

デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会（第4回）議事概要

開催日時：令和3年7月8日（木）10：00～12：00

開催場所：WEB会議

出席者：齋藤座長、石井構成員、太田構成員、大屋構成員、金崎構成員、川嶋構成員、
 穴戸構成員、原田構成員、牧原構成員、待鳥構成員

ゲストスピーカー：公益財団法人日本防災協会 室田常務理事

事務局：吉川自治行政局長、阿部大臣官房審議官、三橋行政課長、宮崎参事官、
 長谷川住民制度課長、植田市町村課長、原行政経営支援室長、
 田中マイナンバー制度支援室長、池田デジタル基盤推進室長、
 吉村行政企画官、中西理事官

【議事次第】

1. 開会
2. 公益財団法人日本防災協会 室田常務理事からの発表
3. 意見交換
4. 閉会

【意見交換】

- 大規模災害への対応のためのリソースはほとんどが公共部門が有するのに対し、コロナ対応のためのリソースは民間部門にある場合が多く、国・地方間協力だけでなく官民協力をどのように効果的に行うかに左右されるところがある。リソースが公共部門にない場合には、どのように対応すべきと考えるか。
- 国難災害については、発災直後はほとんどが公共部門による対応となるが、応急復旧など局面が変われば民間部門のリソースが必要となる。いずれの部門のリソースであっても、全国的に不足する状況であれば、国が全国的な配分調整に関わっていく必要があるのではないか。
- 災害対応において市町村第一主義がとられている背景には、「人」や「土地」を最も理解しているのが市町村であるという考えが前提にあるのではないか。これに対し、例えば、サイバー攻撃のような非物理空間における障害等への対応を考えた場合にこの枠組みが機能するかどうか問われる可能性があるのではないか。また、例えば、観光地等における災害など、被災市町村の住民基本台帳では十分に把握できない被災者が想定される場合には、携帯電話の位置情報の活用が考えられるが、その場合は個々の自治体ではなく国が一元的に情報を把握した方が有効であるという考え方もあるのではないか。

- 原子力災害への対応には、専門的な知識が必要である点、重要な情報は国が把握していると考えられる点、事業者との関係が求められる点等において、サイバー攻撃と共通するところがあるのではないかと。こうした観点から、原子力災害対策においては、緊急事態宣言がされた場合には、緊急事態応急対策について内閣総理大臣が都道府県・市町村に指示をする仕組みとなっており、サイバー攻撃についてもこれと類似の枠組みが必要となるのではないかと。
- 国民保護法では市町村等が安否情報を提供する仕組みが設けられているが、これは全国的なシステムとして構築されている。災害対策基本法においても東日本大震災を契機に類似の仕組みが設けられたので、こういった仕組みによる対応が求められるのではないかと。その際、個人情報保護条例との関係については、全国統一的な整理が必要となるのではないかと。
- 今般のコロナが典型だが、自然災害に比して事前に予測することが難しく、事態は被害の拡大と同時進行的に判明していくようなものに対応するためには、どのような枠組みが考えられるか。判明した事態の内容に応じて柔軟な対応が可能となる枠組みが必要ではないかと。
- 国難災害においても、発災直後は被害状況がほとんど分からないということを前提としている。こうした状況の中で適切な資源配分ができるかどうかは、被害想定など様々なパターンを事前に想定し、当初はその想定に沿った対応を行い、その上で、実際の被害状況が明らかになるにつれ、国の指示により事前の想定を修正した対応をしていくこととなる。このように、国が適切な資源配分を実施するためには、事前の想定した計画があることが欠かせないのではないかと。
- 例えば、避難指示の名称が変わり、住民にとって避難のタイミングが分からないとの指摘もあるが、危険度に応じた法体系ではなく、住民が早期に避難を実施できるような仕組みを作り、訓練により住民に徹底していくというような、住民避難に着目した法体系が考えられないかと。
- いま行われている災害時の避難指示というのはいわゆる「自主避難」であるが、国民保護法に基づく避難や大規模広域水害等の場合の避難は「計画的避難・事前避難」であり、避難誘導が必要になる場面を想定している。通常の避難指示については、特に土砂災害は事前の予測が難しく市町村長が出す必要がある。他方、「計画的避難」については、超広域的な災害の場合には国の主導でやらないと避難先を確保できないと考えるが、住民との関係でいうと、国の指示を受けて、市町村長が避難指示を出すのが適当ではないかと。

- 実働部隊を有していない国が緊急消防援助隊を指揮・調整するのは難しいのではないかと話があったが、この場合の「国」とはどこを指しているのか。
- 緊急消防援助隊の後方調整の指示については、消防庁長官を想定している。ただし、警察の場合は、内閣総理大臣の指揮監督の下で警察庁長官が各県警本部に指揮命令をするということもあるので、それと同様に、内閣総理大臣の指示を受けて、消防庁長官が後方調整の指揮をとることも考えられるのではないか。
- 現行の地方自治法における国の役割の一つは、「全国的な」視点に立って行われなければならない施策の実施であるが、今般のコロナや自然災害は、「全国的」な規模のものと言えないのではないか。それにもかかわらず、こういった事態への対応について国の事務ではないかと感じるのは、「非平時」だからであり、緊急性やリソースの問題など、これをどのように具体化するかが論点となるのではないか。
- 「平時」から「非平時」への切替えをどのように実施するかについては、国の役割を議論する上で極めて重要ではないか。
- 例えば、南海トラフ地震では、被災県のほうが多いという意味で全国的な被害が出るし、首都直下地震では、首都機能が揺らぐことから全国的・国家的な影響を与えるという点で、「全国的」と言えるのではないか。
- 国難災害とは、想定外のことが起きて右往左往する場面なのではないか。今回のコロナ対応は国難災害というほどではなく、リソースを小出しにして対応が遅れることが問題であったにすぎなかったのではないか。どれだけ多くのリソースを国が保有して、これを投入できるかが重要ではないか。いま必要なのは、これを可能とするような制度的措置を考えることではないか。
- 東日本大震災以後、想定外が起こらないよう、考え得る最大規模の災害を想定しているが、だからといって国難災害ではないとはならないのではないか。また、例えば、南海トラフ地震の被害想定は、東日本大震災の10倍程度とされており、リソースは足りないことが想定される中では、限られた資源をどう配分するかは国は注力すべきではないか。
- 「平時」から「非平時」にどの時点で切り替えるかという時間軸の問題と、どのエリアを「非平時」とするかという区域の問題があると思うが、国難災害の場合に、その時間軸と区域を制度的にどのように定めるとよいか。

- 地震については、地震発生時から災害緊急事態を出して、事前の想定に基づいて対象地域を決めていくことになる。水害については、スーパー台風の接近など災害の「おそれ」がある段階で、「非平時」に切り替える必要があり、今年の災害対策基本法改正で、災害の「おそれ」がある場合にも、広域避難のための協議等ができるようになった。他方、国が想定していない事態においては、タイミングはともかく対象地域を決するのは難しいのではないかな。
- 一番難しいのは、「非平時」から「平時」に切り替えることではないか。例えば、避難措置、救助、緊急消防援助隊の広域応援の必要性がなくなった場合等に「平時」に切り替えるといった、個別具体的に考えていくことが適当ではないか。
- 発災直後に情報が不足するという前提で、想定に沿った動きをせざるを得ないのであれば、事前の計画化という部分について、国が大きな役割を担うべきということではないか。その上で、被害情報を把握した上で、事前の計画からの逸脱や総合的な調整を行うところについて、国で情報を集約するとなると一歩遅れるのではないかな、現場に近いところに情報集約の機能を持たせる必要はないかな、との観点から、なお国が役割を果たせるのか。
- 例えば、A県よりB県の方が被害が大きいことが判明し、A県で活動していた部隊をB県に送る必要が生じた場合を想定すると、被害情報はB県にあるが、A県にはないことから、国が情報を集約して、全国的な部隊の調整を実施する必要があると考える。
- A県でもB県でもないが、被害が小さく、近接している大規模なD県に調整の役割を与える可能性は考えられないか。都道府県相互間の関係性を考えるとやはり国が適当ということか。国に情報を集約するという方法ではなく、例えば感染症対策を考えた場合に、情報を「共有」するという仕組みは考えられないのか。
- 被害情報については、市町村が都道府県に報告し、都道府県が国に報告するとの規定となっており、システムもその前提で構築されていることから、地域的に近接しているとはいえ、被害情報はD県より国の方が把握できているものと考えられる。また、全国的にリソースが不足する状況である以上、特定の地域間での配分調整を当該地域において判断するのは難しく、国で実施することは適当でないのではないかな。
- 現在の緊急消防援助隊が、平時に訓練をしたり計画を立てていくとした場合に、都道府県は役割をどの程度果たしているか。また、指揮支援部隊について、市町村間の水平連携だけでは限界があるため、国の関与を強めるべきとの提案だと理解したが、都道府県が役割を果たすことは想定していないか。

- 緊急消防援助隊は都道府県単位で構成されているが、部隊の指揮等については、指定都市や県庁所在市の消防局が中心的な役割を果たしている一方、都道府県内の部隊編成や訓練について、都道府県がイニシアチブを発揮している。国はブロック単位での訓練や全国的な訓練を実施している。指揮支援部隊は都道府県隊には属しておらず、各指定都市から派遣されるものであり、知事がトップの消防広域応援調整本部に入って、知事の都道府県内の資源配分等の補助、連絡調整が主な役割になる。都道府県をまたがる調整が必要な場合には、国が直接関わるべきとの考えである。
- 情報がとれない、国に上がってこないという課題について議論はあったが、矛盾する情報が上がってくる、情報の精度が確かでないなど、国による上がってきた情報の分析・評価・公表のあり方について課題はないか。
- 情報収集の方法として、仮に市町村が行政機能を喪失した場合には、都道府県・国が直接情報を収集する仕組みが災対法改正で設けられた。また、例えば、死者・行方不明者数について、市町村が都道府県を経由して国に報告する数値と、警察本部が国に報告する数値が大きく異なる場合があったことから、防災基本計画を改正し、都道府県の災害対策本部において、各機関の収集した情報を集約した上で国に報告する仕組みとした。国は現場から離れていることから、情報が正しいかどうかを評価することは困難であり、都道府県において評価・集約した上で、国が収集することになるのではないか。
- 国が「非平時」に全国的な兵站を担うにあたっては、「平時」から全国的なリソースの所在をリアルタイムで把握しておく仕組みが必要ではないか。
- 全国的にリソースが不足する状況においては、都道府県間・市町村間の資源配分についても国が差配する必要があると考えており、そのためにはどこにどの程度のリソースがあるか、あらかじめ把握している必要がある。例えば、病院については、EMISという病床の空き状況を管理するシステムがあるが、こうした全国的に情報を集約してリアルタイムに共有するシステムが必要ではないか。
- 「平時」から「非平時」への切替えを円滑に実施するためには、日頃から「非平時」に切り替えた場合の指揮命令について訓練しておく必要があるのではないか。また、指揮命令系統が一元的に流れているかを確認するため、国から現場に人を派遣する必要があると考えるが、地方公共団体に対する国からの出向者がコミュニケーションの仲立ちをしているような実態で十分なのか、制度的な対応が必要かどうか。
- アメリカのように、災害対応の仕組みが標準化されている場合には、例えば自衛隊が消

防を指揮するというように、最初に駆けつけた部隊が、後からきた部隊を指揮するということもあるが、いまの仕組みを前提とするとそこまでできないのではないか。日本の指揮命令系統は機関ごとに縦割りであるが、縦割りのほうが柔軟な対応ができるという考え方もあるのではないか。その場合には、機関間の連携のために、国や都道府県の災害対策本部の調整機能を強化する必要があるのではないか。

- 国から現場の対策本部に人材を派遣し、そこで機関間の調整を担うようなことを法的に仕組んでおく必要はないか。
- 現場・市町村・都道府県・国のそれぞれのレベルにおいて、機関間の調整は必要となるものであるが、全国的にリソースが不足する状況における資源配分に係る調整は、国にしかできないものと考えられる。このように、状況設定による切分けをした上で制度を議論する必要があるのではないか。
- 今日の議論の中でも標準化や個人情報保護、サイバー攻撃への対応といった話が出てきたが、地方公共団体における情報システムの標準化や個人情報保護制度の共通化に表れているように、国が主導して役割を果たさなければならないという議論はデジタル化の局面で出てきているのではないか。もう少しデジタル化の動向を踏まえた考え方の整理をすることが必要ではないか。
- 国と地方公共団体の関係性やそれぞれの役割分担について、「非平時」という特殊な場面を切り口にすること、及びデジタル化を切り口にすることにより、それぞれ共通するものがあるのではないかと考えている。現在は前者について議論いただいているが、後者の議論を行う上でも共通する論点があるのではないか。
- 災害対策において国の指示権を立法化した場合に、どの程度実効性を持つのか。指示権がない場面において国と地方公共団体との間でインフォーマルなやりとりや要請がどの程度行われており、どの程度機能しているのか、インフォーマルな手法では機能していない場合に指示権を立法するということになるのかどうか。あるいは、権限が発動されるかどうかではなく、権限の存在自体が、国と地方との円滑な協力関係を推進する側面もあるという考え方もあり得るのか。また、首都直下型地震のように国の行政機能が失われるような局面の場合にも対応できるのか。
- 災対法や新型インフル特措法のように、「必要な指示ができる」といった抽象的な規定となっている場合には、ほとんど指示権が発動されていないのに対し、消防組織法や国民保護法のように指示の具体的な内容等が規定されている場合には、それに従って指示権

が発動できると認識している。このように、指示の内容や場面を具体的に規定することにより、その実効性を確保できるのではないかと。また、首都直下型地震においても国の行政機能は確実に維持できるように、BCPの策定等の事前の対策が講じられている。

- 災害対策法制では市町村中心の対応となる一方で、国民保護法制では国が対応を主導することとなっているのは、国民保護法制ではある程度想定可能な事態への対応を前提としているからではないか。十分な想定ができない広域的事態への対応については、国民保護法制型に寄せるのではなく、都道府県間連携や広域連合を活用するなど、これらの中間に当たるようなモデルも考えられるのではないかと。
- 国民保護法は、上陸攻撃、ゲリラ攻撃、大規模なテロ等、どこでどのような事態が発生するか想定ができないものが前提である。その上で、国が適切な資源配分を行うことができるよう、「平時」から様々な想定やこれに基づく訓練を実施している。
- 緊急消防援助隊の制度を創設した際には、法定受託事務とすることには抑制的であったのだろうと推察するが、法定受託事務とされていないことで機能しなかったケースなど立法事実のようなものがあれば教えていただきたい。
- 市町村消防の原則を曲げたくないという思いがあったのではないかと。逐条解説においては、緊急消防援助隊は指示に従って出動してしまえば派遣先の指揮下に入ることから、国が現場での活動に責任を持つまでもないという理由で、自治事務と整理されたとの記述がある。