

3.2 防災リテラシーの育成方策に関する研究
 3.2.1 総合的地震災害シナリオの構築
 3.2.1.1 大都市における巨大災害に対応可能な対策法制

(1) 業務の内容

(a) 業務の目的

発災直後から復旧・復興の完成までを視野に入れ、効果的な災害対応の実現にとって欠かせないさまざまな問題への対処法について、大都市における巨大災害対策法制のあり方を中心に、科学的根拠に基づくシナリオという形で体系的に整理し、総合的地震災害シナリオを構築する。

(b) 平成25年度業務目的

1) 大都市における巨大災害に対応可能な対策法制

巨大災害に対して効果的な災害対応を実現するため、大都市における巨大災害に対する法制の現状について整理する。

平成25年度においては、関係自治体の補足ヒアリングを行うとともに、

①実務専門家との意見交換を進め、実務的視点を中心とした情報のブラッシュアップ等

②法学研究者との意見交換を進め、法原理・法理論の視点を中心とした情報のブラッシュアップ等をしながら、課題について整理し、法制が災害シナリオに与える影響を検討する。

(c) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
政策研究大学院大学	教授	武田文男	
大分大学教育福祉科学部	准教授	山崎栄一	

(2) 平成25年度の成果

(a) 業務の要約

1) 実務的視点を中心とした情報のブラッシュアップ

a) 東日本大震災後の内閣府「災害対策法制のあり方」研究会の議論等を踏まえ、災害対策基本法改正等が行われた。

b) しかし、大都市における巨大災害に対する法制の見直しを含め重要な課題が残されており、自治体のヒアリング、実務専門家との意見交換等を進め、実務的視点を中心とした情報のブラッシュアップ等をしながら、今後解決すべき課題を整理した。

2) 法原理・法理論の視点を中心とした情報のブラッシュアップ

本年度は、「国家緊急権」、「避難行動・生活」等について法原理・法理論の視点から法制が災害シナリオに与える影響を検討した。検討手法としては都市防災研究協議会（政策）を開催し、個々の法学研究者からのヒアリング・意見交換を行った。

- a) 山中倫太郎 氏（防衛大学校公共政策学科 兼 総合安全保障研究科 准教授）
「大規模都市災害と非常事態法制・国家緊急権」（2013年6月25日）
- b) 大脇成昭 氏（熊本大学法学部 准教授）
「民間組織等による公共サービスの提供」（2013年10月13日）
- c) 愛敬浩二 氏（名古屋大学大学院法学研究科 教授）
「立憲主義と国家緊急権」（2013年12月19日）

(b) 業務の成果

1) 実務的視点を中心とした情報のブラッシュアップ

a) 巨大災害に対して効果的な災害対応の実現には、各施策の基礎となる災害法制の見直しが不可欠である。東日本大震災の教訓等を踏まえ、今後の巨大災害に備える法整備を図る観点から、平成23年9月、内閣府に設置された「災害対策法制のあり方に関する研究会」での議論に参画するとともに、災害対策の現場で法制の具体的運用に携わる自治体の実務専門家等の意見も参考に、災害対策法制の見直し及び検討の進め方の留意点について提言を行った。この研究会の議論を基に、防災対策推進検討会議報告や中央防災会議決定等を経て、平成24年6月と平成25年6月の2度にわたり災害対策基本法改正等が行われた。

災害対策基本法改正（H24年6月及びH25年6月）の主なポイントは以下のとおりである。

1. 災害の定義における異常な自然現象の例示として、「竜巻」（H24）、「崖崩れ、土石流及び地滑り」（H25）を追加した。
2. 災害対策に関する基本理念を定める規定を新設した。（H25）
（いわゆる減災、自助・共助・公助、災害に備える措置の組合せ・不断の見直し、資源の最適配分による人命保護、被災者の援護、復旧・復興）
3. 国・自治体とボランティアとの連携に関する規定を新設した。（H25）
4. 住民の責務の例示として、「過去の災害から得られた教訓の伝承」（H24）、「食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄」及び「防災訓練」（H25）を追加した。
5. 「災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者」は、災害時においてもこれらの事業活動を継続するとともに、その事業活動に関し、国及び自治体を実施する防災施策に協力するよう努めるべき等の規定を新設した。（H25）
6. 施策における防災上の配慮事項として、「民間の団体の協力の確保に関する協定の締結」、「被災者の心身の健康の確保、居住の確保」、「被災者からの相談」を追加した。（H25）
7. 都道府県（市町村）防災会議の委員として、「自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから都道府県知事（市町村長）が任命する者」を追加した。（H24）
8. 市町村災害対策本部員の対象として「市町村の区域を管轄する消防長、消防吏員」を追加した。（H25）
9. 地区居住者（市町村内の一定の地区内の居住者及び事業者）が共同して行う防災活

動に関する「地区防災計画」を、市町村防災計画に位置付けることができる等の規定を新設した。(H25)

- 1 0. 災害予防施策の例示として、「防災に関する教育」(H24)、「相互応援の円滑な実施及び民間の団体の協力の確保のためにあらかじめ講ずべき措置」(H24、H25)、「物資供給事業者等の協力を得るための協定の締結その他必要な措置」(H25)等を追加した。
- 1 1. 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定等に関する規定を新設した。(H25)
- 1 2. 避難行動要支援者名簿の作成等に関する規定を新設した。(H25)
- 1 3. 災害応急対策従事者の安全確保に関する規定を新設した。(H25)
- 1 4. 市町村長が、いわゆる避難準備情報を出すことができること、避難のための立退きの勧告・指示のほか「屋内での待避等の安全確保措置」を指示できる等の規定を新設した。(H25)
- 1 5. 市町村長は、避難のための立退きの勧告・指示、屋内での待避等の安全確保措置の指示を行おうとする場合に、指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は都道府県知事に対し、助言を求めることができ、指定行政機関の長等は、その所掌事務に関し、必要な助言をしなければならないとの規定を新設した。(H25)
- 1 6. 災害応急対策に係る国・自治体の応援に関する規定を拡充した。(H24、H25)
- 1 7. 避難所における生活環境の整備及び避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮に関する規定を新設した。(H25)
- 1 8. 広域一時滞在等に関する規定を新設した。(H24、H25)
- 1 9. 被災者の運送に関する規定を新設した。(H25)
- 2 0. 安否情報の提供等に関する規定を新設した。(H25)
- 2 1. 物資等の供給及び運送に関する規定を新設した。(H24)
- 2 2. 罹災証明書の交付に関する規定を新設した。(H25)
- 2 3. 被災者台帳の作成、台帳情報の利用及び提供に関する規定を新設した。(H25)
- 2 4. 災害緊急事態の布告の要件を追加した。(H25)
- 2 5. 災害緊急事態の布告に係る対処基本方針の作成、情報の公表、国民への協力の要求、災害緊急事態の布告に伴う特例等に関する規定を新設した。(H25)

(災害対策基本法改正と一体で改正された関係法律)

- 2 6. 災害救助法の改正 (H25)
都道府県が被災都道府県を応援するため支弁した費用を国が立て替え弁済できる等とする規定を追加した。
- 2 7. 内閣府設置法及び厚生労働省設置法の改正 (H25)
災害救助法等の所管を厚生労働省から内閣府に移管することとした。

(参考) 関連する法律の制定

- ・大規模災害からの復興に関する法律 (H25)
- ・強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法 (H25)
- ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 (H25)
- ・首都直下地震対策特別措置法 (H25)

・消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律（H25）

上記平成 24 年及び 25 年の災害対策基本法改正は、昭和 36 年の制定から 50 年を経過した同法にとって制定以来の大改正であり、関連法の制定等を含めて災害対策法整備が大幅に進められたことは間違いない。

b)しかし、自治体や実務専門家の意見等を踏まえると、改正法等の適切な運用を図るため自治体に求められる実務的課題は多く、また、大幅改正にも拘らず、大都市における巨大災害に対する法制の見直しを含め重要な課題が残されている。

今後、見直すべき災害対策法制の課題としては、例えば、①緊急事態対応として講ずべき具体的措置、②政令指定都市の位置づけ、③中枢機能の維持確保、④帰宅困難者対策などがあるが、これらは、いずれも、大都市における巨大災害に対応可能な対策法制として必要不可欠のものであり、効果的な地震災害対応の実現にとって重要な課題である。

2) 法原理・法理論の視点を中心とした情報のブラッシュアップ

都市防災研究協議会（政策）の内容は以下の通りである。

a) 山中倫太郎 氏（防衛大学校公共政策学科 兼 総合安全保障研究科 准教授）

「大規模都市災害と非常事態法制・国家緊急権」（2013 年 6 月 25 日）

山中倫太郎氏は、非常事態法制を専門とする数少ない法学研究者であり、現在、憲法改正案や東日本大震災後に議論が起こりつつある「国家緊急権」について、概念整理ならびに将来予測される課題を指摘していただいた。

概念整理については、「制度化された国家緊急権」と「超法規的国家緊急権」に分け、前者を念頭に、そもそも日本において国家緊急権を制度化しうるか議論されているとしている。現行法制を見る以上は、災害対策基本法に災害緊急事態の布告や緊急政令における緊急措置といった緊急権的な条項が用意されている。ただし、緊急政令を制定する要件は非常に厳格（国会の閉会中 etc）で、かつ制限ができる人権も経済的自由権に限定されている。

そこで、現行法制を越えて、緊急政令を制定する要件を緩和できるのか、そして、経済的自由権以外にも表現の自由や人身の自由についても制限が可能なのかという論点が提示された。この点については、従来の憲法解釈論では議論の蓄積がほとんどないという状況があるものの、災害対策基本法の制定時には、表現の自由や人身の自由の領域に制限を及ぼすことは憲法違反であるという意見が大勢を占めていたという。ただし、今後は具体的な状況を想定しながら、特例的な人権制限が許される限界を厳格に確定していくという作業が必要であるとする。他方、憲法政策論（＝憲法改正論と同義）としては、大規模災害時に特例的に人権制限が許されるものを明文化しておくという方法もあり得るが、同様に、特例的な人権制限が許される限界を厳格に確定していくという作業が必要であるとのことであった。

b) 大脇成昭 氏（熊本大学法学部 准教授）

「民間組織等による公共サービスの提供」（2013 年 10 月 13 日）

大脇成昭氏は、公共サービスの民間組織等による実現について研究をされてきた法学

研究者であり、東日本大震災において「避難行動・生活」を送るにあたって、どのような民間組織が機能していたのか、将来的に民間組織がどこまで国や自治体の統制を受けながら「避難行動・生活」に対するサポートを行うことができるのかについて発表をしていただいた。

「避難行動・生活」に関しては、国や自治体はさまざまな民間組織への働きかけを行っている。地域レベルの緊急対応については、「自主防災組織」が、災害対策基本法 5 条 2 項において法的な位置づけが与えられており、整備・充実化が促進されている。例えば、防災訓練に参加する住民の事故に対する共済制度の適用や交付税措置がとられている。また、ボランティアも災害対策基本法 5 条 2 項において法的な位置づけが与えられており、国・自治体との連携が期待されている。緊急対応に携わる事業者も災害対策基本法 7 条 2 項において法的な位置づけが与えられており、BCP の策定支援がなされている。

これらの、「避難行動・生活」を共助—自助的に実施する重要な主体であるが、緊急時であればあるほど組織的・統一的な行動を取ることによって効率的な活動が可能となる。そこで、これらの主体がその自主的な性格からして、そもそも指揮命令系統に属することがふさわしいのかという論点に達する。結論的には、「避難行動・生活」のどの部分に携わるのかによって、指揮命令に属すべき事柄と、自主的活動に属すべき事柄を分けながら制度設計を図るべきであるという結論に達した。

c) 愛敬浩二 氏（名古屋大学大学院法学研究科 教授）

「立憲主義と国家緊急権」（2013 年 12 月 19 日）

愛敬浩二氏は、立憲主義について長年研究をされてきた法学研究者であり、「国家緊急権」に関する議論をより深めるために、権力の開放を意図する「国家緊急権」と権力の抑制を理念とする「立憲主義」とをどのように調和させるのかという視点のもとで発表をしていただいた。

愛敬氏は、法的な概念が十分に検証されることなく、政治的議論において用いられることに危惧を感じていた。すなわち、自然災害からの安全は国家の義務ともいえるが、「安全」という言葉自体、不確定な概念であって、それに基づいて権力集中や人権が過度に制限されることを警戒する。

日本の憲法学会においては、国家緊急権論は政治的な意味合いもありタブー視されていた。憲法学者は、国家緊急権そのものを否定しているわけではない。憲法の条文で規定するか個別法律で規定するかで議論はされうるとする。災害対策に関しては、個別的に緊急事態に関する法制度を作ることは可能であるという見解を示された。例えば、都市直下型の地震が起こって官邸が崩壊してしまった場合にか、20 人の閣僚が 5 人に減った状態で決定したものを閣議決定として扱った場合、事後的なコントロールをどうするかという問題が考えられる。

緊急事態法制を作るにあたっては、裁判官による事後的な統制を可能にするような、事前的な統制（緊急時における決定をするにあたっての意見の多様性の確保、決定プロセスの明確化）をいかにして制度化するかが重要である。

(c) 結論ならびに今後の課題

1) 実務的視点を中心とした情報のブラッシュアップに関する結論ならびに今後の課題

平成 25 年度においては大幅な災害対策基本法改正及び関連法の制定等が行われた。しかし、自治体において改正法等への対応が課題となるとともに、大都市における巨大災害に対する法制の課題など見直すべき重要な課題が残されている現状にある。今後は、これらの課題を解決するため、自治体や実務専門家、有識者との意見交換等により課題に関する情報収集等をしてしながら、解決に向けての問題点を整理し、効果的な災害対応に資する法制の実現を図るための研究に取り組む。

2) 法原理・法理論の視点を中心とした情報のブラッシュアップに関する結論ならびに今後の課題

平成 25 年度の都市防災研究協議会（政策）においては、以下の 2 つの論点について成果を得ることができた。

第一に、国家緊急権についてであるが、制度的に枠づけされた緊急権行使と超法規的な緊急権行使とに区分ができ、前者を念頭に置いた制度設計が求められる。そして、大規模災害であるがゆえに、一時的な権限集中や平常時では許されない人権の制約が必要になるかも知れないという意見がある一方、無条件に権力を開放していてもいいのかという意見も存在する。現状の国家緊急権に関する議論というのは、あまりにも漠然とした状況を前提として展開されているということが分かった。法制度が緊急対応に足かせをかけているというよりは、未熟な議論状況が足かせをかけているといえる。

今後は、個別な状況を想定した上で、丁寧な対応や検討をしていくことが必要である。

第二に、避難行動・生活に対する民間組織の活用可能性・法的統制のあり方についてであるが、災害対策における公助の限界が唱えられている中、国・自治体以外の主体による災害対策が期待されているという実態が明らかになった。ただ、効果的に民間組織が「避難行動・生活」に対して支援を行うのであれば、何らかの組織的・統一的な行動が求められるわけで、そこに法的な統制が及ぶ可能性が指摘された。ただし、指摘に結成された民間組織への国家的介入に対する危惧もなされている。

今後は、「どのような民間組織が」「どのような活動を」するのかを整理・分析していくことで、法的な統制がふさわしい領域とそうでない領域を区分する作業が必要となる。

(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
災害対策法制の見直しと課題（口頭発表）	武田文男	平成25年度第3回災害対応研究会	2013年10月25日	国内

災害対策基本法の改正と課題（口頭発表）	武田文男	平成25年度第5回京都大学総合防災セミナー	2014年1月7日	国内
災害対策法制の見直しと地域防災の課題（口頭発表）	武田文男	第18回震災対策技術展	2014年2月6日	国内
日本の被災者支援制度：歴史的分析和将来的予測（口頭発表）	山崎栄一	2013年度日本法学会学会学術大会	2013年5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
自然災害と被災者支援	山崎栄一	日本評論社	2013年9月	国内
自治体の個人情報保護と共有の実務	山崎栄一（共著者：岡本正板倉陽一郎）	ぎょうせい	2013年10月	国内
第8章 災害対策基本法の見直し	山崎栄一	関西大学社会安全学部編『防災・減災のための社会安全学』 ミネルヴァ書房	2014年3月	国内

マスコミ等における報道・掲載

なし

(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

(3) 平成26年度業務計画案

1) 大都市における巨大災害に対応可能な対策法制

a) 災害法制の見直しに向けた法実践・法実務からとらえた基本課題の整理

巨大災害に対して効果的な災害対応の実現には、各施策の基礎となる災害法制の見直しが不可欠である。東日本大震災後に開催された内閣府「災害対策法制のあり方」研究会の議論や平成 24 年度法改正等を踏まえ、平成 25 年度においては法制定以来最も大幅な災害対策基本法改正が行われるとともに、関連する災害対策法制の制定・改正が行われた。しかし、大都市をはじめとする自治体においてこれら制定・改正された法制への具体的対応が課題となるとともに、大都市における巨大災害に対する法制の課題など見直すべき重要な課題がいまだ制定・改正されずに積み残されている現状にある。平成 26 年度においては、これら大都市における巨大災害に対する法制の課題等を解決するため、関係自治体や実務専門家、有識者との意見交換等により課題に関する情報収集等を行いながら、課題の解決に向けての問題点について整理し、効果的な災害対応に資する法制の実現を図るための研究に取り組む。

b) 災害法制の見直しに向けた法原理・法理論からとらえた基本課題の整理

平成 25 年度においては、これまでの災害法制が抱えていた構造的な問題を明らかにするとともに、災害法制で論じられるべき基本課題について整理を図っていった。一方で、東日本大震災を踏まえた基本課題の整理だけでは、あくまでも東日本大震災と同種の災害に対応しうる制度設計に留まってしまう。そこで、東日本大震災では経験し切れていない、まさに大都市における巨大災害を念頭にしながら、災対法を頂点とした災害法制全体の再設計に向けた取り組みが求められるところである。平成 26 年度においては、法制度の再設計に当たって参考となりうる法原理・法理論を抽出し、分析をしていきたい。具体的な業務として、法制度の枠組みを設計するために、「国際法上の基本原則」「災害時における行政裁量」「災害と情報」等の法原理・法理論を取りあげ検討する。検討手法としては、検討会の開催、個々の法学研究者・行政実務者等からのヒアリング、学会・研究会における情報収集を予定している。

以上のように、a)ボトムアップ的な視点からのアプローチと b)トップダウン的な視点からのアプローチといった、二つの作業を並行して進めていきながら、実践と理論のコラボレーションを図っていきたいと考えている。