

第39回国会 衆議院 本会議 第6号 昭和36年10月6日

○前田義雄君 私は、自由民主党を代表いたしまして、ただいま趣旨説明のありました災害対策基本法案につきまして、政府のこれに対する見解をただし、あわせてその決意をお伺いいたしたいと存ずるものであります。

まずもって、過去幾多の災害によってとうとい生命をなくされました犠牲者及び罹災者に対し、深甚なるお見舞を申し上げるとともに、この災害対策基本法によって今後予見される大小幾多の災害が根絶し、災禍を未然に防止することにより、国力の消耗と個人の生命財産が保護されるよう衷心より念願してやまない次第でございます。（拍手）

さて、戦前戦後を比較して、災害の発生状況、被害状況を見まするに、戦前においては、関東大震災の死者十万人、三陸地震津波の二万七千人等を除けば、死者千人をこえる災害は、明治以来五件を数えるにすぎなかつたのでありますが、戦後においては、僅々十有余年のうちに、伊勢湾台風の五千余人を初めといたしまして、死者千人をこえる災害は、実に六件の多きを数える現況であります。さらに、災害の物的被害も、戦前は国民所得に対する比率において〇・五%にすぎなかつたものが、戦後においては三%以上に増加している事実は、一体何を物語るものでありましょうか。われわれは、厳粛にこれを反省しなければならないと考えます。

加うるに、ききの昭和二十八年の大水害、昭和三十四年の伊勢湾台風、昨年のチリ地震津波、あるいは本年の災害等においては、そのつど特別法を制定し、自後の災害対策に対処を余儀なくさせられているのであります。この事実等々は、わが国の災害対策に少なからざる欠陥があることを示すものと指摘せざるを得ないのでございます。すなわち、このことは、一方においては、災害のよってもって発生する原因をとらえて、これに対処するの万全にして抜本的対策を欠き、他面においては、災害発生時における恒久的な立法措置に意を用いず、また、行政的措置にもいささか欠くるところがあつた結果ではなかつたかと、強くこれを訴えざるを得ないのであります。

災害は天災であり、不可抗力であるとは世の常の言葉であります、台風の発生を阻止し、あるいはその進路を変える等の防災措置は、今日の科学力をもってしては不可能であり、この意味においては、まさしく

天災であり、不可抗力と言い得ましょう。しかしながら、災害発生のものゝ現象に対しては、平常における適切なる予防措置によって、被害を全く防止し皆無にすることは不可能であるにいたしましても、今日の人知と国力をもってすれば、被害を極端に少なくすることは可能であり、また、究極においては、これを根絶するの大計を立てることもあるがち至難なことではなかろうと信じます。このように考えてくるならば、災害はあながち天災のみとは言い得ず、人災であるという意見も否定し得ない真実を含んだものであります。人知の進歩と充実した国力による防災体制の確立は、災害をして、天災にあらずして、その発生原因は、ひとえに防災体制の不完備による人災なりと定義づけられる日近きにありと断ぜられましょう。

この考え方に基づいて、今回・政府においては災害対策基本法を制定し、総合的かつ計画的な災害対策行政を実施し、わが国から災害を一掃し、災害国の汚名を返上し、しこうして、国土を守り、民心の安定をはからんとしたことは、われわれの多年の懸案を達成するものであり、国民のこぞって待望するところであり、最も時宜に適した立法であるといわざるを得ません。（拍手）

そこで、政府にお尋ねいたしたい。

大へん古い話ではありますが、明治二十四年、第二回帝国議会において、濃尾大震災の惨状について、以下のことが述べられています。すなわち、「此の惨状よりして之を言へば地震は大戦争より最も大患大災の国難と謂ふも誣言に非るなり而して此の風災国難は之を既往に徵するに将来免かれさるの厄災なれば之れか予防の策を講して国民の生命財産を保護するは国家最大の義務なり。震災既発の後ち或は罹災者を賑救し或は破損せる物を復興するは固より国家の當に務むべきの責なれとも之を未発に保護する能はすして徒に既発の後に拮据するのみにては救助の道を全ふし国家の義務を尽せりと謂ふへからず」と説かれているのであります、七十年後の今日においても、まさにこの説は至言であると信じます。

政府は、本基本法において、この中に説かれている国家の義務を尽くすの意欲をはたして示しているでありますか。国土を守り、国民の生命財産を保護するは、国策の最たるものであります。政府は、責任を持って災害対策基本法を提案する以上、災害を未然に終わらしむるの義

務と責任を、あらゆる手段とあらゆる方法をもって果たすべきであると信じます。（拍手）ことに、総理大臣は、本法案において、中央防災会議の会長として防災基本計画を作成し、その実施を推進する等、その権限と責任は実に重大であると考えます。よって、この基本法に対する総理の心がまえを、率直、明快に承りたいのであります。

次に、災害対策行政は、関係する省及び庁がきわめて多いのでありますが、その間の連絡調整をはかって、全体として統一のある施策として実施することが、きわめて肝要であります。しかも、この実行は非常に困難を伴うものであると考えられます。しかるところ、政府は、関係各省各庁の立場を総合調整して画期的な災害対策基本法をまとめられ、ここに提案せられたことに対しては衷心より敬意を表するものであります。政府としては、災害対策関係の事務を所掌する各省各庁を一本にまとめ、防災省あるいは防災庁のような組織を設けることにより、災害対策行政の確立をはかることを検討せられたかどうか、お伺いいたしたいのでございます。もっとも、実際の問題といたしましては、機構改革のために多くの時日を費やすよりも、現行制度のもとにおいて災害対策の総合化と計画化をはかり、関係行政機関の有機的、一体的活動ができるようになることが賢明な方法であると思うが、あえて根本的な問題として、総理の所見をお伺いする次第であります。

次に、災害対策の計画化であります。現在、災害に関する計画としては、水防法による水防計画、消防組織法による消防計画、災害救助法による災害救助隊活用計画等があり、それぞれ計画の作成を見ているわけですが、それにもかかわらず、なお災害を防止することを得ず、激甚をきわめている実情は、これらの計画が机上の計画であって、実地における運用とはほど遠く、従って実際に適合しないという批判の根拠ともなっています。本法案における防災計画は、これらの点について、具体的、実際的にどのような配慮がなされているか、お伺いいたしたい。

次に、災害が国の経済及び社会の秩序の維持に重大な影響を及ぼす、異常にしてかつ激甚なるものである場合、これに対処する体制を確立することは、今日、わが国における最も重要な施策であると考えられます。なかんずく、旧憲法のような戒厳、緊急勅令、財政上の緊急処分等の制度のない現行憲法のもとにおいては、災害対策上何らかの緊急

措置の道を開き、これが対策に遺憾なきを期すべきであることは、言を待たないところであります。しかしながら、供給不足物資の配給または譲渡もしくは引き渡しの制限または禁止、賃金及び価格等の最高額の決定、金銭債務の支払いの延期及び権利の保存期間の延長というような、国民の権利義務または日常生活にきわめて重大な影響を及ぼすべき事項について、政令をもってこれを規制することとするは、憲法の理念からも非常に重大な問題であり、政府としてはこのことについて慎重に検討せられたことと思うが、違憲の疑いは絶対にないと言い切れるかどうか、また、災害緊急事態に際し、わが国の経済及び社会秩序の維持のため緊急やむを得ざるものについては、法益の權衡上許されるものとは解するが、この運用についてどのような用意があるのか、総理の明快な御見解を承りたいのであります。

さらに一点、総理は個人災害の救済対策にいかなる見解を有せらるるや、これまたお伺いいたしたいのでございます。

次に、建設大臣、農林大臣にお伺いいたしたい。

昨年十二月二十七日閣議決定により、今年度から実施を見ることになった治山治水緊急措置による十力年計画によれば、治水においては九千二百億、治山においては千六百六十七億、合計一兆八百六十七億をもつて災害国である日本全域の治山治水事業を行なわんとするものであるが、この数字をもってして、災害対策基本法の求むる災害防止の根本にこたえていくことができるかどうか、御所見を承りたいのであります。

次に、本法案の内容の細部についての質問は委員会において承ることとしますが、特に次の諸点について、自治大臣の御意見をお伺いいたしたい。

その第一点は一中央防災会議の性格についてお尋ねするのであります。中央防災会議は、法第十一條によって総理府に置かれることとされているが、災害対策の重要性にかんがみ、その事務局は相当な事務能力が必要と考えられる。この点について、どのような配慮がなされているか。

第二点は、地方防災会議の会長として、地方公共団体の長をこれに充てることにしているが、この場合において、指定行政機関の長等の委員との関係あるいは指定行政機関との関係はどのようにになっているか、伺いたい。

第三点は、災害対策基本法の制定により、現行の災害対策関係の法律並びに災害救助対策協議会、水防団、消防機関等の各種の機関は廃止されるのであるかどうか。

第四点は、都道府県知事に、都道府県警察、教育委員会、市町村長等に対する指示権を与えていたが、地方自治の見地から問題はないか。

第五に、災害復旧事業は、現在原形復旧を原則としているが、本法案の第八十八条の2において「災害復旧事業とあわせて施行することを必要とする施設の新設又は改良に関する事業が円滑に実施されるように十分の配慮をしなければならない。」という抽象的な規定の仕方をしている。これに対する具体的な配慮があるならば承りたい。

最後に、災害応急措置及び災害復旧事業に対する国庫負担制度については、災害の発生のつど制定することを避けることとし、すべて別に法律で定めることとしております。この方針には賛成であるが、一体特別法はいつ提案する見通しを立てているのか。二十八年の大水害、また、伊勢湾台風を初めとして今年度に至る数次の激甚災害において、地方公共団体または被災者の生命財産にはかり知れざる甚大なる損害を与えたにもかかわらず、このような特別法の制定を怠っていたために、地方財政の上に、また、国民の幸福の上にいかに大きな打撃を与えていたかは、政府要路の特に痛感しているところでございましょう。この際、私は、政府に対し、災害応急措置及び災害復旧事業に対する国庫負担制度に関する特別法をすみやかに制定し、次期通常国会に必ず提案するよう強く要求し、これに対する自治、大蔵両大臣の確たる御所見を承りたいのでございます。

以上、災害対策基本法のうち主要な事項について、政府の見解をお伺いいたしました。このたび、伊勢湾台風を契機としてほうはいとして起こった災害対策基本立法の要請にこたえて、政府として真剣にその災害対策の欠陥を検討し、恒久的な防災体制を希求して、ここにこの法律案を得られたことに対し再度敬意を表し、私の質問を終わります。（拍手）

（国務大臣池田勇人君登壇）

○国務大臣（池田勇人君） お答え申し上げます。

災害に対しまして、わが国民の生命財産を擁護することは、政治の根本であります。私は、国の総力をあげまして、この防止に万全を尽くし

たいと考えます。その意味におきまして、今回災害対策基本法を制定するに至ったのであります。その内容におきましては万全ではございませんが、今後皆様方とともに、ほんとにりっぱな対策を打ち立てるよう努力いたしたいと思います。（拍手）

次に、防災を一元化するために、防災省であるとか、防災庁を設けてはどうかというお考えでございますが、何分にも防災は非常に多岐にわたっております。一省の仕事にして統一的にやっていくというごとはなかなか困難でございます。私は、今後におきましては、との点は研究いたしますが、とりあえず災害対策基本法によりまして、災害対策本部を設け、また中央には中央防害会議、地方には地方防害会議等を設けまして、これに対処していきたいと考えておるのであります。

なお災害予防に対しましては、すでに御承知のごとく、治山治水の十力年計画を着々進めて参っております。しかし、このごろの状況を見まして、私は十力年計画で十分とは考えておりません。国情に即しましてこの計画を拡大し、ほんとうに災害防止に万全を尽くしたいと思います。

御質問の第四点の災害緊急事態に対する布告でございます。災害緊急事態に対しまして、国の経済、社会秩序を保持し、公共の福祉を維持するために、私はこの程度の委任立法は憲法に違反するものではないと考えております。憲法第二十九条には、公共の福祉のために財産権に対する制限は認めておるのであります。ただ問題は、委任し得るからといってあまりに広範囲にわたることは厳に慎まなければなりません。私は、公共の福祉を維持し、経済社会の秩序を維持するために、最小限度の委任立法をすることは適当であると考えておるのであります。

なお、災害によります救助につきましては、災害救助法その他の関係法令を一段と強化して参る所存であります。（拍手）

（国務大臣安井謙君登壇）