



わが国災害対策法制に開いた穴 「災害への準備」手薄なまま 発生時の対応と一元化を

山梨大学地域防災・マネジメント研究センター長
鈴木 猛康

わが国の災害対策に関わる制度は、1880年（明治13年）の備荒儲蓄法制定まで遡ります。備荒とは「凶作や災害に備える」ことを意味し、備蓄とは「たくわえる」ことを意味します。被災者に食料（当面の食糧を購入する費用）、小屋掛料（仮設住宅の建設費）、農具料（農具の購入費用）、種穀料（翌年の穀物の種を購入する費用）を支給し、土地や家屋を売却しなければならない被災者に対しては地租額を補助または援助する制度です。そのために、1880年以降の10年間、明治政府が毎年120万円、府県が90万円以上の積立で基金を造成するというものでした。

備荒儲蓄法は当初10年間で造成した基金で20年間で賄うことが予定されていましたが、1890年から風水害が度重なって基金が底をついたため10年間で廃止され、1899年に罹災者救助基金法が制定されました。罹災者とは、災害における被災者のことを言います。この基金は都道府県に基金を設置させ、この基金からの支払額が一定条件を満たした場合、国庫から補助するというものでした。

戦争直後は救援金の基準まちまち

罹災者救助基金法は基金の設置に関する法律でしたので、救助活動に関わる規定はなく、都道府県によって救助活動の内容も救援金の支給基準もまちまちでした。1946年12月21日に発生した昭和南海地震は、被害が複数県にわたる広域災害でした。戦後のインフレ期であったこともあり、県によって例えば被服の支給基準単価が33倍も異なる

表 自然災害と法制度の関係

自然災害（発生日）	主な法制度（制定年）
昭和南海地震（1946）	→ 災害救助法（1947）
カスリーン台風（1947）	→ 水防法（1949）
伊勢湾台風（1959）	→ 治山治水緊急措置法（1960） 災害対策基本法（1961）
新潟地震（1964）	→ 地震保険に関する法律（1966）
阪神淡路大震災（1995）	→ 地震防災対策特別措置法 災害対策基本法一部改正 建築物の耐震改修の促進に関する法律（1995） 消防庁緊急消防援助隊、警察庁 広域緊急援助隊（1995） 被災者生活再建法（1998）等
東日本大震災（2011）	→ ？

等、混乱を招くこととなりました。そこで、この地震を契機として、1947年に現在施行されている災害救助法が制定されることとなりました。

災害救助法は、災害に際して国が地方自治体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力のもとに、応急的に必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的としています。所管官庁は厚生労働省です。災害救助法による救助は都道府県知事が行い（法定受託事務）、市町村長がこれを補助することとされています。そのため、都道府県には税収入額決算額の0.5%相当額を積み立てる義務が課せられています。補助の内容は、①避難所・応急仮設住宅の設置②食品、飲料水の給与③被服・寝具等の生活必需品の給与④医療・助産⑤被災者の救出⑥住宅の応急修理⑦生業に必要な資金や器具の給与・貸与⑧学用品の給与⑨埋葬⑩その他、死体の捜索及び処理・住宅又

はその周辺の土石等の障害物の除去等です。

救済に要する費用は都道府県が支弁しますが、その支払金額に応じて最大で90%を国庫で負担します。災害救助法による救助は、災害により市町村の人口に応じた一定数以上の住家の滅失がある場合や一定数以上の住民の身体等への被害が生じた場合に行うこととされています。したがって、災害時に都道府県には、市町村の被害状況を早期に把握し、その結果に基づいて災害救助法適用の判断を行い、救助活動を迅速に開始することが求められます。

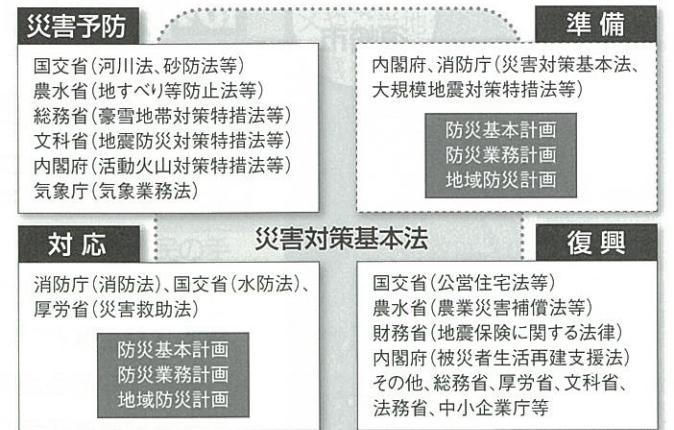
表は戦後の自然災害とその災害を契機として制定された代表的な法制度です。災害救助法の場合は、前述の通り昭和南海地震でした。良く言えば、災害の教訓に基づいて制度を整備することができたわけですが、裏を返せば痛い目に合わなければ制度は作れなかった、ということです。災害対策基本法も例外ではありませんでした。

準備に関しては所管官庁バラバラ

1959年9月26日の伊勢湾台風（昭和34年台風15号）は、九州を除く日本全国に大きな被害をもたらした。死者・行方不明者5098人、被害額は7000億円に及びました。被害は甚大かつ広域に及んだため、救援、復旧のために全国から多くの応援部隊がやってきました。ところが、複数の応援部隊の指揮者や責任の所在、費用負担、また復旧工事における就業者の日当が県によって異なる等、この広域災害は様々な問題を提起することになりました。災害予防、準備、対応、復興といったわが国の災害対策の全般を包括する体制、すなわち体系化が整っていなかったのです。伊勢湾台風を契機として、従来の防災体制の不備を正し、総合的かつ計画的な防災行政体制の整備を図るための災害対策に関する基本を定める一般法として、1961年（昭和36年）に災害対策基本法が制定されました。

災害対策には災害予防、準備、対応、復興の4つ段階があることは、すでに説明しました。災害救助法の守備範囲はこの中の「対応」の一部、す

図 災害対策のサイクルと法制度



なわち被災者の救助に関する具体的な補助内容と費用措置を定めているのです。図は主な法制度とその所管官庁を災害対応の4つの段階ごとに整理したものです。災害対策基本法はわが国の災害対策の全般を体系化する一般法という位置づけですから、4つの段階を点線で結びつけるものと言えます。「災害予防」と「復興」は各省庁の管理する河川、森林等の施設、つまりハードに対する法制度で、管理施設を災害から予防し、被災した場合は速やかに復興させることを規定しています。

ところが「準備」は、災害対策基本法に基づいた国の防災基本計画、中央省庁の防災業務計画、都道府県、市町村の地域防災計画以外には法制度がないのが実情です。「対応」では、消防法、水防法、災害救助法という法制度がありますが、所管官庁がすべて異なります。地方自治体の具体的な対応は、やはり地域防災計画に基づいて行いますので複数の所管官庁、法制度の存在が対応を複雑にさせているのが実情です。

災害時の被害軽減、被災者の救助には迅速かつ的確な「対応」が大切で、「準備」が必要です。ですから準備と対応の一元化を図り、被災者の立場に立った法制度構築が不可欠と言えます。その結果、わが国の災害対策が体系化され、図の点線が実線へと変わることが期待されます。東日本大震災を教訓とした災害対策基本法の改正が、まもなく国会で議論されることとなります。この点については、次回に言及します。 