

# 巨大災害に対する法整備に関する考察 — 首都直下地震対策を中心に —

武田 文男\*・林 春男\*・佐藤 翔輔\*\*

## Considerations on the Developing Legislation of Catastrophic Disaster Reduction Systems – Focused on Tokyo Metropolitan Earthquake Disaster Reduction Special Act –

Fumio TAKEDA \*, Haruo HAYASHI \* and Shosuke SATO \*\*

### Abstract

Recently, it is expected that a catastrophic disaster occurring. In this paper, we considered an ideal pattern of legislation against disaster, especially Near-field Earthquakes in the Tokyo Metropolitan Area (Tokyo Metropolitan Earthquake Disaster Reduction Special Act) based on analysis of the law revision and the questionnaire survey directed at the disaster management office of prefectures and ordinance-designated cities in Japan.

キーワード：巨大災害，切迫性，自治体，首都直下地震，法整備，考察

Key words : catastrophic disaster, local government, Tokyo Metropolitan Earthquake, developing legislation, consideration

### 1. はじめに

近年，巨大地震をはじめとする巨大災害の切迫性が高まってきている。

そこで，巨大地震の中でも最も関心が高く，また影響も大きいと考えられる首都直下地震につい

てとりあげ，その特徴，課題，対策等を踏まえて，法整備のあり方について考察を行った。

また，自治体の災害対応に携わる実務者の方々に，法整備の課題及び解決の方向性についてアンケート調査を実施し，巨大災害対応に関連する現

\* 京都大学防災研究所  
Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

\*\* 東北大学大学院工学研究科附属災害制御研究センター  
Disaster Control Research Center, Graduate School of Engineering, Kyoto University

本論文に対する討論は平成23年11月末日まで受け付ける。

場の率直な声を聞かせていただいた。

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

## 2. 巨大災害

### 2.1 切迫する巨大災害と本稿の考察

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

可能性が指摘されている。

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

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

### 2.2 これまでの巨大災害

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

表1 これまでの巨大災害一覧

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

とおりである。

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

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

### 2.3 今後想定される巨大災害

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

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

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

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

①中央防災会議の専門調査会として「首都直下地震対策専門調査会」と「首都直下地震避難対策等専門調査会」が設置されるとともに、内閣府に「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」が設けられ、調査検討が重ねられるなど、極めて関心が高い。

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

③一方で、首都直下地震対策としての法的整備は進んでいない。

という状況である。

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

## 3. 首都直下地震と法整備

### 3.1 首都直下地震に関する特別法の不存在

阪神・淡路大震災以降、今後想定される巨大地震について、中央防災会議の専門調査会におい

表2 想定巨大災害一覧

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

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

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

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

表3にある首都直下地震の取組みについては、平成15年に設置された「首都直下地震対策専門調査会」の調査検討を踏まえたものであるが、首都地域の地震対策については、かなり以前から検討がなされ、見直しもなされてきている。すなわち、昭和63年に関東地震と同様のM8クラスの地震について実施された被害想定を踏まえた「南関東地域震災応急対策活動要領」が策定された。平成4年には南関東地域直下で発生するM7クラスの地震を対象とした「南関東地域直下の地震対策に関する大綱」が策定された。さらに、平成7年に発生した阪神・淡路大震災の経験により、大規模地震に対する大都市の脆弱性が明らかになったため、平成10年に「南関東地域震災応急対策活動要領」及び「南関東地域直下の地震対策に関する大綱」が改訂されるなど、20年超にわたって検討がなされてきている。しかも、近年、2.3①に記述したように、さまざまな角度から首都直下地震

対策が繰返し調査検討されており、最近では、避難者・帰宅困難者等対策や公的機関の業務継続体制の確保等の観点から、平成22年1月の中央防災会議において、「首都直下地震対策大綱（平成17年9月策定）」及び「首都直下地震応急対策活動要領（平成18年4月策定）」の修正が決定されている<sup>4)</sup>。

このように、首都直下地震については、長期間にわたり、相当広く深く対策の必要性が論じられている。しかし、他の巨大地震に関しては何らかの特別法が比較的早期に制定されているにも拘らず、首都直下地震に関する特別法などの法整備がなされていないのが現状である。

### 3.2 現行法の対応

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

#### ①災害対策基本法

第28条の2～第28条の6：緊急災害対策本部  
第97条～第99条：激甚災害制度  
第105条～第109条の2：緊急事態

表3 想定巨大地震への取組みの進捗状況

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

②激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律

③消防組織法

第44条～第45条：非常事態における消防庁長官の指示・緊急消防援助隊等

④警察法

第71条～第75条：大規模災害時緊急事態の特別措置

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

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

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

### 3.3 首都直下地震対策としての法整備の必要性

首都直下地震については、適用し得る法律をすべて活用するとともに、これら以外に、防災基本計画、防災業務計画、地震対策大綱、地震防災戦略、応急活動要領、さらには東京都をはじめとする自治体の条例や地域防災計画、全国レベルを含めた広域相互応援協定等も活用して対応をとることとしている。

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

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

すなわち、首都直下地震対策として、現行法規

を超えて法整備に取り組む必要があると思料するものである。

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

## 4. 首都直下地震対策の特徴

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

### 4.1 膨大な被害への対応

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

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

### 4.2 都県域を超える広域の対応

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

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

首都直下地震対策は、首都東京だけの問題ではなく、東京を中心にしながら、都県域を超える広

域的な被害を前提として対応を考える必要がある。これが2つ目の特徴である。

### 4.3 中枢機能の確保

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

## 5. 首都直下地震対策の課題

前述した首都直下地震対策の特徴を念頭に置いて、具体的な対応の課題を、災害対策の段階ごとに考察してみる。

### 5.1 予防

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

地震の後の火災の発生を防止する観点からの家づくり、まちづくりも必要である。

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

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

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

## 5.2 応急

### (1) 必要となる応急対策

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

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

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

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

表4 応急対策

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

### (2) 応急対策の課題

#### ①自助・共助・公助の連携

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

もとより、「自助・共助」は住民等の自主的、自発的取組みであることが基本と考えるが、膨大な被害への対応に当たって、法的に一定の方向性を

示し、明確化を図ることで、国民運動等の取組みをさらに実効あるものとして進めていくことの意義は大きいと考える。

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

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

### ②広域調整の仕組みの確立

応急対策の課題として、「広域調整の仕組みの確立」が重要である。現在も市町村を超えるような災害の場合には都道府県が広域的な対応をする、また、それぞれ別の地方公共団体と一緒にあって、事前に相互間の防災計画を作る、という制度もある。しかし、首都直下地震による膨大な被害の前には、それぞれの自治体の相互間の協力を超えて、非常に大きな広域調整が必要になると考えられる。すなわち、国・県・市町村が的確に役割分担し連携を強化するとともに、広域調整が円滑に図られ、最も適切な対策を実現する仕組みを確立する必要がある。その際には、地方公共団体の考え方と国の考え方を調整する仕組みを、法的な根拠を持って確立しておく必要があると考える。

### ③国の関与の強化

さらに、国が関与を強化することも課題である。現在も災害対策基本法において、制度的には緊急災害対策本部の規定があり、首都直下地震によって著しい被害が発生すれば、緊急災害対策本部が設置されると想定される。

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

その際、国がどんな権限・役割を持ち、どのような指示を出し、調整等を行うのか、といった具

体的項目を明確にした上で、国の関与を強化しておくことが、首都直下地震の場合の混乱を防ぐには必要であり、こういう点についての法的整備を進める必要があると考える。

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

### 5.3 復旧・復興

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

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

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

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

一方、復興については仕組みとしては確立していないというのが現状である。その都度、それぞれの地域で今あるいろいろな制度を活用しながら、あるいはそのときに新しい予算制度を創設し、また阪神・淡路大震災のときには新たな特別の法律等を作って復興を支援する、という形をとってきている。しかし、首都直下地震の場合に、復興となると、どこを目指すのかというところがきわめて不透明であり、住宅・生活・就業など個人に係るものから、経済・産業、さらに全体のまちづくりをどうするのか、また、場合によっては首都改造も頭に入れた復興に取り組む考え方もあり得る。

これら復興の課題に対して、自治体と国との役割分担をどのように考え、財政面の不安をどう解消していくのか、復興に当たって、体制をどのように整備していくのか、といったことが対応のポ

イントになると考える。

## 6. 復興の課題への対応

### 6.1 復興の役割分担

#### (1) 現行制度上の位置づけ

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

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

#### (2) 首都直下地震への対応

上記のように、復興については法の具体的規定はなく、防災基本計画は被災を受けた自治体が主体となり、それを国が支援するという考え方を示している。しかし、首都直下地震の場合、膨大な被害に対応しなくてはならず、都県域を超えた広域的な対応が必要であり、中枢機能の確保への対応も求められる中で、数多くの被災自治体が主体

となり国がそれを支援することで、果たして連携のとれた復興が円滑に進むのか疑問があり、少くとも国の関与の大幅な強化が必要ではないかと考える。

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

### 6.2 財政面の不安解消

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

#### (1) 被災者生活再建支援の財源確保

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

やり方としてはいろいろあり、国が足りない分は全部出すというのも一つの方法であり、また、国が一たんは全部出すけれども、後年度で元の2分の1になるように精算をする、という方法もあろう。また、国債等を発行して財源を確保することも考えられる。いろいろやり方はあるかと思うが、そういう方式を事前に決めておき、いざというときに、すぐに対応できる事前の準備が必要と考える。

## (2) 復興基金の設置

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

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

## (3) 復興財政手法の情報共有

「復興財政手法の情報共有」も重要である。

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

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

## 6.3 復興体制の整備

### (1) 国・自治体の体制整備

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

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

### (2) 復興の事前準備

国・自治体を含めた復興体制の整備手順を明確にしておくとともに、事前に一定の体制を整備し

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

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

### (3) 行政と住民との協働

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

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

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

## 7. 中枢機能の確保への対応

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

### 7.1 国家中枢機能の確保

国家中枢機能、特に、立法機能をどう確保するのか、必要な法律をどうやって作るのかも重要なポイントである。例えば法律の中で一定の危機管理に対応するような部分はあらかじめ枠を示して、いざという時に、政令でもってボタンが押せ

る、実際に動かせるという仕組みをとっておくということも必要と考える。

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

## 7.2 経済中枢機能等の確保

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

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

## 8. 法的整備の必要性

以上述べてきた各種課題に対応するため、法的整備が必要と考えられる項目を整理すると、表5のとおりである。

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

## 9. アンケート調査の実施

本稿における法整備の検討に当たり、自治体の災害対応実務者の認識、意見を参考にさせていただいたため、アンケート調査を実施した。すなわち、自治体の現場において、直接、災害対応に携わり、日々、法の運用等に当たっておられる方々の協力を得て、大規模・広域災害対応、国・都道府県・市町村の役割分担、自助・共助・公助、BCP

表5 首都直下地震対策として必要な法整備の項目

	法整備が必要な項目(例)
予防	<ul style="list-style-type: none"> <li>・耐震化、家具固定等の義務づけ</li> <li>・自助・共助・公助の明確化</li> <li>・自主防災組織の充実強化</li> <li>・要援護者避難支援対策の円滑化</li> <li>・ライフラインの維持・強化</li> </ul>
応急	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自助・共助・公助の連携</li> <li>・国・県・市町村の役割分担</li> <li>・避難対策の強化</li> <li>・広域調整の仕組みの確立</li> <li>・国の関与の強化</li> </ul>
復興	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「復興」の法的位置づけ</li> <li>・役割分担の明確化</li> <li>・財政面の不安解消</li> <li>・被災者支援の確保</li> <li>・復興体制の整備</li> <li>・行政と住民との協働</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中枢機能の確保</li> <li>・BCP等企業防災の推進</li> <li>・国の取組みの強化</li> </ul>

等企業の防災対応、避難対策、復興への取組み、財政負担などのテーマごとに、どのような課題があり、また、その課題の解決に向けてどのような方向性で対応するのか、といった点について、率直な意見を聞かせていただくという趣旨で自由回答形式によるアンケート調査を実施した。

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

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

## 10. 自治体実務者の声

災害に関連する法整備の課題及び解決の方向性について、自治体の災害対応に携わる現場実務者の方々から多種多様な意見が寄せられた。これらのうち、首都直下地震等巨大災害対策として必要な法整備の検討に際して参考となると考えられるものを関連のテーマごとに区分して整理してみると表6のとおりとなる。

表6 アンケート調査結果

テーマ	課題及び解決の方向性
大規模・広域災害対応	調整・連携
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地震時の大規模災害発生時において、緊急の救助等に対応するための各種広域応援部隊を総括するところが不明確になっている。災害対応体制の中にきちんと位置づける必要があるのではないか。</li> <li>・自治体間の広域連携については、現行法では具体的運用が各自治体に任されている。このため、首都直下地震や利根川・荒川決壊など単独での対応が困難な大規模災害発生時において、例えば他自治体への避難など広域的対応が必要となるもの、不明確な部分が多く、具体的な仕組みづくりが進んでいない。</li> <li>・広域的災害の場合には、市町村間、あるいは都道府県間をまたいで避難対策をする必要がある場合の調整が非常に難しい。</li> <li>・大規模・広域災害時には、住民救助活動などを担う実働組織として、自衛隊、消防、警察、海上保安部等が大きな役割を果たすこととなるが、組織の壁を超えた一元的初動対応の枠組みを検討することも必要である。</li> <li>・大規模災害対応として、国の現地対策本部等が設置された場合、各機関の活動や応急対策に係る具体的な調整のルール等を明確にする必要がある。</li> <li>・大規模災害対応として、国が設置する「現地災害対策本部」と都道府県の責任で設置する「県災害対策本部」との役割分担及び連携方法を明確化すべき。</li> <li>・大規模災害の場合は、防災関係機関が多数活動するが、災害対策基本法には、その活動を調整する組織（連絡調整本部など）を規定すべき。</li> <li>・都道府県の区域を超える災害に対して、災害対策基本法では、都道府県相互間地域防災計画を作成できることとされているが、実効性のある計画ができるか疑問である。</li> </ul>
	国の関与の強化
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県境を越えた複数の自治体が同時に被災する大地震や大規模水害時に、迅速に対応し、被害を最小限に食い止めるためには、自治体の相互応援体制だけでは十分といえない状況にある。国において、都道府県境を越えるような大規模災害に迅速に対応するための政府機関を設置し、国主導の下に災害対応を図る必要があるのではないか。</li> <li>・近年、大規模かつ広域的な災害が発生し、地方公共団体のみでの対応では困難をきたしている場合があり、法的に国の役割を明確化する必要がある。</li> <li>・広域災害に対して、国として機能的な防災活動が行われるような法整備を含めた体制づくりが望まれる。</li> </ul>
	その他
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難指示などの災害対応は、基礎的自治体である市町村の役割とされている。しかし、大規模な災害や広域的災害においては、より広域的視点から災害の全体像を見て判断するため必要があり、市町村では十分な対応がなし得ない可能性がある。</li> <li>・大規模広域災害について、国の応急対策活動要領によって、対応することとなっているが、法的根拠として十分ではなく、国の権限の根拠と範囲、都道府県の権限等と調整の方法、経費負担等も明確でない。</li> <li>・広域的災害や大規模災害が発生した場合に対応するため、消防組織法に規定する「緊急消防援助隊」と同様に、災害対応の分野ごとに応援チームを編成する法的整備が望まれる。</li> <li>・大規模災害対応として、都道府県境を越える広域医療搬送体制の確立が必要。</li> <li>・東海、東南海、南海地震の3連動発生を前提とした法改正に着手すべき時期にきているのではないかと考える。</li> <li>・被災地域が限定され、規模が大きければ、各自治体の対応能力が問われる。基礎自治体の任務が重大で、特殊災害への対応強化が必要。</li> </ul>
	国・都道府県・市町村の役割分担
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時には、市町村が一次的に対応し、都道府県、国の順でこれを補完していく現行の役割分担の考え方は、基本的に維持するべきである。</li> <li>・災害対応における市町村の役割・責務は大きく、災害対策基本法をはじめ多くの災害関係法令においても、その旨が規定されている。市町村は、住民に最も身近な基礎自治体としてその責務を果たすべきであるが、そのためには十分な組織体制と財源が必要である。</li> <li>・発災時には市町村における即応体制の整備と国・都道府県による人的、財政的な支援が必要。</li> <li>・災害時に、消防・警察・自衛隊は、基本的にはそれぞれの意思決定に基づき行動するため、都道府県が災害対策全体を調整することが困難な場合がある。知事に、一定の具体的な調整権限を付与することを検討すべきである。</li> <li>・政令市規模の都市において、県と市の役割分担がうまく機能するか懸念を持っている。政令市は都市機能、能力など備えており、政令市の役割をそれ以外の市町村と区別して、政令市がより自主的に対策をとれるような仕組みを整理する必要がある。</li> <li>・広域連合が広域的な防災の責任主体となるよう、検討しているが、広域連合長への権限付与、構成団体の知事の権限と分担、調整など、法的に難しい問題がある。</li> <li>・道州制が実施された場合、防災に関して、現在の国、県、市町村の役割分担の考え方、知事の権限、府県と市町村との関係等がどのようになるのか、また、災害対策基本法等の法令がどのように改正されるのか検討することが必要。</li> <li>・今、全国で消防の広域化が進められているが、都道府県消防も否定せずに、地方の判断で選択できるように法改正すべきではないか。</li> <li>・広域調整機能、専門的支援が都道府県や国に求められるが、その迅速性や正確性がどれほど担保できるか、また、国や都道府県は市町村からの要請を全部俯瞰して適切な調整を行うのに、時間的あるいは技術的にきちんとできるかといった懸念がある。</li> <li>・災害に関する法律等ごとに、都道府県や国への報告が義務づけられており、市町村は同じような報告を各所管省庁ごとに、各部署がしている。災害時で現場を抱えている市町村の負担軽減のため、窓口の一本化、簡素化等をする必要がある。</li> </ul>

表6 続き

テーマ	課題及び解決の方向性
行政と住民の協働 自主防災組織 自助・共助・公助	<p>・ 現行の災害関連の法制度は、基本的に公助に関しての規定であり、災害発生時において、自助・共助に関して必要性が認識されてはいても、法的に位置づけられているとは言い難い。自助・共助の体制を進めるに当たっては、その根拠を明確にすることが必要ではないか。</p>
	<p>・ 災害対策基本法の「住民等の責務」において、自らの身の安全は自らが守る「自助」が防災の基本であることを明示してはどうか。</p>
	<p>・ 災害対策基本法に自助・共助の考え方を盛り込むなど、具体的に規定することも必要。特に、共助の重要性・必要性が声高に叫ばれている中で、共助による救助に従事する者が負うリスク（被救助者からの損害賠償請求等）についても後ろ盾となる規定が必要。</p>
	<p>・ 住宅の耐震化や家具の固定化等を促進させるような、具体的な仕組みづくりが重要と考えている。災害対策基本法で「住民の責務」が規定されているが、住民が取るべき対策等についてもう少し明確に規定した方がよい。</p>
	<p>・ 自助の取組みを進めるための法整備を検討すべき。例えば、家具類の転倒・落下防止については、啓発されてもなかなか実施されない傾向があり、住宅用火災警報器と同じような法的義務付けが必要ではないか。</p>
	<p>・ 災害対策基本法では、市町村の自主防災組織の育成、地方公共団体の住民の責務を位置づけているが、自治体と住民が協働して実施する防災対策の内容を定めたものはないので位置づけが必要。</p>
	<p>・ 行政と住民の連携・協働は、地域の状況に応じた住民主体の取組みが求められる際に有効な手段であると考えられるが、阪神・淡路大震災の復興の過程で、市街地の復興に大きな役割を果たした「まちづくり協議会」の仕組みを活用すべき。</p>
	<p>・ 共助の一つとして自主防災組織があるが、災害対策基本法においては、その育成を義務づけているものの、役割は定めていない。共助の柱として積極的に位置づけ、その役割を定めてはどうか。</p>
	<p>・ 法的に自主防災組織の育成は主に市町村の責務とされているが、国や県の関与の方法について明確にされていない。</p>
	<p>・ 災害対策基本法で、市町村の自主防災組織の充実を図ることが規定されているが、活動の際に自傷等しても、その損害を補償する法的規定が備えられていない。法的に位置づけられた組織であることから、損害補償の法的規定が必要と考える。</p>
	<p>・ 自主防災組織は、災害対策基本法においても、組織の定義があいまいである。活動内容の目標基準を定めるなど、充実強化の対策が必要。</p>
	<p>・ 団塊世代が大量退職する時期に差し掛かった今こそ、自治体職員OB（消防吏員含め）こそが地域防災の担い手になるべきであるし、消防団と自主防災組織の役割分担を含め整理する時期にきている。</p>
	<p>・ 自主防災組織については、その設置・活動に関する明確な根拠は乏しく、活動開始当初は活発な活動が見られても、年数を追うごとに活動が衰退化する傾向が見られるため、その位置づけや活動内容、支援体制などを明確にすることが必要。</p>
BCP等企業防災	<p>・ 災害対策基本法では、法人を含めた住民等の責務を定めているが、昨今の企業の防災協力活動や企業の防災力の社会的な影響を勘案すると、企業の責務について災害対策基本法等に明確に位置づけておくべきと考える。</p>
	<p>・ 災害対策基本法では、特別の場合を除き、企業の防災責任についての規定がない。近年の企業の防災の社会的役割の大きさを考慮すると、自主保安体制の確立、災害時における顧客や従業員の安全確保、防災訓練の実施、災害時の事業継続、防災面での地域への貢献等をさらに促進するためにも、住民の責務と同様の一般的な責務規定を設けるべきである。</p>
	<p>・ 企業・事務所は、組織体制、従業員数、保有する資機材等を考えれば、その地域にとって防災上非常に有効な戦力となることも考えられる。現行法ではこうした企業と地域の連携方法について全く触れられていない。</p>
	<p>・ 災害対策基本法及び関係法令により、幅広く企業の危機管理体制の整備を促進することが急務と思われる。</p>
	<p>・ 被災後の復興には、被災者の雇用対策も重要であり、事業者によるBCP策定等の強化が必要。</p>
	<p>・ 地震後の大規模災害発生時において、企業活動の早期再開は、被災地域の復旧、復興にとっても重要である。特にBCPについては、近年、その重要性が大きくクローズアップされてきた課題であり、災害対策基本法等にBCP策定の努力目標等を盛り込むべき。</p>
	<p>・ 災害対策基本法では、「住民」には法人も含まれると解釈されているが、BCPの策定など企業の役割を規定してはどうか。</p>
	<p>・ 民間事業者に対する事業継続計画の普及をどのように行うかは、事業者数も多種多様になるため困難を伴うと思われるが、各省庁が所管する事業者間で凸凹が生じないように、国全体で推進すべき。</p>
	<p>・ 企業等がBCPを策定することは、地域の復興に大きく寄与するものであり、企業には、積極的な対応が求められる。しかし、法的に義務づけ、これを個々具体的に推進することは、客体の数などから、現行防災業務を圧するものであり、理念として、個々の企業の努力を求めるに止めるべきである。</p>
	<p>・ BCPについては防災上重要と認識しているが、大企業ならまだしも、中小企業にいくら必要性を説いても、厳しい経済状況の中、具体的な動きにはつながっていない。ソフト面の対策もあると思うが、法整備による経済的な支援が不可欠である。</p>
	<p>・ 昨今地震対策としてのBCP作成の民間企業の意識が高まっているが、防災上の被害想定だけでなく、経済上の被害想定を地震ごとに作成しなければならず、難しい課題である。</p>

表6 続き

テーマ	課題及び解決の方向性
避難対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難対策については、最近の水害で、災害の種類、規模、態様、発生時間、地形等によって、避難場所、避難経路、避難時期等が異なり、複数パターンの避難が必要であることが明らかになった。国において、災害の検証結果や専門的知見を踏まえた対策の確立が望まれる。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難行動に時間を要する災害時要援護者については、避難勧告や避難指示が発令されてからでは避難完了が間に合わないことから、避難準備情報を発令する場合があるが、法的に位置づけられていない。避難勧告や避難指示と同様に、避難準備情報についても災害対策基本法に規定してはどうか。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害時要援護者の避難については、共助による非常に重要な災害対策であるが、課題が多い。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>自主防災組織等が要援護者避難支援の取組みを進めるにあたって、個人情報保護が大きな課題となっており、取組みが進まない大きな要因となっている。取組みをより一層進めるためには、福祉目的で入手した個人情報の提供（第三者提供）が不可欠である。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>大きな課題となっている災害時要援護者支援については、避難支援プラン（個別計画）の作成・推進等のため、特に福祉行政サイドの取組みを促す措置、個人情報保護に関する法令運用の弾力化を図る措置等が望まれる。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難対策については、災害に関する法律ごとにも規定され、基本的に市町村の責務となっているが、国及び都道府県は、情報等を流すのみで、情報の精査や具体的な基準等が示されていない。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>土砂災害における避難勧告等の前提となる土砂災害警戒情報等の発令区域の細分化が課題と考える。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>※広域災害時の避難関係については、「大規模・広域災害対応」に記載した回答を参照。</li> </ul>
被災者支援 復興	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興に関する根拠法令の制定が必要。全国で復興まで事前に真剣に考えているところは少ないが、問題は大きい。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害対策基本法においては、復興の概念が示されていない。災害対策基本法に復興を定義付け、災害復旧の章に復興を追加してはどうか。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>「復旧」とは、道路・橋・トンネルなど壊れたものを「機能的に元に戻していくこと」であり、「復興」とは「社会の持続可能性を回復すること」と考えているが、各地域の災害からの復興を進めるうえで、制度的に「復興」の定義付けが求められている。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>中長期的な復興支援に関しての法体系について整備する必要がある。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>「災害復興」の概念の確立と、その制度的保障が求められる。そのため、今後発生する大規模災害に備え、復興の主体、体制、国と地方公共団体の役割分担、復興計画、支援内容、財源手当など復興の基本的な枠組みについて、復興基本法の制定も視座に捉え総合的に検討すべき。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害対策基本法で示されている範囲は、「復旧」までであり、「復興」については記述されていない。阪神・淡路大震災の教訓等を踏まえ、復興特別基本法（仮称）などを整備することが望ましい。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災地を一番良く知っている地方が、復興への裁量を発揮できるように、制度的・財政的な裏付けが必要である。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>がれきやゴミが復興の妨げになる。広域災害の場合は国レベルで解決すべき。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>近年の災害では、被災者のニーズが多様化、高度化しており、大規模災害であっても、同様のレベルのサービスが求められる。現行制度の下で地方公共団体がこれに的確に応えるには限界があり、関連法令について、救助・支援のメニュー、基準、方法、仕組みを抜本的、体系的に見直す必要がある。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>現行の被災者生活再建支援法を作り出した原動力は、被災者であるが、被災者の生活再建を基本として、被災地の復旧・復興を見据えた災害（防災）行政における基本法はない。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者生活再建支援法は平成19年に使途制限や所得制限をなくすなど、大幅な改正がなされ、被災者に使いやすい制度となったが、財源問題など大災害時の制度の実効性が心配である。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者生活再建支援法に基づく支援金については、都道府県が出資した基金と国が1/2を負担しているが、今後、大規模災害が発生した場合を想定して、国が全面的に支援を行う制度を作るべきと考える。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者生活再建支援法の支援金や災害弔慰金の支給に関して一定の規模以上の災害に限定されていることの問題点について検討することが必要。</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者支援に関して、今一度、民間災害保険・地震保険との関係、新たな公的保険制度（掛け金の住民負担）等、原点に立ち戻った検討も行われるべき。</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者支援の基礎となる被害認定調査とり災証明の発行について、根拠法令を策定すべきである。</li> </ul>	
財政負担	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政支援措置の多くは臨時措置として災害ごとに特例的に決定され、安定性、迅速性に欠ける面があり、また復興については、概念が確立されていないこともあり、財政支援措置は構築されていない。こうしたことを踏まえ、大規模災害の被災地に対する支援の仕組みの整備について、早急に検討する必要がある。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災地の復旧・復興をきめ細かく、機動的に推進するうえで、復興基金の有効性が認められるが、その設置には国との協議が必要で、相当の期間を要することから、迅速に対応できるよう、復興基金の基本的な枠組みの整備について、地方交付税を財源とすることの適否も含め、検討する必要がある。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害を最小限に留めるための対策への国の財政支援が重要な課題である。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>大規模災害で被災した都道府県、市町村の財政負担は莫大なものとなるので、緊急対策を実施しようとした場合に、国が直接的に財政出動するようにはできないか。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>災害救助法については、国からの法定受託事務となっており、支援にかかる費用を国と按分して行っている。災害救助法を適用する程度の大きな災害については、基本的に全額国が負担するという考え方はできないか。その程度に達しない災害については、都道府県が管内市町村とともに、按分等して被災者の支援に当たることができると考える。</li> </ul>	

表6 続き

テーマ	課題及び解決の方向性
財政負担	・広域災害の場合、住民に計画通り財政的な支援ができない可能性もある。たとえば、被災者生活再建支援法の基金は600億円しかない。しかし都道府県の財政事情によりこれ以上の追加積み立ては難しいこともあり、十分な議論が必要。
	・自助としての防災対策を進める人に対する措置や、都道府県間、市町村間の防災格差をなくすための財政措置があっても良い。
	・消防団活動を支える基本の通信手段についても個人携帯に頼っているのが現状であるが、消防団費用が十分とは言えず、消防団に対する財政措置の拡充と、確実に消防団に支弁される方策の確立を検討すべき。
	・震災対策の要は耐震化の推進であり、特に木造住宅の耐震化や家具の固定化が進めば、被害は大幅に減らせることが考えられる。現在は住民の自助の範疇と考えられており、個人の取組みには限界があり、国が中心となり耐震化に対し財政的な支援を行うなど、新たな仕組みづくりが必要と考える。
その他	・応急的災害対応については、多くの地方公共団体等が関連することから、これらを集約し、主導的に推進する主体が必要であり、国の主導が必要ではないか。また、一方では、自助・共助・公助面で自主防災組織の活性化、企業での防災の取組み（例えば、帰宅困難者対策など）を促進するための制度の充実が望まれる。
	・大規模災害など、特に多数の動員を要する事案においては、災害現場の防護、後方支援、住民の避難誘導等、消防団の役割はきわめて大きなものがあるが、全国的にも消防団員数の減少はきわめて深刻であり、一般の啓発活動のみでは限界を感じる。雇用主に一定程度人数の参加を義務付ける方策を検討してはどうか。
	・地方公共団体の場合、数年で異動するため、人事異動直後の災害対応等に不安が残る。災害対策担当者のOB制度の導入や、今までに被災した都道府県の職員から構成される応援組織などがあれば、より一層の災害対応の向上が期待できる。
	・災害時要援護者支援活動については、補償の制度がなく、問題である。
	・避難所は市町村が設置し、地域住民が利用することを想定している場合が多い。通勤・通学者の利用までは明確に想定していないと思われる。
	・現行法では、都市部における帰宅困難者の移動など、広域的に人が移動する事態が想定されていない。
・都市部での災害発生時において、多数の通勤者等が一齐に帰宅する時の対策等に係る規定が存在しない。行政、事業者、通勤者・通学者・買い物客等の役割を明確化し、被災時の混乱を最小限に抑えるための予防及び応急対策に係る規定を整備する。	

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

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

これらに対する具体的な検討・考察については、別途の研究において対応する必要があるものと考えられるが、本稿においては、課題全体の解決に向けて、法整備のあり方についての方向性を考察することとした。

## 11. 法整備のあり方の方向性

これまで述べてきた首都直下地震の課題への対応や自治体実務者の方々の意見を踏まえ、必要と

考えられる法整備のあり方について、検討してみると、次のような方向性を展望することができる。

### (1) 特別立法と一般法規整備

首都直下地震の課題への対応として必要な法整備について、

①首都直下地震対策に特化した特例を規定するため、一般法規とは別に特別立法として、例えば、首都直下地震対策特別措置法（仮称）を制定する方法

②首都直下地震対策として必要であるが、同時に一般的災害対策としても必要と考えられる法規規定については、現行の災害対策基本法など災害関連の一般法規を見直し、整備する方法

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

表7 巨大災害に対する法整備の方向性

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

(備考) ——法整備のあり方の基本認識イメージ——

- ① A1及びBの整備を急ぐことが望まれる（A1が最優先）。
- ② A2, A3及びA4は①を踏まえて整備を検討(整備前の発災対応に必要な場合、A1の一部規定の準用等も検討)。

**(2) 首都直下地震対策と巨大災害(地震)対策**

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

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

なお、上記(1)(2)で述べた方向性の概要を整理すると表7のとおりである。

**12. 巨大災害に対する法整備の展望**

首都直下地震を中心に巨大災害に対する法整備について考察してきたところであり、表7のようないくつかの方向での法整備の選択肢があり得ると整理したが、これら法整備への具体的な取り組み方に関しては、首都地域における巨大地震についての法的未整備の状況、影響の大きさ、緊急性の高さ等を踏まえ、次のように考える。すなわち、

- ①首都直下地震対策特別措置法（仮称）の制定が最も急がれる。
- ②災害対策基本法等災害関連法規の見直しは①と組み合わせて行われるのが適切であるが、同時にできない場合は、①を優先する。
- ③他の巨大災害・地域を対象とする特別立法は、①の状況等を踏まえて整備・拡充を検討する。というのが、今後の首都直下地震など巨大災害に対する法整備のあり方を展望するに際しての基本認識である（表7の備考参照）。

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

すなわち、首都直下地震そのものではないが、これに準ずるような災害が発生し、首都直下地震対策に準ずるような対策を講ずることが緊急に必要な場合に、法の示す一定の要件を満たすものと

して政令で指定する等の手続きにより、法の一定の規定が適用されるような仕組みを工夫することができれば、首都直下地震対策特別措置法(仮称)は、実質的に巨大災害対策特別措置法としての一定の役割を併せ持つものとして構成することが可能と考える。

### 13. 具体的法整備への取組み

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

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

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

### 14. 今後の法整備に当たっての留意点

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

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

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

このような観点に立って今後の具体的法整備へ

の取組みを考えるとき、法制度として必要な検討を一層的確に、かつ、迅速に進めなければならないと思料する。

その上で、危機管理システムとしての構築が喫緊の課題であることを認識し、

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

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

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

#### (1) 法体系全体との整合

国民の権利及び義務、地方自治を中心とする憲法や災害対策基本法、災害救助法、被災者生活再建支援法、建築基準法、建築物の耐震改修の促進に関する法律、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律をはじめとする関連法律間など法体系全体における整合性を確保する必要がある。

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

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

#### (2) 災害対策法整備と情報

##### ①法整備に当たっての情報の重要性

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

これらの情報は、前述のアンケート回答にも一

部含まれているが、さらに幅広く具体的事例における解決のネックとなる関係法令の問題点・限界等に関する情報を収集、分析、整理することが求められる。

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

## ②巨大災害における情報の取扱い

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

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

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

## 15. おわりに

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

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

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

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

あわせて、災害対策基本法等災害関連法規の見直しも必要であると考えられる。

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

今後、(1)法体系全体との整合、(2)災害対策法整備と情報、に留意しつつ、具体的法整備の実現のための取組みを進めることにより、わが国の防災・減災、危機管理の強化を図り、巨大災害から国民の命を守り、安全な地域社会の構築に寄与したいと考えている。

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

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

## 謝 辞

本研究を進めるに当たり、アンケート調査等にご協力いただいた自治体担当者の方々をはじめ関係者の皆様に深く感謝の意を表します。なお、本研究は、文部科学省首都直下地震防災・減災特別プロジェクト③「広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究」(代表者:林 春男 京都大学)によるものである。

## 参考文献

- 1) 内閣府：平成20年度版 防災白書，p.1，2008.
- 2) 河田恵昭：巨大災害の様相とその対応対策の考え方，地学雑誌，Vol.110，No.6，pp.924-930，2001.
- 3) 河田恵昭：都市大災害－阪神・淡路大震災に学ぶ－，近未来社，p.66，1995.

- 4) 中央防災会議：首都直下地震対策大綱（H17年策定・平成22年修正），37p., 2010.
- 5) 内閣府：直接的被害想定結果について（首都直下地震）40p., 2004.
- 6) 内閣府：被害想定結果について（首都直下地震），69p., 2005.
- 7) 中央防災会議：東海地震対策大綱，30p., 2003.
- 8) 中央防災会議事務局：東海地震に係る被害想定結果について，18p., 2003.
- 9) 中央防災会議：東南海・南海地震対策大綱，26p., 2003.
- 10) 中央防災会議事務局：東南海・南海地震の被害想定について，44p., 2003.
- 11) 中央防災会議：日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱，27p., 2006.
- 12) 中央防災会議事務局：日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の被害想定について，78p., 2006.
- 13) 中央防災会議：中部圏・近畿圏直下地震対策大綱，36p., 2009.
- 14) 中央防災会議事務局：中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定結果について～基本被害～，39p., 2007.
- 15) 中央防災会議事務局：中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定結果について～交通被害，ライフライン被害，孤立集落の発生など～，69p., 2008.
- 16) 中央防災会議事務局：中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定結果について～経済被害～，23p., 2008.
- 17) 中央防災会議：大規模水害対策に関する専門調査会報告，129p., 2010.
- 18) 林 春男：地震災害からの復興過程とその対策計画，地学雑誌，Vol.110，No.6，pp.991-998，2001.
- 19) 武田文男：日本の災害危機管理，ぎょうせい，571p., 2006.
- 20) 鈴木進吾，林 春男：首都直下地震災害の曝露指標の算出とその地域的特性に関する研究，地域安全学会論文集，No.10，pp.97-104，2008.
- 21) 中林一樹：首都直下地震対策特別措置法（私案）について，第20回八都府市首都直下地震対策研究協議会資料，4p., 2010.
- 22) 山崎栄一：「首都直下地震防災対策」を実現するための法体制，第20回八都府市首都直下地震対策研究協議会資料，10p., 2010.
- 23) 武田文男：首都直下地震防災対策の特殊性，第20回八都府市首都直下地震対策研究協議会資料，10p., 2010.

（投稿受理：平成22年7月16日  
訂正稿受理：平成22年12月28日）