

# 地域特性を踏まえた防災計画作成のための法整備に関する検討

——災害対策基本法の改正経緯を中心として——

佐 藤 由 佳

## I はじめに

日本は多くの災害リスクを抱えた国であり、発災による被害を減らすためには事前の対策が不可欠である。災害対策基本法（以下、「基本法」という。）は、災害に関する一般法として災害対策の基本方針を定め、複数の法律にまたがる防災行政の総合的・計画的実施につき規定する。同法においては、都道府県及び市町村は地域防災計画<sup>(1)</sup>の作成を義務付けられているが、その内容は抽象的なものが多く、また、行政の担う役割は膨大であるため、発災時において行政が計画通りに活動することは困難である。ゆえに、実効性ある地域防災計画を作成するためには行政以外の者の参画を前提に、具体的な災害を想定した対策の立案が必要である。そこで本稿では、基本法の制定及び改正経緯から日本の防災行政における基本理念の変遷を明らかにし、これを前提とした実効性ある地域防災計画の作成に必要とされる新たな制度につき提言を行う。

## II 災害対策基本法の制定・改正<sup>(2)</sup>

### 1 災害対策基本法の制定

基本法制定前においては、地震や水害、豪雪など原因となる災害ごとに予防策を講じる制度が設けられ、発災時及び復旧・復興に関しては縦割り行政の下、国の各省庁が地方自治体とともに取り組むこととし、総合的な観点から行政機関が相互に連絡・協力する制度は設けられていなかった。そのため、発災時、被災自治体は国の各機関および被災者等多方面への対応を余儀なくされ多大な負担を強いられるとともに、所管が不明な事務につき行政の手が行き届かず十分な支援が行われないなどの問題が生じていた。そこで責任の所在を明確にし、有機的な防災体制を構築するため、基本法が1961年に制定された。同法では既存の制度を前提に個別法に基づく対策の相互性を高め、より有機的な体制づく

りにつき定め、また、国・地方公共団体の役割につき、市町村は発災時における第1次的な応急対応<sup>(3)</sup>の責務を負い、国・都道府県は経済的支援・基盤づくりなど市町村をバックアップする諸制度につき整備する責務を負うこととなった。その後、阪神・淡路大震災までの間に20回の改正が行われたが、防災体制の抜本的な見直しは行われていない。

## 2 災害対策基本法の改正

### (1) 阪神・淡路大震災を契機とする改正

1995年1月17日、淡路島北部を震源とするマグニチュード7.3の地震が発生した。この地震による人的被害は死者6434人、負傷者4万3792人、住家被害は全壊10万4906棟、半壊14万4274棟であり<sup>(4)</sup>、避難者は最大で31万人を超えるものとなった<sup>(5)</sup>。この震災を契機に、防災体制全般に対する見直しの必要性が指摘され、防災体制の在り方に関する検討が行われるとともに95年には、制定後初めての大改正が行われた。その主な内容は、発災時における適切な初動体制の確保及び平時における対策の強化である。迅速な初動体制を確保する手段として、従来は緊急災害対策本部の設置要件とされていた災害緊急事態の布告を同布告なくして緊急災害対策本部<sup>(6)</sup>の設置を可能にする規定が設けられ、同対策本部の権限強化が行われた。また、被災自治体が設置する対策本部とは別途、国（緊急災害対策本部・非常災害対策本部）の直轄機関として現地対策本部を設置することができることとなった。この他、平時における災害対策の強化として、自主防災組織の育成やボランティアによる支援活動活用のための環境整備、高齢者・障がい者に配慮した支援体制の構築、自治体間の相互応援に関する協定締結等に努めることが国・地方公共団体の義務とされた。

阪神・淡路大震災では、救出・救助活動につき公的機関だけでは対応できず、約8割の者が住民等により救出されたとの調査結果もあり<sup>(7)</sup>、防災における地域の重要性が改めて認識された<sup>(8)</sup>。また、発災後には多くのボランティアが現地を訪れ、復旧に大きく貢献した。そのため、これ以降の防災対策においては、地域及びボランティアの活動を公的機関の活動とどのように有機的につなげていくかが検討されるようになった。その他、防災行政における基本方針として、以前は河川改修・建物耐震化等の施設整備による被害抑止が防災対策の基本と

されていたが、同震災によりその限界が示されたことから、これ以降は被害の軽減及び復旧を重視し、被害を最小限に抑えるという減災の考え方が採られるようになった。

## (2) 阪神・淡路大震災以降の改正

阪神淡路大震災以降においては、地方分権推進の観点から防災行政に関する意思決定は国・都道府県による干渉をできるだけ排除する内容に規定が改められ、これにより市町村は独自の判断に基づいて防災計画を作成することが容易となった。具体的には、1999年に中央防災会議による地方防災会議等に対する指示の規定を廃止し、市町村防災会議の不設置に関する知事の関与形式を承認から協議の形式に変更し、市町村防災会議に対する都道府県防災会議の指示に関する規定が廃止された。また、2011年には地域の自主性及び自立性を高めることを目的とする改正が行われ、都道府県地域防災計画の修正に係る内閣総理大臣の関与形式及び市町村防災会議の不設置に関する知事の関与形式が協議から事後報告の形へ変更された。その他、自衛隊の災害派遣に関し、市町村が都道府県知事に対し自衛隊へ災害派遣要請をするよう求めた場合、自衛隊による早期の自主派遣を可能にするため、同時にその旨及び災害状況を防衛大臣又は指定するものに通知することが可能となった<sup>9)</sup>。

## (3) 東日本大震災を契機とする改正－2012（平成24）年

11年3月11日、三陸沖を震源とし、震源域が岩手県沖から茨城県沖に及ぶマグニチュード9.0の地震が発生した。同地震の規模は観測史上国内最大規模であり、世界的にも1900年以降に発生した地震では4番目の規模にあたるものであった<sup>10)</sup>。人的被害は死者1万9533人、行方不明者2585人、負傷者約6230人、住家被害は全壊12万1768棟、半壊28万160棟であり<sup>11)</sup>、避難者は最大で47万人を超えるものとなった<sup>12)</sup>。同震災においてはその規模が想定外だったこともあり、多くの公的機関が機能停止となり行政の対応が大幅に遅れることとなった。また、地震だけでなく津波、原子力発電所における事故等複数の災害が同時に発生する複合災害につき、その発生を想定した対策が講じられていなかったことも対応を困難にした要因である<sup>13)</sup>。

甚大な被害をもたらした東日本大震災を契機として12年には1995年以来の大改正が行われており、その主な内容は次のとおりである。

#### (a) 大規模広域な災害に対する即応力の強化

東日本大震災では、市町村の行政機能が著しく低下し情報収集が十分に行えず国・都道府県の対応に遅れが生じた。そこで、発災時における積極的な情報の収集・伝達・共有を強化するため、国・地方自治体等の災害応急対策責任者が情報を共有・連携して災害応急対策を実施し、市町村による被害状況の報告が困難な場合は、都道府県が情報収集等の必要な措置をとることが義務付けられた(第51条、第53条)。また、改正前においては、自治体間の応援に関し、国・都道府県による調整の規定がなく国等がその役割を担うことができなかったことから、人的支援強化を目的として災害応急対策業務に係る自治体の応援につき都道府県による調整規定の拡充、国による調整の規定が新設された(第67条、第68条、第72条、第74条、第74条の2)。その他、応援業務につき、改正前はその対象が人命に関わる緊急性の極めて高い応急措置のみと限定的であったが、改正後は災害応急対策一般に拡大され、加えて、市町村からの応援の要求又は要請に対し、都道府県は一定の場合、応諾義務を負うこととされた(第68条)。

この点、国・地方自治体の関係については、地方分権の観点から国等による関与は否定的に捉えられていたが、東日本大震災の経験から、大規模広域な災害に対しては国と地方自治体の協力体制を構築すること、場合によっては国等の積極的な関与を認める必要があることが改めて認識され、その基本方針に変化が生じたと考えられる<sup>14)</sup>。

#### (b) 大規模広域な災害時における被災者対応の改善

東日本大震災においては、その被害が広範にわたったこと、原発事故による遠方への避難の必要性等により都道府県・市町村の区域を超えた避難(以下、「広域避難」という。)が必要となった。しかし、広域避難の実施にはかなりの時間がかかり、また、市町村単位での避難が実施されなかったため、被災市町村による住民の避難先の把握、地域コミュニティの維持等が後に問題となった。そこで本改正では、自治体間の被災住民の受入手続や国・都道府県による調整手続等に関する規定が新設された(第86条の8)<sup>15)</sup>。

この他、救援物資の供給について新たな制度が導入された。改正前においては、国・都道府県に関しては備蓄関連の規定しかなく、物資の供給に関する権限が与えられていなかった。そこで本改正では新たにその権限に関する規定が設け

られた。まず、物資等の供給要請につき、市町村長は都道府県知事に、都道府県知事は指定行政機関・指定地方行政機関の長に対し行える旨の規定が定められた（第86条の16）。また、緊急の場合には、国・都道府県は上記要請を待たず、自らの判断で物資等を供給し、運送業者（指定公共機関等）へ物資等の運送の要請・指示を行うことができることとなった。このように要請を待たず物資を送る支援方法をプッシュ型支援、要請に応じて物資を供給する支援方法をプル型支援という<sup>(6)</sup>。

(c) 教訓伝承、防災教育の強化、多様な主体の参加による地域防災力の向上

東日本大震災では、津波被害と過去の災害に関する研究結果及び伝承と照らし合わせた結果、その内容が近似しており、自然災害に関する記録および伝承の重要性が改めて認識された。そこで、災害教訓の伝承を住民の責務とし、国・地方自治体及び防災上重要な施設管理者などの災害予防責任者は、防災教育を行うよう努めることとされた（第7条、第46条、第47条の2）。また、東日本大震災においては、避難所運営に関し女性・高齢者等の視点が十分考慮していなかった旨の指摘があり<sup>(7)</sup>、地域防災会議の委員に自主防災組織を構成する者または学識経験者を追加することが可能となった（第15条）。

(4) 東日本大震災を契機とする改正－2013（平成25）年

13年には更なる防災力向上を目指し、以下の改正が行われた。

(a) 大規模広域災害に対する即応力強化

まず、災害緊急事態への対処を拡充するため、内閣総理大臣による「災害緊急事態の布告」が行われた場合、対処基本方針を閣議決定し、これに基づき政府が一体となって対処すること（第108条）、国民に対する物資の買占め自粛等の協力要請に関する規定（第108条の3）が新設された。また、国による被災自治体の支援強化を目的として、国が被災自治体の機能を補完する仕組みを充実・強化する規定（第74条の3、第78条の2、第86条の13）及び一定の場合に消防法、医療法、廃棄物処理法等の規制と異なる特例を必要な範囲で講ずる権限を付与する規定（第86条の2乃至第86条の5）が新設された。

(b) 円滑・安全な避難のための制度づくり

住民の円滑かつ安全な避難場所および避難経路の確保を目的として、市町村長は、洪水・津波等の異常現象の種類ごとに緊急避難場所を指定しなければな

らず（第49条の4乃至第49条の6）、指定緊急避難場所および避難経路等を住民等に周知させるため、これらが記載されたいわゆる防災マップなどの作成・印刷物の配布に努めなければならない（第49条の9）。この規定は努力義務であるが、多くの自治体では防災マップが作成され、各家庭に配布されている。

この他、避難行動要支援者の迅速・確実な避難を可能にするため、市町村長に避難行動要支援者名簿<sup>⑧</sup>の作成が義務付けられた（第49条の10乃至第49条の13）。同名簿の作成については、東日本大震災以前からその有用性が指摘されていたが個人情報保護の観点からその作成は進まなかった。しかし、東日本大震災において高齢者や障がい者が避難できず多くの命が失われたため、今回の改正によりその作成が義務付けられた。

#### （c）被災者保護対策の改善

避難所については避難場所同様、市町村長にその指定・周知を義務づけるとともに（第49条の7、第49条の9）、被災者支援のための情報基盤の整備に関する事項が新たに設けられた。具体的には、①家族等による安否情報の照会があった場合において、市町村長又は都道府県知事が一定の場合に個人情報保護条例の規定にかかわらず回答することを可能にする規定（第86条の15）、②罹災証明書<sup>⑨</sup>の交付に関する義務化規定（第90条の2）、③被災者台帳の作成にあたり、市町村長へ個人情報活用権限を付与する規定（第90条の3、第90条の4）等がある。これまでは個人情報の取扱に関し、自治体は災害時にもかかわらず平時と同じ取り扱いを行うという慎重な対応を繰り返してきた。しかし、災害時において情報の持つ有益性（避難者の精神的安定、防災行政の円滑な遂行等）は大きく、今回の改正は、災害時における個人情報管理につき行政に一定の変更を促すものと考えられる。

#### （d）平時における取組の強化

災害対策に関する基本方針を明確にするため、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ることとする「減災」の考え方を示し、これと併せて、対策の実施にあたっては国等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、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織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「自助」「共助」「公助」の考え方を前提とした防災体制の構築を進める



ことを明文化した（第2条の2）。また、共助の促進に向け、市町村、民間事業者、住民の責務について規定し（第5条、第7条2項、第49条の3、第7条3項）、ボランティアとの連携についても規定が置かれることとなった（第5条の3）。

この他、平時における取組みの強化として、地区防災計画の作成に関する規定が新設された（第42条の2）。この地区防災計画は、当該地域の居住者または事業者の提案を防災計画に盛り込むことを可能とするボトムアップ型の防災計画であり、市民の自発的な防災活動を促進するものである。ただし、この制度はすべての地域で実施されているものではなく、現在の実施例はモデル地区として選定された44地区のみである<sup>四</sup>。

### Ⅲ 現行制度における基本理念と課題

#### 1 現行制度における基本理念

以上の災害対策基本法の制定及び改正経緯を踏まえると、現行制度における防災行政の基本理念は次の5つに集約することができる。まず第1に、基本法第1条にも掲げられている防災行政の総合的かつ計画的な観点からの整備及び推進である。第2は、発災時における応急対策はあらゆる場面において迅速性が求められるため、不測の事態に備えた複数の選択肢を用意し、迅速性を確保するための制度設計を行うことであり、第3は、地方公共団体の自治権に配慮した国・地方公共団体間における相互協力体制の構築である。第4は、公助・共助・自助の考え方の下、行政・住民等それぞれの役割を明確にすることであり、第5は、要支援者をはじめとする被災者の多様化を前提とした防災対策を講じることである。

以上が現行制度における基本理念であるが、実際の防災対策はこの基本理念を実現しているとはいえず、災害の度に様々な問題が顕在化している。そこで以下では、熊本地震の事例をもとに現行制度の課題につき検討し、その要因を明らかにしたい。

#### 2 現行制度の課題－熊本地震の事例から

##### (1) 行政拠点、避難所確保の問題

2016年4月に発生した熊本地震では、震度7の地震が2度発生し、その後1週間

の間に震度5弱以上の余震が17回発生した<sup>(21)</sup>。これにより、複数の指定避難所が使用不能となり、また、避難者の数が想定を大幅に超えたため、多くの被災者が指定外施設へ避難することとなった<sup>(22)</sup>。避難所については、後に耐震化を終えている建物にも損傷が見つかったことや降り続く雨による土砂災害の危険等を理由に閉鎖され、避難者が移動を繰り返す事態となったところもある<sup>(23)</sup>。防災拠点となる庁舎についても損壊等により5つの自治体の本庁舎の閉鎖を余儀なくされ、行政機能を支所や体育館などに移転・分散することとなった<sup>(24)</sup>。

## **(2) 情報の収集・集約・管理の問題**

発災直後の混乱及び指定避難所の使用不能による指定外避難所の乱立<sup>(25)</sup>、現場対応による人員不足等により、初期段階においては行政が現状を把握することができず、その結果、支援を受けられない避難者が多数発生した。この他、情報の管理においては、国等による被災自治体への報告要求が多重となり、被災自治体の負担が過大となっていたことが調査により明らかとなっている<sup>(26)</sup>。

## **(3) 物資支援に関する問題**

物資支援に関しては、2012年の改正により採り入れられたプッシュ型支援が初めて実施され、これにより発災直後に多くの支援物資が被災地へ運び込まれた。しかし、今回の震災では集積拠点として予定された場所が損傷により使用が制限又は不能となり、保管場所の分散及び移転の問題が生じている<sup>(27)</sup>。また、道路の寸断、運搬人員・機材の不足により各避難所へ十分な物資を配送することができず、結果的に物資が集積拠点到滞する事態が生じている<sup>(28)</sup>。その他、指定避難所以外の施設に設置された避難所の把握が遅れ、当該避難所への配送も遅れることとなった。

## **(4) 避難所運営における問題**

開設時においては、避難所の状況確認や避難者情報の収集、避難者の振り分け、支援物資の受取り・配付など行政職員の業務が膨大である一方、運営に携わる職員の数に限られていたため混乱が生じた。また、避難者の数が想定以上であったため避難所内が過密状態となり、プライバシーへの配慮や要支援者への対応、衛生面の対策などが遅れることとなった<sup>(29)</sup>。

## **(5) 広域支援の問題**

熊本地震では多くの行政職員が県外から派遣され、災害支援で大きな役割を



はたした<sup>80)</sup>。しかし、自治体によっては応援職員を円滑に受け入れるための受援計画を策定しておらず<sup>81)</sup>、応援職員の受入・配置がスムーズに行われなかったなどの問題が生じている。

#### (6) 課題の要因

行政拠点及び避難所確保に関する問題については、建物の耐震化工事が未了であったことなどが主な要因である。しかし、この点については指定避難所が使用不能な場合を想定した2次的な避難所を防災計画の段階で選定しておくなど、ソフト面での対応によりそのリスク軽減が可能であると考ええる。また、情報関連については、情報を1元的に管理・共有するシステムの不存在や人員不足が主な要因であるが、前者については既に国の主導で新たなシステム導入に向けた検討が始まっている<sup>82)</sup>。物資支援、避難所運営、広域支援の問題に関しても他と同様、ハード面・ソフト面の両方がその要因であるが、その多くは事前の対策及び適切な人員配置などのソフト面の改善によりその解決が図れるものと考えられる。

### IV 提言

発災時における諸問題の多くは、人的及び物理的な要因による複合的なものがほとんどである。しかし、建物の耐震化や防災施設の設置など物理的な要素に関しては、その対策に膨大な時間と費用を要し、災害に対する絶対的な安全性を備えた施設を全国に設置することは、技術的にも経済的にも困難である。そのため、今後の災害対策においては人的要因による問題を如何に解消するかが重要である。この点、現行制度における問題の多くは人的要因すなわちソフト面に起因するものであり、その内容も事前計画の不備及び人員不足が大半を占めている。そこで以下では、この問題を解消するための新たな制度につき若干の提言を行う。

事前計画については、国の防災基本計画や県の地域防災計画が市町村の地域防災計画にて定めるべき事項の一部を示しているが、熊本地震では多くの市町村が当該事項につき詳細な規定を設けていなかった。これは、多くの市町村において防災に関する専門知識・技術を有する者が不在又は少数なため、人的要素及び地理的要素（以下、「地域特性<sup>83)</sup>」という。）を反映した防災計画の作成

が困難なためと考えられる。そのため、市町村の地域防災計画については、高度の専門知識がなくとも地域特性と照らし合わせて防災計画が作成できるようなガイドライン又はモデル計画を作成すべきである。

また、防災計画作成にあたっては、防災行政における役割の分担化が重要となる。現在、発災時における行政職員の業務は救助活動や住民の安否確認、避難所の開設・運営、支援物資の拠点確保・配送・配布、情報の収集・集約・管理、国等他の機関との連絡調整、避難者のニーズの把握など、その内容は多岐にわたる。しかし、行政職員の数には限りがあり、これらすべてを同時に、迅速に行うことは困難である<sup>(94)(95)</sup>。そのため、すべての業務を行政内部で完結することを前提とした防災計画を作成することは防災対策の実効性を損ない妥当でなく、発災時における応急対応の一部を行政とは異なる機関（以下、「災害支援団体」という。）が担う制度を作り、同制度を前提とした防災計画を作成すべきである。具体的には、この災害支援団体が最も人員を必要とする避難所運営及び避難者のニーズの把握・集約を担い、それ以外の応急対応を行政が担うというものである。この場合、災害支援団体の構成員（以下、「支援員」という。）は発災時、避難所の近隣に所在していることが望ましいことから、原則として支援員は避難所を基礎として近隣住民の中から選ぶことになる<sup>(96)</sup>。そのため、避難所の指定にあたっては、当該地区がどのような地域特性を有しているか<sup>(97)</sup>、避難所として指定した場合、支援員を確保できるか否かにつき考慮して決定すべきである。

なお、同制度については、防災行政の迅速性確保及び公助・共助の考え方を採る防災行政の基本理念に沿うものであり、現行制度の抱える課題を抜本的に解決する手段となるのではないかと考える。また、その実施のための経済的負担は少なく全ての自治体で取組み可能なため、早期の防災力向上も期待できるものである。

## V 結びに代えて

以上本稿では、主に災害対策基本法の制定及び改正経緯から防災行政における基本理念を明らかにするとともに現行制度の課題を確認し、基本理念に沿った解決策につき提案した。この新たな制度については、支援員の選定方法や基準、

支援員の地位<sup>88)</sup>及び権利、義務や期間等につき更なる検討が必要である。また、新たな制度の実施にあたっては、行政区や総合区<sup>89)</sup>がおかれている場合の事務配分や既存の地域コミュニティへの影響は必須であり、この点も検討しなければならない論点であるが、本稿においては問題の指摘にとどめ、今後の課題としたい。

#### 註

- (1) 防災計画とは、防災に関する基本方針や国・地方公共団体等が処理すべき業務を具体的に定めた計画である。防災計画には、内閣府の中央防災会議が作成する防災基本計画、都道府県防災会議が作成する都道府県地域防災計画、市町村防災会議（設置しない市町村では当該市町村長）が作成する市町村地域防災計画、指定行政機関等が作成する防災業務計画等がある（災害基2条）。
- (2) この節における制定・改正経緯については、防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法〔第3次改訂版〕』（ぎょうせい、2016）を参照した。
- (3) 災害対策は大きく①災害予防、②災害応急対策、③災害復旧・復興に分かれる。災害応急対策は、発災時における災害の発生・拡大の防止を目的とするものである。
- (4) 消防庁、「阪神・淡路大震災について（確定報）」  
[www.fdma.go.jp/data/010604191452374961.pdf](http://www.fdma.go.jp/data/010604191452374961.pdf)（2017.3.21）。
- (5) 兵庫県（1996）『阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録』84頁。
- (6) 緊急災害対策本部とは、「著しく異常かつ甚大な非常災害が発生した場合」に内閣府に設置される緊急災害対策本部であり、内閣総理大臣が本部長を務めるものである（災害基28条の2）。発災時、各地方公共団体による行政活動では十分な対応が困難であり、国が中心となって災害支援を行う必要がある場合に設置される。
- (7) 内閣府、「平成26年版 防災白書」、  
[http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b\\_2s\\_01\\_00.html](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b_2s_01_00.html)（2017.4.22）
- (8) 庄司智恵子「町内会と自主防災組織」吉原直樹編『防災コミュニティの基層』（御茶の水書房、2011）87頁以下。
- (9) 自衛隊への災害派遣要請権限を有しているのは都道府県知事であり、市町村長には権限がない（自衛隊法83条）。
- (10) 内閣府、「平成23年版 防災白書」、[http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h23/bousai2011/html/honbun/1b\\_1h\\_1s\\_1.htm](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h23/bousai2011/html/honbun/1b_1h_1s_1.htm)（2017.4.22）
- (11) 消防庁、「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第155報）」、<http://www.fdma.go.jp/bn/155%E5%A0%B1.pdf>（2017.7.15）

- (12) 復興庁、「復興の現状」、[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-1/20140117\\_sanko01.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-1/20140117_sanko01.pdf) 5頁 (2017.7.15)
- (13) 平成24年版防災白書では、この点を踏まえた指摘がなされている。この他、これまでの災害想定が過去の災害を基本としている点に災害対策の不適切さを指摘し、従前の想定手法の見直しの必要性及び災害対策の基本方針につき施設整備等のハード面だけでなく都市計画等のソフト面と組み合わせた減災の考え方に基づく対策の重要性についても指摘がある。
- 内閣府、「平成24年版防災白書第2編第1章 (1) 災害の想定及び災害対策の基本的考え方に関する教訓、[http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h24/bousai2012/html/honbun/1b\\_2h\\_1s\\_00\\_01.htm](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h24/bousai2012/html/honbun/1b_2h_1s_00_01.htm) (2017.7.15)
- (14) なお、本改正が地方分権を否定する趣旨で行われたものでないことは、後に行われた地方自治法の改正(平成26年)からも明らかである。
- (15) 広域避難に関しては、被災地を一時的に離れることによる心理的負担軽減の効果が期待される一方、仕事や自宅の空き巣被害への憂慮等から遠方への避難を躊躇する者が多い。また、災害の規模を予測することは困難であるため、適切な協定先の選定が困難などの問題もある。
- (16) 災害発生直後においては、被災自治体が支援物資リストを作成することは困難であることからプッシュ型支援が適しており、災害発生から一定期間が経過し、被災者の多様なニーズに対応する必要が生ずる段階においては、プル型支援が望ましいといわれている。
- (17) 前掲註(2)、38頁。
- (18) 名簿に関しては原則として避難行動要支援者本人の同意を得てその情報が記載され、消防機関・自主防災組織・民生委員等の関係者に名簿情報が提供される。これに関連し、市町村長は名簿の作成に必要な範囲で要配慮者に関する個人情報を活用することが可能である。
- (19) 罹災証明書は、被災者が仮設住宅への入居等の支援を受けるための各種手続きに必要とされ、被災者の生活再建に欠かせないものである。改正前においては、その交付に法律上の根拠はなく、市町村が自治事務として実施していたものであったが、今回、市町村長の義務として法的に位置づけられた。
- (20) 平成26年度から平成28年度においてモデル地区に選定された地区数。内閣府、「地区防災計画モデル事業報告―平成26～28年度の成果と課題―」参照。
- (21) 「熊本地震1週間 9万人なお避難」『日本経済新聞』2016.4.21
- (22) 「避難所 不安・混乱 指定外施設に避難者続々」『朝日新聞』2016.4.19
- (23) 「避難所危険 雨中の移動」『日本経済新聞』2016.4.22、「避難所転々 疲労濃く」『朝日新聞』2016.4.22
- (24) 国立国会図書館調査及び立法考査局「平成28年熊本地震への対応(上)」調査と

情報-Issue Brief-914号10頁、「5市町村舎使用不能 現耐震基準4庁舎満たさず」『毎日新聞』2016.5.2、「本庁舎を閉鎖 5自治体」『朝日新聞』2016.4.23

(25) 熊本県内におけるピーク時の避難者数は約18万人、避難所数は855ヶ所（指定避難所以外の施設を含む）であった。国立国会図書館調査及び立法考査局「平成28年（2016年）熊本地震の概況」調査と情報-Issue Brief-910号12頁。

(26) 各自治体へのヒアリング調査では、国の各省から同じ報告を要求される（熊本県）、県の3部署から同じ報告を要求される（嘉島町）などの報告がある。目黒公郎・沼田宗純「平成28年度熊本地震に係る初動対応の検証レポート」[www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/pdf/h280630\\_4.pdf](http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/pdf/h280630_4.pdf) 7頁（2017.3.26）。

なお、情報関連については、後に内閣府の主導のもと、情報の共有を図るために情報通信技術(ICT)を活用した具体のプロジェクトの実施、国や地方公共団体、民間企業・団体等の関係機関間における情報共有に関し、共有の方法や期間等のルール及びこれを通じた情報のやりとり（以下「災害情報ハブ」という。）を推進するため、中央防災会議防災対策実行会議災害対策標準化推進ワーキンググループが「国と地方・民間の『災害情報ハブ』推進チーム」を設置し、2017年度より検討を開始することになっている。内閣府「平成29年版 防災白書」[http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h29/honbun/0b\\_3s\\_03\\_01.html](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h29/honbun/0b_3s_03_01.html)（2017.7.2）。

(27) 被災地の12市町村では地域防災計画に集積拠点を選定していなかった例もある。「物資集積拠点、備え必須」『朝日新聞』2016.5.18

(28) 「物資受入れ 行政混乱 保管所確保できず」『毎日新聞』2016.4.16、「行き渡らぬ救援物資 人手不足、さばけず」『日本経済新聞』2016.4.19

(29) 「避難所 ひしめく人々」『朝日新聞』2016.4.25

(30) 「被災経験 伝える職員 東日本・阪神の自治体から派遣」『朝日新聞』2016.5.7

(31) 「受け入れ計画策定課題」『朝日新聞』2016.5.7

ある調査によれば、13年3月末時点において受援計画を策定していたのは、都道府県が約4割、市町村が1割強であった。総務省「震災対策の推進に関する行政評価・監視－災害応急対策を中心として－＜結果に基づく勧告＞」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000305846.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000305846.pdf) 参照。

(32) 前掲註(26)。

(33) 地域特性は経済や福祉等、様々な分野において用いられる用語であるが、その対象は学問領域によって異なる。本稿では、人口及び年齢構成、職業等の人的要素に加え、道路及び河川、避難所・支援拠点の位置等の地理的要素の2つがもたらす特性を地域特性とする。

(34) 熊本市では発災直後の1週間、職員の約3割にあたる1400人から2000人が避難所運営に配置され、罹災証明書発行のための罹災調査及び生活再建支援業務に配置されたのは多いときでも100人程度であった。そのため、発災の約1か月後であっても罹

災証明書の発行は申請の約34%にとどまり、被災者の生活再建に遅れが生じている。熊本市の職員配置の推移につき前掲註(26)5頁、罹災証明書の発行につき「罹災証明発行まだ28% 熊本県内の申請」『朝日新聞』2016.5.12

- (35) 現行制度における行政職員の負担は大きく、また、大規模災害の場合はその状態が長期に及ぶため、発災から約1か月後においては体調不良を訴える者が多く、中にはうつや心的外傷後ストレス障害の傾向がみられる者も一定数存在する。「熊本市職員 心身「限界に」」『日本経済新聞』2016.5.23
- (36) この点、住民主体の防災組織については、町内会等を基礎とした自主防災組織が既に存在するが、近年では基盤となる町内会の入会率の低下による構成員の減少・高齢化、新規加入者による協働意識の希薄化などによる弱体化が問題となっている。そのため、自主防災組織とは異なる共助主体の存在が必要である。
- (37) 具体的には、学生・会社員・自営業者等の社会的立場や年齢・数等の人的要素、土砂崩れや陥没により道路が不通となった場合に備え複数の移動経路が確保できるか否か等の地理的要素につき考慮すべきと考えている。
- (38) 災害支援員の地位を非常勤の公務員とするのか、ボランティアとして位置付けるのか、仮に公務員と位置付けた場合、同じく避難所運営を行う自主防災組織の構成員や他のボランティアとの関係（法律上の地位等）が問題となる。
- (39) 総合区とは、政令指定都市の区（行政区）に代えて設けることができる区である（地方自治法第252条の20の2）。地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るため2014年の地方自治法改正により導入され、総合区の区長には総合区内の政策・企画の立案、まちづくり等の事務を執行する権限が与えられている。  
総務省「地方自治法施行令の一部を改正する政令等について」[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000357167.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000357167.pdf)「総合区の設置について」[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000450999.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000450999.pdf)参照。



# **A Study of Regional Disaster Prevention Plans based on Regional Characteristics**

Yuka Sato

This paper analyzes and reveals the basic philosophy of disaster management in Japan according to the enactment and amendment of the Disaster Control Measures Basic Act (Act No. 223 of November 15, 1961).

It suggests the creation of a system for a more effective regional disaster prevention plan.

First of all, my observation of the Disaster Control Measures Basic Act (Act No. 223 of November 15, 1961) reveal the basic philosophy of the current disaster prevention measures.

Secondly, I examined the problem of disaster prevention administration based on the example of the Kumamoto earthquakes. As a result, it became clear that most of the factors derived from human factors.

Particularly, the considerable influence of the shortage of personnel in handling disasters.

Finally, I propose the introduction of a new system to ensure personnel as a means to resolve this issue.