特集 ポスト東日本大震災の防災・減災まちづくり【論説】

防災法制度の構造的課題と展望

The structural problem and future prospects concerning the legal system of disaster prevention

Osato IKUTA : Tohoku University

生田 長人*

I 対症療法的改正を続けてきた防災法制と東日本大震災を契機に行われた改正

我が国の防災法制は、大規模な災害が起こる度に、問題となった事象を解決するため、対症療法的な改正を繰り返してきており、その基本構造に手が入られることが殆どないまま、東日本大震災を迎えた¹。未曾有の都市災害と言われた阪神大震災の時さえ、多くの法改正が行われたにもかかわらず、それらの殆どは防災の基本法である災害対策基本法の外側で行われ、基本構造には殆ど触れられないままであった。

東日本大震災については、①津波による被害が大きかったこと、②被害が大規模、広域、激甚なものであったこと、③原子力災害が生じたこと、が大きな特色として挙げられるが、これらについては、①に対して「津波防災地域づくりに関する法律」の制定等が行われ、②については、市町村主体の災害対策中心に構成されていた災害対策基本法を二度にわたって改正して²、国等が前面に出て応急対策を実施する仕組みを中心とした規定の整備が行われるとともに、復興を進めるための「東日本大震災復興基本法」や「東日本大震災復興特別区域法」の制定等が行われた。また、③については、原子力規制委員会設置法、原子炉等規

制法の改正等が行われたが、これらを含め、法的対応の多くは対症療法的色彩が強く認められる。

しかし、東日本大震災を受けて行われた平成25年の災害対策基本法改正には、これまで行われてこなかった防災法体系の構造に変化をもたらす内容が含まれていることが注目される。この改正で、基本法の中に「災害対策の基本理念」規定が新設されたが、特にその中で「災害のリスクの程度を踏まえた対策の必要性」という考え方が明確にされたこと等は、今後の災害対策の展開において極めて重要な意味を持つと考えられる。

周知の通り、東日本大震災では、1000年に一度という減多に生じない津波により甚大な被害が生じたのであるが、それまでの防災法制は、一言で言えば、我が国社会において頻繁に生じる中規模一過性の災害を念頭に置いたものとなっており、減多に生じることのない大規模・長期災害に対応する仕組みは殆ど組み込まれていなかったと言える。その背景には、そもそも減多に生じないような大規模災害に常時対応できるような防災体制を整備し、これを維持するのは、無駄が多く、現実的でないという考えがあったからである³。

このような中で、災害対策の理念として「災害のリスクの程度に対応する防災措置」という考え方が改めて明確にされたことは、今後防災法構造

生田 長人* (いくた おさと) 東北大学名誉教授

¹ その理由については拙稿「災害対策法制の抱える主要課題とその検討の視点」自治研究第89巻第1号37頁

² 平成24年(法律第41号)と平成25年(法律第54号)の2度改正が行われた。

³ 例えば、1000年に一度の災害を前提として、ハードな防災施設を整備したり、災害応急対策を担う防災機関の人員体制を常に維持すること等は現実に想定し難い。

にどう影響を及ぼすのか。

その最も大きな影響の一つは、頻発する中規模一過性の災害を念頭にハードな防災施設の整備を中心に対応してきたこれまでの防災対策では、大規模災害には対応できないということを踏まえ、そのような大規模災害の場合でも国民の生命だけは守るという仕組み、つまり万一に備えた避難の仕組みや街づくりを進めることを重要な防災施策として位置づけ、重点が置かれることになると考えられる。既に、前述した「津波防災地域づくり法」では、ハード・ソフトの防災措置を組み合わせ、大規模津波が生じた場合でも住民の生命は守るといういわゆる多重防御の仕組みが組み込まれているが、今後は、津波に限らず、およそ全ての災害に対してもこのような考え方に立った対応を行う必要があることが明示されたのである。

また、もう一つの大きな点として、大規模災害の対応では、防災関係機関による公助中心の災害対策に加えて、自助・共助による災害対策の展開が不可欠となるということが挙げられよう。先の災害対策基本法改正では、大規模災害時に国等が前面に出る形の仕組みを整備したことを述べたが、公的機関による応急対策をどれだけ充実したとしても、大規模災害時の初期応急対策に限界があることは、既に阪神淡路大震災でも明らかになっている。現実には、大規模災害の場合ほど、公助でカバーできる範囲は限定され、被災者は自分達の身を自分達の手で守らざるを得ない状況に直面せざるを得ない。このようなことを踏まえて、平成25年改正では、プロ集団としての防災関係機関だけではなく、住民等も含めた大規模災害対応のための具体的な手段として「地区防災計画」制度が整備されている。

Ⅱ 残されている課題と展望…構造改善が必要な法制度部分

Iで述べたように、平成25年の災害対策基本法改正によって掲げられた災害対策の基本理念は防災法制の基本構造の変革を迫るものであるが、今のところ法的対応がなされたのは、一部の大規模災害対応に係る部分に過ぎず、今後なお、防災法制は多くの構造改善を要すると考えられる。以下では、災害予防、災害応急対策、災害復旧・災害復興の局面に分けて、その主な点を展望する。

1 災害予防の分野

「災害リスクの程度を踏まえた防災対策」の展開により、大きな改善が避けられないのが災害予防の分野である。なかでも、発生頻度の高い中規模一過性の災害を念頭に置いて構成されている防災計画体系は、その根底からの見直しが必要となる。

現行の防災計画では、災害予防の計画と災害応急対策の計画という元々性格の異なる二つの内容が定められる。このうち、災害予防計画の部分では、災害のタイプごとに、被害の防止軽減を図るため平常時に講じておく内容を定めなければならないが、これまでの中規模一過型災害を念頭に置いたワンパターンの内容では十分と言えなくなり、災害の発生リスクを念頭に置いて、どの程度の規模の災害に対して、どのような予防手段を組み合わせるかを定めることが要請されることになるので、その内容の抜本的見直し検討が避けられないと思われる。

この見直し検討については、現実には厳しい様々なハードルが存在する。例えば災害危険度が高い特定の区域における災害予防手段としては「災害防御施設の整備」や「災害予防のための土地利用規制の実施」などの施策が考えられるが、

⁴ 例えば、発生頻度が高いものに対しては、災害防御施設の計画的整備や土地利用規制等に対応し、発生頻度の低いものについては、万一の場合に備えて的確な避難が実現できるような仕組みを定めるといった対応である。

そのいずれを選択すべきかという点を取り上げても、現行制度に明確な基準となる考え方があるわけではない。我が国では、これまで災害防御施設の整備中心の災害予防が行われてきたが、膨大な費用と長い整備期間を要することから、今後対応できる範囲が極めて限定されているのが現実である。かといって土地所有者に補償措置も講ぜず負担を負わせる土地利用規制が広汎に適用できるわけでもない。このような例を挙げるまでもなく、災害リスクを前提として実効ある災害予防策を進めていくためには、多くの乗り越えなければならないハードルがあり、様々な角度から現実的な検討を進めることが必要となるであろう⁵。

第二に、災害応急対策計画の部分では、現実に災害が生じた場合等に実施しなければならない措置を事前に定めておかなければならないが、この部分は災害時に実施しなければならない措置を定める以上、実効性の高いアクションプランでなければ意味がない。しかし、現在の防災計画では、対応しなければならない災害の規模等に触れることなく、災害が発生したときには「かくかくしかじかのことを行う」と書かれている例が多く見受けられる。こうした書き方は、どのような規模の災害に際しても対応できるかのような誤解を生じさせるが、現実には、大規模災害の場合、書かれてある内容を実施することは難しく、多くの被災者は自らの身を自分達の力で守らなければならない状態に追い込まれる。

減多に生じることのない発生頻度の低い災害にも常時対応できるように防災側の体勢を執ることが現実的ではないとすれば、現行の防災体勢でどこまでの規模の災害にどれだけ対応できるのかを計画中で明示しておく必要があり、対応が難しい場合に、被災者がどの様に対処すべきかを明示しておくのが応急対策にかかる防災計画のあるべき姿ではないか。発生頻度の低い大規模災害の場合

の応急対策における「公助の現実」と「自助・共助」の対応を可能にする事前措置を定めておくことが不可欠であろう⁶。

2 災害応急対策

現実に災害が生じた場合或いはそのおそれが切迫している場合に、防災機関が中心となって実施しなければならない措置を規定するのが「災害応急対策法制」の分野である。

この分野については、東日本大震災を契機に行われた法制度整備で大規模災害に対応するための改善が図られたが、その内容は、市町村が対応できない場合に国等が応急対策に乗り出すいわば垂直的支援体制を強化・整備したものであった。このこと自体が必要なことであるのは間違いないが、現実には垂直的支援ではカバーできない部分も多く、今後、改善の対象とならなかった水平的支援（市町村や都道府県相互間支援）体制の充実・強化や民間機関や住民の総力を挙げた協力体制の確立が急がれる。

この分野で残された構造問題としては、上記のような大規模災害対応と併せて、「長期継続型災害」に見られるような「長期にわたる避難生活を余儀なくされる場合の応急対策」の問題がある。

現在、災害によって避難を余儀なくされた被災者に対しては、災害救助法に基づき、最低限の生活を維持するために必要なものが無償で提供される「災害救助」という仕組みが設けられているが、災害が「一過型」でなく、「長期継続型（例えば火山噴火や原子力災害）」である場合にこの仕組みがこのままで良いのかという問題である。「中規模一過性」の災害を念頭に置いている現行の防災法制では、被災した者に対する応急救助もまた短期間の避難を想定しているため、避難者が受ける救助は、一次的避難所である体育館等で雨露を凌ぎ、おにぎりや水と毛布の提供といった最低限

⁵ 参考として、拙稿「土地利用と防災」(論究ジュリスト15号(2015年)45頁以下)

⁶ 拙稿「防災計画のあり方に関する考察」(「防災の法制度に関する立法政策的研究…その1」(国土交通政策研究所)29頁以下)

の内容となっていることは周知の通りである。このため、避難が長期間に及ぶと被災者の多くは耐乏の限界に置かれ、悲惨な状況に陥ることが多い。これと同様の問題は、災害が大規模激甚であるために、避難が長期間に及ぶ場合にも生じる。

中規模一過性災害を前提とした「短期の災害応急対策」という性格を有している現行の「災害救助」には、どうしても、①救助水準の低さと②現物給付方針をとっているが故に避けられない被災者ニーズの無視、という二つの大きな問題が付きまとう。

①については、災害救助が、個人の力ではどうすることもできない災害直後の状況下における「必要最小限の緊急的支援」として位置づけられていることに起因している⁷のであるが、プライバシーがなく、寝る場と最低水準の食事が提供されるだけの避難所生活は、短期間であれば許容されるとしても、長期にわたる場合、憲法上の最低生活水準に抵触するのではないか。

また、②の「現物給付」方針⁸は、災害直後とはともかく、時間が経過した時点では被災者の多様なニーズに対応できず、避難生活が長引くと、非効率で無駄な現物給付は避難者を苦しめる現実がある。住む場所を失って避難所以外に行き場所のない被災者が切望するのは、プライバシーを確保できる住まい、ニーズを満たすことのできる衣食であるが、被災者に対して提供される「救助」は、時間の経過に関わりなく、被災者の置かれた多様な状況は無視した最低限の現物給付が基本である。

例えば、住まい一つを見ても、避難所からの脱出を願う被災者に対し、救助法に基づいて提供されるのは基本的に現物給付としての「応急仮設住宅」である。仮設住宅は用地の確保に時間がか

り、避難所からの脱出が長引く最大の理由となっているとともに、戸当たり600万円を超える費用がかかる割には住まいとしての水準は低く、大規模災害の場合には、法定の存続期間の2年を遙かに超える長期間の居住を被災者に強いている。災害からかなりの期間が経った時点でなおこれを応急救助と位置づけ、現物給付に拘る理由は見当たらず、バウチャー制度⁹等を含め被災者ニーズに対応できる復旧段階としての多様な住まいの確保策を検討すべきである。

3 災害復旧と災害復興

東日本大震災を契機として、災害復旧・災害復興の分野においても多くの法令の整備が行われたが、その殆どは現実の被害からの復旧・復興を促進する対症療法的なものであり、防災法制の基本構造に係る改善は行われなかった。災害対策基本法では、依然として、計画的な復旧や復興に欠かせない災害復旧計画と災害復興計画制度は未整備のままである。なぜ構造的な改善が行われなかったのかという背景には、災害復旧や災害復興は基本的に被災した側の責任で行うべきものという考え方が我が国に存在するからだと考えられる。この考え方が適切なものであるかについては、極めて重要な議論の対象であると考えるが、本稿では、この点に触れるだけの紙面の余裕がないので¹⁰、とりあえず、法定化された復旧計画・復興計画制度が存在しないことによる主な問題点を挙げておくに留める。

i 災害復旧と災害復興の基本的な性格の差について

法制上「災害復旧」を定義した規定はなく、そ

⁷ 災害救助法の救助は、災害時における憲法第25条の国民の基本的生存の保障を具現化したもので、応急的、一時的救助と位置づけられていることによる。

⁸ 災害直後においては、金銭を給付しても必要な物資の購入が困難であるというのが現物給付の主たる理由とされている。

⁹ このケースでは、国等が被災者に対し、家賃に充てることができる一定額の引換券を交付し、被災者がニーズに合った住まいの家賃に使えることとする仕組みを指している。

¹⁰ この点についての検討については、前掲注6の「国等の防災責任に関する考察」を参照。

の範囲は不明確であるが、法律上の使用例を見る限り、災害復旧は「被災した施設や建物や設備を被災前の状態（原形）に戻す（機能を回復する場合も含む）」という意味で使われており、かなり狭い概念である。現行法上災害復旧の分野で助成制度の対象とされているのは、社会的に公共性が高く、迅速な復旧が必要とされるものに限定されている（公共公益施設の災害復旧制度等）。災害によって打撃を受ける範囲は広いが、被災者の生活再建、被災地の地域社会の再建、被災地経済の再建などについては、法律上の「災害復旧」概念に該当するかどうかは不明確である。これらに対して現在災害復旧の名の下で行われている支援策には、先に述べた災害応急対策の救助として行われているものが多い。

災害復興の分野においても、災害復旧同様、被災した側の責任で行われるのが原則であり、国等が特別に支援を行っているのは、社会的、経済的に全国的な影響をもたらすおそれがある大規模災害の場合に限られている¹¹。しかし、災害復興に関する支援の必要性は、災害の規模の大きさのみで判断されるべきものではなく、被災地が受けた打撃の強さで判断すべきものと考えられ、大規模災害に限って復興支援が行われる現行制度は適切さを欠いている。なお、「災害復興」という用語についても法制上定義がおかれていないが、これまでの法律上の使用例では、「単なる災害復旧に留まらない…新たな地域社会の構築…を目指して行われる」一連の諸活動を指す極めて広い概念のようである¹²。

両者の決定的な違いは、復旧の場合、その視点が過去に向けられているのに対して、復興の場合は、未来に向けられているという点にある。

現行法上「災害復旧」として行われているものの多くは、できる限り迅速に行う必要があるものであるが、これに対して「災害復興」に当たるものについては、被災地の将来の姿に関して地域の基本合意があることが不可欠であり、十分な時間をかけた議論が必要と考えられるため、災害復旧と異なり、被災後直ちに行うべきものとは言えないところがある。

災害対策基本法は「災害復旧」と「災害復興」の明確な規定を欠いているために、被災後、地方公共団体が事実上作成する再建計画には、この性格の異なる二つが混淆して定められることが多く、これが被災地の復興に大きな混乱をもたらしていることは残念である。

ii 被災地に必要な整合性のとれた計画的な復旧や復興が実施されないことについて

災害復旧の計画制度が法定化されていないことによるもう一つの問題は、対象施設の復旧の必要性や時期等に関する判断がそれぞれの施設の管理者によってランダムに行われる点である。このため、被災地の意向が各施設の管理者の復旧方針に反映されない場合、早く復旧させなければならぬものが後回しにされたりして、被災地全体として計画的で的確な復旧に支障が生じるおそれがある仕組みとなっている¹³。

また、災害復興の計画制度が法定化されていないことにより、被災直後に十分な検討がなされないまま復興事業が定められたり、被災地の将来ビジョンに住民の意向が的確に反映しなかったりするなど、多くの問題が生じているのが実態ではないか。

¹¹ 阪神淡路大震災や東日本大震災の場合、それぞれ特別法が作られ、復興に関する措置が定められる形となっていた。平成25年に「大規模災害からの復興に関する法律」が制定され、復興のための特別措置等を講じる仕組みが定められたが、その対象は著しく異常かつ激甚な非常災害で緊急災害対策本部の設置がされたものに限られている。

¹² 東日本大震災復興基本法第2条等

¹³ 例えば交通インフラのようにネットワークとして機能するものについては、支線の施設が先に復旧しても幹線の施設が未復旧であれば全体として機能しないことが考えられる。

4 被災者の生活再建等

防災法制全体を通してみると、被災者が直面する生活再建等に対する支援は極めて手薄であるという感が否めない。被災者がその生活を立て直すに当たって直面する最も深刻な問題には、①住まいの確保、②生活を支える収入の途絶或いは減少による困窮等がある。

①については、住まいを失った被災者に対し、当面の住まいとして応急仮設住宅の提供が行われ、恒久的な住まいの確保支援としては、自力で再建等が可能な場合は必要な費用に関し低利融資、自力で住まいの確保が困難な者に対しては災害復興公営住宅の提供が行われる他、被災者生活再建支援法の支援金の給付も行われ、②と比較すると支援制度が整備されていると言えるが、応急仮設住宅制度に問題が多いことは既に述べたとおりである。

②の点については、社会的に問題となった大災害の場合を除いて、支援のための法制度が極めて乏しいのが現状である。

被災に伴う失職、生業手段の喪失等によって、

収入の道を絶たれた被災者は深刻な状況に陥り、あらたな生活再建に取り組む余裕すらない場合も多い。前述した被災者生活再建支援法は、阪神淡路大震災を契機に、自力では生活再建が難しい被災者に対する生活支援を目的に整備されたものであったが、その後、支援金を住宅の再建に使用できるようにすべきという全国知事会の意向を受けた改正により、生活に困窮する被災者に対する支援法制という性格が薄れ、住まいを失った者であれば金持ちでも受給できる仕組みに変わり、住まいの喪失に対する一時的見舞金と化した。被災により困窮する事態に陥った場合の支援という性格が失われたことは非常に遺憾である。

この制度は、災害により住まいを失った場合にしか適用されないが、被災により生活に困窮するに至った者は住宅に甚大な被害を受けた者とは限らないことから、現在のこの制度の仕組みには基本的な問題がある。被災者生活再建支援制度は、被災者が置かれている困難度に応じ、生活再建につなげるトータルな支援制度への再編が必要である¹⁴。

¹⁴ 被災により生活困窮状態に陥った場合、最終的には生活保護制度で対応すべきという考え方があるが、被災者が無資産になることを適用要件としているため、災害から立ち上がろうとする意欲がある被災者の生活再建にはつながらない。被災により、その生活が生活保護水準以下の状況に陥った被災者が、被災地に生活の本拠を置いて生活の再建を目指す場合には、その身の回りの生活資産を処分しないままでも、一定期間、前月收入と生活保護費との差を支給することを内容とする災害時の特別の生活保護制度などを検討すべきであろう。