

# 法整備と地域防災力の強化



政策研究大学院大学教授 武田 文男

## 東日本大震災後の法整備

東日本大震災の教訓等を踏まえ、今後の災害に備える法整備を図る観点から、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」に特別委員として参画し、「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(私案)」の提言を行いました。見直し項目としては、(1)大規模災害への対応、(2)自助・共助・公助と協働、(3)復興への取組み、(4)自治体の機能喪失への対応、(5)被災者支援のあり方、(6)原子力発電所事故に対する災害対策の見直し、(7)その他で、計28項目について提言し、法整備の進め方については、段階的でもできるだけ早く見直しを行って継続すること、災害対策基本法及びそれ以外の法律・関連法・政令・計画・条例を適切に組み合わせること、解釈・運用でその場を乗り切るだけでなく可能な限り法制上で明確化しておくこと、自治体の意見を十分反映すること、災害対策基本法を中心に関係法律の整合性を確保していくこと等が必要であるとの留意点を提言しました。

この研究会の議論を基に、防災対策推進検討会議報告や中央防災会議決定等を経て、平成24年6月と平成25年6月の2度にわたり災害対策基本法改正等が行われましたが、その主なポイントを大まかに整理すると以下のとおりです。

### 災害対策基本法改正等の主なポイント

- |  |   |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 災害の定義における異常な自然現象の例示を追加(H24, 25)</li> <li>2. 災害対策に関する基本理念を定める規定を新設(H25)</li> <li>3. 国・自治体とボランティアとの連携に関する規定を新設(H25)</li> <li>4. 住民の責務の例示を追加(H24, 25)</li> <li>5. 災害対策関連事業者の事業活動の継続、防災施策への協力の規定を新設(H25)</li> <li>6. 施策における防災上の配慮事項を追加(H25)</li> <li>7. 地方防災会議の所掌事務及び委員構成を見直し(H24)</li> <li>8. 市町村災害対策本部員の対象を追加(H25)</li> <li>9. 地区防災計画に関する規定を新設(H25)</li> <li>10. 災害予防施策の例示を追加(H24, 25)</li> <li>11. 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定等に関する規定を新設(H25)</li> <li>12. 避難行動要支援者名簿の作成等に関する規定を新設(H25)</li> <li>13. 災害応急対策従事者の安全確保に関する規定を新設(H25)</li> <li>14. 避難準備情報、屋内での待避等の安全確保措置等に関する規定を新設(H25)</li> <li>15. 市町村長の避難指示等に関する指定行政機関の長等の助言規定を新設(H25)</li> <li>16. 災害応急対策に係る国・自治体の応援に関する規定を拡充(H24, H25)</li> <li>17. 避難生活における環境の整備、被災者への配慮等に関する規定を新設(H25)</li> <li>18. 広域一時滞在等に関する規定を新設(H24, H25)</li> <li>19. 被災者の運送に関する規定を新設(H25)</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>20. 安否情報の提供等に関する規定を新設(H25)</li> <li>21. 物資等の供給及び運送に関する規定を新設(H24)</li> <li>22. 罹災証明書の交付に関する規定を新設(H25)</li> <li>23. 被災者台帳の作成、台帳情報の利用及び提供に関する規定を新設(H25)</li> <li>24. 災害緊急事態の布告の要件を追加(H25)</li> <li>25. 対処基本方針等災害緊急事態の布告に伴う特例等に関する規定を新設(H25)<br/>(災害対策基本法改正と一体で改正された関係法律)</li> <li>26. 災害救助法の改正(H25)<br/>被災都道府県を応援するための費用を国が立替弁済できる等の規定を追加</li> <li>27. 内閣府設置法及び厚生労働省設置法の改正(H25)<br/>災害救助法等の所管を厚生労働省から内閣府に移管<br/>(災害対策基本法改正とあわせて制定された関係法律)<br/>・大規模災害からの復興に関する法律の制定(H25)<br/>(参考)関連する法律の制定等<br/>・強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法(H25)<br/>・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法(H25)<br/>・首都直下地震対策特別措置法(H25)<br/>・消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律(H25)</li> </ol> |
|--|---|

---

## 災害対策基本法と地域防災力の強化

これらの法整備は、昭和36年の制定から50年を経過した災害対策基本法にとって制定以来の大改正であり、関連法の制定等を含めて災害対策法整備が大幅に進められました。これらの多くが地域防災に関連するものですが、災害対策基本法改正について、特に地域防災力の強化に資するものとして次の3つを挙げたいと思います。

### (1) 地方防災会議の所掌事務及び委員構成の見直し

従来から地方防災会議の所掌事務とされていた地域防災計画の作成及びその実施の推進に加え、都道府県知事(市町村長)の諮問に応じて地域に係る防災に関する重要事項を審議すること等が追加され、地域の特性に応じた防災の取組みについて地方防災会議において議論することを明確化しました。

また、地方防災会議の委員として、「自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから都道府県知事(市町村長)が任命する者」を新たに加えることにより、自主防災組織の代表や研究者、ボランティア、NPO、女性・高齢者・障がい者の代表など多様な主体の参画を促進することとし、地域防災計画や各種防災対策の充実を図りました。

これらの改正は、地域防災力の強化に資するものと考えます。

### (2) 地区防災計画に関する規定の新設

従前、法に位置付けられた防災計画としては、市町村地域防災計画が最小範囲のものでしたが、さらに小さな単位における計画である地区防災計画という考え方が導入されました。すなわち、地区防災計画は、市町村の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者(以下「地区居住者等」という。)が共同して行う防災活動に関する計画であり、防災訓練、物資・資材の備蓄、災害が発生した場合の相互支援等各地区・コミュニティの特性に応じて行われる防災活動について定めることができるとする規定が新設されました。

なお、市町村地域防災計画は、必ず作成しなければならないものですが、地区防災計画は、定めることができるものです。また、地区防災計画は、自助・共助に基づく自発的な防災活動を促進し、地域の防災力を高めることを目的としたものであり、地区居住者等は、共同して市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案できるものとされました。

この地区防災計画は、地域防災力の強化に資するものと考えます。

### (3) 市町村長の避難指示等に関する指定行政機関の長等の助言規定の新設

市町村長は、避難指示等をしようとする場合において、必要があるときは、指定(地方)行政機関の長又は都道府県知事に対し、助言を求めることができ、求められた指定行政機関の長等は、その所掌事務に関し、必要な助言を行わなければならないこととされました。これは、市町村長の持つ情報や知見が十分でない場合に、自然現象の情報提供のみならず、避難勧告・指示等の発令、タイミング、対象範囲等の判断に必要な助言を、地方気象台や河川事務所等の国・都道府県の機関から助言を得られる体制を構築するためです。本規定が的確・円滑に運用されるためには、市町村と国・都道府県の関係

---

機関との間で連絡を緊密に取り合い、ホットラインを構築するなど、平常時から、十分な連携を図っておくことが必要です。この規定は、災害応急対策として極めて重要な避難勧告・指示等に際し、多くの情報・知見を有する専門機関の支援・協力を得て、的確な対応を図ろうとするもので、地域防災力の強化に資するものと考えます。

## 消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律

本法は、東日本大震災の教訓を踏まえ、何としても消防団を中核とする地域の防災体制の強化を進めたいという消防防災関係者の心からの願いと、多くの皆様のご尽力により、平成25年12月に制定されました。

この法律は、地域防災力の重要性が増大している一方、社会経済情勢の変化により地域における防災活動の担い手を十分に確保することが困難となっていることに鑑み、地域防災力の充実強化に関し、基本理念を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにし、計画の策定その他地域防災力の充実強化に関する施策の基本となる事項を定めることにより、住民の積極的な参加の下に、消防団を中核とした地域防災力の充実強化を図り、住民の安全の確保に資することを目的とするものです。

そして、基本理念として、地域防災力の充実強化は、住民、自主防災組織、消防団、水防団、地方公共団体、国等の多様な主体が適切に役割分担をしながら相互に連携協力して取り組むことが重要であるとの基本的認識の下に、地域に密着し、災害が発生した場合に地域で即時に対応することができる消防機関である消防団がその中核的な役割を果たすことを踏まえ、消防団の強化を図るとともに、住民の防災に関する意識を高め、自発的な防災活動への参加を促進すること、自主防災組織等の活動を活性化すること等により、地域における防災体制の強化を図ることを旨とすること等を定めています。

また、市町村地域防災計画や地区防災計画において地域防災力の充実強化に関する事項等を定めるものとする等により、災害対策基本法とも連携して地域防災力の強化に努めることとしています。

本法は、地域防災力の強化に真正面から取り組んだ画期的な法律であり、今後、その適切な運用に大きな期待が寄せられています。

## 最近における災害対策法整備

平成26年度においても、災害対策法制の改正がなされました。

すなわち、豪雪により首都圏等で交通渋滞が発生し、車が長時間行き止まる等の事態が発生したことを踏まえ、災害時の緊急車両の通行を確保するため、道路管理者による滞留車両・放置車両の移動措置の強化について、災害対策基本法が改正されました。

土砂災害対策については、集中豪雨による広島の土砂災害で大きな被害が出たこと等を踏まえ、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律を強化する法改正が行われました。

平成27年度においても、さらに災害対策法制の改正がなされています。

火山災害対策について、御嶽山の噴火災害では多くの人命が犠牲になり、箱根山、浅間山、阿蘇山、霧島山、桜島、口永良部島などの火山が非常に活発化してきている中で、火山災害警戒地域の指定、火山防災協議会の設置、避難確保計画の作成等を盛り込んだ活動火山対策特別措置法の改正が行われています。

また、今後の南海トラフ地震や首都直下地震に備え、膨大な災害廃棄物を迅速・円滑に処理するため、国の代行処理の仕組みの恒久化等が必要なことから、廃棄物の処理及び清掃に関する法律と災害対策基本法が改正されています。

## 今後の課題

災害対策法制については、東日本大震災等を踏まえて大きな改正、制定がなされましたが、それを受けて、自治体を中心に、関係機関や住民の協力を得ながら法の運用等についての実務的な対応が求められており、また、関係法令・条例・計画も見直していく必要があるなど多くの課題を抱えています。

一方で、かつてない大幅な法改正、制定がなされたわけですが、それでもなお、法整備が残されている項目があると考えます。例えば、緊急事態対応として講ずべき具体的措置についての検討に取り組むべきではないか、政令指定都市の能力を災害対策の面でもっと活用していく観点も含め政令指定都市の法的位置づけについて見直していく必要があるのではないかと、中枢機能の確保や帰宅困難者対策についてもこれからの法整備のあり方を考えていく必要があるのではないかと考えます。

また、東日本大震災後の大幅な法整備以降も毎年、災害対策法制の見直しが行われていますが、さらに、新たに出てくる災害状況や顕在化してくる課題に対応した法整備について今後とも取り組んでいかなければならないと考えます。

これらの課題は、その多くが地域防災に関わるものと考えられ、これらにしっかりと取り組んでいくことにより、南海トラフ地震、首都直下地震等の地震や台風、集中豪雨、土砂災害、火山噴火をはじめとする今後の各種災害に対応する防災力の強化を図ることができるのではないかと考えています。

さらに、関係の皆様が多大のご尽力により制定された「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」をいかして、消防団をはじめとした地域の防災活動の担い手を確保し、地域防災体制を強化していくことが必要と考えます。しかし、少子高齢化の進展、被用者の増加、地方公共団体の区域を越えて通勤等を行う住民の増加等の厳しい社会経済環境の中で、この法律の目的を達成することは、決して容易でなく、多くの困難を伴うことと考えられます。それだけに、本法が制定された意義を国民、住民の一人ひとりがしっかりと自らの問題として認識するとともに、国及び地方公共団体が本法の基本理念にのっとりの確に責務を果たしていかなければならないと考えています。

自助・共助・公助の連携協力が強く求められている時代にあって、この法律の持つ意義は極めて大きく、消防団の抜本的強化を具体的に実現し、地域防災力の充実強化を図ることは大変重要であり、喫緊の課題であると考えます。