

災害対策基本法の総合性、計画性と巨大災害への対処 —21世紀前半の巨大災害時代を踏まえた災害対策のあり方—

Proposal for Disaster Management Act in High Seismicity Decades
All hazards, All disciplines, and Response to Mega-Disaster

牧 紀男¹

Norio MAKI¹

¹ 京都大学防災研究所巨大災害研究センター

Research Center for Disaster Reduction Systems, DPRI, Kyoto University

This paper proposes a framework of Disaster Management for high seismic decades in Japan. The initial aims of Disaster Countermeasures Basic Act, which was established in 1961 based on lessons from Ise-Bay Typhoon disaster of 1959, were 1) comprehensive disaster management, 2) planning for disaster management, and 3) organizational structure for mega-scale disaster. However, those objectives have not completely realized within the act. Guiding principles for disaster management such as 1) comprehensiveness, 2) strategic planning, 3) organizational structure, and 4) coordination with future vision are clarified through comparison with U.S. disaster management framework. Based on those guiding principle, Japanese disaster management activities were reviewed.

Key Words: Disaster Countermeasures Basic Act, U.S. Disaster Management System, Multi-Hazards, Comprehensive Disaster Management, Tokai-Tonankai Nankai Earthquake, Tokyo Metropolitan Earthquake

1. はじめに

現在の日本の災害対策の枠組みを規定する「災害対策基本法」(1961)が制定されるきっかけとなった伊勢湾台風から50年が経過した。災害対策基本法が目指したのは、1) 災害対策の総合化、2) 災害対策の計画化、3) 巨大災害に対処する体制の確立であった¹⁾。具体的な内容はともかくとして、災害対策基本法が目指した3つの目標は現在から見ても優れたものである。しかしながら、法律が目指したにも関わらずこの3つのことが実現されていない事²⁾に現在の災害対策・体制上の問題がある。

災害の経験を踏まえ「災害対策基本法」の内容、国、地方自治体の防災計画の内容は修正されてきたが、災害対策・体制の基本的な構造についてはこの50年間全く変化していない。その間、日本経済は大きな発展を遂げ、日本社会も大きく変化をしている。果たして災害対策基本法が規定する現在の災害対策・体制の枠組みで、今世紀前半に高い確率で発生が予想される南海トラフの地震、首都直下地震を乗り越える事ができるのか、伊勢湾台風以降50年間の社会状況の変化を踏まえ検討する必要がある。

災害対策基本法については、河川³⁾が阪神・淡路大震災の経験を踏まえて、その問題点の検討を行っている。また、風間⁴⁾は制定プロセスについて文献資料をもとに明らかにし、法が目指した意図は貫徹されず、やがて法

が意図したのとは違った防災体制が構築されていった事を明らかにしている。しかしながら、南海トラフ地震や首都直下地震といった広域災害、巨大災害に対する対処という観点、世界各国で実施されている災害対策の枠組みの中で、災害対策基本法に規定される日本の災害対策・体制は普遍性を持つのかについての検証は行われていない。

本稿では、21世紀前半の大規模広域災害を乗り越えるための災害対策・体制のあり方を明らかにする事を目的に、1) 災害対策基本法が目指した3つの目標と目標を実現するための具体的方策の検証、2) 米国との比較検討に基づく災害対策基本法が目指した3つの目標の普遍性の検証と新たな課題の抽出、4) 効果的な災害対策を実行するための現代的目標の設定、5) 設定した目標に基づく現在の日本の災害対策の検証と今後の課題の抽出、を行う。

2. 災害対策基本法が目指したもの

(1) 制定の経緯

災害対策基本法が制定される前から存在していた「災害救助法」(1947)、「水防法」(1949)はいずれも災害発生後の応急対応に関わる対策を定めた法律であった。第二次大戦後しばらくは国土の荒廃により風水害が頻発し、日本における災害対策の主眼は、応急対策と復旧・

復興対策にあった⁵⁾。応急対応、復旧・復興が災害対策の全てというのが、災害対策基本法制定以前の制度の状況であった。

1959年(昭和34)9月26日に紀伊半島に上陸した伊勢湾台風は愛知県・三重県を中心に死者5,098人という甚大な被害をもたらした。この台風を契機として現在の災害対策基本法が制定される事になるのであるが、制定までに2年という時間を必要とした。

第二次大戦後、被害軽減、被害抑止、応急対応、復旧・復興を含む総合的な災害対策¹⁾・体制のあり方について議論が行われるようになるのは1952年(昭和27)に発生した十勝沖地震以降の事である。十勝沖地震以前にもカスリーン台風(1947)、福井地震(1948)、ジェーン台風(1950)といった大きな被害を伴う災害が頻発しているが、戦後の混乱期でもあり、先述のように応急対応・復旧が最大の課題であった。1950(昭和25)に「国土総合開発法」が制定され、災害に強い国土開発が目的の一つに挙げられるが、工業開発に主眼が置かれるようになる⁶⁾。表1に災害対策基本法の制定プロセスをまとめる。

a) 総合的な災害対策に関する提言期

十勝地震以降、日本学術会議、北海道、全国知事会や行政管理庁から災害対策に関する様々な提言が行われるが、具体的な施策は講じられないまま、伊勢湾台風を迎える⁷⁾。

b) 災害対策基本法の検討期

伊勢湾台風後に開催された第33回臨時国会の冒頭で、当時の内閣総理大臣であった岸信介は「政府は、今次災害の事例にもかんがみ、早急に治山治水対策を中心とする基本的災害対策について、総合的、かつ、科学的に検討を加え、恒久的災害予防の方途を樹立し、これを強力に推進して国土保全の万全を期する所存であります。」⁸⁾と述べ、総合的・科学的な災害対策のあり方について政府が検討を行う事を表明する³⁾。

首相の答弁を踏まえた災害対策基本法に関する検討が開始されるが、法律の検討は1)内閣審議室、2)自治庁

(1960年7月1日から自治省)、3)自民党、4)社会党という4つの機関により実施される。最終的に自民党が自治省作成の「防災基本法案要綱」を採用し、内閣法制局との審議との結果、「防災基本法」という場合は災害の未然防止の面に重点が置かれていた印象を興える⁹⁾という理由で「災害対策基本法」と名称が改められ、1961年5月26日、第38回通常国会に提出される。しかしながら、国会にデモ隊が突入するという事件があり、審議未了で廃案となる。

c) 災害対策基本法案の問題検討期

1961年9月27日第39回臨時国会に再度提出され、提案理由説明において当時自治大臣であった安井謙が先述の3つの目標の説明を行う⁴⁾。国会に提出された災害対策基本法の構成は、第1章 総則、第2章 防災に関する組織、第3章 防災計画、第4章 災害予防、第5章 災害応急対策、第6章 災害復旧、第7章 財政金融措置、第8章 災害緊急事態、第9章 雑則、第10章 罰則の10章から構成されており、この構成は現在の災害対策基本法においても変更されていない。自治省提出の法案であるため「地方行政委員会」において具体的な審議が行われ、様々な問題点の指摘が行われたが、大きな修正は行われることなく、付帯決議付きで10月31日に可決成立する⁵⁾。以下、法案の制定過程、国会での審議過程で具体的にどのような対策が検討・議論されたのかについて分析を行う。

(2) 災害対策基本法の3つの目標

自治大臣は、災害対策基本法についての国会の概要説明において、3つの目標について以下のように説明している。1) 災害対策の総合化：現行の災害関係の法律の総合・体系化し、さらに実現のための組織を構築する、2) 災害対策の計画化：災害発生の予防、発災後の対応のための計画を策定し、災害対応のための体制構築・対応能力の向上をはかる、3) 巨大災害への対処：巨大災害に対する災害対応体制の構築¹⁰⁾。こういった目標を実現するために具体的にどのような方策が検討されたのかについて

表1 災害対策基本法の制定プロセス⁽²⁾

	1952年3月	十勝沖地震
	4月	十勝沖地震を契機に防災対策に関する5項目の意見
提言期	5月	「非常災害対策の前進」
	11月	「非常災害対策法要綱」「災害金融公庫法要綱」
	1953年1月	「非常災害関係法令整備要綱」「非常災害対策施設整備要綱」
	1958年9月	狩野川台風
	1959年8月	「現行水防体制の実態とその問題点」
法案検討期	9月	伊勢湾台風
	10月	岸首相:「総合的、科学的な基本、抜本的な対策をたてて将来の国土保全の恒久策として国会で審議」
	1960年1月	「災害対策の整備に関する法律案」
	2月	岸首相:「政府は災害対策に関する基本法を早期に制定する意向」
	5月	「災害対策の整備及び推進に関する法律案」
	6月	「防災基本法案」
	9月	災害基本法制定準備小委員会
	9月	災害対策恒久立法について自民党に申し入れ
	11月	「防災関係行政の改善について」
	1961年1月	自治省作成「防災基本法案要綱」を採用。
	3月	各省との意見調整
	5月	「防災基本法案」公表
	5月	内閣法制局審議→「災害対策基本法」に名称変更
	5月	「災害対策基本法案」閣議決定
問題検討期	5月	「災害対策基本法案」提出、審議未了で廃案
	9月	「災害対策基本法案」再提出
	10月	「災害対策基本法」成立
	1962年4月	「激基法」国会提出
	7月	災害対策基本法施行
	9月	「激基法」成立

て以下検討を行う。

a) 災害対策の総合化（表2）

災害対策基本法が目指した災害対策の総合化とは「現行の災害対策関係法規を総合的、体系的に位置づけ、それらに基づく活動を組織化」¹¹⁾することにより、こういった目的を達成するために、災害対策基本法に盛り込まれた内容は、組織、応急対応の総合化に関する規定であった。

組織の総合化については、法律案の制定過程で防災省・防災庁といった災害対策を統合する専門機関を設置する事も検討が行われ、また国会の審議においても、防災専門機関の設置が議論されたが、実現されなかった。防災専門機関が設立されなかった理由は具体的には記述されていないが省庁間の調整が難しかったものと考えられる。その結果、災害対策基本法において実現された組

織の総合化は、国・地方自治体に組織横断的な体制として防災会議が設置されることに留まっており、実働部隊を持つ防災専門機関の設置は行われなかった。

応急対応¹²⁾の総合化が本法律の主眼とした所であり、応急対策に関する記述は36の条文（第5章 第50～86条）にわたる。伊勢湾台風において問題となったのは、「現行法制下でも、実は災害時の臨機、応急の措置に関する規定は、相当程度そろっている。（中略）ただ、ここで問題となるのは、これらのいろいろな法律に分散している各規定を総合的に調整し、実施運用する体制に欠ける」¹²⁾ことであり、災害対策基本法では応急対応の「総合化」は実現された。法案の制定過程では、水防団と消防団の一体化や都道府県レベルでの特設防災隊の設置等が検討されたが実現されていない。

また、「被害を出さないための対策」、「発生した被

表2 「災害対策の総合化」が目指したものとその対策

目的		現行の災害対策関係法規を総合的、体系的に位置づけ、それらに基づく活動を組織化する		安井謙自治大臣、第39回国会衆議院本会議、1961年10月6日、災害対策基本法案の趣旨説明	
組織	現行制度	国、地方自治体の防災会議		災害対策基本法 第2章	
	検討内容	防災省の設置		自治省「防災基本法案」(1961年10月)、国会審議	
	審議内容	「防災省とかなんとかを作って、各省のその面の要素を全部集めてくるというのも一つの案でございますが、それよりは各省がそれぞれの機構で持っておるものは十分に発揮させながら、そこに総合性を与える基礎を作ろう、こういうのがこの法案の精神としております」		自治大臣安井謙、第39回国会地方行政委員会、1961年10月26日、門司亮議員の質問に対する答弁	
手段	応急対応	現行制度	警報の発令・伝達、避難の勧告・指示等、応急対策に関する既存の制度を総合・補完するもの		災害対策基本法 第5章
		検討内容	消防団と水防団の一体化(自治省)、都道府県に特設防災隊を設置(内閣審議室)		自治省「防災基本法案」(1961年10月)、内閣審議室「災害対策基本法案要綱」(1959年12月)
		審議内容	不明		
予防対策	現行制度	防災対策に関する組織の整備、訓練、備蓄、施設・設備の整備点検(被害軽減対策に限定)		災害対策基本法 第4章	
	検討内容	被害抑止対策に関する施策が明確ではない		国会審議	
	審議内容	災害予防の具体化につきましては、これは各省間にわたる問題でございますし、この法律の建前が各省の制度、法律を一応そのまま認めまして、さらに総合的に災害に対処していかなければならぬ、その対処すべき機構と調節をこの法律で与えよう、こういうふうと考えております。		自治大臣安井謙、第39回国会地方行政委員会、1961年10月26日、門司亮議員の質問に対する答弁	

表3 「災害対策の計画化」が目指したものとその対策

目的		災害の発生を予防し、または不幸にして災害の発生を見た場合には、その被害をできるだけ軽減するためには、平常から周到な計画を立て、関係機関の緊密な連絡調整をはかり、必要な諸般の準備を整えとともに、訓練を実施し、適時適切な応急対策を講ずることができる体制を備えておく。	安井謙自治大臣、第39回国会衆議院本会議、1961年10月6日、災害対策基本法案の趣旨説明	
手段	防災計画	現行制度	中央防災会議は防災基本計画、省庁・指定公共機関は防災業務計画、都道府県・市町村は地域防災計画。	災害対策基本法 第3章
		検討内容	防災基本計画というのは、まことに各省の権限を拘束するようなことがないように、しかも、各業務計画を抽象的に吸い上げて、美しい文章を作れば、それでもって差しかえないということになると思うのです	松永忠二議員、第39回国会地方行政委員会、1961年10月30日、災害対策基本法に関する質問
		審議内容	計画でございますので、計画が作成されたということが、直ちに今おっしゃるような意味における効果を発生するものではございません。これに基づいて、それぞれの各省庁において具体的に施策を決定をしていく、あるいは閣議の議を経てきまっていこうという過程を通じまして、それが具体化され実現がされる。	藤井政府委員、第39回国会地方行政委員会、1961年10月30日、災害対策基本法に関する質問
	災害復旧	現行制度	災害復旧事業の実施責任	災害対策基本法 第6章
		検討内容	生活再建支援(社会党)	社会党「災害対策恒久立法」(1961年9月)
		審議内容	災害住宅対策につきましては、大筋の点では、現行制度をより適切に運用して参ればまず足りるのではないかと考えております。	鬼丸政府委員、第39回国会地方行政委員会、1961年10月13日、小澤太郎議員の質問に対する答弁
		検討内容	改良復旧	自治省「防災基本法案」(1960年10月)
		審議内容	災害復旧そのものの原則は原形復旧でございますが、今度の基本法で精神としておりますところは、単に原形復旧にとどまらず、改良あるいは関連事業についても、それぞれ十分配慮をするように考えております。	安井謙自治大臣、第39回国会衆議院本会議、1961年10月13日、小澤太郎議員に対する答弁
	財政金融措置	現行制度	災害対策の費用の負担区分	災害対策基本法 第7章
		検討過程	激甚災害時の復旧事業に関する恒久立法。	自民党「防災基本法案」(1961年5月)
審議内容		大蔵省との話し合いで、激甚災害については別の法律で定める。	行政防災研究会、2002より	

害を最小限に止める対策」から構成される災害予防対策の総合化については、災害対策基本法が具体的に規定する内容は、発生した被害を最小限に止めることを目的とした応急対応に限定した狭い内容¹³⁾となっている。そのため国会審議においては、1961年当時は被害抑止対策に関わる法律・制度は少なかったことから災害対策基本法において被害抑止対策の取り扱いが少ない事が論点となる。しかしながら、災害対策基本法は、各省が管轄する制度・法律を調整するものであるというのが政府の立場であり、被害を出さないための対策（被害抑止対策）、発生した被害を最小限に止める（被害軽減対策）という被害軽減予防対策の2つの側面の総合化が実現される事はなかった。

さらに、風間が¹⁴⁾、風水害対策については、防災基本計画に基づくのではなく、建設省独自で「第二次治水事業5カ年計画」を立案するなどして治水対策の充実をおこなったことから「防災と治水が分離されたところで、風水害の予防対策が進められていく」と指摘するように、地震・火災・風水害対策の総合化（例えば、風水害対策と地震・火災対策の総合的な観点からの予算の重み付け）も実現されていない。

b) 災害対策の計画化（表3）

災害対策基本法が目指した災害対策の計画化とは「災害の発生を予防し、または不幸にして災害の発生を見た場合には、その被害をできるだけ軽減するためには、平常から周到な計画を立て、関係機関の緊密な連絡調整をはかり、必要な諸般の準備を整えとともに、訓練を実施し、適時適切な応急対策を講ずることができる体制を備えておくこと」¹⁵⁾であり、こういった目的を達成するために、災害対策基本法に盛り込まれた内容は、1) 国・地方公共団体・指定公共機関による防災計画の策定、2) 復旧事業の実施責任、3) 災害対策費用の負担区分、に関する規定であった。

防災計画については、中央防災会議が防災基本計画、各省庁・指定公共機関が防災業務計画、都道府県・市町村は地域防災計画を策定する事になっている。しかしながら、中央防災会議、地方自治体の防災会議には指揮監督権限が与えられておらず、特に既存制度・法律が存在する被害抑止対策については、各省庁・部局の取り組みをとりまとめたものとなり、具体的な進捗管理が行えない事が危惧された（表3 防災計画「検討内容」「審議内容」の箇所参照）。

災害復旧については、災害後の復旧方針について、原形復旧ではなく、次の災害を防ぐという目的の改良復旧主義をとる必要があるという議論が行われ、災害対策基本法の中に特例措置として改良復旧を認めるという内容が盛り込まれた。しかしながら、現在も一般法である「災害対策基本法」に優先する特別法である「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」では「第2条2項：この法律において「災害復旧事業」とは、災害に因つ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（中略）ことを目的とするものをいう」とされており、復旧事業の原則は原形復旧となっている。また、社会党が提案した被災者の個人補償については、阪神・淡路大震災後に制定される「被災者生活再建支援法」まで課題として残される。

財政金融措置については、当時の災害復旧事業は、国の支援を得るため「防災政策分野は、政治家の活躍の場として存在していた」¹⁶⁾と言われるように、災害発生毎に特別立法により特例措置が講じられる¹⁷⁾という状況であり、災害対策基本法に大規模災害時の恒久的な国の支援制度が盛り込まれることが期待されていた。しかしながら、別途法案で定める事とされ、翌年（1962）に制定される「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」（激甚法）に委ねられる。そのため、国会審議の中では予算措置について明確な規定が無いことから「羊頭は掲げておりますけれども、狗肉らしいものさえも与えてくれないじゃないか、そういう失望を感じるだろうと思う」¹⁷⁾という意見まで出た。「激甚法」は1961年9月6日に公布され、中央防災会議で、翌62年12月7日に全国的な大災害（本激）の指定基準が定められ、さらに市町村レベルでの大災害（局激）の指定基準が1968年に定められる事となる。

c) 巨大災害への対処（表4）

災害対策基本法が目指した「巨大災害への対処」の方針とは「災害対策の緊急性にかんがみ、特に災害が国の経済及び社会の秩序の維持に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合に対処する体制を確立すること」¹⁸⁾であった。60年安保闘争が行われている時代背景もあり、第39回臨時国会では「第8章災害緊急事態」については章名を除き内容を全部削除して可決し、第40回通常国会で別途議論される事となった。第40回通常国会では憲法学者の意見聴取が行われ憲法違反ではないという意見を得て、内閣総理大臣は「災害緊急事態」の布告をし「緊急災害対策本部」を設置する事ができるという仕組みが盛り込まれた。「緊急災害対策本部」が設置された場合の最大のポイントは、本部の所管区域において1) 物資の配給、譲渡、引き渡しの制限又は禁止、2) 賃金及び価格等の最高額の決定、3) 金銭債務の支払い延期及び権利の保存期間の延長、ができる事にある。当時、内閣法制局長官であった林修三¹⁹⁾は、現在の災害救助法に基づく応急対応の仕組みが「占領中の昭和22年に制定されたという事情から、中央の地方に対する統制権限を増大することをやや遠慮して」おり、伊勢湾台風の経験を踏まえると関東大震災のような大きな災害を想定した場合「中央の実施責任とその権限を強化しても地方自治の本旨に反することはなかろう」という指摘を行っている。しかしながら、災害対策基本法が規定する国の役割は、巨大災害時においても限定的であり、国が地方公共団体が変わって応急対応を行うような制度は盛り込まれなかった。

表4 「巨大災害への対処」が目指したものとその対策

目的			災害対策の緊急性にかんがみ、特に災害が国の経済及び社会の秩序に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合に対処する体制を確立する	安井謙自治大臣、第39回国会衆議院本会議、1961年10月6日、災害対策基本法案の趣旨説明
手段	災害緊急事態	現行制度	異常かつ甚大な非常災害が発生した場合には、内閣総理大臣は災害緊急事態の布告を発し、災害緊急対策本部を設置できる。	災害対策基本法 第8章
		検討過程	関東大震災といった超非常時の災害を想定。	
		審議内容	次回国会で挿入することを前提に削除。憲法違反ではない。（憲法学者からの意見聴取）	
		検討課題	地方に対する指揮監督権をもっと強化するとともに、場合によっては代執行権を与えることも是認されることではなかろうか。	林修三、1959より
		審議内容	なし。	

(3) 災害対策基本法制定当時の3つの目標と課題

ここでは災害対策基本法の制定時に問題となっていた災害対策基本法の課題についてまとめる。

a) 災害対策の総合化

①災害対策を総合的に実施する防災省・庁といった体制の整備が必要である、②予防対策について被害軽減対策と被害抑止対策の総合化、治水対策・地震といったハザードレベルでの総合化が必要である。

b) 災害対策の計画化

①国・地方自治体の防災計画とも、分野ごとの対策を寄せ集めただけであり実効性に疑問があり、具体的な進捗管理が行うような仕組みの構築が必要である、②改良復旧を積極的に実施する必要がある、③被災者の生活再建支援について考える必要がある。

c) 巨大災害への対応

巨大災害時には国が直接災害対応業務を実施するような体制を考える必要がある。

3. 日本の災害対策・体制の定位

(1) 日本と米国における災害対策 (表5)

日本の災害対策・体制の定位を行うためには、日本と同じハザードを対象にしており、同様の社会状況の国の状況との比較を行う必要がある。本論文では地震・台風・洪水といったあらゆる自然災害を対象としており、また同様の経済状況をもつ米国との比較を行う。本稿では連邦政府の対策として全米で実施されている対策を中

心として検討を行い、付加的に米国において先進的な災害対策の取り組みを行っているカリフォルニア州の事例についても参照する事とする。

日米の災害対策の分析については、災害対策の目標である「被害を出さないための対策」と「発生した被害を最小限にいとめる対策」という2つの軸に従って行う。

a) 事前準備による被害軽減の時代

第二次世界大戦後の日本の災害対策制度は1946年に発生した南海地震後に制定された「災害救助法」(1947)に始まる。災害救助法は救援物資・避難所の提供、応急仮設住宅の建設といった災害直後の被災者支援を目的とした法律であった。その後、1959年の伊勢湾台風をきっかけに治山治水特別措置法、災害対策基本法が制定されるのであるが、伊勢湾台風以前の日本の災害対策は「応急対応」+「復旧」=災害対策という状況であり、「発生した被害・影響を最小限にいとめる」ことを主眼としたものであった。

米国の現在の災害対策・体制は1950年に制定された「Disaster Relief Act」, 「Civil Defense Act」に始まる²⁰⁾。1965年に発生した Hurricane Betsy は Hurricane Katrina (2005) で大きな被害を受けたニューオリンズに甚大な被害をもたらした。この災害を期に全米洪水保険 (National Flood Insurance Act) (1968) が創設される。そして、1974年 Disaster Relief Act が大改正され、大統領の災害宣言にもとづき連邦が被災者/自治体支援をするという現在の災害対策の枠組みの原型が完成する。1988年には the Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance

表5 災害対策・体制の日米比較⁽⁸⁾

		日本					米国		
		被害を最小限にいとめる対策、応急対応、復旧・復興	被害を出さないための対策	組織			被害を最小限にいとめる対策、応急対応、復旧・復興	被害を出さないための対策	組織
1940s	被害発生 (Disaster)	南海地震(1946)、福井地震(1946)			被害発生 (Disaster)	Disaster Relief Act(災害救助) Civil Defense Act(市民防災)(1950) Small Business Act(中小企業、住宅再建ローン)(1953)			the House and Home Finance Administration (災害対応も担当する)(1947)
1950s		伊勢湾台風(1959)							
1960s		治山治水特別措置法(1960)							the Office of Emergency Management (災害対応担当)(1961)
		災害対策基本法(1961)							
		激甚災害に対処するための特別の財政措置に関する法律(1962)		中央防災会議(1962)、防災基本計画(1963)					
1970s		新潟地震(1964)				Hurricane Betsy(1965)			
		地震保険に関する法律(1966)				National Flood Insurance Act(全米洪水保険)(1968)			
		東海地震発生の可能性の研究発表(1976)				San Fernando Earthquake(1971)、3 mile島原子力発電所事故(1979)			
1980s		大規模地震対策特別措置法(1978)				Disaster Relief Act of 1974(大統領宣言にもとづき連邦による被災地支援) Stafford Act(被災者支援、自治体復旧支援)(1988)			Seismic Safety Element(総合計画に地震対策の章、カリフォルニア州)(1971) Federal Emergency Management Agency(1979)
						Loma Prieta Earthquake(1989)、Hurricane Hugo(1989)			
1990s	総合防災の構築	阪神・淡路大震災、地下鉄サリン事件(1995)			総合防災	Hurricane Andrew(1992)、Northridge Earthquake(1994)			
		被災者生活再建支援法(1996)	地震防災対策特別措置法(1995) 建築物の耐震改修の促進に関する法律(1995) 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(1997)			Federal Response Plan(連邦対応計画)(1992)	Project Impact(1997)(コミュニティ防災)		
				内閣府(防災)設置(2001)			Disaster Mitigation Act of 2000(自治体の被害抑止計画策定)		
2000s	マルチハザード・総合防災の構築	同時多発テロ(2001)							
		国民保護法(2004)			マルチハザード・総合防災	National Response Plan(国家対応計画、復興が内容に含まれるようになる)(2004) National Incident Management System(国家危機対応システム)(2004)		Department of Homeland Security(国家安全保障省)(2002)	
		防災戦略(南海トラフ)(2005) 防災戦略(首都直下地震)(2006)		Hurricane Katrina(2005)					
						Post-Katrina Emergency Management Reform Act(2006) (国家復興戦略策定を義務づける。)		State of California, Multi-Hazard Mitigation Plan(2007)	

Act が議会で可決され、連邦政府の予算を、被害を出さないための対策（被害抑止）に使うことが認められるようになる。

1950 年代の連邦政府の応急対応・救援は現在の Department of Housing and Urban Development, HUD の前身にあたる the Housing and Home Finance Administration が担当していた。1961 年には the Office of Emergency Management が、そして 1978 年に Federal Emergency Management Agency が設立される。

1971 年の San Fernando 地震以降、カリフォルニア州では被害抑止のための対策が講じられるようになるが、法律体系からも明らかなように米国の連邦政府の災害対策は 1980 年代までは発生した被害・影響を最小限にいくとめること（被害軽減）を目標としたものであった。

日本と異なる取り組みとしては、災害対策と将来計画の融合がある。カリフォルニア州⁽⁹⁾は 1971 年の San Fernando 地震後、各自治体の将来ビジョンである General Plan に地震防災計画 (Seismic Safety Element) を盛り込む事を義務づける法律を制定し、1989 年には地震だけでなく総合的な安全に関する計画 (Safety Element) を盛り込む事を義務づけるようになる⁽²¹⁾。

b) 被害抑止 (mitigation) の時代

日本では、1959 年の伊勢湾台風をきっかけに「治山治水特別措置法」(1960) が制定され、国の予算的な裏付けをもって「治水 10 年計画」が進められるようになる。地震対策についても建築基準法 (1950) が地震災害毎に改訂され、各省庁で個別に進められる被害を出さないための対策（被害抑止）が阪神・淡路大震災までの日本の災害対策の基本となる。その一方で、米国とは対照的に、災害対策基本法が具体的な内容を定める「発生した被害を最小限にとどめることを目標とした対策」についての取り組みは遅れる。1964 年に発生した新潟地震を受けて「地震保険に関する法律」が制定されるが、大きな災害が発生しなかった事もあり、1963 年に定められて以来、阪神・淡路大震災まで「防災基本計画」の大きな改訂が行われない。

米国では、80 年代後半～90 年代に巨額の経済被害をともなう大規模災害 (Loma Prieta Earthquake (1989), Hurricane Hugo (1989), Hurricane Andrew (1992), Northridge Earthquake (1994)) が頻発し、被害抑止対策 (mitigation) を実施しなければ応急対応、復旧・復興に巨額の費用を要する事が問題となった⁽²²⁾。こういった流れを受けてクリントン政権時代に始まったのが Project Impact (1997) であり、さらに 2000 年には Disaster Mitigation Act が制定される。Disaster Mitigation Act は各自治体に被害抑止計画の策定を求めるものであり、被害抑止計画が策定されていない自治体については災害発生時に Stafford Act に基づき災害復興費用として連邦から支出される mitigation grant が使えないというペナルティーが設けられている。

c) マルチハザード・総合防災

1995 年に発生した阪神・淡路大震災では、初動対応・応急対応に大きな問題が発生し、「災害対策基本法」の改正 (1995) が行われる。法律の大きな改正点は「巨大災害への対処」に関する項目であり、激甚災害の場合には、災害緊急事態の布告をする事なしに、内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部を設置できること、緊急災害対策本部長が指定行政機関の長 (国の省庁) に指示をすることができること、非常災害対策本部・緊急災害対策本部に現地災害対策本部を置くことができることであった⁽²³⁾。組織面でも中央省庁再編に伴い国土庁防災

局から内閣府に中央防災会議の事務局が移行し防災担当大臣が常置され、さらに内閣危機管理監が設置される。また、災害復興における個人の生活再建が大きな課題となり、1998 年に「生活再建支援法」が制定される。

また、1995 年地下鉄サリン事件、2001 年米国同時多発テロの発生により、武力攻撃事態等に対処するための「国民保護法」(2004) が制定され、自治体レベルでは、自然災害、テロを含む人為災害に対して総合的に対応する「危機管理」部局が創設されるようになる。取り組むべき課題は数多く残されているが、日本においてはあらゆる災害を対象として総合的な災害対策を行う、という事の萌芽が見られるようになっている。

クリントン政権時代に被害抑止 (mitigation) も含めた総合的な対策へと大きく舵を切った米国であるが、2001 年米国・同時多発テロによりテロ対策が災害対策の中心課題となる。2002 年国家安全保障省が創設され、FEMA は国家安全保障省の一部局となり、自然災害ではなく人為災害が FEMA の主要な課題となる⁽²⁴⁾。また、連邦政府の対応計画も Federal Response Plan に変わって National Response Plan (2004) が策定され、さらに全米共通の危機管理システム (National Incident Management System, NIMS (2004)) が導入される。総合防災という観点では、National Response Plan に連邦政府の役割として災害復興 (Emergency Support Function 14, Long term recovery) が位置づけられるようになる。テロ対策重視の中、2005 年ハリケーン・カトリナが発生し、再び自然災害対策に関心が向けられるようになる。特に災害復興が大きな課題となり、Post-Katrina Emergency Management Reform Act (2006) では、連邦政府が全米復興戦略 (National Disaster Recovery Strategy) 並びに全米住宅再建戦略 (National Housing Recovery Strategy) を策定する事が規定される⁽²⁵⁾。また、被害抑止についても 2007 年にカリフォルニア州ではあらゆる災害を対象とした被害抑止計画 (State of California Multi-Hazard Mitigation Plan, 2007) が策定される。2001 年の同時多発テロ、2005 年 Hurricane Katrina の経験を経て、米国においては、あらゆる災害を対象とした総合的な災害対策の実質的な仕組みが完成しつつある。

(2) 米国の災害対策・体制の目標

a) 災害対策の総合化

“all hazards, all discipline”が現在の米国における危機管理・災害対策の基本的な考え方である⁽¹⁰⁾。これはあらゆる災害を対象に被害抑止 (Mitigation)、被害軽減 (Preparedness)、応急対応 (Response)、復旧・復興 (Recovery) の全てを考慮した総合的な災害対策を構築するというものである。米国は 1990 年代まで被害軽減、応急対応を中心とした災害対策を講じてきたが、Hurricane Andrew (1992)、Northridge Earthquake (1994) の巨額の経済被害の経験を経て被害抑止対策も含めた災害対策が行われるようになる。さらに、2001 年同時多発テロをきっかけにテロを含むあらゆる災害を対象にするようになり、復興対策も連邦政府の施策として盛り込まれるようになる。その後、Hurricane Katrina の経験から復興対策がより重視されるようになり、“all hazards, all discipline”が実質的な仕組みとして実現されようとしている。

b) 災害対策の計画化

米国では 1990 年代半ばから戦略的経営 (Strategic Management) という考え方が行政経営において使われるようになる⁽²⁶⁾。これは戦略計画 (Strategic Plan) が定め

た政策目標 (Objectives) 毎に数値目標である業績指標 (Performance Measure) を設定し、業績指標が達成されたかどうかという視点で行政評価を行うという仕組みである²⁷⁾。戦略計画の考え方は災害対策にも適用されており、FEMA は戦略計画²⁸⁾を策定し、業績指標⁽¹¹⁾に基づく評価を行っている²⁹⁾。

c) 巨大災害への対処

米国の災害対応システムは 4 層構造 (基礎自治体<相互支援システムの発動<州<連邦) になっており (図 1)、第一義的には基礎自治体 (市、郡) が事態に対応する事になっている。連邦政府の支援は大統領による「災害宣言 (Declaration of Disaster)」が行われて初めて実施される。災害の規模に応じて基礎自治体→州→連邦政府というように災害対応に関与する機関が増えてくるという考え方は日本と同じであるが、日本と米国の最大の違いは、連邦政府による支援が開始された場合、連邦政府の機関が、実際の災害対応業務を直接実施する事にある。また、連邦政府の災害対応の指揮調整は FEMA が行うことになっており、全ての連邦政府の機関は FEMA の指揮下に入り、災害対応予算も FEMA が管理する。

また、連邦政府による災害対策を効率的に実施するため、全米共通の危機対応システム (National Incident Management System) が現在、導入されている。2005 年 Hurricane Katrina の際は導入途中であり、全米で導入されていなかったため機関相互の連携に時間を要したという報告がなされている³⁰⁾。

d) 将来ビジョンとの融合

カリフォルニア州の災害対策で特筆すべき点は、地域の将来ビジョンである General Plan と災害対策の融合を行っている事である。地域リスクは地域の開発計画を考える上で不可欠の情報であり、また、被害抑止対策は地域開発と深い関係をもつ。カリフォルニア州は 1971 年の San Fernando 地震後、各自治体の将来ビジョンである General Plan に地震防災計画 (Seismic Safety Element) を盛り込む事、1989 年からは地震だけでなく総合的な安全に関する計画 (Safety Element) を盛り込む事を義務づけるようになる³¹⁾。

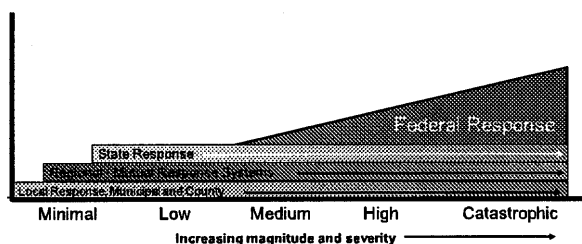


図1 米国の災害対応システムの4層モデル (出典: FEMA³²⁾)

4. 21 世紀前半の巨大災害に備えた災害対策のあり方

(1) 日本の災害対策・体制の課題

災害対策基本法案の制定過程・国会審議の中の様々な提案、問題点の指摘から明らかなように、「災害対策基本法」制定当時は、本質的な意味での 1) 災害対策の総合化、2) 災害対策の計画化、3) 巨大災害への対処のための仕組みは実現されなかった。その後、阪神・淡路大震災後に、巨大災害への対処のための仕組み、について

は改正が行われ、首相のリーダーシップ権限は強化される。しかしながら、制定時に議論がされた防災専門機関の設置については実現されていない。法律改正に伴う国会審議においては 1961 年の法律制定時と同様に、実働部隊を持つ「緊急災害対策庁」の設置に関する議論³³⁾が行われるが、政府委員から「災害応急対策にかかわります多くの省庁の調整を行うためには、(中略)、実働部隊をその中に持っているかどうかということは、それほど重要な要件ではないと考えておるところでございます」³⁴⁾という答弁が行われ、米国のような巨大災害時には国が応急対応業務を直接実施する仕組みは構築されていない。阪神・淡路大震災後に内閣総理大臣の諮問機関として設置された「防災問題懇談会」は、「防災問題懇談会提言」(1995 年 9 月 11 日)の中で「大規模災害時には国において、積極的に地方公共団体の応急対策の支援を行うべきである」としているが、具体的な支援内容については述べられておらず、支援内容については今後詳細に検討する必要がある。

また、災害対策の総合化、災害対策の計画化に関わる内容については制定当時のままである。

災害対策基本法の 3 つの基本目標と米国との比較検討・歴史的変遷の分析から、1) 災害対策の総合化: マルチハザードかつ被害抑止、被害軽減、応急対応、復旧・復興を含む総合的な災害対策の実施、2) 災害対策の計画化: 数値目標をもった戦略的な災害対策の実施、3) 巨大災害への対処: 国の役割の重要性、4) 将来ビジョンとの融合: 総合計画への災害対策の位置づけ、という効果的な災害対策を実施する上で実現すべき 4 つの現代的目標の抽出をおこなった。

国家予算レベルでの被害が想定される首都直下地震、東海・東南海・南海地震の発生確率が高まっており、日本の災害対策・体制の見直しは急務である。以下、これまで明らかにした災害対策の 4 つの目標にもとづき、災害対策基本法制定当時に残された課題がどのように解決されたのかも含め、現状の取り組みの課題の整理を行う。

(2) 災害対策の総合化

① マルチハザード・総合防災

現在、多くの自治体で新型インフルエンザ、国民保護、食の安全、自然災害を含む安全・安心に関わるあらゆる事案について取り扱う危機管理部局が設置され、マルチハザードでの危機対応を行う体制が構築されている。国においても、阪神・淡路大震災の反省を踏まえ、内閣危機管理監 (1998) が設置され、あらゆる事案の初動対応にあたる組織が創設され³⁵⁾。応急対応についてはマルチハザードでの対応の仕組みが構築されるようになっている。

しかしながら、自然災害についての総合的な対策の構築を目的に策定される地域防災計画でさえ、被害抑止対策については各部局の対策を寄せ集めただけの計画となっている。カリフォルニア州が実施したようにマルチハザード (地震、洪水、テロ、新型インフルエンザ等々) を対象とした被害抑止対策の構築を行う必要がある。

また、阪神・淡路大震災以降に指摘された災害対策基本法、防災計画における「復興対策」に関する内容の不足³⁶⁾といった問題も残されており、マルチハザードという課題だけでなく、総合的な災害対策の構築という点でも課題が残されている。

② 総合的な防災体制

危機管理庁、防災省という災害対策を一元的に実施す

る機関の設置については、災害対策基本法制定当時から議論が続いており、現在も「日本版 FEMA」の設置に関する議論がある³⁷⁾。総合的な対策を実施する上では「リソース」⁽¹²⁾が必要であり、総合的な災害対策を実施する上での、法的権限、代表制・合理性に基づく正当性、組織、資金、情報、人材を確保する事が可能な、制定当時、さらには1995年の改正時の議論にあった防災省・防災庁の設置も含め実際に災害対策を実施していく「体制」のあり方について検討する必要がある。

(2) 災害対策の計画化

①戦略計画化

災害対策の戦略計画化については米国同様に、国が東海地震、東南海・南海地震について人的被害・経済被害の軽減についての数値目標を持つ防災戦略を定めている。

地方自治体においても「地域目標」を定める試みが行われるようになっており、2009年3月現在、20都府県で減災目標が設定されている。表6に自治体における防災戦略の策定状況をまとめる。地方自治体においては災害対策基本法に基づき地域防災計画を定める事になっており防災戦略と地域防災計画をどのように関連づけるかが課題である。表6に示すように、地域防災計画の行動計画（大阪府・徳島県他）、地域防災計画の一部（東京都）、防災条例の行動計画（愛知県）等、その位置づけは多様である。災害対策基本法が目指した災害対策の計画化を実現する、という意味においては東京都の試みのように地域防災計画の達成目標として「防災戦略」を位置づけることが望ましい。

②復旧対策

復旧対策について、河田⁽¹⁴⁾は次の災害に備えるための改良復旧ではなく、原形復旧が基本となっている事についての問題点の指摘を行っている。原形、改良という議論に加えて、人口減少社会における人が住まない地域については過剰な復旧をしないことも見据えた新たな視点での復旧対策についての議論が必要になっている。

③復興対策・組織

制定当時にはそれほど大きな問題となっていなかった生活再建が、現在の災害復旧・復興における大きな課題となっており³⁸⁾、災害対策基本法に生活再建支援も含め

た復興対策について盛り込む事も検討する必要がある。また、復興対策について統合する組織のあり方についても検討の余地が残されている。

(3) 巨大災害への対処

阪神・淡路大震災後の「災害対策基本法」の改正で、政府組織のコーディネーションが能力、初動対応の仕組みは改善された。しかしながら、残された課題も存在する。阪神・淡路大震災後に内閣総理大臣の諮問機関として設置された「防災問題懇談会」は災害時の自治体支援に関する提言⁽¹⁵⁾を出している。国会審議では、米国の危機管理庁（FEMA）のような組織の設置についての議論があったが、初動体制についての議論に終始しており、FEMAのもう一つの特徴である、大規模災害時には現場で実際に災害対応にあたり、地方自治体に代わって応急対応を行っている点についての議論はほとんど行われていない³⁹⁾。

地方分権に関する議論が進んでいるが、東海・東南海・南海地震のような超広域に渡って被災するような被害については国の調整・支援が不可欠である。国は、東海地震、東南海・南海地震、首都直下地震について国の活動計画である「応急対策活動要領」を定めている。

「応急対策活動要領」では、大規模災害時には災害対策基本法に基づき内閣総理大臣を本部長とする「緊急災害対策本部」が立ち上げられ、さらに「緊急災害現地対策本部」が現地に設置される。しかしながら、国の活動は「防災関係機関に対し、災害応急対応の実施に関し総合調整を行う」「管轄内府県からの要請については、現地対策本部がその要請を一元的に把握し、必要な調整を行う」というように基本的には防災関係機関の活動の調整が主要な任務となっており、国が直接災害対応を実施するものとはなっていない。

災害対策基本法に関わる業務は自治業務⁽¹⁶⁾であり国と地方自治体は対等の関係にあることから国が代理執行する事に問題がある。しかしながら、災害救助法については一部が第一号法定受託事務となっている。災害対策基本法制定当時には、伊勢湾台風の経験を踏まえると関東大震災のような大きな災害を想定した場合「中央の実

表6 都道府県における防災戦略策定状況⁽¹³⁾

	減災目標	地域防災計画との関連	タイトル	策定年
埼玉県	達成目標毎に数値目標	独立	埼玉県危機管理・防災戦略	2006
東京都	①住宅の倒壊による死者の半減、②火災による死者の半減、③住宅の倒壊や火災による避難者を3割減、④ライフライン被害等による避難者を7日以内に帰宅、⑤外出者を4日以内に帰宅	第3章	東京都地域防災計画 震災編	2007
長野県	死者数や経済被害を今後10年間で半減	不明	不明	不明
岐阜県	死者を出さない 増やさない	条例に基づく行動計画	岐阜県地震防災行動計画【平成18年度～22年度】	2006
静岡県	死者数を半減	個別	静岡県地震対策アクションプログラム2006	2006
愛知県	被害（死者・経済被害）を半減	条例に基づく行動計画	地震に強い愛知県をめざして第2次あいち地震対策アクションプラン	2007
三重県	被害（死者・経済被害）を半減	条例に基づく事業計画、地域防災計画の行動計画	第2次三重地震対策アクションプログラム	2007
大阪府	地震被害（人的被害・経済被害）を半減	地域防災計画の行動計画	大阪府地震防災アクションプラン	2009
京都府	東南海・南海地震の被害を可能な限り抑止するとともに、直下型地震の被害を半減	地域防災計画に反映	京都府戦略的地震防災対策指針	2009
奈良県	人的被害を半減	独立	奈良県地震防災対策アクションプログラム	2006
和歌山県	死者数を半減	独立	和歌山県地震防災対策アクションプログラム改訂案	2007
岡山県	達成目標毎に数値目標	総合計画	新おかやま夢づくりプラン	2007
広島県	大規模地震の発生により想定される死者数を5割以上、経済被害額を3割以上減少	地域防災計画に反映	広島県地震防災戦略	2008
山口県	死者数を今後10年間で7割減、経済被害額を6割減	地域防災計画に反映	山口県地震防災戦略	2009
徳島県	死者ゼロを目指す	地域防災計画の行動計画	徳島県地震防災対策行動計画	2006
香川県	人的・物的被害をゼロに近づける	第1章第5節	地震防災対策目標	2007
愛媛県	人的被害（死者・負傷者）の軽減をすすめる	不明	不明	2007
高知県	南海地震に備える	地域防災計画の行動計画	高知県南海地震対策行動計画	2008
長崎県	死者数を半減	独立	長崎県地震等防災対策アクションプラン	2008

施責任とその権限を強化しても地方自治の本旨に反することはなかろう」⁴⁰⁾という意見もある。具体的に国が地方自治体に代わってどういった業務を実施するのかについては今後の検討課題であるが、「災害対策基本法」を改正し、巨大災害に限っては米国同様に国が直接対応にあたるような仕組みを考える必要がある。

(4) 将来ビジョンとの融合

将来ビジョンとの融合については、先述の1950年に制定された国土総合開発法において災害に強い国土開発が目的の一つとして挙げられたが、工業立地開発が国土総合開発法の主たる目的となっていく。2005年に国土総合開発法は国土形成計画法に改正され、2008年に策定された国土形成計画（全国計画）⁴¹⁾の中では、「新しい国土像実現のための戦略的目標」の一つとして「災害に強いしなやかな国土の形成」があげられているが、国土形成計画の実行計画については地方計画に委ねられており、災害対策が国土形成計画の地方計画に盛り込まれるかどうかは不明である。

また、地方自治体においては総合計画、都市計画マスタープランが作成されているが、自治体で行われている被害想定結果が参照されている事例は存在しない⁴²⁾。地域の将来ビジョンに災害対策との融合を行う事が課題として残されている。

5. まとめと今後の課題

災害対策基本法の制定過程の分析、災害対策・体制の日米比較結果を踏まえ21世紀前半の巨大災害に備えた災害対策基本法を中心とする日本の災害対策の課題について検討を行い以下の結果を得た。

- 1) 災害対策基本法は制定当時、災害対策の総合化、災害対策の計画化、巨大災害への対処という3つの目標を持っていたが、3つの目標は完全には実現されてなかった。
- 2) 日米の災害対策とも、被害軽減の時代<日本：～伊勢湾台風（1959）、米国：～Hurricane Andrew(1992)、Northridge Earthquake(1994)>、被害抑止の時代<日本：～阪神・淡路大震災（1995）、米国：～同時多発テロ（2001）>を経て、現在、マルチハザード・総合防災の時代となっている。米国においては同時多発テロ（2001）、Hurricane Katrina（2005）の経験を経て、マルチハザードでの復興までの含む総合的な災害対策の枠組みがほぼ実現されている。
- 3) 災害対策の総合化については、被害を出さないための被害抑止対策の総合化について課題が残されており、災害対策を総合的に実施する体制の構築が求められる。
- 4) 災害対策の計画化については、数値目標を持つ「防災戦略」が策定されるようになっており20都府県で策定が行われている。また「地域防災計画」とどのように関係づけるかが課題である。
- 5) 巨大災害への対処については、阪神・淡路大震災後の災害対策・体制の見直しにより、政府内部の体制の整備、初動体制の拡充が行われたが、被災自治体の応急対策支援については課題が残されている。災害対策基本法に基づく災害対策は自治事務であり国が直接的な関与を実施する事が難しい状況にあるが、巨大災害時には国が直接対応できるような仕組みについて「災害対策基本法」の改正等の検討を行う必要がある。
- 6) 将来ビジョンとの融合については、自治体の総合計画、都市計画マスタープランへの被害想定結果の反映が求め

られる。

本論文では21世紀前半の巨大災害に備える上での日本の災害対策の課題について整理を行った。今後、本論文で明らかになった課題を如何に解決していくのかについて検討を行ってきたい。

謝辞

本論文は、科学技術試験研究委託事業首都直下地震防災・減災特別プロジェクト（文部科学省）「広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究」、科学研究費補助金基盤研究(C)「土地利用規制に基づくマルチハザード型の新たな防災施策の展開に関する研究」、科学技術試験研究委託事業 東海・東南海・南海連動性評価プロジェクト（文部科学省）「連動性を考慮した強震動・津波予測及び地震・津波被害予測研究」の研究成果の一部としてとりまとめられたものである。

補注

- (1) 本論文では、応急対応、復旧・復興、被害抑止、被害軽減、という川語について、京都大学防災研究所編(2003)⁴³⁾p.171の定義に従い、Response=応急対応、Recovery=復旧・復興、Mitigation=被害抑止、Preparedness=被害軽減という意味で使用する。京都大学防災研究所(2003)では被害抑止とは「被害を出さないための対策」、被害軽減とは「発生した被害を最小限にいとめる」と意味で使用している。なお、防災白書平成17年版ではResponse=災害応急対応、Recovery=復旧・復興、Mitigation=予防・減災、Preparedness=事前準備としている。
- (2) 全体の流れについては防災行政研究会(2002)⁴⁴⁾を、十勝沖地震～伊勢湾台風の間期の動きについては今井實(1961)⁴⁵⁾を、自民党・社会党の動きについては川合武(1961)⁴⁶⁾を、国会での審議については国会議事録検索システム(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)を参考に筆者作成。
- (3) また、岸首相はさらに社会クラブの西村榮一議員からの質問に対し、「ただ一時的な、また部分的な災害に対する処置ということではなくして、総合的に、さらに従来まだ十分に行われておりません科学的な見地から、台風の生態や、あるいはその動き等に対して、これに対する方策を立てる必要がある。こうした総合的、科学的な基本、抜本的な対策を立てまして、将来の国土保全の恒久策としては通常国会においてご審議を願っていきたく思います」⁴⁷⁾とも答弁している。
- (4) 安井自治大臣は以下のように、提案理由、内容の概要の説明を行っている。第3の目標については筆者が内容を要約して「巨大災害に対処する体制の確立」とした。
「この法案におきまして、特に留意いたしました点は、次の通りであります。第一は、災害対策の総合化であります。(中略)第二は、災害対策の計画化であります。(中略)第三は、災害対策の緊急性にかんがみ、特に災害が国の経済及び社会の秩序に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合に対処する体制を確立することです。」⁴⁸⁾
- (5) 国会審議の流れについては、風間、2002⁴⁹⁾において詳しく検討されているため、ここでは詳述しない。
- (6) ここで言う応急対応とは「災害がまさに起ころうとした場合又は起こった場合における人命、財産等の救助又はこれに関連して必要となる各種の臨機応急の措置、あるいはこういう災害によって生じた治安上の問題に対する措置」⁵⁰⁾という意味である。
- (7) 災害対策基本法以前の災害復旧経費の国の負担については、「農林水産施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律」(1950)、「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」(1951)、「公立学校施設災害復旧費国庫負担法」(1953)が存在したが、一定規模以上の災害についてはこのような法制度で対応する事が困難であった⁵¹⁾。
- (8) 内閣府2009⁵²⁾、Johnson, A. Laurie, 2009⁵³⁾、California Seismic Safety Commission, 2000⁵⁴⁾を元に筆者作成
- (9) カリフォルニア州では、サンフェルナンド地震(1971)後、それ以外にも断層法(Alquist-Priolo Geologic Hazards Zone Act (SB 520)) (1972)、病院地震防災法(Hospital Seismic Safety Act of 1972 (SB 519, Chapter 1130)) (1972)が制定された。
- (10) National Response Planの基本的な考え方として"all hazards, all

discipline”がある⁵⁵⁾。

(11) 業績指標として、「潜在的な災害による経済被害の低減額：\$ 2.10B (FY2008)→\$ 2.48B (FY2013)」等が定められている。

(12) 風間⁵⁶⁾は「リソース」として、法的権限、正当性のリソース(代表性・合理性)、組織リソース、資金リソース、情報リソース、人材リソースをあげている。

(13) 大阪府作成資料を基に筆者作成

(14) 河田⁵⁷⁾は、阪神・淡路大震災を踏まえ災害対策基本法の問題点として 1) 地震防災が主たる対象の一つとなっていない事、2) 消防庁と国土庁の軋轢がある、3) 守るべきものの変化に気づいていない、4) 行政の役割しか明示していない、5) 予防と応急対策が中心で復興が含まれていない、6) 実態は原型復興主義である、7) 二次災害、複合災害などの内容が含まれていない、という指摘を行っている。

(15) 「大規模災害時には国において、積極的に地方公共団体の応急対策の支援を行うべきである。特に被災地方公共団体の機能が災害により低下している場合には、国は、都道府県、市町村との役割分担を尊重しつつも、総理大臣を陣頭に国の能力を発揮し、各行政機関が一体となって緊急事態に対処することがとめられる」

(16) 国民保護法(武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律施行令(平成十六年政令第二百七十五号))については法定受託事務となっている⁵⁸⁾。

参考文献

- 1) 安井謙自治大臣, 第 039 回国会衆議院本会議, 1961 年 10 月 6 日, 災害対策基本法案(内閣提出)の趣旨説明, 国会議事録検索システム
- 2) 風間規男, 災害対策基本法の制定: 防災政策ネットワークの形成, 近畿大学法學, 50 巻 1 号, pp.1-82, 2002
- 3) 河田恵昭, 災害対策基本法と防災基本計画, 自然災害科学, 15 巻 2 号, pp.81-92, 1996
- 4) 風間, 2002
- 5) 風間, p.63, 2002
- 6) 風間, p.18, 2002
- 7) 今井實, 災害対策基本法について(一), 自治研究, 第 37 巻第 12 号, pp.89-90, 1961
- 8) 岸信介内閣総理大臣, 第 033 回国会衆議院本会議, 1959 年 10 月 28 日, 所信表明演説, 国会議事録検索システム
- 9) 今井實, p.91, 1961
- 10) 安井謙自治大臣, 第 39 回国会衆議院本会議, 1961 年 10 月 6 日, 災害対策基本法案の趣旨説明, 国会議事録検索システム
- 11) 安井謙自治大臣, 第 39 回国会衆議院本会議, 1961 年 10 月 6 日, 災害対策基本法案の趣旨説明, 国会議事録検索システム
- 12) 林修三, 災害立法整備の問題点, ジュリスト, No.192, pp.4, 1959
- 13) 防災行政研究会編集, 逐条解説災害対策基本法第二次改訂版, ぎょうせい, p.234, 2002
- 14) 風間, P41, 2002
- 15) 安井謙自治大臣, 第 39 回国会衆議院本会議, 1961 年 10 月 6 日, 災害対策基本法案の趣旨説明, 国会議事録検索システム
- 16) 風間, p.63, 2002
- 17) 松井誠, 第 39 回国会衆議院地方行政委員会, 1961 年 10 月 26 日, 災害対策基本法に対する質疑, 国会議事録検索システム
- 18) 安井謙自治大臣, 第 39 回国会衆議院本会議, 1961 年 10 月 6 日, 災害対策基本法案の趣旨説明, 国会議事録検索システム
- 19) 林修三, pp.4, 1959
- 20) Johnson, A. Laurie, Developing a Management Framework for Local Disaster Recovery; A study of the U.S.; disaster recovery management system and the management processes and outcome of disaster recovery in 3 U.S. cities, PhD dissertation prepared in partial fulfillment of the doctoral degree graduate school of informatics Kyoto University, p.3.5, 2009
- 21) California Seismic Safety Commission, A History of the California Seismic Safety Commission: "Living Where the Earth Shakes" 1975-2000 (CSSC 00-04), 2000
- 22) Mileti, S. Dennis, Disaster by Design, pp.24-30, Joseph Henry Press, 1999
- 23) 防災行政研究会編集, P16, 2002
- 24) Johnson, A. Laurie, p.3.13-13, 2009
- 25) Johnson, A. Laurie, p.3.16-18, 2009
- 26) 龍慶昭, 佐々木亮, 戦略策定の理論と技法, p4, 多賀出版, 2002

27) 上山信一監訳・監修, 行政評価の世界標準モデル, 東京法令出版, 2001

28) FEMA, Strategic Plan for FY 2008-2013, 2008

29) FEMA, FEMA Strategic Plan Fiscal Year 2008-2013 Performance Addendum, 2009

30) The White House, The Federal Response to Hurricane Katrina Lessons Learned, p 61 2006

31) California Seismic Safety Commission, A History of the California Seismic Safety Commission: "Living Where the Earth Shakes" 1975-2000 (CSSC 00-04), 2000

32) <http://www.nimsonline.com/docs/NIMS.AC.ppt>, 2009 年 5 月 15 日閲覧

33) 高見裕一委員, 第 134 回国会衆議院災害対策特別委員会, 1995 年 10 月 24 日, 災害対策基本法改正案に対する質問, 国会議事録検索システム

34) 政府委員, 高見裕一委員の質問に対する答弁, 第 134 回国会衆議院災害対策特別委員会, 1995 年 10 月 24 日, 災害対策基本法改正案に対する質問, 国会議事録検索システム

35) 防災行政研究会編集, pp.17-18, 2002

36) 河田恵昭, p.85, 1996

37) 例えば, 民主党, マニフェスト 2007

38) 牧 紀男, 太田 敏一, 林 泰男, どれだけの規模の災害に見舞われたら復興計画が策定されるのか?—復興計画が策定される災害規模と計画内容—, 地域安全学会論文集, No.9, pp.29-36, 2007

39) 例えば, 本岡昭次委員の質問, 参議院災害対策特別委員会 1995 年 11 月 10 日, 国会議事録検索システム, 高見裕一委員の質問, 前掲, 等

40) 林修三, pp.2, 1959

41) 国土交通省, 国土形成計画(全国計画), 2008

42) 牧 紀男: マスタープランにおける防災計画の位置づけに関する研究—米国カリフォルニア州のジェネラルプランと市町村マスタープランの分析—, 都市計画論文集, 39 号, pp.595-600, 2004

43) 京都大学防災研究所編, 「防災計画論」, 海山堂, p171, 2003

44) 防災行政研究会編集, 2002

45) 今井實, pp.87-101, 1961

46) 川合武, 災害対策基本法案について, 地方自治, 第 162 号, pp.22-32, 1961

47) 岸信介内閣総理大臣, 第 033 回国会衆議院本会議, 1959 年 10 月 29 日, 西村榮一議員の質問に対する答弁, 国会議事録検索システム

48) 安井謙自治大臣, 第 39 回国会衆議院本会議, 1961 年 10 月 6 日, 災害対策基本法案の趣旨説明, 国会議事録検索システム

49) 風間, 2002

50) 林修三, pp.2, 1959

51) 風間, p.22, 2002

52) 内閣府, 日本の防災対策,

<http://www.bousai.go.jp/info/pdf/saigaipanf.pdf>, 2009 年 5 月 13 日閲覧

53) Johnson, A. Laurie, 2009

54) California Seismic Safety Commission, 2000

55) Jane A. Bullock, George D. Haddow, Damon Coppola, Erdem Ergin, Introduction to Homeland Security, pp.321-362, Butterworth-Heinemann, 2006

56) 風間規男, 防災対策と政策ネットワーク論, 近畿大学法學, 46 巻 4 号, pp.1-45, 1999

57) 河田恵昭, pp.84-86, 1996

58) 地方自治法, 別表第一 第一号法定受託事務(第一条関係)

(原稿受付 2009.9.04)

(登載決定 2010.1.8)