

国土交通政策研究 第 114 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 1…

2014 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

(前所長)

はじめに

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も気づくのは、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えるべき性格を有しているところがある。

これら防災法に属する諸法制度の多くは、こうした対症療法的な性格が色濃く認められ、体系的な構成指向が欠けているくらいが認められるが、このこと他に、各制度間の連携性が欠けていること、それぞれの法制度の射程が短いことなども大きな特色として認められる。

また、こうした形で形成された制度の多くが、災害応急対策に関係するものであることも、現実には災害に直面して生じた問題を解決しようとする動きの反映と言え、災害予防の分野で行われた改善も応急対策に関係のある災害予防策に力点が置かれている傾向が見られる。

今回の研究は、こうした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。

このため、今回の検討においては、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、現段階でそのすべての作業を終えているわけではなく、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、特定の部分のみ概略的な検討を終えた状況にある。

本来は、そのすべての検討作業を終えた上で、その検討結果をまとめ、公表すべきであるが、それにはまだかなりの時間を要すると思われることから、今回は検討が終わったもののみを掲載することとし、残りは来年度にまとめて掲載することとした。

本研究は、平成 24 年度と 25 年度の 2 年間、生田と周藤の両名が議論を重ねた結果を分担執筆する形で文章にしたものであり、平成 24 年 3 月に公にした「国土交通政策研究 第 102 号 縮減の時代における都市計画制度に関する研究」に続く当研究所の客員研究官論文である。

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。

2014 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
（前所長）

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る。

「序章 防災の法制度に関する立法政策的研究…その1…」においては、現行制度の特色・傾向、本研究におけるアプローチ、本報告の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 防災法制度の適用対象」においては、防災法制度の適用対象に関し、規模で限定することの是非及び被害の尺度として住家戸数を基準とすることの妥当性について論じる。

「第2章 国等の防災責任に関する考察」においては、国等の防災責任についての基本スキーム、現行法の防災責任の構成、各防災責務の位置付けについて論じる。

「第3章 防災計画のあり方に関する考察」においては、災害対策基本法制定時の考え方、防災対策における計画の必要性、現行法の防災計画体系、現行の防災計画制度が抱えている問題点等について論じる。

「第4章 「津波防災地域づくり法」の普遍化」においては、同法に規定する種々のソフト・ハードの手法を他の災害類型に係る立法にも拡大適用する可能性について論じる。

「第5章 土地利用計画又は土地利用規制と災害対策との関係」においては、他人の土地の防災性向上のために自分の土地が負担することの正当性をどこに求めるかという点について論じる。

「第6章 防災と情報に関する現状と課題」においては、各段階における必要情報、情報のバックアップ、情報の伝達と収集、IT技術、GISの活用について論じる。

第2編は、各論課題について検討を行っている。

「第1章 災害復旧に関する法制度のあり方について」においては、災害復旧と災害復興の区分の必要性と災害復旧の定義、災害復旧に関する現行制度の概観と問題点、災害廃棄物の処理、施設等の災害復旧制度、災害復旧計画の法定化について論じる。

「第2章 災害復興に関する考察」においては、災害復興の定義と本質、災害復興に関する現行制度、災害復興に関する制度のあり方について論じ、災害復興計画制度を提案する。

「第3章 被災者生活再建支援制度の諸問題」においては、被災者生活再建支援法の経緯と制度の課題を論じ、住宅復興バウチャー制度を提案する。さらに、生活手段を失った被災者に対する支援のあり方を検討し、長期的避難の問題を取り上げる

「第4章 平成25年改正災害対策基本法による災害緊急事態制度に対する検討」においては、改正された災害緊急事態制度を取り上げ、追加された布告要件及び新設された対処基本方針の意義について論じる。

「第5章 緊急事態対応に関する基本的考え方」においては、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31日）で自然災害による国家的な「緊急事態」への対応のあり方を論じていることを踏まえ、その基本的考え方を論じる。

「第6章 住宅・建築物の耐震改修に関する法制度」においては、建築基準法と耐震改修促進法の仕組みに対する評価、平成25年改正耐震改修促進法に対する評価、国の支援の強化、耐震改修の促進策としてファンドやローカル・ルールを活用について論じる。

「第7章 都市防災に関する諸課題と都市防災政策の基本方向」においては、都市災害の特徴、防災都市計画制度の経緯と構造、避難場所と避難計画、都市インフラ施設の耐震化、地下街、都市防災と土地利用、都市防災政策の基本的方向について論じる。

Keywords： 防災法制度、防災計画、防災責任、公助・自助・共助、生活再建、生業再建、地域産業の再生、災害リスク、災害予防、耐震化、多重防御、緊急応急対策、現物支給原則、復旧、復興、緊急事態対応

防災の法制度に関する立法政策的研究…その1…

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1… (生田 長人) _____ 1

第1編 防災の法制度の構造的問題

第1章 防災法制度の適用対象 (周藤 利一)	_____	5
第2章 国等の防災責任に関する考察 (生田 長人)	_____	13
第3章 防災計画のあり方に関する考察 (生田 長人)	_____	29
第4章 「津波防災地域づくり法」の普遍化 (周藤 利一)	_____	45
第5章 土地利用計画又は土地利用規制と災害対策との関係 (周藤 利一)	_____	53
第6章 防災と情報に関する現状と課題 (周藤 利一)	_____	57

第2編 各論課題の検討

第1章 災害復旧に関する法制度のあり方について (生田 長人)	_____	69
第2章 災害復興に関する考察 (生田 長人)	_____	83
第3章 被災者生活再建支援制度の諸問題 (周藤 利一)	_____	101
第4章 平成25年改正災害対策基本法による災害緊急事態制度に対する検討 (周藤 利一)	_____	129
第5章 緊急事態対応に関する基本的考え方 (周藤 利一)	_____	135
第6章 住宅・建築物の耐震改修に関する法制度 (周藤 利一)	_____	143
第7章 都市防災に関する諸課題と都市防災政策の基本方向 (周藤 利一)	_____	147

序章 防災の法制度に関する立法政策的研究…その1…

生田 長人

1 はじめに…対症療法的性格が強い防災法制度

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も気づくのは、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、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えるべき性格を有しているところがある¹。

これら防災法に属する諸法制度の多くは、こうした対症療法的な性格が色濃く認められ、体系的な構成指向が欠けているきらいが認められるが、このことに加え、各制度間の連携性が欠けていること、それぞれの法制度の射程が短いことなども大きな特色として認められる。

また、こうした形で形成された制度の多くが、災害応急対策に関係するものであることも、現実には災害に直面して生じた問題を解決しようとする動きの反映と言え、災害予防の分野で行われた改善も応急対策に関係のある災害予防策に力点が置かれている傾向が見られる。

2 本研究におけるアプローチ

今回の研究は、こうした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。

このため、今回の検討においては、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、現段階でそのすべての作業を終えているわけではなく、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、特定の部分のみ概略的な検討を終えた状況にある。

本来は、そのすべての検討作業を終えた上で、その検討結果をまとめ、公表すべきであるが、それにはまだかなりの時間を要すると思われることから、今回は検討が

終わったもののみを掲載することとし、残りは来年度にまとめて掲載することとした。

3 本報告の概要

(1) 本報告の構成

第1編に属する諸論稿は、災害対策総論に当たる検討結果の概要を示したものである。

第2編においては、災害予防、災害応急対策、災害復旧と災害復興の分野において重要課題と考えたものを取り上げたが、かなりの部分については、来年度に回すこととなった。

(2) 現行制度の構造的問題点

さて、現行防災法制度に見られる大きな構造的課題としては、大きく三つの点を取り上げることができる。

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

第一は、現行の防災法制度全体の構造が、ある程度発生頻度の高い中規模一過性の災害を前提としていることである²。

現行防災法制度が、滅多に発生することのない大規模災害に対して、的確に対応する仕組みを十分に備えていないことは、今回生じた東日本大震災で明らかになり、その後行われた災害対策基本法の改正において、大規模災害に関連して若干の規定の整備が行われた。

しかし、今回の改正内容を見て強く感じるのは、これらのほとんどが従来からの対症療法的改善にとどまっていて、防災法制度の基本構造を変えようとする姿勢が見られないという点である。

今回の災害対策基本法改正では、これまでの体制、すなわち市町村を中心に、これを都道府県が補完する形となっていた体制では対応が難しい大規模災害に対して、国が直接対応することのできる仕組みを導入することが中心となっている。

発生頻度の低い大規模災害に対しては、市町村や都道府県という狭い範囲でそのリスクを担うより、より広い範囲を所掌する国がそのリスクを担う方が合理的という考え方に立つものであるが、その考え方自体は間違いではないものの、このような仕組みには限界はある。

行政サイドで行うことのできる防災対応については、そのコスト・ベネフィットを考慮せざるを得ず、国といえども、巨大な災害にどこまでも対応できる訳ではないからである。

国も含めて防災行政側で対応できるレベルをどれだけ上げたとしても、対応できる災害の規模等に限界がある以上、あるレベルを超える災害に対しては、防災行政側だけで対応することは困難であるという認識に立てば、こうした現行の防災体制の仕組みそのものを考え直すことが検討されねばなるまい。

高い頻度で発生する一定規模の災害に対しては、防災の専門集団がプロとしての確かな対応することが合理的であることは言うまでもないが、発生頻度の低い大規模災

害になるにつれて、これらプロの防災集団でできることは限られてくるため、住民等が自ら自力で対処しなければならない事態に至るところで出現せざるを得ない。大規模災害に際して、これまでのように防災行政の側でのみ対応する体制では、被災者の生命等を保護するという防災の最大目的が十分達成できない以上、防災法制度の構造も、地域の総力を挙げて総力戦体制で臨む形に変えていかざるを得ない。大災害の場合には、これまで防災行政側から見て保護の対象であった住民等は、同時に防災措置を講じる主体として、災害対策基本法制度の中に位置づけられることが必要である。

このような体制を構築するための仕組みは、現行法制度では、わずかに自主防災組織等に関する規定に見いだされるに過ぎないのである（今年の改正で「地区防災計画制度」が導入されたことにより、その活用次第で大規模災害に対する総力戦体制の構築の可能性が高まった³⁾）が、災害のリスクとコストという視点を考慮すれば、現行災害対策法制度の構造改編が必要なことは明らかである。

このように、現行防災法制度全体を概観すると、災害対策におけるリスク概念の確立とコスト概念を踏まえた防災手段の選択組み合わせの欠如が、防災法の構造的欠陥となっており、リスク対応という面から防災法制度全般にわたる根底からの見直しがさらに必要であると考えられる。

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

第二は、災害対策を実施する責任が誰にあるかという責任論の問題である。

責任の所在が比較的明確とされている災害応急対策の分野においても、その実施責任が、誰に、どこまであるのか、その費用を誰がどこまで負担すべきかという点になると、具体の側面で明確さが欠けていたり、国民の側にその認識がなかったり、あるいは明確であっても現実問題としてその考えに従った対応では問題が生じるといった点が見受けられるのである。

例えば、最近よく話題に上がる災害対応における公助、自助、共助の区分は、本来、防災責任の所在に対応する形で整序されるべきものである。現行防災法制度では、災害応急対策の分野に属する措置の実施については、主として公助を中心として措置が講じられる形で規定が置かれているのであるが、公助の限界を超える大災害が生じた場合などにおいては、どの様に考えるべきなのかなど、整理しなければならない問題も多いのであり、様々な社会の構成員が防災に関してどの程度の責務を負っているかについては必ずしも明確とは言えないのである。

まして、災害予防、災害復旧、災害復興の分野においては、この責務の所在が法制度の基本構造に大きな影響を及ぼしているところから、その再検討は避けられないと思料する。

現行防災法制度において、災害復旧に関する規定が、公共・公益的分野における復旧に対する支援を中心に限定されている理由や、災害復興に関する法制度が大規模災害に限定されている理由についても、現行防災法制度に一貫してみられる「自己責任主義」ともいうべき考え方が色濃く反映していると考えられる。

この考え方が基本的に正しいとしても、現実には、被災地のコミュニティの再建や被災者の生活の再建に関して、現実のニーズと現行法制度が果たしている機能とのずれが深刻化しているとすれば、この考え方の再検討あるいはこの考え方がもたらした

ている問題を政策的に修正する余地の有無について、検討を行う必要があると思料する。

③ 被災者支援に対する姿勢の不明確な現行法制度

第三に、②とも関係するのであるが、被災者に対して支援を行うに当たっての基本的姿勢が必ずしも明確にされていないという問題がある。

これは、具体の直接的な被災者支援制度の内容という狭い分野に止まらず、防災法における被災者に関連する規定について見られる幅広い分野での問題である。すなわち、様々な公助の制度の発動において、被災者の救済という視点から適用要件が定められているかという点を見ても、その要件の適否に疑問が指摘されている法制度が存在することが指摘されている⁴。

例えば、各法制度において災害の定義に規模要件が付されていて、その制度の適用が限定されていることと一人の被災者の救護支援との関係をどのように考えておけば良いか、などといった点であるが、この他にも、支援の対象となる被災者そのものについての要件、各制度間における支援のレベルと内容の格差の問題、支援の行われる期間の問題等、被災者に対して行われる支援が規定される場合に、どのような被災者のどのようなニーズに、どういう視点から手を差し伸べるべきかについての視点が定まらないため、各法制度ごとに差が生じたり、各制度の狭間に陥り、支援がなされないといった状況が生じているのである。

とくに、被災者の支援に当たり、典型的な私益の代表である「住宅」の被害やその数の多寡に、公助の要否、つまり公益を見出すという法制度の論理には疑問を持たざるを得ない。

(3) 本報告の内容

本研究においては、上記(2)に掲げたような構造的問題について、どのように考えていくことが適切かという視点から検討を行った結果を第1編に示しており、主として、災害の定義と制度の適用要件、災害対策の理念、防災責任、防災計画といった事項に関する論稿が中心となっている。

また、その検討結果と整合性をとることを前提に、各法制度の体系的再編を図るという視点に立って、各論課題の検討を行ったものを第2編に掲げてある。主として、現時点であらましの検討を済ませた幾つかの論点として、災害復旧制度について、災害復興制度の整備について、災害緊急事態制度について、都市防災制度について等をはじめとする諸論稿を取り上げている。

¹ 同旨 津久井進 「大災害と法」(岩波新書 2012) v 頁

² このこと自体はある面でやむを得ないところがあって、例えば、災害予防の主要な一手段である防災施設の整備一つを取り上げてみても、その施設の耐用年数を遙かに超えるような長期間に一度生じるか生じないかという大規模な災害に対応することは、合理性に欠け、現実的であるとは言いがたい。また、災害応急対策の実施に必要な人的体勢について見ても、滅多に生じることのないような大規模な災害に対処できる体勢を常備することは、無駄が多く、不合理であることは自明である。問題は、このような合理的判断が、個別の各防災機関ごとに個々に行われていることにある。その結果、発生頻度の低い大規模災害において生じる事態に対処することができないという状況がもたらされた。

³ 災害対策基本法第42条第3項。

⁴ 宇賀克也「防災と法」(東京大学公開講座 63 防災) 262 頁

第1編 第1章 防災法制度の適用対象

周藤 利一

本稿では、防災法制度の適用対象に関し、規模で限定することの是非及び被害の尺度として住家戸数を基準とすることの妥当性について論じる。

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

地震を含め自然災害という巨大な自然力に起因する災害に対して、国家は、いかなる根拠で、いかなる法理に基づいて、どのような対策を講ずるべきであるかという根本問題に対する検討は、これまで十分に行われてきたとは言いがたい。小山剛教授は、震災が国民の生命・生活基盤等に深刻な打撃を与える以上、国家による最低限の秩序維持作用が人権享有の不可欠の前提であるのと同様に、自己決定の基盤を震災から確保することは憲法の範疇内にあるとし、当該国家の責務が法形成・制度形成の指針という性格を帯びることを指摘する¹。この小山教授の「国家の憲法上の責務としての震災対策」という観念が成立するとすれば、そこから人権論を発展させて、地震被害に対する補填を国家に対し請求する権利を導く論理を構成するという展開になり得る。例えば、棟居快行国立国会図書館専門調査員は、個人の幸福やその反面としての不幸は原則として国家が関与するものではないというリベラルな国家観、そして、これに基づく日本国憲法の解釈、すなわち憲法 13 条を根拠として個人補償を請求することは認められないという伝統的な考え方に対し、憲法 13 条の「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」の解釈として、これら三つに優先順位を付け、生命を第一に重要視することを憲法が意識していると解釈すべきことを提唱する²。これに従えば、災害による危険は国民の生命に直接関わる問題であるから、災害に関して生命を維持する権利は国民の国家に対する具体的ないし積極的な権利として憲法 13 条から導き出せるとの解釈に至る。

しかし、こうした憲法解釈は大方の認めるところではなく、地震の発生それ自体に対して、国家は、具体的な予測をすることはできず、仮に予測が可能であったとしても、これを回避できる手段を有しない以上、通常の意味での法的責任を負うものではないとするのが法学者の大勢である³。

そもそも災害被害に対する各種の補填は、私有財産を公共の福祉のために収用・使用されることに対する損失補償ではなく、国や公務員の不法行為に起因する損害賠償でもないから、国に対する請求権として構成することはできないとする説が妥当である⁴。

現在の我が国において、国民の負担により国・地方公共団体が災害対策を実施しているのは、自己の帰責事由なしに生活・生業の基盤を失った国民に対し、その回復に関し、自助・共助を前提としつつ、社会国家観を背景に日本社会の連帯共助の精神に基づく政策判断により政策資源を投入しているものであると考える⁵。憲法 13 条、14 条、25 条を念頭に置いた政策判断であると解すれば、小山教授の「国家の憲法上の責

務としての震災対策」という観念が成立すると言ってもよい（ただし、国民の具体的な権利としての根拠とは考えない）。

2 防災法制度の適用対象を規模で限定することの是非

災害被害に対する補填を被災者たる国民の国に対する請求権として構成せず、反射的利益のような受動的なものにとどまると解したとしても、それが現行法制度のように適用対象を規模で限定することに直ちに結びつくとは論理的には言えない⁶。

また、被害が甚大であったり、広範にわたる場合に限り社会の連帯共助の精神に基づく給付が要請されるという解釈は、日本国民の連帯共助の精神の内容がそのようなものであると認められない以上、説得力を持ち得ない。

さらに、立法裁量ないし政策裁量として対象を規模で限定する判断をしたとすれば、行政資源の投入が少量で済む場合には投入せず、大量に投入しなければならない場合に限り投入するという判断基準の正当性をどこに求めるのか不明である。仮に、極めて小規模な災害の場合には投入コストが効果を上回るので、合理的ではないと判断するのであれば、生活保護などの他の給付行政においてそうした判断基準が採用されていないことの均衡を欠く。

規模で区分する理由のひとつは、規模が大きいと、そこで失われる利益は私益の単なる集合ではなく社会ひいては国家の利益であり、従って、その回復に国や社会の負担が必要であるという大規模＝公益論が考えられる。もうひとつの理由は、水害であれ地震であれ一軒のみが崩壊した場合の被災者は近くの親戚や知人の家に泊まることができ、食料や医薬品も従前どおり確保できるし、就業も引き続き可能であることが多いから（農地も流された場合は別だが）、避難所や仮設住宅といった災害救助法の仕組みを適用できないし、それ以前の段階でも一軒のみを対象として警戒区域の設定、避難指示を出すことは困難である（極めて狭域的な災害予測ができないという技術的事由もある）点に求められよう。

しかしながら、前者の理由については、確かに大規模な災害が個人の利益を損なうのみならず、地域社会の維持に支障をもたらし、国家運営上も影響を及ぼすことは首肯されるが、一定の数値を上回ると公益性が突然生じ、少しでも下回ると認められないという問題があり、こうした線引きの正当性を説明できない。

後者の理由については、防災対策全般にわたりその内容は多様化してきており、災害対策基本法や災害救助法に基づく措置にとどまらない広義の対策についてみれば、一軒のみが被災しても適用可能なメニューは数多い。

そもそも、被災した一世帯にとっては、被災者の全体規模にかかわらず自分の被害は同じであるところ、ほかに同様の世帯がない限り、国や地方公共団体の支援を受けられないと言うのは、不公平感を感じるであろう。憲法第14条の趣旨にも適合しないと考えられる。

したがって、災害対策の根拠を前記のように理解すれば、国や地方公共団体が防災対策を講じるに当たり、その対象を災害の規模により限定しないことが公平かつ妥当である。

ただし、対策の内容（メニュー）は、災害の場所、態様、時期・期間、規模等に応じて変わり得るものであることは当然であると考えられる。

なお、「災害対策基本法」は、その適用対象となる災害の規模や被害の程度の基準に

ついて規定していないが、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、平成 23 年）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」としている。しかし、その解釈の根拠は明らかでない。

3 規模で区分する根拠

前述のとおり、国や地方公共団体が防災対策を講じるに当たり、その対象を災害の規模により限定すべきでないとすれば、現行の「災害救助法」などにおいて規模要件を導入していることをどのように理解すべきであろうか。

結論を先に言えば、現行の規模要件は、被災者に対し国や地方公共団体が防災対策を講じるか否かの判断基準、いわば発動要件ではなく、国が地方公共団体に対し通常以上の特段の支援をするか否かの判断基準、いわば分担要件であると考えられる。

「災害救助法」は、政令で定める程度の災害が発生した市町村の区域（同法 2 条）内において都道府県知事が行う救助に関し、都道府県が支弁・補償・支払した費用に対し国庫が負担することを定めるが（同法 36 条）、政令で定める程度以外の災害（相対的に軽微な災害）に対し、都道府県や市町村が対策を講じることは排除されていない。ただ、同法に基づく事務ではなく、手厚い国庫負担を受けられないのにとどまる。

また、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」も、災害のうち、その規模が特に甚大であり国民生活に著しい影響を与えたものに対して、地方公共団体及び被災者に対する復興支援のために国が通常を超える特別の財政援助又は助成を行う事を目的とした法律であり、明らかに国庫負担の基準に関する法律である。

以上は、国庫負担に関する制度であり、反面、地方財政論からの制度であると言える。

規模で区分する根拠としては、財政面にとどまらず、例えば、消防広域応援体制の整備⁷や国又は他の地方公共団体の職員の派遣のような人的負担に関する特例等も含まれる。

4 生活再建支援の二段階構成

次の論点として、災害対策の内容として、被災者の生活再建に対する支援をどの程度まで行うべきかという点がある。これは、個人の財産形成に対し、なぜ国家が他の国民の負担をもって支援しなければならないか、換言すれば、平常時には実施されていないことが災害時にはなぜ可能になるのか、その論理ないし根拠は何かという点である。

この問題は、「国家は贈与を成し得ず」というドグマを現実の政策に当てはめる問題であり、筆者自身は、現行の被災者生活再建支援制度に対し疑問を呈するものであるが⁸、ここではドグマの問題には立ち入らず、現行制度上認められている内容を基本的な前提として、その根拠に対する合理的な説明を次のような二段階構成により試みるものである。

第一段階の生活再建支援は、社会国家論に基づく社会保障の一環として、憲法 25 条の具体化措置として行われるものであり、個人の最低限の生活を保障する観点から、それに必要な範囲内で実施されるべきものである。

災害救助法に定める応急対策のような憲法 25 条の具体化措置は、災害の規模で適用対象の可否を決定すべき性格のものではない。したがって、災害の規模にかかわらず、

一律に適用対象とすることを原則とし、他の措置（心身に被害を受けた場合の現行制度に基づく措置。以下「一般的措置」という。）により対応できる事項、範囲については、当該一般措置を優先する。そして、一般的措置により対応できる事項、範囲は、現在の取扱いで特段の問題があるとは考えられない（実際に具体的な指摘もない）ので、現行制度のとおりとする。そして、一般的措置によるかどうかの判断基準は、災害により生活の本拠たる住居が居住継続不可能な程度の被害を受けたこと又は生計の基礎たる労働の場を喪失したこと（勤務先は存在するが負傷・障害により労働を提供できなくなった場合は一般的措置による）とする。

これにより、災害救助法が適用される種類の災害であるが小規模なものについても、第一義的には国家や地方自治体による生活再建支援の対象とすることとする。

例えば、登山中に自然落石で被害を受けた場合、これも現象としては自然災害による被災であると言えるが、住居に被害はなく、雇用も喪失しないことから、生活再建支援の対象とする必要はない。また、救助、医療機関への搬送、治療・医薬品の提供等の一連の必要な措置は、自動車事故等の一般的な人身事故と同様に対応可能なものであり、その費用負担関係についても保健・保険の一般措置で対応することについて、被災者の負担が過剰であるとは言えないので、現行制度のとおりとすることに合理性があると考えられる。そして、この論理は被害者の人数の多寡によって左右されないと考える。

第一段階の措置が対象とする保護法益が個人の利益（私益）であるのに対して、第二段階の生活再建支援は、個人を名宛人として行われるものであっても、その保護法益は地域社会の迅速な再建である。第一段階は私益、第二段階は公益を目的とするものである。地域社会が迅速に再建されれば、被災者の個別の生活再建が円滑に進むのみならず、①当該地域社会に属する被災者以外の者にとっても利益（売上減少の早期回復等の経済的利益や地域共同体の正常化等の社会的利益）であると同時に、②地方公共団体の運営上も災害対策への行政資源の投入負担の軽減、③被災者以外の納税者の負担の軽減に資する。これらがここで言う公益の内容である。

ただし、かかる公益は災害の規模に依存する面が大きいこと、利益の具体的把握が困難であることから、第二段階の生活再建支援の対象と内容は地域行政上の高度の政策裁量に委ねられるべきものである。すなわち、公益の立証と具体的な支援策の必要性に対する説明責任は、もっぱら当該自治体及びその首長が負うべきものである。

この場合、個人補償をしない原則との関係上、個人資産形成に係る支援策の選択においては、①無産者（非対象者）とのバランスの確保、②当該資産に対する他の政策とのバランスの確保、③財源の性質と効果等の論点について慎重な検討と配慮が必要である。

なお、第二段階の生活再建支援に要する費用に対する国家の負担は、過疎地域対策等、他の地方振興政策におけるそれを上回ることは妥当ではない。

以上の立論は、当初の被災者生活再建遅延制度を対象にしたものであるが、現行の制度は被災者の所得・資産要件、使途要件等が廃止されているため、上記議論を適用することは論理的には妥当でなくなっている。

(参考)

「阪神・淡路大震災の教訓は、大都市における大規模災害に対しては、現行制度の枠内での対応には明らかに限界がある。……住宅は単体としては個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量な住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有しているものと考えられる。実際、被災者の住宅や生活が速やかに行われれば、地域の経済活動が活性化し、その復興を促進することとなる。」内閣府「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書」平成12年12月4日

片山善博鳥取県知事（当時）「被災地は、県内でも過疎化、高齢化が進行している地域であり、住宅再建支援という新たな政策が、地域の崩壊を免れ、地域を守ることにつながった。後に住宅再建支援の発表が被災者の最大のメンタルケアになったと聞いた。なお、鳥取県の支援策は、滅失財産の補填ではなく、地域を守るための住宅再建の後押しである。」第154回国会衆議院災害対策特別委員会議録第7号 平成14年6月7日 pp.1-3.

第2節 被害の尺度を原則として住家戸数を基準とすることの妥当性に対する検討

1 住家戸数という規模を基準とする意義

災害関連法制度の適用範囲、広義には被災者に対する国や地方公共団体による給付の対象範囲を被害の全体規模で区分することの是非については、前述したとおりであるが、ここでは、区分することを前提とし、その基準について考察する⁹。

現行制度上は、被害の尺度を原則として住家戸数を基準としている。その根拠を考えるに当たり、そのメリットを上げると、客観的な指標であること、正確な数値の把握を迅速かつ容易に行えることが挙げられる。これらは、いわば形式的な根拠であると言える。

そこで、実質的な面を考えると、住家の意義、端的に言えば住家の多いことにどのような意味を求めているのかが論点になる。一般的に、一の住家には一の世帯が居住している。そして、世帯は生計の単位であり、生計は国民の生活の基盤である（平たく言えば「生命と暮らしの支え」）。したがって、被災した住家戸数を測定することは、当該災害により影響を受けた国民の生活基盤の規模を把握することを意味し、社会国家論に基づく社会保障の一環として、つまり、憲法 25 条の具体化措置として国民の最低限の生活を保障する観点から、平常時の行政サービスに加えて、災害対策として特段の措置を講じるか否かの判断基準とするものであると解されよう。

2 大規模＝公益論

しかし、被災者の側から見れば、住宅や農地、漁船の損壊が軽微で、自己資金により復旧が可能である場合と、全壊して自己資金のみでは不足する場合とでは事情が全く異なるように、被災者にとっては自分の被災の程度が問題なのであって、自分と同様の被災者がほかに何人いるかという被害の全体規模は、自分の生活再建を左右する決定的な要因とはならない。

そこで、住家戸数という規模を基準とする意義を、被災者側に求めるのではなく、別の面に求めることが必要になる。その点について考える論点として、住家戸数の多さは被災者個人の私益の多さとどまらず、広く当該被災地域における国民の生活基盤の規模が集団的に失われたと評価し、これを公益と理解することである。

ただし、単純に数が多いことをもって私益が公益に転換する、あるいは公益性も帯びるとするのは安易に過ぎるのではないかと思われる。大規模＝公益論は、住家戸数の多さという数の論理だけでは成立しないと考えられる。

3 行政代替論

そこで、「災害救助法」の趣旨に立ち返って考えてみると、被災した住家が少数の場合には、食料の確保、医療サービスの享受といった生活の維持に特別な支障が生じることはまれであり、就業の継続性も阻害されることは少ないことから、特段の行政対応の必要性は小さいが、被災した住家が多数の場合には、店舗や各種公共公益施設も被災して機能せず、また、事業場の損壊など就業の場も失われることから、生活・生業の維持のために必要な最低限度において救助・応急措置といった特段の行政対応を行うのであるという整理が考えられる。

すなわち、生活・生業の維持のために必要な物資・サービスの供給が途絶えること

に対し、その本来の供給手段が回復するまでの一時的な措置として行政が代替するに過ぎないという代替論である。ただし、その場合なぜ無償で給付するのかという論点が出てくるが、ここでは国民相互扶助の論理によるものと解しておきたい。

そして、お金を払ってでも食料や医療サービスを手に入れない状況の判断基準、すなわち、行政が代替提供する必要性の有無の判断基準として被害の大規模性が相当であり、それを示す代表的指標として住家戸数が採用されたものと解するのである。

しかし、この論理では「災害救助法」の仕組みについて説明することはできても、「被災者生活再建支援法」について合理的に説明することはできない。

4 地域経営論

視点を変えて、多くの住家や農地・漁船といった生計手段が損壊することは、地域経済におけるストックの損失が大きいことも意味する点に着目してみよう。公共施設について国の補助率をかさ上げするなどして可及的速やかなインフラの復旧を実現したとしても、民間ストックも合わせて復旧しなければ、被災地域の経済社会はダメージを受けたままである。そして、この地域経済社会のダメージの大きさは被害の大きさ、すなわち、住家戸数の規模に比例すると言える。

地域経済社会がダメージを受けた状態が長く続くこと、つまり、被災住宅・事業場の再建や企業・産業の生産水準の回復が遅れることは、被災者自身の被災前の状態への回復の遅れだけではなく、当該地域経済社会の維持にも障害となるものであり、両者が相互に負の作用をもたらす、ますます状況が悪化するという負のスパイラル現象をもたらすおそれもある。

そこで、個人資産である民間ストックも含めて被災した地域のストックに対し、集中的に行政資源を投入することにより負のスパイラルを断ち切り、地域経済社会の持続性を回復することが地方行政の運営上必要であるとの論点が出て来る。すなわち、民間ストックに対する公的支援は個人資産の形成への国家の寄付ではなく、地域経営の観点からする投資であって、長期的には税金等を通じて回収されるはずのものであると観念することにより正当化するものである。

しかし、この考えは、従前の生活・生業の基盤が、対策を講じない場合よりは早期に回復し、地域経済社会が再び自立軌道に復することが目的あるいは公益であり、個人資産の再建コストが軽減されることは、その手段あるいは副次的効果に過ぎないと解することになるが、こうした形式的論理で果たして十分合理的に説明し切れているかは疑問である。

¹ 小山剛「震災と国家の責務」公法研究 61 号（平成 11 年）196～197 ページ。

² 平成 24 年 4 月 11 日参議院憲法審査会での参考人としての発言。参議院憲法審査会会議事録第三号 6 ページ。

³ 櫻井敬子「地震に対する国家責任について」自治研究第 79 巻第 1 号 84 ページ、阿部泰隆「大震災の法と政策」（日本評論社）81～82 ページ、工藤達朗「自然災害からの保護を求める憲法上の権利」公法研究 61 号（平成 11 年）208 ページ。

⁴ 下山教授によればドイツでも、「国民に対する安全と安定を保障する社会国家原理・法治国家原理（環境災害の場合にはさらに環境国家原理が含まれる）から、災害対策ないし災害回避に関する国家の基本的責務あるいは一般的な義務が導かれる。そして、注意しなければならないのは、この種の義務は、国家機関にはいかなる保護措置を講じるのかについて国家には広い政治的な決定余地が認められている点である。・・・安全を求める権利については、基本法上規定されていない。」とされる。下山憲治「ドイツにおける防災・災害救援法制の分析」東北大学・東海大学・新潟大学「災害対策法制のあり方に関する研究」平成 22 年 3 月、76 ページ。

⁵ 樺島教授は、「被災者への税金からの物的・財政的支援を正当化するためには、近代法の個人主義とは別の原理を援用しなければならない。その中心原理の1つが、政治共同体における連帯という理念である」とする。樺島博志「国・自治体の責務とその限界」ジュリスト No1427 特集「東日本大震災 法と対策」12 ページ。

⁶ 犯罪被害者給付制度を想起すれば、このことは明確である。

⁷ 内容は、<http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h15/html/15280120.html>

⁸ 現行の被災者生活再建支援制度については、本文で述べたドグマの問題のみならず、当初の制度内容に対し支援額が増額された上に収入要件が撤廃された事実に見られるように、benefit trap（給付の罠）の問題も指摘することができる。

⁹ 「災害対策基本法」は、その適用対象を住家戸数等で区分してはいない。したがって、災害法制度が一律に規模要件を採用しているわけではないが、「災害救助法」その他の法令で定める国費が通常の場合より手厚く投入され、かつ、国や地方公共団体が義務的に講じなければならない措置については、住家戸数等による規模要件が適用されているので、ここではそうした制度を対象に論じる。

第1編 第2章 国等の防災責任に関する考察

生田 長人

1 国等の防災責任についての基本スキーム

① 国等の防災責任と個人の権利

国等の防災責任がどこまで認められるかについての考え方の基本にあるのは、国と国民の間にある「国民の自由権をどこまで保障すべきか」という点と同様の共通認識であると考えられる。

具体的には、防災のために、国民が行動の自由や財産権の自由をどの程度まで制限されてもやむを得ないと認識しているかという点である。

国民が自分たちの行動について可能な限り自由なものでありたいと望み、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、防災のための土地利用規制も受容せず、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を自ら判断することが適切と考える立場に立つのであれば、その限りにおいて、国民自らが災害に関して負うべき自己責任の範囲は広くかつ重くならざるを得ず、逆に国が負うべき防災責任は、極めて狭く、軽くならざるを得ない。

現行の我が国の防災法制度は、ほぼこのような考え方に立って構成されているものと考えられる。

例えば、**災害復旧の分野**において、現行の防災法制度が「**自然災害に関する復旧等は、基本的に被災した側の責任で行うべきである**」という原則に立ち、被災者に対して「**個人の力ではどうにもならない状況下における支援**」を中心とする形となっているのは、この故である。

また、国等は、主として国民の権利の対象とならない公共施設等についての復旧等の責任を担い、公共の利益につながる場合にのみ関与するという仕組みとなっているのも同様の理由による。

さらに、**災害予防の分野**において、個人の財産権に直接影響を与える土地利用規制による災害予防が、極めて限られた場合にしか使われず、国等による防災施設の整備が、災害予防の中心的手段とされているのも、この共通認識が前提となっているものと考えられる。

これに対して、災害時に、国民の生命等に直接影響する**災害応急対策の分野**では、こうした国民の権利等に関する考え方とは別に、個人の力ではいかんともしがたい事態が生じた場合における国民の生命等の保護という視点から、「**可能な限りの対応を行うべき責任が国等に課せられている**」と考えられる。

② 国等の防災責任と災害のリスク

ところで、国等の防災責任を考える上でもう一つの大きな要素として、対象となる

災害の発生リスクと防災活動に要する費用との関係、すなわち費用効果問題が存在する。

この問題は、特に災害予防及び災害応急対策の分野における国等の防災責任と密接に関係している。

まず、**災害予防の分野**について見ると、災害予防の有力な手段の一つである「**防災施設の整備**」において、整備される防災施設の規模等は、対象とする災害の発生頻度をどの程度のものと想定するかによって大きく異なる。1000年に一度とといった極めて希にしか発生しないような極めて大規模な災害に対応することのできるものと数十年に一度の割合で発生する比較的頻度の高い中規模の災害を防止するための施設とでは、必要とする施設の規模や費用は桁違いに異なることは自明である。

また、災害からの安全の確保を図るための「**土地利用規制**」を考えてみても、その対象とする災害が、数十年に一度発生するような頻度の高いものであるか、1000年に一度しか発生しないような滅多に生じないものであるかで、規制の範囲や規制の程度が大きく異なるものにならざるを得ないこともまた自明である。

もし、国民が極めて発生頻度の低い災害に対しても、国等の防災責任を求めるのであれば、桁外れに膨大な防災施設整備費用の負担を負うことを覚悟しなければならないし、広大な範囲に及ぶ厳しい行為規制を受容することも避けられない。

次に、実際に災害が発生した時に必要な**災害応急対策の分野**における応急対策活動を行う体勢について見ると、国等の側がどの程度の常備要員を確保しておくかは、災害の発生リスクと密接に関係する。滅多に生じない発生頻度の低い超大災害にも対応できる規模の常備体制を維持することにすれば、膨大なコストの負担を覚悟しなければならないから、常備要員の規模は、災害の発生頻度を考慮したものでなければならないから、万一、超大災害が発生した場合は、国民が自らの責任で対応せざるを得ないこともまた自明であろう。

このように考えてくると、国等の防災責任の問題は、どの程度の災害にどの程度の対応をしておくかという国民と国等との間の共通認識に係るところが大きく、国民の負担をどの程度のものとするかという問題と表裏の関係にあるということになる。

2 現行法の防災責任の構成

(1) 「公助」に当たるグループの防災責任

① 国の責任

災害対策基本法第3条によれば、国には、i 「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」という使命があり、この使命を果たすため、ii 「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」責務があるとされている。この部分については、従来から国のいわば任務・職責を定めたものと解されているが、この部分の規定から直接読み取れるのは、災害予防と災害応急対策に係る「国土と国民の保護」であり、災害復旧の部分については、その全てについて国に「万

全の措置を講ずる」責務があると解するには無理がある。

また、災害予防と災害応急対策に関する責務の内容については、上記 1 で述べた通り、国民の権利等との関係、或いは災害のリスクとの関係で、いわば「**相対的責務に止まると考えられる部分**」と、直接国民の生命等に危険が及ぶ場合等における「**国の義務として行う必要がある部分**」がある。

この後者の国の義務として行う必要がある部分に関するものとして、災害対策基本法には次の三つが規定されている。

- i 第 3 条に規定されている、「a.防災基本計画を作成し、b.法令に基づきこれを実施し、c.地方公共団体、指定(地方)公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整を行い、d.災害に係る経費負担の適正化を図る」義務
- ii 第 4 章(災害予防)に掲げられている狭い意味での災害予防(治山治水など一般的に災害予防の中核をなす部分について災害対策基本法は相対的に国の責務と位置付けてはいるが国の義務とは位置付けていない)に属する行為の実施義務
- iii 第 5 章(災害応急対策)に掲げられている国が行うこととされている応急措置の実施に関する義務

② 都道府県・市町村の責任

都道府県・市町村の使命、責務、義務についても、基本的な考え方はほぼ国と同様と考えられるが、市町村は第一次的に住民の生命、身体及び財産を災害から保護する任務を課せられており、都道府県は広域的な見地から市町村が処理することができない、或いは適当でない防災に関する事務を行い、区域内の市町村の総合調整を行う責務を課せられている。

なお、災害対策基本法には、災害応急対策に関し多くの実効規定が置かれているが、応急対策は直接住民の生命等に影響するものであることから、その多くは具体的な行為義務を都道府県や市町村等に課す義務規定となっており、国の場合と比較して「義務」として実施する必要がある範囲が格段に広い。

③ 指定公共機関・指定地方公共機関の責任

指定公共機関・指定地方公共機関は、その業務が公共性・公益性を有しており、災害時に大きな防災上の役割を果たすことが必要とされる機関である。2013(平成 25)年 10 月 1 日現在 63 の機関が指定公共機関として指定されている。別記一覧¹

その義務として規定されているのは、「**業務に係る防災に関する計画(防災業務計画)の作成とその実施**」及び「**その業務に関し都道府県又は市町村に対する協力**」であり、これを受けて、災害が発生したとき等においては、「法令又は防災計画の定めるところにより、業務に関する応急措置を速やかに実施」し、「指定地方行政機関の長、都道府県知事及び市町村長の実施する応急措置が的確かつ円滑に行われるよう…必要な措置を講じ」る義務が課せられている。

④ 指定公共機関・指定地方公共機関の範囲は妥当か?…補論

災害対策基本法第 2 条によれば、

- i 指定公共機関は、独立行政法人と一定の公共的機関(日銀、日赤、NHK等)

及び電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人の中から内閣総理大臣が指定するもの（第5号）

- ii 指定地方公共機関は、地方独立行政法人と一定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の中から都道府県知事が指定するもの（第6号）

とされている。

独立行政法人と公共的機関はともかくとして、「公益的事業」を営む法人の範囲は、現在のところ、電力、ガス、鉄道、運輸、電気通信（移動通信を含む）の5分野に限定されている。

指定公共機関については、東日本大震災の際に、問題となった物資輸送、通信の2分野を中心に、今回、新たに7法人が追加されているが²、どこまでが「公益的事業」なのかについての境界は微妙なところがある。

従来、指定公共機関については、いわゆる「公益事業」を念頭においていたところがある。

「公益事業」は、「国民の日常生活にとって必要不可欠なサービス或いはサービス財を供給する事業」であり、その性格上、安定した供給を可能とするため、市場においてある種の独占的地位を附与されるとともに、その独占性による弊害を避けるため、公企業による経営或いは価格規制等一定の規制が行われる形が多く見られたところである。

従来から公益事業とされていた範囲は、

- i 鉄道、バス等の運輸サービス事業
- ii 郵便、電話、放送等の通信サービス事業
- iii 電気、ガス、水道等の基礎的サービス財の供給事業

とされており、この範囲が従来から指定公共機関等の範囲とされていたと考えられる。

しかし、近年、この分野においても市場競争原理が適用されるようになり、国営鉄道の民営化、通信等の分野の規制自由化が進んでいるところである。

今回の指定公共機関の追加指定も、この基本的範囲の内で行われたものであるが、今やこの分野においても自由競争が基本となりつつあり、かつての独占性は崩れ、その分公的規制も極めて緩いものとなり、一般企業と同様膨大な利潤を上げているところも見られ、かつてとは大きな様変わりが生じていると言える。

現在のような高度に複雑化した社会においては、このような従来の「狭い公益事業概念」にこだわることは適切とは言えない。災害対策基本法の規定においては、「公益的事業」と規定していて、公益の実現につながるものが確実な事業で、災害応急対策等の実施の上で必要不可欠なものを広く指定する余地はあるものと解される。災害時或いは災害直後の応急復旧時に、確実に社会に必要な機能を果たす必要のある事業を営む法人については、広く指定公共機関に指定する必要があるのではないか。

例えば、日銀に限らず諸金融機関を指定公共機関或いは指定地方公共機関に指定する必要は高いと考えられるし、株式や証券の取引所、日赤に限らず主要医療機関も指定する必要性が高いのではないか。

⑤ ①から③のグループの性質について

国、都道府県、市町村、それに指定公共機関と指定地方公共機関が災害時に実施する措置は、いずれも被災地或いは被災者にとって災害時又は災害直後に必要不可欠とされるものであるため、「**的確かつ確実に実施**」されなければならない。そもそも、これらの者が行う措置は、社会又は一般国民のために、防災責務を担う者が行う「**公助**」に該当するものであり、公益的色彩が強いものである。

災害対策基本法は、これらの者に対して、「**防災に関する計画を作成する義務**」を課しているが、これには、二つの理由があると思料される。

第一は、これらの者が的確かつ確実に与えられた防災責務に属する措置を実施するためには計画による担保が必要不可欠であると考えられているためであり、

第二は、これらの者が実施する防災措置が相互に整合性のとれた形で展開される必要があることから事前に計画上の調整が必要不可欠であると考えられているためである。

(2) 「共助」「自助」に当たるグループの防災責任

上記(1)のグループが担う（国民の生命等を守る）公益実現のための防災活動に対して、個人が自らの身を自ら守る、或いは私企業が自分の企業活動や財産を守るという私益の実現のための防災活動がある。

いわゆる「**自助**」であるが、「**災害から自らの身を守ることは、本来自らの責任で行われるべきもの**」である。

これは、各人に自由な行動が保障されていることの裏返しであり、その結果については自ら責任を負わなければならないというのが、自助の本質である。

しかし、既に述べた通り、自然災害に際して個人自らの力に対応することができることには限界があるため、自助のみによってはカバーできない部分を相互に助け合っ
てカバーする必要がある、これが「**共助**」である。その意味で「**共助は、自助の補完として自助の延長上にある**」と考えられる。

このように、防災活動には、基本的に、国民からの信託を受けて、公益（国民）のために行われる「**公助**」（(1)に属するグループが行うもの）と本来自らの身を守るために行われる「**自助**」「**共助**」（(2)に属するグループが行うもの）が存在する。

「公助」については、冒頭に述べたように、本来的に、権原として、或いは財源的に、国民からどの程度のことを委ねられているかという点に起因する限度があり、その範囲を超える場合には、「自助」「共助」による防災対応がなされなければならないという点で、この分野における「**防災責任**」を検討しておく必要がある。

① 自助責任

自助責任に関しては、災害対策基本法第7条第3項において、「住民³の防災責務」として、次の二点が住民に課せられていることが明記されている。

- i 「自ら災害に備えるための手段を講ずる」こと
- ii 「自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた**教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するよう努める**」こと

一般的には、この規定は、住民の努力義務を規定したものと解されている⁴。これは、制定当初の災害対策基本法第7条第2項(現第3項)が「前項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、防災に寄与するように努めなければならない。」と規定されていたことに由来するものである。

しかし、その後、旧第7条第2項には、上記のiに当たる前段の規定「自ら災害に備えるための手段を講ずる」ことが追加された。この部分は文理上「講ずるよう努める」のではなく、「講じなければならない」と解するのが適切であると考えられる。この部分については、自らの身は自ら守るという国民が担う自己責任の原則を確認したものと考えられ、旧第7条第2項の改正によって新たに責任が課せられたというものではない。

現行の災害対策基本法の規定を見ると、住民の責務に関しては、「食品、飲料水その他の生活必要物資の備蓄その他の」という例示が置かれており、かつ、「災害に備えるため」として「災害予防」の分野に限ったものとされているように見えるが、災害応急対策或いは災害復旧の分野においても、自らの身の回りの安全に関する「自助」責任の考え方は、決して災害予防の分野に限定されているわけではない。

なお、現行第7条第3項は、上記に述べたように、自助責任に続いて「防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するよう努めなければならない」と規定し、「共助」への寄与に関する努力義務を住民に課している。

② 共助について

既に述べたように、自然災害の前では、個人自らの力で対応するには限界があり、また社会には自らの力で適切に行動することが困難な者も決して少なくない。災害に当たって、地域の住民が相互に助け合って、これらの限界や弱点をカバーする「共助」が大きな力を発揮することは、阪神淡路大震災の際に大きく報道され、一般に認知されることとなった。共助の力を見直し、平時から共助の実現のため、自主防災組織等を立ち上げ、その組織化を図ることや災害ボランティア活動の促進を図ることの重要性が改めて認識されるに至ったのである。

「共助の範囲」をどのように考えておくかについては、大別して二つの考え方があろう。

- i 一つは、地域の住民が自らの身を守る観点から互いに力を合わせて災害に対応できるような活動を指すものであり、自主防災組織等が中核になるケース等を念頭に置いたものとして、共助の範囲を比較的狭く捉えるものである。
- ii もう一つは、広く一般社会に貢献するための行動を行う個人ボランティア或いは社会貢献活動を行う企業が、被災者又は被災地のために、災害時或いは災害復旧時に防災活動を行うケースであり、これを広く社会的な共助として捉えるものである。

i と ii については、性格上、両者を明確に区分することが難しい点があるが、とりあえず、ここでは i を「共助」、ii を「社会貢献」と呼んで緩やかに区分することとする。

ii には、狭い意味での共助とは異なる色彩が含まれる場合があり、特有の問題点を

有するからである。

i 狭い意味での共助…自主防災組織等

狭い意味での共助は、自助の直接延長線上にあり、本来自助で対応すべき部分について、個々人ではその対応が難しい場合、地域の構成員が手を取り合って、個人レベルでは対応が難しい弱点をカバーするもの、あるいは個々人では手が及ばない対応が必要な場合、個々人の力を超えたより大きな力を発揮するために、協力して対応するものである。

この共助の取組みについては、地域の置かれている状況に応じて、実に多様であるとともに、その活動には多くのハードルが存在しているのが普通である。

防災に関する共助組織である自主防災組織について見ると、法令上の規定が極めて少なく、実効規定が置かれていないことが共助の充実を図る上で障害となっている面が見受けられる（序章3(2)②を参照のこと）。

現行災害対策基本法上、自主防災組織が登場する規定は僅かに4箇条⁵であり、次の通りである。

- i 災害対策の基本理念(第2条の2)の中で「自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。」と規定されていること。
- ii 市町村の責務として、自主防災組織の充実を図るよう努めることとされていること(第5条第2項)。
- iii 国及び地方公共団体の施策における防災上の配慮等として、自主防災組織の育成に努めなければならないとされていること(第8条第2項)。
- iv 「自主防災組織を構成する者」を都道府県防災会議の委員に加えること(第15条第5項)。

災害対策基本法のこれらの規定からわかるように、自主防災組織については、その充実、活動の促進、育成といった抽象的な規定が置かれているものの、その役割、位置付け、期待される活動内容、公助との関係といった実質的な内容を持つ規定が置かれておらず、防災政策全体におけるその位置付け、期待される活動、その育成などは、基本的に市町村に全面的に委ねられる形をとっている。

このため、市町村が自主防災組織の積極的活用・育成に消極的な姿勢をとっている場合、或いはその重要性に関する認識が薄い場合には、組織化による共助の充実は極めて難しいのが現実である。

現在の自主防災組織の現状は、市町村により、全国的にその組織化が進められているものの、形の上だけのものにとどまっていて、設立されたものの中には単に町内会の看板のかけ直しに過ぎないものも多く、その活動に関して公側からの実質的なサポートがなく、参加者の減少、高齢化等もあって、実質的な充実強化が実現していない状況にあるといえる。

既に述べた通り、公助の手が及ばない事態が生じる大規模災害のことを考慮すると、共助の充実は喫緊の課題であり、表面的な組織化に止まらず、その実質的な防災力の強化を図るための仕組みが不可欠である。

こうした状況の下で、2013(平成25)年の災害対策基本法改正において制度化が図ら

れた「地区防災計画」制度は、地域住民の自発的参加を通して、共助活動の計画化、自主防災組織の活動の活性化につながっていく可能性が高く、大きな期待を抱かせるものである。（この点については、第1編第3章3③を参照のこと。）

ところで、自主防災組織に期待される役割としての活動内容は、

- i 本来の共助活動の範囲に属するもの
- ii 本来は公助活動の範囲に属するものであるが、地域の自主防災組織の手で行うことにより大きな効果が得られることから市町村等から実施の期待がかけられるもの
- iii 共助活動であると同時に公助活動でもあるという両者の性格を兼ね備えているもの

の三つのものがあるのではないかと思料する。

i に属する応急対策段階のものとしては、避難の誘導、住民の安否の確認、救助を求める人の救出活動、初期消火活動などがあるが、これらに共通するのは、自助活動の延長線上にある活動として、個人では対応が難しいものの補完活動であるか、自助の共同実施活動であるという性格である。

次に ii に属する応急対策段階のものとしては、災害予警報、避難の指示、勧告等の地域社会末端までの伝達などがあるが、これらは、災害対策基本法上、公側が実施する責任を負っているにもかかわらず、自主防災組織等の共助組織の協力を得ないと、確実かつ必要十分な効果を期待することが難しい場合が想定されるところから、公側の依頼を受けて共助組織がその一翼を担う場合に見られる活動である。

iii として想定されるのは、寝たきり老人や身体障害者などの要援護者が近隣に居住しているものの避難等で、福祉部局等の責任が認められると同時に、いわゆる共助活動の対象にもなるというものである。

これらの中で、しばしば問題となるのは、ii の部分である。この部分は、本来公助活動（公側が責任を持って対応しなければならない性格の活動）の範囲に属するにもかかわらず、防災行政の側がその活動を地域社会に肩代わりさせることが見受けられる。

例示としてあげた災害予警報の地域社会末端に至るまでの伝達については、現実に防災行政側単独では地域の末端にまで確実に到達する伝達をなし得る仕組みを備えていないのが普通であり、この部分をカバーするため、行政活動の補完として、「協働」という名の下に、地域社会に伝達の任務の一部を行わせるケースが見られるようになりつつある。

このこと自体、確実かつ迅速な伝達を可能にする重要な一つの手法として問題があるわけではないが、問題は、その責任、費用の負担、問題が生じた場合の処理等の点にある。

i の共助活動と異なり、ii の活動は、災害対策基本法上、本来公助活動の一つとして防災行政側に責任があるとされており、仮に、ii の部分を自主防災組織に委ねる

のであれば、その責任、費用の負担等は防災行政側が負うべきものである。もちろん、自主防災組織の側が行政との間で合意の上で、自らが責任を負うこととするのは不可能ではないが、これを当然のことと認識すべきではない。この考え方、つまり防災行政の側で対応できない部分は、すべて自己責任の範囲であるかのように位置付ける考え方は、ともすれば、本来「公」が担わなければならない任務を、協働という名の下に地域社会に肩代わりさせ、行政のスリム化を図ろうとする動きにつながる可能性があり、実際にも近年の行政側の姿勢にこのような動きが見られることは、極めて遺憾なことである。

この公助責任と共助・自助責任との区分については、現在のところ、決して十分な議論・検討が行われているというわけではなく、今後、共助の充実を図っていくためには、そのルール化は避けては通れないものとする。

ii 広い意味での共助…社会貢献活動

上記 i の狭い意味での共助とは別に、災害に当たって、被災地以外の地・被災者以外の者から、被災地のニーズに応えるための活動の手が差し伸べられることが盛んに行われるようになってきている。阪神淡路大震災以降、災害ボランティア活動が飛躍的に充実し、東日本大震災でも様々な形のボランティア活動が行われるとともに、多くの企業等によって被災地・被災者のための支援・貢献活動が行われた。

これも、明確に区分できるわけではないが、主として個人が主体となって被災者支援活動を行う「災害ボランティア活動」に当たるものと、主として企業が主体となって被災地支援活動を行う「災害支援社会貢献活動」というものに分けられる感があるが、ここでは、これらの区分や行為の内容についての検討を行おうとするのではなく、責務という視点からこれらの行動をどう考えておくべきかを検討してみたい。

この広い意味での共助に属する行為については、先に述べた自助の延長線上にあるとは考えにくいところがある。

狭い意味での共助については、自らの身は自らが守るという自己責任に裏付けられた自助の補完という性格を有しているが、仮に社会全体としてみた場合、共助と位置付けることが適当であるとしても、災害ボランティア活動に従事する者にはそのような意識は全くないと考えられ、従って、その活動を、従事者の責務という点から性格付けることは無理があり、自らの意思で社会に貢献するという奉仕の精神に支えられているものとして理解するのが普通である。

従って、少しでもその社会的奉仕の精神にそぐわない制約や動きが感じられるだけで、その活動は跡形もなく消滅してしまう傾向が見られるところがあり、この点で狭い意味での共助とは、大きな差が存在すると思われる。

この点は、企業による社会貢献活動についても見られるものである。企業の場合、その名声、企業への好感情の醸成等につながるという点で、ケースによっては僅かに個人のボランティア活動との差を見出すことがあるかも知れないが、いずれにせよ、狭い意味での自助の延長の共助との間には、責務面で一線を画すべきものが認められる。

これらの活動については、一般の国民が被災者・被災地のために行う義捐金の出捐行為と近い性格が認められ、この点において、広い意味での共助すなわち「社会貢献活動」は、責務という視点からは、最も公助から遠い防災活動と位置付けられる。

(3) 「公助」に当たるグループと「共助・自助」に当たるグループとの中間に位置するグループについて

① 「その他災害対策基本法上防災に関する責任を有することとされている者」について

上記(1)の「公助」に当たる行為の主体となるグループと(2)の「共助・自助」に当たるグループの間に、災害対策基本法は、第三のグループとして次の者を挙げ、限定的に一定の範囲で防災に関する責務を課している。

この第三グループに属している者は、次の通りである。

- i 公共的団体
- ii 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
- iii 災害応急対策又は災害復旧に必要な物資等の供給・提供事業者

これらの者のうち、i と ii については、災害対策基本法第 7 条第 1 項において「地方公共団体の区域内の公共的団体、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は、基本理念にのっとり、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない」とされている。また、iii については、同条第 2 項で「災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者は、基本理念にのっとり、災害時においてもこれらの事業活動を継続的に実施するとともに、当該事業活動に関し、国又は地方公共団体が実施する施策に協力するように努めなければならない」とされている。

② 公共的団体の責務

まず、i の公共的団体については、農業協同組合、森林組合、商工会等の産業経済団体や、社会福祉協議会、青年団、婦人会等の団体など公共的な活動を営むものが、これに当たると解されており、その範囲はかなり広い。

それだけに、それぞれの団体が具体的にどのような防災措置を講じる責務があるのかについては、必ずしも自ずから明確になっているとはいえず、法令の規定によるだけでは、防災に関して具体的な責務を有することが明確である者は少ないと思われる。

従って、公共的団体については、地方公共団体が、地域防災計画の中において、どのような役割を担ってもらうかを具体的に明確にしてはじめて、一定の責任が生じる形となるものが多いと考えられる。

このため、個々の公共的団体について見た場合、地域防災計画において何らの定めもなく、防災行政の側からなんの対応もなされない場合には、具体的な防災上の責務が当然にあるとは言い難い。

少なくとも、地方公共団体は、これら公共的団体に何らかの防災上の措置を講じてもらうことを期待する場合には、積極的にその位置付け、期待する業務の内容等を地域計画において定めた上で、事前にこれらの者と協定の締結を行い、責務の具体化を図り、費用の負担等に関する合意を得ておく必要がある。もちろん、公共的団体については、防災に関する計画の作成義務も課せられていないのであるから、地方公共団体の措置と整合性がとれた形での確実な実施を期待するのであれば、防災に関する計画の策定を協定の中で定めておくべきである。

このように見てくると、この i に規定された公共的団体については、地方公共団体の意思次第で、「公助」に近い存在にもなり得るし、社会貢献団体に近い存在にもなり得るものと考えることができる。

③ 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次に、ii のグループは、「**防災上重要な施設の管理者**」と「**その他法令の規定により防災に関する責務を有する者**」である。

「**防災上重要な施設**」の範囲は極めて広く解されており、まず、災害の発生原因或いは災害の拡大原因となる可能性が高い施設として、

ア. 危険物の取扱を行う施設等災害の生じるおそれが高い施設

イ. 災害がその施設に及んだ場合、被害を拡大させるおそれが強い施設が含まれるとされており、

次に、ア、イの施設とは正反対の性格を有する災害防禦の機能を有する施設として、

ウ. 災害が生じたときにその拡大を防ぐための機能を持つ施設

もこの防災上重要な施設に該当すると解されている。

これらの施設の管理者は、「**法令の規定により防災に関する責務を有する者**」とかなりの程度重複するものと考えられるが、後者の例としては、危険物取扱者、防火管理者等がこれに該当するとされている。

このように、この ii のグループには、他の法令により防災措置の実施を義務づけられているものから、防災計画等において防災上の確な管理の責務が課せられているもの、あるいは公園等の管理者や農業堰の管理者のように、本来の管理の延長として防災上も的確な管理が要請されるものまで、多様な管理者がこのグループには含まれるため、その責務の性格と強さもまた多様である。

④ 災害応急対策又は災害復旧に必要な物資等の供給・提供事業者の責務

iii の物資供給事業者（正確には「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」）の責務としては、「**災害時においても事業活動を継続的に実施**」すること、「**国又は地方公共団体が実施する防災に関する施策に協力するよう努め**」ることの二つである。

このグループに課せられている責務は極めて軽く、前者は、災害時にも従来通りの事業活動を続けるというものであるが、事業者としてはどのような場合でもできる範囲で事業を続けたいと思うのは当然なので、これは責務と言えるかどうか疑わし

い。後者の協力については努力義務とされており、この規定から理解できる物資供給事業者の責務は、先に述べた(2)の③の i の広い意味での共助のうち社会的貢献に近く、災害時等にできる限り貢献活動が実施されることが望ましいとの立場から規定が置かれたものと考えられる。

ただ、災害対策基本法は、一般的・抽象的な努力義務に過ぎないこれらの者の行為について、そのより現実的具體化を図る必要がある場合を想定して、その第 49 条の 3 において「物資供給事業者等の協力を得るために必要な措置」として、災害予防責任者が物資供給事業者等（物資供給事業者を含み、それより広く災害応急対策又は災害復旧に関する活動を行う民間団体をいう）と災害時の協力協定等を締結する等必要な措置を講じることを努力義務として規定している。

そのような措置が講じられている場合は、協定等に定められた範囲内で具体的な責務が生じると考えるべきである。

なお、この事前協定の対象となっているのは、「物資供給事業者等」であり、その範囲は、物資供給事業者より遙かに広く、物資供給事業者はその代表的例示に止まっているに過ぎない。

以上のことに鑑みれば、この第三グループの iii に挙げられている物資供給事業者の責務は、本質的には一般的な社会貢献活動と変わらないものの、災害時或いは復旧時に被災地・被災者にとって必要性が高いものであることから、他の事業者と比較して社会的に期待度が大きいものという認識が示されたものと考えられる。

[参考]

(物資供給事業者等の協力を得るために必要な措置)

第 49 条の 3

災害予防責任者は、法令又は防災計画の定めるところにより、その所掌事務又は業務について、災害応急対策又は災害復旧の実施に際し物資供給事業者等（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その他災害応急対策又は災害復旧に関する活動を行う民間の団体をいう。以下この条において同じ。）の協力を得ることを必要とする事態に備え、協定の締結その他円滑に物資供給事業者等の協力を得るために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

3 各防災責務の位置付け

以上に概観したとおり、防災に関する責務は、その行為の性格に対応して、大きく幾つかに大別される。

ちなみに、社会的に見て、その行為の必要性が高い順に責務を区分すると次のようになると思われる。

第一は、防災上の公益の実現のため、確実に防災措置の実現を図る必要があるもので、いわゆる「公助」に該当し、防災計画の策定義務をはじめとする重大な責務が課せられるものである。

第二は、公共的団体の責務に見られるように、公助としての性格を有するものの、確実に防災措置を実施しなければならないほど重大な責務を課せられてはいないものである。

第三は、災害時に、被害の発生又は被害の拡大を防ぐ必要から、原因者として確実に適切な防災措置を講じる義務を課せられているものである。

第四は、災害時又は災害復旧時に、公助サイドとの協定等に基づいて、防災措置を講じる責務を負っているものである。

第五は、自らの身を自らで守るという自助責任を負っていると考えられる一般の住民等である。

第六は、自助の延長として、共同で自分たちの身を守るという共助責任を負っているものである。自主防災組織等

第七は、社会貢献活動に該当する災害ボランティア或いは社会貢献事業を行う企業等の活動等である。

¹ 指定公共機関の一覧（平成25年10月1日現在）63

公共的機関 27

独立行政法人 14

独立行政法人防災科学技術研究所
独立行政法人放射線医学総合研究所
独立行政法人日本原子力研究開発機構
独立行政法人国立病院機構
独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構
独立行政法人森林総合研究所
独立行政法人水産総合研究センター
独立行政法人土木研究所
独立行政法人建築研究所
独立行政法人海上技術安全研究所
独立行政法人港湾空港技術研究所
独立行政法人水資源機構
独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構
独立行政法人原子力安全基盤機構

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 10

東日本高速道路株式会社
首都高速道路株式会社
中日本高速道路株式会社
西日本高速道路株式会社
阪神高速道路株式会社
本州四国連絡高速道路株式会社
成田国際空港株式会社
新関西国際空港株式会社

中部国際空港株式会社
日本郵便株式会社
公益的事業を営む法人 36

電気 12

北海道電力株式会社
東北電力株式会社
東京電力株式会社
北陸電力株式会社
中部電力株式会社
関西電力株式会社
中国電力株式会社
四国電力株式会社
九州電力株式会社
沖縄電力株式会社
電源開発株式会社
日本原子力発電株式会社

ガス 4

東京瓦斯株式会社
大阪瓦斯株式会社
東邦瓦斯株式会社
西部瓦斯株式会社

輸送 5

日本通運株式会社
福山通運株式会社
佐川急便株式会社
ヤマト運輸株式会社
西濃運輸株式会社

鉄道 7

北海道旅客鉄道株式会社
東日本旅客鉄道株式会社
東海旅客鉄道株式会社
西日本旅客鉄道株式会社
四国旅客鉄道株式会社
九州旅客鉄道株式会社
日本貨物鉄道株式会社

電気通信 5

日本電信電話株式会社
東日本電信電話株式会社
西日本電信電話株式会社
エヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ株式会社
ソフトバンクテレコム株式会社

移動通信 3

KDD I 株式会社
株式会社NTTドコモ
ソフトバンクモバイル株式会社

※ 赤字は今回追加・変更のあった法人

² 追加法人一覧

- ・ 西部瓦斯株式会社
- ・ 福山通運株式会社
- ・ 佐川急便株式会社
- ・ ヤマト運輸株式会社
- ・ 西濃運輸株式会社
- ・ ソフトバンクテレコム株式会社
- ・ ソフトバンクモバイル株式会社

³ ここでの住民には個人住民だけでなく、法人も含まれ、企業も個人と同様の立場に置かれている。

⁴ 「逐条解説災害対策基本法」44頁。「住民の努力義務を規定している」としている。

⁵ 災害対策基本法において自主防災組織に関する規定が置かれているのは次の通り。

(基本理念)

第二条の二

災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

一 略

二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

(市町村の責務)

第五条

2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。

(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。

一～十二 略

十三 自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項

(都道府県防災会議の組織)

第十五条

5 委員は、次に掲げる者をもつて充てる。

一～七 略

八 自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから当該都道府県の知事が任命する者

第1編 第3章 防災計画のあり方に関する考察

生田 長人

1 災害対策基本法制定時の考え方

① 災害対策基本法の三本の柱

昭和36年、災害対策基本法が制定された際、当時の立法担当者が強調した法制定の趣旨目的は、次の三点であった。

第一に「防災責任の明確化」、第二に「総合的防災行政の推進」、そして第三に「計画的防災行政の推進」。このうち、第一の防災責任に関する考察（第1編第2章）に続いて、ここでは、第三の目的とされている「計画的防災行政の推進」の柱となる「防災計画」について考察する。

② 防災計画の必要性に関する制定当時の認識

法制定当時の責任者は、防災計画の必要性についての認識を次のように述べている¹。まず、それまでの状況について「災害要因の絶滅や予防、災害を最小限度に食い止める方策などについて、**長期的視野に立つ計画などは乏しかったし、さらに災害拡大防止についての基礎的条件の整備についてもほとんど無関心であった。**」という認識を示している。

その上で、新たに制定した災害対策基本法では、「**各機関に防災計画の作成義務を課し、平素から周到な計画を整備して、災害の未然防止に努め、万一災害の場合には、効果的な活動の展開によって被害を最小限度にとどめ、速やかな災害復旧を図ろうとするのである。**」として、防災計画制度の果たす役割を明確にしている。

そして、その故に、

「この法律において、防災計画は防災組織とともに、最も重要視されている。それは計画的な防災活動の確保こそが、我が国防災問題上現下の急務であるからである」と述べて、計画的な防災活動を行う上では、防災計画が不可欠の手段であるという認識を示している。

③ 当時の防災計画体系についての認識

当時の防災計画も現在と変わらず、基本的に、防災基本計画、防災業務計画及び地域防災計画という三つの計画からなる体系をなしているが、法制定時においては、これら「各計画は、防災基本計画のもとに、相互に有機的に結合して活動するものでなければならない」とされ、**各計画の整合性を最も重要視**する考え方が示されている。

具体的には、防災業務計画については、防災基本計画に基づいて、各省庁等の所掌事務または業務について、全国を縦断的に把らえてこれを作成するものとされ、この防災業務計画に基づいて、地方公共団体は、その地域についての問題を広く横断的に把えて、地域防災計画を作成するものとされる。

防災計画全体の姿としては、防災基本計画を最上位に、防災業務計画を経とし、地域防災計画を緯として、「すべての問題をいささかの空白もなくおおいつくし、災害活動の計画化、組織化を期」そうとする姿勢が示されている。

ここでは、三つの重要な考え方が示されていることに注目すべきである。

第一は、防災計画体系として、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る体系が示されていることである。

第二は、防災基本計画→防災業務計画→地域防災計画という順に沿った、いわば上から下に向けての計画整合性が求められていることである。

第三は、防災計画の作成義務が課せられているのは、災害予防や災害応急対策の実施についての責務を担い、平素から周到な計画を整備する必要がある特定の機関に限定されており、防災責任と防災計画との間に強い連携性があることを示している点である。

このうち、第二の考え方は、後述する通り、計画整合性を重視する余り、肝心の計画の実効性が軽視されるという結果をもたらした。

災害対策の最終目的は、災害から国民の生命、身体、財産を守ることにあるから、その災害対策を総合的、整合的、計画的に実施する必要は、それがあくまで国民の生命、身体、財産を守る上で重要な役割を果たすからに他ならない。

しかし、災害対策を総合的、整合的、計画的に実施することそのものが優先されて、作成された計画、特に地域防災計画が地域の実情に合わず、実効性を持ち得ないという状況が生じれば、その計画は体系的に美しく、上位計画と整合性がとれていたとしても、結果として国民を守ることができないということになれば、本末転倒といわざるを得ない。

例えば、本来、防災業務計画と地域防災計画の関係は、上下の関係ではなく、どちらかと言えば、地域の置かれた様々な状況に対応する形で効果的で実効性のある災害対策を実施するための地域防災計画の方が、全国的な視点から作成される防災業務計画より優先されるべき部分も多い。しかし、後述するとおり、法制度上は地域防災計画に対する防災業務計画の優先が規定されているが、災害対策基本法制定当初に考えられ、そして現在も続いているこのような考え方、すなわち、体系的な整合性を優先する机上の考え方がもたらした弊害は大変大きなものがあると考えられる。

また、第三の考え方は、いわば防災に関して専門的に対応する体制を構築することにつながっていくが、この体制は、発生頻度の高い中小規模の災害に対しては有効であるものの、滅多に生じない大規模災害においては、専門集団だけでは対応できないにもかかわらず、住民等を含めた対応体制の整備が軽視されるという状況が生じ、結果として大災害における対応能力の欠如をもたらすこととなった。

2 防災対策における計画の必要性について

防災計画の必要性について、小高剛教授は、次のように述べている。²

「災害を未然に防止し、災害が発生した場合には適切な応急対策を実施して被害を最小限にとどめ、すみやかに、災害復旧をはかるためには、国、地方公共団体の災害防止関係の行政機関が防災計画を作成し、この計画に基づいて防災諸施設の整備、防災訓練の実施など平素から災害防止体制を積極的に推進しておく必要がある。」とした上で、

「災害防止対策を計画の形で体系化しておくことの意義は、

- ① 災害防止に関する**社会的連帯性を明確**にし、あらゆる可能な政策を発見すること
- ② 災害防止を十分に行うための**各種の選択を容易**にすること
- ③ 国民経済的観点から、**政策の採用を合理的なものとするための妥当な基準**を得ること

にあるものと考えられる。」としている。

①は、いわば計画の整合性、策定過程におけるコンセンサス形成機能等に関する視点である。災害を防止・軽減するためには、様々な主体が、様々な手段により、様々な措置を総合的に講じる必要があるが、計画の策定過程において、必要な措置が検討され、相互に調整がなされ、合意形成が図られることによって、社会が一丸となって災害に当たるという意識が形成されるという機能に着目したものである。

②は、主として計画内容の総合性に関する視点である。災害防止の措置が十分に効果を上げるためには、講じられる措置が相互に連携を図りつつ、的確に行われることが不可欠であるが、そのためにはそれぞれがバラバラに講ずべき措置を定めるのではなく、全体として矛盾することなく、最も効果的な形で行われるよう、手段、内容等についての選択が行われなければならない。計画の作成・公表はこのような選択を容易にする機能を持つことを示したものである。

③は、計画内容の実現性、合理性等政策の費用効果に関する視点である。発生頻度の高い災害と低い災害では、講じるべき政策の内容も異なり、災害を防止する手段も、防災施設の整備によって行う場合と土地利用規制によって行う場合とでは、費用の負担責任も異なるため、どのような場合にどのような措置を講じることが適切かを、計画の策定過程において広く比較検討し、合理的な考え方を確立することができるという機能を持つことに着目したものと考えられる。

小高教授の指摘は、防災対策の体系化という視点に立つと、計画の最も重要な機能は、多くの主体による多くの防災手段の「調整」という点に集約されるであろう。この視点に立って、現行法制度を概観すると、現行の防災計画制度が本当に必要な調整機能を発揮しているか、調整対象や調整プロセスに問題はないか、といった問題に注目することが必要になってくる。

3 現行法の防災計画体系

1 で見たように、現行法の防災計画制度の体系は、防災基本計画を頂点に、各防災関係機関がそれぞれ所掌する事務または業務に関して実施すべき防災措置を、縦割りの形で定める「防災業務計画」の流れと、地方公共団体が、各管轄地域において実施すべき防災措置を横割りの形で定める「地域防災計画」の流れがある。

① 防災基本計画

i 内容

その内容は、我が国の災害対策の基本を示すものであり、

ア. 防災に関する総合的かつ長期的な計画に関する部分

イ. 防災業務計画及び地域防災計画において重点を置くべき事項に関する部分

から成っている。

ii 特色と問題点

その内容については、防災法制と同様、大きな災害がある都度、大幅な改訂が行われて今日に至っているといえる。

その意味で、その内容には、防災政策の基本指針として対症療法的性格が強く認められ、本来あるべき災害対策の体系的な姿を明確にイメージすることは必ずしも容易ではない。上記のアに当たる部分は、災害類型別に対策を羅列したに止まっているところが多く、防災政策の改善につながる問題意識が必ずしも提示されていないきらいが見受けられる。

また、法制度との間の関係についても、やや整理されていない傾向が認められ、法規定として定めるべきものと基本計画として定めるべきものとの境界が不明確である。具体的には、法規定の内容が重複する形で記載されている部分が目立つとともに、本来であれば、法規定で定めるべきと考えられるものが、計画記載事項に止まっているものもかなり存在する。

その理由は必ずしも明確ではないが、その作成に当たって、個々の対策の必要性に重点が置かれすぎていて、防災政策全体としての視点からの整理や法的な視点からの整理が十分行われていないのではないかと推測させる。

② 防災業務計画

防災業務計画は、指定行政機関が作成するものと指定公共機関が作成するものがあり、それぞれ、その所掌事務または業務に関して、防災上とるべき措置等を定めるものである。

i 内容

その内容は、

ア. 所掌事務について防災に関しとるべき措置

イ. 所掌事務に関し地域防災計画の作成の基準となるべき事項からなっている。

ii 特色と問題点

指定行政機関の所掌事務が国の事務を縦割りにした形で規定されていることから、防災業務計画の内容も、各指定行政機関等の所掌に係る防災措置を縦割りの形で定めることとなっている。このため、防災基本計画に基づいた形で作成されるとはいえ、具体の措置段階では、各防災業務計画相互の関係において内容に矛盾が生じたり、連携に問題が生じるおそれがあることから、特に作成に当たって他の防災業務計画との調整を図るべき旨の規定が置かれている。但し、これは指定行政機関に係る防災業務計画についてのみであり、指定公共機関の作成する防災業務計画には何故かその旨の規定は置かれていない。

防災業務計画と地域防災計画との関係を示す i のイの内容に関しては、これ自体に問題があるわけではないが、前述したように、災害対策基本法第 40 条に置かれている次の規定「都道府県地域防災計画は、防災業務計画に抵触するものであってはならない」という部分には極めて問題がある。

防災業務計画は、縦割りの全国ベースの計画であり、地域防災計画は、次(③)に述べるようにその地域の状況に即した具体的な防災措置を定める計画である。

防災業務計画の定め方如何によるが、仮に防災業務計画で定めるイの内容が、ある地域の地域防災計画で定める必要不可欠の防災措置と矛盾した場合に、いかなる場合でも防災業務計画が優先するというのは、いかなるものだろうか。

基本的に、計画体系の整合性を尊重する現行制度の考え方と住民の生命、身体、財産の保護を図る上で不可欠な防災措置を尊重する考え方との間で、適切な調整を行うというのが本来の制度のあり方ではないかと思料する。

③ 地域防災計画

地域防災計画には、都道府県が定める「都道府県地域防災計画」と市町村が定める「市町村地域防災計画」等がある。

i 内容

都道府県地域防災計画と市町村地域防災計画とでは、定めるべき内容に差があり、都道府県地域防災計画では、都道府県が自ら実施する防災措置を定めるだけでなく、その都道府県内を管轄する形で防災責任を負っている様々な主体が実施する防災措置の調整に重点が置かれる形となっている。

これに対し、市町村地域防災計画では、具体的にその地域で実施すべき防災措置の内容に重点が置かれた形の定めがなされることとされている。

なお、最近の改正において、市町村地域防災計画に「地区防災計画」を定めることができることとなった。

ii 特色と問題点

地域防災計画では、住民の生命、身体、財産を守る責務が課せられている地方公共団体が、どのような防災措置を講じるかという点が主な記載事項となっている。その内容は、基本的に、すべての地方公共団体が最低限講じなければならない防災措置の内容に加えて、その地域の置かれている状況に応じて講じる必要のある独自の防災措置が定められるが、これらの記載内容に関しては、後述するように多くの重大な問題点が存在する。

例えば、記載されている防災措置は、基本的に定性的記述となっていることが多く、災害の発生リスクを考慮した形で講ずべき措置が定められている形とはなっていない。

また、都道府県地域防災計画においては、その都道府県内を管轄区域とする各防災機関が講じる予定の防災措置を定めることとされているが、そのうち災害応急対策に係る部分は、各防災主体が実施する措置について調整が行われているのに対して、災害予防に関する部分については、各防災主体が実施する予定の内容をそのまま転記していることが多く、災害応急対策のような調整が行われていないのが普通である。このため、それぞれの防災主体が高頻度発生災害を想定した対応を行うと、低頻度発生災害への事前対応が抜け落ちるという状況となっていることが多い。

さらに、地域防災計画では、計画内容が多岐にわたるため、地域住民の側では、災害時にどのような措置が行われるのかを理解しにくく、災害時の対応に混乱が生じ

ることが多い。地域防災計画の役割の一つに、地域住民に、地方公共団体が講じることとしている防災措置の内容を知らしめるという側面があるとするれば、現在の地域防災計画は殆どその役割を果たし得ていない。

iii 地区防災計画

これまで述べてきた「防災業務計画」及び「地域防災計画」は、いずれも防災関係機関が自らの防災責任を達成するために定めるという性格を有しており、いわば公側が行う防災措置を定めている計画である。

しかし、防災責任の考察（第1編第2章参照）のところで述べたように、中規模災害の場合は格別、大規模災害が発生すると、こうした公側が行うことのできる応急対策には限界があり、現実の災害現場では、災害応急対策の多くは、計画に定められている通りに実施されないという事態がしばしば見られる。災害が大規模・激甚になるほど、この傾向は強くなり、結果として、公側が実施する災害応急対策から取り残された多くの住民等は、自らの身を自分たちの手によって守らざるを得ない事態に直面することになる（自助・共助）。

そうした事態に備えて、地区の住民等が災害時に自らの身を守るための防災行動等をとることができるよう、平成25年の災害対策基本法の改正において「地区防災計画」制度が整備され、地域防災計画の中に「地区防災計画」を定めることができるようになった。

この計画の目的は、自助・共助活動の計画化を通じて、その地域防災活動能力の向上を図り、受ける被害を最少化しようとするところにあるが、最大の特徴は、大規模災害に対する社会全体としての対応能力の向上にあると言っても差しつかえない。この計画については、別稿で検討する。

④ 都道府県相互間地域防災計画及び市町村相互間地域防災計画

災害対策基本法においては、単一の市町村や都道府県のみでは、防災対策(特に災害応急対策)の実施が困難、あるいは効果的でない場合(例えば、複数の都府県、市町村に被害を及ぼすような火山災害)に対応する形で、複数の都府県、市町村が避難対策等を共同で実施する防災計画として、「都道府県(市町村)相互間地域防災計画」の制度が整備されている。

ただ、現在のところ、その数は少なく、主に火山災害を前提とした関係市町村により、市町村相互間地域防災計画が定められるに止まっていて、都道府県相互間地域防災計画については、策定された事例はない。

しかし、今後発生が懸念されている東海・東南海・南海地震のような被害区域が広範な地域にまたがる巨大地震においては、単独の都道府県では対応が難しい防災措置が多いことが想定される。例えば、災害応急対策や応急復旧対策に欠かすことのできない、がれきの広域処理、広域支援のための基地の整備、避難者の避難所の確保、広域医療体制の確立など、都道府県の区域を越える対応を必要とする事項は、枚挙に暇がない。

これらの広域被害が想定される地域においては早急に都道府県相互間地域防災計画の作成に向けて検討を開始すべきと考える。

4 現行の防災計画制度が抱えている問題点

既に見てきたように、防災基本計画は別として、現行の防災計画の内容は、

- i 災害予防に関する部分
- ii 災害応急対策に関する部分
- iii 災害復旧に関する部分

の三つから構成されているのが普通であるが、

このうち、iiiの災害復旧に関する部分は、現実に被災した場合の具体の災害復旧行為を定めるいわゆる「復旧計画」ではなく、事前に復旧を想定してその準備を行うことを内容とするものであり、いわばiの災害予防に近いものといえる。

従って、防災計画の主たる内容は、災害予防計画と災害応急対策計画の二本建てになっていると考えて良いのであるが、この二つの計画内容は、本質的に見て、極めて異なる性格を有している。

地域防災計画の場合、この内容・性格の異なる二つの計画が、一つの計画内にいわば同居していることが、必然的に幾つかの問題を惹起しているのであるが、ここでは、地域防災計画を念頭に置いて、(1)災害予防計画部分に見られる問題点、(2)災害応急計画部分に見られる問題点、さらに(3)双方の計画が同一の計画内に記述されていることから生じている問題点の三つを中心に述べることにする。

(1) 災害予防計画に当たる部分の問題点

まず、災害予防計画に当たる部分は、将来生じることが想定される災害の防止軽減を図るため、事前に講じることが必要な事項を定めるものである。

災害予防には様々な手段があるため、災害の種類・態様、発生頻度、地域の状況等を総合的に判断して、最も適切な手段を、どのように組み合わせて実施していくかが、この部分の重要な記載内容となるべきものであるが、現在の計画内容を見る限りでは、次のような幾つかの問題点が見られる。

① 災害の発生リスクを考慮しない「平面的記述」の問題

最も大きな問題としては、予防計画における記述がいわゆる「平面的記述」とどまっていることがあげられる。

平面的記述にかかる問題点の第一の点としては、計画内容が、どのような災害リスクに対応するものかが明確にされていないことが挙げられる。

災害予防は、その性格上、災害の発生リスクの高低に対応して講ずべき施策が異なり、そのリスク等に対応して講じるべき施策が選択されるのが普通である。たとえば、発生頻度の高い災害に対しては、防災施設の整備や土地利用規制等で対応し、発生頻度が低い災害に対しては、少なくとも人命の損失を防ぐことができるような避難対応等のソフトなシステムの対応を行うというように。

このため、本来であれば、計画対象となる災害について、発生頻度の程度に応じ、このような予防手段で対応するということが明らかにされている必要があるのであるが、現実の防災計画においては、そのような点が明らかにされていないことが多い。

現実の計画上の記述は、各予防手段ごとに、各予防主体が「かくかくしかじかの措置を講じる」とされ、各防災主体ごとの単純な平面的羅列にとどまっているのが普

通である。

たとえば、これまで、海岸に整備される津波堤防については、それがどの程度の発生頻度の津波を想定しているのか明確にされていないことが多かったし、1000年に一度といった発生頻度が低い津波に対応することができるものではないこと、そのような津波に対しては他の災害予防手段が必要なことなどは、計画上明らかにされているわけではなかった。

このような防災施設の整備を内容とする予防計画に関しては、整備現況に対して、計画期間中の整備目標が達成されると、どのような効果が生じるのかも必ずしも明確にされていないことが現在でも多いのである。

想定している災害の発生リスクをどのように考えているかによって、予防措置の内容が異なる以上、そのリスクを超える災害に対しては、どのような予防対応を行うのかを記述しておかないと「想定外」という状況が生じ、予防計画としては役に立たないものになる可能性があるということが軽視されているのである。

② 他の予防手段との関係を考慮しない「平面的記述」の問題

平面的記述にかかる問題点の第二の点としては、予防措置の実施主体が様々であるにもかかわらず、計画上の記述が縦割りの実施主体別のものにとどまっていて、他の予防手段との関係などが明確にされていないことである。

災害予防は、前述したとおり、様々な手法が存在し、災害の発生頻度、地域の置かれている状況、住民の意向、費用効果といった多くの事項を総合的に勘案して、実施すべきものである。

縦割りの所管に従って講じられる措置は、一つ一つをとってみれば、発生頻度の比較的高い災害を対象に、効果的に被害を防止軽減する合理的なものとなっているのが普通であるが、各防災主体がそれぞれみな同じ行動をとれば、結果として、発生頻度の低い災害に対しては、誰も対応しないという状況が生じることになる。東日本大震災に際して、被災地域で定められていた地域防災計画上の災害予防措置が、稀にしか生じない事態を想定しておらず、的確な対応ができなかった主な理由は、この点にあると考えて良い。

災害予防の目的が、ある地域の人命と財産を災害から保護することにあるとすれば、発生頻度の高いものについては、主として土地利用や建築利用の規制あるいは防災施設の整備によって対応し、発生頻度が低いものの人命に関わるものについては、緊急避難を可能にする通報避難誘導等の手段によって対応するなど、全体として、適切な対応手段を組み合わせた多重防御の考え方に立った予防計画が採用されるべきである。

このため、災害予防計画では、それぞれの災害予防手段について、どの程度の災害発生リスクに対応するのかを明らかにした上で、どの程度のリスクに、どのような手段で対応するのかを全体として明示したものである必要がある。

この場合、防災施設の整備という手段、利用規制という手段、避難行動といった諸手段をどのように使い分けるかが問題となるが、前二者の区分については、公側に防災措置を講じる責務がある場合（たとえば、市街化区域などにおいて、災害危険の存在をあらかじめ明示していなかった場合）などは、その整備費用負担を公側が

負担する防災施設等の整備によって対応し、公側に防災措置を講じる責務が認められない場合（例えば、市街化調整区域）などにおいては、受益者負担、あるいは土地利用建築規制により私的な負担で対応するといった考え方を明示し、住民の納得を得ることが必要となろう。

また、災害の発生頻度が一定水準以上のものについては、公側の負担で対応し、発生頻度の低いものについて対応する必要を住民が要請するような場合は、主として住民負担（避難システムの整備、建築規制）で対応するという考え方を確立しておく必要がある。

また、平面的記述とは言えないかも知れないが、縦割り記述の弊害として、実質的に大きく関連しているにもかかわらず、所管が異なるために整合性のとれた予防措置が講じられているかどうか分からないものも多く見受けられる。例えば、水害の予防に関連して、河川の管理者が所管する河川の整備計画に記述されているものの、農業用水路等の内水氾濫との関係がどのように対応されているのかよくわからないというものも見受けられるのである³。

③ 災害予防に関する計画の策定に当たっての視点

災害予防に関する計画については、その実現手段が数多く、それぞれ実現に要する費用や時間も異なり、それらを誰が負担するかといった点についてもかなりの調整を必要とする場合が多い。

また、災害予防の手段の中には、その実現にかなりの時間を要するものがある（たとえば防災施設等の整備）が、これらについては、その実現までの過渡的期間における災害予防対応措置を明示する必要もある。

このため、予防計画の策定に当たって最も重要なことは、数多くの災害予防手段をどのような場合を想定して講じておくかといった的確な「計画間の調整」を行うことにあるとあって良い。

この「計画間調整」という本質に鑑みれば、そこで必要なことは、各手段のメリット、デメリット、実現に当たっての問題点等を踏まえた専門的な知見に加えて、地域の特質・状況等を念頭に、全体を見通した総合的な判断が必要不可欠となる。

また、これらの計画内容については、その費用負担と責任を明らかにしておく必要から、住民の意見を的確に反映させるための措置、議会の同意、承認等の手続が必要と考えられる。

従って、災害予防に関する計画については、現在のような災害応急対策を担当する責任者を中心とした者の関与だけで防災行政側の判断で作成する仕組みでは極めて不十分であり、その策定に関して、必要かつ十分な総合調整を可能にする仕組みを検討しなければならないと考える。

(2) 災害応急対策計画に当たる部分の問題点

災害応急対策に当たる計画部分は、現実に災害が発生した場合或いはその発生が切迫していることが確実な場合に、地域の総力を挙げて、住民等の保護に当たるために必要な事項を定めるものであり、その性格は、災害予防に関する計画と異なり、

いわゆる「アクションプラン」に他ならない。

アクションプランとして最も重要な点は、そのプランが「実効性を有しているかどうか」であるが、この視点から現在の地域防災計画を見ると、次のような幾つかの問題点を指摘することができると考えられる。

① 応急対策計画の前提となる災害の発生確率についての問題

災害が実際に生じた場合、その災害が大規模なものであればあるほど、計画通りの応急対策が実施できなくなるということがよく言われるのであるが、これは、ある意味では当然のことで、きわめて稀にしか発生しない大災害に対して、いつでも対応できるように常に応急対応体制を準備していることは、不合理かつ不効率で、適切とはいえないと考えられる。

従って、応急対策計画が直面する最大の問題は、どの程度の発生確率の災害に対応できるよう計画されているかという点にある。

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るはずである。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。

その限界を超える災害の場合は、現行防災体勢以外の対応が必要になることを前提に、必要とされる他からの支援、あるいは自助や共助での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。

ところが、現実の応急対策計画を見る限り、各応急対策実施主体が「どこまでのことができるか」を明確にしているものはきわめて少ないのが実態である。

多くの応急対策計画においては、現在の体制でどこまでできるかという点を無視するかのように、災害が生じたときには「これこれのことを行う」としか書かれていないことが多い。

これでは、その計画はアクションプランとしての機能を果たし得ず、単なる災害時の応急対策側の役割分担を記載しているだけといわれても仕方ない。

現行の計画を読んだ住民等の一般人は、通常、被害想定レベルの災害が発生した場合に、計画上応急対策を実施する立場にある応急対策実施主体は、十分対応できる状況にあると思うのが普通である。しかし、現実には、ほとんどの場合、被害想定に対応できるだけの応急対策能力を備えていないため、実際に現行の体勢の下での対応能力を超える災害が発生した場合、被災者は、応急対策計画の建前の世界と現実の事態との間に放り出されることになる。

そもそも地域防災計画において被害想定が作成され、それが重要な意味を持つのは、その想定される被害に対して、防災側がどこまでの対応責任を負い、一定期間の間に対応能力を充実させる計画になっているのか（災害予防計画）、現行体勢の下ではどこまでの対応が可能であり、被害想定との差をどういう形で埋めようとしているのか（災害応急対策計画）を明らかにすることにあるが、そもそも現行体勢において、どこまでのことに対応可能なのかということさえ明らかにされていないのでは、現在の災害応急対策計画は、アクションプランとしての役割を果たしていないという評価をせざるを得ないのである。

中規模・一過性の災害を前提として成立している災害対策基本法の下では、防災計

画においても、発生頻度の高い中規模・一過性の災害を前提とした対応のみが定められているだけで、大規模・長期災害への対応は完全に射程から外れているのである。

② 問題の解消に向けて

問題はどこにあるのか。

まず、第一の問題は、そもそも計画において、定性的に、災害が発生したときにはかくかくしかじかのことを行うとしか書かれていないことが挙げられる。

災害が発生したときに、現行体勢では「かくかくしかじかのことができる」と書かないのはなぜか。

誰も、大災害の場合に、防災行政の側が必要かつ十分な対応がとれると考えていないにもかかわらず、このような、あたかもどのような場合にも対応できるかのような記述がされているのは、やはり応急対策側の無責任な姿勢、あるいは平常時において批判を免れようとする姿勢が反映していると考えざるを得ない。

災害応急対策計画においては、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らないことを改めて認識すべきである。

現在の地域防災計画は、都道府県や市町村の防災会議というところで決まる形となっているが、その決定に参加している防災会議のメンバーは、その殆どが応急対策を実施する側の責任者である（都道府県防災会議では、去年の法改正で初めて自主防災組織の代表が委員として参加できるようになった）。

これらの応急対策活動の責任者は、立場上、自らが責任を持たなければならない分野の応急対策について、被害想定に対応するための措置を実施できない場合があるということを明言することがなかなか難しい立場にある。

（例えば常備消防の能力では日常発生する火災の消火能力に対応する消防車等しか持ち合わせていないのに対して、大震火災の場合には、同時に多くの火災が発生することが予想されるのでその全てに対応することはできない状況にあるので、市内の何カ所以上で火災が同時に発生した場合は対応できなくなると明言しておき、そのための代替対応措置を示しておくべきである。）

このため、どこまでできるかを示す代わりに、「災害時にはこれこれこういうことを実施する」という定性的記述を行っているのであるが、この表現をとることによって、仮に災害時に対応ができなかったとしても、計画に照らして間違いだと非難されることはないと考えていると思われる。しかし、前述したように、これだと、現実にはその結果として対応を当てにしていた住民等は裏切られる結果となり、被害の増大につながる恐れが強くなる。

何よりも問題なことは、これが示されないために、応急対策能力の改善・向上の動機あるいは機会が失われるという事態が生じることであろう。

しかし、現行の制度下で、このことを直すのはなかなか難しい。おそらくこのような指摘を受けても応急対策責任部局は、依然としてこの記述を改めるとは考えにくい。それほど、現在の体勢を拡充するのは、人的資源、物的資源、財政的視点のどれをとっても困難であり、その充実強化を行わなければならないことにつながりか

ねないことを担当部局が行えるとは思えないからである。

しかし、応急対策体勢の現実を示すことは、その充実を図ることだけを目的としているわけではない。現実を示すことによって、公側の限界を知り、それを前提とした民間側の体勢の充実を促すことが、現在最も重要なことではないかと考えるのである。

およそ、公側の応急対策体勢は、災害の分野における専門集団による常備戦力を意味するのであるが、大規模な災害時に、常備戦力だけで対応できると考えること自体が愚かなことである。

大災害の場合に対応するためには、地域の住民、企業等を巻き込んだ総合戦力化を図ることが必要不可欠であり、そのことを地域住民等に理解してもらい、自らの身を自らが守ることが重要であることを認識してもらうためにも、常備戦力の実態を知ることが重要であると考ええる。

この点については、法制度として、地域防災計画において、災害の程度を三段階程度に分けて、対応を記述することができるようにすべきではないかと考えている。

例えば、

- i 普段に起こる中小規模のもの
- ii 100年に一度程度起こる大災害の場合で全国からの応援を得て対応しなければならないもの
- iii 役場も何もかも壊滅してしまって地方公共団体のレベルでは手の打ちようがないもの

という三段階に備えた計画とすることにより、公側の常時防災体勢の目指すレベル、地域の住民等の担う部分、他からの支援に依存する部分とその事前対応措置等がいずれも体系的に記載しやすくなるものと考ええる。

③ 支援計画

現行災害対策基本法においては、災害時に、住民等に対して、救急・救護・救助等の応急対策を実施する場合の第一次的責任を市町村に負わせている。

その理由は、平常時に最も住民の生活に近い行政機関である市町村が、災害の現状と必要な対応を最もよく知悉していると考えられることによる。

しかし、およそ、各市町村に、大規模な災害に備える体制の整備を求めることは現実には困難であり、また合理的でもなく適切でもないという観点から、現実の災害時に不足する部分を他からの支援に求める仕組みがとられている。

この支援には、いわゆる「水平的支援」と「垂直的支援」があるが、他の市町村との支援協定をはじめとする「水平的支援」については、防災計画の中に記載が見られるところである。

「垂直的支援」については、都道府県との関係の記載はあるが、国の機関との支援関係は記載がないか、あってもほとんど抽象的なものに止まっているのが現状ではないかと思われる。

今回の災害対策基本法改正により、国の行政機関からの垂直的支援の充実を図る規定が整備されたが、これが現実の災害時に機能を発揮できるためには、細部にわた

る協定等の締結等を行っておかなければ実際には混乱を来すだけの結果となる可能性が高い。

その理由は二つある。

一つは、このような垂直的支援は、最前線における様々な個々の事情を参酌して行われるわけではなく、いわゆるプッシュ型の支援、つまり支援先の状況に関係なく行われることが多いため、応急対策の初動期を除いて、ニーズとサプライが合致しないことが想定されるからである。

もう一つは、国の行政機関は自ら実働機関としての能力を持つところが少なく、例えば、物資等の輸送一つをとってみても、民間の輸送手段を使わざるを得ないので、被災地方公共団体が必要とするニーズと実質的に競合する可能性が高い。このため、余程事前の調整が十分に行われ、かつ災害時に的確な調整が行われないと、不合理な混乱をもたらすおそれが高いのである。

これらのことを考慮すると、大規模災害時の支援に関しては、幾つかの事前措置を十分に講じることが不可欠である。

少なくとも、地域防災計画の分野においては、被災市町村となった場合にどのような形で具体的な内容を持つ支援を要請するかということについての「支援要請計画」を地域防災計画に定めておく必要があると思われる。

これらについては、各地域によって内容が大きく異なることが予想され、また実際に被災した場合には計画通りにいかないことが予想されるものの、東日本大震災の場合、被災市町村が全く何も定めていなかったことに加えて、応援を依頼するだけの余裕もなかったことなどから、何らかの支援に関する事前措置を講じておく必要性は高く、今後の重要な検討課題であろう。

なお、支援の形態に関しては、災害応急対策の初期段階においては、いわゆるプッシュ型に近い支援の仕組みを、応急対策段階の後期段階からはプル型の支援に切り替える必要性が高いが、これらについても支援の相手方との事前の協議が必要となろう。

また、国あるいは都道府県の垂直的支援の主体は、防災業務計画あるいは地域防災計画の中において、どのような内容の支援ができるかを内容とする支援実施計画を定めておく必要があることは言うまでもない。

(3) 性格の異なる二つの計画の同居

すでに見てきたように、地域防災計画には、計画的整合性、総合性が重視され、計画間調整が重要な「災害予防に関する計画部分」と実効性が重視され、住民等に対する保護等を最優先しなければならない「災害応急対策に関する計画部分」という全く性格の異なる二つの計画が同居している。

この二つの計画が同居しなければならない実質的な理由は、災害予防と災害応急対策との間の関連性を保つことにある。

災害予防に関する施策が計画通りに実現していれば、災害時に災害応急対策として実施する必要のある措置は、大きく減少することが考えられる。逆に、災害予防に関する施策がバラバラで総合性に欠け、効果が上げられていない状況にあれば、災害時に実施しなければならない災害応急対策は増大せざるを得ない。

つまり、両者は互いに負の相関関係にあると考えられる。

このような関係にある二つの計画を一つの計画で共存させるのは、両者が相互に連携をとらず別々に定められる形をとると、互いに相手側の施策に依存して自らの施策の充実に積極的にならない形となることを避けようとするためと考えられ、両者をうまく組み合わせることにより、投入資源の限界を踏まえて、最大の効果を生み出すことを目指すためであると考えられる。

しかし、現実には、我が国の法制度においては、効果が大きい種類の災害予防策の多くが、縦割りの形でバラバラに定められ、地域防災計画の段階でも各災害予防措置相互間の調整すら行われていない状況にある。このため、これまで、我が国においては、災害応急対策が相対的に負わなければならない範囲が大きくならざるをえず、結果として、地域防災計画は、災害応急対策計画の色彩を色濃く有することとなっていたと言える。

地域防災計画において調整の対象となる災害予防の計画部分は、広く災害予防施策全体に及んではおらず、災害応急対策の実施に必要な範囲の事前措置に限定されてきたと言っても過言ではない。

このため、地域防災計画の作成に関与することができる主体も、災害応急対策を実施する主体が主で、災害予防の責務を担う数多くの主体が計画作成に関与する形をとってこなかったといえる。

すでに述べたように、災害予防の責務を負っている主体は数多く、その調整には多くの専門的知見と最高の調整判断を必要するのであるが、現在の地方防災会議の構成員は、その大半が応急対策の責任者となっているため、そのような機能を発揮できていないのが現実である。

今回の災害対策基本法改正でようやく都道府県防災会議の構成員に住民の代表や学識経験者が加えられたが、災害予防計画の作成に当たっては、応急対策計画とは比較にならないほど、多様な分野の専門家が関与する必要が認められるのである。

この実質的に二つの内容を包含する地域防災計画において必要なことは、まず、災害予防計画としての機能を果たしていない、災害予防に関する計画部分の計画内容、作成プロセス、といった点についての抜本的な改善を図ることであろう。

実質的な意味での災害予防計画が可能になった時点で、初めて二つの計画の関係をどのようにすれば、その地域における最大効果を発揮できるかという検討ができるようになるものと考えられる。

5 防災責務と防災計画作成義務との関係

この点については、国等の防災責任に関する考察（第1編第2章）を参照のこと。

6 防災計画の作成手続き

防災計画の作成手続き、特に、住民等の生命、身体、財産の保護に直結する地域防災計画に関しては、関係住民等の意見を反映させる必要があるとともに、定める内容如何が公共団体の予算、人員等と大きく関係するところから、議会の関与が検討されるべきである。

現行の策定手続きは、応急対策の責任者等を中心とした一部の関係者が関与するのみとなっているが、その性格等を考慮すると、極めて手続き的に不十分な点が目立っている。

また、防災基本計画の作成は、中央防災会議によって行われているが、これも、中央防災会議の性格と構成に問題があることが指摘されているように⁴、現在の作成手続きが必ずしも適切なものとは考えにくい。

これらの点については、別稿で検討する。

7 災害復旧計画と災害復興計画の法定化

この二つの計画は、現行災害対策基本法においては、「防災計画」として位置づけられてはならず、どちらも現行法制度において法律上の根拠を持たないものである。

しかし、事実上、被災地において作成されることの多いこの二つの計画は、その基本的性格、作成時期、計画内容等が大きく異なるものであり、現実にこの混同によって様々な混乱が生じている。

両計画については、その法定化が必要と考えるが、その点については、第2編の第1章及び第2章で詳述する。

¹ 野田卯一「災害対策基本法」（全国防災協会昭和38年）203頁

² 小高剛「行政法各論」（有斐閣昭和59年12月）168頁

³ 水田の冠水被害を軽減するため排水機場を設置して、ポンプにより水田に溜まった雨水を農業用水路を通じて、あるいは直接、河川に排水することが行われているが、河川管理者が河川法に基づき策定する河川整備計画の治水部分にこうした排水量を考慮した記述は見られない。

⁴ 生田長人「防災法」（信山社平成25年）49頁

第1編 第4章 「津波防災地域づくり法」の普遍化

周藤 利一

1 基本的論点

東日本大震災を受けて制定された「津波防災地域づくりに関する法律」（平成 23 年 12 月 24 日法律第 123 号。以下「津波防災地域づくり法」）は、同災害の被災地のみならず、全国において周知・活用を推進することとされている¹。

本稿の目的は、「津波防災地域づくり法」の普遍化、即ち、後述するように同法は種々のハード・ソフトの施策を併用しているが、こうした手法を他の災害類型に係る立法にも拡大適用すべきではないかという点を論じることにある。

そして、その具体的な論点については災害類型ごとに検討することとするが、その前提として、まず、基本的論点について考察しておきたい。

それは、「津波防災地域づくり法」の最大の特徴である、いわゆる L1・L2 の二段階対応、即ち、中頻度災害（高頻度災害も含む。）と低頻度災害の両者に対する対応を構築するという発想が、防災政策の基本姿勢ないしは計画思想として、あらゆる災害類型の立法において適用されるべきではないかという論点である²。

この点については、防災対策の基本構造に係る内容について、津波と他の災害類型をあえて区別して立法すべき必然性、合理性を見出しがたい。「津波防災地域づくり法」は、現に生じた東日本大震災への対応が急務であること、そして、他の地域においても南海トラフによる大地震が引き起こす巨大津波の発生への対応が緊要であるといった事態の切迫性から先行的に立法されたものであると解すべきである。

そもそも、「河川法」など他の法律において 100 年に 1 度といった災害発生確率を設定して、それに対する対策を計画し実行するという仕組みが採用されていることについては、人間の寿命、施設の耐用期間、財政制約、技術的限界など、いくつかの理由が考えられるが、いずれにせよ政策裁量に基づく線引きの結果に過ぎず、その対象範囲を超える災害に対し、政府の立法・行政責任が常に当然にかつ完全に免責されるわけでもなく³、ましてや、国民が自助・共助により対応することをもっぱらとし、政府の措置を不要とすることを認容しているわけでもない。

しかしながら、今回の東日本大震災が如実に示したように、1,000 年に一度という如何に低頻度の災害であっても、現に生じ得るものであり⁴、低頻度ほど被害が大規模、広域にわたり、自助・共助の機能が低下する傾向が存する以上、公助として低頻度対策が講じられるべきことは、当然であると言えよう。

「国土形成計画法」に基づき平成 20 年 7 月に閣議決定された国土形成計画全国計画では、5 つの戦略目標のひとつとして「安全で美しい国土の再構築と継承」を掲げ、そこでは、ハード面の防災対策による許容量を超えた外力に対し、ハード・ソフト一体となった総合的な災害対策の推進、災害に強い国土利用への誘導、交通・通信網の迂回ルートなどの余裕性、避難誘導體制の充実など地域防災力の強化により減災の観点も重視した災害対策や災害に強い国土構造への再構築を進めていくと記述されている。これはまさに、ここで論じている二段階対応を国土計画として明記したものであり、この計画を実現するためには、具体的措置として「津波防災地域づくり法」の枠

組みを他の災害類型立法にも導入すべきことになる。

そして、立法に当たっては、各災害類型の特性に応じた措置が必要であることは当然ではあるが、共通する発想として、①ハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせ、総動員させる「多重防御」の発想、②河川、道路や土地利用規制等を組み合わせたまちづくりの中で考える発想が不可欠であると言える。

2 津波防災地域づくり法の趣旨と特徴

平成23年7月6日、国土交通省の社会資本整備審議会・交通政策審議会の合同計画部会が国土交通大臣に提出した緊急提言「津波防災まちづくりの考え方」は、次のような提言を行った。

- ① 津波災害に対しては、東日本大震災のような大規模な津波災害が発生した場合でも、「なんとしても人命を守る」という考え方に基づき、ハード・ソフト施策の適切な組み合わせにより、減災（人命を守りつつ、被害を出来る限り縮減する）のための対策を実施する。
- ② このうち、海岸保全施設等の構造物による防災効果については、社会経済的な観点を十分に考慮し、比較的頻度の高い一定程度の津波レベルを想定して、人命・財産や種々の産業・経済活動を守り、国土を保全することを目標とする。
- ③ 以下のような新たな発想による津波防災地域づくり・まちづくりのための対策を計画的・総合的に推進する仕組みを構築する。
 - i 地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせ、総動員させる「多重防御」の発想による津波防災・減災対策
 - ii 従来の、海岸保全施設等の「線」による防御から、「面」の発想により、河川、道路や、土地利用規制等を組み合わせたまちづくりの中での津波防災・減災対策
 - iii 避難が迅速かつ安全に行われるための、実効性のある対策
 - iv 地域住民の生活基盤となっている産業や都市機能、コミュニティ・商店街、さらには歴史・文化・伝統などを生かしつつ、津波のリスクと共存することで、地域の再生・活性化を目指すこと

この提言を受けて制定された「津波防災地域づくり法」の特徴は、津波の頻度と災害の規模に対応した「減災」の考え方を具体化した立法であること、そして、その手法としてハード・ソフトの施策を併用していることにある。

同法の主要な事項（メニューないしツール）を列記すると、下記のとおりである。

- ・ 津波浸水想定
- ・ 推進計画・推進計画区域・浸水想定区域
- ・ 協議会
- ・ 土地区画整理事業の特例
- ・ 容積率の特例
- ・ 集団移転促進事業の特例
- ・ 一団地の津波防災拠点市街地形成施設に関する都市計画
- ・ 津波防護施設
- ・ 津波災害警戒区域・津波災害特別警戒区域

3 津波防災地域づくり法の普遍化の視点

そこで、「津波防災地域づくり法」により導入された仕組みを他の災害類型にも適用することが有効かつ必要であるとの観点に立ち、以下では、この点について考察する。

「津波防災地域づくり法」を他の災害についても適用する一般法化をするということは、上記の特徴を有する普遍的な防災地域づくり法制ないし普遍的な事前復興立法を定立することにほかならない。逆に言えば、現行の防災法制に上記の特徴が存しない、又は不十分であることが前提となるが、そうした観点から現行法制を見ると、減災という概念が近年提起されたものであることもあり、「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」や「特定都市河川浸水被害対策法」といった特定の自然災害を対象として特段の措置を規定する法律において「津波防災地域づくり法」の特徴を十分に備えたものはないと言える。

次に、津波災害以外に「津波防災地域づくり法」と同様の内容の法制により対処すべき自然災害が存するかという点であるが、自然災害の種類により発生頻度と規模、形態、人命への危険の程度、経済社会への影響度等は相異なるものの、「減災」の考え方の必要性、その手法としてハード・ソフトの両面の施策の必要性は一般抽象論として首肯されるので、この点は肯定されよう⁵。

4 災害類型別の検討

このように、一般抽象論として津波防災地域づくり法の仕組みの普遍化について必要性が措定されたとしても、実際の立法に当たっての可能性が問題となる。

そこで、具体的に、津波防災地域づくり法の上記メニュー・ツールを他の種類の災害に対しても適用することの可能性について検討する必要がある。

便宜上、主要な自然災害の類型ごとに考察する。

① 水害

水害対策の中心は治水事業と水防活動であり、前者は、「河川法」により策定される河川整備基本方針（同法第16条）及び河川整備計画（同法第16条の2）（両者を合わせて治水計画と通称される。）に基づき実施されるが、その計画思想は何年に一度（行政実務上、大河川は100年に1度、中小河川では50年に1度が基本）の確率で発生する降雨による高水（いわゆる洪水）に対し、これを防御するダムや堤防等を築造するというものであり、ここで設定されている洪水はL1に相当するものである。なお、同法及び下位法令の条文では、想定する洪水の確率や個数について具体的な規定は置かれていない⁶。

このように、発生頻度（超過確率）概念に基づく対策の体系が構築されているので、発生頻度に応じた「洪水氾濫想定」を行うことは可能であり、現行の治水計画の対象である計画洪水を超える異常洪水を想定した計画をL2に相当するものとして策定することは、「河川法」の枠組みとして制度論的には可能であると考えられる。

そして、L2に対応する具体的な手法を取ることができるかという手法論に関しては、二段階対応や多重防御の手法が既に一部について導入されている。それは、堤防を越流する水害に対処することを目的とした高規格堤防（いわゆるスーパー堤防）や二線堤である⁷。

したがって、河川整備基本方針及び河川整備計画にL1とL2に相当する洪水を設

定し、後者に対する具体的措置として高規格堤防や二線堤のような減災施設（防護施設）の設置を規定する法制度を導入することが可能であると考ええる。

なお、こうしたハード対策に依存した治水事業のみではL2対応として不十分であり、ソフト対策としての水防活動におけるL2対応も合わせて導入する必要がある。具体的には、低頻度大規模洪水時のハザードマップの作成・周知や避難体制の整備等が考えられるが、こうした措置は、「水防法」や「特定都市河川浸水被害対策法」の改正により行うことが考えられる^{8, 9}。

② 土砂災害

津波災害警戒区域・津波災害特別警戒区域の仕組みは、「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」（土砂法）のそれに倣ったものであるが、土砂法は土砂災害による被害のおそれのある特定の建物（住宅及び災害弱者施設）に対し、開発の特例（同法第9条）と建築物の構造基準の強化（同法第23条）という規制を加重する仕組みを採用している。この仕組みは「石油コンビナート等災害防止法」に倣ったものである。即ち、「石油コンビナート等災害防止法」は、「消防法」、「高圧ガス保安法」といった関係法律に基づく規制に加え、石油コンビナートに係る災害の特殊性に鑑み、石油コンビナート等特別防災区域における「消防法」の許可の特例（同法第9条）、事業者の災害予防義務（同法第15条～第22条）等の規制を規定している。土砂法は、この仕組みを導入し、「都市計画法」の開発許可や「建築基準法」の構造基準による規制を加重しているものである。

このように、土砂法には多重防御の発想に基づく制度が導入されているが、対象とする土砂災害の発生頻度について二段階対応の仕組みは導入されていない。これは、L2に相当する低頻度大規模土砂災害という概念を法律事項のレベルで定立・具体化するに足る技術的知見が現時点では蓄積されていないためであると考えられる。

しかしながら、近年、世界各地で見られる深層崩壊のように、低頻度でも非常に大規模な土砂災害が発生する事象が確認されている¹⁰。したがって、技術的知見の充実が前提となるが、長期的な取組として低頻度大規模土砂災害を対象とした法制度を構想する必要があると考えられる。そして、そこでは、相当規模の面積に及ぶ土砂災害のおそれがある地域を対象として、「広域土砂災害想定」の設定と、これに基づく二線堤のようなハード対策及び情報提供、避難体制の構築といったソフト対策により構成される仕組みの導入が考えられる。

③ 地震（津波を除く）

地震動そのものによる被害への対応に関し、現行の「建築基準法」による耐震基準をL1対応であるとして、それに加えてL2対応、即ち、低頻度大規模被害型の地震に対する耐震基準を設定する等の対応を行うべきかがここでの論点である。これについては、①津波浸水想定に相当する震度想定をしたとしても、建物の被害はまちまちであること、②避難による対応が困難であること、③津波のように、低頻度であったとしても、それが発生した場合の人命被害の大きさと、それゆえの事前対応の必要性の大きさゆえに一定の土地利用規制に公益性・合理性が認められる場合と異なり、構造、仕様、維持管理状態、地盤の状況等の特性により被害の程度がかなり異なる建物の寿命をはるかに超える頻度の地震に備えた建築規制の強化の妥当性に問題がある¹¹。

したがって、建築規制に関しては、将来、地震の発生メカニズムに関する知見が蓄積され、より精密・詳細な頻度・震度想定が可能になった時点で法制化を考えるべきであろう¹²。

そこで、ここでの多重防御の手法として、建築規制に代えて、地盤強化策の導入が考えられる。液状化対策などの地盤強化は、基本的に耐用年数に関係なく半永久的に効用を持続することが期待されるから、L2対応に馴染むものと評価される。

④ 大都市複合災害

これは、低頻度大規模地震その他飛行機の墜落のような通常は想定し難い事象により、「石油コンビナート等災害防止法」の適用対象のみならず、それ以外の工場等何らかの危険物を取り扱う広義の危険誘発施設も含め、大規模・広域の災害が東京や大阪といった大都市地域において発生した場合の対応を別途講じる必要があるのではないかという問題である。

具体的な措置としては、①被害が想定される地域を対象とした災害アセスメントを実施して、具体的な被害の内容、程度、時間等を明らかにすること、②災害アセスメントに基づく防災計画（地域防災計画を含む。）の策定、③被害想定地域内には広域避難施設を設置したり、広域避難場所を指定しないこと、④通常の防災訓練とは別に、大都市複合災害のシナリオ型防災訓練を実施することなどが考えられる。

なお、大都市複合災害の特徴として、個々の危険誘発施設の防災性を強化しても、相対的に防災性の低い施設が一箇所被災しただけでも、その被害が周辺に拡散して他の施設の被害を誘発するという連鎖性があり、個別の施設の災害危険度を低減させても、大都市全体としての災害リスクを直ちに低下させることが容易でないという点にある。そこで、次善の策として優先順位を付けて順次対応することが一応考えられるが、例えば、学校、病院、福祉施設等を優先的に対応するとした場合、一般の住宅を劣後させてよいのかといった論点に逢着するため、現実的な対策を講じることは困難であり、今後の検討課題としたい。

⑤ 災害防護施設の崩壊

スペインでは、主要河川における大規模ダム崩壊（原因を問わない）時の各関係主体の対応について計画書を作成して公表している¹³。また、韓国では、500年に1度の洪水に対応できるよう、ダム・ため池の堤体補強、非常用洪水吐の設置等の対策を講じている¹⁴。

災害防護施設ではないが、東日本大震災においても地震動による農業用ため池の崩壊により人命が失われたことを踏まえると、L2レベルで災害防護施設が崩壊した場合の対応措置についても講じる必要があると考えられる。

具体的な措置としては、ダム・ため池の崩壊時の災害アセスメントを実施した上で¹⁵、上記の大都市複合災害と同様の措置を講じることが考えられる。

5 津波防災地域づくり法を普遍化する法律の構成

以上の考察を踏まえると、「津波防災地域づくり法」の普遍化を行うとしても、災害類型に応じた書き分けが必要になると考えられる。

その際、一案としては、「津波防災地域づくり法」の条文をベースに、「低頻度大規

模・広域災害対策特別措置法」(仮称)のような、津波以外の災害も含めた「減災」のための地域づくり法制として規定した上で、津波、水害、土砂災害といった災害類型ごとに措置内容を規定する構成が考えられる。

具体的には、浸水想定区域に対応する区域指定制度として、地震における「液状化想定区域」や土砂災害における「軟弱地盤地域」を規定することなどである。

¹ 同法の施行状況を見ると、平成 25 年 11 月末時点で、被災地においては、青森県(一部)及び茨城県で最大クラスの津波を想定した津波浸水想定が設定されたほか、南三陸町志津川地区等の 9 地区で「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」が都市計画決定されている。被災地以外では、香川県、愛媛県などで津波浸水想定が設定されている。徳島県は、平成 25 年 11 月 25 日、津波防災地域法第 53 条及び「南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」第 52 条に基づく「津波災害警戒区域」(いわゆるイエローゾーン)の指定に向け、その指定案を公表した。その後、3ヶ月程度の周知期間を設けた後、県報公示により正式に指定する予定であるという。

² L1 は数十年～百数十年に一度という、最大クラスの津波に比べて頻度の高い津波であり、従前と同様、海岸堤防により確実に津波から地域を防御することを目標とする。L2 は 1000 年に一度という発生頻度が極めて低い最大クラスの津波であり、新しい発想による津波防災まちづくりとして、地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせ、総動員させる「多重防御」の発想による津波防災・減災対策、従来の、海岸堤防の「線」による防御から、「面」の発想により、河川、道路や土地利用規制等を組み合わせたまちづくりの中での津波防災・減災対策などを講じることとしている。

³ 大東水害訴訟など一連の水害訴訟に見られるように、財政制約等を理由として国家賠償法上の責任が否定されることはあるとしても、少なくとも災害対策基本法第 3 条に規定する国の責務から解放されるわけではないことは明らかである。

⁴ 平成 25 年 10 月の台風 26 号による伊豆大島の土石流災害は、表層崩壊であり、従来、同島では発生しないと考えられていたもので、これも L2 タイプであると言えよう。

⁵ 例えば、「河川法」は、治水計画で対象とする洪水(計画洪水)の規模を上回る異常洪水に対処する具体的な手法として高規格堤防(スーパー堤防)というハード手法以外に規定していない。

⁶ 計画実務上、洪水のピークが一度の「一山洪水」と二度の「二山洪水」という計画対象洪水の類型が設定されているが、発生確率は同じである。

⁷ 正式には高規格堤防といい、その敷地である土地の区域内の大部分の土地が通常の利用に供されても計画高水流量を超える流量の洪水の作用に対して耐えることができる規格構造を有する堤防である(河川法第 6 条第 2 項)。スーパー堤防は利根川、江戸川など全国で 6 つの河川で計画されており、着手から 20 年以上経過した現在の進捗率は全体の約 6% である。二線堤は北上川などで事業が進められており、高く盛土した国道や鉄道を活用している。ただし、北上川の事例は、狭窄部の存在により通常の治水手法では対処できないため、二線堤を築造して、北上川と二線堤との間の土地(主として水田)を遊水地とすることにより計画洪水を処理しようとするものである。つまり、手法としては多重防御であるが、計画思想としては二段階対応にはなっていない。

⁸ ロンドンでは、洪水(高潮)対策として潮止め堰であるテムズバリアを建設したが、これによっても対応できない 1000 年に 1 度の洪水(高潮)を想定して、ハザードマップも作成・公表している。

<http://www.cityoflondon.gov.uk/services/environment-and-planning/planning/heritage-and-design/Documents/strategic-flood-risk-depth-tidal-undefended-model-1-1000-year.pdf#search=LONDON+hazard+map+1000year>

⁹ 中央防災会議の大規模水害対策に関する専門調査会は 2010(平成 22)年 4 月 2 日「首都圏水没～被害軽減のためにとるべき対策とは」という副題の付いた報告を公表し、その中で実施すべき大規模水害対策として、適時・的確な避難の実現による被害軽減(広域避難対策の強化、避難率の向上、災害時要援護者の被害軽減など)、公的機関等による応急対応力の強化と重要機能の確保(公的機関等の業務継続性確保、医療救護対策の強化など)、住民、企業等における大規模水害対応力の強化(大規模水害に対する正しい認識の形成、地域住民の防災力の充実など)、氾濫の抑制対策と土地利用誘導による被害軽減(治水活動の着実な実施、水害を想定した土地利用・住まい方への誘導など)等を提言している。

¹⁰ 台湾を襲った平成 21 年台風第 8 号による集中豪雨により、8 月 9 日午前 6 時ごろに村内の山腹斜面が岩盤から大規模に崩壊する深層崩壊が発生した。この災害による犠牲者は 500 人ほどと見られる。

¹¹ しかしながら、例えばある土地の上に耐用年数 100 年の建物を 10 回建築する場合の 1,000 年間の L2 対応費用(追加費用)の総額が、これにより得られる効用(1,000 年に 1 回程度の地震動に耐えることによる被害の低減)より少なければ、L2 対応の建築規制を加えることに合理性があると言える。

¹² 例えば、ある地域において今後 30 年以内に 1,000 年に 1 度規模の巨大地震が発生する確率が、従前は 70%程度であったところ、直近の観測により 98%程度にまで高まった場合には、当該地域に限り、公共施設等一定の建築物・工作物を対象として耐震基準を強化するといった仕組みが考えられる。

¹³ 計画書の具体的内容は、関係機関の明示と情報伝達体系の整備が中心である。

¹⁴ 1998 年、1999 年に相次いで異常豪雨により大規模洪水被害が多発し、農業用ため池の崩壊により死者が出たことによる措置である。

¹⁵ 他の災害に比べて技術的に容易で正確な評価が可能なはずである。

第1編 第5章 土地利用計画又は土地利用規制と災害対策との関係

周藤 利一

1 問題の所在

災害を要素とする土地利用規制の代表例は「建築基準法」第39条の災害危険区域であり、居住用建築物の建築の禁止という極めて厳しい規制まで可能な制度を規定している¹。この規定の趣旨は、建築物自体を災害に対し如何に強固なものとして建築したとしても、その立地する場所や敷地そのものが災害脆弱性を有する場合には、国民の生命、健康及び財産の保護を図る最低の基準を定めるという同法の目的を達成できないことから設けられたものであり、その意味において首肯できる。

ところで、災害対策に係る土地利用計画や土地利用規制は、このほかに広範に存在するものであり、以下では、両者の関係について一般的・共通的な理解を考察するものである。

まず、災害対策を加重するような土地利用計画又は土地利用規制の策定、設定及び変更を避けるべきであるという消極的配慮義務は当然認められよう。

問題は、防災性を高めたり、災害対策の軽減に資するような土地利用計画又は土地利用規制を策定等すべきであるという積極的配慮義務をどのように考えるかという点である。

なお、積極的配慮義務の中にも、その土地の防災性を高める等の自己裨益型の計画・規制と他の土地の防災性を高める等の外部裨益型の計画・規制とに区分することができる。前者の立法事例としては、「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」に基づき土砂災害特別警戒区域における住宅・災害時要支援者施設の立地を都道府県知事の許可に係らしめる規制や建築物の構造規制があるが、これは住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれが高いと認められる地域（施行令で数値基準が定められている）の当該住民等の生命・身体を保護するための規制であり、合理性があると認められる。このように一定の科学的・客観的な技術基準に基づきその土地の防災性を高める等の目的で計画・規制を導入することは妥当であると考えられる。これに対し、後者は、極端に言えば他人の土地の防災性向上のために自分の土地が負担することの正当性をどこに求めるかという論点であり、以下では後者を中心に考察する。

2 土地についての基本理念による考察

「土地基本法」に則して考えると、土地は自然的条件等に応じて適正に利用されなければならない（第3条第1項）、計画に従って利用されなければならないが（同条第2項）、消極的配慮義務さえ果たしていればよいとする消極説に立てば、災害危険度を高めるような行為を規制しており、それに従っていれば適正な利用であって、また、災害対策を加重しない土地利用計画に従っていれば計画に従った利用であるということになる。

しかし、同法では、「公共の利害に係る特性を有していることにかんがみ、土地

については、公共の福祉を優先させるもの」(第2条)とされている。そもそも、土地の安全な利用を実現・保障するためには、土地所有者・利用者の負担(自己負担)によるだけでなく、公共の多大な政策資源を投入した防災対策・事後復旧対策が必要である。ここで、土地所有者・利用者が自己の計算において当該土地を効率的に利用するために災害対策に係る負担を公共に当然求めることができると考えることはできず、むしろ、論理は逆であって、公共資源の投入をより少なくするような利用をすべきであるというのが、「公共の利害に関する特性・・・公共の福祉を優先」の正しい理解であると考えられる。もちろん、ここでいう公共資源の投入を少なくするとは、財政制約、費用便益等を踏まえ、貴重な公共資源を合理的に使用すべきであるとの趣旨であり、公共が負うべき防災責任を土地所有者・利用者等に転嫁することを意図するものではない。

したがって、土地利用計画又は土地利用規制を策定等するに当たっては、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べきであると解される。

3 都市計画制限の一般理論による考察

広義の都市計画法制としては、「密集市街地における防災街区の整備促進に関する法律」や「被災市街地復興特別措置法」などが制定されており、阪神・淡路大震災を踏まえ、防災に関する都市計画法制度の整備がなされてきていると言えるが、「都市計画法」本体の条文における防災に関する規定ぶりを見てみると、第8条第1項第五号が地域地区として「防火地域・準防火地域」を規定し、第13条の都市計画基準には、防災街区整備方針に関する規定(第六号)と「地区計画は、・・・防災・・・に関する機能が確保され、・・・」(第十四号)の規定があるほか、第33条第二号の開発許可の基準が「災害の防止上・・・支障がないような」と規定している程度であり、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ように見える。即ち、都市計画法の代表的なツールである都市計画制限は防災を主要な目的として適用することに積極的ではないように見える。

しかし、条文の文言のみから形式的に解釈して都市計画制限は消極的配慮義務にとどまるとしてはならないであろう。第2編第7章で詳述するように、防災は都市開発、住環境整備と並んで都市計画の三大目的であり、今後は、防災都市計画の積極的な樹立・運用に向けて政策の方向を転換すべきである²と考える。

4 災害対策に配慮した土地利用計画・土地利用規制のあり方

それでは、積極的配慮義務説に立った上で、配慮すべき義務の内容・程度はどのようなものであるか、あるいは、配慮がなされた土地利用計画や土地利用規制の構造・内容はどのようなものであるべきか。

まず、前提として以下の点が成立していなければならないと考える。

- ① 法定の災害関係計画や図書において都市計画基準・土地利用計画基準となるべき災害関係事項が具体的かつできるだけ定量的に明示されていること
- ② 地域防災計画等の地方公共団体レベルの個別の計画には、当該地方公共団体の都市

計画や土地利用計画の策定に当たって直接遵守すべき災害関係事項が即地的に明示されていること

- ③ 防災機能を有する公共施設の計画安全度、現況安全度、計画達成工程表等の情報が施設管理者から都市計画主体に開示されていること
- ④ それ以外の公共・公益施設や民間施設を含めた都市施設の災害関係情報が都市計画主体に開示されていること
- ⑤ 国土調査の一環として土壌汚染や災害履歴情報が整備されていること

その上で、土地利用計画・土地利用規制のあり方については、次のように考える。

- i 基礎調査において、被災履歴、災害類型ごとの安全度等、災害関係事項を充実させる必要がある。
- ii 計画や事業の決定に当たって、災害アセスメントの実施を義務付ける必要がある。
- iii マスタープランの策定に当たり、現在、500mメッシュで土地利用現況を調査・表示しているが、メッシュの精度を上げて、災害類型別の現況安全度を表示し、これを土地所有者、住民等に示した上で、検討を進める必要がある。
- iv 堤防等の計画において計画安全度の達成時点が明示されていない場合には、住居系・商業系の用途地域で特に甚大な被害が予測されるものにあつては、計画安全度ではなく、現況安全度に基づき土地利用規制をする必要がある。
- v 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」が定められているが、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³、帰宅困難者対策を考慮した都市施設の設置など。

5 災害防御施設サイドからの視点

これまでの経緯を見ると、消極的配慮義務も十分に尽くされてきたとは言い難い。つまり、堤防等、災害防御施設の設置・管理者の立場からは、人口の増加、都市化の進展が続いた時代には、浸水常襲地帯等の災害脆弱地域への人口・産業の立地を許容する実態があり、施設整備は常に後追いを余儀なくされ、治水計画等の達成の見通しが立たない状態が続いた。

しかし、縮退の時代にあつては、災害安全度に関し災害防御施設の計画に則した土地利用計画の策定、現状の災害安全度を反映した土地利用規制の実行可能性が高まっているので、一般論として消極的配慮義務を十分に果たすことができる状況になっていると言える。

ただし、現実の論点として、災害脆弱地に既に立地している土地利用の処理という困難な問題がある。これは、集団移転事業の適用が可能な地域を除けば、単独で処理するものではなく、縮退型都市計画の実施の過程で合わせて対処するほかはないだろう。

¹ この規定は、いわゆる単体規定であるが、生田教授は集団規定にも同様の制度を設けるべきことを主張される。ただし、単純な規制ではなく容積率の緩和等と組み合わせて導入することを提唱されており、

例えば、水害常襲地帯においては、建物の一階部分を居住用途に使用することを禁止する代わりに、容積率を緩和して、二階、三階部分を居住用途とすることなどである（一階を容積率不算入にして高さ制限を緩和する方法でも良い）。非常に有益な提案である。

² 政策の具体的な方向、内容については、第2編第7章第5節以下を参照されたい。

³ 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。

第1編 第6章 防災と情報に関する現状と課題

周藤 利一

本年度の研究では情報に関し掘り下げた検討を行うことはできなかったが、差し当たり防災と情報に関する現状と課題についてまとめておく。

1 問題の所在

住民や企業に伝達される災害の警報や避難の勧告・指示といった災害情報は、それ自体が一つの重要な防災対策である。そして、それらの情報の収集や組織間の伝達のためには、体系的な通信・連絡システムが不可欠であり、狭義にはそれが災害情報システムと呼ばれる。中央防災無線網、消防無線通信網、都道府県・市町村防災行政無線網、さらに、各自治体に備えられた災害対策本部の指令システムなどがそうである。

しかし、広義の災害情報システムは、こうした通信・連絡システムに限らず、他の対策を連結する要であり、被害をあらかじめ推定し、利用可能な資機材をデータベース化して、各種の計画樹立を支援し、教育・訓練教材を準備して人材の育成を図り、応急対応段階では避難誘導や家族・社員の安否確認・連絡、避難者の生活管理を支援し、復旧・復興段階では生活・事業再建の融資制度や土地の権利関係情報を提供するなど多岐にわたる。

いわば、防災情報システムとは、こうした一連の防災情報の総合管理システムと言えるが、このシステムをいかに構築・運用するかが課題である。

2 各時点における必要情報

情報との関係で、防災対策を時系列に次の4つの段階に区分する。

- ① 災害が発生する前の平常時の対策
- ② 災害をもたらす事象の予知・予測とそれに基づく予報・警報や警戒宣言が発令されてから災害発生までの対策
- ③ 災害発生後1～2週間目頃までの応急対応のための対策
- ④ それ以降の復旧・復興のための対策

次の表は、大震災を念頭に、この4つの段階における対策に対し、それに関する情報を整理したものである。

対策段階	防災対策	必要な情報
発災前段階 (平常時) 地域防災計画 防災業務計画	予防計画	・基本データベース（建物、人口、土地、地盤） ・ハザードマップ ・地域危険度マップ
	応急対策準備	・想定被害規模（帰宅困難者数を含む） ・資機材・食料備蓄等の必要量 ・人材登録（被災判定員・ボランティア）
	復旧・復興準備	・基本構想・グランドデザイン ・土地権利情報

	訓練	<ul style="list-style-type: none"> ・教育・訓練プログラム情報 ・模範活動の普及・褒賞
予報・警報等 発令段階	予知・予測	<ul style="list-style-type: none"> ・前兆現象（地盤変位等） ・予知・予測情報（時、場所、規模、確率）
	予報・警報等	<ul style="list-style-type: none"> ・予報・警報（警戒宣言、津波危険等） ・活動停止情報（交通機関等）
緊急・応急 対応段階 (発災から1～2 週間目頃まで)	観測	<ul style="list-style-type: none"> ・事象の位置、規模 ・被災地の被害の即時推定 ・緊急災害速報
	救出・救護	<ul style="list-style-type: none"> ・生き埋め等情報 ・救護所情報
	消火活動	<ul style="list-style-type: none"> ・出火の覚知と通報 ・延焼状況、消防隊活動、消防水利
	避難勧告・誘導	<ul style="list-style-type: none"> ・要避難人口 ・避難路の被害状況 ・避難所の避難状況（リアルタイム情報）
	被害調査	<ul style="list-style-type: none"> ・死傷者・物的被害情報（建築物、インフラ） ・被災建物の応急期限度判定
	余震警戒	<ul style="list-style-type: none"> ・余震規模
	安否情報連絡	<ul style="list-style-type: none"> ・誰が、どこに、どうしているか ・救出・救護状況の進捗状況
	避難所運営	<ul style="list-style-type: none"> ・避難者数 ・水・給食・医療品・生活用品等の必要量 ・外部救援物資の内容と量
復旧・復興段階	被害・応急対応の取 りまとめ	<ul style="list-style-type: none"> ・被害の全容（経済被害の推定を含む） ・各機関の応急対応の実績 ・ボランティア活動情報
	生活再建情報	<ul style="list-style-type: none"> ・利用可能物資リスト ・融資情報 ・行政サービス及び生活情報
	復旧・復興計画策定	<ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅関係情報 ・復旧・復興計画関係情報

以下では、各段階における対策に関連して必要となる情報について詳しく見ていく。

(1) 発災前段階(平常時)の対策と情報

平常時の対策は、基本的には「災害対策基本法」に規定されている。国の防災計画、地方自治体の地域防災計画、指定公共機関の防災業務計画等の策定、そして、これらに則った各機関の平時の防災活動である。

- ① 予防計画は、長期的視点に立った被害軽減のための対策が中心であり、防災まちづくりや防災拠点整備計画、建築物の耐震・耐火化の推進計画等が含まれる。これらの計画を策定するには、まず、構造別の建築物棟数、昼夜間人口・浮動人口、

土地利用、地盤構造等、最も基本的な情報のデータベースが必要となる。空間情報についてはGISの利用が有効である。また、ハザードマップは土地利用計画に、地域危険度調査の結果は重点整備地区の選定に活用することが可能である。

- ② 応急対応準備の計画は、発災時の資機材等の備蓄、行政機関等や被災民が取るべき行動を取りまとめたものである。そのために不可欠なのが被害の想定であり、特定の災害の発生を仮定して推定された倒壊建物数、出火・延焼棟数、死傷者数等から応急救援に必要な資機材量や備蓄物量を算出することとなる。また、二次災害を防ぐために被災建物の被災度を判定する判定員や特定の技能を有するボランティアの登録もこの段階での重要な情報管理である。
- ③ 復旧・復興準備の計画は、地震後の復旧・復興計画をあらかじめ策定しておくものである。ただし、暫定的復旧計画は応急対応の延長で、情報管理の面では大差がないが、復興計画は被災場所や規模を特定することができないことから、ランドデザイン・レベルで復興の方向性を示す程度のものにならざるを得ない。むしろ、土地・建物の権利関係を事前に正確に把握しておくことが迅速な復興の鍵となる。
- ④ 行政職員や市民の教育・訓練は、予防計画の柱となる重要事項であり、教材準備・訓練プログラムの開発が含まれる。また、模範となるような教育・訓練活動事例を収集して、一般に広く紹介して普及を図ったり、褒賞して鼓舞することも防災情報システムの一環であると言える。

(2) 予報・警報発令段階

この段階で最も一般的な情報は、気象庁が発表する警報、注意報、気象情報等の防災気象情報である。即ち、大雨や強風等の気象現象によって災害が起こるおそれのあるときに「注意報」を、重大な災害が起こるおそれのあるときに「警報」を発表する。警報や注意報は関係行政機関、都道府県、市町村へ伝達され防災活動等に利用されるほか、市町村や報道機関を通じて地域住民に伝えられる。また、警報や注意報の内容を補完して「大雨に関する気象情報」「台風第〇号に関する気象情報(いわゆる台風情報)」といった気象情報を発表することもある。警報・注意報は、気象要素(雨量、土壌雨量指数、流域雨量指数、風速、波の高さ、潮位等)が基準に達すると予想した区域に発表されるが、この基準は、気象庁が災害の発生と気象要素の関係を調査した上で、都道府県等の防災機関と調整して地域ごとに決定している¹⁾。

防災気象情報は適宜改正がなされており、2010(平成22)年5月27日から「〇〇市に大雨警報を発表」のように、すべての気象警報・注意報について原則として個別の市町村を対象として発表することとし、また、大雨警報を発表する際には、特に警戒を要する災害を、「大雨警報(土砂災害)」、「大雨警報(浸水害)」のように警報名と併せて発表することとしている。

さらに、2013(平成25)年8月30日から、従前の警報の発表基準をはるかに超える豪雨や大津波等が予想され、重大な災害の危険性が著しく高まっている場合、最大限の警戒を呼び掛けることを目的として「特別警報」の運用が開始された²⁾。

国及び都道府県が管理する河川のうち、流域面積が大きく、洪水により大きな損害を生ずる河川については、国土交通省又は都道府県と気象庁が共同で、河川を指定して洪水予報を行っている。「はん濫注意情報」は「洪水注意報」に相当し、「はん濫警戒情報」、「はん濫危険情報」、「はん濫発生情報」は「洪水警報」に相当する。

土砂災害警戒情報は、大雨による土砂災害発生の危険度が高まったとき、市町村長が避難勧告等を発令する際の判断や住民の自主避難の参考となるよう、都道府県と気象庁が共同で発表する防災情報である³。

我が国で災害の予知が行われているのは、東海地震と火山噴火である。東海地震については、内閣総理大臣によって発令される「東海地震の地震災害警戒宣言」は⁴、「2～3日以内に駿河湾及びその南方域を震源とする大規模地震の発生するおそれがあり、震度は6以上・・・」と、発生時、震源、震度を特定し、かつ、津波警告、公的機関への地震防災応急対応策の指示、住民の協力要請、強化地域内への旅行と電話の禁止が盛り込まれる。

他方、火山噴火予知は特別法に基づくものではないが、火山噴火予知連絡会の統一見解等の総合判断結果が、気象庁から「火山の状況に関する解説情報」として発表される⁵。

したがって、対策区分としては、警戒宣言発令までの予知・判定と、警戒宣言発令後から地震や火山噴火の発生までに分けられる。

- ① 予知と判定のための情報は、どのような方法で前兆現象を捉えるかによって異なる。地震の場合、観測の方法は大きく分けて、地震活動の観測、地殻変動の観測、地下水位の観測、その他の観測がある。
- ② 警戒宣言発令後は、予知に関する詳細な情報、関係機関から発せられる各種の警戒情報、活動の規制情報等が防災行政無線網、住民への同報無線網等を通じて伝達されることとなる。

(3) 応急対応段階

応急対応とは、災害発生直後から1～2週間程度（大規模災害の場合）までの主として、震度等災害事象の観測、被害の把握、被災者の救出・救護、消火活動、余震警戒、二次災害の防止活動、避難誘導、避難所運営等の対応をいう。

- ① 災害事象の観測は、発生直後の段階でどのくらいの被害が発生したかを大まかに推定し、必要な対策の規模と内容を決定する根拠となる。なお、地震警報システムは、地震が起こった後、震源要素や地震動の分布を迅速に解析し、その情報を各ユーザー（防災関係者、電気、ガス、水道、電話、交通、報道、個人）に伝達して防災に役立てることを目的とし、地震の際に警報を発して被害を最小限に抑えるための安全管理システムである⁶。1990年代以降大きく発達し普及が進んでおり、被害推定に特化したものは特に、早期地震被害推定システムと呼ばれる⁷。
- ② 避難勧告・避難指示と誘導策については、高齢者、障害者、乳幼児、妊婦、傷病者、日本語が不自由な外国人といった災害時に自力で避難することが困難な災害時要援護者への対応が重要な課題である。2004(平成16)年に発生した一連の風水害では、犠牲者の半数以上が高齢者であったことから、内閣府政策統括官（防災担当）では、高齢者等の災害時要援護者の避難支援等について検討を進め、2005(平成17)年3月、情報伝達体制の整備、災害時要援護者情報の共有、災害時要援護者の避難支援計画の具体化、避難所における支援、関係機関等との連携を内容とする「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を取りまとめた⁸。以来、防災基本計画に要援護者対策の必要性を明記するとともに、避難所における支援等を中心にガイドラインの改訂を行い（翌年3月）、市町村を中心とした取組みの促進に努めている。しかし、2011（平成23）年の東日本大震災では多

くの高齢者が犠牲となり、災害時要援護者名簿を作成済みの自治体も2012(平成24)年4月時点で64%にとどまっている⁹。また、避難の実効性を高める方策としてリアルタイム情報システムが検討されているが、襲来する津波の高さ、火災の延焼拡大状況といった情報の正確な把握がキーポイントとなる。

- ③ 救出・救護対策として、被災者救出活動のためにまず必要となる情報は、特に生き埋め者の情報であるが、一般住宅地では近隣住民の相互認知に基づく情報による。したがって、市町村のみならず地域社会も寝たきりの病人や独居老人の情報を事前に共有していることが必要となる。一部の地域ではリストを作成している所もあるが¹⁰、個人情報保護との関係で慎重な取り扱いが必要である。また、救護活動については、地方自治体が救護所の開設情報を同報無線などで通知することになる。
- ④ 消火活動は、初期消火段階では住民・事業場の勤務者や消防団の役割であり、資機材がどこにあり、消火班員が何時に在宅かといった情報管理が平時から必要となるが、初期消火に失敗した場合には、消防に任せることになるため、火災の覚知と通報の方法が重要となる。火災の延焼拡大段階では、消防の活動と延焼の動態をリアルタイムで把握することが避難行動の最重要情報であるが、現在のところ決定的な方法はないとされる¹¹。
- ⑤ 被害調査は、応急対応のみならず、以後の復旧・復興の段取りを決める上で、最も基本となる情報であり、直接的被害だけでもできる限り早期に詳細を把握する必要がある。特に、建物の被害の程度により立入り禁止措置を取る「応急危険度判定」調査は、二次災害防止の上から緊急を要し、被害規模によっては膨大な人員の動員が必要となるため、事前登録された判定員の速やかな招集連絡が重要となる。また、災害後に速やかに生活再建に着手するためには、建物の被害状況を判定する罹災証明の発行や、義援金の給付業務を速やかに行うことが重要であるが、東京都は、壁や屋根などの損壊状況を専用シートで入力すると、全壊・半壊の判定ができるシステムを構築し、判定情報を地図に表示できるようにしている¹²。
- ⑥ 余震警戒は、マスメディア等を通じて余震情報を被災地域住民に伝え、警戒を呼びかけるものであるが、怯えきった被災者の間でマグニチュードと震度が取り違えられて伝達され、大きな混乱を生じた例があるので、十分な注意が必要となる¹³。
- ⑦ 安否情報連絡は、応急対応時における最も重要な情報管理対策である。近年、災害伝言ダイヤル等、携帯電話のサービスとして民間管理が進んでおり、軽微な被災者については、これら民間サービスの利用に任せることが妥当であろう。これに対し、死者や重傷者のように自分では通知できない被災者については、警察と病院を拠点とした情報発信体制が構築されることが望まれるが、個人情報保護の問題があり、完全公開は困難である。
- ⑧ 避難所運営対策のためには、何よりも日々変動する避難者数をいかに把握するかが問題となる。避難者の数に基づき支援すべき水・食料・生活必需品等の量を割り出し、備蓄分や外部からの救援物資で手当てをすることとなるが、外部からどのような物資がどれくらい送られて来たかを記録することもまた、この段階での重要な情報管理となる。

- ⑨ 2004(平成 16)年の新潟中越地震における柏崎市松美町内会の対応は、自主防災組織の活動の優れた事例として紹介されるが、情報の面からも特筆すべき点が多い。即ち、発災直後には町内会部員が町内を一軒一軒回って安否確認、避難所への避難誘導を行った。高齢者、一人暮らし、障害者に対しては、事前に準備していた災害時要援護者名簿を活用しながら、避難呼びかけ及び避難誘導を行った。そして、被災 3 日目には第 1 回緊急被害調査を実施し、住民の安否確認、避難先、必要とする手助け等を把握し、1 ヶ月後に第 2 回調査を実施した。また、被害箇所の写真撮影や被害箇所をマップにまとめる作業も行っており、これらの情報は復旧対応に大きな効果があったとされる。

(4) 復旧・復興段階

応急対応段階とそれに続く復旧・復興段階とは明確に線が引かれるわけではないが、本稿では大規模災害を念頭におおむね発災後 1~2 週間以後の、被害の全容が明らかになり、行政の体制が整った時期から、本格的復興が始まる 5~6 ヶ月程度までを射程に考えることとする。復興活動自体はさらに数年あるいは数十年かかることは言うまでもない。この時期の対策及びその情報管理としては、まず、応急対応の取りまとめ、生活再建情報の提供及び復旧・復興計画の策定が柱となる。

- ① 被害と応急対応の取りまとめにおいては、被害の全容を、推定される波及的被害をも含めて取りまとめなければならない。それに基づき、復興のための資金調達規模がどの程度になるかを推定し、国と地方自治体の分担を決定することとなる。さらに、応急対応に関与した各機関がどの程度活動したかを取りまとめ、完全復旧までにどのくらい要するかを見通して、被災者・被災地域に対する復興支援プログラムを作成する。この時期はボランティアが本格的に被災者への支援活動を行う時期でもあるので、その活動の把握も重要である。
- ② 生活再建情報としては、利用可能な物資のリストと調達方法、被災者に対し給付される各種の行政サービス、生活・就業情報、補助・融資制度等、きめ細かな情報提供を被災者に伝達していくことが重要となる。
- ③ 復旧・復興計画の策定においては、まず、応急仮設住宅の供給のための情報として、供給側については公的賃貸住宅の空き家、民間賃貸住宅の利用可能戸数、プレハブ業者の仮設住宅供給能力についての情報が必要となる。そして、需要側については仮設住宅を希望する世帯数、被災者の属性情報等が必要となる。また、復興・再建計画関係では、計画の形態によって必要な情報は異なるが、共通事項として、土地・建物についての所有・利用関係の情報が基本となる。

3 情報のバックアップ

情報化の進展に伴い大半の事務処理がコンピュータ化され、行政や企業の重要なデータが IT システム内に蓄積されている。これらのデータが災害により失われると、行政や企業の活動に重要な影響を及ぼすことが懸念される。

デジタルデータの災害対策としては、データをバックアップしたメディアを、同時に被災しない程度に離れた遠隔地で保存する方法が一般的である¹⁴。近年は、クラウドの普及によりネットワークを通じたバックアップも利用されるようになってきている。メディアを物理的に搬送する場合にはタイムラグが発生するが、ネットワーク上で常に同期させている場合には情報損失がないというメリットがある。

1999(平成 11)年の「住民基本台帳法」改正により、行政機関等に対する本人確認情報の提供や市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の処理を行うため、各市町村の住民基本台帳のネットワーク化が図られ、住基ネットが構築された。東日本大震災直後、総務省自治行政局では、被災市町村が被災して住民の安否確認等を行うための基礎的情報がないといった課題に対して、住基ネットの保有する本人確認情報を適切に活用する旨の通知を地方自治体に発出し、一部の被災自治体に対しては CD-R での情報提供もなされている。これは、災害により市町村の住民基本台帳が滅失した場合にあっても、氏名、住所、生年月日、性別の 4 情報と住民票コードの情報に限定されるものの、都道府県及び全国センターの住基ネット用サーバーに保存された情報を住民の安否確認等に利用できるというバックアップ機能が注目されたものである。

神奈川県小田原市の防災情報システムは、システムそのものをバックアップすることを目的として、遠隔自治体と防災システムを相互に導入する協定を締結し、相手方自治体の防災用サーバーに小田原市の防災情報システムを組み込んでもらう取組みを行っている。同市はまた、被災地情報、安否情報、物資供給情報、ボランティア情報をインターネットを通じて共有することを目指しており、職員だけでなく住民も含めた入力研修が実施されている¹⁵。

4 情報の収集と伝達

情報の収集と伝達は各段階において行われるが、発災前段階や予報・警報等発令段階では専ら災害関係機関による本来業務として行われるものであり、予算、組織、技術水準等の諸問題はあるものの、その解決の方向は比較的明らかであると言える。これに対し、発災後の応急段階では情報の収集と伝達に相当の問題が生じていることは、過去の経験から明らかであり、また、その改善・解決のあり方は必ずしも確定していない。そこで、ここでは応急段階の情報の収集と伝達に焦点を当てて論じる。

(1) 被害情報の収集

まず、現状の災害による被害情報の収集について模式的に示すと下頁の図のようになる。

災害現場において死傷者や建物被害、火災など一般的な被害情報を収集するのは、消防、警察、自衛隊、自治体の地区災害センター（実際の呼称は各自自治体によって異なる）などの隊員、団員、職員等であり、基本的には災害現場を巡回したり、救援・救急活動への従事と並行して被害を覚知し、それぞれの指揮本部に通報することにより情報が収集される。ただし、火災については、被災者を含む住民からの駆け込み通報や、高所見張りからの発見によっても情報が収集される。また、死傷者については、被災者自身が救護所や病院に駆け込んだり、あるいは搬送されて来るので、そうした場所が情報集約場所となる。

また、電気、ガス、水道、下水道、電話、交通機関等、個々の施設被害については、これらの管理機関が調査をして被害情報を収集する。

このようにして収集された情報は、いったん各機関においてプールされた後に災害対策本部に通報されることとなる。各機関は、基本的には所管業務に関する情報のみを収集することとされているが、実際には関連する被災情報も併せて通報することがあるため、災害対策本部では情報の重複や、逆に空白が生じることもあり得る。

現場の被災情報に関し基本的に情報収集能力が高いのは警察と消防であるが¹⁶、それ

ならず、全庁あげての対応や近隣の市町村や都道府県の支援が必要となる。これらの対応が効率的に実施されるためには、異なる組織の者同士が共通の認識の下に災害活動を行うノウハウの確立が必要である。

米国では、ICSという制度があり、標準化が進んでおり、いずれの団体においても危機管理に関する組織形態や使用用語が標準化されている¹⁹。

しかしながら、日本の現状を顧みる場合、用語はともかく、市町村における危機管理組織について見ると、単独消防本部にあっては、危機管理監（部長級）が統括するパターンもあれば、危機管理監が補佐するパターンもあり、組合消防本部にあっては、危機管理監を設置するパターン、組合に防災業務を委託するパターンがあるなどバラバラなのが実情である²⁰。そこで、組織形態についてこのICSの考え方を導入し、標準化について検討する必要がある。

② 住民への情報伝達

住民に対する伝達は、国→都道府県→市町村→住民という上意下達方式により、末端は同報無線が利用される。総務省消防庁の調査によれば、東日本大震災においては、26市町村が津波警報発令後に防災行政無線（同報無線）による放送を実施し、22市町村が広報車、消防団、職員による広報を実施し、1自治体がヘリによる広報を実施した²¹。国土交通省・気仙沼市のアンケート調査によれば、その結果、過半数の住民が避難勧告情報を防災同報無線で入手したことから²²、同報無線の有効性は確認されたと言える。しかし、その後の利用状況も併せて地震の影響で無線を利用できないことがあった市町村が17にも上っている。原因は、倒壊・破損等が11、バッテリー切れが5、燃料切れが2であった（消防庁調査）。

したがって、住民に対する情報伝達体制に関し、無線の非常電源容量の確保、デジタル化・高度化による多様な広報手段の確保²³、耐震性の向上、津波等の影響を受けない場所への移設といった情報伝達手段の強化が必要であると考え²⁴。

さらに、防災行政無線が使えなくなった場合の代替手段（ソフト対応を含む。）の確保など防災計画の見直しも必要であろう。

5 IT 技術

ブロードバンド（高速大容量通信）移動通信システム、衛星共用携帯電話システム、ヘリコプターや航空機で収集したリアルタイム画像を観測衛星から配信するシステム、IPネットワーク利用システムなどIT技術の導入が進められている。IT技術の進歩は非常に速いので、最新の技術を適期に災害時における情報の収集・伝達に活用するよう不断の対応が必要である²⁵。

東日本大震災では、広範囲に携帯電話の通話規制がかかり、多くの人々が電話を使えなくなって、安否確認や大事な連絡に手間取った。一方で、インターネットのデータ通信は使えたため、ツイッターやフェイスブックなどのSNSによる情報交換は可能なケースが多かった。

こうした経験を踏まえ、都は「防災ツイッター」（仮称）により被災状況や鉄道の復旧状況、避難施設などの情報を提供することにしている。このため、都立高校など都の避難所や一時滞在施設に公衆無線LANのアクセスポイントを整備するとともに、スマートフォンなどを持つ人が避難所でネットに素早く接続して、交流サイトで災害情報をチェックできるようにする計画である。

6 GIS の活用

地理情報システム（GIS）は、コンピュータ上で位置や空間に関する情報を持ったデータ（空間データ）を総合的に管理・加工し、視覚的に表示できる仕組みであり、高度な分析や迅速な判断を可能にする技術である。

政府は、GIS 活用のため、1995（平成 7）年 9 月、「GIS 関係省庁連絡会議」を設置し、国土空間データの一層の整備と標準化を図ることとし、翌年 12 月に「国土空間データ基盤の整備及び GIS の普及の促進に関する長期計画」を策定した。そして、2001（平成 13）年に制定された「高度情報通信ネットワーク社会形成法」（IT 基本法）に基づき e-Japan 重点計画が策定され、その一環として、2002（平成 14）年 2 月に「GIS アクションプログラム 2002-2005」が策定され、現在は 2007（平成 19）年 3 月に策定された「GIS アクションプログラム 2010」に基づき GIS 利用環境の整備が進められている。

防災情報システムとしての GIS 利用に関しては、阪神・淡路大震災において震災対応のための情報収集・分析に当たって GIS に基づく地震防災情報システムの活用が期待されたが、被災自治体で情報把握に時間を要したことや、各機関が保有する情報の共有ができず、十分に機能したとは言えないと評価されている²⁶。

その後、2004（平成 16）年 10 月 23 日に発生した新潟県中越地震では、次のような取り組みが実践された。

① 政府の対応

国土交通省の調査によると、被害情報把握に GIS を活用した機関は 5 機関である²⁷。

また、国土交通省は、「電子国土 Web システム」上に道路の通行止め情報や河道閉塞による湛水域の情報など関連情報を集約し、「国土交通省新潟県中越地震情報集約マップ」を作成・公表した。

② 官民連携による対応（新潟県中越地震復旧・復興 GIS プロジェクト）

京都大学防災研究所巨大災害研究センター林春男教授が中心となり国の機関、ライフライン事業者、測量会社、GIS 関連企業、大学関係者等が参加し、同年 11 月 15 日に「新潟県中越地震復旧・復興 GIS プロジェクト」のサイトが一般に公開され、情報提供が始まった²⁸。

このプロジェクトの特徴は次の 5 点である。

- i 国土地理院の 1/25,000 地形図と精細な衛星画像を背景とした GIS 上に多様な機関の情報を一元集約
- ii 道路の通行止めや避難所の情報、ボランティアセンターなどの最新情報を毎日更新(12 月末まで)
- iii 総合的な災害対応・ボランティアによる支援などに不可欠な被災の全体像を提供
- iv 精細な衛星画像により、被災・復旧の状況を確認可能
- v 印刷可能な地図データの配布により現場での状況認識が容易

東日本大震災においては、様々な地理空間情報が、行政、専門家のみならず、被災者、民間、NPO、個人も含めた様々な主体により作成され、これを用いた様々な情報の解析や視覚化など GIS の特性を活かした利活用が活発化しており、国土交通省国土政策局は、東日本大震災に関連する地理空間情報の整備や GIS の利活用の状況をリン

ク集として整理して、随時更新している²⁹。

また、GIS に積極的に取り組んできた被災自治体では、復旧・復興のための政策形成に当たって職員が自ら GIS を活用している事例も見られる。福島県相馬市では、2006（平成 18）年に統合型 GIS を導入し、情報政策課を中心に基盤地図の整備を進め、2009（平成 21）年に ArcGIS 自治体サイトライセンスを導入、ソフトウェアのカスタマイズをせずに庁内の有志による運用を開始した。東日本大震災の被害対応において平時から GIS を使用してきた職員のスキルや、基盤地図が蓄積され一元化されていたことにより、外部のコンサルタントによる協力はわずかで済み、震災直後から職員の手により GIS が様々な場面で利用された³⁰。

今後想定される南海トラフ地震や首都直下地震に際しても GIS の活用は不可欠であると考えられるが、そのためにはこれまで指摘されてきている GIS の実務的課題（各部署が保有する情報の共有化、職員のスキルアップなど）の解決が図られる必要がある。

¹ 地域別の警報・注意報発表基準は、気象庁のホームページに掲載されている。

<http://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/kijun/index.html>

² 特別警報が対象とする現象は、18,000 人以上の死者・行方不明者を出した東日本大震災における大津波や、我が国の観測史上最高の潮位を記録し、5,000 人以上の死者・行方不明者を出した「伊勢湾台風」の高潮、紀伊半島に甚大な被害をもたらした、100 人近い死者・行方不明者を出した「平成 23 年台風第 12 号」の豪雨等が該当する。

³ 土砂災害警戒情報は、降雨から予測可能な土砂災害の内、避難勧告等の災害応急対応が必要な土石流や集中的に発生する急傾斜地崩壊を対象としており、技術的に予測が困難である地すべり等は、土砂災害警戒情報の発表対象とはしていない。また、個別の災害発生箇所・時間・規模等を詳細に特定するものでもない。

⁴ 「大規模地震対策特別措置法」に基づき、予知が可能とされる東海地震について駿河湾を中心に観測強化地域を指定して、ち密な観測網を敷いて、気象庁により 24 時間体制で前兆現象の観測が行われており、前兆が観測されると、気象庁長官は地震防災対策強化地域判定会を招集し、大地震発生の予想が結論されると、それを地震予知情報として内閣総理大臣に報告する。内閣総理大臣は閣議に諮って警戒宣言の発令を決定する。

⁵ 火山噴火予知連絡会は、当時の文部省測地学審議会（現在は文部科学省科学技術・学術審議会測地学分科会の建議による火山噴火予知計画に基づき、関係機関の研究及び業務に関する成果及び情報の交換、火山現象についての総合的判断を行うこと等を目的として、昭和 49 年に火山噴火予知連絡会が設置された。連絡会は、気象庁が事務局を担当し、連絡会は年 3 回定例会を開催し、全国の火山活動について総合的に検討を行う他、火山噴火などの異常時には、臨時に幹事会や連絡会を開催し、火山活動について検討し、必要な場合は統一見解を発表するなどして防災対応に資する活動を行っている。また、平成 18 年に設置された火山活動評価検討会では、中長期的な噴火の可能性の評価（監視・観測体制の充実等が必要な 47 火山の選定）、噴火シナリオの点検、活火山の認定、噴火現象の即時的な把握手法等について検討を行っている。

⁶ 気象庁の緊急地震速報（一般向け・高度利用者向け）、鉄道総合技術研究所のユレダス(UrEDAS)などがある。

⁷ 防災科学技術研究所の AQUA システム、内閣府地震被害早期評価システム(EES)、東京ガス SIGNAL(シグナル)及び SUPREME(シュープリーム)、横浜高密度強震計ネットワーク(READY)、川崎市震災対策支援システムなどがある。

⁸ <http://www.bousai.go.jp/taisaku/youengo/060328/pdf/hinanguide.pdf>

⁹ 内閣府は現行のガイドラインの見直しを決定したが、2014(平成 26)年 2 月現在、検討中である。

¹⁰ 高知県のある町では、避難の際に高齢者をおぶさっていく青壮年の男性をあらかじめ指名したリストを作成し、1 対 1 の避難体制を構築しているが、リストは公表していない。

-
- 11 梶秀樹・塚越功「[改訂版]都市防災学」学芸出版社、2012年、150頁。
 - 12 これにより義援金の受給状況や固定資産税の減免措置も一元的に把握できるという。
 - 13 1978(昭和53)年1月14日に発生した伊豆大島近海沖地震(M7.0、震度5)において、4日後に静岡県災害対策本部がその後の余震発生の見通しを「余震情報」として発表した。ロコミで伝達されるうちに「今夕にも震度6程度の強い地震が起きる」という流言となった。
 - 14 東日本大震災後、大阪にバックアップセンターを設ける企業が増えたのが一例である。
 - 15 <http://www3.city.odawara.kanagawa.jp/bousai/>で小田原市防災情報システムの機能の一部やマニュアル等を閲覧できる。
 - 16 自衛隊が出動した場合には、同等の情報収集能力を有すると言える。
 - 17 梶秀樹・塚越巧「都市防災学」学芸出版社、2011年、156頁。
 - 18 当時の村山首相がぶら下がりインタビューで「神戸で大きな地震があったようですが」との記者の問いに対し「そのようすな」と答えたのを、筆者は当日の正午のNHKニュースで見た。
 - 19 ICS(Incident Command System)は、用語の統一、組織形態の標準化、情報システムの統一、指揮命令システムの統一などを行い、場所、団体が異なっても同一に対応できるシステムである。
 - 20 消防庁「地方公共団体の防災体制のあり方に関する調査検討委員会報告書」(平成14年3月)14~15頁。
 - 21 総務省消防庁「東日本大震災における防災行政無線等による情報伝達について」2011年。
http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h23_shingi/03/1-3.pdf
 - 22 国土交通省・気仙沼市「東日本大震災に関する調査(被災者アンケート)」調査結果について、2011年7月27日、
<http://www.city.kesennuma.lg.jp/www/contents/1312630208936/files/hukko3shiryo4.PDF>
 - 23 ツイッター、ワンセグ、コミュニティFMなど。
 - 24 廣井脩「警戒避難と情報伝達」日本河川協会「河川」2000年7月号51頁も同趣旨を述べている。
 - 25 災害と情報に関し留意すべき事項は、デマなど虚偽情報への対応である。特に、IT技術を利用した通信手段による情報の拡散はスピードにおいても受容者数においても、他の通信手段に比して格段に卓越している。虚偽情報に対する対処も一層厳格さが求められると言える。ただし、削除などの対応を行っても、ひとたび拡散した情報を訂正することは非常に困難である。事後的対応策に加え、刑罰による抑止力にも期待せざるを得ないと考えられる。
 - 26 山田博幸ほか「自治体の地震防災に貢献する防災情報システムの構築に関する研究」地域安全学会論文集、2004年。
 - 27 国土交通省国土計画局「2004年度GISアクションプログラムフォローアップ関連調査報告書」2005年。
 - 28 <http://chuetsu-gis.nagaoka-id.ac.jp/>
 - 29 <http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/gis/gis/shinsai-link.html>
 - 30 <http://www.esri.com/industries/case-studies/35859/>

第2編 第1章 災害復旧に関する法制度のあり方について

生田長人

1 災害復旧と災害復興との区別の必要性等と災害復旧の定義について

災害復旧と災害復興については、一般的に言っても必ずしも明確な区分がなされているわけではなく、その範囲又は範疇については広狭様々な使われ方をしているが、この区分の不明確さが、現実には被災地の再建に際して、大きな混乱をもたらす原因の一つとなっている。

例えば、できる限り迅速かつ計画的に取り組む必要のある復旧に係る事項と長期的な見通しと十分な検討を踏まえて定める必要のある復興に関する事項が一つの計画の中に混淆している状況が見られることなどである。

復旧関係事項の決定を急ぐ必要から十分な検討なしに将来の復興方針が決められたりすると、後日被災者の意向との食い違いや実態とかけ離れた事態が生じ、計画の変更を余儀なくされたりすることがある。

あるいは逆に、復興関連事項について地元の意向を反映させるために計画の策定が遅れ、復旧が遅れるという事態が生じてしまうこと等が生じることもある。

少なくとも、このような事態が生じることを避けるためにも、災害対策基本法制においては、災害復旧と災害復興の概念を明確にした上で、その責任の所在、その実施体制、支援のあり方等について明確な規定を置くべきではないかと考える。

(1) 災害復旧とは

① 現行法の災害復旧

災害対策基本法の中で「災害復旧」という文言は、「第6章 災害復旧」の中で「災害復旧」或いは「災害復旧事業」として使用されているが、災害対策基本法の中で定義は置かれていない。

ただ、同法第87条では「法令の規定により災害復旧の実施について責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害復旧を実施しなければならない」と規定されていて、この「法令」の代表的なものとして「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」等があり、同法の第2条第2項では、「災害復旧事業」を

「災害に因って必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧する(原形に復旧することが不可能な場合において当該施設の従前の効用を復旧するための施設をすることを含む。以下同じ。)ことを目的とするもの」と定義している。

この法は、公共土木施設の復旧を目的とするものであるから、その定義が被災した「施設」を原形に戻すことにあるのは当然であるが、他の災害復旧に関する現行法令を見ても、使用されている「災害復旧」の対象となっているものの殆どは「施設」「設備」「建物」であり、それにやや異質な「農地等」が加わるというのが、現行法における災害復旧の対象であると言って差し支えない。

結果として、現行法令の規定から引き出される「災害復旧」の概念は、施設を中心とした「もの」について、それを災害の起こる前の状態(原形)に戻すことである

と考えられる。

つまり、現行法令において「災害復旧」という語句が使われている場合、

- i その対象は施設等を中心とする「もの」であること
- ii その行為内容は、対象となる「もの」を被災前の状態に「戻すこと」であること

と考えられる。

② 現行法令の災害復旧の概念から外れる部分について

上記 i および ii の二つが、現行災害対策法制で使われる「災害復旧」の中核概念だとすれば、これから外れるものについては、どのように考えておけばいいか。

災害によって打撃を受ける範囲は極めて広範に及ぶ。その範囲内には

- i 個人の生命・身体・家財、公共公益施設、民間施設等の物的施設といった「形あるもの」

の他にも、

- ii 生業をはじめとする様々な事業やシステム、地域社会のつながりなど「形なきもの」ではあるが、有機的に機能しているもの

等が存在する。

災害の発生前に、地域において存在していたこれら i と ii の有機的集合体は、災害により失われたり、従来の機能を失ったり、低下させたりするが、現行法制度における「災害復旧」概念が災害によって打撃を受けた個々の施設やもの等の復旧に限定されるとすれば、それだけでは回復できない部分は非常に多い。

「あるものを元の状態に戻すこと」と「ある有機的つながりのある関係を元の状態に戻すこと」との間には、かなりの差が存在するのが普通であり、少なくとも、現行法の災害復旧概念が、この有機的関係を元に戻すことまでを含んでいるとは言い難い。

災害によって破壊された「もの」等とは異なり、破壊された「有機的関係」がそのまま旧に復することは、原則としてきわめて希である。

有機体としての地域の再生は、元に戻すという概念で説明するよりも、被災を機に、その地域の将来の姿を視野に入れて、新たな安定的な関係の再構築を目指すものとして捉える方が適切であろう。

従前の地域社会を構成していた人間も、その置かれた状態も、災害によって変化せざるを得ず、従前存在した「関係」は、「もの」が旧に復したとしても、決して旧に復することはなく、新たに安定した「関係」が構築されるに他ならないと考えられるからである。

そこに見いだされるのは、「被災前の過去の状態に戻す」というよりも、災害を契機に、「将来の新たな関係を構築すること」であり、災害復旧の概念を拡大して捉えるよりも、別の概念（例えば災害復興）で捉える方が適している場合が多いのではないかと考えられるのである。

繰り返しになるが、基本的に、現行災害対策法制における災害復旧概念は、「あるも

の」に着目して、それを災害前の状態に戻すこと（機能を回復することを含む）に重点が置かれていると考えられるが、これは、「ある関係」を元に戻すということ等に比べて、比較的狭い概念と考えられ、このような狭い概念に包含されないものを、どのように位置付け、どのような形で政策の対象にするか、という点についての検討が、災害復旧を考えて行く上では必要であろうと考える。

注：生業としての店舗等の復旧は、単体として、急ぐ必要がある場合が多いので、復興に属する部分があるとしても、復旧として捉えることが適切であろう。現行法の復旧概念の拡大が必要である。なお、この点については、被災後の施策を「復旧」、「復興」、「生活再建」と三分割して捉えることとすれば、復旧・復興過程両方にまたがる「生活再建」策として位置付けることが適当と考える。

(2) 災害復興の概念(文末参考)

この部分については、「災害復興に関する考察（第2編第2章）」のところで詳述するので、そちらを参照のこと。

2 災害復旧に関する現行制度の概観と問題点

(1) 災害復旧に係る現行制度の概観と基本的姿勢

① 全体像

現行災害対策基本法は、災害復旧に関し1章を置いているが(第6章)、その内容は、災害復旧の実施責任を定める87条、災害復旧事業費の早期決定を定める88条、災害復旧事業費を決定した場合等における中央防災会議への報告を定める89条、国の負担金等の早期交付等を定める90条と、僅かに4ヶ条の災害復旧事業を中心にした規定が置かれているに過ぎず、災害復旧計画に関する規定など、災害復旧を全体として計画的に進めるための規定は置かれていない。

このほかに、災害復旧関連の規定としては、第7章の財政金融措置において若干の規定(96条以下104条まで)が置かれているが、別途定める法令等により災害復旧事業費等に対する国の負担等の特例等を定める旨の規定、同じく別途定める法律により激甚な災害を受けた地方公共団体等における経費負担の軽減を図る旨の規定（激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律に基づく激甚災害制度）、災害復旧費等についての起債の特例や適切な災害融資措置を行う場合の根拠規定等が置かれ、これらに基づいて別途特別法が整備されたり、予算措置が講じられたりしている。

これらの仕組みについては、災害対策基本法以外の法令に基づいて行われるもの、予算制度として行われているものを含めて、ごく大雑把に言うと、次の通りである。

第一に、災害によって従前の機能を果たし得なくなった施設等で、社会的に公共性が高く、早急に復旧することが必要なもの（一定の公共施設等）に対しては、復旧に必要な諸費用に関し、国による手厚い財政的援助制度が設けられている。

第二に、被災事業者への支援措置として、主として経営基盤の弱小なものを対象と

して、低利の資金融資制度、信用保証制度等が設けられている。

第三に、被災者の生活再建に関して、低利の融資制度と併せて、住まいに大きな打撃を受けた場合に金銭支給が行われる制度(被災者生活再建支援法)等が整備されている。

第四に、災害復旧に当たる地方公共団体の負担軽減を図るため、手厚い地方財政措置が行われる仕組みが設けられている。

第五に、復旧全体を計画的に進めていくための仕組みについての法制度は存在しない。

② 現行法制度の基本的姿勢

これら現行の災害復旧制度は、全体としてみた場合、公共施設等の復旧に対して手厚い規定が置かれている反面、被災した個人或いは民間事業者に対する支援が手薄である感は否めない。どうしてこのような状態となっているのか？

このような形となっている背景には、「**自然災害に関する復旧等は、被災した側の責任で行うべきである**」という考え方が存在していることが挙げられる。

この点については、別稿「**国等の防災責任に関する考察**」を参照してもらう必要があるが、国民が、行動の自由や財産権の自由に関して、できる限り自由に行動する権利を自らの手元に保留したいと考え、加えて、ものを管理処分し、利用する自由を広範囲に保持したいと考える以上、その限りにおいて、国民自らが災害に関して負うべき自己責任の範囲は広くかつ重くならざるを得ず、逆に国が負うべき防災責任は、極めて狭く、軽くならざるを得ないということに他ならない。

その結果として、これらの法令上の災害復旧制度の対象となっている施設や事業は、基本的に公共性が高く、公共のためにその迅速な復旧が特に必要なものに限定される結果となり、他方で、個人被災者等に対しては、「**個人の力ではどうにもならない災害直後の状況下における緊急応急支援**」として、災害救助法に基づく救助の手が差し伸べられるが(災害応急対策)、その後は自力での生活再建が原則であり、国等は、社会的な必要性に応じて、これを支援するというのが我が国の災害復旧に関する基本的姿勢となっているのである。

この基本的姿勢に基づいて、かつては、被災した個人或いは民間事業者に対しては、低所得者或いは経営基盤の弱小な中小事業者に対する低利の融資による支援、被災住宅の再建等に対する低利融資等がなされているに過ぎなかったが、阪神淡路大震災後に、住宅を喪失し、自力では生活再建が困難な被災者に対して、社会的な必要から、「被災者生活再建支援制度」が整備され、一定額の金銭給付が行われるに至った(①の第三)。

このような基本的姿勢に立つと、公共施設等を中心とする災害復旧の計画的推進の

ために必要がある場合は、その公共施設等の管理者が復旧計画を作成すれば足りることになる。

また、地域全体としての「復旧計画」の法制度が存在しないのは、個人、民間事業者への復旧支援の主たる手段が金融支援等では、地域全体としての計画的な復旧を進めることは難しいと考えられたことが理由ではないかと推測するのは穿ちすぎであらうか。

(2) 基本的姿勢に関する問題点

別稿で検討する予定

3 災害廃棄物の処理

(1) 災害廃棄物の処理に関する法制度

災害に襲われた地域では、通常、大量の災害廃棄物が発生する。これら被災によって不要となった廃棄物は「**災害廃棄物**」と言われている。

災害廃棄物、特に「**がれき**」の処理は、道路等の通行を妨げることが多く、危険な建物の解体を含め、災害応急対策や災害復旧対策を実施する上で、どうしても実施しておかなければならない措置である。

がれきの処理そのものは、災害復旧には該当しないものの、災害復旧を実施するために不可欠なものであり、被災地において被災後最も急がれる措置と考えられる。

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」は、廃棄物を産業廃棄物とそれ以外の一般廃棄物に分けて定義しているが、「災害廃棄物」は、一般廃棄物と産業廃棄物が入り交じったものであり、同法に基づく定義はなされていない。

しかし、同法第22条（国庫補助）によれば、

「国は、政令で定めるところにより、市町村に対し、災害その他の事由により特に必要となった廃棄物の処理を行うために要する費用の一部を補助することができる。」

と規定されていることから、災害廃棄物も、同法に基づいて処理されることになっている。

災害廃棄物は、様々なものから構成されているが、その主なものとしては、

- i 被災した建物等から発生したゴミ。
- ii 被災による建物や施設の損壊、または解体に伴って発生するがれき。

なお、被災後に発生する次のものも災害廃棄物に含まれている。

- iii 避難生活において発生するゴミ、し尿。

(2) 災害廃棄物の処理に際しての留意点

災害廃棄物の処理は、応急対策、災害復旧を早急を実施するために、可能な限り迅速に行う必要性が高いが、その際問題となるのは、次の二点である。

- ① 一時に、被災地の処理能力を大幅に超える大量が必要となる「**処理量**」の問題
- ② 災害廃棄物の中に有害危険なものをはじめとして様々なものが「**混在**」するという質的問題

この問題の対応を誤ると、その処理が遅れる、或いは適切に行われないという事態

が生じ、円滑な応急対策の実施が困難になるだけでなく、被災者の生活に危険をもたらし、災害復旧や災害復興の遅れにもつながるといった重大な影響をもたらすことになる。

(3) 廃棄物の量

ところで、風水害の場合の災害廃棄物は、上記(1)の i のゴミが多いが、地震津波災害の場合は、ii のがれきが多くなるため、その量は格段に多くなる。阪神淡路大震災において生じた災害廃棄物は約 2000 万トン弱で、東日本大震災の場合、岩手、宮城、福島で 2670 万トンに上っている。この量は、被災地の平年の一般廃棄物処理量の 10～20 年分に当たる膨大な量である。

(4) 処理主体

これらの災害廃棄物の処理主体は、原則として市町村とされているが、被災市町村では、その処理が困難な状態におかれることが多いため、地方自治法に基づき、都道府県が市町村の委託を受けて処理に当たっているところが多い。

(5) 費用負担

災害廃棄物の処理費用については、廃棄物処理法の原則では、その費用の1/2を限度に市町村に対する補助が行われることになっており、残りの地方負担分については、8割を限度として特別地方交付税の措置の対象とされることから、市町村の実質的負担は、総事業費の1割強とされているが、阪神淡路大震災の場合、市町村負担分について災害対策債の発行を許可し、その元利償還金の95%を特別交付税で措置する特別の措置が講じられており、今回の東日本大震災の場合は、市町村の処理費が標準税収入の1割を超えた場合には、国庫補助率が嵩上げされる特別措置が取られ、市町村負担分については、その全額を災害対策債で対処し、元利償還金の100%を交付税で措置することとなり、結果的に、全費用を国が負担することとなった。

(6) 補助対象の拡大

なお、廃棄物処理法は廃棄物の収集、処理、運搬等の行為を対象としており、被災した建物等の「解体」は、個人の財産権行使として「処理」の概念にも含まれないため、本来は補助の対象外であるが、阪神・淡路大震災で特別にこれを国庫補助の対象とした特別措置が、東日本大震災の場合も適用されている。

(7) 処理対策指針

大量の震災廃棄物が生じた阪神淡路大震災の教訓を受けて、平成10年、地方公共団体が震災廃棄物の処理を的確に行うための指針として、「震災廃棄物対策指針」が厚生労働省により作成公表され、さらに、平成17年には「水害廃棄物対策指針」が作成されていたが、その後、平成24年、津波災害による被害が大きかった東日本大震災を受けて環境省により「災害廃棄物対策指針」が作成されている。

その内容は、次の通りである。

i 災害予防として

ア 協力支援体制を含む対応体制の整備

- イ 処理施設の耐震化等
- ウ 災害廃棄物処理の事前対応として、発生量予測と処理可能量の把握、収集運搬、仮置き、仮設焼却炉等、解体撤去、分別・処理・リサイクル、最終処分等に至る災害時の各プロセスの確立、広域的処理・処分、有害廃棄物対策、津波堆積物対応等の対応策
- エ その他
- ii 災害応急対応として
 - ア 協力支援体制を含む応急対応時の行動計画
 - イ 災害廃棄物の収集運搬計画、がれき等の発生量の推計、仮置場の確保と配置計画等を内容とする「災害廃棄物処理実行計画」の作成をはじめとした初期対応で実施する措置の内容
 - ウ その他
- iii 災害復旧・復興等として
 - ア 施設等の復旧
 - イ 災害廃棄物の処理実行計画の見直し
 - ウ その他

(8)災害廃棄物の処理に関する問題

上記の対策指針においては、災害廃棄物の処理に関し、予防段階から応急対策段階、復旧・復興段階にかけて、極めて詳細かつ広範に、地方公共団体が留意すべき指針が示されている。

問題は、中規模災害の場合はともかくとして、近く発生が予想される東海、東南海、南海地震のような被災予想地域が極めて広域にわたる地震災害の場合、実際に、この指針に示されている対応が実行可能か、広域支援体制の整備が実効性を伴うものとして機能するか、といったところにある。

災害廃棄物の第一次仮置き場、第二次仮置き場、最終処分場の確保といったことひとつ取り上げても、予防段階で対応可能な場所を確保するのは極めて困難なことが予想される。

この問題は、第一次処理責任者である市町村の上位にある都道府県でさえ単独では対応が難しい性格を有しているため、「圏域における対応」あるいは「圏域相互間の対応」が必要とされると考えられる。

具体的には、「都道府県相互間地域防災計画」の中で対応する内容と考えられるが、おそらく、ことの性格上、「特別の調整の場とシステム」が不可欠であろうと考えられるため、事前対応については特別措置法の整備が望ましい。

なお、同様の問題は、少し質的に異なるものの、「首都直下地震」等においても想定されるが、これらについては、別途の研究が必要である。

4 施設等の災害復旧制度

(1) 制度の概要

既に述べたように、わが国では、自然災害からの復旧は、被災した側の負担で行うべきであるという考え方が存在しているが、災害対策基本法第 87 条においては「法令の規定により災害の復旧の実施について責任を有する者は、法令又は防災計画の

定めるところにより、災害復旧を実施しなければならない」と規定したうえで、その負担原則の例外の一つとして、社会的に公共性が高く、早急な復旧が必要なもの（一定の公共施設等）については、復旧に必要な諸費用に対し、国による手厚い財政的援助制度を整備している。

① 補助等の対象となる施設の公共性

被災地の再建を図るためには、何を置いてもまず**基盤施設の復旧が不可欠**である。被災地域においてどのような活動をするにしても、その活動を支える社会的インフラ施設が機能を停止していたのでは、どうにもならない。

公共土木施設、農林水産業施設、文教施設、厚生施設、交通施設等については、公共性が高く、できる限り迅速に復旧を図る必要があると考えられており、その実現を図るため、必要な国による復旧費用の負担・補助制度が整備されている。

[参考] 補助等の対象となる施設の範囲

国による復旧費用の負担・補助に関する法制度が整備されているものとしては、道路、河川、下水道等の公共土木施設の災害復旧について「公共土木災害復旧事業費国庫負担法」、農林水産業施設と農地について「農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律」等、公立学校施設の災害復旧に関して「公立学校施設災害復旧費国庫負担法」があり、また、私立学校施設、公立社会教育施設、社会福祉施設等の厚生施設、医療施設、水道施設、廃棄物処理施設、空港施設、鉄道施設、一定の都市施設等の災害復旧については予算補助等の仕組みが整備されているが、これらはいずれも、その果たす機能から見て公共性が高く、かつ、迅速な復旧が必要なものであると言える。

復旧に関して補助等の対象になるかどうかについては、その施設等の公共性、公益性の有無が問題となるが、この点で、現行制度は必ずしも整合性のとれた説明ができるわけではない。

特に、私的な所有権の対象であり、私有財産である**農地が災害復旧費の補助の対象となっている**のは、食糧の確保に直接繋がる農地の確保が極めて重要だった時代の名残でしかなく、極めて異例なものとなっている（戦後シャープ勧告の際に廃止されるはずだったのが、農業サイドの猛反対で継続された経緯がある）。災害による住宅用地の崩壊の復旧と区別する理由は見あたらない。

一方、今回の東日本大震災の場合、被災地の実質的な足となる自動車を動かすためのガソリン等の燃料供給施設の多くが被災し、その復旧に時間を要したため、被災地では被災後しばらくの間各種の活動が停滞する状況に陥った。燃料供給施設は、現在のところ、その復旧に関して国による補助制度の対象とはなっていない。しかし、地域の足が自動車しか存在しない地方においては、公益性の高い施設と言え、単なる民間営利施設と考えることが適切かどうかは、議論のあるところである。なお、これら復旧に関して補助制度が存在する施設で地方公共団体の裏負担を伴うものについては、併せて地方公共団体の起債が認められている。

② 補助率等

復旧費用に対する国の負担率は、施設の種類によって異なるが、代表的インフラ施設ともいえる公共土木施設（河川、海岸、砂防、道路、港湾、下水道、公園等）の場合、復旧事業費の額とその地方公共団体の標準税収入との比率で決まる形となっている。

[参考]

標準税収入の 1/2 相当額まで 2/3

標準税収入の 1/2 を超え、2 倍までの額 3/4

標準税収入の 2 倍を超える額 4/4

注：標準税収入とは、その地方公共団体の普通税を標準税率で徴収するとした場合の収入見込額のことである。

この補助率算定方式は、被災して臨時の出費を必要とする地方公共団体の財政力を基礎に、被害額が多いほど補助率が高くなり、負担を軽くする方式がとられている。この考え方自体は極めて合理的なものと考えられるが、後述するように、地方における負担の少ない高率補助制度には、一種のモラルハザードともいえるべき状況が生じる危険がないわけではない。

災害前に既に殆ど使用されることのなかった施設等で、将来も必要性の極めて低いと考えられるものまでが復旧されるとすれば、スクリーニングの仕組みが検討されるべきであろう。

[参考] 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法

(国庫負担)

第三条 国は、法令により地方公共団体（港湾法（昭和二十五年法律第二百十八号）に基づく港務局を含む。以下第四条、第四条の二及び第六条第一項を除き同じ。）

又はその機関の維持管理に属する次に掲げる施設のうち政令で定める公共土木施設に関する災害の災害復旧事業で、当該地方公共団体又はその機関が施行するものについては、その事業費の一部を負担する。

- 一 河川
- 二 海岸
- 三 砂防設備
- 四 林地荒廃防止施設
- 五 地すべり防止施設
- 六 急傾斜地崩壊防止施設
- 七 道路
- 八 港湾
- 九 漁港
- 十 下水道
- 十一 公園

(国庫負担率)

第四条 前条の規定により地方公共団体に対し国が費用の一部を負担する場合における当該災害復旧事業費に対する国の負担率は、当該地方公共団体について、その年の一月一日から十二月三十一日までに発生した災害につき、第七条の規定により決定された災害復旧事業費の総額を左の各号に定める額に区分して逡次に当該各号に定める率を乗じて算定した額の当該災害復旧事業費の総額に対する率による。この場合において、その率は、小数点以下三位まで算出するものとし、四位以下は、四捨五入するものとする。

- 一 当該地方公共団体の当該年度（災害の発生した年の四月一日の属する会計年度をいう。以下本条及び第八条の二において同じ。）の標準税収入の二分の一に相当する額までの額については、三分の二
- 二 当該地方公共団体の当該年度の標準税収入の二分の一をこえ二倍に達するまでの額に相当する額については、四分の三
- 三 当該地方公共団体の当該年度の標準税収入の二倍をこえる額に相当する額については、四分の四

(2) 施設等の復旧に関する問題点

被災後、被災地において行わなければならない諸活動を支えるための公共性の高い基盤施設の復旧は、可能な限り「迅速かつ計画的」に行う必要がある。このため、どのような施設に重点を置いて復旧するかを定める「復旧計画」の策定は不可欠であると考えるが、既に述べた通り、災害対策基本法には「復旧計画」に関する規定は存在しない。実際には、被災地の地方公共団体では復旧計画を策定しているところが多いが、法規定が存在しないことから、幾つかの問題が生じている。

その最大の問題は、既に述べたところであるが、復旧と復興の区分が行われていないことによるもので、できる限り迅速に計画的に取り組む必要のある復旧に関する事項と十分な検討を踏まえて定める必要のある復興に関する事項が一つの計画の中に混淆している状況が見られることである。繰り返しになるが、この場合、復興関連事項について地元の意向を反映させる必要から計画全体の策定が遅れたり、或いは逆に、復旧関係事項の決定を急ぐ必要から十分な検討なしに将来の復興方針が決められたりすることが生じてしまい、後日、被災住民から計画内容の変更を迫られることがある。本来、復旧のためのインフラ施設と復興のためのインフラ施設は基本的に異なるものである。

この問題は、災害復旧と災害復興の区分が適切に行われていないことから生じているものであるが、法制度上の整理が行われていない状況下ではやむを得ない問題と言える。

これ以外にも、施設等の復旧に関しては、次のような問題が存在する。

① どの施設から復旧するか

現行制度においては、基盤施設の復旧に関する判断は、各施設の管理者が行うことが原則とされている。このことは、いつどの施設を復旧するかという重大な問題が、それぞれ個々の施設の管理者に任されていることを意味する。

このため、被災地方公共団体が所管していない施設については、被災地域の側のニーズと管理者の判断が必ずしも一致するとは限らず、被災地にとって不可欠な施設

が先に復旧されるとは限らない。個々の施設の管理者側の判断の中には多額の費用がかかることや全体としての効率性などが含まれるがために、地域の側の要請に応じきれないというケースもあり得る。

しかし、交通施設のように、ネットワークとして構成されて初めて機能する性格を有するものなどについては、支線的施設が先に復旧しても幹線的施設の復旧が遅れば支線的施設の早期復旧には殆ど意味がなくなる場合もある。

災害が広範囲にわたり、かつ激甚な場合、どの施設のどの部分から優先して復旧するかという判断の適切さを担保するためには、個々の施設の管理者が自らの都合のみで復旧の順序等を定めたのでは問題があり、被災地全体を鳥瞰して、どの施設のどの部分から早期に復旧にかかるかを判断できる仕組みを構築しておかなければならない。

この意味で、「一定規模以上の災害が発生した場合、主要なインフラ施設に関して」、被災後、可能な限り早い時期に、「国の指定(地方)行政機関、指定(地方)公共機関、被災地方公共団体に、災害復旧計画の策定を義務づけ、併せて計画間調整を義務づける」内容の「災害復旧計画制度」の法定化は、的確な復旧を行う上で不可欠なものとする。

② 復旧対象施設の必要性について

上述した(1)-(2)の補助率算定方式自体は、弱小地方公共団体に対する支援のあり方としてみた場合、合理性があると考えられるが、他方、別の視点からの批判も存在する。

それは、過疎地域等にあって税収が少ない弱小地方公共団体ほど、負担率が少なくなる結果、自己負担無しに被災したインフラ施設の復旧が可能になるため、使用頻度が低く、老朽化して殆ど使っていなかった公共施設等が、災害を契機に、将来の必要度には関係なく、その殆どが復旧されてしまうというものである。

もちろん、かつて、その施設が整備された時点では、必要度も高く、高い便益を有していたと思われるが、整備後時間が経過して、過疎の状態が進み、必要度が下がっているにもかかわらず、そのままなんのチェックもなしに復旧事業が行われるという仕組みが本当に適切なものかどうかは、疑問がある。

復旧計画の法定化とその公表は、このような施設の復旧に対する外部からのチェックを可能にするものであるが、このような必要性の低い施設の復旧に代えて、復興計画の中で、今後の被災地の復興に寄与する代替施設の整備費用への転用という形をとれないものだろうか。

5 激甚災害制度について[参考]

略

6 災害復旧計画の法定化について

(1) 法定化の必要性

前述したように、現行災害対策法制度では、被災した施設等の復旧を中心とした、限定的で、縦割り、単発の復旧制度が整備されているだけである。

このため、被災地全体として、復旧がどの様な形で、どの様な順序で行われるのか、

法制度として明確にされる形となっていないのみならず、被災地をトータルに捉えて、復旧を計画的かつ総合的に進める仕組みが整備されていない状況となっている。

このような状況におかれている被災地の公共団体では、被災地全体として必要な復旧施策をどのような形で進めていくかを明らかにするために、地域防災計画に根拠をおいた形で事実上「災害復旧計画」を作成しているのが現実である。

しかし、法制度に根拠がおかれず、それぞれの地域の置かれた状況に大きく左右される現在の災害復旧計画では、財政能力や行政能力の乏しい公共団体の場合、ともすれば既存の災害復旧制度に重点が置かれたものに偏りがちで、そこから外れた復旧に関しては、どうしても対応が手薄にならざるを得ない。

災害復旧計画の法定化の**第一の目的**は、公共施設中心になりがちな現行災害復旧制度の守備範囲を広げ、地域として全体バランスのとれた復旧を実現することにある（復旧施策の総合化）。

法定化の**第二の目的**は、計画的かつ迅速な復旧を実現するために、整合性がとれ、実施に当たって優先順序を付けた形で、復旧のプログラムを明示することにある（復旧施策のプログラム化）。

(2) 復旧計画の内容とすべき事項

災害復旧計画の内容とすべき事項は、大別して次の三つである。

第一は、復旧段階で最も急ぐ必要のある「**インフラ施設の復旧措置とその順序**」である。その内容は、公共施設に限らず、市民生活を再開するための生活インフラの復旧プログラムを含む。

第二は、被災によってダメージを受けた「**生業や地域産業の復旧策**」（施設等の復旧だけでなく、雇用維持対策を含めた総合的なもの）である。地域の将来像を踏まえた本格的な産業等の振興策は、災害復興段階の復興計画の内容であるが、ここでは、当面、従来被災地に存在していた各種の産業の再建に必要な施策が中心である。

第三は、「**被災者の当面の生活維持のための施策**」であり、被災者のための仮設住宅等の当面の住まいの確保対策と生活手段を失った被災者のための雇用の確保等の生活手段の確保策である。

被災者の生活再建に関する施策については、災害直後からの一定期間（災害復旧段階）に行われるものと、地域の振興や地域社会の再建（災害復興段階）と併せて行うべきものがある。

これらは、被災者生活再建計画として独立させることが望ましいが、災害復旧段階のものについては、当面復旧計画に含ませる方が被災者の安心につながる。

(3) 作成手続

災害復旧計画の作成手続に関しては、可能な限り迅速に復旧施策を推進する見地から、出来限り簡素な手続で作成できるようにすべきである。

具体的には、行政主体が中心となって、調整を行い、成案を得たものから順次、追

加する形で作成する形をとることが望ましい。

復旧計画作成に当たって必要な調整は、計画内容によって異なるが、特に、上記(2)の第一の部分については、各施設等の管理者が事実上作る復旧計画との整合性をとるための調整が重要である。

[参考] 災害復興の定義

災害によって破壊された被災地について、新たな展望の下に、被災した人や物や地域が被災の打撃から立ち直り、再び有機的にその活動や機能を発揮できるように、相互のつながりを含んだ地域の再編を図るために行われる様々な活動は、視線の置かれる方向において、被災地を被災前の状態に戻すのとは基本的に異なる未来に向けた行為である。

「災害復興」は、このような地域の将来を見据えた積極的再編により「被災地に新たに安定的な有機的集合体を作りあげるための一連の諸活動を指す」ものと考えられることができる。

現行災害対策基本法において「災害復興」という文言が使用されている規定は二カ所であり、その一つ、第8条第3項では、「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない」と規定している。

ここでは、施設に関しては「復旧」、被災者に関しては「援護」、この援護には被災者の生活を立て直すための援助を含む¹と解されているので、「生活の再建」と名付けられた施策を実施することを通じて、被災地域の「復興」に努める義務が国等にあることを災害対策基本法では明らかにしている。

¹ 「逐条解説災害対策基本法」（ぎょうせい、平成9年）52頁。

第2編 第2章 災害復興に関する考察

生田 長人

1 災害復興の定義と本質

現行法制度においては、「災害復興」の定義を明らかにしているものではなく、災害復旧との区別もかなり曖昧である。現に一般的にこの言葉が使われている例を見ても、その範囲、特に災害復旧との間で「いつから」「いつまで」が災害復興に当たるのかは明確ではない。また「どういう行為」が災害復興に当たるのかという点についても、東日本大震災の復興予算に関して、被災地に限定されずに全国各地でこれが使用されたことを見ても、その範囲には些か不明確な部分があることがわかる。

(1) 現行法における「災害復興」の用例

① 災害対策基本法

災害対策基本法において「災害復興」という文言は二カ所において使用されている。その一つ、第8条第3項では、「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない」とされている。

ここでは、施設に関しては「復旧」、被災者に関しては「援護」、この援護には被災者の生活を立て直すための援助を含む¹と解されているので、「生活の再建」と名付けられた施策を実施することを通じて、被災地域の「復興」に努める義務が国等にあることを災害対策基本法では明らかにしている。

② 東日本大震災復興基本法

東日本大震災復興基本法においては、その第2条でかなり詳細な「復興の基本理念」が規定されているが、ここで見られる復興概念について触れる。

同法2条各号(下記[参考]参照)においては6つの基本理念が示されている(うち第6号は原子力災害被災地に係るもの)が、その第1号では、復興は、

「被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策及び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として行われる復興のための施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされるとともに、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべき」

という記述が置かれている。

この規定を見る限り、復興は「単なる災害復旧にとどまらない」ものと捉えられており、「新たな地域社会の構築」や「日本のあるべき姿」を目指して行われるべきものという認識が示されている。

ここで、災害復興を「新たな地域社会の構築」を目指した活動と捉えている点は注目すべきものである。

さらに第 1 号に加えて、第 5 号では、復興においては次の施策が推進されるべきであるとしている。

イ 地震その他の天災地変による災害の防止の効果が高く、何人も将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域づくりを進めるための施策

ロ 被災地域における雇用機会の創出と持続可能で活力ある社会経済の再生を図るための施策

ハ 地域の特色ある文化を振興し、地域社会の絆の維持及び強化を図り、並びに共生社会の実現に資するための施策

第 2 号で、被災地域の住民の意向が尊重されるべきことが明示されていることと合わせると、第 5 号の示す復興の施策は、いずれも被災地の復興が地域づくりに他ならないことを示していると考えられる。

理念規定の中で、これら復興施策は、国、地方公共団体、被災者を含む国民、事業者等民間における多様な主体が手を携えて取り組むべきものとしている（第 2 号、第 3 号）のは、東日本大震災が未曾有の災害であるという認識に立ったものであろうが、このような大災害に限らず、少なくとも復興は、行政側と民間側が連携して取り組むべき性質のものであるということが示されていると考えられる。

なお、第 4 号では、災害復興に当たっては、「少子高齢化、人口の減少及び国境を越えた社会経済活動の進展への対応等の我が国が直面する課題や、食料問題、電力その他のエネルギーの利用の制約、環境への負荷及び地球温暖化問題等の人類共通の課題の解決に資するための先導的な施策への取組が行われるべきこと」という記述が見られ、復興は日本が直面する全国的課題にも取り組む形で進められる必要があるという考え方が示されている。これは、第 1 号において、「日本のあるべき姿」を目指して災害復興が行われるべきであるとしているところから置かれたものと考えられるが、これも広範な地域に及ぶ被災地の復興を念頭に置くと、こうした視点が必要とされたものであろう。ただ、一般的な被災地の復興を念頭に置いた場合、「新たな地域社会の構築」に当たって、このような視点が不可欠かどうかは疑問なところがあるし、この点が強調されると、場合によっては、被災地の復興の姿を歪めてしまう危険性があるし、被災地の意向や復興ニーズとは無関係な「借り物の復興」に繋がるおそれがないとは言えない。

[参考] 東日本大震災復興基本法
(基本理念)

第二条 東日本大震災からの復興は、次に掲げる事項を基本理念として行うものとする。

一 未曾有の災害により、多数の人命が失われるとともに、多数の被災者がその生活基盤を奪われ、被災地域内外での避難生活を余儀なくされる等甚大な被害が生じており、かつ、被災地域における経済活動の停滞が連鎖的に全国各地における企業活動や国民生活に支障を及ぼしている等その影響が広く全国に及んでいることを踏まえ、国民一般の理解と協力の下に、被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策及

び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として行われる復興のための施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされるとともに、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべきこと。この場合において、行政の内外の知見が集約され、その活用がされるべきこと。

二 国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力並びに全国各地の地方公共団体の相互の連携協力が確保されるとともに、被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと。この場合において、被災により本来果たすべき機能を十全に発揮することができない地方公共団体があることへの配慮がされるべきこと。

三 被災者を含む国民一人一人が相互に連帯し、かつ、協力することを基本とし、国民、事業者その他民間における多様な主体が、自発的に協働するとともに、適切に役割を分担すべきこと。

四 少子高齢化、人口の減少及び国境を越えた社会経済活動の進展への対応等の我が国が直面する課題や、食料問題、電力その他のエネルギーの利用の制約、環境への負荷及び地球温暖化問題等の人類共通の課題の解決に資するための先導的な施策への取組が行われるべきこと。

五 次に掲げる施策が推進されるべきこと。

イ 地震その他の天災地変による災害の防止の効果が高く、何人も将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域づくりを進めるための施策

ロ 被災地域における雇用機会の創出と持続可能で活力ある社会経済の再生を図るための施策

ハ 地域の特色ある文化を振興し、地域社会の絆の維持及び強化を図り、並びに共生社会の実現に資するための施策

六 原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興については、当該災害の復旧の状況等を勘案しつつ、前各号に掲げる事項が行われるべきこと。

③ 大規模災害からの復興に関する法律

我が国の災害対策法制においては、これまで、特に国が特別の支援をしなければならないほど、社会的、経済的に全国的影響をもたらす大災害の場合に限り、その都度、復興に関する特別措置を定めた法が制定される形がとられていたが、平成 25 年、大規模災害に限定して災害復興の枠組みを規定した恒久法として、「大規模災害からの復興に関する法律」が整備されるに至った。

この法においても災害復興の定義は置かれていないが、その基本理念において「復興」に触れた記述が置かれている。そこでは、復興として、被災地における「生活の再建」「経済の復興」「安全な地域づくり」を行うことがあげられている。

なお、この基本理念の規定は、阪神淡路大震災の復興基本法と殆ど同じと云っていいが、後述する通り、具体的な法の規定の殆どは「経済の復興」「安全な地域づくり」のための事業、規制等の特例規定が中心であって、「生活の再建」に係る規定は殆ど置かれておらず、基本理念に掲げられた復興イメージとはかけ離れたものとなっている。

[参考] 大規模災害からの復興に関する法律
(基本理念)

第三条 大規模な災害からの復興は、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、当該災害を受けた地域における生活の再建及び経済の復興を図るとともに、災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを円滑かつ迅速に推進することを基本理念として行うものとする。

[参考] 阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律

第2条 阪神・淡路地域の復興は、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、阪神・淡路地域における生活の再建及び経済の復興を緊急に図るとともに、地震等の災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを緊急に推進し、もって活力ある関西圏の再生を実現することを基本理念として行うものとする。

(2) 災害復興の概念の捉え方

現行法制における「災害復旧」概念が「もの」を中心とした極めて限定されたものであることは、第2編第1章1(1)において指摘したとおりであるが、災害によって破壊された旧の「関係」の回復は、基本的に旧の状態への復元として捉えるよりも、**新たな安定した関係の再構築**と捉えることが適切である。なぜなら、人が亡くなったり、傷ついたり、或いは他の場所に住まいを移したり、職を変えたりすることは、被災によって普通に起こることであり、そのことによって被災地域における関係は従前とは異なったものにならざるを得ないからである。災害が甚大であればあるほど、その程度は大きくなるのが普通である。

新たな展望の下に、再び、被災した人や物や地域が被災の打撃から立ち直り、有機的にその活動や機能を発揮できるように、相互のつながりを含んだ地域の再編を図ることを視野に入れる必要があるとすれば、これは、「災害復旧」という概念を超えた「災害復興」という概念が適切であろうと考えられる。

「**災害復興**」は、このような地域の将来を見据えた積極的再編により「**被災地に新たに安定的な有機的集合体を作りあげるための一連の諸活動を指す**」ものと考えることができる。

(3) 災害復興の施策が必要な4つの側面

被災地における災害からの復興は、次の四つの側面において行われる必要がある。

- i 被災者の生活の再建
- ii 被災地の地域社会（コミュニティ）の再建
- iii 被災地における安全な地域づくり
- iv 被災地経済の再建

このうち、iの「被災者の生活再建」については、被災者の生活手段の再建、住まいの再建等が中心テーマであり、災害直後の応急対策としての措置以降、災害復旧段階から災害復興段階にまたがった時期に行われる支援措置が対象となるが、これらについては、別稿において取り扱う予定である。

残る三つの側面については、法制度として見た場合、基本的に、大災害の場合に限り、主として iii と iv について支援措置が置かれているものの、ii に関する規定はほとんど無いと言っていい状態にある。なぜか？

2 災害復興に関する現行制度

ここでは、まず、災害復興に関する現行法制度の基本的姿勢を述べた上で、東日本大震災の復興に当たって整備された「東日本大震災復興特別区域法」の概要と問題を明らかにし、次いで「大規模災害からの復興に関する法律」に触れる。

(1) 現行法制度の基本姿勢

我が国の災害対策法制においては、基本的に、被災からの復興は、被災した側の責任と負担で行うべきものと考えられている。

このため、通常の中規模の災害の場合は、応急対策・応急復旧段階から災害復興段階に移行した段階では、平時の法制度が適用されるのが基本とされていて、復興のための特別の規定は存在しない。

ただ、これまでは、特に国が特別の支援をしなければならないほど、社会的、経済的に全国的影響をもたらす大災害の場合に限り、その都度、復興に関する特別措置を定めた法が制定される形がとられていた。阪神淡路大震災における「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」をはじめとする諸法がそれである。東日本大震災においても「東日本大震災復興基本法」をはじめとする特別な法制度が整備された。

しかし、東日本大震災復興基本法の基本理念に見られるように、災害復興の本質が被災によって壊滅的な打撃を被った被災地において「新たな地域社会の構築」を目指すものであるのであれば、そのための支援が全国的規模の影響をもたらした大規模災害の場合に限ってしか行われたいというのはどうにも納得しがたいところがある。

同法の基本理念第 5 号に掲げる「何人も将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域」に住む権利は国民全てが享受しうるものだし、被災地において行われる産業再生の懸命の努力をよそに「雇用機会の創出と持続可能な社会経済の再生を図る」ことなく被災地が災害によって衰亡していくのを放置することがまともな内政とは思えない。被災地が有していた「特色ある文化を振興し、地域社会の絆の維持及び強化を図り、共生社会の実現」を目指すために復興支援を行う必要性の有無は、災害の規模の問題ではなく、災害によって受けた被害の激甚さの問題だからである。

災害復興の視点から行う国の支援措置は、災害の規模の大きさに依拠するのではなく、災害の被害の深刻さに依拠すべきであって、適切な支援がなかりせば、被災地の再建が困難である場合に行われるべきであると考えられる。

(2) 東日本大震災の場合の復興法制度…東日本大震災復興特別区域法

東日本大震災では、被災地の復興支援に関して数多くの特別法が整備されたが、その代表的なものに、「東日本大震災復興特別区域法」がある。

同法に基づいて講じられる特別措置は、大別すると、以下に述べるとおり、

- i 復興推進計画に基づいた特別措置、
 - ii 復興整備計画に基づいた特別措置、
 - iii 復興交付金事業計画に基づいた交付金の交付、
- の三つがあるが、その概要はそれぞれ次の通りである。

① 復興推進計画に基づいた特別措置

復興推進計画には、復興産業集積区域、復興居住区域、復興特定区域、復興推進事業の内容・実施主体、復興推進事業毎の特別措置の内容等を定めることができることになっていて、この計画が作成され、内閣総理大臣の認定を受ければ、一定の特別措置を受けることができる仕組みとなっている。

その特別措置は、大別して三点からなっている。

ア…規制・手続きの特例

これには、公営住宅の入居者資格要件の特例、漁業権の免許に関する特別措置、建築基準法の用途制限の特例、応急仮設店舗・工場の存続可能期間の延長特例等が列挙されているが、被災地におけるニーズに対応したものかどうかは明確ではなく、手続きの簡素化特例が多い。

イ…課税の特例

これには、復興産業集積区域における企業活動を支援するための特別償却をはじめとする法人税の優遇措置、復興居住区域における被災者向け優良賃貸住宅の特別償却等の法人税の優遇措置、復興産業集積区域における地方税の課税免除措置に対する特別交付税による支援措置が規定されているが、すべて企業活動に対する支援である。

ウ…復興特区支援利子補給金

これは、復興推進事業の実施に必要な資金の確保のために融資を受ける場合、5年間利子補給を行う特別措置である。

② 復興整備計画に基づいた特別措置

復興整備計画は、復興整備事業の計画的実施を行うための計画であり、市町村が中心となって計画するものである。

復興整備事業は、被災地の復興に資する地域整備を促進するためのハードな事業であり、市街地開発事業、土地改良事業、復興一体事業、集団移転促進事業等 13 事業が定められている。

復興整備計画では、i 計画区域、ii 目標、iii 土地利用に関する基本方針、iv 復興整備事業の主体・区域等、v 期間等を定める。

市町村は、関係機関からなる「復興整備協議会」を設置することができ、そこで同意等を得て復興整備計画を作成・公表すれば、個別法の手続きを省略することができる「ワンストップ」制度として機能する。

i みなし一元的処理

復興整備事業を進める上では、多くの許認可等の手続きを受けることが必要となるが、事業の円滑かつ迅速な推進を図るため、復興整備計画に記載された復興整備事

業について一括して一定の許認可等があったものと見なす形で、手続きの一元的処理が可能となる特別措置が定められたものである。

復興整備計画を作成、公表することにより、「みなし」を受けることができる特別措置の内容は以下の通りである。

ア…土地利用基本計画の変更等の特例

これは、土地利用基本計画の変更だけでなく、都市計画区域の指定・変更・廃止、都市計画の決定・変更、農業振興地域の変更、農用地利用計画の変更、地域森林計画区域の変更、保安林の指定・解除、漁港区域の指定・変更・指定の取消が対象となっている。

イ…復興整備事業の実施に必要な許認可の特例

これは、事業に必要な、開発行為の許可、都市計画事業の認可・承認、農地転用許可、農用地区域における開発許可、保安林等における立木の伐採等の許可、自然公園法の特別地域における工作物の新築等の許可等、漁港区域における工作物の建設等の許可、港湾区域における工作物等の許可等が対象となっている。

ウ…復興整備事業の事業計画決定等の一元的処理の特例

土地改良事業計画の決定の特例、集団移転促進事業の事業計画の決定の特例、住宅地区改良事業の改良地区の指定・事業計画の決定の特例、特定漁港漁場整備事業計画の決定の特例等がみなし規定の対象となっている。

ii 復興事業に関する個別法の特例等

上記 i の一元的処理の特例と併せて、復興整備事業については、これを支援するための規制緩和の特例が定められている。

対象としては、通常は不許可となる優良農地の転用許可の特例、これも市街化調整区域内では通常認められない開発行為に対する許可の特例、市街化調整区域内では実施できない土地区画整理事業の特例、復興整備事業に対する簡略化された環境影響評価の適用の特例、土地改良区等からの申請によらない土地改良事業の特例、市街地整備と農業基盤整備を一体的に行う**復興一体事業**(市町村が事業計画を作成し知事の認定を受ければ土地区画整理事業と同様の扱いを受けられる)の**新設**等が定められている。

③ 復興交付金事業計画に基づいた交付金の交付

災害復興段階では、災害復旧と異なり、平常時の規定が適用されるのが通常であるため、東日本大震災のような大災害の場合、復興に必要な膨大な費用を、通常通り地方に負担させることは困難であり、国による財政支援が不可欠である。

特区法では、被災地の円滑かつ迅速な復興に必要な事業（復興交付金事業）について、被災地方公共団体が「復興交付金事業計画」を定めた場合、これに対して交付金の交付を行う仕組みを整備している。

復興交付金事業としては、災害復旧事業の対象とならない災害公営住宅整備事業、防災集団移転促進事業等 40 の「基幹事業」と基幹事業と一体として行われる関連事業である「効果促進事業」が対象となっている。

なお、地方負担分については、追加的補助と地方交付税によって、実質的に負担がないよう措置が行われる仕組みになっている。

④ 特区法に基づいて講じられる措置の特徴

上記に記述したとおり、まず復興推進計画に基づく特別措置は、主として手続きの簡素化特例に過ぎず、実質的な規制緩和と言えるものも限定されていて被災地ニーズに応えられるものかどうかはわからない。

次に、復興整備計画に基づく特別措置は、許認可手続きの一元的処理に意味があるが、実質的な規制緩和は限定されている。また実質的な規制緩和についても、その結果が将来の被災地の計画的な市街化にプラスにつながるものになるかどうか疑わしいところがある。

さらに、交付金事業は、基幹事業が既存の一定の事業に限定されていて、被災地が必要とするニーズに応えられる弾力性に乏しい。

これらを総括すると、特区法に基づいて講じることのできる措置は、基本的に、ハードな事業、それも既存の事業中心とするものに対する支援措置となっていて、これが本当に被災地のニーズにきめ細かく対応できているかどうかは極めて疑問である。ただ、交付金事業の効果促進事業等において、限定的ではあるが、一定割合の範囲で比較的柔軟な使用が認められている。

しかし、多くの復興支援制度にみられる基本的姿勢は、現行法制度の基本を変えることなく、手続き的な面を重点に従来型の事業等の推進を図るものとなっていて、新しい地域の様々な復興ニーズに柔軟に応えられるものとはとうてい言えないものであり、基本的に被災地のニーズに関係なく、中央省庁が提示したメニューに応じる選択しか認められていない構図になっていると言える。

(3) 大規模災害からの復興に関する法律

平成 25 年、災害対策基本法の改正と併せて、「大規模災害からの復興に関する法律」が成立した。

この法律は、大災害による復興の場合に限って、その都度、特別の法制度等の整備が行われる形というこれまでのスタイルを改め、いわば、大規模災害の復興に関しての恒久的法制度という性格を持ったものと言える。

同法の内容は、復興を推進するための組織としての「復興対策本部」の規定、復興の基本方針となる「復興基本方針」を定める旨の規定、「復興のための特別の措置」に関する規定の三つから成っている。ここでは、その概要を概観し、若干の疑問を述べる。

① 制度の概要

i 適用される災害

この法制度が適用されるのは、「特定大規模災害²⁾」に限定されている。すなわち、災害対策基本法の緊急災害対策本部が設置された著しく異常かつ激甚な非常災害からの復興が対象である。これまでの災害で緊急災害対策本部が設置されたのは東日本大震災のみであるので、想定としては、近い将来発生が懸念されている東南海、南海地震や首都を襲う直下型地震を念頭に置いたものと言え、阪神淡路大震災のように被害としては甚大であっても 1 県内に止まる場合には適用がないかも知れない。

ii 基本理念

復興の基本理念としては、「地域住民の意向を尊重」しつつ、「国と地方公共団体が協同」して、被災住民の「生活の再建と経済の復興」を図り、「将来にわたって安全な地域づくりを円滑・迅速に推進すること」が掲げられているが、制度の内容を見る限り、「地域住民の意向を尊重」する特別の規定は見あたらず、「生活再建」のための規定も存在しないようであり、いわば「羊頭狗肉」的基本理念である。東日本大震災復興基本法第2条の「基本理念」と比較すると、理念として大きく後退している点が目立つものとなっている。

iii 復興組織

内閣総理大臣を本部長とする復興対策本部制度が規定されているが、この本部は、「復興のための施策の総合調整」が主たる所掌事務とされており、復興本部自体が復興施策を実施するいわゆる「復興院」型とはなっていない。

iv 復興基本方針

政府が定める復興基本方針と被災都道府県知事が定める都道府県復興方針の二つから成っているが、その内容は、復興の目標、実施すべき施策の基本方針、復興に関して基本となるべき事項等とされており、被災地域の復興ニーズを積み上げた形とは逆の「上意下達型」の仕組みである。

v 復興のための特別措置

次の三つの柱から成っている。

ア 復興計画に係る特別措置

被災市町村が、復興方針に即した復興計画を作成することとされており、復興計画に定められた復興整備事業に関して様々な特例措置が講じられる仕組みが基本となっている。復興計画の作成に当たって、住民の意見を反映させる手段としては、公聴会の開催等が定められているに過ぎない。

イ 都市計画の特例

ウ 災害復旧事業等に係る工事の国等による代行

② 本制度の問題点

この制度の対象は、緊急災害対策本部が設置されるような異常な災害に限定されていることは上述の通りであるが、実際には、広域型の大災害と首都機能を麻痺させるような大災害とでは、被害の様相、復興のあり方等には大きな差が生じることが予想され、災害後に被災状況を踏まえた復興方針を作成するという部分を除いて（この部分は、災害の様相等に応じて実質的な内容を弾力的に定められる仕組みになっている）、このような考え方に立った特例措置で必要十分であるという保障がなく、現実には、本法をそのまま適用しただけでは不十分又は不適切な状態に直面することが予想される。

緊急災害対策本部が設置されるような大規模激甚な災害の復興には、(A)機能不全に陥った国家的機能や広域的に重要な機能の復興という面と(B)壊滅状況となった被災地において新たにどのような地域社会を再構築していくかという地域づくりの面との両面があり、その両者が車の両輪のように進められなければならない。なぜな

ら、復興の中心となるのは、被災地に暮らし、働き、そこに生活の本拠を置いていた被災者であるからであり、被災地の外部の者が(A)の機能を復興し、維持していく主力になるとは考えにくく、被災地の地域社会や被災者を軽視した形の復興は、サステナブルとは考えにくいのである。

にも関わらず、この制度において、後者の地域づくりの側面を見いだすことはかなり難しい。東日本大震災復興基本法における復興において唱われていた「何人も将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域」づくりのための施策の推進、復興を支える被災地住民等の生活を確保するための「雇用機会の創出と持続可能な社会経済の再生を図る」施策の実施、被災地が有していた「特色ある文化を振興し、地域社会の絆の維持及び強化を図り、共生社会の実現」という被災者のふるさと再生のための施策を、この法制度において正面から見いだしにくいのである。

なお、首都機能を麻痺させるような重大な災害からの復興を念頭に置いた場合でも、上記①-vのような旧態依然の復興特例措置で本当に対応できるものだろうか。

前世紀的復興の色彩が強い特例措置で、金融機能や流通機能、情報機能の復興、あるいは文化や学術研究という側面に関連する復興に対応することができるものか、どうしても疑問を禁じ得ないところがある。

(4) 現行制度の評価

(1)でみたように、現行法制における災害復興に関する基本姿勢は自己責任主義に立ったものであり、その故に、国が特別の支援をしなければならないほどの大災害に限り、経済再建を中心においた災害復興支援の特別措置が規定されている形となっていると考えられる。

ここで、問題とすべき点の一つは、大災害の場合に限って特別の措置がなされるだけで足りるのかという点であり、もう一つは、現行の復興支援の特別措置が実際に被災地の復興に関するニーズに対応したものになっているかという点である。

前者は、国が復興支援に乗り出す場合の視点の問題であり、「国にとって見過ごすことのできないほどの規模の災害であるため支援の必要がある」という立場に立つと、被害の規模が大きい大災害を対象を限定することになるし、「国が支援に乗り出さなければならないほど、地域に致命的な被害をもたらした災害であるため支援の必要がある」という立場に立つと、被害の範囲ではなく、被害のひどさ、つまり激甚な災害を対象とすることになる。

私見としては、被災地の自力復興の可能性を考慮すると、被害のひどさを国が支援に乗り出す場合の基準とすべきであると考ええる。

後者は、国が支援を行う目的がどこにあるかという視点の問題である。

国が支援を行う目的が被災地の経済的再建と物理的な安全性の確保にあるという立場に立つと、産業の振興策とハードな防災事業の促進策を中心とした支援措置の必要性が高いということになるし、被災地の地域社会の復興をも視野に入れた復興を目的とするという立場に立つと、被災地が置かれた状況は実に様々であるが故に、既存の従来手法を超えた柔軟で多様な支援措置の必要性が高くなるということになる。

私見としては、現実の被災地の状況を見る限りは、被災地における地域社会の再建が果たされて初めて、災害復興の目的が達成されると考えるので、総合的で柔軟かつ被災地ニーズに応えられる支援の仕組みが欠かせないと考える。

3 災害復興に関する制度のあり方について

災害復興に関する法制度のあり方については、1 でみた災害復興の理念の問題とも深く関係するところがある。

まず、東日本大震災復興基本法の基本理念第1号に見られるように、「災害復興」が、壊滅的な打撃を被った被災地において「**新たな地域社会の構築**」を目指すものであるのであれば、復興のための法制度の本来の姿は、災害の規模とは関係なく、被害の程度が甚大で、被災地単独では地域社会の回復が難しい場合に、これを支援することに置かれるべきものとする。

また、同法の基本理念第5号のロ「**雇用機会の創出と持続可能な社会経済の再生を図る**」必要性についても、大規模災害の場合にのみに限られず、被災地の被害が甚大で、被災地が自力では対応が困難である場合にこれを支援することは不可欠であるのも言うまでもないことである。

さらに、同法の基本理念第5号イに掲げる「**何人も将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域**」に住む権利は国民全てが享受しうるものであると考えられるため、被災地の復興において安全な地域づくりを行うことを支援するのは、大災害の場合に限定されるものではない。

最後に、基本理念第5号のハに掲げるところの、被災地が有していた「**特色ある文化を振興し、地域社会の絆の維持及び強化を図り、共生社会の実現**」を目指すことも激甚な被害を受けた被災地にとって極めて重要なことであり、災害の規模とは無関係である。

このように、災害復興のための支援措置は、災害の規模に着目すべきではなく、被害の程度に着目して行われるべきであり、その支援内容も、経済産業面に止まらず、被災地の置かれている状況に対応して多様なものである必要性が高いと考える。

このように考えてくると、被災地の災害復興支援策は、被災地が受けた被害が激甚な場合において、次の四つの側面において行われる必要があると考えられる。

- i 被災者の生活の再建
- ii 被災地の地域社会（コミュニティ）の再建
- iii 被災地における安全な地域づくり
- iv 被災地経済の再建

このうち、iの被災者生活再建支援（生業支援を含む）については、別稿で取り上げる予定であるので、以下には、ii～ivについての考察を掲げておく。

① 地域社会の再構築

被害が激甚な場合、災害によって被災者が失うものは、住居や財産といったものだ

けではなく、被災者の多くは、これまでの平穏な暮らしや生きるための仕事を失ったり、従前の生活の中で築いていた人とのつながりをも失うことになる。災害によって被災地域のコミュニティは崩壊し、医療・教育・福祉などを含む地域社会を支える仕組みも大きく変化する。このような地域コミュニティの崩壊は目に見えにくいものであっても、それに大きく依存した生活を送ってきた被災者にとっては、大変大きな打撃である。

特に、**低所得の高齢者**等のように地域コミュニティへ依存するところが大きい者にとっては、或いは**農林業のような地域共同体**への依存度が高いところでは、地域コミュニティの崩壊或いは弱体化は、そこに暮らす者にとって致命的な影響を及ぼすことがある。

地域社会における支えを失った状態での個人のレベルの生活再建は、物心両面で非常な困難を伴うものである。特に被災後、様々な不安感に悩まされ、孤独感に苛まれる被災者にとって、帰属する地域社会の有無は大きな意味があり、その喪失は、場合によっては死を早めることにつながると言われることがあるのも頷ける。災害復興段階においては、互いに支え合うことのできる「連帯感」が持つ意味や「共助」の持つ意味は非常に大きいと考えられる。

災害復興が目指す必要のあるものの柱の一つに、新たに被災者がこうした生活を営んでいける状態を創り出すことが挙げられることは間違いない。

被災者の多くは、災害前の元の状態に戻ることを強く願っているが、災害によって大きく変化した環境条件の中では、その願いを実現することが困難な場合が多い。こうした現実の変化に対応して、できる限り早く、被災者が新しい安定した生活を手にすることができるようにするためには、被災地のコミュニティの再建支援により大きな力を注ぐ必要がある。

そのためには、被災者の雇用や生業の確保、住まいの確保とともに、地域における**医療機能、福祉機能、日常消費品やサービスといった商業機能等様々な機能が確保されなければならない**し、被災者に復興に向けての連帯感を持ってもらうための**共同の目標の設定、被災地の将来を語り合うことのできる場の設定**、被災者が直面している課題をサポートすることができる**中間支援組織の設置と活動支援、イベントの実施をはじめとする被災者による共同作業の実施等**、ソフトな面での地域再生のための事業の実施が欠かせないのではないかとと思われる。

しかし、現行の法制度には、こうした地域のコミュニティの再建に向けた支援制度を正面から規定しているものはない。そもそも、こうした地域コミュニティの再建に必要なもの自体、被災地によって千差万別であり、一律の支援は殆ど意味を持たない。このレベルにおける支援は、被災者達の要望をきちんと把握した上で、多様なニーズの一つ一つ応えていけるような仕組みを持たなければならない。

国の法制度からみると、一つ一つの支援は取るに足りないものかもしれないが、そこで生きる個々の人間にとってかけがいのない様々な「絆」の再構築のためには、地域の住民等のニーズを反映したきめ細かい支援が不可欠であり、必要なのは、少額ではあるが、柔軟に対応できる余地のある支援経費であろう。例えば、医療福祉を考えてみると、通常では採算ベースに乗りにくいところにわずかな上乗せ支援を行うことによってその実現が可能になるような場合、あるいは新しい安定した地域

社会が定着するまでの間、採算ベースに乗らない様々なサービスを提供する中間支援組織の活動費用の確保を行うような場合などである。

このような地域社会の再建のために必要な、雑多とも言える様々な復興活動のための費用は、従来型の国の支援の体系からは外れており、厳密な従来型の公益性の議論においては、なかなかその必要性を主張しにくいところがあるが、このような地域社会の再構築の過程でみられる「共」あるいは「共」と「民」の境界領域への支援は現実の災害復興を進めていく上で大きな役割を果たすものであると考える。

このような地域のレベルでの多様な「共」への支援を行うための手段として、「地域レベルの復興計画」の策定は不可欠であると思料する。

② 被災地における安全な地域づくり

前述したとおり、被災地のインフラの再建については、二つの側面が存在する。

一つは、被災したインフラ等の復旧である。これは災害復旧の範囲に属するものであり、法制度としても、かなり手厚い支援制度が存在するが、基本的に、被災前に存在したインフラ施設を原形に復旧することが基本であり、新たにインフラ施設を新設することやあるいは復興のために必要なインフラ施設の改善等を行うことは対象とされていない。

もう一つは、災害からの復興を目指して地域づくりを行う上で不可欠なインフラ施設等の整備である。復興に必要なインフラ施設等の整備は、被災地をどのようなものにしていくか、その将来像によって左右される。

これら復興に必要なインフラ整備を含む地域整備事業については、大災害の場合に限り、その都度、特別の法制度が整備され、特別措置として支援が行われていることについては前述した通りである。東日本大震災の場合では、復興特区法に基づき、復興整備事業や復興交付金事業に対する特別の財政的支援等が行われている。

しかし、そのような特別な制度が整備されない大規模災害以外の一般災害からの復興については、災害復旧とは異なり、特別の支援措置は適用されず、一般平常時の制度が適用される。

この点については、繰り返しになるが、なぜ大規模災害の場合に限って特別の措置が取られるのかという疑問がぬぐえない。甚大な被害を受け、地域が自力では立ち直れない場合には、復興のための地域整備事業に対する国の支援は必要不可欠である。

災害からかろうじて立ち直った被災地が再び新たな災害によって被害を受けないよう、安全な地域づくりを行うことは、被災を受けた地域の最小限の要請である。これを支援することは、被災によって多くのものを失い、大変な打撃を受けた被災地・被災者が二度と再び同じ目に遭わないための最低限の国等の責務であると考えられるのは、おかしなことであろうか。

もちろん、災害予防のところでも詳述したように、ここでいう「安全な地域づくり」とはハードな防災施設等の整備に限られない。円滑な避難を可能にするための地域社会のシステムの整備もまた、ここでいう安全のためのインフラに他ならない。

③ 被災地の経済産業再建

被災地における経済の再建も、二つの側面を持っている。

一つは、被災地に**従前から立地していた地場の産業の再建**という側面である。これは性格的には復旧に近いところがあり、被災地の住民にとっては**生業の再建**といった側面をも有している場合が多い。

もう一つは、被災地に新たに将来への展望をもたらす、**新産業の立地**という側面を持ったものである。

被災地の経済再建においては、近年の我が国の地方産業の不振を背景に、停滞する地場産業に替わる新しい産業の立地に夢を託す形で、どうしてもこの側面に重点が置かれる場合が多く、大災害の場合に特別に措置される法制度においても、これら新たな産業の振興を支援する内容に重点が置かれている傾向が見られる。

これは、災害による地場産業への打撃によって、雇用力が減少し、人口流出の恐れが大きい被災地にとって、とにかく新しい地域雇用を生み出すことが不可欠なことによるところが大きい。

しかし、被災地における新産業の立地については、一般の地域おこしと同様の課題が存在する。

例えば、被災地の特性に関係なく、単に被災を契機に講じられる特別措置を享受する形で、新規に立地が行われる場合などでは、いわゆるフットルースな産業に特有の問題が避けて通れない。最大の目的である地域雇用についても、その多くが単純労働形態の雇用であったり、企業収益の多くが大都市に環流し、地域経済への貢献が期待できなかつたり、場合によっては立地後想定した採算性が確保できずに撤退するなどといった定着性の問題があつたりする。

このため、こうした新しい産業の立地支援を行う場合、一時的な支援の場合とはともかく、土地利用規制の緩和など地域の将来に関係する支援に関しては、地域の将来構想を踏まえた復興計画に基づいた対応が不可欠である。

復興過程における産業立地問題は、地域振興問題そのものであり、新産業の誘致は当面の対症療法的対応とはなっても、それが長期的に見て地域に寄与するかどうかは不明である。このため、被災地の産業の再建の基本は、新産業の立地支援策と同時に、地場産業の再建振興（抱えていた課題のブレークスルー）を図る努力をすることが不可欠である。ただ、この面においても、被災地では、従来から潜在的に存在していた課題が、災害によって一挙に顕在化する場合が多く、単なる従来型の支援の延長では対応できない場合も多い。

このように、被災地の経済再建については、極めて困難な状況が山積するのが通常であり、被災地の置かれている状況、従来の地場産業が直面していた課題も多様であることから、被災地の官民が総力を挙げて地域の将来の姿を検討し、その上で復興計画に明示された方針に沿った施策展開が不可欠であると考えられる。

なお、言うまでもないことであるが、災害後の復旧段階において、生業や職を失った被災者に対する支援問題とこの被災地の経済復興問題とは性格を異にするものであるが、前述したとおり、生業の再建は復旧の側面と新たな復興の側面を有しており、観念的にはともかく、現実の施策において双方を分離することは難しい面がある。

④ 復興支援措置の仕組み

ところで、東日本大震災の復興に当たって整備された国の支援措置³は極めて広範にわたっているが、その中で復興のために特別の助成、規制の緩和措置を講じることができるものを概観すると、その仕組みに一定の特徴がみられる。それは、例えば、ある規制の緩和措置の適用や事業に対する支援優遇措置を受けるためには、特定の既存の事業あるいは一定の国が定めた要件に該当することが必要であり、併せてそれを計画的かつ確実に進めるための計画を策定する必要があるという形になっていることである。

これは、基本的に、復興のために行われる事業等が、規制の緩和や優遇を受けるに足りる「公共性や公益性」を有していることを担保するための仕組みであり、平常時においては特に問題とするところはない。緩和等を受ける側で、事業等の実施について自由な選択ができる場合にあっては、そのような公共性等を備えた特定のものだけが特別の措置を受ける形にしないと制度的に成立しないからである。

しかし、被災地の復興という局面においては、この仕組みにはある種の重大な問題が認められる。それは、被災地域においては、通常の場合と異なり、復興に当たって本当に必要な事業等の形態を選択できる余地が極端に小さい場合が多いという事情である。

このような場合、公共性を担保する要件が厳しいと、被災地側は、その要件をクリアするため、被災地側のニーズや事情を捨象して、その要件に適合させなければならない状況に追い込まれる。

これは、被災地の復興のための事業等に公共性等が認められなくても良いという主張ではない。ただ、一定の支援をうけるために、それに合わせた形で計画が作成されるというのは、やはり本末転倒で、本当に被災地に必要な支援にはならないおそれがあると言いたいのである。

このような状況が生じる背景には、現行法制度において公益性が認められる事業等が、縦割り単独で事業毎に公益性の有無が判断されていることによっていることが挙げられる。

しかし、被災地の復興に必要な事業等には、単独で十分な公共性や公益性が認められない場合であっても被災地にとってなくてはならないようなものが存在する。それは、全国的一般的に認められる公共性公益性ではないが、被災地に特有の事情から特別の必要性がある等地域的な判断を必要とするものである。

被災地の復興のためには、個々の事業等の一つ一つの公共性や公益性はともかくとして、これらの事業等が全体として被災地域の復興に確実に寄与するといった公共性が認められれば、規制の緩和や特別の助成を認めるという形がとられるべきであり、復興計画がその全体としての公共性を担保する手段としての役割を果たすという考え方に立つべきである。つまり、「計画の持つ公共性」による補完である。

被災地域が、その将来の姿としてどういうイメージを描いており、それに必要な事業等をどのように考えているかが明確にされ、それを実現していく仕組みとしてどういう形が望ましいか、次の4で「復興計画制度」について検討する。

4 災害復興計画制度の提案

既に見たように、災害対策基本法には、災害復興について殆ど規定が置かれていないため、大災害の度に、その都度特別法が制定されるという形をとられてきたが、これでは、

- i 災害の規模によっては必要な法制度が適用されない
- ii 政治状況によっては、法制化が遅れ、空白が生じる

といった問題がある。

このような問題を回避するため、整備されたのが前述した「大規模災害からの復興に関する法律」であるが、これには幾つかの重大な問題があることについてはすでに述べたところである。それらの問題を解消しつつ、中小規模の災害の場合も視野に入れて、災害復興の適切な実施に必要な規定として、災害対策基本法の中に、「災害復興計画制度」を整備する等の法制度の整備が必要であると考えられる。

(1) 災害復興計画の法定化の必要性

災害復興計画の法定化が必要な理由は次の三点である。

- i 被災地の置かれている状況は千差万別であり、地域の意向も多様であるため、一律の復興支援対応は困難であり、被災地ニーズにきめ細かく対応することが必要になるが、適切な支援を行うためには、被災者の声と被災地の実態を反映して作成される地域ごとの「復興計画」が不可欠である。「復興計画」は、適切な支援を行うための必要不可欠の手段である。

- ii 復興の本質は、災害を契機とした地域づくりに他ならない。被災地では、被災前に問題とされていた課題が一举に顕在化するのが普通である。このため、復興にあたっては、地域づくりの場合同様、その地域を今後どのような地域にするのかという将来像が描かれる必要があり、その将来像について被災住民のコンセンサスが成立していることが必要である。「復興計画」は、被災地の将来の姿を明らかにし、地域のコンセンサスを成立させるための不可欠の手段である。

コンセンサス抜きでの復興は、借り物の復興でしかなく、地域の持続的復興には繋がらないことが多い。

- iii 被災地の復興に必要な不可欠な個々の復興事業等に、従来の制度に照らして支援するに足るだけの公共性、公益性がなくても、全体として、被災地の復興につながる要素が認められれば、個々の事業にのみとらわれることなく、全体として判断すべきであり、復興計画において必要と判断されたことをもって支援に値する公共性を認めるという仕組みが必要である。

(2) 計画策定の時期

復興計画の策定の時期は、災害直後ではなく、被災住民が「自分の将来の生活」と「地域の将来」の両方を、落ち着いて考えられるようになった時期である必要があると考えられる。

一般的に見ると、多くの被災市町村では、復興計画の策定を急ぐ傾向が見られるが、その背景には、生活の再建を急ぐ被災住民の気持ちが存在する。被災住民の多くは、被災後、不安定で過酷な生活が続く中で、自分たちの生活がどうなるのだろうか

いう不安に苛まれ、将来について何も提示がなされないまま、時間だけが経過していくことに苛立ち、可能な限り早く自分たちの将来の生活設計を描きたいという思いが強い。それが復興計画の早期策定への要請に繋がっているものと考えられる。しかし、他方でこの時期、被災者の多くは毎日の生活をなんとか維持するのに精一杯であり、落ち着いて将来のことを考えられるような状態ではなく、避難のために被災地を離れている者も多い。また、繰り返しになるが、この段階では、復興計画で示しうるのは地域の将来の姿程度であって、直接被災者の生活再建の指針となり得る具体性を持つとは限らないのである。

この段階で必要なことは、復興計画の策定を急ぐことではなく、被災者の不安を取り除くことであり、被災直後に行われる災害救助に続く被災者の生活の再建支援という分野での施策を充実して、その生活の維持を図り、被災者に安定した生活への展望を抱かせることではないかと考えられる。被災者の生活設計に関する相談体制の整備をはじめとして、別稿で示す「被災者生活再建施策」の充実こそが重要であり、これらを通じて、将来の生活設計と地域の復興を同時に考えることができる環境を整備することが肝要と考える。

(3) 計画内容

災害復興は、主として行政主体が主役となる災害復旧とは異なり、住民や企業など地域の民間主体と行政主体が共同して進めていかなければならないものである。このため、被災地をどのような地域として復興させるのかという**共通のビジョン**が何よりも重要である。また、これとともに、被災地の様々な状況に対応して、**何を重点に置いた復興施策を展開すべきなのか**を明示する必要がある。

一般的には、復興計画に記載される必要のある事項としては次のようなものが考えられる。

- i 復興目標
- ii 復興後の被災地の姿
- iii 復興のために実施する必要がある施策の具体的な内容
- iv 各復興施策の実施の概ねの時期
- v 実施主体
- vi 復興施策の実施に必要な費用の確保施策

この中で実質的に実施される事業等に関係するiii～vに関して留意しておかなければならない点が幾つかある。

まず、復興は、長い時間と多くの努力を必要とするので、この間、復興を担っていく人々が生活していけることが重要であり、「被災者の生業の維持策」、「雇用の確保策」、「被災地域のコミュニティの再生策（被災者が直面している課題をサポートすることができる中間組織の設置、被災地の将来を語り合うことのできる場の設定、イベントの実施をはじめとする被災者による共同作業の実施等）」が極めて重要な柱になると考えられる。同時に、被災地に復興の夢を与える「被災住民の思いを託すシンボル事業」なども重要な位置付けが与えられるべきであると考えられる。

また、地域社会の再生（地域における医療機能、福祉機能、日常消費品やサービス

の提供機能等様々な機能の再建) に関しても、広範な内容が書き込まれることになると考えられる。

(4) 復興計画の策定のレベルと手続き

復興計画は、その内容に鑑みると、地区レベルの計画、市町村レベルの計画、都道府県レベルの計画の三段階のものが必要であろう。災害復興計画が「新たな地域社会の構築」を目指すものだとなれば、このうち最も重要なものは、地区レベルの復興計画であろう。市町村、都道府県のレベルの復興計画は、地区レベルの復興計画の内容を実現、サポートすることを主な目的とするとともに、地区の復興計画では実現が難しいものを内容とするべきであろう。

復興計画の果たす役割が、的確な支援を実現する上での被災者の声と被災地の実態の反映、被災地の将来の姿の明示と復興に向けてのコンセンサスの形成にあるとなれば(1)参照)、その策定の手続きは極めて重要であり、実質的に地域の合意を得られるような措置が講じられる必要がある。また、策定の時期も、避難のために被災者の多くが地域外に転出している段階は不適切と考えられる。

(5) 計画実現のための財源支援

復興関係の事業は、被災地の置かれた様々な状況を反映して多種多様である。

一方、復興のための事業に対する既存の支援制度は、一般的に、こうした被災地の特別な事情に対応しているとは限らないため、被災地に不可欠な事業であってもこれに対して必ずしも、適切な支援がなされるとは限らない。

このような状況を反映してか、被災地では、既存の支援制度の対象となるよう、被災地が自ら復興事業の内容自体を変更したり、支援制度があるものを中心とした内容の復興計画を作成したりして、本来の被災地ニーズとは異なる内容の復興事業が実施されることも少なくない。

適切な財源支援がないために、被災地が望み、かつ被災地にとって極めて重要な意味を持つ復興事業が実施できないことは、被災地の望む復興の実現を困難にする。被災地が作成した復興計画の的確な実現を図るためには、計画に記載された事業に対する包括的な財政支援措置が講じられることが不可欠である。

¹ 「逐条解説災害対策基本法」(ぎょうせい、平成9年) 52頁。

² 特定大規模災害とは、著しく異常かつ激甚な非常災害であって、当該非常災害に係る災害対策基本法第28条の2第1項に規定する緊急災害対策本部が設置されたものをいう(大規模災害からの復興に関する法律第2条第1号)

³ 東日本大震災復興特別区域法に基づくものが典型的なものと言える。

第2編 第3章 被災者生活再建支援制度の諸問題

周藤 利一

本稿では、被災者の生活再建にとって真に必要な支援制度はどのようなものかという問題意識に立ち、まず、被災者生活再建支援法の経緯を分析した上で制度の課題を論じ、次に、住宅被災のみが金銭支援の対象となっているこの問題を論じ、住宅復興パウチャー制度を提案する。さらに、生活手段を失った被災者に対する支援のあり方を検討し、最後に、長期的避難の問題を取り上げる。

第1節 被災者生活再建支援制度の経緯と課題

1 被災者生活再建支援法の経緯と問題点¹

(1) 当初の制度

個人の私有財産に関しては、自由かつ排他的に利用処分できる以上、原則としてその維持も復旧も自己責任の範囲と考えられてきており、その被害が社会的に大きな影響をもたらす場合等に限って間接的な救済支援が行われるというのが、長い間我が国の復旧段階の公的支援の形であった。また、個人の生活の再建に関しては、被災者等に対する見舞金としての性格を有している災害弔慰金等の支給を別にして、自力では生活再建が困難と考えられる被災者に対する低利資金の供与の形で限定的に行われている状況にあった²。

しかし、低利資金の供与の形をとった公的支援は、たとえ無利子であっても返済しなければならぬ以上、返済能力がない被災者には借入自体が難しいという難点があり、このような返済能力が低い被災者が大量に生じたのが、1995(平成7)年に発生した阪神・淡路大震災であり、これをきっかけに、個人の自己責任論に裏打ちされ、低利融資や税による支援が中心であった被災者個人に対する公的支援は、新たな展開を見せる。大都市の最も脆弱な部分(高齢・低所得・密集・老朽)を直撃したこの地震は、自力では生活の継続すら困難な多くの被災者を生み出し、それまでの公的支援制度では対応できない限界が明らかになった。自立が難しい被災者に対する生活再建のための立ち上がり費用を支援するために兵庫県が行った支援金の給付制度は、当初は地方交付税制度に支えられた災害復興基金の果実を活用した形で行われたが³、これが1998(平成10)年の「被災者生活再建支援法」の制定につながっていき、個人被災者に対する公的支援制度に新たな道を開くこととなった。

この制度は、制定の背景となった事情から、その基本的性格が「自力では自立した生活を再建することが難しい状況に置かれている被災者」に対する公的支援というものであったため、ある種の「救貧的性格」を帯びており、「災害救助法」に基づく二次的救助と類似の共通点を有していた。両者の相違点は、「災害救助法」で採用されている現物給付に代えて現金給付の形がとられたことであるが、被災者の生活再建に当たって必要なものに用途が限定されるという枠が規定された。

制定当時の制度概要は次の通りである。

① 制度の目的

「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なものに対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援すること」とされていた(第1条)。

② 制度の対象となる被災世帯

この制度の適用を受けるためには次の要件を満たすことが必要とされた。

- ア. 「災害救助法施行令」第1条第1項第1号・第2号該当の自然災害、10世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した市町村における自然災害、100世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した都道府県における自然災害のいずれかに該当すること
- イ. 「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者」としての要件＝住宅が全壊(焼)若しくは半壊(焼)の被害を受け、取り壊さざるを得ない又はやむを得ない事情により長期にわたり住居が使用できないものであること
- ウ. 「経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な者」としての要件＝下表の左欄のいずれかに該当する者であること

世帯年収等	支給限度額	単身世帯の支給限度額
500万円以下	100万円	75万円
500万円を超え700万円以下で世帯主の年齢が45歳以上又は障害者世帯等	50万円	37.5万円
700万円を超え800万円以下で世帯主の年齢が60歳以上又は障害者世帯等	50万円	37.5万円

この支援金の支給を行う主体は都道府県とされ、そのために都道府県の拠出により「被災者生活再建支援基金」が設立され、基本的にその運用益から支援金の支給が行われることとされた⁴。また、国は被災者に支給する額の2分の1を補助する仕組みとなっていた。

(2) 当初の制度の論点

この制度は、制定当初の背景事情から、極めて限定的な性格を帯びていたため、その後の運用上多くの問題点が指摘されるに至った。その主なものを挙げると次の通りである。

- ① 適用される災害が行政区域内の被害住戸数に左右され、要件規模に達しない場合にはこの制度の適用がされないことには問題がある⁵。
- ② この制度の性格上、支援金の支給を受けることができる対象は限定されているが、その対象要件が適切さを欠くのではないか。
 - i 住宅損壊要件…被災住宅の解体を行うことが適用要件となっているが、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者」の範囲として狭いのではないか。
 - ii 所得要件…前年年収を基準としていることは災害による失職、収入減を考慮しておらず問題ではないか。
 - iii 年齢要件…高齢者を優遇しているが、地域の復興を担う中堅層についての配慮が欠けているのではないか。

- ③ 支給金額が適切か。また支給対象を基本的に世帯単位で捉えていることは適切か⁶。
- ④ 支援金の使途の限定が厳しすぎ、手順の煩雑さと相まって極めて使いづらい制度になっているのではないか⁷。
- ⑤ ④の使途に関連して住宅の再建・取得費用として使えるようにすべきではないか。
- ⑥ そもそも被災により生業継続や生活継続が難しくなった被災者のように生活再建の前提を欠いている被災者にとって、この制度は適切なものか。

(3) 2004(平成16)年改正:当初目的の範囲内での改正限界

1998(平成10)年制定の「被災者生活再建支援法」には、法附則で「住宅再建支援の在り方」についての検討が義務付けられており⁸、これを受けて国土庁(当時)に設置された「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」⁹及び中央防災会議に置かれた「防災基本計画専門調査会」¹⁰において検討が行われ、その結果を踏まえて2004(平成16)年に被災者生活再建支援法の改正が行われた。主な改正点は、それまでの生活再建支援金制度に新たに「居住安定支援制度」を付加した点にあるが、従来から問題として指摘されていた幾つかの点についても併せて改正が行われた。改正内容の主なものは以下の通りである。

- ⑦ 本制度が適用される市町村が拡大され、本制度の対象となる自然災害(前記(1)2ア.)が生じた都道府県内の市町村及びその都道府県に隣接する都道府県の区域内の市町村についても、その自然災害によって5世帯以上の住宅が全壊している場合、本制度が適用されることとなった。
- ⑧ 全壊・半壊概念の他に大規模半壊概念(全壊に準ずる程度の半壊)が導入され、大規模半壊の場合は、住宅の解体が行われなくても、その補修に対して支援金の支給が行われることになった。
- ⑨ 「居住安定支援制度」として、住宅の解体・撤去・整地費用、住宅の建設・購入のための借入金の利息、ローン保証料等、それに住宅再建を断念し民間賃貸住宅に入居した場合の家賃、仮住まいのための経費など居住関係経費に充てることができる「居住安定支援金(最高200万円)」が支給されることとなった。

(4) 2004(平成16)年改正の論点

この改正の際に最も問題となったのは、再建される住宅本体に支援金を投入することができるかどうかという点であった¹¹。上記の国土庁の検討委員会では「大量の住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有している」として公共性がある場合があることを指摘したが、一般的に住宅という個人財産の形成に直接つながるものに公費を投入することに公共性を見出すことはなかなか難しく、公費の投入を行うためには地域社会の復興といった別の視点からの公共性¹²を見出すことが必要と考えられた¹³。

この2004(平成16)年改正には、上記の中央防災会議専門調査会の提言の考え方が大きく影響している。同提言には、「私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度の加入により対処することが基本である。行政としては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有に関わ

らず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要である」という記述がある。この記述からは、よく言われる「私有財産の形成に公費の支出は認められない」というドグマは感じられない。公益が明らかであれば公費による支援も可能であるが、公平性の問題や自助努力の阻害要因という点からふさわしくなく、自力では自立した生活再建が難しい被災者に対する支援という視点からは、「住宅再建支援」ではなく、賃貸住宅への入居なども視野に入れた「居住確保支援」がふさわしいとしているのである。その意味で、被災者生活再建支援制度という枠組みの中で対処しようとするれば、この改正が限界だったと考えられる。

(5) 2007(平成 19)年改正：目的と性格の変貌

2004(平成 16)年改正によっても住宅本体の再建・修理費用に対する支援金の使用は認められなかったが、この問題を中心に、これまで積み残されていた問題への対応が2007(平成 19)年改正(議員立法)において行われた。その内容はこの制度の目的を変更しなければならないほど質的に大きなものであった¹⁴。その主な改正点は次の通りである。

- ⑩ 支援金の使用用途の制限を撤廃したこと・・・住宅本体への使用が可能となった。
- ⑪ 被災世帯の年収・年齢による制限を撤廃したこと
- ⑫ 支援金の額を住宅の被害の程度と再建等の方法に応じて定額・渡し切り方式としたこと・・・具体的には、下表のア．とイ．の合計額が支援金として支給されることとなった。

ア．	住宅全壊世帯、住宅半壊解体世帯、宅地被害住宅解体世帯、長期避難世帯	100 万円	単身世帯 (75 万円)
	大規模半壊世帯	50 万円	(37.5 万円)
イ．	住宅再建・購入世帯	200 万円	(150 万円)
	住宅補修世帯	100 万円	(75 万円)
	民間賃貸住宅入居世帯	50 万円	(37.5 万円)

この改正については、地方公共団体の側にこれを評価する意見が強い¹⁵。これまで被災住宅の再建に公費を投入すべきであるという主張を続け、また実際の災害においても条例等で住宅本体へ投入できる金銭の支給を行っていた都道府県をはじめとする地方公共団体は、この改正によって漸くその主張が容れられるに至った¹⁶。その後の状況を見る限り、大方の都道府県では、個人レベルでの災害復興の問題はほぼ解決をみたともいうような認識があるかのようなのである。しかし、2007(平成19)年改正は、被災した住宅本体への公費の投入という問題に一応の片を付けただけで、被災者・被災地の再建問題の多くはそのまま残されている。個人レベルの復旧には、住まいの問題だけでなく、日々の暮らしの問題、コミュニティの再建問題などが大きなウェイトを占めており、災害により失われた平穏な日常は、住宅本体の再建等に300万円の支援金が使えることになったというだけでは帰っては来ないのである。

被災者に必要な支援制度については、次節以降で論じることとして、2007(平成 19)年改正の最大の基本的な問題は、この改正で被災世帯の年収・年齢制限を撤廃した点である。改正前のこの制度は、災害により生活基盤に著しい被害を受け、経済的理由

等によって自立して生活を再建することが困難な状態に置かれている者に対する「生活再建支援」というかなり明確な公共目的を持ったものであったが¹⁷、今回の改正では、災害の結果生活再建が困難な状態に置かれているかどうかを問わず、住宅に重大な被害があれば、たとえ年収が数千万円もある富裕層でも支援が受けられることとなった。確かに、(2)で指摘されている問題点の中において所得要件や年齢要件の定め方に問題があることは理解できるとしても、公費を使ってまで支援しなければならない被災者に限定がないというのは理解し難いところがある。旧法と同じ「支援金」という言葉を使っているものの、改正後の支援金は生活基盤に被災を受けたことに対する「見舞金」に性格が変化している。同じ見舞金としての性格を有している「災害弔慰金」「災害障害見舞金」制度は¹⁸、災害により死亡した者の遺族や著しい障害を受けた者に対し、その死を悼み、その不幸を見舞う国民の意思を表す意味で1973(昭和48)年に制度化されたものであるが、2007(平成19)年改正により支給されることになった支援金は、災害により「生活の本拠を失った者」に対してその不幸を慰めることを目的とするものに変貌したのである。見舞金としての性格を有する以上、年収・年齢制限を行うことは不適切であるとの意見があるが、災害による死亡や失明、両手両足の喪失など一生障害の残る被災者に対する弔慰と住居の喪失とはかなりの違いがあり、金銭による回復が可能な住居の喪失について富裕な国民に対してまでその喪失を慰めることが本当に必要なのだろうかという気持ちは拭いがたい。

2 被災者・被災地の再建支援に関する制度のあり方

(1) 災害により生活手段を失った者に対する支援

災害によって生活の基盤である住居を失うことは、その後の生活の再建において大きな痛手であることは言うまでもないが、他方で、災害によって生活の手段そのものを失う被災者も存在する。災害により勤め先が休業したり、立入制限等により生業を継続できなくなることも多く、収入の途が断たれたり、大幅に減少することも稀ではない¹⁹。このような場合、被災者は元の生活の再建どころか生活の継続すら困難な状態に陥る。これらの状態は、住宅の被災とは関係なく生じるが、住宅の被災が軽度の場合には、被災者生活再建支援金制度の対象にもならない。また住宅が全壊等の被害を受け支援金の対象となったとしても、収入の途を断たれた被災者が生活の再建より住宅の再建を優先するとは考えにくく、再建を諦めて民間賃貸住宅へ入居する場合には支給される支援金の額も低い。被災者生活再建支援法は、元々住居を失った被災者が新たな住居を確保して新生活をスタートすることを想定して構成された経緯があるが、現在でも住宅の被災を基準とした構成を変えてはおらず、上記のような生活支援が必要な被災者であっても、住宅被災という枠から外れる場合、支援がされない仕組みとなっているのである。

このような生活の手段を失った被災者にとっては、元の生活を取り戻す以前に、現在の生活をどのようにして維持していくかが直面する最大の問題であるが、現行制度において、被災した個人のレベルにおける復旧支援は極めて限られており、住まいの問題を中心に支援を行っただけでは、被災者の生活再建は必ずしも実現される形にはなっていないのである。このような被災者には、最終的には「生活保護制度」が適用され、生活維持のための制度的な担保があるではないかという考え方は、災害から立ち上がろうとする意欲がある被災者を視野に入れておらず、原則として無資産の状況に

陥らないと対象とならない生活保護制度では、生活再建は極めて困難である。災害による収入の減少で最低生活費すら確保できない世帯に対しては、一定期間生活維持のための支援を行う必要があるのではないか。住まいの再建に限らず、被災者が置かれた困難な状況からトータルで生活の再建につなげることができる総合的な被災者支援制度の検討が必要であるという指摘があるが²⁰、同感である。

(2) 住宅被災者に対する支援

阪神・淡路大震災の際、高齢・低所得の被災者の多くは、避難所から応急仮設住宅を経て復興公営住宅という単線的な住居取得の道を辿るしかなく、厳しい批判の声が上がった。持家が崩壊した被災者は住宅金融公庫（当時）の低利の復興住宅融資を受け再建を目指したが、高齢や二重ローン等返済能力に問題があるケースでは多くの困難に直面した。さらに、民間賃貸住宅に住居を求めざるを得ない中間所得層に属する住宅被災者に対しては、当初殆ど支援らしいものが存在しなかった。その後、被災後の住居の確保に関する支援策はかなり充実し、応急仮設住宅の提供、災害復興公営住宅の提供、住宅の再建・修理者に対する低利融資の他に、「被災者生活再建支援法」に基づいて民間賃貸住宅入居者に対する支援が実現し、さらには、紆余曲折を経て住宅再建・修理者に対する金銭支援等が実現したが、議論が個人所有の住宅の再建に偏って行われてきたこともあり、被災者の経済能力や様々な居住形態を視野に入れると、多様な状況に置かれている被災者が被災後の生活再建にふさわしい住居を確保するための適切な支援がなされているかと言えば、必ずしも問題がないとは言い難い。現在行われている各支援制度は、根拠法制も、所管の省庁も異なり、それぞれが相互に関連づけられずにバラバラに行われており、被災者の置かれた多様な状況に対応した適切な住居の確保を実現する上で、全体としてバランスのとれた施策が行われているとは決して言い難い状況にある。

現行の住居確保のための支援策は、各制度がそれぞれ支援を受けられる要件を示して、それに該当する場合でなければ適用がない形となっているが、問題は、各制度の狭間に落ち込んで適切な支援を受けることが難しい被災者が生じたり、支援の内容にかなりの差が生じ、バランスを欠いているという点にある。被災者が自らの経済的能力や置かれている状況に応じて選ぶことのできる選択肢の幅を広げ、支援の内容に大きな差が生じないような「総合的な住居確保支援制度」を検討する必要性は高い。例えば、応急仮設住宅へ入居できる被災者は限定されているが、350～400万円もの費用がかかる応急仮設住宅（その水準の低さから入居者の評価は低い。）という現物給付に代えて2年間月10万円の賃貸住宅家賃に相当するバウチャーの支給を可能にするだけで、被災者の選択できる余地は大きく広がる可能性がある²¹。また、事前に被災予防のために行う自助努力を評価する仕組みが全くない支援制度も改善の余地がある。

(3) 被災者の日常生活再建の支援

災害によって被災者が失うものは、住居や収入だけではなく、地域のコミュニティは崩壊し、医療・教育・福祉などを含む地域を支える仕組みも大きく変化する。これら個人の生活を支える仕組みの復旧・再建なども、形としては見えにくいだが、個人の生活再建の上では極めて重要な意味を持つものである。これらについては、被災した地域ごとに地域特性やニーズが多様なため、全国一律の法的対応では不十分な場合が多

く、地域の意向を的確に反映させる必要性が強い。これらを含めて被災者の生活レベルでの再建を適切に行うためには、被災者の声と被災地域の実態を反映した地域ごとの「復旧・復興計画」の策定が必要であるし、「計画に基づいた施策に対する財政上の支援」が不可欠である。現行の「災害対策基本法」第6章では、災害復旧として「・・・法令の規定により災害復旧の実施について責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害復旧を実施しなければならない（第87条）」とするほか、数条の規定が置かれているのみであるが、少なくとも一定規模以上の災害に関しては、被災した地域を管轄する地方公共団体に対して、被災地の迅速かつ的確な復旧・復興を進めるため、「復旧・復興計画」の策定を義務付けるとともに、その計画の実現を財政面から支えるため「復興基金」制度の法制度化を検討すべきである。

(4) 被災者の生活再建に対する公的支援の考え方の確立

被災者の生活再建に対する公的支援は、やはり一律支援の見舞金方式のような形ではなく、必要などころに的確に必要な支援が投入できるような仕組みを考えるのが本来の形ではないかと考える。実質的公平は言うは易く実現は困難であり、必要などころに必要な支援という抽象的な考え方を具体化するには多くの困難があることはこれまでの議論を概観しただけでも明白であるが、公費で賄われる以上、たとえ困難な点が多くても、常に公益を念頭に置いて実質的公平を目指す努力を続けるべきである。元々、我が国の個人レベルの災害対応においては、予防から応急対策、復旧対策に至る全ての側面で、どこまでを自らの責任(自助)で行い、どこからを公助の対象とするかについての徹底的な議論が行われているとは言い難い。また、自助で対応できない部分を共助でカバーする考え方も有力であるが、補完性の原理だけで全ての災害対応が整理できるわけでもない。我が国の被災者支援、被災地支援の制度はまだまだ緒に就いたばかりであり、基本の考え方からの整理が必要な段階であると考えられる²²。

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－住宅復興バウチャーの提案

1 問題意識

住宅の被災類型に関する特徴という観点から見ると、阪神・淡路大震災の特徴が「借家被災」であり、借家住まいの低所得高齢者が多く被災したのに対し、東日本大震災は「持家被災」であり、戸建て持家に住む家族全員が被災したケースが多いと指摘されている²³。

今後想定される首都直下型地震、東海、東南海・南海などの大規模地震や大規模水害、大規模火山噴火災害といった広域災害においては、こうした借家被災、持家被災のいずれかの類型ではなく、持家も借家もともに大量に被災することが現実視されるので、それに対する対応も持家・借家いずれかに偏重することなく、バランスのとれたものが求められることは論を俟たない。

そこで、現行制度について見ると、「被災者生活再建支援法」を中心とした現行の生活再建支援策が財産に重きを置いていることに対し、国家による贈与が民生の安定・経済の再建のためにはやむをえないということには無理があるとの批判も強い²⁴。

この点に関し、税金を投入してでも早期の再建を図ることは地域の経済社会の早期の復興を促進し、復興期間の長期化に伴う国民のさまざまな負担の加重を抑制することに資するものであり、結局は納税者たる国民の負担軽減効果が期待できるから合理性があるとの政策論的考え方もあるが、これが現実の政策として正当化されるためには、その効果が定量的に検証されるべきである²⁵。

したがって、住宅再建を中心とする生活再建策について一定の税金を投入することが是認されるとしても、現行制度は、借家居住者よりも持家居住者を志向した仕組みになっているので、政策的合理性に問題があると言え、これをバランスのとれた生活再建支援策に改めるべきであると考えらる。

これに対し、「罹災都市臨時借地借家臨時処理法」による極めて強い借地人・借家人保護制度を考慮すれば、不合理ではないとの主張が想定されるが、これまではこうした議論も成立し得たであろう。しかし、同法は「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」の制定に伴い、廃止され²⁶、したがって、「罹災都市臨時借地借家臨時処理法」を取り上げて議論する実益はなくなった。そこで、以下では、同法の内容を前提とせず、災害復興及び被災者支援において持家と借家を差別しない法制度を構築するという視点に立って、(今からでも東日本大震災にも適用可能なものとして)住生活の回復において格差を生じさせない住宅再建支援策を考察する。

2 基本的視点

住宅再建支援策の制度設計に当たっては、何よりも持家と借家との間の実質的な衡平が図られるべきである。すなわち、公的支援として投入される政策資源が持家・借家間で等量に配分されるべきである²⁷。

また、持家→借家、借家→持家という選択肢もあり、このようなタイプの住宅確保も支援対象から除外する理由はないから、多様な居住確保手段の中から自由な意思決定がなされるよう制度設計すべきであり、支援の仕組みが選択の歪みをもたらしてはならない。

ここで問題となるのは、政策資源の投入量における公平の確保の仕方であり、例え

ば自宅が全壊して再建する者に対する支援と、借家が全壊して新たな借家に入居する者に対する支援は、その総量を金額で表示した際に同額であるべきであるといった基準によるべきかという点である。この基準は、客観的かつ明確であり、実質的な公平が確保できると言える。

しかしながら、持家と借家では、一般的に建築コストが異なるので、被災者の側から見れば格差が生じることになる。

そこで、別の理論的アプローチとして、収入、資産を考慮した被災者の住宅取得能力の大小に対応した支援水準を持家・借家間の区別なしに設定する垂直的公平な基準が考えられる。この基準は、被災者の資力等を考慮しない一律的な形式的公平はむしろ実質的不公正ではないかとの論点を克服できるものである。しかし、現実には個人ごとの住宅取得能力の正確な把握は極めて困難であり、把握のためのコストもかなり要するので、現実の制度論としては実現可能性は極めて低いと言わざるを得ない。

以上の考察を踏まえると、国家は贈与をなし得ずとの考え方に配慮しつつ、被災者の自助努力を前提に、あくまでも被災者の居住確保に対する補完的機能にとどまるものと評価される範囲内で、住宅再建支援策を構成するという大枠の理解の下に、現実の施策として持家・借家に対し等量の政策資源を投入することが考えられる²⁸。すなわち、次に述べる住宅復興バウチャーを提案する。

3 住宅復興バウチャーの提案

現行の現金給付（「被災者生活再建支援法」に基づく加算支援金）に代えて、包括的な居住安定支援策として住宅復興バウチャー（仮称）の給付を行うことを提案する²⁹。

住宅復興バウチャーは、いわば金券として現金と同様に使用することができ、用途は被災者が居住の確保を目的として行う支出であれば広く認めることとし、被災者の住宅取得能力を補完する機能を持たせる。

例えば、持家取得の場合、住宅・敷地購入費、建築工事（敷地造成工事を含む。）の代金、住宅ローンの返済、引っ越し費用、家財購入費等の支払いの一部に充当でき、借家入居の場合、家賃、一時金、引っ越し費用、家財購入費等の支払いの一部に充当できるものとする。

4 住宅復興バウチャーの理論的構成

現行の生活再建支援策に対する批判を克服しつつ、ここで提案する住宅復興バウチャーを正当化する理論的構成については、牽強付会との批判もあろうが、次のように考える。

住宅復興バウチャーは、広義の住宅サービスの購入対価負担に対する公的支援として制度設計するものであるが、その本質あるいは中核的概念は、被災者の居住費用負担に対する公的補助であり、住宅という資産形成に対する直接的支援ではないと構成するものである。

経済学では、持家居住者は所有者たる自分に対し家賃を支払っていると理解し、これを帰属家賃と称する。すべての居住者は、住宅サービスの消費者であり、この継続的な住宅消費（住宅サービスの享受）に対する経済的対価として家賃を支払うのであり、その相手が持家（所有者たる本人）と借家（家主たる他人）とで異なるのに過ぎないと解するのである。

そして、帰属家賃は、国民経済計算（GDP統計）の民間消費支出の中に家賃支出（借家）と共に計上されている。すなわち、帰属家賃は単なる純粋な概念上の指標ではなく、実体経済面における経済活動の一定量を示す数値として認識されているのである。こうした経済政策上の持家・借家同等の思考方式、取扱いを復興政策に当てはめるならば、住宅被災者が住まいを再び確保するために負担しなければならない経済的投入量は、持家・借家を問わず基本的に等量であるから³⁰、これに対する支援も同等・等量であるべきである。

そして、支援の手段・手法も持家と借家とを異にすべき特段の必要や正当性もないから、住宅復興バウチャーという共通の制度を適用することが望ましい。

以上を要すれば、国民の住居支出費用に対し公的支援を行う場合に、その目的を持家の早期建設に設定するか、持家・借家を問わず早期の居住サービス確保支援と設定するかは、単なる表現上の問題とのみ割り切るべきではない。住宅復興バウチャーは、あくまでも持家・借家を問わず国民の居住費負担に対する支援を目的とする共通・同等の制度である。それと同時に、資産形成支援効果を否定することができないのは確かであるが、その点は借家も結果的には同様であり、その経路が住宅復興バウチャーを居住者＝持家所有者に給付した時点で発生する持家の場合と、住宅復興バウチャーを居住者＝借家人に給付した後、家賃が賃貸人＝借家所有者に支払われた時点で発生する借家の場合とで時間的な差異があるのみであると言えるので、資産形成支援効果を問題視過ぎるのも相当ではないと考える。

5 住宅復興バウチャーの論点

住宅復興バウチャーの具体的な内容、構成については、以下のような理論的・実務的な論点があるので、十分な検討が必要である。

- a. 住宅復興バウチャーの具体的な金額（上限額）は、現行の生活再建支援策に基づく水準を下回らない水準で設定すべきである。
- b. 金額は持家居住者と借家居住者との間で差をつけない。
- c. 世帯人数に応じた差をつける。
- d. 期限を設定する。当該災害の復興期間中など。
- e. 地域差を設けるかという問題については、物価水準の地域差を反映すべきという理論は無視できないが、住宅に係る物価水準に関し著しい地域格差が現に生じているとも言えないので、国の支援のレベルでは一律に取り扱うこととし、地方公共団体の判断と負担で地域の実情に応じた地域差の設定を認めることとするのが妥当ではないだろうか³¹。
- f. 年収、資産額を反映させるかについては、前述したように理論的には当然そのようにすべきであるが、実務上きわめて多くの困難を伴うことが明白であるので、制度設計上は、いわゆる「マイナンバー制度」の導入等、前提条件あるいは環境整備の機能を果たす関係法制度の動向をみながら、長期的に検討すべきであろう。
- g. 住宅復興バウチャーの方式は、理論的には磁気カードが望ましい。人的特定、使用実績の確認、統計的情報処理、行政コスト等の観点から合理的・効率的だからである。しかし、民間事業者の負担等を考慮すると、さしあたり、地域振興券方式でやむを得ないと考えられる。
- h. 賃貸人に対する支援との関係も整理しておく必要がある。賃貸人に対する支援と借

家人に対する支援の合計が持家所有者に対する支援と等量であればよいので、賃貸人が被災前に居住していた借家人のために賃貸住宅を再建する場合や、一部損壊した賃貸住宅を修繕して継続居住をさせる場合には、当該賃貸人に対し住宅復興バウチャーを直接支給する制度もあり得る。この場合、住宅復興バウチャーの世帯当たり上限額から当該賃貸人に対する支援額相当額を差し引いた残額があれば、それに相当する住宅復興バウチャーを借家人に給付すればよい。ただし、住宅復興バウチャーの戸当たり総額が現行の住宅再建支援金ていどであるとすれば、賃貸人に対して支給して、なお、残余额相当分を賃借人に対しても支給できるほどの支援水準には実際には至らないものと考えられる。

i. 税制との関係も整理しておく必要がある。すなわち、政策税制による減税は、それと同額の補助金を支給するのと等価であるから、補助金としての住宅復興バウチャーを持家・借家間の格差がないように制度設計しても、併せて講じられる税制上の措置において持家・借家間の格差があれば問題だからである。現行の住宅・宅地税制は持家と借家とでその内容が大いに異なっているので比較することが困難であるが、住宅復興バウチャーの制度設計に当たっては、税制上の効果についても定量的評価を実施し、持家・借家間の公平が図られるように必要な措置を税制についても検討する必要がある³²。

第3節 生活手段を失った被災者に対する支援のあり方

1 問題意識

現行の被災者生活支援制度は、住宅それも持家の再建が中心であり、金銭支援である。つまり、生活支援と言いつつも、その対象においても、手法においても限定されており、生活面全般にわたる内容になっていない。

今般の東日本大震災では、被災者の生業の再建が大きな課題になっているが、第一次産業や自営業の比重が大きい地方圏においては、生活基盤として居住とともに生業の復興が同時に達成される必要がある。また、被用者の比重が大きい都市圏においては、雇用の維持・創出が必要である。

こうした問題意識に立って、以下では、被災者の生活手段としての生業・雇用の再建に対する支援の仕組みについて検討する。

2 中長期的な構造対策の必要性

失業給付や雇用調整助成金の特例措置、雇用創出基金事業を活用した自治体による雇用などは、当面の雇用対策として有効であるが、これらは時間稼ぎに過ぎない。

東日本大震災対応としては、短期的対策である「震災等緊急雇用対応事業」³³に加えて中長期的観点をも有する「事業復興型雇用創出事業」³⁴が実施されている。このように、当面の雇用の先に繋がる本格的な地元産業の復興への道筋をつけないと、被災地域の人口減少が加速され、復興をさらに困難にする懸念がある。

復興需要は一時的に景気を良くし雇用を生み出すが、数年後一巡すれば雇用需要は減少するというのが、阪神・淡路大震災の教訓であった。産業基盤の再建も、復興後の環境変化を見越した産業基盤整備でなければ、構造的に雇用を失うおそれがある。

したがって、地域の実情を見据えた中長期的な復興ビジョンを描き、既存産業の高度化、新規産業の創出や参入を進めることにより、生業の場、雇用の受け皿となる産業基盤を構築しなければならない。

また、それと並行して、例えば、農林水産業、製造業、観光資源を生かしたサービス業をより進化させて復旧を急ぐ、あるいは、太陽光発電などの再生可能エネルギーの一大拠点を創設するなど、産業の高度化、高付加価値化を進める必要がある。

そのためには、どのような職業訓練が求められるのかを見極め、その分野の訓練を充実させ、労働力が円滑に移行する対策も必要である。

東日本大震災のような広域で大規模な災害の場合、地域の産業が復興し、新産業が創出されてもなおカバーしきれない失業が生じ、被災地域外へ転出せざるを得ない人が大量に生じるおそれがある。この点は、将来起きるはずの首都圏大震災や東南海・南海大地震でも同様である。

これに対しては、被災者採用企業への支援の継続や、全国的なマッチング対策のさらなる強化、転職に必要なスキル獲得のための訓練機会の提供などが必要である。

また、若年層や大卒者が地域外への転出の中心となり、中高年や非大卒者の一部は被災地域にとどまる可能性が高い。

このため、農業の六次産業化や、観光などの地場産業の高度化・活性化、NPO によるコミュニティー・ビジネス、スモール・ビジネスの起業促進など、年齢や学歴で制限されにくい産業の創出・育成が重要である。

3 ファンドの活用

雲仙普賢岳の復興過程において、初めて復興基金（財団法人雲仙岳災害対策基金）が創設され、被災者の自立支援や被災地の総合的な復興・振興事業に関し、行政では行えないきめ細かな対策を迅速かつ弾力的に実施した。そして、この仕組みは、その後の災害でも用いられ、定着した手法になっていると言ってよい。

こうした「行政で行う各種の災害対策制度の補完装置」としての基金に加えて、東日本大震災では民間の自主的な取り組みとしていくつかの種類のファンドが設立され、復興支援を行っているが、後掲（参考1）に見るように、その中には第一次産業や個人商店を投資対象とするものが見られる。このようなファンドを活用すれば、被災者の生活手段の再建を有効に支援することができるものと期待される。

そして、ファンドの投資先としては、第一次産業の主体や個人商店・中小零細企業に加えて、被災者のためのコミュニティ・ビジネス、スモール・ビジネスに取り組むNPOなど多様な投資先を想定することができる。

さらに、ファンドの機能としては、金融支援機能のみならず、新商品の提案、ビジネスモデルの改善提案などノウハウ支援機能も期待できる点も強調しておきたい。

また、ファンド促進のための政策としては、ファンドに対する税制上の優遇措置を講じることや、さらに進んで官民ファンドの設立が考えられる。

そして、税制上の優遇措置の具体的内容として、投資対象の性格上、高利回りを期待することは困難なので、投資収益に対する課税の減免だけではインセンティブに欠ける点を考慮すると、投資額・融資額を相続税課税対象から控除するなどの大胆な措置が必要であると考えられる。

4 第一次産業の再建支援

第一次産業の再建支援に関しては、現行制度上、関連インフラの復興支援に加え、農業災害補償制度、漁業災害補償制度、漁船損害等補償制度のように国が税金を投入して再保険を引き受ける仕組みも構築されており、相当に手厚い制度が用意されていると言える³⁵。

したがって、第一次産業の従事者の生活手段（就業）の確保においては、資金面の問題よりも場所と手段の確保、そして、その迅速な実現がより重要であると言える³⁶。

この点、個人の方ではなく、協同組合を活用した働く場所と手段の確保が有効かつ効率的である。具体的には、後掲（参考2）に見る岩手県宮古市重茂（おもえ）漁協の取り組みのように、一時的に生産手段を協同組合に一元化することにより、早期に生産活動を正常な軌道に回復させることが挙げられる。

また、被災者の合意が得られない等の事情により実現していないが、宮城県が提案したように、漁港の集約化、漁場・漁業権の再編、外部資本の導入など、原型復旧型ではなく、構造改善型の取り組みも必要であると考えられる。

次に、農業については、以上の手法の基本的な考え方が共通すると言えるが、農業の特性に則して重要な点として、農地の処理の問題を避けることができない。すなわち、東日本大震災に見られるように、津波により塩害を受けた農地の処理（作付の転換など）、農業を諦めた者の農地の処理、農業を継続する者への農地の割当てなどに対処する必要があり、従前の状態の単純な回復では復興に至らないからである。

この問題に関しては、まず、戦後農地改革の根本理念である自作農主義（農地所有者＝耕作者）から脱し、所有と利用の分離の考え方に転換する必要がある。その上で、具体的手法として、被災農地を含む再編対象農地の所有を農地所有者が中心となって設立する法人に移し、従前の農地所有者を含む耕作者が作付転換も行いながら利用することが考えられる。この手法により、いわゆる法人化政策における「外部資本による参入」に対する不安や、農地所有者の切り売りや相続による農地の荒廃といった懸念を払しょくするとともに、持続可能な新たな営農形態を確立することが可能になると考えられる。

現在、いわゆるアベノミクスの一環として農業の改革が進められているが、期待される成果が上がるならば、ここで議論している第一次産業の再建にも大きく寄与するものと考えられる。現時点では、法人化、農地の流動化に関し、提案された内容を具体的な政策として実現する段階にまでは至っていないが、今後、実質的な進展が見られるよう期待したい。

5 自営業の再建支援

個人事業者・零細企業については、都道府県や独立行政法人中小企業基盤整備機構による高度化資金貸付等の融資、事業者再生支援機構等による二重ローン対策のように、ファイナンスを中心にした支援策が講じられているが、それ以上の支援を行うべきかが課題である。

2012(平成24)年5月6日に発生したつくば市の竜巻被害において、住宅の再建には税金が投入されるのに、商店街の再建にはこうした支援がないことが問題となった³⁷。

この点については、現行の住宅再建支援制度に国庫による個人資産の形成支援の是非という法理上の疑問がある以上、少なくとも国費を直接投入することは安易に認めがたい³⁸。

ただし、公的にオーソライズされた計画に基づくものであったり、協同組合を通じた共同再建である場合など、計画的で再建後の持続性が認められるものについては、事業主に対する個別支援にとどまるのではなく、地域の産業・商圏の円滑な復興に資する点に公共性を認めて、例えば優良建築物制度³⁹と同程度の国費投入は認めても良いとする考え方もあり得る。

そこで、商店街の再建に関する復興計画を個人事業者・零細企業の参加と合意の下に策定し、この復興計画に従い実施される事業に対しては、公的資金による直接的支援を行うことが考えられる。

また、支援の方式に関しては、店舗や事業場を従前同様に復旧するのではなく、(参考4)に示すように、復興特区制度を活用して、まちづくり会社による復興まちづくり事業の中で個人事業者・零細企業の事業の場を確保することにより、実質的に個別再建より手厚い支援を行うことも、積極的に取り組むべき方式である。

なお、金融支援については計画の策定等一定の要件が設けられており、要件から外れた事業者に対する支援のあり方が問題となり得る。しかし、いわゆる中小企業金融円滑化法に関し⁴⁰、同法の適用を受けた企業のほとんどが金融機関から経営指導を受けておらず、単なる返済の引き延ばしによりゾンビ企業を延命させているだけであるとの批判があるように、資金を提供するだけでは真の再建支援につながらない。したがって、金融支援に当たり計画の策定等一定の要件を設けることは合理的であると考え

られる。ただし、計画策定に対する助言・指導を行う等、コンサルティング・サービスを合わせて金融支援を行うことが必要と考えられる。そして、この場合、当初の支援にとどまらず、計画の実施過程において経営相談・指導を行う等、いわゆるアフター・サービスを含む支援の継続的な実施が求められる。

6 雇用の創出支援

雇用の創出支援は、多面的に講じられる必要がある。なぜなら、被災直後の短期的・暫定的な雇用の確保と復興段階における長期的・恒久的な雇用の確保という時間軸上の側面、従前の雇用環境の復旧か新たな雇用機会の創出かという側面、被災前からの生計維持者の雇用の確保か新規就業者に対する機会の提供かという側面など、雇用の創出支援が求められる局面は多様であり、したがって、それぞれの局面に相応しい施策の内容・手法もまた多様にならざるを得ないからである。

そして、それに伴い雇用の創出支援策の主体あるいは性格に関しても、法制度の整備、金融上の支援、税制上の支援、企業の誘致、職業訓練といった公共政策によるもののみならず、NPOや民間企業による支援、さらにはいわゆるPPPによるものもあり、複雑多岐にわたるものである。

東日本大震災に関しては、従来の対策に加えて東日本大震災の特例として事業復興型雇用創出事業⁴¹など多くの措置が講じられているが、それらを網羅的に検討して個別に論じることは能くするところではないので、ここではそれらの一層の充実に向けた方向性を探るという視点で考察する。なお、以下に述べる施策は、個人事業者・零細企業も対象になり得るものである。

(1) CFW(キャッシュ・フォー・ワーク)の活用

CFWとは、労働対価に対する支援、即ち、自然災害や紛争等の被災地において、その復旧・復興のために被災者自身が自ら働いて関与し、その労働に対して対価が支払われることにより、被災者の生活を支援する方法であり、元来、途上国の大規模災害における人道的支援策として導入されたものである。CFWには、義援金等による支援にはないメリットとして次の諸点があるとされる。①被災者に誇りを与えること、②被災者に生きがいや希望を与えること、③労働が新しい価値を生み出し、復興過程を豊かにすること。

CFWは、阪神・淡路大震災における「被災者しごと開発事業」や「被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」、東日本大震災における「浜のミサンガ／三陸に仕事を！プロジェクト」⁴²のように既に実践事例が見られるが、次の点からその発展・拡充が求められる。

第一は、首都直下地震のような大都市の大規模災害では、専業主婦のような非就業者も含めて当面の雇用を現地の実情に即して創出することができる手法として有用だからである（人口密度の低い地方圏の災害に比して義援金の配分額が少額にならざるを得ないことを考慮すると一層重要である）。

第二は、短期的・暫定的な働き場所から長期的・恒久的な働き場所に発展していく可能性を有しているからである。東日本大震災でも地方自治体の臨時雇用等を含め、当面の雇用の創出支援は相当行われたと評価できる。問題は、仮住まい段階が終わった後の長期的・恒久的な働き場所の確保であり、従前の事業所の再建や新規立地の促進といった従来型の手法を補完するものとして、CFWがビジネスとして継続・発展

していけるような取組みが必要である。

(2) PPPの活用

(参考4) に示す復興特区制度を活用したまちづくり会社による復興まちづくり事業は、災害復興におけるPPPの代表的な方式であると言えるが、官民が連携するという広義のPPPを活用した雇用の創出支援策が多面的に試みられるべきである。

例えば、東日本大震災の特例として、震災対応型資本性劣後ローンが導入されているが、本来の目的である中小企業の事業継続の支援という観点からのみならず、雇用の確保・創出の支援という観点からも活用できるよう工夫すべきと考える。

また、3. で述べた官民合同ファンドも有用な手法として期待される。

(3) 就業支援サービスの拡充

東日本大震災においてハローワークが都道府県単位で業務を行っているため、広域的な就業活動を円滑に支援することができないという問題点が明らかになった。これを踏まえ、大規模災害への対応として、就業支援サービスの広域化が必要である。

また、就業支援サービスの内容として、求人・求職のマッチング機能にとどまらず、精神面のサポートも含めたカウンセリング・コンサルティング機能の提供も求められる。こうしたサービスの提供に当たっては、既存の機関による対応のみならず、官民連携やNPOの活用が特に重要と考えられる。

そして、これらのサービスを長期にわたり継続して提供することが雇用の実質的な安定に資するので、例えば、メンター・システムの導入も有用と考えられる(「1 災害復旧と災害復興との区分(3) ②地域社会の再構築」参照)。

(4) 教育訓練の拡充

官民の機関が提供する従来型の形態、即ち、就業希望者が学びに行く方式の教育訓練の拡充に加え、在宅教育の拡充や、既に就職している者に対し、その職場において行う教育訓練、自営業者、中小企業の経営者を対象とする教育訓練の導入など多様な形態・内容の教育訓練を行うことにより、能力開発と就業機会の拡大を促進する必要がある。

(参考1)復興支援ファンド

○証券会社等によるファンド

- ・ 被災地域の支援を目的としたファンド
- ・ 資産運用をしながら、一部を寄付することが特徴

ファンド名	投資対象 (主な銘柄)	純資産額	寄付額 (年率)
東日本復興支援債券ファンド (野村アセット)	国内債券 (国債、NTTドコモ債、JR東日本債)	505億円	0.20%
ダイワ・ニッポン応援ファン ド Vol. 3 (大和投資信託)	国内株式 (東レ、日立、日産自動車)	227億円	0.36%

しんきん復興支援育英ファンド (しんきんアセット)	国内の株式・債券 (地方債、ダイハツ、 O L C)	37 億円	0.225%
------------------------------	----------------------------------	-------	--------

○セキュリテ復興支援ファンド

- 1口 10,500円 = 5,000円投資 + 500円手数料 + 5,000円寄付
- 投資したい企業を自分で直接選ぶ
- 農業、漁業、小売、飲食店、食品加工業など

例) 山元いちご農園ファンド (宮城県山元町)

投資家特典は、「いちごパック」送付、いちご狩りに招待など

○報道資料

◆ ファンド、東北に続々 農林漁、6次産業化後押し (河北新報 2013(平成25)年5月2日付)

東北各地で、農林水産業の6次産業化を後押しするファンドの設立準備が進んでいる。官民出資の「農林漁業成長産業化支援機構」が1月に発足したのを機に、地方金融機関などが出資者に名乗りを上げ始めた。

青森、岩手、秋田、山形の4県をまたぐ二つのグループはメガバンクと協力し、20億円の資本規模で発足を目指す。県境をまたぐ試みでは、仙台銀行ときらやか銀行もファンドを検討する。

福島では県と地銀、信金が4月30日、「オール福島」でファンドを設立した。付加価値を高め、東京電力福島第1原発事故による風評被害の克服を狙う。都道府県が出資者になるのは全国で例がないといい、県農産物流通課は「県が入ることで出資先が偏らず、中立的な運用ができる」と強調する。

これに対し、七十七銀行は4月25日、「機動性を重視したい」として単独創設にこぎ着けた。東北初、全国でも2番目というスピードとともに、資金面でも他行の構想と遜色ない20億円規模を保った。

融資を受けやすくなることから、事業者側のメリットは大きい、「新会社が続々増える事態にはならない」(岩手県内の銀行関係者)との見方が大勢を占める。ネックとなるのは、事業者に対する支援の仕組み。ファンドの出資金は、農林漁業者と連携企業の出資額と同額が上限となる。しかも、そのうち農林漁業者が半分以上を負担する必要がある。経営体力に劣る農業グループは、手を挙げることさえ難しい。新制度の恩恵を受けるのが一部の農業法人に限定されかねない。

(参考2) 岩手県宮古市重茂(おもえ)漁協の取組み

- 岩手県宮古市重茂漁協は、814隻のうち798隻の漁船が流失
- 貯蔵施設、作業施設、定置網施設は全滅
- ワカメ・コンブ等の養殖施設も全部流された。
- 岩手県の漁協の中で最大の被害額7億9000万円
- 3月22日、漁協役員協議会で基本方針を決定

① 小型船をかき集めて漁協が買い取る。

② 新たに購入する船はすべて漁協が所有する。

- ③漁協の管理の下で共同で船を使用し、水揚げも全て平等に分配する。
- ④新船は全員に1隻が行き渡る数が確保できた段階で個人に引き渡す。
- ⑤代金は2013年度以降の水揚げ代金から10%天引きして精算→組合員は借金せずに新船を手に入れることができる。
 - 5月の天然ワカメ漁の再開までに70隻の船が用意され、11月のアワビ漁の時期までに200隻がそろった。
 - 現在は450隻、世帯数400以上そろった。
 - 販売制度も工夫した。
 - 通常は、組合員が収穫したワカメを漁協が集荷して漁連に出荷し、漁連が加工業者に出荷する共販制度
 - 重茂では漁連に出荷したワカメを購入する形式で、実際には組合員が収穫したワカメを重茂漁協が全量集めて加工し、生協などに販売→重茂のブランドを形成

(参考3)オーストラリアの事例

- オーストラリア・クイーンズランド州自然災害雇用・技能パッケージ(2011年)
- 予算：8,300万豪ドル(1豪ドル(AUD)=86.55円)
- 所管：連邦教育・雇用・職場関係省(DEEWR)、連邦教育訓練省(DET)、クイーンズランド州政府雇用・経済開発・技術革新省(DEEDI)
- 背景：洪水とサイクロンの被害を受けたクイーンズランド州の産業、物流、交通、通信の復興のために行う雇用対策
- 目的
 - ① 雇用や技能喪失の軽減
 - ② 被災地域における熟練労働者の確保と支援
 - ③ 技能不足に対する緊急対応
- 支援対象：約1万人のクイーンズランド州在住者
- 主な内容
 - ① 特に甚大な被災地域における地域主体の災害復興支援
 - ② 被災地域復興に向けた再構築支援、被災住民が当該地域に居住し続けられるような緊急雇用支援
 - ③ 被災住民の継続居住を保障し、長期的展望に立った地域経済復興時の技能不足を軽減するために重要な地場産業における実習生や熟練動労者の維持・確保
 - ④ 再構築支援の一環としての、将来にわたる職業訓練への投資体制の整備
- プログラムは以下の通り。
 - (1) グリーンジョブ(3,930万豪ドル)
 - 対象は、①災害で失業した人、②社会的に不利な立場にあり、公的な雇用支援を必要としている人、③15~24歳の若年者
 - クイーンズランド州政府が組織した「グリーンアーミー」を通じて、復興作業のために被災住民2,000人を臨時に雇用(上限6カ月)する。

- 今回はこのほか、連邦政府の「ナショナル・グリーンジョブ共同プログラム」を通じて、追加で 400 人が雇用された。
- 雇用された被災者は、被災地域のスポーツ・文化施設などの修繕、国立公園の再緑化、沿岸部の修繕、道路の修繕などの復興業務を担う。
- なお、技術を持たない者は、グリーンアーミー訓練生の立場で別途給与を受け取りながら、復興に必要な技能訓練を受けることも可能である。

(2) 被災地雇用調整 (1,655 万豪ドル)

- 被災地の実情に通じた専門人材を積極的に活用して、被災地の復興と将来にわたる労働力の開発や調整を行う。以下のスキームと基金で構成される。

①「雇用・技能開発担当官」

被災企業の要請に応じた労働力開発計画の立案・実施・調整を行う「雇用・技能開発担当官」というポジションを設けて、その人件費を政府が負担。

この担当官は、被災地の産業や労働力のニーズをよく把握し、地域が今後必要とする職業技術の優先度の識別が可能な人物で、主に地方自治体を選出する。

②「現地コーディネーター」

被災地在住のコーディネーターを採用した場合に、その人件費を政府が負担する。

コーディネーターの役割は、求職者が被災地における職業訓練や就労機会に確実にアクセスできるよう調整することである。

③「災害復興フレキシブル基金」

被災地の職業訓練や就労支援、コミュニティ復興のための雇用支援については、災害後に連邦政府が設立した「災害復興基金 (1,200 万豪ドル)」を柔軟に活用することが可能である。

(3) 実習制度支援 (1,415 万豪ドル)

- 被災の影響を受けやすい実習生や訓練生の実習・訓練機会の継続を図り、将来の回復期における労働需要の増加に対応できる人材の育成や確保を目的とする。

①「実習復興一時金」

クイーンズランド州で被災した中小企業の経営者が、人材不足業種で 19 歳以下の実習生を採用した場合、一時金として 3,350 豪ドルを支給。

②「特殊道具・器材交付金」

災害によって紛失、もしくは損害を受けた特殊な職業道具や器材を使用している実習生に対して、代替品の購入資金として 1 回限り上限 800 豪ドルを支給。

③「政府実習プログラム」

被災地域で将来必要とされる業種を対象に、200 人分の実習機会を提供。

(4) 優先的スキル開発 (1,300 万豪ドル)

- 被災地の実情や優先度に沿った局地的な雇用前訓練や、災害復興に必要な技能の再訓練の機会などを積極的に提供するのが目的
- 具体的には、政府が被災地で優先的に必要とされているスキル開発に関する資金を負担する。
- 資金は職業訓練や技能検定を行う対象組織に配分し、各種の技能養成に活用する。

(参考4)復興特区の事例

- 宮城県石巻市は、J R 石巻駅周辺 56 h a が特区の認定を受けた。
- 「復興まちづくり会社」を設立して、津波で被災した商店街を復興する計画。
- 2015(平成 27)年に J R 石巻駅前に移転予定の市立病院を中心に、訪問介護の拠点、薬局、商店や復興住宅が集積する「高齢者が歩いて暮らせるまちづくり」を「復興まちづくり会社」が実施。
- 法人税・固定資産税の免除などのインセンティブを活用して、空き店舗の活用や起業を支援。

第4節 長期的避難の問題

1 短期的避難と長期的避難の区分の意義

まず、応急対策としての災害からの短期的避難と継続災害からの長期的避難の区分について検討する。

「被災世帯」の定義規定である「被災者生活再建支援法」第2条第二号のうちイ、ロ及びニはいずれも住宅が損壊し、居住に堪えない状況にある世帯を規定しているのに対し、ハは「当該自然災害により火砕流等による被害が発生する危険な状況が継続することその他の事由により、その居住する住宅が居住不能のものとなり、かつ、その状態が長期にわたり継続することが見込まれる世帯」とし、住宅の現実の損壊の有無にかかわらず、一定の事由により居住不能の状態が長期にわたる世帯を規定している。

この規定を手がかりにすると、長期的避難を余儀なくされる状況とは、次のようなケースが想定される。

- ① 住宅は損壊しておらず（軽微な損壊で修理が容易な場合を含む）、物理的に使用可能であるが、外部要因により居住不能な状態が長期にわたる場合⁴³
- ② 住宅が損壊し、その復旧に長期間を要する場合⁴⁴
- ③ 住宅が損壊し、その復旧自体に長期間を要するわけではないが、インフラの復旧、就業条件の復旧その他居住環境の復旧に長期間を要する場合⁴⁵

ただし、「被災者生活再建支援法」では「長期」の程度について具体的に規定していないので、上記ケースでいう長期とはどの程度の期間を意味するのかが、次の論点となる。

ここで、「応急的に、必要な救助を行う」ことを目的とする「災害救助法」に基づく措置の期間を超えるもの、例えば仮設住宅の原則的期限である2年を超える場合を「長期」と観念することも一案であろう。

しかし、「被災者に必要な支援制度はどういうものか」という問題意識に立って検討する上で「長期」の絶対的數字設定を論じることの必要性ないし実益に疑問がある。

そこで、本稿では、長期の定義づけ、時間概念の探求はさておき、被災者に必要な支援制度の具体的な内容を構想するという本研究全体の目的観念に立脚して、長期的避難は「住宅の現実の損壊の有無にかかわらず、一定の事由により居住又は就業不能の状態が継続し、「災害救助法」を中心とした現行制度に基づく措置では被災者の生活及び就業の安定的確保に十分対応できない場合」に発生すると解し、その具体的例として仮設住宅の原則的期限である2年以内に復興計画を策定できない場合を想定するとともに、典型的な災害事象として原子力災害や火山災害を想定して、対応策を検討することとしたい。

2 長期的避難から生じる課題

まず、被災者自身に生じる問題（個人の問題）、企業・産業に生じる問題、被災自治体に生じる問題に大別される。企業・産業の問題と地方行政の問題については別稿で論じることとする。

そして、被災者個人の問題としては大きく、①転居により生じる生活上の問題、②就業・生産手段の喪失により生じる生計上の問題に分けられる。

① 転居により生じる生活上の問題

これには、教育の問題、コミュニティの問題、医療・福祉の問題などが挙げられる。

② 就業・生産手段の喪失により生じる生計上の問題

これは、新たな就業・生産の場をどこに求めるかという問題、職業・職場転換の問題である。

3 生活上の問題に対する対応策

短期避難時の措置に加えて、長期避難の場合に特に必要となる対応策について、三宅島噴火災害における国、東京都、三宅村等の措置（後掲）を参考に検討する。

① 教育の特例

広域に避難した世帯の子女が一か所で教育を引き続き受けられるような通学費の補助といった経済的支援に加え、心理面での取組みも必要である。これには、専門家やボランティアによるメンタルケアのみならず、教師に対するトレーニングも含まれる。

② パソコン等の配布と使用方法の指導

これは、広域に避難した世帯に対し被災自治体からの行政サービスの提供を行う手段として、コミュニティ維持のためのコミュニケーション手段として、さらに、在宅でできる仕事の確保手段として期待される。

4 生計上の問題に対する対応策

① 生活保護認定の特例

被災地に資産を保有していても現実に利活用できないので、生活保護認定に当たり資産収入の判断の対象から被災地の資産を除外することが必要である。

② 生活保護に準ずる措置の導入

上記①の特例を受けられる世帯ではないが、金融資産が少なく、収入も少ないため、金融資産を取り崩しながら必要最低限の生活を維持せざるを得ない世帯に対し、被災地復帰後の生活再建に必要な自己資産を維持させる観点から、基金により生計支援を行うことが考えられる。

③ 就業の場の創出

耕作放棄地等を活用した農園のような被災地の生産形態を再現する場を創出する。

5 「仮の町」と「仮設都市」

「仮の町」構想は、福島原発事故への対応として発案されたが、行政サービスの継続性の確保と地域コミュニティの持続性の確保という、あくまでも被災者の立場に立った目的に沿って具体化が進められるべきである。

ここで「仮の町」に求められる機能ないし性格は、長期避難者が「元の町」に必ず戻ることを前提とするものではなく、他の地域への移転が円滑に実現するための暫定的な場でもある必要がある。そして、他地域への移転とは、住居の移転のみならず、職業の転換や就業の場の移転も含め、長期避難者の生活の再建と生計の安定のための取組みととらえ、これに必要な準備の場として「仮の町」を設計、運用することが望まれる。

「仮の町」の立地に関しては、各地のニュータウンの売れ残りや空き地・空き家、さらには工業団地の売れ残りといった既存のストックを活用するのが一案である。こ

れら既存の宅地ストックを活用することの意義は、インフラが整備されているといった行政サイドのコスト面、交通アクセスといった入居者の利便性のようなメリットもあるが、さらに、後述する「恒久避難」にも対応できるところにある。すなわち、他地域に移転する被災者を除き、そこに定住することを選択した長期避難者が円滑に居住し続けられる環境を確保するという観点から、本格的なまちを造成する必要があるが、ニュータウンや工業団地はその要件を備えていると言える。

そこで、これを「仮設都市」と観念し、当面は「元の町」に戻れることを前提に、長期の暫定的な居住空間として活用するが、「恒久避難」の事態に立ち至った場合には、他地域に移転する被災者以外の定住被災者の居住空間としての機能を十分に果たすまちとして造成・運営する⁴⁶。

6 「恒久避難」の問題

これまでの対策は、被災者自身がいずれは被災地に戻れることを前提として構築されており、避難者は従前の状態に復することを目標としているものとして議論されている。

これに対し、火山の大規模噴火により大幅に地形が変状してしまい、もはや従前の状態に戻れない場合や、強度の放射能汚染により超長期に人間の接近が許容されない場合のように、少なくとも被災者の人生において復帰が想定できないケースをどう考えるかという論点がある。

これについては、以下に論じるように、判断の基準及び時期の問題と移住対策のメニュー及び内容の問題とがある。

(1) 判断の基準及び時期の問題

この問題については、科学的知見の限界もあり、発災後直ちに短期避難、長期避難、恒久避難の区分を判断することは現時点では不可能であると言わざるを得ない。当面、長期避難を前提に措置を講じる中で、データの蓄積と状況の推移を基に判断を下さざるを得ないと考えられる。

ただし、原子力事故については、避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域のように放射線量との関係で避難指示区域の種類や基準が定められているなど、定量的な判断基準が存在するので、「恒久避難」の基準及び時期をあらかじめ定型的に定めることにより、円滑な対応を可能ならしめることができるものと考えられる。

(2) 移住対策のメニュー及び内容の問題

この問題については、まず、前述した「仮設都市」を「定住都市」に転換・発展させていくことが重要である。

そして、個々の被災者に対する措置に関しては、前述した対応策に加えて、平常時の雇用対策、社会保障・福祉対策、企業支援・産業振興策、地域振興策等を合わせ技として講じることになるのではないだろうか。

(参 考)

三宅島噴火災害における国、東京都、三宅村等の措置

東京都HP掲載資料に基づき措置内容をまとめると以下の通りである。

[住 宅（避難先）]

- ・都営住宅（公営住宅）、都民住宅を一時避難先として被災者に提供するとともに、公社住宅、都内区市や他縣市に支援を要請して住宅の提供を受けた。
- ・提供戸数は、最多時で合計 1,117 戸、内訳は都営住宅・都民住宅 857 戸、公社住宅 146 戸、区市 46 戸、他縣市 29 戸、公団 39 戸。
- ・都営住宅（公営住宅）を一時避難先として被災者に提供することは、「行政財産の目的外使用」に当たるが、これは地方自治法 238 条の 4 第 7 項及び東京都公有財産規則 29 条の 2 に基づき、自治体の首長の判断による緊急避難的な処分として行った。また、使用料は全額免除したが、これは東京都行政財産使用料条例 5 条四号に基づく措置である。

[住 宅（島内）]

- ・避難の長期化により島内の家屋の劣化被害が大きくなったため、被害の拡大防止と帰島後の早期生活再建のため、島内で建築関係に従事していた住民を中心に職工組合を立ち上げ、家屋の修繕事業を実施した。
- ・実績は平成 13～16 年度の累計で 1,222 件。
- ・職工組合の運営費の一部を都が補助した。
- ・シロアリ、ねずみ駆除対策も累計 247 件実施した。

[福 祉]

i.生活保護

- ・島内で生活保護を受けていた世帯のうち、①都営住宅での避難生活が困難な 7 世帯は施設へ緊急入所した。②他県に避難した島民についても生活保護を継続した。
- ・被災及び避難により生活の術を失った 6 世帯に対し生活保護を開始した。
- ・避難生活の長期化に伴って生活困窮に陥る恐れのある世帯について訪問調査を実施し、毎月の収入が生活保護水準を下回る世帯が 300 世帯確認された。
- ・義援金収入は、自宅の補修費用のように被害の回復費用等「自立更生目的」に充てる場合には、収入として認定しない取扱いを行った。

ii.災害保護特別事業

- ・都独自の施策として、帰島の意思があり、収入が生活保護水準以下で預貯金が 200 万円から 500 万円の世帯を対象とし、生活保護制度に準じた交付金を支給した。
- ・三宅村が実施主体となり、6000 万円の基金を設置し、都が補助した。
- ・54 世帯が交付を受けた。

[教 育]

i.小学校・中学校

- ・当初は寮制による学校運営を行っていたが、避難生活の長期化に伴い、保護者の避難地区の学校に編入又は転出をした（通学区域外通学）。
- ・通学区域外通学を行っている児童・生徒に対し通学費の補助、一時帰宅事業、現地の災害復旧学習を行った。

- ・避難先の児童・生徒の交流を図る等、三宅島の子どもとしてのアイデンティティや心の絆を保つための取組みを行った。

- ・教員は、避難生活を共にしながら児童・生徒の心のケアに当たった。また、東京都教育委員会はスクールカウンセラーやアドバイザースタッフの派遣を行った。

ii .高等学校

- ・当初は、全員が都立秋川高校の寮で避難生活を行った。
- ・通学困難者や寮生活不適應者 10 名が他校に転校した。
- ・全教員による宿日直体制を組んで、24 時間体制で生徒の指導に当たった。

[雇 用]

- ・就職相談会を実施した。
- ・区部及び多摩地区における都発注の工事及び委託において就労支援を行った。
- ・緊急地域雇用基金を活用して、島民を雇用して、島民の就労や物資提供などの支援を要請する街頭キャンペーンを実施した。
- ・国の緊急地域雇用創出特別基金を活用した緊急地域雇用特別交付金事業により中高年層の就労支援を実施した。
- ・三宅島特産農産物種苗等の栽培・保全事業は、島民を雇用し、島の特産農産物を生産した。

[都 税]

- ・国税・都税・村税に係る納期期限の延長
- ・「三宅島噴火災害による被災者に対する都税の減免に関する要綱」の制定及び都税条例等既存の規定の適用により都税の減免を行った。減免額は、個人事業税、不動産取得税、自動車税、固定資産税、都市計画税で総額 4,372 万円である。

[ペット対策]

- ・ボランティアを中心に運営する三宅島噴火災害動物救援センターが開設され、68 頭を収容した。
- ・避難が長期化し、飼い主の引き取りや新たな飼い主への譲渡が行われ、センターは平成 14 年 3 月 31 日に閉鎖された。

[その他の都の支援]

① 生活支援一般

- ・生活必需品 31 品目の供与
- ・国の被災者生活再建支援法の対象とならなかった世帯に対し、都が単独で東京都被災者生活再建支援金を支給
- ・生活福祉資金の貸付の特例、災害援護資金や東京都区市町村振興基金による噴火災害生活支援資金の貸付

② 保健衛生対策

- ・住民の健康相談、健康診査
- ・診療費の一部免除
- ・老人保健制度の一部負担金の免除や老人医療費助成制度の一部負担金の免除

- ・ 医師・看護師の派遣
- ③ 上下水道料金の減免
- ④ 農林水産業対策
 - ・ 災害特別融資・利子補給
 - ・ 既存債務に対する利子補給
 - ・ 漁場災害復旧支援
- ⑤ 中小企業対策
 - ・ 災害復旧資金融資・利子補給
 - ・ 既存債務に対する利子補給
- ⑥ 就学対策
 - ・ 大学入学準備金貸付事業
 - ・ 東京都育英資金の特別貸与
 - ・ 都立の大学、短期大学、看護専門学校の入学金・授業料の免除
 - ・ 児童・生徒の通学用バスの寄贈
- ⑦ その他
 - ・ 一時帰宅に使用する都バスの貸出し及び寄贈

[全国からの支援]

i. 義援金

- ・ 避難生活が長期化したことから、都は義援金の募集を継続して行った。
- ・ 三宅島分で累計総額 25 億 2,615 万円余の義援金が寄せられ、6 回にわたり配分が行われた。

ii. 寄附付き郵便切手

- ・ 80 円切手に 20 円の寄付金を付加した切手が 1500 万枚発行された。
- ・ この寄付金 1 億 9 千万円で三宅村は 56 人乗りバス 5 台及び災害対策車両 5 台を購入するとともに、防災行政無線の強化を図った。

iii. ボランティア

- ・ 三宅島児童・生徒支援センター
- ・ 三宅島災害・東京ボランティア支援センター

¹ この部分の記述は、生田長人「被災者・被災地に対する再建支援の法制度」によっている。

² 災害援護貸付金、生活福祉資金貸付等である。

³ 阪神・淡路大震災復興基金（当初 6,000 億円）は、兵庫県と神戸市が地方債を発行して調達した資金を無利子で復興基金に貸し付け、復興基金がその運用利子を被災者や被災地の再建に必要な事業に使用するという仕組みである。地方債の元利償還金の大半が地方交付税の対象として特別に措置された。

⁴ 都道府県の拠出金は、その都道府県の世帯数に応じた負担分と均等負担分からなっている。

⁵ この問題は災害救助法等にも共通するものであるが、国は、これらの法制度の適用を受けない小規模な災害の場合は地方公共団体がその程度と必要性に応じて対応すべきものとの考え方に立っている（例えば、被災者生活再建支援法の制定時の解説である「時の法令」1588 号 9 頁）。ただし、法文上この点を明らかにした規定はないため、その旨を規定して地方公共団体の責務を明らかにすべきであろう。

⁶ 被災時点の世帯と交付申請時点の世帯が異なることとなった場合に問題が生じ、訴訟となった事例として自立支援金訴訟控訴審判決（大阪高裁 2002/7/3 判時 1801 号）参照。

⁷ 通常経費支給申請内訳書、特別経費支給申請内訳書と領収書の添付、使途実績報告書が必要とされた。

- ⁸ 法附則 2 条「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする」
- ⁹ 平成 12 年 12 月 4 日「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書」が出されている。
- ¹⁰ 平成 14 年 7 月 2 日「防災体制の強化に関する提言」が出されている。
- ¹¹ 当時の議論を整理した資料として国立国会図書館国土交通課大塚路子・小澤隆「被災者生活再建支援」国立国会図書館「調査と情報」第 437 号、平成 16 年。
- ¹² 鳥取県西部地震の住宅被災者に対して鳥取県が支給した「住宅復興補助金」は再建される住宅本体への使用を認めているが、その際の知事説明では被災地のような過疎集落において地域の活力を維持するためには住宅への直接支援が必要としている。
- ¹³ この点については、憲法学の視点から、財産権の大規模な滅失等に対しては、財産権制度の保障の法的効果として国の一定程度の公的支援が憲法上の要請となるとする考え方が示されている。棟居快行「大震災と都市・生活再建支援」(『震災復興と公共政策』人と防災未来センター 2004)。
- ¹⁴ この改正により同法の目的は「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なものに対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援すること」から「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資すること」に改められた。
- ¹⁵ 東北・新潟・東海大学が 2007 年全国の都道府県・市町村の内 275 団体の防災担当者に対して行った調査では、住宅本体への使用を全面的に高く評価するとする意見を有する者は 25.3%、評価はするが住宅所有者が有利であることには問題があるとする意見を有する者 8.7%、支給される金額が十分でない等さらなる改正を望む者が 39.3%であった。他方個人財産への税金の投入には賛成できない・事前に耐震改修や地震保険等に参加する者が少なくなるので好ましくないという消極意見を有する者は 3.3%、大都市災害では膨大な資金が必要であり、基金負担に耐えられるか疑問とする意見が 19.2%存在した。
- ¹⁶ 当時の議論を内閣府防災担当が整理したものとして、「被災者生活再建支援制度に関する論点(平成 19 年研究会中間報告)」がある。
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien/pdf/dai1kai/sirvo3_2.pdf
- ¹⁷ この目的を厳格に解した運用がなされた結果、一の 5 に掲げた問題が生じたことについては前述の通り。
- ¹⁸ 災害弔慰金の支給等に関する法律(昭和 48 年法第 82 号)第 2 章及び第 3 章
- ¹⁹ 福島原発事故により避難を余儀なくされた被災者の多くがそうである。また、平成 20 年 6 月 14 日の岩手・宮城内陸地震では、災害により職を失い、立入禁止措置等により生業を続けられないといった状況に置かれている被災者が多くいることが報道されている(河北新報平成 21 年 6 月 13 日避難世帯アンケート)。
- ²⁰ 山崎栄一「被災者支援法制の将来像」(日本公共政策学会 2007 年度研究大会報告論文集 366~376 頁)。
- ²¹ 東日本大震災では、借上げの仮設住宅も認められ、これには被災者自身が見つけて契約した賃貸住宅も対象とする運用がなされているが、一步前進である。
- ²² 自助・共助・公助の問題については、本研究の別稿で論じている。
- ²³ 大堀研「岩手県釜石市における復興計画の策定過程とその問題」家計経済研究所「季刊家計経済研究」第 93 号、2012 年。
- ²⁴ 阿部泰隆「大震災の法と政策」日本評論社、1995 年、85 頁ほか。
- ²⁵ そもそも日本人は持家志向が極めて強く、日本の住宅政策が持家政策中心であり、政策資源の投入比率が高いのだから、復旧にも重点投入するのは当然との見方もあるかもしれない。しかし、被災した状態から正常な住生活に回復する過程で持家・借家間で差別されるべき理由はない。
- ²⁶ 平成 25 年 6 月 26 日法律第 61 号附則第 2 条。
- ²⁷ 後述の「5. 住宅復興パウチャーの論点」で示すように、世帯の状況等に応じた具体的支援内容の差異を設けることはあり得るが、世帯の状況等が同一であれば、支援も同等であるべきである。以下、同等、等量と言うときも同様の趣旨である。
- ²⁸ これは、納税者の理解を得られやすいとは言えないが、現行制度よりも改善する方向にあることは明らかであるので、その点を説明して納税者の理解を得ることが必要であろう。
- ²⁹ 一般的な住宅パウチャーと基本的概念は同じであるが、一般的な住宅パウチャーの議論が、もっぱら、平時の、かつ、借家を中心に論じられているのに対し、これと区別する意味でかかる名称を提案する。
- ³⁰ 持家の建築費負担は一時に発生し、借家人の負担は継続的に発生するという違いはあるが、住宅の存続期間を通じたライフサイクルコストでは総額として同額である(ストック・ベース)。また、持家の減価償却あるいは帰属家賃で考えた場合の毎年の負担としてとらえても同額である(フロー・ベース)。
- ³¹ もちろん、家賃の水準が立地や住宅の状況等により大きな格差を示しているのは周知のとおりである

が、これは享受する住宅サービスの水準の差を反映したものである。持家に対する支援において、豪邸と質素な家とで格差を設けないのであれば、それと同様に、借家の水準（現実には家賃水準に現れる）を理由として格差を設ける理由はないことになる。

32 例えば、通常の住宅の新設に対する支援制度である住宅ローン控除及び軽減税率の特例についても見直しが必要となるかもしれない。すなわち、これらの制度は持家取得促進策であり、貸家を建設する者よりも優遇されている。したがって、住宅復興バウチャーを導入するだけでは、住宅を建設・購入する者は、住宅復興バウチャーに加えて住宅ローン控除及び軽減税率の特例による支援を合わせて受けることができるのに対し、賃貸住宅に入居する者は、住宅復興バウチャーによる支援しか受けられないこととなり、結局、持家と借家の格差が是正されないことになるからである。この問題を解消するためには、少なくとも新設住宅に対する住宅ローン控除及び軽減税率の特例をすべての住宅について平等に適用することである。ただし、貸家経営者にとっては貸家建付地の減額、小規模宅地の減額により相続税の優遇措置があり、この点も考慮して検討しなければならないので、議論は複雑になる。

33 東日本大震災等の影響による失業者（被災求職者若しくは平成 23 年 3 月 11 日以降に離職した失業者。以下同じ。）に対する短期の雇用・就業機会を創出・提供し、又は短期の雇用機会を提供した上で地域のニーズに応じた人材育成を行う事業（雇用期間原則 1 年以内で更新不可【通算 1 年以内】。ただし、被災求職者は複数回の更新可。）

34 被災地域において、将来的に地域の雇用創出の中核となることが期待される事業で、被災求職者を雇用する企業に産業政策と一体となって雇用面からの支援を行う事業

35 第一次産業の主体が負債を抱えている場合の二重ローンの問題についても、東日本大震災事業者再生支援機構法の仕組みを今後の災害にも適用することで対応が可能である。

36 山古志新ビジョン研究会「第 1 回産業・経済分科会（平成 17 年 1 月 26 日）資料」によれば、①農業基盤整備に時間を費やしたため、農業基盤が整備された頃には、転職した若い担い手が既にサラリーマンに専念していた、②転作を余儀なくされた場合でも、新たな作物として何を作ったらよいかかわからない、③作る作物により、新たに農地改良が必要、④農機具購入に莫大な資金が必要、⑤災害の長期化により農業の基本である継続がなされなかったため、離農者が増大といった問題点が指摘されている。

37 商店街の被災に対し全く公的支援がないわけではない。例えば、東日本大震災に関しては、中小企業庁の助成制度である地域中小商業支援事業（地域商業再生事業）が施行されているほか、施設・設備の復旧・整備に対する補助・融資として、中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業は、複数の中小企業等から構成されるグループが復興事業計画を作成し、認定を受けた場合に、施設・設備の復旧・整備並びに商業機能の復旧促進及び賑わい創出のための事業に要する経費について補助を行う。補助率は 3/4 以内（国 1/2 以内、県 1/4 以内）である。また、高度化事業は、被災した中小企業等のグループ、事業協同組合等が施設・設備の復旧・整備に取り組む場合に、中小企業基盤整備機構と都道府県が協調して、設備資金の貸付けを行う。貸付限度額はなし、貸付利率は無利子、貸付期間は 20 年以内（うち据置期間 5 年以内）である。

38 公費支援を地方公共団体の独自の判断と財源により行うのは、別途の問題であると考ええる。

39 この制度は、マンション等の共用部分には公共性が認められるという理由で、共用部分の建築工事費の一部を補助対象としている。

40 「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律」の通称。中小企業や住宅ローンの借り手が金融機関に返済負担の軽減を申し入れた際に、できる限り貸付条件の変更等を行うよう努めることなどを内容とする法律。平成 20 年秋以降の金融危機・景気低迷による中小企業の資金繰り悪化等への対応策として、平成 21 年 12 月に約 2 年間の時限立法として施行されたが、期限を迎えても中小企業の業況・資金繰りは依然として厳しいことから、平成 25 年 3 月末まで延長された。

41 将来的に被災地の雇用創出の中核となることが期待される事業を行う事業所で、被災者を雇用する場合に助成金を支給する制度。

42 地元の女性たちが漁網を材料にしてプレスレットなどの装飾品を作って販売するプロジェクト。

<http://www.sanriku-shigoto-project.com/about/index.html>

43 原子力災害による放射能汚染の場合が典型的事例である。

44 津波被害により従前の居住地とは別の場所に集団移転せざるを得ない場合に高台の移転地の造成に長期間を要する場合などが考えられる。

45 集落へのアクセス道路が崩壊し、地形条件上あるいは技術上復旧工事が容易でない場合などが考えられる。

46 類似の構想として「仮設市街地」がある。これは、仮設住宅をコアとして関連諸施設（仮設諸施設）を有機的な関係をもって供給することにより「仮設のまち」を作ろうとするものである。森反章夫「仮設市街地論 その実践と有効性をめぐって」都市住宅学 74 号、2011 年 7 月。これは、大規模災害であって、かつ、いずれは元の町に戻れること、あるいは現地復興が可能な場合に有用な構想であると考えられる。

第2編 第4章 平成25年改正災害対策基本法による災害緊急事態

制度に対する検討

周藤 利一

本稿では、2013(平成25)年改正災害対策基本法により改正された災害緊急事態制度について検討する。

第1節 布告要件の追加について

1 本条改正の位置付け

内閣総理大臣が発する災害緊急事態の布告の目的として、従前の①災害応急対策の推進に加えて、②国の経済の秩序の維持、③当該災害に係る重要な課題への対応が規定された(第105条)。

合わせて対処方針の作成(第108条)、情報の公開(第108条の2)など災害緊急事態に関する規定が新設されている。本条は、「第9章災害緊急事態」(現行法では第8章)のいわば入口規定であり、したがって、第9章の規定群全体の中で、その位置付けを同定すべきものであるが、第9章の全体的な分析・評価は後述するとして、ここではさしあたり、災害緊急事態において国のガバナンスを特別に強化する方向で改正がなされ、それに対応して入口規定である第105条が間口を広げる方向に改正されたと解して、以下、具体的に検討する。

2 新設目的・国家経済秩序の維持

②については、布告の対象災害が「国の経済・・・に重大な影響を及ぼす」ものとされていることから、国の経済に重大な影響を及ぼす災害に際し、国の経済の秩序の維持のために特別の必要がある場合が生じることは、形式論理的には首肯される。

ただし、①～③は文理上、独立要件と解されるので、災害応急対策の推進上は通常の措置をもって足りるが、国家経済秩序維持の観点からは特例による措置が必要である、というような特別の場合が生じることを想定していると解される。そうすると、そのような場合の具体的なイメージはどのようなものであろうか。

とりあえず想起されるのは、被災地が我が国の経済上特に重要な地域であり、被災により供給面又は需要面において「異常かつ激甚」な変化が生じたこと、例えば、全国で消費される基幹物資の生産が激減したケースや、被災地で特定の物資の需要が激増したケースなどが考えられる。

前者の場合は、被災地以外の広範な地域で正常な経済活動(生産・流通・消費)に甚大な支障が生じるため、それに緊急に対処すべき特段の必要性が認められるものである。ただし、世界市場でシェアの高い重要な輸出品目の生産が激減したようなケースは、国内市場に甚大な支障が生じない限り、ここに該当するとするのは拡大解釈であろう。

後者の場合は、災害応急対策に必要な物資の範疇を超えて全国的に需要がある、経

济活動に必要不可欠な物資に関し、被災地での需要の急激な増加に起因して全国の市場が大きく混乱するため、それに緊急に対処すべき特段の必要性が認められるものである。ただし、東日本大震災でも仮設住宅の建設のため全国のハウスメーカーは、通常生産している住宅の生産量を抑制してまで利潤の低い仮設住宅を緊急に生産したが、これに対する特段の政策が講じられたわけではないように、後者の具体的事例をイメージするのは困難である。

また、以上のようなケースを標準的な事例として想定して規定したとすると、緊急輸入といった、いわば国内の他の地域に迷惑をかけない対応もあるので、あえて独立の要件として新たに追加した意義に疑問が生じることになる。

なお、②については、第 109 条との関係が問題となり得る。すなわち、第 109 条は「国の経済の秩序を維持し、及び公共の福祉を確保する」目的のための緊急措置を規定していると同時に、災害緊急事態の布告がない場合にも適用できる仕組みになっている。そこで、国家経済秩序維持という概念が重なり合う②（新第 105 条）と第 109 条との関係をどのように理解するかという論点が出て来る。この点については、次のように考えられる。

第 109 条は、国会の立法機能が動いていないため国家経済秩序維持及び公共の福祉確保のための緊急立法が、その必要性にもかかわらず、できない場合の特例を規定したものである。したがって、国会の立法活動の可否が第一のポイントである。また、緊急措置の内容は、憲法にも配慮して、生活必需物資の取引、物・役務等の最高額、金銭債務・権利の期間の 3 点に限定されており、拡大の余地はないことが第二のポイントである。そして、前述の通り災害緊急事態の布告がない場合にも適用できることが第三のポイントである。

これに対し、②は国家経済秩序維持及び公共の福祉確保の視点があることは共通しているが、国会の立法機能の有無とは関係がない。また、②に該当して災害緊急事態の布告がなされ、対処基本方針が定められる場合（第 108 条）、そこに盛り込まれる事項は当然、第 109 条の 3 点に限定されず、事実行為のような非立法事項も含まれるはずである。

したがって、②（新第 105 条）と第 109 条とは、国家経済秩序維持及び公共の福祉確保という共通の目的を有するものの、適用される局面において異なり、また、実施される施策の内容においても相違すると言える¹。

3 新設目的・重要課題対応

次に、③については、特例による措置を講じなければ対応できない課題とは何かの問題となるが、これはつまり当該災害の特異性に着目した要件であると解される。そして、災害の特異性とは、a)災害をもたらした事象そのものの特異性と、b)被災状況の特異性とがあり得る。

a)は、原発災害が真っ先に想起されるが、従前の①で読み込めないのかという疑問もある。

b)は、災害類型としては特異ではないが、被災地の自然的・社会的状況等により特例による措置を講じなければ対応できない課題が生じた場合ということになるが、①にも②にも当てはまらないケースとしては、例えば、東京のゼロメートル地帯において²、地震により堤防が損壊した状況で豪雨や高潮により浸水し、数十万人が避難せざ

るを得なくなったような事態が考えられる。確かにこのケースは、災害応急対策の範囲を超える対応が必要であると同時に、経済面に特化した課題でもない。ただし、このようなケースで生じる課題は、現行法及び改正案に盛り込まれているメニューによる限りは、特例により対処可能なものではない。対処基本方針（第108条第2項第四号）には何を記述するのであろうかという疑問も生じる。

第2節 対処基本方針について

1 対処基本方針の意義

改正法第108条第1項は、政府は災害緊急事態の布告があったときは、災害緊急事態への対処に関する基本的な方針（対処基本方針）を定めるべきことを規定する。

ここで、対処基本方針の意義を論じる前に、そもそも「基本方針」なるものの一般的な目的、機能等について確認しておく必要がある。

現行の実定法上、基本方針の用例には三通りある。第一は、計画の前提として策定される基本方針である³。計画の策定基準や手続等を示す指針的機能がその目的あるいは中心機能であると言える。第二は、法律に規定された事務事業を実施する際の統一的・共通的な考え方や判断・技術基準を示した基本方針である⁴。当該事務事業を実施する行政機関に対する行動規範であると言える。第三は、（基本方針ではなく方針の語が用いられているが）計画の内容として個別具体的に定められる事項のひとつに方針が定められる場合である⁵。

この分類に従えば、対処基本方針は第二の類型に該当し、災害緊急事態への対処の任に当たる関係機関に対する行動規範と解される。そして、対象となる関係機関とは、狭義の行政機関のみならず、少なくとも「災害対策基本法」に基づく事務事業を執行する機関が該当すると解される。

これに対し、理論的な意味における行政計画は、計画という名称が付されているかにかかわらず、基本構想、プラン、方針、見通し等についても、その内実に照らして決定されるべきものとされる⁶。そうすると、対処基本方針は行政計画ではないかという論点が出て来る。これについては、同じ法律で別途、防災基本計画等の計画制度が定められているのだから、方針という語を用い、しかも計画制度とは別の章立てになっている以上、対処基本方針は行政計画ではないという解釈もあろう。しかし、上述のごとく、理論的な意味において行政計画か否かは、名称の如何にかかわらず、その内実に照らして判断されるべきものとされているので、こうした形式的な解釈は妥当ではない。

そこで、行政計画の内実、すなわち、行政計画たり得るためには、どのような内容が盛り込まれているべきかを考察すると、第一に、要素の面では目標設定性と手段総合性の二要素を有していることが必要である⁷。第二に、機能面では先行目標達成機能、指針的情報提供機能、諸利害調整機能のいずれかを有する⁸。

これに基づき対処基本方針について見てみると、対処基本方針に定める事項を規定する第108条第2項には目標という語は存しない。しかし、緊急事態への対処、国の経済の秩序の維持その他当該災害に係る重大な課題に対応するために災害緊急事態の布告がなされ、対処基本方針が定められるのであるから、これら3つの課題が目標であることは明白であるから、第108条第2項にあえて目標の語を規定しなかったとも解される。手段総合性については、同項第一号から第五号までの事項は手段総合性を含むと解することができる。

ちなみに、「大規模災害からの復興に関する法律」では、復興基本方針と復興計画の制度が規定されているが、第8条、第10条の規定ぶりを見ると、前者は後者の上位計画であることが明確化されていると言える。これに対し、対処基本方針は規定ぶりからは行政計画であるか否かは明確ではなく、しかも、防災基本計画等の各計画との関

係性も存在しないが、上述した解釈が妥当であるならば、行政計画の一種であると言える⁹。そして、その機能としては、マスタープラン性、先行目標達成機能を有すると言えよう¹⁰。

行政計画でないとした場合でも、対処基本方針の内容、第 108 条の 2 以下の措置の内容から見て、また、内閣総理大臣は対処基本方針に基づき行政各部を指揮監督する旨規定する第 108 条第 5 項が存在することから見て、単なる政府の意向ないし一般的な方針を対外的に表明した文書にとどまるものではなく、災害緊急事態の布告で明示された課題に対処する政府の行動規範としての性格を有すると解すべきである。

以下では、対処基本方針が行政計画ないしそれに準ずるものであるとして、その内容を考察する。

2 対処基本方針の内容

第 108 条第 2 項は、対処基本方針に定める事項として次を規定している。

- 一 災害緊急事態への対応に関する全般的な方針
- 二 災害応急対策に関する重要事項
- 三 国の経済秩序の維持に関する重要事項
- 四 前二号に掲げる事項のほか、当該災害に係る重要な課題への対応に関する重要事項
- 五 前三号に掲げる事務を的確に遂行するための政府の体制に関する重要事項

上述したごとく、行政計画の二大要素として、目標設定と手段の総合性が挙げられるが、この面から対処基本方針の内容（第 108 条第 2 項各号）について見ると、大きな目標設定は災害緊急事態の布告で明示されているとしても、当該災害の状況に即したより具体的・個別の目標は、第一号の全般的な方針に盛り込まれるべきものと考えられる。

第一号がいわば総論的事項を定めるものであるとすると、第二号以下が各論に該当するものであり、各目標を達成するために必要な手段を網羅した部分であると言える。そして、各論部分は政府の対処のコンテンツ（中身）を定める第二号から第四号までと、政府の対処のガバナンス（体制）を定める第五号とに分けられる。

第二号から第四号までは、災害緊急事態の布告の 3 類型に対応する規定であるので、常にこれら三つの事項が定められるわけではなく、一つ又は二つの事項を定めるのが基本型となる。

なお、第 109 条との関係については後述するが、必要に応じ、第 109 条の適用についても第三号の重要事項の一つとして盛り込まれることもあり得ると考える。

そして、対処基本方針で定められた事項の具体的な実施を担保するために、内閣総理大臣は対処基本方針に基づき行政各部を指揮監督する旨規定する第 108 条第 5 項が設けられたものと解される。

3 第 109 条との関係

第 105 条により災害緊急事態の布告がなされると、第 107 条の緊急災害対策本部の設置、第 108 条の対処基本方針の閣議決定・告示、第 108 条の 2 の情報の公表、第 108 条の 3 の国民に対する協力要求、第 108 条の 4・第 108 条の 5 の特例措置という一連の規定に基づく対応が取られることとなる。すなわち、布告を契機として体制の整備、

政府の行動規範の決定・提示、それに基づく具体的な特別措置の実施という対処のパッケージが規定されている。

これに対し、第 109 条はこれら一連の規定とは独立した規定として位置づけられており、災害緊急事態の布告の有無を問わず適用が可能になっている。

このような規定ぶりは昭和 37 年改正からのものであるが、第 105 条以下の一連の規定も第 109 条も特別な災害状況を対象としているにもかかわらず、両者が相互に独立して適用できる関係になっている。その理由は、公式には明らかではないが¹¹、次のように考える。災害緊急事態の布告は事後に国会の承認を受けるものとされており（第 106 条第 1 項。国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合の手続についても規定されている。）、国会での手続とセットになった規定群であると言えるのに対し、第 109 条は明らかに国会が機能していない場合の緊急避難的な特例を許容する規定である。したがって、特別な災害状況に対処する規定であるという意味では共通していても、国会との関係性を全く異にする第 105 条以下の一連の規定と第 109 条との間に牽連性を認めることは理論的におかしいとの判断によるものと解される。

¹ ただし、そう解しても、第 9 章という同一の章の中に同居しているおさまりの悪さや、第 108 条と第 109 条との関係といった論点はなお残る。

² 例えば、東京湾のゼロメートル地帯は、横浜市から千葉市にかけて、面積 116k m²、人口 176 万人とされる。

³ 「住生活基本法」など。

⁴ 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」など。

⁵ 「景観法」8 条 2 項で規定する景観計画の内容として、景観重要建造物又は景観重要樹木の指定の方針がある。

⁶ 櫻井・橋本「行政法[第 3 版]」弘文堂、2011 年、155 ページ。

⁷ 西谷「実定行政計画法」有斐閣、2003 年、5 ページ。

⁸ 西谷前掲書 17～20 ページ。

⁹ ただし、行政計画において一般に論じられる計画手続、特に住民参加については、その性質上他の行政計画と横並びで論じることはできないが、これはやむを得ないものとする。

¹⁰ 第 108 条の 4・第 108 条の 5 の特例措置の適用について対処基本方針に定められた場合には、利害調整機能も有することになる。

¹¹ 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、2011 年によれば、災害緊急事態の布告は「関東大震災級の災害が発生した場合を想定したもの」とされる（同書 476 ページ）。他方、第 109 条については対象災害の想定に関する解説はないが、措置のひとつであるモラトリアムについては関東大震災の時に緊急勅令で認められた事例に言及している。

第2編 第5章 緊急事態対応に関する基本的考え方

周藤 利一

1 検討の対象範囲

中央防災会議防災対策推進検討会議最終報告（2012(平成24)年7月31日。以下「中防」と略）では、下記に示す箇所において、自然災害による国家的な「緊急事態」への対応のあり方を論じており、その内容には、災害対策基本法第109条第1項第一～第三号の「緊急措置」のような「国会を開くことができない場合の立法措置」を含む広義の緊急事態対応が含まれている。

そこで、本稿でも広義の緊急事態対応について検討する。

中防の関係部分

P29～P30

(2) 自然災害による国家的な「緊急事態」への対応のあり方

- ① 基本的な考え方
- ② 自然災害による国家的な「緊急事態」での国家としての緊急措置の範囲等
- ③ 自然災害による国家的な「緊急事態」での国と地方のあり方

P37

- 被災地方公共団体が行政機能を喪失するような大規模災害からの復興には、国の主導的な対応が必要であると考えられる。このため、東日本大震災の経験や対応を踏まえ、災害の規模や態様に応じた国・都道府県・市町村の事務や権限、財政負担等の役割分担について検討すべきである。
- 被災地方公共団体が行う復旧・復興事業について、国や都道府県による権限代行、中小企業支援のための地域金融機能の強化、広域避難者への避難先地方公共団体による行政サービスの提供等、東日本大震災において講じられた特別措置について、今後発生が懸念される大規模災害に備えて、政令や告示等で適用範囲などを定めて迅速に発動するための法的措置を講じるべきである。

2 現行法制度における緊急事態対応の仕組み

大規模災害時における平常時の法制度の枠組みを超えた緊急事態対応のあり方としては、組織法的分野と作用法的分野が検討対象となる。また、手続法分野を別途検討する必要もあろう。

組織法的分野において、現行法制度では、市町村の事務の一部委託（災害対策基本法第69条）のような地方公共団体の事務委託、消防本部の活動範囲の特例である広域応援（消防組織法第44条など）のような管轄区域外活動、自衛隊の出動要請の特例である自主派遣（自衛隊法第83条2項但書）のような活動開始要件の特例などがある。

作用法的分野において、現行法制度では、警戒区域（災対法第63条など）のような特別ゾーニング、応急公用負担等（同法第64条、第65条、災害救助法第24条～第27条など）のような物的・人的公用負担、交通の規制（災対法第76条など）のよう

な移動規制、指定行政機関の長等の収用等（同法第 78 条など）のような収用・使用特例、政令による緊急措置（同法第 109 条第 1 項第一～第三号）などがある。ここで、政令による緊急措置の内容は、生活必需物資の移転の直接コントロール、応急対策等に必要な財・サービスの価格のコントロール、金銭債務及び権利の期間のコントロールと解される。

手続法分野において、現行法制度では、緊急措置の政令制定手続（同法第 109 条第 1 項）、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律に基づく被災者の権利利益の保全、裁判所の職務執行不能による中止（民事訴訟法第 130 条）¹がある。

3 現行法制度で何が欠けているか

中防の P29 「(2) 自然災害による国家的な「緊急事態」への対応のあり方」では、「①基本的な考え方」で「治安の維持や金融機能の維持など、国家として存立していくための対策」と提示した上で、P29～P30 の③、P37 の部分で組織法的分野に関する記述、P29 の②で作用法的分野・手続法分野に関する記述をしている。これらから読み取れる、現行法制度で欠けている事項としては、次のものが挙げられる。

- ① 帰宅困難者対策や治安維持等の観点からの非経済的措置
- ② 国会を開くことができない場合の立法措置
- ③ 国・都道府県・市町村の事務・権限・財政負担の配分
- ④ 市町村から国への情報の直接伝達ルート
- ⑤ 国・都道府県・市町村の合同組織
- ⑥ 市町村が行政機能を喪失した場合の都道府県の代行の範囲拡充
- ⑦ 都道府県が行政機能を喪失した場合の国の代行
- ⑧ 復旧・復興段階における都道府県の市町村に対する応援、国の都道府県・市町村に対する応援の仕組み

組織法的分野に関する記述は比較的具体性があるが、作用法的分野については具体性がない。そこで、中防の記述をベースに、緊急事態対応の制度設計を検討する。

4 緊急事態対応の制度設計の基本方向

我が国がこれまで経験したことの無いほど大規模な自然災害に直面した際に、「治安の維持や金融機能の維持など、国家として存立していくため」には、そして、それは可及的速やかに、かつ、円滑に対応するためでもあるが、現行制度の基本的枠組みを維持しつつ、他の法令も参照し、緊急事態対応のメニューを拡充する方向で制度設計すべきであると考えます。

その際のポイントは次のとおり。

- ① 自然災害及びこれに直接起因する被害に限る。
- ② 緊急災害対策本部が設置されている場合に限る。
- ③ 緊急事態対応の権限は緊急災害対策本部長に属するものとし、法律（本稿で提案する事項を立法化した新たな法律。以下同じ。）で授権された者が現場で執行する。
- ④ 緊急事態対応は、短期の時限的措置とし、法律で期限の最長限度を定め、その範囲内で対応を行う際に個別に明示する。

- ⑤ 緊急事態対応の具体的メニューは、法律で個別具体的に明示する（ポジティブ・リスト方式）。仮に不足する場合は、その時点で立法措置するほかない。
- ⑥ 緊急事態対応を発動する場合には、緊急災害対策本部長は、個別の発動事項ごとに対象地域・対象者の特定、実施責任者の指定、有効期限、緊急性・重大性・明白性を明示する。
- ⑦ 緊急事態対応は、相手方の同意又は任意の協力を得る手続を経た上で実施することを基本とする。
- ⑧ 国は、緊急事態対応の実施により通常生ずべき損失を補償する。ただし、本人の生命・身体・財産を保護するために本人の身体又は財産に行使する場合及び救助・応急措置・復旧対策の実施を阻害している物件²を除去する場合を除く。

以上のポイントを踏まえ、災害対策基本法・災害救助法の体系と事態対処法・国民保護法の体系を比較すると、下表のとおりであり、「－」で示した事項が災害対策基本法・災害救助法に欠けているものとして、追加すべきと考える。

なお、追加すべき事項のうち災害対策基本法平成 25 年改正に盛り込まれたものについては、※印を付して記載した。したがって、下表の「－」で示した事項は、平成 25 年改正に加えてさらに追加改正すべきものということになる。

	災害対策基本法・災害救助法	事態対処法・国民保護法	中防
初動措置	災害緊急事態の布告(災 105) 緊急災害対策本部の設置(災 107)	対処基本方針の公示(事 9) 武力攻撃事態等対策本部の設置(事 10)	
避難に関する措置	他の法令による警報・市町村長自ら警報(災 55) 通信設備の優先利用(災 57) 避難指示(災 60・61) 広域一時滞在(災 86 の 2～86 の 6) ※国民に対する周知(災 51 の 2) ※要配慮者に対する配慮(災 56Ⅱ) ※被災者の運送(災 86 の 14)	警報の発令(国 44) 放送(国 50・57) 避難指示(国 52・54) 都道府県の区域を越える住民の避難(国 58) 避難住民の誘導(国 61 以下)	i)
救援に関する措置	※内閣総理大臣による広域一時滞 在の協議代行(災 86 の 13) 救助の種類(救 23) 医療・土木建築・輸送関係者の従 事命令(救 24)、人的公用負担(災 65) 要救助者・近隣者の協力(救 25) 施設の管理、土地・家屋・物資の 使用、物資の保管・収用(救 26) 立入り検査(救 27)	救援の指示(国 74) 救援の実施(国 75) 緊急物資の輸送(国 79) 医療の実施の要請(国 85) 救援への協力(国 80) 物資の売渡しの要請(国 81) 土地等の使用(国 82) 立入り検査(国 84) 日本赤十字社による措置(国	

	<p>—</p> <p>※避難所等に関する特例(災 86 の 2)</p> <p>※臨時の医療施設の特例(災 86 の 3)</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>緊急措置(災 109 の 2)</p> <p>※安否情報の提供等(災 86 の 15)</p> <p>※被災者台帳の作成(災 90 の 3)</p>	<p>77)</p> <p>収容施設の特例(国 89)</p> <p>臨時の医療施設の特例(国 90)</p> <p>外国医療関係者の医療(国 91)</p> <p>外国医薬品の輸入(国 92)</p> <p>海外からの支援の受入れ(国 93)</p> <p>安否情報の収集等(国 94～96)</p>	
応急対策	<p>市町村の応急措置(災 62)</p> <p>[災害予防(災 46 I 六)]</p> <p>警戒区域設定(災 63)</p> <p>応急公用負担(災 64)</p> <p>漂流物等の処理の特例(災 66)</p> <p>他の市町村長に対する応援の要求(災 67)</p> <p>知事に対する応援の要求(災 68)</p> <p>自衛隊の派遣要請(災 68 の 2)</p> <p>他の自治体への事務委託(災 69)</p> <p>都道府県の応急措置(災 70)</p> <p>—</p> <p>情報の収集(災 70)</p> <p>都道府県知事の従事命令(災 71)</p> <p>知事の指示(災 72)</p> <p>知事による応急措置の代行(災 73)</p> <p>他の知事に対する応援の要求(災 74)</p> <p>他の知事への事務委託(災 75)</p> <p>交通規制(災 76～76 の 4)</p>	<p>市町村長の事前措置(国 111)</p> <p>警戒区域の設定(国 114)</p> <p>応急公用負担(国 113)</p> <p>漂流物等の処理の特例(国 116)</p> <p>他の知事に対する救援の指示(国 87)</p> <p>市町村長による救援(国 76)</p> <p>保健衛生の確保(国 121～124)</p> <p>情報の収集(国 126)</p> <p>交通規制(国 155)</p>	<p>iv)</p> <p>vi)、 vii)</p>
災害復旧	<p>政令による緊急措置 (災 109)</p> <p>※国民への協力要求(災 108 の 3)</p> <p>政令による緊急措置 (災 109)</p> <p>※特定非常災害権利利益保全法のみなし適用(災 108 の 5)</p> <p>関係法令による融資</p> <p>[※対処基本方針・国の経済の秩序の維持(災 108)]</p> <p>災害復旧の実施責任 (災 79)</p> <p>物資等の供給及び運送 (災 86 の 7～9)</p>	<p>物資の価格安定(国 129)</p> <p>支払い猶予(国 130)</p> <p>権利利益の保全(国 131)</p> <p>融資(国 132)</p> <p>通貨及び金融の安定(国 133)</p> <p>電気・ガス・水道の安定供給(国 134)</p> <p>運送・通信・郵便の確保(国 135)</p>	

	—	医療の確保(国 136)	
	災害復旧の実施責任 (災 79)	公共的施設の管理(国 137)	

(注) 災＝災害対策基本法、救＝災害救助法、事態対処法(事)＝武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び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)、国民保護法(国)＝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)、特定非常災害権利利益保全法＝特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律

5 緊急事態対応として追加すべき内容

(1)前掲比較表で示したように、国民保護法に規定されているが、災対法や救助法に規定されていない措置であって、大規模な自然災害時に必要なものについては、災害対策基本法平成25年改正によりほぼ追加されたと言えるが、さらに追加すべき内容については、次のように考える。

(2)作用法的分野

次のようなマトリクスに区分して、現行制度による措置に加えて必要と考えられるものを挙げる。

	秩序維持及び応急対策の円滑な実施のための緊急措置	復旧対策の円滑な実施のための緊急措置
被災地内における	A-1	B-1
被災地外における	A-2	B-2

A. 秩序維持及び応急対策の円滑な実施のための緊急措置

A-1

- ・立入り禁止・制限区域の設定
(趣旨) 災対法 63 条の拡充(現行法は対象法益を生命・身体に限定)
(目的) ○金融機関・貴金属店舗等の窃盗等犯罪防止
○救助・応急措置の実施と第三者の危害の防止
- ・土地・建物・工作物・物件の収用・使用
(趣旨) 災対法 64 条の拡充(目的の拡大)
(目的) ○被災者の救助作業の実施・搬送ルート確保
○帰宅困難者の一時収容
○病院に収容できない傷病者の収容や助産
○救助・応急措置に必要な物資の保管・受け渡し
○被災者の一時的な仮の避難所
- ・避難住民・帰宅困難者の誘導に関する措置
(趣旨) 国民保護法 61 条～73 条と同様の規定

A-2

- ・救助・応急措置に必要な物資の生産、輸入等の供給命令³
(趣旨) 救助法 26 条・国民保護法 81 条の拡充(現行法は新規生産・輸入まで求

められない)

なお、これら物資の生産に必要な原材料も含む。

B. 復旧対策の円滑な実施のための緊急措置

B-1. B-2 共通

- ・復旧対策に必要な機器、資材その他の物資の提供命令
- ・車両及びその運転者の提供等、人員・物資の運送・配給手段の提供命令
(趣旨) 現行法では、救助・応急対策に限られる、これらの措置を復旧対策時にも適用。

(目的) ○ロジスティクスの確保

B-2

- ・復旧対策に必要な物資の生産、輸入等の供給命令

(3)組織法的分野

交通規制（ 災対法 76 条、114 条）や警戒区域等での秩序維持の実施に当たり、自衛隊員（予備官を含む）を警察官の補助者ないし代行者として使用できることとする⁴。

ただし、身分及び指揮命令関係の異なる警察官と自衛隊員を現場で混成するような仕組みは、制度上も運用上も無理があるので、警察官と自衛隊員の担当区域を分けて配置する仕組みが妥当である。

(4)手続法的分野

法令（条例を含む）に基づく許認可等の申請、申告、届出等に係る手続（特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律第 3 条の規定が適用されるものを除く。）のうち、被災地域に所在する者がなしたもの、被災地域に所在する物件・権利に関するもの、被災地域の行政庁を名宛人とするものについては、手続の進行を停止（当事者が別段の意思表示をした場合には、個別に処理）することができるものとする。⁵

ただし、ここで対象となるのは、あくまでも行政庁に対する手続であり、国民の關係に効力を及ぼすものではない。

6 緊急事態対応を追加・拡充すべき事由

- ① 関係者の同意や任意の協力が得られない状況下で、被災地の秩序維持、被災者の救助、応急措置又は復旧対策の実効を上げるためには直ちに実施しなければならない緊急性があること、又は現状のままでは被害の拡大若しくは新たな被害の発生が急迫しているという緊急性があること
- ② 緊急事態対応がなされない場合、甚大な被害が生じること又は被災地の秩序維持、被災者の救助、応急措置又は復旧対策に著しい支障が生じることという重大性があること
- ③ 緊急性・重大性が客觀的事象として個別具体的に明らかであるという明白性
これら緊急性・重大性・明白性は、緊急事態対応の発動要件でもある。

7 憲法上の論点

「平常時以外の憲法秩序はすべて有事であるとし、有事は日本国憲法第9条の禁ずる国際紛争を解決する手段としての武力行使を誘導したり結果的に許容したりすることになるから、有事を構想することは違憲の事態を措定するものであって平和憲法とは両立しない」という論法から、緊急事態に対して批判的な見方が存在する⁶。

そこで、本稿で提案する災害緊急事態措置の憲法上の論点について整理しておく。

国家緊急事態の中には防衛緊急事態、治安緊急事態、災害緊急事態⁷という3つの概念が含まれるとされる。これらのうち本稿で提案する災害緊急事態措置は、もっぱら災害緊急事態に関するものであり、しかも自然災害に限定している⁸。

そして、災害緊急事態措置が発動される要件、対象、範囲、時間を限定し、同意前置主義と損失補償を採用している。また、これらの事項及び措置内容を法律であらかじめ規定することにより、行政の裁量を極力少なくする制度として構想している⁹。

これらのことから、批判論者が指摘する「緊急事態法制の、平常の憲法秩序への止めどない進入の可能性¹⁰」はないものと言える。

8 災対法の改正か新規立法か

本稿で提案する事項を立法化した新たな法律の位置づけに関しては、災害対策基本法の改正による方法と新規立法とが形式的には考えられる。しかし、自衛隊法の特例のような事項を災対法の中に盛り込むことは、国法体系の構成上も、諸法間のバランス上も整合的ではない。また、前述した憲法上の論点を惹起する可能性がある。

そこで、例えば首都直下地震対策特別措置法（仮称）のような個別具体の大規模自然災害を対象とした新規立法として本稿で提案する事項を含む法律を制定することが妥当である。すなわち、本稿で提案する事項を含む法律は、あくまでも現行の災対法（これが大幅に改正されるとしても）と関係諸法の体系の中で、例外的な特別立法として位置づけられるべきものである。

¹ 天災その他の事由によって受訴裁判所が職務を一般的に追行することができないときは、訴訟手続は、その事由が消滅するまで中止する。この中止は当然に生じ、職務執行が可能になれば、解消する。

² 該当するすべての物件ではなく、緊急事態発生後に救助・応急措置・復旧対策の実施を阻害ことを知りながら、又は知り得べき状況にありながら、当該物件を設置等した場合にのみ損失補償の対象から除外されるとすべきであろう。

³ 現行制度の「保管」のような消極的作為義務を超える、「生産・輸入」のような積極的作為義務を追加することについては、強い作為義務を課すことに対する法的論点のほか、市場機能の阻害という経済的論点もあり、事前の協定のような任意制度で対応すべきとの考えもある。

⁴ 阪神・淡路大震災において当初の交通規制があまり実効性を持たなかったのは、マンパワーの問題であったとされる。阿部泰隆「大震災の法と政策」日本評論社、1995年。

⁵ 参考すべき立法事例として「東日本大震災に伴う相続の承認又は放棄をすべき期間に係る民法の特例に関する法律」がある。東北地方太平洋沖地震とこれに伴う原発事故による災害の被災者限定の特例措置として、2010(平成22)年12月11日以後に自己のために相続の開始があったことを知ったものについて、相続の承認又は放棄をすべき期間を2011(平成23)年11月30日まで延長した。

⁶ 湯浅壘道・林紘一郎「『災害緊急事態』の概念とスムーズな適用」情報セキュリティ総合科学第3号、2011年11月。

⁷ 災害は自然災害と人為災害に分けられ、しかも、その対応の内容（手法、組織体制等）は異なるので、国家緊急事態の類型を4つに整理することも考えられる。

⁸ 秩序維持のための措置が含まれるが、これはあくまで自然災害により生じた犯罪等の発生状況を制御するものであり、治安緊急事態に属するものではなく、災害緊急事態の範囲内であると解される。

⁹ 新正幸「緊急権と抵抗権」樋口陽一編「講座憲法学」日本評論社、1995年は、緊急事態は、元来、予め予測しがたいところに、その本質があり、その予測不可能性は、現代の危機の特質に相応して、いよいよ深まるばかりであって、そのような状況の中で、そもそも、あらゆる緊急事態を予め網羅的に類型化し、精密に限定し、そこでとられるべき緊急措置を一恰も平常時の国家行為の如く一構成要件的に厳密に規律し尽くすことは不可能である旨を論じているが、本稿で提案する災害緊急事態措置は、現に生じている緊急事態に限定して構成要件的に特定された措置を構想しているものである。

¹⁰ 新正幸、前掲書。

第2編 第6章 住宅・建築物の耐震改修に関する法制度

周藤 利一

1 建築基準法と耐震改修促進法の仕組みに対する評価

既存の建築物について耐震性に問題があることを理由に、行政がその所有者に対し改修を求める場合、一般論として強制的な手法と任意的な手法があるが、現行法上、前者は「建築基準法」第10条（保安上危険な建築物等に対する措置）であり、特定行政庁は当該建築物の除却、移転、改築、増築、修繕、模様替、使用中止、使用制限その他保安上又は衛生上必要な措置をとることを勧告することができ（第10条第1項）、勧告を受けた者が従わないときは、命令を発することができ（同条第2項）、命令を履行しない等の場合には、行政代執行法により、みずから義務者のなすべき行為をし、又は第三者をしてこれをさせることができる旨規定する（同条第4項で準用する第9条第12項）。この一連の措置の適用要件を厳密に言えば、ただ単に耐震性に問題があるだけでは足りず、保安上又は衛生上の現実の危険が存在することが必要である。後者は、耐震改修促進法第6条（特定建築物の所有者の努力）であり、地震に対する安全性に係る建築基準法又はこれに基づく命令若しくは条例の規定（耐震関係規定）に適合しない特定建築物（不特定多数利用建築物、危険物の貯蔵・処理建築物及び倒壊により避難を困難にする建築物）¹の所有者は、当該特定建築物について耐震診断を行い、必要に応じ、当該特定建築物について耐震改修を行うよう努めなければならないと規定する。

法律	「建築基準法」第10条 （保安上危険な建築物等に対する措置）	耐震改修促進法第6条 （特定建築物の所有者の努力）
要件	保安上又は衛生上の現実の危険 （実質的）	耐震関係規定への不適合 （形式的）
効果	実施義務	努力義務
強制力	あり	なし

以上のような現行法の制度構成に対し、耐震改修促進法で強制力を持たせることは妥当ではないと考えられる。その理由の第一は、事後立法に当たり憲法違反になるからである。第二は、耐震関係規定による耐震基準は、いわば相対的な基準に過ぎないので、その不適合のみを理由として改修を強制することは比例原則違反になると考えられるからである。すなわち、耐震関係規定による耐震基準は、想定した外力に対し建築物が崩壊等の決定的な被害を生じない程度の構造を求めるものであるが、実際の建築物の耐震性は敷地の状況、建築物の使用状況、経年劣化の状況等により異なるので、客観的な改修の必要性の程度を無視して一律に義務付けを行うことは合理的ではない。ましてや、耐震基準はすべての地震に対する安全性を保障するものではないのであるから、耐震改修をしても巨大地震により倒壊することも考えられる。その場合、過剰規制との評価も受けかねない。

結局、耐震改修促進法の枠組みは、現行法のとおりあくまでも努力義務にとどめることが相当である。

ただし、東日本大震災を契機とした建築物の安全性に対する国民の意識の高まり、日本列島各地で巨大地震の発生確率が高まっている事実といった主観的・客観的状況変化を踏まえると、努力義務ではありながら、その内容を充実させ実効性を高めていくことは立法政策上の判断として是認しうるものとする。

2 2013(平成 25)年改正耐震改修促進法に対する評価

2013(平成 25)年改正の概要は次のとおりである。

① 不特定かつ多数の者が利用する大規模な建築物等に対する耐震診断の義務付け

不特定かつ多数の者が利用する大規模な建築物、大規模な地震が発生した場合においてその利用を確保することが公益上必要な建築物等の所有者は、耐震診断を行い、その結果を一定の期限までに所管行政庁に報告しなければならないこととする。

② 特定建築物の範囲の拡大

建築物の所有者等に対する指導等を強化し、指示等の対象に、幼稚園、小中学校、老人ホーム等を追加するとともに、これらの建築物の規模要件を引き下げ、指導等の対象も拡大する(例、幼稚園・保育園の規模要件：3階・1,000㎡以上→2階・500㎡)。指示等の対象に、危険物を取り扱う建築物を追加する。指導等の対象に、道路閉塞させる住宅・建築物を追加する。

③ 耐震診断及び耐震改修の努力義務の対象となる建築物の範囲の拡大

耐震診断及び耐震改修を行う努力義務が課せられる建築物の範囲を拡大し、現行の建築基準法の耐震関係規定に適合しない全ての建築物を対象とすることとする。

④ 耐震改修計画の認定基準の緩和による増築及び改築の範囲の拡大並びに認定に係る建築物の容積率及び建ぺい率の特例措置の創設

所管行政庁が建築物の耐震改修の計画を認定することができる増築及び改築の範囲を拡大するとともに、増築に係る容積率及び建ぺい率の特例を講じることとする。

⑤ 建築物の地震に対する安全性に係る認定制度の創設

建築物の地震に対する安全性に係る認定制度を創設し、当該認定を受けた建築物の所有者は、当該建築物等にその旨の表示を付することができることとする。

⑥ 区分所有建築物の耐震改修の必要性に係る認定制度の創設

区分所有建築物の耐震改修の必要性に係る認定制度を創設し、当該認定を受けた区分所有建築物については、区分所有者の集会の決議(過半数)により耐震改修を行うことができることとする。

以上のうち、①については、耐震診断という費用負担を伴う行為を一定の建築物について一律に義務付けるものであり、規制の強化に相当する。しかし、第一に、耐震診断は耐震改修ほど多額の費用を要せず、所有者にとってそれほど大きな負担とは言えない(補助金の存在も考慮して良いだろう)。第二に、義務付けの対象が公益上の必要がある建築物に限定されている。したがって、この措置は比例原則に反せず、妥当であると解される。

②については、私人の所有に係るものであって民間の事業の用に供する建築物であっても、不特定多数利用建築物、危険物の貯蔵・処理建築物及び倒壊により避難を困難にする建築物は第三者に被害をもたらすおそれが大きく、かつ、倒壊等により被害

を増大させる蓋然性が高いことが明らかであるから、こうした建築物に限って対象にしている本件措置は、公益性の観点からの規制であることは明確である、したがって、その適用対象範囲を拡大することは、制度の趣旨に沿う限り、立法政策上の判断として是認されよう。

③については、耐震診断及び耐震改修の両方を行うことは建築物によっては相当の負担を課すことになる。ここでいう負担とは、耐震改修工事費用や工事期間中の仮移転費用など実際に支出される費用のみならず、営業収入の減少のような得べかりし利益も含まれる。さらに、実際にしばしば問題になるのが、柱や梁の補強により有効使用面積が減少したり、建築物としての美観が減少し、テナント収入の減少や生活上の不便が発生するとともに、不動産としての評価額も下がるといったマイナス面も建築物所有者にとって負担となる。そして、耐震診断及び耐震改修に対し、補助金、税制上の優遇措置、金融上の優遇措置を講じても、これらの負担を解消することはできない。したがって、現行の建築基準法の耐震関係規定に適合しない全ての建築物を対象とすることは、努力義務であるからといっても全体として見れば国民に極めて大きな負担を強いることとなり、その判断は慎重であるべきである²。

3 国の支援の強化

国土交通省の2014(平成26)年度予算において社会資本整備総合交付金等の内数として耐震改修緊急促進事業が創設され、国費200億円が計上された。その内容は、次のとおりである。

- 1) 住宅・建築物の耐震診断・改修等に係る支援措置の充実（診断義務付け対象への特例的支援）
- 2) 既設の天井の耐震改修、既設のエレベーター・エスカレーターの地震時の安全対策に係る改修に対する支援
- 3) 長周期地震動を踏まえた制振改修等に対する支援措置の創設

これらの支援が実際に活用されるよう、対象住宅・建築物の所有者への周知の徹底をはじめとする適切な運用が必要であると考えられる。

4 耐震改修の促進方策としてのファンドの活用

前記2.の③及び⑤の措置により地方の観光旅館やホテルの存続が厳しくなるとの指摘がある³。これに対しては、前記(3)の支援を含む補助金、税制、金融といった現行の助成制度に加えて新たな促進方策が考えられないだろうか⁴。

例えば、災害復興が地域振興の観点から行うべき施策を中心に実施されるべきものであるとの考え方と同様、地域の産業振興の一環として観光産業の支援を目的とするファンドを造成し、それによる支援の対象として耐震改修を含めることが考えられる。事前復興の一つと捉えれば良いだろう。

5 耐震改修の促進方策としてのローカル・ルールを活用

今回の改正において容積率・建ぺい率の適用除外措置が盛り込まれたが（前記2.④）、耐震改修の促進方策として、地域の実情に応じて、地方公共団体の判断に基づき建築基準関係規定の適用の特例を認めるローカル・ルールの活用が考えられる。

京都市では町家の保存を目的として現行法令の適用を免除する条例を制定・運用し

ているが、こうした仕組みは耐震関係規定不適合建築物の耐震性能向上促進策として有効であると考えられる。

○京都市伝統的な木造建築物の保存及び活用に関する条例

2012(平成24)年4月1日から施行。建築基準法第3条第1項第三号(文化財の適用除外)を活用して、建築基準法施行日(1950(昭和25)年11月23日)以前に建築された建物全てを対象として、市長が保存に値すると認めたものを登録対象とする。登録されれば、建築審査会の同意を得て、市が定める指針の範囲内で現行法令の適用が免除され、建ぺい率を超えた増築も可能になる。登録後の最初の工事で震度6に相当する耐震性能を確保すること、5年ごとに維持管理の状況について報告すること、登録建築物を改変する際には申請しなければならないことといった義務を負う。

現在、この条例の適用対象にRC造や煉瓦造も加えるよう改正する動きがある。

¹ 特定建築物を規定する第6条は、次のとおり。

一 学校、体育館、病院、劇場、観覧場、集会場、展示場、百貨店、事務所、老人ホームその他多数の者が利用する建築物で政令で定めるものであって政令で定める規模以上のもの

二 火薬類、石油類その他政令で定める危険物であって政令で定める数量以上のものの貯蔵場又は処理場の用途に供する建築物

三 地震によって倒壊した場合においてその敷地に接する道路の通行を妨げ、多数の者の円滑な避難を困難とするおそれがあるものとして政令で定める建築物であって、その敷地が前条第三項第一号の規定により都道府県耐震改修促進計画に記載された道路に接するもの

² そもそも耐震診断及び耐震改修の両方を全ての建築物に義務付けることは(耐震関係規定不適合建築物に限るとは言え)、自己責任原則の観点から論理的に問題があるとの指摘もある。実効性の面からは、全ての耐震関係規定不適合建築物に対し一律に義務付けることは、かえって効果が薄まる可能性も指摘されている。

³ 平成25年10月3日付日本経済新聞35面は、改正耐震改修促進法の施行を11月に控え「ホテルや旅館に困惑が広がっている」と報道している。

⁴ 和歌山県は災害時に避難所として利用が見込まれる大型施設について、耐震診断費用などを補助する制度を創設し、平成25年度補正予算で3億6,766万円を計上した。大型施設の耐震診断費用などを緊急支援事業として補助する国の制度に連動して、国の補助に県が上乗せする。補助率は耐震診断と補強設計費の場合は国2分の1、県3分の1で、事業主が6分の1を負担する。県によると、旅館とホテルで約30棟、物販店舗で約10棟、病院や幼稚園、福祉施設などで約20棟の計約60棟が耐震改修促進法の対象になる。

第2編 第7章 都市防災に関する諸課題と都市防災政策の基本方向

周藤 利一

第1節 問題の所在

都市防災を一般の防災と分けて特別に論じることの意義は、都市防災が有する特性ゆえであると言えるが、それは都市の特性、とりわけ我が国の都市の特性に由来する。すなわち、日本の都市は、沖積平野の海岸部に集中しているため、水害や津波被害を受けやすい¹。また、地震による液状化、木造密集市街地の火災の危険性、石油化学コンビナート等の危険施設と隣接した市街地、急傾斜地に形成された市街地などあらゆる種類の災害リスクを抱えているのが日本の都市の特性であると言っても過言ではない状況にある。この点を災害被害における被害の都市性と都市災害の特徴という二つの側面から整理すると、以下のとおりである²。

(1) 被害の都市性

① 都市化に伴う災害

具体的には、次のような危険の増大とそれによる被害がある。

- i. 急傾斜地等における宅地造成地等の地盤被害
- ii. がけ下開発による土砂崩壊災害
- iii. 宅地の細分化による建物空隙の消滅に伴う延焼危険の増大
- iv. 遠距離通勤による帰宅困難と家族の離散から生じる危険³

② 人工的空間の創出と災害時の危険

地下街、高層ビル、埋立地等、都市には近代技術に支えられた多くの人工空間が出現している。災害による被害がこれら人工空間を構築している構造体のみ発生した場合には、それは技術的問題として解決されるべきであり、一般の防災と分けて都市防災の問題として論ずるほどのものではない、しかし、阪神・淡路大震災では、高速道路や地下鉄に被害が発生し、東日本大震災では、広範囲に液状化の被害が発生し、これらにより多数の被災者が発生し、長期にわたる都市生活の支障をもたらし、交通・流通が途絶して大きな経済被害が発生したように、持続的な都市活動に大きな支障をもたらす場合は、都市災害と呼び得る。

③ 都市的構築物による被害と危険

ブロック塀、高層ビルのガラス壁、看板、広告塔等の都市的構築物が災害により破損して死傷者の発生に結び付く場合は、都市災害と呼び得る⁴。

④ 都市機能麻痺による波及被害

都市は、電気、ガス、水道、下水道、電話といったライフラインや、道路、鉄道等の公共交通サービスにより支えられている。こうしたサービスが災害被害により供給停止した場合、住宅や事務所ビル自体には被害が発生していなくても、居住機能・事業所機能は麻痺し、都市として大きな被害が発生するので、都市災害と言える。

(2) 都市災害の特徴

① 機能被害の継続性

前述したように、都市は多くのライフラインやサービスにより支えられている社会経済システムであり、各種の機能が相互に依存している。したがって、災害により都市機能が被害を受けた場合、ある一つの機能は復旧に長期間を要するという問題を抱えていれば、他の機能が全て復旧したとしても、都市全体として機能復旧には長期間を有することにならざるを得ない⁵。

② 被害の波及性と間接被害

東日本大震災においてサプライチェーンの問題が発生したように、災害による被害が被災地域外にも及ぶという被害の波及性、そして、災害により直接発生する被害に加えて間接的に各分野に被害をもたらすという間接被害の問題は、都市に限定されたものではない。ただし、都市には人口・産業が集積し、各種の高次機能が集中しているため、都市災害による被害の波及性と間接被害が非都市部の場合に比して格段に大きいことは明らかである。

第2節 防災都市計画制度の経緯

第1節で述べたような都市災害の特性を踏まえ都市防災に関する法制度について検討するに当たり、我が国における防災に関する都市計画制度の経緯を簡単に整理しておく⁶。

(1) 防火路線の指定

1880(明治13)年12月から翌1881(明治14)年2月にかけて、東京府(当時)神田一帯に連続して大火が発生したことから、東京府は防火を中心とした都市改造のため、神田橋本町の全面的都市整備、「防火路線並ニ屋上制限規則」の公布、焼失範囲にある15路線の道路改正、3つの新河川開削など広範囲な事業を実施した。これは、我が国で初めての本格的な防災都市計画であったとされる⁷。しかし、1888(明治21)年に「東京市区改正条例」が制定され、道路、港湾、鉄道、市街電車の建設が始まると、防火は都市計画の多くの目的の一つになり、土蔵防火帯は都市改造のために除去され、結局、明治期の間は木造建築のまま推移し、依然として大火が多発した。

(2) 荒川放水路

1910(明治43)年8月、東京府、埼玉県を襲った大洪水を踏まえ、明治政府は抜本的洪水対策の必要に迫られ、荒川放水路の開削を計画した。この計画は、北区岩淵から中川の河口まで延長22km、幅500mの放水路を造り、隅田川が増水したときは岩淵水門を閉めて放水路に流し、隅田川の溢水を防ぐというもので、用地買収は1,000ha、移転戸数1,300戸、17年の工期を要する大事業であった。その後、東京は荒川の洪水による直接的な被害を被ることはなくなった⁸。

(3) 関東大震災と帝都復興計画

1919(大正8)年の「旧・都市計画法」、「市街地建築物法」の制定により防火地区の指定が行われた。これは、防火対策が線から面へ思想的に拡大したことを意味する。

その直後1923(大正12)年に起きた関東大震災の復旧のために、後藤新平の指揮により「帝都復興計画」が立案され、帝都復興都市計画事業が実施された⁹。関東大震災の特徴は死者の90%が地震後の火災によるものであったことで、建築物の不燃化が進まない中で急速な都市化により狭隘な道路を挟んで木造家屋が密集していたことが火の回りを早めた。そこで、復興に当たっては、土地区画整理という手法が編み出され、次のように、延焼防止のための町割り整備に力点が置かれた。

- ① 土地区画整理による町割り整備。ただし、燃えた所だけであったため、江東区の東半分や山の手地域はそのままの状態ですり市街化が進行した。
- ② 焼失した公立小・中学校の鉄筋コンクリート化による不燃建築化。避難場所とするため隣接して公園が造られた所もある。墨田公園など。
- ③ 防火地区の拡張
- ④ 延焼防止のための幹線道路整備。昭和通りなど。

(4) 防空都市計画

1935(昭和10)年頃から防災は防空思想に転換していき、1937(昭和12)年に「防空法」が公布・施行され、内務省に都市計画と防空を所管する計画局が設置され、主要都市では空襲による延焼を防ぐため、市街地を広幅員道路、河川、公園緑地などによって適当な大きさの防火区画に分割する方針が打ち出された。

戦局が緊迫してきた1941(昭和16)年には、「防空法」の改正により一定地域を空地に指定できるようになり、強制疎開によって空地帯が造られた(疎開空地)。これらの空地の多くは戦後に元の地主に返還されたため宅地化したり、大幅に幅員を縮小して道路とされたが、名古屋の久屋大通りは戦災復興の過程でそのまま道路や公園として利用され、都市大火に対する延焼防止帯として機能している。

(5) 戦災復興計画

戦災を受けた115都市が戦災都市に指定され、1946(昭和21)年の「戦災復興特別都市計画法」に基づく戦災復興都市計画が立案された。そのうち東京では、次の事業が実施された。

- ① 防空緑地を残し、「緑地地域制」を導入
- ② 関東大震災の手法を踏襲した土地区画整理
- ③ 広幅員道路計画

1950(昭和25)年に「市街地建築物法」が「建築基準法」に代わり、防火地域と準防火地域の制度が導入された。これを促進するため「耐火建築促進法」が制定され、不燃化建築への助成が行われた。この制度により防火地域内の不燃建築への建替えが促進され、商店街を中心に不燃化が進んだ。

また、この時期に「災害救助法」、「消防組織法」(1947(昭和22)年)、「消防法」(1948(昭和23)年)、「水防法」(1949(昭和24)年)、「気象業務法」(1952(昭和27)年)など都市防災の基本となる法律が相次いで制定された。

(6) 伊勢湾台風と都市の治水対策

1959(昭和34)年9月の伊勢湾台風による死者・行方不明者5,091名という被害規模は、阪神・淡路大震災まで戦後最大の記録であった。この災害を契機に翌年「治山治水緊急措置法」が制定され、以後、9次にわたり五箇年計画が策定された。この制度は、「社会資本整備重点計画法」に代わり、現在は2012(平成24)年度から2016(平成28)年度までを対象とする第3次社会資本整備重点計画が施行されている¹⁰。

また、1961(昭和36)年には「災害対策基本法」が制定され、我が国の災害対策全般に関する対策の骨格が整った。

(7) 市街地の防災対策

1961(昭和36)年に「防災建築街区造成法」が制定され、路線状の建替えの促進から、指定街区に対して面的に助成する発想に転換していった。同法は1969(昭和44)年に「都市再開発法」へと発展的に改正されたが、この法は防火のみならず、土地の高度利用、広場・道路の整備、商店の近代化といった多目的な都市構造の改編を企図したものであったため、防火・不燃化の色彩はかえって薄れることになり、都市の不燃化は遅々として進まなかったとの指摘もある¹¹。

その後、防災を目的とした国の法制としては、「建物の耐震改修の促進に関する法律」(1995(平成7)年)、「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」(密集法・1997(平成9)年)の制定まで待つこととなる。

他方、東京都は1971(昭和46)年に「東京都震災予防条例」を制定し、地域防災計画を策定して5年ごとに見直すことにした。同条例第37条は避難場所及び避難道路の整備を規定しており、これに基づく整備事業の中で最大規模のものが江東デルタ地帯の整備であり、その中でも特筆されるのが白鬚東地区防災拠点再開発(38ha、8万人収容)である。

(8) 阪神・淡路大震災

1995(平成 7)年の阪神・淡路大震災の復旧・復興のために多数の法律が制定・改正されたが、代表的なものは同年の「被災市街地復興特別措置法」であり、被災市街地復興推進地域における建築行為等の規制、被災市街地復興土地区画整理事業の特例等が創設された。

阪神・淡路大震災の復興事業のうち土地区画整理事業については、「建築基準法」第 84 条による建築制限の期間との兼ね合いから都市計画決定が震災 2 ヶ月後と早急であり¹²、地区住民や地権者が避難所で生活しており、計画内容を周知して理解を得ることは困難であった。そこで、二段階方式が採用され、3 月 17 日の時点では、第一段階として施行地域及び骨格となる都市施設（道路、公園）を決定するにとどめ、その後、住民や地権者の合意形成を図った上で、第二段階として身近な生活道路、公園等についての都市計画決定がなされた。

以上のおり日本の都市計画は防災に始まると言えるほどであり、大災害の都度、法制度が制定・改正されたり、新たな事業が導入されて今日に至っていることがわかる。しかしながら、その成果を見ると、後藤新平の震災復興計画が予算の制約もあり部分的な実行とどまったことに代表されるように、所期の目標を十分に達成したとは言えない。また、全国的な都市化の進行に伴う脆弱性の増大あるいは災害に脆弱な市街地の形成に対し、制度面から効果的な対応がなされたと評価することはできない。換言すれば、都市防災の観点から都市構造を的確にコントロールすることにおいて、我が国の防災都市計画は成功していないと言えよう。

第3節 防災都市計画制度の構造

1 都市防災関連法の相互関係

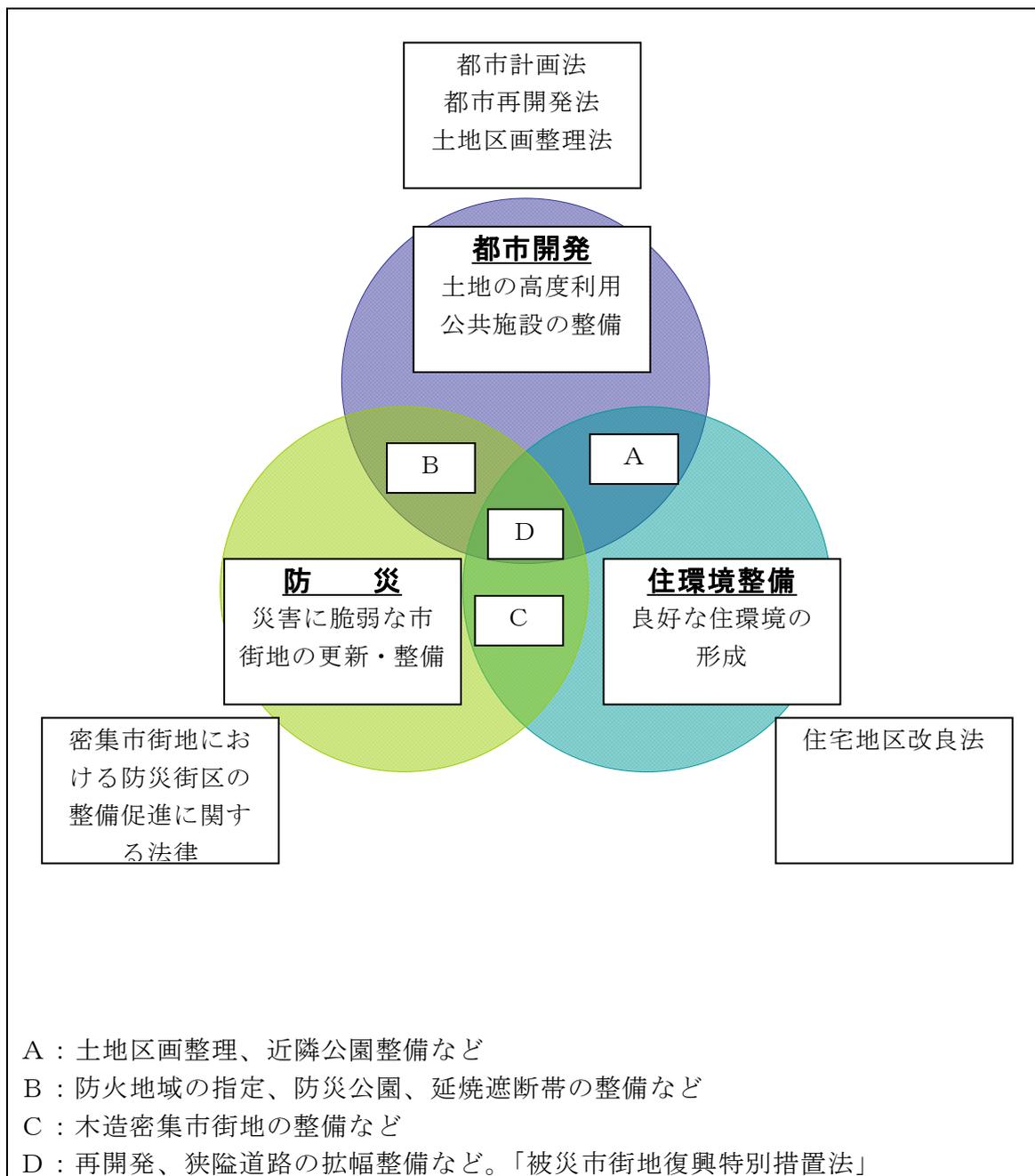
都市開発、住環境整備、防災を都市計画の三大目的と措定した場合、各目的に関する法とそれらの相互関係を図示すると、次頁の図のようになる。

第一の目的である都市開発は、土地の高度利用を図り、各種の基盤施設を整備することにより、都市における経済活動を活性化し、居住活動の便を図るもので、「都市計画法」、「都市再開発法」、「土地区画整理法」のいわゆる都市計画3法が対応する。ただし、「都市計画法」自体は第二、第三の目的も含めた都市環境整備全体の上位法としての役割をも有する。

第二の目的である防災は、災害に脆弱な市街地の更新・整備を図るものであり、「密集市街地における防災街区の整備促進に関する法律」(密集法)が対応する。このほか、都市計画決定に関わらないという意味ではここには含まれないが、内容的に関連する法制として「建築物の耐震改修の促進に関する法律」や「特定都市河川浸水被害対策法」がある。

第三の目的である住環境整備に対応する法は「住宅地区改良法」であり、いわゆるスラムクリアランス手法を規定する。ただし、こうした大規模一掃型の手法のみによっては、さまざまな居住水準の住宅が混在する複雑な市街地の再整備は不可能であるため、非法定手法として住宅市街地総合整備事業のような一部区域の整備を積み重ねていく漸進的な事業手法が導入されている。

そして、都市再開発や狭隘道路の拡幅整備は、これら三つの目的の同時達成に寄与するものと言える。また、「被災市街地復興特別措置法」も単なる防災目的ではなく、都市開発（都市再整備）や住環境整備も含めた総合的な目的を持つと言える。



2 都市計画における防災の位置付け

「都市計画法」に基づく都市計画の内容と、そのうち防災に関する事項を整理すると次の表のとおりである。

	内容	具体的事項	
①	市街化区域、市街化調整区域	整備・開発・保全の方針、都市再開発の方針、 防災街区整備方針 など	
②	地域地区	用途地域：第一種低層住居専用地域、 防火地域、準防火地域 など、用途地区：特別用途地区、特定街区など（以上、建築基準法）、都市再生特別地区（都市再生特別措置法）、 特定防災街区整備地区（密集法） など	
③	都市施設	交通施設、公共空地 、供給施設、処理施設、水路、教育文化施設、社会福祉施設など	
④	市街地開発事業	土地区画整理事業（土地区画整理法）	市街地再開発事業（都市再開発法）
		新住宅市街地開発事業（新住法）	住宅街区整備事業（大都市法）
		流通業務団地造成事業（流通業務市街地整備法）	
⑤	促進地域など	市街地再開発（都市再開発法）、土地区画整理（大都市法）、住宅街区整備（大都市法）、拠点業務市街地整備土地区画整理（拠点都市法）	
		被災市街地復興推進地域（被災市街地復興特別措置法）	
⑥	遊休土地転換利用促進地区	都市計画法 10 条の 3、58 条の 4～11	
⑦	予定区域	新住宅市街地開発事業の予定区域など、都市計画法 12 条の 2	
⑧	地区計画等	地区計画（都市計画法）	防災街区整備地区計画（密集法）
		歴史的風致維持向上地区計画（歴風法）	沿道地区計画（沿道法）
		集落地区計画（集落地域整備法）	

注：密集法＝密集市街地における防災街区の整備促進に関する法律、新住法＝新住宅市街地開発法、大都市法＝大都市における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法、流通業務市街地整備法＝流通業務市街地の整備に関する法律、拠点都市法＝地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律、歴風法＝地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律、沿道法＝幹線道路の沿道の整備に関する法律

このように、都市計画の内容の中に防災に関する事項が含まれているが、地方自治法第245条の4の規定に基づく技術的な助言である「第5版 都市計画運用指針」（国土交通省2006(平成18)年11月）の中に防災に関する記述がほとんど見られないように¹³、実際の都市計画の策定・運用に当たり防災を重視してきていると評価することはでき

ない。

また、都市計画と地域防災計画をはじめとする防災関連計画との実質的・具体的な調整・連携が取られているとも言い難い。

こうした都市計画の実務における防災への配慮の不足は、都市化の強い圧力の前にやむを得ない面もあったと解されるが、今後は、後述するように、防災重視の都市計画に転換すべきである。

3 住環境整備と防災

住環境の水準と災害の危険性とは密接な関係があるが、住宅の密集している都市において特にそれが強いことは容易に首肯されよう。防災を目的とする住環境整備に関する法定制度としては、「住宅地区改良法」に基づく住宅地区改良事業があり、阪神・淡路大震災の復興事業において大きく被災した住宅に対し適用された。また、採択要件が緩和される小規模住宅地区改良事業は、新潟県中越地震や福岡県西方沖地震で活用された。

住宅地区改良事業は全面改良事業であり、この事業の対象とならない地区については、住環境整備モデル事業などの非法定事業が相次いで創設・施行されてきており、現在は住宅市街地総合整備事業¹⁴と街なみ環境整備事業¹⁵が施行されている。

計画面においては、1966(昭和 41)年に制定された「住宅建設計画法」に基づく第 5 期住宅建設五箇年計画（1986(昭和 61)年～1990(平成 2)年）において誘導居住水準が導入された際に、住宅及び住宅地の災害安全性に関し初めて言及がなされた。即ち、水害危険区域での住宅建築禁止、大規模共同住宅の不燃化に加え、木造密集地域での配慮事項として、耐火性能が低い住宅の割合、空地の確保、道路幅員について記載された。その後、2006(平成 18)年に同法は廃止され、「住生活基本法」が制定され、新法に基づく住生活基本計画（全国計画）において耐震性能、密集市街地整備などについて成果指標が定められている。ただし、同計画の内容が個別具体の事業や制度の根拠となるような規範力・拘束力は有していない。

4 木造密集市街地と防災

高度経済成長期を通じて形成され、その後も十分な都市基盤が整備されずに現在に至っている市街地は、細街路や行き止まり路が多いなど、道路等の公共施設の面積割合が小さいことが特徴である。このような人口の集中度合いに比べて都市基盤の整備が不十分な「防災上課題のある市街地」においては、災害発生時、倒壊した建物等による道路閉塞で車両の通過が阻害され、救助・救急、消防活動、住民の避難行動が遅れることが懸念されている。現在、全国の人口が集中している市街地が約41万ha 存在するが、その約3分の1が「防災上課題のある市街地」に相当するとされる¹⁶。そのうち特に問題となるのが木造密集市街地、いわゆる木密（もくみつ）である。

国土交通省は、「地震等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地（重点密集市街地）」（全国で約8,000ha）を2003(平成15)年7月に公表した。また、2011(平成23)年3月の住生活基本計画（全国計画）の見直し後、従来からの指標である「延焼危険性」に加え「避難困難性」も併せて考慮するとともに、各地方公共団体の位置づけ要否の判断を受け、「地震時等に著しく危険な密集市街地」（全国で約6,000ha）を2012(平成24)年10月に公表している。

こうした密集市街地への対応策のうち中心となるのが防災環境軸の整備である。防災環境軸とは、都市計画道路等の整備と沿道の市街地形成（不燃化・高層化）を一体的に進めることにより地域の延焼防止効果を飛躍的に増大させることを企図したものである。この防災環境軸の核となる都市計画道路のうち、防災上緊急に整備する路線として、完了期間及び防災機能概成期間（5年以内）を宣言した路線（完了期間宣言防災路線）が公表されている¹⁷。

こうした取り組みにより不燃化領域率の向上など一定の成果を上げているが、関係地権者の合意形成等に時間を要するなど、事業期間が長期にわたっており、事業のスピードアップが、今後の課題である。

また、密集法についても、法制度の仕組みが複雑でわかりにくいとの批判があり、同制度は特に再編が急がれる地区、全体の中で波及効果の大きい重要地区などに適用することとし、それ以外の所では民間事業による再編を考えていく必要があるとの指摘がある¹⁸。

第4節 避難場所と避難計画

避難の問題は都市防災に限られるものではないが、東日本大震災時の帰宅困難者問題に象徴されるように、都市の人口の多さゆえに特段の困難さを抱えている。また、都市には出張者や観光客のような一時滞在者、あるいは、外国人が多く滞在しており、彼らは住民のように地域の事情に精通しているわけではないことから、避難誘導等において困難が加重されるといった問題も存するので格別の対応が必要である。

1 安全・確実な避難場所の確保

かつて地震災害に対する都市防災対策は、広域避難地、広域避難路等の整備と、防火地域・準防火地域の指定による建築物の防火性能の向上に主眼が置かれていた¹⁹。しかし、東日本大震災の津波災害を踏まえ、南海トラフに関係する沿岸部の都市を中心に、大震火災とは別に、津波被害を受ける前に短時間での避難を可能にする避難場所及び避難路の整備が重要な課題となっている。既に、津波避難ビルの建設・指定が行われ始めているが、関係住民（勤務者や観光客、一時的滞在者も含む。）全員が大きな水平移動を要しない避難システムを構築する必要がある。

2 広域避難計画の課題

現行制度上、避難地・避難路については、「地震防災対策特別措置法」等に基づき整備基準が定められており、広域避難地については周辺市街地が大火になった場合における安全性の視点からその規模が定められている。

東京都は、長期間を要する都市不燃化政策とは別に、より直接的かつ応急的計画が不可欠であるとして、1971(昭和46)年に「東京都震災予防条例」を制定し(現在の「東京都震災対策条例」の前身)、その第37条で避難場所及び避難道路の整備を規定した。これは、地震後に市街地大火が発生しても、とにかく人命だけは救済するべく、避難場所とそこまで逃げるための避難道路を整備するもので、1968(昭和43)年に42ヶ所の広域避難場所が指定されたのを皮切りに2013(平成25)年5月時点で197ヶ所の避難場所が指定されている²⁰。そして、避難場所の選定は、不燃都市公園、公共敷地、不燃団地を優先し、これらが無い地域は民間企業敷地を指定することとし、輻射熱を回避するために、収容能力は10万㎡以上の空地とし、2㎡/1人を基準とする。そして、避難距離が長い地域や、火災延焼の危険性が高い地域には避難道路を指定し、かつ、消防が避難者を保護する路線防御体制を取ることにしている。

しかし、その実態を見ると、次のような問題点がある。

- ① 1人当たり避難有効面積が1㎡に満たない避難場所があるように、収容能力が十分に確保されているとは言えず、周辺状況との関係で避難場所自体の安全が十分確保されているとは言い難い。
- ② 避難道路については、幹線道路を横断しないと避難場所に到達できない箇所があるなど、避難場所への移動の危険性が存在している。
- ③ したがって、どのような出火・延焼状態になっても、この避難計画で地域住民全員が安全に避難場所に避難できる保障があるとは言えない。
- ④ 各避難場所の収容能力が限られているため、避難地区の割当てを行うのはやむを得ないが、住民によっては自宅に最も近い避難場所へ行けず、遠くの避難場所を

指定されている場合もあるので、実効性に疑問がある。

- ⑤ 火災が避難場所の近くで発生した場合には、避難ルートが早期に遮断されてしまうので、固定的な避難場所の指定は無意味になるのではないかと疑問がある。
- ⑥ 道路の遮断時刻から逆算して避難勧告を出すこととされているが、住民全員が安全に避難できるようにリアルタイムが発動することが可能か疑問である。

現在の避難場所は、公園のような屋外空間を基本的に指定しているが、収容規模は小さくても堅固な建物を避難場所にする発想の転換が必要と考える。そして、そこには民間の建築物・施設も含めるべきである。なお、避難場所の数を増やすことは、移動の危険性を減少させることにも寄与する。

3 一次避難所の問題

前記の避難場所とは別に、自宅が倒壊、焼失等により生活が出来ない場合の収容場所として一次避難所がある²¹。一次避難所は、小中学校、都立高校などが指定されており、災害発生時には、避難所近隣の町会・自治会を中心とした避難所運営本部により開設される仕組みになっている。

問題の第一は、これら学校の中に耐震化されていないものがあることである²²。また、主要な収容空間である体育館には吊り天井形式のものが多く、東日本大震災で吊り天井の落下による被害が見られたように安全上の問題を抱えているものがある²³。

さらに、公立の小中高校を一律に指定しているため、中には学校自体が消火困難地域内に立地している事例も見られる²⁴。

形式的基準により指定しているため、こうした現実の危険性を招来しているものであり、学校の100%耐震化を早急に達成すべきことはもちろんであるが、公立の小中高校にこだわらず広く他の施設を対象として調査した上で、実際に安全な施設を指定するよう仕組みに改めるべきである²⁵。

4 帰宅困難者対策

東日本大震災では、鉄道等の運行停止により、首都圏等において多くの帰宅困難者が発生し、駅周辺や道路が大混雑した。首都直下地震等大規模災害が発生し、鉄道等の公共交通機関が当分の間、復旧の見通しが無い中、多くの人々が帰宅を開始しようとするれば、火災や建物倒壊等により、自ら危険にさらされるだけでなく、発災後に優先して実施しなければならない救助・救援活動等に支障が生じる可能性がある²⁶。

内閣府（防災担当）及び東京都が関係機関の協力を得て設置した首都直下地震帰宅困難者等対策協議会は2012(平成24)年9月10日に最終報告を出し、その中で具体的な取組み内容として、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保、帰宅困難者等への情報提供、駅周辺等における混乱防止、徒歩帰宅者への支援、帰宅困難者の搬送の6項目を掲げ、「事業所における帰宅困難者対策ガイドライン」、「大規模な集客施設や駅等における帰宅困難者対策ガイドライン」、「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」、「帰宅困難者等への情報提供ガイドライン」、「駅前滞留者対策のガイドライン」をそれぞれ公表している。

また、東京都は、帰宅困難者対策を総合的に推進するため「東京都帰宅困難者対策条例」を同年3月に制定し、2013(平成25)年4月から施行している²⁷。²⁸

これら帰宅困難者対策の基本的方向は、同協議会の2011(平成23)年11月22日「一

斉帰宅抑制の基本方針」に示されているが、その基本的考え方は、次のとおりである²⁹。

- ・ 首都直下地震への備えを万全とするためには、「自助」、「共助」、「公助」による総合的な対応が不可欠である。
 - ・ 首都直下地震発生直後においては、救助・救急活動、消火活動、緊急輸送活動等の応急活動を迅速・円滑に行う必要がある。このため、帰宅困難者等の発生による混乱を防止するための「むやみに移動を開始しない」という基本原則を徹底する。
 - ・ この基本原則を実効あるものとするため、各企業等（官公庁や団体も含む。）に一斉帰宅抑制を促していく。
 - ・ この際、安否確認や災害関連情報を適宜提供する仕組みを官民一体となって整備することが必要である。
 - ・ 特に、行政においては、企業等における一斉帰宅抑制が実効あるものとなるように必要な対策を実施する。
 - ・ 児童・生徒の安全確保のため、学校など関係機関に、必要な取組を求めていく。
- そして、具体的な取組みとして、従業員等の待機・備蓄、大規模な集客施設等での利用者保護、従業員等を待機させるための環境整備、事業継続計画等への位置づけ、安否確認、訓練を掲げているが、従業員等の待機・備蓄の内容は、次のとおりである。
- ・ 企業等は、首都直下地震の発生により、首都圏のほとんどの交通機関が運行停止となり、当分の間復旧の見通しが立たない場合には、事業所建物や事業所周辺の被災状況を確認の上、従業員等の安全を確保するため、従業員等を一定期間事業所内に留めておくよう努めるものとする。

企業等は、従業員等が事業所内に待機できるよう、3日分の必要な水、食料、毛布などの物資の備蓄に努めるものとする。

以上のように企業にとってかなり負担となる対策となっているので、市区町村や自主防災組織等との連携を図ることにより、個々の企業の負担を軽減させる仕組みが必要である。特に、改正災害対策基本法により導入された地区防災計画において帰宅困難者対策を明確に位置づけることが望まれる。

5 避難地図のカスタマイズ化～「我が家の防災マップ」づくり～

都市防災に限定した対策ではないが、市町村が作成したハザードマップなどをベースに、各世帯が、津波から避難する道筋、避難先を明示したり、職場・学校からの帰宅ルートを明示した、個別のマップを作成し、世帯員が各自常に持ち歩く運動を展開することが有用と考えられる。

このマップは、高齢者や児童用としては紙で作成するが、携帯端末機器を使用する者のためには電子的に作成し、情報の追加・更新が容易にできるようにすることが望ましい。

第5節 都市インフラ施設の耐震化

阪神・淡路大震災の場合も東日本大震災の場合も、都市の生活・産業活動を維持していくためのインフラ施設が大きな被害を被り、長期間にわたる都市活動の停止を余儀なくされた。電力、ガス、上下水道、通信施設、鉄道、石油供給施設、物流施設等については、いずれもその耐震化が必要であるが、膨大な費用と時間を要することから、更新の際に計画的な耐震化を進めることとし、指定（地方）公共機関については、その耐震化計画の提出を義務付けるべきである³⁰。

なお、現行制度上、金融機関は指定公共機関に指定されていないが、金融サービスは都市機能の中で重要な要素であるから、法改正により対象に追加すべきである。

都市インフラ施設のもう一つの問題は、橋梁、トンネルなど典型的な社会資本の老朽化問題であり、地方自治体所管施設において特に深刻な状況にあることである。ほとんどの地方自治体が耐震化を含め所管施設の老朽化対策を計画的に実施しておらず、所管施設のリストさえ作成していないところも見られるほどである³¹。国土交通省は2012(平成25)年3月、「社会資本の維持管理・更新に関し当面講ずべき措置」を公表し³²、2014(平成26)年1月、各地方自治体に対し所管社会資本施設の老朽化対策の策定を指示したが、その早急な実施が必要であるとともに、地区防災計画との連動・連携を図る必要がある。

さらに、都市インフラの老朽化には、人工構造物のみならず街路樹も含まれる。倒木の危険がある街路樹が各地に見られるが、これらが地震の際に大量に倒壊すれば、避難の支障となる上、延焼防災効果がなくなり、地震大火の危険性が増大する³³。地区防災計画を策定する際には、街路樹の問題も含めて検討する必要がある。

第6節 地下街

1 地下街の意義

地下街とは、公共の用に供される地下歩道と当該地下歩道に面して設けられる店舗、事務所その他これらに類する施設と一体となった地下施設であり、公共の用に供されている道路又は駅前広場の区域に係るものをいう（消防法施行令別表一 16 の 2）。また、公共用地内の公共地下歩道に面して民有地内に店舗等を設けるといった地下街類似の形態（同 16 の 3）を実務上、準地下街と呼ぶ。なお、店舗・通路とも民有地の地下のものを地下階（地下商店）という。以下では、これらをまとめて地下街として論じる。

2 地下街の現状

地下街には安全、快適（連続歩行可能、耐候性）な歩行者ネットワーク、にぎわいと回遊性の高い歩行者ネットワーク、地上道路交通の錯綜軽減、地上都市景観向上等に寄与、地下街沿道の都市開発促進、接続建物の価値向上、地震、台風時などの一時避難機能（帰宅困難者の収容）といった公共的役割が認められるが、築 30 年以上が約 8 割以上もあり、老朽化が深刻な問題となっている³⁴。

地下街の運営形態の状況を見ると、民間会社が 46、第三セクターが 31、公営が 1 となっており、自主防災・防犯組織を結成し定期的な会合を行っている所がほとんどであり、また、緊急時の相互応援も規定されている。

3 地下街に対する法的規制

地下街に対する法的規制について見ると、1972（昭和 47）年の千日デパート火災を機に、1973（昭和 48）年、建設省、消防庁、警察庁、運輸省通達「地下街の取扱いについて」により、地下街新設は厳に抑制される方向となり、1974（昭和 49）年には建設省通達「地下街に関する基本方針について」により、事業手法、事業主体、構造など具体的な規制が定められた。しかし 1980 年代後半以降は、利便性向上や経済活性化の推進、防災技術の向上などにより通達が改正され、規制は緩和される方向となった。その後 2001（平成 13）年に地方分権一括法施行に伴い、本方針ほか関連通達はすべて廃止され、各自治体が独自に定めることとなった。

他方、「水防法」では、市町村防災会議は市町村地域防災計画に浸水想定区域内の地下街の名称及び所在地を定めること（第 15 条第 1 項）、地下街利用者の洪水時の円滑かつ迅速な避難の確保が図られるよう洪水予報等の伝達方法を定めること（同条第 2 項）、市町村地域防災計画にその名称及び所在地を定められた地下街等の所有者又は管理者は、単独で又は共同して、当該地下街等の利用者の洪水時の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な措置に関する計画を作成し、これを市町村長に報告するとともに、公表しなければならないこと（同条第 3 項）を規定している。

4 地下街の防災対策のあり方

以上のとおり、地下街の維持管理や防災に関し包括的に定めた法令はほかになく、もっぱら当事者（それも民間が多い）に委ねられた状態になっている。したがって、全ての地下街・準地下街について維持管理や防災（浸水のみならず、想定される全て

の災害類型を対象として)に関する計画の策定とその内容の着実な執行が必要である。この場合、計画の策定及び運用の根拠に関しては、協定や条例といった形式にあり得るが、やはり、地区防災計画によることが相当であると考ええる。

また、前述したように災害時を含む地下街の公共的役割に鑑み、老朽化対策や防災対策に対する公的支援も必要であろう。

第7節 都市防災と土地利用

第1節で述べた都市災害の特性を踏まえ、都市防災と土地利用について検討するに当たり、都市防災のうち、地震災害に対する災害予防策については、地震そのものを防御・制御することはできないため、災害制御のための防災施設の整備は、地震に伴う津波災害を除いてはあり得ず、また、災害危険区域のようなゾーンを定めた土地利用規制も、いづれ地震が発生するかが予測できないことから、一般的には難しいとの見解もあるが³⁵、第1編第5章での考察を踏まえ、ここでは、各種の災害類型を包括した幅広い都市防災の観点から現実的に実施可能な土地利用に関する政策のあり方について検討する。

1 基本的な考え方

地震に関しては、各地点での地盤の揺れ易さを評価して、想定される大地震での震度分布や被害分布を予想することの重要性が既に20世紀初期から主張されていた。これがサイスミック・マイクロゾーニング (seismic micro-zoning) と呼ばれるものである³⁶。そこで、この手法を災害全般に拡張し、防災を重視した都市計画・土地利用計画を実現するために、災害類型別に当該土地の災害脆弱度をできるだけ定量的に評価することを目的として災害アセスメントを実施すべきである。例えば、東京都では、「東京都震災対策条例」(旧・震災予防条例)に基づき地域危険度測定調査を概ね5年ごとに行っており、都内の市街化区域の5,133町丁目について、各地域における地震に関する危険性を、建物の倒壊及び火災について測定し、建物倒壊危険度(建物倒壊の危険性)、火災危険度(火災の発生による延焼の危険性)、総合危険度(建物倒壊や延焼の危険性)、「災害時活動困難度」を考慮した危険度(災害時の避難や消火・救助等の活動のしやすさ(困難さ)を考慮した危険性)の4種の危険度として表示している。地域危険度はそれぞれの危険度について、町丁目ごとの危険性の度合いを5つのランクに分けて相対的に評価している³⁷。

この災害アセスメントを各都市において実施し、その結果に基づき、災害類型別の災害脆弱度に応じたきめ細かな土地利用コントロール、建築コントロールを実施すべきである。

この場合、私人の土地利用行為や建築行為を制限することができる十分な根拠として機能させるため、災害脆弱度の評価は絶対評価で行われなければならない³⁸。

また、災害アセスメントの基礎データとして、国土調査の内容を防災に係る事項も含めるよう充実させ、筆地単位で災害脆弱度(災害危険度)を表示できるようにすることが望ましい。

2 手法

以下では、さしあたり実施可能と考えられる手法を提案する。

① ハザードマップとゾーニングを連携させて、災害危険度によるゾーニングを行う³⁹。

この場合、既存の土地利用、建築形態は経過措置として認めることはやむを得ないが、防災工事の促進などを図るとともに、所有者や利用者の変更の機会をとらえて、土地利用転換、建築物の補強、減災施設・設備の追加など防災性の向上を誘導する。

② 木造住宅密集市街地の場合、防火・耐震補修の義務付けを強化する必要がある。

東京都では、東京都建築安全条例に基づく独自の防火規制を導入して、地域の防災力向上を進めている⁴⁰。

(参考) 東京都建築安全条例

(建築物の構造)

第7条の3 知事は、東京都震災対策条例(平成12年東京都条例第202号)第13条第2項第2号に規定する整備地域その他の災害時の危険性が高い地域のうち、特に震災時に発生する火災等による危険性が高い区域を指定する。

2 前項の規定により知事が指定する区域の準防火地域内においては、延べ面積が500平方メートルを超える建築物は耐火建築物とし、その他の建築物は耐火建築物、準耐火建築物又は令第136条の2に規定する技術的基準に適合する建築物としなければならない。

東京都はさらに、特に改善を必要としている地区について、従来よりも踏み込んだ取組を行う区に対して、不燃化のための特別の支援を行う制度として不燃化推進特定整備地区(不燃化特区)を創設して、区と連携して推進している⁴¹。特区では、都市計画事業など強制力のある手法を活用しつつ、民間に対し、不燃化助成の上乗せ、都税の減免措置、種地としての所有地の提供、事業執行体制確保のための支援など従来よりも手厚い支援を期間を限定して実施している。

こうした取り組みを全国に普及させる必要がある。

③ 建築物の耐震化は、前面道路との関係を考慮すべきである。

「東京における緊急輸送道路沿道建築物の耐震化を促進する条例」(平成23年3月18日)は、青山通り、甲州街道、青梅街道、山手通り、中央自動車道、首都高速道路等、都内全域の主要幹線道路や高速道路総延長約1,000kmを沿道の建物の耐震診断を義務付ける「特定緊急輸送道路」に指定し、①耐震診断や改修の実施状況の報告義務、②診断未実施の建物は診断の実施義務、③耐震改修の実施(努力義務)を規定している。対象建築物は約5,000棟と想定されている。

こうした内容を国法化することが考えられる。

なお、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が2013(平成25)年に改正され同年11月25日から施行されているが⁴²、この改正法に係る問題については別稿「住宅その他の建築物の耐震化・・・改正耐震改修促進法」で論じる。

④ 水害・津波・高潮対策として、ゼロメートル地帯は、少なくとも居住用としての地下室を禁止する。

さらに、自家発電設備など被災時の生活維持機能設備も地下室への設置を抑制すべきである。

⑤ 「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」の適用対象を人工がけにも拡大する。

規制基準等の具体的内容は、地域の実情に応じて地方公共団体が条例で定めることができるようにすべきである。

第8節 仮設都市

首都直下地震のような大都市の大規模災害における仮設住宅の確保に関しては、規模、期間、用地確保の困難さ等の問題を考慮すると、行政などの公共・公益機能、商業などの都市サービス機能を組み込んだ「仮設都市」の計画を確定しておく必要がある。

例えば、首都圏にあっては、千葉ニュータウンの未利用地や首都圏近郊の大規模緑地など大規模公有地を候補地として、具体的なプランを作成しておくべきである。

なお、この問題については、「第2編 第3章 被災者生活再建支援制度の諸問題」の「第4節 長期的避難の問題」で詳論したので、参照されたい。

第9節 都市防災政策の基本的方向

以上で述べた各論的事項のほか、都市災害の特性に対応した今後の都市防災政策の基本的な方向について次のとおり考える。

1 防災都市計画の確立と運用

一部の先進的自治体では、活断層対策に関連して防災型都市計画・土地利用規制を導入している事例が見られるが⁴³、全国の自治体において地域の実情に即した防災都市計画を確立し、的確に運用することが重要であり、そのために次の諸点を実施される必要がある。

① 都市計画運用指針の改正

都市計画の防災面の充実を図るため、都市計画運用指針に防災に関する事項を盛り込み、地方公共団体が実効性のある防災都市計画を樹立することを誘導する必要がある。

② 都市計画と防災計画の緊密な連携

また、都市計画と地域防災計画等との実質的・具体的な調整の仕組みも導入すべきであると考ええる。

特に、改正「災害対策基本法」により導入された地区防災計画制度の実が上がるよう、市・区の都市計画部局が地区防災計画の策定と運用に積極的に関与すべきであろう。

③ 防災上安全なコンパクト・シティづくり

都市機能や住宅の再配置によりコンパクト・シティを目指すに当たっては、交通の利便性、既存インフラの効率的有効活用といった観点に加え、災害脆弱性のある土地を避けるという防災上の観点が不可欠である。

2 減災政策の徹底

日本の都市の現状を踏まえると、いかに施設物の強靱化を図っても、ひとたび大規模災害事象が発生すれば、建築物の倒壊、ライフラインの機能停止といった被害は避けられない。したがって、徹底した減災思想に基づき諸般の関係計画を策定し、減災に重点を置いた事業・措置を着実に実施すべきである。

この場合、地域の住民・事業者に対し、どこまで減災できるのかを即地的かつ具体的に説明して、十分な理解を得ておくとともに、防災訓練もこれに合わせて実施する必要がある。

なお、このことは自助・共助・公助の適切な役割分担のためにも不可欠である。

3 官民連携による災害時の都市機能の確保

大規模災害時に大量に発生する帰宅困難者や負傷者への対応能力を確保することは、防災上、都市機能に求められる最低限の事項である。そのためには、これらの者を受け入れるための施設・空間の整備や拠点病院等の整備が必要であり、これらの整備に当たっては官民連携が不可欠であると考ええる。

即ち、帰宅困難者や負傷者への対応に当たっては民間施設・民間事業者に依存する割合が大きいのが、後述する費用負担の問題も含め、民間に任せっぱなしにせず、相互

の役割分担の調整と密接な連携体制を構築しておく必要がある。

4 負担の仕組みの改編

金銭負担、建築物の整備等の現物負担、いずれにおいても自己責任原則を強調し過ぎると、民間部門の防災性の向上は遅々として進まないのが現実である⁴⁴。都市は私有財産と公共財産の混在する空間であるので、公共インフラの強靱化をいくら進めても、民間部門の防災性が低い場合には、それに引きずられて都市全体の防災性もそれほど向上しないことになる。そこで、公費投入による対策効果の早期発現が確実に期待でき、かつ、そのことに公共性（公費の投入を受ける者以外の者にも効果が広く及ぶという外部性）が認められる限り、私有財産に対する税金投入の是非論を多少控えてでも、積極的に対応すべきと考えられる⁴⁵。これにより被災後の復旧・復興コストも含めたトータルの国民負担を軽減できるとすれば、政策的合理性が認められよう。

例えば、住宅や民間建築物・施設の防災機能の向上に対する公的支援について、費用対効果、所有者・管理者の負担能力等を総合的に考慮して判断すべきである⁴⁶。また、前記の帰宅困難者等を受け入れるスペース、備蓄倉庫、非常用発電設備等の整備に関し、民間事業者のみに負担を求めず、国と地方公共団体も応分の負担をすべきである⁴⁷。

5 チェックシステムの導入

会計検査院によれば、「水防法」に基づき地方公共団体が作成する「洪水ハザードマップ」について、6 県の 19 市町村は作成しておらず、22 道府県の 112 市町村が作成したマップには浸水の深さ、洪水予報の伝達方法、避難先の施設名や場所を記載していないなどの不備があったという⁴⁸。前述した避難場所の問題などを含めこうした防災対策の不備を的確にチェックして、対策の実効性を確保するために、住民や第三者によるチェックシステムが必要と考える。

この場合、住民によるチェックは、防災まちづくり学習活動の一環として実施することが考えられ、第三者によるチェックとしては、関係専門家、NPO 等により構成されるチェック機関が民間施設も含めて随時チェックを行い、その結果を公表し、関係機関に応答義務を課す仕組みが考えられる。

¹ 東日本大震災で津波により浸水した区域と同様に、海岸線からの距離が 10km 以内で標高 30m 以下の地域が、全国土の 10% に当たる約 37,000km² あり、総人口の 35% に当たる 4,438 万人が居住している。標高 10m 以下に絞り込んだ場合は約 19,000 km² で、人口は全国の 20% となる。

² この部分の記述は、梶秀樹・塚越巧編著「[改訂版] 都市防災学 地震対策の理論と実践」学芸出版社、平成 24 年を参考にした。

³ 東日本大震災の際、東京圏では、交通圏の途絶により 500 万人以上の通勤者や買い物客が当日中に自宅に帰りつくことができず、大きな問題となったことは記憶に新しいところである。

⁴ 昭和 53 年の宮城県沖地震においては、死者 16 名のうちブロック塀による死傷者が 11 名にも達した。

また、ガラス片や落下物による負傷者も目立った。

⁵ 東日本大震災では下水道の終末処理場が沿岸部に位置しているため、その復旧に長期間を要するという問題が浮き彫りになった。さらに、液状化により大きな被害を受けた浦安市の住宅地では、電気、ガス、水道が復旧しても、下水道の復旧に時間を要したため、調理、便所、浴室の使用がその間でできず、日常生活への復帰に著しい影響を与えた。

⁶ 前掲書 2 の 26 頁。

⁷ 防災を目的とした都市改造という意味では、これに先立ち、横浜大火の復興がある。1866(慶応 2)年に関内居留地が大火で焼失し、幕府と英米仏蘭との間で第 3 回地所規則を締結し、防災を目的とする都市改造を約束したが、実施は明治政府になってからで、日本初の本格的な並木道である日本大通などが誕生した。

⁸ 荒川下流河川事務所、平成 18 年。 <http://www.ara.go.jp/arage/about/housui.html>

⁹ 詳細は、越澤明「東京都市計画物語」日本経済評論社、平成 3 年ほか同氏の一連の著作を参照されたい。

¹⁰ 「社会資本整備重点計画法」（平成 15 年 3 月 31 日法律第 20 号）の施行に伴い「社会資本整備重点計画法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成 15 年 3 月 31 日法律第 21 号）により治山治水緊急措置法について治水事業に係る規定が削除された。

¹¹ 前掲書 2 の 32 頁。

¹² 東日本大震災においては、特別立法により建築制限期間が延長された。

¹³ 防災街区整備方針など防災に特化した部分を除けば、Ⅲ．都市計画制度の運用にあたっての基本的考え方、Ⅲ－5 自然的環境の整備又は保全について、2．都市計画を定めるに当たっての基本的考え方では、「砂防等の防災上の機能も有する緑地・・・は、河川空間も含めた連続性を確保する必要がある。」と記述されている程度である。

¹⁴ この事業は、既成市街地において、快適な居住環境の創出、都市機能の更新、美しい市街地景観の形成、密集市街地の整備改善等を図るため、住宅等の整備、公共施設の整備等を総合的に行う事業である。

¹⁵ 街なみ環境整備事業は住宅が密集し、かつ、生活道路等の地区施設が未整備であったり、住宅等が良好な美観を有していないなど、住環境の整備改善を必要とする区域において、地区施設、住宅及び生活環境施設の整備等住環境の整備改善を行うことにより、地区住民の発意と創意を尊重したゆとりとうるおいのある住宅市街地の形成を図る事業であり、平成 23 年 4 月時点で 139 地区、86,489ha で実施中である。

¹⁶ 国土交通省資料。 <http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-perform/h18/03.pdf>

¹⁷ 例えば平成 17 年度に公表した東京都の補助 81 号線（東池袋）、補助 120 号線（鐘ヶ淵）、平成 18 年度に公表した大阪市の豊里矢田線、難波片江線、加島天下茶屋線、天王寺大和線がある。

¹⁸ 生田長人「防災法」信山社、125 頁、平成 25 年。

¹⁹ 生田前掲書 17、120 頁。

²⁰ 地区内残留地区は、地区の不燃化が進んでおり、万が一火災が発生しても、地区内に大規模な延焼火災の恐れがなく、広域的な避難を要しない区域であり、東京都は平成 25 年 5 月現在で 34 ヲ所、約 100k m^2 指定している。

²¹ 一次避難所に避難した高齢者や障がい者のうち、一次避難所で避難生活を継続することが困難な者を優先的に避難させるために設置する施設を二次避難所、災害によって住居等が損壊や火災等のため使用できなくなった高齢者や障がい者のうち、要介護度や障害の程度が高く、一次・二次避難所での避難生活が困難な避難者を避難させるために設置する専用施設を福祉避難所という。

²² 平成 25 年 8 月 7 日に文部科学省が公表した「公立学校施設の耐震改修状況調査」によれば、同年 4 月 1 日時点の公立の幼稚園・小学校・中学校・高等学校の全国平均の耐震化率は 88.9%(東京都は 98.2%)で、前年の 84.8%より向上しているが、早急に 100%を達成する必要がある。また、非構造部材のうち吊り天井については平成 25 年度から設置状況等を調査することとしているが、吊り天井以外の非構造部材の耐震対策の実施率は 60.2%と低いままであることは問題であり、早急な調査及び改善が求められる。

²³ 国土交通省建築指導課長より平成 25 年 8 月 20 日付で当面の対策として「屋内プール等の大規模空間を持つ建築物の吊り天井の脱落対策について（技術的助言）」が発出されている。

²⁴ 筆者が居住する東京都世田谷区野沢一丁目・三軒茶屋一丁目地域の一次避難所として旭小学校が指定されているが、この小学校を含む周辺は消火困難地域に指定されている。筆者が世田谷区の担当者に質したところ、小中学校を一次避難所に指定するとの方針に従ったものであること、他に安全な公共の避難先はないとの回答であった。

²⁵ 注 24 で紹介した筆者の事例で言えば、URのアクティ三軒茶屋という住宅団地が近所にあり、中層のマンションで囲まれた団地内には公園広場があり、井戸もあるので、一次避難所として活用できる。

²⁶ 中央防災会議の推計によれば、南海トラフ地震では 320～380 万人、首都直下地震では 640～800 万人の帰宅困難者が発生するとされる。

²⁷ <http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/kouhou.pdf>

- 28 東京都は、学校や図書館、区役所等 200 ヶ所を「一時滞在施設」としてリストアップして公表した。この滞り場所約 7 万人の帰宅困難者を受け入れる予定である。また、滞り者は氏名、住所、電話番号を記載し、安否情報確認サイト「J-anpi」や、「Google」、「Yahoo! JAPAN」が提供する安否情報の検索情報として使用することとしている。
- 29 <http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/pdf/6-11221kaigi.pdf>
- 30 生田前掲書 17、122 頁。
- 31 防災以前の問題として、我が国の社会資本に関する法制度の仕組みとして維持管理計画体系が存在していないという根本的な問題がある。これは、これまで作ることばかり注力してきた社会資本政策の本質的な欠陥であると言える。
- 32 <http://www.mlit.go.jp/common/000991905.pdf>
- 33 例えば、横浜市泉区の相鉄いずみ野駅の駅前通り沿いには、1976 年に 150 本以上のソメイヨシノが植えられ、都市景観を形成し、地元のシンボルになっていたが、根が腐り、倒木の危険があるとして、市が伐採し、現在は 8 本しか残っていないという。平成 26 年 2 月 4 日付日本経済新聞「都市インフラ考①」参照。
- 34 平成 26 年 2 月 6 日付日本経済新聞「都市インフラ考③」参照。
- 35 生田前掲書 17、113 頁。
- 36 翠川三郎「サイスマックマイクロゾーニング」日本地震工学会誌 2006 年 6 月 16～17 頁。ただし、サイスマック・マイクロゾーニングの意義は研究者により若干相違が見られ、例えば、増田聡・村山良之後掲 42 論文は、被害を軽減するための極めて有効な手法として、土地条件に応じた土地利用を導く仕組みとしている。
- 37 http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/bosai/chousa_6/home.htm
- 38 現在実施されている地域危険度調査は絶対評価を原則としつつも、相対評価により表示することも認めている。国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課都市防災対策室「防災まちづくり支援システムを活用した地震危険度マップ作成マニュアル」（平成 18 年 3 月）5 頁参照。
- 39 フランスでは、自然災害のおそれのある区域については、「危険区域」と「注意区域」に分け、建築等の行為に対する禁止又は規制が課せられている。吉田恭・古本一司・馬場美智子「フランスにおける PPR を中心とした防災型土地利用規制に関する研究」日本都市計画学会「都市計画論文集」Vol.46, No.1. 2011 年 4 月参照。
- 40 平成 24 年 1 月現在、この規制の対象地域は 3,140 ヘクタール指定されている。
- 41 東京都「木密地域不燃化 10 年プロジェクト」実施方針、平成 24 年 1 月。
- 42 平成 25 年 5 月 29 日に公布された建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部を改正する法律（平成 25 年法律第 20 号）。
- 43 増田聡・村山良之「地方自治体における防災対策と都市計画」地学雑誌 2001 年 110(6)980～990 頁では、市街地修復型の防災都市計画を策定した長野県松本市、活断層沿いの施設の壁面後退を定めた地区計画を策定した神奈川県横須賀市、阪神・淡路大震災後に活断層から 100m 以内の建築行為に対し独自条例により指導を行っている兵庫県西宮市の例を紹介している。
- 44 「被災者生活再建支援制度の諸問題」の章で、私的財産の形成に対する公的支援のあり方について論じたが、そこで触れたように、現行制度には平等原則上の問題点が存するものの、防災対策全般として公的支援が何らかの形で被災者の私的財産形成に影響することは否定できない。それが納税者たる国民から見ると不公平感を引き起こさないようにすることが、個別の制度設計に当たり工夫すべき立法技術・行政技術上の課題であるが、防災対策全体として見れば、副次的・付随的効果として被災者の私的財産形成に資するものであっても、もっぱら被災者・被災地の復旧・復興に対し公的支援を行い、かつ、そのために一定程度の国民負担を甘受することについては、日本国民の基本的なコンセンサスが成立しているものと考えられる。ここでは、そうした認識に立って、投入される政策資源の有効性・効率性の観点から論じている。
- 45 東京都新宿区は人口がけも含め防災工事に最大 600 万円を助成するとともに、違反建築の木造住宅の耐震工事に最大 120 万円を助成する。品川区は老朽木造建築物の撤去費用を最大 300 万円助成する。東京都は建て替えた場合に固定資産税を減免する木密特区を創設する。こうした先進的取組みは他の地方公共団体にとっても参考になるだろう。
- 46 住宅や民間建築物の耐震改修に対する公的支援については、「住宅・建築物の耐震改修に関する法制度」の章で論じている。
- 47 平成 26 年度予算の災害時拠点強靱化緊急促進事業で、主要な駅の周辺において民間再開発ビル等を活用して帰宅困難者を受け入れたり、災害拠点病院で負傷者を受け入れるために付加的に必要なスペースや備蓄倉庫、非常用発電倉庫等の整備に要する費用を国と地方公共団体が全額支援する費用が盛り込まれた。
- 48 平成 26 年 2 月 25 日付日本経済新聞ほか各紙報道。