

災害対策法整備の課題

H23.9.20

武田 文男

京都大学特任教授, 博士(情報学), 第一生命保険(株)顧問

アンケートを通じた自治体現場実務者の声

災害対策基本法の課題と解決の方向性に関するアンケート調査

- ・ 自治体キーパーソンの代表的・特徴的意見
- ・ アンケート結果の考察の整理

巨大災害対策としての法整備の課題に関するアンケート調査

- ・ 法整備が必要な項目の整理

東日本大震災等を踏まえ今後の災害に備える法制度の整備の課題

- ・ 災害対策法制の見直し検討項目(私案)

(注) 法整備の進め方についての留意点

アンケート調査の実施

- 災害対策基本法の課題と解決の方向性
- 法の運用に直接携わる自治体の災害対応実務者の「キーパーソン」に協力依頼
- 「ありのまま」の率直な声を聞く趣旨
- 自由回答形式による探索的調査
- H21.9実施
- 172件の意見・回答

アンケート結果からの 典型的な意見の抽出

- TRENDREADER(TR)によって、個々の意見(自由回答)を定量的に解析し、注目すべき典型的な自由回答を客観的に抽出し、分析・考察の対象にする。
[TR:防災研究所巨大災害研究センターで開発中の順序基準を考慮したTFIDFを用いた言語情報解析システム(佐藤ら, 2006ほか)]
- 典型的な自由回答
 - 代表的な自由回答: 網羅性の高い意見
 - 特徴的な自由回答: 基準変数の値が高い(低い)自治体に特徴的な意見
- 解析に用いた基準変数: 被災経験の程度
 - (1)年平均り災者率
 - (2)累積災害救助法適用市町村数
- 典型的な意見の抽出結果
 - (1)の解析より 41件
 - (2)の解析より 44件
 - 上記の和集合 62件(分析・考察の対象)

アンケート結果の考察の整理

- A 必要な法整備を直ちに実現することができるもの
- B 一定の方向性のもと法整備作業を進めることが可能なもの
- C 対応の方向性を確認しながら法整備を進めるべきもの
- D 法のあり方について検討が必要なもの

アンケート結果の考察の整理 (1/3)

分類	主な意見を踏まえた災害対策基本法の課題
A 必要な法整備を直ちに実現することができるもの	(2)②防災会議の組織構成の弾力化 (3)①地域防災計画の修正手続きの見直し
B 一定の方向性のもと法整備作業を進めることが可能なもの	(1)⑥指定(地方)公共機関の整合性 (5)⑤損失補償等の規定整備 (10)②他の法律との関係の整理

アンケート結果の考察の整理 (2/3)

分類	主な意見を踏まえた災害対策基本法の課題
<p>C 対応の方向性を確認しながら法整備作業を進めるべきもの</p>	<p>(1)⑦自助・共助・公助の明確化, 住民等の役割拡充</p> <p>(1)⑧自主防災組織の強化</p> <p>(1)⑨復興の明確化</p> <p>(1)⑪耐震化の明記</p> <p>(1)⑫災害時要援護者対策の明記</p> <p>(2)③大規模災害時の国レベルの対応</p> <p>(5)④避難指示等の国・県の関与</p> <p>(6)①復興の位置づけ</p> <p>(10)①住民・地域の取組みの具体化</p>

アンケート結果の考察の整理 (3/3)

分類	主な意見を踏まえた災害対策基本法の課題
<p>D 法のあり方について検討が必要なもの</p>	<p>(1)①減災の位置づけ</p> <p>(1)②災害の定義の見直し・危機管理の根拠</p> <p>(1)④政令指定都市の位置づけ</p> <p>(4)①予防規定の拡充</p> <p>(5)①避難指示等の強制力</p> <p>(5)②避難準備情報の位置づけ</p> <p>(7)①費用負担ルールの見直し</p> <p>(10)③国の危機管理専門対応機関の創設</p>

テーマ	課題及び解決の方向性
大規模・広域災害対応	<ul style="list-style-type: none"> 大規模・広域災害発生時において、緊急の救助等に対応するための各種広域連携要請を促進することを期待している。災害対応体制の中にさらりと位置づける必要があるのではないか。 「自治体間の広域連携については、実行面では具体的に運用が自治体任せられている。そのため、都道府県や消防庁・消防本部などと連携する対応が広域大規模災害発生時において、果たして自治体への柔軟な広域対応が必要となるものの、不明確な部分が多く、具体的仕組についての協議がない。 広域的災害の発生には、市町村間、あるいは都道府県間をまたいで避難対策をする必要がある場合の調整が課題に感じている。 大規模・広域災害発生時は、住居・施設などの大規模な避難所として、消防、消防、警察、海上保安官等が大きな役割を果たすこととなるが、避難所をまとめた一元的初期対応の仕組みを構築することが必要である。 大規模災害発生時における、消防本部や消防団などの役割分担、各種の物資や食料に備蓄する物資の確保などの課題が明らかとなっている。 大規模災害発生時には、自治体同士が連携して、大規模災害発生時の緊急対応や、被災者の支援などを行うことが求められる。また、大規模災害発生時には、防災関係機関が連携して、大規模災害発生時の対応や、被災者の支援などを行うことが求められる。 大規模災害発生時には、防災関係機関が連携して、大規模災害発生時の対応や、被災者の支援などを行うことが求められる。 大規模災害発生時には、防災関係機関が連携して、大規模災害発生時の対応や、被災者の支援などを行うことが求められる。
防災意識の向上	<ul style="list-style-type: none"> 「避難訓練などの防災意識向上は、基本的な自治体である市町村に求められる。しかし、大規模災害発生時の状況においては、より広域的な視点から災害の全体像を見て判断するため必要があるが、市町村では十分な対応が難しい可能性がある。 大規模災害発生時には、自治体間の連携が求められる。市町村では十分な対応が難しい可能性がある。 大規模災害発生時には、自治体間の連携が求められる。市町村では十分な対応が難しい可能性がある。
防災対策	<ul style="list-style-type: none"> 大規模災害発生時には、自治体間の連携が求められる。市町村では十分な対応が難しい可能性がある。 大規模災害発生時には、自治体間の連携が求められる。市町村では十分な対応が難しい可能性がある。 大規模災害発生時には、自治体間の連携が求められる。市町村では十分な対応が難しい可能性がある。
自主防災組織	<ul style="list-style-type: none"> 「自主防災組織の役割は、地域の防災意識を高め、地域の防災力を向上させることにある。市町村では、自主防災組織の役割を十分に活用することが必要である。 自主防災組織の役割は、地域の防災意識を高め、地域の防災力を向上させることにある。 自主防災組織の役割は、地域の防災意識を高め、地域の防災力を向上させることにある。
市町村等企業防災	<ul style="list-style-type: none"> 大規模災害発生時には、市町村と企業との連携が求められる。市町村では、企業との連携を促進することが必要である。 市町村と企業との連携は、地域の防災力を向上させることにある。 市町村と企業との連携は、地域の防災力を向上させることにある。
避難対策	<ul style="list-style-type: none"> 大規模災害発生時には、避難対策が求められる。市町村では、避難対策を促進することが必要である。 避難対策は、地域の防災力を向上させることにある。 避難対策は、地域の防災力を向上させることにある。
復興支援	<ul style="list-style-type: none"> 大規模災害発生時には、復興支援が求められる。市町村では、復興支援を促進することが必要である。 復興支援は、地域の防災力を向上させることにある。 復興支援は、地域の防災力を向上させることにある。
財政負担	<ul style="list-style-type: none"> 大規模災害発生時には、財政負担が課題となる。市町村では、財政負担を軽減することが必要である。 財政負担は、地域の防災力を向上させることにある。 財政負担は、地域の防災力を向上させることにある。
その他	<ul style="list-style-type: none"> 大規模災害発生時には、その他の課題が浮き彫りになる。市町村では、これらの課題を解決することが必要である。 大規模災害発生時には、その他の課題が浮き彫りになる。 大規模災害発生時には、その他の課題が浮き彫りになる。

アンケート調査[2]結果

- 大規模・広域災害対応(19)
- 国・都道府県・市町村の役割分担(10)
- 自助・共助・公助、行政と住民の協働、自主防災組織(13)
- BCP等企业防災(11)
- 避難対策(8)
- 復興、被災者支援(15)
- 財政負担(9)
- その他(7)

巨大災害対策として必要と考えられる法整備の項目

	法整備が必要な項目（例）
自助・共助・公助と協働	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自助・共助・公助の明確化 ・ 行政と住民との協働 ・ 自主防災組織の充実強化 ・ 要援護者避難支援対策の円滑化 ・ BCP等企業防災の推進
復興への取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「復興」の法的位置づけ ・ 復興体制の整備 ・ 被災者支援の確保 ・ 被災地への財政支援
大規模災害への国の対応等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域調整の仕組みの確立 ・ 国の関与の強化 ・ 国・都道府県・市町村の役割分担の見直し ・ 避難対策の強化

東日本大震災等を踏まえ今後の災害に備える法制度の整備の課題

災害対策法制の見直し検討項目(私案)

別紙参照

- (1) 大規模災害への対応
- (2) 自助・共助・公助と協働
- (3) 復興への取組み
- (4) 自治体の機能喪失への対応
- (5) 被災者支援のあり方
- (6) 原子力発電所事故に関する災害対策の見直し
- (7) その他

[注] 法整備の進め方についての留意点

表 アンケート結果から抽出された典型的な意見の一覧
(総則, 防災に関する組織)

章	区分 ^(a)	課題及び解決の方向性	意見の定量結果 (diff Σ D, ave Σ D)	
			平均 り災者率	救助法適用 市町村数
(1)総則	①被災の位置づけ	1: 第2条第2号で、「防災」について、災害の未然防止、災害発生時における被害の拡大防止、災害の復旧を図ることと定義されているが、最近、実務では「被災」という言葉が定着してきている。被害軽減のための事前の備えを強調する観点から、「被災」の位置づけを検討してはどうか。	a (209,193)	a (249,237)
		2: 第2条の災害の定義について、同条及び同法施行令第1条で災害を定義しており、テロに係る災害については、通知によっているところであるが、テロに係る災害についても、施行令等で明確に判るようすることが望ましい。		a (106,151)
		3: 具体的に災害に該当するかどうかの判断が、それぞれの実施主体に委ねられていることの問題がある。地方の主体性を尊重する観点から、基本的には妥当と考える。しかし、例えば、災害応急対策として強制権限行使の判断を迫られたときなど問題が生じると考えられる。具体的な解釈基準が示されることが望ましい。	d (-885,1953)	c (-318,726)
		4: 第2条「災害」の定義が広すぎて適用が難しい。新型インフルエンザやテロなど犯罪に由来する危機事象等を災害対策基本法でひとくりに対処することには無理が生じる。当基本法は気象災害や自然災害など限定的な危機事象への適用とし、事故災害も含めそれ以外の危機事象は別の法律を制定する方が機能的。		c (-503,618)
	②災害の定義の見直し・危機管理の根拠	5: 第2条第1号の「災害」には、自然災害や事故等の他、「テロ事件に起因して発生した災害」についても、災害対策基本法の適用が排除されるものではないとされていることから、地域防災計画の他に、第2条第1号に規定する自然災害や事故等を含め、危機管理全般に及ぶ危機管理計画を策定して対応している。	d (-660,1191)	d (-758,1053)
		6: 現行の災害概念が、都道府県、市町村として様々な危機事象に対処しなければならぬ実情に必ずしも適合していないこと等の問題がある。結論として、「災害」概念を拡張し、災害対策基本法で規定されている国、都道府県、市町村の基本的責務、役割分担の考え方、災害対策本部の機能、知事の権限等を災害以外の危機事象にも広く適用していくべきであり、こうした方向の法整備が必要である。感染症等については、個別法では総合的対応が予定されておらず、防災・危機管理体制が包括的に責任を持ち、対応しているが、法的根拠を明らかにすべき		d (-819,1737)
		7: 近年、「防災・危機管理」という概念で、国・都道府県・市町村を含め関係機関は、組織体制の整備や計画等を策定しているところであるが、自然災害や事故については、災害対策基本法で定義されているものの、危機管理そのものを定義している法律はなく、それぞれの機関が独自に「危機管理」を定義し、対策等を講じているのが現状である。このため、危機管理は、広義にも狭義にも解釈されることとなり、全国統一の対応となっていない。よって、危機管理について盛り込むなど、災害対策基本法の抜本的見直しも必要と考える。	d (-1099,1080)	d (-820,1116)
	③指定地方行政機関の機能	8: 指定地方行政機関が機能しているか、一部は過剰に機能しすぎているか。		c (-519,259)
		9: 行政組織の地方公共団体において、政令市は直接住民と対峙することから市区町村に含まれると解されている。しかしながら政令市は県に相当する権能を有し、より実態に沿った区分が必要。政令市の役割の明確化が必要。		a (131,216)
	④政令指定都市の位置づけ	10: 災害対策基本法には「政令指定都市」という概念がなく、市町村の一つとして整理されている。通常時は政令指定都市として特別な位置づけで対応しているため、これまで行ってきた訓練等から県・政令市の間で災害時の情報伝達や指揮命令の迅速な対応が困難であることが、懸念される。		c (-580,566)
		11: (課題) 都道府県、市町村において、地方分権、行政区域の拡大、集落の崩壊などの社会現象や、これまで経験したことがない局地的な集中豪雨、大型化する台風などの異常気象による自然災害に加え、新型インフルエンザなど新たな危機事象の発生に対処するためには、都道府県はもちろんのこと、これまで以上に市町村における防災体制の強化が必要となってきた。解決に向けての方向性) 都道府県、市町村において、独立した防災専門部署を設置することについて、行財政改革の最中であるため、「責務」として明文化することは困難としても、「努力義務」までの規定を追加する。また、それに対する国の財政支援に関する規定を「国の責務」として明文化する。		c (-242,629)
	⑥指定(地方)公共機関の整合性	12: 指定(地方)公共機関について国民保護法(武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律)の指定機関との整合性がとられていないために、危機管理的な位置づけの対象となるものが災害やテロによって違っている。		c (-507,413)
		13: 住民等の自助、共助の具体的な明記(課題) 災害対策基本法に基づく防災対策は、行政主体の防災対策となっているが、災害犠牲者のさらなる軽減を図るためには、行政主体の災害対策のみならず、自助、共助に係る対応が求められる。【解決に向けての方向性】 災害対策基本法第7条に住民の責務の規定があるが、住民の役割や地域等の役割、対応等、自助、共助の規定を幅広く追加する。		c (-771,774)
	⑦自助・共助・公助の明確化、住民等の役割拡充	14: 災害対策基本法は災害対策の基本となる法律であり、手続法として見た場合には、ほぼすべてを網羅している。しかしながら、人的被害の軽減といった観点からは、国、県、市町村、指定公共機関の責務については規定しているものの、住民や事業所の役割について言及している条項は極めて僅かとなり、方向性としては、この部分の拡充が求められるのではないか。		c (-577,562)
		15: 第1章総則の第7条において、住民等の責務について定めているが、地域防災対策の基本理念である「自助」「共助」「公助」のそれぞれの分野による対策をより推進するために、住民及び地域コミュニティなどの責務、果たすべき役割及び自治体との協働などについて、災害対策基本法の全般にちりばめていくことが必要と考える。		c (-644,474)
		16: 現行の法律では、国(第3条)、都道府県(4条)、市町村(5条)、指定・地方各公共機関(6条)、住民(7条)それぞれの責務が規定されているが、総体的に公共機関の災害対応が中心の内容となっている。伊勢湾台風以後の災害による犠牲者の減少は、ハード整備等公共機関の対応により一定の成果は見られるが、より一層の被災を抑制するためには、「自助」「共助」「公助」による取組強化が必要。阪神・淡路大震災を契機として、被災のための「自助」「共助」「公助」による役割分担、連携はより重要性を増しており、その観点について法令上の明確化が必要である。		c (-567,699)
	⑧自主防災組織の強化	17: 自主防災組織の設置促進や形骸化した組織の活性化(災害時に真に機能する組織への転換)が課題であり、誘導施策を検討する必要がある。		c (111,206)
18: 市町村の責務として、自主防災組織の充実を図ること(第5条第2項)や国及び地方公共団体は、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項の実施(第8条第2項第13号)が努力目標として規定されている。自主防災組織は、地域住民が自らの地域は自ら守ろうという連帯意識に基づく自主的な組織であり、災害時には出火防止、救出・救護、避難誘導、炊き出し等の活動を行う実働部隊としての役割を期待されているが、組織率の向上と活動内容の充実を図ることが課題となっている。			c (-474,1217)	
⑨復興の明確化	19: 第8条第3項で、国及び地方公共団体は、災害発生時には、施設の復旧と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とされているが、「復興」の概念が不明確で、また、具体的な規定がない。近年の都道府県の災害対策では、応急・復旧のみならず、復興対策も含めて一体的に検討、実施され、また、被災者の生活・住宅再建など復興対策の重要性も増していることから、より明確かつ具体的に規定するべきである。		a (328,320)	
	20: (課題) 災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため実施に努める事項として、第5号に「気象、水象に関する観測、予報、情報等に関する」規定があり、第6号に「災害予報等改善」規定、第7号に「地震予知情報の周知方法の改善」規定が整備されているが、国策で進めている「緊急地震速報の活用」に係る規定が整備されていない状況である。(解決に向けての方向性) 過去の経験から事前準備、応急対策により被害拡大防止策が講じられてきた風水害と異なり、地震被害の未然防止策としては、「緊急地震速報の活用」が効果的であるため、国、地方公共団体等での利用促進を図る意味からも、新たに項を追加するなど規定を整備する。		a (246,361)	
⑩耐震化の明記	21: 「耐震化」が第8条第2項各号に明記されていない。都市の防災構造の改善に関する事項(同項第3号)に含まれると考えられるが、地震防災上の重要性を考慮すると、明確に規定することが望ましい。		a (192,96)	
	22: 災害時要援護者対策は、近年の防災上の最も重要な課題の一つであり、国においても、市町村に対し要援護者の避難支援プランの策定を要請している。災害対策基本法においては、国及び地方公共団体が災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に実施に努める事項として、第8条第2項第14号で、「高齢者、乳幼児等特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置に関する事項」を挙げているが、要援護者対策の重要性を考慮して、条項を一つ起こし避難誘導体制の整備、避難所における支援等具体的に規定してはどうか。		c (70,769)	
⑪災害時要援護者対策の明記	23: 国及び地方公共団体は、高齢者、障害者、乳幼児等特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置に関する事項の実施(第8条第2項第14号)が努力目標として規定されている。災害時の要援護者対策については、第一義的には市町村が対応することとなっているが、要援護者に対する避難支援対策の一層の充実を図るため、市町村の取組の促進に努めている。		c (-394,1130)	
	24: 国及び地方公共団体は、防災上必要な教育及び訓練に関する事項の実施(第8条第2項第17号)が努力目標として規定されている。県では、大規模災害が発生した場合、様々な分野における応急対策を迅速・的確に実施するため、危機管理に関する専門的知識や行動力を有する人材の確保を図ることが重要であるとの認識のもと、将来において危機管理に関して中核的な役割を担う「危機管理専門員」の養成に取り組んでいる。		c (-201,786)	
(2)防災に関する組織	①地方防災会議と災害対策本部	25: 第14条第2項に防災会議の事務が規定されているが、「災害に関する情報を収集すること」、「関係機関との連絡調整を図ること」等について、防災会議で行った方がいいのか、知事等の首長の事務として行った方がいいのか、命令系統の一本化といった観点などから検討が必要ではないか。(第23条第4項には、災害対策本部と地方防災会議の連携の規定はあるが、)なお、現状としては、災害が発生した場合、地方公共団体の災害対策本部等が前記の事務は行っているところである。		a (155,523)
		26: 第14条については、地域の実情に合わせて組織構成を柔軟にできるようにすることが必要ではないか。(現在は国の機関や指定公共機関、行政機関などで制約が多い)		c (-703,444)
	②地方防災会議の組織構成の強化	27: 都道府県の防災会議の指定機関が多い。国の場合は、各大臣クラスなどで集めやすいが、都道府県ではそうはいかない。したがって、都道府県防災会議の協議会も実務的に不可能になる。また、類似の地震防災警戒本部、国民保護会議や石油コンビナート本部と構成機関が少しづつ相違していることは情報共有という観点から問題であり、全ての災害、事故、国民保護事案に対して同じ会議が対応する方がよい。		c (-564,742)
		28: 防災分野における男女共同参画の推進という観点から都道府県防災会議への女性委員の登用が課題となっている。これは、災害対策基本法第15条に都道府県防災会議の組織が規定され委員の多くは職指定となっているため、現行法では女性委員を登用することが困難となっている。都道府県国民保護協議会の場合、国民保護法第38条で都道府県協議会の組織が規定されているが、法第38条第4項第8号で「国民の保護のための措置に関し知識又は経験を有する者」とされており、有識者が設定されている。この枠を活用して女性委員の登用が可能となっている。災害対策基本法第15条においても同様な改正を加えて、有識者を設定することで女性委員の登用を図ることが可能となる。		c (-379,665)
	③大規模災害時の国レベルの対応	29: 国レベルにおいては、基本的に災害対応組織の設置基準が発生後となり、大規模水害発生時における事前避難の指示、国民保護や国防事案などに対応困難。基準の設定が難しいが、災害等発生前の本部設置と対応権限の付与が必要。		c (-275,835)
30: 危機管理の本部は、本来は災害の規模によって権限者をより広域行政体の長に持つべき。			c (-511,414)	
	31: 大規模地震対策特別措置法によって指定されて「地震防災対策強化地域」において警戒宣言が発令された場合の本部は「警戒本部」であるが、強化地域外は同法の対応ができないので災害対策基本法による「災害対策本部」を設置することになる。その構成や権限も考えても整合性を考えた方がよい。		c (-954,707)	

表 アンケート結果から抽出された典型的な意見の一覧
(防災計画, 災害予防, 災害応急対策, 災害復旧, 財政金融措置, 災害緊急事態, 雑則, その他)

章	区分 ^(a)	課題及び解決の方向性	意見の定量的結果 (diff. ΣD, ave. ΣD)	
			平均 り災者率	救助法適用 市町村数
(3)防災計画	①地域防災計画の修正手続きの見直し	32:第40条第3項で、都道府県地域防災計画を作成、修正するときは、内閣総理大臣に「協議」することとなっているが、地方分権の時代において不適切であり、例えば「報告」に止めるべきである。都道府県地域防災計画は、防災基本計画に基づき作成、修正する。また、防災業務計画に抵触してはならないとの規定があり(同条第1項)、それぞれの計画の整合性を担保するには、これで十分と思われる。	a	(127,170)
		33:地域防災計画の修正手続について、現行法では、県計画については内閣総理大臣への事前協議(第40条第3項)、市町村計画については知事への事前協議(第42条第3項)を行わなければならないが、いつ起きるか分からない災害に迅速・柔軟に対応するため、事前協議ではなく事後の報告又は届出とすべきである。	a	(248,254)
		34:地域防災計画の修正について、法では修正協議は内閣総理大臣に行うこととなっているが、実態は各都道府県の担当者宛てに修正案及び修正概要を送付することとされており、地方にとっては過重な事務負担となっていることから適正な運用を望んでいる。	a	(97,131)
		35:都道府県防災計画を現状にマッチした形に修正しようとしても、あらかじめ総理大臣の協議と中央防災会議の意見をきくことが、法律上規定されている。ご承知のとおり、その間に、各府担当等から細やかな指示があり、相当な労力を要する。だったら、問題があっても放置しとくかとなりはしないか。国の計画との整合性は理解できるが、法律を「報告義務」に変更すべきでないか。現場を知らない者の不要な介入こそが、災害対策基本法の基本理念が損なわれることになる。当然、そこには地方団体に対する責任が明確になってくるのではないか。	c	(-294,1117)
	②軽微な変更の除外	36:地域防災計画の修正については、現場において、都道府県防災会議の開催や国との協議に相当の労力を要する(事務量や時間)。国民保護法に基づく国民保護計画の修正はたまたま書きの規定があり、軽微な変更(組織名称の変更など)は、協議事項の対象外になっている。災害対策基本法にも、ただし書きを設けるなり省令で定めるなりで現場での事務量の煩雑さを解消していただきたい。	c	(-443,819)
		37:軽微な組織改正や緊急輸送路の区間の変更、ヘリコプター臨時離着陸場の変更など軽微な変更については、迅速な対応及び事務軽減を図るため、国への事前協議ではなく事後報告とすべきものと考えられる。	c	(-626,499)
(4)災害予防	①予防規定の拡充	38:昭和34年の伊勢湾台風では、ゼロメートル地帯に居住していた住民が未曾有の被害を受けた。このような教訓を踏まえ、災害危険地域であると十分想定される地域において、居住用建物を建築する等の土地利用を実施する際には、想定される災害を回避するための災害予防対策の実施を法令上義務づけるべきである。	a	(127,147)
		39:防災に関する教育、防災思想の普及が第46条第1項各号に明記されていない。基本的な事項であり、明確に規定することが望ましい。	a	(230,115)
(5)災害応急対策	①避難指示等の強制力	40:避難勧告と避難指示とは2つとも強制力がないことも不明確。ひとつにまとめるべきと思うがどうか。(44も同趣旨を含む)	a	(259,267)
		41:避難指示、勧告の権限が市町村長に与えられているが、適切に執行されない場合もあり、都道府県知事に与える必要性や、避難準備情報の法的位置づけを検討する必要がある。	a	(203,425)
	②避難準備情報の位置づけ	42:住民避難については漠然としており、明確な避難基準等の作成を義務付けるなど避難勧告基準の策定に関する規定を設ける。	a	(163,376)
		43:第60条に関して、避難勧告・避難指示の実施に係る基準を客観的に定めるよう位置づける必要がある。現在、個別に洪水予報や土砂災害警戒情報が出されているが、実際の避難命令とリンクしていないため避難の判断が遅れ、多くの被害が発生している。地域防災計画において、「災害が発生した場合あるいは発生するおそれがある場合に避難勧告・避難指示を発令する」という記載になっている市町村が多く、法律に位置づけることで回避することが可能。	a	(166,567)
	③避難基準の策定	44:特に近年において、市町村が避難勧告・指示等(第60条)を行っても、住民がほとんど行動をとらない事例がほとんどであり、その実効力が問題となっている。・現行の法律での避難勧告・指示等の規定では、努力義務であり、罰則規定はないのが現状であり、何らかの形で強制力を持たせる必要がある。・避難勧告・指示の発令は、市町村長の責務となっているが、その判断の根拠となる情報を提供する国(気象庁等)や都道府県等も何らかの関わりを持つべきではないか。(41も同趣旨を含む)	c	(-28,754)
		45:応急措置(第62条～第86条)の規定は、いずれも災害応急対策を実施する上で重要な規定であるが、現実の適用例が少ない。中には適用例が全くない規定もある。国民の権利侵害につながる面があること、すべての措置が損失補償の対象とならないことが、適用を控える方向で影響しているとも考えられるが、現実に厳しい判断を迫られたケースもない。応急公用負担や従事命令等の規定は国民の権利侵害に関わることであり、例えば要請、勧告を経て適用に至る等の段階的な手続き規定の設置を検討してもよいのではないか。	a	(348,224)
	④避難指示等の国・都道府県の関与	46:都道府県知事による従事命令等(第71条)は、災害発生後、災害救助法が適用されたことを前提としており、一方、災害の発生段階では市町村長からの従事命令(第65条)となる。2つの命令の差異は、前者には費用弁償があるが、後者にはないことである。この点が関係者等には強い不満がある。これを改正すべきと思うがどうか。	a	(162,235)
47:第84条に知事の従事命令に対する損失補償が規定されている。ボランティアにまで拡大し、保険制度などの規程を設けるべき。		a	(153,111)	
48:災害復旧は、施設の復旧(ハード)を想定していると考えられるが、阪神・淡路大震災では、応急対策の後の段階においても、被災者の生活支援、産業活動支援等が課題となっており、こうしたソフト面の支援対策(いわゆる「災害復興」と重なる部分もある)についても、考慮する必要がある。		a	(98,49)	
(6)災害復旧	①復興の位置づけ	49:第92条で、応援を受けた地方公共団体が費用を負担することが原則とされているが(都道府県間の相互応援協定においても同様)、平成19年の新潟中越沖地震では、消防庁が調整し、各府県から新潟県へ無償で物資を提供した。応援する側の負担とするケースも例外的にあってもよいと考えられ、考え方を明確にすることが望ましい。	a	(192,122)
		50:災害の定義は法第2条及び施行令第1条に定められ、自然災害を念頭に置きながら大規模事故を加えている。また、法第94条(災害応急対策に要する費用に対する国の負担又は補助)で国の負担が定められているが、先のナホカ号による油流出事故では国の費用負担の定めがなく、被災県及び全国知事会が国に対し財政的支援等を陳情した経緯がある。今後、街中で航空災害等が発生した場合の国の費用負担の在り方等、大規模事故発生時の財政支援措置のルールづくりをあらかじめ決めてほしい。	a	(197,364)
(7)財政金融措置	①費用負担ルールの見直し	51:災害緊急事態の布告について、自然災害だけでなく、国民保護、国防、防疫についても拡大すべき。	a	(166,102)
52:第111条の防災功労者表彰については、防災思想の普及と自助、共助による防災力の強化を図るため、より積極的に運用するとともに、国民に対してこの制度の広報、PRを行う必要がある。		a	(170,85)	
(8)災害緊急事態	①住民・地域の取組みの具体化	53:阪神・淡路大震災以後、災害対応における自助・共助の重要性が指摘され、住民や地域の取組については、総則において、住民等の責務(第7条第2項)、市町村による自主防災組織等の充実(第5条第2項)及び国・地方公共団体による自主防災組織の育成等(第8条第2項第13号)として規定されているが、災害予防や災害応急対策の際に、住民や地域が具体的に何をすべきかについて規定されていない。住民・地域の取組は自主的に行われることを前提としており、どこまで具体的な対応を書き込めるかについては十分な検討が必要であるが、住民・地域の取組を一層進めるため、「防災計画」(第3章)、「災害予防」(第4章)、「災害応急対策」(第5章)等において、例えば、自主防災組織による地域住民の安否確認や地域の災害時要援護者の避難支援などの住民や地域が実施すべき取組について、具体的に規定することも一考に値するのではないかと思う。	d	(-583,1137)
		54:対象とする災害に、政令による事故災害を加えているが、発生した事故に対する世論その他により、逐次拡大している。当該事故に関係する法令との役割分担を整理し、地方自治体の予防対策に係る負担を軽減すべきである。油流出事故について海洋汚染防止法に基づく防除活動の手を留めて着岸した油の防除に関しては、災害対策基本法の考え方から、費用負担は別として、その多くを地方自治体が被らざるを得ない実態にある。海洋汚染防止法や国土保全の観点などを踏まえ、これら事故対策、特に予防対策や防除物資の備蓄に国が深く関与する必要があると考えており、対象とする事故とともに、関係法令との役割整理などを具体的に定めるべきと考える。	c	(-801,962)
	②他の法律との関係の整理	55:災害対策基本法と国民保護法との境界や、災害対策本部長の権限について、より明確にすることが望まれる。	c	(-498,348)
		56:災害対策基本法が、従来の災害に関する法律での不足する部分を補填し、関連づけ、調整する法律であることを明記すべきではないか。その上で、各機関の責務を明確化すべきではないか。	c	(-551,404)
		57:災害対策基本法が、極めて数の多い災害に関する法律を存置したうえで、従来の法律で不足する部分を補てんし、関連づけ調整する性格の法律であることを明記すべきではないか。そのうえで、災害対策基本法および個別法による各機関の責務を明確化すべきではないか。法の主旨は、防災に関する事務の実施主体を市町村とし、実施主体の市町村を関係機関で支援する法律とすべきではないか。	c	(-620,626)
	③国の危機管理専門対応機関の創設	58:国家危機管理部門の創設について、戦後は「民主化」、現在は「地方分権」の号令のもと、中央政府による一括処理の即応性、一貫性、統一性、合理性、経済性などを捨て去ってしまっている。国に専門対応機関を創設すべき。	c	(-560,493)
59:市町村長は、災害などで住民に危険が迫っていると判断した場合は、災害対策基本法第60条に基づき、避難のための立ち退きを勧告し、または、避難のための立ち退きを指示することができるとなっている。しかしながら、市町村長は、防災・危機管理の専門家ではなく、一般的に各種災害に精通しているわけでもなく、避難勧告等を適切なタイミングで適当な対象地域に発令できていないという課題がある。災害対策基本法第60条の規定に基づく避難指示等については、市町村長に権限が付与され、これらの権限は、地方自治法第153条第1項により、当該市町村の職員が委任でき、また、臨時に代理できるとなっている。各種被害が多発するような状況の中で、住民の命を守るため、災害対策基本法を見直し、市町村長の権限を、例えば、防災危機管理監などを配属し、委任できるような規定を設ける。		c	(-259,1255)	
60:応援要請や職員派遣要請については、現実的には他の都道府県と締結した「協定」に基づいて対応しているのが実態である。しかしながら、このことは、災害対策基本法の派遣義務を課す強力な規定があるからこそ、協定等の実効性が担保されているものと考えられる。		d	(-783,923)	
61:災害対策基本法に基づき、国、都道府県、市町村等が防災体制を整備し、防災に関する措置を講じたことにより、災害による犠牲者は数千人規模から百人未満に低減されたが、ゼロに近づけるためには、行政主導の防災では限界がある。		c	(-560,488)	
(9)雑則	④その他	62:個別事案について議論するよりも、根幹として災害時に被災者が望む支援をフレキシブルに行える行政の対応が必要ではないか。	c	(-570,432)

災害対策法制の見直し検討項目(私案)

H 23. 9. 20

武田 文男

(1) 大規模災害への対応

- ア 国の関与の拡充・役割の明確化
広域調整の仕組み, 緊急災害対策本部の役割, 緊急措置のあり方等
- イ 危機管理体制のあり方の検討
- ウ 避難者・帰宅困難者対策の充実
- エ ライフラインの維持・強化の促進
- オ 中枢機能の確保の具体的推進

(2) 自助・共助・公助と協働

- ア 自助・共助の法的位置づけ
- イ 災害時要援護者支援の促進に資する法的整備
個人情報保護との整合性を確保するための法的措置の明確化
- ウ 自主防災組織の充実強化・役割の具体化
- エ BCP 等企業防災の法的位置づけ

(3) 復興への取組み

- ア 復興の法的位置づけ
- イ 復興体制の整備
国・都道府県・市町村等の体制, 住民等との協働体制の整備
- ウ 復興施策の事前準備
復興の方針・計画・施策の選択肢, 合意形成・具体策決定手順等の準備
- エ 財政支援のあり方
被災者生活再建支援の財源確保, 復興基金等復興財政手法の明確化

(4) 自治体の機能喪失への対応

- ア 災害時における代行制度の拡充
都道府県による一定の応急措置に関する代行制度の見直し, 都道府県・国等による代行の仕組みの拡充

- イ 他自治体による被災者の受入れ制度の整備
- ウ 職員派遣・応援制度の強化
- エ 災害対策基本法と地方自治法等の連携のあり方

(5) 被災者支援のあり方

- ア 被災住民との情報連絡の確保
- イ 遠隔地避難者等への災害救助、生活再建等被災者支援の確保
- ウ 被害認定調査・罹災証明業務の迅速・円滑化
- エ 被災者支援台帳の整備・活用
個人情報保護との整合性確保を含めた法的整備

(6) 原子力発電所事故に関する災害対策の見直し

- ア 災害対策基本法における災害としての位置づけ
- イ 特別の対策・対応が必要(原子力災害対策特別措置法等)
- ウ 今回の教訓を踏まえた対策・制度の見直しと法整備
- エ 災害対策基本法と原子力災害対策特別措置法等の連携のあり方

(7) その他

- ア 国・都道府県・市町村(政令市)・公共機関の連携のあり方
- イ 災害対応職員(消防団員等を含む。)の安全確保等に関する法整備
- ウ 災害対策における情報通信技術(ICT)の活用促進に資する法整備

[注] 法整備の進め方についての留意点

- A 迅速な実施・見直しの継続・段階的整備が必要
- B 災害対策基本法・特別法・関連法・政令・計画・条例等の適切な組合せ
- C 解釈・運用で対応可能な事柄等についての法整備による明確化も重要
- D 自治体等災害対応現場の声の反映
- E 関係法律間など法体系全体の整合性の確保
- F ICTの進展の状況等を踏まえた法整備