

GRIPS Discussion Paper 16-06

巨大災害に対する法制の見直しに関する
課題についての研究

Research on Issues of Reviewing Legal System against Huge Disaster

武田 文男
竹内 潔
水山 高久
池谷 浩

Fumio Takeda
Kiyoshi Takeuchi
Takahisa Mizuyama
Hiroshi Ikeya

June 2016



GRIPS

NATIONAL GRADUATE INSTITUTE
FOR POLICY STUDIES

National Graduate Institute for Policy Studies
7-22-1 Roppongi, Minato-ku,
Tokyo, Japan 106-8677

要旨

平成 24・25 年の災害対策基本法改正は、制定以来の大改正であるが、大幅改正にも拘らず、巨大災害に対する法制の見直しに関する重要な課題が残されているのではないかと考えている。見直すべき災害対策法制の課題としては、例えば、①緊急事態対応として講ずべき具体的措置、②政令指定都市の位置づけ、③中枢機能の維持確保、④帰宅困難者対策などが考えられるが、自治体の認識等について実態を明らかにし、今後の巨大災害に対応するための法制についてのあるべき対応を提言するものである。

Abstract

Basic Act on Disaster Control Measures was revised in 2012 and 2013. While those were major revisions since its enactment, it seems that important issues on legal system against huge disaster have been left. Those issues on legal system of disaster control are, for example, (1) concrete measures to be taken as emergency response, (2) positioning of ordinance-designated cities, (3) security of central function continuity, (4) measures for people having trouble returning home, and so on. This paper aims to reveal the reality of local governments' current recognition, etc., and to propose desirable future policy for reviewing legal system against huge disaster.

巨大災害に対する法制の見直しに関する 課題についての研究

武田 文男¹・竹内 潔²・水山 高久³・池谷 浩⁴

¹ 政策研究大学院大学 教授（〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1）

E-mail:f.takeda@grips.ac.jp

² 政策研究大学院大学 博士課程（〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1）

日本学術振興会 特別研究員

E-mail:doc13104@grips.ac.jp

³ 政策研究大学院大学 特任教授（〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1）

E-mail:t.mizuyama@grips.ac.jp

⁴ 一般財団法人砂防・地すべり技術センター 研究顧問（〒102-0074 東京都千代田区九段南4-8-21）

E-mail:ikeya@stc.or.jp

1. はじめに

平成24・25年の災害対策基本法等の改正後、さらに見直すべき災害対策法制の課題等について、政令指定都市の位置付けに関するものを含め、災害対策基本法の主たる運用を担う自治体の認識等を明らかにし、今後のあるべき対応を提言するため、本学政策研究センターにおけるリサーチ・プロジェクトとして平成26・27年度の2年間にわたり実施した「政令指定都市における防災・危機管理対策の比較研究」の関連研究として、「巨大災害に対する法制の見直しに関する課題についての研究」を行った。

2. 研究の目的

東日本大震災の教訓等を踏まえ、筆者も参画した内閣府の「災害対策法制のあり方に関する研究会」での議論を基に、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た。

これら平成24年及び平成25年の災害対策基本法改正は、伊勢湾台風を契機に昭和36年に制定されてから既に50年を経過した同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

進められたことについて、高く評価するものである。

しかし、大幅改正にも拘らず、巨大災害に対する法制の見直しに関する重要な課題が残されているのではないかと考えている。

見直すべき災害対策法制の課題としては、例えば、①緊急事態対応として講ずべき具体的措置、②政令指定都市の位置づけ、③中枢機能の維持確保、④帰宅困難者対策などが考えられるが、これらは、いずれも、巨大災害に対応するための法制として必要不可欠のものであると思われる。

今後、これらの課題の解決に向けて、関係機関等と連携しながら、巨大災害に対応できる法制の実現を図るための政策研究に取り組んでまいり所存であり、その一環として、関係自治体に対するアンケート調査等を行い、災害対策基本法等の主たる運用を担う自治体における見直すべき災害対策法制の課題に関する認識等について実態を明らかにし、今後の巨大災害に対応するための法制についてのあるべき対応を提言するものである。

3. 研究の方法

3.1 概要

アンケート調査の実施を通して関係自治体の認識、

意見等の情報を収集し、これらを分析することにより、自治体における巨大災害に対する法制の見直しに関する課題についての認識等を整理し、今後のあるべき対応に向けて提言を行うものである。

3.2 アンケート調査の実施方法

都道府県、指定都市、県庁所在市、特別区の合計 121 の自治体を対象とし、各自治体の防災・危機管理担当部長宛てに調査票を送付し、回答をいただいた。

調査項目は、巨大災害に対応するため見直すべき災害対策法制の重要な課題と考えられる次の 4 項目である。

- (1) 緊急事態対応として講ずべき具体的措置について
- (2) 政令指定都市の位置づけについて
- (3) 中枢機能の維持確保について
- (4) 帰宅困難者対策について

アンケート調査の実施を通して関係自治体の認識、意見等の情報を収集し、これらを分析することにより、見直すべき災害対策法制に関する認識等の実態を踏まえ、課題を整理し、今後の巨大災害に対応するための法制についてのあるべき対応を提言するものである。

調査対象団体に対する送付数、回答数、回答率は、表のとおりである。

【調査対象及び回答率】

対象団体区分	総数	送付数	回答数	回答率
a 指定都市を擁する道府県	15	15	11	73%
b 指定都市	20	20	13	65%
c 指定都市を擁しない都県	32	32	23	72%
d 指定都市以外の県庁所在市	31	31	19	61%
e 特別区	23	23	14	61%
合計	121	121	80	66%

3.3 調査の趣旨

調査の趣旨に関し、以下の文書を調査票に同封して送付した。

災害対策法制に関する自治体アンケート調査の趣旨

国立大学法人政策研究大学院大学教授
 防災・復興・危機管理プログラムディレクター
 武田文男

わが国は、現在、東日本大震災の復興に全力で取り組んでいるところであり、同時に今後、南海トラフ巨大地震や首都直下地震など近い将来発生する可能性が高いと考えられる巨大災害への対応に迫られております。

巨大災害に対して効果的な災害対応の実現には、各施策の基礎となる災害法制の見直しが不可欠であります。

小生は、東日本大震災の教訓等を踏まえ、今後の巨大災害に備える法整備を図る観点から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」での議論に特別委員として参画するとともに、災害対策の現場で法制の具体的な運用に携わる自治体の実務専門家等の意見も参考に、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提言いたしました。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たところであります。

災害対策基本法改正の主なポイント等は添付のとおりです。

これら平成 24 年及び平成 25 年の災害対策基本法改正は、伊勢湾台風を契機に昭和 36 年に制定されてから既に 50 年を経過した同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たことについて、高く評価するものであります。

しかし、改正法等の適切な運用を図るため自治体に求められる実務的課題は多く、また、大幅改正にも拘らず、巨大災害に対する法制の見直しに関する重要な課題が残されているのではないかと考えております。

実務的課題としては、大改正ゆえに、適切な運用を図るため懸命に対応されておられる自治体にとって、取り組みを進めるに当たって多くの課題を抱え、その解決にご苦労されておられるのではないかと拝察します。

見直すべき災害対策法制の課題としては、例えば、①緊急事態対応として講ずべき具体的措置、②政令指定都市の位置づけ、③中枢機能の維持確保、④帰宅困難者対策などが考えられますが、これらは、いずれも、巨大災害に対応するための法制として必要不可欠のものであると思われま。

今後、これらの課題の解決に向けて、関係機関等と連携しながら、巨大災害に対応できる法制の実現を図るための政策研究に取り組んでまいり所存であり、その一環として、このたびアンケート調査を実施することといたしました。自治体の皆様のご協力をお願い申し上げます。

(添付資料) 災害対策基本法改正 (H24 年及びH25 年) の主なポイント等 (抄)

武田 文男

1. 災害の定義における異常な自然現象の例示として、「竜巻」(H24)、「崖崩れ、土石流及び地滑り」(H25)を追加した。(第2条)
2. 災害対策に関する基本理念を定める規定を新設した。(H25) (いわゆる減災、自助・共助・公助、災害に備える措置の組合せ・不断の見直し、資源の最適配分による人命保護、被災者の援護、復旧・復興)(第2条の2、第3条、第4条、第5条、第6条、第7条)
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した。(H25) (第5条の3)
4. 住民の責務の例示として、「過去の災害から得られた教訓の伝承」(H24)、「食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄」及び「防災訓練」(H25)を追加した。(第7条)
5. 「災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者」は、災害時においてもこれらの事業活動を継続するとともに、その事業活動に関し、国及び自治体を実施する防災施策に協力するよう努めるべき等の規定を新設した。(H25) (第7条)
6. 施策における防災上の配慮事項として、「民間の団体の協力の確保に関する協定の締結」、「被災者の心身の健康の確保、居住の確保」、「被災者からの相談」を追加した。(H25) (第8条)
7. 都道府県(市町村)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」を追加した。(H24) (第15条)
8. 市町村災害対策本部員の対象として「市町村の区域を管轄する消防長、消防吏員」を追加した。(H25) (第23条の2)
9. 地区居住者(市町村内の一定の地区内の居住者及び事業者)が共同して行う防災活動に関する「地区防災計画」を、市町村防災計画に位置付けることができる等の規定を新設した。(H25) (第42条、第42条の2)
10. 災害予防施策の例示として、「防災に関する教育」(H24)、「相互応援の円滑な実施及び民間の団体の協力の確保のためにあらかじめ講ずべき措置」(H24、H25)、「物資供給事業者等の協力を得るための協定の締結その他必要な措置」(H25)等を追加した。(第46条、第47条の2、第49条の2、第49条の3)
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した。(H25) (第49条の4～第49条の9)
12. 避難行動要支援者名簿の作成等に関する規定を新設した。(H25) (第49条の10～第49条の13)
13. 災害応急対策従事者の安全確保に関する規定を新設した。(H25) (第50条)
14. 市町村長が、いわゆる避難準備情報を出すことができること、避難のための立退きの勧告・指示のほか「屋内での待避等の安全確保措置」を指示できる等の規定を新設した。(H25) (第56条、第60条、第61条)
15. 市町村長は、避難のための立退きの勧告・指示、屋内での待避等の安全確保措置の指示を行おうとする場合に、指定行政機関の長若しく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、指定行政機関の長等は、その所掌事務に関し、必要な助言をしなければならないとの規定を新設した。(H25) (第61条の2)
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した。(H24、H25) (第67条、第68条、第70条、第72条、第74条、第74条の2、第74条の3、第78条の2)
17. 避難所における生活環境の整備及び避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮に関する規定を新設した。(H25) (第86条の6、第86条の7)
18. 広域一時滞在等に関する規定を新設した。(H24、H25) (第86条の8～第86条の13)
19. 被災者の運送に関する規定を新設した。(H25) (第86条の14)
20. 安否情報の提供等に関する規定を新設した。(H25) (第86条の15)
21. 物資等の供給及び運送に関する規定を新設した。(H24) (第86条の16～第86条の18)
22. 罹災証明書の交付に関する規定を新設した。(H25) (第90条の2)
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した。(H25) (第90条の3、第90条の4)
24. 災害緊急事態の布告の要件を追加した。(H25) (第105条)
25. 災害緊急事態の布告に係る対処基本方針の作成、情報の公表、国民への協力の要求、災害緊急事態の布告に伴う特例等に関する規定を新設した。(H25) (第108条～第108条の5)

(災害対策基本法改正と一体で改正された関係法律)

2.6. 災害救助法の改正 (H25)

都道府県が被災都道府県を応援するため支弁した費用を国が立て替え弁済できる等とする規定を追加した。(災害救助法第20条, 第21条)

2.7. 内閣府設置法及び厚生労働省設置法の改正 (H25)

災害救助法等の所管を厚生労働省から内閣府に移管することとした。(内閣府設置法第4条, 厚生労働省設置法第4条)

(上記1. ~ 2.7. の改正の施行日)

原則 公布の日 (H24.6.27, H25.6.21) から施行

例外① 公布の日 (H25.6.21) から6月以内の政令で定める日から施行

(上記2.0. 2.3. 2.6. 2.7. の改正関係)

→H25.10.1

例外② 公布の日 (H25.6.21) から1年以内の政令で定める日から施行

(上記9. 1.1. 1.2. の改正関係) → H26.4.1

(参考1) 大規模災害からの復興に関する法律

災害対策基本法改正と同時に成立

公布の日 (H25.6.21) から施行

(参考2) 関連する法律 (H25.11 及びH25.12に成立)

- ・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
- ・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
- ・首都直下地震対策特別措置法
- ・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

(注) 本資料は、筆者の責任において主なポイント等を整理したものであり、改正内容等の詳細については、それぞれの法律の規定を参照していただきたいと思ひます。

3.4 調査票の質問項目

アンケート調査は平成26年度に実施し、整理・分析を平成27年度に行った。

自治体に送付した調査票の質問項目は、次のとおりである。

巨大災害に対する法制の見直しに関する重要な課題について

問1 緊急事態対応として講ずべき具体的措置に関し、お尋ねします。

(1) 緊急事態対応として現行の災害対策基本法で規定されている具体的措置(第109条, 第109条の2)を見直す必要があると思ひれますか。ア.またはイ.を選び、その理由をご教示ください。

ア.見直す必要があると思ひ思う → (その理由)

イ.見直す必要がないと思ひ思う → (その理由)

(2) (1)で「ア.見直す必要があると思ひ思う」を選んだ場合、現行法で規定されている措置で足りないと思ひれる点を挙げてください。(いくつでも)

(3) (2)で挙げた点の必要性についての考え方を教示ください。

(4) その他ご意見等があれば教示ください。

問2 政令指定都市の位置づけに関し、お尋ねします。

(1) 政令指定都市は、現行の災害対策基本法では、一般の市町村と同様の位置づけとなっています。政令指定都市の災害対策基本法における位置付けを見直す必要があると思ひれますか。ア.またはイ.を選び、その理由をご教示ください。

ア.見直す必要があると思ひ思う → (その理由)

イ.見直す必要がないと思ひ思う → (その理由)

(2) (1)で「ア.見直す必要があると思ひ思う」を選んだ場合、どんな点について、どのような方向で見直すのが適切だと思ひますか。

(3) その他ご意見等があれば教示ください。

問3 中枢機能の維持確保に関し、お尋ねします。

(1) 中枢機能の維持確保については、国や自治体の危機管理の観点から重要と考えられますが、法律で規定して推進する必要があると思ひれますか。ア.またはイ.を選び、その理由をご教示ください。

ア.法律で規定する必要があると思ひ思う

→ (その理由)

イ.法律で規定する必要がないと思ひ思う

→ (その理由)

(2) (1)で「ア.法律で規定する必要があると思ひ思う」を選んだ場合、どのような内容を法律で規定するのが適切だと思ひますか。

(3) その他ご意見等があれば教示ください。

問4 帰宅困難者対策に関し、お尋ねします。

(1) 帰宅困難者対策については、避難者対策とは異なる面が多いと考えられますが、法律で規定して対応する必要があると思ひれますか。ア.またはイ.を選び、その理由をご教示ください。

ア.法律で規定する必要があると思ひ思う

→ (その理由)

イ.法律で規定する必要がないと思う

→ (その理由)

(2) (1)で「ア.法律で規定する必要があると思う」を選んだ場合、どのような内容を法律で規定するのが適切だと思いますか。

(3) その他ご意見等があればご教示ください。

4. 巨大災害に対する法制の見直しに関する課題 についての自治体の回答・意見

自治体に対するアンケート調査に対し、巨大災害に対する法制の見直しに関する課題について寄せられた回答・意見を調査対象団体区分ごとに挙げると、次の通りである。

なお、1つの自治体の回答・意見を1つの○で記述し、個別自治体名が特定できないように工夫しながら、自治体の回答・意見を可能な限り原文に忠実に記述した。

(1) 緊急事態対応として講ずべき具体的措置について

ア 見直す必要があると考える回答

a 政令指定都市を擁する道府県

○(理由) 緊急事態においては、平常時の法令による規制について、包括的な適用除外措置を規定すべき・(足りないと思われる点) 平成25年の災対法改正においては、臨時に避難所として使用する施設の構造等に係る平常時の規制の適用除外が新たに規定された(第86条の2~86条の5の新設)が、個別法レベルの限定列举に留まっている。

災害は、いつも新しい顔、違う顔でやって来る。災害対応(特に緊急時対応)の場面では、平常時には想像のつかない事態に遭遇するもの。しかし、平常時の規制は、法律だけでなく政省令で無数に定められている。

緊急事態対応の場面において、政省令を含めた一連の規制をクリアするためには、“包括的な”適用除外措置が可能となるような仕組みが必要である。

(法律及び政省令による平常時の各種規制を包括的に一時停止・緩和できるような措置)

- ・(足りないと思われる点の必要性) 上記のとおり
- ・(その他意見) 本県知事が必要性的について度々発言(衆議院参考人質疑など)

「防災対策推進検討会議最終報告」(H24.7.13)39ページにおいては、今後重点的にとりくむべき事項の一つとして、各種規制に係る災害時の緩和について言及している。

b 政令指定都市

なし

c 政令指定都市を擁しない都県

なし

d 政令指定都市以外の県庁所在市

なし

e 特別区

なし

イ 見直す必要がないと考える回答

a 政令指定都市を擁する道府県

○(理由) 特段必要性を感じないことから。

○(理由) 現行規定で問題がなく、かつ付け加えるべき項目がないため。

○(理由) 政府として判断すべき事項であり、地方自治体として特段の意見はない。

○(その他意見) 現時点では、県として具体的な検討を行っていないため、意見なし。

○(理由) 現行制度で問題がないと考えるため。

○(理由) 見直しを行う特段の理由がないため。

○(理由) 阪神・淡路大震災や東日本大震災など、法制定以降に発生した大規模災害時において当該規定は一度も発動されておらず、かつ、強力な私権制限に関わる規定であることから、見直す場合には憲法との関係を含め十分な検討が必要と考える。

なお、防災対策推進検討会議の最終報告において問題提起された事項のうち、今回の第1弾改正と第2弾改正で法制上の措置が講じられていないものは、国家的な緊急事態への対応に関して緊急政令の範囲を経済的措置以外にも拡大することや、国会開会中であっても直ちに定足数以上の議員が参集できない場合に内閣の権限を拡充し、政令による広範な行政立法を認めること等である。当該事項については、国においても、この度の改正からは見送られていることから、いずれにしても今後幅広く十分な検討が必要である。

b 政令指定都市

○(理由) 現状の状態では不足はないと思われる。

○(理由) 現行法で規定されている措置で足りないと思われるものを、現時点では具体的に規定できないため。

c 政令指定都市を擁しない都県

○(理由) 一定の緊急措置(生活必需物資の配給等の

制限 109 条) や海外からの支援受入のための政令の制定権限 (109 条の 2) などであり、本規定は強力な権限であることから見直す必要はないと考える。

- (理由) 経済秩序の維持については災害対策基本法に定められた内容で十分であると思われる。
また、この配給や価格統制により暴動などが発生するような場合については、治安維持などの法律で措置すべき内容であると思われる。
- (理由) 必要性を認めないため。
- (理由) 国家としての体制についての項目になるため、県で答えるべきものではない。
- (理由) 現行法で対応可能であるため。
- (理由) 災害が発生していないので、判断できない。

d 政令指定都市以外の県庁所在市

- (理由) 現行法で対応可能と考えている。
- (理由) 緊急事態対応に係る事項は、ほぼ網羅されていると考える。
- (理由) 現状の問題点がよくわからないから。
- (理由) 具体的な内容がよくわからない。
- (理由) 現行規定により必要事項は整備されているものと思われる。
- (理由) “・・・内閣は、当該受け入れについて必要な措置をとるため、政令を制定することができる” となっているため。

e 特別区

- (理由) 罰則規定に関して、区独自の基準がないため。
- (理由) 既に対策が講じられているため。
- (理由) 東日本大震災での対応において議論があったのは事実であるが、あくまでも法律を運用する段階での課題であって、法を見直す必要はないと考える。
- (理由) 災害緊急事態における公共福祉の確保措置として特に問題はないと感じる。
 - ・ (その他意見) 被災者に対し、迅速かつ適切な対応がとれるよう要望する。

ウ 見直す必要のあり／なしについての選択がない回答

a 政令指定都市を擁する道府県

- (その他意見) 各種法規制が災害時の緊急対応において制約となる場合が想定されるものについては見直しが考えられるのではないかと。

b 政令指定都市

- (その他意見) 本市としては、災害が発生したとき

においても、国民の生命、身体及び財産が守られるよう必要な検討を行っていただきたいと考えている。

- (理由) 本市として、検討に至っていない。
- (足りないと思われる点) 車両通行、菓事法、自治体職員被災により行政機能不全時の代替措置。
 - ・ (その他意見) 緊急時における法的枠組みを一般的に確立するのは、どのような事案が発生するのかすべて確実に予測することができず困難と思料する。
事象に対処すべく、事態に応じた政令が制定可能な、超法規的措置にならない法整備をのぞむ。
- (理由) 巨大災害については、本市に想定される被害が大きくないことから、回答が難しい。

c 政令指定都市を擁しない都県

- (理由) 質問のような被災経験がないため、回答が困難。

【緊急措置】

- 一般論としては、対象を経済的措置以上に拡大する場合には政令によらず法律によるべきと思われる。
- (理由) (当該規定の適用の事例がないこと、真に立法府の判断によるべき事項であることから見直しの評価はできない。)

d 政令指定都市以外の県庁所在市

なし

e 特別区

なし

(2) 政令指令都市の位置づけについて

ア 見直す必要があると考える回答

a 政令指定都市を擁する道府県

- (理由) 広域支援等において、小規模市町村より大きな役割を担うべきではないかと。
 - ・ (どんな点、どのような方向で見直すか) 広域支援等における役割の強化。

b 政令指定都市

- (理由) 応急措置に係る従事命令等の権限について、指定都市はその対応能力を有し、実際に現場に密接した災害応急活動を行っているため。
また、指定都市は、多くの住民を抱えるとともに物流拠点も多く、発災直後に物資の流通をコントロールする必要があるため。
 - ・ (どんな点、どのような方向で見直すか) 都道府県知事に限定されている応急措置に係る従事命令等の権限を、指定都市のエリア内では指定都市の市長に移譲する。

- (理由) 指定都市市長会として、平成26年6月4日に次のとおり国に要請している。

指定都市の市長には応急措置の実施義務があるが、その応急措置の実効性を担保する従事命令等の権限が、都道府県知事に限定され、知事からの通知がない限り、市長は従事命令等を行うことができない。また、全国的な広域支援体制において、指定都市の有する人員と高度な専門性を有効に活用できない。

- ・ (どんな点、どのような方向で見直すか) 都道府県知事の応急措置に係る従事命令等の権限を、当初から指定都市の市長も行使できるようにする(第71条関係)。また、国における広域支援の枠組み(対口支援等)の検討にあたっては、指定都市も支援の主体とするとともに、指定都市の意見を反映させる。(新設)
- (理由) 指定都市の市長には応急措置の実施義務があるが、その応急措置の実効性を担保する従事命令等の権限が、都道府県知事に限定され、知事からの通知がない限り、市長は従事命令等を行うことができないため。
- ・ (どんな点、どのような方向で見直すか) 都道府県知事の応急措置に係る従事命令等の権限を、当初から指定都市の市長も行使できるようにする必要がある。
- (理由) 市町村は、基礎自治体として上下水道などのライフライン、消防、病院、ごみ処理等の機能を有しているので、具体的な事例は挙げられないが、政令指定都市と県との役割を見直し、一部権限移譲することでより迅速な災害対応ができる部分があると考え。
- ・ (その他意見) 政令市に権限の委譲を行う場合は、権限の行使要件・範囲等について、都道府県等の関係機関との調整が必要であると考え。
- (理由) 政令指定都市は、組織的に規模も大きく、一般の市町村とは異なる対応ができる可能性があるため。
- (理由) 東日本大震災から、国、県、市の役割分担が固定的であったため被災地支援に係る調整に滞りが生じ、制度が迅速かつ適切な災害対応の妨げとなる問題が浮き彫りとなった。

このことを踏まえ、指定都市市長会では平成26年5月に政府へ災害対応法制に関する見直しの要請を行っている。
- ・ (どんな点、どのような方向で見直すか) 指定都市の市長には応急措置義務があるが、その応急措置の実効性を担保する従事命令権限が、都道府県知事に限定されている。このため、指定都市の有する人員と高度な専門性を活用できるような方向性で見直す

ことが必要。

c 政令指定都市を擁しない都県

- (理由) 地方自治法等において、政令指定都市は、一般の市町とは異なる位置づけとなっているため。
- ・ (どんな点、どのような方向で見直すか) 災害予防・応急対策の役割や県との関係などについて見直しが必要である。

d 政令指定都市以外の県庁所在市

なし

e 特別区

なし

イ 見直す必要がないと考える回答

a 政令指定都市を擁する道府県

- (理由) 特段必要性を感じないことから。
- (理由) 広域災害が発生した場合に、政令指定都市のみ独自の災害対応を行うと、広域での統一的な対応が困難となるため。
- (理由) 法は、都道府県と市町村で役割を明確に分けているところであり、政令市とその他の市町村で役割が相違する場合、広域自治体である県の応急対策遂行上、妨げとなる場合がある。
- (理由) 政令指定都市といっても面積、県庁所在の有無等態様が異なるため、一律に法制化することはなじまないため。
- (理由) 災害対策基本法では、すべて市町村は基礎的な自治体として、その域内の住民の生命・身体・財産を災害から保護する一義的な責任を有しており、この責任は人口の規模には関係しないと考えるため。

災害対策基本法上の都道府県が行う事務のなかで、人口の規模をもって市町村に移譲すべき事務が具体的に想像できないため。
- ・ (その他意見) 移譲すべき具体的な事務をご教示いただければ、政令指定都市の権能強化の可否を検討することは可能。
- (理由) 応援部隊の投入・救援物資の配送など、市町村域を超えて対応する必要がある広域災害にあたって、被害の状況に応じて府等が市町村間の調整を行うことが必要。
- (理由) 災害対策は、「国一府県一市町村」の垂直構造となっており、現行制度で問題がないと考える。
- (理由) 本県では、政令指定都市と一般の市町を同様に位置づけているが、特に支障は生じていないため。
- (理由) 東日本大震災など災害の大規模化、広域化

を踏まえ、また、今後想定される南海トラフ巨大地震等を鑑みると、広域的な災害対応が重要となると考える。

災害対策基本法における政令指定都市の位置付けの見直しは、災害対応の単位を細分化することにつながることを懸念するため。

b 政令指定都市

- (理由) 既に締結している県内応援協定等に基づき、各市町が被災市を応援できる体制をとっている。

政令指定都市が中心となって、支援することは必要であると考え、災害対策基本法で位置付ける必要はないと思慮する。

- (理由) 政令指定都市と他の市町村との差別化は必要ないと考える。

c 政令指定都市を擁しない都県

- (理由) 県の立場では、広域的な調整が必要であることから必要性を感じない。
- (理由) 災対法で政令指定都市の位置づけを定める場合、どのように定めるのかイメージ出来ない。

d 政令指定都市以外の県庁所在市

- (理由) 政令指定都市の意見を参考にすべきと考えている。
- (理由) 住民に一番近い自治体だから。
- (理由) よくわからない
- (理由) 人口等の社会指標については一般の市町村とはことなる規模であるが、災害対策として講ずべき事項そのものについては、現行法で足るものと考えてる。
- (理由) よく分からない。

e 特別区

- (理由) 政令指定都市ではないため、よくわからない。
- ・ (その他意見) 整備に向けた国の積極的な対応。

ウ 見直す必要のあり／なしについての選択がない回答

a 政令指定都市を擁する道府県

- (理由) どちらともいえない。

b 政令指定都市

- (その他意見) 政令市も災害対応時は、一市町村の災害対策本部であり、違いはないと考える。
- (理由) 巨大災害については、本市に想定される被害が大きくないことから、回答が難しい。

c 政令指定都市を擁しない都県

- (理由) 当県においては、政令指定都市が存在しないため判断不可。
- (理由) 回答困難。
- (理由) 県内に政令指定都市がないので、回答できかねる。
- (その他意見) 本県内には、政令指定都市がないため、意見なし。
- (理由) 本県に政令指定都市はないため、見直しの評価はできない。
- (理由) 本県には、政令市はないので、判断できない。

d 政令指定都市以外の県庁所在市

- (理由) 未検討のため、現状ではお答えできない。

e 特別区

- (理由) 政令指定都市ではないため、回答不可。

(3) 中枢機能の維持確保について

ア 法律で規定する必要があると考える回答

a 政令指定都市を擁する道府県

- (理由) 報道機関のアンケート調査によれば、平成26年1月末時点で自治体のBCP策定率は50%に留まっており、BCP策定が進んでいない現状があるため。

・ (どのような内容を法律で規定するか) 大規模自然災害の発生を想定したBCPの策定。

- (理由) 大規模災害発生時に、我が国の政治・経済の中枢機能を如何に確保するかについては、危機管理上の重要なテーマであり、国において明確に定める必要がある。

・ (どのような内容を法律で規定するか) 財源確保等の予防対策を中心に規定し、発災後の応急対策については、迅速かつ的確に実施できるよう規制を最小限とするとともに、弾力的運用が認められる内容とすべきと考える。

- (理由) 「中枢機能」の定義やその維持確保の手段が具体的に法律に規定されなければ、施設整備や人員の確保が困難であるため。

・ (どのような内容を法律で規定するか) 中枢機能の定義。

中枢機能の維持確保のための具体的な手段・実施計画。

手段を講じるための国や自治体の財政上の責任関係(国の支援措置、負担割合等)。

b 政令指定都市

○ (理由) 危機管理の観点から考えると、中枢機能を維持することは重要であるため。

○ (理由) 巨大災害が発生した場合、自治体においても被災を避ける事はできず、一時的にその機能が低下することが考えられる。

被災後の行政機能を早期に回復させるため、自治体版業務継続計画（BCP）の策定を進めているが、優先的に実施する業務の選定や職員の参集、優先配置などソフト面の整備を進めることは可能だが、庁舎の耐震補強や浸水対策、非常用電源の確保など、ハード面の整備がなかなか実施できないのが現状。

巨大災害発生時に行政機能の維持を目的とした法整備を行い、国の補助等を充実させ、ハード面の施設整備を推進できればいいと考える。

c 政令指定都市を擁しない都県

○ (理由) 「首都直下地震対策特別措置法」に規定する中枢機能維持に関する各計画の実施により対応すべき。

○ (理由) マグニチュード7クラスの地震の発生確率が今後30年間で70%とされている首都直下地震の切迫性にかんがみ、国全体として、速やかにバックアップ体制を構築する必要があるため。

○ (理由) 限られた財源の中で中枢機能のバックアップ機能等を強化するためには、一定の法的根拠が必要。

○ (理由) 地域における中枢機能が、災害により機能しなくなる場合、その後の応急対策、復興などにも影響があるため。

d 政令指定都市以外の県庁所在市

○ (理由) 厳しい財政状況下での事業選択する場合、住民目線では中枢機能よりも避難所等（末端施設）の整備・確保が優先される為。

・ (どのような内容を法律で規定するか) 中枢機能・施設の優先整備とその必要性。

e 特別区

○ (理由) 法律で規定することにより、災害発生時等の緊急時にも混乱を防ぐことができる。

・ (どのような内容を法律で規定するか) 東京23区は、既に「首都直下地震対策特別措置法」にて規定されている。

○ (理由) 迅速に整備するためには法的後押しも必要と考える。

・ (どのような内容を法律で規定するか) 現行法令において規制を受けているような事項に対する例外措

置的な内容を中心に、整備速度が加速するようなことを規定すべき。

イ 法律で規定する必要がないと考える回答

a 政令指定都市を擁する道府県

○ (理由) 特段必要性を感じないことから。

○ (理由) 自治体の規模等によって維持確保すべき「中枢機能」の内容が異なり、一律に法制化することにはなじまないと考えるため。

○ (理由) 中枢機能（災害対策本部）の維持確保については、各自自治体の規模、地理的状況等により、各自自治体が弾力的に必要な機能を維持確保すべきものとする。

○ (理由) そもそも「中枢機能の維持確保」とは、国家機能のバックアップなどをイメージできるものの、その定義が不明であり、法律で規定すべき事項か否かの判断がつかない。なお、本県では遠隔ブロックとの連携を図るため、九州ブロック知事会及び関東九都県市との間で災害時の相互応援協定を締結したほか、民間企業・団体等とも協力協定の締結等により連携体制の強化を図っている。

b 政令指定都市

○ (理由) 首都直下地震対策特別措置法の第五条において、「政府は、緊急対策推進基本計画を基本として、首都直下地震が発生した場合における国の行政に関する機能のうち中枢的なものの維持に係る緊急対策の実施に関する計画（「緊急対策実施計画」）を定めなければならない。」と定められており、これに基づき、内閣府では「政府業務継続計画」を平成26年3月に策定済みであるため。

○ (理由) 災害対応上、自治体等がこれに取り組む意義や必要性は非常に高いと思うが、内容としては、代替施設や要員の確保、情報通信体制の整備など、具体的な対策が求められることから、法律で規定するよりも、国がガイドラインやマニュアルを示すなど、柔軟性の高い方策で推進することが有効であるとする。

○ (理由) すでにガイドラインも出ており、またすでに策定済みの自治体は改めて基準に合わせる必要が出てくるから。

○ (理由) 中枢機能維持確保については自治体で推進することが妥当と考える。

c 政令指定都市を擁しない都県

○ (理由) 例えば、国で中枢機能維持確保を図るために様々な施策（救援物資や他県への避難など）を行うため、各地方自治体との連携が必要になると思わ

れる。各地方自治体においても施策を実施するうえで、避難所の整備や、都心向けの救援物資の備蓄など予算措置が必要となることが予想され、法律で規定することは難しいと思われる。

- （理由）BCPや災害時対応マニュアル等で緊急時体制を定めていれば法律で規定する必要性は、ないかと思われる。
- （理由）中枢機能の維持確保は、国や自治体の責務として当然のことであるから、法律を制定する必要はないと考えるため。
- （理由）中枢機能というのが漠然とした概念である。法律ではなく、防災計画等において推進する方が機動的である。
- （理由）近隣自治体や民間企業との災害時応援協定等を締結しているため、機能維持はある程度担保出来るかと考える。
- （理由）現行の枠組みの中で、各自治体が備えれば足りると考える。

d 政令指定都市以外の県庁所在市

- （理由）自治体として中枢機能を確保することは当然であり、災害対策基本法に基づいた地域防災計画で各自治体に対応すべきと考えている。
- （理由）個人の財産や権利を制限するような措置が伴わなければ必要ないと考える。
- （理由）法律の規定の是非については検討していない。
- （理由）法律の規定以前の問題、課題として、既に取り組みが行われているため。
- （理由）よく分からない。

e 特別区

- （理由）法律で規定することにより推進されることはあると思うが、現段階でも国や自治体は中枢機能の維持確保を推進している。
- （理由）各法令等により中枢機能の維持確保に関する何らかの規定があるため。
- （理由）首都直下地震対策特別措置法に行政中枢機能の維持等の定めがあり、これ以上法で規定する必要はないと考える。

ウ 法律で規定する必要のあり／なしについての選択がない回答

a 政令指定都市を擁する道府県

- （理由）どちらともいえない
- （その他意見）わが国の中枢機能は首都圏に一極集中しており、ひとたび非常事態が生じた場合、機能麻痺に陥ることになる。このため、首都機能バック

アップ構造の構築が必要であり、本府も参画している関西広域連合から、国に対して政策提案を行っているところ。

- （理由）特に所見を持ち合わせていないので無回答とさせていただきたいと思う。

b 政令指定都市

- （その他意見）有事に備え、国の中枢機能の分散化、代替機能の確保が必要であると考えている。

本市は、国の国土強靱化地域計画策定モデル調査第1次実施団体に選ばれ、現在計画の策定を進めており、「足元の安心安全」と「救援・代替機能」の大きな2本立ての計画となる予定。

「救援・代替機能」については、3.11大震災において発揮した実績を踏まえ「広域交通インフラ」「産業」「エネルギー」「食糧」「地域間連携」の5分野において平時からの活用を考慮して、機能強化を検討していくこととしている。

- （その他意見）法律で規定するなら財源が必要であるかと考える。
- （理由）巨大災害については、本市に想定される被害が大きくないことから、回答が難しい。

c 政令指定都市を擁しない都県

- （理由）回答困難。
- （理由）回答困難。

d 政令指定都市以外の県庁所在市

- （理由）未検討のため、現状ではお答えできない。

e 特別区

- （理由）中枢機能の維持については、既に首都直下地震対策特別措置法が施行されており、対策が進められようとしている。

（4）帰宅困難者対策について

ア 法律で規定する必要があると考える回答

a 政令指定都市を擁する道府県

- （理由）帰宅困難者対策は法律の規定がないことから民間企業等へはあくまで任意の協力をお願いしているところであり、対策が進まない状況となっている。

・（どのような内容を法律で規定するか）一時滞在施設を災害救助法に規定する。

- （理由）帰宅困難者対策は民間事業者との協力が必要だが、民間事業者にとっては負担となる事項であるため、法律による義務付けがないとなかなか対策が進まないと考えるため。

- ・（どのような内容を法律で規定するか）政令等で定める規模の利用者が想定される民間事業者に対し、一定の水・食料等の備蓄を義務付けること。

○（理由）帰宅困難になった者自身「むやみに移動しない」などの行動を起こしてもらう必要があるとともに、地域の事業者等も可能な範囲で支援してもらう必要があり、社会全体で帰宅困難者対策に取り組んでいく（気運を高める）必要があるため。

b 政令指定都市

○（理由）帰宅困難者の一時滞在場所を確保する際の課題として、民間施設を一時滞在場所として使用した場合に、余震等による備品類の転倒、建物の損壊により受け入れた帰宅困難者にけが人が発生した場合等の損害賠償責任の所在、同様に一時滞在場所の運営に従事している従業員のけが等に対する責任の所在があり、一時滞在場所として民間施設の協力を得ていくためには、こうした事項について法律で明確に規定する必要がある。

- ・（どのような内容を法律で規定するか）帰宅困難者の一時滞在場所として使用する協定等を締結した民間施設について、指定避難所と同等の取扱とし、最終的な責任の所在は自治体にある旨の規定。

○（理由）現行の制度では、民間事業者への負担が大きくなり、一時滞在施設としての協力が得られにくいため、一時滞在施設としての協力が得られやすくなるよう、帰宅困難者受入時に発生した事故に対する賠償の免責や、協力施設への補助等の拡充が必要であると考えます。

- ・（どのような内容を法律で規定するか）一時滞在施設の開設に協力をした民間事業者の負担を軽減するため、民間事業者が負担した費用に対して、災害救助法による支弁を受けられるようにする。

一時滞在施設に協力をしている民間事業者に対する法人税の軽減など税制措置を講じる。

帰宅困難者受入時に発生した事故による損害賠償責任が民間事業者に及ばない制度を設ける。

企業や学校に対する帰宅抑制を徹底するため、食料等の備蓄購入に係る費用の補助制度を設ける。

○（理由）一時滞在施設の運営に際し、事業者が負担した費用について、災害救助法による支弁を受けることについて明確となっていない。また、一時滞在施設となった事業者が、帰宅困難者から一時滞在施設内で損害を被った場合の損害賠償責任を負わされてしまうことを懸念していることから、事業者に対する責任が及ばないようにするなど、規定が必要である。

- ・（どのような内容を法律で規定するか）災害救助法など：一時滞在施設の費用や救助に従事した場合を

支弁対象とし、負傷した場合などの扶助金の扱いを規定する。

c 政令指定都市を擁しない都県

○（理由）大規模災害が発生し、鉄道等の公共交通機関が当分の間、復旧の見通しが不明な中、多くの人が帰宅を開始しようとするれば、火災や建物倒壊等により、自ら危険にさらされるだけでなく、発災後に優先して実施しなければならない救助・救援活動等に支障が生じる可能性がある。

実行性のある帰宅困難者対策を講じるためには、国民に対して一斉帰宅の抑制の推進を図るとともに、民間事業者に対し、帰宅困難者を受け入れる一時滞在施設等の確保及び食料備蓄について協力を求める必要があるため。

- ・（どのような内容を法律で規定するか）① 帰宅困難者対策に関する国、都道府県、市町村等の役割分担
② 一斉帰宅の抑制の推進（対国民）
③ 帰宅困難者を受け入れる一時滞在施設等の確保の協力（対民間事業者）
④ 帰宅困難者への必要な情報（災害状況や一時滞在施設の開設状況等）を提供する体制整備の協力（対通信事業者等）

○（理由）大規模災害時には広範囲で帰宅困難者が発生する可能性もあり、全国的に対策を図っていくためには何らかの法整備等が必要だと考える。

- ・（どのような内容を法律で規定するか）主要な拠点（主要駅、バスターミナル等）での情報提供、備蓄等の帰宅困難者の発生時の支援内容。

d 政令指定都市以外の県庁所在地

○（どのような内容を法律で規定するか）県、市、公共交通機関等が連携して対策を実施する必要があり、各機関の基本的な役割等を明確にするべき。

○（理由）今後、人口密集地域に存在する施設や交通機関等では、大規模災害時に一時的ではあるが、個人の行動を拘束する場合（一斉帰宅の抑制）があり、法的な整備が期待される。

- ・（どのような内容を法律で規定するか）①一斉帰宅の抑制、②安全な場所「一時避難施設（オフィスビル等）」の確保、③膨大な備蓄食料のストック・提供 ④大都市内における災害情報の提供等

○（理由）東日本大震災において、帰宅困難者対策の重要性が認識されたため。

○（理由）特に旅行者など、当該自治体の住民でない者に対しては、帰宅支援を含み一般の避難者とは区別して考えるべきであり、ソフト・ハード共になんらかの整備が求められる。

- ・（どのような内容を法律で規定するか）滞在場所の確保、物資の提供、帰宅支援（情報提供含む）。
- （理由）各市町においては、住基人口を基に各種対策を講じているが、帰宅困難者が多数発生することが予想される大都市においては、その対応も住民対応と同様に重要になる。
- ・（どのような内容を法律で規定するか）災害時における帰宅困難者発生数を想定すること。
帰宅困難者に対して備蓄及び避難所の提供を行うこと。

e 特別区

- （理由）地方自治体による対策だけでは不十分であるため。
- ・（どのような内容を法律で規定するか）特に大都市圏における企業等が、帰宅困難者を出さないための対策の実施。
事業者における責務（従業員等用備蓄、一斉帰宅抑制等）の明確化。
- （理由）広域行政として、国の積極的対策が必要であるから。
- ・（どのような内容を法律で規定するか）本対策に対する広域対策の実施
- （理由）自治体だけでは対応に限界があり、事業所の従業員、大規模集客施設や鉄道利用者への対策は当該事業者が主体となって自治体と連携する必要があるため。
- ・（どのような内容を法律で規定するか）従業員の一斉帰宅の抑制、利用者の避難誘導等の安全確保。
大都市圏と地方都市では状況が異なるため、その異なる点を踏まえた法整備。
- ・（その他意見）帰宅困難者対策として一時滞在施設を増やすには、善意の行動に対して責任を問わないという法を整備する必要があると考える。現行では、一時滞在施設の利用者が万が一ケガした場合、施設管理者の責任ということで訴えられる可能性があるため、協力協定に消極的な民間企業等が多い。
- （理由）一時滞在施設の確保が困難である。
帰宅困難者用の食料等の備蓄が進んでいない。
- ・（どのような内容を法律で規定するか）一定規模以上の建物を建設する際には、一時滞在施設や備蓄保管庫を義務づける。

イ 法律で規定する必要がないと考える回答

a 政令指定都市を擁する道府県

- （理由）特定の地域（都市）の課題であることから。
- （理由）帰宅困難者対策は、企業・自治体・公共交通機関・駅施設管理者等が協力して実施すべきもの

であり、各駅や地域により実施すべき対策が大きくなることから、法律で対策について一律に規定することは性質としてそぐわないと考えられる。

- （理由）帰宅困難者対策はあくまで「対策」であって、一般論としては法律による授権がなければ実施できないものではないと考えられる。

例えば、東日本大震災で多数の帰宅困難者が発生した教訓から、大規模災害発生時は発災後の救助・救援活動等に支障が生じる可能性があるとして、「一斉帰宅の抑制」や「従業員の3日分の備蓄の確保」を努力義務とする条例を制定している例がある。これは大都市部の人口集中に起因した対策であり、このような地域の特性を考慮した対策は、個々の自治体が抱えるさまざまな事情に応じて検討、対応されるべき課題であり、国民に一律の行動を求めるような規定を設けるのは困難と思われる。

- （理由）既に防災基本計画において配慮されており、都市部と山村部で必要性の高さも異なるため。
- （理由）帰宅困難者対策については、災害時の応急対策として、人命救助や捜索、避難書の開設・運営より重要性が低いと考えるため。

b 政令指定都市

- （理由）帰宅困難者対策については、地域間で実情が異なるため、法律で一律規制することは難しいと考える。
- （理由）帰宅困難者が多数発生するターミナルは限定的であり、地域の実情等に応じて対応していくことが適当であると考えため。
- （理由）帰宅困難者対策についても、避難者対策の一環として行うことにより、法律で規定するまでの必要はないと思うため。
- （理由）本市では、交通結節点であるJR、バスセンター及びその周辺の宿泊施設と帰宅困難者の一時滞在に関する協定を締結している。

帰宅困難者対策として、帰宅困難者を増やさないように企業・学校等が自社に待機させること、帰宅困難者が発生した場合、その受け入れ先を確保し、食料や生活必需品を提供することなどがあるが、その数値基準・判断基準を定めることが困難であること、その基準に満たすことができなかつた場合の罰則等の取扱いが難しいことなど、東京都の条例をみても、その内容はそれぞれの企業等の努力義務の範疇を越えないものであると思われる。また、災害対策基本法第64条を適用して、大規模災害で大量の帰宅困難者が発生した場合において、ターミナル駅周辺の民間の施設を帰宅困難者の緊急一時的な受け入れ先として市が一時的に使用できるものと考えて

いるので、改めて法整備を行う必要はないと考える。

- （理由）民間との協定等で対応していきたい。

c 政令指定都市を擁しない都県

- （理由）災害発生時に、必要と考えられる対応が、都市部と地方において大きく異なることなどから、まずは、従来の地域防災計画の中で対応を図るべきと考える。

- （理由）JR等の駅での一時滞在や避難者誘導などは沿線の市町村との協定を締結しており、また、各事業所や工場等での備蓄品などは予算等もあるため法律で義務付けることは難しいのではないかとと思われる。

- （理由）必要性を認めないため。

- （理由）一律に縛ることは中小企業等が対応できない場合などが考えられるため。

- （理由）出勤先となるビルの管理団体の集まりといった協議会等地域レベルで検討すべきものであって法律で規定すべきものではないかと考えられる。

- （理由）災害時において、個人の行動を制限するような規定を入れるのは、困難だと考えられる。

また、企業に対して帰宅困難者に対する一定の義務づけを規定するような法整備までは難しいのではないかと考える。

- （理由）都会では混乱を避けるため必要と思われるが、本県では法的な拘束まで必要とは考えづらい。

- （理由）避難者対策と重なる部分も多いため、帰宅困難者対策を項目として新設する必要はあまりないと考えるため。

- （理由）全ての事象を法律に規定するのではなく、企業や個人が自己責任で対策をすすめるべきだと考える。仮に法律を整備しても、規定されていること以外自分で判断して行動出来ないようになるとと思われる。

- （理由）都市化の状況は、地域により異なる。法律より、各地域の実情に応じた条例が望ましい。また、罰則を伴う義務づけがされなければ、事業者等の任意になるので、法律での規定は必要ない。

d 政令指定都市以外の県庁所在市

- （理由）帰宅困難者に関しては、避難者対策の一環として対応すべきと考えている。

- （理由）帰宅困難者の対策については、その都市の交通事情により全く違う対策をとる必要があるため、法律で画一的に対応するのではなく、国がガイドライン等を示したうえで、各自治体が地域防災計画に定め行うのが妥当である。

- （理由）本市としては、現状では必要は無いと考える。しかしながら、帰宅困難者対策は、特に東京都など昼間人口と夜間人口に著しい差がある大都市圏においては、大規模火災からの危険回避や、緊急輸送道路の確保に重大な影響を与える課題であることなどを鑑みると、今後の状況に応じて法律に規定することも必要かと考える。

- ・（どのような内容を法律で規定するか）考えられる内容としては、従業員等の留め置き、地域の指定など。

- （理由）すでに各自治体が一定の対策を講じており、画一的に規定すると逆に混乱が生じるのではないかと。

- （理由）法律の規定の是非については検討していない。

- ・（その他意見）帰宅困難者については、昼間の都市部における事業者の対策がメインとなるため、主に事業者向けの対策の検討が重要であると考えられる。

- （理由）法律で規定しても、特に地方では現場で役立つことは少ないと思う。

- （理由）本市については、住居と就業場所が近接しており収容できないほどの帰宅困難者が発生することは想定していない。

e 特別区

- （理由）災害の種類、地域特性等により一律の規定への対応は困難であるため。

- （理由）帰宅困難者対策には事業者の努力が必要不可欠であるが備蓄はコストや保存場所の確保といった問題の解決が難しい為、法律で規定して対応するのは難しいと考える。

- （理由）災害救助法の中で対応できると思われるが、東京都においては独自に条例を制定し、補足して対応している。

- ・（その他意見）災害時、帰宅困難者等の身の安全を確保するため、一時的に滞在することができる施設への協力を求めているが、余震等による二次災害が発生した場合における建物の管理者責任が生じ、現行法では免責されないことから、一時滞在施設としての協力が得づらい状況が生じている。

- （理由）法令等による規定がなくとも、実態的な対策を講じているため。

- （理由）帰宅困難者対策は、それぞれの自治体の市街地状況などにより、大きく変化するものであり、法で一律に定める必要はないと考える。

- （理由）各立場での努力義務の中で取り組むべきであり、法による罰則規定などを設けるもので無いならば、法律で規定する意味がないと思う。

ウ 法律で規定する必要のあり／なしについての選択がない回答

a 政令指定都市を擁する道府県

- (理由) どちらともいえない。
- (その他意見) 現時点では、法律で規定すべきか否かについて、県としての意見は定まっていないため、回答できない。
- (その他意見) 帰宅困難対策については、事業者等の取組みが極めて重要であることから事業者に対する何らかの働きかけは必要と考える。

b 政令指定都市

- (その他意見) 帰宅困難者受け入れ等をされる企業等に対し、善管注意義務についての位置づけ、対象範囲、保障についての担保などを定めない場合、行政の全面的支援(条例化含む)がないと企業は対応に二の足を踏むと考える。
 帰宅困難者が災害対策基本法上、災害救助法上他の被災者と同様に扱うのか疑問がある。
- (理由) 巨大災害については、本市に想定される被害が大きくないことから、回答が難しい。

c 政令指定都市を擁しない都県

- (その他意見) 法制度以前に、個人及び企業としての対応について理解を深めるとともに、会社での食料品等の備蓄を進める必要があると考える。
- (理由) 回答困難。
- (理由) 回答困難。
- (その他意見) 帰宅困難者も様々な人が対象であるため(事業所の勤務者、観光客など地方によって主体が違う。)一律の対応を規定するだけでは不十分である。
- (その他意見)

【帰宅困難者対策】

現行災害対策基本法で想定される災害応急対策の種類とのバランスを考慮すれば、各自治体の交通網インフラの特性に応じ、地域防災計画等において位置づけることで足りると思われる。

- (理由) 判断が難しいため未回答とする。

d 政令指定都市以外の県庁所在市

なし

e 特別区

- (理由) 帰宅困難者対策については、特に都内では帰宅困難者が大量に発生することが予想され、避難誘導や一時滞在施設の確保等、非常に難しい問題です。一律に法律をかぶせるのではなく、駅周辺帰宅

困難者対策協議会による事業者の自主的な取組を評価、検証する必要がある。

5. 自治体の回答・意見の総括的分析

4.で挙げた自治体の回答・意見を、調査対象団体区分ごとに整理し、主な傾向や特徴等を総括的に分析すると、次のとおりである。

(1) 緊急事態対応として講ずべき具体的措置について

本調査項目は、「緊急事態対応として現行の災害対策基本法で規定されている具体的措置(第109条、第109条の2)を見直す必要があると思うか」という設問に対して、「ア.見直す必要があると思う」「イ.見直す必要があると思う」を選択し、その理由、現行法で規定されている措置で足りないと思われる点及び必要性、その他の意見等を把握するものである。

調査対象自治体を、a 指定都市を擁する道府県、b 指定都市、c 指定都市を擁しない都県、d 指定都市以外の県庁所在市、e 特別区の5つに区分して、「ア.見直す必要があると思う」「イ.見直す必要があると思う」の選択回答状況を整理すると、次の表のとおりである。

(1) 緊急事態対応として講ずべき具体的措置				
回答区分 団体区分	ア見直す 必要が あると 思う回答	イ見直す 必要が ないと 思う回答	ア又はイ の選択が ない回答	合計
a 指定都市を 擁する道府県	1 9%	8 73%	2 18%	11 100%
b 指定都市	—	3 23%	10 77%	13 100%
c 指定都市を 擁しない都県	—	7 30%	16 70%	23 100%
d 指定都市以外 の県庁所在市	—	11 58%	8 42%	19 100%
e 特別区	—	6 43%	8 57%	14 100%
合計	1 1%	35 44%	44 55%	80 100%

この表にあるように、「ア.見直す必要があると思う」を選択した自治体は1団体のみ(1%)であり、「イ.見直す必要がないと思う」を選択した自治体は35団体(44%)、「見直す必要のあり／なしについての選択がない回答」の自治体は44団体(55%)となっている。

主な回答・意見を挙げると、「ア.見直す必要があると思う」理由として、

- ・災害は、いつも新しい顔、違う顔でやって来る。災害対応(特に緊急時対応)の場面では、平常時には想像のつかない事態に遭遇するもの。緊急事

態においては、平常時の法令による規制について、包括的な適用除外措置を規定すべき。

との考え方が示されている。

また、「イ.見直す必要がないと思う」回答・意見の主なものは、

- ・現行規定で問題がないと考える。
- ・政府として判断すべき事項であり、自治体として意見はない。

とするものがほとんどである。

なお、「イ.見直す必要がないと思う」回答をした団体の中には、

- ・阪神・淡路大震災や東日本大震災など、法制定以降に発生した大規模災害時において当該規定は一度も発動されておらず、かつ、強力な私権制限に関わる規定であることから、見直す場合には憲法との関係を含め十分な検討が必要と考える。なお、防災対策推進検討会議の最終報告において問題提起された事項のうち、今回の第1弾改正と第2弾改正で法制上の措置が講じられていないものは、国家的な緊急事態への対応に関して緊急政令の範囲を経済的措置以外にも拡大することや、国会開会中であっても直ちに定足数以上の議員が参集できない場合に内閣の権限を拡充し、政令による広範な行政立法を認めること等である。当該事項については、国においても、この度の改正からは見送られていることから、いずれにしても今後幅広く十分な検討が必要である。

と、「ア.見直す必要があると思う」の回答としてもおかしくないものもある。

また、「見直す必要のあり／なしについての選択がない回答」の団体の中には、

- ・各種法規制が災害時の緊急対応において制約となる場合が想定されるものについては見直しが考えられるのではないかと。
- ・本市としては、災害が発生したときにおいても、国民の生命、身体及び財産が守られるよう必要な検討を行っていただきたいと考えている。

といったように、見直し、検討に前向きな考え方も見られる。

(2) 政令指定都市の位置づけについて

本調査項目は、「政令指定都市は、現行の災害対策基本法では、一般の市町村と同様の位置づけとなっているが、政令指定都市の災害対策基本法における位置づけを見直す必要があると思うか」という設問に対して、「ア.見直す必要があると思う」「イ.見直す必要がないと思う」を選択し、その理由、どんな点についてどのような方向で見直すのが適切だと思うか、その

他の意見等を把握するものである。

調査対象自治体を、a 指定都市を擁する道府県、b 指定都市、c 指定都市を擁しない都県、d 指定都市以外の県庁所在市、e 特別区の5つに区分して、「ア.見直す必要があると思う」「イ.見直す必要がないと思う」の選択回答状況を整理すると、次の表のとおりである。

(2) 政令指定都市の位置づけ

回答区分 団体区分	ア見直す必要があると思う回答	イ見直す必要がないと思う回答	ア又はイの選択がない回答	合計
a 指定都市を擁する道府県	1 9%	9 82%	1 9%	11 100%
b 指定都市	6 46%	2 15%	5 38%	13 100%
c 指定都市を擁しない都県	1 4%	2 9%	20 87%	23 100%
d 指定都市以外の県庁所在市	1 5%	8 42%	10 53%	19 100%
e 特別区	—	2 14%	12 86%	14 100%
合計	9 11%	23 29%	48 60%	80 100%

この表にあるように、「ア.見直す必要があると思う」を選択した自治体は9団体(11%)であり、「イ.見直す必要がないと思う」を選択した自治体は23団体(29%)、「見直す必要のあり／なしについての選択がない回答」の自治体は48団体(60%)となっている。

本調査項目において特徴的なこととして、「a 指定都市を擁する道府県、b 指定都市」の回答率(アかイを選択した回答の割合)が高く、次に「d 指定都市以外の県庁所在市」の回答率が半分弱、そして「c 指定都市を擁しない都県、e 特別区」の回答率はかなり低くなっている。すなわち、回答率は、a 指定都市を擁する道府県が91%、b 指定都市が62%、d 指定都市以外の県庁所在市が47%、c 指定都市を擁しない都県が13%、e 特別区が14%である。これは、政令指定都市と関係する度合いによって、関心の高さや当事者意識等が大きく異なることが要因と考えられる。

政令指定都市に直接関係する自治体の回答としては、a 指定都市を擁する道府県においては「イ.見直す必要がないと思う」団体が90%、b 指定都市においては「ア.見直す必要があると思う」団体が75%と、逆の方向性が強く表れている。これは、それぞれの団体において、自らの権限、責務等を前向きに受けとめていることを示唆している。

主な回答・意見を挙げると、「ア.見直す必要があると思う」理由として、

- ・広域支援等において、小規模市町村より大きな役割を担うべきではないか。
- ・応急措置に係る従事命令等の権限について、指定

都市はその対応能力を有し、実際に現場に密接した災害応急活動を行っており、都道府県知事に限定されている応急措置に係る従事命令等の権限を指定都市の市長も行使できるようにする必要がある。

- ・全国的な広域支援体制において、指定都市の有する人員と高度な専門性を有効に活用する必要がある。
- ・政令指定都市は、組織的に規模も大きく、一般の市町村とは異なる対応ができる可能性がある。
- ・政令市に権限の委譲を行う場合は、権限の行使要件・範囲等について、都道府県等の関係機関との調整が必要である。
- ・指定都市の有する人員と高度な専門性を活用できるような方向性で見直すことが必要等の観点から、指定都市市長会が政府に災害対応法制に関する見直しの要請を行っている。
- ・地方自治法等において、政令指定都市は、一般の市町村とは異なる位置づけとなっている。

との考え方が示されている。

また、「イ.見直す必要がないと思う」回答・意見の主なものは、

- ・災害対策基本法では、すべて市町村は基礎的な自治体として、その域内の住民の生命・身体・財産を災害から保護する一義的な責任を有しており、この責任は人口の規模には関係しないと考える。
- ・政令指定都市といっても面積、県庁所在の有無等態様が異なるため、一律に法制化することはなじまない。
- ・災害対策は「国－都道府県－市町村」の構造であり、現行制度で問題がないと考える。
- ・政令指定都市が中心となって、他の市町村を支援することは必要であるが、災害対策基本法で位置付ける必要はないと考える。
- ・政令市とその他の市町村で役割が相違し、政令市のみ独自の災害対応を行うと、広域での統一的な対応が困難となる。
- ・今後想定される南海トラフ巨大地震等を鑑みると、広域的な災害対応が重要となると考えるが、災害対策基本法における政令指定都市の位置付けの見直しは、災害対応の単位を細分化することにつながることを懸念する。
- ・政令市も災害対応時は、一市町村の災害対策本部であり、違いはないと考える。
- ・災対法で政令指定都市の位置づけを定める場合どのように定めるのかイメージ出来ない。

との考え方が示されている。

(3) 中枢機能の維持確保について

本調査項目は、「中枢機能の維持確保については、国や自治体の危機管理の観点から重要と考えられるが、法律で規定して推進する必要があると思うか」という設問に対して、「ア.法律で規定する必要があると思う」「イ.法律で規定する必要がないと思う」を選択し、その理由、どのような内容を法律で規定するのが適切だと思うか、その他の意見等を把握するものである。

調査対象自治体を、a 指定都市を擁する道府県、b 指定都市、c 指定都市を擁しない都県、d 指定都市以外の県庁所在市、e 特別区の5つに区分して、「ア.法律で規定する必要があると思う」「イ.法律で規定する必要がないと思う」の選択回答状況を整理すると、次の表のとおりである。

(3) 中枢機能の維持確保				
回答区分 団体区分	ア法律で規定する必要があると思う回答	イ法律で規定する必要がないと思う回答	ア又はイの選択がない回答	合計
a 指定都市を擁する道府県	3 27%	5 45%	3 27%	11 100%
b 指定都市	2 15%	4 31%	7 54%	13 100%
c 指定都市を擁しない都県	4 17%	7 30%	12 52%	23 100%
d 指定都市以外の県庁所在市	1 5%	10 53%	8 42%	19 100%
e 特別区	3 21%	4 29%	7 50%	14 100%
合計	13 16%	30 38%	37 46%	80 100%

この表にあるように、「ア法律で規定する.必要があると思う」を選択した自治体は13団体(16%)であり、「イ法律で規定する.必要がないと思う」を選択した自治体は30団体(38%)、「法律で規定する必要のあり/なしについての選択がない回答」の自治体は37団体(46%)となっている。

主な回答・意見を挙げると、「ア.法律で規定する必要があると思う」理由として、

- ・大規模災害発生時に、我が国の政治・経済の中枢機能を如何に確保するかについては、危機管理上の重要なテーマであり、国において明確に定める必要がある。
- ・「中枢機能」の定義やその維持確保の手段が具体的に法律に規定されなければ、施設整備や人員の確保が困難であるため。
- ・巨大災害発生時に行政機能の維持を目的とした法整備を行い、国の補助等を充実させ、ハード面の施設整備を推進できればいい。
- ・限られた財源の中で中枢機能のバックアップ機能

等を強化するためには、一定の法的根拠が必要。

- ・法律で規定することにより、迅速な整備、緊急時の混乱防止を図れる。

との考え方が示されている。

また、「どのような内容を法律で規定するのが適切だと思うか」については、

- ・大規模自然災害の発生を想定したBCPの策定
- ・財源確保等の予防対策を中心に規定し、発災後の応急対策については、迅速かつ的確に実施できるよう規制を最小限とするとともに、弾力的運用が認められる内容とすべきと考える。
- ・中枢機能の定義、中枢機能の維持確保のための具体的な手段・実施計画、手段を講じるための国や自治体の財政上の責任関係（国の支援措置、負担割合等）
- ・中枢機能・施設の優先整備とその必要性

が挙げられている。

一方、「イ. 法律で規定する必要があると思う」理由として、

- ・自治体の規模等によって維持確保すべき「中枢機能」の内容が異なり、一律に法制化することにはなじまないと考えるため。
- ・中枢機能（災害対策本部）の維持確保については、各自治体の規模、地理的状况等により、各自治体が弾力的に必要な機能を維持確保すべきものと考ええる。
- ・そもそも「中枢機能の維持確保」とは、国家機能のバックアップなどをイメージできるものの、その定義が不明であり、法律で規定すべき事項か否かの判断がつかない。
- ・BCPや災害時対応マニュアル等で緊急時体制を定めていれば法律で規定する必要性は、ないかと思われる。
- ・中枢機能の維持確保は、国や自治体の責務として当然のことであるから、法律を制定する必要はないと考えるため。
- ・中枢機能というのが漠然とした概念である。法律ではなく、防災計画等において推進する方が機動的である。
- ・首都直下地震対策特別措置法に行政中枢機能の維持等の定めがあり、これ以上法で規定する必要はない。

との考え方が示されている。

また、「法律で規定する必要のあり／なしについての選択がない」回答におけるその他の意見として、

- ・わが国の中枢機能は首都圏に一極集中しており、ひとたび非常事態が生じた場合、機能麻痺に陥ることになるため、首都機能バックアップ構造の構

築が必要であり、関西広域連合から、国に対して政策提案を行っている。

- ・法律で規定するなら財源が必要である。

との考え方が示されている。

（４）帰宅困難者対策について

本調査項目は、「帰宅困難者対策については、避難者対策とは異なる面が多いと考えられるが、法律で規定して対応する必要があると思うか」という設問に対して、「ア. 法律で規定する必要があると思う」「イ. 法律で規定する必要があると思う」を選択し、その理由、どのような内容を法律で規定するのが適切だと思うか、その他の意見等を把握するものである。

調査対象自治体を、a 指定都市を擁する道府県、b 指定都市、c 指定都市を擁しない都県、d 指定都市以外の県庁所在市、e 特別区の5つに区分して、「ア. 法律で規定する必要があると思う」「イ. 法律で規定する必要があると思う」の選択回答状況を整理すると、次の表のとおりである。

回答区分 団体区分	ア法律で規定する必要があると思う回答	イ法律で規定する必要があると思う回答	ア又はイの選択がない回答	合計
a 指定都市を擁する道府県	3 27%	4 36%	4 36%	11 100%
b 指定都市	3 23%	5 38%	5 38%	13 100%
c 指定都市を擁しない都県	2 9%	10 43%	11 48%	23 100%
d 指定都市以外の県庁所在市	5 26%	11 58%	3 16%	19 100%
e 特別区	4 29%	7 50%	3 21%	14 100%
合計	17 21%	37 46%	26 33%	80 100%

この表にあるように、「ア. 法律で規定する必要があると思う」を選択した自治体は17団体（21%）であり、「イ. 法律で規定する必要があると思う」を選択した自治体は37団体（46%）、「法律で規定する必要のあり／なしについての選択がない回答」の自治体は26団体（33%）となっている。

本調査項目において特徴的なこととして、回答自治体全体の回答率（アかイを選択した回答の割合）が高いことを挙げられる。すなわち、「（１）緊急事態対応として講ずべき具体的措置について」の全体回答率が45%、「（２）政令指定都市の位置づけについて」の全体回答率が40%、「（３）中枢機能の維持確保について」の全体回答率が54%に対し、本調査項目の「（４）帰宅困難者対策について」の全体回答率は69%となっている。これは、各自治体にとって、帰宅

困難者対策がきわめて身近で、切迫した課題として、現実に取り組んでいることから、関心が高く、当事者意識が強いことが要因と考えられる。

主な回答・意見を挙げると、「ア. 法律で規定する必要があると思う」理由として、

- ・帰宅困難者対策は民間事業者との協力が必要だが、民間事業者にとっては負担となる事項であるため、法律による義務付けがないとなかなか対策が進まないと考えられるため。
- ・帰宅困難になった者自身「むやみに移動しない」などの行動を起こしてもらう必要があるとともに、地域の事業者等も可能な範囲で支援してもらう必要があり、社会全体で帰宅困難者対策に取り組んでいく（気運を高める）必要があるため。
- ・帰宅困難者受入時に発生した事故に対する損害賠償責任の所在等について法律で明確に規定する必要がある。
- ・大規模災害時には広範囲で帰宅困難者が発生する可能性もあり、全国的に対策を図っていくためには何らかの法整備等が必要だと考える。
- ・自治体だけの対策では対応に限界があり、事業所の従業員、大規模集客施設や鉄道利用者への対策は当該事業者が主体となって自治体と連携する必要がある。
- ・一時滞在施設の運営に際し、事業者が負担した費用について、災害救助法による支弁を受けることについて明確となっていない。

との考え方が示されている

また、「どのような内容を法律で規定するのが適切だと思うか」については、

- ・一時滞在施設を災害救助法に規定する。
- ・政令等で定める規模の利用者が想定される民間事業者に水・食料等の備蓄を義務付ける。
- ・帰宅困難者受入時に発生した事故による損害賠償責任が民間事業者には及ばない制度
- ・一時滞在施設に協力をしている民間事業者に対する法人税の軽減など税制措置
- ・県、市、公共交通機関等が連携して対策を実施する必要があり、各機関の基本的な役割等を明確にするべき。
- ・帰宅困難者の一時滞在场所として使用する協定等を締結した民間施設について、指定避難所と同等の取扱とし、最終的な責任の所在は自治体にある旨の規定

等が挙げられている。

一方、「イ. 法律で規定する必要がないと思う」理由として、

- ・帰宅困難者対策はあくまで「対策」であって、一

般論としては法律による授権がなければ実施できないものではないと考えられる。

- ・帰宅困難者対策は地域間で実情が異なり、法律で一律規制することは難しいと考える。
- ・既に防災基本計画において配慮されている。
- ・従来の地域防災計画の中で対応を図るべきと考えられる。
- ・帰宅困難者対策についても、避難者対策の一環として行うことにより、法律で規定するまでの必要はない。
- ・すでに各自自治体が一定の対策を講じており、画一的に規定すると逆に混乱が生じるのではないかと。
- ・出勤先となるビルの管理団体の集まりといった協議会等地域レベルで検討すべきものであって法律で規定すべきものではないかと考えられる。

との考え方が示されている

なお、その他の意見として、

- ・帰宅困難者対策として一時滞在施設を増やすには、善意の行動に対して責任を問わないという法を整備する必要があると考える。現行では、一時滞在施設の利用者がケガした場合、施設管理者の責任で訴えられる可能性があり、協力で消極的な民間企業等が多い。
- ・帰宅困難者対策については、避難誘導や一時滞在施設の確保等、非常に難しい問題であり、一律に法律をかぶせるのではなく、駅周辺帰宅困難者対策協議会による事業者の自主的な取組を評価、検証する必要がある。

との考え方が示されている。

6. 今後の巨大災害に対応するための法制についての考察

これまでの整理・分析を踏まえ、今後の巨大災害に対応するための法制についての考察を述べると、次のとおりである。

(1) 緊急事態対応として講ずべき具体的措置について

本項目に関し、明確に「見直す必要があると思う」と回答した自治体は1団体のみであり、その趣旨は、緊急事態においては、平常時の法令による規制について、包括的な適用除外措置（法令による平常時の各種規制を包括的に一時停止・緩和できるような措置）を規定すべきということである。

一方、「見直す必要がないと思う」と回答した自治体は多いが、その理由としては、『現行規定で問題がないと考える。』と『政府として判断すべき事項であ

り、自治体として意見はない。』の2つに大別される。すなわち、積極的に「見直す必要がない」と判断した団体と、自治体としての判断を回避したため「見直す必要がないと思う」と回答した団体とに大別される。後者の団体は、「見直す必要があるか、ないか」の実体的認識は示されていない。

なお、前述したように、「見直す必要がないと思う」と回答した団体の中には、

- ・阪神・淡路大震災や東日本大震災など、法制定以降に発生した大規模災害時において当該規定は一度も発動されておらず、～当該事項については、国においても、この度の改正からは見送られていることから、いずれにしても今後幅広く十分な検討が必要である。

と、「見直す必要があると思う」の回答としてもおかしくないものもあり、また、「見直す必要のあり／なしについての選択がない回答」の団体の中には、

- ・各種法規制が災害時の緊急対応において制約となる場合が想定されるものについては見直しが考えられるのではないかと。
- ・災害が発生したときにおいても、国民の生命、身体及び財産が守られるよう必要な検討を行っていただきたいと考えている。

といったように、見直し、検討に前向きな考え方も見られる。

これらを勘案すると、緊急事態対応として講ずべき具体的措置に関する見直しについては、多くの自治体において、潜在的に、見直しの必要性、少なくとも検討の必要性を認識しているのではないかと考えられる。

筆者の認識は、

- ①現行の緊急事態対応措置の見直しの具体的内容
- ②発動に当たっての国会との関係
- ③国民を守る観点からの国家の危機管理のあり方

など、具体的な議論を顕在化すべきであると考ええる。

その際、憲法との関係に留意すること、基本的人権を尊重することが必要であり、国と自治体がともに国民を守るために率直に議論し、具体的に検討していくことが重要であると考ええる。

（2）政令指定都市の位置づけについて

本項目については、前述したように、指定都市を擁する道府県及び指定都市において、当事者意識が強く、関心が高いこと、また、「政令指定都市の災害対策基本法における位置づけを見直す必要があると思うか」という設問に対して、指定都市を擁する道府県においては「見直す必要がないと思う」団体が90%、指定都市においては「見直す必要があると思う」団体が75%と、逆の方向性が強く表れており、それぞれの団体に

おいて自らの権限、責務等を前向きに受けとめていることを示唆している。

このように、関係自治体において関心が高く、方向性が逆であるということは、それぞれ問題点がかかり明確に認識されているものと思料する。

筆者としては、

- ①直接の当事者の指定都市を擁する道府県及び指定都市において具体的論点を挙げる。
- ②知事会、市長会等を通じ、関係する国、都道府県、市町村等で協議し、一定の方向性が得られるよう率直な議論を行う。

ことが必要と考えている。

各種法令における政令指定都市の位置づけ、権能の変遷や、指定都市の持つ災害対応能力の活用という観点を踏まえると、広域支援など何らかの面で、災害対策基本法における指定都市の位置づけについて見直すことは、時代の要請ではないかと思料するものである。

巨大災害に備えるためにも、早急な検討がなされることを期待する。

（3）中枢機能の維持確保について

「法律で規定する必要があると思う」理由として、大規模災害発生時に我が国の政治・経済の中枢機能の確保は危機管理上重要であり国において明確に定める必要がある、というもののほか、国の財政措置の充実、ハード面の施設整備の推進の根拠として必要である、といったものが多い。

一方、「法律で規定する必要がないと思う」理由として、中枢機能の維持確保は国や自治体の責務として当然のことであるから法律を制定する必要はない、また、防災計画、BCP、マニュアル等で各自治体が弾力的に必要な機能を維持確保すべきものとする等の回答が多い。

筆者としては、国難ともいえるべき巨大災害に対応するためには、中枢機能の維持確保は不可欠であるが、その対策が万全であるとは考えられないことから、

- ①国難から国民を守るために必要な中枢機能の維持確保は、わが国において最も優先すべき政策の1つとして明確化を図る
- ②特に経費負担の大きいハード面の施設整備等に、限られた財源を優先的に確保するため、国・自治体の役割、国の財政責任等を明確にする

法的根拠が必要であると考ええる。

平成25年に制定された首都直下地震対策特別措置法には中枢機能の維持等に関する定めがあり、一定の評価をするものであるが、この法律の一層の充実強化と、南海トラフ地震など他の地域における地震その他の巨大災害を念頭に置いた法律の制定等について早急な検

討が望まれる。

(4) 帰宅困難者対策について

本項目について、「法律で規定する必要があると思う」と回答した理由として、帰宅困難者対策は民間事業者との協力が必要だが民間事業者にとっては負担となる事項であるため法律による義務付けが必要である、また、民間事業者が負担した費用や帰宅困難者受入時に発生した事故に対する損害賠償責任の所在等について法律で明確に規定する必要があるといったことが主なものである。

一方、「法律で規定する必要がないと思う」と回答した理由として、防災計画等に基づきすでに各自治体が一定の対策を講じており、画一的に規定すると逆に混乱が生じるのではないかとといったことが主なものである。

筆者としては、帰宅困難者対策は地域間で実情が異なり、具体的な対策は、防災計画等に基づき、自治体に取り組むことが基本と考えるが、法律において、

- ①民間事業者など関係者の協力義務
- ②帰宅困難者受入時に発生した事故に対する損害賠償責任の所在
- ③一時滞在施設の運営に際し事業者が負担した費用の取扱い等

の明確化に関する規定を定めることは、帰宅困難者対策を推進する上で意義が大きいと思料する。

今後、これらの検討が進められることを期待したい。

7. おわりに

これまで、(1) 緊急事態対応として講ずべき具体的措置について、(2) 政令指定都市の位置づけについて、(3) 中枢機能の維持確保について、(4) 帰宅困難者対策について、自治体の回答・意見をお聞きし、整理・分析し、筆者の考察を述べてきた。

各項目は、それぞれ実情や背景が異なり、自治体の認識もさまざまであるが、いずれも東日本大震災後の災害対策法制の見直しで積み残された課題であり、同時に、今後の巨大災害に対応する観点から重要な災害対策法制の課題であるとする。

本稿において、筆者としては、自治体の回答・意見を総括的に整理・分析し、考察で述べたように、速やかな検討を望むものであるが、今後の具体的検討に当たっては、自治体から寄せられた一つひとつの貴重な個別意見も是非参考にさせていただきたいと考える。

ご協力賜った自治体の皆様方及びご支援いただいた本学政策研究センターに深く感謝申し上げる次第である。

巨大災害に対応するため、災害対策法制が進展することを心から期待するとともに、本稿がその一助となれば幸いである。

巨大災害に対する法制の見直しに関する課題についての研究

発効日：2016（平成28）年3月31日

発行者：武田文男（政策研究大学院大学 教授，防災・復興・危機管理プログラムディレクター）

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1 国立大学法人政策研究大学院大学（TEL 03-6439-6000）