

災害対策法制のあり方に関する研究会（第5回）議事概要

日時：平成23年11月18日（金）10:00～12:55

場所：中央合同庁舎第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、武田特別委員
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。

林座長提供資料関係

- 今回の津波災害は、まちづくりを最初からやらなければならない。津波の浸水域に投資をすることは、難しいことであり、津波が来ない場所にまちづくりをしていかなければならない。しかしながら、今までのまちも見捨てられず、その辺の調整が難しいと悩んでいる。
- 鉄道がかなり被害を受けており、鉄道事業者はなかなか投資できないでおり、民間の方々も投資できないでいるところがある。行政、鉄道事業者、いろいろな事業所等も含めて考えていかないと、官民一体となって投資しながら新しいまちづくりはできないのではないかと思いつながら、住民の方々と相談しながらまちづくりを進めている。
- 国の役割は、調整のスキームの大きさと中身の複雑さにかかってくる。複数の都道府県が同時被災するような場合の総合調整は、やはり国がやらないと多分難しい。今は、応急対策におけるオールジャパンの調整が抜けている。
- 復旧・復興期に入れば民の力を活かしていかなければならないので、国の関与としては、社会基盤整備を重点として、面的かつ合理的に配置をする。このブループリントを国が示せば、都道府県や被災市町村は楽だろう。
- 地域における復旧・復興を考えると、都道府県・市町村が地域の復興計画をつくり、実施し、推進していくことが基本的には一番重要。一方、破壊レベル3になったら国も前面に出て、特に財政負担について国がしっかりやるんだというふうに理解をした。
- レベル1～3の区分を法制度としてどう組めばいいのかというと、災害復旧計画や災害復興計画という国が認知した計画制度をつくらないといけないだろう。

- 応急対策において、権限を上レベルに与えるのは余りいいことだと思わない。現場でとにかく何とかしなければいけないのが応急対策の一番根本。
- 地震・津波だけだと県外避難という問題にはならなかったのではないかと考えている。原発の影響が大きく出ているので、両者を区分して考える必要がある。阪神・淡路大震災のときに疎開制度をつくるべきだという話があったので、仕組み等について相当検討をしたが、難しいという結論に至った。
- 災害対応が、対応組織の体制の良し悪しでうまくいったりいかなかったりでは困るので、無駄な時間がなく対応が発動するように装置化、すなわち法律化しておきたい。

巨大災害に関して求められる災害応急対策等に係る枠組み関係

- 応急対策のときはごちゃごちゃしているので、市町村から県に何らかの要請等を行うような状況にはない。人命救助をやっている。反対に県の方が主体的に市町村側に入っていないといけないのではないかと。
- 都道府県による市町村の権限代行が必要なのは、応急対策ではなく、その後の対応ではないか。ただし、権限代行は応急措置等に限定されている。
- 各市町村は、自らやればいいのか、権限代行してもらった方がいいのか、判断に迷うところがあるだろうが、派遣・応援の職員が来れば、自らやりたいのではないだろうか。その方が住民に対して対応しやすい。
- マンパワーの支援は、全然足りない。特に技術職は全く足りず、どこの市町村も大変。民間の組織を使っていないと、行政機関だけでは無理だと思う。
- 水平的に同じレベルの自治体同士でいろいろと協力をして相互に助け合わなければならないという視点を入れるのは、今の災対法には欠けていて必要なところなのではないか。垂直的な補完の話もあるが、緊急時にあってもむしろ水平的な補完がとても効果を持つということを災対法で確認する必要は大きいのではないかと。
- 県と市町と一緒にいろいろな訓練をやっているが、代行措置の訓練はやっていないのではないかと。
- 今回、県を越えて広域避難が行われており、この仕組みや、国による調整の仕組み等

を整備していただきたい。

- 国の権限を大きくすることを検討するのであれば、一体どんな障害があったのかを明らかにすべき。
- いきなり権限代行ではなく、後方にいる組織、上位組織が前に出て行って、偵察、状況把握、ニーズ把握を行うことを是非支援の基本として考えてほしい。
- 上下関係の上のマンパワーよりも水平関係の横のマンパワーの方が必要であり、なぜ横のマンパワーの調達がうまくいかなかったのかという議論の方が実態に合っているのではないか。
- 阪神・淡路大震災を契機として消防組織法の改正等を行い、当時の消防組織法の前提では要請がないと応援を出せなかったが、要請がなくても連絡が取れないときは応援を出せるようにした。その後、平成 15 年に法改正をし、消防庁長官に指示権を与えたが、あくまでも消防庁長官の指示権は応援に行ってくださいという指示であって、現地に入ると現地の消防庁の指揮下に入って活動を行う。指示権ではあるが、あくまでも調整の一環という法体系になっている。
- 市町村は被災してもなかなか応援要請しにくい。まず県の職員が被災した市町村に直接行って、情報を上げる、つなぎを行うということを行い、うまくいったケースもある。これは先遣隊に近い役割を果たす可能性がある。
- 今回は国、市長会、町村会等を通じて職員派遣が行われたが、かなりの調整が必要になった。その仕組みをどうしたらいいかという論点がある。その先には人事交流、出向という形があるが、その仕組みをどこまで法的に位置付けるかという論点がある。
- 被災した直後に、国は岩手県沿岸、宮城県沿岸から被災地に入ってきている。先遣隊として調査にも入っている。そして、道路の啓開等の緊急対策はとっている。これは事実。県が若干遅れたところはあるが、国と県と市町村で応急対策を行ったのは事実。消防も警察も同様に、ある程度しっかり状況を把握して対応していたことは事実。
- 市町村とすれば、自分たちで必死にやるのが精一杯なのが 2～3 日の応急対策。
- 巨大災害に関する法律上の対応をとるとなれば、巨大災害について定義を決めなければならぬ。また、巨大災害であることにより何か始まる仕組みを考えなければならぬ

い。

- 災害緊急事態の緊急措置を拡充するということであれば、憲法上の問題というか、国民の権利義務や基本的人権との関係は非常に慎重になるべき。
- 巨大災害に関する法制として、災対法を改正するというやり方がある一方、巨大災害に特定して適用する特別法を制定するという手法もある。
- 余り個別なことに国がいろいろな指示をして、その結果、応急対策の現場が混乱するのは困る。消防団の活動は、自衛隊や警察が被災地に入る前の2～3日の勝負。

被災者支援に係る枠組み関係

- 被災者の支援を市町村ごとに行うとスピード、量等に差が出る。さらに民間からの支援が入ってくる市町村と入ってこない市町村でも差が出る。ある程度統一したものにするためには、国が積極的に関与した方がいいのではないか。
- 被災者の支援に市町村ごとの差が出るのは、地方自治の観点から当然だという意見もある。
- 基礎的な部分は統一しておいた方がいい。それにプラスする部分は市町村でいくらかの違いがあってもいい。巨大災害の場合は、地方分権を持ち出すと難しく、やはり国全体で支えないとだめなのではないか。
- アメリカ赤十字が行う支援は平等である。お金をプールしており、プールしたお金とその災害に使ったお金は別会計であり、どこでも同じミニマムの支援は受けられることが担保されている。
- 被災者生活再建支援法は、住宅の建て直しだけの支援であって、生活再建の一部のみ。被災者支援の理念ぐらいいは書いてほしいという気がする。被災者は不公平感に対して感受性が高いので、地方行政の公平性等がクリティカルに問われるので、何か論理をつくる必要があると考える。
- 自治体へのアンケートを行った結果、自治体からの希望として、特に大規模災害のときには、サービスの基準をある程度そろえてほしいという声が非常に強い。

- 被災者台帳をつくって一律の基準で被災者認定しなければだめだろうと常々思っている。被災者支援の公平性をどう担保するのかは、法律、計画、運用、予算等全面的に検討していかなければならない。
- 自治体からは、被災認定・罹災証明を法制化してほしいという声がある。
- 被災者支援に関しては、被災者の置かれた状況、自立能力が判断基準に入ってくるべきと思っている。被災者生活再建支援法をもう一回、年収等の要件のある元の形に戻すべきではないか。
- 被災後の仮設住宅や避難所における生活のレベルは、どこで被災しても同じレベルにした方がいい。支援金については、資産や所得を調べるのは大変だと思われ、うまく調べられれば平等性が担保できるかと思うが、今の段階ではなかなか難しいので、現在の支援金の仕組みはいたし方ないのではないか。
- 被災者の実態に応じた被災者支援を行う場合、自治体職員の事務量は膨大になる。公平・公正の議論と、その技術的な意味での一律は違う。
- 被災者支援については、個人情報保護を盾にした行政各部局のサボタージュがあり、結果的に業務を増やしている。

災害対策法制の基本構造関係

- 自助・共助の概念を明らかにし、住民の方のやるべきこと、役割等を明記していくと、自助・共助の活性化につながっていくのではないか。
- 災害時要援護者名簿の作成に一番苦勞するということをよく聞くので、個人情報保護との整理ができないか。
- 自主防災組織、地域コミュニティ等の具体的な役割についてまずは明らかにした方がいいのではないか。住民の方には、やりなさいと言うのではなく、自分たちで主体的にやっていただくことにより活動が定着化し、広がりを見せるのではないか。自主防災組織率が高くなってきているが、熱心に取り組んでいるところと組織だけでできているところがあり、段階的な取組が必要と感じている。
- 災害直後の緊急対応は、自助・共助・公助のそれぞれがそれぞれの役割を果たし、次

の段階で抜けているところをカバーし合うものだと思う。

- 地区防災計画のような計画を規定してしまうとやりにくくなってしまふ感じがする。協議会を作って、事業所や地区に関連する人たちが入って地域の対応を考える場をつくる方がやる気を引き出すことになるのではないか。
- 例えば、逃げることについては自己責任、つまり自助である。しかし、逃げられない人を放っておいていいわけではなく、自助でできない部分を皆で助け合うことになり、自助の延長上に共助がある。さらに、自助・共助でできない部分、国や市町村がやった方が適切なものについて、法律を通じて国や市町村に公助として信託している。このような法制度上の「補完性原理」がある。
- 地区防災計画は、まちづくりの一環であり、法規定としてはできる規定がなじむ。地方公共団体が費用面で支援するためにも制度の位置付けがいと考えている。
- 災害対策のアクターの中で、住民の方は主人公としていろいろな役割を果たさなければならないこと、行政による公助の中では市町村が現場の第一線として頑張らなければならないことは、はっきり確認しておく必要があるのではないか。災対法の規定は強弱がはっきりしない気がしていて、自助の基本姿勢ははっきりさせた方がいいのではないか。
- 東日本大震災の一番の教訓は、世の中は不条理であり、ベストを尽くしても救えない人がいるというもの。自助が基本であり、欠けているところを共助・公助で補うのが現実ではないか。
- 災対法は公助中心の仕組みになっている。防災計画を見ても、公が何々しなければならぬと書いてあるのが中心。住民は公助の対象だけではなく、自助の主体であるべきで、住民の意見も踏まえた計画をつくるべき。公助は予算、マンパワー等の制約で一定の限度以上対応できないので、それをカバーするためには共助・公助に頼らざるを得ない。
- 今までの行政法はドイツの考え方で、どちらかと言うと公権力的公助であり、その被害者の権利擁護をしなければいけないという法治主義の考え方で成立している。法治主義を放棄するつもりはないが、それだけではカバーできないところが出てきたので、これからの行政法は自助・共助も含めて、トータルでうまくいくように書いていく方がいいのではないかと提案する。

- ボランティアセクター、NPO セクターは日本でもこれからもっと伸びていくセクターなので、共助にどう取り込んでいくのかは大事なこと。
- 災害グッズを家庭で持つべきとか、自助の具体的な方法を法律に取り込めないだろうか。
- 災対法第7条第2項に、住民が自ら自発的に防災活動に参加するなど、防災に寄与するように努めなければならないと書いてある。この規定を踏まえ、具体的な活動は実施の現場で広げていくことになるのではないか。そのためには、住民が第1番目に頑張らなければいけないというメッセージを法律に入れるという方法があるかもしれない。
- 個人情報保護の取扱いルールは、災害対策法制の基本構造における重要な論点である。
- 災害時要援護者名簿と個人情報保護との整合性を明確化できれば、実際に運用している地方団体、地域の住民の方は勇気づけられ、大きな前進が期待できるのではないか。

その他の論点関係

- 避難勧告・避難指示の前の避難準備情報は、法律上の規定ではないが、実際には自治体でかなり運用されている。避難準備情報の法的位置付けをどうするか、住民の方に認識していただくかという観点が必要。
- 帰宅困難者対策の充実や法的な位置付けや首都直下地震時の中枢機能の確保も論点。
- 原子力発電所事故は災対法上の災害であるが、災害対策制度が十分ではない。まだ災害対策が継続中であり難しい問題ではあるが、今回の事故の教訓を踏まえた見直しが別途必要だということは頭に置いておく必要がある。
- 地方防災会議については、災害対策に関する幅広い知見をいただくために専門家・学識経験の方に入ってもらったり、特に被災者支援等の観点から女性に入ってもらったりするため、有識者枠を設けていただきたい。
- 地方防災会議の委員構成は、地方防災会議の所掌事務と非常に密接に関係している。現在の地方防災会議の主たる、非常に重大な役割は、地域防災計画をつくることであり、その地域防災計画において実働する人たちの代表が委員を構成している。地域防災計画の中身の改正と委員構成の変更は連動している。

- 災害事象によっては、緊急地震速報とか J-ALERT とか、避難準備情報に近いものがあるため、法的位置付けが必要ではないか。
- 避難勧告・避難指示は市町村長の判断が入っている。一方、津波警報は気象情報の提供であり、判断が入っていない。両者の違いは整理する必要がある。

(以上)