

# 災害対策法制のあり方に関する研究会 －中間論点整理(案)－

本研究会において、災害対策法制の見直しに向けた検討を行い、中間論点整理を行った。  
本資料は、委員等から提出された意見・提案のうち、主として法制上の論点と考えられるものをまとめたものである。  
この中間論点整理(案)については、実態的な必要性和法制的な妥当性に関し、更に検討を深めることが必要である。

## 【検討の背景】

東日本大震災における災害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。

## 【検討の視点】

- 「巨大災害」における災害応急対策等に関し、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み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。

平成23年12月6日

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

No.	論 点	対応の考え方
-----	-----	--------

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

1	「巨大災害」の位置付けと国・都道府県・市町村の役割分担等の見直し	<p>○現行の災害対策基本法においては、災害の規模等に応じて、通常災害、非常災害（第24条）、緊急災害（第28条の2）、災害緊急事態（第105条）が位置付けられている。その上で更に、東日本大震災のような「巨大災害」の位置付けを検討すべきではないか。ただし、その前提として、「巨大災害」の概念を明確化すべき。</p> <p>○「巨大災害」に関する法体系の構築については、「巨大災害」への対策に関する特別措置法のような特別法を整備する方法もあり得るのではないかと意見があった。</p> <p>○現行の災害対策基本法においては、法令等の規定に基づき、国・都道府県・市町村が役割分担をして災害対策を担うこととなっているところ。このような中で、自然災害に係る災害応急対策については、実態として市町村が大きな役割を担う仕組みとなっている。一方で、「巨大災害」においては、市町村に多くの役割を担わせることは難しいと考えられ、市町村に過度に役割を期待するような運用実態とならざるを得ない仕組みの変更を検討すべきではないか。</p> <p>○したがって、災害の規模等に応じて、各主体の役割分担が変化していくような仕組みにしてはどうか。その場合、国や都道府県の役割を明示的に位置付ける必要があるのではないか。（例えば、災害の規模等としては、一市町村内外の災害、阪神・淡路大震災のような概ね一都道府県での災害、東日本大震災のような複数県にまたがり面的な広域破壊を伴う災害などの何段階かのレベルが考えられるところ。）なお、防災計画上での対応で足りるのではないかと意見があった。</p> <p>○特に、「巨大災害」時には、国が、地方公共団体との役割分担のもとで、より中心的な役割を担って、災害応急対策等に係る関係機関の広範な総合調整を主導的に行うとともに、復旧・復興における社会基盤の再配置計画づくりやその整備を行うような仕組みが必要ではないか。</p>
2	「巨大災害」に係る災害応急対策等の防災計画上の位置付けの明確化	<p>○国の防災基本計画において、通常の場合のほか、「巨大災害」を含め災害の規模等に対応した災害応急対策に係る行動計画や地方公共団体への支援措置を位置付けておく必要があるのではないか。</p> <p>○地方公共団体の地域防災計画において、通常の場合のほか、「巨大災害」時には、区域の大部分が被災した場合や区域の中核指揮機能が動けなくなった場合など、当該地方公共団体による防災活動が困難な場合において実施すべき災害応急対策に係る措置を位置付けておく必要があるのではないか。</p>

② 「巨大災害」における国の役割

3	緊急災害対策本部・非常災害対策本部の役割の見直し	<p>○非常災害等の際に国の臨時組織として設置される非常災害対策本部・緊急災害対策本部について、所掌事務（26条・28条の4）は、「総合調整に関すること」など、本部長権限（28条・28条の6）は、「必要な指示をすることができる」ことなどが規定されているのみであり、具体的な役割や権限が位置付けられていない。かかる規定のみで、「巨大災害」において、迅速かつ的確な災害応急対策が可能なのかという懸念はあり得るところ。</p> <p>○したがって、「巨大災害」時の緊急災害対策本部長の権限については、総合調整、必要な指示等現行法上の規定に加え、「巨大災害」に伴い必要となる場合には、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の実施、広域的な避難（Sheltering）の配置計画づくりなどの追加が考えられるのではないか。</p> <p>また、国の役割を拡大することについては、各省庁の役割の拡大の場合もある。例えば、現行法でも、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・警察の場合には、緊急事態の布告が発せられた場合、警察庁長官は都道府県警察本部の警察本部長等に命令・指揮する（通常時は、指揮監督）、</li> </ul>
---	--------------------------	---

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・消防の場合には、大規模な災害の時には、消防庁長官から都道府県知事や市町村長に緊急消防援助隊の出動の指示をすることができる、</li> <li>・災害救助法については、同法適用時には、指定行政機関の長等は事業者に対する物資の保管命令・収用をできるほか、厚生労働大臣は都道府県知事への応援指示ができる、</li> </ul> <p>などがあるところ。</p> <p>一方、現行の各主体の役割分担よりも国の役割を拡大することについては、その実効性に係る課題も指摘され、その必要性を示す事実を摘示した上で、慎重に検討すべきとの意見があった。</p> <p>○非常災害対策本部・緊急災害対策本部と中央防災会議の役割分担が、緊急措置の計画の関連などにおいて必ずしも明確ではない部分があるのではないか。</p>
4	緊急災害対策本部・非常災害対策本部と現地対策本部の役割分担等の見直し	<p>○災害対策基本法においては、緊急災害対策本部・非常災害対策本部にその事務の一部を行う組織として、現地対策本部を置くことができることとし（25条6項・28条の3第8項）、本部長の権限（必要な指示等）の一部を現地対策本部長に委任することができることとしているが（28条3項・28条の6第4項）、その委任する権限が明確ではないところ。</p> <p>○現地対策本部の初動の円滑化を確保する観点から、あらかじめ権限を委任しておいた方がいいものについては権限を委任し現地対策本部長の権限を明示しておき、一方で、災害の状況により柔軟に対処できるような規定も明示しておくべきではないか。</p> <p>○また、被災地の地方公共団体との間で災害応急対策等の業務に係る連携を確保するためには、現地対策本部と被災地の地方公共団体の災害対策本部の参加する協議会の設置などによる連携体制の構築が重要ではないか。</p>
5	災害緊急事態の布告に係る制度の見直し	<p>○災害対策基本法第105条の災害緊急事態の布告については、物価統制等経済面の措置及び海外からの支援受け入れ措置に限られているとともに、国会閉会中等に限り政令で規定できるという限定的な仕組みとなっているところ。</p> <p>○「巨大災害」時においては、内容が限定されている「災害緊急事態の布告」について、その内容を広げる必要性について検討を行うべきとの意見があった。一方で、国の役割の拡大の要件となる災害緊急事態の布告の発令は、内容如何では国民の権利の制約等が伴うことから、安易に行うべきではなく、更に検討を深めるべきとの意見があった。</p>

### 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

6	市町村の行政機能喪失への対応	<p>○東日本大震災において、市町村長や多くの職員の被災、市町村庁舎の被災等により著しく行政機能が低下した事例があったところであるが、災害対策基本法では、こうしたことに対応する制度として、応急措置等に係る代行措置、応援・職員派遣、事務委託の特例（第69条）の制度等があるところ。また、地方自治法においても、地方公共団体相互の職員派遣の制度があるところ。</p> <p>○市町村の行政機能の喪失については、災害応急対策のみならず一般の行政サービスを含む問題であり、災害対策として制度化を検討すべきとの意見もあった一方で、地方自治制度の枠組みの中で対応すべきとの意見もあった。なお、その前提として、地方自治法で対処可能なのかを議論する必要があるとの意見もあった。</p>
7	地方公共団体への応援の規定の充実、応援・職員派遣に関する仕組みの整備	<p>○災害対策基本法においては、被災地方公共団体の行政機能を補完する仕組みの一つとして、職員派遣と応援の制度がある。国については、災害応急対策と復旧に係る職員派遣（第29条～第33条）があるが、応急措置に係る応援の規定はない。地方公共団体間では、応急措置に係る応援に関する規定（第67条・第68条・第74条）があり、これは、応援は、応急措置について同種の事務を行っている地方公共団体間について成り立つものであるためと考えられる。なお、地方公共団体間の職員派遣については、地方自治法に規定されているところ。</p> <p>○災害対策基本法における応援に関する規定の対象業務は応急措置に限定されているが、応急措置より後の復旧等における各種行政サービスに関する現場における応援が効果的であることから、そのことを災害対策基本法で規定してはどうか。また、「巨大災害」時には、応急措置のみならず復旧等でも国からの応援の仕組みを設けることが有用ではないか。なお、その場合、現行の応援に関する規定に復旧等についての文言を追加するのではなく、復旧等についての規定をおいた上で、応援対象業務についての規定をおくことになるとの意見があった。</p> <p>○職員派遣や応援は、被災した地方公共団体からの要請が基本となっているが、「巨大災害」時には、要請できるような状況にない場合があることから、要請がなくても可能となることを含め地方公共団体間の水平的な関係における支援等について、地方公共団体相互の協定の仕組みの整備</p>

		など国による全国の状況把握のもとでの関与の仕組みを、あらかじめ設ける必要があるのではないか。
8	代行措置の考え方	<p>○市町村の応急措置等事務について、市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなったときは、都道府県による代行の規定があるが（第60条第5項・第73条）、東日本大震災においては、市町村が応急措置に追われ、県への働きかけが困難であったこと、ノウハウが蓄積されていないこと、事務の権限が県に移り円滑な住民対応が可能なのかという懸念があったこと等の理由から活用されなかったところ。これは、他の地方公共団体等からの応援や職員派遣が有用であったとも考えられるところ。</p> <p>○都道府県による代行措置の対象が応急措置等事務のみに限定されているが、復旧等も含めて応急措置等以外にも代行措置の範囲を拡大すべきではないか。</p> <p>○都道府県の応急措置等事務についての国による代行の規定はないところであり、代行の規定をおくべきとの意見もあり、検討する必要があるのではないか。一方で、国の権限代行について更に追加すべき内容は何なのか、また、権限代行はどのような要件の下に認められるべきなのか、更なる検討が必要であるとの意見があった。</p>
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		
9	復興時の国の復興組織の設置等	<p>○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が、特に、「巨大災害」の場合には復興段階まで迅速な対応を行うための取組が求められることから、国の復興のための組織体制、復興の計画体系等を位置付けておくべきではないか。</p> <p>○その場合、例えば、国の復興本部の設置、復興の基本方針の策定などの規定が考えられるのではないか。</p>
10	特別の措置の恒久制度化	<p>○阪神・淡路大震災や東日本大震災では、平常時の法制度が想定していない範囲の措置が講じられ、財政支援措置のみならず広範に臨時措置が講じられたが、今後の「巨大災害」に備え、これまで採られた多様な措置を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、恒久制度化すると、災害の規模や態様に応じた柔軟な対応が困難になるのではないか、あるいは、一般的な記述では意味がないのではないかと意見があった。</p> <p>○その際、一定規模以上の「巨大災害」（国主導で対応すべき災害）における特定の復旧事業について、費用における国の負担が自ずと大きくなる制度とすべきではないか。</p>

第2 災害対策法制の基本構造のあり方		
No.	論 点	対応の考え方
⑤ 防災（予防、応急、復旧、復興）の理念と「減災」の理念の明確化		
1 1	災害対策基本法における防災（予防、応急、復旧、復興）の理念の明確化	<p>○災害対策基本法においては、国、都道府県、市町村、指定（地方）公共機関、住民等の防災の主体の責務規定はあるものの、基本法でありながら、防災の基本理念についての規定が位置付けられていない。なお、第8条（施策における防災上の配慮等）は、国及び地方公共団体への努力義務の形式で災害予防等に関する事項を列挙しているに過ぎない。したがって、国等の防災行政の方向性などを適切に示すことができていないものと考えられる。</p> <p>○今後、防災行政を、より総合的かつ計画的に整備・推進するためには、災害対策関連法体系の母法として、災害対策基本法において防災の基本理念を明確に規定すべきではないか。</p> <p>○特に、災害対策基本法第四章の災害予防については、防災に関する組織、訓練、物資等の備蓄及び施設・設備の整備・点検や応急対策への備えなど極めて狭い範囲で捉えられており、今後の災害対策を検討する上で問題が大きいものと考えられる。</p> <p>すなわち、災害予防は、災害のリスク要因を総合的に勘案した上で、様々な施策の中からコスト等を踏まえて最も合理的な施策の組み合わせを選択していくべきものである。</p> <p>【例えば、中央防災会議の東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告（平成23年9月28日公表）においては、今後の津波災害対策について、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波想定を実施し、2つのレベルの想定とそれぞれの対策（①最大クラスの津波に対する住民避難を軸とした、ハード対策・ソフト対策の組み合わせによる総合的な対策、②比較的頻度の高い津波に対する海岸保全施設等の整備）の必要性を提言しているところ。】</p> <p>こうした観点から、災害予防の理念の整理が必要ではないか。</p>
1 2	災害対策基本法における「減災」の考え方	<p>○災害対策基本法において、「防災」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」となっている。仮に、1000年に1回生じる可能性などごく稀に生じる巨大災害までハード整備によって防ぎ切らなければならないとの発想があるとすれば、それは現実的ではないと考えられ、住民が安全を過信する弊害ともなっていることがわかったところ。</p> <p>○したがって、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する「減災」の考え方を防災の基本方針とし、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、様々な対策を組み合わせることで災害に備えなければならないところであり、このことを災害対策基本法において明確にすべきではないか。</p>
⑥ 多様な主体による防災活動の促進		
1 3	住民等が自主的に防災活動を推進できるような仕組みの整備	<p>○「自助」・「共助」・「公助」の考え方がある中で、当初「公助」が機能できず、「自助・共助」で対応するしかない場合への備えとして、住民等が自主的に防災活動を推進できるような仕組みが必要ではないか。</p> <p>○災害対策基本法には、防災計画制度（国の防災基本計画、地方公共団体の地域防災計画、指定行政機関・指定公共機関の防災業務計画）が位置付けられているが、これらは防災対策を実施する主体の策定する計画であり、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ところ。</p> <p>○自治会等の地区の住民が「自助・共助」により地域で、又は地方公共団体と共同して防災活動を行うとともに、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）」を策定・運用する制度を位置付けることが必要ではないか。地方防災会議においても自主性を高めるための委員構成とすべきではないか。</p> <p>○なお、「地区防災計画（仮称）」の位置付けは、義務的なものではなく、自主防災組織等が自発的な意思によって策定ができるようなものとし、併せて前向きな取組を促す支援制度を構築すべきではないかと考えられる。</p>

14	地方防災会議の組織の見直し	<p>○地方防災会議（都道府県防災会議）の委員については、災害対策基本法第15条第5項において限定的に列挙されており、学識経験のある者が就任できないこととなっているところ。なお、中央防災会議の委員については、同法第12条第5項において、学識経験のある者が就任できる。</p> <p>○また、地方防災会議においては、行政側からの視点だけでなく、地域の自主性を高めるため、地域性等を反映させる住民の視点や、女性の視点に立った幅広い防災行政の推進が重要となっており、また、災害時要援護者（高齢者、障がい者、乳幼児、妊産婦、外国人等）の視点も重要となっているところ。したがって、地方防災会議委員として、学識経験のある者、住民代表等が意思決定に参画できるよう、委員の構成等の規定を見直すべきではないか。その際、地域防災計画の充実の観点からの必要性に留意しておくことが必要である。</p>
15	ボランティアによる防災活動の環境整備	<p>○災害対策基本法第8条第2項第13号においては、国及び地方公共団体の努力義務として、ボランティアによる防災活動の環境の整備に関する事項が位置付けられているところ。</p> <p>○東日本大震災を含め近年の災害時等における被災地や被災者に対するボランティアの活躍にかんがみ、ボランティアによる防災活動を法制上積極的に位置付けるべきとの意見があった。一方で、どのような視点で規定すべきかを議論する必要があるという意見や、ボランティアの自発性を尊重すべきであり、法制上の位置付けはボランティア本来の活力を阻害するおそれがあるとの意見もあった。</p>
16	企業等の事業継続の取組を含め防災活動の促進	<p>○災害対策基本法第7条第2項においては、法人を含む住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならないとしており、一般市民と同レベルの責務があるに過ぎない。</p> <p>○災害時には、地域社会への企業・事業所の協力は重要であり、企業・事業所の事業継続の取組を促進するとともに、行政が行う支援物資調達や運搬への協力、従業員や一般の帰宅困難者の保護のための備蓄や自社の敷地・建物の開放、支援物資の提供など、企業の防災上の責務を位置付けることが必要ではないか。</p> <p>○一方で、どのような視点で規定すべきか（例えば、自助に関する規定の追加と関連付けるなど。）を議論する必要があるとの意見があった。</p>
⑦ 災害復旧計画制度及び災害復興計画制度の法定化		
17	「災害復旧計画制度」の法定化	<p>○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ところ。</p> <p>○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」を設けることが必要ではないか。その際、災害復旧計画は、一刻も早く機能を回復する必要があるものに限定し、被災地の再建のための条件整備を主眼としてインフラの復旧が中心的内容となるものと考えられる。</p>
18	「災害復興計画制度」の法定化	<p>○災害対策基本法においては、復興段階の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いるところ。</p> <p>なお、阪神・淡路大震災については、阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律が、東日本大震災については、東日本大震災復興基本法が制定されたところ。</p> <p>○被災地の計画的な復興を進めていくためには、災害復旧計画に続いて、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」を設けることが必要ではないか。その場合、被災住民の意向をできる限り反映するため、「災害復興計画制度」においては市町村の計画が中心的位置付けとなるものと考えられる。</p> <p>○その際、都道府県、国の計画は、復興の絵姿を示したり、市町村計画間の調整を図ったりする位置付けとすべきとの意見があった。</p>

第3 被災者支援に係る枠組みの再構築		
No.	論 点	対応の考え方
⑧ 広域避難等のあり方		
19	市町村長による避難勧告・避難指示の実効力の確保	<p>○災害対策基本法第60条においては、市町村長は避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、避難のための立退きを指示することができることとしており、また、市町村長は、立退き先を指示することができることとしている。この避難勧告・避難指示の意義や相違について、住民に十分理解が浸透していないとの指摘があるところ。</p> <p>○避難のための措置の規制強化として避難指示を「避難命令」とすべきという意見がある。一方で、避難勧告・避難指示について、住民にわかりやすく情報提供することが重要であるとともに、住民の側には避難勧告・避難指示を待つ受動的姿勢も見受けられるがそもそも避難は自分の命は自分で守るという行動が重要であることを徹底すべきとの意見もあるところ。こうしたことから、幅広い観点から検討すべきではないか。</p> <p>○また、避難の「立退き先」については、自宅の上階、居合わせた建物の上階等も含め立地条件等に応じて多様なケースがあることも考慮して整理すべきではないか。</p> <p>○なお、避難勧告等に至る前の早期の住民にとって有益な情報である「避難準備情報」の制度化を検討すべきではないか。</p>
20	「巨大災害」時における広域的な避難生活（Sheltering）の仕組みの整備	<p>○災害対策基本法においては、避難生活の場所について、第50条第1項第3号に「被災者の救難、救助その他保護に関する事項」の中で「その他保護」と規定されているとともに、第60条に「立退き先」と規定されている。また、災害救助法には、救助の一つとして「収容施設（応急仮設住宅を含む。）」が規定されている。したがって、個別の位置付けはあるが、仕組みとしては、避難生活（Sheltering）について整理されていないところ。</p> <p>○「巨大災害」においては、避難生活の場所は、市町村の区域を超えて、より広域の場合には、都道府県の区域を超えて、広範囲に設定しなければならない可能性があり、例えば、地方公共団体相互の協定の締結の仕組みの整備、都道府県・国による広域的な配置計画の策定等の仕組みを明記する必要があるのではないか。</p> <p>○市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなったときは都道府県による事務の代行の規定があるが、市町村の区域を超える広域避難（Sheltering）の場合にも、都道府県による代行の措置が必要ではないかと考えられる。</p>
21	広域避難における費用負担等の整理	<p>○災害救助法において、被災者が被災都道府県から離れて他都道府県に避難した場合の受入れ都道府県が負担した費用の扱いについては、まず、受入れ都道府県が被災都道府県に求償を行い、被災都道府県において国に費用を請求後、国から被災都道府県に支払われた後、受入れ都道府県に支払われることとなっている。手続きが煩雑であるし、時間がかかるので、受入れ都道府県が直接国に請求できるように制度の見直しを行うべきではないか。</p>
22	防災拠点施設及び指定避難所の制度上の位置付け	<p>○防災拠点施設及び指定避難所については、災害応急対応や被災者支援（救急・救命、救助・救難、避難生活、物資支援、各種相談、生活再建支援等）の拠点として有効に活用するため、制度上の位置付けを検討すべきではないか。</p>
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		
23	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>○被災者支援については救難・救助から生活再建支援までの各段階においてそれぞれの法律の目的に基づいた支援内容が個別に存在するのみであり、一貫した支援体系になっていないと考えられる。救難・救助から生活再建・自立までの一貫した取組が必要であるとともに、支援の内容も現代の状況に合わせ必要な見直しを行うべきではないか。被災者にとっては、生活再建・自立に向けて将来の見通しを立てられるよう、支援の期間、内容が明らかになっていることが重要である（予算措置だけでなく一定程度、法定化がなされるべきである）。</p> <p>一方で、被災者支援がいたずらに長くなり、自立を妨げないようにすることも重要である。</p> <p>○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（第50条）、規定されてい</p>

		<p>ない。また、第8条第3項において、国及び地方公共団体は、被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない旨規定しているに過ぎない。したがって、被災者への救難・救助から生活再建・自立までの支援を実施することを目的として、災害対策基本法等で各段階における支援内容を体系的に提示することが必要ではないか。なお、災害救助法においては、飲料水から応急仮設住宅までの応急救助の範囲で規定されており、被災者生活再建支援法においては、住宅の復旧を念頭に置いた規定となっている。</p> <p>また、長期にわたって避難生活を余儀なくされる場合など災害による影響が長期にわたる場合の視点も考慮する必要があるのではないか。</p> <p>○被災者への支援内容については、現行の災害救助法においては、収容施設（応急仮設住宅を含む。）、食料・水、医療・助産、救出、住宅応急修理、学用品、埋葬等が規定されている。</p> <p>○今回の震災を踏まえ、被災者支援法制の体系全体の中で、寒暖対策、心のケアを含む健康対策、介護サービス、孤独防止対策、在宅避難者への配慮、教育、雇用対策、産業振興、住宅支援、適切な情報提供・相談体制の整備など幅広い生活再建・事業再建支援を位置付けることも考えられる。</p> <p>○災害救助法における救助については、災害直後の応急救助に限定すべきであって、それ以外の対策の充実強化は、災害復旧段階の被災者対策として明確に位置づけるべきとの考え方もある。</p> <p>○コミュニティは被災者の生活にとって非常に重要な要素であり、被災前のコミュニティや避難所生活で培われた新しい絆の維持も復旧・復興制度に組み込まれるべきである。</p>
24	災害救助法や被災者生活再建支援法等関係法律の目的の明確化とその内容の整理	<p>○被災者支援について、救難・救護から生活再建・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、災害救助法や被災者生活再建支援法等関係法律の目的にそった内容を峻別し、必要により、連携を図るなど法体系を整理すべきではないか。</p> <p>その際には、自立支援については災害関係法律で措置を講ずるのがよいのか、一般法で講ずるのがよいのか更なる検討が必要である。</p> <p>○被災後の住宅について、今回の震災においては民間賃貸住宅もこれまでに大きく活用されたが、自立支援までの多様なメニューを用意し、被災者が自分の自立に適した選択をできるようにすることが、被災者の自立につながるのではないか。</p> <p>○被災者生活再建支援法による支援金は、収入や資産に関係なく一律に支給するのではなく、生活困窮度を考慮して収入等によって、支援額に段階を設けるべきではないかとの意見が出された。一方で、国の支援のみならず各種団体から支援を受けられる者、受けられない者等の違いもあり、何が公平かの判断は困難であり、また、被災自治体が迅速に対応する必要性から、収入や資産を勘案することは困難ではないかという意見も出された。</p>
⑩ 被災者支援に係る個別論点		
25	「災害時要援護者名簿」、「被災者台帳」の整備及び個人情報保護との関係整理	<p>○広域避難した被災者の情報把握、被災地方公共団体からの情報提供、受入れ地方公共団体における支援の在り方について整理しておくべき。</p> <p>○災害時要援護者の避難支援のための「災害時要援護者名簿」の作成、被災者の迅速な安否確認及び迅速な支援等の観点から公平公正な支援と行政の事務軽減を目的とする「被災者台帳」の法制上の整備等を求めるべきではないか。その際、「できる」規定とするのか、努力義務規定とするのか、義務規定とするのか、財政支援策や各自治体の状況を踏まえ検討が必要。</p> <p>○災害時要援護者名簿・被災者台帳の整備に対し個人情報保護の観点から懸念を示す地方公共団体が少なからず存在する。このため、災害時要援護者名簿・被災者台帳の整備と、個人情報保護法、住民基本台帳法、個人情報の保護に関する条例等の個人情報保護に係る規定との整合性を明確化する必要がある。</p>
26	罹災証明や被災証明書の法定化	<p>○被災者生活再建支援金の支給等に必要となる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意見がある。一方で、法定化すると事務が硬直化して滞るといった意見もある。地方公共団体の意見等を聴きながら引き続き検討が必要。</p> <p>○その他、被災証明書についても、何らかの被災基準を示した上で、明確な制度化を含めた様々な観点からの検討を行うべきではないか。</p>
27	地域コミュニティ単位の支援	<p>○復旧・復興時の支援においては、個人単位を対象とした支援だけでなく、地域コミュニティの復旧・復興を目的として地域コミュニティ単位を対象とした支援も行うべき。</p> <p>○このため、自治会等の地区の住民が中心になって策定する「地区防災計画（仮称）」制度による地域コミュニティ主体の復興の取組に対し、「復</p>



		興基金制度」を法定化するなどして、きめ細かな支援メニューを整備することが考えられないか。 参考までに、予算措置においては、個人を対象とした支援策よりも事業主団体等を対象とした措置が多いと考えられる。
28	災害時要援護者対策に関連する建築制限	○災害時要援護者対策に関連して、危険地域への社会福祉施設等の建築の制限の方向も検討する必要があるのではないか。その一方で、この部分は土地利用規制であり、他の土地利用規制法とのバランスを踏まえ、慎重な検討が必要ではないかとの意見があった。

その他（社会情勢の変化等を踏まえた新たな検討事項）		
No.	論 点	対応の考え方
29	災害対策における情報通信技術（ICT）の活用	<p>○災害対策基本法において、災害に関する情報の収集及び伝達（第51条等）などの規定はあるが、情報通信技術の活用については方針が示されていないところ。</p> <p>○情報通信技術の導入は災害対応を前進させるものであると考えられ、状況認識の共有システムの構築、提供された情報の優先処理の考え方、地理空間情報（電子地図によるGIS等）の活用など幅広い観点から、制度上の位置付けの必要性の検討が求められているのではないかと。</p>
30	災害対応の標準化	<p>○災害対策基本法等の法制は、災害対応の権限等については規定しているが、標準的な災害対応については示していないところ。</p> <p>○特に「巨大災害」における状況把握や応援体制構築を効果的に行うためには、災害対応の標準化を行うことが必要であり、国連のクラスター・アプローチや米国FEMAのエマージェンシー・サポート・ファンクション（ESF）を参考にしつつ、そのためのガイドラインの策定の根拠を制度上位置付けたり、防災計画に位置付けたりする必要性の検討が求められているのではないかと。</p>
31	中央防災会議と地方防災会議の関係の再構築	<p>○災害対策基本法第13条において、中央防災会議から地方公共団体の長等に対して、資料の提出、意見の開陳その他必要な協力を求めることができることとなっているが、地方から中央への意見提出等の仕組みはない。</p> <p>○住民の視点に立った幅広い防災行政の推進のためには、中央防災会議に対し、地方防災会議から意見を申し述べるようなボトムアップの仕組みを設けてはどうか。</p>
32	消防団員等の防災対策要員の安全確保	<p>○東日本大震災において、多くの消防団員等の防災対策要員が犠牲になったことを踏まえ、国及び地方公共団体は、消防団員、水防団員等の安全の確保への配慮に努めるよう、制度上の位置付けを検討すべきではないかと。なお、一方で、内部の行動基準を示せば足りるとの意見があった。</p>
33	帰宅困難者対策	<p>○東日本大震災の際には、首都圏で数多くの帰宅困難者が発生したところであり、東京都で災害救助法の指定を受けたところ。</p> <p>○特に首都圏等に係る「巨大災害」については、帰宅困難者に対する地方公共団体や企業による支援、必要な物資の備蓄のあり方等について、あらかじめ国・地方公共団体において計画を策定しておくなどの方策を制度上位置付けるよう検討する必要があるのではないかと。</p>
34	即時強制規定の適用に向けた損失補償等の充実	<p>○災害対策基本法第65条第1項の市町村長の従事命令については、第82条第1項の損失補償も、同条第2項の実費弁償もないところ。</p> <p>○このことが、自主防災組織等の活動を積極的に促すことを難しくしているほか、従事する医療機関等に対する損失補償等に係る不公平につながっており、これらの即時強制規定の適用を抑制的にしているものと考えられる。したがって、応急措置の円滑化のためには、損失補償等の対象の拡充を図ることが必要ではないかと。一方、他の法律（消防法、水防法等）による従事命令との関係から慎重な検討が必要との意見もある。</p>
35	海外支援受け入れに関する補償措置	<p>○海外の救助チームや医療チームの活動については、被災者側の傷害、物損を生ぜしめる場合も含め、これを補償するための法的根拠等がないところであり、制度上の位置付けを含めて必要性を検討すべきではないかと。</p>
36	政令指定都市の位置付けの見直し	<p>○現行の災害対策基本法においては、政令指定都市に係る規定はなく、一般の市町村と同じ責務や権限の位置付けとなっているところ。</p> <p>○政令指定都市と都道府県を同列に扱うことについては、政令指定都市の業務上の能力等を考慮すると、政令指定都市による積極的な応援が期待できるなどの効果があり、それが適当ではないかとの意見があった。一方で、他の法律との整合性にも問題が生ずるおそれがあり、災害対策に支障が出るのではないかととの意見もあった。</p>