

「大規模災害・復興対策から見た道州制のあり方」
に関する調査研究レポート

平成 26 年 3 月
愛知県知事政策局企画課

は し が き

本書は、愛知県における地方分権・道州制調査研究事業の一環として、平成 25 年度に知事政策局企画課が実施した「大規模災害・復興対策から見た道州制のあり方」に関する有識者ヒアリングの結果を取りまとめたものである。

道州制は、これまでの中央集権的な統治機構のあり方を地方分権型に見直そうとする大きな流れの中で、国と市町村の間にある広域自治体の再構築を問うものであり、われわれ都道府県にとって、まさに当事者として検討を深めるべきテーマである。

これまでも各界から数多くの提言が行われてきたが、いまだ制度のアウトラインに関する総論的な議論が中心であり、個別の行政分野に焦点を当て、現行制度上の課題からそのあり方を展望するような議論はほとんど行われていない。

そこで、現在、東日本大震災を契機に大きな政策の見直しを迫られている、わが国の「大規模災害・復興対策」を題材に、有識者 3 名にお集まりいただき、懇談会方式によるヒアリングを実施した。

本書の内容は、ヒアリング対象者の一致した見解ではなく、懇談会において出された意見の中から、愛知県知事政策局企画課の責任で主なものを整理して記載したものである。

懇談会においては、生田長人座長をはじめ下山憲治教授、永田尚三准教授から大変貴重なご意見をいただいた。心より感謝を申し上げたい。

平成 26 年 3 月

愛知県知事政策局分権・広域連携監

目 次

はしがき

1	わが国の大規模災害・復興対策法制の特徴・問題点	1
(1)	縦割りの弊害が生じやすい制度	1
(2)	画一的で地方における裁量が働きにくい制度	5
(3)	広域的な総合調整の実効化に課題のある制度	9
(4)	最近の法改正等の状況	14
2	現行法制の特徴・問題点を踏まえた「道州制のあり方」	18
	<参考資料>	20

1 わが国の大規模災害・復興対策法制の特徴・問題点

(1) 縦割りの弊害が生じやすい制度

災害対策基本法のカバーする領域が狭く、諸法令がそれぞれの趣旨・目的に応じて個々の仕組みを構築しているため、縦割りの弊害が生じやすい

① 災害予防活動に見られる縦割り

- 防災分野の法令の基本法とされる災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）は、その制定時において、既に当時の法制度によって実施されていた多くの防災措置をほぼそのままの形で存置し、既存の法制度では足りない部分をカバーするという、一般的補完法の形で制定された経緯がある。¹
- このため、災害対策基本法における「災害予防」の概念は、一般に認識されている災害予防の範囲に比べて極めて狭くなっており²、災害予防の中核をなすものの多くは、災害対策基本法以外の法に基づいて行われている³。⁴
- このように、災害予防の大半の分野が災害対策基本法とは別の諸法令により、ある意味バラバラに実施される結果、全体として、災害予防活動に連携の欠如が見られる。⁵
- 災害予防においては、災害の発生のリスクがどの程度か、災害から守らなければならない利益は何か、施策の実施に必要な費用はどの程度か、具体的に実現可能な条件が整っているか、等々を総合的に判断して、これらの多様な手段の中から、その場所に最も適切な施策を選択し、多重的な防御が必要な場合などは、それらを組み合わせて実施することが必要である。⁶

¹ 生田長人「防災法」、信山社、H25.11.1、p.22

² 防災体制の整備、防災訓練（第 48 条）、災害応急対策又は災害復旧に必要な物資・資材の備蓄、整備及び点検並びに防災施設の整備及び点検（第 49 条）等を主な対象としているに過ぎない。

³ 河川の整備などの治水活動、建物の耐震不燃化などの都市の耐災化活動、気象等の観測活動等。

⁴ 前掲・注 1、p.22

⁵ 前掲・注 1、p.77

⁶ 前掲・注 1、p.14

- その過程においては、専門的であつ総合的な高度な判断が必要になるが、現実の災害予防手段の決定は、縦割りの形で各手段を所管する行政機関によって個別に行われることが多く、それぞれが所管する範囲の施策を独自の視点で決めているため、専門的ではあるものの、総合的な視点が欠けがちにならざるを得ないのが実態となっている。⁷
- また、災害対策基本法に基づいて設置される都道府県防災会議⁸についても、法改正により学識経験者等が委員として参加することになったが、いまだ法で規定される委員の多くが、「災害応急」対策に係る機関の代表者で占められており⁹、同法の「災害予防」の概念が狭くなっていることを受けて、調整組織のあり方にも縦割りの弊害が見受けられる。¹⁰

② 国庫補助負担金制度による縦割り

- わが国の災害予防対策においては、発生確率の高い中規模災害を前提として、これにハードな防御施設で対応するのが主流となっている感がある。しかし、

⁷ 前掲・注1、p.14

⁸ (都道府県防災会議の設置及び所掌事務)

第十四条 都道府県に、都道府県防災会議を置く。

2 都道府県防災会議は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 都道府県地域防災計画を作成し、及びその実施を推進すること。
- 二 都道府県知事の諮問に応じて当該都道府県の地域に係る防災に関する重要事項を審議すること。
- 三 前号に規定する重要事項に関し、都道府県知事に意見を述べること。
- 四 当該都道府県の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害に係る災害復旧に関し、当該都道府県並びに関係指定地方行政機関、関係市町村、関係指定公共機関及び関係指定地方公共機関相互間の連絡調整を図ること。
- 五 前各号に掲げるもののほか、法律又はこれに基づく政令によりその権限に属する事務

⁹ (都道府県防災会議の組織)

第十五条 都道府県防災会議は、会長及び委員をもって組織する。

2 会長は、当該都道府県の知事をもって充てる。

3～4 (略)

5 委員は、次に掲げる者をもって充てる。

- 一 当該都道府県の区域の全部又は一部を管轄する指定地方行政機関の長又はその指名する職員
- 二 当該都道府県を警備区域とする陸上自衛隊の方面総監又はその指名する部隊若しくは機関の長
- 三 当該都道府県の教育委員会の教育長
- 四 警視総監又は当該道府県の道府県警察本部長
- 五 当該都道府県の知事とその部内の職員のうちから指名する者
- 六 当該都道府県の区域内の市町村の市町村長及び消防機関の長のうちから当該都道府県の知事が任命する者
- 七 当該都道府県の地域において業務を行う指定公共機関又は指定地方公共機関の役員又は職員のうちから当該都道府県の知事が任命する者
- 八 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当該都道府県の知事が任命する者

6～8 (略)

¹⁰ 前掲・注1、p.50

ハードな防御施設での対応は、費用等の点で、まれにしか発生しない巨大災害に対応することが難しく、仮に整備の前提となっている規模を超えた災害が発生すると、大きな被害をもたらす可能性がある¹¹。¹²

- 災害予防の手段の中で、この手法が主流となっているのは、他の手段と比較して、地域にとっての負担が相対的に少なくて済み（国庫負担でまかなわれることが多く、かつ施設整備に要する用地負担については補償がなされる）、かつ、公共事業の利益が地元にもたらされることによる側面がある。この予防手段を用いる場合には、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」の考え方に基づきソフト面での対応も必要である。¹³
- 一方、災害復興対策においては、その性格上、地域の特性や地域特有の復興ニーズを反映した事業が求められるのに対し、既存の制度的支援措置の多くは、縦割りで、全国的一般的に対応すべきものに限定されていることが多いため、より包括的な財政支援措置が求められる¹⁴。¹⁵
- もし、このような包括的支援制度がないとすれば、地方自治体の選択・実施する対策が、国の支援制度が存在するものを中心とした施策に偏りがちになることで、真に適切な施策内容が実現される上で重大な妨げとなることも考えられる。このような包括的支援を行うための制度として、阪神淡路大震災の際に設けられた「災害復興基金制度¹⁶」が注目される場所である。¹⁷

¹¹ ハードな防災施設による災害予防については、整備の前提となっている想定された規模を超える災害が発生した場合、これらの防災施設は無効となることが多く、かといって極く稀にしか発生しないような規模の災害を前提とすれば、天文学的な費用と時間が必要となって整備は不可能である。

¹² 前掲・注1、p.14、p.74

¹³ 前掲・注1、p.74 また、p.14は、大規模災害につき「このような発生頻度の低い災害に対しては、その確率が低い故に、ハードな防御施設による対応や厳しい土地利用規制による対応は現実に困難であることを踏まえ、的確な避難を可能にするための施策等が不可欠である」と指摘する。

¹⁴ 被災地の復興を行う上で重要なことは、必ずしも全国的に見て重要ではなくても、地域にとって極めて重要な復興施策に対して、実効ある支援をすることだと考えられる。しかし、そのような事業に対しては既存の財政支援制度が存在しない可能性が高い。なお、東日本大震災復興特別区域法（平成23年法律第122号）の復興交付金制度においても、対象となる事業は、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、環境省の5省40事業からなる基幹事業、及び基幹事業の効果を促進することを目的とした効果促進事業に限定されている。

¹⁵ 前掲・注1、p.191

¹⁶ 参考資料 p.21

¹⁷ 前掲・注1、p.191

見直しの方向性

- 縦割りの弊害を廃し、各種施策の総合的な調整や、広域的な調整を効果的に行うことができる仕組みの構築
- 各府省が用途を定める「ひも付き補助金」の廃止・削減、地方自治体の一般財源の充実確保

⇒

縦割りの打破

(2) 画一的で地方における裁量が働きにくい制度

最終的な決定権限が国に留保されているため、地域の実情に応じた柔軟な対応が困難

① トップダウン式の防災計画制度

- 災害対策基本法は、各行政機関等にそれぞれ防災計画の策定を義務付けるとともに、その全体を統一のとれたものとするため、国に防災基本計画を策定することを義務付けている。¹⁸
- その計画体系の全体像は、国が定める「防災基本計画」を基本に、国のそれぞれの事務分野を担当する指定行政機関及び指定公共機関に対して「防災業務計画」を策定させ、都道府県及び市町村に対して「地域防災計画」を策定させる仕組みとなっている¹⁹。²⁰
- 国の行政機関等が縦割りで策定する「防災業務計画」は、あくまで全国ベースの視点に基づくものであるため、地域特有の事情等により、そのままでは、「地域防災計画」の内容と矛盾する場合が生じることがあり得る。
したがって、そのような矛盾が生じた場合には、本来、防災業務計画と地域防災計画のどちらが、住民の生命、身体、財産を保護する上で適切なものかを判断すべきものと考えられるが、現行法制では、そのような仕組みが採られておらず、常に防災業務計画が優先することとされている²¹。²²

¹⁸ 前掲・注1、p. 57

¹⁹ 参考資料 p. 23

²⁰ 前掲・注1、p. 57

²¹ (都道府県地域防災計画)

第四十条 都道府県防災会議は、防災基本計画に基づき、当該都道府県の地域に係る都道府県地域防災計画を作成し、及び毎年都道府県地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該都道府県地域防災計画は、防災業務計画に抵触するものであつてはならない。

2～5 (略)

(市町村地域防災計画)

第四十二条 市町村防災会議(市町村防災会議を設置しない市町村にあつては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。)は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該市町村地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない。

2～6 (略)

²² 前掲・注1、pp. 65-66

- また、地域防災計画は、本来は、当該地域の特性に応じた災害予防対策について「各機関が実施する施策の優先順位等を調整するための計画」という側面と、有事における災害応急対策等について「各機関が講じる措置内容と役割分担を定めるための計画」(アクションプラン) という側面の、二つの性格を有するものであるが、災害対策基本法の「災害予防」の概念が狭くなっていることを受けて、後者の側面が強いものとなっている²³。このような傾向が全国的に固定化されてきたことも、防災計画制度がトップダウン式となっていることに一因があると考えられる²⁴。

② 東日本大震災復興特別区域法による規制の緩和措置等

- 復興とは、災害を契機にして行われる「被災地の地域づくり」に他ならない。そして、各被災地の置かれた状況や、その住民の意向は千差万別であることから、復興に向けた支援対策の内容も、そうした千差万別な状況に対応した、きめ細かく柔軟なものであることが求められる。

このため、復興支援対策を効果的に実施するためには、全国一律の法制度による画一的な方式によるのではなく、一定の枠組みの下、各被災地の状況に応じて、支援内容を柔軟にアレンジできるような方式によることが最も相応しいと言える。

- 東日本大震災における復興支援対策では、東日本大震災復興特別区域法(平成23年法律第122号)による「特区制度」が採用されているが、これは、全国

²³ 前掲・注1、pp.62-63

「性格の異なるこの二つが地域防災計画という一つの計画に同居している最大の理由は、災害予防と災害応急対策との間の関連性を明確にし、災害応急対策に必要な災害予防措置を講じさせることにあると考えられている。つまり、災害応急対策のための災害予防計画という位置づけである。この意味で、現行の地域防災計画には、災害応急対策計画としての色彩が色濃く反映していると言える。しかし、既に見てきたように、災害予防の概念は広狭二つのものがあり、このような応急対策のための狭い災害予防の他に、広い意味での災害予防、すなわち、治山治水、都市の耐災化、防災に関する調査研究、気象地象等の観測といった重要なものをどのように計画的に推進していくかといった内容の災害予防の計画が、地域にとって防災上極めて重要な意味を持つ筈である。もちろん、現在の地域防災計画にも、この広い意味での災害予防に当たる計画内容が記載されていないわけではないが、この部分についての内容は、記載内容を見る限り、その殆どが単なる予防手段ごとに分けられた平面的羅列に終わっており、どのような種類の災害の、どの程度のリスクに対して、どのような手段の組み合わせで対応するか、それによってどの程度の予防効果が達成できるのかといった本来災害予防計画が果たさなければならない機能を全く無視した形となっているのが現状である。つまり、現在の地域防災計画は、実質的に地域の災害予防計画としての機能を果たしていないと考えられる。この点については、現行災害対策基本法における災害予防概念の狭さと広い意味の災害予防に対する災害対策基本法の射程の短さに起因していると考えられる」

²⁴ なお、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(平成23年法律第37号)により、災害対策基本法第40条第3項(現在の第4項)の規定による都道府県地域防災計画の作成・修正に係る内閣総理大臣への協議が廃止され、事後報告することとされた経緯がある。

一律の画一的な法制度について、大震災という特殊事情に鑑みて一定の例外を認める仕組みであり、その判断権限が中央府省に留保されているところに大きな特徴がある²⁵。

- この制度の問題点は、第一に、支援内容についての決定権が、個々の被災地の事情に精通していない中央府省のコントロール下に置かれるがゆえに、例外が認められる範囲がどうしても限定的とならざるを得ず、千差万別な被災地のニーズとの間にギャップが生まれるという点²⁶。第二に、被災地の地域づくりという面から見て、短期的に有効であるように見えても中長期的には効果が低いような施策や、逆に、中長期的には有効であっても短期的には効果が上がらないような施策があり得るのに対し、被災地の側にそのような施策の選択を総合的に行う余地が無いという点、にある。

- 復興交付金制度の対象となる事業が、基幹事業（5省40事業）及び効果促進事業に限定されていることも²⁷、中央府省のコントロールの枠から出ないようになっていることの表れと言える。同交付金の採択要件では、個々の事業レベルにおける公共性が問題とされるが²⁸、たとえ基幹事業等から漏れるものであっても、地域の復興のためには重要な施策もあり得ることから、こうした特区制度の限界を打破し、地方の意向がより尊重されるような仕組みを構築することが求められる。

²⁵ 特区制度というのは、全国一律の法制度の下で、地域（特別区域）の事情に対応するための手段に他ならない。そして、この手段が採用される理由は、できる限り中央府省に権限を留保しつつ、地域の要請に応えようとするところにある。

²⁶ この問題は、特区制度を採る以上、避けては通れない。

²⁷ 前掲・注14

²⁸ 宮城県石巻市「東日本大震災復興交付金の採択要件の緩和および市独自の魅力的な復興のための財源確保に関する要望」（復興担当大臣等へ要望）、H25.8.8

「東日本大震災復興交付金につきましては、5省40事業の基幹事業とそれに付随する効果促進事業が認められておりますが、その採択にあたっては、災害との関連性、震災前の状況との差異並びに目的や必要性等が大変厳密に求められ、相当の時間と能力を費やすほか、震災前の状態への復旧をベースに考えられ、街の復興を考えた新たな施設については採択要件として厳しい状況となっております。

例えば、魅力ある市街地を形成する上で、再開発事業、区画整理事業及び道路事業等と併せて、津波の被害が著しい中瀬地区を、観光機能と併せた公園として整備しようとしておりますが、防災公園としての位置づけが困難なことから復興交付金の活用が認められない状況となっております。

また、市街地復興効果促進事業（効果促進事業の一括配分）の運用につきましても、基幹事業との関連性や金額の上限等の制約があるなど使い勝手が悪く、市民の要望を踏まえた迅速な復興作業に支障をきたしている状況であります。

このような状況から、東日本大震災において最大の被災地である本市の復興事業の必要性を判断いただき、採択要件の緩和や復興事業推進のための十分な支援を要望するものです。」

見直しの方向性

- 地域の実情を踏まえた柔軟な対応を可能とするボトムアップ型・対話型の仕組みの構築
- 中央府省に権限を留保する特区制度の限界を打破し、地方の意向がより尊重されるような仕組みの構築

⇒

画一から多様へ

(3) 広域的な総合調整の実効化に課題のある制度

広域的な大規模災害への対応について、現行の仕組みには不十分な点が多く、有事の実効性に不安が残る

① 都道府県相互間地域防災計画制度等

- 東海地震、東南海地震、南海地震等のように、県内の全域あるいは大部分が被害に見舞われ、かつ、そうした県が複数発生するような、行政的な区域を越えて複数都府県にまたがって甚大な被害を発生させる災害においては、災害予防対策、災害応急対策等の円滑な実施にあたって、各都府県同士の広域的な連携や調整が必要である。

また、こうした広域的な連携や調整等を円滑に実施するためには、行政的な区域を越えて被災地域全体を一つの災害対策のオペレーション地域としてとらえ、あらかじめ、大規模かつ広域的な災害応急対応にあたっての連携・調整の基本的な方針、具体的な運用方法等の計画、また、この計画を円滑に実施するための資機材整備や訓練等の災害予防対策の計画等を定めておくことが大切である²⁹。³⁰

- こうした方策の一つとして、災害対策基本法には「都道府県（市町村）相互間地域防災計画」制度が設けられているが³¹、現在のところ、都道府県相互間地域防災計画が策定された事例はない³²。

また、たとえこの都道府県相互間地域防災計画が策定されたとしても、前述のように、地域防災計画そのものが予防計画としての機能を十分に満たすもの

²⁹ 永松伸吾、林春男、河田恵昭「地域防災計画にみる防災行政の課題」、H17. 5. 27、p. 4

「災害対策基本法第3条2項では国の責務の一つとして「地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整」を定めている。このため、都道府県を超えた広域的な災害については国による調整が期待されていると考えて良い。しかしながら、国の防災基本計画は具体的内容を地域防災計画や防災業務計画に委ねており、その記述は抽象的である。そのため防災基本計画によって地域防災計画相互間の調整が行われるとは考えにくい。そもそも地域の事情についてほとんど情報を有していない国にこれらの調整を委ねることが果たして望ましい結果をもたらすのかも疑問である。」

³⁰ 総務省消防庁「東海地震に係る広域的な地震防災体制のあり方」、H15. 3、p. 37

³¹ 「都道府県境を越える圏域での広域的な防災体制に関する研究会報告書」H15. 3、資料3

「この都道府県相互間地域防災計画、市町村相互間地域防災計画については、従来、それぞれ、指定地域都道府県防災計画、指定地域市町村防災計画との名称であった。しかし、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(平成11年法律第87号)による災害対策基本法(以下「本法」。)の改正により、地方分権の推進を図るため、本法第18条及び第19条が削除され、それぞれの計画に対する内閣総理大臣、都道府県知事の指定、指示がなくなったことから、現在の名称に変更されたものである。」

³² H26. 3. 18 総務省消防庁防災課に確認。なお、市町村相互間地域防災計画については、火山災害対策関係で9協議会、原子力災害対策関係で1協議会の合計10協議会において策定された事例がある。

ではないため、事前対策における効果は限定的と考えられる、との指摘がある³³。

- また、中央防災会議は、災害発生後の緊急災害対策本部等が行う活動、防災関係機関が行う具体的な応急活動等に関する要領として、「東南海・南海地震応急対策活動要領」、「首都直下地震応急対策活動要領」などを策定しているが、これらの要領についても、緊急対応計画の役割分担について明記するにとどまり、予防や復興を含めて、広域的課題を解決するのに十分なものとはなっていない、との指摘がある³⁴。
- 一方、こうした状況に対して、首都圏における9都府県首脳会議防災・危機管理対策委員会や、関西圏における関西広域連合の取組など³⁵、地方の側において、都道府県間の広域的な応援体制の整備を図ろうとする動きがあるが、これらの取組も、基本的には発災時の役割を明確化するものにとどまり、応急活動期における備蓄など資源配分の自治体間調整や、事前対策における帰宅困難者・がれき処理場・仮設住宅予定地等のオープンスペースの配置計画など、自治体間で合意がうまくいかない事項については議論が進まないという欠点がある、との指摘がある³⁶。

³³ 廣井悠、秦康範、永松伸吾、関谷直也、佐藤慶一「災害に強い国土の形成に向けた大都市圏政策のあり方に関する研究」、H23. 3. 10、p. 36

「現状において地域防災計画は本質的に広域的課題を解決しうるものではなく、災害対策基本法において策定が具体的に言及されている相互間地域防災計画についても、火山災害におけるごくわずかな例を除いて策定された前例はない。さらにいえば、後者はたとえ策定されたとしても地域防災計画そのものが予防計画としての機能を十分に満たすものではないため、事前対策における効果もまた限定的と考えられる。」

³⁴ 前掲・注33、p. 17

「数少ない広域的な課題の解決を志す事例として、中央防災会議の応急活動対策要領が広く知られている。これは都道府県の対応能力を超えるハザードに対して、広域的な被害に対処するための基本的な役割分担を定めるものであり、首都直下地震、東海地震、東南海・南海地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震などのハザードについて作成されている。例えば東海地震を例にとると、その内容は警戒宣言時の対処、救助・救急・医療活動及び消火活動、緊急輸送のための交通の確保・緊急輸送活動、食料、飲料水及び生活必需品等の調達、供給及び物価安定に関する活動、応急収容活動及び帰宅困難者対策、ライフライン施設の応急対策活動、保健衛生、防疫、遺体の処理等に関する活動、二次災害の防止活動、自発的支援の受入れ、東西幹線交通の復旧など多岐にわたる。ただしこの要領は緊急対応計画の役割分担について明記するもので、予防や復興を含めて、こちらも広域的課題を解決する十分な性格をもつものではない。」

³⁵ 本県では、「中部9県1市災害時等の応援に関する協定」の締結や、「東海4県3市防災・危機管理に関する連絡会議」の開催など、防災対策に関する広域連携の取組を実施している。

³⁶ 前掲・注33、p. 36

「9都府県首脳会議防災・危機管理対策委員会や関西広域連合などの都道府県（および政令市）における広域連携の取り組みは、上述のように正の相乗効果がある場合はきわめて効果的といえるが、それ以外の取り組みについてはこの限りではないことが知られている（例えば、応急活動期において備蓄など資源配分の自治体間調整や、事前対策における帰宅困難者・がれき処理場・仮設住宅予定地などのオープンスペースの配置計画など）。加えて、自治体間の個別の協定も全体の可視化が極めて困難である点は問題と言える。もちろん、後者については全国共通の応援システム構築などさらなる解決策も考えられるが、それでも上記の全ての取り組みは予防対策・復興課題におけるニーズを必ずしも叶えるものではない。」

② 実働機関間における総合調整

- 災害応急対策に当たる実働機関は、市町村消防、都道府県警察、国の自衛隊と、組織的に見て、それぞれ指揮系統を異にする形となっており、その役割分担は、市町村レベルでの対応が原則³⁷、その対応が困難な場合、都道府県警察³⁸や自衛隊³⁹が権限を行使して対応する仕組みとなっている。

中規模災害の場合とはもかく、大規模災害時に、時間との競争のなかで、限られた実働機関が、できる限り効率的に全体として最大の力を発揮するためには、柔軟で、機動的で、効率的で、適時・的確で、隙間のない整合性のある統合運用が求められ、そのためには、強力な総合調整の仕組みが必要不可欠であると考えられる。⁴⁰

- 災害対策基本法では、応急対策のための総合調整を行うことができるのは、第一次的には、都道府県の災害対策本部とされ⁴¹、そのために必要な事前計画である地域防災計画における計画内容の調整も都道府県レベルで初めて可能と

³⁷ 前掲・注1、p.151

「消防組織は、市町村消防原則に立っているため、大規模災害には対処が不十分な場合があるが、相互応援の努力義務規定（消防組織法第39条第1項）、応援協定（同条第2項）、全国レベルの緊急消防援助隊（第44条～45条、5000人規模）制度が整備されている。」

³⁸ 前掲・注1、pp.151-152

「警察は、都道府県警察の下、市町村を超えた都道府県の区域単位で課せられた責務を行う形となっているが、大災害時の都道府県警察の能力の限界を踏まえ、警察法第60条第1項に警察庁又は他の都道府県警察に対する援助の要求ができるという規定が置かれている。また、大規模災害時の被災者の救出・救助、交通対策、検視等に対応するため、全国レベルの広域緊急援助隊（4700名）制度が設けられている。」

³⁹ 前掲・注1、p.152

「自衛隊は、災害応急対策に当たる実働機関として、自衛隊法第83条に基づいて行われる災害派遣行動として活動するが、これには、都道府県知事等の派遣要請に基づいて派遣される場合（第1項）と防衛大臣等の判断に基づき派遣される場合（第2項）がある。いずれの場合も、自衛隊は、派遣先の都道府県知事、市町村等の指揮下に入る形とはならず、これらと相互に緊密に連絡し、及び協力する形をとって行動する（第86条）。」

⁴⁰ 前掲・注1、pp.153-154

⁴¹ （都道府県災害対策本部）

第二十三条 都道府県の地域について災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合において、防災の推進を図るため必要があると認めるときは、都道府県知事は、都道府県地域防災計画の定めるところにより、都道府県災害対策本部を設置することができる。

2 都道府県災害対策本部の長は、都道府県災害対策本部長とし、都道府県知事をもって充てる。

3 （略）

4 都道府県災害対策本部は、都道府県地域防災計画の定めるところにより、次に掲げる事務を行う。

一 当該都道府県の地域に係る災害に関する情報を収集すること。

二 当該都道府県の地域に係る災害予防及び災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針を作成し、並びに当該方針に沿って災害予防及び災害応急対策を実施すること。

三 当該都道府県の地域に係る災害予防及び災害応急対策に関し、当該都道府県並びに関係指定地方行政機関、関係地方公共団体、関係指定公共機関及び関係指定地方公共機関相互間の連絡調整を図ること。

5～8 （略）

なっている。

しかし、一の都道府県の区域を超える広域災害の場合、自衛隊の部隊をどこに派遣するかといった国レベルの応急対策に関する調整は、現行法制においては国の非常災害対策本部（又は緊急災害対策本部）において行う形となっており⁴²、現実にも、指揮命令系統の違いは、現地における災害応急対策の実施に大きな影響を及ぼしている場合も見受けられる。⁴³

- 災害対策基本法では、国の非常災害現地対策本部の設置が可能になっていることから、都道府県災害対策本部と国の現地対策本部の運用の問題で解決できる問題ではあるが、これらの実働機関に対して実質的な指揮監督に相当する総合調整を、どこで誰が行うかは大変大きな問題であるため、より緊密な連携が図られるような運用の仕組みを確立しておくことが期待される。⁴⁴

③ 基盤施設の復旧に関する判断

- 災害対策基本法においては、基盤施設の復旧に対する判断は、各施設の管理者（各行政機関の長等）が行うことが原則とされている⁴⁵。このため、被災自

⁴² （非常災害対策本部の設置）

第二十四条 非常災害が発生した場合において、当該災害の規模その他の状況により当該災害に係る災害応急対策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、内閣府設置法第四十条第二項の規定にかかわらず、臨時に内閣府に非常災害対策本部を設置することができる。

2 （略）

（非常災害対策本部の組織）

第二十五条 非常災害対策本部の長は、非常災害対策本部長とし、国務大臣をもつて充てる。

2～5 （略）

6 非常災害対策本部に、当該非常災害対策本部の所管区域にあつて当該非常災害対策本部長の定めるところにより当該非常災害対策本部の事務の一部を行う組織として、非常災害現地対策本部を置くことができる。この場合においては、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第百五十六条第四項の規定は、適用しない。

7～11 （略）

（非常災害対策本部の所掌事務）

第二十六条 非常災害対策本部は、次に掲げる事務をつかさどる。

一 災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針の作成に関すること。

二 所管区域において指定行政機関の長、指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関が防災計画に基づいて実施する災害応急対策の総合調整に関すること。

三 非常災害に際し必要な緊急の措置の実施に関すること。

四 第二十八条の規定により非常災害対策本部長の権限に属する事務

五 前各号に掲げるもののほか、法令の規定によりその権限に属する事務

⁴³ 前掲・注1、p.154

⁴⁴ 前掲・注1、p.154

⁴⁵ （災害復旧の実施責任）

第八十七条 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関其他法令の規定により災害復旧の実施について責任を有する者は、法令又は

治体が所管していない施設については、被災地域の側のニーズと管理者の判断が必ずしも一致するとは限らず、被災地にとって不可欠な施設が先に復旧されるとは限らない。⁴⁶

- とりわけ、災害が広範囲にわたり、かつ激甚な場合には、個々の施設の管理者が自らの都合のみで復旧の順序等を定めたのでは非常に問題があり、被災地全体を鳥瞰して、どの施設のどの部分から早期に復旧にかかるかを判断できる仕組みを構築しておく必要がある。⁴⁷
- 例えば、交通インフラについてはネットワークを構成しているため、ある市町村が支線道路を早期に復旧しても、国等の基幹道路の復旧が遅ればネットワークとして役に立たないという致命的な事態が生じてしまうことから、圏域トータルで、インフラネットワークの復旧方針を決めておく必要がある⁴⁸。

見直しの方向性

- 都府県を越える広域的なガバナンスの強化
- 実働機関の統合的な運用を可能とする強力な総合調整の仕組みの構築
- 地域全体を鳥瞰した総合的な判断の下、最も効率的・効果的な政策が選択・実施されるようなガバナンスの構築

⇒

総合調整主体の強化

防災計画の定めるところにより、災害復旧を実施しなければならない。

⁴⁶ 前掲・注1、p.176

⁴⁷ 前掲・注1、p.177

⁴⁸ 生田長人「災害対策法制の抱える主要課題とその検討の視点」『自治研究』第89巻第1号 H25.1 p.48
「また、時間との競争となる復旧を急ぐためには、被災したインフラ施設のうち、どうしても早急に元の状態に戻す必要があるものを選別する必要がある。高率補助制度を背景に既に役割を終えた施設まで復旧の対象とすることには疑問が多い。」

(4) 最近の法改正等の状況

東日本大震災以降では、国の権限強化策を中心に見直しが進められている

① 災害応急対策における垂直的応援制度の強化

○ 災害応急対策における応援活動は、国が都道府県や市町村に対し（又は都道府県が市町村に対し）支援を行う垂直的支援と、都道府県同士や市町村同士の支援を行う水平的支援に分けられる。

○ 垂直的支援は、被災地の状況をあまり考慮する必要がない場合には有効であるが、支援要員が日常から市町村の業務に携わっておらず、現地の事情を十分に把握していないため、被災地の実態に即した的確な支援を行いにくいというデメリットがある。

一方、水平的支援は、日常から同様の業務に携わっている職員からの効果的な支援が期待できるが、大規模災害時には隣接する自治体も被災していることが想定されるため、圏域の外側からの水平的支援にならざるを得ず、支援の開始までに時間がかかるというデメリットがある。

○ 平成 24 年及び平成 25 年の災害対策基本法の改正は、第 86 条の 16（物資又は資材の供給の要請等）をはじめ災害応急対策における垂直的支援の強化が中心となっている。特に、第 74 条の 2（内閣総理大臣による応援の要求等）や第 74 条の 3（指定行政機関の長等に対する応援の要求等）、第 78 条の 2（指定行政機関の長等による応急措置の代行）など、国の機関が大きく前面に出てきた感が強い。⁴⁹

改正により、例えば、物資の輸送等の垂直的支援を国が受け持つこととなったが、実際に動くのは民間の輸送機関等であることから、結局、現場をよく知っている被災自治体が、その輸送機関等を使いたくても使えないという最悪の事態が発生しかねないなど、その実効性には疑問がある。

○ 発災中または災害直後においては、垂直的支援を中心とせざるを得ないものの、一定期間が経過すれば、被災地の状況を考慮に入れた応急対策が求められることから、自治体間の水平的支援に重心を移していく必要がある。

また、垂直的支援にも水平的支援にも、それぞれ長所や短所があることから、本来、それらをうまく組み合わせて、大規模災害に対応していくことが大切で

⁴⁹ 前掲・注 1、p. 148

ある。

- 今回の国が前面に出る形での対策強化だけでは、今後、どこで起きるか分からない大規模災害に対し、被災地の実態に即した支援を時を移さず行うためには不十分であると考えられることから、地方自治体間（都道府県と市町村間、都道府県間、市町村間）における支援体制を強化するような方策がさらに必要であると考えられる。

参考 災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要

1 大規模広域な災害に対する即応力の強化

- 都道府県知事の要求により、内閣総理大臣が他の都道府県の知事に応援を求める仕組みを創設。 等

2 大規模広域な災害時における被災者対応の改善

- 都道府県・国が要請等を待たず自らの判断で物資等を供給できることなど、救援物資等を被災地に確実に供給する仕組みを創設。 等

3 教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域の防災力の向上

- 地域防災計画に多様な意見を反映できるよう、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を追加。 等

H24. 6. 27 公布

1 大規模広域な災害に対する即応力の強化等

- 都道府県知事は、指定行政機関の長等に対し、応援を求め、又は災害応急対策の実施を要請できることとする。
- 災害により地方公共団体の機能が著しく低下した場合、指定行政機関の長等が、応急措置を代行する仕組みを創設。 等

2 住民等の円滑かつ安全な避難の確保

- 市町村長は、学校等の一定期間滞在するための避難所と区別して、安全性等の一定の基準を満たす施設又は場所を、緊急時の避難場所としてあらかじめ指定すること。 等

3 被災者保護対策の改善

- 市町村長は、緊急時の避難場所と区別して、被災者が一定期間滞在する避難所について、その生活環境等を確保するための一定の基準を満たす施設を、あらかじめ指定すること。 等

4 平素からの防災への取組の強化

- 住民の責務に生活必需物資の備蓄等を明記するとともに、市町村の居住者等から地区防災計画を提案できることとする。 等

5 その他

- 災害の定義の例示に、崖崩れ・土石流・地滑りを加えること。 等

H25. 6. 21 公布

② 緊急消防援助隊等の強化

- 平成7年の阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、災害応急対策に当たる実働機関として、全国の消防機関等から編成された「緊急消防援助隊」が設置されている⁵⁰。この緊急消防援助隊について、現在、国は、東日本大震災を上回る被害が想定される南海トラフ地震等に備え、大規模かつ迅速な部隊投入のための体制整備が不可欠であるとして、一層の充実強化を図る方針を示している⁵¹。
- 緊急消防援助隊は、各消防本部が派遣可能な部隊を総務省消防庁へ事前登録し、消防庁長官の求め等に基づき各都道府県単位で部隊を編成して現地へ出動するという仕組みを採っており、当初は要綱設置であったが、平成16年には消防組織法（昭和22年法律第226号）の改正により制度化されるとともに、消防庁長官の指示権が認められている（第44条第5項）。
- 消防庁長官が指示権を持っていることに加え、国が出動に係る実費を負担し、また、大規模災害時にしか使用しないような高度な資機材も国が手当てしていることから、緊急消防援助隊は、市町村の消防資源を使った、事実上の国の実働部隊であると言える。
- 国の自衛隊や、機動隊員等から構成される都道府県警察の広域緊急援助隊が、比較的頻度の低い有事に備えた「予備力」としての性格が強いのに対し、緊急消防援助隊は、日常的に住民の暮らしの安全を支える市町村の消防職員で構成されているため、必ずしも予備力とは言えないところに大きな特徴がある。⁵²
大規模災害時には、被災地の救助のために、社会資源を総動員して対応する必要があるが、市町村消防が本来負うべき責任範囲を踏まえると、各市町村の貴重な消防資源を国の実働部隊として動員する緊急消防援助隊の仕組みには、一定の限界があるものと言わざるを得ないところがある^{53 54}。

⁵⁰ 一方、全国の都道府県警察には、平成7年の阪神・淡路大地震の教訓を踏まえ、警察の災害警備の中核となる災害対策のエキスパートチームとして、機動隊員、管区機動隊員、交通機動隊員及び高速道路交通警察隊員等から編成された「広域緊急援助隊」が設置されている。

⁵¹ 平成26年3月5日総務省消防庁発表資料、参考資料 p. 23

⁵² 永田尚三「消防行政の広域化について－東日本大震災後の最新動向」『都市問題』2011年9月号 pp. 84-85

⁵³ 永田尚三「東日本大震災で明らかになった消防の課題」『社会安全学研究』第2号 H24. 3. 31、pp. 30-31
「本制度は、市町村消防の資源を国が活用するという極めて良く出来た制度であるが、実態として国の部隊なのか市町村の部隊なのか良く分からない曖昧性が、東日本大震災では問題となった。特に福島原子力発電所事故においては、地方公務員である市町村消防本部の職員が国のために、ここまで命がけの危険業務を行う義理は本来ない。今回東京消防庁を始め注水活動を行った消防本部の職員は、所属する市町村の住民の

- 専門的な実働機関の充実や他からの支援の仕組みも大切ではあるが、大規模災害時の応急対策等において最も重要なことは、被災地が持つ地域力をいかに発揮できるか、つまり、被災者も含めた地域社会の全構成員をいかにして戦力として総動員できるか、というところにある⁵⁵。そのような地域力を培うためには、地方が主体となって、平常時から、地域の総合力を維持向上する努力を積み重ねることが必要不可欠であり、地区単位から広域までの各レベルにおいて、継続的に取組を進めることが大切である⁵⁶。

見直しの方向性

- 地方自治体間（都道府県・市町村間、都道府県間、市町村間）の支援体制の強化
- 地域の総合力を高めるための、地方における平時からの体制づくり

⇒

自治体間の連携強化

ただだけでなく、例えば国から給料を貰っていなくとも国民全体の安全を守るための命がけの活動を要請されたのである。」

⁵⁴ 前掲・注51、p.90

「今回、原子力発電事故による消防機関の注水活動においては、その出動について国は各市町村消防に対し、出動指示ではなく出動要請というかたちをとった。これは今回の震災における震災関連の消防機関の出動においては、国が出動指示というかたちをとったのと対照的である。…（略）…国が出動指示ではなく、出動要請を取った背景には、消防組織法もこれほど危険な状況での指示権行使を想定していなかったことが原因であると思われる。」

⁵⁵ この点、現在の法制度では、被災者は政策の客体としてしか扱われていない。

⁵⁶ 下山憲治「防災法制の展開と今後の法的課題」、『防災の法と仕組み』、東信堂、H22.3.31、p.234

「ドイツ災害対策法制では、日本の場合とほぼ同様に、州法に基づき自治体（郡または郡に帰属しない市）が災害対策任務の多くを遂行する。もちろん、災害対策の実施は公的機関単独ではなく、民間救援組織などと階層的に編成され、市民に対する自助の啓蒙活動などを自治体と協働して実施する。」

2 現行法制の特徴・問題点を踏まえた「道州制のあり方」

課題① 縦割りの打破

「府省ごと・法令ごと」の政策形成から「地域ごと」の政策形成への転換

- 中央府省による縦割りの政策形成から、一定の地域を単位とした総合的・横断的な政策形成への転換を図るため、地方の財政面における自由度を高めつつ、政策間の連携や広域的な調整を行う機能を強化することが必要である。

課題② 画一から多様へ

地域の特性や住民の意向を踏まえた「柔軟・迅速な対応」の実現

- 中央府省による全国一律・画一的な行政から、地域の特性や住民の意向を踏まえた多様で応答性の高い行政への転換を図るため、地方の裁量を拡大するとともに自治立法権を充実強化することが必要である。

課題③ 総合調整主体の強化

「広域的なガバナンス」の大幅な向上、都府県を越える広域での最適化実現

- 各機関がそれぞれの責任の範囲でバラバラに対応している体制から、地域全体を鳥瞰した総合的な判断の下、各機関の力を結集して最も効率的・効果的な政策が選択・実施される体制への転換を図るため、都府県を越える広域的なガバナンスを強化することが必要である。

課題④ 自治体間の連携強化

地方が主体となった強靱でしなやかな地域（国）づくりの推進

- リスクが分散された災害に強い分節型国土構造への転換を図るため、国主導による画一的な取組のみならず、地方自治体間の連携・支援体制を強化しつつ、また、地域総ぐるみによる自助・共助も含め、地方が主体となった強靱な地域（国）づくりを推進することが必要である。

道州制については、国と地方の役割分担を抜本的に見直し、国は、外交、防衛、司法など、国が本来果たすべき役割に重点化し、内政に関する事務は、基本的に地方が担う姿を目指すべきである。その際、都道府県が担ってきた事務については可能な限り市町村に移管することとし、道州は、広域的な事務や高度な技術や専門性が必要な事務等を担うこととすべきである⁵⁷。

こうした道州制の基本的な考え方を前提に、大規模災害・復興対策の観点から見た道州制の制度設計のポイントは次のとおりと考えられる。

- 都府県を越える広域的なガバナンスの強化
- 地方の裁量の拡大や自治立法権の充実強化、財政面における自由度の向上
- 道州間の政策の連携や広域的な総合調整の強化
- 道州内の自治体間の連携・支援体制の強化、地域全体の参加による地方主体の強靱な国づくりの推進

⁵⁷ 平成 25 年 1 月 23 日全国知事会「道州制に関する基本的考え方」参照

<参考資料>

ヒアリング対象者

座長 生田 長人 東北大学名誉教授 (行政法学)

下山 憲治 名古屋大学大学院法学研究科教授 (行政法学)

永田 尚三 関西大学社会安全学部准教授 (行政学)

ヒアリング実施状況

第1回 日時：平成26年1月30日（木）14時～17時

場所：愛知県自治センター5階第四会議室

第2回 日時：平成26年3月6日（木）14時～17時

場所：愛知県自治センター5階第四会議室

平成23年10月17日

東日本大震災に係る「取崩し型復興基金」の創設

1 取崩し型復興基金の創設

東日本大震災からの復興に向けて、被災団体が地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミュニティの再生、地域経済の振興・雇用維持等について、単年度予算の枠に縛られずに弾力的かつきめ細かに対処できる資金として、復興基金を創設。

2 復興基金への特別交付税措置（基金の規模）

現在の低金利の状況では従来の運用型基金は有効ではないことから、取崩し型基金により対処することとして、特定被災地方公共団体である9県（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県、長野県）が基金を設置することとなる場合について、阪神・淡路大震災における措置等を踏まえ、特別交付税により措置。

措置予定額 2,000億円程度（別表参照）

2兆3,000億円程度の運用型基金に相当

※ 被災者生活再建支援制度等の阪神・淡路大震災後の制度改正や平成23年度補正予算等で国庫補助対象となったものを除き、措置対象を同レベルとした場合の阪神・淡路大震災復興基金の措置額 960億円程度

※ 阪神・淡路大震災復興基金（運用型） 9,000億円
〔（注）上記960億円に見合いの規模は、3,000億円程度〕

3 基金の使途・運用

基金を具体的にどのように使うのか、直営方式・財団方式等どのような運用をするかについては、各県の判断に委ねられる。基金規模の算定は市町村の財政需要を踏まえたものであり、きめ細かな事業を実施するという基金の趣旨からも、市町村事業に十分に配慮した運用を期待。

※ これまでの復興基金は運用型基金であることなどから、別財団を創設して運用。

4 交付時期

基金の設置について、予算・条例等で明らかになった段階で速やかに交付（基本的には12月を想定）。

（別表）

（単位：億円）

都道府県	措置予定額
青森県	80
岩手県	420
宮城県	660
福島県	570
茨城県	140
栃木県	40
千葉県	30
新潟県	10
長野県	10
合計	1,960

自治財政局財政課 村岡、加藤
TEL 03-5253-5111（代表）
TEL 03-5253-5612（直通）
FAX 03-5253-5615

**「緊急消防援助隊の編成及び施設の整備等に係る基本的な事項に関する計画」の変更
—緊急消防援助隊を6,000隊規模に増強—**

緊急消防援助隊は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて平成7年に創設され、平成26年1月1日現在、全国の消防機関等から4,600隊が登録されています。

緊急消防援助隊の編成等については、総務大臣が策定する「緊急消防援助隊の編成及び施設の整備等に係る基本的な事項に関する計画」（基本計画）に定められており、平成25年度末までにおおむね4,500隊規模を目標に部隊の登録を推進し、緊急消防援助隊の充実強化を図ってきました。

今回、南海トラフ地震、首都直下地震の発生の切迫性や災害の特殊化等を踏まえ、基本計画を平成26年度から平成30年度までの計画として変更し、緊急消防援助隊の一層の充実強化を図ることとしました。（平成26年4月1日施行）

【変更の概要】**1 緊急消防援助隊の活動体制の充実強化****(1) 緊急消防援助隊の登録目標隊数の見直し**

東日本大震災を上回る被害が想定される南海トラフ地震等に備え、大規模かつ迅速な部隊投入のための体制整備が不可欠なことから、平成30年度末までの登録目標隊数をおおむね6,000隊規模に大幅増隊。

(2) エネルギー・産業基盤災害即応部隊（ドラゴンハイパー・コマンドユニット）の新設

国土強靱化の観点から、石油コンビナート等エネルギー・産業基盤の被災に備え、特殊災害の対応に特化した精鋭部隊を新設。

(3) 緊急消防援助隊活動の機能強化

緊急に先遣出動し迅速な初動対応を行う統合機動部隊及び緊急消防援助隊の通信を確保する通信支援隊を新設するとともに、機動力の強化、後方支援体制の強化を図るため高度な車両及び資機材を全国に配備。

2 緊急消防援助隊の連携活動能力の向上

全国規模で緊急消防援助隊が出動する大規模災害時における関係機関との連携活動能力の向上を図るため、平成27年度に全国合同訓練を実施する。

**【連絡先】**

消防庁国民保護・防災部 防災課
広域応援室 齋藤、佐藤、坂上、平子
T E L 03-5253-7527
F A X 03-5253-7537