

災害対策法制のあり方に関する研究会(第1回) 議事概要

日 時:平成 23 年 9 月 12 日(月) 15:00~17:00

場 所:中央合同庁舎5号館 5階 共用第7会議室

出 席:林座長、生田、勝身、坂本、高梨、野口、山本各委員

後藤内閣府副大臣、原田政策統括官、長谷川審議官他

委員等からの意見等については次の通り

災害対策法制の体系に関する論点

- 災害対策基本法は、伊勢湾台風をきっかけに昭和36年に制定されたのだが、台風は一過性ですぐに収まって対策がとれるということと、社会的な状況がかなり変わってきているのもかわらず、その当時の考え方が基本的にまだ残っている。
- 現在、基本法と名のつく法律は39あるが、災害対策基本法の特徴として、国民の権利義務に関わるような詳細な規定を置いている裏返しとして、「基本理念」「基本的施策」という表現が用いられていないという点がある。災害対策の基本理念や基本方針に関する記述を災害対策基本法に入れ込むかということも、検討の対象となるのではないか。
- 災害対策基本法には、優越的性格、指針的性格を持つ通常の基本法と違い、母法的機能が与えられていない。理念規定がなく、その理念に従って関連諸法を改正、運用させることがないために、防災基本計画など防災計画でできるだけ合意の下に調整するという非常に弱い規定になっている。
- 災害対策基本法に母法的機能・役割を与えるのは簡単ではなく、議論が必要だと思うが、災害予防における発生リスクと対策の関係や、自助・共助・公助の問題など、災害に対する理念は明記すべきではないか。
- 災害予防は大変広い概念だが、適切な災害予防対策を検討するに当たっての理念規定がない。災害のリスクが低くても、少なくとも生命を守ることはしなければならない。そのために災害予防対策の中からどれを選択するのかというのは、災害予防を考えていく上での理念になるはずだが、総合的な災害予防政策を行うための理念が災害対策基本法の中で明確になっていないのが問題。
- 災害予防政策の選択は総合的な判断が大変重要だが、それぞれの災害予防政策は、所管が違いため、適切に組み合わせるのは難しい。現在、政府が津波防災まちづくり法のようなものを検討しているとのことだが、それ自体、総合的な災害予防政策がこれまでうまく行われていなかったということではないか。

- 地方自治体が作る地域防災計画では、広域応援の話があまり出てこない。災害対策上、基本となる法律に明確に担保されていないと、実際の計画に結びつかないということと考えられる。
- 災害対策基本法は、災害復旧に関する規定が4か条あるだけであり、実質的な規定がないに等しい。災害復旧計画も災害復興計画も、根拠規定があるわけではない。これは非常に問題であり、東日本大震災においても復興基本法の制定が遅れたために、全体の復旧・復興がずるずると遅れている。少なくとも、災害復旧計画、災害復興方針、災害復興計画の規定は、災害対策基本法に入れるべき。
- 阪神・淡路大震災の時には半年の時点で災害対策基本法の見直しがあった。当時まだ議論の最中であった復興については、制度の中に盛り込まれることはなく現在に至っている。今回は、復興についてはある一定の期間を置いたところで検証した上で、その成果を災害対策基本法の中に組み入れるような機会が必要。
- 市町村には政令指定都市のように一部都道府県よりも人口の多いところもあり、都道府県と政令指定都市を同列に扱うことで「災害対応単位」と考えれば、国、都道府県・政令指定都市、区・市町村の3層構造で整合的にできるのではないかな。
- 政令指定都市の位置付けは、これまでも議論になっていたところ。一方、地方自治法には、条例による事務処理の特例の仕組みがあって、この仕組みを使って政令指定都市が都道府県の権限をもらってくるということは、災害対策法制の分野にも可能なのではないかな。
- 政令指定都市からすると、災害が起きた途端に扱いが悪くなるという実感を随分持っているという印象がある。災害時こそ、手足を持っているのだから、積極的に対応してくださいとお願いしてもいいくらいではないかな。

政策上の論点

- 災害の規模が大きくなれば行政資源も限られ、自助・共助のウェイトが増すが、自助・共助の規定がない。災害対策基本法でなくてもよいが、これらをしっかりと位置づけ、災害予防の段階から充実させる仕組みを入れるべき。あわせて、住民サイドの視点に立って策定するような地区防災計画の策定についても検討すべき。
- 災害応急対策については、現行の法制は中規模・一過性の災害には対応できるが、大規模・激甚な災害、長期にわたる継続的な災害が発生した場合の仕組みが備わっていない。今の災害対策基本法は、行政が全部の災害応急対策をできることが前提となっているが、今回のように行政機能が喪失した場合の対応について、どのような規定を置くべきか検討すべき。
- 国の情報処理体制を見直し、より効果的な情報処理・状況認識の共有システムの確立が必要ではないかな。情報収集能力が高くても、きっちり状況把握・集約されているようには外からは見えにくい。
- 災害対応は広域になればなるほど、慣れない人も参加することを考えると、災害対応の標準

化が必要なのではないか。

- 実際の避難所支援の経験から感じたのは、避難所暮らしが長くなると、まずは命を守るという状態から、生活のクオリティーとまでいかないまでも、ある程度の生活が維持できるよう、配慮していくということが大切になる。避難所暮らしをされている方の人権が本当に守られているのかと懸念する印象を持った。一方、県域を越えて避難されている方への支援であったり、避難者がお住まいだった元の自治体にもいろいろな支援の情報を伝えたいが、被災者情報を把握するのに苦労してなかなかうまくいかなかった。
- 災害時の救援物資の確保・配布は戦略的に行う必要があり、その観点からは、個人からの救援物資の処理は被災自治体の業務遂行を阻害するので、義援金を除く物資の受付は基本的に禁止すべきではないか。
- 現在の災害救助法の避難所対策に関しては、避難する場所、水、食料の提供が中心となっており、最低限以下の生活を長期間にわたって強いるのは問題である。発災直後の現物支給原則に立ってその後の長期間の被災者支援を行うことは、問題が多い。応急仮設住宅の提供や一定期間後の避難所における対策は、災害応急対策ではなく災害復旧の視点から、総合的な生活復旧を可能にするため、被災者の自立能力の程度に応じて支援する制度を検討すべき。
- 今回のように被災者が全国に避難してしまうことを考慮すると、災害救助法の適用範囲を見直すべきではないか。また、歴史的な経緯もあり、災害救助法は厚生労働省の所管となっているが、内閣府で一体的な運用を考えてもいいのではないか。
- 市町村が人・居宅・被害を結び付ける「被災者台帳」を構築して生活再建を是非やるべきだと思うが、その際に整理すべきこととして個人情報保護があると思う。
- 「被災者台帳」と個人情報保護の整理については、現行の個人情報保護法でも16条3項2号でできるとの意見もあるが、それを、今回整理しておくことは意義が大きい。ある区の震災対策条例では実際に書き込まれていて、それが一定の評価を受けているとのこと。
- 災害復旧と災害復興とは、本質的には違うもの。両者が必ずしも区別されていないことから混乱が起きているのではないか。災害復旧で重要なのはインフラの復旧とスピードであり、災害復旧計画は、一刻も早く機能を回復する必要のあるものに限定して、国、県、市町村に分けて計画する義務を規定すべき。
- 災害復興計画は一種の地域振興計画であり、災害後ある程度の時間をおいてから、被災住民の意向を可能な限り反映する形で策定されるべき。市町村または地区レベルの復興計画を、県や国の計画が補完できるような形で、災害対策基本法に規定すればよい。
- 復興計画の内容は地域によって非常に違うので、補助制度がない事業も柔軟な対応を可能とするよう、復興基金制度を災害対策基本法の中で法定化したらどうか。
- 復興が地域振興としての性格を有しているというのであれば、地域再生法の地域再生計画等の考え方が応用できるのではないか。再生計画の見直し、検証の仕組みを入れながら、広い意味での地域再生につなげていく仕組みとして位置づけて、調整を図っていくこともあり得るの

ではないか。

- 発災により、人と人とのつながり、有機的なつながりというのが一旦解消してしまって、それを新たに築き上げるというところへの配慮部分が今の復興計画にはないように思う。国や県の復興計画と市町村の復興計画というのは、このような点でかなり違うのではないか。
- 基金の創設については、復興関係の基金だけというより、むしろ災害対策基金でないと、全体の応援体制などに踏み込むようなことまでできないのではないか。
- 災害対策基金は、一応形式的には制度があるが、復興基金とは性格が違う。災害の規模に応じて、復興基金をつくれるような仕組みをあらかじめビルトインしておいた方がうまくいくのではないか。
- 阪神・淡路大震災で言うと、復興基金というのは大変大きな役割を果たして、見えない部分の復興の実現というのは、この復興基金によってほとんど事業化できている。逆に、阪神のときには一括補助金という概念が余りなかった。一括補助金型の方が被災自治体にとって裁量権が増えるが、復興基金というものも、被災地から見れば大変使い勝手がいい。
- 復興のタームを20年という長期で見た場合には、基金制度の方が緩やかにいろいろなところに対応できるが、利率の問題などマイナス面もある。この場でも検討してみる必要があるのではないか。
- 国、都道府県、市町村は連携が必要だが、どこまで入り込んで連携できるのか難しいし、あるいは協力を要請すると言っても調整に時間がかかり過ぎてなかなか進まない。実際の現場では、法律に基づく役割を超えたお互いの使命感のようなもので連携をとりながらやっていたと思うがそれでは限界がある。
- 国民保護法は、基本的には災害対策基本法と変わらないと認識しているが、被害は国が損失補償等すると書いてあるところが、災対法との本質的な違いだと思っている。オペレーションとして考えると、災対法と国民保護法が定めていることにそんなにギャップは感じない。一方、実際のイベントが起こるまでの中での国の主導権の問題があり、それは、確かに災対法は完全にボトムアップだからなかなか難しい。

今後の検討に当たっての視点

- 災害対策法制に関しては構造的な問題があると言われていた。これまで大きな災害があるたびに对症下药的に改正してきたが、根本からの制度見直しは行ってこなかった。(災対法制定の)昭和36年以来50年が経ち、局所的改正では対応できなくなっているのではないか。
- 現行の災害対策法制が直面している問題は大きく分けて2点ある。1点目は今回の東日本大震災で上手く機能しなかった法制部分の手直し。2点目は、今回の災害以前から、法制度として重大な問題があると指摘されてきた部分の解消である。復興を制度にどう盛り込むかという積み残しの問題はこの2点目に入ってくる。
- 災害対策法制のあり方は聖域なしに見直すべきと思うが、継続的改善という枠組みの中で、

残すべきは何か、発展すべきは何か、改めるものがあるとすれば何か、追加すべきは何かというような形で、個別具体的に考えたい。

- 災害時の仕組みと平時の仕組みとをいかに接合していくかは重要。特措法と地方自治法の仕組み、被災者支援と生活保護の仕組み、基本法と関連諸法との関係、国の役割と地方の役割、組織連携といった点が、今後の論点になるのではないか。
- 東日本大震災では、災害対策基本法が制定されてから初めて国が緊急災害対策本部を設置したことを大変重く受け止めている。どのような時に緊急災害対策本部を設置し、国はどこまで権限を持つべきか、クリアーにしてもよいのではないか。今後、大変大規模な災害が予想される中、国の役割の充実を目指していく方向で考えてみたい。
- 実務面から見ると、災害対策基本法と、消防法や自衛隊法のような個別法との中間的なところがないため、実務的な部分が災対法の中に組み込まれてしまっている。これは日本の防災体制そのものをどう組むのかといったことも絡んでくる部分ではないかと思う。災害救助法に関わる部分を災対法の中でどこまで規定するのかということも問題ではないか。
- 来るべき広域巨大災害への対応力を考えると、「現場力」が大変重要。現場の機能喪失を起こさないようにするためには、現場になるべくたくさんの裁量権をもってもらう必要がある。全体として様々な組織の間で協調・連携ができるような枠組みを考える必要もある。
- 既存の仕組みの中でも、例えば住民サイドの視点に立った計画づくりというのは参考になる。これについては都市計画法の経験とか蓄積が役立つのではないか。既に地区計画レベルで防災の視点を入れ込むということは、都市計画法制でも行われているので、そこのリンクだと考えていくと、現実性はかなり高いものになるのではないか。
- 長期という視点では、既に指摘されている通り、被災者の方の自立という視点も考えていかなければならない。生活保護の仕組みと被災者支援の仕組みが断絶しているというような理解も一部ではあるようだが、そうではない。被災者の方々の不安をあおらないように、支援の仕組みが連続しているというところをしっかりと伝えていく必要がある。
- 広域巨大災害に対応する法制といっても、その災害がどういう災害で、どういう問題があるのかをはっきりさせないで検討するという考え方は採れない。なお、今の災害対策法制はそれなりによくできており、国や地方自治体の運用の問題が大きいのではないか。
- 運用面では、特例措置を大規模な災害ほどやっている。災害救助法など、被災者支援の面でも不公平性が出てくるのではないかということで法律化していった過程があるが、今後も特例でずっと切り抜けるのかどうかということにもつながる。
- 法律ではなくて運用の問題だという話があったが、今回の瓦れきの処理一つとっても、国が最初からきちんと対応するようにしておけば済んでいた件が二転三転した経緯があったが、法律はしっかりしていても、運用の仕方がまずいのではないかという印象もあったところ。
- 震災対応の問題点の中で、法制度の改正でどうしても対処しなければならないものを明確にしなければならぬが、現段階では十分な整理・検証が済んでいない。並行して行われている他の検討会とよく連携することが大切。

(以上)