

# 減災講座

Vol. **3**

## レジリエンスを支える法制度

災害対策基本法の改正とその意義

関西大学社会安全学部准教授

本講座第3回では、法学の視点から「減災」のあり方について論じてみることにする。現在、国会において制定された法律は2000近くあるといわれており、減災に関わっている法律も相当数に及ぶと思われるが、今回は、その中から「災害対策基本法」に注目し、減災に向けた諸問題が、法的にどのような位置づけられ、解決の糸口が示されているのかを考察する。

山崎 栄一

Yamasaki Eichi

神戸大学大学院法学研究科単位取得退学。西九州大学、大分大学を経て2014年より現職。専門は法学（憲法行政法、法政策）。主著に『自然災害と被災者支援』（日本評論社、日本公共政策学会著作賞）など。  
<http://www.eitohyamasaki.com/>

### 「災害対策基本法」と減災

前号の「減災講座」(『CEL』107号54〜57、58〜61頁)において、この講座が「災害へのしなやかな対応力・回復力」レジリエンス」を持った暮らし・地域・社会を目指すものであること(＊1)、レジリエンスを高めていくためには、共助「Save Ourselves」の基盤の充実化(＊2)や、コミュニティにおける議論(＊3)が不可欠であることが分かってきました。そこで、「レジリエンス」「共助」「コミュニティ」といった、

減災にとって重要なキーワードを包括するような法制度として、「災害対策基本法」(以下、「災害法」)を紹介してみたいと思います。  
災害法は、1959年に起こった伊勢湾台風を契機に1962年に制定された法律です。この法律は、阪神・淡路大震災後に大改正を経た後、東日本大震災を教訓に、2012年と2013年に、さらなる大改正がなされました。以下で解説をする項目の多くは、東日本大震災後に法改正により追加されたものです。

### 共助・コミュニティの法的位置づけ

災害法には、共助・コミュニティに関するいくつかの条文が散見されます。東日本震災では、公助の限界が露呈され、災害法において共助・コミュニティが積極的に位置づけられるようになりまし

災害法には、共助・コミュニティに関するいくつかの条文が散見されます。東日本震災では、公助の限界が露呈され、災害法において共助・コミュニティが積極的に位置づけられるよ

「……住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織(住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ)。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こと。」を挙げています。加えて、「自主防災組織を構成する者」は、都道府県や市町村の防災会議の委員として参加できるようにしており(災害法15条5項8号・16条6項)、自主防災組織の法的な位置づけの高さを物語っております。

災害法5条の3には、「国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時に果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない。」とあり、共助の一環としてのボランティアの存在が法的にも認められているところ。災害法8条2項13号には、減災を実現するために、国及び地方公共団体が実施に努めなければならない事項として、「自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援その他国民の自発的な防災活動の促進」が掲げられています。

このように共助・コミュニティが法的に位置づけられることで、国や地方公共団体が共助やコミュニティとの連携を深めるとともに、共助・コミュニティによる減災がますます促進されていくことでしょう。

### 地域における減災の課題

地域においては、様々な減災の課題が提起されており、その代表例として、「災害時要援護者の避難支援」を取り上げ

「避難行動要支援者名簿」の例

### 災害時の避難支援には地域コミュニティにおける共助が不可欠となった

2013年の災害対策基本法改正で、市町村長はこのような「避難行動要支援者名簿」の作成を義務づけられた。ここで避難支援を期待されているのは、市町村ではなく地域コミュニティであり、避難支援等関係者として自主防災組織が含まれていることに注目したい。

「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」(内閣府、2013年)より転載

「災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの」を指します。この名簿をどのように活用すべきなのか。一見、市町村がそういった要支援者を直接助けなければならないという風に見えるが、実は、避難支援を期待されているのは、地域コミュニティなのです。市町村長は、「避難支援等関係者」に名簿情報を提供することができるようになっており、避難支援等関係者として自主防災組織が含まれております(災害法第49条の11第2項)。

これらについての詳細は、内閣府が作成した「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(2013年8月)」をご参照ください。

者の避難支援はままなりません。

では、地域コミュニティにおける共助の取り組みをより定着した形にするにはどうすればいいのでしょうか。これまでも先進的な地域では、自らで名簿やマニュアルを作って実践を図ってきましたが、全国的に普及されていくためには、法制度上の枠組みが求められるところがあります。

大震災後の法改正において、地域コミュニティ、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が、「地区防災計画」を定めることができるようになりました。形式的には、市町村の防災会議に提案をした上で、市町村の地域防災計画に組み込まれることとなります（災対法42条3項、42条の2第1項）。

地区防災計画は、地域における要支援者の避難支援対策の他にも、大都市圏で課題とされている「帰宅困難者対策」にも有効に機能することが期待されています。

どのように地区防災計画を策定すればいいのかにつきまして、内閣府により「地区防災計画ガイドライン」（2014年3月）が作成されており、モデル的な事業も紹介されています。基本的には、すでに出来上がっている完成度の高い計画を画一的に地域にはめ込んでいくのではなく、地域の人たちが草の根的にコツコツと計画を作り、長きにわたって育んでいくというイメージが適切だと思います。詳細については、内閣府のホームページ「みんなで作る地区防災計画」(<http://www.chikubousai.go.jp/>)も参照ください。

このように、避難行動要支援者名簿を作成し地域で共有させたり、地域が自ら地区防災計画を策定させたりすることによって、地域における減災の課題を明確化するとともに、地域コミュニティにおける共助や議論を活発化するためのきっかけが作られてくるといえます。

さて、今述べたように、市町村長は避難行動要支援者名簿を作成することが義務づけられましたが、実際に避難支援に携わるのは地域であって、コミュニティにおける共助がなければ要支援

むすび

災対法は、1962年当時の縦割りでバラバラであった災害対応を克服するために制定されたこともあり、「行政の行政による行政のための基本法」という性格が強く表れていました。

しかし、東日本大震災後の大改正によって、被災者への個別的な配慮や共助・自助による防災に関する規定が追加され、災対法は「国民の国民による国民のための基本法」という要素が組み込まれた、レジリエンスを支える法制度に進化したといえます。

（\*1）Vol.1（弘本由香里執筆）「CEL」107号55頁  
 （\*2）Vol.1（弘本由香里執筆）「CEL」107号57頁  
 （\*3）Vol.2（永松伸吾執筆）「CEL」107号61頁

参考文献

井上禎男ら「東日本大震災後の『共助』をめぐる法制度設計の意義——改正災害対策基本法と地区防災計画制度を中心として」（福岡大学法学論叢第59巻1号、2014年、1～34頁）  
 『自然災害と被災者支援』（山崎栄一著、2013年、日本評論社）  
 山崎栄一「第8章 災害対策基本法の見直し」（『防災・減災のための社会科学』関西大学社会科学安全学部編、2014年、ミネルヴァ書房、141～157頁）

災害対策基本法

【42条/3項】

市町村地域防災計画は、前項各号に掲げるもののほか、市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者（以下この項及び次条において「地区居住者等」という。）が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する計画（同条において「地区防災計画」という。）について定めることができる。

【42条の2/1項】

地区居住者等は、共同して、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案することができる。この場合においては、当該提案に係る地区防災計画の素案を添えなければならない。

【42条の2/5項】

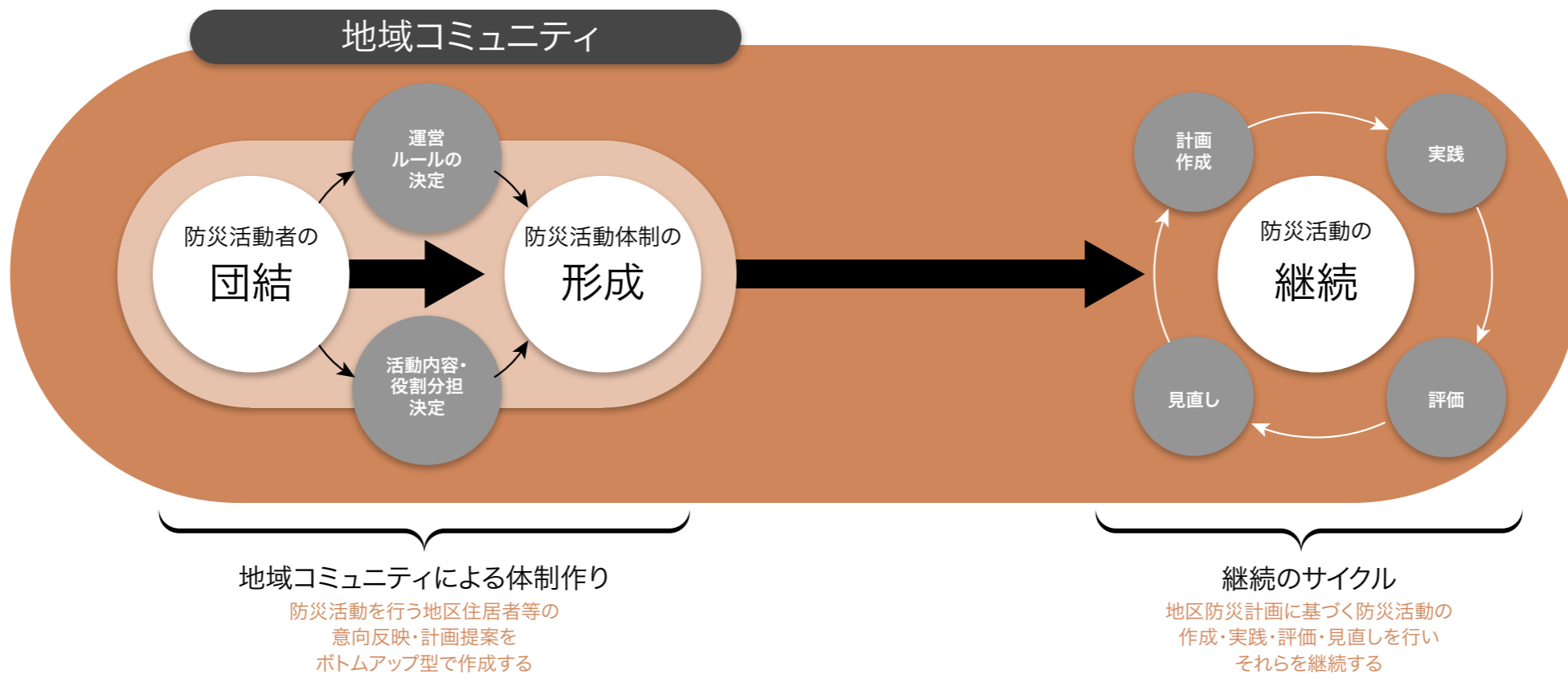
市町村地域防災計画に地区防災計画が定められた場合においては、当該地区防災計画に係る地区居住者等は、当該地区防災計画に従い、防災活動を実施するように努めなければならない。

昭和36年11月15日法律第223号（最終改正：平成26年6月13日法律第67号）

Chart

みんなで作る地区防災計画作成への流れ

参考資料：「地区防災計画ガイドライン」（内閣府、2014年）



災害対策基本法に基づき、地域ごとの防災力を向上させるための取り組みが期待されている。

災害対策基本法の改正によって、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が、「地区防災計画」を定めることができるようになった。実際の地区防災計画の作成・実践・評価・見直しのイメージを、政府のガイドラインに基づき図示した。こうして作られる防災計画は、市町村の防災会議に提案をした上で、市町村の地域防災計画に組み込まれることになる。