



防災・危機管理と10年

政策研究大学院大学防災・危機管理コースディレクター
福島学院大学副学長 武田文男

防災・危機管理の新たな教育研究に携わって10年が経過する。

2012年、前年（2011年）の東日本大震災を契機として政策研究大学院大学に防災・危機管理を専門に学ぶコースが創設され、筆者がその運営に携わって早や10年。この間、100人を超える学生が研鑽に励み、修士（防災政策）の学位を取得し、全国各地で活躍している。

この10年間、我が国では、東日本大震災以降も、毎年、全国各地で自然災害が頻発し、甚大な被害が発生している。2011年8・9月紀伊半島豪雨（台風第12号）、2012年7月九州北部豪雨、2013年10月伊豆大島土砂災害（台風第26号）、2014年8月豪雨（広島土砂災害）、9月御嶽山噴火災害、2015年9月関東・東北豪雨（鬼怒川における浸水被害）、2016年4月熊本地震、8月台風第10号（岩泉町福祉施設被害）、2017年7月九州北部豪雨、2018年7月豪雨（西日本豪雨）、9月台風第21号（関空等における浸水被害）、9月北海道胆振東部地震（厚真町の大規模土砂災害）、2019年9月房総半島台風（台風第15号）、10月東日本台風（台風第19号）、2020年7月豪雨（熊本豪雨）、2021年7月熱海における土砂災害など、枚挙にいとまがない。災害は忘れないうちにやってくるというのが筆者の実感である。

東日本大震災をはじめ、このような災害状況の下で、筆者は、災害対策法制の分野を中心に教育

研究に取り組んできた。この10年間、防災・危機管理の基幹をなす災害対策基本法などの法整備が大きく動いており、振り返って整理しておきたい。

(1) 災害対策基本法の大幅改正

① 東日本大震災後の見直し

筆者は、東日本大震災の教訓等を踏まえ、今後の災害に備える法整備を図る観点から、2011年9月、内閣府に設置された「災害対策法制のあり方に関する研究会」に特別委員として参画し、災害対策法制の見直しの議論に加わった。研究会においては、筆者が全国の自治体の災害対応実務者のキーパーソンからお聞きした率直な声や東日本大震災等を踏まえ今後の災害に備える法制度の整備に関する考え方を述べた。その際、特に強く意識したのは、○災害による機能喪失自治体の出現を踏まえ、自治体が基本とされる災害対策の限界に対して、大規模災害における国の役割を拡充し、広域調整等の制度整備が必要。○災害対策の基本である避難のあり方について見直しが必要。個人情報との関係でなかなか進まない災害時要援護者の避難支援を促進する法整備が必要。○自助・共助の法的位置づけや、自主防災組織を充実強化し、役割を具体化するための制度整備に取り組むこと、また、BCP等企業防災の法的位置づけが必要。○

復興の法的位置づけ、復興体制や復興施策の事前準備の制度整備が必要。○法整備は迅速に行い、見直しを継続、段階的实施も必要。解釈・運用での対応で済ませず、法整備による明確化が重要、等の点であった。

その後、防災対策推進検討会議、中央防災会議における検討を経て、「災害対策基本法の一部を改正する法律」の第1弾が2012年6月20日に、第2弾が2013年6月17日に可決・成立した。この2012年・2013年改正は、1961年の制定から半世紀を経過した災害対策基本法にとって制定以来の大改正であり、重要な法整備が大幅に進められた。

例えば、災害対策に関する基本理念、地区防災計画、指定緊急避難場所及び指定避難所、避難行動要支援者名簿、避難準備情報、屋内待避等の安全確保措置、市町村長の避難指示等に関する指定行政機関等の助言、災害応急対策に係る国・自治体の応援、避難生活における環境整備、被災者への配慮、広域一時滞在等に関する規定など現在取り組まれている基本的な防災政策の根拠となる法整備の多くが規定された。

② 最近の災害対策基本法改正

①で述べた大幅改正の後も、災害対策基本法は毎年のように見直しが継続され、所要の法改正がなされている。特に2021年には、避難指示への一本化、個別避難計画作成の義務化など、2013年以来の大きな改正がなされている。すなわち、2019年の東日本台風（台風第19号）等の課題に対応するため、防災対策実行会議のWGにおける検討を踏まえ、「災害対策基本法等の一部を改正する法律」が2021年4月28日に可決・成立した。

本法律では、災害時における円滑かつ迅速な避難の確保を更に促進するため、避難勧告・避難指示の避難指示への一本化や、自ら避難することが困難な高齢者・障害者等の避

難行動要支援者ごとの避難支援等を実施するための計画である「個別避難計画」の作成の市町村への努力義務化等の措置を講ずることとされた。

(2) 災害対策基本法以外の法整備

東日本大震災以降、(1)で述べた災害対策基本法改正以外の災害対策に関連する主な法整備として、大規模災害からの復興に関する法律、強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法、首都直下地震対策特別措置法、消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律、東日本大震災復興基本法、復興庁設置法、津波対策の推進に関する法律、津波防災地域づくりに関する法律、東日本大震災復興特別区域法、福島復興再生特別措置法のほか、災害復旧事業やまちづくり、被災に係る臨時特例、原子力災害関係や財源確保に関する法律など多数の法律が制定された。

東日本大震災の復興については、この10年間、関係の方々が、大変な努力を傾けてきた。その成果は着実に現れてきているものの、道半ばであり、特に、福島復興に向けての課題は山積している。復興庁設置法の改正（10年延長）も、福島復興をさらに促進することが主眼であると考えられる。福島にとって東日本大震災は継続しており、今後も、福島復興に必要な法整備に取り組んでいかなければならないと考える。

(3) 危機管理に関する法整備

これまでの防災対策では対応しきれない国難災害・危機に対し危機管理法制の抜本的強化が求められている。今回の新型コロナウイルス感染症を通じ、多くの危機管理に関する課題が顕在化してきた。このような中で、オールハザードを念頭に置き、今後の国難災害・危機に対応

するため、危機管理政策の課題について考察したい。

① 危機管理政策の現状

危機管理政策を担う体制として、縦割りの「各分野危機管理部門」と、それらを総合調整する「共通危機管理部門」があると認識しており、それぞれの強化と連携が必要と考える。

(ア) 共通危機管理部門

わが国の共通危機管理部門としては、内閣官房が、危機管理政策を統理する職として置かれる内閣危機管理監を中心に、内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務等を担っている（内閣法等）。なお、防災に関しては、内閣府が、内閣官房を助け、各省庁の総合調整を行っている（内閣府設置法等）。

これら共通危機管理部門において、基本方針の策定、各分野危機管理部門の対応の総合調整、専門分野や関連分野の優先順位・バランスの判断、最終決定責任者のサポートを行っており、今後の強化が課題である。

(イ) 各分野危機管理部門

各関係機関においては、所管する各分野の危機管理政策を担当しており、内閣官房の総合調整や重要方針に従い、また防災に関しては内閣府の総合調整のもと、所管の法令等に基づき、それぞれの政策を実施している。各分野危機管理部門においては、分野ごとの専門の対策の強化が求められている。

② 危機管理政策の今後の方向性

今後、共通危機管理部門と各分野危機管理部門の強化の方向性を次のように考えている。

(ア) 共通危機管理部門の対策・法制の見直し
共通危機管理体制を強化し、役割の明確化等を図るため、その根拠となる法制を整備することが必要であり、例えば、危機管理基本法（仮称）の制定など、新たな共通危機管理法制・対策に向けての議論を進めることを提案したい。その際、内閣法、内閣府設置法、災害対策基本法、国民保護法、新型インフルエンザ等対策特別措置法等を参考に、現行法では位置づけが不透明であったり、権限・責任が必ずしも明確でない共通危機管理部門を見直すことができれば、危機管理政策の進展に大きく寄与するものとする。

(イ) 各分野危機管理部門の対策・法制の強化
専門分野が明確な部門については、これまでの教訓、これからの想定を念頭に置いた対策・法制の一層の充実強化を図り、また、「重複、狭間、空白」がある等により専門分野が明確でない部門や全く想定していない未知の分野については、その解消に向けて、共通危機管理部門が関係部門と協議、調整し、担当部局・役割の明確化を図ることが必要である。

(4) 防災・危機管理法制の今後の課題

以上、災害対策法整備の歩みと危機管理政策の課題について述べた。この10年間、災害対策法制は着実に進んでいると考える。なお、現状において困難が続く被災者・被災地を支え、切迫する巨大災害・国難危機を想定するとき、まだまだ不十分であることも指摘せざるを得ない。今後、これまでの10年以上に、「福島復興」「国難災害・危機への対応」をはじめ、多くの課題の解決に向けて、防災・危機管理法制の一層の進展を望みたい。