

VI 自然災害と緊急時対応

岩 城 成 幸

どんな自然災害に見舞われることが多いかは、主として、その国の置かれた自然的・地理的条件により決まってくる。欧州諸国（イタリアを除く）の場合、火山噴火や地震の発生は少ないものの、河川の氾濫や洪水の発生は多い。2002年夏に、欧州中央部を大洪水が襲い、大きな被害が出たことはまだ記憶に新しい。一方、米国では、洪水に限らず、ハリケーン、竜巻、地震、火山噴火、大寒波等が起きている⁽¹⁾。

ところで、主要国の防災体制の強化や関係法制の整備には、そのきっかけになったと思われる自然災害等の発生を認めることができる。例えば、米国における「連邦緊急事態管理庁」(FEMA)の大改革の発端には、ハリケーン「アンドリュー」の際に、政府の初動対応が遅れ、国民から厳しい批判を浴びたことがあった⁽²⁾。わが国では、5,098人の死者・行方不明者、7,000億円超(当時の価格)の被害を被った昭和34年(1959年)の「伊勢湾台風」を契機として、それまでの防災体制の不備を見直し、総合的・計画的な防災行政を推進するために「災害対策基本法」(昭和36年11月15日法律第223号)が制定された⁽³⁾。さらに、「阪神・淡路大震災」の際の緊急時対応に対する反省を踏まえ、平成7年(1995年)には、「災害対策基本法」の大改正や防災基本計画の改訂が行なわれた。さらに平成10年(1998年)には、被災者への支援をめざして「被災者生活再建支援法」が制定された⁽⁴⁾。

災害に対しては、各国とも特別の場合を除き、市などの基礎的自治体がまず対応することになっている。そして地方自治体の対応能力を超え

る災害等が発生した場合には、中央政府が自治体の要請に基づき、支援を与えるというのが基本的パターンである。

緊急時の関係各機関の調整を、専門機関（例えば米国の「連邦緊急事態管理庁」(FEMA)やロシアの「非常事態省」など）を設けて行なっている国もあるし、また特に専門機関等は設けず、消防や警察、軍等が中心となって関係機関の調整を行なっている国（英国、オランダ等）もある。

その国が中央集権的色彩が強いか、それとも地方自治体の権限が強いか、さらには、過去の被災体験なども影響して、災害対応には微妙な差が生じているように思われる⁽⁵⁾。

以下では、大規模自然災害の発生という突発的緊急事態において、欧米主要国の中央政府や地方自治体が、どのような緊急時対応体制をとっているかを紹介する(*)。あわせて、わが国の状況についても簡単にふれる。巻末には、本稿で取り上げた欧米主要国の防災体制の概要をまとめた一覧表を付した。

(*) 本稿における主要国の配列順序は、順不同。なお、本稿で取り上げなかった国々については、以下の文献を参照のこと。韓国については、『韓国における防災体制について』(CLAIR Report, No.210, August 11, 2000) (財)自治体国際化協会を、その他の主要国については、The Swedish Agency for Civil Emergency Planning, *The International CEP Handbook 2001*, <<http://www.ocb.se/english/handbook/handbook2.html>> を参照のこと。

(1) 「2000年海外の主な自然災害」『雑誌砂防』No.113, 2002. 3, pp. 94,99-100., ベルギーのルーバン・カトリック大学疫学研究所 (CRED) のホームページ <<http://www.cred.be/emdat/intro.html>>
 (2) 「米国専門家が見た日本の危機管理」『季刊 消防科学と情報』No.68, 2002 春, p.19.
 (3) <<http://www.adrc.or.jp/localgovt/HOKUTO/j-II-1.html>>
 (4) 「表3 各国における防災体制の画期的発展とその背景」『災害対策及び防災体制の国際比較に関する調査研究』財団法人・セコム科学技術振興財団, 平成元, p.7.
 (5) 同上, pp.4-6.

1 欧米主要国の自然災害への対応と関係法令

(1) イギリス

大きな自然災害に見舞われるケースが少なかったこともあって、イギリスでは、防災や災害時の対応を定めた法律が、極めて少ない。わずかに、「1972年地方政府法」(Local Government Act 1972) 第138条(「緊急事態又は災害に関する主要庁の権限」)の中に、若干の規定がある程度である⁽⁶⁾。英国には、単独の防災法は存在しないし、また災害対応を専門に行なう政府組織もない。一般災害(原子力災害を除く)への対応は、地方自治体の責任(政府は地方自治体に援助、助言を与える。)で行なわれる。そして自然災害発生時の各種機関の調整等は、警察が中心となって行っている⁽⁷⁾。

民間防衛と冷戦の終結

災害対策関係の法律の制定を求める声は、これまでも強かったが、政府は、否定的であった。それは、法制度上不十分な点はあるが、災害等に際しては、1964年に制定された「国家緊急権法」(Emergency Powers Act 1964)に基づいた対応がなされてきたし、防災は、民間防衛の枠組の中で行なわれていたからである。ただ、「民間防衛」の主たる任務は、あくまでも武力攻撃事態(核攻撃を含む)への備えであり、災害対応や防災は、付随的な位置づけしかされていなかった。それは、災害対策を重視することにより、「民間防衛」そのものが侵食されてしまうのではないかと、との懸念を内務省(Home Office)が絶えず抱いていたからである⁽⁸⁾。こうした状況に大きな変化をもたらしたのが、「冷戦」の終焉であった。

「冷戦構造」が崩壊したことにより、イギリスの「緊急事態計画」(*)も、武力攻撃事態よりも災害対応等に力点を置くようになった。民間

防衛規則(Civil Defence Regulations, 1974年制定)が、1993年7月に改正され、武力攻撃事態ばかりでなく、自然災害等を含めた緊急事態にも対応できる体制が整えられた。地方自治体も、災害対応能力の向上に努めるようになった。

なお「冷戦構造」の崩壊は、イギリスに限らず、欧米主要国の「民間防衛」組織にも、微妙な変化をもたらした。それまで、「民間防衛」組織の主たる任務は、核攻撃を含め想定される武力攻撃事態に対し、いかに備え、いかに対処するかを強く意識したものであった。こうした状態から、従来必ずしも主たる対象領域とは見なされていなかった自然災害や人為災害等に対する防災体制へとシフトすることになったのである。核戦争時の市民(民間人)防護を主目的としてきたスイスの「民間防衛」や、ドイツの「緊急技術支援隊」の任務にも変化が認められるようになった(この点については、後述。)⁽⁹⁾。

(*) 災害対策・防災体制に関連して、「民間緊急事態計画」(Civil Emergency Planning: CEP)という言葉が使われるが、この言葉は、もともとはNATO(北大西洋条約機構)の戦略概念であり、「戦争等の危機的状況において、いかにして民間資源の体系的、効果的な利用を確保するか」を目的としていた。その後、この概念は、大規模自然災害等を防ぐとともに、いったん発生した際には、その影響を最小限にとどめることを目指す危機管理に使われるようになった⁽¹⁰⁾。

災害対策マニュアル

「冷戦構造」の崩壊をうける形で、イギリス内務省は、1992年に災害対策マニュアルとでも呼ぶべき『災害処理』(Dealing with Disaster)を刊行した(1994年に改訂版、1997年に第3版)。このマニュアルは、「災害」(Disaster)を、次

(6) David Bonner, *Emergency Powers in Peacetime* (London: Sweet& Maxwell, 1985), p.215.

(7) 「英国の災害対策—防災法を持たない国」『外国の立法』No.195-196, 1995.7, pp.108-112.

(8) David Bonner, *op. cit.*, p. 223., 前掲『外国の立法』No.195-196, p.112.

(9) 「先進諸国の防災体制」『平成13年版 防災白書』内閣府編, 平成13, p.42, 『「先進諸国の災害応急体制等」の緊急調査報告書』平成7, 国土庁, p.124.

(10) 松浦一夫「ドイツの民間防衛」『防衛法研究』25号, 2001, p.31., "Civil Emergency Planning" *NATO Handbook*, 2001 <<http://www.isn-lase.ethz.ch/cgi-bin/isn/>>

のように定義している⁽¹¹⁾。

「前ぶれの有無にかかわらず発生する事象で、死傷者、財産又は環境への損害、社会の混乱をひき起こし又はひき起こすおそれのある事象で、かつ、その影響の大きさゆえに、緊急サービス及び地方自治体の日常業務の中では、対処することが困難な事象」⁽¹²⁾

このマニュアルには、災害発生時の対応の仕方、災害対応の各段階で関係機関がとるべき措置、メディアへの対応、被災者の扱い、ボランティアの役割等が記されている⁽¹³⁾。

防災関係組織

災害発生時の初期対応は、地方自治体に属する警察、消防、救急の各組織が行なう。災害の規模が大きくなり、相互調整等が必要となった場合には、各機関は、警察の現場本部に連絡員を派遣するなど、警察が調整、指揮命令において中心的役割をはたす。地方自治体は支援を与え、また、ボランティアも避難対応に参加する。

災害時の中央政府の役割は、地方自治体に対する援助・助言、議会対応、メディア対応が中心であり、災害への直接対応を行なうのは、あくまでも地方自治体である。防災計画の策定・見直しも、地方自治体が行っている。防災計画は、あらゆる種類の緊急事態に円滑に対処できるように、「総合的危機管理」(Integrated Emergency Management)という考え方を取り入れている。防災計画では、関係各機関との事前調整、通信手段の確保、情報伝達、財政支援等を明確にすることが求められている⁽¹⁴⁾。

2001年7月以降、中央政府レベルで防災に係わる諸機能を統括しているのは、内閣府に設けられた「民間緊急事態事務局」(Civil Contingencies Secretariat: CCS)である。以前(2001年7月以前)は、内務省(Home Office)の消防・緊急事態計画局「緊急事態計画課」

(Emergency Planning Division)が、担当していた⁽¹⁵⁾。イギリスでは、災害の種類(例えば、洪水、風水害、海上汚染、原子力災害、ほか)により、所管する主務官庁(Lead Department)が異なることから、内務省は、関係省庁との緊密な連携のもとに、総合的な調整を行ってきた。また必要に応じて、内務大臣を議長とする「民間緊急事態ユニット」(Civil Contingencies Unit: CCU)を設置してきた⁽¹⁶⁾。主務官庁が決められていない緊急事態が発生した場合には、CCUが主務官庁を決定し、その機関に調整業務を行わせる。

災害等の影響が、地方自治体の行政機能に大きな影響を及ぼす恐れがある場合には、CCUの指示により、「地域緊急事態委員会」(Regional Emergency Committees: RECs)が、特定地域に設置される。RECsは、地域の状況を把握したうえで、中央政府と連絡をとりつつ資源配分の優先順位の決定、問題解決のための支援等を行う⁽¹⁷⁾。

新たな動き

「1948年の民間防衛法」(Civil Defence Act 1948)や「1986年の平時民間保護法」(Civil Protection in Peacetime Act 1986)に代わる新たな「民間緊急事態法案」(Civil Contingencies Bill)を作ろうとする動きが見られる。この法律案は、各種の破壊的緊急事態が発生した際にも、中央政府が十分な危機管理能力を保持できるようにすることを主たる目的としている。こうした新しい法案作成への動きと同時に、「緊急事態計画」そのものを抜本的に見直おそうとする動きも見られる⁽¹⁸⁾。

(2) アメリカ

アメリカ合衆国(以下、「アメリカ」と略す。)における自然災害としては、ハリケーン、竜巻、

(11) 「第4章 英国の防災」『英国の消防と防災』(財)自治体国際化協会, 平成9, p.78.

(12) "Chapter 1, Introduction and civil protection arrangements" *Dealing with Disaster*, (London: H.M.S.O.,1997), <<http://www.ukresilience.info/contingencies/dwd/introductio.html>>

(13) 前掲『外国の立法』No.195-196, pp.110-111., <<http://www.ukresilience.info/contingencies/dwd/introductio.html>>

(14) <<http://www.och.se/english/handbook/handbook2.html>>, 前掲『英国の消防と防災』 p.82., 前掲『先進諸国の災害応急体制等』の緊急調査報告書』 pp.150-155.

(15) 前掲『英国の消防と防災』 pp.78-79.

(16) David Bonner, *op. cit.*, pp. 30-31.

(17) *Ibid.*, pp.30-31., 前掲『英国の消防と防災』 pp.78-79.

(18) "Civil Contingencies Secretariat", *Newsletter*, Issue 2, May 2, 2002, <<http://www.ukresilience.info/contingencies/newsletter2.htm>>

津波、地震、火山噴火、地すべり、干ばつ、洪水、寒波等があげられる。

災害救助法

自然災害への対応は、まず州等の地方自治体の緊急時対応部門により行なわれる。しかし、州等の対応能力を超える大規模災害が発生した際には、州知事の要請、FEMA(連邦緊急事態管理庁)の勧告(FEMAの長官は、災害の程度を評価して大統領に勧告を行なう)に基づき、大統領が「緊急事態宣言」(Declaration)を発して、連邦が対応する。ただし、核攻撃、大規模テロの場合は、知事の要請の有無にかかわらず、大統領が「緊急事態宣言」を発することができる⁽¹⁹⁾。

こうした一連の支援手続や災害救助の内容、連邦政府の負担等を定めているのが、「災害救助法」(Disaster Relief and Emergency Assistance Act)である。この法律は、1970年に制定されて以来、何度か大幅に改正され、今日に至っている(最近の改正は、2002年)。

連邦緊急事態管理庁(FEMA)の設立

アメリカにおいて、災害時の救助活動を統括しているのは、「連邦緊急事態管理庁」(Federal Emergency Management Agency: FEMA)である(FEMAは、2003年1月に新設の「国土安全保障省」に統合され、その1局となったが、それについては後述)。FEMAは、カーター政権下の1979年4月に、それまで分散していた連邦政府の危機管理業務を一元化し、民間防衛と災害対策を統合した形で行なうために、創設されたものである。

FEMA創設のきっかけとなったのは、1979年3月28日に、ペンシルベニア州スリーマイル島で発生した原子力発電所の事故(*)であった。この事故の際、政府と地方自治体の対応のまずさから、事故処理は大幅に遅れた。そのため、政府は厳しい批判にさらされた。こうしたことから、危機管理体制の抜本的見直し、専門組織の

設置が急務となり、上に述べたようにFEMAが創設された。

その後、1990年代初頭に生じた「冷戦構造」の崩壊という国際環境の激変も、FEMAがその力点を災害救助・復旧へと移していくのを促進した。

ただ、災害対応に重点を移したにもかかわらず、1992年8月にハリケーン「アンドリュー」による被害が出始めた際、政府の対応は再び非難にさらされることになった。州知事からの支援要請を待っていたために、政府の対応が遅れてしまったのである。ここにFEMAの再編、機能強化が、検討課題として浮上してきた。

1993年4月、クリントン大統領(当時)は、州知事時代に面識のあったJ・L・ウィット氏(アーカンソー州の緊急事態局の責任者であった)を長官に任命し、FEMAの組織改革にあたらせた。危機管理の専門家であったウィット氏は、被害軽減(mitigation)、準備(preparedness)、緊急対応(response)、復旧(recovery)の四つをベースに、組織の再編を行なった。以後ウィット氏は、7年10カ月の長きにわたりその職にあって、FEMAの改革に取り組んだ⁽²⁰⁾。

退官後、ウィット氏は、「軍事情報であれ、災害情報であれ、情報を1カ所に集中し、共有することが重要だ」と、危機管理における情報の一本化と共有の重要性を改めて強調した⁽²¹⁾。

(*) 本稿では、原子力発電所の事故時の緊急対応についてはふれないが、それらについては、次の資料を参照のこと。Nuclear Energy Agency, *Emergency Planning Practices and Criteria in the OECD Countries after the Chernobyl Accident, A Critical Review*, (Paris: NEA, 1988), 「原子力防災計画『外国の立法』 No.189, 33巻1号, 平成6(1994) .9 pp.1-143., 原子力防災検討会「原子力防災に係る各国の現状(アメリカ、カナダ、フランス、ドイツ)」(平成10.3.19) < http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/10/03/980323e.html >, 「欧州各国における原子力災害の緊急時対策の現状」『保健物理』19号,

(19) 『米国における防災・消防体制(概要)』海外消防情報センター, 平成13, pp.7-8.

(20) 「FEMA(連邦緊急事態管理庁)の組織と活動(第二版)」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』 No.383, 2002.2.21, pp.1-2., 「FEMA(連邦緊急事態管理庁)の組織と活動-自然災害時の活動を中心に-」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』 No.312, 1998.6.22, pp.2-3., 森本敏, 浜谷英博 『有事法制』(PHP新書), PHP研究所, 2003, pp.37,122-126.

(21) 「米緊急事態管理庁ウィット前長官に聞く」『日本経済新聞』2002.6.2, "FEMA History", <<http://www.fema.gov/about/history.shtm>>, 「FEMA危機管理官から見た日本の危機管理」『地方自治』 No.10, 平成13. 10, p.47.

1984, pp.359-367.,「原子力災害に備えた危機管理への取組み—欧米諸国を訪ねて」『原子力eye』46巻5号, 2000. 5.

FEMAの概略

FEMAは、ホワイトハウス直属の独立行政機関であり、ワシントンDCに本部を置くほか、全米10カ所に、地域事務所、緊急事態管理研修所などを設置している。総職員数は約2,800名（本部800名、地域事務所約1,000、ほか）。FEMAの長官は、大統領が指名する。長官の下に、① 地区運営局、② 準備・対応・復旧局、③ 連邦保険・災害軽減庁、④ アメリカ消防庁、⑤ 対外事務局、⑥ 情報技術サービス局、⑦ 行政・資源計画局などがある⁽²²⁾。

①の「地区運営局」は、全米10カ所（ボストン、ニューヨーク、シカゴ、サンフランシスコ、ほか）の地域事務所を統括する。②の「準備・対応・復旧局」は、災害への対応、復旧、各種訓練等を統括する。災害への対応は、既に述べたように、州などの地方自治体がまず対応するが、その範囲を超える災害の場合、連邦レベルの支援は、「連邦緊急事態対応計画」(Federal Response Plan)に基づいて行われる。連邦のどの機関が主務官庁となり、どの機関が支援官庁となるかは、緊急事態支援機能マトリックスの形で示されている。③の「連邦保険・災害軽減庁」は、1968年に創設された洪水保険の運営やハザード・マップ（危険地域図）の作成、災害被害軽減計画等を所管する。④の「アメリカ消防庁」は、火災による被害の防止・軽減を支援する。消防大学校、消防データセンターを併設する。⑤の「対外事務局」は、議会や政府機関との渉外を担当。⑥の「情報技術サービス局」は、システム開発を担当。⑦の「行政・資源計画局」は、施設管理、資金管理等を行なう。

被災者への支援

アメリカにおける災害被災者への個人支援は、保険でカバーできない生活再建のための資産が対象であり、融資（低利融資）と現金支給とがある。融資は、個人財産の買い替えや住居の修繕、中小企業の運転資金等である。現金支給は、融資では対応できない場合（返済能力がない等）に実施されるもので、住宅の修繕・購入に対する補助である⁽²³⁾。

「国土安全保障省」の創設とFEMAの統合

FEMAは、設立の当初、国家安全保障への対応に重点を置いていたが、その後、既に述べたように、大規模災害への対応のまずさが批判されたことや、冷戦構造が崩壊したこともあって、自然災害のリスク軽減に力を注いだ。

ブッシュ政権下の2001年2月には、FEMAの新長官にJ・M・アルバー（Allbaugh）氏が任命された。新長官の下で再び機構改革が行われ、自然災害対応からテロ対策へと軸足を移す動きが見られた。この動きは、2001年9月11日の同時多発テロ事件以後、一層加速されたように見える。

「9.11同時多発テロ」を事前に防止できなかったことへの反省から、これまでテロ対策を個別に行なってきた各種の政府組織を統合して、「国土安全保障省」(Department of Homeland Security)という新組織を作ることが、2002年11月末に決まった（正式発足は、2003年1月24日）。FEMAの「国土安全保障省」への統合については、賛否があったが、最終的には、国土安全保障省内の一局（「緊急事態対応局」）に統合されることになった。なお、長官のアルバー氏は、2002年12月に、民間への転出を理由にその職を辞すと発表した。後任には、M.D. ブラウン氏が指名された⁽²⁴⁾。

(22) "FEMA Organizational Chart" <<http://www.fema.gov/about/femaorg.shtm>>

(23) 前掲『米国における防災・消防体制（概要）』pp.17-18.,「米国政府の危機管理の経験と日本への示唆」『地方自治』No.657, 2002.8, p.97., 京都学園大学ビジネスサイエンス研究所編『大震災と法』同文館出版, 2000, pp.183-185.

(24) 「米国土安省、対テロ組織を統合し新設」『毎日新聞』2002.12.3.,「縦割り、縄張り争いに不安残す巨大官庁」『世界週報』2003.1. p.41.,「米の国土安全保障省、発足」『東京新聞』2003.1.25.,「国土安全保障省創設へ向けて」『外国の立法』2002.6.17, <<http://chosa.ndl.go.jp/KOKKAI/sattdoc/0003626101.htm>>, "Emergency preparedness and response".<<http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/sect4.html>>, "FEMA News", <http://www.fema.gov/nwz03/nwz03_022.shtm>, <<http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/sect4.html>>

(3) ドイツ

ドイツにおいては、火山活動や地震にともなう自然災害の発生は、極めてまれである。その一方、ライン川、オーデル川等の河川の氾濫や洪水は頻発している。

連邦制をとるドイツでは、州等の地方自治体が自然災害に対し、責任をもって対処することを基本としている。連邦政府は、州の要請に基づき、災害救助活動等に支援を与えている⁽²⁵⁾。

「災害事態」への対応

ドイツ国内での非軍事的脅威、とりわけ「災害事態」(カタストロフ)への対応は、基本法第35条第2項、第3項に次のように規定されている。

◇「自然災害または特に重大な災厄事故の場合に救助を受けるために、州(Land)は、他の州の警察力、他の行政官庁の力と施設、ならびに、連邦国境警備隊および軍隊の力と施設とを要請することができる。」(基本法第35条第2項)

◇「自然災害または災厄事故が1州以上の領域に危険を及ぼすときは、連邦政府は、これに有効に対処するのに必要な限度において、州政府に対し、他の州のために警察力を使用させるべきことを指図することができ、また、警察力を支援するために、連邦国境警備隊および軍隊の部隊を出動させることができる。」(基本法第35条第3項)⁽²⁶⁾

「災害事態」(カタストロフ)に該当するのは、自然災害と特に重大な災厄事故であり、「災害事態」からの保護は、基本法第30条の規定により、各州の任務とされている。そのため各州は、危機管理に係わる法制度や体制を整えており、災害発生時の具体的な対応や防災組織、費用負担等については、各州の災害事態防護法

(Katastrophenschutzgesetz)の中に定めている。各州において、災害時に中心となるのは警察と消防である。消防は、連邦組織である「技術支援隊」(THW)に対する支援等も行なっている。なお、消防分野での各州間の協力を図るために、各州内務大臣会議の下に「消防関連、救助関連、災害防止及び市民保護機構研究会」(研究会の下には、常設分科会も設けられている)が、設置されている⁽²⁷⁾。

州の対応範囲を超える「災害事態」が発生した場合には、連邦政府が対応する。連邦政府は、「市民保護再編法」(*)を定めており、必要な範囲内において、州政府に指示を与えたり、国境警備隊、軍隊等を出動させることもできる⁽²⁸⁾。

(*) 「市民保護再編法」

(Zivilschutzneuordnungsgesetz: ZSNeuOG)は、それまでに制定されていた各種の民間防衛に関する法律を統合する形で、1997年3月25日に制定された。

ドイツにおいては、「民間防衛」は「市民保護」(Zivilschutz)と呼ばれており、その職務は、「市民保護再編法」の第1条第2項に、自衛、住民への警報、防護建築(シェルター)、立ち入り規制、防災、健康保護のための措置、文化財保護のための措置と規定されている⁽²⁹⁾。

「市民保護本部」と「技術支援隊」(THW)

「市民保護再編法」に規定されている災害対策、緊急時対応、保健対策等を担当しているのは、連邦行政庁の「市民保護本部」である(2000年末までは、「連邦市民保護庁」がこの業務を担当していた*)。この組織は、災害対策の調整、州の災害対策への支援のほか、幅広い国内の安全対策(軍事・防衛分野を除く)を担当している。大規模災害が発生した際には、この本部が、州に対して支援等を与える。「市民保護本部」の下には、危機管理、教育・訓練、研究・調査、

(25) 「ヨーロッパの洪水に対する危機管理について」『河川』No.591, 1995.10, p.124.

(26) 高田敏, 初宿正典『ドイツ憲法集 [第2版]』信山社出版, 1997, pp.226-227., 小山 剛「ドイツにおける国民保護法制」『法律時報』2002.11, p.21.

(27) 『ドイツの消防事情』海外消防事情センター, 平成12, p.4.

(28) 「ドイツの防災体制」『国際建設防災』10号, 平成12年版, p.95., "Germany".

<http://earth.esa.int/~80/applications/dm/disman/db/synthesis_reports/SRGermany.html>.

Federal Office for Civil Protection, *Competence in the Field of Civil Protection* (Bonn: Druckpunkt Offset GmbH, 1999), p.13., <<http://www.iris.dti.ne.jp/~rgsem/germanlaw.html>>

(29) 「ドイツにおける国民保護法制」『法律時報』2002. 11, p.22., 「市民保護措置」『防衛法研究』No.26, 2002, p.52., Federal Office for Civil Protection, *op.cit.*, pp.13, 59, 66-67., Zivilschutzgesetz (ZSG) vom 25. März 1997.

技術を担当する部門が設けられている⁽³⁰⁾。

(*)「連邦市民保護庁」は、1999年12月22日に制定された「財政再建法」(Haushaltssanierungsgesetz)第2条に基づき廃止され、2001年1月1日以降、市民保護は、内務大臣の下に置かれた連邦行政庁(Bundesverwaltungsamt: BVA)の「市民保護本部」(Zentralstelle für Zivilschutz)が担当している。

「市民保護本部」の下には、災害救助の実働部隊とも言うべき「連邦技術支援隊」(Technisches Hilfswerk: THW)が置かれている。THWは、「市民保護再編法」第11条第2項に規定された連邦機関であり、8つの地方本部のもとにそれぞれの部隊が編成されており、各州の救助活動等を支援している。ドイツにおいては、州の権限が強いこともあり、数州にまたがる広域災害が発生すると、その役割分担や調整に苦勞することが少なくないと言われる。こうした中で、THWは、全国展開が可能な数少ない連邦組織である⁽³¹⁾。

1950年に設立された後、1953年に連邦内務大臣が管轄する連邦機関となったTHWのそもそもの目的は、核戦争から市民の生活を防護することにあった。しかし、冷戦構造の崩壊、ドイツ統一等に伴い、その役割にも変化が生じ、災害対応にシフトするようになって、今日に至っている⁽³²⁾。

内務大臣の指揮に服するTHWは、災害発生時の避難誘導や人命救助ばかりでなく、専門技術能力を生かした災害救助等(海外で大規模の災害が発生した際には、人道援助に要員を派遣する)も行っている。具体的には、被災住民の救出、建物の補強、仮設住宅の建設、橋の設置、堤防補強、電気の供給、排水等である。

THWは、ボランティア救援員(良心的兵役拒否者も含む)を主力とする組織であり、ボランティア隊員(満18歳以上60歳未満の男女)は約

6万人。一方、フルタイムの正規職員は約850人である。保有車両は6,000台。ボランティア隊員には、研修参加を含め年間120時間の勤務が義務づけられている。基礎研修終了後は、専門研修を受けて技術をみがいていく⁽³³⁾。

(4) フランス

フランスにおいて、通常想定されている自然災害は、洪水、森林火災、雪崩、暴風等であり、地震、火山噴火、サイクロンによる被害の発生は極めて少ない。最近の災害事例を見ても、主なものは洪水である。

なお、フランスの防災対策に大きな影響を及ぼしたと言われる災害は、2つあった。1つは、1949年のランド地方の大火災であった。この大火を契機として、1952年に「ORSEC計画」(救助組織計画)が策定された。もう1つは、1988年に南仏で発生した大水害であった。この水害の際に、行政の対応が後手に回ったことを教訓に、内務省への迅速な情報伝達や広域指令本部の設置(全国を7つの地域圏に分け、各地域圏の指令本部より内務省に救援要請等が入る広域指令システム。1994年末までに完成した)が、決められた⁽³⁴⁾。

民間防衛と防災

国防の一環と位置づけられる民間防衛には、軍事的侵略のみならず、自然災害等の危険から市民(民間人)を保護することも含まれている。フランスでは1951年に、平時における市民の保護等を目的とする「市民防衛国家業務」(Service national de la protection civile: SNPC)が設けられ、さらに、1959年1月7日付の防衛組織に関するオルドナンスにより、民間防衛の全国的な組織化と内務省所管が決められた。

1959年1月7日付オルドナンスの第17条は、民間防衛の最高責任者たる内務大臣の職務について、次のように規定している。「内務大臣は、恒

(30) 「ドイツの防災体制」『国際建設防災』10号、平成12年版、pp.95-96.、<<http://www.bzs.bund.de/grafik/or-neu.jpg>>

(31) 「市民保護における防災」『諸外国の民間防衛等に関する調査』財団法人 平和・安全保障研究所、平成13、pp.16-17.、Federal Office for Civil Protection, *op.cit.*, pp. 59, 66-67.、<<http://www.bva.bund.de/bva/abteilungv/index.html>>、<<http://www.bzs.bund.de/chronik.htm>>

(32) 「心強いドイツの“緊急技術支援隊”」『選択』1995.3、p.116.

(33) 『災害対策及び防災体制の国際比較に関する調査研究』平成元、p.33.、『衆議院欧米各国における都市型災害等に関する実情調査議員団報告書』平成6、p.18.、前掲『選択』1995.3、pp.116-117.、前掲『諸外国の民間防衛等に関する調査』p.17.、"THW auf einen Blick" <http://www.thw.de/service/broschuren/thw_auf_einen_blick.pdf>

(34) 前掲『「先進諸国の災害応急体制等」の緊急調査報告書』pp.131-132.

常に民間防衛を準備し、実行する。内務大臣はそのため、公共秩序の維持、住民の身体的及び精神的な保護、ならびに全体の利益となる設備及び資源の保護について責任を負う」。

中央政府レベルにおける緊急時対応機関として、1975年に内務省に「市民安全局」(direction de la sécurité civile: DSC) が設けられた。「市民安全局」は、「市民安全保障法」(後述)が掲げる目的、つまり災害等の危機に際しての人命、財産、環境の安全を確保することを主たる任務としている。内務省は、県、市町村と協力して、平時、戦時を問わずあらゆる状況の下で、市民(民間人)を保護することを目的とした機構をつくりあげてきた。この機構が対象とする災害・事故は、自然災害、火災、海難、ガス爆発、交通事故等である。なお、「市民安全局」は、1985年以降、数次にわたり名称を変更し、現在は、「市民防衛・安全局」(la direction de la défense et de la sécurité civiles: DDSC)という名称になっている⁽³⁵⁾。

「市民安全保障法」と「オルセック・プラン」

フランスでは、自然災害に係わる法律面での整備はかなり遅れ、1980年代に入ってから、ようやく本格的に整備されるようになった。1987年7月22日に、防災基本法とでも呼ぶべき「市民安全保障機構、森林防火及び大規模な危機の防止に関する法律」(第87-565号)(以下、「市民安全保障法」と略す)が制定された。

この「市民安全保障法」は、第1条において、その目的を次のように規定している。

「市民安全保障は、あらゆる性質の危険の防止、並びに事故、災害及び大事故からの人、財産及び環境の保護を目的とする。(中略)これら(災害時に必要とされる措置の実施—引用者)は、ORSEC (organization généralé des secours)

計画と称する救助編成計画及び緊急計画の枠内で決定される。」

「市民安全保障法」は、このほかにも、① 防災対策の効率化を図る観点から、災害救助活動の指揮は、県知事もしくは海軍軍管区長官(海上での救助活動の場合)が執ること、また、救助措置の準備は、国の機関の権限となること、さらに、② ORSEC(オルセック)計画(救助組織計画)、緊急計画、自然災害予防計画(PPR)の3つの防災計画を策定すること等を、義務づけている。

「ORSEC計画」(救助組織計画)は、既に述べたように、1949年のランド地方の大火災を契機として、1952年2月5日付の通達(後に、「1982年3月2日の市町村、県及び地域圏の権能及び自由に関する法律」の第101条に盛り込まれた)により創設された災害救助組織に関する計画で、国、地域圏、県の各レベルごとに策定されている。災害に迅速に対応するために、動員可能な救助手段の総括・集中、救助対策(情報収集、救助手段等)における警察、軍隊、消防隊等の役割を定めている。

「緊急計画」は、特定施設の防災計画を定めるものであり、「自然災害予防計画」(PPR)は、洪水災害に対応するためのもので、両者は1995年に策定されている⁽³⁶⁾。

多段階での災害対応

法制面での整備は遅れたものの、フランスでは、災害対策や防災計画は、災害時の経験等に基づき整備がすすめられてきた。

自然災害等に対する対応は、市町村等の地方自治体がまず行い、それを超える場合には、上位の行政機関が、さらには中央政府が対応することになる。国、地域圏、県、市の各段階における災害対応体制は、以下のようなものである⁽³⁷⁾。

(35) 「フランスの民間防衛法制」『法律時報』2002.11, p.27., 「民間防衛組織」『フランスの消防事情』(海外消防情報シリーズ3) 海外消防情報センター, 平成13, pp.17-18., 「フランス市民防衛体制(2・完)」『警察研究』60巻2号, 平成元. 2, p.20.

(36) 『外国の立法』No.195-196, 1995.7, p.36., 「ヨーロッパの洪水に対する危機管理について」『河川』No.591, 1995.10, pp.126-127., 前掲『フランスの消防事情』pp.17-18., "France",

<http://earth.esa.int:80/applications/dm/disman/db/synthesis_reports/SRFrance.html>

(37) 「フランスの災害対応体制」『外国の立法』No.195-196, 平成7.7, pp.2-28.,

「欧州4か国に見る防災・危機管理システム」『JACIC情報』58号, 2000, pp. 94-95.,

<http://earth.esa.int:80/applications/dm/disman/db/synthesis_reports/SRFrance.html> ,

"Civil security is vigilant on every front",

<http://www.france.diplomatie.fr/labelfrance/ENGLISH/SOCIETE/secu_civile/secu_civile.html>, "France : CIRCOSC",

<http://www.scot_sa.com/siren/circosc.htm>, "DDSC", <<http://www.icdo.org/national%20structures/Franc.pdf>> ,

"Telematics Architecture Study for Environment and Security "

<<http://dlforum.external.forth.gr:8080/tease/D6-WP2300-Final-Report.pdf>>

- ① 中央政府レベルにおいて、災害等への対応を行なうのは、内務省の「市民防衛・安全局」(DDSC)である。下部機関や関係機関から情報を収集するとともに、関係する省庁間の調整を行う。DDSC所属の実働部隊には、災害調査・偵察隊、災害救助機動部隊や医療援助部隊等がある。DDSC内に設けられている「オペレーション・センター」(centre opérationnel et d'aide à la décision: COAD)では、災害等の情報を収集するとともに、モニター表示も行っている。オペレーション・センターの運営は、軍人が行なっている。
- ② 「市民安全作戦調整地域圏間センター」(centre interrégionale de coordination des opérations de sécurité civile: CIRCOSC)は、複数の県にまたがる災害が発生した場合に、対処する機関で、全国を7つの地域圏に分け、それぞれに1つずつ設けられている。当該自治体(県)だけでは対応しきれない大災害が発生した場合、CIRCOSCは、管轄区域内の各県の実情を考慮した上で、自治体に支援を与える。この地域圏の指令本部から、内務省へ支援要請が出される。センターの運営は、軍人が行なっている。
- ③ 「消防及び救助オペレーション・センター」(centre opérationnels départemental d'incendie et de secours: CODIS)は、複数の市にまたがる災害が発生した場合に、対応する県レベルの機関である。オペレーション・センターの運営は、消防士が行なっている。
- ④ 「警報処理センター」(centre de traitement de l'alerte: CTA)は、市レベルの災害対応を担っている機関である。このセンターは、消防士により運営されている。

洪水防止への取組み

フランスにおいて、内務省と共に自然災害への対応で大きな役割を果たしているのは、環境省(主として防災面を担当)である。洪水は、フランスにおいて最も発生頻度の高い自然災害であり、環境省の洪水防止部門は、洪水防止対策の策定、関係省庁間の調整、水害被害の予測

等を行なっている。洪水防止対策は、政府による財政的支援等(財政的支援の対象となったのは、河川改修、ハザード・マップ<危険地域図>の作成、警報システム等)もあって、1994年に大きく前進した⁽³⁸⁾。

洪水の危険性が高まった場合、その情報伝達は、以下のような形で行なわれる。河川の水位が、設定された警戒水位を突破すると、県の施設局は、警報を市町村にFAXやeメールで知らせる。それを受けて、市町村は住民にその情報を伝える。洪水に対する警戒体制は、3段階からなっており、レベル3に達すると県議会に災害対策本部が設置される。災害対策は、基本的には県単位で行なわれるが、災害が拡大する場合には、国や軍隊に支援を要請することになる⁽³⁹⁾。

自然災害と収用

自然災害等の際に、防護措置を講じる方が、はるかに多くの費用がかかることが明らかになった場合には、危険にさらされている個人の私有財産を収用する権限が、国に与えられている。その際、補償費用は、基金(損害保険の自然災害特約から捻出)から支出される⁽⁴⁰⁾。

(5) イタリア

わが国と同じように、地震、火山噴火、洪水、地すべり等の自然災害に見舞われる危険性の高いイタリアでは、1904年の法律第293号(「洪水及び激流による土砂崩れ及び浸食に対する道路及び居住地の防護を特に措置するための特別支出の認可に関する法律」)をはじめ、様々な防災対策関係の法律が制定されてきた。

災害関係の法律等

1970年には、「災害被災者の救助・救済に関する法律」(法律第996号)が制定された。この法律は、防災活動の指揮の統一性・一貫性を確立するとともに、自然災害等により被害を被った人々を救護する民間防災組織を整備することを、その主たる目的としていた。しかし、この法律には、地方分権化に抵触する部分もあったため、法律の施行に必要な施行令が、長いこと

(38) <http://earth.esa.int:80/applications/dm/disman/db/synthesis_reports/SRFrance.html>,
"Country Overview: France" <<http://earth.esa.int/cgi-bin/>>

(39) 「平成11年度欧州防災・河川関係事業調査団レポート」『防災』 No.113, 2002.3, pp.110-111.

(40) 前掲『外国の立法』No.195-196, p.29.

発せられなかった。

しかし、1980年11月のイルピナ地震（ナポリ周辺）により、約3,000人の死者が出るにおよび、ようやく、この法律（法律第996号）を生かす規定が設けられることになった。1981年2月6日付の大統領令66号（「災害被災者の救助・救済に関する規定を定める1970年12月8日法の実施規則」）により、実施規定が定められた⁽⁴¹⁾。具体的には、次のような点である。

① 軍隊への協力要請（閣僚評議会に設置される「特別委員会」の委員長が、知事の要請に基づき軍隊の出動を要請する）。② 内務省、「特別委員会」、市町村のそれぞれの役割を具体的に規定した。③ 「特別委員会」の活動を応急時に限定し、権限が必要以上に拡大するのを防いだ。④ 災害時のボランティアの活動を規制、調整した。

1996年12月に発せられた「民間防災のための準備活動と緊急時の措置手続き指令」は、市町村、県、州、首相府民間防災局の緊急時における権限、管轄等を規定している。例えば、首相府民間防災局については、「民間防災局は、国、地方公共団体等のすべての行政機関の調整を図る」、「県知事に対して、災害のレベル、措置に対する情報、指令を出す」、「緊急事態宣言がなされた時には、現行法の例外として、さまざまな指令を出すことができる」等が規定されている⁽⁴²⁾。

首相府民間防災局

防災や災害発生時の緊急支援を行ない、あわせて関係省庁間の調整を行なう中央機関として、1982年に「民間防災庁」(Dipartimento della protezione civile) が設立され（1993年には民間防災局となる*）、担当大臣が任命された。しかし、緊急時の関係省庁間の調整は、必ずしもスムーズには行なわれなかった。そこで、1992年2月24日に、「民間防災に関する法律」（法律第225号）に基づき、民間防災庁は首相府に移され、首相の指示のもとに災害時の指揮をとることに

なった。この「民間防災に関する法律」は、各行政機関の防災に関する責務を明らかにすると共に、「民間防災庁」の指揮権を明確にした。

1992年には、「民間防災実行委員会」と「民間防災全国協議会」も設けられた。「民間防災実行委員会」は、大規模災害発生時や防災計画の検討時に、関係各省庁の大臣が出席して開かれる会議である。「民間防災全国協議会」は、防災対策を決めるために開かれる会議で、関係省庁のほか、州、県等の地方自治体、ボランティア団体なども参加する⁽⁴³⁾。

(*) 民間防災大臣は1993年に廃止され、民間防災庁は、「民間防災局」に格下げとなった。

「民間防災局」のオペレーション・ルーム（室長は、陸軍大佐）では、24時間体制でイタリア全土の災害に係わる各種情報の収集を行なっている。重大災害が発生すると、「民間防災局」はまず、詳しい情報を収集し、災害対応に必要な時間、エリア、対処するための費用等を算出する。次に、「民間防災局」は、首相の代理として内務省（警察、消防）等の関係省庁の代表者（局長クラス）を召集して、「民間防災実行委員会」を開き、各省の実務担当者に指示を与える。

イタリアでの災害対応は、国レベルでの取り組み（「民間防災局」を中心とした対応）のほか、州、県、市の各レベルにおいても、緊急事態に対処する体制（オペレーション・ルーム等）が整えられている。

イタリアにおいては、災害時に軍のはたす役割は大きい。内務省が管轄している消防組織も、災害時に即時対応が可能な組織（広域支援では、4,000人の即時出動が可能。）である⁽⁴⁴⁾。

地方自治体の対応

イタリアの地方自治体は、州、県、市町村の3つのレベルに分けられるが、市町村（comune）は、災害発生直後の救助、救援の役割を担う。ただ、市町村は、消防等の防災実働部隊を保有

(41) 「イタリアの防災体制について」『国際建設防災』8号、平成10年版、p.111.

(42) 前掲『「先進諸国の災害応急体制等」の緊急調査報告書』p.90., 『平成12年度 災害対策についての基礎的・理論的事項に関する調査報告書』内閣府、平成13、pp.77, 82-85.

(43) 前掲『「先進諸国の災害応急体制等」の緊急調査報告書』p.91-92., "Italy". *Civil Emergency Planning in the NATO & EAPC Countries 2001*, pp.100-102. <<http://www.ocb.se/english/handbook/italy.html>>

(44) 前掲『平成12年度 災害対策についての基礎的・理論的事項に関する調査報告書』p.77.

していないこともあり、ボランティア団体が重要な役割を担っている。

全国に20ある州は、防災に関しては、防災計画の作成、災害発生時の応急対応の調整等を行う。また、州は、水道、道路、病院等に関する権限を持っているため、災害復旧活動においても、重要な役割をはたすことになる。

県は、地域防災計画の策定のほか、災害時の災害対策本部の設置、救援活動の実施、避難命令の発令等を行なう。軍への出動要請は、県知事（県知事は中央政府による任命である）が行なうことになっている。災害が県の対応能力を超える場合には、県知事が「民間防災局」に対して支援を要請することになる。

1994年に発生したピエモンテの洪水（死者・行方不明者72名）の際には、県の対応が遅れ（軍隊への出動要請等）、被害の拡大を招いた。そのため、災害発生時の地方自治体の権限強化等も進められているが、まだ十分ではないと言われている⁽⁴⁵⁾。

被災者への個人補償

イタリアには、災害被害者に対する個人補償を定めた政令がある。1998年1月23日に政府が決定した緊急政令（地震被害を被ったマルケ州、ウンブリア州に対する追加助成を定めたもの）で、その第4条（「不動産・動産に関する個人助成」）は、不動産は全額、動産は40%まで個人補償すると規定している⁽⁴⁶⁾。

(6) オランダ

九州とほぼ同じ面積であるオランダは、ライン川とマース川の下流域の北海沿岸に位置し、しかも国土の4分の1は、海拔ゼロメートルの低平地である。このゼロメートル地帯に、人口の約60%が住んでいることもあって、国民は、た

えず洪水等の危険にさらされてきた。高潮、内陸河川の氾濫、さらには堤防の決壊は、国民の生命と財産にかかわる重大な危機となる可能性が高いため、8世紀頃より国家的事業として、堤防の築造、整備がすすめられてきた。

災害対応:「順次上昇手続き」

オランダにおける災害対応の基本は、他の国と同じように、災害発生場所の基礎自治体（通常は、市）がまず対応することになっている。災害が長期化したり、広域化した場合には、市から広域レベル、さらには県、中央へと対応主体が順次上昇していく（「順次上昇手続き」<upscaling>と呼ばれている⁽⁴⁷⁾）。

危機管理の第一義的責任が市にあることから、市長（市長は中央政府による官選）は、危機対応の中心となる。災害の範囲が広がり、県レベルでの対応が必要となった場合には、知事（知事も中央政府による官選）が指揮を執る。

国レベルの危機管理を担当する内務省（BZK）には、24時間体制の「国家調整センター」（National Co-ordination Center: NCC）が置かれており、県、市レベルの調整センターとも密接な連携を保っている。「国家調整センター」は、あらゆる災害、危機に関する情報の伝達を行なうとともに、国家レベルの防災組織の管理や、広域災害発生時の地方自治体間の調整等も行っている。1997年に政府は、緊急時に関係省庁が足並みを揃えて意思決定ができるように、危機管理の実践マニュアルを作成した。

「国家調整センター」は、閣僚や政府高官が、想定される危機状況にどのように対応できるか、その危機管理能力をチェックする「実地訓練」等も行なっている⁽⁴⁸⁾。

(45) "Italy—Flooding and landslide risk management", <http://earth.esa.int:80/applications/dm/disman/db/synthesis_reports/SRIItaly.html>, 前掲『「先進諸国の災害応急体制等」の緊急調査報告書』pp.94,97.

(46) 宮前忠夫「イタリアの震災対策・1998、住宅・個人補償中心の法律で迅速な対応」『賃金と社会保障』1998.4, 上旬号, pp.29-30,33.

(47) 『行政の危機管理システム』中央法規出版株式会社, 2000, p.257., 『行政の危機管理に関する調査研究』財団法人・行政管理研究センター, 1998, p.81., Ministry of Interior of the Netherlands, *Disaster Control and Crisis Management in the Netherlands*, <http://www.emergency-management.net/crisis_nl.htm>

(48) 前掲『行政の危機管理に関する調査研究』p.83., 前掲『行政の危機管理システム』p.258., 前掲『JACIC情報』58号, p.96., "Disaster co-ordination" <<http://www.minbzk.nl/asp/get.asp?target=contents>>, "Netherlands". <http://earth.esa.int:80/applications/dm/disman/db/synthesis_reports/SRNetherlands.html>

災害・重大事故法

1985年1月30日に制定された「災害・重大事故法」(Wet rampen en zware ongevallen, WRZO: Disaster and serious accidents act, 以下、「災害法」と略す。)には、災害事態の定義や「災害法」が適用される場合の地方自治体の権限等が定められている。同法において「災害」は、「多数の人々の生命と健康、あるいは物的な利益に対して深刻な損害をもたらす、さまざまな専門分野の調整された努力を必要とするような事態」と定義されている⁽⁴⁹⁾。さらに、地方自治体には「防災計画」の策定が義務づけられており、この「防災計画」に基づく避難訓練等も行なわれている⁽⁵⁰⁾。「防災計画」の中で、消防は、「災害対策組織の中心的存在」と位置づけられている。なお、消防隊員の多くは有給のボランティアであるが、常勤の消防隊員と同じ技術水準が要求されている。

危機の際の対応については、「災害法」等に規定されているものの、それらはいくまでも原則を定めたものであり、危機に直面した際の実際の対応は、水害との長い闘いの中で国民の間に形成された協力、規律の精神が、大きな力を発揮していると言われる⁽⁵¹⁾。

1995年の大洪水とその対応

オランダにおける史上最悪の自然災害は、1953年の北海堤防の決壊による大洪水であり、死者1,853名、避難住民7万2,000名、浸水家屋4,500戸、水をかぶった畑20haに達した。この洪水の後、水害防止のために大規模な土木工事が行なわれた。また、水害を教訓として「大災害発生マニュアル」が作成された。このマニュアルのポイントは、以下のような点である。① 全国規模または複数の州にまたがる災害等の場合、内務大臣が全体を統括したうえで、現場の指揮は、内務省の「公共秩序・安全保障局長」

が執る。② 軍隊、関係各省庁間の調整、州・地方自治体への連絡は、内務省の「国家調整センター」が行なう。③ 被災地自治体の長は、非常特権を発動して命令を発することができる⁽⁵²⁾。

オランダにおける災害危機管理体制が、各国の注目を集めたのは、1995年1月に発生したマース河の「20世紀最悪の洪水」に際し、行政、住民、ボランティア組織がとった対応にあったと言われる。行政の迅速な意思決定と災害への対応(緊急危機管理会議の開催等)、市民の自主的避難の開始など、行政と住民の協力・相互扶助により、約25万人の地域住民は、無事に避難を完了したのである⁽⁵³⁾。

こうした大規模な避難が、極めてスムーズに完了した要因としては、次のような点が挙げられている。① 1993年の大洪水(豪雨によりマース河が氾濫し、住民約1万人が避難したほか、多大の被害が出た)の経験をもとに、「緊急防災計画」の策定が進められていたことが、避難準備等に実際に役立った。② 地震などの突発的自然災害と異なり、今回の洪水では時間的余裕もあり、危険度を見極めながら避難への対応が可能であったこと。③ 行政も、時間的余裕に助けられて、効果的な情報伝達を行なうことができたこと。④ 地域の結束力に支えられ、住民の自主的避難がスムーズに進んだこと。⑤ 住民は、メディアを通して信頼できる河川・洪水情報を入手することができたこと等。

近年の異常気象により自然災害の危険がさらに増大しているため、オランダ政府は、2000年に「21世紀の水管理政策」を策定した。この中で、政府は、これまで主力を注いできた堤防の積み上げなどの土木工事のほかに、遊水地の建設や堤防内の保水力の増強を図ることにより、水を溜める空間を確保することも必要であると提案している⁽⁵⁴⁾。

(49) "Flood management in the Netherlands", *Australian Journal of Emergency Management*, (1998, Winter), p.43., "Disaster Control and Crisis Management in the Netherlands: The Coordinated Use of Emergency Services"

<http://www.emergency-management.net/crisis_nl.htm>

(50) 「ヨーロッパの洪水に対する危機管理について」『河川』 No.591, 1995. 10, p.118.

(51) 前掲『行政の危機管理システム』p. 260.

(52) オランダ政府観光局「オランダの危機管理システム」<http://www.holland.or.jp/trade/kiki_a.html>

(53) 前掲『行政の危機管理に関する調査研究』pp.116-117., 前掲「オランダの危機管理システム」, Rob Burgerhout, "Natural Catastrophes and Risk Management in the Netherlands"

<International Conference on Disaster Management and Medical Relief> (Amsterdam, 1999, June),

<http://europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/epactiv/dmmr_1999>,「1995年欧州大洪水—オランダでの水害状況とその対策」『土木学会誌』1995.9, pp.68-71.

(54) "Flood Management in the Netherlands", *op. cit.*, pp.47-49.

(7) スイス

スイス連邦（以下、スイスと略す。）における主な自然災害としては、洪水、雪崩、ハリケーン等が挙げられるが、近年は、大規模な自然災害の発生は少ない。

スイスは、国際政治環境が激変した1960年代に、「総合防衛」(Gesamtverteidigung)という概念を打ち出した。「総合防衛」とは、軍事面のみならず、一般市民の安全確保を含めた総合的視点から国防を考えようとするものであり、軍事防衛、民間防衛等を含めた総合的安全保障の概念である。自然災害発生時の対応も、この概念の中に含まれている。

民間防衛

1962年に制定された「民間防衛法」(1994年に大幅改正され、1995年1月1日施行)は、① 武力行使による攻撃からの全国民の保護、② 災害や他の緊急事態における支援・援助、③ 軍事紛争時、災害時の双方における、国民と文化財の保護、国民への救援等をうたっている⁽⁵⁵⁾。

1963年には、連邦民間防衛庁が、法務警察省(EJPD)のもとに設置されたほか、各邦(カントン)にも民間防衛局が設置された。また1963年には「避難所建設法」(1994年に部分改正)も制定され、兵器や自然災害による被害から住民を守るための避難所、医療業務施設等の整備がすすめられた⁽⁵⁶⁾。

ソ連軍がチェコに侵攻した1968年の「チェコ事件」を契機に、連邦政府は、1969年10月に、連邦法務警察省が作成した有事の際の行動指針書(『民間防衛』)⁽⁵⁷⁾を、全家庭に配布した。この本は、平時の食糧備蓄の勧めから、有事の避難行動、占領された際のレジスタンス活動に至るまで詳しく説明している⁽⁵⁸⁾。

災害時の対応は、各邦(カントン)等地方自治体の任務とされており、消防または民間防衛隊長が、災害発生後の指揮をとる(警察には救助組

織がないこともあり、警察は、災害時の指揮はとらない)。また、自然災害等が発生した際には、地方自治体の議会に対策本部が設置され、地域防災に関係する各機関の代表が集められる。自治体当局からは、非常警報や救援情報が地域住民に伝達される。

被害規模が広域にわたり、消防や民間防衛等の地方組織ではとても対応できない場合には、民間防衛組織より連邦政府に対して、軍の出動が要請される。ただ、スイスにおいては、これまで、地方の対応能力を超えるような大規模な自然災害や大規模事故が発生していないこともあり、連邦政府が地方自治体の要請に応じて、軍や専門部隊(内務省の大量放射能汚染対処隊等)を派遣したことはないと言われる⁽⁵⁹⁾。

民間防衛庁と民間防衛役務

1998年以降、連邦民間防衛庁は、「連邦防衛・市民保護・スポーツ省」(VBS)が管轄している。職員は約210名。連邦民間防衛庁には、1990年12月、法律に基づいて「オペレーション・センター」(NEOC)が設置された。チューリッヒに設けられているこのオペレーション・センターでは、26名の職員が24時間体制で、自然災害、放射能異常、化学事故、ダム崩壊や人工衛星の大気圏再突入に伴う危険等を監視している⁽⁶⁰⁾。

民間防衛は、国民的な役務義務に支えられており(憲法第61条第3項)、地方自治体が主体となって行なっている(憲法第44条)。連邦政府は、民間防衛に係わる基盤整備のほか、物資の調達、供給等を行なっている。

連邦民間防衛庁は、計画局、養成局、防災建設局、資材局の4局で構成されている。計画局は、市民保護の組織・計画、人員問題を扱うほか、各種調整を行なう。養成局は、基盤整備を行ない、市民保護組織が不断に質の高い出動態勢を維持できるようにしている。養成局は、連邦民間防衛庁の全職員のほぼ半数を有し、地方

(55) 前掲『先進諸国の災害応急体制等』の緊急調査報告書』pp.110, 112.,

"Switzerland: structure of civil emergency planning <CEP>".

<http://earth.esa.int:80/applications/dm/disman/db/synthesis_reports/SRSwitzerland.html>

(56) "Army and civil defence" <<http://www.buwal.ch/e/themen>>

(57) 邦訳は、スイス政府編『民間防衛』原書房、1995.

(58) 小林武「スイスにおける国家緊急法制」『憲法と有事法制』(『法律時報』増刊)2002.11, p.195.

(59) 前掲『平成12年度 災害対策についての基礎的・理論的事項に関する調査報告書』 pp.96-97.

(60) "The NEOC" <<http://www.naz.ch/eng/dienaz.html>>.

<http://earth.esa.int:80/applications/dm/disman/db/synthesis_reports/SRSwitzerland.html>

自治体の民間防衛に携わる指導者の養成のほか、連邦民間防衛養成センターを運営している。防災建設局は、防災用宿舎、防災室の整備・保守等を担当する。資材局は、警報資材、チェーンソー、コンプレッサー等救助資材・装備の調達を担当し、任務に応じた標準化された資材が調達できるように配慮している。

スイスにおける民間防衛役務の概要は、以下の通りである。

- (1) 民間防衛組織は、災害を含む緊急事態の際に、緊急援助のために出動する。民間防衛組織は、いかなる戦闘任務も持たないし、また非武装である。
- (2) スイスの市民権を有するすべての男子には、民間防衛役務の義務がある。民間防衛従事者は、全国民の5.5%にあたる約38万人で、20歳から52歳の徴兵修了者及び徴兵拒否者等で構成されている(連邦参事会は、役務義務期間を17歳～60歳までに延長できる。また、役務義務期間を50歳までに短縮することもできる)。役務義務には、20歳以上の女性、役務義務から除隊した男性、スイスに居住する20歳以上の男女も、自由意志で志願できる。役務従事者には、給与及び無料の糧食が支給される、また、無料の宿舎を要求する権利を持つ。役務従事者は、所得損失補償を要求する権利を持つ。
- (3) 役務義務者は、各種の養成講座を受講しなくてはならない。期間は、それぞれの職務等により決められている。養成センターも設置されている。
- (4) 民間防衛のために必要と判断される場合には、使用している空間を整理し、提供することが義務づけられている。連邦は、公用徴収法第33条により、必要な場合には、手続きを短縮して、公用徴収を実行する権限が与えられている。この権限は、諸邦及び地方自治体に委譲することができる。災害及び緊急事態の際、民間防衛は軍と同じ条件での徴発権を持つ⁽⁶¹⁾。

民間防衛の変容と防災

スイスの自然災害、人的災害に対する備えや対応は、「民間防衛」の枠組の中で行なわれ、それらは、各邦(カントン)等の地方自治体の任務とされてきた。しかし、冷戦構造が崩壊した後は、「民間防衛」の主たる目標は、武力攻撃事態への対応から自然災害や大規模事故への対応へと移っている。スイスがこれまで培ってきた武力攻撃事態に対する防衛態勢は、そのまま防災や各種緊急事態への対応に生かされている。

1995年には、民間防衛義務に新たに「防災目的」が付け加えられ、1996年からは、兵役の代わりに民間防災訓練への参加を選択できる代替制度も発足した⁽⁶²⁾。

民間防衛関係法の1つ「避難所建設法」(1963年制定、1994年に部分改正)に規定されていたシェルター建設義務も、現在では、既設シェルターの破損部分の修理や補修が中心となっており、今後は廃止の方向にあると言われている。

1997年5月1日に、連邦参事会(内閣)は、これまでの災害対策を見直し、重複のない、多角的・効率的・戦略的な災害対策を策定するために、連邦政府、各邦(カントン)、専門家、保険会社等の民間企業の代表者で構成される「プラナート」という委員会(委員は任期4年で、20名で構成される)を設けた⁽⁶³⁾。

(8) ロシア

わが国の約45倍という広大な国土を持つロシア連邦(以下、ロシアと略す。)では、様々な自然災害が発生している。2002年だけでも、次のような災害の発生が確認されている。

南部ロシアで雪解け水による洪水で1,800人以上が避難(1月)、ウラル山脈で豪雨にもなる洪水で1,000戸以上の家屋が浸水(6月)、森林火災により6,400平方キロメートルが焼失(6月)、オセチヤ共和国で氷河崩落により、130人以上が犠牲に(9月)、南部ロシアで洪水により60人以上が死亡(8月)、寒波により106人が死亡(11月)⁽⁶⁴⁾。

(61) 「第3章 スイス連邦の市民保護法制」『諸外国の民間防衛等に関する調査』, pp.74-88.,
<<http://www.zivilschutz.admin.ch/e/verbundsystem/einsatz.html>>, "Switzerland—The civil protection process".
<http://earth.esa.int:80/applications/dm/disman/db/synthesis_reports/SRSwitzerland.html>

(62) 「スイスの危機管理、防災に比重」『日本経済新聞』1997.10. 20

(63) The National Platform for National Hazards <<http://www.adrc.or.jp/management/CHE/Planat.html>>

(64) 「最新災害情報」<http://www.adrc.or.jp/view_>

非常事態省

ロシアにおいて、航空機事故からテロまでの各種の緊急事態に対処している中央政府機関は、1999年8月2日付大統領令（No.953,「民間防衛、非常事態及び自然災害復旧省の諸問題に関する大統領令」）に定められている「民間防衛、非常事態及び自然災害復旧省」（MCHS Rossii。英語の略称は、EMERCOM。以下「非常事態省」（*）と略す）である。

この「非常事態省」は、1991年8月5日に創設された「非常事態国家委員会」が、数度にわたる名称変更や統合・改編を経て、今日に至っているものである⁽⁶⁵⁾。名称変更等は以下の通りである。

1991年11月19日に、「非常事態国家委員会」等を母体として、大統領府付属機関として「民間防衛、非常事態及び自然災害復旧国家委員会」が設立された。1992年5月6日に、この委員会は、大統領府付属機関から独立して政府機関となった。さらに、1994年1月10日付大統領令（「連邦執行権力機関の機構に関する大統領令」No.66）により、国家委員会から省（「民間防衛、非常事態及び自然災害復旧省」）に格上げされた⁽⁶⁶⁾。その後、上記の1999年8月2日付大統領令を経て、今日に至っている。2001年11月には、大統領令により、内務省消防局も非常事態省の管轄下に入った⁽⁶⁶⁾。

非常事態相は、1991年の設立以来、セルゲイ・クジュゲトヴィチ・ショイグ（クラスノヤルスク州の出身）が務めている。ショイグは、1994年2月には安全保障会議の構成メンバーにもなっている。

(*) わが国の新聞報道等では、「緊急事態省」よりも「非常事態省」という訳語があげられている場合が多いので、ここでも、この用語を使用する。主たる任務は、米国の「連邦緊急事態管理庁」（FEMA）によく似ていると言われる。「非常事態省」のそもそもの出発点は、1990年12月27日付大統領令により創設されたレスキュー部隊（「国家委員会」に相当。緊急時の迅速な対応を主目的とする）であるとの見方もある。なお、このレスキュー部隊は、1988年に発生した大地震の際に、対応の遅れから、多くの犠牲者が出たことを踏

まえて設けられものである。

(**) 「国家委員会」から省への格上げの背景には、当時、自然災害が多発していたことが指摘されている。

「非常事態省」は、原子力災害、航空機事故、鉄道事故、爆発事故、テロ等の大規模事故、森林火災等を含むあらゆる緊急事態の防止、関係する各省庁や軍関係機関との調整、救助活動、復旧活動のほか、危機管理への備え、市民の防災訓練等を行なっている。非常事態省の「危機管理センター」（CMC）は、24時間体制で緊急事態・災害対策システムを管理し、連邦、地方で発生する様々な緊急事態に関する情報を収集している。またCMCは、緊急対策本部が設置されるまでの間、初期応急活動の指示を出す。

「非常事態省」の主要任務は、国内における災害等緊急事態への対応であるが、海外の災害被災地に対する人道的支援、国内の紛争地域（例えば、チェチェン）周辺への食糧、医薬品、衣料提供なども行なっている。

「非常事態省」の大臣の下には、第一次官と次官がおり、さらにその下には、9つの局（民間防衛局、非常事態防止・復旧局、金融・経済活動局、国際協力局、ほか）が置かれている。本部はモスクワであるが、地方の拠点都市（サンクト・ペテルブルク、ロストフ・ナ・ダヌー、サマーラ、エカチェリンブルク、ノボシビルスク、クラスノヤルスク、チタ、ハバロフスク）にも、地方センターが置かれている。地方センターの下には、支部（全国で89）が置かれている。

「非常事態省」の付属機関としては、民間防衛アカデミー、トレーニングセンター、科学研究所などがある。非常事態省は、約2万3,000人の救助部隊を抱えており、この部隊が、災害発生場所の状況把握、救助活動、支援物資の提供、復旧作業などに従事する⁽⁶⁷⁾。

「非常事態省」の機能は、米国の「連邦緊急事態管理庁」（FEMA）と非常に似ており、アメリカとの協力協議等も行なわれている。

地方にも、中央の「非常事態省」の機能に対応する機関が設けられており、軍関係者も加わっている。

(65) <<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/agency/emercm.html>>

(66) 「国家消防局を緊急事態省の傘下に」『ロシア月報』（外務省ロシア課）2001.11, p.32.

(67) <<http://www.emercm.gov.ru/g000.ghtml>>

防災関係の法律

防災に関する主な法律としては、① 1994年12月21日付の連邦法（「自然災害および人災からの国民と領土の保護に関する連邦法」、No.68-FS、全31条）と② 1995年8月22日付の連邦法（レスキュー活動とレスキュー隊員の地位について規定した法律。No.151-FS、全38条）が挙げられる。

「非常事態法」とも呼ばれる①の連邦法は、自然災害及び人災等の緊急事態から人々（ロシア連邦に居住する外国人を含む）を守るために定められたものである。緊急事態の定義のほか、本法律の目的（<a> 緊急事態とその進展を防止すること、 緊急事態にともない発生する損害・損失を軽減すること、<c> 緊急事態への対処等）、緊急時の議会・政府・地方自治体の対応、緊急時の民間人の権利と義務、軍の協力、防災訓練、財政的措置等を定めている⁽⁶⁸⁾。

②は、災害時のレスキュー部隊の使命、その構成、活動、緊急事態対応活動とレスキュー活動、隊員の地位、権利、保険等について規定している⁽⁶⁹⁾。

上記の二つの法律のほかにも、連邦レベルだけで約100の災害関係の法律があると言われてしている。それらは、各省庁がその時々が必要に応じて定めたものであるため、必ずしも全体的な整合性はとれていない。そこで、災害関係法の全体的な整合性を図ろうとする動き（新しい災害関係法の制定）も見られる。

(9) カナダ

カナダは、その地形や気象条件から、洪水、干ばつ、地震、津波、がけ崩れ、火山噴火、ブリザード、竜巻（トーンエード）、吹雪、雪崩、森林火災等の自然災害に見舞われる危険性がかなり高い。近年も、1996年と1997年に大洪水、1998年にはアイス・ストーム（Ice Storm）によって、大きな被害を被った。1998年のアイス・ストームは、ケベック州、オンタリオ州、ニューブランズウィック州、ノバスコシア州の

広範囲におよび、約450万人が被害を被る大災害となった。最大時には、約1万5,000人の軍隊が災害救助に出動し、被害総額は、30億ドルにも達した（1996年と1997年の洪水での被害額は、25億ドルであった）⁽⁷⁰⁾。

重要インフラ防御・緊急事態対応庁

カナダにおいて、自然災害、テロ等のいわゆる国家的緊急事態発生時に、危機管理の調整を行なっている中央政府機関は、2001年2月5日に創設された「重要インフラ（社会基盤）防御・緊急事態対応庁」（the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness: OCIEPEP）である。国防省に属するOCIEPEP（本部はオタワ）は、① カナダの各種の重要インフラ（*）（電力、ガス、輸送機関、情報・通信、警察、消防、金融機関、政府機関等、国民の生命、安全、経済に係わる諸施設やネットワーク）を防御すること、② 緊急時における効果的危機管理システムの構築等を、主たる目的としている⁽⁷¹⁾。

具体的には、次のようなことがらである。災害等による社会的影響を最小限に抑えるための戦略の構築、基幹産業（エネルギー、金融、通信等）部門との協力関係の構築、災害発生時における連邦関係機関の調整、災害分野での国際協力・支援、各種の防災研究、防災教育等である。また、OCIEPEPは、地方自治体、民間部門、NGO（非政府機関）などとも緊密な連携を保っている。庁内に設置されている監視センターは、24時間体制で災害等を監視している。

(*）政府が直接に係わる重要インフラ（社会基盤）は、全体の1割程度にすぎず（州・地方自治体を加えても、そう多くはならない）、重要インフラのほとんどは、民間部門が所有している。それゆえ、民間部門との連携協力は欠かせないと言われる。

カナダにおける緊急時の対応の基本原則は、以下のようなものである。① 緊急時に生命と財

(68) *Sobranie zakonodatel'stva rossiiskoe federatsii*, (26 dekabriia 1994), No.35, st.3648, pp. 5142-5154., <<http://www.emercom.gov.ru/v012.shtml>>

(69) *Sobranie zakonodatel'stva rossiiskoe federatsii*, (28 avgusta 1995), No.35, st.3503, pp. 6499-6521., <<http://www.emercom.gov.ru/v012.shtml>>

(70) Fact sheet, Canada's emergency Management system, 1.<<http://www.epc-pcc.gc.ca>>

(71) "Selected Defence Portfolio Organizations". *National Defence 2002-2003, Report on Plans and Priorities*, p.19., *The Role and Mandate of OCIEPEP*（OCIEPEPのパブリックドキュメント）

産を守るために、まず何をなすべきかは、個人の判断にゆだねられる(個人の責任)。② 個人で対応しきない事態が発生した際には、地元の地方自治体の緊急事態対応部門 (Emergency Measures Organization: EMO) が、対処する。③ さらに、災害発生地の自治体で対処しきれない場合には、州が支援する。④ 州に対して支援を与える必要がある場合には、連邦政府が州の要請に基づき支援を与える。

連邦と州の権限については、憲法に定められており、災害対策は、基本的には州が行なうことになっている。各州は、緊急事態に対処するために、それぞれ法律を整備している。連邦政府も、必要な範囲において災害対策に関し、州・地方自治体に支援を与えることになっている(72)。

緊急事態法

カナダにおける連邦レベルの災害等に関する主な法律は、1988年に制定された「緊急事態法」(Emergencies Act)と「緊急事態対応法」(Emergency Preparedness Act)である。

「緊急事態法」は、連邦政府が対処すべき4つのタイプの緊急事態(① 自然災害を含む公共の福祉に係わる緊急事態、② 公共の秩序・安全を脅かすような緊急事態、③ 主権や領土の保全を脅かすような国際的な緊急事態、④ 戦争の危機)の発動要件等を規定している。

4つの緊急事態のうち、国際的な緊急事態と戦争の危機に対しては、連邦政府が、指導的役割をはたすことになる。公共福祉と公共の秩序に係わる緊急事態は、基本的には、州が対処すべき問題であるため、「緊急事態法」においても、州の権限を尊重している。そして、州の対応能力を超えるような緊急事態が発生した場合には、州からの要請に基づき連邦政府が支援を与えることを原則としている。「緊急事態法」は、また、政府が緊急権を行使する場合に議会に対して説明責任があること、さらに議会は、緊急権を取り消す権限があること等も定めている。

「緊急事態対応法」(1988年10月1日発効)は、

緊急時において、連邦の関係する各省庁が果たすべき役割、各省庁間相互および連邦政府機関と州との協力関係等を規定している。

このほか、緊急時の政府の活動目的、原則等は、1980年の閣議決定(1995年に改訂)に定められている(73)。

(10) オーストラリア

わが国の約20倍の面積を有するオーストラリアにおいて、自然災害の脅威として挙げられるのは、暴風、洪水、干ばつ、サイクロン、地震、地すべり、山火事などである。

2002年後半にオーストラリアは、エルニーニョ現象の影響から、100年ぶりの大干ばつ(国土の70%が干ばつ状態にあると言われる)に見舞われ、農産物に深刻な影響が出た。首都キャンベラを含め、都市近郊では山火事が住宅地近くまで燃え広がる事態が多発し、政府は「非常事態」を宣言し、対応に追われた(74)。

危機管理行政

連邦憲法における連邦政府の責任事項の規定の中には、災害発生時の国民の生命・財産の保護は含まれていない。そのため、これらの事項は、各州の権限に属するとみなされている。各州は、自らの責任において、あらゆる可能な手段を講じて緊急事態に対処する責任を負っている。ただ州は、災害が州の対応能力を超えると判断した場合には、連邦政府に支援を要請することができる。連邦政府も、防災、災害・緊急時の対応、災害復旧等の面で、各州に積極的な支援を与えている。

連邦政府の危機管理体制は、1995年に発表された「連邦緊急事態管理政策」(Commonwealth Emergency Management Policy)の中に盛り込まれた基本方針に沿って、構築されている。この「連邦緊急事態管理政策」の中でも、① 包括的緊急事態管理政策は、連邦と州との緊密な連携のもとに構築されるべきものであること、② 災害時に要請があれば、連邦政府が支援を与えること、③ 災害復旧等に際し、連邦政府は、

(72) Federal Emergency Preparedness in Canada,

<http://www.ocipep-bpiepc.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/fed_leg_e.asp>

(73) 同上, Handbook on Civil Emergency Planning - Canada, <<http://www.ocb.se/English/handbook/Canada.html>>

(74) 「豪、100年ぶり大干ばつ」『毎日新聞』2002.12.17, p.8., 『読売新聞』2003.1.19, p.39., *Australian Emergency Management Arrangements*, sixth edition, 1999, (Draft 23/06/99), 1. <<http://www.ema.gov.au>>

1 欧米主要国の自然災害への対応と関係法令

財政的支援等を与えることが述べられている(75)。

連邦政府の危機管理体制

連邦政府の危機管理に関係する主な機関は、以下のようなものである(76)。① 連邦災害対策タスクホース (Commonwealth Counter Disaster Task Force: CCDTF)、② オーストラリア危機管理局 (Emergency Management Australia: EMA)、③ 国家緊急事態管理委員会 (National Emergency Management Committee: NEMC)、④ 危機管理連絡担当官 (Emergency Management Liaison Officers: EMLOS)

① の「連邦災害対策タスクホース」は、連邦省庁間の委員会であり、国防省の内局である「オーストラリア危機管理局」の局長を中心に、災害対策に係わる連邦各機関の代表者で構成されている。もともとは、災害復旧等に際しての関係各機関の調整を目的としていたが、現在は、危機管理にかかわる諸事項をハイ・レベルで協議する場となっている。

② のオーストラリア危機管理局(EMA)は、国防省の内局の1つで、災害対策の横断的調整、支援業務の割り振りなど、連邦政府の危機管理政策の中核を担っている(局内にある「国家危機

管理調整センター」<National Emergency Management Coordination Center: NEMCC>が、拠点となっている)。

EMAの前身は、1974年に国防省傘下に設立された「自然災害機構」(Natural Disaster Organization: NDO)で、1993年に、現在の名称となり、今日に至っている。各州に対する支援(補助金交付等)・助言のほか、災害に対する啓蒙活動等も行なっている。附属機関には、危機管理に関する教育・訓練を行なう「オーストラリア危機管理大学」(Australian Emergency Management Institute: AEMI)がある。

③ の国家緊急事態管理委員会 (NEMC) は、州の危機管理行政の中核をなす州の「緊急事態管理委員会」のトップと、連邦の危機管理担当者(局長級)とが合同で開く会議で、年1回開催される(執行委員会は年数回開かれる)。NEMCは、危機管理にかかわる広範な事項を討議、検討する。

④ は、緊急事態に係わる連邦政府の関連機関に、あらかじめ設けられている連絡担当官で、災害発生時の支援、物資等の調整を行なう。

ニュー・サウス・ウェールズ州など各州レベルにおいても、それぞれに救助法や緊急対応体制を整えている。

(75) *Australian Emergency Management Arrangements*, sixth edition, 1999, 6, <<http://www.ema.gov.au>>, 「オーストラリアの危機管理体制について」『国際建設防災』8号, 平成10年版, p.86.

(76) 前掲「オーストラリアの危機管理体制について」『国際建設防災』, p.86-90.,

"Australia·Emergency Management Australia", <<http://www.adre.or.jp/countryreport/AUS/AUSeng99/Australia99.htm>>

2 わが国の自然災害への対応と関係法令

(1) 災害対策関係の法律

わが国の場合、災害対策関係の法律は、150～200にも及ぶと言われている。そのうちのいくつかを挙げると、以下のようなものである⁽⁷⁷⁾。

- ・基本法関係（災害対策基本法、大規模地震対策特別措置法、ほか）
- ・災害予防関係（河川法、海岸法、砂防法、地すべり等防止法、活動火山対策特別措置法、地震防災対策特別措置法、ほか）
- ・災害応急対策関係（災害救助法、水防法、消防法、ほか）
- ・災害復旧・復興、財政金融措置関係（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、災害弔慰金の支給等に関する法律、被災市街地復興特別措置法、被災者生活再建支援法、被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法、ほか）
- ・組織関係（消防組織法、海上保安庁法、自衛隊法、日本赤十字社法、ほか）

「災害対策基本法」等のほかに、個々の必要に応じてその都度制定された各種の災害関係の法律がある。災害に際しては、まず、個々の災害の実情に即して個別法が適用され、個別法に定めがない場合には、「災害対策基本法」が適用されることになる。

「災害対策基本法」の主な内容は、① 防災に関する責任所在の明確化、② 防災体制の確立、③ 防災の計画化、④ 防災予防対策の強化、⑤ 災害応急対策の迅速・適正化、⑥ 災害復旧の迅速化と改良復旧の実施、⑦ 財政負担の適正化、⑧ 災害緊急事態に対する措置、⑨ 従事命令等に従わなかった者に対する罰則等である。

(2) 防災体制

国レベルの防災の中核をなすのは、「中央防災会議」（全閣僚、日銀、日赤等の公共機関の代表

者で構成）である。「中央防災会議」（会長は内閣総理大臣）は、① 防災基本計画の作成、地震防災計画の作成、実施の推進等、② 非常災害の際の緊急措置に関する計画の作成、実施の推進等、を行なっている。

各種防災施策の基本となる「防災基本計画」は、「災害対策基本法」（第34条）に基づき中央防災会議が作成するもので、防災分野の計画の最上位に位置する。「防災基本計画」は、防災体制の確立、防災事業の促進、災害復旧の迅速適切化等において重点を置くべき事項についての基本方針を示している。各指定行政機関、指定公共機関は、「防災基本計画」に基づき防災に関し執るべき措置を、「防災業務計画」の形で作成する。

平成13年1月の中央省庁再編以後、防災は内閣の重要政策の1つと位置付けられ、内閣府の防災部門が、行政各部門の政策（災害対策等）の総合調整を行なっている。

都道府県、市町村においては、地方公共団体、指定地方行政機関、警察、消防、指定公共機関等で構成される都道府県防災会議、市町村防災会議が、地域の実情に即して「地域防災計画」を作成し、それに基づいて、各種の災害対策を実施している。

災害が発生すると、まず市町村に災害対策本部が設置され、災害応急対策が推進される。さらに、災害の状況、規模等に応じて、都道府県災害対策本部が設置される。国においても、災害の規模等を判断したうえで、「災害対策基本法」に基づく非常災害対策本部（国のレベル。本部長は、防災担当大臣）や緊急災害対策本部（国のレベル。本部長は内閣総理大臣）等が設置される⁽⁷⁸⁾。

(3) 災害対策の問題点

各種の自然災害に見舞われる危険性の高いわが国の防災体制については、「広域防災支援体制

(77) 内閣府編『防災白書』平成14年版、pp.24-25.、災害対策制度研究会編著『新日本の災害対策』ぎょうせい、2002、pp.70-73.、中林一樹「危機管理の基本論点」『3 政策』（岩波講座 自治体の構想）岩波書店、2002、pp.256-257.

(78) 前掲『防災白書』平成14年版、pp.25-26,28.、<<http://www.adrc.or.jp/localgovt/>>

2 わが国の自然災害への対応と関係法令

として、連邦危機管理庁（ママ）のような組織を創設するとともに、経験や知識を有する人材を育てていく必要がある」との指摘がある⁽⁷⁹⁾。こうした指摘について、「連邦緊急事態管理庁」（FEMA）の危機管理官は、次のように述べている。「人的能力、知識経験、施設設備等の防災に関する諸能力が、分散していて、統合されていないため、全体的に多くの欠点を持つことになっている」。この指摘のより具体的な内容は次のようなものである。

①「防災基本計画」は存在するが、それはあくまで一般論を書いたものにすぎない。また、政府諸機関が保有する災害対応に関する包括的、具体的業務計画も、1つの統合計画にまとめられていない。そのため、大規模な突発的災害に対する即応対応は、困難である。② 関係機関が相互に、その具備する能力について熟知しているとは言えないため、災害時に利用可能な資源の

把握に時間がかかっている。特に、一般政府機関と自衛隊関係組織との間では深刻である。③ 官邸の危機管理室スタッフが50名というのは、大規模災害に即時対応するには、少なすぎる。また、権限も与えられていない。④ 標準的な危機管理のための訓練体制が整っていない。⑤ ボランティアが災害対応の計画に組み込まれていない。

以上の点を踏まえ、危機管理能力を高めるために取るべき道筋として、FEMAの危機管理官は、次のような提言をしている。① 危機管理の権限を単一の政府機関に集約し、そこに、任務遂行に必要な十分な職員と予算をはりつける。② 包括的な国の災害応急計画を策定する。③ 国レベルの危機管理研修センターを整備し、危機管理の専門性を高める。④ 関係機関相互、とりわけ一般行政部門と自衛隊関係組織の連絡調整機能を高める⁽⁸⁰⁾。

(79) 「自然災害への対応に係る法整備等に関する発言（貝原俊民陳述人、151回、平成13年6月4日、神戸）」『衆議院憲法調査会中間報告書』衆議院憲法調査会、平成14、p.618。

(80) 「FEMA危機管理官から見た日本の危機管理」『地方自治』No.647, 2001.10, pp.47,52-53.,「米国専門家がみた日本の危機管理」『季刊 消防科学と情報』No.68, 2002. 春, pp.19-25.,「日米防災体制の比較」『先進諸国の災害応急体制等』の緊急調査報告書』pp. 68-74。

<付表>

欧米主要国の防災体制の概略

国名	主な自然災害	防災体制の特徴等
イギリス	1985年 大火災 1988年 大火災 2000年 洪水 2003年 洪水	<ul style="list-style-type: none"> 過去に大規模な自然災害の発生が少なかったこともあって、地方中心の防災体制がとられている。災害緊急対応を専門に担当する政府組織はない。 冷戦構造の崩壊にともない、民間防衛の主たる任務は、自然災害等への対応に移っている。 災害への緊急対応は、地方自治体の警察、消防、救急の各組織が主として行なっている。地方自治体が、他の自治体や軍隊に対する支援要請を行なう。 災害時に、警察の役割は広範囲に及ぶ。大規模災害の場合、警察が関係機関への情報伝達や総合調整を行なう。各機関は、警察の現地本部に連絡員を派遣し、自治体がこれを支援する。避難対応には、ボランティアも加わる。
アメリカ	1998年 ハリケーン「ミッチ」 1999年ハリケーン「フロイド」、熱波 2000年 シアトル地震	<ul style="list-style-type: none"> 災害の教訓に基づき、緊急事態を管理する「連邦緊急事態管理庁」(FEMA、1979年創設)の機能は、1993年以降強化されてきた。 災害が発生した際には、「災害救助法」に基づき、対応がなされる。小規模の災害の場合は、州政府主導で対策が実施される。「大規模災害」と判断された場合には、大統領から「緊急事態宣言」が出され、連邦政府主導の対策が実施される。 被災者支援は、現金やクーポン支給等の柔軟な仕組みとなっている。 「国土安全保障省」の創設にともない、「連邦緊急事態管理庁」(FEMA)も、国土安全保障省内の一局(「緊急事態対応局」)に移行した。
ドイツ	1993年 洪水 1997年 洪水 1999年 洪水 2002年 洪水	<ul style="list-style-type: none"> 「災害事態」(カタストロフ)への対応は、基本的には各州(ラント)の任務とされており、各州は、それぞれに「災害事態防護法」等を定めている。州の対応能力を超える場合には、連邦行政庁の「市民保護本部」が対応する。 連邦政府は、「市民保護再編法」に基づき、緊急時対応等を行なっている。 各州において防災等の中心となるのは、消防組織である。 「市民保護本部」の災害救助実働部隊は、THW(連邦技術支援隊)であるが、THWの主力をなすのは、ボランティア隊員である。 州の権限の強いドイツにあって、THWは、全国展開が可能な数少ない連邦組織である。
フランス	1998年 雪崩 1999年 暴風 2000年 洪水	<ul style="list-style-type: none"> 自然災害等への対応は、「民間防衛」の枠組の中で行なわれている。 災害への対応は、市などの地方自治体がまず行なうのが、基本である。 1952年に制定された「ORSEC(救助組織)計画」が、自然災害への対応の基本計画となっている。 大規模災害に備える中央政府の組織として、「市民防衛・安全局」が内務省に設けられている。「市民防衛・安全局」には、緊急事態発生から3時間以内の出動(15日以内の任務)を前提とする各種部隊(災害調査・偵察隊、災害救助機動部隊等)が常設されている。

欧米主要国の防災体制の概略

国名	主な自然災害	防災体制の特徴等
イタリア	1994年 洪水 1997年 ウンブラ・マルチエの地震、洪水 1998年 カンパニアの洪水 2000年 洪水	<ul style="list-style-type: none"> ・「民間防災に関する法律」(1992年)に基づき、首相の指示のもとに「民間防災局」(1982年に大臣を置く「民間防災庁」として発足。しかし、1993年に大臣は廃止された。)が、災害時の指揮をとる。 ・災害時に軍隊の果たす役割は大きい。大規模災害が発生した場合、閣僚評議会に設置された「特別委員会」の委員長が、知事の要請に基づき軍隊の出動を要請する。 ・災害等発生時の地方自治体の権限強化は図られているものの、洪水発生時に、軍隊への派遣要請が遅れるなど、まだ初動体制に不備があると、指摘されている。 ・過去の経験を踏まえ、災害救援ボランティアの組織化も進んでいる。 ・災害被災者への個人補償を定めた政令がある。
オランダ	1993年 洪水 1995年 洪水 1998年 洪水	<ul style="list-style-type: none"> ・水害との長い闘いの中で培われた国民の協力・規律の精神が、危機管理において、重要な役割を担っている。 ・「順次上昇手続き」(対応する主体が、市、県、国と上がっていく)と呼ばれる災害対応システムがとられている。 ・国レベルで危機管理を担当するのは、内務省の「国家調整センター」である。 ・災害対策において中心をなすのは、消防組織である。
スイス	1994年 洪水 1997年 洪水、雪崩 1999年 暴風雨 2000年 地すべり 2002年 集中豪雨、洪水	<ul style="list-style-type: none"> ・民間防衛組織が、防災体制の主体となっている。冷戦構造の崩壊後、1995年には、防災目的が民間防衛に付け加えられるなど、自然災害への対応に重心が移っている。 ・災害への第一義的対応は、各邦(カントン)の任務とされているが、地方が対応しきれない災害等の場合には、連邦政府が、現地の要請に基づき専門部隊や軍隊を派遣する。ただ、過去において、連邦政府が直接に部隊を派遣した例はない。 ・民間防衛を支えている2本柱は、「民間防衛法」(1959年制定。1994年に大幅改正)と「避難所建設法」(1963年制定。1994年部分改正)である。民間防衛従事者は、国民の約5.5%にあたる約38万人である。
ロシア	2002.1 洪水 2002.6 森林火災 2002.8 洪水 2002.11 寒波	<ul style="list-style-type: none"> ・テロを含めたあらゆる国家的緊急事態に対処しているのは、「非常事態省」である。米国のFEMA(連邦緊急事態管理庁)をモデルにしたと言われる。 ・「非常事態省」の「危機管理センター」は、24時間体制で災害等の情報を収集している。 ・防災に関する法律としては、1999年に制定された「自然災害および人災からの国民と領土の保護に関する連邦法」がある。この法律は、緊急事態への対応、緊急事態の進展の阻止、発生する損害の軽減等を目的としている。
カナダ	1996年 洪水 1997年 洪水 1998年 アイス・ストーム	<ul style="list-style-type: none"> ・緊急時の危機管理を行なう中央政府機関は、国防省に属する「重要インフラ防衛・緊急事態対応庁」である。 ・災害対策は、基本的には州が行ない、連邦政府は、必要に応じて州に支援を与えている。 ・災害に関する法律としては、1988年に制定された「緊急事態法」と「緊急事態対応法」がある。
オーストラリア	2000年 暴風雨 2001年 洪水、山火事 2002年 干ばつ、山火事	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦政府の危機管理体制は、1995年に発表された「連邦緊急事態管理政策」に基づいている。 ・災害時の国民の生命、財産の保護は、各州の権限とみなされている。 ・連邦政府の危機管理は、「連邦災害対策タスクホース」、「危機管理局」、「国家緊急事態管理委員会」等により行なわれている。

(出典) "Disaster profiles" <<http://www.cred.be/emdat/natindex.htm>>, 内閣府編『平成13年版 防災白書』p.42. その他より作成。

(いわき しげゆき・総合調査室)