

## 災害対策法制のあり方に関する研究会（第3回） 議事概要

日 時：平成 23 年 10 月 4 日（火） 17:00～19:30

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、室崎座長代理、生田、片田、勝身、斎藤、坂本、高梨、  
野口、山本各委員、原田政策統括官 他

委員等からの意見等については次の通り

- 災害対策基本法第 60 条の避難勧告・指示は現状にそぐわなくなっている。  
避難勧告・指示は面的な広がりを持つ地域に発せられるが、その地域の住民は、低平地の木造平屋建て、マンションの高層階など様々であり、一律の避難勧告・指示で一律に安全を担保しようとする仕組みに無理がある。
- 一言で「避難」といっても、命からがらの避難は Evacuation、避難所に集まるのは Sheltering、仮設住宅で避難生活を続けるのは refuse であり、これを日本語の「避難」でくくっている。避難勧告・指示の避難は明らかに Sheltering だが、これを、命を守る Evacuation に対応させようとしているが、命からがらの避難までも担保させようとするのは無理がある。
- Evacuation としての避難は、立地場所、家屋の構造、家族の条件など住民一人ひとりの条件によって全然違う。避難勧告・指示は、現状の「行動指南型」ではなく、住民自身が避難を考えるに値する状況にあることを伝える「状況情報」に改めていくべき。
- 避難勧告・指示の主体が市町村長なのには限界がある。首都圏、大阪圏の避難は国家的危機管理として重要な問題。2 階以上の人には避難しないことをお願いするなど避難需要を減らし、集中する避難交通を空間的、時間的に分散させることが必要。
- 広域避難は首長単位のばらばらの避難指示では対応できない。都道府県知事が勧告・指示をする場合は市町村が大部分の業務を行えなくなったときのものであり、現行の災害対策基本法第 60 条の規定は広域避難に対応できるものではない。地方分権の流れで、市町村長に地域住民の命を守る責務を与えているが、地方分権の観点だけで議論すべきではない。

- 災害対策基本法制定以前の日本はインフラ不足だったことから、行政主導の防災が規定されてきた。法制定以後インフラ整備が進み、防災システムのシステムエラーは改善された結果、災害はアクシデント型、概念的には事故と捉えることができる。
- 自助・共助・公助で言うと、自助の領域が圧倒的な範囲を占めるのがアクシデント型であるにもかかわらず、現行の災害対策基本法の枠組みの中で過剰な行政依存を生む状態をつくり上げている。防災は行政がやるものという考え方が住民の中に染み渡っていることは、もはや弊害ではないか。
- 国連のクラスター・アプローチも米国のESFもそうだが、いざというときは縦割りの方が動くので、基本的には縦割りにしたい。それぞれの分野に主担当を決めると、ある程度肅々と進んでいくという工夫をしている。国連のアプローチはその典型で、それぞれの分野で主たる国なり機関を決めて、そこにみんなが協力する形で調整している。
- 公助のレパトリーとして、復興、エネルギー、広報・情報発信も大きな対策として入れるといいのではないか。災害対策基本法と災害救助法をみると、救助法の場合は被災者に対して支援するという観点で項目が絞られていることがわかる。何をやり、何をやらなくていいのかを「見える化」することも必要ではないか。
- 災害救助法は制定後約60年以上、災害対策基本法も制定後50年が経っている。その間、グローバル経済化など社会情勢等に大きな変化があった。国民のニーズも変化している。災害救助法には限界があり、根本から見直す必要がある。
- 災害対策基本法の下に、災害のフェーズに応じて、災害予防法、災害救助法及び災害復興法という3つの個別法を体系的に制定すべき。予防法は、防災教育や耐震補強の対策等を関連させて全体の中に位置付けるべき。復興法は、個々人だけではなくて、地域社会全体の復興を視野に置く必要。
- 災害のような緊急事態は平常時のルールでは対応できない。法律は過去の経験からできているが、災害では経験を超えた新しいものが出てくる。緊急事態の枠組みを考えることが重要ではないか。

- 国・都道府県・市町村の権限と責任の問題を整理する必要がある。本来は、すべて基礎自治体である市町村が責任を持つのだが、大災害が起きたとき、果たすべき役割が大きいはずの都道府県の役割が見えてこない。全体の仕事を都道府県と市町村に割り振るなど枠組みを考え直す必要がある。
- 災害補償をもらわず生活保護を受けた方が得な場合があるなど、災害時における臨時的な制度と日常的な社会保障の制度との間には格差がある。こうした点で、災害救助法をはじめ他の法律との整合性を取る必要があるのではないか。
- 災害が非常に広域にわたったときの広域連携のあり方、支援のあり方について、予防においては耐震補強等の事前の努力が評価されるような枠組みが必要ではないか。
- 現状の被災者支援は、個人、特に住宅に重点が行き過ぎているのではないか。阪神・淡路大震災では住宅支援の必要性があり被災者生活再建支援法ができたのだが、今回の大震災ではそもそも雇用が大変な状況にある。住宅だけでなく暮らし全体、さらにはコミュニティ全体もしくは地域全体に対して対策を講じた方が効果的ではないか。
- 災害業務の中に、もっと民間企業のノウハウやエネルギーを取り入れるべき。建物の罹災度判定は建築分野の学生の助力を得るとか、物資供給は宅配業者に協力してもらおうとか、民間等における活用できる力をうまく活用していくべきではないか。
- 都道府県の職員の応援・派遣は、要請主義になっていることが問題。要請がないと、費用を応援・派遣する側が自前で負担しなければならないので、進まない原因の一つとなっているのではないか。
- 戦後まもなく日本に確立した被災者支援における現物支給主義は、それなりの意味を持っていたが、その原則が今も当てはまるのか疑問。物だけではなく現金を渡す仕組みを検討すべき。
- 原発事故や津波による地盤沈下で、被災者が自分の土地に戻れないという問題に対して、災害対策の中でどのような支援ができるのか検討する必要。被災者が広範囲に長期に移住する場合、移住先で公的・社会的サービスを受けるための仕組みも検討する必要。

- 今回の大震災では、大量の物資や人員が被災地に集結したが、前線でのコーディネートができていなかった。現場をマネジメントするため、前線本部、前線基地を制度的に位置付けることが必要。
- 災害の規模が大きくなればなるほど、自衛隊の果たす役割が大きい。また、消防の緊急消防援助隊が現場から現場へ転戦していたが、大規模な災害になればなるほど、効率的な制度の運用が重要。
- 行政改革が進んだ結果、基礎自治体ほど人員に余裕がない中で大震災の対応に苦慮したことから、せめて危機対応部署には一定の余裕を持たせるべきではないか。
- 今回の大震災では住宅の再建が大きな課題だが、地震保険に入っていれば、少なくとも半分は補填される。皆保険ぐらいの思い切った対応が必要なのではないか。
- 災害救助法の運用や所管省庁の整理については、内閣府への一元化を前向きに検討してはどうか。
- 阪神・淡路大震災の際に西宮市が開発した「被災者生活支援システム」は罹災証明書の発行などをスムーズにするもの。このような制度を全国一律に導入するよう検討してはどうか。
- 個人情報の保護については有事と平時を使い分けるような運用が必要ではないか。災害時の安否確認や仮設住宅への入居などの際に、個人情報保護の観点を扱うのは難しいところ。
- 消防団の活動の基礎となる情報の内容と伝達手段を確保する必要がある。今回の大震災では多数の殉職者が発生したが、二度とこのようなことが起こらないような方策を講じていかなければならない。
- 地域の防災機関として最前線で即時活動する消防団にとって、長期の活動は想定されていない。賞恤金の額なども含め、待遇の見直しが必要ではないか。
- 現在の災害対策基本法は、住民の避難は自己責任の原則に立っているが、避難の判断に必要な適切な情報提供は、行政側に責任と義務が課されている。しかし、避難の判断ができない人のために、共助、補完性原則があり、それでも問題がある場合、人命に関わる場合には市町村長が避難指示をするという制度である。

- 現状、住民は、避難勧告・指示が出てから逃げる、そのタイミングは教えてもらうものと思っている。住民の認識は「行動指南型」の情報として避難勧告も避難指示も使われている。これからは、住民が避難をそれぞれ考えていただくために出すものだと改めて宣言する必要があるのかもしれない。
- 住民が地区ごとの「地区防災計画」をつくるのは非常にいい考え方。特に要援護者の対策の問題など、地区でしか解決できないようなことは、地区に委ねることで住民の自覚もできるのではないか。
- 「地区防災計画」の立案主体は住民であるべき。自助・共助にふさわしい組織体、例えば自主防災組織の本来業務として、「地区防災計画」の策定を法定化することも検討すべきではないか。
- 行政から提供する情報を精緻にすると、これまでの住民の行政依存の関係を強化するだけと考えられる。行政への依存度を高めるのではなく、いかに自立性を高めていくのかという方向性を持って検討すべき。
- ハザードマップ等の行政からの情報に基づくと、想定を超える津波が来たときに対応できない。自己責任が原則という状況の中で、逃げると判断する状況だということだけを住民に伝え、でき得る限りの最善の行動をとっていただければ良い。
- 「オオカミ少年」になるかもしれないが、津波警報はオーバーな方が良いのではないか。今般の大震災では、最初の津波予測が何十センチから段々と大きく修正されたが、停電の中でその情報を伝えることは難しかったということがある。
- 自助といっても内発的な自助と受け身の自助がある。受け身の自助は、情報をもって逃げれば良いという依存心がある。内発的な自助は、自分の命を自分で守りたいとか、家族の命を守りたいという主体性があれば、その情報をうまく使えると考えられる。
- 大規模広域災害の場合、自律的な避難に委ねると、避難行動の調整などコントロールが難しい。災害対策基本法の警戒区域のように、強制力を働かせる部分を残す必要がある。
- 法律に住民の「地区防災計画」を位置付けるのは時間がかかるかもしれないが、現に、河川流域ごとにつくられる流域協議会では、自治体、国、地域住

民と一緒にハザードマップを作成している。自助・共助の取組みとして、被害想定を自ら確認し、地域で防災・減災について考えることが重要。

- 災害対策基本法では、都道府県、市町村が連携して広域的な防災計画を作ってもよいと規定している。「地区防災計画」の「地区」には、そうした広いものから狭いものまで色々なとらえ方があるのではないか。
- 応急対応時の避難指示・勧告権は、市町村長にあり、大規模災害時においても、都道府県や国、協議会レベルでは避難指示・勧告権がないという問題がある。また、災害現場では、警察官、海上保安官、自衛隊には直接の指示権があるが、消防には直接の指示権がない。消防機関が広域化されて市町村と区域が一体化していない部分も出てきているので、避難指示・勧告権を持って良いのではないか。
- 自主防災組織の全国平均結成率は7割位になっているのではないかと思うが、母体の町内会、自治会にも入っていない人が都市部ほど多く自主防災組織自体もつくりにくい現状では、「地区防災計画」の作成について法的に規程するのはむずかしいのではないか。
- 災害対策基本法には民間が十分に入っていない。消防法などでは事業所では規模に応じて防災計画を作るという規定があるが、住民主体の「地区防災計画」というのはむずかしく、事業所を含めた地域の防災計画づくりということになるのではないか。
- 多くがお年寄りの集まりという自主防災組織の実態を踏まえると、法律で急に義務付けるのは難しいが、今後期待されることを考えれば、まずは制度を整備した上で、できた組織に対して助成・支援をする方向が考えられるのではないか。
- 現場にいる人の大部分が消防吏員や消防団員の人であることを踏まえれば、警戒区域の関係で市町村長の職権を代行できる人として、現在規定されている警察官、海上保安官のほかに、消防吏員や消防団員を追加することも検討してみてもどうか。
- 災害ボランティアの活動に関する補償について、ボランティア保険である程度カバーできているという前提だが、自助・共助という中でボランティアを法律で位置付けたときに、市町村長の従事命令に応じた災害補償のような補償が必要となるのではないかという議論がある。

- ボランティアの損害賠償は、ボランティアの社会的な位置付けやステータスに関する議論の一環として指摘がなされているのではないか。
- 災害弔慰金の支給は、亡くなった方が生計を維持していたかどうかにかかわらず、同じ金額を支給するべきではないか。
- 災害弔慰金制度は古い制度であることなどもあり、理論的にはおかしな点が幾つかあることは確かであろう。具体的な問題点があるのならばこの際検討しても良いのではないか。
- 緊急通行車両の定義について整理をした方がいいのではないか。医療機関の車といっても、基幹病院ではなく一般病院の方が重要な役割を担っている場合もある。その辺りを市町村で自由に選定していいものなのかどうか課題ではないか。
- 緊急通行車両については市町村長の職権の一つにすべき事柄ではないかとも考えられる。状況に応じてある程度、その域内であれば市町村長の判断で出してもいいという面があるのではないか。
- 緊急通行車両は都道府県公安委員会の権限であり、今回はおそらく運用のところである程度整理がなされたのではないか。一方、被災証明は市町村の事務だが、様々な問題が生じたこともあり、むしろ国の方で基準を作ってほしいという市町村の声もあった。このように、証明事務は行政の根幹に関わる部分であり、難しい問題。
- 今回のような大きな突発的な災害のときは、超法規的な考えを持って臨む方がよいのではないか。平常的な法律があるために、なかなかうまく進まない部分が結構あったということもある。その辺りを法制的に整理していけばよいのではないか。
- 東日本大震災に対して、私たちの国のシステムが耐えられたのか、どこか致命的なエラーを持っていたのか、もう一回、伊勢湾台風の前の日本に戻ったつもりで、新しい災害対策基本法が要するのかどうかという議論が重要。
- 法制度には、必要性、合理性、公平性がある。このうち公平の原則に関しては、緊急事態あるいは非常事態のケースの場合には、配慮する必要がなくなる部分がある。より高い公益性の実現のために違法性が阻却されると考えれば、法がなくても特別なことができることになる面がある。

- 少しでも被害を軽減して、復興をできるだけ速やかにするという実践的な見地から、法制度の弾力的な運用があり得るのは次の4つのケース。1つ目は、災害対策の特例基準であり、従来と違ったことが起きたときに、ある瞬間で不公平をもたらしているけれども、それはこういう事態だからいいということで、弾力的な運用の一つのスタイル。2つ目は、厳格な禁止条項を臨時的に外すということであり、ある程度例示か何かをしておかないといけませんが、禁止条項を外すことによって柔軟な対応をするということ。3つ目は、今までの法律に従わない政策的な対応によって、新しいことを可能にしていくことであり、これは別に法律違反ではなくて、一種の上乗せ・横出しと関連するし、時間をかけて法律を変えることができない場合、政策的な運用によって柔軟に対応していくこと。4つ目は、非常事態のときは現場に責任と権限を与えること。いずれにしても、一番大きな前提としては公益性であり、適用する条件や期間をはっきりさせることである。
- 米国では、市長が災害事態宣言をすると、2週間は、市長の決定が議会の決定に優先する。州知事、大統領も同じ権限を持っている。我が国の災害対策基本法第105条の災害緊急事態の布告は、総理大臣だけができることになっている。現場の人たちがもっと裁量権を持つことと、どう整合させたらいいのか課題。
- 東日本大震災では、応援する県が被災県の要請を待たずして素早い支援の開始ができたということが有効であったのではないかと。関西広域連合ではカウンターパート方式の支援を行ったことから、支援先がはっきりしていた。ただ、応援をする側、あるいは被災県においても、市町村との関係を築くのが難しかったところ。
- 自治体の圏域を超えた避難では、受入れ側の責任主体があいまいなところがあった。支援の内容等は受入れ側の自治体の判断に任されたが、広域避難に係るルールをあらかじめ定めておくことが必要ではないか。また、要請がなくても職員を派遣できるような枠組みも必要ではないか。
- 超広範囲の災害が起きた場合の応援のシステムを見直さないといけない。例えば、応急危険度判定などの専門別のスタッフを抱えておくことも必要。行政職の一般職員を先遣隊として派遣することについては、消防緊急援助隊のような緊急時の派遣システムを、財政負担の考え方、応援のシステムの標準化とあわせて検討してはどうか。

- 阪神・淡路大震災以降、被災した後の地域社会に対する手助けは官民を挙げていろいろな制度が整った。しかし、防災の一番重要なところは、人命を守る予防なのではないか。災害対策基本法の基本的な枠組みは予防も網羅しているが、災害後の対応が中心を占めているので、「予防法」を作り、予防の部分を進める体制が必要。
- 例えば、住宅に車検のような制度を導入して、きちんと耐震診断をして耐震基準をクリアしていれば、災害で家が壊れたら国が再建支援なりサポートをするといった、予防と復興をリンクさせるような仕組みを考えていく必要があるのではないか。
- 被災者生活再建支援法は、改正前は、住宅だけ・被災者だけという点的な支援ではなく、暮らし全体・被災地全体という面的な支援を考えるという発想が根本にあったと考えられる。総合的な総合生活復旧資金のような形に見直していく必要があるのではないか。
- 商店街といった地域の商業活動の支援など、コミュニティ単位で支援金を活用してもらうことが必要。雇用の面からも、個々に対してより組織に対する支援の方が、地域の復興に効果があるのではないか。
- 米国の例では、個人世帯への支援（インディビジュアル・アシスタンス）のほかに、公的な地方自治体を中心とした支援（パブリック・アシスタンス）がある。FEMAが支援を担っているので融通の利く一括補助金も当たり前だが、我が国の復興部分ではこうした「塊」としての支援が明確になっていない。長期間ある程度のまとまった額が安定的に被災地に供給されるようなスキーム、それに対して被災地も手を挙げて、一緒に知恵を出して考えるというスキームが重要ではないか。

(以上)