅、公的賃貸住宅、公営住宅等があるが、支払い能力と家賃、住まいの場所（生業等との関係で異動しにくい）等について、被災者がその制約をクリアできる既存のものがあれば、暫定的住まいという形態をとらずに直接恒久的住まいとして取り扱う方が合理的である。その場合、費用のかかる暫定的住まいを経ないのであるから、そのことに見合う相当の支援を行うことにより、このケースへの誘導を行う必要があるだろう。少なくとも、暫定的住まいを経由した方が手厚い支援を受けられるという仕組みは避けるべきであろう。

そのような被災者のニーズや制約条件を満たす既存の借家が手当てできない場合には、一定期間暫定的住まいが必要となるが、やむなく暫定的住まいを経由しなければならない場合に、重複支援が受けられないのは問題と考えるのも頷ける。しかし、実際は、その多くが、低所得のため災害復興公営住宅を恒久的住まいとするケースであり、公営住宅への移転に際して更なる支援を行う必要性を見いだすことは難しく、移転費用等については被災者生活再建支援金の基礎部分の支給で足りると考える。

さて、暫定的住まいに関する支援手段として見た場合、被災者にとって最も自由度が高いのが、金銭による支援、次にバウチャーの支給による支援、借り上げ仮設住宅、応急（建設）仮設住宅と続く。

これらの選択肢については、それぞれの支援内容が全体としてバランスが取れ、実質的不公平にならないよう、自由度の高いものほど不利になるよう設計する必要がある。

例えば、最も高い費用がかかる応急（建設）仮設住宅の場合の実質的支援額を 500 万円と仮定すると、（そのうち国の負担支援額は約 250 万円、残る 250 万円は被災者を地元に残しておきたい地元公共団体の負担と考えるのが適切である。）、借り上げ仮設の場合の支援額は、2 年間で 250 万円まで（2 年で打ち切り）、バウチャーの場合は、月 10 万円で 2 年間の支給（総額 240 万円）、金銭支給の場合は 200 万円というように、支援額に合理的な差を付けることが適切である。

これらの暫定的住まいの確保支援は、被災者の選択を可能にするメニュー支援の形をとることが適切であり、それぞれ個別に受給資格要件を定める必要性は低い。ただし、高額な年収を得ている者、膨大な資産を有している者にまで、支援を行うことは不適切であると考えられることから、段階的に、例えば、年収 1000 万円（資産額 5000 万円）を超えるような高額所得者等に対しては支援を行わず、年収が 500 万円から 1000 万円までの者には、500 万円を超える額に応じて、支給最高限度額を減少させる制度設計が望ましい。

以上、恒久住宅の確保に向けての暫定的住まいの道筋の多様化に当たっての基本方針としては、

- i 応急建設仮設住宅を可能な限り減らす方向
 - ii できれば仮設ではなく最初から本設住宅を確保することに誘導する方向
 - iii 被災者ニーズに柔軟に対応できる形での支援が可能になる多様な選択肢の構築
 - iv 暫定的住まいの支援と恒久的住まいの支援との重複支援を受けることは支援のバランス上基本的に好ましくないとする方向
- を目指すものとする。

なお、このような選択肢を提示したメニュー化支援の仕組みを前提とすると、災害により住まいを失い、避難所等に滞在している被災者等に対して、災害後なるべく早い段階で、このような住まいに関する意向調査を実施する必要があるが、現実には、この段階で被災地方公共団体にこのような調査余力はないのが普通であるので、この仕組みをどうするのかは困難な課題の一つである（後述 3-(3)生活再建プランの項参照）。

〔参考〕留意事項

暫定的住まいに関する給付については、

- i 応急対策として実施される避難所等から、直接恒久的住まいへと移行するケースと暫定的住まいを経て恒久的住まいへ移行するケースとのバランス、
 - ii 被災地の復興に貢献することにつながる住まいと被災者ニーズを尊重する暫定的住まいとのバランス、
 - iii 暫定的住まいに関し、選択可能な被災者と選択の余地のない被災者とのバランス、
 - iv 公的負担の大きさと給付水準、
 - v 住まいの質的水準と被災者の負担水準とのバランス、
- 等を勘案して、ニーズに対応できるメニューを整備し、全体として総合的にバランスの取れた支援体系を再編することを目指す必要がある。

(2) 恒久的住まいの確保支援について

〔問題意識〕

住まいが全壊して住むことができなくなった場合、被災した住まいが持家か借家かで支援策が異なるか。

最終的に、被災者に対しては、恒久的住まいを確保することが目的であることから、

その途中過程で、暫定的住まいを経由した場合と経由しない場合とで、トータルの支援は、バランスが取れている必要があると考えるか。

① 持家が被災した場合

持家が被災した場合、それが自分の財産であることから、**自己責任の範囲**をどのように考えるかによって対応が異なってくる可能性が高い。

持家の場合、災害前にその住まいが災害によって倒壊しないように耐震化を図ったり、被災した場合に備えて保険等に参加したり、再建費用を準備したり、様々な対応措置を講じることができることから、自己責任に基づいてそのような事前措置を講じている場合と何らの措置を講じていない場合とを同列に考えることは明らかに公平を欠く。基本的には、自己責任に基づいて適切な事前措置を講じていることを基本として考えることが不可欠である。

すなわち持家でありながら、何も事前措置を講じない者を前提として、支援措置を検討することは、自由権の尊重を前提とした自己責任原則に悖り、原則としては不適切である。つまり、**自己責任に基づく措置を何ら講じていなかった被災者が、公的支援措置のみで住まいを再建できなかったとしても、それはある意味やむを得ないことである。**

公的支援措置は、例えば保険等に参加して（加入しない場合は被災後に支払われる保険金等に相当する再建費用を預貯金等で確保して）いることを前提として、行われるべきである。

その場合、持家再建の「**支援の根拠となる公益は何か**」が問題となるが、「生活の本拠となる住まいの確保」ということでは、借家住まいでも目的を達成することから、いわゆる**社会保障的公益では説明しきれない。**

このことから、「被災地における地域社会の維持」が公益とされ、地域社会政策的公益を根拠とする説明がされることがある（例えば、被災地には借家が殆どないため、被災者が被災を契機に被災地から流出する）が、これは、国の税金を使用する根拠として、説得性や普遍性があるか。

もし、ないとすれば（地方公共団体が地域振興策として独自に支援する場合はともかくとして）、それは持家再建のための支援ではなく、被災によって住まいを失った者（借家住まいも含めて）に共通する国民的な**慰謝の意味を持つ義援金的性格**のものと位置づけるしかないのではないか。この立場に立つと、支援を行う場合において、持家と借家で差をつけることは説明できないことになる。

（その意味で現行の被災者生活再建支援法の住宅関連付加給付部分にはこうした問題が認められる。しかし、本来の被災者生活再建支援金の基礎部分は、社会保障的性格が色濃く認められるので、両者は一つの制度として統一して説明するには無理がある）

持家再建に対する**支援と支援額**を考える場合の根拠としては、暫定的住まいを経ずに直接持家の再建を行う被災者に対して、暫定的住まいの供与に必要な費用相当分の支援をするものと考えた方が被災者間の公平という視点からは適切であると考え

従って、支援額は、暫定的支援とのバランス（金銭支援の場合）から、200～250 万円を前提に検討することが望ましい。また、この視点に立つと、暫定的支援と恒久的支援の重複支援を受けることはできない。

（なお、耐震化を図って全壊しなかった場合は再建が不要であるが、前もって事前措置を講じることに対していわゆる前倒しの公的支援を受けることができる仕組みとすべきである（例えば、200～250 万円を限度とする耐震化のための金銭支援等の制度化）。）

② 借家が被災した場合

借家が被災し、住まいを失った場合、被災者は、新たな借家（公営住宅などを含む）へ転居するというのが普通である（新たに持家を取得することもあり得なくはないが一般的とは思えない）。

その場合、どの程度の支援が必要か。

（なお、家財の被災については、被災者生活再建支援法制の問題として処理することとし、住宅確保支援法制の対象としては取り扱わない。）

支援の対象となる費用として考えられるのは、次のようなものである。

- i 新たな借家を借り入れる場合に必要となる権利金等の一時的金銭の調達。
- ii 被災後新たに入居する借家の家賃の一時的上昇に対する負担増。（借家が倒壊するため、新たに借家建設が必要とされることから、借家が不足し、一時的に家賃水準が上昇することが予想されるため）

権利金等の一時的に必要となる金銭は、通常家賃の A 倍という形で支払われることが多いことから、この額相当分及び支援すべき家賃上昇差分の一定期間分（市場が安定するまでの期間、例えば 2 年間分）が、借家で被災した被災者に対する支援のコアに当たるものと考えられる。

これらに関する必要な額は、前述した持家再建の際に慰謝の意味を持つ見舞金としての支給額 200～250 万円の範囲内に収まるものと考えられ、借家としての住まいを失った被災者に対する見舞金として不適切なほど多額とは思われない。

この場合、借家人には、借家の滅失に対して事前措置を講じる自己責任はないため、その意味で、事前措置を講じた持家再建の場合に受けられる支援措置と同列に考えて差し支えない。

③ 恒久的住まいの確保に関する支援額

以上から、恒久的住居の確保に関する支援としては、200～250 万円を限度とし、持家再建及び借家借り上げの別を問わず支給するものとする。繰り返しになるが、この支援金は、あくまで住まいを失ったことに起因する**損害額とは無関係**であり、**新たな住まいの取得に要する費用とも無関係**であり、住まいを失ったことに対する**見舞金としての意味**を持つものだからである。

なお、借家の場合、焼け太りを招くことになるのではないかという批判があることが予想されるが、借家住まいの被災者が被災し、新たな借家に転居する場合を現実想定した場合、通常は、直接直ちに恒久的住まいとしての借家に入居することは稀であり、暫定的借家住まいを経るのが普通であると思料する。その場合とのバラ

ンスを考えれば（直接恒久的借家に入居することの方が望ましく、こちらに誘導する必要があることを考慮に入れれば）、直接恒久的借家に入居する場合の支援額を、暫定的住まいに対する支援額と同等にすることに、致命的な問題があるとは考えられない。

なお、この支援に必要な原資は、現在の被災者生活再建支援金の住宅部分でまかなうことになる。

(3) 小括

以上の(1)及び(2)の支援を一覧表にまとめると、次の表の通りである。

表-1 総合的被災者住宅支援制度一覧

被災住宅	暫定住宅	恒久住宅
①持家→	借家→	持家
	応急建設仮設（国 250、地方 250） 借り上げ仮設（国 250） バウチャー支給（国 240） 金銭支給（国 200）	左欄の支援を受けた場合はなし
	暫定住宅を経由せず→	持家
	—	金銭支給（200～250）
②持家→	借家→	借家*
	応急建設仮設（国 250、地方 250） 借り上げ仮設（国 250） バウチャー支給（国 240） 金銭支給（国 200）	左欄の支援を受けた場合はなし
	暫定住宅を経由せず→	借家*
	—	金銭支給（200～250）
③借家→	借家→	借家*
	応急建設仮設（国 250、地方 250） 借り上げ仮設（国 250） バウチャー支給（国 240） 金銭支給（国 200）	左欄の支援を受けた場合はなし
	暫定住宅を経由せず→	借家*
	—	金銭支給（200～250）

このほかに、被災者生活再建支援金（基礎分）100万円が支給される

恒久住宅の借家*については、復興公営住宅に入居する場合、特別の支援を受けたと考えることも可能。

3 生活再建支援の基本スキーム…総合的被災者生活再建支援制度の整備（上記 1-②に相当する部分についての検討）

(1) 被災者の置かれた状況の多様性と個性を踏まえた支援

被災者の生活再建の態様は、被災者一人一人が置かれている状況と被災者の意向によって千差万別である。

従って、その支援の内容も千差万別にならざるを得ないが、被災者の要望をすべて満たすことはできないため、どのような考え方と基準で対応すべきなのかを定めておかなければならない。

(2) 前提となる考え方...被災者の責務

被災者の生活の再建は、原則として被災者自らの責任と努力で行われるべきであり、被災者が自力での再建が難しい状況に置かれている場合に、行政が、その困難度に応じて適切な再建支援の手を差し伸べるべきものとする。

(3) 生活再建プランの作成

適切な支援を行うためには、被災者に、自らの生活再建をどのような形で進めていくかについての意思表示をしてもらうことが不可欠であり、そのために、行政(市町村)は、被災後将来の生活設計を考えられる状況になった段階（応急対策段階ではなく復旧段階）で、順次、被災者に対して、将来の生活再建に向けての個別相談を行い、被災者の置かれた状況と意向を踏まえた「**被災者生活再建プラン**」の作成を支援することとし、生活再建支援は、この生活再建プランを作成した被災者を対象に行うこととし、プランを実現するための支援プログラムメニューの中から選択適用する仕組みを構築する。

被災者が作成する「**被災者生活再建プラン**」は、次の三つの柱からなっている。

- i 安定した住まいの確保に向けて（その支援内容については、上記 2 で示したとおりであるので参照のこと）
- ii 生活を継続するための収入の確保に向けて
- iii 家族及び地域社会との連携に関する意向

(4) 支援内容の検討に当たっての基本的考え方

基本は、自助努力を前提とし、困窮度を念頭に置いた支援を行う。

その際の支援基準としては、次のものを検討する。

基準 1 焼け太りの禁止

復旧フェーズにおいては、従前の生活を到達すべき水準（ただし、従前の生活が最低水準を下回る場合は最低水準）とする。

基準 2 被災者に対する支援における困窮度に応じた「実質的公平」の維持。

基本的には、困窮度の度合い（現実には何を基準として判断するかという困難な問題あり）と資産・収入の程度を勘案した実質的に公平な支援基準を検討する。

基準 3 支援を必要とする被災者の置かれた状況を勘案した支援の実施

例えば、次のような支援方策を検討する。

- i 今後の生活を継続するための収入の確保に目処が立っている被災者に対して

は、上記(3)の i 及びiii を主たる内容とする支援を行う。

- ii 被災によって収入の道を絶たれ、当面の生活の確保に目処が立たない被災者で、被災地において継続して生活の本拠を置いて再建の道を希望する者に対しては、被災後一定期間（安定した新たな収入の道が得られた時或いは被災後 2 年間のいずれか早い時期まで）、市町村は、現行の生活保護基準に相当する生活を維持できるよう金銭の支給を行うことができ、国及び都道府県は、市町村に対してそのための支援を行う。（災害生活保護制度の創設 後述）
- iii 生活再建プランにおいて、自力での生活再建の能力を有し、その可能性があるとされた被災者に対しては、生活再建プランに沿った就業支援、能力開発支援等を主たる内容とするメニュー支援を行う。（生業確保支援）
- iv 生活再建プランにおいて、自力での生活再建が困難とされた被災者に対しては、今後の生活の維持に必要な恒常的手段（生活保護費の受給、介護施設等への入所）への移行プログラムを生活再建プランに定め、必要な支援を行う。（生活保護移行ケース）

基準 4 復興支援の期間

被災者に対する生活再建支援を実施する期間は、生活再建プランに記載された期間内とする。それ以降は平常時の支援制度の対象とすべきであり、生活再建プランは平常時支援制度を念頭に置いて円滑に移行できるよう配慮したものとする。なお、特別な事情がある場合、1 年間の猶予期間を置くことができる経過措置を検討する。

基準 5 事情変更

支援期間中に、基準 1～4 に重大な影響を及ぼす事情が生じた場合は、再建計画の変更を行わなければならない。

(5) 災害生活保護制度の整備

市町村は、被災により、収入の手段を失い、その収入による生活が生活保護基準以下の状態に陥った被災者のうち、被災後も被災地に生活の本拠を置き、生活再建を図ろうとしている者に対しては、生活再建プランに沿って、一定期間、前月の収入と生活保護における生活扶助費との差額を、生活費用として支給することができる「災害生活保護制度」を創設する。

災害生活保護に要する費用は、市町村が負担する。都道府県は、その費用の 1/2 を補助するものとし、災害生活保護に要した費用については全額交付税の対象とする。

「災害生活保護制度」と通常の「生活保護制度」との相違は、被災前に生活の本拠としていた住居及び家財等並びに生活を支える収入を得ていた資産については、原則として処分しないままで「生活保護費」の支給を受けることができることにある。

(6) 被災者生活再建支援金制度の拡充

現行の被災者生活再建支援法に基づく支援金のうち、基礎部分（住宅再建等に係るものを除いた部分）については、**支給要件を住まいの喪失に限定せず**、生業施設（企業財産を除き、世帯の主たる収入を得るために使用していた建物、機械設備等）の喪失、失職その他主たる収入手段の喪失等を含む形に拡大するとともに、支援金の支給要件の判断主体は、生活再建プランの作成を支援する市町村とする。

参考文献

阿部泰隆 ジュリスト 1119、1121 号

阿部泰隆 大震災の法と政策 202 頁

北村喜宣 超巨大災害救助法 ジュリスト 1427 号

吉永純 社会保障法 28 号 震災と社会保障…生活保護について

i 中央防災会議防災対策推進検討会議最終報告（平成 24 年 7 月）及び同報告を受けて設置された「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会」報告書（平成 25 年 3 月）。後者の報告においては、今後避難所においては次の三点に重点が置かれるべきことを指摘している。

- 1 被災者の生活の場として、発災直後からのフェーズ（生命確保期、生活確保期）に応じて良好な環境を提供すること
- 2 地域支援の拠点としての機能を有すべきこと
- 3 被災者の多様性に、十分配慮すべきこと

ii 「被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会」（中間とりまとめ…平成 26 年 8 月）において、委員の中から次のような意見があったことが記載されている。

【応急仮設住宅の位置付け等】

- ・自分の意志で住宅を選択できる条件が整うまでの間の居場所を確保することが、仮住まい制度の役割ではないか。
- ・応急仮設住宅の供与と災害公営住宅などの住宅供給を一体的に捉える必要がある。
- ・応急仮設住宅を災害救助法から外し、災害後の住まいに関する法制度、又は、復旧期の法制度として別途創設すべきである。
- ・応急建設住宅に加え、将来、公営住宅に転用できるような応急住宅、応急借上住宅等の多様な住まい方の選択肢を提供する仕組みが必要である。この際、応急建設住宅と応急借上げ住宅との間でサービス水準を揃え、イコールフットィングを確保する必要がある。

iii 新たに住宅の再建・購入を行う場合は 200 万円、民間賃貸住宅に入居する場合は 50 万円の付加的支給が行われる。

本報告書は、国土交通政策研究所における研究活動の
成果を執筆者個人の見解としてとりまとめたものです。
本報告書が皆様の業務等の参考となれば幸いです。

国土交通政策研究 第114-2号

防災の法制度に関する立法政策的研究 …その2…

2015年 3月発行
発 行 国土交通省国土交通政策研究所
〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-2
中央合同庁舎2号館15階
Tel (03)5253-8816 (直通番号)
Fax (03)5253-1678
