

第1回 関東地震時に
まわりの揺れがわかったら

教授 酒井 慎一

1. はじめに

大正関東地震（1923年）の発生から、もうすぐ100年を迎える。この地震は、首都圏に、もっとも大きな被害をもたらした地震である。それから98年が経過し、首都圏も大きく変わってきた。その中で、この地震が残した傷跡や果たしてきた役割、そして、将来発生するであろう首都直下地震に向けての教訓や課題等、この関東大震災にまつわる様々な話を、これから8回にわたって連載することとする。

関東地震は、相模湾から沈み込むフィリピン海プレートの上面で発生した逆断層型の地震（マグニチュード7.9）である。その後の火災等による死者が10万人を越え、その被害がクローズアップされているが、地殻変動による大きな津波も発生し、強い地震動による大規模な土砂崩れや多くの建物の崩壊もあった。ここでは、その第1回目として、関東地震時の「揺れを知ること」に注目する。

2. 首都圏の揺れを知る

地震が発生すると、断層運動によって地震波が生成され、それが伝わり地面を揺らし、その結果、建物等が崩壊し、火災が発生するなどの災害を引き起こす。地面の揺れに強い建物にすることで、崩壊を免れる建物が増え、その結果、その後の火災被害を減らすことになる。しかし、むやみに建物を堅牢にするのは非効率的である。場所によっては、揺れの強い所や揺れが長く続くところなど、揺れ方には特徴があり、一様ではないからである。その場所の揺れの特性に合わせ、建物に見合った対策を施す必要がある。

そのためには、まず、地震による揺れがどのようなものだったのか、その分布を知る必要がある。しかし、関東地震が発生した1923年当時、地面の揺れを測る地震計は、首都圏に数台しかなかった。東京大学地震学

大正関東地震（1923年）の発生から約100年。首都圏に被害を及ぼす巨大地震（マグニチュード8級）は、また必ず起きるに違いない。であるならば、それに備えて、我々には何ができるのだろうか。帝都復興計画によって作られてきたこれまでの東京を振り返り、次の大地震の発生までにやるべきことを考えていきたい。

教室等の地震計で、紙に描かれた波形がすべてである。したがって、多くの場所で、その揺れの強さがどの程度のものだったのかは、わからなかったのである。そこで、当時の建物の被害を調査し、その壊れ具合や倒壊家屋の頻度等から、その地域の揺れの強さを推定した（例えば、諸井・武村、2001）。それによると、震度が大きかった地域がある一方で、さほど揺れの大きくなかった地域もあったことがわかっている。

3. 自分とまわりの揺れを知る

地面の揺れは、いくつかの要因によって、その強さを推定することができる。主に、地震の規模、震源地からの距離、発生した地震波の放射パターン、伝播経路の構造、地面付近の地盤構造である。あらかじめ揺れを推定することは、建物の崩壊に対して、どの程度の対策が必要なのかの目安になっている。しかし、その後、新たな被害につながるかどうかは、そこに居る人々の行動によっても左右される。人々が、適切な安全確保行動をとることができれば、被害を拡大させないですむ可能性がある。

例えば、自分の周囲の揺れの状況をすぐに関することのできる仕組みの構築を提案したい。揺れが強ければ、ただちに逃げる必要があるが、それほど強くないことがわかれば、避難する必要はないのではないだろうか。関東地震の際、東京での揺れは、すべての場所で震度7だったわけではない。人によっては、避難ではなく、消火や救援を行うべきだったのかもしれない。何もわからない状態では難しいが、現場にいる人々が周囲の情報を得て、何をすべきなのか、その後の安全行動の助けにすることができれば、それは、全体として被害を減らす方向に向かう可能性はないだろうか。まずは、現状を把握する仕組みを作り、その情報を見て次の行動を決められる防災リテラシーを持った人々を増やすことから始めるのが良いのではないかと思っている。

編集後記 CIDIRの窓から

災害対策基本法が公布されてから今年の11月で60年―「還暦」をむかえました。今号では、災対法ができた背景から改正、現在における法律的な課題や地域的な課題など、災対法に関するテーマを特集しました。災害リスクが一層高まる中で、災害の現場やこれからの時代に求められる「災対法の在り方」について考えていかなければと思います。

さて、今号から本ニュースレターのデザインが新しくなりました。また、2023年には関東大震災から100年になります。そこで、「連載 関東大震災100年・これからの100年」がスタートしました。引き続き、Web版（アドレスはニュースレター表紙ページ下部に記載しています）も合わせてお読みいただけたら幸いです。CIDIR・ニュースレターを、今後ともどうぞよろしくお願い申し上げます。

（齋藤）

サイダーニュースレター vol. 53
2021年12月1日発行CIDIR 第53号
2021.12.1Center for Integrated
Disaster Information Research

CIDIR Chronicle (2021.8.1 - 2021.10.31)

AUGUST

- 世界の新型コロナウイルスによる死者が422万人に増加（8月1日AFP）
- バン格拉デシュ西部チャパйнаワブガンジで連続した落雷により16人が死亡（8月4日AFP）
- 片田特任教授、長野県主催 令和3年度「市町村減災トップフォーラム」長野県にて講演「荒ぶる自然災害に向かい合うこれからの地域防災」
- 目黒センター長、FMラジオ「みんなのサンデー防災」に出演（8月8日から10月31日の毎週日曜日（13回）14：00-15：00）
- トルコ北部の黒海（Black Sea）沿岸で発生した洪水で、55人が死亡（8月15日AFP）
- 中国湖北省（Hubei）随州市（Suizhou）随县政府は同県柳林鎮（Liulin）で11～12日に非常に強い雨が降り、21人が死亡、4人が行方不明と発表（8月13日Xinhua News）
- アルジェリア北部各地で50件以上の山火事が発生し、死者が少なくとも69人と発表。内28人は消火活動に参加した兵士（8月12日AFP）
- インド北部のヒマラヤ（Himalaya）山脈地域で土砂崩れが発生し、10人が死亡（8月12日AFP）
- 広島県に大雨特別警報を発表（8月13日気象庁）
- カリブ海の島国ハイチでマグニチュード（M）7.2の地震が発生、2189人の死亡を確認（8月19日AFP）
- 佐賀県、長崎県、福岡県、広島県広島市に大雨特別警報を発表（8月14日気象庁）
- 沼田准教授、「震災対策技術展」大阪 実行委員会主催、第8回「震災対策技術展」大阪（大阪）にて講演「東京大学の災害対策トレーニングセンター（DMTC）開設 ～自助・共助の強化と公助の連携～」
- 米南部テネシー州ハンフリーズ（Humphreys）郡で記録的な豪雨により大規模な洪水が発生し、少なくとも21人が死亡（8月23日AFP）
- 関谷准教授、日本新聞博物館企画展「伝える、寄り添う、守る―『3・11』から10年」シンポジウム「福島伝え方―東京電力福島第一原発事故から10年」にて登壇
- 米南部ルイジアナ州に29日、ハリケーン「アイダ（Ida）」が上陸し、米北東部で引き起こした大規模な洪水により41人の死亡を確認（9月3日AFP）
- 目黒センター長、自治大学校で講義「危機管理論：最近の大災害を踏まえて、今後のわが国の防災対策と危機管理の在り方」

SEPTEMBER

- 目黒センター長、エフエム富士 防災キャンペーン「災害イメージトレーニング法『目黒巻』について」講演
- 目黒センター長、日本記者クラブにて講演と記者会見「首都直下地震への備え（1）首都直下地震対策における最大の課題」
- 世界の新型コロナウイルスによる死者が451万人に増加（9月1日AFP）
- 目黒センター長、世界銀行プロジェクト「ダッカ市の災害レジリエンス向上」にて講演（「Importance of Disaster Imagination -Towards Implementation of Disaster Safer Society」）
- メキシコ中部イダルゴ（Hidalgo）州で、病院が洪水と停電に見舞

特集：
災害対策基本法制定60周年連載：関東大震災100年・これからの100年
第1回 関東地震時にまわりの揺れがわかったら
防災コラム：
高齢者施設のBCP策定義務化に対する取り組み
編集後記：CIDIRの窓から

OCTOBER

- 関谷准教授、日本記者クラブにて講演・記者会見「原子力災害と風評被害」
- 世界の新型コロナウイルスによる死者が478万人に増加（10月1日AFP）
- 中東のオマーン当局は4日、サイクロン「シャヒーン（Shaheen）」により広い範囲で洪水と土砂災害が発生し、少なくとも11人が死亡したと発表（10月5日AFP）
- パキスタン南西部バルチスタン（Balochistan）州で7日未明、マグニチュード（M）5.9の地震が発生し、少なくとも20人が死亡、100人以上が負傷（10月7日AFP）
- 10月7日22時41分千葉県北西部を震源としたマグニチュード5.9の地震が発生、埼玉県・東京都で震度5強を観測（10月8日気象庁）
- 桜島南岳山頂火口で爆発が発生。火口周辺警報（噴火警戒レベル3、入山規制）が継続（10月11日気象庁）
- 中国北部・山西（Shanxi）省当局は季節外れの記録的な大雨により洪水が発生し、少なくとも15人が死亡と発表（10月12日AFP）
- 片田特任教授、JR西日本あんしん社会財団主催 2021年度安全セミナー対談「東日本大震災発災10年 これからの関西における防災のあり方を考える」
- インド南部ケララ州で大雨による地滑りと洪水が発生し、少なくとも25人が死亡と発表（10月18日AFP）
- インド北部で18日から19日にかけて豪雨による土砂崩れや洪水が発生し、少なくとも41人が死亡、多数が行方不明（10月20日AFP）
- 目黒センター長、東北大学にて行われた「Association of Pacific Rim Universities」において、「Importance of Disaster Imagination based on the Mechanism of Disaster」「Comprehensive Disaster Management System and Importance of Disaster Mitigation Countermeasures」を講演（10月19日～20日）
- 阿蘇山で噴火が発生、噴火警戒レベルを2（火口周辺規制）から3（入山規制）に引上げ（10月20日気象庁）
- 片田特任教授、北海道市町村振興協会主催 北海道市町村振興協会研修会にて講演「ウィズコロナ時代における危機管理」

防災コラム 高齢者施設のBCP策定義務化に対する取り組み

令和3年度から指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準を定める条例において、業務継続計画を策定し、当該業務継続計画に従い必要な措置を講じなければならない（第二十九条の二）とされ、業務継続計画の周知、必要な研修及び訓練を定期的に実施することが義務化されている。高齢者施設では、自然災害に対して入所者と職員の安全を確保し、業務継続することが重要であるが、実効性のある業務継続計画を策定することは容易ではない。

そこで本研究では、実効性のある業務継続計画の策定を目的として、災害対応工程管理システムBOSS（Business Operation Support System）を活用して災害対応の全体の業務フローを構築し、実証実験により、その有効性を検証した。

対象は、令和元年の台風において甚大な被害を受けた「ときわ園（千葉県千葉市）」である。BOSSを活用し、ときわ園で求められる災害対応の全体業務フローを構築した（図-1）。

そして2021年10月29日にときわ園において停電時の対応の実証実験をした。倉庫、厨房前、本館地下の3箇所で開催した。倉庫に発電機と投光器を置き、ここから厨房前と本館地下に機材を移動し、発電し投光することを行った（図-2）。

その結果、BOSSを活用して役割分担を明確にしながら対応したことで、効果的な対応ができることが分かった。今後の課題としては、各業務の留意事項、写真や動画を使った説明資料の充実が必要であることも分かった。（沼田宗純）

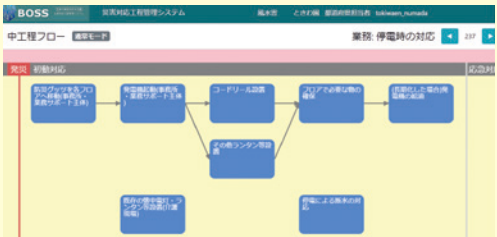


図-1 BOSSにおける停電対応の中工程



図-2 実証実験の活動拠点

災害対策基本法制定に至る背景

センター長・教授 目黒 公郎

災害対策基本法は我が国の災害対策関係の法律の中で最も重要で基本的なもので、1959（昭和 34）年の伊勢湾台風を契機として、1961（昭和 36）年に制定された一般法である。以下で、これが制定されるにいたる背景を概説する。

国力を総動員した戦争の後遺症ともいえる国土の荒廃と治山治水対策が不十分であった。1945（昭和 20）年から 1959（昭和 34）年の 15 年間には、1,000 人を超える台風災害や地震災害が頻発し、この間の自然災害による年間平均死者数は 2,365 人であった。大規模地震は毎年発生するわけではないが、台風は毎年複数回、国土に接近したり上陸したりしていることを考えれば、当時の防災体制が不十分であったことは明らかである。このような状況を背景として、1947（昭和 22）年に災害救助法、1948（昭和 23）年に消防法、1949（昭和 24）年に水防法、1956（昭和 31）年に海岸法などが、災害の後追的に制定されている。

さらに当時は、甚大な災害が発生すると、その災害への応急対応や復旧活動のための法律が、その都度、特別法として制定されていた。その中には、被災した自治体の公共事業のための国保補助金率の引上などが含まれるが、このような法律が毎年多数（例えば、1953（昭和 28）年には 26 件、1959（昭和 34）年には 27 件など）設立された。その結果、災害対策基本法が設立される 1961（昭和 36）年時点では、災害関連の法律は実に 150 を超えていた。

これらの法律に関しては、災害対策基本法が設立される前から、次のような様々な問題が指摘されていた。「大規模災害の発生直後の厳しい時間的制約の中で制定されてきたので、他の災害関連の法律との事前調整が不十分で、法律全体としての整合性や総合性、計画性などに欠けている」、「災害関係の事務処理が縦割り的であるとともに責任の所在が不明確である」、「災害の度に新たに法律を制定するために時間を要し、迅速な対応が実施しにくい」、「被災地域やその周辺に有力な政治家がいる場合とない場合で、法律の制定の有無や内容、制定時期に差が生じる」

災害対策基本法改正——2004 年からの歩み

特任教授 田中 淳

令和 3 年 5 月に災害対策基本法が一部改正された。その主な内容は、1) 避難勧告・指示から避難指示への一本化、2) 高齢者等避難行動要支援者に対する個別避難計画作成の努力義務化、3) 災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部設置の制度化である。3 番目のおそれ段階での国本部は、大規模水害や火山噴火災害、南海トラフ地震に関する臨時情報発表時に極めて重要であり、その運用の具体化が求められることのみ付して、ここでは最初の二つについて背景を紹介したい。

両改正点とも、2004 年に発生した新潟・福島豪雨災害、福井豪雨災害ならびに台風 23 号による豪雨災害時の検討に原型をみることができる。すなわち避難をどのように円滑にするか、そのために市町村からの避難情報の発出をどう促進するか、犠牲が多かった高齢者を災害からどのように守るかである。当時は避難勧告・指示の発出を躊躇する事例が多く見られた。そこで、避難準備情報を導入することで敷居を下げ、市町村の躊躇を低減することとなった。予測の不確実性が高い段階で避難準備情報を発出することになるため、法的な位置づけをせずに運用上の情報に留めたこと、高齢者に安全なうちに早めの避難を呼びかける情報としても利用し、避難準備（要援護者避難）情報として 2 つの性格を担うこととした。

その後も、具体化を図るために、避難勧告等発令の客観的な基準の規定の考え方や災害時要援護者等の避難支援計画の策定やその対象者に関する個人情報の地域での共有方法の考え方などがガイドラインとして公表され、市町村に展開されていった。

他方、河川はん濫や火山噴火に関する避難情報は、災害の原因となる外力の強さではなく、避難行動やその判断の契機とすべきという観点からレ

上記のような課題は、1959（昭和 34）年 9 月末の伊勢湾台風による災害後も如実に表れた。この台風による死者行方不明者は、愛知県（3,378 人）、三重県（1,273 人）、奈良県（113 人）、岐阜県（104 人）を含め、合計で 5,000 人を超え、負傷者数は約 3 万 9 千人に及んだ。物的被害も、全壊家屋 3 万 6 千余棟、半壊家屋 11 万 3 千余棟、流失家屋 4 千 7 百余棟、床上浸水約 15 万 8 千棟、船舶の被害も約 1 万 4 千隻が被災した。この被害を受けて、災害対策全体を体系化し、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図ることを目的として災害対策基本法が設立された。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し、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資する」べく様々な規定を置いている。具体的には、1) 防災責任の明確化、2) 防災体制の整備、3) 防災計画の整備、4) 災害予防対策、5) 災害応急対策、6) 災害復旧対策、7) 財政金融措置、8) 災害緊急事態への対応、などを盛り込んだ法律である。

ところで、複数の都道府県を被災地とするような大規模災害時によく指摘される問題に、被災地全体での調整や総合的な災害対応が困難になることが挙げられる。これは複数市町村が被災地になる場合の知事による統括に比べて、複数都道府県の場合の総理大臣の統括がより困難であることを示している。この背景には、被害の規模の違いに加え、知事と総理大臣の被災地の地域特性に対する熟知度の差や日ごろからの連携した活動の有無などの違いがあると考えられる。この改善策としては、大規模災害の空間的な広がりを見ると、道州制度のエリアを統括単位とする国土運営も一案と考えられる。一方で、災害対策基本法では市町村長が災害対応の一義的な責任を持つようになっている。これは災害の規模と発生頻度の関係からは妥当だが、複数の県を含む広域災害であった伊勢湾台風を契機として制定された法律において、なぜこの問題が取り残されたのかいつも疑問に思っている。

ペル化が導入された。さらに、2009 年に発生した佐用町水害等で避難途上に亡くなるという事例がみられたことから、高層階などその場に留まる方が安全な環境では、小学校等へ避難をせずに 2 階以上の高いところで命を守る「垂直避難」が積極的に位置づけられ、最終的には東日本大震災発生後の平成 24 年および平成 25 年に災対法の一連の改正がなされ、その中で避難指示に関し安全確保措置（屋内待避等）が位置付けられた。なお、この改正では、要援護者対策の入り口である要支援者台帳の作成が市町村に義務化された。

この垂直避難の制度化によって、避難行動は、避難の準備—小学校等への安全な水平避難—危険性はあるが緊急的な垂直避難という 3 段階が用意された。この垂直避難の判断に資する家屋倒壊等氾濫想定区域や浸水継続時間を示すハザードマップも策定・公表されるようになった。この施策が、警戒レベル 3 で避難の準備、レベル 4 で水平避難、レベル 5 で垂直避難と対応させることにつながる。

これらの国の検討の流れは、実は先進的な市町村の取り組みによっている部分も少なくない。要援護者対策について、福祉専門家の力を借り、個別に避難計画を立てていった先進的な市町村の取り組みが、諸般の問題を解決し、施策を進め得ることを示し、今回の改正に強く寄与した。また、少なくとも河川はん濫の多くの事例では避難勧告が発令され、その後に避難指示が出されるようになってきていたことが、今回の改正へとつながったのだと思う。現場に課題と解決策がある。その先進的解決方向をどの段階で、どのように全市町村に広げるか。この視座は、国の制度設計には欠かせない。

災害対策基本法の課題～災害ケースマネジメントと生活復興基本法の視点を～

銀座パートナーズ法律事務所 弁護士 岡本 正

1959 年の伊勢湾台風を契機として 1961 年に災害対策基本法が成立してから 60 年が経過した。この間にも大災害の教訓を残す法改正が繰り返されている。2011 年の東日本大震災後には国や自治体のみならず民間ボランティアの役割が法令で明確に言及された。雪害や大規模水害の教訓から復旧対応に伴う私的財産補償の議論も進んだ。では、災害対策基本法が今後目指すべき方向性や残された課題には何があるのだろうか。紙面の都合でピンポイントにはなるが、『災害復興法学』研究を興した立場から、①災害ケースマネジメントを実現するための専門職派遣システムの整備と予算措置、②被災者個人の生活再建の達成を軸とした生活復興基本法の視点の付加、の 2 点を指摘しておきたい。

災害ケースマネジメントとは、被災者ひとり一人の状況を把握し、実情に応じたきめ細やかな情報提供や支援メニューを選択できるようにしながら生活再建を達成しようとする考え方である。災害対策基本法は、国、自治体、特定の民間主体についてはその責務と役割を明記している。しかし、各主体が個々の被災者に対しどのようにアウトリーチし、復興や生活再建を支援すべきかという手法論は明確にしていない。アウトリーチの担い手は、資格等を有する専門職が中心となる。ところがその専門職の法的位置（言ってしまうと事前の人的派遣体制の構築や活動予算の措置）は明確になっているとは言い難い。任意で参加して復興支援を行う、いわゆる一般市民ボランティアと、専門職として関わるべき知識技能的ボランティアを区別し、後者においては国が採配する人的派遣制度を構築し、中長期の専門家活動を支える予算措置を講じることが必要だと考える。災害関連死を防ぐための環境整備には、医療・看護・福祉のあらゆる専門職の関与が不

災害対策基本法を地域から見ると

静岡大学 防災総合センター 特任教授 岩田 孝仁

私が災害対策基本法（以下「災対法」）と関わり始めたのは静岡県で東海地震対策に取組んだ 1979 年からのことで、42 年目のお付き合いになる。

60 年前の災対法の制定にあたっては、災害対策全般の体系化を図る必要から、主な内容の第一に「防災責任の明確化」があげられ、第 3 条から 7 条には、国、都道府県、市町村、指定公共機関、住民等の責務の考え方が規定されている。例えば、国は計画や法令に基づいて災害対策を実施し、地方公共団体などとの総合調整、さらには経費負担の適正化を図るとされ、都道府県は災害対策の実施、市町村などへの支援と総合調整を行うとしている。一方、市町村は調整機能ではなく、基礎的な地方公共団体として防災対策を実施する責務を有するとされる。

1995 年の阪神・淡路大震災以前の法改正は必要最低限の事項にとどまっていたが、この震災や 2011 年の東日本大震災以降は災害対応の実効性を高めるため、役割をさらに明確にし、防災対策の具体的措置にまで踏み込んだ法改正が頻繁に行われている。

近年の災害教訓では、いざ災害に遭遇した時の避難行動など、個人や地域での取組みが命運を分かつ事態になることから、住民一人一人の行動とともに、直接住民と接している市町村の役割が一層重視されるようになってきた。こうした傾向は法改正の中にも表れ、例えば、東日本大震災を受けた改正では高齢や障害などで津波や洪水など緊急時の避難行動が不自由な、いわゆる「災害時要支援者」の避難支援のため、要支援者の名簿作成が市町村に義務化され、さらに昨今の大規模水害の教訓から要支援者個々に個別避難計画の作成が市町村の努力義務とされるようになった。

国レベルでの取り組みは全国的な応援調整が主で、こうした個々の要支援者への対応は地方自治体、それも基礎自治体である市町村への負荷が増してくる。いわゆる事前の災害予防に重きが置かれるようになってきたが、こうした負荷を軽減するためには、国の役割として単なる旗振りではなく、防災の専門人材を自治体が普段から抱える際の財政支援や人材育成にも積

可欠である。避難所運営では栄養士や調理師の存在も必要であろう。弁護士などの法務の専門家は、生活再建に役立つ法制度情報をきめ細やかに提供し、情報支援漏れを防ぐ役割を担うだろう。これらの専門職が災害対策基本法の中で、より明確な立ち位置を与えられてこそ、担い手が育ち、災害ケースマネジメントが実効的なものとなる。

生活復興基本法の基軸となるのは、「人間の復興」の視点である。現行の災害対策基本法や災害救助法などの行政機関の責務を規律する法令は、緊急・応急的な対応という時間的に狭い領域を主眼においているとともに、ハード復旧が強調されていると思われる側面が否めない。個人の生活再建の達成への総合的な視野は、必ずしも明確になっていないのである。東日本大震災を契機に、被災者の災害直後からの「リーガル・ニーズ」が大量に分析され、そこからどのような生活再建手法が最も有益であるか、どのような法整備を行うべきかといった議論もだいたい整理されてきた。いまこそ、災害直後から生活再建の達成に至るまでを一気通貫する「生活復興基本法」と呼べるような視点を、災害対策基本法の中に盛り込むべきである（岡本正『災害復興法学の体系：リーガル・ニーズと復興政策の軌跡』参照）。それは結局のところ、災害対策基本法を軸として、災害救助法、被災者生活再建支援法、災害弔慰金法、特定非常災害特別措置法、自然災害義援金差押禁止法、激甚災害法、自然災害債務整理ガイドライン、政府の事務連絡や通知等の中に散らばる被災者の生活再建の達成に役立つ先例情報等を参照し、発災から「人間の復興」に至るまでの時系列を意識して、整理・体系化していく作業（岡本正『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』参照）に他ならないのである。

極的に踏み込んでいく必要がある。

さらに、現在の災対法は、起きてしまった災害やまさに起きようとしている災害への対処が主となり、災害が起きないようにする災害予防の分野がまだまだ弱い。近年の地方都市では都市郊外の遊水的機能がいったん失われると市街地が拡大するなど、災害に対して元来脆弱な地域に多くの社会基盤を抱えるようになってきた。こうしたことが災害の特異化を引き起こしている。また、2021 年 7 月に熱海市で発生した泥流災害は、ある意味で違法な状態にあった大量の盛土が崩落し、行方不明 1 名を含む 27 名の尊い命が犠牲になった。こうした特異な災害に対し、災害を未然に予防するという視点から災対法にも一定の役割を持たせることができないかと強く考える。

災対法第 2 条の 2 では、防災とは「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」と定義されている。いわゆる災害の予防・応急・復旧（復興）のサイクルの中でも、特に災害の未然防止については一地方の努力だけにゆだねず、災対法の中で、国の権限も伴って強く是正することを考えるべきではないか。

行動の自由が保障されている日本国憲法の中でも、あえて命を守るための強制退去が災対法第 63 条では市町村長の警戒区域設定権として規定されている。災害が発生、又はまさに発生しようとしている場合には、命を守るため、市町村長は警戒区域を設定して立入りを制限・禁止、又は退去を命ずることができ、ある意味、個人が自由に行動する権利を制約することを可能としている。制約の内容は異なるかもしれないが、災害予防という視点では、災害となる危険性が極めて高い土地からの事前退去や原因となる区域等の撤去など、災対法でも災害の未然防止に踏み込める余地は数多く残っているのではと考える。