

## 災害対策法制のあり方に関する研究会（第6回）議事概要

日時：平成23年12月6日（火）17:00～19:40

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、片田、高梨、野口各委員、武田特別委員

原田政策統括官、長谷川審議官 他

冒頭、事務局より、中間論点整理（案）は、東日本大震災等を踏まえて主として法制面で指摘を受けた事柄について論点及び対応の考え方を整理したものであり、翌日開催される防災対策推進検討会議（中央防災会議の専門調査会）の場で、中間論点整理（案）をベースに災害対策法制の見直しについて議論される予定であることを説明した。

また、中間論点整理（案）は、主として法制上の論点と考えられる事柄をまとめたものであるが、制度上の論点も含まれること、実態的な必要性和法制的な妥当性に関し、更に検討を深める必要があること等を補足した上で、中間論点整理（案）の検討の視点と中身について説明した。

その後の自由討議における委員等からの意見等については次の通り。

- 災害緊急事態の布告を要件とした国の役割の拡大というのは非常にシビアな憲法議論であり、もしこの内容について方向性だけでなく個別の事項について国の権限拡大を具体的に規定しようとするのであれば、憲法学者をメンバーに入れて徹底的に議論すべき。ただし、災害緊急事態の布告の際の緊急措置は、法律上3つしか挙げられておらず、いずれも経済事象。この3つに限られているオプションについては広げることを検討すべきと考える。しかし、ここを経済的な事象に限定したのはそれなりの理由がかつてあって、かなり議論が行われているため、やはり憲法学者にも意見を聴くべきである。
- 権限代行というのはもともとの権限があって、それを上回る実行能力がある場合に初めて認められるものである。避難に関して国が都道府県や市町村の権限を代行するだけの実力があるのかについては非常に疑問があり、代行には適さないのではないか。広域避難の指示が必要だということであれば、権限代行ではなくて、新たな規定の創設である。
- 現行、緊急災害対策本部長は、一般的に調整と指示ができる。ある指示権限を明示して、これができると書いてしまうと、そもそもできないからできるものを例示したのでありそれ以外はできない、というふうに反対解釈をされてしまうおそれがある。現行の規定でも緊急災害対策本部長はもっと積極的に権限を行使できると理解している。

- これまでの議論を整理すると、どれも法制的には重たい話であるが、根は同じ。災害緊急事態の布告も国による権限代行も、国がどこまで前面に出ていくのかという観点から国の持つオプションを明確にしたいという意見がある一方、それは慎重に考えるべきという意見があるということである。
- 災害緊急事態の布告については、法制に当たって数々の議論があって今の仕組みになっているということを極めて深く受け止めなければいけない規定であり、その見直し内容について軽々に書くべきではない。
- 東日本大震災への一連の対応の中で、なぜ災害緊急事態の布告を行わないのかということ問われた。今回は、経済統制をする必要がなかったため災害緊急事態の布告の必要はなかった。一方、法律論を離れて、今回のような緊急事態に宣言を行わないのはおかしい、災害に関連した緊急事態法制を整備すべきという意見が与野党問わず出ている。憲法論があることは承知しているが、災害対策基本法の制定時とは状況が違っているし、有事法制もできている状況だし、あえてもう一回憲法論にチャレンジしてもよいのではないか。
- 法律以外の分野の有識者も入った研究会だから、いろんな意見があってもいいのではないか。巨大災害とは一体どういうものなのか、その中で国は一体どのように振る舞うべきなのかというのは新しい議論であり、まず巨大災害の定義から考える必要がある。巨大災害を定義づけた上で、国の果たす役割について考えるべき。その際のオプションとして、災害緊急事態の布告制度は既にある。どのような状況でこのオプションを使っているのかということについての整理は、今後更に研究していきたい。
- 国による代行の前に、地方公共団体間の水平補完、広域連携での対応がまず考えられないか。
- 緊急時における広域避難の指示について、国が代行するというのはおかしい。遠いところにいるわけがない。また、現在都道府県に指示権限がないので、「代行」ではなく、新たな権限の創設である。
- 災害応急対策における国の権限代行というのは不適切だと思っている。しかし、復旧・復興段階における国の権限代行というのは、ケースによってあるべきであると思っている。
- 自治体が行う災害関連事務について、法定受託事務であれば、本来の所管大臣から指

示できる。緊急災害対策本部の場合には、本部長である内閣総理大臣が、その所管大臣に対して調整して指示をして、その大臣が法定受託事務に対して指示できる。一方、自治事務について指示できるかできないかの議論は、さらに整理が必要。

- 行政法の視点から言うと、国・都道府県・市町村の役割分担というのは非常に重いテーマなので、いろいろな議論の積み重ねがあって現状があることが見えずに、役割分担で国が出てくるのが軽々に議論されているととられてしまうのは非常に危険であり、議論の積み重ねが見えるように慎重に書かなければならない。
- 我が国のこれからの国力を考えたときに、いわゆるハード中心に災害を予防していくことは難しいということはよく認識したし、大きな災害になったときに予防ができないから、「減災予防」でいかなければいけないというのが、今回の震災の一番大きな教訓の1つ。そのときに、現行の災対法の、防災、予防、応急、復旧・復興というキーワードではなく、防災、減災、応急、復旧・復興のようなキーワードに変えていかなければいけないのではないかと。そうすると、災対法の章の構成そのものも変えていかなければいけなくなり、かなり抜本的な、本質的な問題である。
- 防災予防はある程度国が頑張るべきところがある。特に社会基盤等を中心に考えれば。一方、減災予防は全部国が頑張ることはできず、いろんな主体が行う必要がある。
- 地方防災会議の組織の見直しについては、単にいろんな人を委員に入れましょうということではなく、国の法律で決め切るのではなくて、地方の自主性が生かせるように地域の特性を生かしたメンバーを入れるように広げていきたいと思いますという趣旨。
- 企業防災は、自分の企業としての事業継続をしっかりとやらしてもらわないといけないし、実際に災害が起こればその事業継続なり復旧を取組みながら、同時並行的に協力もしてもらい必要がある。
- 災害復興計画は現行の災対法上はない計画であるが、地区ごとの計画を積み上げて統合して市町村計画をつくる場所もあるかもしれないし、市町村が直接住民の意見を聞きながら市町村レベルで決めていこうということもあるかもしれない。
- 復興に当たり、ある程度の規模以上の災害の場合、国が前に出てもいいように思う。特に社会基盤の計画的再配置は、国がやってもいいのではないかと。そのとき、全部が国が出ていくわけではない。

- 復興計画について、市町村の中に非常にいろんな地区のバリエーションがあり過ぎる場合、市町村単位でも合意の調整がすごく難しい。よって、市町村単位で決めるのは実は現実的ではないのではないかという意見が東北地方であった。阪神・淡路大震災の際も、神戸市が立てた区画整理等の計画について地区の合意がとれず、全部やり直したという経験がある。実際問題として、集落レベルの合意がある程度とれないと、現実には話が進まない場合もあるということを確認してほしい。
- 復興に当たっては、社会基盤施設の話はとにかく何においても先にやる。その上で被災者が戻ってきて、将来の地域に関して自分でこうしたいという判断ができるようになって、初めて住民による復興計画の議論があり得ると思っている。とにかく社会基盤の整備は復旧の範疇で処理すべきと考える。
- 社会基盤が第一優先というのは同じ考え。ただし、復旧という言葉に引っかかる。復旧という言葉は原形復旧を想起させるため、次に向けて計画的に投資をしていかなければいけないという意味で、是非新しい言葉にしておきたいと思っている。
- 現行の災対法は災害復旧に係る規定が4か条で公共施設の復旧が中心になっている。がれき処理やソフト面の規定を入れる必要があるのではないか。被災者生活再建等を含んだ復旧・復興ということではないか。
- 復興は、ハード整備だけでなく、生活再建や産業再生も含めて考えていくべき。
- 災害時要援護者名簿等と個人情報保護との関係について、個人情報保護制度は障害にはならない、ということを示すことが、自治体にとっては後押しになると思う。
- 住基台帳だけでなく、それ以外の福祉情報、被災情報等をひっくるめて活用しないと、災害時要援護者名簿と被災者台帳はできない。
- 罹災証明、被災証明については、法効果か事実効果かで考え方が変わる。罹災証明は被災者生活再建支援金の支給に関わってくるので、法定化の考え方もあり得る。しかし、被災証明に関してはその使用目的を考えると法的な規定は何もないので、制度を法定化でないだろう。
- 災対法では、政令指定都市が一般の市町村と同じ責務や権限となっているというよりも、政令指定都市に着目する規定がない。しかし、政令市の特性を見てみると、災対法上も一定の位置づけを与えた方がいいのではないか。

- 市の中には大きいものと小さいものがある、その能力差は災対法上の問題の1つ。むしろ問題なのは小さい方。政令指定都市だけの議論にとどまらないことを認識すべき。
- 災対法は市町村の規模を前提とする仕組みになっていないので、そこを勘案したらどうかという議論が最初に抽象論としてあって、例えば政令指定都市についてはかなりの業務能力を持っているところもあるので、その特性の生かし方も考えたかどうか。
- 政令市にどのような事務を下ろせばいいのかという議論は余りしていない。これは難しいところだと思うので、次の検討に送った方がいいのではないか。
- 都道府県と政令市を同列に扱うべきとずっと言っている。都道府県が政令市の中身を知るということはある意味では必要ない。国が知っていればよい。政令市の下には区があるから、そういう意味では3層（国、政令市、区）であり、他の市町村と同じ（国、県、市町村）。
- 災害事象によっては火山とか大規模河川とか津波といったような災害については、市町村を超えて広域で避難指示・勧告を出す場合もあり得るのではないか。例えば河川の洪水では、国の河川事務所が避難勧告を出してほしいという勧告を出している例がある。津波についても、大津波ではっきり来襲しているのがわかれば、J-ALERT を使って勧告を出せるといったこともあるので、ICT も絡んでそういう権限を新たに設定するといったこともあり得るのではないか。
- 市町村を超える避難について、災対法上は、都道府県も避難指示・勧告ができる。運用上やっていないだけである。
- 被災者生活再建支援法では生活困窮度を考慮して収入等によって支援額にも段階を設けるべきではないかという意見が出されたところであるが、災害救助法に係る住宅応急修理制度には、所得制限が既に存在している。
- 罹災証明や被災証明書の法定化に加え、災害弔慰金制度に関連し、災害死の基準がかなり変わってきているので、法定化ではないが、ある程度の基準が必要ではないか。
- 明日、防災対策推進検討会議が開催される。本日の議論と明日の議論を両方反映させて、中間論点整理としたい。その段取りについては座長に一任いただきたい。

(了)