

### 3.2 防災リテラシーの育成方策に関する研究

#### 3.2.1 総合的地震災害シナリオの構築

##### 3.2.1.1 大都市における巨大災害に対応可能な対策法制

#### (1) 業務の内容

##### (a) 業務の目的

効果的な災害対応の実現にとって欠かせない大都市における巨大災害対策法制のあり方について、体系的に整理し、総合的地震災害シナリオを構築する。

##### (b) 平成24年度業務目的

効果的な災害対応の実現には、各施策の基礎となる災害法制が重要な役割を果たし、巨大地震等の切迫を前に、思い切った見直しが不可欠であることから、大都市における巨大災害に対する法制のあり方について、関係自治体や有識者のヒアリング等を通じて課題及び解決の方向性を整理分析することにより、効果的な災害対応に資する法制の実現に向けてのシナリオ構築を目指す。

##### (c) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
政策研究大学院大学	教授	武田文男	

#### (2) 平成24年度の成果

##### (a) 業務の要約

- ・大規模広域災害に対して効果的な災害対応の実現には、各施策の基礎となる災害法制の見直しが必要であり、その検討は、内閣府「災害法制のあり方」研究会等で行われた。
- ・研究会の検討状況等を踏まえ、災害対策基本法の改正が行われたが、多くの項目が積み残されている。
- ・これら積み残された課題の中心となる大都市における巨大災害に対する法制の課題について、関係自治体や有識者のヒアリング等を通じて課題及び解決の方向性を整理分析し、効果的な災害対応に資する法制の実現に向けてのシナリオ構築を目指す。

##### (b) 業務の成果

#### 1) 災害法制のあり方に関する見直し検討

大規模広域災害に対して効果的な災害対応の実現には、各施策の基礎となる災害法制の見直しが必要である。今後の巨大災害に備える法整備を図る観点から、東日本大震災の教訓等を参考にしながら、平成23年9月、内閣府に設置された「災害対策法制のあり方に関する研究会」での議論に参画するとともに、災害対策の現場で法制の具体的運用に携わる自治体の意見も踏まえて、災害対策法制の見直し及び検討の進め方の留意点について以下の項目を同定した。

災害対策法制の見直し検討項目

- (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
  - 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整備
  - 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充実
  - イ 他自治体による被災者受入制度の整備
  - 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

これらの項目に関して、見直し検討すべき課題の概要は、次のとおりである。

(1) 大規模災害への対応として、東日本大震災あるいはそれを超えるような大規模広域災害に対し広域調整の仕組みが求められるが、その根拠となる法制度を早急に整備する必要がある。また、東日本大震災に際し、災害対策基本法施行(昭和37年)以来初めて緊急災害対策本部(第28条の2～第28条の6)が設置されたが、その役割は明確なものとは言えず、第8章の災害緊急事態の規定も発動されなかったことを踏まえ、国の関与の拡充・役割の明確化に関する災害対策法制の見直しが必要と考える。また、危機管理体制については、災害対策基本法第2章(防災に関する組織)や関係法令を含めた現行の仕組みで今後の巨大災害に対応できるのか、そのあり方を検討する必要があると考える。災害対策において、国民・住民の生命を守る観点から「避難」は極めて重要である。しかし、第60条等の規定のみでは市町村長の避難指示等が迅速的確に行われるために不十分であり、見直しが必要であると考え。帰宅困難者は、東日本大震災の際、首都圏で現実に多数発生したところであり、法制度の整備が求められる。ライフラインの維持・強化や中枢機能の確保については、災害対策上重要であるが、法制度が十分とは言えず、首都直下地震等に対応するために見直し・検討が求められる。

(2) 自助・共助・公助と協働については、近年の災害対策上重要なテーマであることは大方の共通認識となっているが、災害対策基本法は公助(国、自治体等の取組み)に関する規定が中心であり、自助・共助に関する規定は少なく、理念の明確化が必要であると考えられるとともに、BCP等企業防災の法的位置づけも求められる。また、災害時要援護者には適切な支援が必要であり、情報伝達、安否確認、避難支援等を行うためには災害時要援護者名簿の作成が不可欠であるが、これらの取組みが進まない要因として、個人情報保護法制があげられることが多いことから、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を図り、災害時要援護者支援の促進に資する法的整備に取り組む必要があると考える。さらに、自主防災組織に関する規定も一部存在する(第5条、第7条、第8条)が不十分であり、自主防災組織の充実強化・役割の具体化が求められる。

(3) 復興への取組みについては、災害対策基本法における規定は、ほとんどなく、第8

条及び第97条に「復興」の文言がみられるのみである。これまで、阪神・淡路大震災、東日本大震災における復興の基本的枠組みについては、その都度特別立法により、その整備が図られてきた。しかし、今後の大規模災害に際し、速やかな復興を図るため、あらかじめ復興の基本的枠組みを構築しておくことが重要であり、復興の法的位置づけ、復興体制の整備、復興施策の事前準備に取り組むとともに、財政支援のあり方についても検討を進めるべきである。

(4) 自治体の機能喪失への対応については、東日本大震災において現実的な課題となったテーマである。これまで、災害対策基本法において、都道府県知事による応急措置の代行(第73条)、他の市町村長等に対する応援の要求(第67条)、都道府県知事等に対する応援の要求(第68条、第74条)、職員の派遣(第29条～第33条)等の関連規定が存在するが、東日本大震災の教訓を踏まえると、これらの規定のみでは不十分であり、代行制度の拡充、他自治体による被災者の受入れ制度の整備、職員派遣・応援制度の強化に取り組むとともに、災害対策基本法と地方自治法等の連携のあり方についても検討を進める必要があると考える。

(5) 被災者支援のあり方については、すべての被災者にもれなく支援が行われることが基本であり、巨大災害時に、広域にわたる、また遠隔地避難者を含む多数の被災住民との情報連絡を確保することが重要であり、応急期においては災害救助法等により、また、生活再建期においては被災者生活再建支援法等によりの確な被災者支援が行われるよう、これらを含む法制度の充実、整合性の確保等が図られるべきである。また、被災者支援が適切に行われるためには、被災者の被害の特定が必要であり、被害認定調査、罹災証明業務が迅速・円滑に行われなければならない。しかし、被災者支援にとって重要な業務である罹災証明について、現行法上は法的根拠がなく、災害対策法制の見直しとして、罹災証明の法的位置づけが必要と考える。さらに、罹災証明を迅速に発行し、被災者支援をもれなく提供するため、被災者支援の基盤整備として被災者支援台帳の整備・活用に取り組むことが有効であり、個人情報保護との整合性確保を含めた法的整備が求められる。

(6) 原子力発電所事故に関する災害対策の見直しについては、原子力発電所事故が災害対策基本法における災害として位置づけられるとともに、自然災害とは異なる極めて特殊な対応が求められる課題であることから、東日本大震災における原子力発電所事故の教訓を踏まえ、原子力災害対策特別措置法等において、抜本的な対策・法制度の見直しが行われなければならない。なお、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についても検討すべき課題であると考えられる。

(7) その他として、災害対策基本法における主要な防災関係機関に位置付けられている国・都道府県・市町村・指定公共機関等について、それぞれの取組みの充実に加え、関係機関の連携のあり方について検討すべきであり、特に、現行の災害対策基本法において一般の市町村として規定されている政令指定都市の位置づけの見直しは今後の重要な課題として認識すべきものと考えられる。また、東日本大震災で災害対応に従事して殉職された多数の消防団員等を含む災害対応職員の安全確保等に関する法整備も必要である。さらに、日々進歩の著しい情報通信技術 (ICT) の活用促進により、効率的な新しい災害対策に資することができるような法制度の整備について検討することも重要である。

## 2) 災害対策基本法の改正と多くの積み残し

災害対策基本法の一部を改正する法律は、平成24年6月27日に制定されたが、その改正による見直しの概要は、次のとおりである。

- 大規模広域災害に対する即応力の強化
  - ・国・自治体による積極的な情報の収集・伝達・共有の強化
  - ・自治体間における応援業務に係る都道府県・国による調整規定の新設、対象業務の拡大
  - ・自治体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化
- 大規模広域災害時における被災者対応の改善
  - ・救援物資等を被災地に確実に供給する仕組みの創設
  - ・市町村・都道府県の区域を超える被災住民の受入れ(広域避難)に関する調整規定の創設
- 教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域の防災力の向上
  - ・教訓伝承の新設・防災教育の強化等による防災意識の向上
  - ・地域防災計画の策定への多様な主体の参画

今回の見直しは、上記1)の必要な項目の一部に過ぎず、多くの積み残しがある。今回の法改正で積み残された課題には大都市における巨大災害に対する法制の課題として重要なものが含まれており、政令指定市及び都道府県のヒアリング、有識者との意見交換等を通じて整理を行い、積み残された課題として、都市災害の軽減のために重要な以下の項目が同定された。

- ・「減災」や「自助・共助」の明確化
  - ・災害による緊急事態への対応のあり方
  - ・避難対策の見直し
  - ・被災者支援の充実
    - ・体系的な被災者支援制度の構築
    - ・災害時要援護者支援の推進
    - ・被災者支援の基盤整備
  - ・復興の枠組みの整備
  - ・消防団員等防災対策要員の安全確保
  - ・帰宅困難者対策の整備
  - ・政令指定都市の災害対策法制における位置付けの見直し
  - ・巨大災害の態様に応じた法制のあり方
  - ・原子力災害対策に係る法整備の見直し
- 等

### (c) 結論ならびに今後の課題

平成24年度は、東日本大震災を受け内閣府に設置された「災害対策法制のあり方に関する研究会」での議論や、災害対策の現場で法制の具体的運用に携わる自治体の意見を踏まえ、災害法制の見直し検討項目を明確化するとともに、改正された災害対策基本法

について、政令指定市及び都道府県のヒアリング等を通じ、大都市における巨大災害に対する法制の課題として積み残された問題点を整理した。今後、東海・東南海・南海地震、首都直下地震、近畿圏・中部圏の地震など巨大災害に対応し得る法制の整備促進に向けて、上記問題点について、個別具体的に検討する。

**(d) 引用文献**

なし

**(e) 学会等発表実績**

学会等における口頭・ポスター発表

なし

学会誌・雑誌等における論文掲載

なし

マスコミ等における報道・掲載

なし

**(f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定**

**1) 特許出願**

なし

**2) ソフトウェア開発**

なし

**3) 仕様・標準等の策定**

なし

**(3) 平成25年度業務計画案**

巨大災害に対して効果的な災害対応の実現には、各施策の基礎となる災害法制の見直しが不可欠である。東日本大震災後、内閣府「災害対策法制のあり方」研究会の議論を踏まえ、災害対策基本法改正等が行われたが、多くの課題が積み残されており、これには大都市における巨大災害に対する法制の課題がその重要な要素として含まれている。これら大都市における巨大災害に対する法制の課題を解決するため、平成25年度においては、関係自治体の補足ヒアリングを行うとともに、実務専門家との意見交換を進め、大都市における巨大災害に対する法制の課題の解決に関する実務的視点を中心とした情報のブラッシュアップ等をしながら、今後詰めるべき問題点について整理し、効果的な災害対応に資する法制の実現に向けてのロードマップ策定を図るための研究に取り組む。