

浅間山大噴火被災地再生に対する社会保障および社会福祉的考察

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-04-04 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 川村, 匡由 メールアドレス: 所属:
URL	https://mu.repo.nii.ac.jp/records/417

浅間山大噴火被災地再生に対する社会保障および 社会福祉の考察

Social Security and Social Welfare Consideration to the Mt.
Asama Major Volcanic Eruption Stricken Area Reproduction

川 村 匡 由
KAWAMURA, Masayoshi

抄録

江戸時代、浅間山が大噴火して麓の村は壊滅状態となったが、奇跡的に難を逃れた生存者と近隣の名主、代官所、勘定所、諸藩、幕府の支援によって復旧・復興し、見事に地域再生を果たした。あれから約 230 年経った現在、村は高原キャベツの産地として全国に知られるようになったが、当時の被災状況や地域再生に関する先行研究はこれまで火山学や地質学、考古学、歴史学、地理学、民俗学、地域経済学によってしか行われておらず、社会保障および社会福祉学の視点からの災害対策全般への考察は皆無である。

このようななか、2014（平成 26）年 10 月の御嶽山噴火、および近い将来、発生が懸念されている首都直下地震や東海、東南海、南海の三連動型地震による富士山噴火などの対策のため、政府は地方公共団体を通じ、国民に自助や共助を啓発し、自主防災や“きずなづくり”を求めているが、災害対策は国民の生存権に関わるため、その原因の究明や関係者の責任の追及、被災者の補償、生活再建、被災地の復旧・復興、さらには再発防止を推進すべく、公助として災害対策を社会保障および社会福祉に包摂し、〈災害保障〉に努めるとともに、国民や企業も自助や互助、共助として〈災害福祉〉に関わることが求められる。

キーワード：火山噴火、災害対策、地域再生、社会保障、社会福祉、地域防災計画

1. 問題の所在および研究の目的

周知のように、日本は世界に名だたる地震国であるとともに火山国で、有史以来、大小さまざまな地震や火山の噴火に見舞われているが、これらの惨事を教訓にした災害対策はその予知が困難なこともあるとはいえ、きわめて不十分である。現に、近年、人的被害を出したものをみても 1990（平成 2）年の鹿児島県・雲仙普賢岳噴火をはじめ、1995（平成 7）年の阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）や 2011（平成 23）年の東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）、および 2014（平成 26）年 10 月の御嶽山噴火はまだ記憶に新しいところである。

それだけではない。この東日本大震災を機に、向こう30年間に発生する可能性が60～88%とされる首都直下地震をはじめ、東海、東南海、南海の三連動型地震による富士山噴火および浅間山噴火による首都機能、また、原子力発電所への影響も懸念されている。

このようななか、江戸中期に長野、群馬両県にそびえる浅間山が大噴火し、その北麓の村が溶岩流や火砕流に飲み込まれて壊滅状態となったが、奇跡的に難を逃れた生存者が互いに一致団結したほか、近隣の名主、さらには代官所や勘定所¹、諸藩、幕府の救援によって復旧・復興、地域再生を遂げて現在に至っている。

しかし、この浅間山大噴火被災地の再生に関するこれまでの調査研究は火山学や考古学、歴史学、地理学、民俗学、地域経済学から噴火の原因や被災状況、生存者および近隣の名主、代官所、勘定所、諸藩および幕府による復興・復旧に関わる歴史的な資料や文献の収集、解析を通じ、被災地の復旧・復興の経緯を踏まえ、火山噴火対策を考察するにとどまっている。まして、社会保障および社会福祉学の視点から調査研究し、災害対策全般について考察した知見は皆無である。

そこで、拙論ではこの浅間山大噴火被災地の再生に対し、社会保障および社会福祉学の視点から調査研究し、災害対策のあり方について考察することを本研究の目的とした。

2. 研究の方法

本研究では、まず量的調査としてこれまでの歴史的な資料や文献、調査報告書などの先行研究を検証した。

また、質的調査として地域再生を遂げた当時の被災地を視察するとともに、地元上野国吾妻郡鎌原村（現群馬県嬬恋村かんばら鎌原）、および被災者の子孫など関係者を聞き取り調査する一方、国および地方公共団体による災害対策について調査した。そのうえで、これらの総合的な調査研究の結果を踏まえ、社会保障および社会福祉学の視点から災害対策のあり方について考察する方法を採った。

3. 研究の結果

(1) 先行研究の検証

本研究で取り上げる浅間山大噴火は世にいう1783（天明3）年の「天明の大噴火」であるが、当時は江戸中期とあって、被災地の鎌原村の近隣の住民や代官所、勘定奉行所、諸藩、幕府関係者による記録や古文書はもとより、その後、現代に至るまで研究者や官公庁、新聞社、作家、郷土史家による調査報告書、著作物などが豊富に残されている。また、地元鎌原村や大手観光事業者による慰霊碑や資料館が被災地の一角に建設されているほか、溶岩流や火砕流の跡地の一部も観光名所として公開されている。

このような膨大な歴史的な資料や文献、調査報告書などのなかで注目されるのは中央防災会議・災害教訓の継承に関する専門委員会の「1783 天明浅間山噴火報告書」2006年、内閣府および気象庁『日本活火山総覧（第2版）』（1991年）である。

このうち、前者は浅間山の大噴火をはじめ、1914（大正3）年の鹿児島市の桜島や1995（平成7）年の雲仙普賢岳など計5座の火山の噴火を紹介し、その原因や被災状況を

分析したうえ、今後の火山噴火災害への対応について、また、後者はその原因や被災状況、さらに当時の復旧・復興および今後の火山噴火への対策についてそれぞれ考察している。

このほか、国土交通省の「3.11 震災を踏まえた今後の治水システムに関連する知見・情報の整理」（2011 年、同省）も貴重な先行研究の一つで、2011（平成 23）年の東日本大震災を取り上げ、火山噴火による洪水などを含む水害対策において、最悪の事態を想定した減災や過去の自然災害に注目した防災教育の徹底、中央省庁や企業、地域社会、住民の役割分担とリスクの分散、インフラの整備が必要と提言しているが、いずれも社会保障および社会福祉学の視点から災害対策全般について考察した知見は皆無である。

（2）浅間山「天明の大噴火」の被災とその後

①被災状況

浅間山は長野、群馬両県にまたがる標高 2568 メートルの複合火山で、黒斑山、仏岩火山、釜山などからなる連峰である。しかも、海側のプレート（岩板）が陸側のプレートの下に沈み込む東日本火山帯の屈折部に位置しているため、40 万年以上前から火山活動を頻繁に起こしている世界屈指の活火山である。

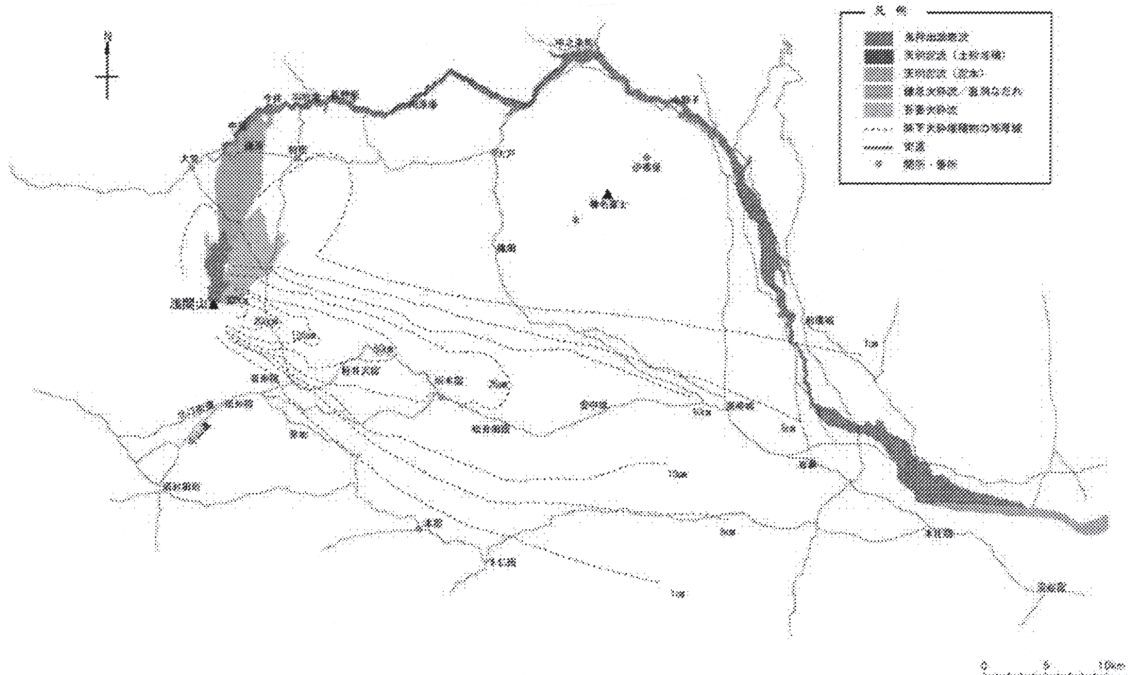
そこで、気象庁は 1972（昭和 47）年以降、火口から半径 4 キロ以内を立ち入り禁止にするとともに、火山噴火予知連絡会も 2003（平成 15）年、浅間山を「噴火警戒レベル 1」としながらも「100 年活動度、または 1 万年活動度がとくに高い活火山」とされる「ランク A」、および「頂火口で小～中噴火の発生可能性がある「火山活動度レベル 3」にそれぞれ指定、長野県側に浅間火山観測所などを設置した。そして、長野、群馬両県や気象台、砂防部局、火山学者などで構成する火山防災協議会の設置を通じ、平常時から噴火時の避難について関係者と協議、火山活動の状況に応じ、避難開始時期や避難対象地域をそれぞれ設定し、市町村とともに地域防災計画を策定し、噴火対策を講じている。

このうち、北麓の群馬県側は室町時代、農業を生業とする集落が形成されたのち、戦国時代から江戸時代にかけて、烏居峠を越えて信州と上州を結ぶ物資や武器の輸送、軍事に関わる情報を交換する街道が設けられた。また、この街道は南麓の長野県側に開かれた中山道や北国街道の脇道として栄え、大名や商人、旅人に交じり、長野市の善光寺に詣でる善男善女や草津温泉の湯治客も往来してにぎわった。

なかでも鎌原村はその交通の要所の一つで、のどかな農村でありながら街道沿いに旅籠や問屋、茶屋が軒を並ぶ宿場町として栄え、浅間山の大噴火の当時、95 世帯、計 597 人が住んでいた。

その浅間山が大噴火したのは 1783（天明 3）年で、当時の江戸幕府や藩主、勘定所、代官所、村人など関係者の記録や文献、および気象庁『日本活火山総覧（第 2 版）』（1991 年）、中央防災会議「1783 天明浅間山噴火報告書」（内閣府、2006 年）を総合すると、同年 7 月 8 日（新暦 8 月 5 日）午前 10 時、大音響とともに稲光が走り、大量の火山灰が成層圏にまで到達、高さ約 100 メートルの溶岩流や火砕流が時速約 120 キロのスピードで北麓を流下し、約 1 億立方メートルの岩屑雪崩や大洪水となって吾妻川沿いの村々を飲み込み、約 100 キロ先の利根川河口の銚子（現千葉県銚子市）に達した。また、火山灰は軽井沢や安中、高崎、さらには約 440 キロ離れた陸中大槌（現岩手県大槌町）にも火山灰が降り注ぎ、江戸（現東京）では昼間、提灯が必要なほど暗くなった（資料）。

資料 軽石・火山灰の降下・堆積分布



出典:伊藤和明「災害の教訓～火山編～」内閣府中央防災会議・災害教訓の継承に関する専門委員会」2011年、21頁。

この影響で死者 1151 人、流失家屋 1061 軒、焼失家屋 51 棟、倒壊家屋 130 余棟に上るなど大惨事となった。なかでも壊滅状態となったのは浅間山の北方 12 ～ 16 キロの鎌原村で、全住民 95 世帯、597 人のうち、466 人が溶岩流や火砕流の熱湯で焼死したり、飲み込まれたりして死亡、残りの 131 人のうち、たまたま他村へ奉公や行商に出ていた 38 人など計 80 人を除く 51 人が村の西方の高台にあった観音堂に避難したり、近くの金毘羅山や隣の大笹村（現群馬県嬬恋村大笹）の旅籠に逃げ込んだり、若衆小屋²や自宅、田畑にいたりして助かっただけであった。

このような大惨事になったのは、大噴火の前兆が 4 月 7 日（新暦 5 月 19 日）からあったものの、一時は小康状態に落ち着いたほか、当時の人々は火山の噴火は山に住む鬼が暴れたり、空から降ってきたりするものだと信じ込んでいたため、大噴火の数か月前から小噴火を続けていたにもかかわらず、ふだんどおり、農作業をしていたり、土蔵で昼寝をしていたりするなど、まったくの無防備だったからである。

時の将軍は 10 代目の徳川家治であったが、実権は老中の田沼意次が握っており、各藩主^{おきつく}に課税やその徴収権を認め、それぞれの領地の農民から年貢を徴収させていたほか、商業や工業、漁業などから一定の税率を定めた運上³や冥加金⁴を徴収し、行き詰まった幕府の財政を立て直そうとしていた。このため、各種の商品がちまたに出回り、農業の生産力が向上したほか、商品・貨幣経済が発展することになった。

ところが、大噴火の前年の 1782（天明 2）年、東北地方は長雨や日照不足、低温続きによる冷夏のため、農作物がほぼ全滅し、餓えによる犠牲者の遺体や白骨化した死体が田畑や民家の至る所で累々と折り重なっていた。そこへ岩木山に続く浅間山の大噴火に伴う火山灰の降下も加わり、大凶作に見舞われた。しかも、幕府は田沼を中心とする重商主義

をとっていたため、貨幣経済が発展したものの、米価の上昇に歯止めがかからず、被害は東北地方の農村を中心に全国で約2万人が餓死した。

しかし、諸藩は幕府による改易⁵など失政の咎をおそれ、被害の深刻さを表沙汰にしないようにしていた。その背景には田沼による賄賂政治があったといわれているが、このような田沼のとった政策はその後、松平定信によって改善が期待されたものの、定信は経済音痴であったため、倹約令を乱発するだけであった。

一方、商人は自己の利益を追求するだけで、米の買い占めや囲い米⁶を行って投機に走ったほか、幕府も1732（享保17）年に起こった「享保の飢饉」の先例を生かせず、財政の安定化を図ることしか考えなかった。また、諸藩も自分の領地の救済などの意識がなく、他の藩と互いに米を融通し合うこともなかった。

加えて、折からの疫病が流行したため、1780（天明元）年から1786（天明6）年の6年間に全国で約92万人余りも人口が減少し、「天明の大飢饉」といわれた。このため、各村から逃げ出した農民が各都市へ流入したため、治安が悪化、1878（天明7年）年5月、江戸や大坂（現大阪）では農民たちが民衆とともに米屋への打ちこわしに決起し、その後、全国各地に広がったと伝えられている。

②被災者の救援と復旧・復興

それはともかく、この「天明の大噴火」に襲われ、全村が壊滅状態となったのは鎌原村で、その後、発災当時、他の村への奉公や行商のため、留守で被災後、村へ帰った者や行方不明者も出て最終的に村に残ったのは34世帯、計93人となった⁷。そこで、この93人に対し、隣の大笹村の黒岩長左衛門や大前村（現群馬県嬬恋村大前）の大前五郎七、浅左衛門、干川村（現群馬県嬬恋村干保）の干川小兵衛、加部安左衛門⁸の名主計5人は被災地にはせ参じ、炊き出しをしたり、御救小屋⁹を建てたり、自分の家に呼び寄せたりして生存者の救援に当たった。

しかし、あまりの衝撃と恐怖、あるいは村の行く末を案じ、その後、8人が離村などした結果、地元に残ったのは最終的には55人となった。しかも、この55人のうち、ともに無事であった夫婦は20組ほどにすぎず、あとは夫婦とも死亡したり、いずれかが残されたりした。高齢者のなかには同居していた子ども夫婦を亡くした者もいた。このため、この55人だけによる被災地の復旧・復興などにはあり得なかった。

そこで、生存者のうち、仲右衛門ら3人は名主の黒岩ら5人に善後策を相談した結果、黒岩ら5人はとりあえず55人全員を御救小屋や自分の家に保護、食料や衣類、農具などを与える一方、配偶者を失った者同士を再婚させたり、子どもを亡くした高齢者は親を亡くした子どもを養子に迎えさせたりするなど55人全員を「骨肉の一族」とし、身分の違いを超えた家族構成として再編することを決めた。そのうえで、55人全員が一致団結し、被災地の復旧・復興や家並みの整備、生活再建に取り組むことを生存者全員に提案することになった。

当時、武士の倫理や道徳は身分秩序を説く儒学（朱子学）の影響のもと、全国で約3000万人といわれた総人口の6～10%にすぎなかった武士の支配とするため、将軍家は人口約100万人とすでに世界最大の都市であった江戸に幕府を置き、諸藩の大名を参勤交代させるなどして統制する幕藩体制を敷く一方、士農工商という身分制度を設けた。そし

て、農本主義の政策を講じ、諸藩を通じて農民から年貢を取り立て、これを資金に全国制覇していた。

しかし、その一方で、藩主に対して各種の課税やその徴収権を通じ、自治権を与えていたため、実質的には分権国家であった。もっとも、農民同士における土地や田畑に関わる利権利害がからみ、再開発した土地や田畑をどのように配分すべきか、話し合いは簡単にまとまらなかった。

また、どこの農村でも血縁や地縁、あるいは君臣、父子、夫婦、本家と分家、大本百姓とその地主、小作人などといった上下尊卑、男尊女卑にもとづく共同体が顕在化していた。さらに、婚姻は本人たちの意思よりも家の存続や子孫の繁栄のための手段として、親同士が決めた相手とされていたため、婚姻するまで相手の顔を知らなかったことも珍しくなかった。

しかし、鎌原村の場合、浅間山の大噴火による惨事で村そのものが存亡の危機に陥ったため、残った55人は黒岩ら5人の名主による家族構成の再編や被災地の復旧・復興案を受け入れ、翌1784（天明4）年1月までに11軒の農家が新築されたほか、祝言をあげた者のなかから組頭¹⁰や百姓代¹¹を新たに選ぶなど、29組の再婚が実現した。また、山や畑などの地権者も被災地の再生を受け入れ、55人全員が一丸となってその復旧・復興に努めることになった。

一方、地元の沼田、川越、前橋各藩の領主は江戸屋敷の藩主に対し、大噴火による被災状況の現地の検分や食糧代の支給、復旧工事の実施、年貢の減免を幕府に陳情するよう、報告するとともに、危うく難を逃れた古井戸を人々の飲料水として引き続き使うことになった。また、浅間山の山水を飲料水や農業用水として被災地に引くべく掘り進め、その両脇に被災前と同様の集落に整備し、両側に家を建てる構想を打ち立てた。

当時、このような領民の被災に際し、会津藩や姫路藩、庄内藩などの諸藩は食糧の援助や富豪の協力を得て生活資金の無利子融資、あるいは領民同士の頼母子講^{たのもし}などによる互助を奨励することが一般的であったが、鎌原村を配下とする沼田、前橋両藩、また、伊勢崎、高崎両藩はいずれも小さな藩であったうえ、財政難にあえいでいた。このため、地元のこれらの藩の救援などは不可能であった。

そこで、幕府はこれらの関係者や参勤交代を命じた諸藩からの被災状況の報告を受け、翌9～10月、勘定吟味方改役¹²の篠山十兵衛と仲田藤蔵を現地に派遣し、被災地を実況見分することになった。その結果、犠牲者の搜索や55人の他の村への集団移転などは予算的にも物理的にも困難であったため、断念せざるを得なかったものの、被災地の復旧・復興を支援すべく、百回忌を迎えた同18日、岩鼻村（現群馬県高崎市岩鼻町）の代官を通じ、鎌原村に当座の救援金として金100両を交付するとともに御救普請¹³に乗り出した。

さらに、同年8月末、新たに金200両を追加交付し、草葺きの御救小屋を被災地の一角に建設、生存者を保護したほか、生存者55人分の食料代をはじめ、農具代や家屋の建築費、田畑の再開発、街道の整備費、さらには移住者の引っ越し代として金850両をさらに交付した。とりわけ、被災地にとって強力な支援となったのは、全国の諸藩の責務とし、幕府が熊本藩に御手伝普請¹⁴として金約10万両という巨費の支援金の交付を命じたことであった。

そこで、黒岩ら3人の名主はこの熊本藩の支援金を資金に近郷近在から人夫290人を集

め、翌 1784（天明 4）年 1 月までに、犠牲者の遺体の搜索こそ断念せざるを得なかったものの、高さ 6～10 メートルの溶岩流や火砕流で埋まった被災地の表土を開墾、整地し、新たな家並みや田畑、街道を整備した。

具体的には、被災前、83 町（約 80 ヘクタール）であった現地のうち、全体の 41%を開墾、整地し、かつての集落を復元すべく、村の中央の南北に通じる街道や農業用水路を幅約 18 メートルごとに新たに区割りし、各戸を平等に十間（間口約 18 メートル）間隔に屋敷割りをした。そのうえで、その両側に人家や店、旅籠を設けた。

また、各戸の裏手に 1 区画当たり約 18 平方メートルの畑を開墾し、被災前の個人の土地所有区分を白紙に戻し、生存者同士で均等に配分するなど利害関係を調整し、応急工事を終えた。とはいえ、長引く新たな共同生活に嫌気がさしたり、復旧・復興を急ぐ作業に疲れ果て、些細なことで言い争いを招いたりして村を出ていく者もいないわけではなかった。このため、本格的な復旧・復興にはその後、さらに 12 年かかったうえ、住民の数も 50 年経っても 40 世帯、計 187 人しか増えなかった。それでも、復興・復旧事業は親から子どもへ、さらにその子どもから孫、ひ孫と引き継がれ、8～9 代目の子孫に当たる現在の住民へと変遷、見事に地域再生を果たしたのである。

世にいうこの「天明の大噴火」は、実は 1782（天明元）年から 1783（天明 8）年にかけて発生した「天明の大飢饉」に拍車をかけ、各地で農民などによる一揆や打ちこわしが続発したほか、役人の賄賂も横行した。このため、財政再建を掲げていた御側御用人¹⁵の田沼はその努力が報われなかったばかりか、責任を取らされて失脚した。

そこで、これに代わる松平定信は田沼が推進した重商主義の政策を否定し、老中に在任していた 1787（寛政 2）年から 1793（寛政 8）年にかけて、8 代将軍で祖父に当たる徳川吉宗が断行した「享保の改革」を理想とした緊縮財政、また、庶民の風紀の取り締まりを徹底し、幕府の財政の安定化を図った。もっとも、この一連の改革は儒学（朱子学）派の保守勢力がクーデターを起こす性格を有するもので、蘭学の否定や身分制度の徹底、庶民への儉約の強要、極端な思想統制が行われた。その結果、経済や文化が停滞し、11 代将軍の徳川家斉とその実父の徳川治済の信頼の低下や幕閣における対立、さらに庶民の反発があって定信も失脚することになった。

ただ、定信が失脚したのち、「寛政の改革」によって定信に取り立てられた松平信明など、幕政を主導した遺老¹⁶たちにより、この改革の方針はその後の幕政に引き継がれることになった。

③発掘調査と子孫による慰霊行事

このような当時としては苦渋の選択であった被災地の復旧・復興であったが、その後、明治から大正、昭和と移り、犠牲者の子孫も 5 代、6 代と引き継がれていくなか、惨事の記憶や教訓が薄れつつある。

しかし、地元群馬県教育委員会と嬭恋村が 1978（昭和 54）年、学習院大学など関係機関の協力を得て発掘調査を行った結果、その噴火の原因や惨事、とりわけ、足元に差し迫る溶岩流や火砕流から逃れるため、50 段あった観音堂の境内を駆け上がろうとしていた 60 代と 40 代の女性の 2 人がその境内まであと 15 段目の参道で溶岩流と火砕流に襲われ、寄り添うように倒れ、焼死した姿が見つかった。この悲劇がメディアを通じ、「日本のボ

ンペイ」¹⁷として広く知らされて以来、厄除け観音などとして多くの参拝者や観光客が訪れるようになった。

そこで、犠牲者から数えて7～8代目に当たる子孫やその縁者、さらには、その後、他所から転入してきた住民の有志が1979（昭和55）年、鎌原観音堂奉仕会を発足、交替で観音堂の参拝者や見学者の接待に当たるようになった。また、「天明の大噴火」のあった毎年8月5日、境内で供養祭を営むことになり、現在に至っている。

(3) 現行の災害対策

この浅間山噴火の被災から約230年後の現行の災害対策は1959（昭和34）年の伊勢湾台風を機に、その2年後の1961（昭和36）年に制定された災害対策基本法を基本法とし、地震防災対策特別措置法をはじめ、大規模地震対策特別措置法や活動火山対策特別措置法などが制定され、大規模な地震による災害から国民の生命や身体、財産を守るため、整備して講じられている。

また、その予防対策として国土形成計画法や建築基準法、「障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（バリアフリー新法）」、耐震改修促進法、発災および被災後の応急・災害復旧、財政金融措置として災害救助法や被災者生活再建支援法なども制定され、これらの災害法制にもとづき、内閣府をはじめ、防災担当大臣や中央防災会議が防災基本計画など防災に関する政府の方針を策定し、消防庁や警察庁、国土交通省、自衛隊、海上保安庁、気象庁により災害時の捜索や救命救急、救助、復旧、復興が図られている（別表）。このため、これらの災害と直接向き合う地方公共団体はこの災害法制とこれにもとづく政府の方針、およびその時々々の被災状況に応じて指示を受け、被災者の救援や補償、生活再建、被災地の復旧・復興に努めることになっている。

また、政府は2012（平成24）年8月、前年の2011（平成23）年3月の東日本大震災および東京電力福島第一原子力発電所事故を受け、すべての都道府県と市町村に策定を義務づけている地域防災計画について、津波や原発事故なども必要に応じて追加、改定するよう、指示を出した。さらに、2014（平成26）年1月、中央防災会議による防災基本計画の改定を受け、一般の被災者を対象とした被災者台帳を作成し、負傷者や家屋の倒壊などへの救援、義援金の支給などを効率的に行うとともに、災害時に自力で避難することが困難な高齢者や障害者、妊婦などの要援護者の安否確認や避難所への誘導をするよう、大幅に見直し、各都道府県および市町村にその具体的な検討と実施を指示した。

一方、火山災害対策について、防災基本計画および内閣府主催の「火山情報等に対応した火山防災対策検討会」は、1998（平成20）年にとりまとめた「噴火時等の避難に係る火山防止体制の指針」にもとづき、火山を有する地元の都道府県が所轄の市町村や気象台、砂防部局、火山学者などで構成する火山防災協議会を設置し、平常時から噴火時の避難について協議、火山活動の状況に応じた避難開始時期や避難対象地域を設定し、あらかじめ気象庁が設定した「噴火警戒レベル」に応じ、「警戒が必要な範囲」、あるいは「とるべき防災対応」について市町村とともに地域防災計画を策定し、必要な対策を講ずることにした。

ちなみに、この「噴火警戒レベル」の指定について、火山噴火予知連絡会は2003（平成15）年、「概ね過去1万年以内に噴火した火山及び現在活発な噴気活動のある火山」と

再定義した計 110 の火山のうち、85 をその対象とし、かつ火山活動度の高い順に「ランク A～C」の 3 つに分類した。そのうえで、気象庁は平常時、火山防災協議会で合意された避難開始時期や避難対象地域の設定にもとづき、「警戒が必要な範囲」を明示するとともに「噴火警戒レベル」を付し、地元の避難計画と一体的に噴火警報・予報を発表、これを受け、地元の都道府県など関係機関はあらかじめ合意された範囲に対し、迅速に入山規制や避難勧告などを行うことになっている。

そこで、群馬県は 2012（平成 24）年 10 月、政府が示した「噴火等の避難に係る火山防災指針」を受け、地域防災計画に関連し、あらかじめ同県火山防災対策連絡協議会からあった報告を踏まえ、地元の浅間山と草津白根山を対象に火山噴火（爆発）防災計画を改定、両火山の観測体制や火山ガス対策、火山防災知識などの普及啓発、災害時の応急対策の確立、噴火警報などの伝達・通報、「噴火警戒レベル」にもとづいた対応、航空機の運用、救助・救護体制の確立、通信施設の確保、電力施設の復旧、旅客列車の安全確保、自衛隊に対する災害派遣要請、関係機関の配備体制などを再評価、「平成 24 年版」として周知徹底を図っている。

また、静岡、山梨、神奈川三県は 2012（平成 23）年 6 月、政府の防災基本計画を受け、富士山周辺の市町村などからなる富士山火山防災対策協議会を設立、富士山の噴火によって大規模な火山災害が発生した場合、現地災害対策をどこに設置するか、あるいは避難勧告や警戒区域の設定をどうすべきかなどを協議、翌 2013（平成 24）年 2 月、地域防災計画を改定、新たな被害想定のもと、広域避難計画を策定、噴火時、三県が連携して広域災害に努めることにした。

一方、原子力規制委員会は 2013（平成 25）年 4 月、2011（平成 23）年の東日本大震災と同時に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故を教訓に専門家会合を開き、火山災害による被害が広域、かつ長期にわたる場合、「大規模火山災害」と位置づける一方、原発の安全性を考えるため、火山の噴火による影響を評価すべく、「火山影響評価ガイド」をまとめ、原発から半径 160 キロ圏内に 1 万年前以降に火山活動があったのかどうか、古文書や地質調査で確認し、将来、火山活動のおそれがないのかどうか評価、溶岩流や火砕流が原発に流れ込む可能性があれば「立地不適」とし、原発の運転を停止する。

さらに、火山灰や噴石などが原発に降った場合の安全性も評価し、必要に応じた安全対策、および火山活動の兆候がみられた際、核燃料をどのように搬出すべきか、具体的な対応の方針を示すことを求める新安全（規制）基準をまとめ、同年 7 月に施行した。その結果、電力会社は今後、火山の噴火のほか、津波による影響と併せ、この新安全（規制）基準の審査に合格しなければ、「3.11」以降、民主党前政権に全面的に停止されている原発を再稼働することはできないよう、改めた。

4. 研究の結論

(1) 集権国家と“縦割り行政”による災害対策の脆弱

最後に、本研究の結論としてこの浅間山大噴火被災地再生を素材に、社会保障および社会福祉学の視点から今後の災害対策のあり方について考察してみたい。

まず第一は、浅間山大噴火被災地再生から約 230 年経っているものの、日本の災害対策

は火山噴火も含め、総じて集権国家と“縦割り行政”により旧態依然として脆弱なことである。

上述したように、浅間山大噴火被災地の復興・復旧による地域再生は、生き残ったわずかの住民が近隣の名主の炊き出しを受けたり、御救小屋や名主の家に保護されたりする一方、家族構成の再編という苦渋の選択をした。また、利権利害が対立しやすい所有地の再配分については名主が領主と村人の間を調整、生き残った住民が一致団結し、自助と互助によって生活再建に乗り出した。

さらに、代官所はこのような事態を名主から報告を受け、勘定所に伝達、勘定所はそのむね諸藩に連絡した。また、幕府から参勤交代を強いられている大名も被災状況の伝聞の結果を幕府へ報告、幕府はこの報告を受け、ただちに鎌原村に支援金を交付するとともに、被災地の実況見分を手配する一方、熊本藩に御救普請を命令、同藩は莫大な資金を提供し、その復興・復旧に努めた。

その意味で、生存者個人による自助と全員による互助、さらには名主による共助、そして、代官所や勘定所、熊本藩をはじめとした諸藩、幕府による公助のおかげで鎌原村は復旧・復興し、やがて、地域再生を果たした。その背景には農民からの年貢の徴収や課税などの収入を財源とした諸藩の藩政に対し、幕府がその自治権を認め、分権国家に準ずる幕藩体制を敷いていたことも奏功した。また、その復旧・復興にあたってはあくまでも地元の意見や利益を最優先するなど、地方自治の本旨を理解していたことにある。

しかし、その幕府が崩壊し、明治維新によって近代国家の建設へと向かったものの、その内実は集権国家による王政復古で、1889（明治22）年に公布、翌1890（明治23）年に施行された大日本帝国憲法で天皇を元首とする官僚機構を擁する直接的君主政とされ、地方公共団体に対する自治権の保障ははく奪された形となった。また、1946（昭和21）年に公布、翌1947（昭和22）年に施行された日本国憲法によって平和・福祉国家をめざすことになり、初めて地方自治の本旨が規定され、ほぼ同時期に公布、施行された地方自治法でも地方公共団体の自治権が認められたものの、「3割自治」の言葉に象徴されるように、その内実はいまだに集権国家から抜け切れず、災害対策は政府および官僚主導である。

周知のように1970年代は「地方の時代」といわれ、その約20年後の1990年代に入っようやく地方分権化の論議が高まったものの、明治以来、三度にわたる市町村合併や「三位一体の改革」によって集権型行財政システムはむしろ強化され、災害対策など国民の生活を優先した多くの自治体政策は政府の指示待ち、あるいは補助金への依存に甘んじ、地方公共団体がそれぞれの地域特性に応じた積極的な災害対策を打ち出していない。

このようななか、政府は1998（平成10）年、アメリカの連邦緊急事態管理庁（FEMA）を参考に内閣法を改正、地震、風水害、火山災害を対象とする大規模災害や航空機、海上、鉄道事故などの重大事故、ハイジャック、テロなどの重大事件、武力攻撃事態、邦人救出、大量難民流入、およびその他の危機を対象に首相官邸内に官邸危機管理センターを常設、24時間体制で情報収集し、災害時など必要に応じて官邸対策室や政府対策本部を設け、警察庁や国土交通省、自衛隊、海上保安庁、気象庁と連携して非常事態に努めることになっている。もっとも、東日本大震災および東京電力福島第一原子力発電所事故、および先般の御嶽山噴火災害などへの対応をみても明らかなように被災者の応急対応や被災地の復

旧・復興などは遅々としており、問題が山積しているのが実態である。

（2）災害基本計画補助の火山災害対策

第二は、肝心の火山災害対策は津波対策と同様、この期に至っても災害基本計画の補助に甘んじていることである。

上述したように、現行の火山災害対策は基本的には政府の防災基本計画、および火山を有する地元の都道府県をはじめ、所轄の市町村や気象台、砂防部局、火山学者などで構成する火山防災協議会が平常時から噴火時の避難について関係者と協議、火山活動の状況に応じた避難開始時期や避難対象地域を設定し、あらかじめ気象庁が設定した「噴火警戒レベル」に応じ、「警戒が必要な範囲」、あるいは「とるべき防災対応」について市町村とともに地域防災計画を策定し、必要な対策を講ずることになっている。

しかし、その対象は「噴火警戒レベル」の1～4に指定された火山だけで、火山噴火予知連絡会が2003（平成15）年、「概ね過去1万年以内に噴火した火山及び現在活発な噴気活動のある火山」と再定義した活火山計110のうち、2014（平成26）年8月現在、47にとどまっている。また、広域的な火山防災対策に係る検討会が2013（平成25）年5月にまとめた「大規模火山災害対策への提言」でも指摘されているように、その対象は浅間山大噴火でみられた溶岩流や火砕流の影響に限られており、上述した浅間山の「天明の大噴火」と同様、やはり江戸中期の1707（宝永4）年、富士山が噴火した「宝永の大噴火」では噴煙の高さが上空約20キロと推定され、偏西風に乗って約100キロ離れた江戸にも降り積もった火山灰はもとより、冬場の場合、降雪が噴火で溶けて土砂や火山灰となり、麓から遠く平野部に流下する融雪型火山泥流までは想定されていない。

その原因として災害対策における政府の火山災害に対する認識の甘さのほか、2000（平成12）年から2006（平成18）年にかけて、実施された公益法人制度改革の主務官庁制の廃止に伴う研究体制と防災体制の日常的な遊離、および本来、海底火山も含め、すべての火山に観測所などの整備が図られるべきところ、現状では北海道・壮瞥町の有珠山から宮崎県えびの市、小林市、高原町、都城市、鹿児島県霧島市、湧水町にまたがる霧島山までの計10か所にすぎない。しかも、建物自体が老朽化しているものもあるうえ、職員の定員の削減に伴い、技術職員も減らされている。このような火山災害対策の貧弱さは、日本と同じ火山国であるアメリカやイタリアなどの先進国はともかく、インドネシアやフィリピンなどの途上国にも劣る体たらくである¹⁸。

ちなみに内閣府の調べによると、2014（平成26）年8月現在、いまだに火山防災対策協議会がない火山は21、また、具体的な避難計画を策定していない火山は45に上る¹⁹。また、火山災害の知見を期待すべき研究者は大学に約40人、気象庁や国土地理院など各省庁が所管する研究機関の研究官も約80人で、かつその大半は東京など都市部に居住しており、現地で地元の火山の活動状態を24時間体制で観測したり、火山ガス対策や災害時の応急対策の確立、噴火警報などの伝達・通報、「噴火警戒レベル」の推移にもとづいた対応には無理がある。

さらに、すでに地域防災計画の改定のなかで火山災害対策を盛り込んでいる都道府県のなかには災害時の高齢者や障害者はもとより、入院患者や妊婦、幼児などの災害時要援護者、さらには、ややもすれば火山のある地域は高齢化率が40～50%以上の「准限界集落」

や「限界集落」が多いにもかかわらず、このような“災害弱者”に対する救援体制は遅々としているのが実態である。

しかし、第二次安倍政権は今後30年間に発生の可能性が70%といわれ、マグニチュード8クラスの首都直下地震や東海、東南海、南海地震、さらには富士山の噴火によって溶岩流や火砕流、火山灰が大量に東京に降り注ぎ、JR東海道新幹線や東名高速道路、羽田空港、さらにはインターネットのサーバーも襲われ、死者約40万人、帰宅困難者約240万人、経済被害は約220兆3000億円に達し、首都機能がマヒするのではないかとされているにもかかわらず²¹、東日本大震災や福島原発の被災地の復旧・復興よりも2020（平成32）年の東京オリンピックの開催を優先し、防災・減災を名目にした国土強靱化として向こう20年に約200兆円もの復興財源による公共投資を行う構えである。また、その一方で国民には所得税や消費税の増税、電力料金の引き上げを強行し、行方不明者の捜索や被災者の補償や生活再建、さらには原因の究明や責任の追及などあいまいのまま原発の再稼働、海外輸出に乗り出す始末である。

一方、東京都は静岡、山梨、神奈川三県で設置している富士山火山防災対策協議会に加わっておらず、2020（平成32）年の東京オリンピックを招致、その開催に熱を上げている有様である。それだけではない。万一、茨城県東海村の日本原子力発電東海第二発電所、および静岡県御前崎市の中部電力浜岡原子発電所で事故が発生した場合、政府や東京都はその災害対策にどのように臨もうというのであろうか。東日本大震災および東京電力福島第一原子力発電所事故の発生後、早くも4年近くになろうというにもかかわらず、首都・東京に大量の電力を供給している東京電力福島第一原子力発電所事故の収束もままならず、使用済みの核燃料や高レベル放射性廃棄物の最終処分施設の建設地も不確定である。

(3) 社会保障および社会福祉政策との遊離

そして、第三は、現行の災害対策は火山災害対策も含め、社会保障および社会福祉政策と遊離していることである。

周知のように、日本の社会保障は日本国憲法の第25条第1項に規定した国民の生存権を保障すべく、同法第2項で政府にその義務づけを明示しており、国民の納めた租税と社会保険料を財源に所得の再分配によって果たすことになっているが、その概念および範囲は社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生および医療、老人保健・医療、戦争犠牲者援護、住宅対策、雇用対策となっている。このため、災害対策は「蚊帳の外」に置かれたまま戦後69年が経過している。

上述したように、災害対策はまさに国民の生存権に関わる安全・安心な国民生活の確保上、欠かせない。このため、災害対策は火山災害対策も含め、社会保障の概念に環境政策とともに新たに包摂し、国民の生存権を保障すべく〈災害保障〉として位置づける。また、その一部である社会福祉は現行の高齢者、障害者、児童などのほか、妊婦や貧困者など、いわゆる災害時要援護者もその対象とし、平常時はもとより、災害時においても社会福祉サービスの対象者とすべきである。

具体的には、社会保障の下位概念である社会福祉については新たに〈災害福祉〉として位置づけ、「減災」を強調した後ろ向きの災害対策を改め、政府の主導のもと、地方公共団体、わけても市町村が率先して当該地域の特性を把握するとともに、過去の災害の歴史

とその教訓に学んだ対策を講ずべく、防災を前面に押し出し、再発防止のための安全・安心なまちづくりに全力をあげることが必要である。すなわち、首都直下地震や東海、東南海、南海地震、さらには富士山噴火などをはじめ、あらゆる災害に備えるため、政府をはじめ、地方公共団体は公助として過去の災害の歴史やその原因、責任の追及、被災者の補償、生活再建および再発防止のため、国土形成計画や地域防災計画の総点検、防災教育の徹底を図るべきである。

もとより、国民も企業も、さらには病院や社会福祉施設も避難所の提供や食料の備蓄・配給など広域的な避難協定の締結を通じ、政府および地方公共団体と協働し、自助、互助、共助に努めるなど、従来のお任せ民主主義から参加型民主主義に転換し、「新しい公共」に努めることが求められる。すなわち、平常時から地域の高齢者や障害者、児童などのほか、妊婦や貧困者など災害時要援護者の見守りや安否確認に努め、その“きずな”によって住民自身が食料の備蓄や懐中電灯、携帯ラジオなど防災用品の常備、危険個所の確認など自助に努める一方、市町村の地域防災計画の改定に参画したり、避難路の確認、見守り、安否確認、災害時要援護者の救援のためのマップづくり、防災訓練に参加したりして自助、互助、さらには被災地への災害ボランティアとして共助に努める必要がある。

そこで、気になるのは小泉政権時代、阪神・淡路大震災を機に、1995（平成 7）年 7 月に改定された政府の防災基本計画では国民の自己責任を唐突に持ち出したことである。とりわけ、自然災害に対しては公助、共助、自助が必要以上に強調され、個人に降りかかる災害は自己責任と決めつけ、東日本大震災および東京電力福島第一原子力発電所事故を機に、政府が改定した防災基本計画をはじめ、これにもとづき、指定行政機関および指定公共機関が策定、改定した防災業務計画、および地方公共団体が 2013（平成 25）年に改定した地域防災計画では、いずれも第一義次的であるはずの公助の重要性が影をひそめ、共助や自助が前面的に押し出しされ、市町村が 2013（平成 24）年に改定した地域防災計画では住民による“きずなづくり”として共助や自助が前面的に押し出しされ、それが唯一の災害対策であるかのように強調されているのは問題である。

思うに、災害対策のための財源の確保として現行の集権国家を分権国家に転換せず、また、“縦割り行政”を是正せず、租税や社会保険料の負担を過重にしたり、社会保障給付費を削減したりして国民の生存権を脅かすようなことがあってはならない。その意味で、災害対策においても社会福祉の普遍化にもとづき、自治・分権・共生をキーワードとした従来の国家統治としてのソーシャルガバメントでなく、国民協治としてのソーシャルガバナンスへのシフトが問われている。それはまた、浅間山大噴火による犠牲者および生存者をはじめ、近隣の名主、代官所、勘定所、諸藩、幕府が彼らを支援すべく、その復興・復旧に取り組んだ成果をわれわれ現代人が教訓として受け止め、社会保障としての〈災害保障〉、および社会福祉としての〈災害福祉〉としてとらえ、後世に安全・安心な国土と国民の生命および財産を引き継ぐべき使命を負っている。それが、約 230 年も経った現在でも遺体の搜索が行われず、地中に放置されたままの浅間山大噴火の犠牲者のわれわれ現代人への遺訓ではないか。

（4）残された課題

上述したように、本研究は浅間山大噴火の被災地再生を素材に、災害対策のあり方につ

いて社会保障および社会福祉の視点より考察を加えることが目的で、その成果は社会保障としての〈災害保障〉と社会福祉としての〈災害福祉〉の概念化、およびその際の政府、地方公共団体の公助、国民や企業、さらには病院や社会福祉施設の自助、互助、共助が必要であることが明確となった。

しかし、ではこれらをどのように実体化すべきか、また、その場合、災害といっても火山噴火災害のように自然災害もあれば、東京電力福島原子力発電所事故のように人為的災害もあるが、本研究ではその定義や過去の災害状況の検証、およびこれらにもとづいた調査研究は道半ばである。まして海外の先進諸国における災害対策に対する国際比較研究までにも及んでいない。

したがって、今後は本研究の成果を踏まえ、これらの課題についても調査研究を一層進め、日本における災害対策のあり方に対し、さらに社会保障および社会福祉の視点より持続的な考察を加えることを明言し、結びとしたい。

注

- 1 幕府や諸藩、旗本などで財政や民政を担当する役所。勘定奉行はそのトップである。
- 2 未婚の若者が夕食後、起居を共にして先輩から共同体の慣習や精神を教え込む小屋。
- 3 野や河川、海などを利用して営業の免許を受けて事業を行う者に対し、一定の税率を定めて課した税金。
- 4 山野や河川、海などを利用して営業の免許を受けて事業を行う業者で、一定の税率等を定めず、必要に応じて物納させる謝礼の意味の金品。
- 5 大名や旗本など武士の身分を剥奪し、所領と城、屋敷を没収する処分。
- 6 江戸幕府や諸藩、村が米などの穀物をあらかじめ社や倉、義倉に貯蔵し、万一に備えた米。
- 7 それぞれの人数は各記録や資料、報告書などによってバラつきがあるため、ここでは最大公約数的な人数として紹介していることを了とされたい。
- 8 村方三役の筆頭役である名主など地域の有力者は苗字帯刀を幕府より認められていたため、黒岩長左衛門ら5人は苗字があった。これに対し、一般の農民など村人は苗字は認められず、名前だけであった。
- 9 地震や火災、洪水、飢饉などの天災の際、被災者を救助するため、幕府や藩などが建てた救済施設。
- 10 名主とともに村方三役の一つで、名主を補佐する役職。
- 11 名主とともに村方三役の一つで、名主を補佐する監査役。
- 12 勘定吟味役のもと、勘定方の調べた公文書を再度吟味する職。
- 13 被災地の復旧・復興の一環として被災者を雇用し、開墾や整地などの土木工事に従事させること。
- 14 幕府が諸藩の大名に命じて行わせた大規模な土木建築工事。
- 15 征夷大將軍の側近で、將軍の命令を老中らに伝える役職。
- 16 先代の主君に仕えた旧臣。ここでは「寛政の改革」を主導した松平定信が失脚したのち、定信によって取り立てられた松平信明ら幕政を主導した政治家たち。
- 17 イタリア・ナポリ郊外にあった古代都市、ポンペイが79年、ヴェスビオ火山（標高1132メートル）の大噴火による火砕流のため、約2万人が人家もろとも地中に埋もれた大惨事。その一部は「世界遺産」に登録されている。
- 18 広域的な火山防災対策に係る検討会「大規模火山災害対策への提言」17～18ページ、2013年および2011年6月9日付「朝日新聞」朝刊、2013年5月20日付「朝日新聞」朝刊。
- 19 2013年5月17日付「朝日新聞」朝刊。
- 20 2013年12月20日付「朝日新聞」朝刊。
- 21 日本学術会議の社会学委員会・社会福祉学文科会が2013（平成25）年5月にまとめた「提言－災害に対する社会福祉の役割－被害日本大震災への対応を含めて－」では政府や地方公共団体には被災

者に対する医療や介護サービスは公的責任である一方、個人情報保護法や条例の見直し、また、社会福祉の職能団体や関係者・団体には被災地のソーシャルワーカーによる地域包括ケアの推進や防災関係部署との連携、社会福祉関係団体の組織化および研修体制の整備・実施、災害福祉の研究と教育の推進を提言しているが、総じて災害の発生時への対応に終始しており、災害を未然に防ぐべく過去の災害とその原因の究明、責任の追及、賠償、当該地域特性を踏まえた国土形成計画の総点検、さらには国連国際防災戦略（事務局：スイス）を通じ、スイスやキューバ、アメリカなど防災先進国の現状に示唆を得るなど、国際社会福祉の視点が欠落しているといわざるを得ない。

付記

本研究に際しては地元の群馬県嬭恋村をはじめ、浅間山大噴火の被災者の子孫などでつくる鎌原観音堂奉仕会など、多くの関係者の調査研究へのご理解とご協力があった。貴重な紙面をお借りして関係者に深く感謝したい。

また、浅間山大噴火災害以来、約 230 年経った今なお地中に眠る犠牲者の御霊に対し、衷心より哀悼の意を表するものある。

参考文献

- 1 中央防災会議・災害教訓の継承に関する専門委員会「1783 天明浅間山噴火報告書」内閣府、2012 年。
- 2 浅間火山博物館『浅間山の観察手帳』浅間火山博物館、1995 年。
- 3 大浦瑞代「災害絵図の表現と特質—天明浅間山噴火災害絵図の事例から—」お茶の水女子大学、2008 年。
- 4 気象庁『日本活火山総覧（第 2 版）』1991 年。
- 5 全国歴史教育協議会『日本史用語集』1995 年。
- 6 兵庫県社会福祉協議会『大震災と社協』阪神・淡路大震災社会福祉復興本部、1996 年。
- 7 渡部喜智「災害関連法制の現状と課題—東日本大震災への適用と今後—」農林中金総合研究所、2001 年。
- 8 萩原幸男編『災害の事典』朝倉書店、1992 年。
- 9 関西大学社会安全学部編『防災・減災のための社会安全学』ミネルヴァ書房、2014 年。
- 10 内閣府編『防災白書（平成 25 年版）』2015 年。
- 11 広域的な火山防災対策に係る検討会「大規模火山災害対策への提言」2013 年。
- 12 群馬県火山防災対策連絡会議「平成 24 年版 火山噴火（爆発）防災計画」2013 年。
- 13 内閣府編『防災白書（平成 25 年版）』2015 年。
- 14 拙編著『社会保障論（第 5 版）』ミネルヴァ書房、2009 年。
- 15 拙著『地域福祉論』ミネルヴァ書房、2005 年。
- 16 拙著『ボランティア論』ミネルヴァ書房、2005 年。
- 17 拙著『社会普遍化への視座』ミネルヴァ書房、2004 年。
- 18 拙著『地域福祉とソーシャルガバナンス』中央法規、2007 年。
- 19 拙稿「東日本大震災および東電原発事故と地域福祉」『地方自治職員研修』臨時増刊号、No.97、公職研、2011 年。
- 20 気象庁ホームページ「火山予知連絡会」2014 年。
<http://www.data.jma.go.jp/>
- 21 内閣府ホームページ「これまでの首都直下地震対策について」2014 年。
http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/1/pdf/1.pdf
- 22 国土交通省ホームページ「防災情報のページ」2014 年。
<http://www.bousai.go.jp/>

別表 災害法制と行政機関の関係

法令	組織	対象と役割
災害対策基本法	内閣府、防災担当大臣、中央防災会議	防災基本計画などの防災に関する政府方針の策定、大規模災害への対処
消防組織法	消防庁、消防本部、消防団	災害時における警防、救急、救助および、建築物等への防災指導・査察などの災害予防活動
警察法	警察庁、警察本部	災害時における警備、捜索、治安維持
国土交通省設置法	国土交通省	道路、鉄道、橋梁、港湾、ダム、堤防、空港などの社会資本の管理復旧
防衛省設置法、自衛隊法	防衛省・自衛隊	救助・復旧支援を目的とした災害派遣など
海上保安庁法	海上保安庁	水難・海難時における救助、災害時における航行支援
水防法	水防団	水害時における防御、治水施設における水害予防活動
気象業務法	気象庁	天気予報、気象災害・土砂災害の警報、火山・地震の監視
建築基準法、消防法	建築物	建築物の耐震基準（構造耐力）設定、地盤強度（地耐力）基準設定、消防用設備設置基準や防火性能の設定、都市計画上の建築制限
都市計画法、都市再開発法、土地区画整理法	建築物、土木構造物、土地利用	都市計画や再開発事業、土地区画整理事業における防災用途地域の設定、防災機能の強化
宅地造成等規制法、砂防法、急傾斜地法、地すべり等防止法、土砂災害防止法、森林法	建築物、土木構造物、土地利用	土砂災害防止施設の設置基準設定、危険区域の設定、危険区域における造成規制、保安林の設定
大震法・東南海・南海地震特措法、日本海溝・千島海溝地震特措法	対象地域の関係機関、住民	大規模地震発生が予想される地域における対策の強化、（東海地震の）地震予知時の対応設定
消防法	自衛消防組織	一定規模以上の危険物を扱う事業所における消防組織編成
石油コンビナート等災害防止法等	自衛防災組織	石油コンビナートなどの大量の石油を扱う事業所における消防組織編成
原子力災害対策特別措置法	原子力防災組織	原子力施設における消防組織編成
災害対策基本法	自主防災組織	地域単位で自主的に編成される防災組織
災害対策基本法	地方自治体（都道府県・市町村）	建築確認、条例による都市計画上・建築上の規制、防災施設の設置管理、災害発生時の状況把握・救援・災害復旧、防災情報の発表周知
災害救助法	都道府県	災害時の救助・救援活動の補助。自衛隊の災害派遣、日本赤十字社の救護班派遣、国への費用負担などの要請を含む。
激甚災害法	地方自治体（都道府県・市町村）	被害が甚大な災害における国の費用負担の拡大
被災者生活再建支援法、災害弔慰金支給法	被災者	被災者に対する金銭的支援
東日本大震災復興基本法・復興庁設置法	被災者・被災地	東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）および東京電力福島第一原子力発電所爆発事故被災者に対する復興支援

出典：内閣府ホームページ、2014年8月10日に一部加筆。