

3.3.5 首都直下地震に特有な社会的・政策的ニーズを満たす方策の検討

(1) 業務の内容

(a) 業務の目的

災害時の対応はもとより、災害の事前対策に関しても自治体等の災害対応従事者の能力が重要なファクターとなる。しかしながら、自治体においては人事異動等により数年で人員が交代してしまい、災害対応に関する知識やスキルは蓄積されないのが現状である。本研究の総括班としての機能を有する本研究課題では、能動的な学習の枠組みに従って、個別の研究成果を統合し、首都圏での地震被害低減に貢献する自治体等の災害対応従事者の知識とスキルの向上を目的とした研修・訓練システムを構築する。

(b) 平成23年度業務目的

我が国の現行の地震防災政策のあり方を、政策検討会を開催し整理・分析し、首都直下地震に対応できる防災体制の構築に向けた政策群を体系化する。具体的には、阪神淡路大震災後の応急対応・復旧復興過程において顕在化した問題点を災害エスノグラフィ資料解析及び復興事業に従事した外部有識者の経験をインタビューから明らかにする。また9都県市の実務者を交えた定期的な検討会の開催を通して、今後首都直下地震に特有な社会的・政策的ニーズを満たすことが出来る方策の提言を行う。

(c) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
大分大学	准教授	山崎栄一	
京都大学防災研究所	教授	林春男	
新潟大学危機管理室/災害・復興科学研究所	教授	田村圭子	

(2) 平成23年度の成果

(a) 業務の要約

1) 政策検討会の実施

我が国の現行の地震防災政策のあり方を、政策検討会を開催し整理・分析し、首都直下地震に対応できる防災体制の構築に向けた政策群を体系化した。具体的には、阪神・淡路大震災後の応急対応・復旧復興過程において顕在化した問題点を、特に法学に関する有識者の理論提供・政策提言から明らかにしていった。

- a) 阿部泰隆 氏（中央大学総合政策学部教授 弁護士）（2011年5月18日）
- b) 小山剛 氏（慶応大学法学部教授）（2011年11月24日）
- c) 生田長人 氏（東北大学名誉教授）（2012年1月26日）
- d) 下山憲治 氏（名古屋大学法学研究科教授）（2012年1月26日）

2) 帰宅困難者対策に関する実務者との検討

帰宅困難者対策について、9都県市の実務者に対するインタビューを通じて、東日本大震災における対応を踏まえつつ、今後首都直下地震に特有な社会的・政策的ニーズを満たすことが出来る方策の提言を行った。

- a) 東京都庁インタビュー（2011年6月17日、9月24日）
- b) 千代田区インタビュー（2011年7月7日）
- c) 豊島区インタビュー（2011年7月8日）
- d) 新宿区インタビュー（2011年9月15日）
- e) 港区インタビュー（2012年1月19日）
- f) 中央区インタビュー（2012年1月20日）

政策検討会・インタビューの実施

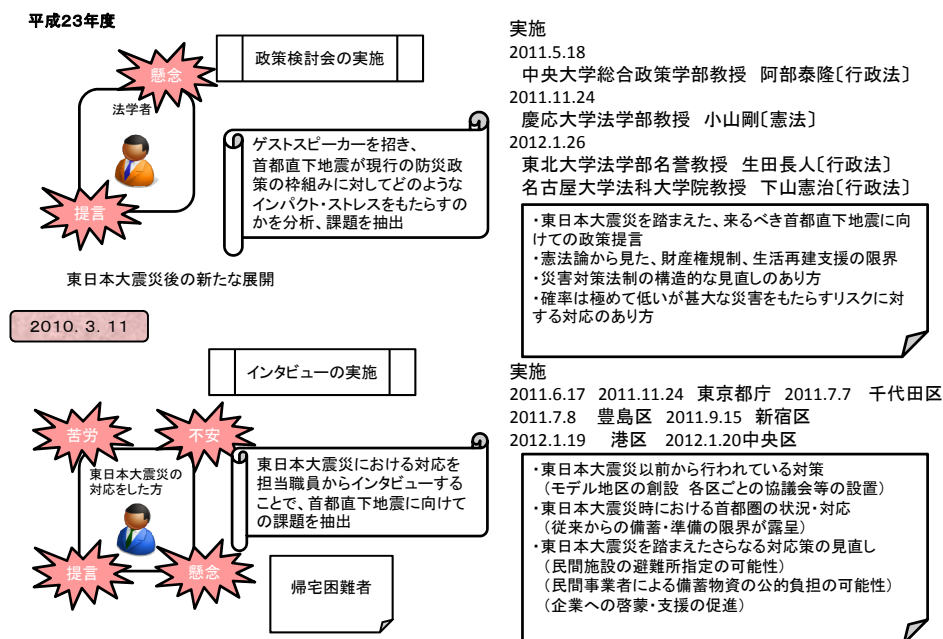


図1 政策検討会・インタビューの実施

(b) 業務の成果

1) 政策検討会の実施

a) 阿部泰隆 氏（中央大学総合政策学部教授 弁護士）（2011年5月18日）

政策法学の第一人者でもある阿部泰隆氏は、法制度の設計コンセプトとして、「時間—費用—住民の意識に加えて、何百年もの未来にまで耐えうる仕組みを作れるか」を強調されている。東日本大震災における津波被害後のまちづくりのあり方について、「高台プラン」が推進されているが、それについては低地に居住することを制限すること自体憲法違反であること、高台の生活スタイルが数百年も続くわけがないという理由から反対をされている。他にも、地震保険制度につき、100年単位の財政制度が持続するはずがないとして反対をされている。

緊急事態における提言としては、災害当日からの迅速な対応が行われるように、「災害当日の緊急対応のマニュアル化」を提唱している。また、緊急時には内閣に広範な政令制

定権を付与することにより、買い占め制限等の措置が迅速におこなわれるべきであるとしている。さらに、緊急事態においては、平時の法解釈をするのではなく、人命優先の法解釈が行われるべきであるとしている。たとえば、①食料品の投下、②救急救命士の医療行為を例に挙げている。

生活再建に向けての提言としては、仮設住宅に 400 万円かけるのであれば、それを直接住宅再建に投入すれば、被災者生活再建支援法の 300 万円を合わせると 700 万円、さらに義援金がつけば 1000 万円ぐらいになり、その方が生活再建に直結するとしている。

首都直下地震に向けての提言としては、

①高層マンションが被災したらもはや人が住めなくなるので、「強制疎開法」を作って強制疎開をさせるべきである。

②当日の緊急救助の邪魔になる活動を排除すべきである。阪神・淡路大震災では、交通規制をしなかったため警察も消防も動けなくなった。

③帰宅困難者対策として避難所を強制確保すべきである。具体的には、ホテルや駅などを避難所として確保する。また、安全な歩行者通路を確保するために、原則道路には車を走らせないようにする（緊急車両は除く）。

首都直下地震後の復興に向けての提言としては、「大規模な復興は非現実的であり、原則は復旧でよい」という見解を示している。仮設住宅の余地はまとまったものがないので、私有地における自力仮設を認めるといった措置も必要であるとしている。東京は都市計画としては貧困としてあるので、この機会に 100 平方メートル未満は建てさせないとか、隣の土地と合併して一定規模以上にして、みんな 5 階建てにするとか、適当に空き地を作って地区計画を義務付ける。一月以内に地区計画案を作ったら補助金をたくさん出して、家を作らせるような仕掛けを考えた方がよいともしている。

b) 小山剛 氏（慶応大学法学部教授）（2011 年 11 月 24 日）

ドイツ憲法学に精通している小山剛氏は、大震災と関連で以下の問題提起を行った。

「震災（およびその他の自然災害）に関して、国家の一般的な「作為」義務ないし責務が成り立つか」という問題提起のもと、自然災害の特殊性・憲法の特徴（自由権・不作為義務・憲法訴訟を中心とする論理構成）・国家目的論・基本権保護義務について言及をした上で、震災（自然災害）に対する国家の憲法上の一般的責務を観念することはできる。しかし、責務の具体化に当たっては、政治部門の広い裁量が認められるとしている。

「復旧・復興に際して、国家はどこまで財産権その他の権利・自由を制限しうるか（建築制限など）」という問題提起のもと、憲法 29 条（財産権）による制限の限界・比例原則・強制モデルと自己決定モデルについて言及した上で、震災に対する国家の責務は、他方で、憲法上の権利・自由と衝突する。「強制モデル」は憲法上、とることができないが、純然たる「自己決定モデル」に委ねることも上記の「責務」に反する。自己決定の強化（実質化）・補完（修正）で考えるべきとしている。

「国家が被災者の私有財産のために公金を支出することは、憲法の私有財産制に反しないか（また、逆に、「公的支援は憲法の要請である」とする見解は成り立つか）」という問題提起のもと、公的救済禁止論・公的救済許容論・公的救済要請論について言及をした上で、生存権的財産権論は解釈論としては過剰。財産権の特性（「社会的拘束」「社会的関連性」）の再確認からはじめるべきとしている。

首都直下地震に向けての提言

事前に想定していない事態（例えば、国会議員が全員死亡する等）が生じて、超法規的な措置が必要になったとしても、とりあえずは、完全に喪失された国家機関に近い何らかの機関に事態を收拾させ、その後に新たに国会を召集した際に、事後承認を与えるという方法が望ましい。想定というのはきりがないので、事実上超法規的な措置はやむを得ないものであって、それについては事後的に正当性を与えるのが妥当である。

c) 生田長人 氏（東北大学名誉教授）（2012年1月26日）

国土庁防災局長まで歴任された生田長人氏は、阪神・淡路大震災時から防災政策の実務を経験されており、実務家と研究者という二つの視点から、今後の災害法制の見直しをするにあたっての視点を指摘された。

これまでの災害対策法制というのは、法制度上の全体的なビジョンを持たないまま、ショッキングな災害ごとの局所的な手直しが積み重ねられたという歴史的経緯を指摘し、そこに現在における災害対策法制の限界の一原因を見いだす。では、構造的な見直しをどのようにすればいいのか。以下の5つのポイントを挙げている。

①災害対策基本法は、既存のバラバラに乱立していた各法律を束ねるために制定されたこともあり、基本法には備わっているはずの理念的規定が欠如している。また、「災害予防」の概念は、あくまでも災害準備にとどまり、減災という視点が欠如している。これらの欠如をいかにして解消するのか。

②現行制度は、「中規模一過性の災害」を前提としている。そのため、大規模災害においては、「公助」の限界が露呈されてしまうことになる。そこで、「自助」「共助」の位置づけを再検討しなければならない。たとえば、「地区防災計画」制度を設けることで、自助・共助の促進を図るべきである。

③長期的避難を必要とする災害に対しては、現在の災害救助法の仕組みでは対応が仕切れない。そこで、避難所後の生活確保については、災害救助法の枠組みから離れた新しい制度を構築する必要がある。たとえば、「総合的住居確保支援制度」の検討が考えられる。

④災害によって生活手段を失った被災者に対する支援制度があまりにも貧困すぎる。そこで、「総合的な生活再建支援制度」を整備し、生業支援や生活保障の制度化を検討すべきである。

⑤災害対策基本法にある「災害復旧」はあくまでも公共施設の復旧であって、復旧のあり方は施設の設置者に委ねられており、統一的な復旧ができない。また、「災害復興」についてはわずかの条項でしか規定されていない。復興財源が災害ごとの対応になっている。そこで、「災害復旧計画」「災害復興計画」の法定化、「災害復興基金制度」の制度化を行うべきである。

d) 下山憲治 氏（名古屋大学法学研究科教授）（2012年1月26日）

下山憲治氏は、ドイツのリスク行政法学ならびに環境法学に精通しており、これらの見地から、巨大地震や原発事故といった低頻度大規模災害に際して災害対策法がどのような課題が突きつけられているのかについて、報告された。

災害リスクと法制度との関連性について、まず、災害対策法の基本的理念型として、災害の未然防止的な対応に向けた「危険防止法（＝警察法）」と災害後の被災者の生存権等の配慮に向けた「社会権保障（憲法25条等）」の二つがあるとしている。

災害リスク管理は、リスクの現状把握（防災アセスメント・被害想定）→リスクの管理水準の設定→管理水準の達成に向けて防止・軽減対策というプロセスをサイクル的に実施していくことになる。そして、災害リスク管理には、災害リスクの管理〔実体法による制御、管理組織と手続〕に加えて、災害リスク管理の管理〔手続法による制御、フィードバックを実現する組織〕の存在を強調している。

災害対策法のアプローチとして、①具体的な危険の存在一因果関係一原因者が特定されている、伝統的な災害対策法の基本パターンとしての「未然防止による取組み」と、②これらの危険・因果関係・原因者に不確実・不確定性がある場合にとられる「予防による取組み」の二つがあるとしている。②の場合には、確率論による意思決定が困難であって、開かれた民主プロセスによる意思決定が正当化を担保することになる。

災害対策の基本理念としての「防災」と「減災」が災害法制の中にどのように規定されているか（災対法 2 条 2 号・大規模地震対策特別措置法 2 条 2 号）を述べた上で、災害対策は、東日本大震災を例にとると、点（建物耐震）と線（防潮堤・防波堤等）と面（まちづくり・土地利用規制）による対策と避難対策との複合化が図られているとしている。

災害対策の役割分担としては、地方自治・地方分権との関わりを念頭に置いた分担論を展開すべきであるとしている。

災害対策の手法としては、多様な手法を駆使することによって、防災へ向けて現在・未来の地域社会の形成がなされるべきであるとしている。

2) 帰宅困難者対策に関する実務者との検討

a) 東京都庁インタビュー（2011 年 6 月 17 日、9 月 24 日）

i) 対応者

6 月 17 日

総合防災部防災管理課 防災事業推進係 係長 望月武憲 氏 主任 吉原典子 氏

9 月 24 日

総合防災部防災管理課 防災事業推進係 課長補佐 西平倫治 氏 主任 吉原典子 氏
総合防災部防災対策課 運用係長 下村彰 氏 主任 玉城陽郎 氏

ii) インタビュー内容

震災前の取組としては、平成 19 年に都が対策を取り始めた。モデル地区を設定している。モデル地区としては、新宿区 豊島区 渋谷区 足立区 港区 大田区 台東区 八王子市がある。これらのモデル地区は定期的に訓練をしている。民間事業者の協力をお願いしている。年 3～4 回集まっている。帰宅困難者対策は防災事業推進係で担当している。

震災時においては、3 月 12 日朝 4 時現在、1030 施設に 9 万 4001 人の方が避難をしていた。当日は通路が歩行者で満杯となった。今回は、交通規制がかからなかった。6 弱の場合には規制をかけることになっていた。

震災後の課題としては、「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」を国と都で開催をしている。そこで、今後の対応を検討する。民間施設・ホテル等での受入も自治体の実施した救助であれば、救助法の対象となる。

b) 千代田区インタビュー（2011 年 7 月 7 日）

i) 対応者

環境安全部防災課 昼間区民対策主査 関政幸 氏

ii) インタビュー内容

震災前の取組としては、平成 15 年から 8 回避難訓練をしている。「帰宅困難者対策地域協力会」を発足しており、主要駅の企業・大学等が参加している。訓練においては、コンビニ・スタンド・トイレの提供場所、区内の給水施設について紹介をしている。区内大学との防災基本協定（ボランティア講座の開設・困難者の受入）を締結している。中小企業に対する備蓄物資購入費助成を行っている。

震災時においては、啓発が浸透していなかったのが混乱した。物資のなさ、体制の脆弱性が表れた。トイレについては問題はなかった。止まったのは電車だけであった。バスも 17 時から再開している区役所や一般の避難所を開けた。計画はしていないが、人が来たので開けざるを得なかった。民間施設による受入として、30～40 はあった。丸ビル・新丸ビルは食事は出していないが区の倉庫があって毛布を出している。ホテルのロビーでは備蓄もあり食事も出している。

震災後の課題としては、とにかく企業対策につける。民間施設については避難所の指定も検討していきたいが、事前に指定すると人が殺到して困ること（事後指定はあり得る）。結果的に、ゆっくり帰った方がよかったという意見が多かった。

c) 豊島区インタビュー（2011 年 7 月 8 日）

i) 対応者

危機管理担当課 危機管理担当係長 片岡正弘 氏

総務部防災課 防災担当係長（計画グループ）渡辺啓一 氏 防災担当係長（訓練グループ）大久保昌彦 氏 防災担当係 村岡陽一郎 氏

ii) インタビュー内容

震災前の取組としては、平成 20 年に池袋駅が品川駅と初めて訓練をしている。「池袋駅周辺混乱防止協議会」が創設され、行政一事業所（50 近くある）が委員となり、対策計画を設け、年一回の訓練をしている。訓練内容は、災害時における情報伝達がメインである。

震災時においては、災害対策本部は立ち上げずに危機管理対策本部を立ち上げた、協議会についても震度 5 強なら立ち上げるが震度 5 弱であったので立ち上げなかった。救助法での対応もしていない。避難所も開設したがあくまでも人道的な対応。ホテルメトロポリタンは自然発生的に避難所になり、独自で食事や毛布を提供している。周辺の学校施設（立教大学 学習院大学など）が避難所として機能した。駅前には車道も埋まった。バス待ち・タクシー待ちが長蛇の行列となった。携帯電話がダメだったが、インターネットが役に立った。メトロポリタンの情報はツイッターで広まった。

震災後の課題としては、事業所はこれから避難所として指定していきたい。備蓄・帰宅困難者の避難所もこれからである。都の防災計画の修正を意識しながら防災計画の修正を図る。

d) 新宿区インタビュー（2011 年 9 月 15 日）

i) 対応者

危機管理課 危機管理課長 平井光雄 氏 主査 高橋美由紀 氏

ii) インタビュー内容

震災前の取組としては、平成 14 年 3 月に「新宿区帰宅困難者対策推進協議会」を設立、平成 19 年 6 月に「新宿駅周辺滞留者対策訓練協議会」に名称変更。平成 20 年 1 月に、都

モデル事業として新宿駅周辺滞留者対策訓練を実施。平成 21 年 3 月に「新宿ルール」策定（自助・共助・公助の行動の基本原則）、平成 21 年 4 月「新宿駅周辺防災対策協議会」に名称変更。平成 22 年 10 月に西口訓練で医療連携訓練を実施している。

震災時においては、震災当時は災害対策本部を開いている。震度 5 弱であったが区長の判断で行った。地域本部から避難者の数の多い学校に人員を派遣した、そして、避難所を開設した。西口では地下街を避難場所にした（都の判断）。民間企業に人が殺到した。自分のテナントの面倒を見るだけで精一杯であった。各ターミナル駅での取り組みはどこもうまくいかなかった。

震災後の課題としては、9 月 22 日(木)に 23 区課長会議にて、事前に協定を結んでおけば、ホテルや民間事業所を避難所指定できることを確認することになっている。災害時には一斉帰宅を抑制することが重要であるが、それがイマイチ浸透し切れていない。企業としては、BCP が整備されている所は何らかの対応が期待できる。これからは、BCP から DCP（District Continuity Plan 地区業務継続計画 災害のみを想定した計画）への発展が求められる。

e) 港区インタビュー（2012 年 1 月 19 日）

i) 対応者

総務部防災課長 高橋和義 氏 防災課普及係長 早川紀行 氏

ii) インタビュー内容

震災前の取組としては、区としては特に帰宅困難者の受入は防災計画上想定していなかった。基本的には、9 都県市の役割であるという認識があった。あくまでも、安全に帰すという対応が中心で、困難者をそこに留めておく（宿泊）という対応は考えてなかった。震災前から、事業者（3 社）と協定は結んでいた。3000 平米以上の建物については、帰宅困難者用のスペースを作らせている（根拠は、まちづくり条例・市街地開発事業指導要綱）。

震災時においては、午後 6 時に都からの受入依頼があり、最大 2034 名を収容した。防災拠点（毛布・水・食料・機材を用意）は区民の避難所として整備していたが、都からの依頼があったことと、区民は避難しないだろうと言うことで開設をした。交通機関が翌日復旧したので 12 時に閉鎖した。その中には、東京駅を通過中の修学旅行生も含まれていた。民間事業者の中には、区が備蓄を依頼していたところもあり、それを困難者に提供しているところもあった。

震災後の課題としては、震災前からの方針である帰宅困難者スペースの運用に関する協議会の設置を進めるとともに、事業者との協定も積極的に進めていく予定である（現在、20 社と話し合いをしているとのこと）。

f) 中央区インタビュー（2012 年 1 月 20 日）

i) 対応者

防災危機管理室長 滝川豊美 氏

防災危機管理室 防災課 地域防災支援担当係長 塩田哲也 氏

ii) インタビュー内容

震災前の取組としては、防災計画上は、区の公共施設は区民の避難所として使用し、国や都の施設で帰宅困難者を一時避難させることになっていたことで、困難者のための備蓄は

考えていなかった。困難者で混乱するとは想定していなかった。滞留者対策としては、品川駅で協議会を設立したのを皮切りに、その他の駅においても協議会を設ける動きがあった。

震災時においては、災害対策本部を設置し、駅前に職員を派遣した。帰宅困難者のために小中学校などの公共施設 55 カ所を開放した。民間事業者（ホテル・大学・企業）80 事業所が帰宅困難者を受け入れてくれた。すべて自前であった。自体終息後、区長名で事業者に感謝状を贈っているが、事業者との事前協定の必要性を認識するに至った。震災一ヶ月後に大震災緊急区政会議を設置し、帰宅困難者対策の再検討に乗り出した。

震災後の課題としては、2011 年 10 月に帰宅困難者対策のための基本条例を制定し、それを根拠に民間事業者への協定を促進することとなった。協定を締結している事業者が、物資を提供した場合には、区が後日補てんを行うことも想定している。大きなビルを造る際には備蓄倉庫を造らせて、無償で区が管理し区が物資を入れるという仕組みを作っている。

(c) 結論ならびに今後の課題

首都直下地震に特有な社会的・政策的ニーズを満たす方策についての議論は、東日本大震災をきっかけに、首都直下地震において起こりうる課題をよりリアリティーに浮き彫りにする結果となった。それに伴い、よりリアリティーな提言が登場してきていることが明らかとなった。ただし、上記において提言されている方策というのは、東日本大震災以前からも唱えられているものも多く、いつまでたっても改善が見られないまま、東日本大震災を迎えた。被災者支援法制はこれまでショッキングな災害を経て成長を遂げてきたが、今後は、東日本大震災をバネに首都直下地震対策が促進されるよう、本研究の成果を法制度として翻訳し、立法一行政に提案するというアクションをしていかなければならない。

(d) 引用文献

なし

(e) 学会等発表実績

学会等における口頭・ポスター発表

発表成果（発表題目、口頭・ポスター発表の別）	発表者氏名	発表場所 （学会等名）	発表時期	国際・国内の別
災害救助法を始めとする災害復興法制の運用と課題（口頭）	山崎栄一	福島大学災害復興研究所 福島大学行政政策学類棟 大会議室	2011年08月 19日	国内
分科会 法制度・復興財源（口頭）	山崎栄一 （司会）	日本災害復興学会 明治大学 （報告）津久井進、永井幸寿、青田良介、豊田利久	2011年10月 08日	国内

災害時要援護者の個人情報をめぐる政策法務—新たな整理・分析枠組みの構築と違法リスクの抽出—（口頭）	山崎栄一	地域安全学会 静岡県地震防災センター 山崎栄一、林春男、立木茂雄、田村圭子	2011年11月 12日	国内
---	------	---	-----------------	----

学会誌・雑誌等における論文掲載

掲載論文（論文題目）	発表者氏名	発表場所 （雑誌等名）	発表時期	国際・国内の別
《論文》自治体における独自施策の現状—災害復興制度研究所アンケートを踏まえて	山崎栄一	災害復興研究 Vol.3 119～140頁	2011年06月	国内
生活再建支援に向けて～災害法制の現状と課題	山崎栄一	消費者情報 No.422 19～21頁	2011年06月	国内
災害時要援護者情報の収集・共有と保護	山崎栄一	都市問題 2011年8月号 82～90頁	2011年8月	国内
震災と法 支援者に知っておいてほしいこと	山崎栄一	そだちと臨床 Vol.11 2011年10月 148～152頁	2011年10月	国内
東日本大震災を踏まえた被災者救済の課題	山崎栄一	法律時報83巻12号 56～64頁	2011年11月	国内
災害時要援護者の個人情報をめぐる政策法務—新たな整理・分析枠組みの構築と違法リスクの抽出—	山崎栄一	地域安全学会論文 集 No.15 313～322頁 山崎栄一、林春男、立木茂雄、田村圭子	2011年11月	国内
自然災害と個人情報—支援団体への情報提供をめぐる現状と課題	山崎栄一	法律時報84巻1号 104～111頁	2012年1月	国内
自然災害と個人情報—被災者台帳システムの構築と政策法務	山崎栄一	法律時報84巻2号 100～106頁	2012年2月	国内

マスコミ等における報道・掲載

報道・掲載された成果 （記事タイトル）	対応者氏名	報道・掲載機関 （新聞名・TV名）	発表時期	国際・国内の別
------------------------	-------	----------------------	------	---------

現地入りは覚悟必要 大分大・山崎栄一准教授 に聞く	山崎栄一	大分合同新聞	2011年3月 21日	国内
特集：憲法と東日本大震 災	山崎栄一	毎日新聞	2011年5月3 日	国内
東日本大震災で液状化 被害の16市、県に独自 支援を要望 負担割合 で隔たり／千葉県	山崎栄一	朝日新聞（千葉首都 圏）	2011年5月3 日	国内
原発避難死に弔慰金 初適用へ厚労省見解 福島第一原発事故	山崎栄一	朝日新聞	2011年5月7 日	国内
生業規定「死文化」現金 給付は皆無	山崎栄一	河北新報	2011年5月 20日	国内
震災時の行政の対応に 提言	山崎栄一	読売新聞（大分版）	2011年5月 30日	国内
多重被災 我が家はど こに	山崎栄一	日本経済新聞	2011年6月 11日	国内
防災どう取り組む？ 法律を正しく適用	山崎栄一	大分合同新聞	2011年6月 11日	国内
避難者への公共サービ ス 避難先の行政も柔 軟対応を	山崎栄一	読売新聞	2011年6月 12日	国内
シリーズ 福島の障害 者はいま（1）“避難” と言われても・・・	山崎栄一	福祉ネットワーク （NHK）	2011年7月 11日	国内
「県内襲う地震の可能 性高まる」	山崎栄一	朝日新聞（大分版）	2011年10月 23日	国内

(f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし