

□東日本大震災を契機とする災害対策基本法の改正

消防庁国民保護・防災部防災課

1. はじめに

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）から、10年が経過しました。死者・行方不明者22,303人（令和3年3月1日現在、消防庁調べ）、避難者最大約47万人を記録したこの未曾有の災害では、今なお、全国47都道府県に約4万1千人が避難しており（令和3年2月8日現在、復興庁調べ）、また、令和3年2月13日に発生した福島県沖を震源とする最大震度6強の地震をはじめとする余震が発生するなど、現在に至るまでその影響が続いています。



緊急消防援助隊の救助活動の状況
（平成23年3月15日10時51分撮影）
（大阪市消防局提供）

災害対策法制の見直しについては、平成23年9月に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」において、東日本大震災における応急対応等を通じて得た教訓を踏まえた議論が行われ、論点が整理されました。その後、平成23

年10月に、震災における政府対応を検証し、様々なテーマについて検討を行うため、中央防災会議の下に設置された「防災対策推進検討会議」において、同研究会の論点整理を基に、更なる議論が行われました。

本稿では、上記議論を受けた、災害対策基本法（昭和36年法律第223号。以下「法」という。）の二度にわたる改正の主な内容について説明いたします。

2. 平成24年改正

「防災対策推進検討会議」が平成24年3月にとりまとめた中間報告を受け、法制上の課題のうち、大規模広域な災害への対応及び地域防災力の向上に関し緊急を要する事項について、改正が行われました。

(1) 大規模広域な災害に対する即応力の強化のための地方公共団体間の応援業務等に関する調整

（法第67条、第68条、第72条、第74条、第74条の2等）

東日本大震災の際は、地方公共団体間の災害応急対策に係る人的な応援に関して、一部を除き国が調整を行う法制度がなかったことから、総務省、全国知事会、全国市長会、全国町村会等が協力して臨時に構築したスキームに基づき、地方公共団体間の応援の調整等が行われました。

このような教訓及び課題を踏まえ、被災した地方公共団体への人的支援を強化するため、災害応急対策業務に係る地方公共団体間の応援規定について、都道府県による調整規定を拡充し、国による調整規定が新設されました。

また、消防、水防、救助等の人命に関わるような緊急性の極めて高い応急措置に限定されていた応援の要求又は要請の対象業務を、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕のような災害応急対策一般に拡大し、このうち、法第68条に基づく市町村から都道府県への応援の要求又は要請については、応急措置以外の災害応急対策についても都道府県知事等に応諾義務が課されることとされました。

(2) 大規模広域な災害に対する被災者対応の改善のための広域一時滞在に関する調整

(法第86条の8等)

東日本大震災では、発災後に市町村の区域を越えた被災住民の移動及びその受入れが必要となりましたが、そのような事態を想定した備えが十分ではなかったため、受入れ側の地方公共団体による被災者の受入れ支援の実施までに時間を要しました。また、必ずしも市町村単位での広域的な避難が計画的に実施されず、被災市町村が被災者の行先を十分把握できなかったことが課題として挙げられました。

このような教訓及び課題を踏まえ、市町村・都道府県の区域を越える広域での被災住民の受入れが円滑に行われるよう、地方公共団体間の被災住民の受入れ手続、都道府県・国による調整手続等に関する規定が新設されました。

(3) 地域防災力の向上のための教訓伝承の新設・防災教育強化等による防災意識の向上

(法第7条、第46条、第47条の2等)

災害時には、住民自らが主体的に判断し、行動することが必要であることから、住民の防災意識

の向上を図るため、住民の責務として災害教訓を伝承することを明記するとともに、国・地方公共団体のほか、防災上重要な施設の管理者も含めた災害予防責任者が、各防災機関の職員等を対象に防災教育を実施することが努力義務化されました。

3. 平成25年改正

平成24年改正の附則及び附帯決議により、防災上の配慮を要する者に係る個人情報の取扱いのあり方、災害からの復興の枠組み等、引き続き検討すべきとされた法制上の課題について、「防災対策推進検討会議」が平成24年7月にとりまとめた最終報告を踏まえた改正が行われました。

(1) 平素からの防災への取組の強化

① 基本理念の明確化（法第2条の2）

法は災害対策の一般法であるものの、平成25年改正以前には、災害対策の基本理念が定められていませんでした。しかし、我が国では今後、南海トラフ巨大地震や首都直下地震等の発生が懸念されており、これらの大規模広域災害への対策の充実・強化が喫緊の課題となっております。そこで、災害対策に関する基本的な考え方を広く共有し、関係者が一体となって災害対策に取り組む体制を整えるため、災害対策の基本的な考え方を「減災」とすることや、「自助」「共助」「公助」による防災活動を促進すべきこと等の基本理念が明記されました。

② 市町村の責務の拡大（法第5条）

基本理念に新たに盛り込まれた「共助」の取組を推進する観点から、住民に最も近い基礎自治体である市町村が、市町村の地区内の住民や自主防災組織等が行う自発的な防災活動を一層促進する責務を有することが明らかにされました。

③ 地区防災計画の策定

(法第42条及び第42条の2)

「自助」「共助」による自発的な防災活動を促進し、ボトムアップ型で地域における防災力を高めるため、市町村の一定の地区内の居住者及び事業者は、当該地区における防災活動に関する計画(地区防災計画)を市町村地域防災計画に定めることを市町村防災会議に提案することができることとし、提案を受けた市町村防災会議は、必要に応じ、市町村地域防災計画に当該地区防災計画の内容について定めなければならないこととされました。

令和元年4月1日現在、全国827地区において地区防災計画が地域防災計画に定められており、また3,028地区で地区防災計画の策定に向けた活動が行われています(内閣府調べ)。

(2) 住民等の円滑かつ安全な避難の確保

① 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定

(法第49条の4から第49条の8等)

平成25年改正以前は、切迫した災害の危険から逃れるための避難場所と、避難生活を送るための避難所が必ずしも明確に区別されておらず、東日本大震災では避難所で津波の被害に遭った事例も見られるなど、被害拡大の一因となりました。

このため、災害時における緊急の避難場所と、一定期間滞在して避難生活をする学校、公民館等の避難所とを区別する改正が行われました。避難場所については、市町村長は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案して、洪水や津波など異常な現象の種類ごとに安全性等の一定の基準を満たす施設又は場所を、「指定緊急避難場所」としてあらかじめ指定するとともに、その内容を住民に周知しなければならないこととされました。

また、市町村長は、災害の発生時における被災者の滞在先となるべき適切な施設の円滑な確保を図るため、想定される災害の状況、人口の状況等

を勘案して、一定の基準を満たす施設を、指定避難所としてあらかじめ指定しなければならないこととされました。

② 避難行動要支援者名簿の作成

(法第49条の10等)

東日本大震災以前においても、各市町村における災害時要援護者名簿の作成等は促進されていましたが、個人情報保護の制約等から、必ずしも十分に進んでいない状況にあり、震災では、多くの高齢者、障害者等の命が失われました(図1)。

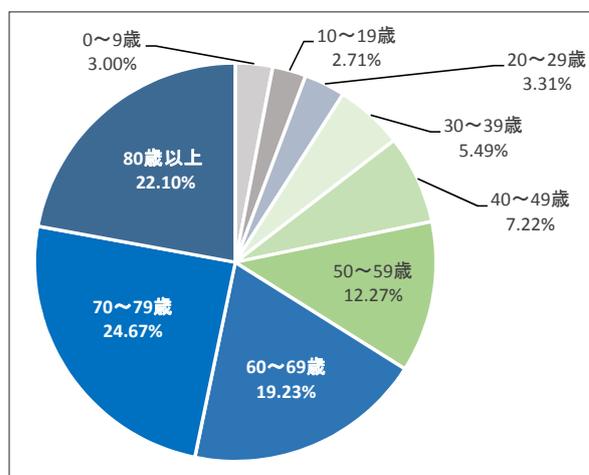


図1 東日本大震災による死亡者の年齢別の分布

(出典) 警察庁 東北地方太平洋沖地震による死者の死因等及び身元確認状況について(平成24年9月)

なお、平成24年9月時点の東北地方太平洋沖地震による死者数は18,131人(消防庁調べ)。

このため、改正により、市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者(高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者をいう。)のうち、災害発生時に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの(避難行動要支援者)に対し、避難支援等を実施する基礎とするため、避難行動要支援者名簿を作成しなければならないこととされました。市町村長は当該名簿の作成に必要な範囲で、要配慮者に関する個人情報を内部で利用できることとされたほか、平常時と災害時のそれぞ

れについて、消防機関、民生委員、自主防災組織等の避難支援等関係者に名簿記載の情報を提供する制度が設けられました。

この避難行動要支援者名簿については、令和2年10月1日現在、調査対象1,741市区町村のうち99.2%（1,727市町村）が作成済となっています（消防庁調べ）。

③ 避難指示等の具体性と迅速性の確保

（法第60条から第61条の3）

災害の性質や発災時の状況によっては、屋外を移動して立ち退くことによりかえって人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがある場合があることから、平成25年改正により、市町村長は居住者等に対し、法第60条第1項の「避難のための立退き」に加え、同条第3項に基づき、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置についても指示できることとされました。

また、避難指示等の発令に当たっては、専門的・技術的な知見が必要となるケースがしばしばあることから、市町村長から指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長（地方気象台長等）又は都道府県知事に対し、当該避難指示等に関する事項について、必要な助言を求めることができることとし、助言を求められた指定行政機関の長等には応答義務が課されることとなりました。

(3) 被災者保護対策の改善

① 罹災証明書の交付（法第90条の2）

東日本大震災においては、罹災証明書の発行の前提となる住家被害調査の実施体制が十分でない市町村があったことから、罹災証明書の交付に時間を要し、結果として被災者支援の実施に遅れが生じた事例もみられました。

そのため、災害発生後に、個々の被災者がその被害の程度等に応じた適切な支援が迅速に受けられるよう、罹災証明書の交付を法的に位置付け、遅滞なく被災者に対して罹災証明書を交付するこ

とを、市町村長に義務付けるとともに、平常時より、罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の確保に努めなければならないこととされました。

② 被災者台帳の作成

（法第90条の3及び第90条の4）

災害発生時に、個々の被災者の置かれた状況に応じた総合的かつ効果的な支援の実施を図るため、市町村長は、被災者の被害の程度や支援の実施記録等を一元的に整理した被災者台帳を作成することができるものとされ、この場合において、市町村長は、当該台帳作成に必要な範囲で、被災者に関する個人情報を利用できることとされました。

6. おわりに

東日本大震災の発災後も、災害が相次いで発生しており、近年では、平成30年の北海道胆振東部地震や同年7月豪雨、令和元年東日本台風（台風第19号）や令和2年7月豪雨など、災害の激甚化・頻発化が進んでいます。



令和2年7月豪雨における
熊本県球磨村の被害の状況
（人吉下球磨消防組合消防本部提供）

近年の災害対応の検証を踏まえ、災害時における円滑かつ迅速な避難の確保や、国の災害応急対応体制の強化等を図るため、第204回国会に「災害対策基本法等の一部を改正する法律案」が提出

されています。同法案には、現行法の避難勧告・指示の「避難指示」への一本化や「緊急安全確保」措置の創設、高齢者等の避難行動要支援者に関する「個別避難計画」の作成や広域避難に関する規定の創設、また、災害発生のおそれ段階からの国の災害対策本部の設置を可能とする規定等が

盛り込まれています。

消防庁においても、東日本大震災をはじめとする近年の災害の教訓を踏まえ、引き続き関係省庁と連携しながら、国・地方公共団体の消防防災体制のより一層の強化に取り組んでまいります。