

□防災・減災を考える

政策研究大学院大学教授 武田文男

1. はじめに

防災と減災は、必ずしも対立する概念ではないと考える。

防災という言葉はかなり前から使われてきている。一方、減災は近年使われるようになった言葉であり、特に東日本大震災以降いろいろな場面で多く見られるようになってきている。

「防災は災害を完全に防ぐという理想論的イメージがあるが、減災は災害を軽減するという現実論的イメージがある」等と語られる場合もある。

「防災から減災へ」を時代の潮流ととらえる向きや、逆に、「減災から防災へ」を目指すべきと説く向きもある。

「防災・減災」と、2つを並べ合わせて使われることも多い。

防災と減災は、人によってとらえ方、使われ方が微妙に異なると思われる。

そこで、防災と減災について法制上の概念等を整理することとしたい。

2. 法制における概念

災害対策法制の枠組みを定める災害対策基本法において、防災と減災はどのように規定されているのか、見てみたい。

災害対策基本法は、「防災」という言葉を多くの規定に用いている。

第1条(目的)として、「この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護す

るため、防災に関し、基本」となる事項を定めている。

第2条(定義)においては、用語の意義を定めており、第2号で「防災」の意義として、「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう。」と定めている。

これらを踏まえると、「防災」の法制上の概念として、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること」と考えられる。

一方、「減災」という言葉は、直接、災害対策基本法には出てこない。

しかし、東日本大震災の教訓等を踏まえ今後の災害に備える観点からの平成25年の災害対策基本法改正により、第2条の2(基本理念)の規定が新設された。この規定は、中央防災会議防災対策推進検討会議最終報告(平成24年7月31日)に示された「減災」等の防災政策の基本原則等を踏まえ、基本理念の明確化を図るものである。すなわち、災害対策基本法にこれまで規定されていなかった基本理念を明記することにより、災害対策に関する基本的な考え方を広く共有し、関係者が一体となって取り組む基盤を整えようとするものである。

この災害対策基本法第2条の2(基本理念)は、「災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。」とあり、掲げる事項として冒頭の第1号において、いわゆる「減災」の考

え方を示している。

具体的には、「我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること」を最も重要な基本理念として規定したところであり、「減災」という言葉は直接出てこないが、この規定が「減災」の概念を法的に表したものととらえることができる。

3. 防災と減災の関係

「防災」の概念は、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること」とされている。

「減災」の概念は、「我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること」であり、災害対策は、この考え方(減災)を基本理念として行われるものとされている。

こうして見ると、「災害を未然に防止し」(防災)と「災害の発生を常に想定する」(減災)とでは、違いがあると思われる。また、「災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図る」(防災)と「災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図る」(減災)とでも違いが感じられる。筆者は、これらの違いについて、次のように考える。

「災害を未然に防止」することは困難なことであるが、それを目指して施策を講じていくことは必要なことと考える。一方で、「災害の発生を常に想定」して対策に当たることも重要であると思われる。災害を完全に防止することはできなくとも、災害の防止に向けて努力を傾注することを放棄してはならない。また、いくら災害防止策を講

じたとしても、災害の発生を想定することを決して忘れてはならない。『災害防止を進めつつ、災害の発生を常に想定して対策に当たる』ことは、ともに必要なことと考える。

また、「被害の拡大を防ぎ、災害の復旧を図る」と「被害の最小化及びその迅速な回復を図る」とは、矛盾するものではなく、これらは、災害が発生した場合における対策のあり方として、『被害の拡大を防ぐ際には被害の最小化を目指すべきであり、災害の復旧を図る際にはその迅速な回復を図るべきである』と、災害対策の方向を示し、理念を明確化したものということができよう。

もとより、「防災」について、災害を防止することのみの概念ととらえるのは字面に引きずられた解釈であり、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、災害の復旧を図ることも包含する幅広い概念であることは言うまでもない。『災害を軽減する「減災」は現実的であるが、災害を防ぐ「防災」は理想論で非現実的である』という考え方は、法制上根拠を持たないイメージであると考ええる。

このように、防災と減災の関係は、矛盾したり、対立したりするものではなく、阪神・淡路大震災や東日本大震災の経験・教訓等を踏まえて、従来から規定されている「防災」の取組みに当たっての基本理念として「減災」という考え方が示されたものであると考える。

4. 防災基本計画における防災・減災

防災基本計画は、災害対策基本法に基づき中央防災会議が作成する防災に関する基本的な計画であり、国や都道府県、市町村、指定公共機関等の作成する各種防災計画の基本となるものである。

防災基本計画において、防災・減災の位置づけを見ると、次のように記述されている。

第1編 総則

第2章 防災の基本理念

- 防災とは、災害が発生しやすい自然条件下にあって、稠密な人口、高度化した土地利用、増加する危険物等の社会的条件をあわせもつ我が国の、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する、行政上最も重要な施策である。
- 先に述べたように、災害の発生を完全に防ぐことは不可能であることから、災害時の被害を最小化し、被害の迅速な回復を図る「減災」の考え方を防災の基本理念とし、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ少なくなるよう、さまざまな対策を組み合わせることで災害に備え、災害時の社会経済活動への影響を最小限にとどめなければならない。

この防災基本計画を踏まえ、「防災」と「減災」を次のように整理することができるのではないかと考える。

「防災」とは、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する行政上最も重要な施策であり、災害時の被害を最小化し、被害の迅速な回復を図る「減災」の考え方を「防災」の基本理念とし、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視するなど災害の影響を最小限にとどめなければならない。

5. 防災・減災に資する国土強靱化法

「減災」という言葉が災害対策基本法に直接は見られないことを前述したが、「防災・減災」という言葉がその名称等に含まれる法律が平成25年12月に制定されている。

『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』である。

この法律に関連する防災基本計画の記述は、次

のとおりである。

第1編 総則

第4章 防災計画の効果的推進等

第2節 国土強靱化の基本目標を踏まえた防災計画の作成等

- 国土強靱化は、大規模災害等に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくりのため、防災の範囲を超えて、国土政策・産業政策も含めた総合的な対応を内容とするものであり、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第11条において、国の計画は、国土強靱化に関する部分は国土強靱化基本計画を基本とするとされている。このため、国、指定公共機関及び地方公共団体は、国土強靱化に関する部分については、国土強靱化基本計画の基本目標である、
 - ① 人命の保護が最大限図られる
 - ② 国家及び社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持される
 - ③ 国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化
 - ④ 迅速な復旧・復興を踏まえ、防災計画の作成及びこれに基づく防災対策の推進を図るものとする。

これらは、前記4. で整理した「防災」と「減災」の考え方と基本的に軌を一にするものである。

なお、この法律では、「減災」単独の使用でなく、「防災・減災」と2つ並べ合わせて使われている。

6. 自治体条例における防災・減災

防災に関する条例を持つ自治体は従前から多いが、減災に関する自治体条例が近年制定されるようになってきている。

減災に関する条例について、いくつか例を挙げ

てみたい。

① 大阪市

大阪市は、防災・減災条例を制定している（平成26年12月）。

この条例における防災・減災についての関係規定は、次のとおりである。

（目的等）

第1条 この条例は、市民等の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災・減災に関し、基本理念を定め、本市、市民及び事業者の責務を明らかにするとともに、災害予防・応急対策及び災害復旧・復興対策に関し必要な事項を定めることにより、総合的、計画的かつ効果的な防災・減災対策の推進を図り、もって災害に強いまちの実現に資することを目的とする。

2 防災・減災に関し、この条例に規定する事項について、法令又は他の条例に別段の定めがあるときは、その定めるところによる。

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。（抄）

- (1) 災害 災害対策基本法第2条第1号に規定する災害をいう。
- (2) 防災・減災 災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び被害を最小限にとどめ、並びに災害の復旧を図ることをいう。

大阪市の本条例逐条解説には、第2条第2号は、「防災・減災」について、災害対策基本法における「防災」の定義及び平成25年6月の法改正で明記された基本理念（第2条の2第1号）における減災の考え方をふまえて定義したもので

あるとの記述がある。

この条例の「防災・減災」は、前述した法制の概念と同様の考え方に立って規定されている。また、本条例では、「減災」単独の使用でなく、「防災・減災」と2つ並べ合わせて使われている。

② 広島県

広島県は、防災対策基本条例（平成21年3月制定）のほかに、「みんなで減災」県民総ぐるみ運動条例を制定している（平成27年3月）。

防災対策基本条例は、前文において『社会全体で減災に取り組む「防災協働社会」を構築し、県民が安心して安全に暮らせる地域社会を実現するため、この条例を制定する。』旨の「減災」に関する記述があるが、条例の名称及び各条文の規定には、「減災」の言葉は用いられていない。

「みんなで減災」県民総ぐるみ運動条例は、条例の名称及び規定に、「減災」を用いている。

この条例の目的は、「みんなで減災」県民総ぐるみ運動を展開することにより、減災の推進を図り、災害に強い広島県の実現を図ることである。

また、この条例において、「防災」の定義は、防災対策基本条例第2条第2号に定める防災、すなわち、災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、並びに災害の復旧及び復興を図ることをいい、前述の法制の概念と同様である。

一方、「減災」の用語の意義は、災害時の被害をできる限り軽減することをいい、前述の法制の概念とは異なる定義となっている。

③ 大分県

大分県は減災社会づくりのための県民条例を制定している（平成21年3月）。

平成25年6月の災害対策基本法改正で減災の考え方が基本理念として示される4年以上前に、「減災」を条例の名称及び規定に用いている。

この条例では、減災の用語の意義は定めていないが、前文に、『地域社会における防災力を向上させることによって、被害を最小限におさえる減災社会を実現しなければならない。ここに、大分県の減災社会づくりに向け、「自助」、「共助」、「公助」を基本理念とする県民運動を展開するため、この条例を制定する。』旨の記述があり、第12条に、「県民減災社会づくりの日」についての規定がある。

(県民減災社会づくりの日)

第12条 減災社会づくりに向けた県民運動を展開するため、県民減災社会づくりの日を設ける。

- 2 県民減災社会づくりの日は、毎月1日とし、県民等は自らの防災対策の点検及び一層の充実に努め、県は市町村等と連携して県民等の防災意識の高揚を図るための啓発活動を実施するものとする。

このように、自治体によって、条例上の用語の意義は必ずしも同じではないが、各地域がそれぞれ工夫して災害対策を進めようとする動きが活発になってきていることは歓迎すべきことである。しかも、多くの自治体で、住民、事業者等とともに防災・減災に取り組もうとしていることは、新しい災害対策の潮流であると感じられる。

7. おわりに

防災・減災を法制等の観点から考えてみたが、重要なのは、これらの考え方、基本理念を現実の取組みに活かしていくことである。

防災・減災の取組みは、これまでも始まっていたところであるが、基本理念の明確化を図った平成25年の災害対策基本法改正を契機に、全国的に防災・減災への取組みを進めようとする動きがさらに出てきており、先に挙げた例のほかにも、「防災」や「減災」に関する条例や計画、各種施策等が多くの自治体で取り組まれてきている。

なお、これら防災・減災の取組みに際しては、自助・共助・公助の連携が重要であると認識している自治体が多い。自助・共助・公助については、平成25年の法改正により災害対策基本法第2条の2第2号においてその基本理念が定められたところである。自助・共助・公助の概念、あり方、取組みの動向等については、別の機会に考察してみたい。

南海トラフ地震や首都直下地震、各地の活断層による直下型地震、台風、集中豪雨、土砂災害、火山噴火をはじめとする各種災害等に対応するため、国、自治体、公共機関等の防災機関はもとより住民、事業者等が連携して防災・減災に取り組むことがわが国にとって極めて重要な喫緊の課題であると考えられる。

筆者としても今後の防災・減災の推進に努力を傾注してまいりたい所存である。