

平成22年 4月 1日現在

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2007～2009

課題番号：19330007

研究課題名（和文） 災害対策法制のあり方に関する研究

研究課題名（英文） Research on ideal way of disaster policy act system

研究代表者

稲葉 馨（INABA KAORU）

東北大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：10125502

研究成果の概要（和文）：災害時における「公助」の限界は、地域社会の防災力を再認識させた
が、他方、地域防災力の強化の名の下、公助が後退するおそれが生じている。本研究では、公
助・共助・自助が本来果たすべき範囲を明確にするとともに、相互のあるべき関係を明確にし
た。また、地域の防災力を担う主体については法的な位置付けが必ずしも明らかになっていな
いため、その法的根拠と支援の根拠となるべき規定を設けるべきであるとする提案を行った。

研究成果の概要（英文）：The limit of "Public assistance" that was able to be put in a time
of disaster recognized the disaster prevention power of the regional society again. On
the other hand, the fear of the retreat of the public assistance is caused in shape of
slimming down of the administration under this pretext. In this present study, the range
that the public assistance, the mutual assistance, and each self-help had to accomplish
originally was clarified, and, in addition, the relations between these were clarified.
Moreover, the proposal assumed to have to install regulations that had to become grounds
of the legal grounds regulations and support because a legal location was not necessarily
clarified of the subject that bore the disaster prevention power in the region was done.

交付決定額

（金額単位：円）

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|--------|------------|-----------|------------|
| 2007年度 | 3,800,000 | 1,140,000 | 4,940,000 |
| 2008年度 | 4,000,000 | 1,200,000 | 5,200,000 |
| 2009年度 | 2,900,000 | 870,000 | 3,770,000 |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 総計 | 10,700,000 | 3,210,000 | 13,910,000 |

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：地震災害、災害復旧、災害復興、公助、共助、自助、災害対策基本法

1. 研究開始当初の背景

わが国の災害対策法制は、甚大な被害をも
たらした伊勢湾台風を機に昭和36年制定さ
れた災害対策基本法を中心として、数多くの

法制度から構成されているが、それらの多く
は、戦後の度重なる大災害の都度、その反省
の上に立って整備されたという経緯を有し
ているため、ツギハギ的、後追的性格を有

しており、全体として見ると、実際の災害対策の実施において不備があった部分で、今後実施することが必要かつ可能な施策が寄せ集められたという極めて偏った形となっており、体系的とは言い難いものとなっている。そもそも災害対策基本法自体、その制定時に存在した既存の法制度に手を加えることなく、それらの既存法制度がカバーできていない部分について規定を整備したという性格を有している。災害対策基本法は、防災組織、防災計画、災害予防、災害応急対策、災害復旧という災害対策の主要な骨格を明らかにしているものの、その内容となる実定規定には、大きな偏りが見られ、災害復旧や災害復興などの分野については、従来から殆ど規定らしい規定が存在しない状況にあったと言える。

また、阪神淡路大震災において、実際に救出された被災者の殆どが被災者と同様の近隣居住者であったこと、被災後のボランティア活動の活躍が顕著であったことから、地域社会やボランティアのいわゆる「共助」の重要性が注目されるに至った。阪神淡路大震災後、主として災害予防、災害応急対策の分野において大幅な充実が図られてきたとはいうものの、大規模災害の場合や地震のような突発的災害の場合には「公助」によって実施できることは、発災後しばらくの間限定されざるを得ないことから、いわゆる「公」が実行主体となって実施する政策だけでは、十分な防災効果が期待できず、「共」との適切な連動・連携の重要性が強調されるに至り、防災行政において地域の防災力の充実に注目が集まり、自主防災組織の強化が主張されつつある。

しかし、災害対策基本法をはじめとする災害対策法制におけるこうした地域の防災力の位置付けは甚だ不明確な状況にあり、自主防災組織や個人が緊急時に実施する防災措置については、抽象的な責務は規定されているものの、具体的な防災行動に関する負担、責任等に関する法的規定は殆ど存在しない。

他方、近年、「民でできることは民で」というスローガンの下、行政のスリム化を図る動きが顕著となっているが、この動きに沿って、これまで行政の責任で行われてきた防災措置の一部分を地域の自主防災組織等に担わせようとする動きが見られる。このような動きは、安全の確保という最も重要な「公」の責務のあり方に影響を与えることが考えられ、再度、防災対策における「公」「共」「私」の関係を問い直す必要性が高まっている。

以上のような問題意識の下に、災害対策基本法をはじめとする災害対策法制の再編のあり方、体系化のあり方を検討しなければならない状況が生じている。

2. 研究の目的

本研究の最終目的は、災害対策法制の基本的なあり方を検討し、その体系的な再編を図るための提案を行うことにある。

1 で述べたように、現行の災害対策法制には、災害復興に関する規定等を中心に基本的に大きく欠如している部分が存在するとともに、実際に機能していない規定、実態と大きく異なる状況が生じている規定等が存在する。また、現実の防災対策においては、ひとり行政のみならず、個人、企業、自主防災組織をはじめとする諸団体等、地域社会を構成する様々な構成員が少なからぬ役割を果たしているのが実態であるが、災害対策法制の中には、これらの者は殆ど登場しない。近年行政が大きな期待をかけている自主防災組織さえ、災害対策法制の中における位置付けは明確ではない。

このような現行災害対策法制の不備を改善し、体系的で、実態に適応した災害対策法制を構築するために、本研究に先立ち、平成16年度から平成18年度にかけて「災害対策法政策の総合的研究（基盤研究(B))」が行われ、現行の災害対策法制において大きな欠如が見られる災害復興関係制度を中心に被災直後から生活再建に至る間の必要な法制度の提案を行ってきた。本研究は、この研究の延長線上にあり、「公助」を中心に構成されている現行災害対策法制における「共助」及び「自助」の位置付けを明確化するとともに、「共助」或いは「自助」と「公助」との関係性を明らかにし、体系的な災害対策法制のあり方を提案することを目的としている。

3. 研究の方法

本研究においては、

- (1) 実際に災害に直面した地域においてどのような形で災害応急対策が展開されたかを把握し、問題点を抽出すること、
- (2) 地方公共団体の防災担当者が「地域社会」が行う防災行動（「共助」）に対してどのような意識を有しているかを把握すること、
- (3) 他方、地域の自主防災組織の側が防災に関してどのような意識を有しており、実際に行うことができる防災措置はどういうものかを把握すること、
- (4) 諸外国における「公」「共」「私」の役割に関する制度はどうなっているのかを調査すること、
- (5) 以上を前提として、わが国の災害対策法制について法理論的検討を加え、新たに改正すべき内容に関する提案を行うことという手順で行われた。

(1)の実態調査は、新潟県中越地震、新潟県中越沖地震、7.13新潟豪雨に関して、被災

地の行政と地域社会が実施した防災措置とその問題点を、主として関係者に対するヒアリングによって把握する形をとった。

(2)の調査は、全国の地方公共団体の防災担当者に対してアンケート調査を行うことによって把握する方法で行われた。

(3)の調査は、近い将来大規模地震の発生が予想されている宮城県仙台市における自主防災組織を対象に、アンケート調査を行う形で行われた。

(4)の調査は、研究分担者がドイツに赴き、ドイツの法制度に関する調査を行うとともに、近年アメリカを襲ったハリケーンカトリーナ災害に関してアメリカが講じた施策について専門家からのヒアリングと関係資料の収集等によって行われた。

(5)の検討は、上記の(1)から(4)までの調査結果に基づいて、研究分担者で構成する災害法制研究会を10回にわたり開催し、議論を重ねるとともに、各研究分担者がそれぞれ与えられたテーマごとに自らそのテーマの掘り下げを行う形で進められた。

4. 研究成果

阪神大震災において明らかになった大災害時における「公」の手になる「公助」の限界は、「共」の担い手である地域社会の防災力を再認識させ、各地で自主防災組織等の育成強化が進められている。本研究では、まず、近年実際に激甚な地震災害と豪雨災害に見舞われた新潟県を中心に、災害時に地域の防災活動が果たした役割を明らかにし、実際の災害現場において地域社会がどのような問題に直面し、地方公共団体の防災担当者や地域の自主防災組織等の関係者が、今後それらの問題を乗り越えるためにどのようなことが重要であると考えているかを把握し、現実に行う可能で効果的な地域防災力の発揮のためにはどのような点に留意し、どのようなことを行えばいいかを、予め地域と行政の間で協議検討し、その合意の結果を計画の形で明らかにしておく仕組みを提案している。

「公」と「共」或いは「私」が協働して災害に対応する実効的な仕組みをどのように構築していくかは、現実には災害に直面した地域の経験から学ぶことが最も重要であり、本研究も第一にこのような帰納的アプローチを行って併行して行った法理論的検討との整合性と実現可能性を検証している。

次に、「公」「共」「私」の連携がとれていることは実効のある的確な防災措置の実施上極めて大きな意味を持つが、この名目の下で、本来行政が負わなければならないことを地域社会に肩代わりさせ、行政のスリム化を図ることが行われれば、防災上大きなマイナ

スをもたらすおそれがある。このような事態を防ぐためには、本来それぞれのパートが責任をもって行う必要のある行為の範囲を明確にしておく必要がある。このため、本研究では、実定法上「公」が主体となって行うこととされている主要な防災措置について、その責任の下に実施しなければならない具体的な範囲を明らかにする試みを行った。このことを通じて、「公・私協働」「公・共協働」を行った場合の最終責任と負担を誰が負うべきかというルールを提示でき、行政と地域の適切な協働の仕組みのあり方の提案に繋がった。

また、実定法上「公」が主体となって行うこととされていない防災措置についても、その実施と責任との関係の整理を行ったが、「共」或いは「私」がその責任で行う防災措置について、行政の関与の仕方を考える場合の参考指標を示し得たと考えている。

次いで、法理論的検討の成果として、わが国の防災対策の歴史的経緯と防災に関するリスクマネジメントの重要性を踏まえ、公助、自助、共助の関係について、それぞれの本来的役割と相互の補完的役割に関する検討が行われ、現行災害対策法制度における「自助」「共助」に関する規定の不備を指摘し、相互の関係についての整理が行われた。

地域の防災力の向上は、今後の災害対策に大きな影響をもたらすと考えられるが、地域の防災力を担う主体についての法的な位置付けは必ずしも明らかになっているとは言えず、現実の災害時に行われる防災活動についてもその法的根拠、責任のあり方、被害を受けた場合の負担、事前予防のためにとられる準備行動に対する支援の薄さ等の状況が生じているものと考えられる。このため、このような状況についての改善を図る必要性を踏まえ、本研究では、地域の防災力の中核的存在となり得る自主防災組織等についての位置付けを明確にする根拠規定とこれへの支援等の根拠となるべき規定を災害対策基本法の中に設けるべきであるとする提案を行っている。

なお、これらについては、下記の2つの論文及び図書並びに「災害対策のあり方に関する研究(平成22年3月、東北大学・東海大学・新潟大学)」において公表しているところである。

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2件)

1. 生田長人「被災者・被災地に対する再建支援の法制度についての考察」法律時報、査読無、第81巻第9号、2009年、20～25頁
2. 下山憲治「災害リスク対策法制の歴史的展開と今日的課題」法律時報、査読無第81巻第9号、2009年、8～13頁

〔図書〕（計1件）

1. 生田長人・下山憲治、東信堂「防災の法と仕組み」2010年、247頁

〔その他〕

1. 「災害対策のあり方に関する研究（平成22年3月、東北大学・東海大学・新潟大学）」報告書全270頁を作成。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

稲葉 馨 (INABA KAORU)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：10125502

(2) 研究分担者

生田 長人 (IKUTA OSATO)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：80333772

下山 憲治 (SHIMOYAMA KENJI)
東海大学・実務法学研究科・教授
研究者番号：00261719

田村 秀 (TAMURA SUGURU)
新潟大学・人文社会・教育学系・教授
研究者番号：30334642

(3) 連携研究者

なし