

国と地方の災害対策

阪神・淡路後の初動体制と地方自治・住民活動を中心に

見上崇洋

災害対策は、発災前・発災時・発災後に分けて考えられる。発災後は、救助や応急措置が必要な段階と復旧の段階に分けられる。阪神・淡路大震災は、とくに発災時およびその直後の対応（いわゆる初動体制）について、不十分さが指摘され、災害法制の観点からも検討を迫るものであった。この間、法改正が行われ、また、具体的な施策でも対応がなされてきているが、表題の視点からこれを検討しておくことが本稿のねらいである。

一 災害対策基本法・災害救助法の基本構造

これまでの災害対策法制は、災害対策基本法（昭三六法二三三）を中心として、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（昭三七法一五

〇）、台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法（昭三三法七二）、活動火山対策特別措置法（昭四八法六一）、大規模震災対策特別措置法（昭五三法七三）、災害救助法（昭二二法一一八）等々、各種の災害類型に応じて一応メニューがそろえられてきた。災害対策基本法は、総合的に災害対策を立てるための根拠法で、これによって災害対策が系統化されている。災害対策基本法によると、災害対策は、総合的な防災対策（とくに防災組織の確立と計画的な防災行政の推進）、および災害予防、災害応急対策、災害復旧の四つに大きく分類される。

災害予防については、災害予防の実施責任が指定行政機関にあるものとし（四六条）、防災に関する組織の整備義務（四七条）、防災訓練義務（四八条）、防

災に必要な物資および資材の備蓄等の義務（四九条）が定められている。

災害応急対策については、災害対策基本法が第五章五〇条以下に定めている。その内容は、順次、①警報、非難の勧告・指示、②消防・水防の応急措置、③被災者の救難・保護、④被災児童・生徒の応急教育、⑤施設・設備の応急復旧、⑥保健衛生、⑦社会秩序の維持、⑧緊急輸送の確保、⑨その他、の九項目が防災計画の定めるところにより実施されるものとされ、その権限は基本的に市長村長に委ねられている（五〇条）。これに関して、情報の収集・伝達（五一一条）、被害状況等の報告（五三一条）などの定めがおかれている。

災害復旧については、各責任機関が防災計画の定めるところにより、災害復旧を実施すべきこと（八七条）、災害復旧

事業費の決定（八八条）などの定めがあるにすぎない。

このような仕組みを柱とする災害対策基本法制の特徴をいくつか指摘することができよう。まず、よく言われるように、この法制は中規模災害・既存の行政システムが可動であることとそれによって基本的に対処できることを前提としたものである。災害の種類としては、伊勢湾台風を契機として整備されてきたことからもわかるように風水害を強く念頭においたものであり、地震と比べれば、対応する時間も短く、また、被害状況をはじめ各種情報の総合的把握ができることを前提とし、かつその視点からの対応であり、また、その視点からの対応で十分であるとの判断を有するものであったといえよう。したがって、住民が避難したあとで、あるいは被害の一過性を前提

に復旧にかかるということを主たる動きととらえたものであって、住民がしばらく現場で救援や消火等の活動をせざるを得なかった今回の災害のようなものを予想したものでなく、当然そういった住民の現場での応急措置を含む視点からの問題対処を考えたものでもなかった。現実には、法が想定していたよりも、もっと具体的で細かく、しかし切迫した状態が生じたのである。さらに上記のことと内容的には重なってくる事柄であろうが、とくに大都市等、地域的に考慮事項を異にしたものではなく、大都市において障害が総合的・重層的に生じる事態の想定もなかったのである。

そもそも法目的において不十分な点と構造上の不十分な点として実経験上で不十分な点の三点セットがあったと、後知恵的ではあるが現時点では、いわざるを得ない。

なお、地震災害については大規模地震対策特別措置法があり、これは、災害対策基本法の特別法であるが、これは、地震の直前予知が行われた場合に備えて、予め防災体制を整備しておく（地震防災対策強化地域）、予知がなされたときに警戒宣言を合図にして関係者が協力して一斉に地震防災行動をとることによって地震防災の実を挙げようとするものである。

したがって、この法律は全体としては予知体制の確立もなく、強化地域の指定や警戒宣言もなかった今回の阪神大震災には、基本的に適用されるものではない。

二 初動体制における問題点

1 初動体制の問題点

阪神・淡路大震災における初動体制の不十分さによる被害や、とくに国の対応をはじめとする混乱ぶりについて、問題点はさまざまに指摘されてきた。まず総合的災害対策とりわけ防災計画および防災組織については、震度および被害の程度・範囲など防災計画において想定されていなかったこと、防災組織も市町レベルでは各セクションを形式的に防災業務に割り振っただけという形が基本であったことなどが挙げられる。防災計画では、実質的には局地的な災害に対応すべきものとしてのみ策定されており、計画実施の中枢が麻痺することまでは「計画」されていなかったのである。これらは、行政の割拠制や地方と国の権限の問題としても議論されているところでもあるし、災害対策におけるハードとソフトのリンクが不十分であったことによるものであり、さらに情報の集中を前提とした権限の集中が混乱の原因にもなった。また、

災害対策基本法において緊急時における根幹的な制度である緊急災害対策本部の設置が比較的早い時期に行われなかった。建築物の耐震基準は通達により設定されているのだが、震度の想定でも今回のような規模は想定せず、縦揺れを考慮していなかったというような問題さえある。

初動体制についてみると、まず、応急対策そのものではないが、行革による合理化の結果、各地の震度が子細には測定されおらず事の重大さを把握できなかったからであることがあげられる。これは災害予防以前の問題ともいえよう。また、拠点が根こそぎに被害にあったため形式的に準備していた災害対策のマニユアルの実施の体制が現実にはとれなかった。このこととの関連では、交通手段の寸断によりそもそも人がそろわなかったことや、情報が集中されなためそれを分析・整理して適切な対応をすることがきわめて困難であったこと、そのため緊急対策、人命救助においてなによりも必要とされる初動において決定的な遅れをとったことなど、さまざまに指摘がなされている。初期の救援活動のなかでも被害をさらに深刻にしたのは初期消火活動がまったく不可能に近かったことである。消防車が出動しても、水の補給路

の寸断によりなす術がなかった。このような事態は想定しておらず、防火水槽は一人あたりで東京の一〇分の一以下であるといわれる。

2 初動体制に関する改正方向

初動の遅れについては、大きくまとめると、(A)中央政府や自衛隊中枢の対応のように、情報の収集整理体制ないし能力の欠如に起因するもの（ソフト的準備不足）、(B)同時多発の火災に対して消防車がなかったり貯水が乏しかったりしたように資材や機材の準備がなかったことに因るもの（ハード的準備不足）、(C)道路の寸断や麻痺等により動きがとれなかったことにより対応が遅れた場合（被災による障害）、そして現場における状況判断を具体的な活動に結びつけるシステムの未確立ないしノウハウの未整備（現場活動システムの未整備）に相対的に分けることができるように思われる。実際にはこのような要素が相乗的にマイナス要因として機能したのである。

対応すべき課題として、消防について示されている例を挙げておこう。これは、消防独自の要素（たとえばのなど）を除けば、かなり一般化できるように思われる。

（現地消防本部等との通信が途絶するような状況において、消防庁および応援

側の消防本部はどのようにして早期に災害情報を覚知するのか、(f)瞬時にして大量の要救助者が発生する状況において、いかにして大量の救助隊等が速やかに被災地に出動できる体制を整えるのか、(g)応援部隊出動後の応援側市町村における消防体制をどのように維持するのか、(h)堅固な耐火建物の普及等により、救助活動が困難になっている現状において、いかにして高度な資機材と高度な技術を確保するのか、(i)最低でも数日間わたる活動が求められるなかで、応援部隊が現地消防本部に迷惑をかけることのないよう自給自足できる体制をどのように整えるのか、(j)通信の混乱等を防ぎ、被災地入りした多くの応援部隊への指示を確実に行うために不可欠である簡潔明瞭な指揮命令系統をどのようにして確立するか、(k)要救助者の検索・救助とともに、災害現場におけるトリアージや応急処置に従事する医師等との連携体制をどのように確立するのか、という七点がまとめられている。

三 震災後の法改正と初動体制の対応策

この間、初動体制について、政府ではかなりの対応策をとったとされている。

国土庁防災業務課長内貫滋氏のまとめによると、新たな防災初動体制の構築としては、大きく分けて、情報収集体制の整備、通信連絡網の整備、緊急災害対策本部等の体制の整備、救済体制の整備、緊急輸送体制の整備、の五つの分野にわたって方策が検討され、それぞれ、次に示すような方向となっている。その他、震度階級の見直し等が行われている。

1 情報収集体制の整備

政府における連絡窓口の明確化とくに内閣総理大臣への連絡窓口の明確化。緊急参集チームの創設（関連省庁の局長等によって構成）。市町村からの（都道府県が麻痺した場合の）情報伝達体制の強化（災対法五三条の改正）。情報収集の拡充（航空機・船舶の活用、ガス会社・電力会社等の民間公共機関等からの第一次情報の収集、数値情報以外の概括情報の収集の活用）。緊急連絡・参集体制の拡充。被害規模の早期評価システムの整備。

2 通信連絡網の整備

国の防災機関を中心に専用回線で結び、防災関係の情報機関相互で交換できる中央防災無線網の拡充。とくに、国と都道府県との間の緊急連絡用回線の接続、官邸等との画像伝送回線の新設、映像を含むホットライン通信施設運用システムの構築、を行った。

3 緊急災害対策本部等の体制の整備
法改正によって、災対法の要件を緩和して、内閣総理大臣の判断で、閣議決定でもって、緊急災害対策本部を設置することができるようとした。その構成は、本部員を全閣僚とするものである。権限の面でも、指示できる対象を拡充した。緊急災害対策本部・非常災害対策本部について、現地対策本部を法律上位置づけた（災対法二八条の三、二五条六項）。

4 救済体制の整備

まず、自衛隊の災害派遣に関する新しい方策がとられた。自衛隊の災害派遣における自主派遣の判断基準の明示。これは防衛庁における防災業務計画を修正し、基準を明示したものである。自衛隊法施行令の改正による派遣手続の簡略化。災害派遣を円滑に行うための地方自治体との平時時における連携の強化。災害派遣時に自衛官が行使しうる権限の追加（市町村長等・警察官・海上保安官等がその場にいない限りにおいて、立ち入り等の制限ができる警戒区域の設定・土地建物の一時使用・障害となる建物等の撤去・現場に居合わせた者に救助の業務に従事させること）。

広域応援体制として、地方公共団体の相互協力を努力義務として定める（災対法五条の二）など、地方公共団体間の応援体制について決めている。また、警察

では広域緊急援助隊を設置した。消防においては緊急消防援助隊を創設し、消防庁長官の応援のための措置をとる権限を拡大した。

5 緊急輸送体制の整備

災害時における緊急通行車両の通行を確保する措置として、都道府県公安委員会における交通規制の権限を拡充し（災対法七六条）、通行禁止等の措置がとられた場合の車両の運転手の義務を定め（同法七六条の二）、警察官・自衛官・消防吏員による措置について定めた。すなわち、警察官は、通行禁止区域等において緊急通行車両の通行の妨害となる車両等がある場合、所有者にその移動を命じたり、自ら移動させたり、やむを得ない場合には車両等を破損できるものとした。また、自衛官・消防吏員は、その場に警察官がいない場合に限り、警察官と同様の措置ができるものとした（災対法七六条の四）。

四 対応策の特徴と問題点

これらの措置は、震災直後から指摘されてきた問題点のかなりの部分につき対応してきたものであるとみることができ。個々の手法のすべてについて検討す

ることができないので、いくつか思いつくまま指摘したい。

1 対応策の問題点

初動の遅れの要因を先にまとめたように(A)ソフト的準備不足、(B)ハード的準備不足、(C)被災による阻害、そして(Ⅱ)現場活動システムの未整備、と類型化することができるとすれば、それぞれについて、次のように言うことができよう。

(A)ソフト的準備不足のうち、国の権限や国へ集約するいわば集権的部分については、震災当初の中央の狼狽ぶりを反省して組織を整備し形を整えた。いわゆる

応援部隊の迅速な派遣等も今回の経験からマニュアル化されたようである(ただし、組織の権限の拡充や自衛隊員等の権限の拡充については、なお理論的に検討すべきところがあるものと考えられる。この一部については、後に関連して論じる)。この部分の対応は、中央行政の視点による対応であって、その限りでは、一定網羅的に対応策が検討されたものの印象をもつことができる。ただ、

なお、地方行政ないし現場対応の充実には、広域と狭域の複眼的な視点からみる必要性があることからすれば、この地方行政・現場対応という部分についてのより詳細な検討が課題として残るように考えられる。

(B)ハード的準備不足については、よく指摘されている防火水槽が少なかったことなどが典型的であるが、直後に同時多発した火災に対応し得るだけの消防車の配備はもとも不可能であるとの指摘もあり、初動体制については、被害を常に最大のものとして想定してすべてにわたってハード的に備えるのはきわめて困難で、予算措置さえ講じれば対応策がとれるとは限らないことが多い。ここでは防災とセットにまちづくりの段階から考える以外にないようである。

(C)被災による阻害については、警察官・消防吏員・自衛官の権限を拡充することが基本的な対応策となっている。道路上の障害等が速やかに除去できれば、救援活動が今少しスムーズであったであろうということから、震災直後から主張されていた事柄である。ただし、現場における救援活動のあり方によって、それぞれの活動スタイルは異なるであろうし、次の現場対応における地元住民との関連においては、社会的危険除去に係る警察・消防活動はもとも自治体の行政活動の一環とされていることも考えれば、自衛官の権限の拡充は、認められるとしても、消防吏員に対しても補完的であるべきでなかろうか。次の(Ⅱ)を考えた場合、それぞれの活動スタイルと現場の

あり方とをリンクさせなければ不十分で、単純に権限を広げることが緊急の課題ではないのではないかと考えられる。

(Ⅱ)現場対応システムの未整備という部分については、全体として、論じられていないように思われる。この問題は、今回の震災の経験からみて、大都市特有の事態として、情報の多様性・断片性、情報の錯綜、異質で多様な障害事由の同時発生等々が特徴であるとすれば、(A)のレベルでの整備がいかに図られようとも、なお、別個に(Ⅱ)を整理しておくべきであろう。現場であるということから、優れて自治施策に関わるものではあるが、その対応のあり方についての方策を整理するのは、自治体任せにすべきことではない。地元コミュニティの役割の重要性やボランティア活動の必要性が説かれるのもこのレベルのことであるが、それらとの関連で、(A)～(C)の具体的な部分と関連するところもあるはずであって、共通した整理が必要であろう。この点では、これまで示された対応策は、なお課題を残していると考えられる。

2 災害救援実施部隊について

理論的な課題としては、わが国の災害救助の実施部隊の問題がある。消防法、警察法、自衛隊法それぞれに災害出動についての根拠規定がある。それぞれの権

限とこれらの相互の関係、とくに現場での活動調整の問題が、とりわけ上記(Ⅱ)の課題と関わって、存在する。また、自衛隊の憲法論のみならず救助隊としての位置の問題もある。自衛隊が災害救助に比重を移すとの方向転換もないのだから、そもそもの権限配分からすれば、救助活動の本体は消防と考えるべきであり、地元状況の掌握の可能性からもこのように考えて、相互の関連を整理しつつ、整備を図るべきであろう。

五 地方自治と住民活動の重視

さて、地方自治の視点から見ると、田村悦一教授は、非常災害への対処についても、①国に権限が集中していること、②財源の確保・配分において国が優位していること、③自治体の要請により国レベルの行動がなされること、という地方自治一般の問題がそのまま当てはまると指摘している。分権化の必要が叫ばれ、きわめて多岐にわたる検討結果が中間答申・第一次から第三次の勧告として示されてきたが、災害救助についてはこれらにおいても個別法の権限移譲はあるものの、基本的には触れていない。今まで示された初動の対応策でも、震災直後から焦点

のひとつであったにもかかわらず、地方自治と住民活動の位置づけは乏しい。

対応策も地元の実態に併せてとられなければならないことはあきらかであり、とくに都市型の地元状況の把握が難しい災害については、「地元」という場合、役所のみでは不十分であることが経験から示されたのであって、役所とNPOの関係、自治会・町内会等よりひろくいえばコミュニティの役割、NPOのあるべき姿と行政とのよき関係を日常的に作りつつ、コミュニティやボランティアをも含めた現場に権限をいかに認めていくかが検討されるべきであろう。インフラや外延の大きさ等よっては被害状況も場所によって異なるのでそれに対する迅速な把握および対応可能なシステムは、少なくとも時限的に初動を対象とする限り、現場に即して自然発生的にできた一定のワーキング・システムを利用することが効率的であろう。また、情報収集の分権性を無視した情報管理の総合化は無意味でもあろう。この意味で、さらに課題を残しているように思われる。

外からの援助は、ノウハウをも含めたパワー・物資・機材であるので、受け皿としてのコミュニティの存在が重要であり、出動部隊が現場に協力するとは「物理的パワーが現場を援助する」ことが基

本となるのであって、さしあたり救助隊が現場の指揮下にはいるのが理想ではないかと思われる。前記(A)等は全体的把握ができるという前提での制度整備であるが、それが遅れたために対応が遅れたのであり、また本場に必要なきめ細かな対応にはやはり欠ける点があるとすれば、とりあえず(少なくとも一定期間内は)、各種の出動部隊が、災害現場にいる人たち(従来の言い方をすれば民間人である)の依頼・指示を受けて(部隊の災害区域外にいる中枢の指示ではなく)活動することができるといふ現場における権限を認めてよいのではないかと思われる。机上の論であらうか。

また、警察と消防と自衛隊は同じ災害出動といっても、そもそも目的・体制がまったく同一ではない。少なくとも、自治体に帰属する消防・警察に対して、自衛隊は物理力の補充と位置づけられるべきで、権限上は警察・消防のそれが自衛隊のそれに優越するという関係であるべきで(今回は、警察に対して消防・自衛隊が同列で補完的であるとされている)、このようにシステムを整備すべきであろう。

- (1) 国土行政研究会編『国土・現代行政全集一八巻(ぎょうせい)』とくに五二二頁。
- (2) 在原明則「災害緊急対策の問題点——対策組織の検討」『民商法雑誌一一二巻四・

五号、田村悦一「災害と自治体行政組織の課題」『民商法雑誌一一二巻四・五号五六二頁、等。

(3) 国土庁長官官房震災対策課監修『詳解大規模地震対策特別措置法』(ぎょうせい)。

(4) 阿部泰隆『大震災の法と政策』(日本評論社)三〇頁はこの法律の無意味さを説く。

(5) ジュリスト一〇七〇号特集「阪神・淡路大震災」、都市問題研究四七巻七号の特集、立法と調査の一八七号の特集、法学セミナー四八四号の緊急企画、魚谷増男「地方自治体の震災時の危機管理——阪神大震災の教訓と震災対策をめぐる問題点と今後の課題を中心として」(一・二)自治研究七一巻七号九号、川口英俊「阪神大震災初動体制における危機管理——政治・行政の役割」『法学政治学研究二七号二四一頁以下、

正田敬志「阪神・淡路大震災と緊急事態管理」三重短期大学地域問題総合調査研究室『地研年報』創刊号、横関洋一「見直し迫られる危機管理体制」立法と調査一八八号、拙稿「阪神大震災と災害対策法制」『行政学研究二四号等。

(6) 自治体職員初動の実態について、久米郁男「震災と行政管理」『神戸法学雑誌四六巻四号六七五頁以下。

(7) 森本宏「消防の限界と地域防災計画」『法律時報六七巻九号五八頁。

(8) たとえば消防の実態について森本・前掲。

(9) 猿渡知之「自治体消防による新しい大規模災害緊急対策の研究」(三)『自治研究七二巻六号、八号、一〇号のうちとくに七二巻六号九〇頁。

(10) 以下、とくに内貴滋「防災行政の新たな展開——政府の初動体制の最近の動き(上中下)」『自治研究七二巻一一号、一二号、七三巻一号による。さらに笹木俊宏「緊急災害時に即応できる体制づくり」時の法令一五一四号、中村陽一「防災行政の在り方と消防の広域応援」立法と調査一九六号、伊藤和子「震災関係立法」法学セミナー四九九号参照。

(11) 森本・前掲五八頁。

(12) ただし、防災まちづくりの内容と問題点は多岐にわたる。これに関する文献はきわめて多いが、なかでも、阿部・前掲書参照。

(13) 魚谷・前掲七九頁以下。

(14) 田村・前掲五七三頁。眞山達志「地方自治体の危機管理システム」ジュリスト一〇七〇号一四頁。

(15) 岡留康文「自衛隊の災害派遣」立法と調査一八八号二九頁。

(16) 岡本篤尚「自衛隊の災害救援活動をどう考えるべきか」『法学セミナー四九六号四〇頁、棟居快行「自衛隊災害派遣をめぐる」ジュリスト一〇七〇号一六頁、正田・前掲六五頁。なお富井幸雄「防衛庁・自衛隊と地方自治体」法と行政七巻二号(中央学院大学地方行政センター)参照。有事体制に関わる議論等はここでは措く。

(17) 棟居・前掲一九頁。

(18) 田村・前掲五六二頁。

(19) たとえば、久米六九〇頁参照。

(20) この点、淡路・北淡町と阪神間の都市との事情の相違は、コミュニティの機能からみても象徴的である。さしあたり、久米・前掲六八五頁。

(みかみ・たかひろ 龍谷大学教授)