

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	令和6年能登半島地震を踏まえた法整備 －災害対策基本法・株式会社地域経済活性化支援機構法等の改正－
著者 / 所属	大谷 知久 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	475号
刊行日	2025-4-25
頁	53-67
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250425.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

令和6年能登半島地震を踏まえた法整備

— 災害対策基本法・株式会社地域経済活性化支援機構法等の改正 —

大谷 知久

(国土交通委員会調査室)

1. 法律案提出の背景

- (1) 令和6年の能登半島における災害
- (2) 避難の状況
- (3) 災害ボランティア等の連携に係る課題
- (4) 上下水道の復旧に係る課題
- (5) 被災者の生活と生業（なりわい）支援のためのパッケージ等
- (6) 株式会社地域経済活性化支援機構（REVIC）
- (7) 令和6年能登半島地震に係る災害応急対応の自主点検レポート
- (8) 令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について
- (9) 法律案の提出

2. 法律案の概要（主な改正点）

- (1) 災害対策基本法の改正
- (2) 災害救助法の改正
- (3) 水道法の改正
- (4) 大規模災害からの復興に関する法律の改正
- (5) 内閣府設置法の改正
- (6) 株式会社地域経済活性化支援機構法の改正

3. 想定される主な論点

1. 法律案提出の背景

(1) 令和6年の能登半島における災害

我が国は、複数あるプレートの境目に位置していることから地震が発生しやすく、火山も多く存在する。また、気象・地形等の自然条件から豪雨・豪雪による被害に見舞われやすい条件にある。

ア 令和6年能登半島地震

令和6年1月1日、石川県能登半島付近を震源とするマグニチュード7.6、最大震度7を記録する地震が発生した。強い揺れによる建物の倒壊や土砂崩れ、地盤の液状化、津波による浸水等により、多数の死者や住家被害¹が生じるとともに、上下水道等の破損や道路の寸断などインフラ面においても広範囲にわたり被害が及んだ。

地震発生当日、政府は非常災害対策本部を設置し、順次、リエゾン²・TEC-FORCE³を派遣するとともに、プッシュ型支援やインフラ復旧、財政支援等の対応を行った。

イ 令和6年9月の能登半島における豪雨災害

台風14号から変わった温帯低気圧や活発な秋雨前線等の影響で令和6年9月20日から22日にかけて、東北地方から西日本の広い範囲で豪雨となった。中でも上記震災の影響が残る能登半島では、同月21日に線状降水帯による猛烈な雨が降り、土砂災害や河川の氾濫・浸水が発生し、復興途上であった能登地域の被害は更に拡大した。

(2) 避難の状況

ア 避難所の環境

現行の災害対策基本法（以下「現災対法」という。）第86条の6において、災害応急対策責任者⁴は、災害発生時において、安全性及び良好な居住性を確保した避難所を供与し、食糧・衣料・医薬品等の物資の配布や保健医療サービスを提供するなど被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努力義務が課されている。しかしながら、能登半島地震など過去の災害を見ると、特に発災当初では、被災者は多くの場合、体育館等の避難所に間仕切りもなく雑魚寝状態等での避難生活を余儀なくされ、また、段ボールベッドや簡易トイレ等が足りず、仮設トイレは不衛生であるなど物資・設備の面でも良好とはいえない環境であったとされる⁵。災害の直接の被害から助かった命が、その後の生活環境の影響で失われないよう、避難所の環境を改善することは、今後の災害に備える上でも重要である。

イ 避難所以外の避難者に係る対応

災害時には、被災者が県外等の遠隔地に避難する場合や車中泊、自宅避難をする場合など、地元の市町村等が開設する避難所以外で避難するケースがある。

現災対法第86条の7において、災害応急対策責任者は、避難所以外に滞在する被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供な

¹ 非常災害対策本部「令和6年能登半島地震に係る被害状況等について」（令7.3.11）〈https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/r60101notojishin/pdf/r60101notojishin_56.pdf〉（以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも令和7年4月7日）

² 災害対策現地情報連絡員。災害が発生し、又は、発生するおそれのある場合に被災自治体に派遣され、情報収集や支援ニーズの把握、連絡調整等を行い、円滑な支援活動に貢献する。

³ 緊急災害対策派遣隊。大規模な自然災害時に、被害状況の迅速な把握、被災建築物の応急危険度判定、道路啓開、土砂災害対策、輸送支援などを行い、被害の発生・拡大防止、被災地の早期復旧などに取り組む。

⁴ 指定行政機関（国の行政機関のうち、防災行政上重要な役割を有するものとして内閣総理大臣が指定する機関。内閣府、国土交通省、防衛省等が含まれる。）の長、指定地方行政機関（指定行政機関の地方支分部局で内閣総理大臣が指定する機関）の長、地方公共団体の長など災害応急対策を実施すべき者。

⁵ 『日本経済新聞』（令6.1.8）、『読売新聞』（令6.2.2）、『産経新聞』（令7.1.6）

ど生活環境の整備に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ているが、当該被災者については、市町村等において居場所の把握等が困難となるため、支援情報の提供に時間がかかる、物資が行き渡らないなどの問題が生じ得る。

また、能登半島地震では、被災した地方公共団体が、県外等へ避難した住民の情報提供を避難先の地方公共団体に依頼する場合も、その法的根拠が不明であることから、依頼を受けた地方公共団体が混乱するなどの事態も見受けられたとされる⁶。

さらに、現行の災害救助法では、救助の定義に福祉サービスが明示されていないことから、災害派遣福祉チーム（DWA T⁷）等の活動の根拠が乏しいこと、災害救助の費用支給の面で問題があること等の指摘がなされている⁸。

（３）災害ボランティア等との連携に係る課題

平成7年の阪神淡路大震災では、全国から多くの一般市民が応援に駆けつけ、被災者支援や復旧・復興等に従事した。その後も能登半島地震を含め、災害発生時には多くのボランティアが被災地内外で多様なニーズに応え、被災者を援護する活動を行ってきた。

しかしながら、能登半島地震では、被災した地方公共団体が、ボランティア団体の実態や活動場所、活動内容等の情報を把握することが困難であったこと、連携体制の構築に時間を要したことなどの課題があったとされる⁹。

（４）上下水道の復旧に係る課題

能登半島地震では、強い揺れから、石川県を始めとして新潟県・富山県・福井県・長野県・岐阜県で配水管破損、水道管路破損等の被害があり、広範囲で断水が生じた。断水への対応として、応急給水活動に公益社団法人日本水道協会や自衛隊、全国から給水車等が派遣されたほか、独立行政法人水資源機構の可搬式浄水装置が珠洲市に設置されるなどした。

また、下水道に関しても、全国の地方公共団体の下水道職員や日本下水道管路管理業協会、日本下水道事業団等が下水道管路の復旧支援を行った¹⁰。

一方で、住宅付近における水道管路の漏水調査においては、調査を行う前に宅内の止水栓を閉める必要があるところ、避難等により居住者が不在な状況も多く、円滑に作業を行うことができないなどの課題があったとされる¹¹。

（５）被災者の生活と生業（なりわい）支援のためのパッケージ等

⁶ 「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について（報告書）」（令6.11中央防災会議 防災対策実行会議 令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討ワーキンググループ決定）〈https://www.bousai.go.jp/jishin/oto/taisaku_wg_02/pdf/hokoku.pdf〉96頁

⁷ 社会福祉士・介護福祉士等で構成され、被災した要配慮者（高齢者・障害者・妊産婦・乳幼児等）への相談支援や見守り、日常生活上の支援などの福祉的支援を行う。

⁸ 『静岡新聞』（令6.12.31）

⁹ 前掲脚注6 138頁

¹⁰ 前掲脚注6 5頁

¹¹ 前掲脚注6 38頁

複数の災害が発生した能登半島地域では、事業者の経営や事業環境にも大きな影響を及ぼした。被災以前の既往債務が負担となり、被災からの事業再建に必要な新規の資金調達が困難になるという、いわゆる二重債務問題に悩まされている事業者や事業再建のための余剰資産が乏しい事業者も多いとされる。

これを受け、政府の「令和6年能登半島地震非常災害対策本部」は、令和6年1月、「被災者の生活と生業（なりわい）支援のためのパッケージ」¹²（以下「支援パッケージ」という。）を決定し、この中で、緊急に取り組むべき対応策として、①生活の再建（住まいの確保等に係る支援等）、②生業の再建（中小事業者の支援等）、③災害復旧等（道路・水道・河川の復旧等）を取りまとめた。特に②については、施設等の復旧支援、販路開拓の支援、商店街の再建支援等を講ずるとともに、地域経済活性化支援機構（REVIC）（後述）等の官民ファンドを活用し、既往債務に係る債権買取や出資のスキームを検討すべきとした。

（6）株式会社地域経済活性化支援機構（REVIC）

ア 機構の概要

地域経済活性化支援機構（以下「機構」という。）は、株式会社地域経済活性化支援機構法に基づいて、事業の再建支援やファンド運営等を通じて地域の事業者を支援する、政府・民間共同出資の時限的組織であり、①事業再生支援¹³、②ファンド運営¹⁴、③再チャレンジ支援¹⁵、④専門家派遣¹⁶等の業務を行う。数次の法改正を経て機能の拡充が図られるとともに、機構は時限的組織であるため、期限延長の措置がとられてきた¹⁷。

イ 災害対応

災害が発生した場合、被災地域の事業者は経営環境が著しく不安定となり、想定外の対応に追われ、資金繰りも厳しくなることが想定される。

機構は、災害時における事業者支援も行っており、東日本大震災や熊本地震、西日本豪雨等においては、官民出資による災害復興・事業再生の支援に係るファンドへ参画してきた実績がある。近年では、支援パッケージを受け「能登半島地震復興支援ファンド」の設立、出資、運営に参画した。

（7）令和6年能登半島地震に係る災害応急対応の自主点検レポート

¹² 「被災者の生活と生業（なりわい）支援のためのパッケージ」（令6.1.25令和6年能登半島地震非常災害対策本部決定）〈https://www.bousai.go.jp/pdf/240125_shien.pdf〉

¹³ 有用な経営資源を有しながら過大な債務を負っている事業者について、金融機関等が有する貸付債権等を買取り、債務を削減するとともに、当該事業者に対する資金の貸付けや出資等を行う。

¹⁴ 地域事業者の再生や地域経済の活性化に資する資金供給等のため、官民出資の支援ファンドの設立、当該ファンドへの出資・運営等を行う。

¹⁵ 経営者が自らの事業の保証人となっている場合に、保証債務が負担となり新たな事業活動の開始等が困難とならないよう、当該事業者に貸し付けている金融機関等の債権（経営者保証付債権）の買取り、整理等を行い、経営者の再チャレンジを支援する。

¹⁶ 事業再生の担い手である金融機関等やその支援・投資先である事業者に対し、経営再建・金融・法律等に関する専門知識を持った人材を機構から派遣し、助言等を行う。

¹⁷ これまで3回の改正を経て、ファンド運営業務の拡充や再チャレンジ業務の追加等がなされるとともに、これまで途切れることなく機構の期限が延長されてきた。

令和6年2月、政府は「令和6年能登半島地震復旧・復興支援本部」を設置し、能登半島地震に係る国の対応を振り返る中で、表面化した課題を改善するための方策や災害対応上有効と認められる新技術等を洗い出すための検討を始めた。同年6月には、「令和6年能登半島地震に係る災害応急対応の自主点検レポート」を取りまとめた。この中で、①被害情報の収集・分析や人員・資機材の輸送の困難性、②ボランティアなど支援者の活動拠点の確保の困難性、③ライフラインの復旧に時間を要したことによる生活への影響等を課題に挙げ、今後の災害対応として、①ドローンやSAR衛星¹⁸、②小型軽量化された消防車、無人ロボット、水循環型シャワー、エアータント¹⁹など新技術の活用等の推進、③キッチンカー・トレーラーハウス²⁰等の活用とその登録・データベース化等の必要性を示している。

（8）令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について

能登半島地震後に生じた課題について更に検討を深めるため、政府が設置した「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討ワーキンググループ」は、令和6年11月、「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について（報告書）²¹」を取りまとめ、以下を主な内容とする対策を提言した。

- ①人的・物的被害への対応（上下水道、道路等のインフラ・ライフラインの強靱化等）
- ②国・地方公共団体等における災害応急対応（政府の司令塔機能の強化、国による応援組織の充実・強化等）
- ③被災者支援（在宅避難者・車中泊避難者等も含めた支援、避難所開設時に対応すべき事項を整理し、スフィア基準²²を十分に踏まえ指針やガイドラインに反映、災害関係法制における「福祉」の位置付けについて検討、広域避難者や自主避難所の避難者を含めた避難者の情報把握の在り方について検討等）
- ④物資調達・輸送（市町村による物資等の十分な備蓄、備蓄状況の国の調査・公表等）
- ⑤住まいの確保・まちづくり（災害に強い上下水道の復旧・整備等）
- ⑥多様な主体の連携等による支援体制の強化（民間の活動団体の登録制度の検討などNPOや民間企業等が災害対応に積極的に参加できる環境整備等）
- ⑦特徴的な災害を踏まえた対応（新総合防災情報システム（SOBO-WEB²³）による現場情報等の共有体制の構築、空路や海路での輸送に備えた車両や資機材の小型化、軽量化等）
- ⑧引き続き検討及び取り組むべき事項（有効な新技術及び方策の活用）等

また、本報告書では、ボランティアとの連携強化・状況報告の体制整備、広域避難者や

¹⁸ 電波を発射し地形情報等を把握する衛星。

¹⁹ 支柱がいらず空気で自立でき気密性・耐寒性が高いテント。

²⁰ 車輪が付いており自動車で移動できる住まい。

²¹ 前掲脚注6

²² 正式名称「人道憲章と人道支援における最低基準」。紛争や災害の被害者が尊厳のある生活を送ることを目的に定められた基準。1997年にNGOグループと国際赤十字・赤新月運動が開始したスフィアプロジェクトにて策定された。例えば、避難所については1人当たり最低3.5㎡の居住スペース、トイレは発災当初は50人につき1か所、一定期間経過後は20人につき1か所で女性用と男性用の割合は3:1、入浴施設は50人につき1か所等の基準がある。

²³ 災害情報を地理空間情報（地図情報）として共有するシステムであり、災害情報を俯瞰的に捉え、被害の全体像の把握を支援する。

自主避難所を含めた避難者の情報把握・連携の在り方、市町村長による被災者台帳の作成に対する都道府県知事の支援の在り方、災害関係法制における福祉の位置付け等について検討し、必要な制度改正を行う必要性を示している。

（９）法律案の提出

以上のような背景から、災害対策の強化を図るため、災害NPO・ボランティア団体等の登録制度の創設、地方公共団体における物資の備蓄状況の公表の義務化等を内容とする「災害対策基本法等の一部を改正する法律案（閣法第17号）」及び機構の業務の期限を延長し、その支援基準に、災害時における事業者支援の実施に必要な事項を含めること等を内容とする「株式会社地域経済活性化支援機構法の一部を改正する法律案（閣法第18号）」が、それぞれ令和7年2月14日、内閣から国会に提出された。

２．法律案の概要（主な改正点）

（１）災害対策基本法の改正

ア 登録被災者援護協力団体

能登半島地震等の災害では、NPO・ボランティア団体等が避難所の運営支援、炊き出し、物資の給与、被災住宅の片付け、被災者の相談対応等に従事し、様々なニーズに応え被災者を支える力となった。

一方、発災直後に全国からNPO・ボランティア団体等が駆けつけた際には、被災自治体が当該団体の実態や活動内容などを把握することが困難であり、連携体制の構築に時間を要したとの課題が見受けられたとされる（前述）。

このような背景から、災害時にNPO・ボランティア団体等との円滑な連携と効果的な支援を行うため、本法律案による改正後の災害対策基本法（以下「新災対法」という。）第33条の2第1項では、国・地方公共団体に協力して被災者援護協力業務（避難所の運営、炊き出し等による食品・飲料水の提供、生活必需品の供給、被災住宅の応急修理や土砂等の撤去、被災者からの相談対応等）を行うNPO・ボランティア団体等（以下「被災者援護協力団体」という。）の登録制度を創設することとしている。なお、当該登録を受けた団体を「登録被災者援護協力団体」という（新災対法第23条第7項）。

登録を受けようとする被災者援護協力団体は、内閣総理大臣に申請し（新災対法第33条の2第2項）、内閣総理大臣は、当該団体が要件（被災者援護協力業務に必要な機材・物資を有しており、当該業務に関する専門的な知識・技能を持つ者を2人以上有すること（同条第4項第1号）、当該業務を行うための管理者が置かれていること（同項第2号イ）、業務マニュアル等を作成していること（同号ロ）、当該業務の実績を相当程度有していること（同項第3号））の全てに適合していれば登録しなければならないこととしている。

ただし、①登録の取消しを受けて2年を経過しない場合（新災対法第33条の2第3項第1号）、②被災者援護協力団体の役員が、拘禁刑以上の刑又は本法律の規定により罰金刑以上の刑に処せられ、2年を経過しない者である場合や暴力団員、覚醒剤中毒者等で

ある場合等（同項第2号）は、登録を受けることができないこととしている。

登録は、登録被災者援護協力団体登録簿に、①登録年月日・登録番号、②当該団体の名称・住所、法人の場合はその代表者名等、③業務を行おうとする地域等を記載又は記録することで行うこととしている（新災対法第33条の2第5項）。

登録制度によって、国・地方公共団体は、事前に全国の被災者援護協力団体の業務遂行能力等の情報を得ることができると見込まれるため、発災から速やかに、行政と登録被災者援護協力団体が連携して被災者支援を行うことが期待される。

なお、登録被災者援護協力団体は、新災対法第33条の2第4項各号の登録要件及び被災者援護協力業務を適切に行うため内閣府で定める基準に適合する方法により当該業務を行わなければならないこととし（同第33条の5）、これに違反していると認められる場合、内閣総理大臣は、改善命令を発することができることとしている（同第33条の8）。

イ 物資の備蓄状況の公表

現災対法第49条では、災害予防責任者²⁴は、災害応急対策等に必要な物資及び資材を備蓄、整備、点検しなければならないこととされている。

一方、能登半島地震では、特に発災当初、備蓄量が不十分であったことから、段ボールベッドや簡易トイレ等が不足し、物資・設備の面からも良好とはいえない環境が生じたとされる²⁵。

こうしたことを背景に、新災対法第49条第2項では、地方公共団体の長は、毎年1回、物資の備蓄の状況を公表しなければならないこととしている。公表を義務付けることによって、地方公共団体が備蓄状況を定期的に確認し、備蓄の重要性を再認識する契機となるとともに、住民等による確認や地域での議論が進み、備蓄内容の充実につながることを期待される。

ウ 災害応急対策

（ア）市町村長から都道府県知事に対する要求

市町村長は、当該市町村内に災害が発生し、又は発生しようとしているときは、消防・水防・救助、その他必要な応急措置（障害物除去等）を速やかに実施しなければならないこととされている（現災対法第62条第1項）。

都道府県知事は、応急措置の実施又は市町村が的確、円滑に応急措置を実施するために必要があるときは、指定行政機関の長等に対し、応急措置の実施を要請することができることとされている（現災対法第70条第3項）。

一方、例えば、市町村長が都道府県知事に対し、国へ応急措置の要請を行うよう求めるなど、災害時に必要と想定される対応に法的根拠が置かれていないケースもある。

そのため、新災対法第68条の2第1項において、市町村長は、災害時に応急措置を的確かつ円滑に実施するため必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、第70条第

²⁴ 指定行政機関（国の行政機関のうち、防災行政上重要な役割を有するものとして内閣総理大臣が指定する機関。内閣府、国土交通省、防衛省等が含まれる。）の長、指定地方行政機関（指定行政機関の地方支分部局で内閣総理大臣が指定する機関）の長、地方公共団体の長など災害予防対策を実施すべき者。

²⁵ 前掲脚注5

3項による要請を行うよう要求することができることとしている。

また、新災対法第68条の2第2項では、市町村長は、同条第1項の都道府県知事に対する要求ができない場合においても、指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長に当該地域の災害の状況等を通知することができることとし、通知を受けた指定行政機関の長等は、緊急を要し、都道府県知事からの第70条第3項による要請を待ついとまがないと認められるときは、これを待たずに応急措置を実施することができることとしている。

(イ) 指定行政機関等の長による都道府県知事の応援

都道府県知事は、災害応急対策（応急措置のほか、施設・設備の応急復旧、廃棄物処理等）についても、必要に応じて指定行政機関等に対し、応援を求め、又は実施を要請することができることとされている（現災対法第74条の4）。

しかしながら、災害の状況によっては、都道府県知事から当該要請等を行うことが難しいケースも想定されることから、新災対法第74条の4第2項では、指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長は、災害時に都道府県知事が災害応急対策を的確かつ迅速に実施することが困難であり、かつ緊急を要し、都道府県知事からの応援の要求を待ついとまがないと認められるときは、これを待たずに災害応急対策について応援することができることとしている。これにより、災害の緊急時に地方公共団体からの要求を待たず、必要に応じて国から先手で災害応急対策の支援を行うことが可能とされる。

エ 被災者の生活環境の整備

発災時には、国や地方公共団体において、避難者数や避難者の生活環境の整備状況等について把握することが困難であり、課題を抱える避難所の特定や適切な支援を十分に行うことができない場合が想定される。

そのため、新災対法第86条の6第1項及び同第86条の7第1項では、災害応急対策責任者の責務に、避難者数や避難所の生活環境などの運営状況に関する情報、避難所以外の被災者に関する情報の把握、また、高齢化が進展する中、災害時においても福祉の支援について万全を期すことが必要であることから、避難所内外の被災者に対する福祉サービスの提供などを新たに加えることとしている。

また、新災対法第86条の6第2項及び同第86条の7第2項では、上記の情報の把握や情報提供が円滑かつ効率的に行われるよう、災害応急対策責任者は、システム（SOBO-WEB等）などの情報通信技術やその他の先端的な技術の活用を努めなければならないこととしている。

オ 広域一時滞在

(ア) 広域一時滞在の協議等

大規模災害発生時には、被災者が居住地から離れた都道府県内の他市町村や、都道府県外へ広域に避難するケースが発生し、広域的な避難が長期化していく中で、避難元・避難先市町村において、当該被災住民の情報を把握できなくなることも想定し得る。

避難元市町村と避難先市町村における情報把握・情報連携に係る問題を解消するとともに、避難元市町村から広域一時滞在（同じ都道府県内における広域的な避難）を行う被災住民に対しても支援情報等を適切に伝える必要があることから、新災対法第86条の

8第3項では、広域一時滞在における協議元の市町村長は、広域一時滞在に係る協議を行う際には、該当する被災住民情報²⁶を協議先市町村長に提供しなければならないこととしている。

また、協議先の市町村長（受入側）は、協議元市町村長から、受け入れた被災住民の援護（生活再建支援・公租公課の減免・義援金・仮設住宅の入居手続等を想定）に関する情報の提供を受けた場合、当該被災住民にその情報を提供するとともに、協議元の市町村長から求められた場合は、受け入れた当該被災住民の情報を提供するものとしている（新災対法第86条の8第8項）。地方公共団体間で被災住民に関する情報連携が進められるとともに、被災住民に対する必要な情報の円滑な提供等が期待される。

（イ）都道府県外広域一時滞在の協議等

現災対法第86条の9第1項では、都道府県外に広域一時滞在を行う場合の協議の手続について定められており、この場合も前述の広域一時滞在と同様の情報連携や被災者への情報提供が行われることとしている（新災対法第86条の9第2項、同条第5項、同条第7項、同条第14項）。

カ 被災者の援護を図るための措置

（ア）被災者台帳の作成

災害時には支援の対象となる被災者が多数に上るため、適切な援護を行うためには、地方公共団体において、被災者の氏名・所在や支援の実施状況、要配慮者である場合は該当の事由等についての情報を把握することが重要である。

そのため、現災対法第90条の3第1項において、市町村長は、同条第2項で定められる情報²⁷を集約した被災者台帳を作成することができることとされている。また、被災者台帳の作成に当たり、市町村が有する情報のほか、広域一時滞在をする避難者等を想定し、都道府県を始めとする他の地方公共団体等が保有する情報が必要な場合も考えられることから、市町村長は、関係地方公共団体の長等に対し、情報提供を求めることができることとされている（同条第4項）。

被災者情報の収集は、地方公共団体同士のみならず、多様な主体と連携することで更に幅広く行うことができる。そのため、新災対法第90条の3第4項では、市町村長が被災者台帳作成のために情報提供を求めることができる対象に、当該市町村の区域内で活動する登録被災者援護協力団体を加えることとしている。これにより、例えば、登録被災者援護協力団体が被災者を訪問したり相談を受けたりした際などに、障害の状況や援護の実施の状況等を知ることもあり得ることから、そのような情報を市町村が登録被災者援護協力団体から収集し、支援のために活用することが可能となる。

あわせて、市町村長は、被災者台帳作成の目的で、他の都道府県に一時滞在する被災者の情報を収集するため、当該市町村が所在する都道府県知事に対し協力を求めること

²⁶ 現災対法第90条の3第2項各号（被災者台帳の記載情報）に定められる情報。氏名・生年月日・性別・住所（居所）・住家の被害・援護の実施の状況（被災者に対する各種支援の実施状況等）、要配慮者である場合は該当する事由（障害者であれば障害の種類や程度等）などの情報を指す。

²⁷ 前掲脚注26

ができることとしており（新災対法第90条の3第5項）、協力を求められた都道府県知事は、他の都道府県知事など関係地方公共団体の長等に被災者情報の提供を求めることができることとしている（同条第6項）。

（イ）台帳情報の利用及び提供等

災害時には、個々の被災者の被災状況・生活状況等を把握し、課題に応じた情報提供や支援を行うことが求められる。この場合においても、NPO・ボランティア団体等の果たす役割は大きいとされる。

現災対法第90条の4第1項では、被災者への援護の実施などのため、市町村長が必要に応じて被災者台帳の情報（以下「台帳情報」という。）の市町村内部での利用や、外部への提供を行うことができる旨を定めている。

新災対法第90条の4第1項第4号では、災害に起因して生活環境が安定せず、被災者の生命又は身体を害するおそれがあり、かつ、登録被災者援護協力団体から被災者援護協力業務の実施に必要な限度で台帳情報の提供を求められ、市町村長が被災者の保護のために特に必要と認めた場合には、市町村長は、台帳情報を登録被災者援護協力団体に提供することができることとしている。登録被災者援護協力団体が避難所における被災者支援や見回り等を行うために被災者に関する情報提供を求めることなどが想定される。

また、台帳情報の提供を受けた登録被災者援護協力団体の役職員、これらの職にあった者は、正当な理由なく、台帳情報に関する秘密を漏らしてはならないこととしている（新災対法第90条の6）。

（2）災害救助法の改正

ア 救助

（ア）救助の種類

能登半島地震では、避難所や車中等で生活する中、生活環境が安定しないことから、生命・身体を害する被災者が相次いだとされる²⁸。

避難生活の環境を改善するため、社会福祉士・介護福祉士等で構成される災害派遣福祉チーム（DWA T）等が被災地に赴き、被災した要配慮者（高齢者・障害者・妊産婦・乳幼児等）への相談支援や見守り、日常生活上の支援などの福祉的支援を行った。

現行の災害救助法（以下「現救助法」という。）第4条第1項各号では、災害救助法における「救助」の種類が定められており、「避難所及び応急仮設住宅の供与」（第1号）や「医療及び助産」（第4号）等が挙げられている。これら救助に当たる取組については災害救助法が適用され、都道府県等から実施に要した費用の支弁を受ける（現救助法第18条第1項）などの措置がとられる一方、福祉的支援については、これまで救助の定義として明確に定められていなかった。現在は、避難所内で実施される福祉サービスの場合、第1号の「避難所及び応急仮設住宅の供与」の一環として、災害救助法上の救助と扱われているものの、避難所以外で行う（車中泊や在宅の避難者等に対する）福祉サー

²⁸ 前掲脚注1。令和7年3月11日14:00現在、死者549人のうち321人が災害関連死とされ、地震での直接死を上回った。

ビスは、避難所の供与とは整理されず、救助の対象とは考えにくいとされる。

これまでも大きな役割を果たしてきた避難所以外の福祉的支援について、法的位置付けの不安定さから、費用が支弁されない、活動に制約が出る等の問題が懸念される。

あわせて、新災対法第86条の6における避難所の生活環境の整備等や、同第86条の7における避難所以外の被災者についての配慮のため「福祉サービスの提供」を行うことが明示されたところ、災害救助法においても法的位置付けが明確化され、避難所内外を問わず充実した福祉的支援が実施されるよう、本法律案による改正後の災害救助法（以下「新救助法」という。）第4条第1項第6号において、救助の種類に「福祉サービスの提供」を追加することとしている。

（イ）従事命令

現救助法第7条第1項では、都道府県知事等は、災害時に特に必要があると認めるときは、医療・土木建築工事・輸送関係者を救助に関する業務に従事させることができることとされている。

一方、新救助法第4条第1項第6号において、救助の種類に「福祉サービスの提供」を追加することとしているところ、同第7条第1項においても、業務に従事させることができる対象に、福祉関係者を追加することとしている。

（ウ）協力命令

新災対法第33条の3で、登録被災者援護協力団体は都道府県知事等による協力命令に従うこととしているところ、協力命令の根拠として、新救助法第8条第2項では、都道府県知事等は、登録被災者援護協力団体を救助に関する業務に協力させることができることとしており、登録被災者援護協力団体が正当な理由がなく協力命令に従わなかった場合は、登録権者である内閣総理大臣に通知するものとしている（同条第3項）。

（エ）費用

新救助法第8条第4項により、登録被災者援護協力団体が協力命令に従い救助に関する業務を行った場合、その実費（炊き出しの材料費等）は弁償されなければならないこととしており、その費用は、協力命令を発した都道府県知事等の統括する都道府県等が支弁することとしている（同第18条第2項）。なお、新救助法第7条第1項で従事命令の対象に福祉関係者が加わるところ、現救助法第7条第5項及び第18条第2項の規定から、従事命令に従い実施された福祉サービスの費用についても実費が弁償され、従事命令を発した都道府県知事等の統括する都道府県等がこれを支弁することとなる。

イ 登録被災者援護協力団体による情報提供

新災対法第90条の3第4項では、市町村長は、被災者台帳の作成のために必要があると認めるときは、登録被災者援護協力団体に対して、被災者に関する情報の提供を求めることができることとしている。

これを受け、新救助法第31条の2では、協力命令に応じて救助活動を行った登録被災者援護協力団体は、被災者台帳の作成のために市町村長から、救助活動の対象となった被災者に関する情報の提供を求められたときは、その者について保有する情報を提供するものとしている。

(3) 水道法の改正

ア 日本下水道事業団法の特例

能登半島地震では、浄水場や配水池等の水道システムの基幹施設が被災したことにより、広範囲で断水が発生した。日本下水道事業団は、平時から地方公共団体の委託等に基づき下水道施設の建設・維持管理等の業務を実施している（日本下水道事業団法第26条第1項各号）ところ、能登半島地震においても、下水道施設の知見を生かし、これと類似した水道施設の復旧に関する助言を行うなどした。

これを受け、本法律案による改正後の水道法（以下「新水道法」という。）第39条の3第1項では、地方公共団体である水道事業者等と協定²⁹を締結した日本下水道事業団は、前述の業務のほか、災害時、同協定に従い、下水道施設の建設等に関する工事の技術を活用して、災害により損傷した水道施設の復旧工事を行うことができることとしている。

イ 災害時の給水装置の操作

能登半島地震では、水道事業者の管理する水道管の復旧を進めるに当たり、宅地内にある給水装置の漏水を防ぐため、水道事業者が宅地に入り、止水栓を閉める操作を行う必要があった。しかしながら、現行の水道法第17条第1項の給水装置の検査に関する立入規定では、居住者等の同意が必要であるところ、災害時に避難等で居住者等が不在の場合も多く、水道復旧の円滑な実施の支障となつたとされる。

こうした背景から、新水道法第40条の2第1項では、水道事業者の職員が、災害時の配水管の調査・復旧のために緊急の必要があるときは、水の供給を受ける者の土地に立ち入り、給水装置の操作を行うことができることとしている。

なお、現災対法第67条第1項等に基づき災害応急対策等の応援を行う地方公共団体や指定行政機関等の職員についても、同様に宅地等に立ち入り、給水装置の操作を行うことができることとしている（新水道法第40条の2第3項）。

(4) 大規模災害からの復興に関する法律の改正

能登半島地震では、輪島市の朝市通りにおける火災や珠洲市沿岸部における津波、内灘町における地盤の液状化により、それぞれの区域一帯の都市機能が面的に喪失した。

現行の大規模災害からの復興に関する法律（以下「現復興法」という。）第41条第1項においては、特定大規模災害³⁰により地域の都市機能全体が失われた場合に、被災地域の円滑かつ迅速な復興のために住民生活及び地域経済再建の拠点となる市街地を形成する必要があるときは、都市機能に係る一団の施設を一括して、「一団地の復興拠点市街地形成施設」として都市計画に定めることができる特例が設けられている。これにより、住宅地や公益・公共施設（行政施設・医療施設・道路・公園等）などの開発について、個別に手続を行うことなく、一体的な整備・再建が可能となる。

²⁹ 協定には、①協定の目的となる水道施設、②損傷の程度に応じた工事の内容、③工事の費用の負担方法、④協定の有効期間、⑤協定に違反した場合の措置等を定めることとしている（新水道法第39条の3第1項各号）。

³⁰ 緊急災害対策本部（後掲脚注31）が設置されるほどの著しく異常かつ激甚な非常災害（現復興法第2条第1号）。東日本大震災と同規模の災害が想定される。

しかしながら、特定大規模災害クラスの災害ではないものの、当該特例が必要なケースも想定される。

そのため、本法律案による改正後の大規模災害からの復興に関する法律第41条第1項では、一団地の復興拠点市街地形成施設に関する都市計画の特例の範囲を拡大し、特定大規模災害のほか、非常災害として政令で定める災害を加えることとしている。

(5) 内閣府設置法の改正

南海トラフ地震や首都直下型地震など、今後起こり得る災害に備えるための方策の一つとして、政府の防災対策全体を総合的に調整し、円滑な業務を進めるための体制強化を図る必要があるとされる。

そのため、本法律案による改正後の内閣府設置法第16条の2第1項において、災害対応全般の司令塔として、新たに「防災監」のポスト（事務次官級）を新設することとしている。防災監は、防災担当大臣を補助し、命を受けて、災害予防、発災後の災害応急対策、災害復旧・復興等の事務を統理することとしている（同条第2項）。当該事務について関係省庁の事務次官・局長等との調整や政府内の意思決定への参画等を担うことが想定される。

なお、防災監は、緊急災害対策本部³¹員等となり、また、内閣総理大臣が中央防災会議³²等のメンバーに任命することができる対象に加えることとしている（新災対法第28条の3第6項、同12条第5項等）。

(6) 株式会社地域経済活性化支援機構法の改正

ア 機構の目的

機構は、事業の再建支援やファンド運営等に関する専門性を生かし、融資・出資等を通じて地域事業者の支援や地域経済の活性化を図る、政府・民間共同出資の組織である。そのスキームは災害時における被災事業者の再建にも生かされており、近年では「能登半島地震復興支援ファンド」の設立、出資、運営に参画した。能登地域の継続的な支援や今後発生が見込まれる大規模災害への対応について、その必要性が認識される一方、現行の株式会社地域経済活性化支援機構法（以下「現機構法」という。）第1条の目的規定には、災害時の支援・経済再建に係る明確な定めがない。そのため、本法律案による改正後の株式会社地域経済活性化支援機構法（以下「新機構法」という。）第1条では、機構の目的に「大規模な災害を受けた地域の経済の再建」を加えることとしている。

イ 支援基準

現機構法第24条第1項では、主務大臣（内閣総理大臣・総務大臣・財務大臣・厚生労働大臣・経済産業大臣。同第58条第1項ただし書）は、事業の再生支援等を行うかどうかを決定するに当たっての基準（以下「支援基準」という。）を定めるものとされている

³¹ 著しく異常かつ激甚な非常災害が発生又は発生するおそれがある場合に内閣総理大臣によって内閣府に設置され、災害応急対策に係る方針の作成や緊急措置等の実施、災害応急対策の総合調整等を行うための組織。

³² 各省庁で担当する防災行政の総合的かつ計画的な運営を図るために内閣府に設置され、防災基本計画（防災行政の総合的かつ長期的な基本指針を示し、防災業務計画や地域防災計画の基本となる計画）の作成や、防災に関する重要事項の審議、関係省庁との総合調整等を行うための組織。

が、災害時の支援の基準に係る特別の定めはない。そのため新機構法第24条第2項では、支援基準は、大規模な災害を受けた地域の経済の再建のため、当該地域の事業者に対する迅速かつ適切な支援の実施に必要な事項を含むものでなければならないとする規定を設けることとしている。

ウ 業務の期限

現機構法では、機構が支援を決定する期限は令和8年3月31日までとされ、当該決定を受けて実施する全ての業務を完了させる期限は、令和13年3月31日までとされている。

引き続き、地域の経済再建や能登地域の復興を含め被災事業者への切れ目ない支援が求められることから、新機構法では、支援決定の期限を令和23年3月31日まで（新機構法第25条第8項、同第32条の2第7項、同第32条の10第6項及び同第32条の11第3項）、業務を完了させる期限を令和28年3月31日まで（同第33条第2項～第4項）と、それぞれ15年延長することとしている。

エ 残余財産の分配の特例

災害時の支援は、被災地域が復興に至るまで長期間にわたるとともに、通常と比べ著しく不安定な経営環境の中で実施されることから、支援した事業者からの資金の回収も難しくなるケースが想定される。そのため、将来、機構の業務が完了し解散する際、その時点の残余財産が、出資した金額（株式の払込金額）よりも減少するリスクがある。

株式会社の解散時における残余財産の分配は、会社法第504条第3項により、株主の保有する株式の数に応じて案分することとされており、当該規定に従えば、政府・民間の区別なく、保有する株式の数に応じて分配されることになる。

機構が災害時の支援に積極的に貢献できるようにするため、まず政府出資分からリスクを引き受けるような環境整備が必要とされることから、新機構法第49条第3項では、機構が解散した場合、残余の財産が株式の払込金額の総額に満たないときは、初めに民間出資者に対して、払込金額を限度として残余財産を分配し、なお残余がある場合には政府保有株式について分配することとしている。

3. 想定される主な論点

(1) 登録被災者援護協力団体について

ア 登録に係る実績の要件

新災対法第33条の2第4項第3号により、登録を受けるためには、相当程度の活動実績を有することが求められるが、相当程度とする基準が明らかにされていない。登録被災者援護協力団体は、被災者に係る情報提供を受けることができる（同第90条の4第1項第4号）などの措置が講じられるところ、国は、NPO・ボランティア団体等の納得が得られる明確な基準を定めることが求められよう。

イ 活動に係る基準

新災対法第33条の5により、登録被災者援護協力団体は、被災者援護協力業務を行うに当たり、登録要件とされる事項（2（1）ア参照）のほか、当該業務を適切に行うため内閣府令で定める基準に適合した活動をしなればならず、これらに違反して

いると認められる場合は、内閣総理大臣から業務改善命令が発せられる可能性がある（同第33条の8）。当該基準がどのような内容となるのか、従来と比較して、活動にどの程度の影響を及ぼすものとなるのか、自主性を制限するものとならないか、留意が必要と考える。

（２）地方公共団体の備蓄の確保

新災対法第49条第2項において、地方公共団体の長に対し、毎年1回、物資の備蓄の状況を公表するよう義務付けることとしている。地方公共団体の財政状況により備蓄状況に差が出ないように、必要に応じて国から支援を行うとともに、国において優先的に備えるべき物資の品目・量の目安を示すなど、備蓄の確保に向けた指針の作成等も課題と考える。

（３）救助に係る実費の弁償の範囲

新救助法第8条第4項において、協力命令に従って実施された救助活動については、実費が弁償されることとしているが、弁償される実費の範囲は明確にされていない。弁償の要求があった場合に個別に判断するのでは、時間を要し非効率である。また、弁償されることを想定していたにもかかわらず、後に弁償されないとされた場合、トラブルを招き、円滑な救助活動を妨げることになりかねない。そのため、国は弁償の範囲に係る基準を整理し、周知する必要があると考える。

（４）株式会社地域経済活性化支援機構の活動期間の在り方

機構は、時限的組織として活動しているが、これまで地域経済の活性化や被災事業者の支援等において果たしてきた役割や実績等に鑑みれば、災害大国である我が国において、今後も機構のノウハウが生かされる場面があると考えられる。本来は民間事業者の支援は民間で行うことが望ましいとされるものの、災害時に地域の金融機関等のみの取組で十分な支援を行うことは困難であることと見込まれることから、時限的組織であることの妥当性を含め、機構の在り方を検討することも必要ではないか³³。

（５）予防的制度改革

近年、我が国は毎年のように大きな災害に見舞われており、今後も南海トラフ地震や首都直下型地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震等の発生が想定されている。今般の法改正のように、発生した災害を契機として制度改革を行うことも重要であるが、同時に、現行制度のままで今後の災害に対応できるのか、不具合はないか、この点についても不断の見直しを行い、事前に必要な措置を講ずることも今後の検討課題になると考えられる。

（おおたに ともひさ）

³³ 能登半島地震復興支援ファンドが設立された際、その存続期限は最長で令和24年（2042年）5月までとされた。その時点で機構の業務の完了期限は令和13年（2031年）3月末であったことから、法改正がなされない限り、当該期限をもって機構は関与できなくなるという不安定な立場で支援に携わってきた。