

◇この議事速報（未定稿）は、正規の会議録が発行されるまでの間、審議の参考に供するための未定稿版で、一般への公開用ではありません。
 ◇後刻速記録を調査して処置することとされた発言、理事会で協議することとされた発言等は、原発言のまま掲載しています。
 ◇今後、訂正、削除が行われる場合がありますので、審議の際の引用に当たっては正規の会議録と受け取られることのないようお願いいたします。

○望月委員長 小宮山泰子君。

○小宮山委員 ありがとうございます。国民民主党の小宮山泰子でございます。

本日は、災害救助法の一部を改正する法律案についての質疑をさせていただきます。

もう何人か来ておりますので重なる点もあるかと思えますけれども、確認も兼ねまして、質疑を順次行わせていただければと思っております。

災害救助法の対象となる災害に対しては、応急的な必要な救助について国が行うべきものとし、都道府県が法定受託事務として救助の実施に当たり、さらに市町村が補助していくという仕組みが前提であります。

阪神・淡路大震災、東日本大震災、さらに熊本など九州中部での震災時の経験、知見などを通じて、大規模災害時の対応について、災害救助法の原則どおり、都道府県が実施主体であることがよいのか、あるいは、相当程度の実行力のある自治体については都道府県同様に実施主体としてもよ

いのではないかとといった議論が重ねられてまいりました。

現在、都道府県と当該都道府県内の政令市との間で災害救助法事務委任の事前取決めが、さいたま市と埼玉県の間を始め、十一の政令市に関して交わされております。

取り決められている内容を見ると、避難所や炊き出し、飲料水、生活必需品、救助、救出、埋葬、死体の搜索、処理、障害物除去などについては十一政令市全てで取り決められているもの、大規模災害時の対応において重要な応急仮設住宅に関する取決めなどは行われていなかったり、みなし仮設に關してのみとするなど、限定的な内容にとどまっております。

平成二十九年十二月、災害救助に關する実務検討会の最終報告として、現行の委任制度の枠組みに加えて、大規模・広域的災害に加えて迅速かつ円滑な事務実施のため、地域の実情に応じた災害対策の一つの選択肢として、包括道府県と連携体制のとれる指定都市について新たな救助主体とするために、所要の法改正を行うことが適切であるとされ、今回、提出につながったと理解をしております。

救助実施市は、防災体制、財政状況そのほかの事情を勘案し、災害に關し円滑かつ迅速に救助を行うことができるものとして内閣総理大臣が指定する市である旨、法の第二条の二にございます。

そこで、救助実施市の指定の際、防災体制、財政状況そのほかの事情として、どのような指標などをもって指定の可否を判断するか否か、まず伺

わせていただきます。また、包括道府県と連携体制のとれる指定都市を新たな救助の実施主体としていることが、この包括道府県と連携体制のとれるという意味についても、あわせて御説明をお願いいたします。

○海堀政府参考人 お答えいたします。

今回、指定の基準として考えているものは、体制、財政状況という例示に掲げさせていただいているもののほか、救助実施市となる指定市と都道府県の連携体制という点、あるいは、その指定都市でしっかりと組織体制があるか、あるいは財政基盤があるか、あるいは、今回、仮設住宅や借り上げ仮設など、そういったさまざまな災害救助を民間の方で実施していただくためのそういう関係機関との調整が整っているかどうかということとを現在項目として考えておりまして、これにつきましましては、先ほども申しましたが、法改正後に指定都市あるいは都道府県の関係者から成る会議で検討を深めてまいりたいというふうに思っております。

また、連携体制とはどういうものかということでございますが、いわゆる都道府県と指定都市の間で協議、連携の窓口がしっかりと定まっている、そののみならず、実際にそういった災害が起こったときに、どのような計画のもとに救助を実施するかということを事前に定めておく、あるいは、発災後にこういった計画をどのように修正するかということを決めておく、こういったことを考えているところでございます。

○小宮山委員 この災害救助法では、救助に必要な

な物資の生産等を業とする者に対して、その取り扱う物資の収用ができることを定めた第五条、これは指定行政機関の長等の収用等のことですが、また、第七条、従事命令など、実のところ、かなり強力な内容がさらっと実は規定されている法律でもあります。

そこで、お伺いいたしますけれども、都道府県知事による連絡調整について、対象となる救助に必要な物資の生産等を業とする者そのほかの関係者とは、どのような範囲の者を示すのか、改めて確認をさせていただきます。

都道府県内の主たる事業所があるものとか、支店や出張所のような出先の事業所を置いているものとか、あるいは当該都道府県外の事業者も含めて考えるのか、また、個別の事業者ではなく、関係業界団体との調整が主たる内容となるのかなど、いろいろなことが考えられるかと思えます。

都道府県知事による事業者や業界団体などの連絡調整として、実際にはどのようなやりとりを想定しているのかも御説明ください。

○海堀政府参考人 お答え申し上げます。

都道府県知事などが今回実施する連絡調整でございますが、これは、実際の救助を被災者の方に提供するときに、その内容に応じて定まるということになっております。

ですから、例えば、プレハブ住宅など、全国単位で資材を調達するものであれば、これは全国単位の県外企業も含めたことになりましょうし、借り上げ仮設などは、県ごとに宅建協会あるいはちゃんたい協会などが設けられておりますので、そう

いった方々との調整ということになるかと思えます。このような団体あるいは協議会、そういったものとの連携を行うということを我々としては念頭に置いて書かせていただいたところでです。

○小宮山委員 従事命令の対象となる医療、土木建築工事、輸送関係者の範囲についても同様の考えに基づくというふうには説明は受けております。

ただ、やはり、全国、もちろん支援も必要でしょうけれども、地元のさらなる災害からの復旧復興を考えると、先ほども赤羽委員の方からもありましたけれども、地域にどうやってお金が落ち、そして仕事があるということは大変重要な点だと思います。この点も更にやはり検討もしていかなければいけないし、そのための道筋もつくらなければならぬんだと考えております。

災害救助基金について、次、伺わせていただきたいと思えます。

災害救助基金は、現状、各都道府県単位で積み立てられており、法律上の基金最少額となる当該都道府県の当該年度の前年度の前三年間における地方税法に定める普通税の収入額の、決算額の平均年額の千分の五に相当する額に対して、平成二十九年四月時点では、ほとんどの都道府県において積立率が九〇％台以上、九二％から一〇〇％を超える規模に達しております。積立率は、岩手県のみ例外的に低く一九・九％、ほかは九二％から一四八・二％と差がございます。ちなみに、私のおります埼玉県は九九・七％ということで、頑張っております。

また、政令市が救助実施市となった道府県では、

道府県が積み立てるべき基金の最少額が少なくなり、現在の積立額が新たな最少額に比べて大幅に超過している状況となります。これに対して、新たに救助実施市に指定された政令市では、一度に最少額に相当する金額の積立てができない場合、少なくともその五分の一に相当する積立てがなければならぬことが政令事項として定められる予定となっております。最少額を超過している部分については基金を取り崩してよいというのが法第二十九条に記されております。

現在、道府県によって積み立てられている基金のうち、救助実施市の人口割合相当額について、基金の取崩しにより一般財源として用いられることとなると、救助実施市の市民である都道府県民とそれ以外の市町村民である道府県との間での公平性が保たれないことになるといった指摘も受けかねないのではないのでしょうか。この点に関しましての御所見をお聞かせください。

○海堀政府参考人 お答え申し上げます。

今回、一つの県の中で、政令指定都市が新たな救助実施主体となった場合、その県全体の人口とその指定都市の人口の比で、その人口の比だけ政令市が新たに基金を積み立てるということになります。その逆としまして、県の方は、その分の積立てを取り崩してよいということになっております。

この積立額を取り崩した場合の用途でございますが、これにつきましては、それぞれの県において適切に判断していただけるものというふうに考えております。

○小宮山委員 ありがとうございます。適切に判断されること、また公平感というものも大切にしていきたいと思えます。

災害救助法の適用の判断主体について、次、聞かせていただきたいと思えます。

現行制度による災害救助法の適用の判断は内閣府と協議の上で都道府県が行っていますけれども、災害救助法のもと、救助の実施主体となる者として救助実施市が加わると、協議を受けている内閣府の業務は増加するのではないのでしょうか。

今までは、県が一括の窓口として、そこから次のところに委託をされる。今回はさらに、政令市、認められたところだけですけれども、なるといえ、県と市、両方になっていきます。そういう意味においては、業務量が内閣府としてはふえ、迅速な救済というものに対しては大変つながらない部分も出てくるのではないかと心配もしております。

指定都市を救助実施市として救助主体にするのであれば、内閣府の体制強化も必須と考えますけれども、大臣のお考えをお聞かせいただきたいと思えます。

○小此木国務大臣 県内の救助実施市がそれぞれで役割分担を行うことによって、救助活動そのものをスムーズにするということが簡単に言えばこの目的でありますけれども、議員がおっしゃるように、内閣府における災害救助法の業務、例えば救助実施市の指定に関する事務、救済実施市からの業務内容についての問合せ等の事務は増加すると考えられます。当然のことながら、こうした業

務の増加が生じたことにより災害救助法の業務が停滞するといったことはあってはならないことでありますので、内閣府の防災部局の体制強化を、私、大臣といたしましても、していくことといたします。

また、関係省庁とも調整の上、内閣府防災の体制強化ができるように連絡をしてみたいと思えますし、小宮山委員の御協力も願えれば大変にありがたいと存じます。

○小宮山委員 大臣、御協力はしたいと思うんですけども、では、体制強化とは具体的には何ぞやという問題が出てまいります。ちよつとそこ

のあたりもお聞かせいただければと思います。やはり、現実的に、いつ来るかわからない、どのような規模になるかわからない、災害というのはそのときそのときで毎回違うなというのを痛感いたします。それに対応するためには、やはり、さまざまな見地であったり経験であったりネットワークを持った方々が集まらなければなりません。

また、各省庁との連携ということもあるかと思えます。今回に関しては、保健所などもその権限を持つている政令市などが委任される、新しい主体となるということになれば、また違う対応というものも考えられるかと思えます。

なので、ぜひ大臣には、具体的な、今回の、対しまして体制強化を何か考えていることがございましたら、お聞かせいただければと思います。

○小此木国務大臣 実施主体がふえるということ、は申し上げてまいりましたし、そのことを望んで、救助そのものを意味のあるものにしていかなければ

なりません。当然、それを受ける国が、今言われましたようなさまざまなノウハウを持った人が活動そのものはふえて、地域の事情をしっかりと把握をするという業務がふえてくると思えますので、それなりのマンパワーと申しますか、そういったところがしっかりと体制として組み立てなければいけないと思えます。

今でさえ、内閣府が、国土交通省ですとか農林水産省ですとか、さまざまな省庁と連絡をしながらやりますが、更に密にしながらそういう体制を整えていくという意味であります。

○小宮山委員 ありがとうございます。

マンパワーということでもありますし、災害というのは常に準備をしなければならぬ部分もあるかと思えます。特に、最近は大変な巨大地震をしております。帰宅難民のことを考えると、政令市だけではなく、そこに通じる場所、また近隣のところまでも考えなければいけないときもあるかと思えます。そういう意味においては、各市町村も含めましてのマンパワーの強化、その支援ということもぜひ御検討いただければと思います。

それでは、救助の程度、方法及び期間のばらつきの可能性につきまして、次に聞かせていただきたいと思えます。

救助の程度などは、一般基準では救助の適切な実施が困難であると考えられるとき、現行の、都道府県知事は、内閣総理大臣と協議し、同意を得た上で、特別基準を定めることができるとされております。

救助の実施主体が道府県と救助実施市となった

政令市の双方となった場合、一般基準では救助の適切な実施が困難であると考えて特別基準を定めたい場合、どのように行われることとなるのか。仮に別々に特別基準の協議を行う場合、道府県と救助実施市で基準が異なり、同一の道府県内での救助の水準にばらつきや格差が生じる可能性というのもあり得るのではないでしょうか。

この点に関しまして、大臣の所信をお聞かせください。

○小此木国務大臣 委員御指摘のとおり、災害救助法における救助の程度、方法、期間についての一般基準を超えて基準を定める特別基準の協議は、都道府県と救助実施市それぞれと国の間で実施することになります。その際、当該実施状況を国と都道府県、救助実施市との間で共有し、協議を受ける内閣府においても、都道府県と救助実施市との間の救助内容に不当な格差が生じないように確認することとしており、委員御指摘の状況が生じないよう努めてまいります。

○小宮山委員 ありがとうございます。

今回の法改正の中には入らないものでありますけれども、応急仮設住宅、この実施というのは大変被災された方々にとっては関心事でもあります。現在、災害が起きますと、みなし住宅の部分、入らないというよりは、政令市の方にはこの部分が入らないということですよ。委任されればできるわけですよ。なのですけれども、なかなか、やはり県が全て権限を持っているとなると、その同意等も必要となります。

ただ、みなし住宅という形で例えば県営住宅の

提供をしようとした場合、目の前では半壊している、その回収をしながら、片づけをしながら、また泥棒などの被害に遭わないように目くばせをしたいという方々が大勢います。

さらに、目の前に空き家があったり、あいた土地があったりということ、これまでの、熊本であつたり、また竜巻の視察も行ったときにも、正直申し上げまして、残念ながら、県の許可が出なかつたがために、少し遠いところに、みなし住宅ならば提供できるといって、結局、自費でやるなり、若しくは壊れた住居の中に仮住まいをする。家の先のところに仮設のテントなりを張って、本当に、寒くても暑くてもそこで頑張つて見張りながら生活を再建される方という被災者の方のお話また、そういったものを持っているそういった地域や、住民の悩みを聞いている自治体からのお話も聞いてまいりました。

そういった意味においては、より迅速な対応を行っていくためにも、応急仮設住宅にかかわる事務についても市町村により主体的に取り組んでもらう制度というものが重要になってくるんだと思います。特に、今後、大規模災害等を考えると、土地を見つけるとかというのは大変難しいことで、日ごろから接している市町村の身近な自治体の方がより早く交渉もできるのではないかと考えます。

この点に関しまして御見解をお聞かせいただければと思います。

○海堀政府参考人 お答え申し上げます。通常の食料の供与などと比べて、仮設住宅の関

係でございますが、全体として委任をされている例というのは割と少なかったというような状況になっておりますが、法律上は、応急仮設住宅についても、都道府県の実施以外に、市町村に委任することが可能となっております。

昨今、空き家の活用というような形で借り上げ仮設住宅の取扱いがふえてきておりますが、大規模広域の災害に備えて、日ごろから都道府県と市町村の間で事務委任の活用を事前に取り決めておくということが非常に重要だというふうに考えております。

内閣府としても、改めて、この改正にあわせまして、都道府県において、この事務について委任することも含め、体制の検討をしていただけるように促してまいりたいというふうに考えております。

○小宮山委員 ありがとうございます。

ぜひこの点に関しては、やはりしっかりと、県から早く当該の市町村、現場に委任を進めること、そして、それができるということを周知徹底をしていただきたいと思います。

応急仮設住宅は、工事完了の日から最長二年三カ月間供与されるというのが原則です。

東日本大震災や中越地震を始めとして、実際の大規模災害では、より長期にわたって仮設住宅での暮らしが続いております。大変厳しい暮らし、特にプレハブの中では、短い期間だったらいですけれども、長期にわたれば、ベニヤが緩くなつてきて、結露によつてのカビが発生するなどという事例も聞いております。また、間取りについて

も、非常に、生活や家族形態などは適していないために、また、音の問題など、大変ストレスがかかるという意味においては、とりあえず雨露はしのいだけれども、健康を害する方、また、生活再建への意欲というものも薄くなるというようなことも聞こえてまいります。

応急仮設住宅の建設と、また最終的な解体撤去までにかかる費用は、一戸当たり五百万円ほどかかっている、場合によってはもっとかかっているとも伺っております。

当初から、災害においては、一定程度長く、長期にわたって仮設若しくは復興住宅に入るようなことまで想定されるほど、長い期間が必要だというのは、より今容易に想定できることでもありません。

それであるならば、当初から、ある程度、人間が暮らして文化的生活ができる、そういった住宅という形においての建築物によって被災を免れる、生活再建の場としてつくるというのも一つ重要な点ではないかと常々思っております。

この点に関しては、場合によっては、土地を探すのに時間がかかって、結局、仮設住宅をつくること自体もおくれるという事例も過去にもございました。二階建て、場合によっては三階建てのアパートのような建物にしたら、建築の用地も二分の一、三分の一で済み、用地不足の問題にも対応しやすいと考えます。

使用年数の限られた応急仮設住宅ではなく、より長期の使用が可能な住宅建設を災害時の対応としても含めるということは必要ではないかと

思いますが、この点に關しまして御意見をお聞かせいただければと思います。

○小此木国務大臣 起こってほしくはありませんけれども、首都直下地震や南海トラフ地震等の想定をおこななければなりません、言うまでもないことではありますが。こういった大規模災害発生時において、おっしゃるように、圧倒的な住宅不足により、応急的、一時的な住まいでの生活が長期化することも想定されるところであります。

昨年度、内閣府で実施した有識者から成る検討会の論点整理においてですが、応急対策と復興まちづくりを一体的に実施すべく、迅速かつ効率的に住まいを確保するための多様な供給の選択肢を検討すべきと指摘されましたところであります。

具体的には、まず、自宅の再建の促進、あいている既存の公的住宅の活用や借り上げ型の応急仮設住宅を供与した上で、不足する分については、応急仮設住宅の建設に加え、例えば、応急段階から災害公営住宅等の長期の使用が可能な住まいを供給する、また応急仮設住宅を有効活用する等の選択肢が考えられるところがあります。

今後、内閣府として、用地の確保状況、供給に要する時間やコスト、技術的な実現可能性等を考慮しつつ、被災者の住まいの確保について、関係省庁と連携し、具体的な検討を進めてまいります。

○小宮山委員 ありがとうございます。ぜひ、さまざまな形を検討していただきたいと思っております。

特に、これから首都直下型地震を想定するとき、過去に、たしかあればNHKの特集だったと

思いますが、相当数の、みなしも含めて、仮設住宅の確保ができないという番組でもございました。そうだと思います。既に既存の建物も、全てが耐震の判定が済んでいるものでもございません。

また、食料であったりエネルギーであったり電源であったりとか確保できないエリアから、場合によっては火災も起きるでしょう。そういったところでは暮らせない。また、過密な都市でありますから、仮設住宅を建てるというわけにはいきません。

そういったときに、少しでも土地を有効活用するということは必要な検討なのではないかというふうにも思っておりますので、少し建築期間は長くなるかもしれませんが、実際には、それによって早く都市機能の復活等ができるのではないかと考えております。

さて、おかげさまでというよりは、きょうは時間を結構余らせていただいておりますが、今回におきまして、大変、先ほど赤羽委員の方からありましたけれども、今回の災害救助法の改正、これでは足りない部分というのはまだまだあります。私もそう思っております。特に、できるだけ基礎自治体の方でやる重要性があるというのは、私も、東日本大震災の後、いろいろな話を伺わせていただく中で、基礎自治体、特に大規模な災害があった市町村長の方からお話を聞いたときに、国土交通省、TEC—FORCEであったり、さまざまやっている地方整備局など、そういった出先機関の権限を県に移譲するという、そんな案も当時出てきていたところであります。

しかし、実際には、県も被災者で、さまざまな事業、災害が起こらなかつたところの日常の事業をしながら更にそういった災害をやつて対応するという中で、どうしても被災地の対応がおくれることがあつたという話も聞きました。そういった中で、国の出先機関の動きは、大変、さまざまな情報と機材を全国から集める、つまり、全国のネットワークを持つているところだからできることがあるんだ、だから、その機能をなくさないでほしいというような陳情も受けたこともございます。そういう意味においては、県だけではできないこと、やはり当該の被災を受けた市、自治体だからこそわかること、素早く対応ができることというのはたくさんあるんだと思います。このベストミックスというんでしょうか、観点をしっかりとること、先ほど、体制強化をして対応していただけるとのことで大臣にもお話も伺いましたので、この点もぜひ進めていただければと思います。

そして、きょう出ておりませんでしたけれども、ペットの同行避難だけではなく同伴避難の推進や、また、県境や市境で起きたもの、同じ災害においても、二つの市や県にまたがってしまうと、対応をどうしても変えなければなりません。今回のことも、政令市とその隣の市、町で起きたときにはどのような対応になるのかというのは、差が出てきてしまうのではないかと懸念もございます。そういう意味においては、この法案というののも、改めて抜本的な改正も必要かと思つています。

そして、最後になりますけれども、今、政府の方で憲法改正等さまざまな話が出るときに、災害

のときには国に全て一括して権限をするような緊急事態条項の話がよく出ます。でも、今でもちゃんとしつかり、国の方も結局のところ、基礎自治体や災害を受けた自治体、県からの情報を得て動いているのも事実でもあります。そういう意味においては、国に全て移譲したからといって災害対策ができるものではないというのも明らかだと思つております。

そういう意味においては、しっかりと、赤羽委員も言つておりましたけれども、基礎自治体、しっかりと地域に権限を移譲し、そして、そこをサポートする形で、県、国が最大限にその力を発揮するというのが進むことを心から願わせていただきます。私の質問といたします。ありがとうございます。