

【論文要旨】

大規模自然災害の応急対策における国・地方間関係に関する研究 —国及び都道府県の責務・権限強化の在り方について—

室田哲男

本研究は、巨大災害(国家的な危機事態とも言える大規模超広域災害)をはじめとする大規模災害の応急対策における、国・都道府県・市町村の役割分担や連携協力、都道府県・市町村に対する国の関与など、国・都道府県・市町村間の関係(以下「国・地方間関係」という。)について考察するものである。

危機への対応にはできるだけ現場に近いところに権限を与え、現場の判断で対処することが重要であり、災害応急対策についても、まずは現場の最前線にある市町村が第一次的に対応することが原則となっている。一方、大規模災害においては、国・都道府県・市町村・実動機関等が連携し、広域的視点に立った人的・物的資源の配分の下で、事態に即した臨機応変な対応が求められる。このため、国・地方間関係についても、通常とは異なるルールが必要となるものと考えられる。

災害応急対策における国・地方間関係については、東日本大震災や近年の大規模災害への対応の過程で様々な課題が明らかになったため、災害の都度、国等において検証が行われ、その結果を踏まえ災害対策基本法の改正や防災基本計画の修正等が行われてきた。しかしながら、これらの制度・計画等の見直し後の災害においても、同様の問題が繰り返し生じているものも見られ、さらなる制度面での見直しの必要性について、検証が必要である。

また、今後発生が懸念される巨大災害においては、甚大な被害が超広域に及び、応急対策のための人的・物的資源が大幅に不足するなど、過去の災害とは次元の異なる過酷な事態が生じることも想定され、現行の市町村を中心とした応急対策や国の支援システム、さらには地方公共団体間の応援システムが機能しなくなる可能性がある。

このため、国の責任の下で全国的見地に立った資源の配分調整を行うなど、より国が前面に出て対処することについて検討すべきものと考えられる。こうした検討に際しては、国民保護法等の自然災害以外の危機管理法制において、避難措置や救助について国が主導して対処するための特別ルールが定められていることから、これらの規定と比較考量することが有効である。

巨大災害などの緊急事態における国・地方間関係の在り方については、主として緊急事態条項を含む憲法改正に関連して議論がなされているが、各政党をはじめ各界の意見の隔たりは大きい状況にあり、緊急事態に国の主導の下で対応するか、市町村を中心に対応するかの原則論に終始している感がある。

しかしながら、近年、大規模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、方向性を見出していく必要がある。このため、国主導か市町村中心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巨大

災害について現行法の枠組みでの確な対応が可能かどうか検証を行い、対応が困難な事項はどのようなものか、その場合、国・地方間関係についてどのような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。

以上のような問題意識の下、本研究では、大規模災害における国・地方間関係の在り方について、具体的な災害事例の検証・分析に基づき、応急対策の実務の観点から考察した。

研究の方法としては、まず現行の災害対策法制における国・地方間関係の特徴として、

- ① 市町村第一主義を基本原則としていること
- ② 災害対策のかなりの部分を、国・都道府県・市町村が融合して実施していること
- ③ 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
- ④ 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

の4点を指摘し、それぞれの特徴ごとに分析に当たっての着目点を明らかにした。

そのうえで、東日本大震災や近年の大規模災害における応急対策について、筆者自身の国における災害応急対策の経験に加え、国や被災地方公共団体の検証報告書等に基づき、上記の着目点に沿って国・地方間関係の実態を分析し、制度面の課題を提示した。その際には、各災害に共通する課題、個別災害特有の課題等を明らかにした。

また、当該課題に関連して国・都道府県等が実施した制度・計画等の見直しについて検証を行ったうえで、その後発生した災害における制度の運用実態を基に、見直しの効果を分析することにより、さらなる制度面での見直しが必要な課題を提示した。さらに、これらの課題について、次のように都道府県の責務・権限強化の必要性を指摘した。

- ・ 市町村の警戒・避難対策に不備が見られる場合等における都道府県の関与の強化
- ・ 都道府県災害対策本部の連絡調整機能を高めるため、域内防災関係機関等に要求できる協力の範囲の拡大
- ・ 都道府県が主体となった国・実働機関等との連絡調整の制度的位置づけの明確化

次に、巨大災害について、南海トラフ巨大地震、大都市圏における大規模水害及び原子力災害・自然災害の複合災害の3つの具体的事例を取り上げ、現行の枠組みでの確な対応が可能かどうか、政府の防災対策の計画等に基づき検証・分析を行うことにより、国・地方間関係に関する課題を提示した。また、これらの課題について、国民保護法等との比較分析に基づき、次のように国の責務・権限強化の必要性を指摘した。

- ・ 南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合や大規模水害において、国が避難勧告・指示、誘導等の避難措置の必要性を判断し、統一の方針の下で実施
- ・ 広域避難において、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
- ・ 被災者の救助について、国が全体最適の観点から人的・物的資源の配分調整を実施
- ・ 全国的な消防応援等の仕組である緊急消防援助隊について、国が全国的視点に立って後方調整を実施

最後に、上記に掲げた事項について、都道府県・国の責務・権限強化のための制度的方策について考察した。