

特集

阪神・淡路大震災以降30年の災害 対策法制及び行政機関の対応

後藤隆昭¹

Legislation for Disaster Management and Responses of Administrative Organizations in the 30 Years Since the Great Hanshin-Awaji Earthquake

Takaaki GOTOU¹

Abstract

In the 30 years since the Great Hanshin-Awaji Earthquake, Japan has renewed its legal system and administrative organization for disaster management based on experiences and lessons learned from major disasters. After the Great Hanshin-Awaji Earthquake in 1995, the government focused on speeding up the initial response, improving support for affected people, and reconstruction to cope with urban-type disasters. After the Great East Japan Earthquake in 2011, the government focused on special reconstruction systems, building national resilience, and promoting public-private partnership to cover the limitations of public assistance. In recent years, the government has also been enhancing attentive support for various vulnerable groups, such as women, children, older people, and people with disabilities.

キーワード：法制度，行政機関，被災者支援，生活再建，復興

Key words: legal system, administration, support for affected people, reconstructing livelihoods, reconstruction

1. はじめに

阪神・淡路大震災(1995)以来30年の間に我が国では地震災害だけでも東日本大震災(2011)をはじめとして、新潟県中越地震(2004)、熊本地震(2016)、能登半島地震(2024)と度重なる被害を受け、さらに水害・土砂災害による被害も毎年

のように発生し、また御岳山噴火災害(2014)のような火山災害も見られる。こうした自然災害大国である我が国では、甚大な被害を受けるたびに、被災によって判明した課題・教訓を克服すべく法制度の改善や運用の見直しが行われてきた。また国の行政機関についても、自然災害ほかの危機事

¹ 内閣府防災担当/復興庁
Cabinet Office, Disaster Management Bureau /
Reconstruction Agency

| 類型 | 災害対策基本法 | 予防 | 応急 | 復旧・復興 |
|-------------------|---|---|--|--|
| 地震 津波 | <ul style="list-style-type: none"> ・大規模地震対策特別措置法 ・津波対策の推進に関する法律 ・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 ・地震防災対策特別措置法 ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・首都直下地震対策特別措置法 ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・建築物の耐震改修の促進に関する法律 ・密集市街地における防災街区の整備に関する法律 ・津波防災地域づくりに関する法律 ・海岸法 | <ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法 ・災害時等における船舶を活用した医療提供体制の整備の推進に関する法律 | <ul style="list-style-type: none"> ・水防法 | <ul style="list-style-type: none"> ＜全般的な救済援助措置＞ ・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 ＜被災者への救済援助措置＞ ・中小企業信用保険法 ・天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法 ・災害弔慰金の支給等に関する法律 ・雇用保険法 ・被災者生活再建支援法 ・株式会社日本政策金融公庫法 ・自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律 ＜災害廃棄物の処理＞ ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律 ＜災害復旧事業＞ ・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 ・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法 ・被災市街地復興特別措置法 ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 ＜保険共済制度＞ ・地震保険に関する法律 ・農業保険法 ・森林保険法 ＜災害税制関係＞ ・災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律 ＜その他＞ ・大規模災害からの復興に関する法律 ・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 ・防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律 ・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 |
| 火山 | <ul style="list-style-type: none"> ・活動火山対策特別措置法 | | | |
| 風水害 | <ul style="list-style-type: none"> ・河川法 ・海岸法 | | | |
| 地滑り 崖崩れ 土石流 | <ul style="list-style-type: none"> ・砂防法 ・森林法 ・地すべり等防止法 ・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 ・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律 ・宅地造成及び特定盛土等規制法 | | | |
| 豪雪 | <ul style="list-style-type: none"> ・豪雪地帯対策特別措置法 ・積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法 | | | |
| 原子力 | <ul style="list-style-type: none"> ・原子力災害対策特別措置法 | | | |

図1 主な災害対策関係法律の類型別整理 (出典：内閣府資料)

態に対処するため、阪神・淡路大震災以降に内閣官房に内閣危機管理監及び内閣官房安全保障・危機管理室が創設されたほか、省庁再編により防災を所管する国の組織が国土庁防災局から内閣府防災担当に移行するなどの体制強化が図られてきた。さらに、阪神・淡路大震災後の復興本部や東日本大震災後の復興庁のように、大災害後に復興のための時限組織を設置することも行われた。関係省庁においても防災体制の拡充が図られ、地方公共団体でも防災監、危機管理監といった災害対策を統括する専門ポストが置かれることが一般的になっている。

災害対策に関する法体系は、大別すると基本法である災害対策基本法を中心として、災害の予防段階、応急段階、復旧・復興段階で個別法が制定されている(図1)。

予防段階においては、地震・津波では「大規模

地震災害対策特別措置法」(大震法)や「津波対策の推進に関する法律」など、火山では「活動火山対策特別措置法」(活火山法)、土砂災害では「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」(土砂災害防止法)のように、自然災害の種別毎に立法措置がなされ、被害防止・軽減のための規制措置や対策に対する国庫補助等が規定されていることが多い。

一方で、発災後の応急段階や復旧・復興段階に関しては、原因となる自然災害の種別に関わらず被害の状況に応じて必要な対策を講じるための規定がなされている。応急段階においては「災害救助法」により地方公共団体が被災者を救助するための必要な措置が手当てされるほか、「警察法」「消防法」「自衛隊法」等によって専門機関による救助プロセスが法定されており、復旧・復興段階では「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」(激甚災害法)により地方公共団体等が復旧・復興に要する莫大な財政需要を国庫によって支えられるようにしているほか、「被災者生活再建支援法」等による被災者への支援措置、「中小企業信用保険法」等による被災事業者への支援措置により、被災者・被災事業者の住宅再建や生業再建を後押しすることが規定されている。また公共施設などの個別分野においても、「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」(負担法)や「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」(暫定法)のように復旧に要する費用を国庫負担により軽減することが規定されている。こうした災害対策に関する立法措置の多くは、国土が荒廃し自然災害による被害が頻発した戦後復興期～高度成長期に制定されたものだが、度重なる災害の中で法改正あるいは運用改善によりアップデートがなされてきたほか、「被災者生活再建支援法」(1998)や「津波対策の推進に関する法律」(2011)、「大規模災害からの復興に関する法律」(2013)のように阪神・淡路大震災や東日本大震災を契機として制定されたものもある。

こうした立法措置や組織体制の強化は、その時々々の災害によって明らかになった政策課題や社会の変化への対応として行われてきたものであり、時代によって方向性や重点の置かれ方が異なる。本稿では、各期間において重点が置かれた特徴的な分野での進展を中心にみていく。なお、この30年間には地震・津波以外にも水害、土砂災害、火山災害等の分野でも様々な制度上・組織上の進展があったが、本稿では主に自然災害全般及び地震・津波分野について記載している。

2. 阪神・淡路大震災とその後の対応

1995年1月17日に発災した阪神・淡路大震災は、死者6,434名と1959年の伊勢湾台風以来の多大な犠牲を生んだ大災害であり、地震に対して警戒の薄かった地域で発生した都市型災害は初動対応の遅れや多数の建物倒壊による人的被害、膨大な数の被災者支援など様々な課題を残した。その課題や教訓を踏まえて災害法制や災害対応体制に対する数々の見直しがなされており、伊勢湾台風を契

機に災害対策基本法が制定された1961年が我が国における災害対策の出発点とするなら、1995年は第二の出発点とも言える。

2.1 災害対応の迅速化

阪神・淡路大震災の大きな課題のひとつは、政府の初動体制の遅れであった。午前5時46分という早朝の発災に対し、政府が早期に被害の全貌を把握することが出来ず、被災地への迅速な救出・救助活動のための部隊派遣や被災者支援がままならなかったことは当時多くの批判に晒されることとなった。この時のいわば“トラウマ”が迅速な初動体制の強化に舵を切らせることとなる。直後の災害対策基本法改正では、内閣総理大臣が部長となる「緊急災害対策本部」の設置要件の緩和や現地災害対策本部の法定化などの政府の災害対策本部の充実・強化、市町村長による都道府県知事に対する自衛隊の災害派遣要請の法定化などの地方公共団体の防災対策の強化、一定区域全域の道路に対し包括的に一般車両の通行を禁止することができるようにするなどの交通規制の強化といった、速やかな初動対応を可能にするような改正がなされた。

また、初動対応を担う実働省庁においても、初動対応強化のための制度改正や体制充実が進められてきた。消防庁は同年に「緊急消防援助隊」制度を創設し、全国の消防機関を迅速に応援派遣する体制を整えており、その後2003年には消防組織法改正により緊急消防援助隊に法的位置づけが与えられた。警察庁でも同年に「広域緊急援助隊」制度を創設し、全国の都道府県警察の警察部隊を迅速に被災地に派遣することが可能となった。自衛隊派遣に関する法制度面では、自衛隊の災害派遣は都道府県知事からの要請に基づいて実施されるのが原則だが、阪神・淡路大震災では兵庫県庁自体が被災して早急な派遣要請が出来なかった反省から、災害対策基本法改正により、市町村長が都道府県知事に対し自衛隊の災害派遣要請を行うことを要求できること、さらには都道府県知事に要求できない場合に直接防衛庁長官等に通知して自衛隊の自主派遣を促すことが出来ることとされ

| 主な取組・支援 | 主な支援団体等 |
|---|---|
| 人命救助・捜索活動 | 広域緊急援助隊（警察庁）、緊急消防援助隊（消防庁）、自衛隊、海上保安庁 |
| 医療支援 保健活動 感染症対策 | DMAT（災害派遣医療チーム）、DHEAT（災害時健康危機管理支援チーム）、DICT（日本環境感染学会災害時感染制御支援チーム）、自衛隊等 |
| 災害マネジメント支援 | 自治体職員派遣（総括支援チーム）他 |
| 避難所運営（給食・入浴支援） 罹災証明書交付支援 物資管理・輸送支援 | 自治体職員派遣（対口支援チーム）、自衛隊等 |
| 給水支援 インフラ調査復旧支援 能登鉄道七尾線復旧支援 農地・農業用施設調査等 漁港施設調査等 | （公社）日本水道協会、TEC-FORCE（国土交通省緊急災害対策派遣隊）、自衛隊、RAIL-FORCE（（独）鉄道・運輸機構 鉄道災害調査隊）、国土技術政策総合研究所、国立研究開発法人土木研究所、国立研究開発法人建築研究所、国立研究開発法人港湾空港技術研究所、土地改良事業団体連合会、（一社）水産土木建設技術センター、MAFF-SAT（農林水産省サポート・アドバイス・チーム）等 |
| 被災建築物応急危険度判定 被災宅地危険度判定 | 全国被災建築物応急危険度判定協議会、自治体職員派遣、TEC-FORCE等（国土交通省） |
| 災害廃棄物処理支援 | 災害廃棄物処理支援員制度（人材バンク） D.Waste-Net（災害廃棄物処理支援ネットワーク）等 |
| 学校再開に向けた支援 （スクールカウンセラー及び 教職員派遣） | （一社）日本臨床心理士会 各都道府県・指定都市教育委員会 |
| 被災ペット支援 | （公社）日本獣医師会、自治体職員派遣等 |

図2 令和6年能登半島地震における自治体支援の状況（出典：内閣府資料）

た。また自衛隊法の運用面でも、大戦時の教訓から自衛隊の独断専行を忌避してきたそれまでの厳格な要請主義から、自然災害時の積極的な自主派遣を容認する改善がなされており、その一環として阪神・淡路大震災後からは震度5弱以上の地震発生時には、被害状況を速やかに把握するため要請を待たず直ちに自衛隊機による航空偵察が行われるようになった。現在ではこの航空偵察の状況は防衛省や総理官邸でもリアルタイムで確認できるようになっている。また航空偵察以外にも全国の自衛隊駐屯地には災害発生に備えて初動対処部隊が待機するようになっており、2013年からはこれら部隊を「FAST-Force」と呼称している。

このほか、医療分野においても初期医療体制が課題となり、災害現場で医師が医療を行う必要から厚生労働省を中心に検討がなされ、2005年に「日本DMAT」（災害派遣医療チーム）が設立された。さらに公共土木分野においても、道路、河川等のインフラの迅速な被害状況把握や応急復旧の技術的支援のため、2008年に国土交通省「緊急災害対策派遣隊」（TEC-FORCE）が発足した。東日本大震災以降はこうした応急期を中心とする初動

対処チームを創設する動きはあらゆる分野で加速し、「災害派遣精神医療チーム」（DPAT, 2013～）、環境省「災害廃棄物処理支援ネットワーク」（D.Waste-Net, 2015～）、気象庁「防災対応支援チーム」（JETT, 2018～）、「災害時健康危機管理支援チーム」（DHEAT, 2018～）、「自治体応援派遣」（総括支援チーム・対口支援チーム, 2018～）、「農林水産省サポート・アドバイス・チーム」（MAFF-SAT, 2021～）、（独）鉄道・運輸機構「鉄道災害調査隊」（RAIL-FORCE, 2023～）等が各種災害で活動している（図2）。

初動対処体制の充実は、被災現場に派遣される諸機関のみならず災害対応を統括する政府においても行われている。阪神・淡路大震災当時、中央省庁内で防災対策を所管していたのは国土庁防災局であったが、縦割り行政の解消や内閣機能の強化を目的として実施された2001年の中央省庁再編では、1府22省庁から1府12省庁へと再編する中で、国土庁の大半が国土交通省へと統合されるなか防災局のみは阪神・淡路大震災の教訓から総理直轄とすべく内閣府防災担当へと改組された。その後2014年には日比谷公園横の中央合同庁舎5号

館から総理官邸向かいの8号館へと移転し、物理的にも危機管理体制の強化が図られた。また、総理官邸の危機管理体制についても拡充が図られ、阪神・淡路大震災及び同年3月に起きた地下鉄サリン事件などを背景として1998年には内閣の初動対処能力を強化するために内閣官房に内閣危機管理監及び内閣官房安全保障・危機管理室（現在の内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当））が創設され、また老朽化に伴い2002年に新たに建設された総理官邸には自然災害その他の緊急事態発生時に官邸幹部や関係省庁職員が執務するための危機管理センターが設置されるなど、いわゆる「官邸主導」による危機管理体制の強化が図られることとなった。なお、特に東日本大震災後には、米国の連邦危機管理庁（FEMA）をモデルとする専門の国の行政機関を作るべきとの主張が多く見られた。近年の世界的潮流は、日本のように危機事象毎に担当組織を別にする形ではなく、FEMAのように自然災害のみならず大規模事故、犯罪、テロ、戦争などあらゆる危機事象に一元的に対応する「オールハザード・アプローチ」が主流となっており、我が国でも官民で研究がなされた。その当時の議論では、当面は現行制度を維持することが「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」によって2015年に結論付けられたが、その後2024年に誕生した石破内閣では防災庁設置の方針が打ち出された。

法制面においても、政府の本部組織について、阪神・淡路大震災当時は最上位の本部組織である緊急災害対策本部が災害緊急事態の布告（生活必需品の価格統制や金融モラトリアムなど関東大震災のような状況を念頭に強力な経済規制を可能とする制度）を前提としたものであったために設置できなかったことから、災害対策基本法の改正により設置要件を緩和し（その後の東日本大震災が唯一の適用例）、さらに巨大災害でなくても十分な本部組織が立ち上げられるよう、2021年には非常災害対策本部の本部長を内閣総理大臣に格上げするとともに、死者・行方不明者数十人規模の災害に対応する特定非常災害対策本部の規定を置く災害対策基本法改正も行われた。

2.2 被災者支援の充実

阪神・淡路大震災という戦後類を見ない都市型災害において大きな課題となったのは、膨大な数の被災者の生活再建のための支援だった。1959年の伊勢湾台風以後の高度成長期には死者数千人規模の自然災害を経験せず、豊かになった日本社会において、倒壊した住宅の再建を中心とする被災者の生活再建のための法制度は十分ではなかった。その直近に発生した雲仙普賢岳噴火災害（1991）や北海道南西沖地震（1993）では、社会の注目度に比して被災者の絶対数が多くはなかったため、各世帯に1,000万円単位の義援金が配分されることで生活再建のめどが立つことになった。一方で、25万棟を超える住宅の全半壊被害を生じた阪神・淡路大震災では、被災者は義援金のみでは十分な住宅再建資金を確保することができず、これが後に関係者の尽力によって被災者生活再建支援法（1998）制定に繋がることとなった。

同法は阪神・淡路大震災の被災者に適及適用されることはなかったが、それまで私有財産の形成に繋がる理由で認められてこなかった被災者への直接の公的支援が初めて制度化されたことは被災者支援法制上の大きな転換点であり、その後の新潟県中越地震（2004）等を経て同制度が充実されていくこととなった。また、同法の制定に伴い、住宅の被害程度が個々の被災世帯への支援水準を決める基準となったことで、被災世帯へ支援金を支給するための住家の被害認定調査や罹災証明書発行業務が被災自治体における重要な業務となり、これらの業務の運用改善や、業務遂行に必要となる自治体職員の応援派遣制度等も併せて充実されていくようになる。なお罹災証明書は被災者生活再建支援制度以外にも災害救助法による住宅の応急修理や応急仮設住宅の入居要件、義援金の配分基準など幅広く活用されるため、2013年には災害対策基本法上に位置づけられ、住家被害調査に従事する職員の育成や他の地方公共団体等との連携確保など、罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制確保に努めることも被災市町村の義務とされた。

被災者支援の観点から阪神・淡路大震災後に制

定された法律として、1996年に制定された「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」（特定非常災害法）がある。同法は大規模災害時の被災地の混乱状況に鑑み、これまで個別法により別々に措置されてきた関係省庁に幅広く存在する行政上の権利利益の満了措置の延長や期限内に履行されなかった義務の免責をパッケージとして規定し、被災者の利便を図ったものである（代表的なものとして運転免許証の更新期限の延長がある）。同法ではまた、災害救助法及び建築基準法により最長2年3ヶ月とされている応急仮設住宅の設置期限を延長する措置が可能となっており、最大5年間まで延長した阪神・淡路大震災をはじめその後の災害で活用されることとなった。なお、この特定非常災害指定の効果は、同法で規定されている措置以外にも、例えば環境省による住宅の公費解体制度の適用基準を全壊から半壊以上に緩和するトリガーとして用いられるなど、災害救助法適用や激甚災害指定、大規模災害復興法に基づく非常災害と並んで、制度本来の趣旨を超えて当該災害を他の災害と一線を画して特例的な措置を行う必要がある大規模災害であると認定するための官民の諸制度の適用のメルクマールとしても使われるようになっている。

2.3 都市型災害への対応と復興まちづくり

阪神・淡路大震災の被災地では、火災により広大な面積が焼失した長田地区をはじめとして、広範囲にわたって甚大な被害を受けた市街地の迅速な復興が課題となり、従来の土地区画整理事業や市街地再開発事業を活用して再建を目指したが、既存の都市計画制度や建築に関する法規制では十分に対応できない部分の改善も図られた。まず、大規模な災害が発生した市街地の復興に関する基本的な制度として、1995年に「被災市街地復興特別措置法」が制定され、同法に基づく被災市街地復興推進地域内においては最長2年の建築行為等の規制をかけることにより、面的な復興まちづくりを行うことが可能となった。また、マンションの多い都市部の被災地にあっては、その再建時に区分所有者全員の同意が必要となる当時の制度の

弊害から再建が進まないという課題を解決するため、同年に被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法（被災マンション法）が制定され、5分の4以上の議決で再建を可能とすることで市街地復興を加速させるものだった。これら法制度はその後恒久化され、東日本大震災等で活用されることとなった。なお、市街地復興の前提として倒壊した住宅の解体・撤去を早期に進める必要があるが、私有財産である住宅の解体は所有者が行うものとの原則に対し、阪神・淡路大震災では早期の復旧・復興のため市町による国庫補助事業として実施することが特例的に認められ（公費解体）、以降東日本大震災等を経て公費解体は廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）に基づく制度として恒久化することとなった。

一方、復興を牽引する政府の体制としては、まず阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律が制定され、阪神・淡路大震災復興本部（1995～2000）が総理府に置かれたほか、同法に基づくものではないが、有識者による阪神・淡路復興委員会（委員長：下河辺淳）が設置され、10月には意見・提言をまとめた最終報告が出された。その後、同最終報告をもとに政府及び兵庫県を中心に10年間で16.3兆円とされる復興事業が進められたが、その基本理念として掲げられた「創造的復興」のコンセプトは、後に東日本大震災や熊本地震にも引き継がれ、2015年に仙台で開催された第3回国連防災世界会議で採択された仙台防災枠組において“Build Back Better”として規定され、防災・復興の世界標準となった。

2.4 調査体制・早期警戒体制の充実

阪神・淡路大震災が早期に発生し多くの人が逃げ遅れて犠牲となったことから、地震その他の自然災害へ備えるための調査体制や早期警戒体制の充実が要請されることとなった。地震に関しては、同年に文部省に地震調査研究推進本部が設置され、また気象庁では震度階級を8階級から10階級へと細分化し、さらに2004年には緊急地震速報の試験運用を開始した（2007年より一般提供開始）。津波に関しても東日本大震災の教訓から、より脅威

が伝わりやすい津波警報に改める等の改善を2013年に行っている。

水害・土砂災害についても、土砂災害警戒情報の導入(2005年以降)、特別警報の新設(2013)のほか、台風情報の精緻化、水害・土砂災害等の危険度を5段階で表示する「キキクル」の導入(2021)、河川における洪水予報、氾濫発生情報の提供など、様々な形で国民にリアルタイムに情報が届けられる仕組みが構築されてきた。近年では、地球温暖化による気象災害の激甚化に伴い線状降水帯による被害が頻発したため、気象庁では2021年より「顕著な大雨に関する情報」を、2022年からは線状降水帯に関する予測情報を出して警戒を呼びかけている。なお、土砂災害に関しては、2000年の広島土砂災害を契機に制定された土砂災害防止法により土砂災害警戒区域等(イエローゾーン、レッドゾーン)が設定され、土地利用の観点からも土砂災害対策がとられることとなった。

火山については、2007年に気象庁によって火山毎の噴火警戒レベルが設定されたのち、御岳山噴火災害を契機として2015年に改正された「活動火山対策特別措置法」(活火山法)では火山毎の火山防災協議会の設置が位置づけられ、さらに同法の2023年改正に基づき文部科学省に火山調査研究推進本部が設置されるなど(2024)、火山防災の充実が図られている。

3. 東日本大震災への対処と復興法制、その後の対応

阪神・淡路大震災以降、政府は初動対応体制を充実させるとともに、都市型災害への各種法制度をアップデートし、また被災者支援制度の拡充を図ってきたが、2011年の東日本大震災(東北地方太平洋沖地震)が想定を超える津波の襲来と、それに伴う原子力発電所事故を引き起こしたことで、従来の防災対策では十分でなかったことが白日の下に晒されることになった。さらにその復興過程においても、原発事故に伴う長期避難生活や、過疎や少子・高齢化の進む地域での復興の難しさ、千年に一度というレベルの頻度の津波にどこまで備えるかといった議論など、様々な課題に直面し

た。特に過疎問題は東北地方に限らず全国に見られるものであり、人口減少下での防災・復興対策は、南海トラフ地震に代表されるような将来想定される大規模災害でも深刻な課題となることが強く認識されることとなった。

一方、東日本大震災・原子力発電所事故という未曾有の大災害への対処として、国は復興庁を設置し、復興交付金制度、復興特区制度など従来にはない異例の対応により被災地の復興を進めることとなった。これらの多くは東日本大震災に特例的に適用されたものであり、その後の災害は必ずしも適用対象とされなかったが、近い将来想定されている南海トラフ地震その他の巨大災害への対処に示唆を与える一方で、当初地元負担をゼロとしたことで復興事業が過大となった等の指摘もあり、将来の復興制度に対する解は必ずしも見出されていない。また、創造的復興の考え方に沿って復興事業を進める際に、将来の人口減少も見据えた適正な事業規模とすることが必要との指摘も見られたところであり、東日本大震災からの復興過程での教訓が今後の災害に活かさることが求められている。

3.1 広域にわたる被災地での被災者支援と復興体制

膨大な被災者支援への対応のため、政府は3月11日の発災直後の緊急災害対策本部・現地対策本部設置ののち、3月17日には「被災者生活支援特別対策本部」(5月9日に「被災者生活支援チーム」に名称変更)を設置、被災者の避難生活の改善やその早期解消、生活必需品の緊急輸送、インフラ・ライフラインの早期復旧等の措置に取り組むこととなった。被災者支援の基本となる災害救助法については、法律自体は大きく改正されていないものの、災害救助法の弾力運用として、旅館・ホテルの借り上げによる避難所設置や、大量の避難者への迅速な住まい供給を可能とする民間賃貸住宅の借り上げによる応急仮設住宅供与(いわゆる「みなし仮設」)など、その後の災害対応で一般化した措置がこの時に数多く認められることとなった。また、被災地への緊急物資の調達・輸

送のため被災から3日後には302億円の予備費使用が決定され、被災地からの要請を待たずに必要な物資を輸送したが、これは2012年の災害対策基本法改正により法定化され、いわゆる「プッシュ型物資支援」として2016年の熊本地震以降の災害で活用されている。

復興のための体制としては、まず発災1ヶ月後の4月には有識者で構成された「東日本大震災復興構想会議」（議長：五百旗頭真）での議論が始まり、6月には東日本大震災復興基本法が制定されて基本理念、基本方針が作られるとともに復興対策本部が設置された。復興構想会議及び復興対策本部は翌年2月の復興庁設置とともに廃止され、以降は復興庁を中心に復興が進められていくことになるが、その過程において計47本の法律の制定・改正がなされた（阪神・淡路大震災は16本）。中でも東日本大震災で特例的に認められた復興特区や復興交付金等の制度を規定した「東日本大震災復興特別区域法」（2011）や、膨大な復興財政需要に対応するための復興特別税の創設を規定した「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（2011）、これまで経験のない原子力災害からの復興・再生を推進するための「福島復興再生特別措置法」（2012）など、この震災に限定して適用された異例の特別措置が取られたのも特徴であった。実際の復興まちづくりは、各地域で住民の合意形成を進めつつ時間をかけて進められたが、津波による再度の被災をいかに防ぐかが大きな論点となった結果、防災集団移転促進事業による高台移転や、土地区画整理事業を活用した嵩上げがかつてない規模で実施されたのが特徴であった。

また、被災者支援や復興が強力な国主導で行われたのもこの震災の特徴のひとつだった。もともと災害対策基本法では災害対策の実施主体は基礎自治体とされているが、宮城県南三陸町や岩手県大槌町のように役場自体が津波で流され機能不全に陥ったケースや、福島沿岸部において全域が避難指示区域となったケースのように、基礎自治体に対処を任せることが現実的でない状況が生まれたことにより、県、国が支援体制を敷き、あるい

は基礎自治体になりかわって対応することとなった。このような自治体の対応能力が十分でない状況は将来の大規模災害でも想定されることから（必ずしも直接的な影響ではないが）、例えば前述のプッシュ型物資支援が法定化され、基礎自治体のマンパワー不足を解消するため総務省主導での他自治体からの応援派遣制度が創設されるなど、被災自治体が十分に機能しない前提での制度が創設・改善されることとなった。震災後に制定された「大規模災害からの復興に関する法律」（大規模災害復興法、2013）では、災害復旧事業における国等による権限代行が規定され、その後の災害では公共土木インフラの災害復旧での直轄代行として使われるようになるなど、国が被災自治体になりかわって対応すべきとの声を反映して、国がより関与を強める方向での制度の見直しも行われている。

さらに、地域経済の復興に不可欠な被災事業者の再建（いわゆる生業の再建）については、従来は日本政策金融公庫の災害復旧貸付に代表される融資制度や信用保証によるものが中心だったが、「失われた20年・30年」と呼ばれるような地域経済の停滞が続く環境下では自力再建を期待できない中小企業が数多く存在したことから、経済産業省による「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」（いわゆる「グループ補助金」）が創設され、被災事業者支援についても直接補助の道が開かれることになった。このグループ補助金制度は後の熊本地震等でも活用され、その後グループ要件が撤廃された「なりわい再建支援補助金」が2024年の能登半島地震でも活用されている。このほか、新型コロナウイルス対応でも活用された小規模事業者持続化補助金（上限200万円）や雇用調整助成金の特例措置等が能登半島地震等で活用されるなど、地域経済再生のための被災事業者支援も社会的要請に応じて手厚くなっている。

3.2 巨大災害への備えと国土強靱化

東日本大震災がもたらした甚大な被害により、それまでの大規模震災、津波対策を大幅に見直すことが余儀なくされたが、それが最も顕著に現れ

たのが南海トラフ地震対策だった。南海トラフを震源とする M8 級の地震対策については、それまでも「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する法律」(2002)に基づいて計画が策定され、阪神・淡路大震災を契機に制定された「地震防災対策特別措置法」(地防法, 1995)、東海地震の危険性が喧伝されて制定された「大規模地震対策特別措置法」(大震法, 1978)や「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」(地震財特法, 1980)に基づいて国の手厚い財政措置によりインフラ整備が進められてきたが、東日本大震災を契機として改めて中央防災会議のワーキンググループで想定される南海トラフ地震の地震・津波モデルや被害想定が2013年にまとめられ、それに基づいて各種の計画策定がなされていった。さらに、政治・行政・経済の中核に深刻な被害を与える首都直下地震への対策についても、東日本大震災を契機に同様に見直しが行われているほか、新たに日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震への対策も急務となっている。

さらに、東日本大震災を契機として「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」(2013)が制定され、あらゆる分野で災害に対する脆弱性を評価して優先順位を付けて事前防災・減災を進め災害に強い国土・地域づくりをする国土強靱化が進められることとなった。同法に基づく国土強靱化推進本部や国土強靱化基本計画等の枠組みにより、インフラ整備等のハード対策のみならず情報発信や避難訓練等のソフト対策を組み合わせた取組が進められている。

3.3 津波被害と公助の限界

一方で、東日本大震災当時に多く聞かれた言葉は「想定外」であり、当時想定されていた M7 クラスの宮城県沖地震を遙かに上回る M9.0 による津波被害は、どこまでの災害に備えればいいのか? という課題を投げかけることになった。これに対する基本的な考え方として整理されたのが、中央防災会議専門委員会による L1 (比較的頻度

の高い津波)、L2 (最大クラスの津波)の考え方であり、特に L2 津波に対しては防潮堤等のハード対策だけでなく住民避難によるソフト対策も含めて備えることが基本とされた。津波対策の推進に関する法律(2011年)では、ハード・ソフト両面からの対策が必要であることが規定され、特に巨大津波に対しては、公助に頼らず住民自らが自助・共助により身を守ることが求められることとなった。阪神・淡路大震災においても、がれきの下から救助された住民の9割が家族や地域住民によって助け出されたことがその後強調されるなど、自助・共助の重要性は当時から指摘されていたが、さらに東日本大震災における想定外の津波被害がその傾向を加速させることとなった。そのひとつが、2014年の災害対策基本法改正により創設された地区防災計画制度であり、自治体の地域防災計画に加えて、地域の中で住民組織が地区防災計画を定めて共助で災害を乗り切るための法的枠組みが整備された。

公助の限界という観点からは、ボランティア・官民連携の進展も30年間で大きく進んだ分野である。学生を中心に多くの災害ボランティアが被災地入りした「ボランティア元年」1995年以降、新潟県中越地震のあった2004年頃からは社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを設置・運営することが一般化し、さらに東日本大震災ではいわゆる一般ボランティア以外にも多くの専門ボランティア団体・NPO等が被災地で多岐にわたる活動を行った。こうしたボランティアやNPO等の活動は、行政によって行われる被災者支援、復旧・復興の補完的・代替的役割を果たすようになり、制度的・物理的に十分な公助が行き届かない中では大きな力になっていった。東日本大震災では数多くのNPO等が被災地入りしたものの被災現場で情報共有・活動調整が十分に出来なかった反省から、近年では、2016年の「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク」(JVOAD)設立を皮切りに、各地で災害中間支援機能が充実していくこととなった。法制度上も、災害対策基本法において阪神・淡路大震災後の1995年には国・地方公共団体が配慮すべきこととしてボランティアに

よる防災活動の環境整備が、また東日本大震災後の2013年にはボランティアとの連携に努めなければならないことが規定される法改正が行われるなど、防災におけるボランティアとの連携が法的に位置づけられている。

4. 熊本地震以降の災害ときめ細かな被災者支援

震度7の地震が2度にわたり立て続けに熊本地方を襲った平成28年熊本地震は、東日本大震災からわずか5年後のことだが、その後も平成30年西日本豪雨、令和2年7月豪雨、令和6年能登半島地震と大きな災害が続く中で、東日本大震災を契機にアップデートされつつあった各種支援施策が試されることとなった。発災直後からの救急救助や医療・福祉等の分野の派遣体制、プッシュ型物資支援、自治体職員の内援派遣等が行われる一方で、発災後からなかなか改善せず災害関連死の要因となった避難所環境は、しばしばスフィア基準との比較で批判された。今日ではTKB（トイレ、キッチン、ベッド）として人口に膾炙するようになったが、水・食料等の生活必需品の確保に加え段ボールベッドやパーティション、テントの活用による住環境の改善、食事の質の改善、トイレや冷暖房の整備、コロナ禍においては感染症対策と、阪神・淡路大震災の頃と比較すれば相当の改善が進んだものの、迅速性や質の向上の点からは未だ批判も多い。また、避難所から応急仮設住宅、復興公営住宅へと移行していく中で、見守り体制の確保やコミュニティの形成・維持は依然として課題となっている。こうしたなか、厚生労働省「被災者見守り・相談支援等事業」「被災高齢者等把握事業」が創設されるなど制度上の充実が図られる一方で、被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、被災者の自立・生活再建が進むようにマネジメントする「災害ケースマネジメント」の取組が進んできている。災害ケースマネジメントの萌芽は我が国でも東日本大震災以降見られて

おり、2022年には内閣府が取組事例集を公表する等、自治体での取組は広がりを見せるようになっている。さらに令和6年能登半島地震を契機として「福祉」を被災者支援の中に明確に位置付ける動きが加速している。

5. おわりに

阪神・淡路大震災以降の災害対策は、より早く、より手厚くという方向で様々な被災者支援等のための施策が拡充されるとともに、技術の進化や調査研究の進展により各種の早期警戒システムの導入や事前対策のためのインフラ整備が進み、ソフト面においても「自助」「共助」のさらなる充実を促すことで、国土強靱化、災害に強い国・地域づくりを進めてきた。一方で、国と地方の役割分担、自助・共助・公助の役割分担など、災害法制上の基本的な考え方は必ずしも大きく変化したわけではなく、大規模災害時にその限界が露呈することも起きてきた。また国や地方自治体における防災人材の育成がしばしば問題提起され、災害対応に特化した行政組織の必要性も議論を惹起してきた。さらに、阪神・淡路大震災以来の30年は少子・高齢化が全国的に進み地域の経済力が衰えを見せる一方で、ICT分野ではインターネット、SNS、ロボット・AI技術等が大きく進化し、さらに世界に目を転じれば我が国の安全保障環境を取り巻く冷戦後の世界秩序が大きく変貌したことにより自然災害を含む危機事態への体制強化が要請された。また女性、子供、高齢者、障害者など要配慮者への配慮、個人情報の取り扱いへの配慮、SDGsの観点からの環境等への配慮など、災害対応を行う上で配慮すべき事項への認識も30年前とは格段に異なる状況にある。社会保障等への国民負担が増加していく中で防災にどれだけリソースを割けるかという視点も現実的な財政問題として存在する。

30年以内の発生確率70～80%と想定されている南海トラフ地震を筆頭に、今後起こりうる大規模災害にいかに対応し、対処すべきか、今一度国民的な議論が求められる。

参考文献

- 総理府阪神・淡路大震災復興対策本部事務局：阪神・淡路大震災復興誌，2000
- 国土庁：阪神・淡路大震災教訓情報資料集，2000
- 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会監修：伝える－阪神・淡路大震災の教訓－，ぎょうせい，2009
- 津久井進：大災害と法，岩波書店，2012
- 浜谷英博・松浦一夫編著：災害と住民保護，三和書籍，2012
- 吉井博明：災害対策法令の制定過程と復興対策，関東都市学会年報第14号，2012
- 防災行政研究会編集：逐条解説災害対策基本法第三次改訂版，ぎょうせい，2016
- 佐々木昌二：防災・復興法制，第一法規，2017
- 菅野拓：災害対応ガバナンス，ナカニシヤ出版，2021
- 塩谷隆英：下河辺淳小伝 21世紀の人と国土，商事法務，2021
- 饗庭伸：平成都市計画史，中央製版印刷，2021
- 復興庁：東日本大震災復興政策10年間の振り返り，2023
- 岡本正：災害復興法学Ⅲ，慶應義塾大学出版会，2023
- 北原糸子：震災復興はどう引き継がれたか，藤原書店，2023
- 内閣府：防災白書（平成17年版，平成23年版，平成24年版，平成29年版，令和6年版）

（投稿受理：2024年12月4日）

要 旨

阪神・淡路大震災以降30年間に，日本では大きな被害を受けるたびに経験と教訓を踏まえ災害対応のための法制度や行政組織の見直しを行ってきた。阪神・淡路大震災後は初動対応の迅速化や被災者支援の充実，都市型災害に対処するための復興まちづくり等に重点が置かれ，また東日本大震災後は特例的な復興体制や国土強靱化，公助の限界を補うための官民連携の促進が行われた。近年でも高齢者等多様な災害弱者に対応するためのきめ細かな被災者支援の充実が図られている。