

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 26 年度業務目的

1) 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まだまだ制定・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しながら、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。

2) 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、①ボトムアップ的な視点からのアプローチと②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ながら、実践と理論のコラボレーションを図っていききたいと考えている。

(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	
関西大学社会安全学部	准教授	山崎栄一	

(2) 平成 26 年度の成果

(a) 業務の要約

1) 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

- 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、平成 25 年度までに災害対策基本法の大幅改正、大規模災害からの復興に関する法律の制定等が行われた。
- b) 平成 26 年度には、豪雪災害対策の観点から、さらに災害対策基本法が改正され、また、広島市の土砂災害を踏まえ、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の改正が行われた。
- c) 自治体を中心に、これら改正、制定された法の運用等についての的確な対応が求められるとともに、法整備が残されている項目として、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、今後解決すべき課題を整理した。

2) 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

本年度は、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、分析を行った。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（災害時における企業間協力に関する情報共有）」等の法原理・法理論を取りあげ検討した。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) 武田邦宣 氏（大阪大学大学院法学研究科 教授）

「災害時における企業間協力と独禁法規制」（2014 年 5 月 26 日）

b) 墓田桂 氏（成蹊大学文学部国際文化学科 准教授）

「被災者支援に関する国際原則・ガイドライン」（2014 年 10 月 31 日）

c) 田中祥貴 氏（信州大学学術研究院総合人間科学系 准教授）

「大災害と行政の委任立法」（2014 年 12 月 1 日）

(b) 業務の成果

1) 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

- 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（私案）」をとりまとめ、提言を行った。見直し項目は、(1) 大規模災害への対応、(2) 自助・共助・公助と協働、(3) 復興への取り組み、(4) 自治体の機能喪失への対応、(5) 被災者支援のあり方、(6) 原子力発電所事故に対する災害対策の

見直し、(7) その他である。法整備の進め方についても、段階的でもできるだけ早く見直しを行って継続すること、災害対策基本法及びそれ以外の法律・関連法・政令・計画・条例を適切に組み合わせること、解釈・運用でその場を乗り切るだけでなく可能な限り法制上で明確化しておくこと、自治体の意見を十分反映すること、災害対策基本法を中心に関係法律の整合性を確保していくこと等が必要であるとの留意点を提言している。

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年及びH25年）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を追加した。(H24、H25)
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)
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. 住民の責務の例示を追加した。(H24、H25)
5. 災害対策関連事業者の事業活動の継続、防災施策への協力の規定を新設した。(H25)
6. 施策における防災上の配慮事項を追加した。(H25)
7. 都道府県（市町村）防災会議の委員の対象を追加した。(H24)
8. 市町村災害対策本部員の対象を追加した。(H25)
9. 地区防災計画に関する規定を新設した。(H25)
10. 災害予防施策の例示を追加した。(H24、H25)
11. 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)
12. 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)
13. 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)
14. 避難準備情報、屋内での待避等の安全確保措置等に関する規定を新設した。(H25)
15. 市町村長の避難指示等に際して指定行政機関の長等の助言の規定を新設した。(H25)
16. 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)
17. 避難生活における環境の整備、被災者への配慮等に関する規定を新設した。(H25)
18. 広域一時滞在等に関する規定を新設した。(H24、H25)
19. 被災者の運送に関する規定を新設した。(H25)
20. 安否情報の提供等に関する規定を新設した。(H25)
21. 物資等の供給及び運送に関する規定を新設した。(H24)
22. 罹災証明書の交付に関する規定を新設した。(H25)
23. 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)
24. 災害緊急事態の布告の要件を追加した。(H25)
25. 対処基本方針等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)
26. 災害救助法の改正（H25）
被災都道府県を応援するための費用を国が立替弁済できる等の規定を追加した。
27. 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。
(災害対策基本法改正とあわせて制定された関係法律)
・大規模災害からの復興に関する法律（H25）

(参考) 関連する法律の制定等

- ・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。

b) 平成26年度においては、さらに災害対策基本法の改正がなされている。すなわち、豪雪により首都圏等で交通渋滞が発生し、車が長時間行き止まる等の事態が発生したことを踏まえ、災害時の緊急車両の通行を確保するため、道路管理者による滞留車両・放置車両の移動措置の強化について、災害対策基本法が改正されている。

土砂災害対策については、平成26年に集中豪雨による広島の土砂災害で74名という大きな被害が出たこと等を踏まえ、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律を強化する法改正が行われた。あわせて、平成26年12月に、中央防災会議防災対策実行会議に総合的な土砂災害のワーキンググループが設置され、さらに取組みを進めることにしている。

火山災害対策についても、平成26年の御嶽山の噴火災害では63名が犠牲になり、阿蘇、桜島、霧島などの火山が非常に活発化してきている中で、平成27年3月にワーキンググループ報告書がとりまとめられている。

さらに、災害対策の大きな動向として、災害対策の標準化についての取組みの本格化が挙げられる。災害対策においては、市町村、都道府県、国がそれぞれ権限、責務を持っており、実働部隊も職務、指揮命令系統が異なる中で、今後の災害対策を考える場合にできるだけ共通の基盤が必要になってくるのではないかと等ということで、災害対策標準化推進ワーキンググループが平成27年3月にスタートしている。

c) 災害対策法制は、東日本大震災等を踏まえて大きな改正、制定がなされ、それを受けて、自治体を中心に、改正、制定された法の運用等についての実務的な対応が求められており、その的確な対応には多くの課題があり、関係機関や住民の協力が不可欠であるとともに、関係法令・条例・計画も見直していく必要がある。

一方で、大幅な法改正、制定がなされたが、それでもなお、法整備が残されている項目があると考えられる。例えば、緊急事態対応として講ずべき具体的措置についての検討に取り組むべきではないか、また、政令指定都市の能力を災害対策の面でもっと活用していく観点も含め政令指定都市の法的位置づけについて見直していく必要があるのではないかと考えられる。さらに、中枢機能の確保や帰宅困難者対策についても、これからの法整備のあり方を考えていく必要があると考える。

さらに、東日本大震災以降、新たに出てくる災害状況に対する取組みや顕在化してくる課題に対応した法整備も行わなければならない。

今後、災害対策法制において、特に大都市部を中心とした災害対策に関して大きな課題が残されており、これらにしっかりと取り組んでいくことで、国難とも言うべき大災害に対応する必要がある、自治体をはじめ、関係者との意見交換をさらに進めながら、巨大災害に対応することができる対策法制に取り組んでいきたいと考えている。

2) 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

都市防災研究協議会（政策）の内容は以下の通りである。

a) 武田邦宣 氏（大阪大学大学院法学研究科 教授）

「災害時における企業間協力と独占法規制」（2014年5月26日）

武田氏は、独占禁止法を専門領域としており、公正取引委員会の競争政策研究センターで主任研究官として研究をしている。まず、独占禁止法についての基本的な考え方について概説をした後、東日本大震災において、どのような企業間協力が行われたのかについて、具体例を紹介している。そこでは、経済産業省が主導役となって企業間協力を推進していった様子がうかがえた〔経済産業省『ものづくり白書（2011）』〕。また、公正取引委員会も、災害時の企業間協力と独占禁止法の関係について、いくつかの通知・ガイドラインを発している。これらの情報共有の促進が、企業間協力の促進には有効となり得る。

「被災地への救援物資配送に関する業界での調整について」（H23. 3. 18）

「東日本大震災に関連する Q&A」（H23. 3. 30）

「業界団体等における夏期節電対策に係る独占禁止法上の考え方」（H23. 4. 11）

「震災等緊急時における取組に係る想定事例集」（H24. 3. 13）

アメリカにおいても、ハリケーンカトリーナ及びリタによる被害からの復興に際しても、協力者間の広範な協力的行為が行われていたことが紹介されている。

b) 墓田桂 氏（成蹊大学文学部国際文化学科 准教授）

「被災者支援に関する国際原則・ガイドライン」（2014年10月31日）

墓田氏は、国際法を専門領域としており、被災者支援や難民の支援のあり方について研究をしている。実際、被災者支援に関する国際原則・ガイドラインの翻訳の作業もつとめている。

まず、国連及び赤十字における災害対応の体制について、歴史的な経緯を概説した後、被災者支援に関する国際原則・ガイドラインの策定と現状について紹介をしている。

国際社会における災害救援活動においては、「提供者」「受入者（＝被災国）」「裨益者（＝被災者）」という3つのアクターが多様に関与しており、①援助の提供と受け入れに関する原則・ガイドライン、②裨益者（＝被災者）のための原則・ガイドラインの二つの側面が存在することが明らかとなった。国際的な援助をするに当たっては、国家主権の尊重という大原則の下、あくまでも補完性の原則にたって、提供者は常に受入者（＝被災国）との調整を図りながら援助することが求められる。その中で、いかに国際原則・ガイドラインの実効性を確保するのかという複雑さを伺うことができた。

c) 田中祥貴 氏（信州大学学術研究院総合人間科学系 准教授）

「大災害と行政の委任立法」（2014年12月1日）

田中氏は、憲法を専門領域としており、行政の委任立法についてイギリスの議論を中心に研究をしている。

災害時における行政への委任立法について、災害対策基本法 109 条にある緊急政令の性質につき、「国会が閉会中又は衆議院が解散中であり」、かつ、「臨時会又は参議院の緊急集会のいとまがないこと」を満たす場合に、自体の緊急性に照らし、財産権に係る事項（生活物資配給、物価統制、金銭債務繰越）や海外からの支援受入に係る事項に限定して認められているにとどまっていることを指摘しながら、これを上回る委任立法の制度上の可能性を肯定する。現代行政国家から求められる行政需要（＝委任立法の制定）と憲法規範（＝権力の濫用防止）をいかに調和的に整合させるかにつき、英国における委任立法の展開を紹介しながら、日本における委任立法の統制可能性を検討している。田中

氏は、議会による委任立法の審査制度の導入を提案している。そこでは、委任立法の適合性を審査する委員会の創設、委任事項の重要性に応じた審査手続の類型化が提唱されている。

(c) 結論ならびに今後の課題

1) 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に関する結論ならびに今後の課題

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。

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により、課題に関する情報収集等をしながら、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) 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に関する結論ならびに今後の課題

平成 26 年度の都市防災研究協議会（政策）においては、以下の 3 つの論点について成果を得ることができた。

第一に、災害時における社会公共目的の企業間協力は、独占禁止法の中でも大変重要なトピックとなっている。災害時においても、なお、独占禁止法の遵守が求められる状況下の中で、いかにして被災地において中小事業者や下請け事業者に不当な不利益が及ぶことを防止するのか、そして、企業による積極的な協力が必要な場面において企業間協力の正当化を図っていくのかにつき、規制基準の明確化、事前的なノーアクションレター（法令適用事前確認手続）の整備の必要性を見いだすことができた。そして、これらの事項に関する情報共有が重要である。

第二に、被災者支援に関する国際原則・ガイドラインは、発展途上国における被災者支援も念頭に置いていることから、そこで求められている内容については、被災者支援の先進国である日本の被災者支援法制からするといささか物足りなさを感じざるを得ないところがある。とはいえ、被災者支援のミニマムスタンダードとしての存在意義を見いだすことができる。そもそも論として、日本の被災者支援法制がミニマムスタンダードを満たしているのかどうかを再検討するためのツールとして機能することが期待される。

第三に、大災害と行政の委任立法は、先ほど述べたように、これまで現行法上は災害対策基本法 109 条の緊急政令において議論されてきたところである。巨大災害の発生によって、直ちに会議を開催することができない状況下において、前期経済事象にとどまらない現行法想定外の立法措置が求められた場合、政府への広範な権限委任が求められる状況については想定すべきところである。他方、政府に対するコントロールの手法として、委任立法に対する議会コントロール、事後的な審査手続の整備の必要性を見いだすことができた。

(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
災害対策法制度の見直しと課題（口頭発表）	武田文男	第15回比較防災学ワークショップ	2015年1月23日	国内
政令指定市等における災害対策法制度の課題（口頭発表）	武田文男	第3回国連防災世界会議パブリックフォーラムー世界と日本の防災政策ー	2015年3月14日	国内
被災者支援法制度の系譜と今後（口頭発表）	山崎栄一	兵庫自治学会シンポジウム 神戸元町・東亜ホール	2014年11月15日	国内
自然災害と被災者支援（口頭発表）	山崎栄一	日本公共政策学会関西支部	2014年12月6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
レジリエンスを支える法制度	山崎栄一	情報誌 CEL 第108号 56～59頁	2014年11月	国内
「被災者台帳システムのさらなる普及を」「災害対策基本法ー改正の意義と残された課題」	山崎栄一	兵庫県震災復興研究センター編『大震災20年と復興災害』クリエイツかもがわ 140～143頁、144～147頁	2015年1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）	発表者氏名	発表場所（新聞名・TV名）	発表時期	国際・国内の別
地域施策 重要性さらに	山崎栄一	神戸新聞（朝刊）6面	2015年3月17日	国内
震災関連死の不認定 『全件再審査を』	山崎栄一	朝日新聞（朝刊 岩手全県）29面	2015年3月18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

(3) 平成 27 年度業務計画案

(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」研究会の議論等を踏まえ、平成 24・25 年度において大幅な災害対策基本法改正及び関連する災害対策法制の制定・改正が行われ、さらに、平成 26 年度においても災害対策基本法及び関係法制の改正が行われた。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 27 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しながら、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) 大都市における巨大災害への対応に不可欠な災害法制の新領域の開拓

平成 26 年度においては、大災害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度の再設計に向けて参考となり得る法原理・法理論（国際法の基本原理、行政権の委任立法、大規模災害時の企業間協力と独禁法）の抽出・分析をしてきた。平成 27 年度においては、法制度論として新しい領域の開拓（＝災害法制度の新設計）を目指す。

具体的な業務として、「大規模災害とメディア」「大規模災害と個人情報」「大規模災害と住民参加（地区防災計画のあり方）」といったテーマを設定し、現状の分析、法制度設計のあり方を検討する予定である。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。