

国難災害における 国・地方間関係について

2021年7月8日
室田哲男

災害対策法制の体系(自然災害)

S34.9.26伊勢湾台風を契機
S36に制定

災害対策基本法

国、地方公共団体等の防災体制、
防災計画、災害予防・応急対策・復
旧等の災害対策の基本を定める

※ 主な法律のみ記載

災害予防

地震

- 大規模地震対策特別措置法
地震防災対策強化地域の指定、
地震観測体制の整備等
- 建築基準法
住宅の耐震基準の設定等

火山

- 活動火山対策特別措置法
火山地域における避難施設等の整備、
降灰除去事業の実施の促進等

風水害

- 河川法
洪水等の発生防止のための河川の
総合管理等

土砂災害

- 砂防法、森林法、土砂災害防止法
災害防除のための国土保全対策の
推進等

災害応急対応

○災害救助法

被災者の救助の実施体制、
救助の種類、程度、方法、期
間を定めるとともに、費用につ
いての国庫と都道府県との分
担関係を定める

○消防法、水防法

災害発生に組織的に対応す
るために必要な対策等

その他、自衛隊法、消防組織法、警察
法等の組織法において災害対応体制
を整備

保険共済

- 地震保険に関する法律、農業災害
補償法等
損害保険、農林水産業関係災害補
償制度等

災害復旧・復興

被災者への救済援助

- 被災者生活再建支援法
生活再建支援金の支給等
- 災害弔慰金の支給等に関する法律
災害弔慰金、災害障害見舞金等の支
給等
- 中小企業金融公庫法、農林漁業金融
公庫法
中小企業者、農林漁業者への援助等

災害復旧・復興

- 公共土木施設災害復旧事業費国庫負
担法、農林水産業施設災害復旧事業費
国庫補助の暫定措置に関する法律
災害復旧事業に要する費用に対する
国の補助等
- 激甚災害に対処するための特別の財
政援助等に関する法律
国民経済に著しい影響を及ぼす災害
に対する地方財政の負担緩和等

災害対策法制における国・地方間関係の4つの特徴

「集権-分権」「融合-分離」「集中-分散」「分立-統合」の4つの軸に基づき、災害対策法制における国・地方間関係を分析
⇒ 4つの特徴

I. 「市町村第一主義を基本原則としていること」

- ◆ 災害対策基本法(以下「災対法」)では、市町村に第一次的対応責任
⇒ 避難措置や応急措置なども、まずは市町村が実施する必要
- ◆ 都道府県・国の役割は、応急対策の方針作成、総合調整等が中心

II. 「災害対策の相当部分を、国・都道府県・市町村が融合して実施していること」

- ◆ 物資の供給、避難所の確保等の被災者の救助⇒ 災対法上市町村の責務
⇒ 災害救助法が適用される場合
 - 都道府県：実施主体(法定受託事務)
 - 市町村：都道府県の補助、事務の一部を実施(都道府県から委任)
 - 国：救助の基準の設定、経費の一部負担

Ⅲ.「応急措置には、国の実動機関等により分立的・分離的に実施されるものがあること」

- ◆ 大規模災害では、消防、警察、自衛隊等の広域応援実動機関などが、被災地において分立的・分離的に応急対策を実施
- ◆ 被災地方公共団体・国・各機関等の間で連絡調整を行い、統一的な方針の下で、連携を密にすることが重要

Ⅳ.「垂直的連携に加え、地方公共団体間の水平的連携が重要であること」

- ◆ 大規模災害においては、国・都道府県との垂直的連携(垂直的融合)に加えて、地方公共団体間の水平的連携(水平的融合)が重要
- ◆ 水平的連携は、災害時相互応援協定等に基づく自主的な応援が基本
⇒効果的な連携のためには、応援・受援の間の調整が鍵に

平成24年・25年の災対法改正における国・地方間関係の見直し

東日本大震災を踏まえ、平成24年・25年の災対法改正において、地方公共団体への国の関与や地方公共団体間の応援に係る改正を実施

⇒ 国・地方間関係の基本的な枠組みは変更なし

分野	従来の災対策法	第1弾改正(H24)	第2弾改正(H25)
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、 都道府県 が応急措置を代行(73条)	—	・市町村及び都道府県の指揮命令系統が失われた場合に、 国 が応急措置を代行(78条の2)
物資輸送・供給	なし	・ 国 又は 都道府県 による物資の供給(86条の16)	—
被災者の保護	なし	・広域一時滞在制度(協議、 都道府県 による調整・代行、 国 による助言)(86条の8～12)	・ 国 による広域一時滞在手続の代行(86条の13)
応援①	・応急措置(消防・救助等)に限り、自治体間で応援(市町村—他市町村、市町村—都道府県、都道府県—他都道府県)	・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)(67条、68条、74条)	・災害応急対策に係る 国 による応援(都道府県—国)(74条の3)
応援②	なし	・応援に関する 都道府県 ・ 国 による調整の拡充(都道府県—市町村(72条、74条の2第4項)、国—都道府県(74条の2))	—
災害復旧	・災害復旧の実施責任者による災害復旧の実施(87条)	—	・ 国 ・ 都道府県 による災害復旧事業の代行制度(大規模災害からの復興に関する法律)

国難災害とは

国家的な危機事態とも言える大規模超広域災害

過去の災害とは次元の異なる、過酷な事態が生じる可能性

- 発災直後には被害状況等に関する**情報が全く不足**すること
- 応急対策のための**人的・物的資源が絶対的に不足**すること
- 緊急輸送のための**道路や通信のネットワークが、超広域にわたり寸断**されること
- 原子力発電所事故、コンビナート火災、鉄道事故、市街地火災、土砂災害等の**複合災害が発生**すること
- **多数の市町村**(場合によっては都道府県も)において、被災により**行政能力が著しく低下**し、応急対策の実施が困難になること
- 地方公共団体間の応援・支援について、**応援する側よりも応援を求める側の数が上回ってしまう**こと
- 浸水等により、**都市インフラが長期にわたり使用不能**になること
- 膨大な数の被災者等が**都道府県の区域を越えて広域避難**することを強いられること

災害対策法制の課題 ～国難災害への対応～

国難災害においては、甚大な被害が超広域に及び、人的・物的資源が絶対的に不足する等の事態が想定され、現行の災対法等に基づく市町村第一の応急対策のシステムでは、的確に対応できない可能性がある。

- 「現行の災害対策法制には、**大規模な災害や長期的に継続する災害に対しては、的確な対応が難しい**という性格が見られる」（生田長人東北大学名誉教授）
- 「現行の災対法は、**大災害では間尺に合わない**ということがわかってきた」（河田恵昭京都大学名誉教授）
- 「災対法に基づく災害対策は自治事務であり国が直接的な関与を実施することが難しい状況にあるが、**巨大災害時には国が直接対応できるような仕組みについて災対法の改正等の検討**を行う必要がある」（牧紀男京都大学教授）
- 「南海トラフ巨大地震においては「震度6弱以上または浸水深30cm以上の浸水面積が10ha以上となる市町村は、30都府県の734市町村と超広域に及び、**従来の応急対策やこれまであった国の支援システム、地方公共団体間の応援システムが機能しなくなる**ということを考える必要がある。」（南海トラフ地震防災対策推進基本計画）

主な危機管理法制の比較・相違点(国・地方関係)

法律名	緊急事態	事務の性格	応急対策の 主な実施主体	国の指示権等	費用負担
災対法 (S36)	災害緊急事態	自治事務	市町村	緊対本部長による 必要な指示	市町村
災害救助法 (S22)	—	法定受託事務	都道府県	他の都道府県に対す る応援の指示	都道府県 (一部国)
原子力災害対策特 措法 (H11)	原子力緊急事態	自治事務	市町村	緊急事態応急対策の 指示	市町村
新型インフルエン ザ等対策特措法 (H24)	新型インフルエ ンザ等緊急事態	法定受託事務	都道府県	対策本部長による 必要な指示	都道府県 (一部国)
国民保護法 (H16)	武力攻撃事態 緊急対処事態	法定受託事務	都道府県	避難措置、救援措置 等の指示	国

国難災害における国・地方間関係に係る議論の必要性

- 国難災害における国・地方間関係の在り方については、東日本大震災を踏まえた災害対策法制の見直しが一段落した後、緊急事態条項を含む憲法改正に関連して議論がなされることが多い。

- 緊急事態条項を巡っては、各界から賛否両論の意見が表明されている状況。国・地方間関係の在り方に関しても、**国に権限を集中させて国主導で対応するか、現行どおり市町村第一で対応するかの原則論に終始している。**

- 近年、国難災害の発生リスクが高まっていることに鑑みれば、国・地方間関係の在り方についても、早急に議論を深め、必要であれば緊急事態条項の議論とは切り離して、法改正の範囲内で先行的に手当することについても検討すべき。

- **国主導か市町村第一かの二者択一の議論を一步前に進めて、今後発生が予測される国難災害について現行の枠組みでの確な対応が可能かどうか検証を行い、どのような事項について、どのような国・地方間関係の特別ルールを設ければよいかなど、具体的かつきめ細かな議論が求められる。**

国難災害の具体的事例に基づく現行制度の検証①

- ・ 今後想定される国難災害に係る国の計画等に基づく防災対策について、現行の枠組みで対応可能かどうか具体的に検証
- ・ 災対法等と国民保護法等の規定を比較しつつ、国・地方間関係に係る制度的課題を明確化

【検証の対象とする国難災害の具体的事例】

- ・ 南海トラフ巨大地震
 - ・ 大都市圏における大規模広域水害
 - ・ 原子力災害・自然災害の複合災害
- ※ いずれも超広域にわたり甚大な被害が生じることが想定され、国家的な緊急事態に該当する。
- ※ 政府において、具体的な想定に基づいた防災対策の検討が行われている。

国難災害の具体的事例に基づく現行制度の検証②

－検証に当たっての着目点－

I 「市町村第一主義を基本原則としていること」

- 市町村のみならず都道府県も被災した場合、地方公共団体の対応能力を大きく超える被害が生じた場合に、どのように応急措置等の実行性を確保するか。

II 「災害対策の相当部分を、国・都道府県・市町村が融合して実施していること」

- 救助のための資源が大幅に不足する場合、どのように限られた資源を効果的・効率的に配分するか。
- 多数の都道府県域を越える広域避難者が生じた場合、どのように避難先の確保のための調整を行うか。

III 「応急措置には、国の実動機関等により分立的・分離的に実施されるものがあること」

- 被災地方公共団体・国・実動機関等の間で、活動調整や情報共有等の連絡調整を、どのように効果的に行うか
- 消防機関間の相互応援の仕組である緊急消防援助隊について、どのように全国的な指揮・調整を行うか

IV 「垂直的連携に加え、地方公共団体間の水平的連携が重要であること」

- 受援側のニーズに比べ応援側の資源が大幅に不足する場合、どのように限られた資源の配分調整を行うか

国難災害の具体的事例に基づく現行制度の検証③

－検証の対象とする応急対策の範囲－

1 住民の避難措置

※避難指示、避難誘導、広域避難の避難先の確保等

2 被災者の救助

※避難所の供与、生活物資の供給等の災害救助法の救助に該当するもの。

	災対法等	国民保護法
避難措置	市町村は、避難指示、避難誘導を実施	- 国は、都道府県に避難措置を指示 - 都道府県は、住民に避難指示 - 市町村は、避難住民を誘導
救助	都道府県は、被災者の救助を実施（災害救助法が適用される場合）	- 国は都道府県に救援措置を指示 - 都道府県は、救援を実施

3 緊急消防援助隊の広域応援

※全国各地から大規模な部隊が派遣された際の、全国的な指揮・調整

- 国の機関である自衛隊等や緊急時に国が命令・指揮権を有する警察と異なり、緊急消防援助隊は地方公共団体間の水平補完の側面が強く、法律上の国の関与は出動の指示・求めに限定。

国難災害における国・地方間関係の課題①

1(1)避難指示、避難誘導等の避難措置

○南海トラフの半割れケース(東側または西側だけで地震が発生)の避難措置

※異常な現象が観測され、大規模地震発生の可能性が相対的に高まっていると評価される場合には、不確実であっても、その情報を活用し避難措置を実施しようとするもの

- ◆ 国が異常な現象の観測・評価等を行い、避難すべき状況かどうか実質的に判断
- ◆ 民間事業者を含め、広域的な地域社会全体で統一的に実施する必要
- **個々の市町村において、避難指示発令等の判断をするのは困難**

○大規模広域水害の際の避難措置

- ◆ 広域避難のためのリードタイムを確保する必要があるが、災害発生までの時間が長くなるほど予測精度が低下
- **災害発生 of 蓋然性の評価が難しく、市町村間で判断が分かれる可能性**
- ◆ 道路渋滞や鉄道混雑等を避けるため、統一的方針に基づく計画的な避難誘導が必要
- **個々の市町村に実施を委ねた場合、相互の整合性や全体最適の確保が困難**

国難災害における国・地方間関係に係る課題②

1 (2)広域避難における避難先の確保

(南海トラフ巨大地震、大規模広域水害、原子力災害・自然災害の複合災害)

- ◆ 多数の市町村において広域避難者が生じ、多数の受入れ先が必要
- ◆ 被害が超広域に及んだ場合、避難先の変更や遠方への避難を余儀なくされる可能性
- **多数の市町村間・都道府県間の受入れ調整には多大な労力と時間が必要**

2 避難者の救助

(南海トラフ巨大地震、大規模広域水害、原子力災害・自然災害の複合災害)

- ◆ 救助のための資源が絶対的に不足し、限られた資源を効果的に配分する必要
- **救助の実施の判断を個々の都道府県に委ねた場合、全体最適の視点に立った資源配分は困難**
- ◆ 原子力災害における被災者の検査、簡易除染等は、国の指示の下で実施
- **複合災害において、通常の救助の判断を都道府県に委ねた場合、検査・除染等との整合性の確保は困難**

江東5区で発令する避難情報について

72時間前 (3日前)	共同検討開始 江東5区が共同で、大規模水害への対応について検討します。
48時間前 (2日前)	自主的広域避難情報を発表します 広域避難勧告を発令する前に、自主的に江東5区外の安全な場所への避難を呼びかけます。
24時間前 (1日前)	広域避難勧告を発令します 区長が、江東5区外の地域への避難を勧告します。
9時間前	域内垂直避難指示(緊急)を発令します 広域避難をする時間的な猶予がないと判断した際に垂直避難行動をとるように区長が指示を出します。
氾濫発生	大規模水害発生後、浸水しなかった区域の住民は、速やかに帰宅してください。

江東5区では、非浸水地域の自治体と避難の受け入れについての協議を進めていますが、具体的な場所はまだ特定できていません。避難場所を開設できたとしても限りがあり、また混雑してプライバシーを確保することも難しいです。
そのため、早めに浸水しない地域の親戚・知人宅やホテル、民宿、勤務先等の避難先に避難しましょう。

【避難手段】

- ・自主的広域避難(24時間前までを想定)では、徒歩、電車のほかに自動車での避難も可能。
- ・広域避難勧告の発令後は、電車又は徒歩で移動。
(多くの人が一斉に自動車で移動すると渋滞が発生し、避難が間に合わない可能性。)
- ・電車は徒歩による移動が困難な人及びその付添者については、自動車での避難も可能。



江東5区外の避難場所



江東5区外の親戚宅

国難災害における国の責務・権限強化 の必要性と制度的方策

課題	国の責務・権限強化の必要性	制度的方策
避難指示・誘導等の避難措置	南海トラフの半割れケース、大規模広域水害において、国が避難措置の必要性を判断し、統一の方針の下で実施する必要	次のような特別ルールを創設 - 国は市町村に対し避難措置を指示 - 市町村は、住民への避難指示・誘導を実施 - 都道府県は、市町村を支援
広域避難の避難先の確保	円滑な避難先の確保のため、国が前面に出て受入れ調整を主導する必要	広域避難の受入れに関する調整過程において、国に勧告権又は指示権を付与
被災者の救助	国が全体最適の視点に立って、救助のための資源の配分調整を行う必要	次のような特別ルールを創設 - 国は被災地や避難先地域の都道府県に救助措置を指示 - 都道府県は救助を実施

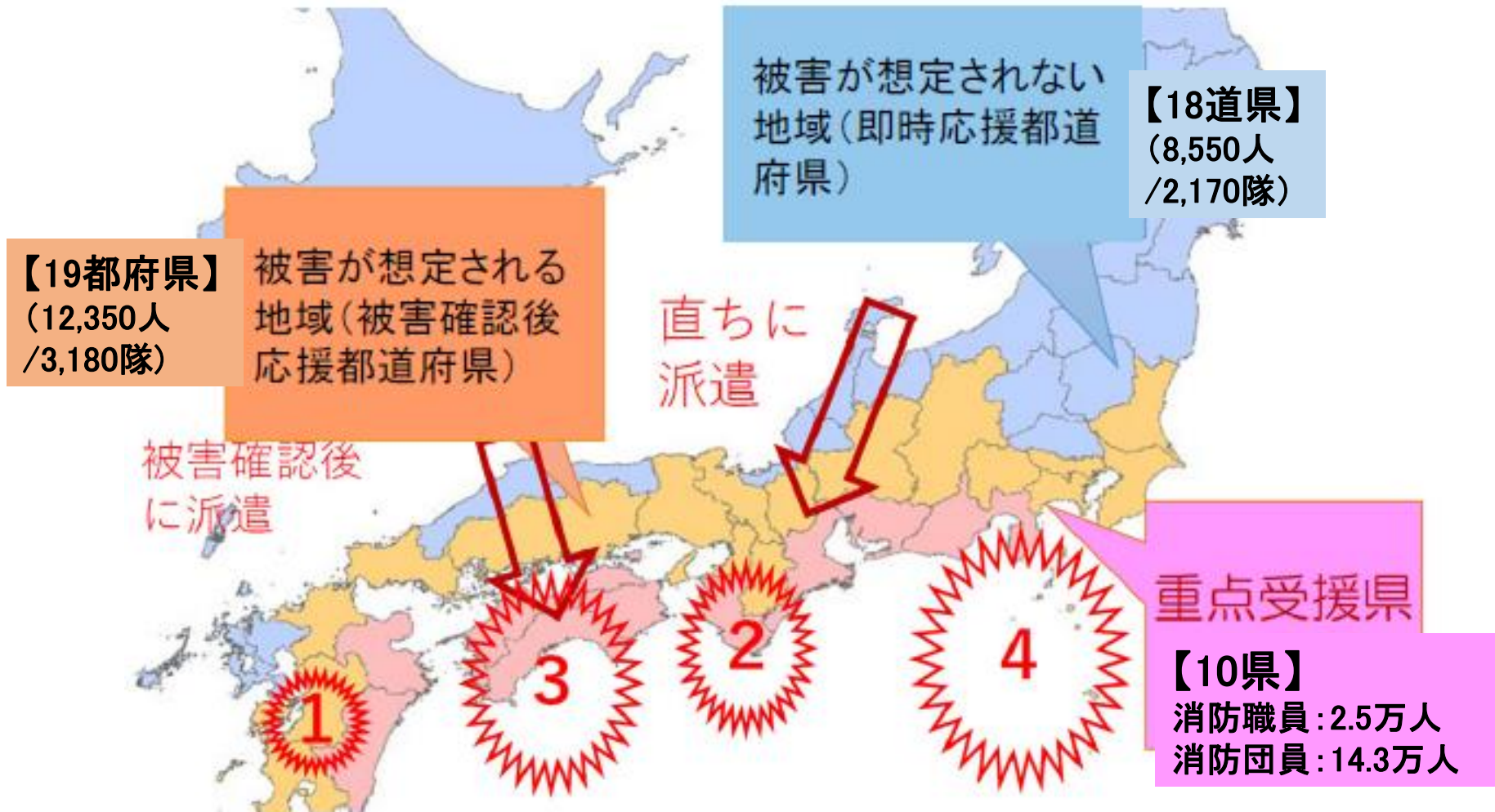
国難災害における国・地方間関係に係る課題③

3 緊急消防援助隊の全国的な指揮・調整

(南海トラフ巨大地震、大規模広域水害、原子力災害・自然災害の複合災害)

- ◆ 発災直後から、被害が甚大な地域に、大規模な部隊を集中投入する必要
 - 緊急消防援助隊の出動規模等の判断を派遣元に委ねた場合、想定通りの部隊数を迅速に確保できない可能性
- ◆ 遠方の都道府県からも、大規模な部隊が被災地に進出する必要
 - 広域にわたる進出ルート・手段に関する情報収集や他機関との調整を、各都道府県の緊急消防援助隊が個別に行うのは困難
- ◆ 事態に即した都道府県域を越える部隊配置の調整、部隊転戦等が必要
 - 部隊配置等の判断を個々の緊急消防援助隊に委ねた場合には、相互の整合性や全体最適の確保が困難
- ◆ 部隊配置、航空機等の活用などについて、実動機関間で調整する必要
 - 国に指揮命令系統が一元化されている他の実動機関との調整を、緊急消防援助隊が個別に実施するのは困難

M9クラスの地震(中部地方が大きく被災)が発生した場合の 緊急消防援助隊の応援出動イメージ



* 消防庁長官『南海トラフ地震における緊急消防援助隊アクションプランの改定等について』 2020.7.17

指揮・調整の在り方

「実動部隊を保有していない国が、緊急消防援助隊の指揮・調整を行うのは難しい」



- ◆ 指揮・調整の在り方は、次の二つに分けて考える必要がある。
 - ・ **現場における各部隊のオペレーションに関わるもの**
 - ・ **後方調整に関わるもの**(応急対策の方針決定、広域的な資源配分、進出ルート確保、部隊の投入調整、部隊の輸送や後方支援等に係る調整など)
- ◆ 課題として提示した、
 - ・ 大規模・緊急出動のための調整
 - ・ 進出手段・進出ルートに関する指揮・調整
 - ・ 部隊の広域的な投入調整
 - ・ 実動機関間の連携のための調整は、いずれも**全国レベルでの後方調整**に関わるものである。
- ◆ 後方調整は、国、受援側の地方公共団体、出動元の地方公共団体、出動部隊、他の実動機関等の間に立って行うものであり、都道府県をまたがる**全国レベルでの調整は国の立場でしかできない**。

緊急消防援助隊に係る国の指揮・調整機能強化 の必要性と制度的方策

課題	国の指揮・調整機能強化の 必要性	制度的方策
大規模・緊急出動のための出動元との調整	出動部隊の規模・時期等について、国が主導的に出動元と調整する必要	国の指揮・調整機能の強化のための制度的方策 ● 国の指示を受けて出動した緊急消防援助隊に係る事務を、法定受託事務に整理 ● 出動に加え、進出・転戦・現地活動、他機関との連携等に関する後方調整についても、国に指示権を付与 ● 国、都道府県、市町村、出動部隊等の連携の要となる指揮支援部隊※の国直属部隊化、隊員の国家公務員との併任 ※被災地方公共団体において、首長の指揮支援、連絡調整、活動管理等を行う部隊
進出ルート・手段に関する指揮・調整	国が、全国的視点に立って情報の収集・連絡や他機関との調整等を行う必要	
部隊の広域的な投入調整	都道府県域を越える部隊配置・転戦等について、国が全国的視点に立って指揮・調整する必要	
実動機関間の連携のための調整	部隊投入や相互協力の方針、航空機・艦船の活用等について、国において一元的に調整する必要	