

災害時の自主防災活動による被害への補償と 地区防災計画についての一考察

A Discussion of the Compensation System to the Serious Accidents of Community-based Disaster Prevention Organizations at the Time of Disasters

紅谷 昇平¹
Shohei BENIYA¹

¹兵庫県立大学防災教育研究センター

Education and Research Center for Disaster Reduction, University of Hyogo

Community-based disaster prevention organizations are prone to have much responsibility to support the vulnerable people or to rescue affected people at the time of disasters. Their support activities faces risks of fatal or injury accidents occasionally. However only few voluntary people could receive compensation in the case of Tohoku earthquake. A compensation system at disasters for voluntary disaster prevention organizations or voluntary people should be instituted officially and informed clearly based on community disaster management plans.

Keywords : *voluntary disaster prevention organization, compensation system, community disaster management plan*

1. はじめに

阪神・淡路大震災以降、災害後の救助活動や要配慮者の安否確認、避難支援等の初期対応において地域の共助の重要性が指摘されてきた。さらに 2014 年からは地区防災計画制度が施行され、災害対策において、地域コミュニティに求められる役割は、ますます増大している。

地域には、大きく二種類の災害時の共助のための組織が存在する。一つは、構成員が非常勤特別職の地方公務員の身分を持つ組織であり、消防組織法に基づく消防団と水防法に基づく水防団が該当する。もう一つは、一般の市民が無償で活動するものであり、任意団体である自主防災組織や町内会等（以下、「自主防災組織等」とする）が該当する。自主防災組織については、災害対策基本法で位置付けられているが、自発的な組織であり構成員の身分は公務員ではない。

地域の共助による災害対応には、救助者・支援者のリスクも伴い、東日本大震災では 254 名の消防団員が犠牲となった¹⁾。消防団員や水防団員に対しては、それぞれ消防法、水防法で補償制度が定められている。しかし任意組織である自主防災組織に対する補償については災害対策基本法で規定されているものの、その運用について不明確な点や課題が東日本大震災以前から指摘され¹⁾、災害時の共助における死傷事故に備えた補償制度については十分な検討あるいは周知徹底が出来ていない。例えば、消防庁発行の「自主防災組織の手引」²⁾においても、補償の問題については説明されていない。

本稿では、地域における共助で、支援者が被災した場合の補償のあり方について、現状の制度の枠組みを整理するとともに、東日本大震災の事例における実態と課題を検証し、今後、特に自主防災組織など任意で活動する市民が被災した場合に求められる補償制度について提案することを目的とする。

2. 災害時の自主的な活動への補償制度

災害対応時の自主防災組織等のメンバーが災害対応で

死傷した場合の補償制度としては、災害対策基本法に緊急措置の業務に従事した者（以下、緊急措置従事者とする）に対する損害補償の規定がある。その対象は、都道府県知事や市町村長、市町村職員、警察官、海上保安官、自衛官から、緊急措置の業務への従事命令や指示を受けた場合に限定されている。

火災や水害時には、消防法による消防作業従事者、救急業務協力者、水防法による水防従事者に対する損害補償があり、その基準については「非常勤消防団員等に係る損害補償の基準を定める政令」にて定められている。災害対策基本法による緊急措置従事者への補償については、先の政令自体では触れられておらず、各自治体が条例にて補償を行うことを定めている。

これらの補償に対する財源として、1956 年に消防組織法に基づき消防団員等へ補償を行う市町村の財政負担を支援するため消防団員等公務災害補償等共済基金法が制定され、損害補償に関する基金が設立された。補償を行う市町村は、消防団員等公務災害補償等共済基金から、補償費用の補填を受けることができる。当初は、消防団員及び消防作業従事者が対象であったが、1957 年度から水防団員及び水防従事者、1963 年度から救急業務協力者及び緊急措置従事者が対象となった。³⁾

消防団員等公務災害補償等共済基金に対する市町村の掛金は、非常勤消防団員、非常勤水防団員については定員 1 人当たり 1,900 円、消防作業従事者、救急業務協力者及び緊急措置従事者に係る分として 2 円×市町村人口、水防従事者に係る分として 1.5 円×市町村人口となっている²⁾。このように自主防災組織のメンバーあるいは任意で活動する市民についても、自治体からの命令等に基づいて対応する場合の損害について、掛金が市町村から基金に支払われている。

さらに「警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律」においても、自主的に救助活動に当たった者への補償に関する条文が存在する。こちらでは警察官に協力援助した場合だけでなく、警察官等がその場に

ない場合や自主的に人命の救助に当たった場合でも補償を受けられることになっている⁽³⁾。

3. 東日本大震災における補償の実態

東日本大震災において、消防団員及び応急措置従事者の被災、補償の状況はどうだったのだろうか。消防団員等公務災害補償等共済基金による調査結果⁽⁴⁾によれば、東日本大震災で死亡又は行方不明となっている東北三県の消防団員等 201 人のうち、公務災害等に該当すると見込まれる消防団員は 198 名（岩手県 90 人、宮城県 87 人、福島県 24 人）、応急措置従事者は 3 人（全て宮城県）となっている。

応急措置従事者の状況について、消防団員等公務災害補償等共済基金に確認したところ、2 人は自治体から水門管理を依頼されていた水門近隣の住民であり、水門の閉鎖後、消防関係者との打ち合わせ中に津波で被災した事例であり、1 人は消防団員から要援護者の避難支援を依頼された避難所に避難していた住民であった。いずれも消防関係者とのやりとりを目撃した証言者がいたことが、最大対策基本法第八十四条の「応急措置従事者」と認定される理由となっていた。⁽⁴⁾

4. 考察

東日本大震災のような巨大津波災害において、自主的に周りの避難の支援や救助活動等に従事して犠牲になった者が 3 名だけというのは、なかなか考えにくい⁽⁵⁾。補償対象が限定的になった原因としては、応急措置従事者認定のハードルが高いことが考えられる。応急措置従事者の認定自体は市町村の判断であり、市町村が認定すれば補償は可能である。しかし現実問題としては、消防団員等公務災害補償等共済基金による認定がなければ基金からの支援が受けられず、市町村が独自財源で補償することになる。これは復興のため財源が圧迫される市町村にとって、かなり厳しい条件であり、応急措置従事者については基金の認定基準＝市町村の認定基準となっているのが実態である。

基金には、消防作業従事者、救急業務協力者及び応急措置従事者に係る分として、日本全体では毎年約 2 億 5 千万円の掛金が積み立てられていることになる。これに対して、未曾有の巨大災害である東日本大震災の該当者が 3 名に過ぎないのであれば、本制度の必要性自体に疑問がでてこよう。日常的な火災や犯罪等と比較すると、自然災害において自らの意思で救助や水防活動に従事した者が命を落とした場合の補償体制は不十分であり、制度的な欠陥がある。

また「警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律」については他法優先となっており、自然災害の際に人命救助に当たった場合には、災害対策基本法の規定があるが故に本法で補償されない可能性が高いと考えられる。

5. 地区防災計画の持つ可能性

応急措置従事者の認定のハードルを下げる方法の一つとして、地区防災計画の活用が考えられる。地区防災計画は、東日本大震災後、2013 年の災害対策基本法の改正で定められたものであり、コミュニティが策定した防災計画を、市町村の法定計画である地域防災計画の中に位置付けるものである。

災害対策基本法によれば、地域コミュニティは「当該

地区防災計画に従い、防災活動を実施するように努めなければならない」とされており、努力義務を有する。さらに、法定計画である地域防災計画に位置付けられているため、完全な任意の防災活動とは区別される。したがって、現在の「公的機関から災害時に従事命令を受けた、補償対象となる救助等の活動」と「補償対象とならない任意の救助等の活動」の 2 つの間に、「事前に地区防災計画で定められた救助等の活動」を追加し、これも補償対象とする考え方には一定の合理性があろう。

現在、地域コミュニティにとって地区防災計画を定めることのメリットは少ないが、このような仕組みを導入することで、「災害時の活動による事故が補償される」という明確なメリットが生まれ、地区防災計画の策定が活発化する効果も期待される。

6. 災害対策基本法改正の提案

上記の仕組みを実装するため、災害対策基本法第 84 条に、二項として以下を追加することを提案する。

2. 第四十二条の二第三項の規定により市町村地域防災計画に定められた地区防災計画に基づいて地区居住者等が応急措置の業務に従事した場合において、当該業務に従事した者がそのため死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり、又は障害の状態となったときは、当該市町村は、政令で定める基準に従い、条例で定めるところにより、その者又はその者の遺族若しくは被扶養者がこれらの原因によって受ける損害を補償しなければならない。

最近のように避難行動要支援者の支援等でコミュニティの役割を重視していくのであれば、この条項の追加は、行政側の当然の責務である。基金が不足するようであれば、掛金を増やせば良い。政策関係者、法律関係者等による更なる検討、議論を期待したい。

補注

- (1) 岡山県では 2007 年に、災害時の自主防災組織等に対する損害補償制度について検討している。また紅谷は、2010 年 11 月 1 日神戸新聞のコラムにて、この問題を指摘している。
- (2) 消防団員等公務災害補償等責任共済等に関する法律施行令第四条
- (3) 警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律第二条。
- (4) 消防団員等公務災害補償等共済基金災害補償課への電話ヒアリングによる。（2015 年 10 月 7 日実施）
- (5) 岩手日報の調査結果によれば、震災犠牲者の 18.9%は災害時要援護者と一緒にいたとされる。（2013 年 3 月 10 日記事）

参考文献

- 1) 消防庁国民保護・防災部防災課「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会報告書」、2012
- 2) 消防庁「自主防災組織の手引」平成 23 年 3 月改訂版
- 3) 財団法人日本消防協会「消防団 120 年史」（近代消防社）、2013
- 4) 東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会第 1 回 資料 13「東日本大震災に係る消防団員等の公務災害補償等の現状について（平成 23 年 11 月 20 日現在）」（消防団員等公務災害補償等共済基金）平成 23 年 11 月 25 日