

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 9 日現在

機関番号：34316

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25285013

研究課題名(和文) 地域自律・広域連携支援型多層防災システム構築の法政策研究

研究課題名(英文) Legal study of the locally autonomous, regionally cooperative and multi-layered disaster resilient system construction.

研究代表者

大田 直史 (Naofumi, Ota)

龍谷大学・その他部局等・教授

研究者番号：20223836

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 10,900,000円

研究成果の概要(和文)：災害による被害低減を図る戦略を地域レジリエンスの強化という方向でとらえる動きが世界的に見受けられ、これに応じた防災組織体制の構築が課題である。災害の「被害抑止 事前準備 応急対応 復旧・復興 被害抑止 ……」のフェーズとサイクルに対応して、被害抑止～災害直後の被害低減には、地域の自律分散的活動を保障する地区防災計画が重要であり、自治体内の地区を基礎とした住民組織の構築と訓練が不可欠である。このフェーズ以降、市町村・都道府県・国というレベルを異にする主体間の連携・協働による対応が重要であり、実効的な連携のためインシデント・コマンド・システムに倣う統一的組織・規格・命令系統・体制整備が求められる。

研究成果の概要(英文)：Strategies to reduce the damages by disasters are envisaged in the direction to strengthen disaster local resilience. It is a challenge to build a legal system on disaster prevention organization. In response to the phase and the cycle of disaster, "mitigation preparation response recovery mitigation ...", to reduce the damage immediately after the disaster, an autonomous separated activities of communities are important. Community disaster prevention plan should ensure this autonomous activity of the communities. And it is essential to build the residents organization and train them. Following this phase, the response by collaboration and cooperation between municipalities, prefectures and nation are important. Cooperated responses are possible only after these sectors have common unified codes of command, standards and organization like Incident Command System of United States.

研究分野：公法学

キーワード：公法学 行政法 レジリエンス 防災法 地区防災計画 災害対策 災害復興 リスク管理

### 1. 研究開始当初の背景

国連の国際防災戦略 (ISDR) の災害統計によれば、地災害、生物災害、風水害のいずれも世界的規模で 1980 年代以降、自然災害の発生件数の顕著な増加がみられる。日本においても、阪神・淡路大震災以降、大地震だけをみても 2、3 年に 1 度の頻度で連続的に発生している。これら地震等の自然事象による人命と財産に対する被害を最小限にとどめる減災をはかるために、公法学からの対応に限っても多様な課題への対応が求められる。

本研究では、高い確率で発生が予想されている大規模地震災害における被害の最小化をめざして、主に行政法の観点から、災害フェーズ (予防・応急対応・復旧・復興) に対応する市町村よりも狭域の地を基礎とした防災組織体制の構築と災害フェーズの展開に応じて広域の都道府県および国による連携支援体制を構築することを法政策的に提言しようとするものである。災害対策基本法上、第一次的に住民の生命、身体および財産を災害から保護する責務を負うのは市町村とされているところである。しかし、自然災害による被害発生は市町村より狭域の地域的現象ということができ、災害の徴候に対応した住民の避難誘導等の被害回避措置や被害発生後の復旧・復興の課題等も狭域の地域レベルでの住民による自律的対応が必要である。市町村に第一次的責務を課す災害法制の下で、このような狭域レベルでの自律的災害対応を可能とする組織体制の構築については従来、自主防災組織の問題が論じられてきたが、予防・応急対応に限定して論じられてきた。他方、これまでの災害法制研究の知見として、現行災害法制の体系における復旧・復興にかかる法制度の不備が指摘され、被災者の生活再建に至るまでの施策の限界と法規定整備の必要が主張されてきたところである。本研究は、予防・応急時に止まらず、復旧・復興のフェーズをも通じて、地域を基礎とする組織体制の構築が災害フェーズ全体を通じた減災の実現には必要であると考え、災害対策組織体制の編成、地域防災計画の策定、復旧・復興計画の策定等のプロセスにおいてもこの地域の災害対策組織を基本単位とした再編成が必要であり、そのための課題の分析が必要であると考えている。市町村の災害復興計画の法的根拠付けを含めて災害からの復旧・復興のための法整備に際しても地域主体の復旧・復興計画策定の保障は重要な課題であると考えられる。被災市町村への広域支援体制も市町村の第一次的責務を基本にこれへの広域的支援体制として考えられてきたところであるが、狭域の地域を基礎とした災害対応組織体制を基本とする場合に、都道府県 および国とそれらとの関係やそれら地域組織と市町村との関係についても検討すべき課題が生じることとなりそれらを明らかにすることも重要な課

題である。

### 2. 研究の目的

本研究においては、日本の地域防災計画策定過程およびドイツおよびアメリカの防災に関する計画の策定・改定の手続過程の調査および災害対策組織の体制に関する比較法研究を通じて、地方自治体より狭域の地域単位での災害対応に関する各国の法制上の特質を明らかにし、これらの調査・検討によって、研究期間内に、今後想定される大規模災害に備えて被害最小化を図ることをめざし、予防・応急対応・復旧・復興のフェーズ全体を通じて、地域を単位とした住民による自律的対応を可能とする防災組織体制、地域住民による防災計画の策定、復旧・復興計画の策定を可能とする体制を基本に、それを市町村と広域的に都道府県・国が連携して支援する組織体制を構築することを法政策的に提言するとともにその実現のための法制上の課題を解明することを目的とする。

### 3. 研究の方法

本研究では、(1) 国内の地方自治体の現地訪問による被災自治体担当職員および住民自治組織への聞き取り等を通じて、地域防災計画および地区防災計画策定上の課題や、地域の防災組織等の課題等を実証的に明らかにするとともに、(2) ドイツおよびアメリカ合衆国とその諸州における地域の防災計画と地域住民による対策組織のあり方について、現地訪問による担当職員等の聞き取りと資料収集を行った上で比較法分析を行う。(3) (1)(2) の調査・研究を踏まえて、市町村に災害対応の第一次的責務を課している現行の災害対策基本法を中心とする災害法制を、地域を基礎とした体制に転換することを法政策的に提言するとともにそのための法制上の課題を明らかにする。

### 4. 研究成果

(1) 国連の国際減災戦略およびアメリカ合衆国連邦政府の防災政策において、災害による被害の低減を図る戦略の重点は重要社会基盤施設の防御を中心とする防災対策から、災害に対する地域のレジリエンスの向上を図ることに重心を移しつつある。アメリカ連邦レベルにおいては、ハリケーン・カトリーナによるメキシコ湾岸地方への被害以降、地域社会における災害に対するレジリエンスの強化を図る方針へと基本的な方向性を転換してきている。地域のレジリエンスという概念自体は多様に理解され、アメリカの政府文書等においても必ずしも統一的定義が行われているわけではないが、主として災害による被害に対する個人・地域の適応力や被害から立ち直る力、および地域コミュニティが災害に適応する過程と理解し、個人やコミュニティにおいてこれらの力を平常時から備え、

高め、被害抑止～応急対応のフェーズにおける被害の低減を図ることを重視する見方が示されている。

また、アメリカ連邦政府が地域のレジリエンスを、地域の知識と経験および地域の事情に対処する柔軟性を認める最も重要な戦略と位置づけていることに対して、従来連邦緊急事態庁（FEMA）を中心とする集権的な連邦政府による災害対策と矛盾し、両者がその意義を相殺するかのようにみえることを指摘する見解もある。しかし、災害の「被害抑止 事前準備 応急対応 復旧・復興 被害抑止 ……」のフェーズとサイクルとの関係で、地域、住民組織やNPO等の団体と地方自治体および国等との役割分担という視点から両者の関係を統合的に理解し、多層の防災システムを構築する可能性があり、地域レジリエンスの概念を、従来の防災対策において相対的に重視されてこなかった地域社会自体の災害への対応力や対応過程の向上を問題化する意義を有するものととらえ、地域レジリエンスの強化という観点に対応した防災組織体制と法制度を構築していくことが課題とされるべきである。

(2)地域の災害に対するレジリエンスを高める上で、災害が地域的な特質を有することや災害発生直後に救命・救助活動を期待できるのは自身と近隣地域に居住する人々に限られることなどから、地域の自律した分散的な対応を可能とする組織と防災計画とが必要である。これらは、被害抑止～応急対応のフェーズにおける被害低減を図ることに通じ、自治体内の小中学校区・中学校区等の狭域の地区を基礎とした住民組織の構築が不可欠である。併せて、地域の災害特性を踏まえて、地域ごとに地域の住民が自律的に応急的救助・対応活動を行える条件を地区の防災計画で定めることが重要である。日本の災害対策基本法でも「地区防災計画」として「地域防災計画」の一部として定められたところであり、北海道石狩市においては地区計画の制度化前に「中学校区」を単位とする実質的な「地区」防災計画を、住民の参加を得て定めた。また、深刻な津波被害が予測されている高知県黒潮町においては地域防災計画の改定の過程で、地区防災計画としてではないが、地区住民において個々の災害時要援護者に関する援護者や避難方法・経路等を明らかにした「避難カルテ」の作成が行われている。地域・地区単位での計画策定過程において、地区の人的・物的資源、地理的、地質的等の条件等が確認されることを通じて、策定の過程自体が地区のレジリエンスを高めているとみることができるとともに策定された計画は「事前準備 応急対応」のフェーズにおける被害の低減に資することでレジリエンスを高めるものといえる。

(3)地域・地区のレジリエンスを高める上では、地区住民による共助組織の構築が不可欠であるが、組織が実効的に災害時に機能する

ためには災害時以外での稼働と活動内容にかかわる研修と訓練が必要と考えられる。この点で、アメリカ・ニューヨーク市の CERT（コミュニティ緊急対応チーム）のあり方が参照されうる。CERTは、災害について近隣住民・コミュニティについて事前準備を助けるボランティアの集団であるが、市の危機管理部の外郭団体と位置づけられているところであり、また参加者には市の予備警察官として登録をしている者も相当数ある。自治会（コミュニティボード）の区域ごとにチームが編制されており、その活動が自治会の仕事に組み入れられている場合もあるなど自治会の活動とも連携している。注目されるべきは、その研修訓練体制であり、構成員は、緊急事態や災害についての意識を高め、火災安全、捜索・救助、災害医療業務、および交通整理のために必要な基本的な対応の技術に関して週3時間、10週間の訓練プログラムが基本プログラムとして受講を義務付けられているほか、さらに任意で受講可能な訓練プログラムも用意されている点である。災害時の対応に必要な知識や技能の修得への配慮が住民組織による実効的な活動には求められる。

また、ドイツにおいても民間災害救援組織の役割は重要であり、名誉職救護活動として、技術支援隊、消防団、民間災害救援組織が活動しており、懸賞制度、参加の法的な強化等が試みられており、日本での住民・民間団体の組織化・強化等の参考とされるべきである。(4)災害直後の応急対応以降のフェーズでは、広域的な自治体間連携、市町村・都道府県・国という異なるレベルの主体による支援が必要である。支援先では、支援主体と支援を受ける主体とが連携、協働して対応することにより被害の拡大を防止し、復旧・復興につなげることが重要である。これらのセクターが有効に連携することが被害規模の拡大を防止することに通ずる。このような実効的な連携・支援を可能とする前提として、アメリカの連邦政府において確立されてきたインシデント・コマンド・システム（ICS）に倣った統一的組織・規格・命令系統・体制整備が求められる。ICSは、危機管理組織のあり方に関わり、生じる危機の種類や規模にかかわらず、関係するすべての組織が標準的な危機対応体制を共有し、危機対応に必要なとされる5つの機能をもつ集合体としてとらえられており、危機の規模等に応じて、組織の規模を拡大縮小することで、災害も含めたあらゆる組織に対応できる組織運営を可能とするシステムである。自治体の自治組織権を前提とするときに主体の別を問わない標準的な組織体制を主体の別を問わずに整備するにはなお課題があるがこのような標準化された組織体制が整備されることで連携・協働した対応が可能となり、多層の防災体制が構築できる。

(5)災害対策および防災にかかる法制度や組

織体制は、大規模災害の発生のたびに見直され、充実が図られてきたところであるが、本研究によって得られた上記の(4)までの知見は、災害対策法制の見直しだけでなくその運用上にも意義があると思われる。例えば、災害対策基本法の改正によって導入された「地区防災計画」の制度について、その意義を明らかにするとともに、その策定過程自体に意義があり、住民の参加の保障が重要であることを明らかにしている。本研究の成果は、地域レジリエンスの概念を明らかにするとともに、今後発生が予想される大規模な災害等に備えて地域のレジリエンスを高めて、被害を低減させる方向性を示すことができたと考える。今後さらに、アメリカおよびドイツの調査結果に基づく比較法的検討を進めることで、日本の災害対策法制上の課題の解決に資することになると考える。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 20 件)

下山憲治「廃棄物処理及び清掃に関する法律及び災害対策基本法の一部を改正する法律」自治総研、査読無、448号、2016年、115-137頁

青山公三「大阪 BID 制度によるエリアマネジメント」建築人、査読無、4巻、2016年、26-27頁

川合敏樹「高浜原発運転差止仮処分決定」法学教室(別冊判例セレクト)、査読無、426号、2016年、11-11頁

人見剛「大間原発行政訴訟における函館市の出訴資格及び原告適格」自治総研、査読無、443号、2015年、20-44頁

本多滝夫「『地方創生』と連携中枢都市圏構想を問う」自治と分権、査読無、59号、2015年、42-52頁

本多滝夫「自治体間の広域連携と連携協約制度：連携協約を『条約』に擬える意味」龍谷法学、査読無、48巻1号、2015年、219-246頁

アルノ・シェアツベアク / 川合敏樹「原子力法におけるリスクの克服 ドイツの視点から見た福島原発事故とリスク・マネジメントの教訓」自治研究、査読無、91巻8号、2015年、3-23頁

青山公三「BID制度の活用 大阪の挑戦」都市計画、査読無、65巻、2015年、34-37頁

前田定孝「日本災害法研究史(下)」三重

大学法経論叢、査読無、32巻1号、2014年、37-52頁

前田定孝「日本災害法研究史(中)」三重大学法経論叢、査読無、31巻2号、2014年、13-32頁

人見剛「原発事故避難者住民と『仮の町』構想」『学術の動向』、査読無、19巻2号、2014年、59-63頁

下山憲治「原子力安全規制と国家賠償責任」法律時報、査読無、86巻10号、2014年、113-118頁

下山憲治「原子力損害と規制権限不行使の国家賠償責任」法律時報、査読無、86巻2号、2014年、62-67頁

前田定孝「日本災害法研究史(上)」三重大学法経論叢、査読無、31巻1号、2013年、1-20頁

下山憲治「原子力法制をめぐる新たな動向」Law & technology、査読無、61巻、2013年46-54頁

前田定孝「過疎地自治体における災害予防のための課題」日本の科学者、査読無、48巻10号、2013年、20-25頁

下山憲治「防災・災害リスク管理と行政法学」法の科学、査読無、44巻、2013年、29-38頁

青山公三「防災・減災と地域づくり」地域問題研究、査読無、84巻、2013年、2-3頁

青山公三「行政と NPO・民間による制度にもとづくパートナーシップで生まれる街の活力」環境まちづくりフォーラム2012、査読無、2013年、17-19頁

青山公三「今後の我が国における地域主導のエネルギー戦略」地域問題研究、査読無、85巻、2013年、2-5頁

[学会発表](計 4 件)

大田直史「債権放棄議決と住民訴訟制度改革論」日本地方自治学会、2014年度学術総会、2014年11月15日、熊本県立大学(熊本県熊本市)

下山憲治「福島事故と原子力安全規制の今後 比較法の視点から ドイツ」比較法学会、2014年6月8日、立命館大学朱雀キャンパス(京都府京都市)

川合敏樹「住民合意のあり方について」

日本公共政策学会、2014年6月7日、高崎経済大学(群馬県・高崎市)

山下竜一「持続可能な地域社会と国・自治体の法的責任」、民主主義科学者協会法律部会2013年度学術総会、2013年12月1日、神奈川大学(神奈川県横浜市)

〔図書〕(計14件)

駒林良則・佐伯彰洋編『地方自治法』(成文堂、2016年)230頁(大田直史 第6章 計24頁 120-143頁)

本多滝夫・白藤博行・亀山統一・前田定孝・徳田博人『Q & A 辺野古から問う日本の地方自治』(自治体研究社、2016年)94頁

青山公三・小沢修司・杉岡秀紀・菱木智一・増田寛也『地域創生の最前線 地方創生から地域創生へ』(公人の友社、2016年)89頁

曾和俊文・野呂充・北村和生・前田雅子・深澤龍一郎編『行政法理論の探求』(有斐閣、2016年)602頁(大田直史「理由付記・提示と理由の追加・差替え」137-160頁)

榊原秀訓編『行政法システムの構造転換 イギリスにおける「行政的正義」』(日本評論社、2015年、316頁(大田直史「行政立法・政策決定手続における行政的正義 協議手続の法理」134-150頁)

淡路剛久・吉村良一・除本理史編『福島原発事故賠償の研究』(日本評論社、2015年)328頁(下山憲治 計21頁 68-88頁)

岡田正則・榊原秀訓・大田直史・豊島明子『地方自治のしくみと法』(自治体研究社、2014年)196頁(大田直史「地方自治体の事務と条例制定権」39-69頁)

現代行政法講座編集委員会・岡田正則・榊原秀訓・白藤博行・人見剛・本多滝夫・山下竜一・山田洋編『現代行政法講座 IV 自治体争訟・情報公開争訟』(日本評論社、2014年)390頁(山下竜一「まえがき」3-9頁、大田直史「住民訴訟4号請求の諸問題」83-101頁)

高橋信隆・亘理格・北村喜宣編『環境保全の法と理論』(北海道大学出版会、2014年)625頁(山下竜一「市民参画」180-196頁)

本多滝夫・榊原秀訓編著『どこに向かう地方分権改革 地方分権改革の総括と住

民自治の課題』(自治体研究社、2014年)157頁(本多滝夫1-43頁)

岡田正則・榊原秀訓・本多滝夫編『判例から考える行政救済法』(日本評論社、2014年)277頁(大田直史「民衆訴訟・機関訴訟」169-183頁)

斎藤浩編『原発の安全と行政・司法・学界の責任』(日本評論社、2013年)242頁、(川合敏樹 19頁(177-195頁))

人見剛・須藤陽子編著『ホーンブック地方自治法[改訂版]』(北樹出版、2013年)250頁(人見剛 16-34頁、35-52頁)

日本科学者会議編『南海トラフの巨大地震にどう備えるか』(本の泉社、2013年)87頁(前田定孝「過疎自治体における災害未然防止のための対応策の現状と課題」62-72頁)

〔産業財産権〕  
出願状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

大田 直史(Ota Naofumi)  
龍谷大学・その他部局等・教授  
研究者番号：20223836

(2) 研究分担者

下山 憲治(Shimoyama Kenji)  
名古屋大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授  
研究者番号：00261719

前田 定孝(Maeda Sadataka)

三重大学・人文学部・准教授  
研究者番号：10447857

人見 剛 (Hitomi Takeshi)  
早稲田大学・法学学術院・教授  
研究者番号：30189790

本多 滝夫 (Honda Takio)  
龍谷大学・法務研究科・教授  
研究者番号：50209326

山下 竜一 (Yamashita Ryuichi)  
北海道大学・法学(政治学)研究科(研究  
院)・教授  
研究者番号：60239994

青山 公三 (Aoyama Kozo)  
龍谷大学・その他部局等・教授  
研究者番号：60467347

川合 敏樹 (Kawai Toshiki)  
國學院大學・法学部・准教授  
研究者番号：90515537