

東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制の見直し

— 災害対策基本法、大規模災害復興法 —

国土交通委員会調査室 村田 和彦

1. はじめに

東日本大震災から得られた教訓を今後にいかし災害対策の強化を図るため、災害対策基本法については、阪神・淡路大震災後の改正以来となる大幅改正が、第180回国会及び第183回国会の2度にわたって行われた。本稿では、今回の災害対策基本法の改正に至るまでの経緯、改正内容の概要とともに、主な国会論議を紹介したい。また、災害対策基本法の改正と併せて制定された「大規模災害からの復興に関する法律」についても紹介することとしたい。

以下、災害対策基本法の改正について、第180回国会での改正を「第1弾改正法」、第183回国会での改正を「第2弾改正法」と表記することとする。

2. 法案成立に至るまでの経緯

(1) 阪神・淡路大震災を契機とした防災体制の充実強化

災害対策基本法は、昭和34年9月の伊勢湾台風により5,098人もの死者・行方不明者、7,000億円を超えるとされる物的損害が生じたことを契機として昭和36年に制定された法律である。国民の生命、身体及び財産を災害から保護し、もって、社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的としており、防災に関する責務の明確化、防災に関する組織、防災計画、災害対策の推進、財政金融措置、災害緊急事態について定められている。

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、マグニチュード7.3の地震が社会的経済的な諸機能が高度に集積する大都市を直撃したことにより、死者・行方不明者6,437人、住家の全壊、半壊約25万棟といった甚大な被害をもたらした。また、情報網の寸断、行政機能の麻痺に加え、道路、鉄道、港湾機能の停止、電気・ガス・水道の供給停止など、完全に都市機能が麻痺するという事態に陥った。

そのような事態を受け防災体制の見直しが求められ、災害対策基本法は、平成7年6月及び12月の2度にわたり、同法制定以来の大幅な改正がなされた。主な改正内容は、災害緊急事態の布告がなくても著しく異常かつ激甚な非常災害の場合には緊急災害対策本部を設置することができること、緊急災害対策本部長（内閣総理大臣）が指定行政機関の長等に指示をすることができること、非常災害対策本部及び緊急災害対策本部に現地対策本部を置くことができること、国及び地方公共団体は、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、高齢者・障害者等に特に配慮すること、地方公共団体の相互応援に関する協定の締結に努めなければならないこと、市町村長が都道府県知事に対し

自衛隊の災害派遣を要請することができることなどである。

そして、この災害対策基本法の改正に加え、各種情報システムの整備や初動対応の強化策として、内閣危機管理監の設置、24 時間体制の情報収集を可能とする内閣情報集約センターの設立、官邸の危機管理センターの設置、緊急参集体制の構築、緊急参集チームの設置等が行われるとともに、消防組織法や自衛隊法の改正による緊急消防援助隊や自衛隊の迅速な出動等の取組がなされてきた。

（２）東日本大震災後における防災体制の在り方

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、地震及び津波により、12 都道県で死者・行方不明者 18,537 人、負傷者 6,146 人、住家についても、全壊は 9 都県で 126,577 棟、半壊は 12 都道県で 272,302 棟に上るなどの深刻な被害をもたらしている¹。加えて、東京電力福島第一原子力発電所の事故による災害が重なるなど、未曾有の広域・複合災害となっている。

さらに、災害時において災害復旧、被災者支援等の最前線に立つべき地方公共団体についても、東日本の太平洋岸に位置する多くの市町村では職員・庁舎ともに被災し、著しく行政機能が低下し災害応急対策、被災者支援に支障が生じるなど、想定していない事態が生じた。

東日本大震災は、大きな被害とともに、多くの課題と教訓を残した。政府は、東日本大震災における対応を検証し、大震災の教訓を総括するとともに、首都直下地震及び南海トラフ巨大地震、火山噴火等の大規模災害や頻発する豪雨災害に備え、防災対策の充実・強化を図るため、平成 23 年 10 月、中央防災会議に防災対策推進検討会議を設置した。

（３）法案の提出

平成 24 年 3 月、防災対策推進検討会議の中間報告が発表され、その中で、いつ起こるか分からない広域災害において必要になると考えられる災害応急・復旧対応については、災害対応体制や法制度の改善を含め、具体的な内容を詰められるものから最終報告を待たずに政策として実現を図るべきとされ、まず、第 1 弾改正法案が第 180 回国会の平成 24 年 5 月 18 日に衆議院に提出され、同年 6 月 20 日成立した。

第 1 弾改正法の附則及び衆参の災害対策特別委員会の附帯決議により引き続き検討すべきとされた諸課題、防災対策推進検討会議の最終報告を踏まえ、第 2 弾改正法案及び「大規模災害からの復興に関する法律案」が第 183 回国会の平成 25 年 4 月 15 日に衆議院に提出され、同年 6 月 17 日成立した²。

以下、第 1 弾改正法、第 2 弾改正法、大規模災害からの復興に関する法律について紹介していくこととするが、その概要をまとめた一覧表（表 1）も併せて参照されたい。

(表1) 災害対応の流れと、災害対策基本法改正等との関係

	分野	従来の災害対策基本法	第1弾改正	第2弾改正 ☆印は大規模災害復興法による措置
平時の備え	防災会議	・国:中央防災会議 ・都道府県、市町村:地方防災会議	・地方防災会議の委員に学識経験者等を追加 ・防災会議と災害対策本部の役割分担の明確化	—
	防災計画	・国:防災基本計画、防災業務計画 ・都道府県、市町村:地域防災計画 ・指定公共機関:防災業務計画	・他の自治体との応援協定の地域防災計画への位置付け	・コミュニティレベルの計画として地区防災計画を位置付け
	災害予防(各主体の責務)	・災害予防責任者の責務として、組織の整備、訓練、物資・資材の備蓄等の実施	・住民の責務として災害教訓の伝承を追加 ・災害予防責任者の責務として、防災教育及び円滑な相互支援のための措置を追加	・住民の責務として備蓄等を明確化 ・災害予防責任者の責務として、物資供給事業者等の協力を得るための措置(協定等)を追加 ・市町村長が、(安全性等の一定の基準を満たす)指定緊急避難場所、(生活環境等を確認するための一定の基準を満たす)指定避難所を区別して指定する仕組みを創設 ・災害時の避難に特に支援を要する者についての名簿の作成・利用制度を創設 ・市町村による防災マップ作成を努力義務化
応急対策(特に初期)	体制の確立	・国:非常(緊急)災害対策本部 ・地方:災害対策本部 ・内閣総理大臣による災害緊急事態の布告	・防災会議と災害対策本部の役割分担の明確化【再掲】 ・国・地方の災害対策本部から関係者に対する協力要求を追加	・災害緊急事態の布告の効果に「対処基本方針の作成」を追加(内閣総理大臣が各大臣を指揮監督)
	情報の収集・共有・伝達	・ボトムアップ型の情報収集(被害規模の把握に留意) ・市町村長による警報伝達	・都道府県による積極的な情報収集を制度化 ・地理空間情報の活用を制度化	・国による積極的な情報収集を制度化 ・非常災害時の避難に関する国からの周知の仕組み(呼び掛け)を創設 ・インターネット事業者への情報提供要求を追加 ・災害緊急事態布告時において、総理による情報の公表、国民への協力要請を制度化
	避難勧告、指示等	・避難のための立退きのみ規定	—	・避難指示に関し安全確保措置(屋内待避等)の仕組みを創設 ・国・都道府県による市町村長への助言の仕組みを創設 ・災害時の避難に特に支援を要する者についての名簿の作成・利用制度を創設【再掲】
	応急措置の代行	・市町村の指揮命令系統が失われた場合に、応急措置を都道府県が代行	—	・国による応急措置(道路啓閉等)の代行の制度を創設
応急対策(初期以降)	物資等の輸送、供給対策	なし	・(国による)物資の供給 ・指定公共機関(運送事業者)に対し、物資等の運送を要請する仕組みを創設	・物資供給事業者等の協力を得るための措置(協定等)を追加【再掲】
	被災者の保護	・防災の基本方針に高齢者、障害者等の特に配慮を要する者に対する必要な措置の実施に努めるべきことを明記	・広域避難制度を創設(受入れ手続き、都道府県・国による調整)	・避難所の生活環境の整備を努力義務化 ・避難所以外の場所に滞在する被災者への配慮を努力義務化 ・国による広域避難手続の代行制度を創設 ・指定公共機関(運送事業者)に対し、被災者の運送を要請する仕組みを創設 ・安否情報の提供制度を創設
	応援	・職員の派遣、あつせん ・応急措置(救難・救助等)に限り、自治体間で応援	・自治体間の応援対象業務を拡大(応急措置→災害応急対策全般) ・応援に関する都道府県・国による調整の拡充等	・国による応援(災害応急対策全般)の制度を創設 ・災害救助の応援に要した費用を、国が応援都道府県に一時的に立て替えて支払う制度を創設【災害救助法の改正】
	ボランティアとの協働活動	・防災の基本方針にボランティアの環境活動整備に努めるべきことを明記	—	・国及び地方公共団体とボランティアとの連携を努力義務化
	被災者支援の基盤	・防災の基本方針に被災者の援護に努めるべきことを明記	—	・防災の基本方針に、被災者の心身の健康の確保等、被災者からの相談を追加 ・罹災証明書の交付を制度化(市町村長が遅滞なく交付) ・被災者台帳制度の作成制度を創設(市町村長が作成)
	平常時の規制の適用除外措置	なし	—	・非常災害時における医療法・墓地埋葬法・廃棄物処理法等に関する特例を追加
復旧・復興	災害復旧	・災害復旧の実施責任者による災害復旧の実施 ・職員の派遣、あつせん【再掲】	—	・☆国等による災害復旧事業の代行制度を創設
	復興	・防災の基本方針に速やかに復興に努めるべきことを明記	—	・☆国による復興対策本部の設置、復興基本方針の作成を制度化 ・☆復興計画の作成及びこれによる各種事務手続きの簡素化する仕組みを創設 ・☆復興段階の国の職員の派遣制度を創設

(出所) 中央防災会議・防災対策実行会議第1回資料より作成

3. 第1弾改正法

(1) 大規模広域な災害に対する即応力の強化

ア 発災時における積極的な情報の収集・伝達・共有の強化

災害の被害状況等の報告については、市町村から都道府県（都道府県に報告できない場合は内閣総理大臣）になされることが想定されている。しかし、東日本大震災においては、市町村自体が被災していたことからこの仕組みが十分機能せず、その結果、「自治体の被災状況が把握できず、自治体職員がいなくなっているとの把握も遅れた。それが復旧復興にどう影響するかという認識も遅れた」³との反省を踏まえ、改正法では、市町村が被害状況の報告ができなくなった場合に都道府県が自ら情報収集のための必要な措置を講ずべきこと、国、地方公共団体等が情報を共有し相互に連携して対策の実施に努めなければならないこととされた。

イ 地方公共団体間の応援業務等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設と対象業務の拡大

被災した地方公共団体への支援を強化するため、地方公共団体相互間の応援の対象となる業務が、従来の消防、救命・救難等の緊急性の高い応急措置から、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕のような応急対策一般にも拡大された。あわせて、都道府県知事は応援の要求等のみによっては応援が円滑に実施されないと認めるときは、内閣総理大臣に対し、他の都道府県知事に対し被災都道府県の知事等を応援することを求めるよう求めることができることとするなど都道府県・国による調整規定の拡充・新設がなされた。

なお、応援を求められた地方公共団体について、従来の応急措置が応諾義務を課せられているのに対し、応急対策については必ずしも応諾義務が課されていない（市町村から知事への要求を除く）。これについて政府は、「応急対策については、災害直後の措置ではないこともあり、相対的に緊急性が低いと判断し可能な範囲で協力いただくことが可能であろう。ただし、都道府県が管轄する被災市町村に対して行う応援は、都道府県としての防災上の責務を有することから、拡充した部分を含む災害応急対策の全般について応諾義務を課すこととした」としている⁴。

ウ 地方公共団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

他の主体との相互応援が円滑に行われるよう、国、地方公共団体、民間事業者も含めた各防災機関は、あらかじめ、地域防災計画等において相互応援や広域での被災住民の受入れを想定する等の必要な措置を講ずるよう努めなければならないこととされた。

国会論議では、地方公共団体間の応援の在り方として、対口（たいこう）支援⁵の考え方を法に盛り込んでいくべきと指摘もなされている。これに対し、政府は「中国では、大きなところが小さなところへ向いて、自分の責任で面倒を見るところとして対口支援が有効にいかされた。そのような類型も含め様々な形の協定が進むよう応援していきたい」旨の答弁を行っている⁶。

(2) 大規模広域災害時における被災者対応の改善

ア 救援物資等を被災地に確実に供給する仕組みの創設

東日本大震災では、被災各地域への支援物資の輸送について、「支援物資の調達、供給が需要追従型であったため情報が取れなかったことから非常に遅れてしまった。また、大量の物資が県の集積拠点にあふれ、不慣れな行政職員による業務であったことから、集積拠点から先に届かなかった」⁷ことが課題となった。

そのため、改正法では、都道府県知事は指定行政機関の長等に対し、市町村長は都道府県知事に対し、災害応急対策の実施に必要な物資等の供給について必要な措置を講ずるよう要請等することができることとするとともに、指定行政機関の長等又は都道府県知事は、緊急を要するときは、要請等を待たず自らの判断で必要な措置を講ずることができることとされた。また、指定行政機関の長等又は都道府県知事は、緊急の必要があるときは、運送事業者である指定公共機関等に対し、指示等することができることとされた。

なお、以上の改正とともに、政府においては、災害に強い物流システムの構築（国土交通省）、食料等の供給における震災応急業務体制の整備（農林水産省）、生活必需物資等の供給における震災応急業務体制の見直し（経済産業省）等、円滑な物資供給体制の構築に向けた取組が進められている⁸。

イ 市町村・都道府県の区域を越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

東日本大震災においては、市町村や県を越える避難が広域的に生じたが、こうした被災者を受け入れることについては、事前の備えが十分でなかったため、他の地方公共団体による避難者の受入れや広域避難者に対する支援の実施に時間を要したとされている。広域での被災住民の受入れが円滑に行われるよう、市町村長は、被災住民の居住の場所を確保することが困難な場合等において、被災住民の受入れについて他の市町村長に協議できることとするとともに、市町村長からの要求に基づき、都道府県知事は、被災住民の受入れについて他の都道府県知事と協議しなければならないこととされた。また、都道府県知事又は内閣総理大臣は、市町村長又は都道府県知事から求められたときは、協議の相手方その他広域一時滞在⁹に関する事項について助言しなければならないこととされた。

(3) 防災力の向上

ア 教訓伝承の新設・防災教育強化等による防災意識の向上

改正法では、国民の防災意識の向上を図るため、住民の責務として、災害教訓を伝承することを明記するとともに、国、地方公共団体、民間事業者も含めた各防災機関において防災教育の実施に努めなければならないこととされた。例えば、教訓の伝承については、大規模災害に関する調査分析結果や映像を含めた各種資料を広く収集・整理し、適切に保存し、広く一般に閲覧できるよう公開に努めることなどが、また、防災教育としては、各防災機関の職員等を対象に、防災に関するテキストやマニュアルを配布した

り、教育機関と連携して防災に関する研修を行ったりすることなどが想定されている。

イ 国と地方公共団体の防災会議と災害対策本部の役割の明確化等組織の見直し

防災会議は平時における防災計画を作成し、防災に関する重要事項を審議する役割を担い、災害対策本部は非常災害における緊急措置を担うことを明確化する見直しが行われた。あわせて、地方防災会議の所掌事務に、地方公共団体の長の諮問に応じて防災に関する重要事項を審議することなどを追加するとともに、多様な主体の意見が反映されるよう、自主防災組織を構成する者又は学識経験者を会議の委員として追加することなどの見直しが行われた。

なお、改正法で中央防災会議の所掌事務から緊急措置に関する計画作成及びその実施の推進が削除されることについて、東日本大震災の際に中央防災会議の機能を生かせなかったことを反省し、その機能を生かす方向もあったのではないかとの指摘もなされた。これに対し政府は、課題を解決するためには内閣総理大臣や担当大臣が機動的に各省庁を動かし、必要とあらば指定公共機関等に指示ができるような体制の方が機能的としつつ、「中央防災会議は企画立案、危機対応は災害対策本部あるいは緊対本部の方でやっていくことにより機能の明確化を図った」としている¹⁰。

また、東日本大震災において障害者、高齢者、妊産婦等の災害時要援護者や女性への情報提供、避難、避難生活等様々な場面で対応が不十分であったとの指摘があることを踏まえ、政府は、地域防災会議の委員について、自主防災組織を構成する者又は学識経験者という形で表現したが、この中に障害者、高齢者、女性、NPO等の団体等が包含されており、その旨を都道府県に対する施行通知等により十分に周知していくとした¹¹。

(4) 衆議院における修正

このほか、災害の定義に異常な自然現象の例示として竜巻を追加すること¹²、また、附則において、防災に関する制度の在り方についての全般的な検討を行う対象に、①防災上の配慮を要する者に係る個人情報の取扱いの在り方、②災害からの復興の枠組み等が含まれる旨を明記することなどの修正が衆議院においてなされた。

4. 第2弾改正法

(1) 災害に対する即応力の強化等

ア 災害緊急事態

災害緊急事態については、昭和37年の制度創設以降、布告された例はないが、「首都直下地震や南海トラフ巨大地震のような大規模広域災害が発生した場合、被災地における甚大な人的、物的被害にとどまらず、全国レベルの経済的混乱や国民生活への支障が生ずるおそれ」¹³に備え、災害緊急事態の布告があったときに、災害応急対策のみならず、被災地外も含めた国民生活、国民経済等の重要課題について、政府が対処基本方針を定め、内閣総理大臣の指揮監督の下、政府が一体となって対処する仕組みを創設することとされた。また、内閣総理大臣は、物資の買占めの自粛等についての協力を国民に

要請できることとし、要請を受けた国民は必要な協力に努めることとされた。

国会論議では、生活物資の買占めをしないよう国民に協力を求める規定の創設に加え、物資が供給されることが法律により担保される必要があるのではないかとの指摘に対し、「今回の改正で災害対策基本法を根拠とする災害時協定に基づく民間事業者からの物資の供給、災害救助法に基づく事業者に対する物資の保管・収用命令、そして災害緊急事態における生活必需品物資の供給制に関する緊急政令、生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律に基づく物資の売渡しの指示、命令の措置等の対応も組み込まれているので、これらの仕組みを適切に活用して、被災地で必要とされる物資が適切に確保されるよう最大限の努力をしていきたい」旨の政府答弁がなされている¹⁴。

また、災害緊急事態の際の緊急措置について、開会中に物理的に国会が会議を開けない場合の規定¹⁵を今回の法改正に盛り込むべきとの指摘に対し、政府は、「我が国の統治機構に関係し、物理的に国会が開けないことを誰が判断するのかという国会運営上の問題もある。議運、憲法調査会、あるいは各政党において議論をしていくべき」旨、答弁している¹⁶。

イ 国による応急措置等の応援・代行

災害により地方公共団体の機能が著しく低下した場合、国が地方公共団体の災害応急対策を応援し、又は応急措置や広域一時滞在に係る協議を代行できるようにすることとされた。これに関連して参考人¹⁷からは、「国が最も被災状況の厳しい地域に常駐して、行政能力の低下した被災自治体と一蓮托生で応急措置を展開すべきである」との意見が述べられている¹⁸。

(2) 住民等の円滑かつ安全な避難の確保

ア 指定緊急避難場所

緊急避難場所は、災害から一時的に難を逃れる緊急時の避難場所である。東日本大震災の際、避難場所に逃れたものの、そこを津波が襲来し避難者が犠牲になった事例が存在する。そのため改正法では、市町村長は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を勘案して、安全性等の一定の基準を満たす施設又は場所を、洪水、津波その他の異常な現象の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定しなければならないこととされた。また、市町村長は、指定緊急避難場所、避難路その他の事項を住民に周知させるための印刷物の作成、配布その他必要な措置を講ずるよう努めるものとするほか、非常災害のおそれがある場合において、内閣総理大臣が、予想される災害の事態及びこれに対して採るべき措置について、国民に対して周知させる措置を採らなければならないこととされた。

イ 避難行動要支援者名簿の作成等

東日本大震災においては、個人情報保護制度との関係等を理由として名簿の作成が進んでいないことを始めとして、名簿を活用した避難支援や安否確認における課題が明らかとなった。そのため、改正法では、市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に

特に配慮を要する者の名簿（避難行動要支援者名簿）¹⁹を作成するとともに、本人の同意を得て、消防機関、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとするほか、名簿の作成に際し必要な個人情報を利用できることとされた。

避難行動要支援者名簿の作成、名簿作成に必要な個人情報の利用、名簿情報の提供等について災害対策基本法に位置付けられたことを踏まえ、政府からは、「市町村段階で心配することなく運用ができる」との認識が示されるとともに、「避難支援についてのガイドラインも作る予定にしているが、その中でも、今回の制度改正の趣旨、内容については、住民に至るまで徹底されるよう反映させていきたい」との答弁がなされている²⁰。なお、第2弾改正法成立を受け平成25年8月に、避難行動要支援者名簿の作成、名簿情報の避難支援等関係者等への提供等の事務に係る取組方法等を示した「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」が内閣府から市町村に対し通知されている。

また、名簿の作成に加え、発災時に要援護者の避難を支援するための地域防災力の強化が必要ではないかとの指摘がなされたが、これに対し政府からは、「国としても、災害時要援護者の避難支援ガイドラインを見直し、ふだんから住民同士が顔の見える関係を構築することを促進」していくとの認識が示されている²¹。

なお、参考人からは災害時の個人情報の取扱いについて、企業が持っている個人情報を官民で共有できていれば、例えば義援金は1か月程度で被災者に渡すことができたのではないかと意見が述べられている²²。

ウ 避難

市町村長は、迅速かつ的確な住民の避難を図るため、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置を指示²³できるものとするほか、避難指示等を行うに際し、市町村長は国又は都道府県に助言を求めることができるとし、この場合において国又は都道府県は、必要な助言を行わなければならない²⁴こととされた。

(3) 被災者保護対策の改善

ア 指定避難所

避難所とは、前述の緊急避難場所とは異なり、災害時に一定期間滞在するための施設である。改正法では、市町村長は、災害の発生時における被災者の滞在先となるべき適切な施設の円滑な確保を図るため、生活環境等の確保に関する一定の基準を満たす施設を、指定避難所としてあらかじめ指定しなければならないこととされた。

また、避難所における生活環境について、東日本大震災では、障害の特性等に応じた接し方の理解が十分になされないまま避難所運営が行われたことから、「障害者等の滞りに困難が生じたり、他の避難者との関係から避難所に入れなかった、また、女性については授乳する場が確保されていない、炊事などの避難所における負担が集中する等」²⁵の問題が生じたとされている。そのため、第2弾改正法成立を受け8月に、避難所における良好な生活環境を確保し、被災者の避難生活に対するきめ細やかな支援を実施するための取組の参考となるよう、生活環境の確保に関する事項を示した「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」が内閣府から市町村に対し通知されている。

なお、避難所、緊急避難場所について、「住民が混乱するといけないので、基準に沿って指定をしてもらい、新たに指定された緊急避難場所と避難所の区別を住民に理解してもらうことが必要であり、広報、あるいは、自治体が年に何回か行う防災訓練などを通じて周知徹底を行う」、「ハザードマップ、防災マップを自治体が住民と一体となって作る中で、避難所と緊急避難場所との違いを周知して住民の意識を高めていくことが大事であり、国としてもこうしたことを促しながら積極的に取り組んでまいりたい」との答弁がなされている²⁶。

イ 罹災証明書の交付及び被災者台帳の作成の制度化

被災者支援のための情報基盤の整備として、①都道府県知事又は市町村長は、照会に応じて被災者の安否情報を回答できることとする、②個々の被災者がその被害の程度等に応じた適切な支援を受けられるよう、罹災証明書の交付及び被災者に対する支援状況等の情報を一元的に集約した被災者台帳の作成を市町村長の事務として制度化することとされた。また、安否情報の回答及び被災者台帳の作成に際しては、必要な個人情報を利用できることとされた。

被災者台帳の作成、罹災証明書の迅速な発行のためにマイナンバー²⁷を活用すべきではないかとの指摘に対し、政府は、「被災者台帳を市町村が作成するときには、支援の実施状況に関する情報として災害救助法に基づく救助に関する情報、そして要配慮者に対する情報として要介護の高齢者・障害者、難病患者、妊産婦等についての情報を、マイナンバーを活用して正確に取得できるよう、この災対法の附則により措置」したとする一方で、罹災証明書については、被災市町村において、災害時に罹災証明書の内容を電子データとして管理する余裕がないという実態もあり、今回の改正ではマイナンバーの活用は規定していないとし、「地方公共団体の現場の意見を十分に聞いて、被災者にとって罹災証明書がより使い勝手の良いものとなるよう、将来の法改正も含めて必要な検討」をしていくとしている²⁸。

また、東日本大震災においては市町村によって住家被害調査の実施体制が十分でないため罹災証明書の交付に長時間を要した事例も少なくなかったことについて、政府は、「まず、住家の被害認定業務、罹災証明書の速やかな交付のための体制づくりの具体的方法、他の地方公共団体と連携していくための先進事例などを示した『災害に係る住家被害認定業務実施体制の手引き』等をつくる。それに基づき、都道府県の担当者会議を開催し研修を行うとともに、災害発生時や平時に国の職員が現地に赴き、市町村職員等に対して研修を行っていききたい」としている²⁹。

ウ 災害救助法等の内閣府への移管

災害救助法について、都道府県間の救助の応援に要した費用を国が立て替える仕組みを創設するとともに、同法の所管を厚生労働省から内閣府に移管³⁰することとされた。

これについて、「災害救助法による救助の実施に当たり、関係省庁との連携を一層強化して対応していくことが可能となる。また、内閣府が従来から所管している被災者生活再建支援法に基づく支援金の支給とあわせ、避難段階における救助から生活再建の支援に至るまで、被災者支援の実施を内閣府に一元化して、国と地方公共団体間の事務及

び連絡体制を簡素化することが可能になり、防災行政を迅速に進めていく上でメリットは極めて大きい」との認識を示している³¹。

なお、参考人からは、災害救助法について、「内容は通知などでがんじがらめにされ、被災者が使いにくい制度になっている。同法には被災者に現金支給を認める条文があるが、政府は現物支給にこだわり続けている。また、同法に基づき住宅の応急修理を受けると仮設住宅に入れないなど様々な問題があり解決が望まれる」として制度の見直しを求める意見が述べられている³²。

(4) 平素からの防災への取組の強化

ア 基本理念

災害対策に関する基本理念として減災の考え方等を明確化するとともに、災害応急対策又は災害復旧に必要な物資、資材、役務の供給等に関する事業者の責務を定めるほか、国及び地方公共団体とこれらの民間事業者との協定の締結を促進することとされた。

新たに創設される基本理念について、政府は、「東日本大震災も超える被害をもたらす可能性が懸念されている南海トラフ巨大地震、首都直下地震等の大規模広域災害への対策、充実強化、減災、防災が喫緊の課題であるが、災害対策基本法に基本理念を明記することで災害対策に関する基本的な考え方が広く国民に共有され、関係者が一体となって災害対策に取り組む体制が整うと考えている。被害の最小化、迅速な回復を目指すという減災や被災者の特性に応じた被災者支援という考え方もこの基本理念により徹底されていくことが期待されている」としている³³。

地方公共団体との協定に関して、参考人から、「企業のビルを開放し余震によりけが人が発生した場合の責任については、現行の法体系ではビルの管理者が負うこととなるが、補償について自治体あるいは国が負う制度になっていれば協定の締結促進につながる」旨の意見が述べられている³⁴。

イ 地区防災計画

地域の防災力の向上を図るため、住民の責務として、生活必需物資の備蓄を明記するほか、市町村地域防災計画において、一定の地区内の居住者等が共同して行う防災活動に関する地区防災計画を定めることができるものとし、居住者等は、市町村防災会議に対し、地区防災計画を定めるよう提案できることとされた。

地区防災計画について、政府からは「従来の防災計画がトップダウン型の計画であるとしたら、今回の地区防災計画はボトムアップ型の計画である。自助、共助の精神を具現化する意味でその役割は大きい。国として地区防災計画に関するガイドラインの作成、あるいはモデル地区を設定し、それに対する支援を行うなど、公共団体とも連携してこの地区防災計画の普及、定着に積極的に取り組んでいく」旨の答弁がなされている³⁵。

(5) その他

これまで述べてきた内容のほか、災害の定義の例示として崖崩れ、土石流及び地すべりを新たに規定するとともに、国及び地方公共団体とボランティアとの連携、大規模広域災

害発生時における避難所等・臨時の医療施設・埋葬及び火葬並びに廃棄物処理についての特例措置等の改正がなされた。

5. 大規模災害からの復興に関する法律（復興法）

（1）復興法の概要

復興法については、阪神・淡路大震災以降、その制定の必要性が一部の有識者等により指摘されてきた。このような中で防災対策推進検討会議の最終報告において、大規模災害からの速やかな復興のため、発災後その都度特別立法を措置するのではなく、復興の枠組みをあらかじめ用意すべきとされたことを踏まえて国会に復興法案が提出された。本法の内容については、以下の表2のとおり、東日本大震災の際に制定された法律の内容が反映されている。

（表2）大規模災害からの復興に関する法律と東日本大震災に関する個別立法

大規模災害からの復興に関する法律	東日本大震災に関する個別立法
復興対策本部の設置(4条～7条)	東日本大震災復興基本法(11条～18条)
復興基本方針の策定(8条)	東日本大震災復興基本法(3条)
都道府県復興方針の策定(9条)	—
市町村の復興計画の作成(10条・11条)	東日本大震災復興特別区域法(46条・47条)
土地利用基本計画の変更等のワンストップ化(12条～14条・16条～19条)	東日本大震災復興特別区域法(48条～50条・52条～55条)
復興整備事業に係る許認可等の要件緩和等(13条～15条・20条～40条)	東日本大震災復興特別区域法(49条～51条・56条～71条・73条～75条・85条・88条)
一団地の復興拠点市街地形成施設に関する都市計画(41条)	津波防災地域づくりに関する法律(17条)
都市計画決定等の代行(42条)	—
災害復旧事業等の代行(43条～52条)	東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る国等による代行に関する法律
その他財政上の措置等(57条)	—

（出所）内閣府資料より作成

復興法制定の意義について、政府は、「政府による復興対策本部の設置、復興基本方針の策定、市町村の復興計画の作成などの基本的な枠組みについて法制化することによって、災害発生後の特別法の制定を待たず、迅速に閣議決定により復興対策本部を設置して基本

方針を策定することが可能になる。さらに、国の取組を受けて、地方公共団体においても、早期に見通しを立てて復興計画を作成することができると考えている。また、許認可のワンストップ処理とか要件緩和などの特例措置、災害復旧事業等の国等による代行制度などにより、地方公共団体の負担の軽減にも寄与するので、これまでよりも円滑かつ迅速な復興への取組が期待できる」としている³⁶。

（２）復興に関する組織等

大規模災害が発生した場合に、当該災害からの復興を推進するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、閣議にかけて、内閣府に復興対策本部を設置することができることとするとともに、復興のために復興基本方針を定めることとされた。本法が対象となる災害については、「阪神・淡路大震災や東日本大震災と同等かそれ以上の災害を想定しており、災害対策基本法による緊急災害対策本部が設置をされた災害について、復興対策本部の設置、復興計画による特例等を適用」するとしている³⁷。

復興法には、復興庁等の復興事業の執行機関の設置が盛り込まれていないが、これについて、政府は、「東日本大震災における復興庁のように、より強力な権限を持った組織が実際必要なのか、そうではないのかについては、具体的な災害の規模とか被害等を踏まえて判断せざるを得ないことから、不確定要素がある中で、あらかじめ全て法制化をすることは難しい」と説明している³⁸。

また、政府が策定する復興基本方針について、「復興基本方針案の策定に当たり、関係地方公共団体の長を構成員とする復興対策委員会からの意見聴取を義務付け、地域の声をしっかり聴くことも義務付けているので、実際の運用に当たってもそういった声が十分反映していけるような対応を取っていききたい」との考え方が示されている³⁹。

（３）復興計画等における特別の措置

東日本大震災においては、津波による浸水被害が甚大であった地方公共団体は、住宅や事業所などを高台や浸水被害地区外へ移転させる計画を策定している。しかしながら、「市街化調整区域」での宅地等の開発許可や農地転用等の手続は、既存の法律に基づいて行わなければならない調整に時間を要することから、東日本大震災復興特別区域法に基づき、復興整備計画に記載された復興整備事業について土地利用再編の特例が設けられた。

これに対し、復興法では恒久的な制度として、大規模災害を受けた市町村は、土地利用の再編等による円滑かつ迅速な復興を図るために、政府の復興基本方針等に即して、単独で又は都道府県と共同して必要な復興整備事業⁴⁰等を内容とする復興計画を作成できるとされた。また、復興計画が所要の協議等を経た上で公表されたときは、土地利用基本計画の変更等がなされたものとみなすとともに、復興整備事業に係る許認可等の要件を緩和する特例等のほか、復興の拠点となる市街地を整備するために一団地の復興拠点市街地形成施設に関する都市計画を設けることとされた。

復興計画に関連して参考人からは、「復興の基本的な枠組みを事前に用意することにも増して国に求められるものは、被災自治体それぞれの創造的な復旧復興を国自ら主導する

ということも必要だ」と、復興への国の積極的な関与を求める意見が述べられている⁴¹。

(4) 災害復旧事業等に係る国等による代行

東日本大震災においては、公共土木施設の管理者である市町村や県が甚大な被害を受け行政機能が麻痺し、災害復旧事業等に係る工事を十分に実施できないところが数多く生じたことから、災害復旧事業等に係る工事の国等による代行制度が設けられた。これに対し、復興法では恒久的な制度として、国又は都道府県は、被災した地方公共団体の長等から要請があり、かつ、地域の実情を勘案して円滑かつ迅速な復興のため必要があると認めるときは、その事務の遂行に支障のない範囲内で、当該地方公共団体等に代わって自ら災害復旧事業等に係る工事を施行すること、また、復興を図るために必要な都市計画の決定等に必要な措置を採ることができることとされた。なお、復興法の各種措置は、原則として災害対策基本法による緊急災害対策本部が設置された災害が対象となるが、災害復旧事業等に係る代行制度については、「緊急災害対策本部が設置されていなくても、著しく異常かつ激甚な非常災害として政令で指定をされたもの」が対象になるとしている⁴²。

(5) その他

国は、大規模災害が発生した場合において、災害からの円滑かつ迅速な復興のため特別の必要があると認めるときは、別に法律で定めるところにより、復興のための財政上の措置その他の措置を速やかに講ずるものとするなどの所要の規定の整備を行うこととされた。

復興のための財源措置について、政府は、「具体的な中身は、災害の規模、被害状況、その時点での国の財政状況と被災した地域の財政力、そういったことも勘案しなければいけない。財源確保のための国民全体の負担をどうするかという議論も必要である」とし、「東日本大震災の復興交付金のような事業をあらかじめ法制化しておくのは適当でない」との考え方を示している⁴³。

また、復興法には、産業、雇用等に関する内容が盛り込まれていないが、これについて、「経済、産業、雇用関係分野の規制緩和措置については、個別の被害状況、被災地域の主要産業等を踏まえて、その必要性について具体的に検討していく必要があるので、あらかじめ法制化することは困難である。そのため、大規模災害が発生した場合に、特別の必要があると認めるときには、別途法律で定めるところにより、規制の特例などを含めてその他の措置を速やかに講ずるべきであると規定した」旨の答弁がなされている⁴⁴。

しかしながら、これに関連して参考人からは、「生業だとか生きがいだとか仕事だとか、そういう一人一人の復興が課題として残っている」との意見が述べられている⁴⁵。

6. おわりに

第1弾改正法、第2弾改正法及び復興法の成立に当たり、政府は、「防災対策検討会議の最終報告までに法制的な措置が必要とされた事項については、おおむね対応は行ってきた」としながらも、「現場の実情に応じて、法制的対応が必要なものは法律改正、運用の

改善で対処できるものはその運用の改善などあらゆる見直しにより適切に対処する」としている⁴⁶。

ところで、南海トラフ巨大地震においては、東日本大震災をはるかに上回る膨大な人数の人的被害、被災者の発生、建築物やライフラインを始めとする施設等の甚大な被害の発生、経済活動への影響等が見込まれている。そのような状況の下、平成 25 年 7 月に、全国知事会において、東日本大震災の教訓等を踏まえ、想定される巨大災害等に備えるため、現場の実態に即した実効性のある制度・運用を可能にするための第 3 弾の見直しを行うよう求める意見⁴⁷が示されている。これは、現行の災害対策関係諸法では、南海トラフ巨大地震、首都直下地震等の大規模災害発生時の復旧・復興、被災者支援に必ずしも十分対応できないことを示したものと言えよう。

復興法では、復興の基本的枠組みをあらかじめ定めているが、これらの具体的な措置以外に復興のための財政上の措置その他の措置を講じようとする場合、別途法律を定めることとされている。しかしながら、大規模災害の発生に伴い国会開会中にもかかわらず会議が開会できなくなった場合には、その間法律の制定ができず、対応が遅れる可能性もあると思われる。

災害対策法制は、災害発生時に国民の安全・安心を支える力となることが強く期待されていることを考えると、今回の見直しにおいて検討の対象とならなかった法律も含めて、大規模災害に対する適用可能性等を精査し、必要かつ不断の見直しを行うことが求められる。

(むらた かずひこ)

¹ 『平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置』(平 25. 9. 11) (警察庁)

² 両法律は、6 月 21 日に公布され一部施行されているが、そのうち、第 2 弾改正法は、安否情報の提供、被災者台帳の作成、災害救助法に関連する事項等は公布の日から 6 月以内に、地区防災計画の策定、指定緊急避難場所及び指定避難所の指定、避難行動要支援者名簿の作成に関連する事項等は公布の日から 1 年以内に、それぞれ政令で定める日から施行することとされている。復興法は、8 月 20 日までに全て施行されている。

³ 第 180 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 7 号 9 頁 (平 24. 6. 20)

⁴ 第 180 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 8 号 5 頁 (平 24. 6. 19)

⁵ 対口支援とは、中華人民共和国において比較的経済の発達した省や直轄市が被害の大きかった地区の再建を一对一で支援する仕組みをいい、2008 年 5 月 12 日に発生した中国四川省の汶川大地震(死者・行方不明者 87,500 人)で導入され、復興の大きな原動力となったとされている。なお、「対口」とは、ペアを組むという意味である。

⁶ 第 180 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 8 号 12 頁 (平 24. 6. 19)

⁷ 第 180 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 7 号 14 頁 (平 24. 6. 20)

⁸ 『防災に関してとった措置の概況・平成 25 年度の防災に関する計画』(内閣府)

⁹ 災害が発生した市町村で被災住民の生命若しくは身体を災害から保護し、又は居住の場所を確保することが困難な場合における当該市町村の区域外での被災住民の一時的な滞在をいい、例えば仮設住宅入居までの一時的なものが想定されている。

¹⁰ 第 180 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 7 号 7 頁 (平 24. 6. 20)

¹¹ 第 180 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 8 号 12 頁 (平 24. 6. 19)

¹² 平成 24 年 5 月 6 日、茨城県、栃木県及び福島県において複数の竜巻が発生し、この竜巻に加え、落雷、降

ひょう等により、死者3人、負傷者59人の大きな被害が発生したことが改正の契機として挙げられるが、その他近年では、平成18年9月宮崎県延岡市、同年11月北海道佐呂間町、平成23年11月鹿児島県徳之島町において多数の死傷者や住宅被害が発生している。

¹³ 第183回国会衆議院本会議録第20号5頁（平25.5.9）

¹⁴ 第183回国会参議院災害対策特別委員会会議録第4号3頁（平25.5.31）

¹⁵ 災害緊急事態の際の緊急措置については、災害対策基本法第109条において、「災害緊急事態に際し国の経済の秩序を維持し、及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置をまついとまがないときは、内閣は、次の各号に掲げる事項について必要な措置をとるため、政令を制定することができる。」と定められている。（下線は筆者記入）

¹⁶ 第183回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第9号4頁（平25.5.23）

¹⁷ 参議院災害対策特別委員会（平成25年6月7日開会）において、参考人として、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長 室崎益輝君、一般社団法人日本経済団体連合会政治社会本部長 斎藤仁君、石巻市長 亀山紘君、神戸新聞社編集委員 磯辺康子君の出席を求め、意見を聴取している。

¹⁸ 第183回国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号5頁（平25.6.7）

¹⁹ 平成25年4月1日現在、市町村の73.4%（1,278団体）で災害時要援護者名簿を整備・更新中であり、24.3%（424団体）で整備中の状況にある。（『災害時要援護者の避難支援対策の調査結果』（平25.7.5）（消防庁））なお、避難行動要支援者は災害時要援護者のうち特に避難支援を要する者を指すが、実務上、既存の災害時要援護者名簿が避難行動要支援者名簿として活用されることが見込まれている。

²⁰ 第183回国会参議院災害対策特別委員会会議録第4号8頁（平25.5.31）

²¹ 第183回国会参議院災害対策特別委員会会議録第6号15頁（平25.6.12）

²² 第183回国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号3頁（平25.6.7）

²³ 「避難」については、もともと、自宅から避難所等へ移動する立退き避難が想定されていたが、豪雨により河川が氾濫した際に、避難先への移動中に被災した一方で、自宅等に留まることにより被災を免れたという事例が見られた。また、人口が集中する都市部では、大量の人々が避難先へ移動すると、避難所の収容量の超過、避難路における混雑が発生することで、住民等の適切な避難に支障を来すことも懸念されている。そのため、災害に対し自身の安全を確保するためには、状況に応じて自宅等の建物の上階への移動やその場に留まるような行動も有効であると考えられるようになってきたことが改正の契機とされている。（『災害時の避難に関する専門調査会報告』（平24.3.29）（中央防災会議・災害時の避難に関する専門調査会）参照）

²⁴ 市町村長は、避難勧告等の発令等、避難に関して重要な判断を行うが、必ずしも防災の専門家であるとは限らず、市町村長をサポートする防災関係職員も同様である。また、近年は市町村合併に伴って市町村域が広域化している例が多く、合併前に比較し本庁における情報収集の対象範囲が広がり、個別の災害が発生する現場の情報把握が困難な面があるとされる。例えば、平成23年台風第12号では、過去に経験のない記録的な豪雨の中、住民や市町村防災担当者が、災害のイメージを持つことができず対応が遅れたこと、また、比較的安全と思われていた場所、災害常襲地以外の場所でも災害が発生し、安全な避難先が少ない中山間地における土砂災害に対する避難の難しさが課題となったとされている。そこで、避難勧告等の発令は市町村長の責任であるが、その判断に当たり、専門性の高い職員を有する都道府県、国の機関の支援が得られる体制を構築することが求められていることを契機として新たに設けられたものとされている。（『災害時の避難に関する専門調査会報告』（平24.3.29）（中央防災会議・災害時の避難に関する専門調査会）参照）

²⁵ 第183回国会参議院災害対策特別委員会会議録第4号13頁（平25.5.31）

²⁶ 第183回国会参議院災害対策特別委員会会議録第6号7頁（平25.6.12）

²⁷ マイナンバー（個人番号）とは、住民票コードを変換して得られる個人番号をいう。

²⁸ 第183回国会参議院災害対策特別委員会会議録第4号3頁（平25.5.31）

²⁹ 第183回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第7号2頁（平25.5.17）

³⁰ 災害救助法のほか、災害弔慰金の支給等に関する法律、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律のうち応急救助、避難住民の支援等関係の部分が移管対象となっている。

³¹ 第183回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第5号17頁（平25.5.10）

- ³² 第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 5 号 6 頁 (平 25. 6. 7)
- ³³ 第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 7 頁 (平 25. 5. 31)
- ³⁴ 第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 5 号 3 頁 (平 25. 6. 7)
- ³⁵ 第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 7 頁 (平 25. 5. 31)
- ³⁶ 第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 16 頁 (平 25. 5. 31)
- ³⁷ 第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 16 頁 (平 25. 5. 31)
- ³⁸ 第 183 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 5 号 7 頁 (平 25. 5. 10)
- ³⁹ 第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 6 号 8 頁 (平 25. 6. 12)
- ⁴⁰ 復興整備事業とは、①市街地開発事業 (都市計画法)、②土地改良事業 (土地改良法)、③復興一体事業 (復興法第 21 条第 1 項に規定するもの。第 15 条も同じ。)、④集団移転促進事業 (防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律)、⑤住宅地区改良事業 (住宅地区改良法)、⑥都市計画法の都市施設に該当する施設の整備に関する事業、⑦津波防護施設の整備に関する事業 (津波防災地域づくりに関する法律)、⑧漁港漁場整備事業 (漁港漁場整備法)、⑨保安施設事業 (森林法)、⑩液状化対策事業、⑪造成宅地滑動崩落対策事業、⑫地籍調査事業 (国土調査法)、⑬住宅施設、水産物加工施設その他の地域の円滑かつ迅速な復興を図るために必要となる施設の整備に関する事業を指している。
- ⁴¹ 第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 5 号 5 頁 (平 25. 6. 7)
- ⁴² 第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 16 頁 (平 25. 5. 31)
- ⁴³ 第 183 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 7 号 19 頁 (平 25. 5. 17)
- ⁴⁴ 第 183 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 5 号 18 頁 (平 25. 5. 10)
- ⁴⁵ 第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 5 号 1 頁 (平 25. 6. 7)
- ⁴⁶ 第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 6 号 6 頁 (平 25. 6. 12)
- ⁴⁷ 『災害対策法制等の見直しに向けた取組について』 (平 25. 7. 8 ~ 9) (全国知事会議)