

防災基本計画の在り方に関する検討会論点メモ

2014.1.16

島田 明夫

1. 災害対策基本法における国の責務**(1) 国の使命**

災害対策基本法（以下「災対法」という。）第 3 条によれば、国は同法第 2 条の 2 の基本理念にのっとり、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命がある。

(2) 国の責務

その使命を果たすために、組織及び機能のすべてを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務がある。

(3) 国の義務

その責務を果たすために、

- 1) 災害予防、災害応急対策及び災害復旧の基本となるべき計画（防災基本計画）の作成
- 2) 法令に基づきこれを実施する
- 3) 地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整
- 4) 災害に係る経費負担の適正化

を図る義務がある。

したがって、平成 25 年改正を踏まえて、基本理念にのっとり、国の使命及び責務を果たすために、防災基本計画の拡充を行う必要がある。

2. 平成 25 年災対法改正に基づく防災の理念

平成 25 年災対法改正によって、災対法第 2 条の 2 に 6 つの防災基本理念が置かれた。

(1) 災害発生の想定と減災

災害の発生を想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること

(2) 公助・自助・共助

国、地方公共団体、その他の公共機関の適切な役割分担と相互の連携協力を確保するとともに、住民ひとりひとりと自主防災組織等多様な主体が協力して防災を行うこと

(3) 一体的な防災措置、科学的知見と教訓を踏まえた改善

- 1) 災害に備えるための措置を適切に組み合わせて一体的に講ずること
- 2) 科学的知見を踏まえて改善を図ること
- 3) 過去の災害から得られた教訓を踏まえて改善を図ること

(4) 的確な災害情報の把握と人材、物資等の適切な配分

発災直後等においても、できるだけ的確に災害情報を把握し、これに基づき、人材、物資等の必要な資源を適切に配分することにより、人命を優先して保護すること

(5) 被災者の事情を踏まえた適切な援護

被災者による主体的な取組を阻害しないよう配慮しつつ、年齢、性別、障害の有無等の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に保護すること

(6) 施設の復旧、被災者の援護と災害復興

速やかに施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ること
以上により、6つの防災基本理念の具現化を図る観点から、防災基本計画の拡充を図ることが求められている。

3. 防災の理念に基づく防災基本計画拡充の方向

(1) 1号理念

- 1) 災害の発生を常に想定する
- 2) 災害が発生した場合における被害の最小化を図る（減災）
- 3) 被害の迅速な回復を図る

(2) 2号理念

- 1) 公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保する
- 2) 住民一人一人が自ら行う防災活動を促進する
- 3) 自主防災組織等の多様な主体が自発的に行う防災活動を促進する

以上、発災直後における公助に限界があることを踏まえて、公助・自助・共助を相互に連携させて、地域における総合的な防災力の強化を図る必要がある。

(3) 3号理念

- 1) 災害に備えるための措置を適切に組み合わせて一体的に講ずる
- 2) 科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて改善を図る

(4) 4号理念

- 1) 災害に関する的確な情報を把握する
- 2) 適切な情報に基づき人材、物資等の必要な資源を適切に配分する
- 3) 人の生命及び身体を最優先で保護する

(5) 5号理念

- 1) 被災者による主体的な取組を阻害しないように配慮する

- 2) 年齢、性別、障害の有無等の被災者の事情を把握する
- 3) 被災者の事情を踏まえ、時期に応じて適切に被災者を援護する

(6) 6号理念

- 1) 発災後速やかに施設の復旧と被災者の援護を図る
- 2) 災害からの復興を図る

4. 災害予防の規定と防災基本計画

(1) 災害予防の規定

① 広義の災害予防（災対法第8条第2項）

国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

- 1) 科学的研究、2) 治山治水その他の国土保全、3) 建物の不燃堅牢化等
- 4) 都市機能の集積に対する防災対策、5) 気象等の観測、予報、情報、通信等に係る施設と組織、6) 災害の予報及び警報の改善 その他

② 狭義の災害予防（災対法第46条第1項）

災害予防は、次に掲げる事項について、災害の発生又は拡大を未然に防止するために行うものとする。

- 1) 組織の整備、2) 教育及び訓練、3) 物資及び資材の備蓄、整備及び点検、4) 施設及び設備の整備及び点検、5) 相互応援の円滑な実施及び民間の団体の協力の確保、6) 災害応急対策の実施の支障となるべき状態等の改善

災害予防の実施について責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害予防を実施しなければならない（同条第2項）。

(2) 防災基本計画と防災業務計画、地域防災計画との関係

災対法は、指定行政機関、地方公共団体等の各防災機関に、各々防災計画の策定を義務付けるとともに、全体を統一のとれた防災計画にするために、国(中央防災会議)に防災基本計画の策定を義務付けている(災対法第34条)。

① 防災基本計画（災対法第35条）

- 1) 防災に関する総合的かつ長期的な計画
- 2) 防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項
- 3) その他防災業務計画及び地域防災計画の作成の基準となるべき事項で、中央防災会議が必要と認めるもの

② 防災業務計画（災対法第36条、第39条）

国の指定行政機関及び防災を担っている指定公共機関が、防災基本計画に基づき、各々の所掌事務において、防災上講ずべき措置としての計画を定める。

③ 地域防災計画（災対法第40条、第42条）

都道府県及び市町村がその地域において実施すべき防災に係る措置としての計画を定める。

- 1) 都道府県防災会議は、防災基本計画に基づき、当該都道府県の地域に係る都道府県地域防災計画を作成しなければならない。
- 2) 市町村防災会議は、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成しなければならない。

なお、平成 25 年改正によって、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることができることとされた。

以上により、防災基本計画は、すべての防災計画のマスター計画であり、これを基本として、国の指定行政機関が防災業務計画を策定し、地方公共団体が地域防災計画を策定して、総合的かつ適切な計画調整が図られる。

5. まとめ

以上により、平成 25 年改正を踏まえて、防災基本計画を以下の方向で拡充することを検討する必要がある。

- (1) 基本理念に即した防災基本計画の拡充
- (2) 広義の災害予防に関する防災基本計画の拡充
- (3) 防災業務計画及び地域防災計画のマスター計画としての防災基本計画の拡充