

本検討メモは、執筆者個人の見解としてとりまとめたもので、学界、研究機関等、関連する方々から幅広くコメントを頂戴することを意図しております。国土交通政策研究所の見解を示すものではありません。  
コメントがございましたら、  
hqt-opinion-pri@ml.mlit.go.jpまでお送り頂きますようお願いいたします。

## ここだけは押さえておきたい最新の防災・復興法制について (検討メモ)

国土交通政策研究所所長 佐々木晶二

### 1 はじめに

筆者は、阪神・淡路大震災の際には、建設省都市計画課の課長補佐で、阪神・淡路大震災に直面し、「被災市街地復興特別措置法」を立案し、その後、兵庫県庁に出向し、まちづくり復興担当部長を務めた。また、東日本大震災の際には、都市総務課長で復興予算を担当し、その後、内閣府の防災担当の官房審議官として、「災害対策基本法」の改正と「大規模災害からの復興に関する法律」の創設を担当した。

このように、防災・復興法制の立案と現場の双方を経験することは、国土交通省職員としても極めてまれであるので、その知見として、これだけは、次の巨大災害の際には、留意してほしい点を整理しておきたい。

できれば、道路や河川行政、都市計画など、防災や復興に関係する国土交通省職員や地方公共団体職員、学識経験者に一読していただけると幸いである。

### 2 災害・復興法制の基本

#### (1) 災害対策基本法が発動される災害の範囲

災害対策基本法(以下「災対法」という。)の発動する災害は、自然災害は当然に対象になるが、船舶の沈没や鉄道事故などの大規模な事故も対象となる。

例えば、船舶の沈没などで、海岸から住民が退避する必要がある時には、災対法第60条に基づき、市町村が避難指示を出す規定を活用することになる。

災対法第2条第1項第1号 災害 暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。

災対法施行令第1条 災害対策基本法(以下「法」という。)第2条第一号の政令で定める原因は、放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする。

#### (2) 防災・復興法制で基本となる法律

災害予防、応急対策、復旧・復興対策の法律でこれだけは押さえてほしい法律は以下に掲げるとおり。

特に、応急対応では、避難所運営や物資の供給などを規律している「災害救助法」が意外と重要である。また、復興対策では、阪神・淡路大震災、東日本大震災で恒久化した「被災市街地復興特別措置法」「大規模災害からの復興に関する法律」が重要である。

災害対策基本法、災害救助法  
公共土木施設災害復旧事業国庫負担法、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  
被災市街地復興特別措置法、大規模災害からの復興に関する法律

### 3 災害予防、応急対策

#### (1) 避難所運営を規律している法律

災害発生時に避難所運営を実際に規律している法律としては、避難所の開設や運営が国庫補助の対象になるかという、被災した市町村の一番の関心事を規定している、災害救助法とそれに関連する告示、通知が重要である。

災害救助法第23条第1項第1号、内閣府告示第228号「災害救助法実費弁償の基準」、内閣府政策統括官(防災)付参事官(被災者行政担当)付「災害救助事務処理要領」

この法的制約を前提にすると、仮に、旅館や賃貸住宅など民間施設を避難所として被災地で活用してもらうためには、関係事業者に対して、事業所管官庁から通知をすることと同時に、内閣府政策統括官(防災担当)(以下、「内閣防災」という。)から、「民間施設を避難所として積極的に活用してかまわないこと」、「民間施設の借り上げ費用が、一泊食事込みで〇〇円までは補助対象となること」(東日本大震災の際には5000円が示された(注1))を同時に通知してもらう必要がある。

このため、巨大災害発生時には、内閣防災と民間施設等を扱う事業者を所管する部局はあらかじめ内閣防災と連携をとる必要がある。

#### (2) 道路啓開の権限

道路管理者が管理する道路を災害時に啓開する場合、

ア 有価物が道路上にある場合で、かつ、放置されたとき(豪雪などで置き去りになったときなど)には、物件については、道路法第44条の2、車両の場合には、同法第67条の2に基づいて、実施する。この場合には、損失補償をする必要はない。

イ 有価物が道路上にある場合で、放置されたとはいえないとき(津波で流れついているときなど)では同法第68条に基づき、損失補償を前提としつつ、行うことができる。

ウ 無価物しか道路上にない場合には、道路法第42条の道路管理者の維持権限で行うことができる。

なお、災対法第76条の6の規定によっても、車両を移動することができる。これと上記アとの関係の整理は微妙だが、車両の場合には、災対法のこの規定を活用することによって、車両に傷をつけた場合でも違法・損害賠償ではなく、適法・損失補償の対応が明記されており、道路管理者の円滑な道路啓開が可能となっている。

また、2016年の改正で、この災対法の規定は、港湾管理者、漁港管理者まで拡大されている。

ここで、重要なことは、東日本大震災で東北地方整備局が行った、「櫛の歯作戦」で、地方整備局が管理していない補助国道までを道路啓開した事実に対する法的な根拠である。

他の道路管理者が管理する道路を啓開することは、東日本大震災の際には、法的根拠がなく、超法規的な行為として実施された。

その後、2013年の改正で、災対法第78条の2の規定に基づき、災対法上の概念である指定地方行政機関(具体的には地方整備局をイメージしている)が、他の道路管理者が管理する道路の啓開を実施できないと客観的に判断した場合には、自ら、道路啓開を行う(「できる」だけでなく、「実施しなければならない」という規定を創設している。

このため、今後、地方整備局は、東日本大震災の時のように、超法規的な措置ではなく、この法律上の規定に基づいて、他の道路管理者が管理する道路など(この規定によれば範囲は、道路に限定されない)を啓開しなければならない。

その場合に、平時の段階から、防災計画(地方整備局の場合には防災業務計画)において、「災対法第78条の2の規定に基づき、道路啓開をする」ことを内容とする記述を明確に書き込んでおく必要がある(注2)。

災対法第78条の2 指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長は、災害の発生により市町村及び当該市町村を包括する都道府県がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなつたときは、法令又は防災計画の定めるところにより、当該市町村の市町村長が第六十四条第一項及び第二項並びに第六十五条第一項の規定により実施すべき応急措置の全部又は一部を当該市町村長に代わつて実施しなければならない。

### (3) 避難指示を出そうとしている市町村からの助言要求への対応の仕方

豪雨などによって避難指示を出そうとしている市町村長は、例えば、地方整備局の河川事務所や気象庁の气象台に助言を求めたいと考えることが想定される。

このため、2013年の災対法改正で、市町村長は、河川事務所や气象台に助言を求める権限が与えられ、河川事務所や气象台はそれを正当な理由なく無視することはできないことを、河川事務所長等は理解しておく必要がある。

災対法第61条の2 市町村長は、第六十条第一項の規定により避難のための立退きを勧告し、若しくは指示し、又は同条第三項の規定により屋内での待避等の安全確保措置を指示しようとする場合において、必要があると認めるときは、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、当該勧告又は指示に関する事項について、助言を求めることができる。この場合において、助言を求められた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は、その所掌事務に関し、必要な助言をするものとする。

### (4) 地方整備局が国土交通省の所掌外の事務を行う場合の対応の仕方

災対法では、巨大災害の発生時の緊急事態であっても、各省庁の所掌の外の事務を実施することは認めておらず、法律で明確に、例えば、地方整備局であっても、「所掌に係る応急措置」を実施すべきと規定している。

災対法第77条第1項 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長は、災害が発生し、又はまさに発生しようとしているときは、法令又は防災計画の定めるところにより、その所掌事務に係る応急措置をすみやかに実施するとともに、都道府県及び市町村の実施する応急措置が的確かつ円滑に行なわれるようにするため、必要な施策を講じなければならない。

それでは、東日本大震災の際に、話題となった「ヤミ屋の親父」のような対応はどのようにすべきか。

それは、通信機材などをもったTEC－FORCEが被災地の市町村長のニーズを聞き取り、それが仮に棺桶の調達であれば、それが災害救助法の補助の問題であり、内閣防災の所掌事務であることを理解することが第一である。第二に、例えば、地方整備局の総務部長などが、棺桶を調達をするのと少なくとも同時並行的に、本来内閣防災が行うべき事務を代行することを内閣防災に連絡すべきである。

仮に、このような対応をしないと、所掌外の事務については、補正予算などの計上ができないことから、予算執行上の問題が発生することにも留意すべきである。

## 4 復興法制

### (1) 国及び都道府県が示す復興方針について

「大規模災害からの復興に関する法律」(以下「大規模災害復興法」という。)の規定に基づき、東日本大震災クラスの巨大災害が起こった場合には、国及び都道府県知事から復興計画の前提となる人口見通しや土地利用方針が示されることになっている。

そもそも、内閣防災において、事前復興方針の策定などの訓練が必要であるが、国及び地方公共団体の職員は、巨大災害が発生した後、復興計画の策定やその指導にあたる際には、この人口見通し等を含んだ復興方針が明確化されるという枠組みを理解しておく必要がある。

大規模災害からの復興に関する法律第8条第2項第三号 特定大規模災害を受けた地域における人口の現状及び将来の見通し、土地利用の基本的方向その他当該特定大規模災害からの復興に関して基本となるべき事項

同法第9条第2項第三号 当該都道府県における人口の現状及び将来の見通し、土地利用の基本的方向その他当該特定大規模災害からの復興に関して基本となるべき事項

### (2) 災害の規模別の復興法制の適用の違いについて

阪神・淡路大震災の際に適用された「被災市街地復興特別措置法」は災害の規模にかかわらず適用されるのに対して、東日本大震災の後に制定された、恒久法の「大規模災害復興法」は災害の規模に応じて、適用される特例が異なっている。

概要は以下の枠内の記述のとおり。なお、詳細は、参考文献2) p37以下を参照いただきたい。

被災規模にかかわらずのものー被災市街地復興特別措置法に基づく措置(被災市街地復興推進地域、清算金に代わる住宅給付、都市再生機構の特例等)

非常災害対策本部クラスの被災規模ー都市計画代行、災害復旧事業の代行

緊急災害対策本部クラスの被災規模一復興対策本部、復興基本方針、復興計画、一団地の復興拠点市街地形成施設、派遣職員の手配等)

### (3) 今後の巨大災害における財政特例措置の扱い

東日本大震災で講じられた財政措置やそれに関連する法的措置については、本来、次の巨大災害が発生した時点での国会で再度検討する必要があることから、「大規模災害復興法」では具体的には規定していない。

その代わりに、このような法律では異例のことながら、大規模災害復興法第57条において、「財政上の措置その他の措置を速やかに講じるものとする」という規定を設けている。

今後、巨大災害が発生した後、復興制度を要求する国家公務員の方々はこの規定を前提にして、予算要求をされることを期待する。

筆者がかかわった東日本大震災関連の予算要求のうち、「液状化対策推進事業」について、2011年夏頃の補正予算要求時点では、液状化に伴う道路と宅地の保全のための工事内容が技術的に明確でなかったため、道路境界部分のみの工事で、道路と宅地の保全が可能であるとの前提条件で、補助対象と整理してしまった。その結果として、敷地境界部分の工事に個人負担が残ってしまった。

しかし、その後の技術的な研究結果からは、敷地境界まで工事をしないと道路保全ができないとの結論がでている。この部分は、筆者としては、東日本大震災の復興予算で不十分であったと認識していることから、今後、巨大災害際の復興予算の際には、その点を忘れずに予算制度の拡充してもらいたい(注3)。

## 5 最後に

昨日(2016年11月16日)に、筆者が「東日本大震災を踏まえた防災・復興法制について」のタイトルで国土交通省本省の職員に対して講演を行った際には、講演に参加した意欲ある職員ですら、最新の防災・復興法制について、必ずしも十分な知識を持っていない可能性があるとの感触を持った。

この講演内容については、別途、国土交通政策研究所のHPで資料や議事録は公開する予定である。

しかし、巨大災害はいつ発生するかわからないため、講演した中でも、最も大事な点については、地方整備局など地方支分部局の職員や地方公共団体の職員、さらに学識経験者に速やかに提供すべきと考え、このディスカッションペーパーをとりまとめた。

関係者の防災・復興のための事前の備えの一助になれば幸いである。

(脚注)

1)「東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」(平成23年3月19日、厚生労働省社会・援護局総務課長)参照。<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014tr1-img/2r98520000015iqc.pdf>

2)参考文献1)p495において、「指定行政機関の防災業務計画においてあらかじめ具体的に定めることが求められる」とされている。

3)拙稿「最新の技術的知見に基づく既存宅地における液状化対策の提案(検討メモ)」(リサーチメモ)参照。[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_35.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_35.pdf)

(参考文献)

1)『逐条解説 災害対策基本法(第三次改訂版)』(ぎょうせい、2016)

2)佐々木晶二『政策課題別都市計画制度徹底活用法』(ぎょうせい、2015)