

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 8 日現在

機関番号：32606

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530037

研究課題名(和文)大規模災害時における避難法制に関する比較実証研究

研究課題名(英文)Research on Warning and Evacuation System in Large Scale Disasters

研究代表者

大橋 洋一(OHASHI, Yoichi)

学習院大学・法務研究科・教授

研究者番号：10192519

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,900,000円、(間接経費) 1,170,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、大規模災害時における警報・避難に関して比較法研究を進めた。災害対策基本法を始めとして、大規模災害時における住民避難や避難勧告等に関する法令や条例を精査した。わが国では、避難所設置や自宅から避難所への避難が主要な方策とされてきた。しかし、これは十分ではない。その理由は、そうした避難に十分な時間的余裕がない場合が見られるからである。他方、市町村長にとって、迅速に避難勧告や避難指示を発令することは容易ではない。したがって、市長が早く判断を下すことができ、市民が適切な避難行動をとることができるように、市町村は明確な判断基準を策定すべきである。結論として、災害対策基本法の改正が必要である。

研究成果の概要(英文)：The theme is a comparative study of the warning and evacuation system. The warning and evacuation system has been developed, based on the Disaster Countermeasures Basic Act. I have spent a lot of time to examine statutes and ordinances for early warning and evacuation of inhabitants in large scale disasters. In the Japanese legal institution, establishment of evacuation centers and evacuation from home to evacuation centers are main countermeasures. However it is not enough. We must develop new types of evacuations, because it is little time to evacuate in some cases. On the other hand, it is not easy for the mayor of municipality to issue evacuation advisories or orders rapidly. Therefore, municipalities must prepare a legal standard explaining the criteria so that the mayor can decide quickly on issuing evacuation advisories or orders and residents can carry out appropriate evacuation procedures. As a result, the Disaster Countermeasures Basic Act must be amended.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学、公法学

キーワード：避難勧告 災害対策基本法 避難法制

## 1. 研究開始当初の背景

地震多発地帯に位置し、長い海岸線に面しているほか、国土の勾配が急であることなどから、わが国においては歴史的に大規模災害が数多く発生してきた。市民の生命や安全を確保することは最も重要な政策課題の一つであり、そのために、災害対策基本法（以下「災対法」という。）を一般法として、避難に係る法制度が整備されてきた。しかし、そうした法制も半世紀近く大きな変革を経ず、今日に至っている。近年では、避難勧告の発令が少ないこと、発令の遅れ、勧告によってもなお避難しない市民の存在、避難途中での災害発生など、多くの課題が報告されている。

## 2. 研究の目的

大規模災害時に市民が避難を行う場合を念頭に置いて、法律にいかなる態様の規定を置くべきか、いかなる避難システムを採用すべきかといった観点から、市民の財産や生命を保護することを目的とした法制整備を研究課題とした。

避難法制が抱える法的課題を明らかにすることを目的とする。

## 3. 研究の方法

実証的研究の他、比較法研究、法制度分析を重ねることで、実務と理論の架橋を図ることも取り組んだ。実務の動向を射程に入れた上で、現行法の避難に関する法文を具体的に抽出し、比較検討することを試みた。併せて、政府から出されている各種報告書も活用した。

## 4. 研究成果

### (1) 災害対策法制における情報提供体系

災害対策法制においては、市民の避難及び避難を促すために、市町村長が行う情報提供手法は複数用意されている。当該法制の特色として、情報の提供手法が精緻に細分化・差別化されている点を挙げるができる。

第一に、災対法では、避難準備情報、避難勧告、（緊急）避難指示といった特別類型の情報提供手法が用意されている（同法 60 条）。

第二に、これに付加する形で、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」（2005 年）に基づく避難準備情報（要援護者避難情報とも呼ばれる）が提供されている。

第三に、こうした情報提供を通じた誘導体系の外側に、警戒区域の設定（災対法 63 条 1 項）を前提とした退去命令（これは、罰則により義務履行が間接的に担保されている）さらには、警察官職務執行法（以下「警職法」という。）4 条に基づく即時強制が位置するという法的仕組みになっている。

(2) 市町村長による（避難に向けた）多様な働きかけ

### 現行制度の概要

#### (a) 2 種類の法定手法

避難に関しては、災対法 60 条に基づく避難勧告と避難指示という 2 種類の手法が存在する。両者の区分、差異に関しては、これまでも不明確であることや区分の基準について具体性が欠けることがしばしば指摘されてきた。

伝統的な用語法で整理すれば、避難勧告、避難指示は、いずれも情報提供を内容とする非権力的な事実行為に位置づけられる。両者の差異は、法的拘束力の有無にではなく、発令の要件に関して認められるものである。つまり、避難指示は市町村長が「急を要すると認めるとき」に発令される点で、避難勧告に比べ、要件が加重されている。このように、両者の差異は強制力なり拘束力の違いによってではなく、発令される状況や事態の深刻度、緊迫性、切迫性により説明されうる。こうした加重要件の存在を前提にすると、災害が発生しようとしている場合等において、避難勧告は一般的に利用可能な原則的手法で

あり、避難の基本類型であるのに対して、避難指示は加重要件が設定されている分だけ、利用が抑制されるという関係にある。

なお、避難勧告と避難指示については、法律上、利用の手順が定められていない。そのため、例えば、避難勧告を前置した上で避難指示を発令すべしといった利用順序にかかるルールは存在しない。このように、両者は、独立の関係にあり、一方を利用するか、双方を利用するか等は、いずれも市町村長の判断にゆだねられている。

#### (b) 2種類の法定外手法

法定外の情報提供手法として、避難準備情報、自主避難の呼びかけが実務上利用されている。このうち、避難準備情報は、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」(平成17年3月)に基づくものであり、避難行動に時間を要する者を想定して、避難準備のための情報提供を行うための手法である。他方、自主避難の呼びかけは、市町村がこれまで自主的に行ってきた取り組みである。

災対法の制定後、行政実務において、避難準備情報が発展し、今後、一層の活用が期待されている現状からすれば、避難準備情報を災対法において明示することが有用であるように考える。

法定外手法の存在意義について、2つの観点から分析することとしたい。

第1は、避難勧告を発令することに様々な理由・事情で踏み切れない市町村長に対して、避難準備情報という(発令要件の緩和された)簡易な手段を用意することで、心理的障壁を低いものとして、柔軟な発令を促すといった政策意図である。

第2は、早期の避難準備開始を望む市民の存在への配慮である。まず、災害時要援護者にとって避難準備情報が有する重要性が挙げられよう。

避難指示と避難勧告の関係について

#### (a) 用語の統合提案

両者を統合・統一すべきであるといった見解は、これまでも繰り返し説かれてきたところである。

(b) 複数の情報伝達手段を用意することの政策上の必要性

避難勧告に両者を統合した場合、市町村にとって、勧告発令以降の情報提供手段を失うというデメリットをもたらしかねない。避難勧告を出した市町村長が、震災の展開、避難の拡大を受けて、より深刻な状況を市民に伝えようとする場合の手立てがなくなるという政策手段の損失である。

市民にわかりやすい用語法について

#### (a) 受け手の視点の重視

災害情報の伝達を受けた市民が避難行動に移るよう誘導するためには、市民の視点に立った、わかりやすい用語法の選択が情報提供者に求められる。

#### (b) 実験の重要性

避難に関する用語の中には、これまでも利用され定着してきた用語法が存在することから、新たな用語の採用に当たっては、新たな用語が従前の用語法との関係で市民に混乱を生むことはないか、新しい用語法が一層、市民の避難行動に結びつくのかといった点の検証過程(実験過程)をもつことが不可欠である。

#### (c) 改善の方向性

避難勧告、避難指示といった現行法の用いる概念を維持する場合であっても、以下に述べる変革を講じなければならない。

第一に、両者の区別がわかりにくいという批判に応えるためには、発令される際の事態及び状況の切迫度が異なることを、一般の市民にも理解できるような用語法を採用することが課題となる。

第二に、従前、両者の利用方法、利用手順が明確化されていなかった点について、改善を図ることが課題となる。

第三に、これまでも避難勧告や避難指示が市民の避難行動を確保できるほど早期には発令されず、遅れがちである点を重視して、早期発令の重要性を改めて明文化することも重要であろう。

避難準備情報の法定化について

(a) 自主避難との関係

地方公共団体レベルで運用されてきた避難準備情報を災対法上、いかに位置づけるかという問題が存在する。かりに、これを法定化するとしても、そのことによって、地方公共団体による自主避難の呼びかけが排除されることにはならないであろう。

(b) 避難準備情報と避難勧告との関係

法定化された避難準備情報は、発令を原則と位置づけるべきであろう。したがって、基本形態は、避難準備情報発令、避難勧告発令の2段階となる。

(c) 避難準備情報の発令主体

こうした情報提供の運用に市町村長が当たってきた経緯や、避難勧告や(緊急)避難指示の発令主体との整合性から考えれば、避難準備情報の発令主体は市町村長とすべきであろう。

避難単位の設定と要援護者への配慮について

避難勧告の発令に当たっても、町内会、自治会、自主防災組織など、同一に避難行動に当たることのできる地域単位を対象に発令されるならば、その後の避難行動は安全かつ効率的に実施されることが可能になる。

同様に、平時から配慮しておくべき問題は、高齢者、障害者、乳幼児など災害時に防災の観点から配慮をすべき市民(要援護者：土砂災害防止法7条2項参照)を把握し、その者への伝達方法を考えておくことである。

避難勧告や(緊急)避難指示の発令にかかる組織・手続法の充実

(a) 基準の具体性及び平易性と基準策定における説明責任

第一の改善点は、発令基準の設定・公表を、災対法で法律上義務付けることである。

第二に、避難勧告等を市町村長が発令する際にその判断の基礎となるデータを提供する専門的主体や法的資格を有した災害専門家が、基準策定過程に参画し、長を補佐することのできる仕組みが不可欠である。

(b) 情報ネットワーク構築などの発令支援体制整備

首長の判断をサポートできる体制整備について、法律でもその基本的枠組みについて規定を置く必要がある。組織編成に関する規定整備、発令基準の具体化に関する規定のほか、発令に必要な情報を有している機関(都道府県(例えば、出先の土木事務所)、気象庁、ダム管理者、河川管理者、消防、警察等)を具体的に挙げて、そことの連携確保を図るための手続規定を設けることが課題となる。

(c) 災害時の行政組織に関する考え方

行政組織のあり方を平時対応と緊急時対応の二種類に区分して構想する視点が重要であると考えられる。平時の組織編成と緊急時の組織編成の2つを用意し、個々の職員が平時の役割分担と緊急時の役割分担を常に主体的に考えること、災害対応を総力戦で行うことを組織面でも明確化することが狙いである。

(d) 避難勧告の内容

避難勧告が市民に対する説得活動であることから、避難勧告の発令に際しては、市民の受け入れに結びつきやすい内容を含むべきである。

複数の避難形態の明確化と適切な避難類型選択の重要性

(a) 複数の避難類型の明示

現行の災対法においては「避難のための立退き」(60条1項)といった文言が用いられているため、避難=立退きであるといった印象を市民に与えやすい(水防法29条も同様

の規定方法である)。今後は、避難には多様な類型が存在することを、法律上も明確に表現することが肝要であろう。現行法の上記文言は、避難よりはむしろ立退きに重点を置いたものであり、多様な避難類型を示す機能は弱い。この点に改善の余地が認められる。

避難には、大きく分けて、立退き避難と屋内避難の2つが存在することを明示すべきであろう。屋内避難が避難に含まれる旨を表す文言は、既に他の法律にもみられるところである。その上で、屋内避難には、その場に待機する類型のほか、上層階への避難(つまり垂直避難)も含まれることを明記することが望まれる。

#### (b) 適切な避難類型の選択

避難に複数の選択肢が存在することを示すことは、反面において、複数の手法を前提とした選択問題が存在することを表すものである。避難類型の明文化と合わせて、市民が災害時において適切な避難類型を選択すべきであること、そうした活動を行うことができるための準備を進めること、災害に関する教養を深めることの重要性を法律においても明記することが望まれる。

#### (c) 避難類型と避難先明示義務との関係

生命を守るための(緊急)避難行動は、生命確保のため被災(予想)地を離れることが主目的であり、避難所の明示は2次的要請である。これに対し、避難生活においては、当然のことながら、長期にわたる生活場所である避難所を明示することは不可欠な前提事項である。

#### (d) 避難所について

避難所としては、原則として、耐震、耐火、鉄筋構造を備え、できる限りバリアフリー化された集会施設、学校、福祉センター、スポーツセンター、図書館等の公共施設などが指定されてきた。このほか、民間との協定によ

る民間施設や民間住宅等を一時避難所として活用することが考えられる。避難所の指定に当たっては、災害の特性に応じた指定がなされなければならない。つまり、避難所の設営を避難勧告発令の前提条件とする実務は改められるべきである。

#### 権限委譲について

災対法にも、警察官や海上保安官に対しては、権限委譲の規定が存在する(災対法 61条)。したがって、ここでの検討課題は、委譲先を広げて、市町村長がその補助職員に対して権限委譲を行うといった問題である。このような委任を可能にする手法としては、地方自治法 153 条の規定に依拠して、当該市町村の消防吏員への委譲が考えられる。このほか、災対法にそうした委任規定を置くことも考えられよう。

#### 日常時の災害情報の提供(防災マップ)

具体的で地域に密着したハザードマップが作成されれば、それは、他方で、災害に対する様々な計画に対して、有用な基礎情報を含むものとなる。この点に着目して、広域の計画とハザードマップとの間で、計画間調整を図ることが、災害法制の一層の実効性確保につながるものと考えられる。

(3) 災対法の改正により、本研究が主題とした避難にかかる法制の改革は、継続的課題とされた。本研究において問題の所在と、その困難がどこに起因するのかが最低限、明らかにできたのではないかと考える。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計4件)  
大橋洋一、避難の法律学、自治研究 88 巻 8 号、2012、26 - 48、査読無し  
大橋洋一、グローバル化と行政法、行政法研究 1 号、2012、90 - 113、査読無し  
大橋洋一、集団移転、法学教室 372 号、2011、11 - 13、査読無し  
大橋洋一、行政手続と行政訴訟、法曹時報 63 巻 9 号、2011、1 - 32、査読無し

〔学会発表〕(計1件)

大橋洋一、グローバル化と行政法、東アジア  
行政法学会、2012年6月9日、韓国ソウル

〔図書〕(計4件)

大橋洋一、行政法1 現代行政過程論 第2  
版、有斐閣、2013、474

大橋洋一、行政法2 現代行政救済論、有斐  
閣、2012、450

大橋洋一、行政の自己制御と法(行政法の新  
構想1 所収)、有斐閣、2011、167 - 192

大橋洋一、制度的理解としての「公法と私法」  
(行政法学の未来に向けて 所収)、有斐閣、  
2012、1 - 20

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者

大橋洋一(OHASHI, yoichi)

学習院大学・法務研究科・教授

研究者番号：10192519