

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 27 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 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。

2) 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。

(c) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
京都大学防災研究所	特任教授	林 春男	
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	教授	山崎栄一	

(2) 平成 27 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 24・25 年度に災害対策基本法の大幅改正、関係法の制定等が行われた。また、その後の災害状況等を踏まえ、平成 26・27 年度には、さらに災害対策基本法及び関係法の改正等が行われた。

b) 自治体を中心に、これら改正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、法整備として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と考えており、自治体の意見等を踏まえ、解決すべき課題を整理した。

c) また、今後の巨大災害に備え効果的な災害対応に資する法制の実現を図る観点から、災害対策標準化の検討に取り組んだ。

2) 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

本年度は、法制度論として新しい領域の開拓を目指すべく、「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した。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行った。

a) 高野一彦 氏（関西大学社会安全学部 教授）

「現行個人情報保護法制における利活用とプライバシー保護の課題と新法制の展望」（2015 年 6 月 15 日）

b) 井上禎男 氏（福岡大学法学部 准教授）

「大規模災害と住民参加（地区防災計画のあり方）」（2015 年 10 月 5 日）

c) 中村英樹 氏（北九州市立大学法学部 准教授）

「大規模災害とメディア」（2015 年 12 月 14 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。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。

さらに、平成26年度においては、豪雪対策、土砂災害対策、平成27年度においては、火山災害対策、災害廃棄物対策等の観点から、災害対策基本法及び関係法の改正がなされている。

b) 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、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のではないかと考える。

自治体を中心に、これら改正法の運用等についての実務的課題や、法整備として残されている大都市における巨大災害に対する法制など見直すべき課題に関して、自治体の意見等を収集し、解決すべき課題を整理した。

すなわち、

i) 改正法の実務的課題について

都道府県、指定都市、県庁所在市、特別区の合計121の自治体を対象とし、各自治体の防災・危機管理担当部長宛てに調査票を送付し、80の自治体から回答をいただいた。調査項目は、改正法等の適切な運用を図るため自治体に求められる主な実務的課題と考えられる、①防災会議の委員について②指定緊急避難場所及び指定避難所の指定について③避難行動要支援者名簿の作成について④災害応急対策従事者の安全確保について⑤指定行政機関の長等の助言について⑥安否情報の提供等について⑦罹災証明書等の交付について⑧被災者台帳の作成等について、の8項目である。アンケート調査の実施を通して関係自治体の認識、意見等の情報を収集し、自治体における改正災害対策基本法の実務的諸課題を整理した。

ii) 巨大災害に対する法制の見直しに関する課題について

i)と同様に調査票を送付し、回答をいただいた。調査項目は、巨大災害に対応するため見直すべき災害対策法制の重要な課題と考えられる、①緊急事態対応として講ずべき具体的措置について②政令指定都市の位置づけについて③中枢機能の維持確保について④帰宅困難者対策について、の4項目である。アンケート調査の実施を通して関係自治体の認識、意見等の情報を収集し、見直すべき災害対策法制に関する認識等の実態を踏まえ、課題を整理した。

iii) 政令指定都市における防災・危機管理対策に関する諸課題について

政令指定都市を擁する道府県及び政令指定都市合計36団体を対象とし、各自治体の防災・危機管理担当部長宛てに政令指定都市に関する課題についてのアンケート調査票を送付し、24団体から回答をいただいた。調査項目は、①自衛隊派遣に関し、政令指定都市のあるべき役割、課題等について（以下、②～⑪まで、「政令指定都市のあるべき役割、課題等について」の問いは共通）②広域応援に関し、③広域避難に関し、④仮設住宅の建設に関し、⑤その他の応急対策に関し、⑥予防対策に関し、⑦復旧対策に関し、⑧復興対策に関し、⑨その他災害対策に関し、⑩これまでの災害経験を踏まえた、⑪巨大災害（南海トラフ、首都直下など）対応のための、⑫その

他、政令指定都市の防災・危機管理に関する課題及び改善方策について、の 12 項目である。

アンケート調査の実施を通して関係自治体の認識、意見等の情報を収集し、政令指定都市における防災・危機管理対策に関する諸課題を整理した。

c) また、今後の巨大災害に備え効果的な災害対応に資する法制の実現を図る観点から、災害対策の大きな動向である災害対策標準化の検討に取り組んだ。

すなわち、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、中央防災会議防災対策実行会議に災害対策標準化推進ワーキンググループが平成 27 年に設置された。

本ワーキンググループの委員として議論に参画するとともに、平成 28 年 3 月に、今後、災害対策標準化を検討し、具体化を図り、推進していくに当たり重要となる論点の主なものとして、18 項目の災害対策標準化に関する論点（私案）を提出した。

2) 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

都市防災研究協議会（政策）の内容は以下の通りである。

a) 高野一彦 氏（関西大学社会安全学部 教授）

「現行個人情報保護法制における利活用とプライバシー保護の課題と新法制の展望」（2015 年 6 月 15 日）

高野氏は、企業法学を専門領域としており、個人情報保護やマイナンバー制度に係る企業コンプライアンスのあり方について研究をしている。まず、企業ガバナンスと内部統制の社会的な要請という企業を取り巻く状況を説明した上で、①情報流出と企業防衛、②ICT 発展に伴って点在化したさまざまな課題（個人情報保護法制への対応など）、③国際的整合に関する課題、といった 3 つのテーマに沿って、具体的な事例紹介を行った。そこでは、日本の個人情報保護法制が依然として、EU データ保護指令などの国際的な基準に到達していないために、EU 諸国から個人情報の提供を受けることができないという実態が浮き彫りにされた。

最近の話題提供として、いかにして国際的な基準を充足させるのか、そのためにはどのような法制度の整備が必要なのかについて、2013 年の番号法の成立、2015 年の改正個人情報保護法・番号法案の提出について紹介をいただいた。

講演後の討論においては、個人情報保護法の改正による①要配慮個人情報（いわゆるセンシティブ情報）に関する規定の追加、②小規模事業者（5000 件以下の個人情報取扱）が今後個人情報保護法の適用を受けること、に関して災害時における個人情報共有にどのような影響を及ぼすのかについて議論がなされた。また、2000 近くある自治体の個人情報保護条例を一つの法律（「自治体個人情報保護法」）に統一すべきであるという提言もなされた。

b) 井上禎男 氏（福岡大学法学部 准教授）

「大規模災害と住民参加（地区防災計画のあり方）」（2015 年 10 月 5 日）

井上氏は、憲法学・行政法学を専門領域としており、内閣府が主催している地区防災計画のモデル事業にも参加している。講演は、モデル地区におけるアドバイスの経験をもとになされたものである。

まず、2013 年の災害対策基本法の改正により、基本理念規定において、住民による防災活動、自主防災組織による防災活動等多様な主体による自発的な防災活動が位置づけられた（2 条の 2 第 2 号）

ことに加え、地域コミュニティにおける自発的な防災活動を促進し、ボトムアップ型で地域防災力を高めるために「地区防災計画」の制度が設けられた（42条3項）ことについて概説をしている

地区防災計画の特徴であるボトムアップ型の計画策定について、①地区防災計画はあくまでも市町村地域防災計画の一部として編入される形式を取っており、市町村防災会議が必要と判断することが要件とされ、トップダウン的な要素が依然として残されていること、②地区防災計画の策定主体である地区居住者等が入れ替わった場合、入れ替わった者に対する計画の効果がないのではないかといった問題点を指摘している¹⁾。

講演後の討論においては、災害対策基本法で地区防災計画制度を位置づける際に、共助の地区防災計画制度と公助の市町村地域防災計画とをリンクさせてしまっているところに、制度的な欠陥が生じてしまっているという意見が見られた。

c) 中村英樹 氏（北九州市立大学法学部 准教授）

「大規模災害とメディア」（2015年12月14日）

中村氏は、憲法を専攻しており、表現の自由・メディア法制について研究をしている。今回の講演は、登米コミュニティエフエムへのインタビュー調査をもとになされたものである²⁾。

まず、災害報道と法について、災害対策基本法、気象業務法、放送法、電波法を例に挙げ、災害時に地域放送に対して期待されている役割と課題について概説をしている³⁾。

災害時におけるコミュニティ FM 放送に期待されている役割として、①災害という非日常時、とりわけその初段階において地域住民が「生きていく」ために必要な情報を提供するという役割、②地域コミュニティの「復旧」から「復興」を支えるメディアとしての役割が期待されていると指摘する。

今後の課題としては、①災害時においても必要機材の調達や設置、無線従事者やパーソナリティを含めたスタッフの確保をどのようにするのか、②コミュニティ放送は民間放送型であり、収入源の多くは地域企業を対象としたスポンサー収入に依存しているところがあり、災害時にも継続して運営ができるような公的な支援制度が未整備である、ということが挙げられる。

講演後の討論においては、東海地震や首都直下地震において被害が想定される地域は人口密度が多い地域であることから、都市部におけるコミュニティ FM の可能性、ニーズについて議論がなされた。また、災害時において誤った情報をコミュニティ FM 放送が流してしまった場合の法的責任の所在についても議論がなされた。

(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い。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。また、政令指定都市のあるべき役割、課題等についての関係自治体の認識も一様ではない。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課題であり、効果的な災害対応の実現にとって重要である。また、今後の巨大災害に備え効果的な災害対応に資する法制の実現を図る観点から、災害対策の大きな動向である災害対策標準化の推進も重要

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をさらに進め、災害対策標準化の推進に努めながら、巨大災害に対応することができる対策法制の実現を図るための研究に取り組む。

2) 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に関する結論ならびに今後の課題

「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）」「大規模災害とメディア」というテーマ設定を行ったが、いずれも法制度上整備されつつある領域という点においては共通点を有している。また、問題領域としては、それぞれ「地域における個人情報の取扱い」「地域における防災計画の策定」「地域におけるメディアのあり方」という風に、「地域」を共通の問題領域としているという点も興味深い。それぞれ、地方自治体がどのような関わり合いをもつのかについても検討が必要となろう。東日本大震災においては、公助の限界が露呈され、共助―自助の重要性が認識されている中、地域における共助をいかにして法制度上位置づけていけばいいのかについて、いくつかの課題が提起され、貴重な示唆を受けることができた。

本年度における、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において、いくつかの新しい論点を発見することができた。

一つ目は、大規模災害において憲法上の緊急事態対応が必要なかどうか、外国における対応はどのようになっているのか、といった問題提起がなされた。

二つ目は、大規模災害における被災者支援のあり方として、災害直後の対応特に避難所における対応はどうあるべきなのか、避難生活における身体健康の確保はどうすべきなのか、復興期における住宅再建支援のあり方はどうすべきなのか、広域避難のあり方をどうすればいいのか、大規模災害特有の法理というのは存在するのか、といった問題提起がなされた。

三つ目は、大規模災害において、被災者台帳の運用をどのようにすればいいのか、マイナンバーの活用可能性がどこまであるのか、といった問題提起がなされた。

今後は、これらの課題を解決するため、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さらに進め、地域における共助をベースとした法制度設計の可能性を追求すべく研究に取り組む。

(d) 引用文献

1)井上禎男ほか「東日本大震災後の『共助』をめぐる法制度設計の意義―回生災害対策基本法と地区防災計画制度を中心として」福岡大学法学論叢 59 巻 1 号 1～34 頁（2014 年）

2)井上禎男ほか「地域放送のもうひとつのモデルを求めて―登米コミュニティエフエム」福岡大学法学論叢 58 巻 3 号 571～607 頁（2013 年）

3)中村英樹「基幹放送としてのコミュニティ放送の『公共性』」北九州市立大学法政論集 42 巻 2・3・4 合併号 105～136 頁（2015 年）

(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
政令指定市等における災害法制の課題（口頭発表）	武田文男	台湾防災学会 高雄(台湾)	2015年6月12日	国際
災害への対応と課題（口頭発表）	武田文男	防災危機管理ラボ ラ・プラス青森	2015年7月6日	国内
大規模イベント開催時等の危機管理（口頭発表）	武田文男	台日大型群集活動危機管理・緊急応変交流検討会 台北(台湾)	2015年9月30日	国際
災害対策標準化に関する論点（私案）について（口頭発表）	武田文男	中央防災会議防災対策実行会議災害対策標準化推進ワーキンググループ 内閣府	2016年3月29日	国内
被災者支援の法制度（口頭発表）	山崎栄一	北陸公法判例研究会	2015年6月20日	国内
分科会報告：首都直下型地震における災害関連法制及び立憲主義（口頭発表）	山崎栄一	日本災害復興学会	2015年9月26日	国内
インクルーシブ防災を目指した街づくり（口頭発表）	山崎栄一	東北福祉大学	2015年11月21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
原子力災害特別措置法	山崎栄一	『法学者から見た防災教育』ぎょうせい	2015年9月	国内
分科会報告「分科会1 首都直下型地震における災害関連法制及び立憲主義」	山崎栄一	JSDRR Newsletter Vol.23 2頁	2015年12月	国内
災害時要配慮者への支援と課題	山崎栄一	法律のひろば 2016年3月号 13～20頁	2016年3月	国内
被災者支援の法制度	山崎栄一	『東日本大震災 復興5年目の検証』ミネルヴァ書房	2016年3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
母が眠る島、近くて遠い 口永良部、避難あす1カ月	山崎栄一	朝日新聞	2015年6月 28日	国内
21年が問うもの117阪 神大震災(中)「私を通じて 兵庫とつながって」、望 郷に寄り添い8000通 話。	山崎栄一	日本経済新聞	2016年1月 15日	国内
要支援者名 事前提供 45% 74自治体 災害時 利用、同意難航	山崎栄一	毎日新聞	2016年1月16 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28年度業務計画案

(a) 大都市における巨大災害への対応に効果的な災害法制の実現に向けた課題の整理及び提言への取り組み

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、平成26・27年度においても所要の法改正が行われた。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な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28年度においては、関係自治体の意見等を踏まえ、災害対策標準化の検討を進めながら、大都市における巨大災害への対応に効果的な災害法制の実現に向け、課題の整理及び提言を行うことを目指して研究に取り組む。

(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提案

平成27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、法制度論として新しい領域の開拓(=災害法制度の新設計)を目指してきた。平成28年度においては、27年度において新

たに指摘された問題提起を踏まえ、5年間の研究プロジェクトの最終段階として、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提案を目指す。

具体的な業務として、「大規模災害と緊急措置」「大規模災害と被災者支援」「大規模災害と個人情報」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。

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り、大都市における巨大災害に対応可能な対策法制の実現を目指す。