

第三十九回国会 参議院地方行政委員会會議録第九号

昭和三十六年十月三十日(月曜日)

午後三時八分開会

委員の異動

十月二十八日委員鍋島直紹君辭任につき、その補欠として秋山俊一郎君を議長において指名した。

本日委員秋山俊一郎君、津島壽一君及び基政七君辭任につき、その補欠として鍋島直紹君、新谷寅三郎君及び赤松常子君を議長において指名した。

出席者は左の通り。

委員長 小幡 治和君
理事 小林 武治君
西田 信一君
秋山 長造君

委員

小柳 牧衛君
那 祐一君
西郷吉之助君
新谷寅三郎君
館 哲二君
湯澤三千男君
小笠原三男君
鈴木 壽君
松永 忠二君
赤松 常子君
中尾 辰義君
杉山 昌作君

國務大臣

自治大臣 安井 謙君

政府委員

自治政務次官 大上 司君
自治大臣官房長 柴田 謙君

自治省行政局長 藤井 貞夫君
消防庁次長 川合 武君
事務局側 常任委員 福永与一郎君
会専門員

本日の會議に付した案件
○災害対策基本法案(内閣提出、衆議院送付)

○委員長(小幡治和君) ただいまから委員會を開会いたします。

災害対策基本法案を議題といたします。

御質疑の方は順次御発言を願います。

○松永忠二君 大臣にお尋ねいたしますが、中央防災會議の性格ですが、これを読んでみると、単なる諮問の機關ではない。「防災基本計画を作成し、及びその実施を推進する」と、こういうふうに出ておられるわけですが、中央防災會議の性格というものは、行政的に言うと、どういう性格を持つていらっしゃるんですか。

○國務大臣(安井謙君) これは、内閣總理大臣が責任者になしまして、關係機關の長が集まって例の防災に対する基本計画を練るといふ性格のものでございまして、形式的に言いますと、政府の附屬機關といったような形のものにならうかと思ひます。

○松永忠二君 単なる諮問機關ではなくて、總理府の附屬機關だと、こういうお答えであります。そこで、中央防災會議の組織を見ると、会長に内閣總理大臣を充てて、委員に指定の行政機關の長を充てて、専門委員を置く

ことができるということになつておる程度ですが、そうして防災會議の事務局というふうなことも出ておる。こういう一体組織でここに規定してあるように防災基本計画を作成して、これの実施を促進することができるといふことは、私たちが少し考えられな

今の防災會議というもので、その組織を現状のまま機能を与えてやろうというところで、防災といふと、災害に対する總力をそこに集めたい。實際の活動はそれぞれの機關にまたそれをおろしてやつていきたい、こういうふうな考え方では相当効果もおさめるのじゃないかと思つております。

やつていくかということについては触れておりません。それらの細目は政令で規定をするということに相なつておるのであります。現在までこの法案を作成をいたして参りました過程におきまして、大体的な方向といふものは論議をせられておるのであります。大臣も申されましたように、まだ確定的なものとしてしまつておるわけではございせん。そこで、事務局長には、一案としては、消防庁の長官をもつて充てていく、その他の職員につきましては、事務の性質上、各省からそれぞれ職員を派遣してもらふ。さらにその場合には、現在の消防庁の職員が、それが庶務的な仕事に当たつていく、そういうふうな構想でもつて事務局の運営がなされていくのではないかと、ふりかへておるのであります。

○松永忠二君 もう少し具体的に、たとえば、まあ伝えられておるところによれば、消防庁を事務局とする。この前の質問では、大臣は消防庁長官を直ちに事務局長とするわけじゃないという答弁をされておりましたが、消防庁を事務局にするのであれば、具体的にどういう一体人員とか、構成といふものを考へておられるのか、これはいかがですか。

○松永忠二君 各省で派遣されるというか、出される職員といふものは、常時この事務局に出動するものか、それとも何か必要な會議のある際に招集されるものか、その辺はいろいろです。

○國務大臣(安井謙君) 内容の大体的な考え方につきましては、行政局長から御説明いたさせます。

○松永忠二君 そうすると、その常勤といふのは一体どのくらいを考へておられるのか、また消防庁が庶務的な仕事をするとすれば、新たに消防庁の職員をどのくらい一体ふやすという構想を持つておられるのか、その点はどうですか。

○政府委員(藤井貞夫君) この法律自体では事務局長にだれを充てるか、あるいは事務局の構成をどういふふう

○政府委員(藤井貞夫君) その点まだ具体的に構想を固めておられるわけではございません。なお予算その他の措置も必要といたしますので、それらの点、漸次固めて参りたいと考えておるわけでございますが、ごく事務的に考へておるところによりますと、消防庁自体におきましては、現在の職員数、その他の態勢をもつては、このような大きな仕事の職務というものをやっていくことはとうていできませんので、最小限度二十五、六名、あるいは三十名程度の職員というものが必要になって参るのではないかと考えているのであります。

○松永忠二君 今話の出でている各省からの派遣の常勤というものは、一体どういう構想を持っておられるのですか。どういふ程度の、何名くらいを一体考えておられるのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 少なくとも三名程度の職員は派遣をしていただく必要があらうかと思っております。むしろ仕事の性質によりまして、十ばかりに全部三名という必要もないと思ひますけれども、大体のところ三名程度の供出はお願いをせざるを得ないのではないかと思っております。

○松永忠二君 今お話のは指定行政機関から各三名と、こういふふうに考えておられるのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) さうでございます。

○松永忠二君 大臣にお尋ねいたしますが、十二条に構成が出ていますわけでありましたが、第十三条に、中央防災会議が指定行政機関から資料の提出とか、あるいは意見の開陳とか、必要な協力を求める。それからまた中央防災

会議は、地方防災会議なり協議会に必要な勧告と指示をするということが出ておるわけなんです。これがその防災会議の一つの権限としては、ここに規定されたものが、明確になっているものが唯一のものだというふうに私は理解しているわけなんです。だから、中央防災会議は、指定行政機関とかそのほかの機関から、資料提出、見聞陳、協力と、必要があれば地方に勧告と指示ができる、こういふことでありますけれども、一体実問題として、今災害の關係については、非常に各省庁の間で複雑な権限を持っています、それが非常に不明確な点もある。たとえば農林省と建設省の砂防等にはたいへん大きな交錯の点もある。むしろそういうところを一体どういふふうに統一と調整をとっていくかというところが、いわゆる防災には非常に重要な点であるし、こういふことが新しい基本法というのによつて明確になるといふところに、基本法の一番重要な問題点があるというふうに私は思ひます。

○松永忠二君 今お話の中央防災会議が第十三条に示すような権限を持つて、はたして防災基本法とも称するやうなものができて、そこに調整と統一が行なわれるというやうなことにについては、はなはだ難かしいというやうな気持ちを強く持つわけなんです。が、こういふことについてはいかがですか。

○国務大臣(安井謙君) 中央防災会議の仕事の内容として、今御指摘のやうなものは非常に重要だと思ひます。十一、十二条の二でございまして、防災に關する施策の総合調整で重要なものを扱うといったやうなことも、そういう趣旨でうたつておるわけでございます。

○松永忠二君 私が申し上げているのは、そういうことを実施するには、中央防災会議というものは、やはり特殊な権限というものを持たなければいけないはずだと、それでなければ結局できない。ただ単に資料を出したり、意見を述べさせたり、協力を求めたり、あるいは地方にただ勧告と指示をするという程度のことでは、はたして一体各省庁のなわ張り解消して、あなたのところへおつたやうな、いわゆる統一調整するといふことが可能なのかどうか、そういう点についてどういふ考えを持たれているのかというところをお聞きしてはどうか。

○国務大臣(安井謙君) 中央防災会議の事務及び諮問事項というやうなところで、今御指摘のやうな内容についてはうたつておるつもりでございますが、事實上の問題といたしましては、各省庁のいろいろな摩擦あるいは権限の不統一といったやうな問題は、すべてその会議におきまして、それぞれ調整をいたすというところは、やり得ることであると確信しております。

○松永忠二君 確信をされていただけでは、僕は済まないと思ひます。その確信が裏づけられるには、中央防災会議というものの決定したものに、はたして、各關係の行政機関がこれを実行しなければならぬ責任があるというやうには何も規定はされてないわけなんです。別に中央防災会議と關係行政機関の長とか、あるいは地方の關係の行政機関との關係は、ここに示している権限だけにとどまつておるわけですね。この程度のことなら何も新たに

○松永忠二君 確信をされていただけでは、僕は済まないと思ひます。その確信が裏づけられるには、中央防災会議というものの決定したものに、はたして、各關係の行政機関がこれを実行しなければならぬ責任があるというやうには何も規定はされてないわけなんです。別に中央防災会議と關係行政機関の長とか、あるいは地方の關係の行政機関との關係は、ここに示している権限だけにとどまつておるわけですね。この程度のことなら何も新たに

○松永忠二君 今話の出でている各省からの派遣の常勤というものは、一体どういう構想を持っておられるのですか。どういふ程度の、何名くらいを一体考えておられるのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 少なくとも三名程度の職員は派遣をしていただく必要があらうかと思っております。むしろ仕事の性質によりまして、十ばかりに全部三名という必要もないと思ひますけれども、大体のところ三名程度の供出はお願いをせざるを得ないのではないかと思っております。

○松永忠二君 今お話のは指定行政機関から各三名と、こういふふうに考えておられるのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) さうでございます。

○松永忠二君 大臣にお尋ねいたしますが、十二条に構成が出ていますわけでありましたが、第十三条に、中央防災会議が指定行政機関から資料の提出とか、あるいは意見の開陳とか、必要な協力を求める。それからまた中央防災

○松永忠二君 今話の出でている各省からの派遣の常勤というものは、一体どういう構想を持っておられるのですか。どういふ程度の、何名くらいを一体考えておられるのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 少なくとも三名程度の職員は派遣をしていただく必要があらうかと思っております。むしろ仕事の性質によりまして、十ばかりに全部三名という必要もないと思ひますけれども、大体のところ三名程度の供出はお願いをせざるを得ないのではないかと思っております。

○松永忠二君 今お話のは指定行政機関から各三名と、こういふふうに考えておられるのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) さうでございます。

○松永忠二君 大臣にお尋ねいたしますが、十二条に構成が出ていますわけでありましたが、第十三条に、中央防災会議が指定行政機関から資料の提出とか、あるいは意見の開陳とか、必要な協力を求める。それからまた中央防災

え、文章だと私は申し上げたいので
す。それならば、防災基本計画とい
うものは、それだけ各業務計画を拘束
するとか、あるいは各官庁の今までの
業務計画というより、なものはそれに
抵触しないとかいうようなことになれ
ば、それをそのままに実行していくと
いう、つまり計画でもって拘束をして
いくというところは、考え方だと思ひの
ですがね。つまり、権限というよりな
もので拘束をするのではなくて、基本
計画という計画、業務計画というもの
で統制をとっていくと、その計画は
計画に違反してはならぬ、抵触しては
いけないと、そういう形の順を追った
ことで、中央防災会議というものが一
つの権限を持っていて、その決定され
た権限が実行されていくということでは
なくて、きめた計画が次の計画を拘束
するとか、抵触しないとかいう条文の
打ち出しをしているわけです。これは
はそうだと思うのです。そうやってく
れば、それでは防災基本計画そのもの
は一体どれだけのものを作るのか、こ
れが一体具体的な問題を作るものなの
か。これを作らないとすれば、結局は
抵触しない文章さえ作ればいいわけ
です。拘束をされるというよりな文章を
抽象的なものを作っておけば、それで
いいわけですよ。抽象的な計画を作
って、抽象的な計画を拘束するなん
と云って見たところが、それは趣旨と
して、ただ単にそれを拘束するという
言葉が出てくるだけのことだと思ひの
です。そうすると、まず焦点を絞め
て、中央防災会議というものは、権限と
して指定機関や行政機関を拘束する権
限はないのか、あるのか、この辺をま
ず伺いたい。

○政府委員(藤井貞夫君) 中央防災会
議自体に各省各庁というものを指揮監
督するということのような権限は与えておら
ないであります。その点は、中央防
災会議自体が各省各庁の長をもつて組織
されるという建前から申しまして、当
然の自己拘束として、そこでもって作
成される基本計画なりその他の方針と
いうものにつきましては、各省各庁が拘束
をされることは当然であるという前
提に立っておるものであります。権限
的には御指摘のように必要な協力を求
める、あるいは地方防災会議に対する
勧告、指示ということでは弱いではない
かというお説もあることはわかるので
ございますが、こういうような構成と
建前でもって実際に運営して参ります
場合におきましては、現在よりもやは
り相当効果の上がつた前進が期待がで
きるのではないかと、かように考へて
おるのであります。防災計画等の実
施面を通じてその点がさらににはつ
きりと確保されるような措置を講じて
おる次第でございます。

○松永忠二君 はっきりしたのは指揮
監督の権限はないということであつ
て、したがって、行政機関ではない。
結局、防災基本計画という計画は立
て、その計画に基づいて業務計画が作
成をされ、そういうものが地方防災会
議の計画にも順次それを尊重していく
という形をとっていく。だから裏返せ
ば、極端に言えば、基本計画でそうい
う権限にわたることをきめることがで
きない、一本化して指揮監督するとい
うことはないし、防災基本計画という
のは、まことに各省の権限を拘束する
ようなことがないように、しかも、各
業務計画を抽象的に吸い上げて、美し

い文章を作れば、それでもって差しつ
かえないということになると思ひので
す。そこで私の言つたことは、独断だ
とおっしゃれば、一体防災基本計画を
のものはどういふ法的な効力を持つと
規定されておるのですか。基本計画の
いわゆる決定事項というものは、どう
いう権限的な効力があるというふうに
規定されておるのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 防災基本計
画において規定をいたしますべき内容
につきましては、三十五条に規定をい
たしておるのではありませんが、その中
で災害予防なり災害応急対策なり、ある
いは災害復旧ということにつきましては
、個々の部門々々についてかなり詳
細にわたつて重点を置かなければなら
ぬということについても列挙をいたし
ておるのであります。したがって、
基本計画自体どういふ形のものになり
ますか、今のところ、われわれはいた
しまして推測の限りでございます。こ
が、内容的にはかなり具体性を持った
詳細なものができ上がつて参ろうかと
考へております。ただ計画はあくまで
計画でございます。その計画に基づ
いて各省あるいは各市町村というもの
が、それぞれの立場に応じて業務計
画なり地域防災計画というものを
作つて参ることになるわけでありま
す。それらの各省各庁の業務計画なり
あるいは地方団体の作成いたします
地域の防災計画というものの基本とい
たしまして、基本計画に矛盾したり抵
触したりしないように、それに基づい
てやつていかなければならぬという
ところから、おのずからなる拘束性が生
じて参るという規定の仕方をいたして
おるのでございます。

○松永忠二君 それでは一体防災基本
計画というものは、これはすでにここ
で決定をされれば、その決定事項が直
ちに権限、効力を発揮するものではな
いか。それともこれはちょうど治山治水
十カ年計画の計画の中に、一度これを
閣議決定という形に直して、これが初
めて施行されていくものであります
か、その辺はどうですか。

○政府委員(藤井貞夫君) これは計画
でございますので、計画が作成された
ということが、直ちに今おっしゃるよ
うな意味における効果を発生するもの
ではございません。これに基づいて、
それぞれの各省各庁において具体的に施
策を決定をしていく、あるいは閣議の
議を経てきまつていくという過程を通
じまして、それが具体化され実現がさ
れて参るのでございます。

○松永忠二君 そうすると、防災基本
計画というものは、第三十五条に、
次の事項に関する資料を添付しなければ
ならないと出てくるわけ
ですが、防災基本計画というものは、一
体予算的な計画を伴うものなんです
か。それとも、そういう予算的な計画
というものは、これについていないも
のなんですか。そういう点はいかがで
すか。

○政府委員(藤井貞夫君) 金額の見積
もり等は、おのずから基本計画自体の
中にも触れられるものがあると思ひま
す。また基本計画自体につきまして、
どういふことをやっていくと、たとえ
ば治山治水の関係では、どういつたこ
とに重点を置いてやっていくと、その
実施目標は何カ年に置くかというよう
なことになります。おのずから経費
の見通しというものの中に含まれて参

るものもあり得るのではないかと
ふりに考へておるのであります。た
だ、そういうふうになりまして、こ
れはむしろ毎年度の実施をどの程度
やつて参るかというところは、それに基
づいて各省各庁が予算要求をし、国会の
審議をわすらわして決定をいたして参
るものであります。これは、これは申
すまでもないところであります。

○松永忠二君 大臣にお尋ねするの
ですが、さっきの質問でも明らかによ
うに、別に中央防災会議が決定したこと
が直ちに決定として実施されるわけ
ではない。中央防災会議は各行政機関を
強制するような指揮監督する権限はな
い。防災会議のきめる防災基本計画と
いうものに基づいて、基づいてとい
うか、それをどつちが事実上は先にな
るか、僕は別だと思ひますが、私はむしろ
業務計画を吸い上げて基本計画になる
という形でのほうが予想してい
るのですが、逆にほんとうの意味で防
災基本計画ができて、それによって各
省のいわゆる業務計画ができるという
ことになれば、当然防災基本計画の中
には、予算の裏づけといひますか、そ
ういふものが含まれなければ、要する
に、俗にいう文章の羅列に終わつてし
まうのではないかと。治山治水十カ年計
画というものが、あれが非常に効力を
持つておるというものは、そこにはつき
りと予算の総額があつて、実施の計画
というものがちゃんと具備をされてい
るというところに、まああの計画が非
常に効力を発揮している理由がある
と思ひます。だから、少なくとも防災基本計画
の中には、そういうふうな予算的な裏
づけというか、いわゆる基本計画を実
施するのに伴う予算的な計画というよ

うなものが、必ず具備されているといふことが必要だと思ふのです。そういう点についてやはり計画を作る、その計画に中心を置いたこの基本法なんですから、そういう意味の防災基本計画は、そういう予算的な計画というものを必ず裏づけにしていくなければならぬ。私たちが思ふのですが、大臣はどうお考えになりますか。

○国務大臣(安井謙吉) 防災基本計画は、おそらく相当広範囲ないろいろな方面にわたると思ふ。したがういふして、これは予算計上を必要とするような性格のものも相当たくさんあるし、それには数字的な裏づけと、予算計上の計画というものを盛らなければいけないという面も相当たくさんあるかと思ふ。そのほかにも、今度は予算と無関係にといふ面も、別の方面でもそれぞれ企画を立てる、調査をする、あるいは調節をするといったような機能も持つておられると思ふ。どうなんでしょうか。

○松永忠二君 その点については、やはり条文なり、そういうところに明確にしておく必要があるのじゃないか。そういう面は、まずまずそれが非常に重要な意味を持つてくるというよりなことになると思ふ。こういう点については、資料の中にもそれを入れていないというようなことは、私たちが言うにちよつと理解がしにくいわけなんです。こういう点はどうなんでしょうか。

○国務大臣(安井謙吉) お話の点は非常にいい点かと思ふ。何分にも防災基本計画自体が多岐にわたるものでございまして、今お話のようにな予算計画を伴うというよりな形の

ものもできまして、その他もできる。そうして要は運営の仕方でございます。これは防災会議自体に一定の権限を付するということもさることながら、それでなくて、今のような建前をうたつておきまして、あとは政府がそれを取り上げて、正式の決定にするなり、各省庁で取り上げて、これを正式の自分のそれぞれの企画に織り込むとかいふふうにして動かしていくなか、そういう意味から防災会議自身に何か特定の形式上の権限を与えるということもなかなかむずかしい面があるかと思ふ。実際は運用でそれが行なわれていくのじゃないか、こう思つております。

○松永忠二君 権限の問題は別にしまして、基本計画といふものの中に、数字的のやはり根拠といふものを置くほうが、基本計画の効果といふものは発揮できるのじゃないかという意見については、どうなんでしょうか。

○国務大臣(安井謙吉) 御説のとおりに考えております。

○松永忠二君 そこで、また権限の問題なんです。この中央防災会議といふのは、各省の防災の企画といふものを統一するといふこともやれないわけですね。企画については、統一的に防災をやる、つまり各省が企画することとは当然権限を持てておられるわけですね。また別個に持つておられることは当然権限です。だから、権限からいへば、ちよつと経済企画庁のように、防災の企画といふものを統一してやる。また、今各省庁にわたらずいふん研究所や調査機関があるわけですね。全部これまたまた重複しているものがある。そういう防災に関する調査とか企画といふものを行政とし

て一本にするというよりなことが行なわれていけば、実施の機関は各行政機関がやるとしても、企画だけは一本化していく。そうなつてくれば各省でもってそれはばらばらの企画とかいふこともないし、企画に非常に重要性を持つといふことになると思ふのです。だから、企画と作成と実施といふものを両方持つていけばいい。ただ、これも、作成だけなら作成で一本化した権限を別にこの中央防災会議が持つていくわけじゃない。じゃ、もつと防災の非常な総合的の計画を立案するといふことになる。この防災会議といふのは、各省庁の長が集まるだけで、専門機関といふのは置くことができるという程度のことであつて、一体これではたして総合基本計画はできるのか、このメンバーで。こんな人たちがそろつてみたところで一体何が基本計画ができるだろうか。結局は事務局のほうから出してきかぬのを認めるというところ、事務局といふのは、今話の出ている消防庁のほうで事務局をやる。各省庁から二、三出てきた人たちが集まつて協議をした、ほかの省庁から出てきた者は、それほど自分の機関を拘束する権限を持つて出てくるわけじゃない。そういう者が出てきて相談をしてみたところが、この中央防災会議で作る基本計画といふものは、基本的に非常に傾倒に値するよりな一体基本計画が出てくるかというところ、ここにもまたそういうものは出てこない。いさそそそういうものなら諮問機関で、もつと広範の有識者をも入れて、それでそのりっぱな計画を作り上げる、それをそのの後のいゆる閣議決定をしていくといふやり方なら、まだそこにも話があ

る。河川審議会のようなあつていふ形にしていくなら、まだそこに話がある。集まつてくるのは指定行政機関の長で、大臣が集まつてきても、何にもそれをやるだけの能力は事実上ない。それじゃ事務局ががっちりしているかといふと、事務局は、今言つたように、単なる消防庁の事務局から二、三出てきた人たちの集まりということになると、実際のところ、私たちは、中央防災会議が結果的には各省庁の作った業務計画を抽象化した機関でしかないんじゃないかといふことを感ずるわけなんです。私が言つたようなことについて、そうじゃないのだ、これで十分できるのだといふことを大臣からひとつ聞かしてもらいたいのです。私たちがわかるように。

○国務大臣(安井謙吉) 最初も申し上げましたように、このものの考え方が二つあると思ふのです。一定の明確な権限と機能を与えるような行政機関的なものを置いて、防災一本でやるという考え方もあろうかと思ふ。現在われわれは、各省各機関がそれぞれ防災については、実際も上げていないし、じゃなし、相当な機能も発揮できる仕組みをそれぞれの専門部門においては持つておられる。しかし、それが全部が不統一といふんです。統一のものを企画されたり、調整されていらないために、種々の摩擦があつたり、不便が起る。あるいはまた強力な推進に不自由もある。そこでひとつ各省でやつていけるというものを一堂に集めて、総理大臣のもとで十分に、常に検討を怠らないようにしていこう、これはいろいろ御心配になれば弊害はないと思ふ。防災に対する政府の心がまえと

いいですか、企画を進めていく上からは非常に私は意味がある、こういうふうにしておるのであります。どこかに一定の権限をきつとつけて、あるいはその独自で、ほかの省はそこについていい、こういうふうな企画をそこで立てるというふうにはわれわれも考えていないわけなんです。

○松永忠二君 そういう必要がないのかどうかという点については、どうお考えになるのですか。

○国務大臣(安井謙吉) 各省のそれぞれの機能をそれぞれの立場で有効に生かすことを考えたほうがいいので、今おっしゃる通りに、機能、権限を特定の防災会議へ与えて、一方的にそれぞれ各省を命令するといふよりな形のもの、むしろ現在のところ摩擦が多過ぎて、効果が薄いんじゃないかといふふうにお考えになっているわけなんです。

○松永忠二君 その点については考え方の違いだと思ふのですがね。しかし、たとえば今一つの河川について、水系について考えてみると、この水系の一体治山治水はどういうふうにするかといふことについて、一体この基本計画でやつていってどういふ調整が具体的にできるのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 水に関する具体的な調整、また具体的な水系についての調整の問題について参ります。今度の国会で御審議をいただいて、水資源の開発その他の点を通じて、漸次問題が前進をしてくださうと思ふのであります。しかしながら、それはそれといたしまして、この防災会議自体におきまして、防災の基本方針というものをきめて参らなければなりません。治山治水の基本的

な考え方というものについても方針を打ち出していかねばならぬということが出て参ります。さらには、災害に關する施策の総合調整について重要である認められる場合におきましては、内閣総理大臣がこれを諮問をするという権限もここにひとつ認めているわけでございます。したがって、防災の基本方針が打ち立てられて、そこで基本計画というものが作られて参ります場合に、この水系の利水の方法等につきましては、こういつたやり方がいいのではないかとという一つの示唆というものは出てくる可能性というものはあり得るだろうかと思うのであります。全部の水系にわたってどうこうというようなことは、おそらく基本計画自体については出て参りませんけれども、全体としての考え方の方向というものはそこに打ち出されて参ることが望ましいことではございませう。そういう可能性はあるわけでございます。そういう問題が出て参りますれば、当然防災会議の構成員として各省庁の長というものは、これに実質的な拘束を受けて参りますので、所管業務を行なうて参ります上において、その基本方針にのっとった施策というものを考えていく、またその施策を実現するために、あるいは法律改正をやらなければならぬというような問題も出て参ります。そういう場合には、やはり現行法でできなければ、この改善策として法律改正というような方法を通じて、それらの調整につきましても、一歩を進めた措置がなされるということが期待されるわけでございます。

○松永忠二君 今、治水治山あるいは防災の關係でいへば、一つの水系について常の予防の措置、それから災害復旧の場合における上流と下流の關係、それからそこへ作るいろいろな河川の工事というようなものを一貫したものが水系の中に計画があつて、そうすれば必ずその水系というものが一応総合的なことが行なわれるわけなんだ。ところが、一体この基本計画というものは、そういうものを含んだ基本計画ではない。それで総合調整というものをいつて書いてあるけれども、二の「防災に關する施策の総合調整」といつても、そういうことではない。そういうことには触れられない。それでは出てくる業務計画は、横へ連絡のある事務の責任は別にどこにもない。業務計画と業務計画の間の調整というものは、そんなことは何も書いてない。どうも一体、一つの水系の中の具体的に今問題が起つておるのは、一水系なら水系について総合的な調整をしていく必要があると言われているわけだ。その総合調整というものは、これを作ったことによつてどれだけという形において前進するのですか。ただ単に、あなたのおっしゃる通りに、基本計画があるから、その基本計画に基づいて考えると、こう言つてみたところで、何もうその業務計画は各業務計画で作ればいいのであつて、その業務計画と隣接の建設省の作つた業務計画と農林省の作つた業務計画が横に調整する必要があるというものは、どこにも出ていないわけですから、だから、私たちは具体的にこれができたために、どういう形で、それを一つの水系なら水系の治水治水計画なり、あるいはそこにおける水資源の開発なんというものが、総合的に調整さ

れるのか、そういうことを調整するといふことができる機関というものがなければいけません。言葉では基本計画に基づいて作るとおっしゃつたけれども、その基本計画というのは具体的なものじゃないのだと、お話をとおし、それはどのものではない。それじゃ、業務計画と業務計画は、だから私たちが言うようにむしろ、一つの水系の企画というものの一つは、一つのところが実施するのだ、その企画に基づいて關係する農林省は農林省でやりになるし、通産は通産でやる、建設は建設でやる、そうすれば一つの水系なら水系の治水治水というものが、いろいろな工事というものが、いわゆる総合調整ができる。このような基本計画を調整ができる。このようないくつかのことが、そういうことは具体的にどういう形でできるのですか。そういうことを私はこれじゃできないからうじゃないか。結局、文章で書いたものを、各作るところではそれをやる。せめてそれができなければ、もう一つの段階の治水治水の費用が幾らだ、あるいはその關係工事が十一年間に、何年間にどのくらいやるのだというそのワケでもきめてくれるならば、それに基いて各省がまた計画を立てるといふ手もあるけれども、そういうものを必ずしもつけなくてもいい、言葉で書いてあればいいのだというところになれば、具体的にこのことでもできないけれども、また具体化する一番もとのなる金もこの中に組まれてこないといふことになれば、何を一体これで総合調整ができるのかといふことが私にはわからないのです。確かに少しづつは、今やつてい

ことをちよつとはそれは作つたのだから、少しはそれはあれになるでしょうがね。問題はその防災の、今国民の望んでいるのはそういうことではない。僕は思うのですがね。もつとしまじみ一つの水系について、さんざらばは行政が行なわれているのを、もつと基本的なことを一つの水系ならこの水系についてものを徹底したものをひとつ立案してもらつて、その立案したものについては、各省が必ず実施するといふ形で総合的に実施して欲しい。そういうふうな希望を持っています。そういうものが、どうもこれではわれわれはわからない。

○國務大臣(安井謙吉) 松永さんのおっしゃるようなことが防災計画のやり方でも全部これはできると思ふのです。それじゃどうやって——ここに一つの水系をきめるにしてもいろいろなやり方もあるし、その場その場によつてのケースでめく方もいろいろ違うと思ふのです。ただ防災会議でひとつ農林省と建設省、それから運輸省も入つてよく専門家で相談して一本のものを持つてこいという、こういう命令というのか、話し合ひもできると思ふのです。それからあるいは特定の場合に、その防災會議自体が一定の企画をやつて、これでひとついけるかどうか検討して手直してくれという打ち合わせもできるし、私は運営については、いろいろなケースがあり得る。それから必要によつて予算のワケをきめてこれを閣議で決定するといふ場合もあり得る。要は、これからの運営をそういう場で作つていこうというものがこの法律のねらいであらうと思ふのでありまして、今いろいろ御指摘になりましたような事柄を、この防災會議の場を通じて今後ひとつ実現をしていこう、こういうふうな考えでおるわけだ。

○松永忠二君 それを、私はそういうふうになつていけるから、企画については一ところで企画する、何も権限を逸脱して実施機關を取らうというのではないのだからね。総合的な企画については、ここがやるのだといふことになつておれば、そのほうがいいじゃないか。そういうことぐらいいはなぜ考えないのかと、こう言つていられるわけなんだ。あなたの言つたようなこともできる場合もありましよう。あるけれども、各省庁ががらばつちやつて作らなければそれきりですよ、それをまた消化できるほどの事務局を持つていられるわけじゃないのだから。専門の各省庁があつて、それが具体的なデータを持つていられるのですから、これはそのものに一体事務局が對抗して対案を出すだけの能力もなければ、力もありません。だから各省庁よりむしろ上の、いわゆる企画については、そういう企画を総合して立てる、横立をする、あなたの言つたやうな、とにかくその一地域、その一水系については、治水防災の計画というものはもう一本化したものが必ずそこではある、作らうという意図はわかるけれども、作れるか作れないかといふことは、これじゃ保証はできないと私は言つていふ。保証のできるものにしたかどうかといふことが私の言つていふことなんです。保証するためには、少なくともそういう計画については、実施のところでまともなやりとせんにしても、計画だけでもそれをひとつ統一して計画できるというふうにしたかどうか、そういう必要があ

るんじゃないかということを申し上げているのです。

○国務大臣(安井謙吉) ですから、最初にも申し上げましたように、そういうふうなお考え方も一つ確かに立つところのものであります。確かにそれは非常に有効なやり方の一つであらうという気もいたしますが、現在この法律で考へておられますことは、各省各機関がそれぞれ持っている機能は、その限度において十分に働かせよう。そしてそれをばらばらで動くのではなくて、総合的なもので常に連絡調整しながら働かせていこう。だから企画部門というより専門の部門を一つ防災会議で持つて、そういうものを各省で押しつけていくという形も、これは私は一つの形としてあり得ると思いますが、それは今の現段階で各省庁の企画部門との摩擦ということも考えられるし、そうではなくて、各省の持っている企画性もその防災会議で吸い上げて、そこでまとめて、それぞれの各省の機能を生かしていくという考えであるので、考え方は、今のお話のようなことも確かに有効な方法であると思ひますが、この法律ではそういうふうに考へないで、各省の機能を生かしていくというふうに考へておるわけで、それでも私はそれに総合的な調整をすれば、あるいはさらに防災に対する企画を進めていく上からは相当大きな政治的な意味もあるし、現実に事務を進める推進力にもなり得ると思ひるのであります。

○松永忠二君 ただ口を開くと防災基本法、何か対策があるかという、防災基本法と、総理大臣も盛んにそう言っている。そういうくらいなものな

ら、せめて私たちの考へていくくらいのことではやってもいいんじゃないか。それは一歩前進するといふ程度のこと、基本法でやるというのなら、それはあなたの考へたように、前進でないといふ私はいませんよ。しかし、少なくとも基本法として一歩前進をし、そのうち三指摘をされて、行政官庁の中での指摘をされているわけです。そういう意味からいって、もっと基本的に進めなければならぬ。また、あなたのおっしゃったようなことが、はたして事務局の今述べられた構成でできるのかどうか。二、三行政官庁から出てきて、消防庁や事務局へ行って、それができるのかどうかという点については、どうもそういう能力を発揮できないのじゃないかというふうに、私たちが考へる。だから、もう少し根本的なものの対策を、少なくとも基本法というなら、立ててほしいのじゃないか。結局、やろうと思つたけれども、できなかったというところじゃないのですか。初めからこの程度のことを考へていたのか。それともつとやろうと思つたのだが、できなかったのですか。どっちなんですか。初めからこういう基本法、これでいいと考へておられたのか。大臣は、何か聞いてお話をいただいても、われわれはもうちょっと前進をしたものを考へて、交渉もされたらうけれども、いわゆる今の行政機関の権限のなかり張り争いの中で、なかなか実現はできない。せいぜいここらくらいのことだということ、ここで下がらざるを得なかったの

じゃないかと思うのですがね。何かそういうことの理解できないような発言をされるので、われわれのほうでもちょっと言つたわけですがどうなんですか。

○国務大臣(安井謙吉) それはこの一つの法律を作る場合でありますから、その目的だけのために、各省との調節妥協ということも、現実の問題としてあることは事実です。御指摘のとおり、これが決して万全を期した防災に完全に対応できる法律だとは、これは私も考へておらぬのであります。これは総理自身が本会議におきまして、これが完全なものではないといふことを言明されたとおりであります。ただその評価や何かはいろいろございまして、防災会議というもののあり方について、今御指摘のような行き方と、二つあると思うのでして、この場合に、これはなまぬるいかもしれぬが、各省のそれぞれの機能を生かして、言葉は悪いですが、フルに生かして、言葉は悪いですが、しりをひっぱたいて、言明されたことを使おう、こういう意図で……。それから、むしろ防災会議にあるのではなくて、たとえば国の責任でやる場合に、どれとどれを国の責任でやるべきだといふことを、さらに法律で具体的にいうたりすべきじゃないかという御指摘も、ごもっともだと思ひのであります。そこらになりますと、またこの二段階にして、この次にうたおうというふうな形になつておる点もありまして、そういう点では確かに御指摘のような御不満もあらうと思ひのであります。しかし、これは順次ひと

つ御協力を得て、直していいものにしていく、こういう考へ方でありまして。

○松永忠二君 ひとつわれわれの心配している点が心配にならないように、つまり事務局が充実をせられて、そして総合調整が行なわれるというように、欠けることのない運営のできる事務局ができる。それからまた、もとと権限を一つに集めてやるのじゃないのであつて、防災会議が作つた防災基本計画、つまりこの動きが一番中核になるものであるから、この基本計画の拘束力というものが、具体的なものと、非常な大ききものが今度の場合には影響してくると思ひました。したがつて、それについて、われわれは何といふのですか予算的な裏づけ、ワクといふようなものについて、必ず具備した防災計画——言葉で書いた防災計画じゃなくて、その防災計画の実施に伴ういわゆる予算的な総ワクは、どのくらいのものなのか。これは各省にわたつてどうなるのかというより、なものを具備した基本計画が作られるなら、それでもいい。その基本計画に基づく業務計画が実現されれば、まだそれでも一歩前進はできると、私たちが考へておる。そういう意味で、防災基本計画といふものの内容といふものについては、よほどひとつこでよく考へてもらいたい。それで、十分具体性を持ったものにしたい。それから中央防災会議そのものも、いわゆる機能が十分發揮できるように、ひとつ特に今大臣の言われたことが実際に実行されるように、配慮をしたいと思います。この点はこれでとどめ

○鈴木壽君 開連。国民が、あるいはまた私も含めてであります。災害対策基本法といふものができるといふことに対する期待には、これは考へ方はいろいろあると思ひますから、その一つについて申し上げるわけにいかぬと思ひますけれども、ともかく日本の国の、このしよつちゅう絶え間の年々の災害に対して、ほんとうに根本的な災害の防除対策、こゝでいふところの予防といふことが、この法文からいへば、あるいはそういう言葉に当たるかもしれない。それから災害が起きた場合のそれに対するいわゆる対策、それからまた出たあとのいわゆる災害復旧の仕事、これに対してほんとうに従来のような間合に合せたいと思ひます。あるいは災害のしよつちゅうしりを追つていふような、後手後手と回つていふような、そういうことではない、もつときあつたしたものを作つてもらいたい、こういうことだと思ひます。そこで、今松永さんから問題がありました。その防災会議あるいはそこで作られるところの防災基本計画といふものですね、これは私、やはりこの法では、一つの中心をなすものになつてくるだろうと思ひます。その分厚い法案の中から見ても、相当なページ数をとつて書かれてあるのです。だけれども、そういう点からいへば地方に作られるものもそういうことではあります。特に中央防災会議といふものがしつかりして、また、そこで作られる基本計画といふものが、やはりしつかりと実行されるということ

が、私はやはり根本にならなければならぬと思うのですね。そういう点からしますと、あるいは私も松永さんと同じように、何かこの中央防災会議なり、あるいはそこで作られる基本計画というものが、どうもあまり力のないものになるのではないかというふうに思われるわけでありまして、あるいは確かに計画ができるかもしれません。しかし、その計画が各省庁においてどの程度誠実に実行されるかというようなことになると思いますと、それは三十六条とか三十七条においては、確かに基本計画に基づいた業務計画というものを作らなきゃならぬと、こういうことがありますけれども、そのどれをとるのか、どの程度とるのかというようなことにつきまして、これはやっぱりまだ私どもは心配せざるを得ないと思うのです。たとえば、これは今度この法案が通つてできる中央防災会議とは違うものだと言われればそれまででありますけれども、たとえば内閣に作られた交通対策本部というようなもの、これは各省庁にまたがっているいろいろなことがある。特に事故を中心とした事故防止のための交通対策をとらなきゃいけないというので、前には事故防止対策ですが、今度はあらためて交通対策本部というものを作つたのであります。そこでいろいろ問題になり、あるいは検討され、そうしてその結果出てきた結論というのに対して、各省庁が一体、建設省なり、あるいは運輸省なりがどこまで真剣になって、特に予算の裏づけをしたようなことをやっているかという、と、私非常に疑問だと思ふ。疑問どころじゃない。これは作文はできて対策はできているけれども、実

路交通も、たとえば鉄道なり軌道なりと道路との立体交差の問題一つ取り上げてみても、これはまことに粗末であり、あるいは踏切対策というものを考えてみましても、まことに寒心なといわなければならぬ状態にあるわけなんです。ですから、私はこれは今特に私が申し上げたように、今度は法に基づいて、今度の中央の会議であるから、今の交通対策本部というものは、何も法に基づいたものじゃないからと、こゝろいろいろあるいは違ひとしては指摘せられることかもしれないけれども、しかし、問題の解決をしなければならぬという考え方においては、一致した考え方だと思ふのです。そういう点からしますと、今私申し上げたような点からしまして、どうも中央防災会議ができた、あるいは地方にもできた、しかし、実際の災害防止、予防なり、あるいは災害が起つた際のそういう措置、あるいは特に災害復旧のいろいろなるな、そういう仕事というものはなかなかこのままでは、われわれが期待し、国民が大きく期待しているような、そういう形にはなっていないんじゃないか、こういうふうに思ふわけでありまふ。

前置きが少し長くなりましたが、私は、松永委員が指摘されますように、に、何かやはり中央防災会議なら中央防災会議が、しかも、そこに作られる防災の基本計画というものは、これは各省庁のそういうことに関係する仕事の部門に対する相当な規制が加えられるものでない、災害基本法はできた、中央防災会議ができた、基本計画ができたといつても、なかなかこれを実効を上げることがむずかしいのじゃ

ないかというふうに思ふんですが、これは松永さんの言ったことと結論においては、私繰り返しのようなことになりまうけれども、その点もう一度大臣から考え方というか、そういうことをお聞きしておきたいと思ひます。

○国務大臣(安井謙君) 御指摘の今の交通関係の対策協議会というようなものもあるが、なかなか強い力になっていないんじゃないか。それと同じようなものに出しちゃ困るという御心配も私はごもっともだと思ふのです。ただ、あれとは多少機構的に、政治的に強い形をこれは相当とっております。あの交通関係の今あげられましたような例については、比較的事務段階での連絡協議といったものが主体となっておりまう。この会議は防災というものに対して、政府全体が心がまえを強く打ち出さなきゃいかぬじゃないかという政治的意味も非常にあると思ひます。いわゆる総理が最高責任者になり、そうして今言われましたような、たとえば具体的な防災計画がそれぞれの省から、あるいは持ち寄りの形でできる場合もある、あるいは金額、予算を画定する必要がある場合もあるうと思ひます。そういう場合には、それを閣議にかけることによって、政府全体としてオーソライズするというふうな行き方も運営上はあると思ふのであります。今の非常に弱いものになって、おぼろげなものになつちやいかぬという点は、御指摘は十分注意いたしまして、それは運営面において、先ほど松永委員からも御指摘ありましたような点は、十分考慮して、効果のあるような運営に持っていくたいと思つてゐるわけでございまして。

○鈴木素子 もう一つ闕述して、そこで、この法案からしますと、大臣が今おっしゃるように、これは運営面であつていくしかないと言わざるを得ないと思うのです。私も心配するのは、その運営面であつていくというのではたして所期の目的が達成せられるかどうかということなのであります。特に、これも総永委員から指摘がありました、一体、中央防災会議でいろいろ基本計画を作つたりなんかするものでありましようが、しかも、その事務局というのは、二十五人か三十人程度だ、あるいは各省庁から二、三名ずつエキスパートが来るかもしれない。そういうことがあるにしても、いづれ二十五人か三十人で、あるいは他にまた、場合によつたら専門委員というものを置くということも書かれてありますが、そういう人がかりにおつても、いわば常勤の者はわずかであつて、そういうスタッフで、私は能があつていという意味じゃなくて、能があつても、そういうわずかなスタッフで、決して何といひますか、運営の面におきましてもうまくいっているかどうかと、いうことを全体として目を配つてやつていけるかどうかということは、これは私は疑問だと思ふ。だからといって、何も人数をふやすだけが能じゃなくても、ちろんございませぬけれども、ここにあるのは、いかにも防災会議のほんのいわば事務処理をするという程度のものにしかすぎないのじゃないかと思ふのです。この法では、先ほど藤井局長から聞いた説明だけでは、わずかから小さな、課にも及ばないというような、そういう事務局で、集まつてくるのは指定行政機関の長だ。長が一体どの程

度のごまかしことまでやっていると、いふところ、はなはだ失礼だけれども、あまり期待ができません。会議に行つて、よしよしときめることはできるかもしれないけれども、ですからやはり私は単に運用の面でもこれから実効を上げるように注意をしたい、こうおっしゃるけれども、それはこの法文からいってそう言わざるを得ないだけの話であつて、私は、運用の面でも発足早々行き詰まるのじゃないか。あるいはペーパー・プランはできるかも知れませんが、しかし、ほんとに、何べんも申し上げますように、実効を上げるような、そういういわゆる災害対策というものが、はたして各省庁において期待されたような形に実行に移されていくかということに、私は非常に心配があると思うのです。私はこれはこういうものがあつて、災害対策というものを遂行していかなければいかぬといふ、そういう前提に立つてものを考へて言っているつもりなんですけれども、そのためには、まだやがては、これじゃおぼろげなものになつてしまふのじゃないかといふ依然として心配があるわけですが、もう一度、これきりでやめますから、あらためて。

○國務大臣(安井謙吉) おっしゃるとおりで、事務局に十分質的にいい人を置かなければならぬといふことも、これは十分考へられるのでありますが、これは何度も申し上げますように、これは災害会議自体あるいは事務局自体がほとんどにすべてのものを発案していくとか、あるいは計画の素案を作つてそれを会議の席上でいろいろ検討するといふことより、問題はむしろそれぞれ

出てきております防災会議のメンバーである各県庁が、自分のところの所属の防災に関するあらゆる智のうから出した結論をそこに持ち寄って取りまとめをやっていくというふうに考えていきたい、一つの方法としては、それから大きな方向としては、それじゃ政治的

か。それとも案なしにこれは作れというふうに諮問するのですか。その場合には、その基本方針は省庁が作るものものではないから、だれが作るのですか、これは。その原案になる、骨格になるものはだれが作るのですか。ここだけは聞いておきたい。

に見ても、あるいは行政的に見ても、
こういったようなものが必要じゃない
かというものを出した場合に、その事
務局自身が自分だけの力で作るという
のではなくして、それはそれぞれの各
省庁におろして、そこで十分案を練っ
ていくというふうに現在の諸機構の制
度をそのまま生かして、それをとにか
く総合して常に前進の方向に持ってい
こう、こういうことで防災会議を置こ
うという意味でありますので、今これ
は松永委員からもしばしば御指摘いた
だきましたが、きちんとどれだけの能
力とどれだけの権限を持ってどういう
仕事ができるのだということになりま
すと、これはかなり幅の広いものにな
ると言わざるを得ないのじゃないかと
思うのであります。

○政府委員（藤井貞夫君） 防災の基本方針というものにつきましては、おそろく諮問の形式——私どもはここでできましたこととして申し上げるわけにも参りませんが、項目を少し具体的ににするものの、態度としては、防災の基本方針いかにというより、格好で諮問がなされる、そういう筋合いのものであると考えております。そういったしますと、それを受けてだれが原案を作るのかということになると思うのであります。その場合には、やはり事務局長のところで総理大臣の基本的な考え方の方の意を体して、しかも、各省からいろいろの各部門々々についての考え方というものを資料として集め、また現実に意見も聞いてそれらの上に立つて取りまとめを行なうという格好にな

○小笠原二三男君　ですから、ざっくばらんに言うと、私は松永さんや鈴木委員がおっしゃるように、そういう意図を持つ強力な基本法としての考え方でないのだ、この法案は。逆に言えば、この字づらで見たとおり、今の各省はばらばらのものをどこかで調整するために、法的に何かの措置をもったところに、各省庁から委員としてその長を集めて調整するだけのことなんだというふうに、逆に私はそう思う、ざっくばらんに。ただ問題は、さきに内閣総理大臣が防災の基本方針を諮問する。それは案を示して諮問するのです

らざるを得ないのじゃないかと思つておられます。

○小笠原二三男君 普通の行政審議機関では、専門委員のほかに各省の局長級を幹事として、そうして専門委員なり幹事役のところで素案ができるわけだが、この場合には、幹事はいいない。だから局長のもので行なわれるのだが、それもやっぱり各省のそれぞれの担当者について各省の意見が調整されて出てくることでしよう。各省庁がすつぽだかで議論する、そんなばかなことはないのだから。それで承認されたということになれば、今度は総理大

臣はいち早く立場をかえて、会長になるわけだ。答申を受けた内閣総理大臣は今度は会長職に立ち返って、そうしてそれに基づいて基本計画を立てるようになる。その基本計画は数字的なものまで入るのですから入るのですか。この防災基本計画の最も大事な点は、長期的な総合的な防災の計画を樹立することになっておる。そうすると、これは資金的にも年次別には出ないだろうけれども、これだけの財政投資を持ち、これだけのことを根幹としてやらなければならぬ、こういうふうな計画になるのですか。やっぱり抽象的に何々とするものとするという列挙方式でこの基本計画というものが出てくるのですか。それいかんによつてよほどこれは態度が違つてくる。私は、大蔵大臣も指定行政機関の長もみな入つているところで、各省が結局最後にきめる防災業務計画というものがあるわけだが、めいめいが持つておる防災業務計画というものを立て得る可能性の範囲で各省庁が基本計画のほうに逆にもものを言ひ出してくるのです。これは行政官庁のなわ張りなんです。各省が土台にしてこれだけのものを砂防なら砂防にどうしたい、どうする、この際大蔵大臣からこの大ワクを認めさせておいたら都合がよいとなれば、それだけが基本計画のほうに各省庁から主張されてくるわけですが、話は逆なんです。基本計画が先にぼんと立つて、それに従つて各省が業務計画を作ることではないか、実態は、業務計画ができる範囲、構想というものをみな腹の中において、その範囲で衝突しない点だけの基本計画が出てくる。今までの国土総合開発であれ、地域別の開発の問題で

あれ、あらゆる行政審議会のそのやり方というものは、各省にまたがるものは全部それなんです。がんとして各省は言うことを聞かないですから、それと同じ形がこれにも出てくると思うのですね。そうだとすれば、松永さんがやはり心配されている点は、これはこれなりに生きるというためには、少なくとも防災基本計画というものは、財政資金まで、そういう計画までがきつんと載って現われてくるという形で、その次に防災業務計画というものが各省において行なわれる、その点については、大蔵大臣なり、大蔵省側のほうにおいても大綱は了承している、そういうものが閣議決定になっているのだから、金の裏づけのある、長期計画が閣議決定になっているのだということでは、この業務計画はほとんど逐行されていくというまでにはいかないと思う。このことについては、大臣はそういうふうにするのだと今言えますか。

○国務大臣(安井謙吉) その防災基本計画を立てる際に、防災会議におきまして、そういうたものをまず先に立てて、そうしてその範囲内で各省が実施計画を立てるという建前であります。しかし、実際に動かします場合には、今の防災会議そのもののメンバーだけでは急にできるわけがない。それぞれがそれぞれの関係部門の資料を持ち寄り、あるいはそれぞれの計画を持ち寄ることによって各方面からの検討が行なわれるということによって、各それぞれでセクションで考えておることを、それをさらに総合的に検討しておることの間に十分な調整ができて、そこで防災基本計画というものができ上

がるであらうと思ふのでありまして、それがはたしてどこまで予算を伴うといひますか、資金計画を伴つた具体的な計画になるが、あるいはとりあへず治山治水の問題には、それじゃ建設費の持つてゐるこの計画をさらにどういふ程度に変更しようという形で現われてくるか、あるいはある程度まで抽象的な形でもう一回これを各省で自分の方針で新しく計画を立て直すという形で現われてくるか、これはいろいろな場合があると思ふのであります。

○小笠原二三男君　いろいろな場合がある。だからこそ、どこかで長期の目通しを立てて総合的な基本計画を作るわけですから、国土開発であれ何であれ、そういうようなところの内閣に對する答申というものは、十一年に對して財政資金これこれをこの部分に投入すると云ふことをきめていく、また現在治水でも治山でも、あるいは道路計画でも何カ年計画でどれだけ財政資金を投入する、そのワケはきめていく。そういうワケがないものが何で基本計画と言へます。それを今度は具体的に完全に実施するがための各省の業務計画となつて各省に予算が、それぞれその時期々々における財政資金のワケの中で各省の責任で順次これを実現していくという方策をとらないで、ただ文章だけでこうするものとするといふくらいで、どこに積極的にこれを推進していくという役割が果たせるか。少なくともこの法律が動くようになるならそこくらいまではやらなければ、さつきから言ふとおり、ただ單なるから念仏になる。私は年次的に資金のワケをきめろということなら、それは大蔵省は財政法上からいつても応じます

は、総理府所管たるべき法案を審議の対象にする権限はない。

「委員長退席、理事 西田信一君着席」

○国務大臣（安井謙吉） 小笠原委員の純理論的なお話は、そういうことも言ひ得るかと思ふのであります、事実問題として、この国会で法案を扱い、

それからさらにいろいろ法律の所管省になるという場合に、こういう例はよくあるのでございまして、たとえば選挙制度調査会を置きます場合に、これは総理府にやりましたも、総理府がほとんど何ら自分のほうで実態的な仕事をやらなくて、実際は自治省がこれを扱っておるということで、これは進めなければいろいろ議論はあろうかと思ひますが、実務の振り分けの便宜上、

そういふことに相なつてゐるのだから、いまして、格別の支障のない限り、ひとつお認めを願ひたいものだと思います。

○小笠原二三男君　私は、議長が直接委員会に付託した以上、不満に思つてゐるが、審議は続けます。撤回せよとか、そういうめぢやくちやなことを言うのではない。しかし、選挙制度調査会とかかというやうなそういう法文と

るいわゆる基本法なんだ。そういうもののをわれわれ地方行政のその所管の範囲で、この全体について審議するだけのほんとうは権限は実際的にはないのだ、われわれのほうの立場でいうと。だから、われわれも越権的な審議まで委員会としてやらせられるということについて、逆にあなたたちのほうに迷惑だと言いたいのです。おそらくこれ

は各関係の省庁から出て、国会審議を

しなくちやならぬことだ。しかし、私は審議の引き延ばしだと言われたくないから、そういうことを主張するのではありません。しかし、少なくとも私のいうのは、自治省が手がけたものだし、だから、お前さんのほうでやんなさいという形形で、そんな形での法案が出されたという経過からいえば、この法律が生きて働くにしても、われわれが所期するような、そういう實際的に強い働きをする法律にはならないのだ。各省がこれについて積極的な支持を与えているとは思われない。もしも与えているなら、支持しているところは積極的にこれを取り上げて、その提案のなわ張り争いぐらいうちがやらない。平々坦々たるものなんでしょう。これでは私は、さつきから同僚委員が言うとおり、不十分なものであるのではないかと心配するのです。さつきから藤井さんが言うとおり、局長に消防庁長官を置く。また法案を提出するのには、自治省になった根拠として、消防は水防関係を取りからなくらいのことでは、とんでもないことですよ、そんなことは。私は少なくとも、時間があるなら尋ねたいのだが、消防庁長官を局長にしているのだという、それがこんなことをきめたのだ。総理大臣自身が災害の復旧なり防災なり徹底的にやるのだ、自然災害からこの国土を守るのだという気魄、気概があるなら、一消防庁長官を局長にする、そんなことではほんとうに業務ができませんか。各省との連絡調整なんかできますか。——

実際のところ、この点が同僚委員としてみな不満なんですよ。われわれは支持したい。応援したい。もっといいものにしてもらいたい。だからまた松永さんのほうに余談になったから譲りますが、その消防庁長官を局長にしなければならぬ理論と根拠を示してもらいたい。

○政府委員(藤井貞夫君) 今までの立案の過程においてそういうような話が出ておるということ、さつきばらんに申し上げただけでございまして、この点は総理大臣も言明されておると聞いておりますが、まだこの局長に消防庁長官をもつて充てるというよりなことがむろん決定をしておるわけではございせん。

○松永忠二君 また少しお尋ねします。この都道府県防災会議と市町村防災会議のほうに少し話を移すのですが、この都道府県防災会議は委員の構成、組織を見ると、そこに出てくるような組織ですが、これをまた実際のところ、一、二事務局というのにはどこに置くのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) これは都道府県の条例でそれぞれ具体的にきめられると思うのでありますが、現在の組織、機構というものを前提にいたしました場合には、一つ考えられますのは、各県には防災を所管する課を設けておるところもございまして、その中に防災課というところもございまして、その中に防災課の組織がこれに当たつていくということに相なるのではないかと考えます。

それから第二の場合といたしましては、最近、各県におきましていろいろ広域行政なり、さらには各部にわたります企画連絡の仕事なりというよりな仕事が増えて参つておりますので、これに対処いたしますために、企画課とか、あるいは連絡室とかいったような制度をだんだんと作つてきております。あるいはこれを整備して部制にまで高めようという動きのあるところも出て参つております。そういった場合におきましては、まさしくこの防災というよりな各部に關係の多い仕事、その連絡調整を特ににかつて参らなければならぬ仕事は、性質上それらの管理企画部面を担ういたしまする部課において所管をいたすことに相なりうかと考えております。

○松永忠二君 そういうことについては、政令で定める基準に従つてということでは、いろいろ例をあげられたわけなんです。そういうことを政令できつとめていくというつもりなんです。その点はどうなんですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 現在のところでは、各県いろいろ事情もございまして、いろいろ部課でもって所管をしろということまで具体的に政令で規定するつもりは持っておりません。○松永忠二君 そうすると、事務局も各都道府県ばらばらで適当にやればよいというふうになつてくるような様子も出てくるわけなんです。それで、個々の都道府県防災会議について感ずるところは、やはり一体この委員で地方の防災計画ができるのかどうか。われわれの感じとしては、緊急な防災の問題はこれで片づくだろう、こういうことで、しかし、ほんとうに基本計画に基づいて地方防災会議が作つていくというふうになれば、やはりこれでは十分でないではないかというところを考へるわけなんです。事務局について

も、明確に政令できめるといふわけじゃないし、一体これだけの人員をそろえて、地方の統一ある都道府県防災の計画ができるというところについては、やはりこの点も問題があるのではないかとふりかへて考へるのですが、この点はどうなんですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 中央段階におきましては、防災基本計画と同じようなことであらうかと思つております。問題は、現在まで地域に關係のある機関は、地方公共団体のみならず、いろいろあるわけございまして、それらがいわばばらばらにやつておりましたものを、ここにひとつ連絡調整の場を求めて、これを中心にして基本計画に即応いたしました地域防災計画というものを作つていくという試みをいたしておるわけございまして、で、構成員は、地方公共団体のみならず、国の地方行政機関等も入つて参ります。また、それが入ると申しまして、当然こまかい資料等は部課に命じて、その系統でもって作成をさせ、また意見があれば、それを調整して、一応仕上がつたものとして、それが会議にかけられてまとめられて参るものでございまして、私たちがいたしましては、現在よりももう一歩進んだ総合的な計画性のある防災計画というものが作成されるということに相なることは確実ではないかというふうに考へております。

○松永忠二君 これはもうちよつとあとで、地方の一体計画と同じように少しからめてお聞きをいたしますが、市町村防災会議というものは、一体どういう構成で作るのですか。ここには別に

明確になつておらないのですが、これはどうなんですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 市町村の場合におきましては、地元に関係のある国の出先機関等のある場合においては、むろんこれを含めて防災会議の構成をやつていくことにいたしたい、かように考へております。ただ、小さい町村等におきまして、そのような機関等もない、いわば町村自体の力でもつて一体的にそれぞれの機関というものを把握ができる総合的一体性というものは、町村長自体の指揮、区処によつて十分達成できるといつた場合におきましては、これはあえて防災会議を設けずとも、従来の建前でのいけるのではないかと、かように考へておる次第であります。

○松永忠二君 大臣にお尋ねします。防災ということとは、一体市町村を中心にして、そこに非常な責任を負わせて、総合調整をやるのがいいのか、それとも都道府県に中心を置いて総合調整をやるほうがいいのかという点については、どういふふうにお考へになつておるのですか。

○国務大臣(安井謙君) 現地の第一線という意味におきましては、市町村が第一線に立つわけだと思つて、これを県を単位に総合調整して、相当有機的な災害の規模にもよりませんが、規模を通じて相当有機的な活動をするには、やはり県が實際の上の統率者になるというよりな場合もあり得ると思つております。

○松永忠二君 この点については、やはり条文の上でいうと、やや問題があるというふうに私は思うのです。都道府県の責務、市町村の責務ということについては、こういう条文の規定はもう少し都道府県に責任を負わせていくべきではないか、ここでの中心的な一つの作業をやらせていくことが必要ではないかということを考えるのですが、これは意見の違いもあると思うのです。そこで、私が今質問した中でも非常に重要な地方防災計画というものの、実施計画を樹立をし、また、これを推進していく地方防災会議というものの、それからまた市町村は、市町村防災会議というものの、協議会を作れるわけでは

で、ここで災害予防の基本ということに相なって参りますので、ここでもあ広く災害の未然防止という点も当然その対象として考えられるという建前をとっておるのであります。そのため、第八条に参りまして、第八条の第二項でございますが、災害の発生の予

画、防災計画について重点をおくべき事項は、おおむね次の各号に掲げるとおりとする、ここに出ているのは業務計画の内容ですが、この業務計画の内容の中に、それを指摘できる事項はどこにあるのですか。

○政府委員（藤井貞夫君） 根本的な治

おい、重点をおくべき事項」という面
点をおくべき事項」というようなこと
が書かれておるのにかかわらず、こ
に国土保全とか、そういう関係のもの
がうたつてないというようにについ
ては、むしろあなたのおっしゃったよ
うなことが理解できないじゃないです

も考え方を異にしているわけではございませんで、むしろやはり災害の未然防止対策、なかみずく治山治水そのものの国土の保全に關して今後は重点をおいていつて、一番いいことは災害自衛をなくすこと、そこに國の施策といふ

ものをあらゆる面に集中していかねければならぬのじゃないか。そういうような点から第八条において、「防災上の配慮」ということでもってそれらの点を積極的に鮮明にするという方針をとったわけでありまして。ここに防災業務計画等において「重点をおくべき事項」として書いてございますのは、これの災害予防といつても、これはむしろ狭義の意味で災害が発生した場合に対処をいたしますための準備から始まりまして、さらに災害が起こった場合の救助その他の応急措置、さらには災害の復旧ということにつきまして、項目をいろいろ列挙いたしまして、ここに並べるという方針をとったのであります。治山治水その他の問題につきましても、むしろ前提条件として重点をおくべきことであり、これと若干時点を異にするのじゃないかというように立論から、これからははずしたわけでありまして、これは故意に抜いたとかいうことではなくて、それは当然の前提として計画自体に盛り込まれていくべき筋合いのものであるという立場に立っている次第であります。

○松永忠二君 私たちから言わせると、ちょうど防災基本計画に予算的な裏づけというよりなものをある程度、今言うとおり年次計画ではなくて、総ワクの計画というものを、たとえばその中にうたえないとすれば、資料に入れないけれども、さきから話に出ていた点も幾分理解もできる。今度防災業務計画の中に、それじゃ基本の方針、計画というものが明確にうたわれていくように措置されているかという、そこにもそれが明確にならないで、事務的

なむしろ何というのですか、緊急措置のようなものに非常にたくさん項目をあげてやられているという点にも考えを持っていただければ、そういう批判ですね。それはひとつのおおの意見のあるところだと思ふのです。私はそう思っている。そこで第三十七条の防災業務計画は、さつき話が出てきておりますが、この各省の作る防災業務計画というものを調整するということが非常に必要なことになってきている。各省の長が勝手に自分たちの防災業務計画をそれぞれ作って、今話に出て、われわれは結果的にはこの防災業務計画を抽象化した基本方針ができてくるのではないかと、こういうお話が今小笠原委員からあったように、基本計画をどうしてきめると、こういう話のときに、基本方針いかにいって、各省のものを吸収して作るというお話で、そうならば各省の長は自分のことにあまり触れない基本的なものをだけきめてもらえば差しつかえないと、こういう話になってくるのではないかと、この心配を実は持っているわけなんです。そこで、その各省の長が作る防災業務計画は、第三十七条の二にこういふ言葉だけで書いてあるわけですが、

「指定行政機関の長は、防災業務計画の作成及び実施にあたっては、他の指定行政機関の長が作成する防災業務計画との間に調整を図り、防災業務計画が一体的かつ有機的に作成され、及び実施されるように努めなければならない」と、こういうふうに出てくるので、ここが実は一番重要なところだと思ふのです。この二が、今後一体こういう程度のことであるので、その防災業務計画

の調整ができるのか。努めなければならないとか、調整をはかるとかいつてみたところが、別にこれを拘束する何らのあれはないわけなんです。ただ調整をはかり、努めなければならないという、こういうことで一体、今防災業務計画が各地にばらばらに実施されているそのこと自体に問題があると言つて、立案する場合の法的な拘束力というやつをやつぱりここで規制していく必要があると思ふのですが、これで一体であるのですか。この点はどうですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 防災業務計画を作成する前提といたしましては、まず防災基本計画に基づいてこれを作成をしていかなければならぬということとを三十六条の一項で規定をいたしますとともに、今御指摘のございまして、三十七条におきまして、他の指定行政機関の長が作成する業務計画との間の調整をはかつて、防災業務計画が一体的かつ有機的に作成されていくように努めなければならないという一つの目標というものを義務づけたわけでありまして。ただ、これでは力が弱いではないかというふうな御指摘の点もまあわかるわけでございますが、ただ総合調整等について各省の見解が対立をしていると、それをただここで円滑にやるように努めなければならないというところで、話し合いが全然つかない場合には困るというふうな問題もございまして、その点につきましては、もう一つの措置を考へておるわけでございます。それは、十一條の防災会議の所掌事務のところで、第三項に防災会議に対する諮問事項がございまして

が、この中の二番目に「防災に関する施策の総合調整で重要なもの」と、どうしても話がかたない、あるいはあらかじめ総合調整をはかつておくことがよいと思はれるものにつきましては、防災会議でもって基本的な方針は諮問をして意見を求めておくという措置を講じますことによつて、今のようない点の心配をできるだけなくするようにあわせて配慮を加えておるつもりでございます。

○松永忠二君 そりうふうな御説明になればなるほど、この諮問に一体こたえ得るだけの中央防災会議の組織があるのかないのかということにまた結論は戻っていくわけなんです。だから、そりうところにあるとありますというお話ならば、それにこたえ得るだけの組織があるのかどうか。組織で解決しないなら権限事項があるのかどうかと言つてはいるわけなんです。権限は組織があるというのなら、それじゃやれる組織力かということとをわれわれは指摘しているわけなんです。そりう点について、この法律は権限を強化するから権限をやつていく。そりうして権限と組織とかね合せてやつていくというところでなければならぬと思ふわけですが、それを単に組織——今程度の組織でそのことをこの条文に基づいてやつていくというところが、一体できるかどうかというところ、今の論議の中心があるように私たちは思ふわけです。そりう点についても、防災業務計画の横の調整というものは一体どこでやるのかというところになれば、さつきから話に出てくる基本計画で調整する以外にない。基本計画はそりうよりよくなこまかい業務計画をもとにし

た、いわゆる総合的な案を盛つたものというわけでも別になんかということになれば、結局各業務計画が一番中心になって、その業務計画の中で差しつかえないものだけを基本計画に集めていくということによつて、その程度ならこの機構でもできるというふうな批判を持っているので、こりう点についてはやはりどうもこの点は不十分ではないかというふうな気持ちを強く持っているわけなんです。

○小笠原三三男君 それにちょっと関連して。藤井さん、私ね、今の松永君の質問を聞いてみると、私が当初質問したような防災基本計画をいうものに治山治水、砂防あるいは港湾なり、それらの基本的な災害復旧なり、あるいはそれらと関係なしにも防災の見地から長期的なそりう土木事業を行なっていくというふうなことはない。基本計画には載らないのだというふうな私も考えざるを得ないようなんですが、ね。立案の過程にそりうことに重点を置いたとは考えられない。というところは、私は別の立場から質問しますがね、第三十六条、今御指摘になったように、各省の長が計画を作る。あるいは作つた計画を検討し修正を加える、ときには修正する。それはいいです。二項になると、そりうした場合には、「内閣総理大臣に報告し、並びに都道府県知事及び関係指定公共機関に通知する」とも、その要旨を公表しなければならぬ。これが防災計画なんですよ。こりう公表しなければならぬというもののうち、そんな砂防だとか港湾の事業だとかいうようなものの年度の計画というものが載るわけはないと、私はその点はやはり松永君の言

た、この中の二番目に「防災に関する施策の総合調整で重要なもの」と、どうしても話がかたない、あるいはあらかじめ総合調整をはかつておくことがよいと思はれるものにつきましては、防災会議でもって基本的な方針は諮問をして意見を求めておくという措置を講じますことによつて、今のようない点の心配をできるだけなくするようにあわせて配慮を加えておるつもりでございます。

た、いわゆる総合的な案を盛つたものというわけでも別になんかということになれば、結局各業務計画が一番中心になって、その業務計画の中で差しつかえないものだけを基本計画に集めていくということによつて、その程度ならこの機構でもできるというふうな批判を持っているので、こりう点についてはやはりどうもこの点は不十分ではないかというふうな気持ちを強く持っているわけなんです。

松永委員の言われたこととちよつと違ふかも知れないが、ある程度そのような計画を持たなければ、しかも、資金の裏づけを持たなければ、しかも、これは安心できないと思ふのです。そうして事業に対するちゃんとした計画を持たなければならぬと思ふ。そこまですばり私はいかないと、単に災害が起つてからの応急対策とか、あるいは来た場合にどうしなければならぬといふ心がまえとか、あるいは水防関係のいろいろな準備とか、そういうことだけでは何も基本法を作らなくとも、もつと今の災害救助法なり、あるいは水防関係のそういうものをやることによって、私は今水害のことをひとつ申し上げておるのですが、それでできると思ふのです。だから、あくまでもやはり基本法ができるということには、私は一番最初申し上げましたようなことによつて災害がなくなるのだ、あつても最小限に食いとめて住民の不安をなくすのだといふことでなければならぬと思ふのです。これは大臣、あれですか、今、藤井さんはそういうことが中心でなければならぬ、こうおっしゃいましたが、これは法案を出すためには閣議決定を経ることにだし、政府としてほんとにそういうことを、災害の未然防止といふか、ほんとうの意味の予防、それに対して今後積極的にこれやるのだというようになつて、どの程度の確認なり態度決定がなされておりましたら、ちよつとお聞きしたいと思ふ。

○国務大臣(安井謙吉) お話のとおり、防災といふものが、予防と応急対策と事後措置という三つから成り立つておるといふことは、今御説明申し上げましたとおりであります。ところが、正直に申し上げまして、この法律案全体を通じて、ページ数の非常に多くの部分を占めておるところは応急対策の面でございます。というのは、この法律を出します際に、最初に私が説明いたしましたように、それぞれの部門の当然なり得る機能については、できるだけそれぞれの各省の機能、制度を尊重していくという立場から、あとはそれをいかに有効にフルに動かすかといふことだけを、この章では予防の面を考へておるわけです。そこで、ここでは各省の担当すべき治山治水をどうするか、砂防をどうするか、高潮の堤防をどうするかといふようなこと、あるいは国がどういふ予算の取りくめをしなければならぬかといふことについては、これは実は具体的に触れていないので、その点が委員の皆さん方から御批判の出るゆゑであることは私もよくわかるわけでありまして、しかし、一番大事なことは、さらに各省が非常に有効な施策や法律をもつて今までも相当やっております。しかし、それが各省ばらばらであるのだから、これを防災会議という形でまとめて、そうして足らないところとか、矛盾しているところは、常にそこで注意を促して推進させていく。それからばらばらになつておるものはそこで総合調整をしていくといふところに大きなねらいがあるものであります。個々の各省の所管にわたる事項までここで規定するといふことになりまして、これは法律としての形をだいた根本的に考えなければならぬといふ面があるので、今御指摘になりましたように、非常にうまくぬる表現といひますか、何といひます

か、非常に簡単に表現しておるといふ面もあることは事実なのであります。同様のことは事後の措置についても言えるのであります。改良復旧についても、これは単なる復旧でなく、改良に努めなければならぬといふことは規定してあるわけでありまして、しかし、どういふふうにするのかといふことは言っていない。そこで、一番スペースをとっているのは、何といつても地方団体の第一線が防災の応急対策をやります際のいろいろな施策について非常に事ここまかに書いておる。これは実際問題として、各省それぞれ各機関が現地ではばらばら、消防は消防、教育は教育あるいは警察は警察、民生は民生、これが大体御承知のように縦の命令系統が一本になつておりませんので、そういうものを一本にまとめて、一体の運営を府県単位等を中心にしてやり得るようになつて、それをやりやすいために、既存の法律がたぐさありますから、それと抵触さしてはいかぬといふので、いろいろものをこころして並べて、非常に緻密といひますか、念の届いた表現がしてあるので、これをすつと通覧されまして、予防と応急対策と事後措置といふ三つの大きな柱でありながら、実際さういふ面だけが非常に強く出ているように形式上はなつておることは、どうも私も見て、もう少し何とかならぬものかといふ感じが実はしないではないのですが、こういう形式にまとめる以外に、今の取つかかりとしては方法がなかったといふことがほんとうの実情であります。しかし、予防の措置をやるにいたしまして、防災会議で相当各方面の省庁それぞれの省の責任

者がそこさらに検討してきめるというわけでありまして、これは必ず生きて元の果に帰つてくるという効果は、私非常に強く出てくるものだと思います。もう一つ思つておるわけでありまして、さういふ意味では予防措置にこの防災会議が非常に重点を置いておるといふことは、政府として責任を持つて御答弁できると思ふのであります。

○鈴木壽君 私端的にもう一度お聞きしますが、今度こういう法案が作られるといふことに政府としては相当決意があつたのではないかと思ふのです。単に事務的に各省ばらばらになつておるものを、できるだけ調整し一本にまとめる、あるいは不足のものを補うといふさういふことだけでなしに、災害対策といふことに対して、本気になつて取組むのだ、こういう決意があつたのではないかと思ふのです。しかし、あなたもお認めになつておられるように、ずっと読んでいた場合に、どうも僕らは不安になるところがある。端的にもう一度お聞きしますが、こういう法案を出し、政府が大きな決意をもつてやるというところは、基本的には災害の防除、防除といふよりはむしろ未然にそれを防いでいく、こういうことに今後大いに力を入れてやっていくといふことであるといふように理解をしたいのだし、あなたもさういふお答えをしておられますから、ここで間違いないかといふことを……。したがつて、私は実は総理大臣にも来てもらいたかつたのですが、それが一つ。

もう一つ心配なのは、具体的な例を申し上げますと、各省庁のいろいろな仕事の中に、非常に連絡の悪いといひますか、あるいは計画がちぐはぐになつて、計画と実施が一致しない、こ

ういふことが従来しばしば指摘されておるわけですね。現に、これは河川と道路の問題について申し上げますと、河川のかさ上げをやつてきた、これはけつこうですが、そこに交差している道路と橋があつて、橋は依然として低いままに堤防だけをやって、橋が場合によつては川の水をまともに受けて、それがたまたま木橋であるから流失する。流失するから下流にさらに害を及ぼす。復旧はやはり木橋だ、こういうことがあつたわけですね。こういうような計画並びに実施上の不統一といひますか、各省でんでんばらばらなことが、今度のこういう法ができ、地方の会なり、あるいは中央の防災会議なりといふものができて、そしてまた、それに基づいたところの実施計画といふものができた場合に、これは私はやはり一日も早く解消すべきものだと思いますが、さういふものに対してはやはりちゃんと効果を期待していいんですか。私は端的に申し上げます。

○国務大臣(安井謙吉) まさにさういふ問題こそ、非常に効果を期待していただけると思ふのであります。それは各省のそれぞれの責任者が集まつて、防災といふ観点から、あらゆる各省の所管事項について批判も合ひ、ものも言ひ合つて、さういふことはいかぬじゃないかと、あるいはさういふふうには直すべきじゃないかといふものを、実際問題としては、相談する會議になると思ふんです。だからさういふたような各省が今それぞれの省庁間の責任においてやっておるというものを、持たせて、そしてそれに対する忌憚ない意見や、やり方についての、何

といひますか、修正をやつていくといふことがこの防災会議で相当私は期待できるものだと思つております。

○鈴木壽君　まあ簡単にそれは期待ができませんか。道路のほうからいへば、金がないからこの橋梁を新しくして、今言つたようにかさ上げに即応するやうなことができないと、こゝろ言ふ。河川のほうからいへば、これはまあ計画によつてこゝろやつてきたんだと、何年たつても直らないでしよう。私が申し上げましたのは、私はそのことを申し上げてゐるの、実際にこゝろを上げてゐるの、これは今度こゝろがあるんですね。これは今度こゝろができれば、さつそくできるといふうには、私はちよつと心配でございませうがね。だから、そういうことをやるためには、さつそきの問題に戻ります。よほど防災会議なり何なりというものがあつた程度で力を持たなければだめだと思ふのです。

○国務大臣(安井謙吉)　そこがまあ今の、何度も申し上げますが、考え方の違いでありまして、たとへば今の鈴木さんの言われる堤防と橋の關係なら、これはまあ建設省内の問題です。ところが、別の機關があつて、別の機關がそれを監督したり、意見を言うといふやうな、機關に持ち上げて、これへぶつけていくんじや、今度は建設省の立場からはなかなかこれは解けないんです。よ、實際問題としては、そうじやなくて建設省からそういう係や建設大臣が防災会議に出ていますね、それで建設省からこゝろの問題もあるじやないか、どうだ、こゝろの議論が出てくれば、そゝろいへばそゝろだといふことで、合意の上でこゝろは持ち帰つて直していくといふ効果は、私はこゝろいふ

形式の防災会議に、より多く期待ができる。一つの庁あるいは省の権限を与えて、各省の権限にさらにそれをチェックするといふやり方では、かえつて現在の行政機構の能率は上がつてこない、まあこれは判断の相違で、皆さん、鈴木さんもさつきから御指摘になつておられるし、鈴木さんも言われておられる、私もたしかさつきから考え方もあると思ひますけれども、今の内閣の組織なり、行政の運営の仕方から見ると、むしろそゝろでなくて、それはそれぞれの権限でやり得ることにおいて、しかも、そゝろをさらによいものにまづめ、調整していく、必要によつてはそれは今のやうな治山治水の計画を含めてこれを予算化していくという作業も、その場合出る場合もあり得ると思ふのです。そゝろいふうにしてかなり弾力を持った運営の仕方をしていくつておいたほうが、私は防災を一つの対象にして内閣全体が推進をしていく上から、より好ましいといふことで、まあこゝろいふ案に仕組んでおるわけでありませう。

○小笠原二三男君　関連して、賢明な大臣ですが、聞かれるからあなたはそのういふ答弁をするので、實際さういふ具体的な個所のことについてどうのこゝろのなごといふことをこの防災会議がやる建前でできているものではないかと思ひます。私はさつきさつきと今当面、さつき大臣がおっしゃつたやうに、応急的な対策として、農林省が食糧を確保する、供給する、交通途絶の場合どうする、鉄道はどうか、通信途絶のときはどうか、衛生上のそれはどうか、どの地域にどういふこと

が起つたと仮定した場合には、どういふ計画でやる、そゝろいふ当面の問題で総合調整することがもう軸の、重点とするところだと思ふのです。もしも、私はさつきさつきから何べんも言つてゐるのだが、災害予防、それから災害応急対策、災害の復旧といふ三本の柱のうち、どうしてもこの法文全体を見れば、あなたも正直におっしゃつてゐるやうに、後者の二つの部分にウェイトがある、基本的な災害の予防といふ点については、本格的な取り組みの姿勢といふものが、ほんとうはしつかり現れていないと思ひます。もしもその姿勢が現れるとすれば、今国土開発の全国計画といふものを充実にだと思ふ。あるいは地域的、私の県などいふと北上の特定地域とか、あるいは北九州の特定地域とか、全部、二十カ所以上の特定地域で網を打つて国土保全の、それは資金面も加えて検討されてゐるものがある。その上に今度は東北開発とか、四国開発とか、そゝろいふ開発関係の計画では、全部これは国土保全といふものが最重点になつて計画が載つておる。そゝろいふものがあつたら、ほんとうに本格的にこれに取り組みながら、少なくとも各省庁國務大臣を集めて、總理大臣が長として會議を開くなら、その一体となつて今国土開発を調査されておるそゝろいふ国土保全の計画をみんな集めて、つづきにそれを検討して、そゝろして真に予防といふ措置から、国土保全といふ立場から、体系的な計画を立てられ、それに資金を裏づけしてこれを年次的に遂行していくといふ、そゝろいふ強力な施策をどうして防災基本計画でやらないか、それくらゐの建前を私はとるべきだと思

ふ。ないわけじゃない。全部あるのです。あるが、総合的に勘案した国土保全の施策があるにもかかわらず、現在は金がかかるがために計画が計画の年次どおり遂行されてゐない。金さえつけばどんなにそれが遂行されて災害が未然に防げる。だから私はこれが基本法だといふならば、少なくともそゝろいふものまで持ち込んで、そゝろして防災の基本計画といふものを作るのだ、そゝろいふことで今行政審議會その他がそれぞれやつてゐるものを総合的にこゝへ吸い上げてくる場としてこれをお扱いになつたらどうか、これは私の希望なんです。

藤井さんにお尋ねするが、この防災會議に出席を予定される各省の長はどゝういふ人ですか、列挙してあげてもらいたい。それよりも閣員のうち入らなないものはだれだといふことを言つてもらつたほうが早い。

○政府委員(藤井貞夫君)　今考えられすのは、外務大臣が入らないと思ひます。そのほかはみんな入る……。

○小笠原二三男君　そゝろでしよう。そゝろいふやうな防災會議といふのは、閣議に準ずべき、日本の國の基本的施策を立てるだけのスタッフですよ。それが応急の水防がどうか、砂防がどうか、衛生がどうか、金がどうかだといふ技術面の調整といふことで問題を討議するのだといふやうなことで、基本法の名が泣く。少なくとも各省の長であり、各行政の責任者である、外務大臣を除きました全体が集まつてやるというなら、そゝろいふ恒久的な国土保全の施策をやるんだ、これを計画として作るんだ、そゝろしてこれを実施を推進するんだ、各省の長は責任をもつて自分の

の行政権限においてそれを実行するんだ、こゝろいふやうなことが何かこの中に盛り込まれれば、明示されればどんなにいいかといふこと、資料がないわけじゃない。計画はぎつしりとある。どこの砂防には幾らの金をかけてやるのだ、みんな計画はある。それは自治省自身わかつておるはずですよ。そゝろいふものを吸い上げてきて、こゝろいふことをやるべきだ。やるのでなかつたら、わざわざ忙がしいときに各省の長を、責任者を集めて閣議に準ずる會合をすべきじゃない。また別な意味からもお尋ねしますが、私はこゝろいふ會議を、それだけの國務大臣を集めて、總理大臣が会長としてやる行政組織に疑義を持つておるのです。國の行政の最高決定をする閣議と別に分かれて各大臣がそれぞれの行政の長としての、長官としての権限を持つておる者が、委員などといつて集まつて、外務大臣だけ除いて、そゝろしてそゝろいふことをやる會議といふものは、私はしつとでわからぬけれども、国家行政組織の上から望ましいこととは私は思ひます。従来なら行政の長たる長官、國務大臣が何か委員會の長や何かやりませう。しかし、複数でみんな集まつて、一つの行政組織です、これは防災會議といふ。そゝろいふものをやるというやうなことは、私は、あの防衛會議ですか、ああいふものはこの種のものと違います。それはいふまでもないと思ひます。それをしなかつ事務次官ではだめだ、各省の長でなければだめだといふなら、各省の長でなければだめだといふの裏づけのある重い、高い、ほんとう

の防災の基本計画が立つような、国土保全というようなことがほんとに眼目となり、計画的にそれが消化されるような立案あるいはその実施を促進する、こういう会議にしてみたいと思うのですね。私は意味は二つ申し上げた。行政組織上私はこういうものは望ましいとは思わぬ。しかし、やるとするなら、そのくらいの重いもの、高いものとしてこれが活用されるようにしたらどうかということなんです。

○国務大臣（安井謙君） お話の、たとえば国土総合開発やその他の現在防災の作用をすべき法律や制度や予算や計画があるじゃないかという点は、まさにそのとおりで、したがって、三十八条におきまして、そういうものを列記して、これが防災の目的に沿うようにしなければならぬということをうたっておるわけであります。それから今言われますような、外務大臣をとりあえず除けば、あとは全部閣僚が網羅されるであらうと、こういう会議の形式がどうかと言われますが、これもなるほど、御意見としてはいろいろあらうと思いますが、今までそういう形式で防災といいますが、災害に対する対策に取つ組む機関がなかったわけなんです。それがてんでに勝手にやって、しかも、これはむしろ閣議というものがあつて、閣議でそれではそれをやれば、いいじゃないかという御議論がありますが、それがたまたま災害でも起こつてくれば、それはそういうときに起こりますが、常時そういうものを対象にして閣議でやるわけにはいけません。しかも、その災害というものを、各省にまたがつておる防災の対策や、あるいは計画といふものはありますから、わざ

わざ防災のためのそういふ会議というものを起こして常時そういふものを一本にして対策を練っていくが、その中身は、それぞれ各省が持っているものを常にインプルーブしていくのだ、実

を、私は非常に必要なことであらうと思うのであります。そういう意味で、具体的にはなかなか、防災会議がそれなら一つの非常に実力を持った事務機構を持ち、あるいは機構にすべきじゃない

いかという御議論に対しては、それぞれの各省が今権限を持っているので、それをみんなとつてこななければならぬことになる。そうすると、それでは精

局各省との間の連絡はむしろうまくいかない。だから、今まで防災というものもを対象にして、各省が一本になってものを考えるという機構がないのです。

からこれをせひこの際作らう。政治的にいへばですね。で、一体内閣はそういうものを本気で考えているのかという鈴木さんの御質問にも当たるわけで、これは去文とするという、うちこ

いう形になりますが、今まではばらばらになっているものを一本にする機構はないのだから、ひとつ一本にして、それぞれをインブルーしていこうとい

り考え方で防災会議の目的はできております。それから、それについては国土総合開発法というものも、それ以下のものも三十八条であげているように

に、防災計画に矛盾しないようにやっていかなければならぬということをうたって、あるいは国土開発の計画は、そのままそっくり大部分が、ある場合

には、防災会議の基本計画として取り上げられるようになる場合もあり得ると思うのです。しかしそれは、そうい

うふうにして、できるだけ既存のものを生かしていこうということで考えていたので、その趣旨から、私は今までなかったものが非常な前進になると思うのです。

○小笠原二三男君 それならどうだいこの中央防災会議というものは、各省の長が持つておる権限をここに取り集める部分はないのですか、あるのです

○政府委員(藤井貞夫君) 防災会議ができることによって、各省庁の権限をこしらに持つてくるという性質のもの

○小笠原二三男君 もしもそりいうものがないのだというなら、私はやはりおかしいと思うのです。基本計画と名がつくが、何計画と名がつくが、

農林省なら農林省の食糧なり砂防なり、その他に關する計画についてここで決定される、あるいはまたその次の、非常災害に際し一時的に必要とする

る緊急措置の大綱を諮問する、内閣総理大臣がですよ。この行政組織に。あの、審議会のような機関じゃない。これは行政組織そのものですから、行政

機関そのものですからぬ。それに諮問
 するのです。こんなことは閣議がやる
 ことで、諮問しなければ閣議決定でき
 ないようなものじゃない。これは国務

大臣、内閣総理大臣固有の権限です。諮問して初めてその緊急措置がきめられて云々ということではないかと思うのです。私は同じ基本計画で、たと

えに豊後省所管 越前省所管 通称省
所管の港湾でもなんでもここに持ち込
んで基本計画がきまるといふことにな
るなら、これは各省の長が来ているか
ら、同意が与えられて、また閣議決定

になっていってスムーズにそれは決定
 になるからいいものの、一つの行政組
 織として扱うのだから、諮問機関でな
 いのだから、各省の権限を実際とった
 ものでないのだというなら、新しくこ

ここに権限が出たんですか。新しく生まれたものなんですか。

○政府委員（藤井貞夫君） その点は、防災会議自身は防災基本計画の作成にあ

るいは、今お話のございました、非常災害に際しての緊急措置に関する計画の作成、それと内閣総理大臣の諮問に応じて防災に関する重要事項の審議を

やる、こういう事項を権限として持つわけであります。

○小笠原二三男君　だから、その権限というものがなかったら、防災会議が

なければ、各省の長が持つておる権限じゃないのですか。

○政府委員(藤井貞夫君)　そういう意味合いでございますれば、いわゆる防

災基本計画、業務計画というのは、この法律で初めて作り出そうとするものでございますけれども、そういうものでなくて、一般的に防災に関する計画

を立てる、その実施に当たるといふことでございますれば、それは各省長の本来的権限としてやり得る事項が当然入つておるわけでございます。その点

につきまして、先刻来大臣からも
るお話がございますように、関係各省
の長というものが、防災という観点か
らお互いに連絡調整の場として、こう

○小笠原二三男君 それならもう一度

はつきり聞きますが、中央防災会議といふのは、諮問機関であり、各行政の連絡調整の機関である、そういうことですか。

○政府委員（藤井貞夫君） 計画作成の

機関でもあり、また語間機関でもある
ということになります。

○小笠原二三男君 計画作成というこ
とであれば、だから先ほどから言々と

おれ、各省が持つておる固有のそれを持ち寄つたものであらうというのです。そうでしょう。あなたは各省の長の権限は侵していないと言ふけれども、一郡それと持つてきておるのも、

でしより、計画を作成するという行政行為は。

○政府委員（藤井貞夫君） 基本計画といふものは、この法律でもって初めて

想定し……、
○小笠原二三男君 業務計画に触れないからいいのだ、基本計画だからいいのだという根拠はないのじゃないです

か、みな行政ですよ。

○政府委員(藤井貞夫君)　そういう意味で、潜在的には各省庁が持つておる権限であるといえば、そのとおりだと

思います。内閣法の建前から申しまして、そのとおりであると思います。ただ、この法律自体で初めてそれを明文化して、これを各省連絡調整の場に

○小笠原二三男君 私の申し上げるのは、それほど――まあこの問題は、ま

大臣が会長で、外務大臣を除いた閣員
の運営にしているのですか。内閣総理

で、いろいろ今までの法案を継ぎ合わせたとのことの御非難がございすが、しかし、災害国日本の汚名を返上して、日本の国土を恒久的に守つていくという、そういう恒久対策を作る仕事をやる機関が総理府に置かれるという事は、私は非常に弱体だと思ふのです。それで、なぜ内閣直屬にできなかったかという、これはまた今の組織法でむずかしいとおっしゃれば、これはいたし方ないことでございすけれども、私はそういう点は非常に不満でございす。今申しますように、防災及び緊急の際に、非常に緊急を要する、あるいは即決を要する、こういう非常に行動を敏速にしなければならぬという問題と対決するには、総理府にあるということよりも、その上の内閣直屬になつていて、そして、その強力と拘束力を持つ態勢がとられないものだろうか、この点が第一。

つきましては、局長からまた説明があるうと思ひます。

は、これはやはり最小限度ということになり、内閣内、インナー・キャビネットと申しますけれども、内閣の機関というところに相なります。この防災に関する各省のやつぱり連絡調整の場というところになりますと、それ自体やつぱり各省にまたがる問題でございすので、この調整はやはり総理大臣、総理府の長たる総理大臣の権限というところに相なるわけでございす。

○政府委員(藤井貞夫君) 確かに一つの御意見であるというふうに考えておるのでございす。ただ、内閣総理大臣自体やはり各省の連絡調整ということに当たるものでございすし、その権限を行使するというところに関連をいたしまして、やはり附屬機関といたしましては総理府に置くのが原則の建前上からも適當ではないかということになったのでございす。ただ、そのことで効果が全然期待されないということになりますれば、さらに一応現行制度上の被格の措置であつてもあるいは考慮すべき点であつたかも知れませんけれども、先刻申し上げましたように、構成のメンバーが各省大臣が入つて、構成のメンバーが各省大臣が入つて、その点、他の審議機関等と違つて、十分にその目的が達成されるのではないかとこのように考えてまして割り切つた次第でございす。

○委員長(小幡治和君) 災害対策基本法案について質疑を続行いたします。○松永忠二君 休憩の前の委員会ではいろいろお話があつたわけですが、いろいろ大臣の意見も話されたわけですが、今話の出ている業務計画などについては、われわれの考え方によると、第三十八条でいろいろな各種の基本計画が実態あるわけですが、実際にはこの基本計画を、各省の計画をむしろこの際再検討するといふような法律の規制があつたほうがいいのではないかと、つまりこの計画が、この基本計画や業務計画に矛盾し、抵触するものであつてはならない、こういうことがあるけれども、非常に興味では消極的だ、やはり基本計画と業務計画を実施するために、従来あるこの計画をむしろ再検討するといふ、そして計画を作つていくといふ、もつと積極面があつてもいいのではないかと、いろいろな気持ちをわれわれとしては持つわけなんです。そういう点が非常に消極的だといふのであつて、しかも、この計画がばらばらになつていて、この計画が問題があるし、それをむしろ調整することは今度できる、基本法を作ることによつてできるんだ、そういう期待をむしろ持つてゐるわけなんです。そういう点においては、前から言つてゐる通りに、非常にわれわれの考へてゐる面よりも消極的だといふ感じを強く持つてゐるわけなんです。この点については、大臣はそれでいいんだというお話だけれども、われわれは長く政府が基本法を作る、自民党の岸内閣以来からの宿題であるこの問題を解決すると思へば、そういうふうな

○委員長(小幡治和君) 災害対策基本

つきましては、局長からまた説明があるうと思ひます。

それから法律が、私は法律全体が必ずしも万全のものではないと、こう申し上げたので、今考えております防災会議という形式は、現在のところ、この形式が一番よからうと、こういうふうな考へておるわけでございす。むしろ、これはいろいろな実態をやつてみました上で、いろいろな不便があるとかいふことはまた別で、むしろ直ちにやぶさかじやございせんが、防災会議といふものの形式はこの形式が一番よろしかろう、まあ法律全体につきましてまだもう少しはつきりしたほうがいいじやないかといふような御批判もほかにあろうと思ひますが、そういうふうな点で、何分新しい形の法律の発足でありますから、万全じやありませんし、現に衆議院で修正をいたしてきましたこの緊急事態の布告といったような内容も、十分御検討願ふような余地もむしろあるかも知れません。そういう意味じゃ、むしろ完全に、もう動かすべからざる、一行一句動かすべからざる法律というよりは、将来にわたつてはまたいろいろ御示唆によつて修正もしていくべきところもあろう、こういうふうに正直考へておるわけでありす。

○赤松常子君 内閣総理大臣の性格、なるほどおっしゃいますように、行政府の長官、長という性格もございす。けれどもまた、内閣というもののその機関の長であるという、こういうまた性格もお持ちでいらつしやいます。ですから、この総理府の中に置くということでは、私今心配いたしますように、各省と同じ立場でありますね。それでなくて、内閣という、その内閣の長であるという性格の総理大臣のもとに、憲法調査会のごとく置いてもらつたほうが、より強力で、拘束力を持ち、迅速、そして何と申しましようか、緊急事態に処すという場合に、たいへん便利ではないかと私は思

○委員長(小幡治和君) 休憩前に引き続き委員会を再開いたします。ただいま委員の異動がありましたので報告いたします。本日付をもつて津島壽一君が辞任され、その補欠として新谷寅三郎君が選任されました。

○委員長(小幡治和君) 災害対策基本法案について質疑を続行いたします。○松永忠二君 休憩の前の委員会ではいろいろお話があつたわけですが、いろいろ大臣の意見も話されたわけですが、今話の出ている業務計画などについては、われわれの考え方によると、第三十八条でいろいろな各種の基本計画が実態あるわけですが、実際にはこの基本計画を、各省の計画をむしろこの際再検討するといふような法律の規制があつたほうがいいのではないかと、つまりこの計画が、この基本計画や業務計画に矛盾し、抵触するものであつてはならない、こういうことがあるけれども、非常に興味では消極的だ、やはり基本計画と業務計画を実施するために、従来あるこの計画をむしろ再検討するといふ、そして計画を作つていくといふ、もつと積極面があつてもいいのではないかと、いろいろな気持ちをわれわれとしては持つわけなんです。そういう点が非常に消極的だといふのであつて、しかも、この計画がばらばらになつていて、この計画が問題があるし、それをむしろ調整することは今度できる、基本法を作ることによつてできるんだ、そういう期待をむしろ持つてゐるわけなんです。そういう点においては、前から言つてゐる通りに、非常にわれわれの考へてゐる面よりも消極的だといふ感じを強く持つてゐるわけなんです。この点については、大臣はそれでいいんだというお話だけれども、われわれは長く政府が基本法を作る、自民党の岸内閣以来からの宿題であるこの問題を解決すると思へば、そういうふうな

○委員長(小幡治和君) 災害対策基本

その次は、大臣、局長の御答弁の中に、必ずしもこれが万全ではないといふような御意思を私少し付度いたしましたのでございすが、今まででなかつたという機関を、まずワン・ステップとしてこの程度で置いておくのだと、これからまたさらに発展し、充実したもの考へていくのだという将来の構想があつたワン・ステップでこれをお示しになったのか。この二点について、ちよつとお聞きしたいと思ひます。

○政府委員(藤井貞夫君) 補足的に申し上げますが、国防会議等のように、この中央防災会議というの内閣直屬にしてはどうかといふのは一つの御意見だと思ひます。内閣のことを申しては、今も申しますが、立案の過程においては、そういう点を問題点としていろいろ研究した段階もあつたのでございす。ただ内閣直屬機関というの

○委員長(小幡治和君) 休憩前に引き続き委員会を再開いたします。ただいま委員の異動がありましたので報告いたします。本日付をもつて津島壽一君が辞任され、その補欠として新谷寅三郎君が選任されました。

○委員長(小幡治和君) 災害対策基本法案について質疑を続行いたします。○松永忠二君 休憩の前の委員会ではいろいろお話があつたわけですが、いろいろ大臣の意見も話されたわけですが、今話の出ている業務計画などについては、われわれの考え方によると、第三十八条でいろいろな各種の基本計画が実態あるわけですが、実際にはこの基本計画を、各省の計画をむしろこの際再検討するといふような法律の規制があつたほうがいいのではないかと、つまりこの計画が、この基本計画や業務計画に矛盾し、抵触するものであつてはならない、こういうことがあるけれども、非常に興味では消極的だ、やはり基本計画と業務計画を実施するために、従来あるこの計画をむしろ再検討するといふ、そして計画を作つていくといふ、もつと積極面があつてもいいのではないかと、いろいろな気持ちをわれわれとしては持つわけなんです。そういう点が非常に消極的だといふのであつて、しかも、この計画がばらばらになつていて、この計画が問題があるし、それをむしろ調整することは今度できる、基本法を作ることによつてできるんだ、そういう期待をむしろ持つてゐるわけなんです。そういう点においては、前から言つてゐる通りに、非常にわれわれの考へてゐる面よりも消極的だといふ感じを強く持つてゐるわけなんです。この点については、大臣はそれでいいんだというお話だけれども、われわれは長く政府が基本法を作る、自民党の岸内閣以来からの宿題であるこの問題を解決すると思へば、そういうふうな

○委員長(小幡治和君) 災害対策基本法案について質疑を続行いたします。○松永忠二君 休憩の前の委員会ではいろいろお話があつたわけですが、いろいろ大臣の意見も話されたわけですが、今話の出ている業務計画などについては、われわれの考え方によると、第三十八条でいろいろな各種の基本計画が実態あるわけですが、実際にはこの基本計画を、各省の計画をむしろこの際再検討するといふような法律の規制があつたほうがいいのではないかと、つまりこの計画が、この基本計画や業務計画に矛盾し、抵触するものであつてはならない、こういうことがあるけれども、非常に興味では消極的だ、やはり基本計画と業務計画を実施するために、従来あるこの計画をむしろ再検討するといふ、そして計画を作つていくといふ、もつと積極面があつてもいいのではないかと、いろいろな気持ちをわれわれとしては持つわけなんです。そういう点が非常に消極的だといふのであつて、しかも、この計画がばらばらになつていて、この計画が問題があるし、それをむしろ調整することは今度できる、基本法を作ることによつてできるんだ、そういう期待をむしろ持つてゐるわけなんです。そういう点においては、前から言つてゐる通りに、非常にわれわれの考へてゐる面よりも消極的だといふ感じを強く持つてゐるわけなんです。この点については、大臣はそれでいいんだというお話だけれども、われわれは長く政府が基本法を作る、自民党の岸内閣以来からの宿題であるこの問題を解決すると思へば、そういうふうな

○委員長(小幡治和君) 災害対策基本

○国務大臣(安井謙吉君) そういうふうな問題は、この内閣に置くという場合もあり得るし、あるいは総理府に置きまして、これは私便宜上の措置として実体にその影響はあるまいと思ひますが、もしそういうものの扱い方に

○政府委員(藤井貞夫君) 補足的に申し上げますが、国防会議等のように、この中央防災会議というの内閣直屬にしてはどうかといふのは一つの御意見だと思ひます。内閣のことを申しては、今も申しますが、立案の過程においては、そういう点を問題点としていろいろ研究した段階もあつたのでございす。ただ内閣直屬機関というの

○赤松常子君 内閣総理大臣の性格、なるほどおっしゃいますように、行政府の長官、長という性格もございす。けれどもまた、内閣というもののその機関の長であるという、こういうまた性格もお持ちでいらつしやいます。ですから、この総理府の中に置くということでは、私今心配いたしますように、各省と同じ立場でありますね。それでなくて、内閣という、その内閣の長であるという性格の総理大臣のもとに、憲法調査会のごとく置いてもらつたほうが、より強力で、拘束力を持ち、迅速、そして何と申しましようか、緊急事態に処すという場合に、たいへん便利ではないかと私は思

○委員長(小幡治和君) 休憩前に引き続き委員会を再開いたします。ただいま委員の異動がありましたので報告いたします。本日付をもつて津島壽一君が辞任され、その補欠として新谷寅三郎君が選任されました。

○委員長(小幡治和君) 災害対策基本法案について質疑を続行いたします。○松永忠二君 休憩の前の委員会ではいろいろお話があつたわけですが、いろいろ大臣の意見も話されたわけですが、今話の出ている業務計画などについては、われわれの考え方によると、第三十八条でいろいろな各種の基本計画が実態あるわけですが、実際にはこの基本計画を、各省の計画をむしろこの際再検討するといふような法律の規制があつたほうがいいのではないかと、つまりこの計画が、この基本計画や業務計画に矛盾し、抵触するものであつてはならない、こういうことがあるけれども、非常に興味では消極的だ、やはり基本計画と業務計画を実施するために、従来あるこの計画をむしろ再検討するといふ、そして計画を作つていくといふ、もつと積極面があつてもいいのではないかと、いろいろな気持ちをわれわれとしては持つわけなんです。そういう点が非常に消極的だといふのであつて、しかも、この計画がばらばらになつていて、この計画が問題があるし、それをむしろ調整することは今度できる、基本法を作ることによつてできるんだ、そういう期待をむしろ持つてゐるわけなんです。そういう点においては、前から言つてゐる通りに、非常にわれわれの考へてゐる面よりも消極的だといふ感じを強く持つてゐるわけなんです。この点については、大臣はそれでいいんだというお話だけれども、われわれは長く政府が基本法を作る、自民党の岸内閣以来からの宿題であるこの問題を解決すると思へば、そういうふうな

○委員長(小幡治和君) 災害対策基本

問題は、この際解決されているという期待を持つてゐるわけなんで、今あるいろいろな計画とか、あるいは行政の機関をフルに動かして、その間にそれを調整するということだけではなくて、一つの計画に基づいて各機関が少なくともフルに活動するということのほうが、そういうことをむしろ望んでいるのではないか。大臣の言われているようなことも一つの考え方だけれども、そういうものよりもより以上の期待を実は国民も持つてゐるのじゃないかというところはわれわれは指摘をしているわけです。それにこたえるだけの法案ではないではないかということがわれわれの考え方だと思つてゐるわけなんです。そういう点ではやはり少し差があるという感じを強くするわけです。この点は基本的な問題ですが、この都道府県と市町村の防災計画について、第四十条とか、あるいは四十一条等にきめられてゐるわけなんです。特にその四十四ページの二にあるように、「都道府県の地域に係る防災施設の新設又は改良」というような、そういうことは、そのこと自体これは都道府県ででき得る権限ではないではないか。こういう内容は現実の問題として上級の団体が上の機関の権限を持つてゐるものじゃないか。こういう新設とか改良というのを都道府県の地域防災計画に入れることができ、あるいは特に市町村の防災計画にそれを入れることができるということになると、これは上級機関とどういふ一体関係がそこで考えられてゐるのかどうか、この点はどうなんです。

○政府委員(藤井貞夫君) 都道府県の
防災会議が作成をいたしまする地域防

災計画の中には、単に都道府県あるいは都道府県知事の権限でやれる事項、それだけに限定をするということでは、いわゆる総合性というものが期待されないというところから、実は防災災機会議自身につきましても、国の出先機関あるいは公共機関等にそれぞれ入ってもらって、こどももって計画を作成し検討していくということにいたしているのであります。ねらいは、今お話しのごさいましたように、都道府県だけがやれる事項に限定するということでは所期の目的が達成せられないというところで、当該都道府県の区域にかかってくる問題でございますれば、それぞれ分担をきめまして、国の部面においてやるべき仕事、あるいは都道府県あるいはその他の公共機関が分担に應じてこの計画の中に盛り込んでいくと、そういう配慮をいたしたつもりでございます。

○松永忠二君　そういうことを市町村防災計画に織り込まれていくためには、市町村防災計画の組織というものが当然考えられなければいけないわけですね。この点はどうですか。

○政府委員（藤井貞夫君） 市町村の段階でも国の出先機関等の関連があり、そのものにつきましては、防災会議の構成員に入っていたということでございます。ただ全然出先機関等がないものにつきましては、市町村自体でもってやれる部分が多いということになります。わざわざ組織としての市町村防災会議というものを作るのはないかという点で、こういう建前にいたしているわけでございますけれども、しかし、市町村の区域にかかわる施設でございますならば、

その点は市町村の権限に属する事項のみならず、その他の事項につきましても、この中に規定をいたしていく、その基本になりますものが基本計画なり、あるいは都道府県の計画というものと矛盾抵触ということになりますと困りますけれども、その精神にのっとりまして、市町村防災計画の中にも、単に市町村独自の権限でやれるもの以上に関係のある事項について規定をしていく、それをも包含していく、そういう建前をとっているのでございます。

○松永忠二君 都道府県防災計画については、まあ一応そういうことはこの法律の面でもうたつてあるわけだけれども、市町村の防災計画を作る場合に、その市町村施設の新設とか改良という問題は、これはもう市町村に關係することよりも、むしろこれは都道府県に關係することということになる。あるいは國に關係するということになるわけです。そうすると、一々その市町村防災計画を立てる場合には、それらの市町村にその關係の者が委員として入っていくということを考えておられるのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 必ずしも関係のあることをやるために全部委員に入るということとは考えておりません。ただ、それらの点につきましては、市町村防災会議におきまして、市町村防災計画を作成をいたしまする場合におきましては、あらかじめ知事に協議をさせていただく、そうして知事自体もその協議に應ずるという場合におきましては、都道府県の防災会議の意見を聞くかなければならぬということにいたしておるのであります。その間おのずから

から計画作成の面にあたりまして調整が行なわれていくということを期待をいたしておるわけであります。

○松永忠三君　その上の段階はいいわけですが、市町村防災計画を各市町村が立てると、その場合にその市町村にある国家の関係の事業、それから府県関係の事業の改良とか新設というものをつまり計画していなければ、地方防災計画というものはできないわけでしょう。そうですね。つまり市の防災計画を立てていくのには、当然市の中にある事業というものについてのいわゆる新設とか、あるいは改良ということとがその計画の中に入っていくべきである。そうなれば国や市町村の関係の事業が委員に入っていなければ、実は市町村防災計画というのはいかなければですね。つまりここにあるところを見

てみると、「当該市町村の地域に係る防災施設の新設又は改良」というようなことについて事項別の計画を立てると書いてあるでしょう。また都道府県や国に関係する計画についても、新設、改良という、市町村にある限りはそれが含まれてあるようにここにちゃんと計画されているわけです。そうなるべくと、そういう市町村の防災計画を横立するにあたって、一体国や都道府県の人が委員としてこの計画の中に、防災会議に私は入ってくるということができるのかどうか、そんなことをやるだけのかどうか、そんなことがあるのかどうか、こういう点については、事実上不可能じゃないかということも考えられるわけです。だから、こういう点は都道府県についても言えることとだけれども、まあ都道府県は大きいわけですから、これは何とかやっ

けると思うのですよ。しかし、市町村となると、これは非常にたくさん数だ。しかも、その市町村の防災計画には市町村内にある防災施設の改良とか、あるいは新設というものが含まれる。新設や改良というのは市町村の独自の権限じゃできないわけでしょ。また、そんな計画を独自に立ててみたところが、それが都道府県や国で認められていなければ何にもならないということになるわけです。ただプランにすぎないということになる。実際的なものを作ろうというならば、当然市町村や都道府県や国の人を委員としてまじえて計画を立てなければならぬ、そういうことは、事実上その可能なだけの一体府県や国には用意があるのかどうか、そういう点はどういふふうに考えておられるのか。

○政府委員(藤井貞夫君) 今御指摘になりましたように、市町村防災会議に国の関係やら——およそ国でもってやるべきことであれば、国の機関が入ってこなければならぬ、あるいは都道府県においてやるべきものについては、都道府県の関係職員が入らなければならぬということになって参りますと、これは事実上そういう要員もございませぬ。三千五百の市町村にそういうようなことは事実上できがたかろうと思うのであります。おのずからその場合においては、市においても、大きい市等におきまして、そこに出先機関等があるといったようなものは当然入っていたでございまして、その他のものについては、全部が全部防災会議にそういうものが入っていたのだくということは事実上できがたいというところに相ならうかと思うのであり

ます。したがって、市町村の防災計画というものは対象になって参りまするものは、独自で、自分でやっていけるものはこれはむしろ問題ございませんけれども、そのほかにも国でもってやってもいい、あるいは県でもってやらなければならぬという事項につきましても、計画の中にはむしろ入るわけございますけれども、その間、これはただ単に要望事項で終わってしまつたのではつまらぬではないか、ただ単なる計画として、陳情みたいなものになつてしまつたのでは、これまたおもしろくないのじゃないかということに相なるかと思つておられます。そこで、実際上の問題といたしましては、私たちがよく考へておるのであります。すなわち都道府県の防災計画といふものは、建前といたしましては、市町村防災計画はこれに順応していかなければならぬということになりますけれども、実際問題といたしましては、市町村防災計画でもって防災計画の素案といふものを作つていく、これを知らしめ、その段階でもって、県の立場でもって都道府県全体の防災計画をどういふふうによつていくかという調整がついて、そこで、都道府県防災計画といふものができ上がつてき、それに照応して市町村の防災計画といふものも即応した調整が行なわれていく、そういうことに実際問題としてやつて参ります。ことによつて、おのずから都道府県防災計画と市町村防災計画の間には調和がとれて参るのじゃないか、かように考へておるのでございます。

○松永忠二君 今度その上を考へてみると、都道府県防災計画は業務計画を受けていく、業務計画は基本計画を受けていくんだと、こういう話ですね。言葉ではそれは私はできると思つて、言葉では、そうなる基本計画といふものには、末端にまで、市町村を含んだ基礎的な事業にまでちゃんと計画を持った基本計画がなければ、どこかにそういうものがない限りは、地方の防災計画もできないということですよ。都道府県、市町村防災事業もできないということですよ。だから、あなたのおっしゃるようなそれだけの段階をもつて確認をされた計画ができるというならば、実は基本計画そのものを、業務計画そのものを明確にそういうものだとすることを裏づける組織と、あるいは条文といふものがそこになつて、結局はあなたのおっしゃること、言葉ではできると思つて、具体的なものにそれがそうなければ地方の市町村防災計画は都道府県を見てやるのだ、都道府県のをきめるときには、業務計画を見てやるんだ、業務計画を見るときは基本計画を見たら、一体、基本計画、業務計画の中には下からちゃんと積み上げたものを作つていくということになれば、一体市町村、都道府県はこれらの各業務計画、地方行政機関のあるものをどうしてまとめ業務計画の横の連関をはかつていくかということになつてくると、言葉ではまことにうまくいつておつても、実際は非常にむずかしい。むずかしいことをやろうというならまた理屈は元へ戻るのがですが、それならそれらしく、たとえば基本計画なり業務計画といふものが横で連絡するちゃんと法律的な根拠がそこにあるというならわかるのですがね。そういうことになつて、結

果的には、それはまあ言つておるだけということになるというところになると思つておられます。この点は一体どういったその辺に調整がとれて、うまくいくという見込みなんですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 防災計画の中で今お話に出ておられますような施設の新設または改良というものは、設備関係になつて参りますと、先刻申し上げたような実際上の調整措置といふものを講じて参らなければ、単なる要望事項になつて参り、あるいは相互にちぐはぐが起きて参るというふうなことになると思つておられます。したがって、都道府県防災計画といふものを作る際に、市町村のほうの意向といふものを積み上げて参りまして、それとの調整あるいは国との調整といふものを、あることが事実上必要になつて参ると思つておられます。ただ防災計画は、そのような予防的な問題といふものは、これまた一つの重要な柱でございますけれども、そのほかにも直接的な災害予防なり、あるいは災害の応急対策なりといふ問題も出るわけございまして、これらにつきましては、それぞれ、市町村が現地の処理といふものを第一線機関としてになつていくという建前に相なつておるわけございまして、そういう意味合いをもちまして、現在も、たとえば救助といふことになりましますと、救助計画といつたようなものはそれぞれ県でもって作つておられますし、あるいは水防計画といふようなことになりますれば、それぞれ市町村の水防事務組合なり予防組合とい

うようなもので立てておる。あるいは消防については、市町村が主体になつて消防計画を実際に立てておるわけがあります。これが完璧に動いてるかどうかといふことは別問題といたしまして、そのような制度の建前でもって実際の運用がなされて大過なく行なわれてきておられます。そういうものをひつくるめまして、この業務計画の中に、防災計画の中に盛り込んでいくというところに相なつて参りますので、その調整をとつて参ること自体が困難なことでもないのではないかと、かように考へておられます。その計画を立てた上で、いろいろ計画上の不足のあるものにつきました。他の市町村に対する応援、その他の要請の問題も織り込んでいくといふようなことに相なつて参りまして、全体としての調整といふもののおのずからはかられて参るのではないかと考へておられます。ただお話しになりましたように、そうこれは簡単に、この法律ができたからといつてすぐでき上がるものではございませぬ。かなりのやはり準備と検討をいたしまして、現地に実際に動くような体制の準備でなければ、これは計画倒れになつてしまつて実効が上がらないわけでございますので、そういう点を十分に配慮しながら、現実の指導面につきましてはよく検討を加えていく必要はあろうかと思つておられます。

○松永忠二君 あなたのおっしゃつたことの、あとで言われたことについては、あるいはそういうことは少しはできるかもしれないがね。しかし、まあ大臣にもお尋ねをしたいのですが、一体、防災基本計画が強く要望されている点は、どつちのほうに一体重点があるといふようにお考へになつておるのですか。

○国務大臣(安井謙君) これはまあ先ほど御質問でお答えしたと思つておりますが、この基本計画につきましても、やはりこれは予防と応急対策、事後措置といふものをそれぞれの分野で考へていかねばなるまいと思つておられます。

○松永忠二君 そういふ点については、応急の対策とかいふようなものについては、ある程度これでもできるかもしれないがね。しかし、その予防とか復旧といふことになれば、特にその予防といふようなことになつてくると、これは動きにくいといふようなことは、まあ当然わかると思つておられます。

○国務大臣(安井謙君) そのとおりであります。この法律自体、そういう予防そのものを具体的に動かす、あるいは改良復旧といふものを具体的にこの法律がそのまゝ何かを命じてやらせるという形にはまゐらなつてないわけですね。したがって、先ほど申し上げましたように、予防として必要な事柄を取り上げて、それぞれの主管官庁にやらせるというふうにむしろ仕向けていくということに重点がございまして、この法律で具体的にどういったものをそれぞれに規定してないといふことにならうかと思ひます。

○松永忠二君 まあいろいろ角度で言つておるわけですが、そういうことは必要だけれどもできないのかどうか。必要なら、われわれからいへば、そういうことをこつこつと進めてもらいたいといふような気持を持つて

いるわけなんです。だから、総理大臣も言っているような、完全なものではない。それからまあ、大臣もそういうことを言われているのだが、今即時にそれはできないとしても、そういうことは必要だと考えておられるのか。大臣の答弁では、いや、この法律はそういう法律じゃないんだという言い方をしているわけですね。だから、われわれは基本法というなら、そういう法律でないというのはいかぬじゃないかと、言っているわけですね。連絡調整法という法律なら別です。災害基本法と言っているのに、その基本法の中にその応急と復旧と予防だと、こう言っているのに、応急はできるけれども、予防やあれはもうまい工合にいかぬ、ただ、あるものを搬送するだけだといふけれども、言葉で難解といつても実際にはどれくらいかわからない。だから、今の行政機構の権限の中では容易なことではないけれども、とにかく、当然基本法として備えるべきものとしては、予防とか復旧といふものについても、やはりそういうふうな実行できる計画を作り、この法律でやれるという、現実に施行するのは各関連の法律としても、そういうことをできるものが基本法としてはねらわなければできないものだと考えているのか。どうも大臣の答弁を聞くと、基本法はこれだといふのだという言い方をされているから、われわれは、いろいろな角度から、これじゃ困る、これじゃ困ると、こう言っている。だから、複雑な今の行政機構の中ですばつと割り切れるものがあるなら、とくに法律はできていると思う。しかし、なかなかそうじゃない。しかし、その中でも

工夫しながら今調整をしようとしているし、将来、ある時期においては、われわれの期待するような方向に持つていってもらえるのではないかと、そういうことを考えているのではないかと、いうことになれば、不備な点があったとしても、われわれとしては、まあ不満足ながら、ここにも項目もあることだから、今後の充実をはかるということであつたわけですが、どうも大臣の答弁の仕方は、そういうふうなことに触れない。それから、ややこしくあつちこつちと、これもそうじゃないか、これもそうじゃないかと、われわれはただ指摘しておるわけですね。その点をお聞かせを願いたいのです。

○国務大臣(安井謙吉) おっしゃる意味はよくわかるのでありますが、これは先ほども言いましたように、もつと端的な言い方をすれば、防災庁なり防災省という形のもので整えれば、御所望の——御所望といひますか、御指摘の比較的のもののはつきりしたものができると思ふのであります。しかし、そういう形をとるといふところまでいくと、これは今日の全体の行政機構の中じゃ、かえつて非効率なものになるのじゃないか、実際運営していく場合には、それよりは、現在ある組織と、現在ある機能をフルに働かせる作用を防災会議が持つほうがいいのじゃないか。しかし、その持ち方につきましても、いろいろ今御指摘がありましたような点は、私は、これは百二十パーセント十分であるといふふうには、必ずしも申さないわけでありまして、そういう点では、またこれは実際の運営に当たつてみていろいろ修正をしなければならぬ点もあるいはあろうかと思つて

おります。そういう意味での今後の修正なり、あるいは改正というふうなものもやらなければならぬので、これが完全無欠であるとは決して申しませんが、ただ、今、一面から言われるような形の防災庁なり防災省を作つてまでいく、極端に詰めていけばですね、そういうような形のものには、今の防災会議は持つていくつもりはないという意味では、こういう立て方で考え方を立てておるので、その意味じゃこれでもいいのだといふふうに申し上げるわけでありまして。

○小笠原三三男君 関連して、防災庁とか防災省とか、そんなものを作らぬでも、この防災会議で各実施官庁にそれぞれ閣議決定にまで持ち込む案でいろいろ資金的な裏づけのある計画を立てたりやらせることができる。だから、何も一挙にそういうことだけを一方的に主張しておるわけではない。ただ、これだけでは、さつき言つたように、予防といふことがあまりにも表面から見えないから問題にしておる。ところが、この議論、何ぼしていてもどうもうまくないから、私は聞きたいのですが、附則で「この法律は、公布の日から起算して一年をこえない範囲内において政令で定める日から施行する。」とあるね。いつからやるつもりでおるのですか。このほうを聞いたほうが早道だ。こつちも無駄が省ける。

○政府委員(藤井貞夫君) 一年以内で政令の定める日から、ということに相なつておるのであります。この問題につきましても、なお関係法令で整理を要する点がございまして、それと中央防災会議なり地方防災会議の構成、あるいは構成ができましたあとの運営の

仕方等についても準備が要るわけでございます。しかし、一面におきましては、なるべくこれは事柄が事柄でございまして、早くやりたい、できるだけ早目に実施をしていかなければ、また来年のことにもならないということにもなりますので、結論的に申せば、私たちの現在の気持といたしましては、来年度から早ければ実施をいたしたい、おそくとも六月あたりからはこれを実施に移して参りたい、このように考えておる次第でございます。

○小笠原三三男君 それでよくわかつたので、そうだとすれば、この法案はこの国会で上げなくてもいいね。

○国務大臣(安井謙吉) そうはいかぬのだ。

○小笠原三三男君 ということは、これを上げると不都合な部分を私、申し上げたい。この第八章を衆議院段階で修正削除した。しかしながら、第八章の題目は残しておる。で、条項の数字的な整理はしないで、中身だけごっそと取つておるわけだね。取つて、そして参議院のほうには、まあこれはあとなんです。私たち衆議院のほうでやりました。次に、だから、参議院さん、あなたのほうは、こんなことを論議しないで、その他のところだけ論議して通しなさい、こういうことなんだ、これは。ところが、これは施行もされないうちに、次の通常国会で、衆議院のほうでは修正案を出すというわけにはいかぬですよ。施行されない法律を、どういふものなんだらうね。私はしろろとでわからぬ。公布されないうち、生きて働かない法律を修正する。修正していいというなら、それはいいよ。参議院軽視だ。衆議院はふ

らちだ。そのこの手伝いをするために、行政府は一先廢命成立させろ成立させろといふんなら、私はどうも不満です。もうまるきりこれは第八章がなくなつて、全文はこれだけですよといふことならこれは通す。そして衆議院なり、参議院なり、あるいは政府なりがみづから修正提案してくることはいい。ところが、ごそつと引き抜いたのを、公布もされない前にそれをまたはめ込む。法律修正を政府なり衆議院段階で考えてくるということなら、われわれは、参議院は、そういうことが予想されながらも法律案を通すなどといふ、そんなめっちゃくちゃなことはできない、そういう予想されたものを。形式上八章が残つておるから。八章が消えていてこれだけですよといふことなら、形式上もわれわれは、ああそれで、すか、で通しても何でもないけれども、みすみす穴になつておつて、それはどなたかよそのほうではめ込むのだと、こういう法律審議ということとは、今までのうちにあります。それは衆議院の方に申してははなはだ恐縮だが、衆議院と政府側とにおいて、あまりに安易な手続をもつて、参議院に、事いやくも法になるものをよこしたといふふうには私は思われる。これはどう措置しようとしたのか。まあ聞きよ。うによれば賛成しないわけのものでもない。よく説明してもらいたい。

○国務大臣(安井謙吉) 最初の、実施の時期が四月なり六月になるといふのなら何もあつてることないじゃないかといふ一つの御意見もおありであらうかと思つておりますが、これはこの中にもあるように、この法律を通すこ

とによつて、国の責任なり地方団体の責任も明らかにすると、いろいろ対象をきめまして、従来の災害ごとに起つておる特別立法といつたようなものも基本化する。その基本化する時期は、次の国会を目途にやつていこうと、こういうようなつもりもありますので、そういうようなものに間に合はすために、ぜひこの際、この法律を通していただいて、できるだけ来年の災害に間に合うような、少しでもいいものを準備をこの次の通常国会を通じてしたい、こういう意図もあつて、これはひとつぜひこの国会で通していただきたい、こういう考え方が一つあるわけです。

〔委員長退席、理事西田信一君着席〕
それから八章を内容削除しておる点につきましても、今言われるような、衆議院と政府の段階でそれをのんだという点においてはいろいろ御議論もあろうかと思いますが、これはやはり、まあ政府が出すことにならうか、あるいは、まあ議員提案にはなるまいと思ひますが、政府がさらにこの法律案の修正という形で出すということになりましようが、その点について、これは衆議院を通じて、今度は参議院でどうしてもいかぬということになりますれば、参議院でまたいろいろ修正もあるなり、その修正案の否決もあり得るということにならうと思ひので、決して参議院の審議権を無視しておるといふようなつもりは毛頭ないわけでありま。

それから公布の前に法律案の修正案が出せるか出せないか、これは技術的な問題でありますので、ひとつ行政局

長からいろいろ説明してもらいたいと思ひます。

○政府委員(藤井貞夫君) 公布の関係は、この法律ができましたら、できるだけすみやかな機会に公布したいと思ひておられます。したがつて、法律は両院——もうベテランに申す必要もございせんですが、両院通過すれば法律はできますし、それは公布といふことになるわけでございますので、直ちにそれが動いていくか動かないかといふことは別問題といたしまして、法律案の一部改正という格好で提案ができるものと解釈いたしております。

○小笠原三男君 よくわかりました。それでね、戒名は書いてあつても実体がない。これは私たちどういふうちに審議すればいいのですか、この戒名自体を。いや、その中身は次の国会に出しますから暫時お待ち下さい、限定してこの法律を成立させて下さい、こういうのですか。この内容は何かという質問はわれわれに固有のものとしてある。どういふことをきめようとしたのだ、将来においてね。それはある。答弁できますか。削除されてしまったのだから、削除案などは対象にならぬ。それでこの法律案を成立させていこうというところはどうか。答弁できて納得がいけばいい。第八章 災害緊急事態でしたか。ここに内容として何個条というところも個条がきまつていますよ、個条を整理してないんだから。どういふ条文をこれへ盛り込もうとしていますという質問に対しては、いかに藤井さん、明敏な方であつても、どうにもこうにも今後において決定するもので、案がないのですか。

ら、答弁できないのじゃないのですか。

そこで私お尋ねするのは、成立させたいためにお尋ねするのですが、なぜ第八章の題目だけ残したのか。これは衆議院の権威者にお伺ひしたい。

○国務大臣(安井謙君) 確かにおっしゃる通りに、この第八章の題目だけ残して内容を削除したという様なことは、これは一つの新形式の様なものでして、いろいろ疑問が出るという点について、それは私もつともだと思ひます。これは今まで法案の扱いとしては確か例がなかったということでありまして、これは実際問題として、この法案を扱われました衆議院の過程におきまして、こういう事態のものはなるほど必要だと思ひますが、いろいろ波及するところも大きいから、趣旨は認めるが、内容についてはもう一回政府は考え直せ、こういう御趣旨でこれは削られたものだと思ひまして、新しい形式ではあります、私もその御趣旨に沿いたいと思ひてゐるわけでありまして。今の内容、内容といふか、考え方としては、なるほど必要なように思ひますが、影響するところがいろいろ多いから、もう一回考え直して出直せ、こういうこの修正をいただきたいものだと思ひてゐる御趣旨に沿つて今後処理しようと思ひてゐるわけでありまして。

○小笠原三男君 なるほど衆議院段階ではこの審議の状況はそれでよくわかつたのです。しかし、参議院へ来てそんなこと通りますか。われわれは衆議院とは独立してゐるんです。これが生きて働かないから実体としてはいいですよ。けれども、法律というものはこういうものがありますか。法律でさつきから盛んに例示をされたから、これもお尋ねしたい。例示される法律が、この種のものがありますか。

○政府委員(藤井貞夫君) 一応審議の過程におきまして、衆議院の修正が、その点は、さつぱらに申し出て、初めの法律の際からこういう形が出るものが、寡聞にして聞いてはおりません。その意味では新例でございます。

○小笠原三男君 速記をとめて下さい。

○理事(西田信一君) 速記をとめて。

〔速記中止〕

〔理事西田信一君退席、委員長着席〕

○委員長(小幡治和君) 速記を始めて。

○松永忠二君 もう少し聞いて終わりますから。第四章の災害予防のところですが、災害予防のこの点について、もう前から大臣が言つてゐるのですが、第四章の災害予防なんというの

は一番重要なところなんですね、災害予防といふのは。その災害予防のところを見てみると、これは全くただ組織の整備義務とか、訓練とかそういうこととで、施設とかそういうふうなものについて災害予防を一体どういふふう

に考えるのかといふようなことが出ていないわけですね。こういうことについて、やはり一応考えてみたんだが、基本的にはいいといふふうに考えられて作られたのですか、その辺はどうで

しょうか。

○政府委員(藤井貞夫君) 第四章の災害予防といふのは、災害が発生した場合に対処する準備行為といふような面が強く出ておる、いわゆる狭義の意味の災害予防ということにつきまして必

要な規定を列挙いたしたという建前でございませう。もっともそれよりも根本的な災害自体の未然防止とかいう点、これはこの中には実は入らなかつたところのないのであります。それは決してこのようなことは必要でないということではございませう。これは果敢に申し上げておきますように、国の施策自体におきまして、国土の保全というところが最も重要なことであるという点を明示をいたしておきます。そのために、あらゆる施策というものをあけて防災に寄与するようにしなければならぬという点、あるいは防災に關連のありますいろいろな既存の計画自体につきましても、防災基本計画あるいは防災の基本方針等ができれば、それに基づいて再検討をしていく含みを持つておきたいという点からいたしまして、これは別の重要な柱として災害の未然防止ということに特に関心をもちたいということにございませう。ここに書いてないからと申しまして災害の未然防止につきまして非常に冷淡であるということではございませう。むしろそこに重点を置いていこうという考え方を保持しているのであります。

○松永忠二君 大臣にお尋ねするので

すが、今度の防災基本法で各指定の行政機関や、地方の指定の行政機関あるいは地方の行政機関、そういうようなものが予防それから緊急対策というよりな点で非常にいろいろな責任を負っているようにできただけです。大臣も説明しているように、緊急措置として十分完備をしていきたいということではいろいろ規定もできてきた。これだけ義務が強く打ち出されてくること

れば、この義務を完全に実施するためには、緊急対策に限つたとしても、非常にやばい責任が重くなつてきています。そういうことで当然これだけの義務が負わなければならない、それに即応したような定員ですね、それから予算措置というものは当然考へてもらわなければならない、責任ばかり負わされてしまつて現在定員でやつてくれというのじゃあてもやれないということ、これはもう各行政機関の異口同音に言っている言葉なんです。ところが、大蔵大臣はこの前の本会議の答弁では、定員増は考へていません、こういう答弁でし

たがね。これでは結局どうにもならぬのじゃないかと思ふのですが、この点については、大臣はどういうふうに考へておられるのですか。

○国務大臣(安井謙吉) これは元へ

りますが、第三条で例の、国が災害予防及び応急対策、復旧のために処すべき態度をきめてあるわけでありまして、第三条のところでそれぞれ国及び地方団体の負担をきめて、そしてそれに伴う適正な配置をしなければならぬというふうに書いてありますので、この精神によつて、それぞれの適切な処置をやつていこうということにならうかと思ひます。

○松永忠二君 それをもう少し具体的

に言うかどうかということですか。

区分しているものはこれは片づくことであらうと思ひますが、そういうような形でそれぞれの持ち分をきめていつて、従来ともすれば地方が国のすべき仕事をあいまいに押しつけられておつたとか、あるいは府県のすべき仕事を市町村に押しつけられておつたというやうな弊害はなくしていいと思つて

いるわけでありませう。

○松永忠二君 私の今質問したような

事項については、努力しようというやうな気持を持つておられるのですか。

○国務大臣(安井謙吉) お話のと

り、今のお話の御趣旨の線に沿つて、この法案が成立しました以上はやりた

いと考へております。

○松永忠二君 それではこの点を、こ

れは行政局長に、第五十九条、第六十条、それから第六十三条、第六十四条、第六十五条、ここにいろいろなことが規定されているんですが、市町村長の権限として、ところが、一体これは消防法とか水防法に規定されていることとどういふ關係を持つてのですか。消防法の二十一一条には「消防長又は消防署長は」ということで「管理者又は占有者の承認を得て、これを消防水利に指定して、常時使用可能な状態に置くことができる」と、消防水利の指定とか、「前項の水利を変更し、撤去し、又は使用不能の状態に置く」とす

る者は、予め所轄消防長又は消防署長に届け出なければならぬ。」第二十八條には「火災の現場においては、消防吏員又は消防団員は、消防警戒区域を設定して、命令で定める以外の者に対してその区域からの退去を命じ、又はその区域への出入を禁止し若しくは制限することができる。」これと同じようなことがつまり規定をされて

いるわけですね。それから水防法の第十四條には「水防上緊急の必要がある場所においては、水防団長、水防団員又は消防機関に属する者は、警戒区域を設定し、水防関係者以外の者に対して、その区域への出入を禁止し、若しくは制限し、又はその区域からの退去を命ずることができ。」第二十二條には「立退の指示」というようなことがあるわけですね。そうすると、一体この水防法とか消防法でそういう権限を持つておられる者がおつて、それはそのままにしておいて、そしてまた市町村長には同一のことができるように法律で規定されているわけですね。そうすると、これはいゝゆる命令二途に出るといふか、三途に出るといふか、さ

まざまな権限に基づいて出るわけですね。一体そういう消防法や水防法との關係というものはどういふふうに考へておられるのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 原則的な建

前は、第十條にございませう。前に、「防災に關する事務の処理について、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。」というところで、その意味は、この法律が一種の補完法、一般法になつて、この事前措置等につきまして

ここで規定をいたしておりますのは、あらゆる災害というものの対処いたしまして市町村長等が講ずべき措置について規定をいたしたのであります。ただ水防法、消防法等におきまして、これと類似の規定のあることは御指摘のとおりでございます。消防法、水防法がそのまゝであるということになり、この災害対策基本法が動いて参りますと、場合によつて両方の法律が同時適用をされていくという事象もあり得るわけでございます。ただ、その場合におきまして、命令が二途に出るといふやうなことになるのは困るわけござ

いますので、一つの問題はなお整理法等において他の法律で重複その他のございませうものは整理をしなければならぬという点が一つございませう。それからもう一つは、角度が違ひますので、同じような規定があつたからといって、直ちにこれを整理するといふのではなくて、やっぱり消防法は消防法自体としてそれが動いていって差しかえないというものもあるかと思ひます。その場合に同種の規定がござ

いました場合には、もしも法律改正で整理がせられませんか場合におきましては、業務計画その他におきましてその分担というものをばつききめる、あらかじめ相談してきめておく、そういう措置を講ずる必要もあるかと思ひます。それから第三には、この基本法で規定をいたしております事項の中で、たとえば警戒区域の設定、立ちのきというやうなことがございませうけれども、この点は他の消防法、水防法などというものと若干ニュアンスが違つておりました。消防法、水防法で

○政府委員(藤井貞夫君) 災害を受けました個人の援護あるいはその復興に關するものは、積極的な施策というものを講じて参らなければならぬことは、それは當然の國の責務と言つていいのではないかと考えております。という意圖は、今御指摘になりましたような点にも現れておるつもりでございます。で、第八条の第三項に「災害からの復興」というふうに規定をいたしましたのは、これはもちろん個人の災害についての援護、これに対する諸施策というものは含まれる意味に用いておつたもの

けつこうなことであらうと思つております。なお、そのほかに被災者の生活確保の措置であるとか、あるいは被災中小企業者の振興というような点についても具体的に規定をいたしておきましますし、さらには激甚災害の特例のところに参りまして、九十九条第三号に「激甚災害の発生に伴う被災者に対する特別の助成」というものが、激甚災害の特例法案を規定をいたします三つの事項の一つとしてこれを特に掲げておる等、個人の被災者に対する援護と措置というものにつきましても、特別の配慮をしていかなければならぬという心がまぎえは示しておるつもりでございます。ただ具体的に、しからは現在

○秋山長造君 従来災害救助法がありまして、災害救助基金の積み立てというよりなことが一応三十七条以下で規定されておる。各年度の普通収税の千分の五ですか。千分の五を積み立てて災害救助基金にする。今度の法案でも、百一条に「災害対策に要する臨時的経費に充てるため、災害対策基金を積み立てなければならない。」というように規定が一応ある。従来も災害救助法に基づく災害救助基金の積み立てというように規定があったわけですが、けれども、実際にはこれは厳格に守られていない。むしろただ法律でうたわわておるだけで、実際にはこれはいかにいかにげんになっておるのが実情だと思

これでは私は基本法を作つて、基本法
さえできれば災害対策は何もかにも片
づくのだというようにあなた方は宣傳
されたかどうか知らないが、少なくとも
もこれは災害基本法というものから受
ける感じとして、一般の国民はそうい
う期待を持っていると思う。基本法が
できたら今度は今までのようなやりつ
ばなしではなくて何かしてもらへるの
だろう、一人々々の国民はそういう期
待を持っていると思う。にもかかわら
ず、それに対してただ業務計画の中
重点をおくべき点として、被災者の生
活確保に関する事項というものを一
書いてあること、それから九十九
で激甚災害について「被災者に対す

て、あるいはそのつど若干地方団体の出す見舞金程度でお茶を濁すというものでなしに、もっと何か制度的な一つの、たとえはこの被災者救済資金といふようなそういう制度をきまつて作つて、そうして地方団体が積立金を積み立ていく、そうしてそれと同額くらい、国からも出す、そうして一つの基金を作つて、その中からまとまつた金を災害で死んだ人には幾ら、あるいは家を焼かれた人、家を流された人には、らというくらいのことをやつてもらふなければ、これは災害基本法を作つてもあつても——役所仕事のほうは多少まとまるかもしれないが、一般国民

る。しかも、この災害救済基金にしては、この中からやはり個人災害なりあるいは民間災害に対して、ある程度措置がとられておるのだとよかったのですけれども、実際にはこの間も北海道のあの森町の火災について、財政局長なりあるいは厚生省の局長なり出席を求めて聞いてみたのですけれども、別に個人に対しては制度的なものは何もしていない。たとえば見舞金のようなものでも、これは全然地方へまかせ切りで、幾らか涙金のようなものを包んで行っているところもあるし、行かぬ

には、何れのありかたがあるのか、ということになるのです。その被災に對する救済資金というやうなもの、何か一つの制度を作つたほうがいいではないかという考え方は、從來もなた方のほうでも研究をしたりあるは、そういう意見が相當あつたのじやないかと思つたのですがね。そういう構があるのかないのか。ないとすれば、ぜひこの際災害基本法というやうな、あなたの言葉をもつてすれば、画期的な法律ができるわけです。この機会にぜひお考えになるべきではな

かと思うのですが、大臣、いかがですか。

○国務大臣(安井謙吉) 個人災害に対する救援ということは、確かに社会政策というより意味から非常に必要であらうと思うのでありますが、この法律で扱っておりますのは、今のような激甚災害から復旧に立ち上るについでのできる限りの措置ということにとどめております。と申しますのは、個人の災害をどこまで救済するかという問題になりますとあまりにも今日範圍種類が広過ぎると思うのであります。これを一々今国なり地方公共団体がその救済に乗り出すということに相なりますと、ちよつと簡単に手がつくまいと思うのであります。しかし、今御趣旨のようなものについては、今後十分検討をしていかなければならぬと思つております。私は、これは個人の考えであります。やはりこれは保険制度のようなものを加味したものでなければ、ただ一方的に地方や国が金を支出するといふような形のものではなかなか広範囲に、かつ種類の広い個人災害に及ぼすことは非常に困難ではないかと思ひます。しかし、いづれにしても、まだそこまでの成案ができるまでに至つていないわけで、将来の問題として十分検討していきたいと思つております。

○秋山長造君 その点はほんとうに真剣に研究していただきたいと思ふ。そうしてできるだけ早い機会に私がさっき言つたような、何かそういう一つの制度的な被災者援護といふものを考えていくべきだと思ふのです。それは強く希望しておきます。それから、さっきも言いました百一条の災害対策基金

を積み立てなければならぬということになつておりますが、これは先ほど申しました災害救助法の災害援助基金と同じような言い方がされておりますが、災害救助基金は、さっきも言いましたように、普通徴収の千分の五を積み立てなければならぬということになつておるが、別に罰則もないし、事實上は適當になつておるといふことが実情です。それと同じことをまたこれで繰り返しても私は意味がないと思ふのですが、この百一条の災害対策基金といふのは、これは政令でこまかいことはおきめになるでしょうが、これは義務づけるのですか、どうですか。

○政府委員(藤井貞夫君) この災害対策基金の問題につきましては、一つは、今お話が出ております災害救助基金、そういうようなものの基礎法、根拠法という役割を演ずることにもなるわけでございまして、それからもう一つは、地方財政法で、これは目的がちよつと違ひますけれども、地方団体の財政の健全性といふものを長期的に保証いたしますための積立金等の措置も、一面においては災害の場合に使つていいということになつておりますので、広い意味ではこの災害対策の基金であるといふように言い得ると思ふのであります。しかし、お話にも出ておりますように、現行のそのような制度をただ裏づけしたといふことでは意味がないわけでございまして、将来にわたりまして、やはりそういう基金制度自体についても、現行のものに再検討を加へますとともに、もう少し広い立場から、どのような基金制度といふものを置いていくか、一面においては被災者の援護措置の内容といふことと

も関連し、また、もう一面には地方団体のこれに対処する臨機応変の態勢といふものを整へさせるという二つの意味合いをもちまして、もう少しこれも根本的に検討を要する問題ではないか、かように考えておるのであります。したがって、そのような方向で検討をいたしまして、所要の結論が出ますれば、その線に沿つて法律改正その他の措置が講ぜられることに相なつて参る、かように考えております。

○秋山長造君 百一条を見ますと、「別に法令で定めるところにより、云々」と書いてありますが、別に法令で定めるところによりといふ中には、たとえばさっき言ひました災害救助法三十七条以下のように、すでに法律にはありますが、事実上はいいかげんになつてゐるようなこともこの災害対策基金といふ中には含まれてゐるのですか。それとも別にいふのですか、そういうものを発展的に吸ひ上げて新しいものをつくつていふわけのいいかげんでは済まぬといふものなんですか。

○政府委員(藤井貞夫君) ここに特に掲げた意図をいたしましては、現状のそういうような基金といふものだけでもって万々事足りるという消極的な態度でなくして、もう少しやはり基礎のはつきりとしたものに將來として改めていきたい、そのための検討を同時にやつていきたい、そういう意欲を示してゐるつもりでございまして。

○秋山長造君 次に参ります、この災害基本法に関連して財政金融措置といふ項目があるわけなんです、そこを讀んでみますと、大体この法律を實施していくための経費といふものは、

もう原則として地方負担になつてゐる。その中でもだんだんと下へ下へと押し下げられて、結局は市町村負担といふことになつてしまつてゐるのではないかと思ふのですが、五条にも市町村の責務については、特に市町村は基礎的な地方団体としてこのいろいろな計画の實施の最終的な責任を持たされてゐるようなことになつてゐるのです。ただ、国や県はいろいろなことは言うてみるけれども、いろいろな条文はたくさんあるものであります。要するに、県や国はこの計画の立案、机の上での立案あるいは府県なり市町村なりに対する指示、命令、勧告といふようなこと、さらに総合調整といふような言葉のあややお茶を濁して、實質的には責任を持ち、實質的に費用を負担しながら仕事をやつていくといふようなことはどうも全部市町村といふような感じを受けるのですが、やはり国の責任といふものを、衆議院のこの修正でもいふん強く、九条ですか、「政府はこの法律の目的を達成するため必要な法制上、財政上及び金融上の措置を講じなければならぬ。」といふように衆議院で非常に強い妥協な修正がなされてゐるのですけれども、その点の経費の負担関係といふのはいよいよどうなるのですか。市町村ばかりになつてゐるのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) この法律の建前はそれぞれの機関の責任といふものを明確にするといふ点も一つの目的に相なつておるわけでありまして、その場合にはその実施責任者といふものが第一次的には費用を負担する、これは一つの筋として建前として當然のことであ

らうといふふうに考へるのであります。ただ、その申しましたも、財政上これを負担する能力がないとか、また負担できないといふようなままに放置をいたしますことは、これは許されないことではあります。したがって、その点についての意図を明確にいたしますために所要の財源措置を講ずるといふことになつてゐるのであります。一つは、自己負担ということになるものにつぎまして、当然政府といひましては、それをまかなうに足るだけの財源の裏づけといふものを講じて参らなければならぬ義務を負うことは当然であります。そのほかに、事柄の性質によりまして、国自体が負担金、補助金という形で、これに対して財政的な援助を講じて参るといふことも第二段として考えられるわけでありまして、そもそも基本的には国自体が災害にかかるといふ経費負担についてはその適正化をはかつて参らなければならぬ、どうしても災害が起きた場合におきましては、そこだけがしわ寄せを受けて、そこでもつてすべてをやつていけといひまして、これは無理なことではあります。したがつて、国自体が国家的な總体的な立場から財政措置といふものを講じて参らなければならぬ。そのためには現行の経費負担制度といふものがはたしていいのか、補助率その他についても現在の制度を踏襲してそれでいいのか。そういうような点についても、根本的な検討を加えて、その適正化をはかる必要があるといふことで、「国の責務」の中で、「災害に伴う経費負担の適正化を図る責務を有する。」といふように原案に規定をいたしたのでございまして。その趣旨が

さらに敷衍せられまして、今度の衆議院の修正におきましては、さらに広く、法制上、財政上及び金融上の措置を講ずることが規定されましたので、その点がさらに明確化されたことに相なると考えております。

○秋山長造君 九十九条のこの激甚災害の場合に、これは激甚災害に対する特別立法をされるわけでしょうが、その補助率の引き上げなりということは、当然考えておられるのですか。

○政府委員(藤井貞夫君) 普通の公共事業にかかわる災害復旧等の国庫負担あるいは国庫補助率というものの率につきましては、かさ上げということとは当然に考慮せられて参ると思うのであります。これの立法化をはかります際には、現在まで特例法でもって累次やられて参りました制度がございますが、こういう制度というものも十分参考に供しながら、適切な措置が講ぜられて参りますように、われわれとしても努力をして参りたいと思っております。関係各省との打ち合わせ、あるいは財政当局との折衝という点で、なかなかむずかしい面も残りますけれども、ひとつ特例法案という既定の事実があるわけでもございますし、また、激甚災害について特に特例規定をしていくというねらいから申しまして、もうひとつ一つの基礎になつて積み重ねられていくということは当然なことであらうと考えております。

○委員長(小幡治和君) 本案に対する質疑は、これをもって終局したものと認めて御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(小幡治和君) 御異議ないと

認めて、さよう決しました。(秋山長造君「定足がない。そんな手荒なことはだめだよ。ちよつと休憩してくればいいのだから、そんな、定足も何もないのに、そんなことをあなた、やられても困るよ。ちよつと待つて下さい。」と述ぶ)

それじゃ、このままで待ちます。(秋山長造君「今のはだめですよ、そんな荒っぽいことをやっちゃだめだよ、事情を言っているのにだね」と述ぶ) 本案に対する質疑はこれをもって終局したものと認めて御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(小幡治和君) 御異議ないと認め、さよう決しました。

暫時休憩いたします。

午後十一時九分休憩

〔休憩後開会に至らなかった〕

昭和三十六年十一月十一日印刷

昭和三十六年十一月十三日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局