

## 科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）研究成果報告書

平成25年6月23日現在

機関番号：14101

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2011～2012

課題番号：23653009

研究課題名（和文） 防災行政法と地域の防災力

研究課題名（英文） Disaster-Law and Ability to prevent a disaster in the municipalities

研究代表者

前田 定孝 (MAEDA SADATAKA)

三重大学・人文学部・准教授

研究者番号：10447857

研究成果の概要（和文）：東日本大震災後の陸前高田市、大船渡市、石巻市、女川町、および三重県内各市における災害応急対策等のあり方、ならびに災害時の自治体の業務継続計画のあり方を法的に検討した。同時に、この半世紀の災害法の研究の歴史を概観することで、今後の研究課題を見いだすことができた。

研究成果の概要（英文）：After the Disaster of Eias-Japan, I visited to Rikuzen-takata, Ishinomaki, Onagawa, and some municipalities of Mie-Pref. At the times I reviewed the direction of the emergency response policy and continuity of operation plans. At the sametime I reviewed the history of disaster-law-research of Japan, and I discovered the subject of the advanced research.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
交付決定額	1,300,000	390,000	1,690,000

研究分野：行政法学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：行政法

### 1. 研究開始当初の背景

東北地方太平洋沖地震にともなう東日本大震災の直後において、被災市町村に対していかなる災害対策、とりわけ災害応急対策が要請されるのか、その際に、私的組織といかなる〈協働〉関係および責任関係にあるのかについて研究する。

### 2. 研究の目的

本研究は、災害時対応に際しての、行政の責任および国民・住民との〈協働〉のあり方について、検討するものである。

そこでは、発生史的にみた場合に、行政が現在のような防災行政の枠組みを担うに至った背景、いいかえれば防災行政の法的存在理由（公共性といいかえることもできる）、およびかかる経緯を踏まえた場合に、災害対

策基本法その他において要請されている市町村をはじめ行政の責務と、かかる枠組みにおいて分担される住民との役割分担関係について、とりわけ地域防災計画について記載されている私人組織との協定の現状などの分析を通じて、明らかにされると思われる。

現在の災害法制度は、災害対策基本法のもとに市町村中心主義をとるものの、大災害の際には、災害救助法のもとで適用され、法定受託事務に切り替えられるなど、より広域的な対応がなされる。この傾向は、消防組織法改正にともなう消防本部の広域的集約により拍車かけられる。かかる状況において、住民に身近な行政活動としての防災行政のあり方の検証・検討が要請される。そこではしかしながら、防災行政と行政と住民との関係について、具体的にはそれほど分析されて

いないようである。この点につき本研究では、その手がかりとして、地域防災計画における地方指定公共機関や私人組織との協定におけるその内容と密度について検討したいと考える。そのことは、市町村の地域防災計画の実現可能性に決定的な意義をもつ。たとえばそれは、災害時要援護者支援対策の構築に際して直接的に役務を提供する社会福祉施設との協定や、支援対象者の具体的支援のあり方を検討するに際して、ならびに災害時救急医療体制の構築に際して、個別具体的論点として提示される。

### 3. 研究の方法

2011年度および2012年度において、岩手県（陸前高田市・大船渡市）、宮城県（石巻市・女川町）、および三重県（尾鷲市、志摩市、鳥羽市、津市、および四日市市）に調査を実施した。同時に、戦後において発表された災害法関係の研究の歴史を整理し、論点を自分なりにまとめた。

### 4. 研究成果

今回の調査研究を通じて、東北地方の自治体における災害応急対策の現状および今後の対応のあり方、ならびに災害時において地方自治体が日常業務に加えて果たすべき役割とその実施のあり方について明らかにすることができた。

まず、下記の前田定孝「災害時に自治体を機能させる——実効ある業務継続計画（BCP）の考え方」（住民と自治2012年7月号）は、東日本大震災に際して市町村の庁舎および日常業務が遂行不能に陥る自治体が多く出た際の災害時の行政の業務の継続を確保するという課題について、業務の優先順位決定、判断権者および文書決裁権の順位、被災者である職員の権利保護、および個人情報等データ管理のあり方についての論点を抽出した。そこでは、第1の論点につき、自治体によっては、通常の2000あまりの業務のうち、1000あまりの業務を非常時優先業務に指定していること、および応急対応業務や優先度の高い復旧業務などが新たに課せられるなかで、個別法または地方自治法における緊急事態時の業務臨時停止を根拠付ける規定なども、必要となること、第2の論点につき、文書等決裁については、長が欠けた場合の職務代行者の序列化、およびその決裁過程の簡略化等の課題が問題となること、第3の課題につき、使用者としての長の安全配慮義務等につき、被災者でもある自治体職員が、家族や自分の健康を犠牲にして不眠不休で働かざるをえない状況のなかで、いかにして職員の衣類や食事の支給、休養を保障するための勤務の基準、メンタルヘルスのための対応をどうするかが、求めらるること、

ならびに第4の論点として、データ管理のあり方につき、南三陸町などの例を受けて、安全な管理のあり方が議論されるなかで、安易にクラウド化を志向するのではなく、個人情報や法人情報の適正な管理のあり方に照らしたとりくみが望まれることなどを指摘した。

次に、「災害法研究史」においては、過去に「むしろきわめて貧弱である」といわれた災害問題の法的側面における研究について、伊勢湾台風、新潟地震、兵庫県南部地震、中越・中越沖地震、さらに東北地方太平洋沖地震という一連の流れのなかで発展してきた災害法研究について、ジュリスト、法律時報、自治研究その他の法律雑誌や書籍等に発表された論文の履歴をたどることで、今後の研究課題を抽出した。

その過程を通じて、1995年1月の阪神淡路大震災以前の災害法研究は、主として水害を中心に進められた。また、災害といっても自然災害に起因するものだけではなく、都市災害全般を念頭に置いたものであったこと、この時期の災害法研究は、主として都市防災に焦点があること、それは第1に、高度経済成長にともなう都市の過密化等に起因する都市災害への対応が意識されていたようであり、「防災の問題が、環境破壊に対する防止の行政課題として、総合的に『環境』の建設の観点から取り上げられるようになった」とされていたこと、第2に、何といたっても関東大震災の印象がまだ生々しかった時代でもあり、たとえば東京江東地区の防災対策に関する調査・検討が1964年の新潟地震を契機として1965年から東京消防庁、警視庁、東京都防災会議等の関係機関において進められていたこと、この時期は、行政実務上も、都市における危険要因とは何か、それはどのように集積しているのかといった観点から調査・検討が行われていた等の特徴があったこと、これらに対して1995年1月以降は、これに対し、阪神淡路大震災以降は、主として地震災害を対象とするものにその中心点が移行してきていることを指摘した。その他、まとまった研究成果として、甲斐道太郎編著『大震災と法』（同文館、2000年）、および阿部泰隆『大震災の法と政策』（日本評論社、1995年）が目を引き、その後災害法の研究は、2011年3月以降において、本格的な災害法研究が発展を遂げていることなどを指摘した。

同時にこの間実施した自治体調査において、（1）避難、および（2）災害救助の手段の2点からヒヤリングした。

前者につき、漁村部である尾鷲・志摩・鳥羽については、それぞれの自治体における津波に対する緊張感は大きいこと、この3市に共通するのは、津波警報のあとにおいていかに迅速に住民を避難させるかという問題意

識であり、この点、たとえば尾鷲市においては、衛星を通じた総務省消防庁からの情報を市の防災行政無線を自動起動させ、住民に知らせる全国瞬時警報システム（Jアラート）を整備し、また津波については、文部科学省のプロジェクトで海洋研究開発機構が実施する地震・津波観測監視システムの実施およびGPS波浪計の設置を行っていること、同時に尾鷲市は、全国的にも多雨地域で毎年台風も通過する地域であることから、土砂災害対策としても土砂災害情報相互通報システムを整備し、雨量計の設置や、さらには各地区に監視カメラを設置していること、さらに尾鷲市は「尾鷲市災害時防災支援協力員」を設置し、今年3月段階で20数名登録されているほか、アマチュア無線による災害情報の収集・伝達につき「災害時非常無線通信の協力に関する協定」を尾鷲ロールコールクラブと締結するなどのとりくみをしていること、志摩市については現在、浸水予想図を策定中である。そこでは、起伏の多いリアス式海岸において、全体として現在の居住地の多くが、そのまま浸水予想区域になり、何らかの施策が求められることから、市内の寺社から多数発見された安政の津波に際しての記録を整理して製本し、浸水マップ策定などにも役立っていること、などが明らかになった。これに対して都市部につき、たとえば津市については、2011年11月段階で地域防災計画に津波災害対策編を追加したこと、これに対し四日市市は、それまでの津波予想に加えて、海拔5メートルラインを追加記載した「四日市市津波避難マップ」の「暫定版」を、2011年11月に発行・配布した。同様に津市は2012年7月、市内沿岸地域の標高を色別で表示した「津市沿岸地域標高マップ」を作成したことなどを明らかにした。

災害救助の手段については、①食料その他の物資調達、および②災害時要援護者対策について調査した。

そこでは、①避難所における物資等調達につき、漁村部である尾鷲・志摩・鳥羽についても津市についても、食料をはじめとした物質につき、尾鷲市はコメリ・イオン等の流通業者との間での「災害時における物資供給等に関する基本協定」で対応しようとしていること、とりわけ津市においては、津市地域防災計画に基づき、緊急物資確保対策における食料・生活必需品の備蓄および調達計画に基づく物資の調達及び輸送に関する協定（食料・飲料水・衣料等に加え、特に備蓄しにくい粉ミルク、生理用品・下着等）について、NPO法人コメリ災害対策センター、イオン㈱中部カンパニー中南勢事業部等との協定を通じて供給を受けることとなっていることが明らかになった。

②災害時要援護者対策につき、漁村部であ

る鳥羽市では、災害時要援護者を避難させる施設が津波で水没する可能性があることから、市立東中学校敷地内に増設中であるとされた。また、鳥羽市の場合に興味深いのは、答志島の桃取地区で、2006年の内閣府のガイドライン以前において同種の体制がとられていたことも明らかになった。都市部につき四日市市は、すでに市内63施設との間で協定を締結したこと、しかしながら協定で受入可能人数などを明記したものの、実際の災害発生時に所期の人数が実際に入れるかどうかそのときにならないとわからないのが難点である。この点、他市町村で受け入れてもらう方向で交渉をする方向であることが明らかになった。

さらに今回は、自主防災組織および住民主導による避難体制のあり方についても調査した。そこでは、そこで住民は災害の予兆現象を発見した場合に区長に報告し、区長は、予兆現象の報告が3つ以上になった場合に各班長に自主避難の開始を連絡し、その連絡を受けた住民は、防災隣組ごとに避難場所である公民館等に避難するという、尾鷲市の防災隣組制度について調査した。

防災活動とは元来、地域において消防団等が中心になって実施するものであった。それは「住民が自治的に生活権の安全管理を推進する取り組みであり、それに必要な活動の総体」であり、とりわけ災害対策基本法5条および8条は、自主防災組織について規定するところである。それは「自治体による行政防災と連携し補完しあって地域社会の安全確保を主体的に推進する取り組み」であって、「したがって防災まちづくり推進団体と自治体は共助・公助という関係ではなく、協働すべき自治活動でなければならない」。

これらの調査を通じて、現段階における南海トラフ型大規模地震・津波に対する三重県内市町の施策のウェイトが、そのソフト面である住民の避難意識の向上に置かれていること、それは、食糧の確保や備蓄のあり方、および仮設住宅の確保など、一方で超大規模災害に対する初動段階での広域対応が要請されつつも、他方で、災害発生の地域的個別性および災害法制度の市町村中心主義に応じて、災害対策の広域的対応に関する災害救助法の枠組みを超えて、各自治体が自主的に法定外自治事務等を創出することを要請すること、そのなかでも断片的ながらさまざまな工夫が開始されつつあるのが現段階であること、およびそれらは、災害救助過程における、住民に対する財産さらには生命をも対象とする公用負担のあり方、ならびに民間等を通じた物資供給のあり方などの問題を提起するものでもある。それは同時に、東日本大震災およびその復旧・復興過程を通じて明らかになった災害法制度の未熟な点が析出

するものであることなどを指摘した。

#### 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前田定孝「災害時に自治体を機能させる——実効ある業務継続計画(BCP)の考え方」住民と自治2012年7月号 pp.36-39.  
(査読なし)

②前田定孝「災害法研究史」(上下)法経論叢31巻1～2号(ページ番号未付加)(査読なし)2013

[学会発表] (計1件)

①日本科学者会議第19回総合学術研究集会(2012年09月14日~16日、岡山大学)前田定孝「災害時に自治体を機能させる——実効ある業務継続計画(BCP)の考え方」

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

前田 定孝 (MAEDA SADATAKA)

三重大学・人文学部・准教授

研究者番号: 10447857