

災害対策法制の見直しに関する論点

平成23年12月7日（水）
内閣府（防災担当）

(注)本資料は、「災害対策法制のあり方に関する研究会」の中間論点整理(案)を踏まえて作成したものである。

○ **研究会の背景**

東日本大震災における応急対策等を通じて得た教訓を踏まえ、いつ起こるかもしれない今後の災害に備えた法制度を速やかに整備する必要がある。このため、災害対策法制の見直しに向けた検討を進める。

○ **検討の視点**

- ・ 「巨大災害」における応急対策等に関し、国・都道府県・市町村の果たすべき役割に改善すべき点はないか。
- ・ 行政・地域・市民・企業等の防災力を高めるための平常時の取組を推進する仕組みは十分か。
- ・ 被災者の目線で、一貫した支援の仕組みが確立しているか。
- ・ 災害対策基本法制定後約50年を経過し、今日的状況に合わなくなっているところがあるのではないか。

【目次】

● **災害対策法制の見直しに関する論点**

第1 「巨大災害」に関して求められる災害対策に係る枠組みの構築

- ① 「巨大災害」の位置付けと国・都道府県・市町村の役割のあり方 p. 3
- ② 「巨大災害」における国の役割 p. 4
- ③ 「巨大災害」における地方公共団体の行政機能喪失等への支援や対応 p. 5
- ④ 「巨大災害」における復興時の国の復興組織の規定
及び復興のための特別措置の恒久化 p. 6

第2 災害対策法制の基本構造のあり方

- ⑤ 防災（予防、応急、復旧、復興）の理念と「減災」の理念の明確化 p. 7
- ⑥ 多様な主体による防災活動の促進 p. 8
- ⑦ 災害復旧計画制度及び災害復興計画制度の法定化 p. 9

第3 被災者支援に係る枠組みの構築

- ⑧ 広域避難等のあり方 p. 10
- ⑨ 被災者支援の救難・救助から生活再建・自立までの一貫した体系化 p. 11
- ⑩ 被災者支援に係る個別論点 p. 12

その他（社会情勢の変化等を踏まえた新たな検討事項） p. 13

第1 「巨大災害」に関して求められる災害対策に係る枠組みの構築
① 「巨大災害」の位置付けと国・都道府県・市町村の役割のあり方

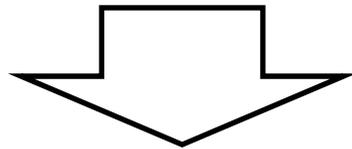
＜課題＞

- 東日本大震災のような「巨大災害」時には、被災した市町村に多くの役割を担わせるのは難しい。
 - 現行の防災計画は、「巨大災害」に対応するものとなっていない。
- ⇒災害が広域的な場合や地方公共団体が機能を喪失した場合の対応が困難なのではないか。

＜現行の制度・規定等＞

- 災害対策基本法において、国・都道府県・市町村それぞれが役割を担っているが、応急対策については、実態上、市町村が大きな役割を担う仕組みとなっている。(法第60条第1項～第4項(市町村長の避難の指示等)、法第62条(市町村の応急措置)他)

※国の責務……………法第3条
都道府県の責務……………法第4条
市町村の責務……………法第5条



＜見直しに関する論点＞

- 「巨大災害」を位置付けるとともに、災害の規模等に応じて国・都道府県・市町村の役割分担を変化させるべきではないか(災害の規模の例:市町村レベルの災害、都道府県レベルの災害、複数都道府県で面的な広域破壊を伴う災害)。
- 「巨大災害」を含め、災害の規模に応じた行動計画等を防災計画に位置付けるべきではないか。

第1 「巨大災害」に関して求められる災害対策に係る枠組みの構築

② 「巨大災害」における国の役割

<課題>

- 東日本大震災では、国が大きな役割を果たさなければならぬ状況が生じた。
(例: 災害救助法上、物資の調達に都道府県の役割とされているが、東日本大震災発災直後は、国が特例的に実施した。)
- 災対本部長の権限の一部を現地対策本部長に委任できるとされているが、役割が明確でなかった。
- 災害緊急事態の布告時の緊急措置は、物価統制等に限定されているため、東日本大震災においては布告されなかった。

<現行の制度・規定等>

- 非常災対本部・緊急災対本部の所掌事務は「総合調整」等、本部長権限は「必要な指示」等。(法第26条(非常災害対策本部の所掌事務)、法第28条(非常災害対策本部長の権限)他)
- 本部長の権限の一部を現地対策本部長に委任できるとされている(法第28条第3項他)のみで、具体的ではない。
- 災害緊急事態の布告による効果は物価統制等経済面の措置等に限定。また、国会閉会中等に限り政令で規定できる。(法第109条(緊急措置))

<見直しに関する論点>

- 「巨大災害」に迅速かつ的確に対応するため、例えば、支援物資を被災地からの要請を待たずに調達して被災地に届ける仕組みを追加するなど、緊急災対本部・非常災対本部の役割を拡大すべきではないか。
- 本部と現地対策本部との役割分担をあらかじめ明確にしておくべきではないか。
- 「巨大災害」時において、災害緊急事態の布告時の緊急措置の内容を広げる必要性について、検討を行うべきではないか。一方で、国の権限を拡大する同布告の発令は、内容如何では国民の権利の制約等が伴うことから、安易には行うべきではないとの意見がある。

第1 「巨大災害」に関して求められる災害対策に係る枠組みの構築
③ 「巨大災害」における地方公共団体の行政機能喪失等への支援や対応

<課題>

- 東日本大震災では、被災により首長・職員が執務不能となり、行政機能が喪失した市町村も存在した。一方で、都道府県による代行の規定は活用されなかった。
 - 職員派遣・応援については、対象業務が限定的であるとともに、被災地方公共団体からの要請が基本となっている。
- ⇒被災地方公共団体が、代行や派遣・応援を要請するような状況になかったのではないか。より実効性のある制度にできないか。

<現行の制度・規定等>

- 災害対策基本法において、市町村が事務の全部又は大部分を行うことができなくなった場合、応急措置等について、都道府県による代行措置の規定が存在。(法第73条(都道府県知事による応急措置の代行)他)
- 災害対策基本法において、応急・復旧に係る国による職員派遣の規定はあるが、応援の規定はない。また、地方公共団体間の応援の規定があるが、対象業務は応急措置に限定。(法第29条(職員の派遣の要請)、法第67条(他の市町村長等に対する応援の要求)他)

<見直しに関する論点>

- 市町村の行政機能喪失に対応するため、都道府県による代行措置の対象を応急措置等以外にも広げることが必要ではないか(例:市町村の区域を超える広域避難)。
- 現行の職員派遣・応援の対象業務を拡大することが必要ではないか。また、要請がなくとも、国による広域調整のもと、地方公共団体間の水平的な支援が行える仕組みを設ける必要があるのではないか。
- さらに、状況に応じて国が応援する仕組みも必要ではないか。

第1 「巨大災害」に関して求められる災害対策に係る枠組みの構築

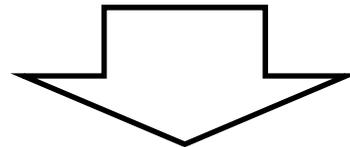
④ 「巨大災害」における復興時の国の復興組織の規定及び復興のための特別措置の恒久化

<課題>

- 災害対策基本法には復興段階の取組内容が規定されていない。
- 「巨大災害」向けの特別の措置は個別に特別措置法により手当てされており、恒久の制度はない。
⇒復興への迅速な取組の支障になっているのではないか。

<現行の制度・規定等>

- 災害対策基本法には、「復興」の文言は2か所しか登場しない。(法第8条第3項、法第97条)



<見直しに関する論点>

- 「巨大災害」の場合、復興段階までの迅速な対応を行うため、復興のための組織体制(例:復興本部)、復興の計画体系(例:復興基本方針)等をあらかじめ法的に位置付けておくべきではないか。
- 「巨大災害」発生時に過去の「巨大災害」でとられた多様な措置が迅速に発動できるよう、恒久制度化することが必要ではないか。一方で、恒久化すると災害の状況に応じた柔軟な対応ができないとの指摘がある。

第2 災害対策法制の基本構造のあり方

⑤防災（予防、応急、復旧、復興）の理念と「減災」の理念の明確化

<課題>

○災害対策基本法は基本法でありながら、防災（予防、応急、復旧、復興）の基本理念に係る規定がない。

⇒防災行政の方向性を適切に示せていないのではないか。

○災害対策基本法において、被災しても人命が失われないことを最重視し被害を最小化する「減災」の考え方が明確でない。

⇒すべての災害を物理的に防御できるという過信につながったのではないか。

<現行の制度・規定等>

○防災の基本理念に係る規定がないことに加え、「予防」は防災に関する組織、訓練、物資等の備蓄等極めて狭い範囲で捉えられており、条文も4か条しかない。（法第四章（災害予防））

○「防災」の定義上は、「減災」の考え方が明確には読み取れない。（法第2条第二号）

災害対策基本法（抄）

第2条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

二 防災 災害を未然に防止し（＝予防）、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ（＝災害応急対策）、及び災害の復旧を図る（＝災害復旧）ことをいう。

<見直しに関する論点>

○災害対策「基本法」であるから、災害対策関連法体系の母法として、防災（予防、応急、復旧、復興）の基本理念を明確にすべきではないか。

○災害時の被害を最小化する「減災」の考え方を防災の基本方針とすることを、災害対策基本法において明確にし、住民の主体的な防災意識を高めるべきではないか。

第2 災害対策法制の基本構造のあり方

⑥多様な主体による防災活動の促進

<課題>

○災害対策基本法では、住民や学識経験者、ボランティア、企業といった防災活動の主体に対する規定が少ない。

⇒国、地方公共団体による公助という意識に偏りすぎたことが、今回の震災による被害を大きくしたという面もあるのではないか。

多様な主体による防災活動の促進を図るべきではないか。

<現行の制度・規定等>

○災害対策基本法では、自らを守るために住民が参加し策定する計画の規定はない。

○また、地方防災会議の委員についても、学識経験のある者等が就任できない(法第15条第5項)。

○ボランティアによる防災活動の環境整備に関する事項も国及び地公体の努力義務に留まる(法第8条第2項第13号)。

○企業の防災活動への寄与についても、一般市民と同レベルの責務に過ぎない(法第7条第2項)。

<見直しに関する論点>

○地域住民が「自助・共助」により防災活動を行い、また、自らの命を守る住民参加型の行動計画として「地区防災計画(仮称)」を制度として位置付けるべきではないか。

○地方防災会議委員に、学識経験者や、女性、障害者、住民代表等が参加できるようにすべきではないか。

○ボランティアを災害対策基本法上の各種防災活動の主体として具体的に位置付けるべきではないか。一方、自律・自発性というボランティアの性格上、法的位置付けになじむのかという意見がある。

○事業継続を前提に、企業等の防災上の責務として地域社会への協力を法に位置付けるべきではないか(例:行政による支援物資調達や運搬への協力等)。

第2 災害対策法制の基本構造のあり方

⑦災害復旧計画制度及び災害復興計画制度の法定化

<課題>

○災害対策基本法には、災害復旧の規定が4か条しかなく、復興に関する規定はない。

⇒復旧・復興への迅速・効果的な取組の支障となっているのではないか。

<現行の制度・規定等>

○災害対策基本法においては、第六章に災害復旧の規定が4か条あり、公共施設等の復旧を対象としている(法第六章)。

○復興段階については、災害対策基本法に具体的な規定はなく、平常時の各種地域振興に係る法制度が適用されるのが原則となっており、特別対策を行うときには、別途法律が必要となるのが現状。

<見直しに関する論点>

○被災地の迅速かつ的確な復旧を進めていくためには、国、都道府県、市町村のそれぞれにおいて、各圏域の復旧のための計画を相互に調整しつつ策定する「災害復旧計画制度」を設けるべきではないか。

○また、災害復旧計画に続いて、被災地の計画的な復興を進めていくために、国、都道府県、市町村のそれぞれにおいて、復興のための計画を策定する「災害復興計画制度」を設けるべきではないか。特に市町村の計画は、被災住民の意向を反映させることが重要。

第3 被災者支援に係る枠組みの構築

⑧広域避難等のあり方

<課題>

- 制度上、純粋な避難(エヴァキュエーション)と避難生活(シェルタリング)は区別されていない。
 - 災害対策基本法では、特に広域的な純粋な避難や避難生活について整理されていないなど、避難に関する制度が充実していない。
- ⇒避難時に混乱を招いた面もあるのではないか。

<現行の制度・規定等>

- 災害対策基本法においては、市町村長による避難勧告・避難指示を規定している(法第60条)。
- 災害対策基本法においては、避難生活の場所について「立退き先」(法第60条)と規定、災害救助法においては、救助の一つとして「収容施設(応急仮設住宅を含む。)(災害救助法第23条)と規定しているのみ。

<見直しに関する論点>

- 避難について、純粋な避難と避難生活を明確に分けた法律上の位置付けが必要なのではないか。また、当面の生活の場としての避難生活を法律に位置付ける必要があるのではないか。
- 「巨大災害」の場合には、避難生活の場所は市町村・都道府県の区域を越えて広範囲に設定する必要があり、地方公共団体相互の協定の締結の仕組みの整備や都道府県・国による広域的な配置計画の策定等の広域避難の円滑化に向けた仕組みを設ける必要があるのではないか。
- 被災者が他都道府県に避難した場合の受入れ先が負担した費用については、国に直接請求できるようにすべきではないか。

第3 被災者支援に係る枠組みの構築

⑨被災者支援の救難・救助から生活再建・自立までの一貫した体系化

<課題>

- 被災者支援について、救難救助・生活再建・自立の各段階での支援内容が必ずしも明らかでなく、被災者にとって、被災後の状況に応じた支援内容の全体像が分かりにくい。
- ⇒被災者にとっては、生活再建や自立に向けて将来の見通しが立ちにくいのではないか。

<現行の制度・規定等>

- 災害対策基本法においては、被災者に対する応急、復旧、復興の各段階における支援内容が、応急段階の一部を除き(法第50条)、規定されていない。
- 災害救助法は、応急段階への対処を規定。
- 被災者生活再建支援法は、見舞金的性格であり、住宅再建に重点が置かれているのが現状。

<見直しに関する論点>

- 被災者への救難から自立までの支援を実施することを目的として、各段階における支援期間と支援内容を、被災者支援関係法制(災害対策基本法、災害救助法、被災者生活再建支援法等)において体系的に提示することが必要ではないか。
- 長期にわたって避難生活を余儀なくされる場合の法整備をすべきではないか。
- 救難・救助から生活再建・自立支援までの行政の果たすべき役割を明確にした上で、被災者支援関係法制の体系化を図るべきではないか。

第3 被災者支援に係る枠組みの構築

⑩被災者支援に係る個別論点

<課題>

- 「災害時要援護者名簿」及び「被災者台帳」の整備
 - 罹災証明や被災証明書の法定化
 - 地域コミュニティ単位の支援
- ⇒これらの制度がないことが、被災者支援に混乱をもたらした面があるのではないか。

<現行の制度・規定等>

- 災害対策基本法においては、特段の規定はない。

<見直しに関する論点>

- 「災害時要援護者名簿」及び「被災者台帳」の整備を法的に位置付けるべきではないか。その場合、努力義務規定とするのか、義務規定とするのか、財政支援策や各地方公共団体の状況を踏まえ検討が必要。また、個人情報保護に係る規定等との整合性を明確化することが必要。
- 罹災証明については、適正・迅速な事務処理の観点から法定化すべきであるとの意見がある。一方で、法定化すると事務が硬直して滞るという意見があり、地方公共団体の意見等を聴きながら引き続き検討することが必要。
- コミュニティの維持は、生活再建の重要な要素であり、地域コミュニティの復旧・復興を目的とした地域コミュニティ単位の支援を実施すべきではないか。

その他（社会情勢の変化等を踏まえた新たな検討事項）

<論点>

- 災害対策における情報通信技術（ICT）の活用
- 災害対応の標準化
- 中央防災会議と地方防災会議の関係の再構築
- 消防団員等の防災対策要員の安全確保
- 帰宅困難者対策
- 即時強制規定の適用に向けた損失補償等の充実
- 海外支援受け入れに関する補償措置
- 政令指定都市の位置付けの見直し