

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 28 年度業務目的

1) 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効果的な対応を可能にする災害法制の実現に向け、課題の整理及び解決策の提言を行う。

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、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」をテーマとして設定し、現状の分析をふまえ、法制度設計のあり方を提言する。検討手法としては、検討会の開催、個々の法学者・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う。

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。

(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 28 年度の成果

(a) 業務の要約

1) 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

- a) 東日本大震災後、平成 24・25 年度における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・改正が行われる等災害対策法整備が大幅に進められた。
- b) 一方、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制定・改正されずに積み残されている現状にあることから、自治体の意見等を収集し、解決すべき課題を整理し、提言を行う。
- c) さらに、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を目指して研究に取り組む。

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提案

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に向けて、「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) 平成 28 年 6 月 13 日 島田明夫氏（東北大学大学院法学研究科教授）

「大規模災害における被災者支援のあり方—東日本大震災にみる災害対策法制の課題」

b) 平成 28 年 10 月 31 日 稲葉実香氏（金沢大学大学院法務研究科准教授）

「大規模災害における人権保障」

c) 平成 28 年 11 月 14 日 川岸令和氏（早稲田大学政治経済学術院教授）

「大規模災害と情報」

(b) 業務の成果

1) 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

- 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、内閣府「災害対策法制のあり方」研究会における「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）」の提言等の議論などを経て、今後の巨大災害に備える法整備を図る観点から実施された平成 24 年・25 年度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る。関連法の制定等や平成 26・27 年度の災害対策基本法改正等を含めて、災害対策法整備が大幅に進められたところである。
- b) 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ことから、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、府県庁や市役所への訪問等を通じ、自治体の意見等を収集し、解決すべき課題を整理し、提言を行うものである。

i) 改正法の実務的課題について

自治体との意見交換等により改正災害対策基本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についての情報を収集した。数多くの意見が寄せられたが、重複や類似を整理した主な意見等としては、①「防災会議の委員」について7項目、②「指定緊急避難場所及び指定避難所の指定」について24項目、③「避難行動要支援者名簿の作成」について23項目、④「災害応急対策従事者の安全確保」について13項目、⑤「指定行政機関の長等の助言」について15項目、⑥「安否情報の提供等」について15項目、⑦「罹災証明書の交付」について12項目、⑧「被災者台帳の作成等」について11項目、の計120項目である。大改正ゆえに、改正後の災害対策基本法の主たる運用を担う自治体にとって、多くの課題を抱え、その解決に苦勞している実態が明らかになったものである。もとより、国においては、改正法の運用に必要な政令や府令・省令の整備、改正法令の施行通知、ガイドライン、質疑応答の送付等により、自治体を支える努力をしてきていることは十分承知している。それでもなお、自治体において、多くの課題を抱え、苦勞している現状が明らかになった以上、その解決に向けて、関係者の一層の努力を要請したい。災害対策基本法等を実効性あるものとして適切に運用していくため、それぞれの自治体が自ら工夫し、努力を傾けるとともに、関係機関が協議を重ね、連携を密にし、さらなる法令の整備、解釈・運用の明確化を図るなど様々な方法で対応していくことが必要であると考え。法制定以来の大改正を、より実効あるものとするためにも、取り組むべきことは多く、法整備や具体化・明確化等所要の対応が急がれる。

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

自治体との意見交換等により、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についての情報を収集し、次のような認識を得た。すなわち、

① 緊急事態対応として講ずべき具体的措置について

多くの自治体において、潜在的に、見直しの必要性少なくとも検討の必要性を認識しており、現行の緊急事態対応措置の見直しの具体的内容、発動に当たっての国会との関係、国民を守る観点からの国家の危機管理のあり方など、具体的な議論を顕在化すべきであると考え。

その際、憲法との関係に留意すること、基本的人権を尊重することが必要であり、国と自治体がともに国民を守るために率直に議論し、具体的に検討していくことが重要であると考え。

② 政令指定都市の位置づけについて

関係自治体において関心が高く、それぞれ問題点がかなり明確に認識されており、直接の当事者の指定都市を擁する道府県及び指定都市において具体的論点を挙げるとともに、知事会、市長会等を通じ、関係する国、都道府県、市町村等で協議し、一定の方向性が得られるよう率直な議論を行うことが必要と考えている。災害対策基本法における指定都市の位置づけについて見直すことは、時代の要請ではないかと思料するものであり、巨大災害に備えるためにも、早急な検討がなされることを期待する。

③ 中枢機能の維持確保について

国難ともいえるべき巨大災害に対応するためには、中枢機能の維持確保は不可欠であるが、その対策が万全であるとは考えられないことから、国難から国民を守るために必要な中枢機能の維持確保についてわが国において最も優先すべき政策の1つとして明確化を図る、特に経費負担の大きいハード面の施設整備等に限られた財源を優先的に確保するため国・自治体の役割や国の財政責任等を明確にする等の観点での法的根拠が必要であると考えており、早急な検討が望まれる。

④ 帰宅困難者対策について

帰宅困難者対策は地域間で実情が異なり、具体的対策は、防災計画等に基づき、自治体が行うことが基本と考えるが、法律において、民間事業者など関係者の協力義務、帰宅困難者受入時に発生した事故に対する損害賠償責任の所在、一時滞在施設の運営に際し事業者が負担した費用の取扱い等の明確化に関する規定を定めることは、帰宅困難者対策を推進する上で意義が大きいと思料しており、今後、これらの検討が進められることを期待したい。

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を対象とし、政令指定都市に関する課題について調査した。すなわち、①自衛隊派遣、②広域応援、③広域避難、④ 仮設住宅の建設、⑤その他の応急対策、⑥ 予防対策、⑦ 復旧対策、⑧ 復興対策、⑨ その他災害対策、⑩ これまでの災害経験を踏まえた役割等、⑪ 巨大災害対応、⑫その他、のそれぞれ政令指定都市の防災・危機管理に関するあるべき役割、課題等について、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。関係自治体の認識は一律ではないが、寄せられた意見を踏まえた考察の結果、次のような対応をすべきであるとする。

ア 巨大災害対応、広域応援、広域避難について、政令指定都市の役割強化案の具体的検討を開始し、早期に結論を得て、速やかに実行に移す等の迅速な対応をすることが必要である。

イ その他応急対策、復旧対策、これまでの災害経験を踏まえた役割等について、政令指定都市の役割強化に関する問題点等を整理し、今後の対応方針を検討することが必要である。

ウ 復興対策、自衛隊派遣、仮設住宅の建設について、政令指定都市の役割強化に関する検討課題として、政令指定都市、道府県、国等関係機関で協議することが必要である。

なお、今回、協力いただいた方々の回答・意見を踏まえ、一定の考え方を示したが、これが端緒となって、政令指定都市の防災・危機管理における役割、課題についての議論、検討が進んでいくことが重要である。より多くの関係者の意見を聞き、政令指定都市の持てる力を十二分に発揮できるような制度の見直し、施策の立案がなされ、巨大災害に対応できる日本社会の構築に寄与することが、今後の課題であると考えており、引き続き尽力してまいりたい。

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ということで、中央防災会議防災対策実行会議に設置された災害対策標準化推進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。平成 28 年 12 月には、議論の主要な部分である「情報」について、議論を整理する専門チームを設け、さらに検討を進めることとしている。

国、自治体、関係機関等を含めたわが国の防災力を最大限に発揮し、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のためにも、災害対策標準化の具体的推進が速やかに図られることが重要であるとする。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効果的な対応を可能にする災害法制の実現を目指して研究に一層取り組んでまいりたい。

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提案

都市防災研究協議会（政策）の内容は以下の通りである。

a) 島田明夫氏（東北大学大学院法学研究科教授）

「大規模災害における被災者支援のあり方—東日本大震災にみる災害対策法制の課題」¹⁾

島田氏は、行政法を専攻しており、東日本大震災後の被災地において、災害応急対策や被災者支援の実態について、被災自治体に対するヒアリング調査を含めた実地調査を行っている。今回の報告は、実地調査によった知見に基づいている。

災害直後の初動体制について、都道府県や市町村が災害により機能を喪失した場合には、上級の行政機関がそれを補完し、相互に支援し合う体制がどこまで構築されたのかを検討している。島田氏は、東日本大震災において、国が連絡調査員（リエゾン）を被災市町村に派遣し、被災地のニーズを共有することで垂直的な補完体制が構築されていたと評価している。

災害応急対策を円滑に進めるには、緊急輸送ルート確保が重要なファクターになるところ、インフラの復旧については本来の道路管理者（市町村や都道府県）が、大規模災害によったマンパワー不足となってしまったが、国の東北地方整備局がそれを補完していたという実態が明らかとなった。

被災者支援については、応急借上げ住宅が現物給付の原則により硬直的な運用になっていたことを踏まえ、実質的な現金給付としての「バウチャー制度」の提言をしている。災害救助法自体が応急救助を念頭においた制度であるため、長期的な避難生活に対応しきれないという限界が東日本大震災において露見された。そのため、応急仮設住宅や応急修理制度については、災害救助法から分離して別の制度への組み替えをすべきであると提言をしている。

最近、災害救助法を中心とした被災者支援法制の大幅な見直しの動きがある。日本法社会学会、日本災害復興学会、地域安全学会において、情報収集を行ったが、そこでは、各法制度間のつながりの重要性が指摘されるとともに、総合的な被災者支援法の制定の必要性が提唱されつつある。また、熊本地震後の調査報告が順次発表されてきており、災害対策基本法改正後の初めての大规模災害であることから、どこまで東日本大震災の教訓が生かされているのかの試金石となっている。

b) 稲葉実香氏（金沢大学大学院法務研究科准教授）

「大規模災害における人権保障」²⁾

稲葉氏は、憲法を専攻しており、緊急事態における人権保障のあり方について研究をしている。今回の報告は、大規模災害という緊急事態において、まず、緊急事態と憲法の関係に言及をした上で、大規模災害における人権制約について、国際人道法や国際条約の見地から、各人権条項について個別的に検討をしている。注目に値するのは、大規模災害において許される人権制約がある一方、大規模災害であっても許されない人権制約が存在するという点である。

経済的自由・財産権、身体拘束・罰則を伴わない手続、裁判を受ける権利、社会権、参政権については、人権の停止が認められるとしている。他方、人身の自由や罪刑法定主義、事後法の禁止が厳守されなければならないとしている。

重要な人権であると位置づけられている条項について吟味をしている。差別禁止原則については、人種、性別、言語、宗教等による差別は禁止されるが、弱者を優先する措置は肯定している。生命に対する権利については、国家が「意図的に」国民を害することを禁止するが、誰かが対応しないと大惨事になるような場面においてジレンマに立たされるとする。人間の尊厳を損なうような奴隷・拷問は禁止されるが、災害救助の場面で救出作業を住民に強制することは許されるとする。表現の自由に

については、正しい情報を流通させるためには保障されるべきであるが、救助を優先するために一時的に立ち入り禁止やヘリ飛行を禁止するという制約はありうるとしている。

c) 川岸令和氏（早稲田大学政治経済学術院教授）

「大規模災害と情報」³⁾

川岸氏は、憲法を専攻しており、民主主義国家における情報流通のあり方について研究をしている。今回の報告は、災害による被害を回避・軽減するために、どのような情報を有効活用すればいいのかという視点に基づいて発表を頂いた。

災害時において、高齢者・障害者といった避難行動要支援者の死亡率が2倍にのぼっていることから、東日本大震災後の災害対策基本法改正により、「避難行動要支援者名簿」を作成することが市町村長に義務づけられることになった（災対法 49 条の 10）。名簿を作成する場合には、避難支援の実施に必要な限度で、内部的に目的外利用することが可能となっている（49 条の 11 第 1 項）。今後は、名簿を避難支援の担い手である地域にどのようにして提供するかが課題とされる。

災害後に、被災者の生活再建を推進するためには、被災者が自立的に判断するための情報を提供するとともに、自立に向けての助言の提供も不可欠である。東日本大震災後の災害対策基本法改正により、市町村長は生活再建を支援するための「被災者台帳」を作成することができるようになった（災対法 90 条の 3 第 1 項）。台帳を作成する場合には、目的外利用することが可能であることに加え（同条第 2 項）、他の自治体等にも情報提供を求めることが可能となっている（同条第 3 項）。

福祉権研究会において、避難行動要支援者名簿ならびに被災者台帳の作成するに当たって、要支援者や被災者にとって「センシティブな情報」を収集することから、個人情報の収集・利用・提供については「本人の同意」を原則と旨とし、本人の意思の尊重がなされるべきであるという意見を頂いた。

他方、岡本正氏（弁護士）からは、生命・身体の保護を最優先する立場から、「本人の同意」を要しない積極的な収集・利用・提供のあり方を追求すべきであるという見解も提示された。

(c) 結論ならびに今後の課題

1) 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組みに関する結論ならびに今後の課題

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ことから、速やかな検討が進められることが必要と考える。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、自治体や実務専門家、有識者との意見交換をさらに進め、各種課題の解決に向け、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一層取り組む。

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に関する結論ならびに今後の課題

ゲストスピーカーによる報告をベースに検討を進めていったが、共通している項目としては、周縁的であるが被災者支援を実施するにあたって、どうしても触れておかざるを得ない論点が取り上げられているということである。

「大規模災害における被災者支援のあり方—東日本大震災にみる災害対策法制の課題」においては、災害応急時において被災者支援を実効的なものにするために、機能喪失をした行政組織の補完をいかにして、法制度的に整備しておく必要性が指摘された。

「大規模災害における人権保障」においては、圧倒的にヒト・モノ・カネが不足するような事態において、効率的に資源を差配するために、いかなる人権が停止され、いかなる人権が絶対的に保護されるべきかについてのよりプラグマティカルな議論が展開され、具体的な指摘がなされた。

「大規模災害と情報」においては、災害被害の回避・軽減のための情報の有効活用の事例を踏まえつつも、個人情報保護の視点から留意すべき項目について指摘がなされた。

今後は、これらの指摘をもとに、大規模災害における被災者支援法の法制度設計に取り組んでいくことが課題となる。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をさらに進め、大規模災害に対応しうる法制度の全体的なビジョンの提示に向けて研究に取り組む。

(d) 引用文献

- 1) 島田明夫 (2013) 「東日本大震災にみる災害対策法制の課題」 消防科学と情報 No.112 10～17 頁
- 2) 稲葉実香 (2016) 「緊急事態における人権保障の適用停止と停止し得ない権利」 関西学院大学災害復興制度研究所『緊急事態の何が問題か』 岩波書店 137～169 頁
- 3) 川岸令和 (2015) 「災害と情報」 鈴木庸夫編『大規模災害と行政活動』 日本評論社 69～109 頁

(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
大都市等における災害対策法制の課題（口頭発表）	武田文男	都市の脆弱性が引き起こす激甚災害の軽減化プロジェクト都市減災サブプロジェクト第9回全体ワークショップ	2016年8月8日	国内
災害対策標準化に関する意見について（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12月15日	国内
日本における災害への対応（口頭発表）	武田文男	日韓国際学術会議（韓国現代日本学会冬季学術大会）	2016年12月17日	国際

行政法学・震災法制の視点から（口頭発表）	山崎栄一	2016年度日本法社会学会学術大会 立命館大学	2016年5月28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
政令指定都市における防災・危機管理対策に関する比較研究	武田文男, 竹内潔, 水山高久, 池谷浩	政策研究大学院大学 学術機関リポジトリ (ディスカッション・ペーパー16-04)	2016年6月24日	国内
自治体における改正災害対策基本法の実務的課題に関する研究	武田文男, 竹内潔, 水山高久, 池谷浩	政策研究大学院大学 学術機関リポジトリ (ディスカッション・ペーパー16-05)	2016年6月24日	国内
巨大災害に対する法制の見直しに関する課題についての研究	武田文男, 竹内潔, 水山高久, 池谷浩	政策研究大学院大学 学術機関リポジトリ (ディスカッション・ペーパー16-06)	2016年6月24日	国内
災害時における個人情報の利活用の活用	山崎栄一	自治体法務研究No.47 16～21頁	2016年11月	国内
自然災害と国家緊急権	山崎栄一	『憲法の理論のその展開—浦部法穂先生古稀記念』信山社（予定）全22頁	刊行予定	国内
People Who Cannot Move During a Disaster - Initiatives and Examples in Japan Disaster Victim Support	Eiichi Yamasaki, Haruo Hayashi	Journal of Disaster Research Vol.12 No.1 pp.137-146	2017年2月1日	国際

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
被災者台帳の導入を 個別の被害状況把握 関学大研提言 / 兵庫県	山崎栄一	朝日新聞（朝刊）	2016年5月17日	国内
物資集積拠点、備え必須被災22市町村、半数以上が未選定	山崎栄一	朝日新聞（朝刊）	2016年5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