

災害対策基本法改正

——災害に迅速な対応を

衆議院議員

二階 俊博

災害対策基本法及び大規模地震対策特別措置法の一部を改正する法律（平成七年法律一三二号）のあらまし

〔経緯〕阪神・淡路大震災により災害対策基本法の不備が指摘され、平成七年秋の臨時国会に際し政府及び新進党が同法の改正案を作成した。両案は災害対策特別委員会において一括して審議され、政府案が新進黨案を九項目にも及ぶ修正という形で取り込み、成立した。

1 新進黨案（政府原案と対比して）

① 非常災害発生時の組織、権限

まず、非常災害対策本部及び緊急災害対策本部の設置要件を緩和した。非常災害対策本部の設置には閣議決定を不要とし、緊急災害対策本部の設置は災害緊急事態の布告を不要とした。

さらに、本部の長の権限を大きく拡大した。非常災害対策本部長に關係行政機関の長に対する指示権を、緊急災害対策本部長に關係行政機関の長の権限の代行権を与えることとしたのである。

これに対し、政府原案では権限についての改正はなく、緊急災害対策本部の設置要件が、新進黨案と同様に緩和されただけであった。

② 災害応急対策における自衛隊の活用

災害出動を命じられた自衛官に対して、一定の場合に警察官等と同様の権限（避難勧告など）を与えるものである。政府原案にも、権限行使の場面は微妙に異なるものの、ほぼ同趣旨の規定があった。

③ 自衛隊の災害派遣の要請

自衛隊法上認められている都道府県知事の要請権を本法でも明記した上、地元からの要望が強かった市町村長によ

る要請権を新たに規定するものである。

政府部内では市町村長に要請権を与えることについて否定的であり、政府原案にはこの点についての改正はなかった。

④ 被災者の救助に係る海外からの支援の受け入れについての緊急措置

非常時において平時の法が海外からの支援を受け入れる障害となる場合、政令で法律の例外を定めることができるという政府案にはなかった規定である。

2 主な修正の内容について

① 非常災害対策本部の設置に閣議を不要とする旨の修正が容れられ、これにより災害時の組織を機動的に立ち上げることが可能となった。

② 緊急災害対策本部員に国務大臣以外の行政機関の長（消防庁長官、警察庁長官など）が追加された。

③ 市町村長の自衛隊の災害派遣要請権については、新進黨案の趣旨を実質的に取り込んだ規定が新設された。すなわち、新進黨案のような直接要請権は認められなかったものの、市町村長が都道府県知事に対して災害派遣を要請するよう求める権限を与え、これができない場合に自衛隊にその旨を通知する権限が与えられた。これは自衛隊の自主出動を容易にすることを目的としたものであるが、報道では「事実上の災害派遣要請権が認められた」と評価された。

④ その他、住民の防災意識の高揚や都市型災害への対応策、海外支援受け入れのための緊急措置等、政府原案にはなかった規定が盛り込まれた。

（議員立法研究会）

1 背景・経緯

—— 災害対策基本法の改正が必要とお感じになった契機についてお聞かせ下さい。

二階 平成六年暮れに私が新進党明日の内閣の国土・交通政策担当に任命された翌日、三陸はるか沖地震が起き、さらに、翌年一月十七日、阪神・淡路大震災という悪夢のような大惨事が起きました。私は党の命令で真っ先に現地に駆けつけ、政府に対し要望事項を申し入れましたが、これを受け止める者の責任感の欠如、反応の鈍さに驚かされました。

東北大学の西澤学長は、卒業式の告辞で「阪神大震災のように、咄嗟の判断、実行が求められたとき、平素どこまで考えていたかによって、対応できる人ときかない人が出てくる。」と述べられました。また、私の故郷の和歌山県広川町は、安政元年の大津波に際し、自らの田に火をつけて村人を山に上げ、津波の被害から救った浜口吾隼翁の逸話（戦前の教科書に紹介された「いなむらの火」）があります。

いずれも、危機に際してトップリーダーの責任感に基づく咄嗟の判断が重要であることを示すものです。阪神・淡路大震災では、緊急時への対応体制の不備と併せて最高責任者の指導力、

決断力の欠如が被害を拡大したのは残念なことでした。自衛隊も、国民の合意と期待に支えられ、法律によってその災害救助活動が保障されることが必要です。

2 改正案の立案作業

—— 改正案には被災地での体験や要望が反映されていると伺いましたが。

二階 我々は、二十四時間体制の現地対策本部を設置し、救助活動の実態をつぶさに見聞し、また、被災者の皆さんのお手伝いをさせていただきました。市民も、役所も、電力・ガス・鉄道等の事業者も、困難な状況を乗り越えて、皆涙ぐましい努力をしておられました。この経験をもとに「防災のための5-UP作戦」をとりまとめるとともに、全国の自治体に対しアンケート調査を行い、災害時に何を望むかについて調査しました。こうした現場の声を踏まえて、災害対策基本法の改正作業に取り組んだわけです。

—— 新進党は政府案に先駆けて改正案を国会に提出されたのですね。

二階 そうです。さきほどのアンケート調査等をもとに、プロジェクトチームのメンバーが夏休みも返上して、のべ二百時間に及ぶ熱心な討議を行ってまとめ上げた改正案です。これを政府よりも、政権与党よりも先に提出す

ることによって、政府案の抜本対策を促したわけです。

3 委員会審議、政府案の修正

—— 国会の委員会でも白熱した議論が交わされました。

二階 政府案と新進党案が同じテーブルに並んで議論されることは、それだけでも非常に意義深いものです。さらに、災害対策を充実させよう、より良い法律にしよう、ということとで与野党間で前向きな協議を重ねた結果、いくつかの修正を実現させることができました。

特に、非常災害対策本部の設置に当たって閣議要件を外すこと、自衛隊の出勤要請を市町村長に認めること、この二点は絶対に譲れないポイントでした。後者は現地の市町村長の強い要望があったものです。結果的に、直接の要請権ではないが、知事に対して派遣要請を要求でき、その連絡がつかないときは自衛隊に対して通知するという道を開きました。また、我々の要求した地域防災センターの整備も着々と進んでいます。

—— 政府案に対し、かつて例のない議員修正を行うことができたのは何故でしょうか。

二階 大蔵省をはじめ政府はいろいろな理屈をつけて反対します。議員や政党

の側がそれに抗しきれないのは、やはりどこか立案過程に甘さがあり、必然性がないからでしょう。しかし、我々には、水も出ない、風呂もない宿舎で神戸の人達と共に身をもって苦勞を味わったという強みがある。

現場の実態把握をしつかり行った上で、再び同様の事態を起こさせないようにするためにはどうすればよいか。これに政治がどう対応するかは、利害も得失もない、純粋な正義感に基づく行為です。これこそが世のために大事だということを訴える基盤さえあれば、省庁の抵抗や与野党の利害、面子の壁を乗り越えることは当然に可能になると確信しています。

4 今後の課題

—— 議員は、震災に関連して「日本の危機管理を問う」という著書を出されていますが、危機管理に関する今後の課題はございますか。

二階 これからは、国の安全保障の問題が大きな課題になります。与党、政府はこの問題をずっと回避してきました、野党も同様であった。しかし、世界の平和、極東の安全を考えると、国が為すべきことについて、憲法改正も視野に、多くの国民の納得が得られるような国民的議論を起こすことが必要だと考えています。