

災害対策法制のあり方に関する研究会(第2回) 議事概要

日 時:平成 23 年 9 月 20 日(火) 10:00~12:00

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、坂本、高梨、野口、山本各委員、原田政策統括官

ゲストスピーカー 武田 文男 京都大学特任教授

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

- 法律には目的があり、災害対策の分野の法律は国民の安全・安心の確保を目的とすることをいま一度確認しておくことが重要。例えば、消費者安全法、東日本大震災復興基本法などの基本理念が参考になるのではないか。
- 災害対策においては、すべて法律で解決するわけではないので、法律の「限界」を踏まえた制度づくりをしておかなければならない。事後の対策や救済は、規定の実効性が確保されているかという視点で見直す必要があり、また、現場での障害にならない仕組みにしておく必要がある。
- 行政法学の観点からは、「組織」の点で、新しい公共の力を発揮できる仕組みづくりをしておくべきこと、「権限」の点で、地方公共団体の自主性を損なわないような権限配分にしておくべきこと、「救済」の点で、被災者の視点に立った救済の仕組みをきちんと用意しておくことが重要。
- 災害対策基本法は、既存の組織や手法を横断的に束ねるために「計画手法」をとった。災害対策基本法の実効性を考えるには、この計画手法の実効性確保を考えなければならない。計画の見直し・策定手続を見直すことに加え、関係者の参加や実施状況の把握なども必要である。
- 法整備は迅速に実施するべきであるが、様々な意見あるいは実態を見極めつつ、段階的に整備することも検討する必要がある。また、災害対策基本法に直接関わるだけでなく、特別法の新たな制定、関連法令、計画、条例等を組み合わせて適切に対応することも重要。また、弾力的な解釈・運用で対応することは必要であるが、そのような事柄であっても、法整備によりわかりやすく明確化するという観点も大事ではないか。

- 大規模広域災害の場合、国の関与の拡充が議論になるが、その際、災害対策の基本はやはり地方自治体がしっかり対応するということを前提として、国の対応の仕方、その役割を明確化することが重要ではないか。
- 政令指定都市の防災における活動実態を踏まえた的確な防災対策を講ずるため、これまでの国、都道府県、市町村という三層構造に、今後、政令指定都市をどう位置づけるのかは大きな課題ではないか。また、公共機関のあり方も見直しをしていく必要。
- 条文の書き方として、「読める」と「書いてある」とは違うのではないか。特に、応急対応は時間との勝負であって、書いてある方が対応は標準化できるのではないか。その点、災害対策基本法の第5章(災害応急対策)は極めて読みにくい。

政策上の論点

- 大規模広域災害への対応は、国が権限を発動する「国民保護法型」、従来の自治体の役割の延長線上で権限を調整する「権限調整型」の2つが理念的に考えられる。私見では後者、今の災対法の発想で続けていくべきと考えるが、地方を国がいかにサポートするかという視点から、国の役割について改めて論じていく必要もあるかもしれない。
- 安全を確保する観点から、こういう災害が起こったらこの規模で被害が発生するかもしれないなどの情報を共有しておくのは重要。環境法分野で進んでいる「リスクコミュニケーション」の手法などの活用はあり得ると考えられる。法制度がきちんと後押しする仕組みが望ましいのではないか。
- 現場で機動的な応急活動を可能にするために即時強制を活用する上では、損失補償制度をあわせて用意する必要がある。また、強制手法の限界を踏まえ、規制から誘導、より自発的に動いてもらうという施策の工夫も必要になってくるのではないか。
- 規制から誘導へという考え方は適当と考えている。県は建築基準法 39 条の建築制限を市町村がやってほしいとのことだが、市町村としては強制よりも誘導で、行政も市民も納得して進めていきたいと考える。
- 応急対策に必要な資源を確保する上で、状況等についての情報収集ルートを確立しておくこと、災害対応を標準化していくことが必要。
- 災害が起こる度に個別法で積み重ねてきた復旧法制については、中心軸を据えるという点で制度間の調整や連携の必要がある。長期的には、平常時の生活保護とか地域再生等へのつなげ方というものも論点となるのではないか。
- 被災者生活再建支援法など被災者支援の制度は、遠隔地にいる被災者の立場の視点が必要。また、生活再建について、どこまで補償してもらえるかは大変難しい問題であると同時に、被災者の方々にとっては大変大切な視点であり、どのような形で進めるのか議論が必要ではないか。

- 災害対策基本法第1章の総則では、災害対策の基本法としての位置付けを明確化しておく必要はないか。また、定義規定については、「減災」というキーワードで強調してはどうかという点が重要ではないか。
- 相互協力等の分野において、組織間を情報で積極的につなぐという規定が必要ではないか。また、トップダウンで防災基本計画・防災業務計画・地域防災計画を作っていく仕組みになっている災害対策基本法と似た構造の交通安全対策基本法では、地方公共団体から中央会議等に必要な要請ができる。このようなボトムアップのルートを確保しておくのが重要。
- リスクコミュニケーションやリスクアセスメントの仕組み、防災評価指標、危険度ランク、ハザードマップなどの取組について、災害危険情報の可視化と共有をうまく標準化しながら後押しすることが重要ではないか。
- 災害応急対策については、実働部隊を指揮する統率権、統率能力を持つブレイン機関に必要な情報を集積させ、調整していく仕組みが望ましいと考えられる。
- 市町村長の権限行使の実効性を強めていかなければならないのは確かであり、手法として、命令の担保として罰則、緩やかな強制、原因者負担などの誘導などいろいろと考えられる。また、現場での安全の確保という点から、市町村長以外に、例えば事業者などに権限付与をしておく必要はないか。
- 情報については、例えば消費者行政においては、消費者庁が設置され、国が情報を通じて安全に寄与するという仕組みがとられており、この仕組みを応用して、国が災害に関連する情報を一元化し、整理・検討、専門的に調査をして、それを国民にフィードバックすることが重要なのではないか。
- 国民保護法とは異なり、災害対策基本法では指定地方公共機関として医療機関が例示されていない。また、従事命令の根拠条文によって同じ内容の行為で損失補償等の違いがある。災害対策基本法は他の法律を補填、補完する観点も持っていたが、その点も含めて、同法を参考にして成立した国民保護法など他の法律との整合性を改めて見直してみるべきではないか。
- 防災、地域の安全のためには、事業所、企業、各種団体の位置づけが欠かせないものとなっており、中央防災会議でも考え方が打ち出されたが、BCP(事業継続計画)など企業防災について法的位置づけを考えるべき。
- 災害対策基本法の中で「復興」は僅か2か所にしか書かれていない。復興を法的に位置付けた上で、国、都道府県、市町村等の体制等をあらかじめ整備しておくことが必要。復興の方針、計画、施策の選択肢あるいは合意形成、具体策の決定手順等をあらかじめ準備しておくことが円滑な復興につながるのではないか。
- 地方自治体の機能喪失への対応について、現行でも都道府県による一定の応急措置に関する代行制度があるが、その拡充が必要ではないか。さらに、国についても代行ができるような仕組みを考えていく必要があるのではないか。

- 他の地方自治体による被災者の受入れに関する制度の整備、職員の派遣・応援制度を強化する必要があり、災害対策基本法や地方自治法についての見直しを進める必要があるのではないか。
- 遠隔地の避難者等への災害救助、生活再建等の被災者支援制度について、今回、弾力的な対応をしてきたが、制度的に明確化しておく必要がある。生活再建等の各種支援を迅速、円滑化するため、被災者支援台帳の整備、活用が進むような法的整備を、個人情報保護との整合性確保も含めて議論すべき。
- 災害時要援護者の支援については、個人情報保護との関係をどうクリアするかが重要。これまで、ガイドライン、条例化、審議会での取組みなどいろいろな工夫がなされてきたが、明確に法的措置を講じることで個人情報保護との整合性を図れば、現場の防災関係者や地域の方々にとって意義が大きいのではないかと。
- 被災者支援台帳の整備などの活用で、個人情報保護法との整合性については、仮設住宅では今までのコミュニティと違ってくるので、付近の住民は何かしてあげたくてどこにだれが住んでいるかを教えてほしいとくるが、個人情報なので簡単に出せないという問題がある。
- 国と県と市町村の調整は非常に難しい問題がある。がれきの処理は、最初に国から市町村に下ろされ、市町村でできなくて県に、そしてまた国が再度やるということになったという経緯で、どう調整していけばいいかというのも一つの検討課題。
- 地方防災会議の委員は法律で決められた者しか任命できない。都道府県知事や市町村長の判断により、中央防災会議と同様に、学識経験者を任命できるようにすべきではないか。
- 地域防災計画の策定は地方防災会議の委員の構成と関係している。被災者になる可能性のある住民から見た防災の在り方が、地域防災計画の中で反映しにくいことから、委員として住民枠を設けることが必要ではないか。
- 地方防災会議の本委員にはほとんど女性がいないのが現状であり、男女共同参画の観点から、女性の声を入れたいときに専門委員でしか入れられない。本委員と専門委員にはやはり違いがあり、中央防災会議や国民保護協議会では有識者枠を活用して女性の代表を入れることも可能である。地方防災会議においても、有識者委員を任命できるようにする方が合理的ではないか。
- 「損失補償等の規定整備」について、災害対策基本法第 65 条はどちらかと言うと即時強制の規定なので、補償の規定がないのは人として当然しなければならない責務で、非常に短い特別のケースと位置づけられているからと思う。対して第 71 条の従事命令は、本来、仕事があり、その仕事を置いて来てくれというものなので、補償が要るのは当然と考えている。
- 災害対策基本法上の指定地方公共機関として医療機関は明確に例示されていないが、実際の告示では公益的事業として県の医師会等が指定されている。災害における医療の重要性を考えれば、医療機関を明示することも考えられるのではないかと。

- 医療機関が同じ協力をする場合でも、従事命令の根拠規定の違いによって、損失補償等が出る場合と出ない場合があるので、明確に運用の考え方を示す方策もあると思うが、法的な整理についても検討してはどうか。
- 今般の大震災で設置された緊急災害対策本部は、非常災害対策本部との違いがよく見えな部分があった。緊急災害対策本部として、どのように国が関与を強め、役割を拡充するのか。大規模広域災害の際における緊急措置のあり方についても、災害対策基本法制定当時から社会経済状況は大きく変わってきており、現代に合うように議論しなければならない。
- 避難者、帰宅困難者の法的な位置付けが明確でない。おそらく法律の制定時には帰宅困難者という発想はなかったのだろう。自治体や、企業等の関係者がどういう形で帰宅困難者をサポートするべきなのかという議論の中で、法的に押さえておく部分が出てくる可能性がある。
- 各種の公共事業の補助を中心とした復旧に対する法整備はそれなりにできているが、復興はほとんど法整備がされていないので、復興の法的位置づけが必要。また、防災基本計画でも復旧・復興と整理しているように、両者は一体となるものと認識している。特に大規模な被災の場合には、復興計画に沿って元の形とは全然違う形で復旧することもあり、復興と復旧は一緒になって作業し、将来の復興を考える体制を、できるだけ早く立ち上げる必要があるのではないか。
- 今般の大震災では消防団員などを含む災害対応職員に多数の犠牲者が出たことを踏まえ、災害対応職員の安全確保等に関する法整備を進める必要がある。
- 災害対応職員の安全確保は重要。職業意識があるために、警察官、消防団員が亡くなった。この辺をどう考えていくか非常に難しい問題。
- 防災無線はどこにでもあるが、停電すると役に立たない。情報の伝達など、法整備できるものは法整備することで、現場で対応する消防団員、消防吏員等の安全・安心の確保に努める必要がある。
- 自衛隊員、警察官はいろいろな手続を経てから現場に入るが、現場付近で生活している消防団は、最も早く集まることができる。しかしながら、消防団員には、自衛隊、警察、消防吏員と違って心的ケアの制度がない。
- 災害対策基本法については、広域連携を含めた大規模災害の対応をどこまで入れるか、復旧・復興まで全部の連続性の中で見ていかないと成り立たないところが出てきているのではないかと、また、「津波てんでんこ」の話のような「自助」についてどのように表現していくかという課題があるのではないかと。

今後の検討に当たっての視点

- 地方公共団体の行政機能喪失への対応について、緊急時のみならず長期化するという時間の観点を入れ込む必要がある。平常時の仕組みにどう接続をしていくかは災害対策法制全般について言えることである。
- 災害対策基本法の見直しの際の一つの視点は、規定されている部分の実効性をより一層確保すること。災害の分野は計画が中心なので、いわゆる情動的行政手法、情報を効果的に使うという視点から見直すのは非常に有用なのではないかと考えている。
- 大規模災害への対応は運用でできることも多くあると思うが、運用の基盤となる、国の関与の拡充・役割の明確化については法律ではっきり書くべき部分があるのではないかと。危機管理体制についても法的な改正を伴う部分が出てくるのではないかと。
- 災害対策において情報通信技術(ICT)の活用は非常に重要であり、ICTの活用を十分念頭に置いた法整備を進めるべきではないかと。
- ライフラインの維持・強化の促進、そのための財政支援などは運用で対応すべき部分もかなり多いと思うが、それらを進める何らかの法的な措置を議論すべきではないかと。
- 地域の方も地方自治体の方も、「公助」をしっかりと取り組まなければならないが、それと「自助」・「共助」が一体となって協働して取り組むことが重要だと認識しており、「自助」・「共助」の法律上の位置付けや対策、取組みの規定が不足している。
- 避難をしなければいけないときは基本的に自己責任の問題。そうすると、個人ではできないから協働で、協働でも難しいところは、例えば地方公共団体がやるということを「補完性原理」で説明される場合がある。一方で、避難指示等は、災害対策基本法上の責任が明らかに市町村にあり、それが事実上できないから自治会や住民の方々の協力を得るというのを「補完性原理」で説明するのは間違っており、これは事実上の補完にすぎず、法律上の「補完性原理」ではない。
- 避難指示の伝達は、あくまでも最後まで責任は市町村にあるから、事前に非常に手厚い措置をしておく必要があり、市町村がその義務を果たしたときは、仮に取り残された住民の方々に自己責任の問題が出て個人の方に戻ってくるということ。したがって、「自助」・「共助」・「公助」は、条文ごとに、どこに責任があるかで考え方が随分違ってくるのではないかと。
- 各県の地域防災計画などを見ると、「共助」が強調されている。「公助」ができないから「共助」で対応という論理は、「民でできることは民に」というのと大して変わらず、本来しなければならない人が努力を放棄してしまう可能性が高いので問題がある。
- 行政は手厚い措置をした上で初めてその限界があることが認められるという大前提で議論をする必要があり、これは、行政は無責任で対応できないから全部押し付けるということではないということの再確認だと思う。

- 「自助」・「共助」は「公助」を補完するものだけではなく、それらのあり方を含め、法律でどこまで書けるか、またどう書けば共通認識が得られ、しかも他の色々な制度の基盤となるか、議論することが必要ではないか。
- 「消防力の整備指針」(消防庁告示)のように応急資源の目標値を設定することで、「公助」の現状や限界が示される。そうすると、「自助」・「共助」の目標や足りない部分が見え、「自助」・「共助」のインセンティブになり得るのではないか。また、「自助」・「共助」を後押ししていく仕組みとして指針という形で見せるということも有用ではないか。
- 「津波てんでんこ」と言って、津波がきたときは、一人ひとりばらばらでいいから逃げなさいという意味の方言があり、地方自治体による避難勧告等の呼びかけは絶対に必要であるが、このような「自助」の言い伝えが基本なのは確かである。
- 「自助」・「共助」と言っても、実態は高齢化率がものすごく進んでいるためなかなか対応できないところであり、ただ、「公助」だけでは本当に対応できない部分もあり、懸念している。
- 市町村、都道府県にも資源に限界があることは事実。「公助」に関する国の役割についてはもう少し整理がなされるべきではないか。アメリカの災害法制は日本と似ていて、地方を支えるように後ろから国が入ってくるボトムアップの関係にあるが、2001年の同時多発テロ以来、「カタストロフ」という概念を入れて、あるところからは国が前に立つという法体系に変更したことは参考になるのではないか。
- 国として肅々と取り組むべき「公助」とは一体何なのか、どこまでが「公助」の範囲の中に入るのかの共通認識を持ちたい。災害対策基本法、災害救助法、国連のクラスター・アプローチ及び米国のエマージェンシー・サポート・ファンクションを比較してみる必要があるのではないか。