
災害対策基本法における市町村の役割と 大規模災害の課題に関する一考察

日本大学危機管理学部 教授 秦 康範

- I 令和6年能登半島地震
- II 災害応急対策の第一次的責任
- III 大規模災害で露呈する課題
- IV ソフト対策を推進するために
- V おわりに

I 令和6年能登半島地震

2024年1月1日16時10分、地震の規模を示すマグニチュード7.6、震源の深さ16km、最大震度7（輪島市、志賀町）を観測する大地震が発生した。2024年12月24日現在、死者・行方不明者489人（うち災害関連死261人）¹を出す大災害となった。

この震災では、建物倒壊、火災、津波、液状化、土砂災害が各地で発生し、地震災害で考えられる様々な被害形態が生じた。さらに上下水道をはじめとして道路、鉄道、港湾、空港等のインフラが多大な被害を受け、今なお復旧の途上にある。兵庫県南部地震以降、様々な地震災害を経験しているわが国であるが、本格的に人口減少や過疎化が進んだ地域の復旧復興のあり方等、様々な教訓を残している。

能登半島地震は、奥能登地域の人口規模を踏まえると大きなインパクトを地域にもたらしている。しかしながら、日本全体で考えたときに、被害が甚大な地域は主に奥能登地域に限定されている²ことから、発生が危惧されている南海トラフ巨大地震や首都直下地震等の大規模災害と比べると、支援を必要とする被災者の数は圧倒的に小さく、能登半島地震で道路の寸断が各地で発生したことを考慮したとしても、全国から最大限の支援を行っている現状を鑑みると、災害対応の枠組みの限界が露呈していると言って差し支えないだろう。南海トラフ巨大地震では、奥能登地域のように孤立する地域は多数に上ることから、現状の枠組みでは大規模災害に迅速に対応することは到底期待できないと感じたのは筆者だけではない。

本稿では、能登半島地震の被害を踏まえつつ、災害対策基本法における市町村の役割と大規模災害の課題について議論することとする。IIでは災害応急対策の第一次的責任について、IIIでは大規模災害で露呈する課題について、IVではソフト対策を推進するために求められる事について、Vではまとめを述べる。

Ⅱ 災害応急対策の第一次的責任

能登半島地震では、避難所となった体育館の床に段ボールを敷き、毛布にくるまって雑魚寝する過去の災害と同様の被災者の姿があった。避難所の風景は100年前から何も変わっていないということがしばしば指摘され、その改善の必要性は何度も指摘³されているにもかかわらずである。一方、イタリア⁴ではテントとあたたかい食事がすみやかに提供され、2024年4月に発生した台湾⁵の地震では、地震後速やかにベッドやパーティションが避難所に提供されており、彼我の差に衝撃を受けた人も少なくないだろう。毎年のように自然災害を経験し、被災者を支援するノウハウを蓄積しているはずのわが国において、避難所の風景が変わらないのはなぜか。ひとえに避難所の運営をはじめとする災害応急対策は、その第一次的責任主体は市町村長と位置付け⁶ているからにほかならない。阪神・淡路大震災以降、この30年の間にわが国の災害対策は格段に進んだ。にもかかわらず、今日においてもなおほとんど進化していないのが避難所の問題であり、市町村が行う災害応急対策なのである。ここにわが国の災害対策の課題が集約されていると筆者は考える。

災害応急対策の第一次的責任主体を基礎自治体としているのは、地域住民に最も近く、地域の実情に詳しいからである。しかし、大規模災害や長期化する災害においてはその不十分さが際立つのである⁷。根本的な問題は、災害の規模に関わらず、第一次的責任主体が市町村長となっていることである。都道府県や国はあくまで支援する立場であり、主体的に対応するように法的にもなっていない。

わが国は毎年のように風水害や地震災害をはじめとする自然災害が発生する災害大国であるが、地域や時期を限定すると大きな災害の発生頻度は決して高くない。都道府県であったとしても近年大きな災害対応の経験がないことはよくあることであり、市町村であれば災害の規模が大きいほど、はじめて経験することがほとんどである。すなわち、個々の市町村が大災害の経験や教訓を蓄積することは、そもそも困難なことなのである。

阪神・淡路大震災以降、確実に進歩したのは全国応援の仕組みである。警察、消防、自衛隊をはじめ、インフラ企業やボランティア等、災害の度に発動する全国ネットワークによる支援により、経験やノウハウを年々蓄積している。一方、経験やノウハウの蓄積がほとんど皆無に等しいのが、自治体なのである。2～3年で異動し、防災専従職員が0人の市町村は3割⁸に上る。このような人員体制で、大規模災害に備えろというのは無理があるだろう。

Ⅲ 大規模災害で露呈する課題

1 職員も被災する

東日本大震災において津波に襲われた岩手県大槌町役場は、町長をはじめ職員のおよそ3割にあたる40人が犠牲となった。大槌町を含め三陸沿岸部の市町村の多くは、行政機能を喪失する状況となった。こうした事態を受けて、国は災害対策基本法を改正し、都道府県による踏み込んだ被災者支援業務ができるようにした⁹。また、行政の業務継続計画の策定を推進し、プッシュ型支援

(救援物資等を被災地に確実に供給する仕組み)を行うようになった。さらに、2016年熊本地震の経験を踏まえて、総務省は被災市町村に応援職員を派遣する応急対策職員派遣制度を創設し2018年から運用を開始した。このように、様々な被災市町村を支援する仕組みが拡充、整備された状況で能登半島地震が発生した。しかしながら、奥能登地域では各地で道路が寸断し多数の孤立地区が発生する等、被災者支援は大きく遅滞する状況となった。また、総務省の応急対策職員派遣制度により多数の応援職員が派遣されたものの、とりまとめ役の自治体に災害対応の経験やノウハウがなく、東日本大震災等の経験を持つ職員の知見がいかせなかったり、受入自治体は被災者支援に日々追われ、応援職員からの助言に対応する余力がほとんどなかった¹⁰。また、派遣された都道府県職員は、市町村の事務手続に詳しくなく、派遣元の管内市町村に照会したため、速やかに対応できないことがあった¹¹。市町村職員自身が被災するような大規模災害においては、市町村の行政機能が著しく低下することが繰り返されている。問題の所在は、業務継続計画等の計画の不備ではなく、応援職員が不足しているからでもない。市町村の行政機能が低下した際に求められるのは、外部の支援チームによる主体的かつ直接支援する枠組みなのである。

2 膨大な被災者、広域避難と避難生活の長期化

南海トラフ巨大地震では最大で死者32万人、避難者950万人が、首都直下地震では最大で死者6100人、避難者299万人が、それぞれ内閣府と東京都により想定されている。被災市町村内での避難者の受入は困難であり、都道府県を越えた広域避難が多数発生する状況となり、避難生活も長期化することが強く懸念されている。

複数の都道府県が同時に被災し、膨大な避難者が広域に発生する状況は、南海トラフ巨大地震や首都直下地震だけでなく、大規模水害や火山噴火等においても同様に起こりえる。市町村を単位とした現状の法制度の枠組みでは大規模災害に対応できないことは明白である。市町村に課している罹災証明書の発行業務についても、その業務が遅滞する状況¹²を鑑みれば、大規模災害においては国レベルで一元的に被災者を管理できるようにすべきであろう。能登半島地震においては、事後的に石川県が広域被災者データベース¹³をとりまとめている。これは避難者のほとんどが石川県内で完結しているからであり、都道府県を越えた広域避難が長期化するような事態が起こり得る事を想定すれば、大規模災害時には国レベルで被災者データベースを構築し、運用することが求められる。

IV ソフト対策を推進するために

1 ハード対策とソフト対策

近年、施設整備を中心としたハード整備によらない対策としてソフト対策の拡充が指摘されている¹⁴。ハード整備による防災対策をハード対策と一般に呼称するが、ハード対策とソフト対策では、決定的に違う点がある。それは、対策の効果がいつ発動するかに集約される。ハード対策は、

対策実施後にすぐに効果を発揮することができる。ダムや堤防の整備を行えば治水安全度は高まり、地域住民の意識にかかわらず洪水時には効果を発揮する。しかし、ソフト対策は対策実施後に利用者がその対策内容を理解し、利用することで初めて効果を発揮できる¹⁵。ソフト対策の代表であるハザードマップを例に上げて考えてみよう。どれだけ素晴らしいハザードマップを行政が作成し、住民に配布したとしても、配布しただけでは被害はまったく減らない。配布されたハザードマップを住民が理解し、洪水時に安全な避難場所に避難することにより、はじめて被害が軽減されるのである。住民自身による防災行動が伴わないと被害は軽減されない点が重要なポイントである。

ハード整備には予算も時間もかかることから限界¹⁶があり、ソフト対策が重要と指摘されることが少なくない。しかし、ソフト対策により被害軽減を実現するためには、施設整備後に効果が直ちに発動するハード対策とは異なり、ソフト対策は対策実施後の丁寧な周知啓発こそが重要であり、そこには一定のコストが必要である。ソフト対策を推進するためには、ハード整備以上に継続的に手間をかける必要があり、この点の理解が欠落していることを指摘したい。

2 ハザードマップ

近年風水害による被害が激甚化・頻発化する中、「自らの命は自らが守る」意識を持ち、自宅の災害リスクと取るべき行動を確認することが求められている¹⁷。内閣府が作成した避難行動判定フロー¹⁸では、ハザードマップで自分の家がどこにあるか確認することが起点となっている。しかし、筆者らが行った調査^{19,20}では、ハザードマップは驚くほど住民に理解されていない結果となっている。金井ら(2017)²¹によれば、ハザードマップ配布から3年が経過すると、閲覧率は4割以下に、保管率は3割以下に低下する。すなわち、ハザードマップは配布するだけではまったくの不十分であり、周知啓発が重要なのであるが、この周知啓発が現場ではほとんどなされていないのが実情である。

3 進まないソフト対策

なぜ、ハザードマップの周知啓発がほとんどなされないのか。いくつかの理由が考えられるが、ここでは筆者が考える理由を2点上げる。

1点目は、ハザードに係る施設整備を市町村がそもそも行っていない点である。洪水ハザードマップであれば、河川管理者である国や都道府県がハザードマップの元となる浸水想定区域図を作成する。想定降雨に対して破堤箇所を設定し、氾濫シミュレーションを破堤箇所ごとに行うことにより、各地点の最大浸水深を示した図を作成する。一方、水防法ではハザードマップの作成と周知は市町村の義務となっている。浸水想定区域図に避難場所等の情報を掲載して配布することから市町村の役割とされている。しかし、市町村はそもそも浸水想定区域図の元になる河川を管理しているわけではない。また、河川管理に関する専門的な知識を有する職員もほとんどいない。

2点目は、ハザードマップをはじめするソフト対策を推進するための恒常的な予算措置が基本的

にないことである。財政状況が厳しい中、市町村はハザードマップを作成するための予算を捻出することそのものが困難な状況である。筆者が防災会議委員を務めた人口7万人程度の地方都市では、2015年の水防法改正による想定最大規模の洪水ハザードマップの作成（冊子タイプのものを全戸配布）の費用は3千万円程度であった。国土強靱化に関連する補助金が使えとはいえ、市町村が簡単にハザードマップを作成できない実情がここにある。

4 ソフト対策を推進するために

ソフト対策を推進するためには、防災に関する専門性を有する人材（官民間わない）を育成し、継続して防災対策に関われる環境を整備する必要がある。そのための予算措置が必要である。しかし、わが国では施設整備には予算がつきやすいが、施設を使用するための予算はほとんどつかない²²。

このことは防災に関連する様々な局面で見ることができる。東日本大震災以降、三陸沿岸部をはじめ全国で防潮堤が整備された。さらに、高台への避難が間に合わない地区に対しては、避難タワーが新設された。一方、避難所になることが計画されている。校舎の耐震化は推進されているものの、教育委員会が所管する小中学校が避難所となることを前提とした防災対策には、予算がほとんどつかない。津波対策にこれだけの予算措置ができるのであれば、全国の小中学校のトイレを整備（高齢者が使用しやすい洋式のトイレを拡充する等）し、体育館や校舎に冷暖房設備や段ボールベッド・パーティション等の整備をすれば、被災者の避難所の生活の質(QOL)は格段に向上するだろう。学校は子どもや教職員だけでなく、日常時から地域の様々な人達に利用されることを踏まえると、学校の環境を改善することは、普段から快適な空間が提供されることから、フェーズフリー²³となっている点も強調したい。

V おわりに

本稿では、令和6年能登半島地震を踏まえて、災害対策基本法における市町村の役割と大規模災害の課題について議論した。大規模災害時においては、被災市町村は行政機能が著しく低下することから、全国レベルの主体的かつ直接支援する枠組みが必要であることを指摘した。筆者は20年以上にわたって災害現場と防災行政を見てきたが、その中で強く感じていることは、「同じことを繰り返している」である。賽の河原の石積みのように、経験や教訓が積み上がらないのである。大規模災害は、低頻度であり、複数の自治体が同時に被災し、その影響は長期化する。だからこそ、全国レベルの支援の枠組みが必要なのである。事前対策から復旧復興まで責任を持つ防災の司令塔となる省庁が不在なことも、この問題が放置されてきたことと無縁ではないだろう。法改正も含めて議論が進むことを期待したい。

- ¹ 消防庁災害対策本部(2024)『令和6年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況(第116報)』、2頁。
- ² 奥能登地域以外においても、石川県内灘町の液状化被害等、被害が甚大な地域は存在している。しかし、外からの支援が届かない孤立地区は奥能登地域に限定されていたと言ってよいだろう。
- ³ 一般社団法人避難所・避難生活学会理事一同(2019)『避難所・避難生活学会からの緊急提言』、<https://dsrl.jp/243> (2025年1月13日アクセス)
- ⁴ 「避難所で温かいパスタ? “先進地” イタリアの避難所」、『NHK NEWS WEB』、2024年8月1日、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240801/k10014528791000.html> (2025年1月13日アクセス)
- ⁵ 「台湾の避難所は地震後3時間で開設、パーティションの中でマッサージも受けられる」、『読売新聞』、2024年4月11日、<https://www.yomiuri.co.jp/national/20240411-OYT1T50003/> (2025年1月13日アクセス)
- ⁶ 生田長人(2013)『防災法』、信山社、12頁。
- ⁷ 同上、24頁。生田(2013)は、「この仕組みは、最も住民に近く、地域の実情を知悉している者が応急対策に当たるのがふさわしいという考え方に立っていて、基本的には適切なものである。しかし、中規模・一過性の災害の場合には比較的問題が少ないこの仕組みは、大規模災害或いは長期にわたって継続する災害の場合には、不十分さが目立つところがある。」としている。
- ⁸ 清水修二・牛山素行(2015)『災害情報面から見た近年の市区町村防災体制の変化について』、平成26年度自然災害科学中部地区研究集会予稿集、38頁
- ⁹ 東日本大震災では行政機能が喪失し、被災者支援が著しく滞った経験を踏まえ、平成24年9月に災害対策基本法が改正された。これにより都道府県による調整規定が拡充され、これまで消防、救命・救難等の人命にかかわるような緊急性の極めて高い応急措置に限定されていた対象業務が、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕のような応急対策一般に拡大された。
- ¹⁰ 「対口支援「機能していない」 地域安全学会が能登地震の応援自治体職員に聞き取り」、『河北新報』、2024年5月25日。
- ¹¹ 同上
- ¹² 「進まぬ罹災証明「身動き取れない」 なりわい再建へ焦り—二次被害懸念も・能登地震」、『時事通信』、2024年2月17日。
- ¹³ 「広域被災者データベース・システム整備事業推進業務に係る受託候補者選定について」石川県総務部デジタル推進監室、https://www.pref.ishikawa.lg.jp/johosei/wide-area_disaster_victim_database_system.html (2025年1月13日アクセス)
- ¹⁴ 財務省財政制度審議会財政制度分科会(2024)、『社会資本整備』、20頁、https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/20241028zaiseia.html (2025年1月13日アクセス)
- ¹⁵ 牛山素行(2012)『豪雨の災害情報学 増補版』、古今書院。
- ¹⁶ 財務省財政制度審議会財政制度分科会(2024)、20頁。「近年の激甚化する自然災害に対応するためには、ハード事業のみによる対策には限界」としている。
- ¹⁷ 内閣府(2020)「避難行動判定フロー」、https://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/h30_hinankankoku_guideline/pdf/campaign.pdf (2025年1月13日アクセス)
- ¹⁸ 同上
- ¹⁹ 佐藤史弥・秦康範・本多亮・吉本充宏(2023)「住民の富士山火山ハザードマップの判読に関する調査研究」、『自然災害科学』、42(S10)、83-95頁。
- ²⁰ 秦康範・佐藤史弥・牛山素行(2023)「土砂災害ハザードマップの判読に関する基礎的調査」、『日本災害情報学会第27回学会大会予稿集』、134-135頁。
- ²¹ 金井昌信・蟻川景介・片田敏孝(2017)「ハザードマップの閲覧率・保管率に関する基準の検討」、『災害

情報』、15(2)、233-243頁。

²² これは何も防災に限らない。たとえば、道路を整備する予算は潤沢にあるが、道路を使うための予算、すなわちコミュニティバス等の地域公共交通を整備するための予算はほとんどつかない。地方でマイカー使用が減らないのは、貧弱な地域公共交通に原因がある。

²³ フェーズフリーとは、日常と非常時を区別せず、身の回りにあるモノやサービスを日常時にも非常時にも役立てるという防災に関わる新しい考え方。

