

令和 6 年 6 月 3 日現在

機関番号：17102

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2023

課題番号：20K01296

研究課題名（和文）災害法制における官民交錯領域の再整序と理論的基盤の形成に関する研究

研究課題名（英文）Research on the reordering of public-private interaction areas and the formation of theoretical foundations in disaster legislation

研究代表者

大脇 成昭 (Owaki, Shigeaki)

九州大学・法学研究院・教授

研究者番号：30336200

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、自然災害からの復旧・復興にかかる、国や地方公共団体といった「官」（あるいは「公」と民間の個人や法人といった「民」との役割分担や、協働のあり方について検討を行った。このような官と民の双方がかかわる領域を、官民交錯領域と呼んだ。そしてこのような領域に、税金を原資とする「公費」を投入する場合の制約や条件などについて検討した。

災害などを理由とする緊急の公費投入は、その必要性や緊急性から、法的制約を免れてなされる傾向があるものの、予算を通じて公費が使われる場合には、平時と同様に、公法上の法的制約に服することの重要性が再確認された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の成果として、自然災害をはじめとする社会的リスクに対処する場合の国家による支出について、公法上の制約が存することを明らかにした。そしてこのことは、パンデミックをはじめとして、今後も起こりうるリスクに対応する際の規範論として機能することが期待できるといえる。

新型コロナウイルスの感染症が蔓延した時期においては、様々な取り組みが後手に回った傾向が指摘される。そのような観点から、今後のリスクに備えた制度づくりなどの局面において、本研究の成果は貢献ができるものと考えられる。

研究成果の概要（英文）：In this study, I will examine the division of roles and collaboration between the "government" (or "public"), such as the national and local governments, and the "private", such as private individuals and corporations, in the recovery and reconstruction from natural disasters. This area in which both the public and private sectors are involved is called "the area of public-private intertwinement". I examined the constraints and conditions when investing "public funds" sourced from taxes in such areas.

Although public funds like this tend to be made free of legal restrictions due to necessity and urgency, when public funds are used through the budget, they are subject to legal restrictions under public law, just as in peacetime. The importance of obeying the law was reaffirmed.

研究分野：行政法学

キーワード：大規模災害

## 様式 C - 19、F - 19 - 1 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

(1) 2020年の研究開始当初、東日本大震災(2011年)や熊本地震(2016年)による被害からの復旧・復興はいまだ完了しておらず、その途上にあった。ただ当然のことながら、それらに関する予算など財政上の措置はひととおり、比較的大規模になされていた。そして当時は一方で、復旧・復興の完了(仕上げ)やさらなる加速に向けて、どのような分野に追加的な予算措置がなされるべきなのか、あるいはいかなる新たな取り組みが必要なのか、などの議論が続いていたが、他方で、それまでに投入された公費の効率性や効果などについて、マスコミなどによる検証がなされつつある状況にあった。

(2) しかしながら、行政法をはじめとする公法学の分野においては、検証のための正確なデータが揃っていなかったことなどから、必ずしも十分な検討はなされていなかったといえる。その意味においては、広義の災害対策にまつわる予算措置のあり方、より広くいえば、社会全体の非常時における、国民負担に基づく公的資金の配分のあり方については、手探りの状態が続いていたことになる。

### 2. 研究の目的

(1) 上記1.のような状況を背景に、本研究は開始された。すなわち、それまでの大規模災害に対する国や地方公共団体による公的資金の投入実績などに鑑みて、予算配分のあり方や法的規範などを探ろうとするものであった。とりわけ本研究が着目したのが、「官民交錯領域」における公費投入のあり方である。

ここでいう官民交錯領域は、国や地方公共団体などを含む「官」(あるいは「公」と、個人・法人を問わず民間の主体である「民」とが、大きくは同じ目的に向けて相補的に活動する領域をさす。これを資金や財源という点に着目して表現すれば、租税等を原資として公費で資金をまかなうべき領域と、民間が自己資金を調達してなすべき領域とが、入り混じるような領域といえる。

(2) このような官民交錯領域において、官と民との役割分担が問題となりうるのは、被災した地域におけるコミュニティの再生が指向されるような局面である。より具体的にいえば、商店街や従宅地、農地といった私有財産に分類されるものについて、公益上の必要性から一体的な再生が計画され、実行されようとする場合である。

しかしこのような局面において、再生の必要性は容易に肯定されるとしても、資金の負担区分について考えると、さまざまな点で「官」(あるいは「公」)なのか、「民」なのかの判断が難しいことが多い。また資金以外でも、マンパワーなどの観点から、どちらの役割が主となるのが問題となることも多い。そこでこのような問題に対して法的な指針や解決策を模索するには、公法学の知見を参照することが必要となるが、意外にもその枠組みについては、学説上も実務上も、確たるものは存在しなかった。そこでそのような領域において顕在化する、資金負担あるいは役割分担について考察しようとするのが、本研究の目的であった。

### 3. 研究の方法

上記2.のような目的を達するために、公法学(とりわけ行政法学・財政法学)の観点から、国や地方公共団体の役割や具体的な活動を明らかにするとともに、災害対応にかかわる多様な民間主体を考察の対象にすることとした。これにより、災害対応法制における「官(公)」と「民」両方の多様なアクターを含めて、災害対応にまつわる全体像を正確に把握することを目指した。そしてそこに存する法的要請や、多様な利害関係の調整指針などを明らかにすることが可能になると考えた。

### 4. 研究成果

(1) 本研究の初年度(2020年度)は、コロナ禍に見舞われた最初の年と重なった。この社会的な混乱に対する国家の対応策には、奇しくも本研究が考える災害対応と共通する点があった。それは社会的リスクに対する、国家(特に行政)による緊急的・対症療法的な対応という側面である。そこでまず、国による財政リソース配分としての、地方公共団体向けの「地方創生臨時交付金」に焦点を当て、これについて自然災害が発生した際における、国等による公費での支援策

との比較をしつつ、その支給にかかる法的統制の必要性などについて考察した。

自然災害への対応においては様々なフェーズが存在するが、現物支給を中心とする災害発災直後の緊急対応時を除き、どのフェーズにおいても何らかの金銭給付が行われることが多い。新型コロナウイルスの場合も、感染症の蔓延状況が多段階的に継続していたことから、自然災害への対応と同様に、継続的な金銭給付が行われた。そこで地方創生臨時交付金の導入経緯や制度の概要、運用状況とその問題点などを取り上げ、多角的に考察を行った。公表論文「非常時における国の金銭給付 に関する一考察」はその研究成果である。

新型コロナウイルス感染症対策として多段階的にきわめて多く創設された各種給付制度は、地方創生臨時交付金の使途をめぐる問題をはじめ、当時から社会において様々な議論を巻き起こした。そして緊急時であっても各種給付には、事業者等の私人に対する支援の原資が「公金」であることによる制約が存することを認識させる結果となった。その中の最たる重要論点は、公平性の確保（＝さまざまな意味において、不公平が生じないこと）であった。

このような視点は、自然災害の復旧・復興時などにおける公金の取り扱いの問題を考える上でも、非常に有益なものである。自然災害やパンデミックなど、広義の社会的リスクに包摂される「非常事態」における行政活動でも、平時におけるのと同様の、公法上の制約が存することを改めて認識するとともに、そのことを前提とした、有効な対策のあり方について、今後の議論の素材を抽出することができた。

(2) 2年目(2021年度)は、東日本大震災から10年を迎える年となったこともあり、防災、減災、復旧、復興などに関する有益な取り組みの例や現状の報告、問題提起・提言などが幅広くかつ数多くなされた。とりわけ復興に関しては本研究の着目ポイントである「官民交錯領域」に深くかかわるものとして、特に個人所有住宅の再建問題があり、この再建に公費を投入できるかという論点が以前から存在した。そこで本研究の2年目から、このような論点を中心に検討する場としての、自然災害に関連する「公的救済」にかかわる研究会に参加する機会を新たに得た。この研究会は法律分野の研究者(大学教員、大学院生等)のみならず、弁護士や都市工学、経済学などの研究者などで構成される学際的な集団であり、のちに新たな知見を得たり、研究成果を発表したりするの、にきわめて有用な場となった。

そのような活動と並行して、本研究のこれまでの成果の一環として、災害時の避難と救助に関する論考をまとめた。その中ではとりわけ避難にかかる情報の法的位置付けや変遷などを中心に検討し、多角的に問題点を検証した(この研究成果は、3年目となる翌年に共著書として公表した)。また前年度に引き続き、新型コロナウイルス感染症対策としての国や地方公共団体などによる経済的助成制度等について、広範に情報収集を行った。

(3) 3年目(2022年度)は、論文1件(共著の図書)、学会及び研究会での口頭報告計2件を研究成果として公表した。

本研究が対象とするところの災害対策を考えるにあたり、とりわけ本研究がいう「官民交錯領域」では、防災から復興までのさまざまなフェーズにおける諸活動の基盤をなす、情報のコントロールが重要となる。すなわち、災害発生時における避難や、その後の公的な支援活動(広義の救助)にかかる情報提供の枠組みをいかに設定するかが、災害対策にかかる各種活動の成否を左右する。そのような問題関心から、災害にかかる情報にまつわる法領域全体を整序するために公表した論考が、「避難・救助と法」である。同論考では、現行法制度の内容や過去の経緯、現行制度における課題などを、多角的に検討した。

また同年に得た学会報告の機会においては、考察の枠組みをやや広く設定して、感染症の蔓延をも含めた広義の災害・非常事態における経済的支援の全貌について分析した。これが口頭報告の「感染症対策としての経済的助成等」である。非常事態時に事業者や個人を支えるための経済的助成を、公共セクターである国家(国や地方公共団体)が行うことは現在において当然と考えられている。しかし公費を「官民交錯領域」へと投入するこの経済的助成については、そもそもいかなる観点から正当化されるのかという点や、その限界が論じられるべきである。この点について同報告では、詳細な検討を行うことができた。

加えてもう1件の口頭報告は、被災者公的救済研究会でのものである。「『公費投入禁止原則』の部分的修正」と題して、給水装置の修繕費用負担の官民区分に関する地方公共団体レベルの様々なルールや、それらの問題点について検討を行なった。いずれの報告においても、参加者から今後の研究に資するきわめて有益なアドバイスを獲得することができた。

(4) 最終年(2023年度)においては、これまでの研究活動の成果を、論文2件と口頭発表1件という形で公開することができた。

まず論文1件目は、昨年度の日本公法学会での口頭報告による研究成果の内容をもとに執筆した「感染症対策としての経済的助成等」である。同論文では自然災害との比較で、社会的なリスクという点で共通する、コロナ禍への対応策としての経済的助成について考察を行った。ここではコロナ禍においてなされた各種の現金給付を伴う経済的助成についてのさまざまな施策を取りあげ、それらがいかなる目的で、いかなる法規範あるいは法形式に基づいて具体化されたかについて検討を行った。そして、社会政策上の措置としてなされるそれらの経済的助成策についての機能と限界について探った。これは大規模自然災害への対応においても適用可

能な知見といえる。

そして論文 2 件目は、大規模災害の復旧にかかる「公費」投入の今後のあり方に関する論考「災害復旧費用と『公費投入禁止原則』私有財産としての給水装置の費用負担区分から考える」である。この論点は、2024(令和6)年元日に発生した能登半島地震とその復旧を検討する段階において、社会的にも注目されるものとなっている。同論文では、被災者生活再建支援法を中心とした、これまでの施策の内容と問題点を明らかにするとともに、私有財産としての給水装置の費用負担のルールに着目して、考察を行なった。ここで給水装置に着目したのは、熊本地震(2016年)による被災状況を自ら見聞して、考えたところによるものである。そしてこの給水装置にかかる規範、ないし水道法の分野の背景に、まさに本研究がいう「官民交錯領域」が確実に含まれていることを明らかにできた。これまでの政府見解では私有財産に公費を投入することは原理的にできないとされてきたが、身近なところに公費投入が許容されてきた例があることを、あらためて示すことができた。そしてそのようなことが許容される要件について検討することができた。

口頭発表では、2 件目の論文の内容を中心に、「官民交錯領域」に着目する意義などについて論じるとともに、これまでの災害に関する研究成果の全体像を振り返る機会を得た。この口頭発表の場は、他分野の研究者も多く参加する学際的な場であった。そのため、発表後において、実務家を含む様々な分野の人々と交流することができ、今後の研究の発展につながる基盤を形成することができた。

(5) 4 年間にわたる本研究を通じて、以上のような研究実績を連続的に発表することにより、本研究の問題意識に対する一定の回答を描き出すとともに、今後の新たな研究の展開につながる端緒も得ることに成功した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 大脇成昭	4. 巻 84
2. 論文標題 感染症対策としての経済的助成等	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 公法研究	6. 最初と最後の頁 178-188
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大脇成昭	4. 巻 916
2. 論文標題 災害復旧費用と「公費投入禁止原則」-私有財産としての給水装置の費用負担区分から考える	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 地方自治	6. 最初と最後の頁 2-20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大脇成昭	4. 巻 87巻3号
2. 論文標題 非常時における国の金銭給付に関する一考察 - 地方創生臨時交付金の使途をめぐる議論を中心として	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 法政研究	6. 最初と最後の頁 91-110
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 2件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 大脇成昭
2. 発表標題 災害復旧・復興と「公」のお金
3. 学会等名 九州大学人社協働研究・教育コモンズ「オムニバスセッション 知の形成史」（招待講演）
4. 発表年 2024年

1. 発表者名 大脇成昭
2. 発表標題 感染症対策としての経済的助成等
3. 学会等名 日本公法学会(第86回総会)(招待講演)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 大脇成昭
2. 発表標題 「公費投入禁止原則」の部分的修正
3. 学会等名 被災者公的救済研究会
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 大橋 洋一、原田 大樹、田代 滉貴、土井 翼、野田 崇、大脇 成昭、松戸 浩、飯島 淳子	4. 発行年 2022年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 398
3. 書名 災害法(大脇成昭執筆箇所:第6章「避難・救助と法」p.251-292)	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------