

書評論文：千葉実『地方自治・実務入門シリーズ 自治体災害対策の基礎』（2019年、有斐閣）

千葉 実

1 本稿の趣旨

災害対策とりわけその実務の中心は自治体とくに市町村であり、実際に担うのはその職員である。しかし、災害対策の根拠となる法令は膨大であり、全体としての制度ないし仕組みを理解することは、なかなか困難である。それは、熟練した自治体職員であってもそうであるし、官僚や研究者にとっても同様であろう。ましてや、採用あるいは異動後間もない自治体職員には、「密林」すなわち「ジャングル」にしか見えないものと思われる。そうしたことから、「災害対策とは何か」は、実際のところよく知られていない。

最近の四半世紀に限っても、日本では、1995年の阪神・淡路大震災、2011年の東日本大震災津波⁽¹⁾、2016年の熊本地震や台風10号災害、2018年の西日本豪雨、北海道胆振地震、2019年の台風19号（東日本台風）災害などがある。このように、災害は、近年とみに巨大化・激甚化し、その数も増加しているように思われる。しかし、実際には、災害の発生及びその対策は非日常的であり、全体で見ると、発災し、対策が必要となることは「稀」と言える。したがって、住民及び自治体職員の防止意識の高まりと自治体災害対策の実務の浸透はなかなか比例せず、思うようには進んでいない。

本書のはしがきや解題でも示したが⁽²⁾、本書は、採用あるいは異動後から災害対策を担当して間もない自治体職員が、災害対策法制や体系等を「大きくくり」に「つかみ」、難

(1) 国内の行政実務や法学上の「公式」の名称は「東日本大震災」であるが、津波被害が大きいため、岩手県では「東日本大震災津波」と称している。本稿でも原則として後者の呼称を用いる。

(2) 千葉実『自治体災害対策の基礎』（有斐閣・2019年）iii頁以下、同「自著を語る — 『自治体災害対策の基礎』の「筆後」感想など —」書齋の窓667号（2020年）20頁以下参照。

局が続きかねない事態をなんとか凌ぎ、少しでも望ましい対策を講じる「とっかかり」にしてもらうことを企図したものである。東日本台風災害発災直後の2019年10月12日に有斐閣から刊行され、もはや半年が過ぎたが、このたび地方自治総合研究所に設置されている「地域の法と政治研究会」（以下「研究会」という。）⁽³⁾において、本書の概要を紹介し、それを題材とした議論に参加できる機会に恵まれた（2020年1月31日）。本稿では、本稿の趣旨を示した後（1）、本書の概要を紹介する（2）とともに、執筆意図をどこまで実現できたか、残された課題はどのようなものかについてコメントし（3）、本書の読書会となった当該研究会の討議の概要を再現し補足する（4）。

筆者は、岩手県職員として、青森・岩手県境産業廃棄物不法投棄事件を経て、大規模な不法投棄等の再発防止のため、岩手県が2002年に制定した「産業廃棄物税条例」、「県外産業廃棄物搬入事前協議条例」及び「循環型地域社会の形成に関する条例」を立案した経験を有する⁽⁴⁾。それを契機に、政策を実現するために法令を上手く使いこなす政策法務に加え、行政法及び環境法を中心に法律学の研究に取り組み、実践を心掛けるようになった。本書も、政策法務の議論をできる限りちりばめている。

自治体災害対策については、大浜啓吉（編著）『都市復興の法と財政』（勁草書房・1997年）や生田長人（編）『防災の法と仕組み』（東信堂・2010年）など、法律学を含みながらも、実務的な分析を中心とした業績が積み重ねられてきた⁽⁵⁾。法律学的なものとなると、1961年に災害対策法制の頂点に立つものとして制定された災害対策基本法（以下「災対法」という。）を解説した今井實「災害対策基本法について（一）」自治研究33巻4号（1961年）87頁以下、次いで野田卯一『災害対策基本法 沿革と解説』（全国防災協会・1963年）の以降は、基本的かつ根本的な議論をした宇賀克也「防災と法」吉川弘之ほか『防災』（東京大学出版会・1996年）247頁以下や2009年に法律時報81巻9号が「災害・リスク対策の法的課題」として組んだ特集、行政法学的な初の体系書と言える生田長人『防災法』（信山社・2013年）はあるが、量的に少ない上、その後の大きな法改正など

(3) 北村喜宣上智大学教授を主査とし、金井利之東京大学教授、飯島淳子東北大学教授、木寺元明治大学教授、原島良成熊本大学准教授、箕輪允智東洋大学准教授、平田彩子岡山大学准教授を委員として構成され、地域の法と政治に関する書籍を読解しながら、行政法学、行政学、政治学、法社会学の視点から、当該書籍を題材に、自由に議論する研究会である。

(4) 津軽石昭彦＝千葉実『政策法務ナレッジ 青森・岩手県境産業廃棄物不法投棄事件』（第一法規・2003年）参照。

(5) 本書の千葉・前註(2)書も自治体職員を主な対象とした入門書である。

を反映している体系的な議論をしているものは見当たらない⁽⁶⁾。阿部泰隆『大震災の法と政策 — 阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』（日本評論社・1995年）は災害対策及び法制の広範囲をカバーしているが、1995年1月に発災した阪神・淡路大震災を題材にしたものである上に、全体的に災害救助や被災者生活再建など被災者保護が中心であるように思われる。阿部は、その後も、災害対策に関する刺激的かつ魅力的な政策法務（前掲書の副題にもあるように、阿部は「政策法学」と呼ぶ。）そのものの論文を精力的に公表しているが、災害対策法制全体や法体系に関する議論というより、自身も述べているように具体的な法政策提言である⁽⁷⁾。その後も阪神・淡路大震災⁽⁸⁾、次いで東日本大震災津波⁽⁹⁾、さらには熊本地震⁽¹⁰⁾を契機に議論したものはあるが、おのずと、それぞれの災害とりわけ「地震」や「津波」に関心が限定されがちである。

すなわち、憲法とそれに続く災対法を頂点とした災害対策法制としての法体系とその運用を総合的に分析した業績は未だ充実しているとは言えない。現在、開拓が求められている領域である。

(6) 法制「論」史的には前田定孝「日本災害法研究史（上・中・下）」三重大学法経論叢31巻1～3号（2013～2014年）1頁以下・13頁以下・37頁以下を大いに参考とした。

(7) 阿部は最近、「東日本大震災「復興」の反省と、南海トラフ地震、首都直下型地震、江東区大洪水等の襲来が恐れられている超大規模災害対策の工夫（一～四・完）」自治研究95巻10号3頁以下・同11号3頁以下・同12号3頁以下（以上いずれも2019年）・同96巻1号（2020年）3頁以下などを公表している。なお、阿部は、同論文の自治研究95巻10号4頁で、「本稿は行政法学ではない。筆者自身の正義論に基づいて開発した制度設計（政策法学）である」としている。

(8) 公法研究61号（1999年）では「災害と公法」がテーマとされ、阪神・淡路大震災が契機となっている。本文で触れた大浜書や阿部書も同様である。

(9) 内閣府が設置した「災害対策法制のあり方に関する研究会」（内閣府公式ウェブサイト・2011年）の議事録や会議資料があるが、東日本大震災津波を経て法制の見直しを議論したものであり、国土交通省国土交通政策研究所『防災の法制度に関する立法政策的研究』（国土交通省公式ウェブサイト・2014～2015年）や松岡勝実ほか（編）『災害復興の法と法曹 — ～未来への政策的課題～』（成文堂・2016年）では法律学的な議論が行われているが、やはり東日本大震災津波を題材としており、範囲が限定的である。

特集としては、2011年にジュリスト1427号では「東日本大震災 法と政策」として、2013年に自治研究89巻1・2号では「第一二回行政法研究フォーラム — 東日本大震災と行政法」として組まれており、2014年に公法研究76号でも「大規模災害」がテーマとされているが東日本大震災を契機としている。

(10) 2017年に法学セミナー749号で「熊本震災と法・政策」として特集が組まれている。

2 本書の概要

本書は、執筆の趣旨や意図を記した序章の他、10章により構成した。

第1章「あなたが東日本大震災津波の災害対策の現場にいたなら — 岩手県の災害対策の概要等を踏まえて」では、災害対策のイメージを読者と共有するため、紙面でのバーチャルリアリティー（仮想現実）を意図し、東日本大震災津波での岩手県の活動を象徴する写真を抜粋し、被害も表や図で示した。それらを用いて、現場や本庁にいる岩手県職員の、時には被災市町村の職員の間から見えた（であろう）被害と初動・応急対策・災害復旧・復興・災害予防という災害対策について「大づかみ」できるような概要を再現した。

第2章「自治体災害対策総論1 — 自治体災害対策の考え方」では、自治体災害対策総論として、公助が中心となるが、全体を通底する考え方を示した。

- ① 自治体災害対策の流れを、災対法とは異なり発災を起点とした。同法上は応急対策に含まれる初期段階であるが、その後の災害対策を決定づけることもある「特別」な段階ないしは局面（フェーズ）である「初動」を区分している。規定は殆どないが、実際には注目される「復興」を明確化するものの、実務上区分できないことから「復旧・復興」と一体化させている。
- ② どの災害対策を優先させるか（プライオリティー）の考え方については、災対法1条を手掛かりに検討したが、災害対策の根本的な目的というか核心が明確ではないので、その視点は示したものの、結論には至っていない。したがって、「どちら」あるいは「どれ」が「どのように」優先するかという実質的な優劣までは示せていない。
- ③ 災害対策の主体については、理論的には、住民一人一人による「自助」が原則で、家族やコミュニティ等による「共助」が補完し、最終的には自治体や国による「公助」が補完することになる。しかし、実際には、はじめから公助が施される場合も多い。

第3章「自治体災害対策総論2 — 自治体災害対策の資源（ヒト・モノ・カネ）」では、

- ① ヒトは、被災自治体内部の体制や他自治体・国からの応援、事務委託や代行など主体間の連携などであり、
- ② モノは、情報・災害対策法制・計画・知見、本来的な資材である用地や施設・機材などであり、
- ③ カネは、財源である。

第4章「自治体災害対策各論1 — 初動」では、初動は、発災直後の自治体内の体制整備、避難、救出と捜索活動、被害の把握、救助と応急対策の準備等とする。

- ① 発災後、災害の規模や程度に応じて被災自治体は、災害対策本部を設置する。
- ② 災害対策のみならず「平時」においても住民の生命・身体の保護は最優先され、初動では、とりわけそうである。まずは避難であるが、状況に応じ勧告あるいは命令に発展し得る。命令に至れば、本来は強制力があるはずだが、これに罰則等は設けられていない。それを設けることに意義があるのか、そもそも可能かは議論がある。
- ③ 被害に直面する住民の救出や行方不明者の捜索が重要であるが、被災自治体だけでは手が回らずに、消防や警察の他、自衛隊への出動を要請することも多い。
- ④ 被害の把握も重要である。ただし、ある程度の期間が必要となる。
- ⑤ 応急対策を迅速に進めるには、初動の段階でも、その準備もしくは少なくとも、その意識を持つことが重要である。
- ⑥ 初動は、生命・身体の保護さえ果たされれば「何でもあり」というフェーズであり、究極のスピードが求められる。しかし、道路を啓かいした後の災害廃棄物の扱いなど、それ如何でその後の処理が著しくスムーズになり、逆に困難になることもある。また、「とりあえず」の措置のはずなのに、その後もそのやり方で継続し積み重ねられる面もある。

第5章「自治体災害対策各論2 — 応急対策」では、応急対策は、仮設住宅の供与等、災害廃棄物処理、施設の応急復旧等であり、本格的な災害復旧・復興（以下「復旧等」という。）までの「つなぎ」や「しのぎ」であり、それらの支障とならないことが重要であるとする。

初動に次いで、応急対策も、かなりの迅速性が求められ、自治体職員は、相当な緊張と負担を強いられる。時間の経過とともに内容にも、かなりグラデーションがあり、初期はきわめて初動に近く、状況が落ち着いてくれば復旧等に近づく。それらの支障とならないためだけではなく、むしろそれらが効率的・効果的に行われるには、応急対策時に復旧等に向けた「下ごしらえ」をすることも重要になる。少なくとも、相当意識した対応が求められるとした。

第6章「自治体災害対策各論3 — 復旧・復興」では、復旧等は、ハード面では、まちづくりや住宅の再建等に代表され、ソフト面では、被災者の生活再建支援が中心になり、双方が絡むものとしては、産業の復旧等があるとする。最も時間と労力と財源を要し、効果が問われるフェーズである。

東日本大震災津波の発災から9年以上が経ち、復旧等だけでも8年半以上の時間と膨大な労力と巨額の財源を投下しているが、相当進んだとはいえ、未だ完了とは言えない。

第7章「自治体災害対策各論4 — 予防」では、災害予防（以下「予防」という。）は、自治体行政組織等を整備し、防災教育・訓練を施し、物資を備蓄し防災施設を整備し、法制度や計画を習熟するのに最適なフェーズであるとする。現在、予防で目指すのは、完全には不可能な場合も多い「防災」ではなく、現実的な「減災」であり、そのようにシフトしている。

第8章「自治体災害対策各論5 — 全フェーズに関係する業務」では、いかなる段階であっても生じ得る政府等への要望、視察等やマスコミへの対応、情報公開等、住民の参画、争訟対応などは地味だが、いずれも重要であり、同時に、かなりの負担でもあった。

皇室による被災地と被災住民等のお見舞いも、セキュリティの確保やスケジュール管理上、いろいろと困難な問題を孕み、関係機関の調整や準備など、被災自治体に相当の事務を強いることは確かである。しかし、皇室が現地に赴くと、被災した住民が元気になるのは明らかだった。慰問等を受けると、災害対策に関わっている企業も非常に柔和になり、行政からのオーダーにも格段に協力的になったように思われた。準備や当日の対応は大変だが、その効果は、それを補って余りあるものであった。とりわけ、避難所での一時滞在を強いられる初動や応急対策のフェーズでの効果は絶大だった。

これに対して、マスコミはともかく視察等への対応には、かなりの負担を伴う割に、その苦労が報われないことも少なからずある。特に、東日本大震災津波の際は、福島第一原発の爆発により拡散された放射性物質による汚染が懸念されていた災害廃棄物処理に関するものは典型的だった。災害廃棄物の受入れを検討している他県の市町村の反対住民はもちろん、原発反対等の運動家につながっている議員等による視察には、かなり手を焼いた。自治体議会の議員の中には、時に揶揄されるように、聞き分けのない「大きな子ども」がいることもある。そういった輩は、対応する自治体職員からの指示さえ聞かない場合がある。ある市議会議員は、裸足でサンダル履きなど無防備な服装のまま、立入りを禁止しているエリアに制止も無視して立ち入り、説明なしでは誤解が生じるような現場の状況が無断でインターネット中継をした。岩手県の担当部署は、当該市の執行部に抗議し、議員に謝罪させるなりして諭すように求めた。そもそも視察等の申込件数も発災後1年間は遠慮や自重が感じられたが、それを過ぎてからは急増し多数に及んだ。同県は環境省に泣きつき、大手広告代理店に現地のアテンドを委託してもらった。これは大きかった。非常に有意義な対応事例の一つと言えよう。

コラム14（190頁以下）でも触れたが、情報公開請求権の濫用と思われたり、無理無体や結果的に徒労を強いられるという事態にも遭遇した。

訴訟では、先の情報公開請求にも関与している原告が、紆余曲折の末、最終的に、災害廃棄物の推計量に誤りがあり、岩手県の委託により推計を行ったコンサル会社の不適切な推計を同県は確認せずに相応しない委託料を支払った等として、同県にはその返還と賠償を、委託会社に不当利得返還を請求内容として、住民訴訟を提起した。筆者は県側すなわち被告として関わった。岩手県ではなかったが、宮城県の野蒜小学校事件や大川小学校事件などのような国家賠償請求訴訟を提訴されることも十分あり得る。抗告訴訟等行政事件訴訟はもちろん民事訴訟、場合によっては刑事訴訟等対応も生じよう。

第9章「東日本大震災津波特有の災害対策 — 放射線影響対策」は、福島第一原発が爆発し、放射性物質が拡散したために、放射線影響対策を説明する。具体的には放射線量の測定等、被災自治体内はもちろん市町村どころか県を跨ぐ避難、高濃度の放射性物質を含有する指定廃棄物の処理、同様の土壌を取り除く除染等、農林水産物等の県産品への風評被害対策、爆発した原発を有する電力会社への損害賠償請求等もある。

避難の中でも自治体とりわけ県を跨ぐ広域一時滞在は、「住民の要件とは何か?」、「何をもって居住と言うのか?」ひいては「地方自治とは何か?」という根源的な問いが突きつけられているように思われる。行政法制、地方自治法制にも大きな一石を投じていると言えよう。

第10章「自治体災害対策における政策法務」は、政策法務を自治体災害対策においてもきわめて十分に有意義なツールであるとしている。

自治体災害対策において、かかる政策法務を用いた対応を行うには、災害対策法制の時系列的な災害対策の変遷や変容を踏まえる必要がある。伊勢湾台風の教訓から1961年に災対法が制定され、それから半世紀以上が経った。1995年の阪神・淡路大震災を通じ、大都市でも大地震があることやボランティアが有意義であることが広く示され、それに対応する法制が整備された。その前後から本格化した地方分権改革も大きく影響した。そこでは、災害対策における国と自治体の関係性が問題となる。それまでも、災害対策では現場での完結性が求められることから、他の分野に比べると「例外的に」分権的であった部分も多かったが、それ以外とりわけ財源が関係する部分では特に、中央集権的であった。災害対策には、多額の財源が必要となり、そこではこれまで以上に機関委任事務的すなわち中央集権的である。ただし、2011年の東日本大震災津波の際は、国は相当、自治体に寄り添い、現場の「御用聞き」までした。さらに、被災自治体からの質問を総務省が一元的に受けて、

そこから担当省庁に割り振り、1日以内で回答するという「ワンデーレスポンス（one day response）」を実施した。岩手県も、被災市町村からの質問を地域振興部（当時。2011年4月から「政策地域部」。2020年4月から「ふるさと振興部」。）市町村課で一元的に受け、各部局に割り振り、1日以内で回答するという取組みを行った。東日本大震災津波は規模も程度も未曾有のものであった。態様も津波被害と原発事故が重なる複合型でもあり、それまでの法制では対応しきれないものが多かったが、その後、それらの反省を踏まえて根本的な検討がなされ、一部実現しているものもある。分権改革の流れに一層拍車がかかった部分もあるが、逆に都道府県や国が前面かつ全面に出なければいけないとして、その責任の明確化や強化が図られた部分もある。その後も非常に大きい災害が続いているので、改善に向けた議論は活発である。

ただし、これまででも、そしてこれからも、自治体災害対策における政策法務の方向性としては、とりわけ運用法務が重要であると思われる。特に発災から間もないフェーズは、法令を見直している暇など無い場合が大半である。現場でいかにオペレートできるか、被災自治体が最適解を導けるかに直結する「柔軟」で「地域適合的」な解釈・運用にかかっている。

3 残された論点や課題

（一）自治体政策法務の議論がやや薄い

筆者は政策法務論も専門としており、本書はそもそもそれを担うシリーズの3冊目でありながら⁽¹¹⁾、政策法務的な議論がやや薄かったと反省している。災害立法とは言え、「平時」に行われたものも多い。それゆえに実際の「有事」である災害時には「使えない」などの支障や、そのような事態を創出してしまっている、平時に行われる災害立法の傾向などは、もっと掘り下げるべきであった。

例えば、廃棄物処理法は、平時は、明確な責任のもとで、実態よりも適正な処理が優先であるが、発災後はそれどころではないという場面が多くある。東日本大震災津波以降は、かなり特例が講じられ、相当柔軟に対応できるようになった。しかし、現

(11) 有斐閣地方自治・実務入門シリーズの1冊目は山口道昭『福祉行政の基礎』（2016年）、2冊目は岡田博史『自治体コンプライアンスの基礎』（2017年）。

在でも、災害廃棄物は一般廃棄物で産業廃棄物処理施設での処理は例外である。筆者は、こういう区分などは意味がないと考えている。膨大な災害廃棄物が発生し、とにかく既存の資源や施設を全部使わざるを得ないので、国に特例を講じてもらって何とか対応した。このように、平時のときは、静的（スタティスティック）で、柔軟な運用というかダイナミック性が無いような気がした。自治体のアクティブな災害対策の事例等を把握し、有用なものは採り入れる等して補っていくべきだと考えている。

（二）自治体職員の理解度に応えきれていないのではないかと……

意外と言っては何だが、本書を「読みやすかった」と通読してくれた方は、一般市民のほうが少なくなかったのに、むしろ、格段に前提知識が豊富なはずの自治体職員から「難しい」との批判が少なからず寄せられた。原因を分析しているが、実務家の入門書として、これ以上に易しく書き、なおかつ広い範囲をカバーするのはかなり困難である。なかなか対応策は見い出せてはいない。

本書が、東日本大震災津波とりわけ津波災害に偏っていることは自覚している。災害そしてその対策は多種多様であるし、本書は、全体の執筆方針として、狭く深く掘り下げて「こころ」を伝えるのではなく、できる限り広く、多くの事項に触れ、実務の「とっかかり」を掴んでもらう方法を採用した。しかし、災害及びそれに応じた対策を広くカバーするのは入門書としては限界がある。しかも、なるべく読者が知悉した事例の方が臨場感を持って読んで下さると考えた。一方で、入門書である以上は幅広い領域について触れておきたいとのジレンマに今なお苦しんでいる。

（三）災害対策の核心の具体化

災害対策も政策であり施策である。政策や施策は、その最終的な目的が明確であれば、それに向かって収斂し、全体として整合するはずである。そのような災害対策の最終的な目的いわば核心は何か。

現行法上、必ずしも明確ではない。ただし、災害対策の趣旨から「住民ひいては国民の生命、身体及び財産の保護」と「被災者の生活再建」を目指していることは明らかである。そこで、その「法益」に関係の深い日本国憲法13条や25条に照らしながら災対法1条を検討すると、災害対策全体を通して「住民ひいては国民の生命、身体及び財産の保護」し、発災後は「被災者の生活再建と、住みたいところに安全・安心して住め、その地で幸福追求できる環境を取戻し、あるいは創出すること」であると解

されるとした。しかし、本書では、それ以上の具体化に至っておらず、収斂すべき内容に曖昧さが残っている。

(四) 災害対策の実体的なプライオリティー

住民ひいては国民の生命・身体の保護以外に、災害対策のうち、「どれが」あるいは「どちらが」、「どの程度優先するか」という「優劣」すなわちプライオリティー、特にその実質的な基準までは示せていない。

もっとも、施策はともかく政策やそれ以上の原理レベルでは、平時の「福祉と道路建設のどちらを優先させるのか？」と同様に、否、緊迫感が違うだけにそれ以上に優劣づけは極めて難しい。抽象的なレベルはもちろん、ある程度具体化されているはずの計画間のレベルであってもなかなかできるものではない。しかし、事業レベルでは、「何（どちら）を優先させるか」の判断が可能な範囲は相当広がるように思われる。平時での例を挙げると、同じ道路建設において、「箇所付け」と呼ばれる「どの」道路の建設を優先させるか等や、ある地域のA道路建設とB福祉事業の「どちらを」先に実施させるかであれば、住民の生命・身体はむろん生活への影響度や逼迫度、財源の制約等の「材料」から、かなり判断はできそうである。もちろん、どんな決断でも不当の問題は払拭できまい。

(五) 自助・共助を公助が補完する具体的な基準

公助の発動要件は自助または共助で賄えないことである。本書では、その具体的なものの一つは、重機を用いなければならないこととした。軽トラックであれば、自分または家族や親族ないし属するコミュニティの誰かは所有していたり、容易に調達できる可能性は、かなり高いように思われる。すなわち自助や共助でカバーできそうである。ところが重機であるバックホーとなるとそうはいくまい。たまたま、親族やコミュニティ内に建設業や土木業の会社があったり関係者がいれば可能かもしれないが、それは「偶然」であり確率の問題になり、自助や共助で賄えない場合がむしろ「普通」なので、公助の発動の契機になるように考えている。

これらの前提として、自助・共助が災害対策の主体の原則と考えられているが、それに疑問を呈される場合がある（後述する4のQ10～10-4参照）。公助は国家の責任であることは当然であるし、公助の範囲を限定し狭めるための自助・共助の範囲を

拡張ならば、そもそもそれは失当である⁽¹²⁾。しかし、自助や共助に限界があるように公助に限界があるのも事実である。そもそも、何より優先される生命・身体の保護すなわち安全確保には、被災した客体すなわち自分（達）にしか状況を把握できない場合も少なくなく、その一義的な主体は自分（達）以外にあり得ない。もちろん、外部から見た方が自分（達）を取り巻く状況を、客観的かつ冷静に、そして正確に把握できる場合もあるだろう。だが、それでは状況の把握と避難等の具体的な生命・身体の保護の行動とにタイムラグが生じる。1分1秒を争うことが少なくない現場で、それは文字通り致命的な場合も生じよう。したがって、自助・共助が原則であるのは当然なのである。

(六) 被災者の生活再建支援の改善案

被災者生活再建支援法に基づく被災者の生活再建支援は、住宅の再建に傾倒し過ぎており、内容も不十分ではなかろうか。同法の適用要件も災害救助法のそれとの整合性等にも疑問がある。それに加えて、間接的であるにしろ、被災者の生計につながる就業に大きく関係する産業や経済の復旧等への支援などの対策は貧弱であるように感じる。短期とりわけ緊急の雇用促進の策は講じることは可能であるし実施されているが、当然に「緊急対策」に止まっているし、全体的には安定した就業につながっているとは言えない。一方で、人口減少の時代であり、とりわけ地域社会の維持や継続そして持続的発展が望まれる。かねてより過疎化が進んでいる東日本大震災津波の被災地では切実である。本来、就業は自助ないしは共助であり、その促進や支援は、それを講じるにしろ短期間で良い、否そうでなければならぬはずである。むしろ、就業の促進や支援は、最終的には経済活動が安定化しそれらの施策が不要にならないといけな。しかし、他に移住等をしないで被災地に定住し続け、逆に移住を呼び込む施策の根幹ないしは下支えするものとしての政策あるいは施策であり、社会が安定するまでは中長期的に行う必要がある。

また、筆者は、岩手県立大学特任准教授時代に、岩手県の市町村の人口減少対策とりわけ社会減対策の支援を行った経験から、定住や移住は人生の一大事であり、社会のために定住や移住を決する人間は多くはないことを身に染みて感じた。しかし、異

(12) 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」法時81巻9号（2009年）8頁以下・12頁参照。

動や転職など、「仕事」のためなら移住するし、定住もそれに近い。したがって、「仕事」に注目する「ひと・まち・しごと」とする国の地方創生政策ないし施策は、その意味においては合理的だと考える。そうであれば、もう一步踏み込むべきである。筆者は、地場産業の復興できれば強化を図るべきと考える。それは、災害対策における、産業の復旧等も同様であるとさえ思われる。仮に細々であっても、被災前まで脈々と続いてきたものであれば、「そこでしかできない」とか「そこであれば良質なものを確保できる」など地理的な要因なり強みを有しているはずである。正に「地場」である。そのような復旧等にすべきではあるまいか。

(七) 「復旧等の完了」の定義や要件

災害対策の全体の完了も意味する「復旧等の完了」は、何をもってそう言えるのか本書では整理しきれていない。

先日、筆者は、復興庁出身者と意見交換をする機会に恵まれた。その方は、上述の筆者の問題意識に対し、「非常に難しい問題で、正に、いま問題となっている。しかし、未だ結論には至っていないと思われる。岩手県と宮城県については復興期間終了の2020年度を持って区切りをつけることになろうが、福島県についてはそのように考えられる段階ではないと思う。」と答えて下さった。

筆者としては、すでに復旧等ひいては災害対策全てが完遂したと言えるであろう阪神・淡路大震災のそれについて完了ないしは完遂を宣言していないか、しているなら何をもってそうしたのかを現在探しているが、見つかっていない。おそらく、行政としては、とりわけ、市町村はともかく府県は宣言し難いであろう。しかも、定義を明確かつ具体的にできないのであれば、ある程度の政治的思惑が入り込む余地は否定できず、それを完全に排除できまい。ただし、何のための復旧等かという「核心」に思いを致せば、自ずと一定の制限は働くように思われる。

(八) 災害対策の早期完遂等

(七)の議論とかなり重なるが、災害対策とりわけ災害復旧ないし復興は、内容の充実よりも早期完遂等の方が優先する場合も多いように思われる。本書では、「早期」がどれぐらいかまでは示せていなかったが、現時点では、災害復旧事業が実務上、発災年度を含めて3年度を、大規模等の災害の場合は5年度を上限としており、それが「早期」と言える上限ではないかと考えている。

(九) いろいろな要請との両立

災害対策は完遂等し、しかも早期であっても、それだけでは済むまい。それには実効性と一定以上のクオリティー、要するコストの低減、災害対策による環境負荷の低減、復旧等は半永久的な地域づくりであること、法治主義との関係など数多い要請との両立が求められよう。

たとえば、本書の趣旨から法治主義を採り挙げると、発災後、自治体現場でよく議論になる「超法規的」な措置や対応という問題がある⁽¹³⁾。たしかに、例外的な措置をとると公平性の問題が生じ、行政訴訟はもちろん行政不服審査のような争いになったときの解決が大変になる。しかし、平時のときにはガラス細工のようにきれいな形を作っている法律に対して、有事には「実際にはどうすればいいのか？」が鮮明に問われ、特例にもなっていく。両者の調和は、抽象的にはともかく具体的には難しい。

また、災害救助法の適用基準であるが、阪神・淡路大震災以降、かなり定性的な判断により適用されるのは、迅速な対応のため仕方ないと受け止められている面もある。しかし、内閣府の総合的な判断で行われているように見える。法治主義の立場からは、結局は同府の防災担当次第ということになれば、全く予測可能でなく、いくら災害時はダイナミックあるいは迅速かつ柔軟な法運用が必要だとは言っても、限度を超えることになるまいか。災害救助法が適用されるかどうかは、財源を「どこが」「どれぐらい負担するのか」という非常に大きい問題そのものである。しかも、発災直後に適用の可否そして有無を問われ、それは刻一刻を争う。東日本大震災津波の発生直後は、岩手県及び被災市町村は、当時同法を所管していた厚労省の意向に非常に敏感であった。法令から読み取れる通り適用になるのか予測が難しい状態で、「これで本当に分権国家なのか？」と思われたことは事実である。反面、筆者の中で、あまり分権だと言わずに、国に「GHQみたいにどんどんやって欲しい」という思いとないまぜになったことも事実である。その時点では、基準が明らかではなく、正に「箸の上げ下げまで気にする」ような「機関委任事務」の最たる状態と同一化したことは確かであった。さらに、本来、被災者保護であれば、災害救助法とか被災者生活再建支援法の適用の要件は整合的になるべきだが、それがよく分からない。もちろん法目的はそれぞれ違うが、デコボコがある上にブラックボックス的な感じがあって、整理は非常

(13) 幸田雅治「大規模災害時の通知の分類と法的評価」室崎益輝ほか『自治体の機動力を上げる先例・通知に学ぶ大規模災害への自主的対応術』（第一法規・2019年）20頁以下・20～21頁及び28～32頁参照。

に必要と感じられる部分である。

(一〇) さらに多くの種類や規模の災害への対策から抽出した議論が必要

災害には、規模の大小や被害の程度も異なり、態様も千差万別であり、それに伴う対策も融通無碍である。いかなる災害そして災害対策にも参考になるような、これらに通ずる議論を行うには、多くの事例を踏まえる必要がある。本書は、東日本大震災津波を中心に、2016年の台風10号災害の例を題材としていることから、それ故の限界がある。災害には、火山噴火もあれば大火事もあるし、落雷等もある。起きてほしくないが南海トラフ地震や首都直下地震など「メガ」災害もあれば、数年ごとあるいは毎年にはほぼ必ず発生する大雨による「中小規模」の洪水等もある。これらを数多く観察し、そこから実務や法制度の充実に資する理論を見出す必要がある。

(一一) 市町村や国、住民や企業などの目から見た災害対策の実務

また、本書は、都道府県しかも岩手県からの目線を中心としている。研究会で、ある委員から、筆者は研究者としても研究しており、実務者しかも県職員としても議論しているが、それは強みではあるが、弱みにもなりかねないと指摘された。国との関係ひとつをとっても、県は国との太いパイプがあるのに対し、市町村は国が言っているからと疑問を差し挟まずに動くことも少なくないという現実もある。また、ある災害対策において、他県から支援で来てくれている職員について、受援市町村職員に聞くと、彼らは応援派遣してくれている県の職員ではなく、支援擁護員等として特別に雇われて派遣されており、自分たちを外人部隊と呼んでいるようであった。このように自治体間連携の実態なども都道府県と市町村では随分違う場合もあるので、その領域にも研究を拓けるべきとの意見が寄せられた。

自治体災害の中心は市町村である。本書でも、可能な限り、東日本大震災津波で被災が甚大だった陸前高田市の職員や市民から仔細にわたって状況を教えていただき、彼ら彼女らとも相当議論を重ねた。しかし、その議論は、まだまだ少ないことは自覚している。市町村や住民からの目線も積極的に取り込んでいきたい。

4 研究会での討議等

本書についての読書会である2020年1月末の研究会では、筆者の報告の後、質疑応答や意見交換が活発に行われた。1から3までに盛り込んだものもあるが、それ以外のものについて、筆者の関心に引き寄せながらも、なるべく全てを網羅して、その後の検討を盛り込みながら記す。

Q 1 どのフェーズなら地方議会議員は関与できるのか？

A 1 岩手県では、初動や応急対策の初期の頃の議会の関与は謙抑的であり、執行部側は事務の遂行に専念出来たように思う。ただし、応急対策時には議決せねばならない事項も多く、頻繁に議会が開催された。復旧等の際には、さらに住民の声を吸い上げる必要があるので、議員の役割は大きいように思う。

Q 2 ノウハウは「モノ」ではなく、「ヒト」に分類すべきではないのか？

A 2 ノウハウを「モノ」に分類したのは、それを「共有財産」と考えたためである。ただし、切り口の問題に過ぎず、「ヒト」と分類することも可能であろう。

Q 3 災害対策における社会的弱者に対する対応はどうか？

A 3 本書は入門書であり、コンパクトにするため省略した部分である。女性が、避難所の仮設トイレに夜は一人で行けなかったと聞いたが、性犯罪については殆ど耳にしていない。

時間の経過とともにプライバシーに配慮されるようになっていった。屋内運動場を避難所としている場合は、その中に世帯毎にテントを張ったり、段ボールでパーティションをした。

Q 4 自治体内弁護士は復旧等に当たり、どのような業務を行ったのか？

A 4 実務全般の法律相談である。災害対策に要する土地の利用のため、取得はもちろん賃借等を行う場合でも、所有者不明の場合が多く、民法の中でも親族・相続法が問題となった。特に行政職員はその分野が弱いので、非常に助かった。

また、そのような土地を使用できるようにするため、当時は、国に土地収用法の特

措法の制定を求めたかった。国は憲法29条との関係から消極的だったところ、かつて国交省の職員で、なおかつ数少ない土地収用法を担当した経験があり、その法制度や実務を非常に知悉していた岩手県選出の国会議員が、いろいろ助言してくれ、最終的には、東日本大震災特区法の改正により、所期の目的を相当程度達成できた。また、本県は本県弁護士会と頻りに議論を重ね、制度設計して政府に対して共同提案をした。その本県弁護士会との橋渡しを任期付弁護士が担ってくれた。併行しながら、弁護士出身の別の本県選出の国会議員に相談し、議院法制局も協力してくれ、いろいろと相談に乗っていただいた。その時も、本県の任期付弁護士が弁護士同士である当該国会議員とやり取りしてくれた。

Q 5 面的な対策が必要だった東日本大震災津波のような場合もあるが、局所的な被害が起きる災害も今後も生じると考えられるが、その際の対策をどう考えるか？また今回の災害対策を経て得た、住民へのインプリケーション（含意）は何か？

A 5 面的な対策は点の対策を包含している部分も多いと思われる。市民へのインプリケーションとしては、自助・共助が原則であることと考えている。あまり行政に頼り過ぎず、自分で自分を守るのが原則で、それができないときに公助があるという官民の役割分担があると考えている。

Q 6 発災後も、行政が住民に申請をさせて処分をしたり、事実行為を行うという仕組みを行政法が多数有しているので、様々な期限が問題になる。住民側が申請するにもできないし、役所側もそれを受け付けられない。その責任の最終的な所在がどこになるのか。運転免許の更新などは法令で一括して、期限を延ばすなどをするところがあるが、全てに行き渡るわけでもない。それをどう考えるか。

A 6 東日本大震災津波の時には法律でも、条例でも、免責できる規定を使ったり、作ったりした。超法規的な対応に近かったかもしれない。

Q 7 法律は、閣法の場合なら特に、平時でいろいろなバランスを微妙にとった「ガラス細工」として存在する。それが、未曾有の事態にあったときに、どれだけしなやかに、全体を壊さないで生き残れるのかという法律の力が多分に試される時である。災害対策法制は、そういう宿命がある法制である。将来の法制を提案する際に、その法律の宿命や限界と、具体的なケースへのソフトランディングを、法治行政という枠

組みのもとで実現することになる。高次元の方程式のように複雑になるが、何らかの答えを見つけなければならない。現時点での考えはどうか？

A 7 法治主義への適合性は、当然に必要と思っている。そこでの許容力や包容力をどれくらい広げられるかが、特に平時と災害時とのソフトランディングを考える上で重要と考えている。さらに深くには、まさに今検討しているところである。法の仕組みに可塑性を注入するとすれば、憲法原理によることになると考えている。

Q 8 災対法は、通常の基本法とは異なる性格を有するとしばしば指摘されている。規律密度が低い中で、自治体はすぐに計画を策定するが、そこでのコントロールの可能性など、先ほどの法治主義との関係も含めて、もう少し積極的な位置付けはできないか？復旧等の完了の定義などが明らかではないとの言及があったが、それも各自治体の計画で決めるように委ねられているという解釈を採り得るか。

A 8 一律に法令で規定するのは難しく、定めることができるとしても抽象的になろう。一方で、災害対策を実施する主体が決めるとしても、復旧等は、災害の内容によっても違うので、国が決めるのか自治体が決めるのか、自治体であっても都道府県と市町村のいずれが決めるのかという問題はあると思う。同時に多くの自治体が絡んでおり、単独でできるわけではない。都道府県が「こう考えている」と言っても、「金を出しているのは国」で「やるのは市町村」であれば、簡単に決められないということもあろう。そういう意味でも、何をもって完了とするのかという論点への回答は難しい。

災害対策法制についての議論を深めていく中で、計画の扱いは難しく、実際の復旧計画も、事業の羅列であるようにしか見えない。計画というのなら本来は、災害復旧を早く進めるためには「ここを重点にしよう」とか、「この時期にこれをやろう」という内容にするべきである。しかし、実際にはそうではなく、コントロールしているとすれば事業であり、どの省庁のどの課が扱ってどうやるか、どのタイミングでやるかということになる。したがって、計画もそれにより全体を動かすというより、計画で盛り込んだ事業をオーソライズするという意味しかないという側面もある。

計画を策定した部局に「政策部門が計画間の調整をしているか？」と聞いたところ、「統合が中心」という回答だった。では、「実際に調整できるレベルは何か？」と聞くと、「事業レベル」と口を揃える。それからすると、やはり計画に対しては、非常に期待する反面、そこまで期待できないのではないかと思う。

Q 9 災害対策法制で、どのような体系を作っていくべきか？

A 9 本当は計画のところが一番柔らかく、最も相互調整ができるはずだが、実際にはそうになっていない。災害対策の「真の狙い」というか「核心」という基本理念を規定し、それを基に法令を運用していくというのが現在考えているところである。

Q10 共助と法治主義あるいは法務との関係をどう整理すべきか？

A10 法治主義との関係で、一番整理しにくいのは共助であり、災対法でも基本的に規定されていないし、規定し難い領域であると解される。しかし、現場は共助に期待する。

Q10-2 共助は、日本人は皆が偉くてお互いに助け合う人々であり、人の物を奪ったり、犯罪を犯すはずはないという前提でなければ成り立たない。そこで、そのような情報を流し、共助は、政治的には必要だから政策手段として使う。それは結果的には個別問題を隠蔽する構造を持つことにつながりかねない。このように、共助に頼るといふ反法治主義的な側面と、現場ではなお共助を使わざるを得ない、共助に頼らざるを得ない中での法治主義や、共助的な世界を法治主義の中でそもそも取り込めるのか取り込むべきなのかということはどう考えているか。共助は、簡単に言えば、「お互いに助け合いなさい」と義務を課しているようなもので、法的には義務付けである。共助と法治主義あるいは法務との関係をどう整理すべきか？

A10-2 筆者も、共助あるいは自助を命じたり、強制することはできないと考えている⁽¹⁴⁾。公助においては、自治体を含む国家自らが自らを縛るので、法令に書き易いし書かなければいけないところである。しかし、自助や共助は、住民ひいては国民個人やその集まりが自発的に行うものであり、それらについては、せいぜい理念として規定するのが限度ではないか。本来的に、自助または共助を原則とするのは、行政はそこまで手が回らないから、自分で助かるしかないという場面が多いので、ある意味規定するまでもない。助かりたかったら自分で助からなければならない。それで間に合わないから行政助けてくれということではないか。

(14) 2017年日本公法学会公募セッションで筆者は「災害対策「基本法」の限界と見直しの方向性」として報告した後に、会場から同様の質疑があり、同様に回答した。

Q10-3 その理念を法で規定すること自体が、一種の犯罪隠蔽的な効果を持つので、理念としても、何も語らない、すなわち規定しないというのが法治主義であり、さらには自由意思によるとか、自己責任であるということさえ書くべきではない。すなわち何も書くべきではないのではないのか？日本の法律家は言葉が多過ぎる。法の謙抑性という観点から、余計なことは語らないという選択肢もあり得るのではないのか？法はメッセージであり、情報権力とも言える凄まじい権力を有している。不合理が生じないように取り締まるのが行政の仕事である。手が回らず、実態としては取り締まれないということはあると思うが。

A10-3 筆者の中で、未だ解決に至っていない。さらに思索を深めていきたい。

Q10-4 自助は義務なのか、権利なのか？権利であれば行使しなければならないのか？

A10-4 義務づけは適当ではなく、したところで意味はあまりないと思われ、自分で権利行使をすることになろう。避難も命令できるが、そこに履行確保すること自体に意味があるかという議論にもつながるように思われる。

Q11 時間の問題に触れるともっと深い議論ができるのではないのか？時間という資源ないし制約条件が、非常に影響したところを法的にうまくえぐり出せると面白いのではないのか？一般的に、法的資源には、時間は永久資源であるとして、その要素は組み込まれていないのではないのか？僅かに、相手の権利義務関係などに関してだけ期限や時効を設けて終わらせるというダブルスタンダード的な側面があって非常に面白い。災害対策において、どういう時間の問題が出てきたのかは、法務の視点で非常に参考になるのではないのか？

A11 時間の議論は非常に重要である。法的には、時のアセスなどで「時間の経過」に注目した例はあるが、それとも違う。災害対策において、初動も応急対策も一刻を争うが、「その場しのぎ」という色彩が濃い。したがって、復旧等が、最も時間との関係を意識しなければならない、関係の深いフェーズだと思っている。時間の経過に伴い、いろいろな要素の逼迫度などのグラデーションも異なるし、住民合意の形成も難しくなる。関心が薄れたり、生活が軌道に乗ってくると、説明会や意見交換会にも集まらなくなる。

Q12 被災者の生活再建は住宅再建に傾倒し過ぎるという指摘がある。罹災証明を出すに当たり、何故あれほど住宅にこだわるのかが理解できない。現行のままでは、家が壊れると被災者であり、そうでないと被災者ではないということになる。家が壊れようが壊れまいが被災した者はいる。しかし、罹災証明は、法務的には、被災者名簿を作ることになり、非常に不思議な現象である。熊本地震の時に罹災証明が話題となったが、そもそも東日本大震災津波だと罹災証明を論じている暇も無く、だいぶ後になってからの議論であった。当該証明の要求自体、既に頭の中の半分は平時に戻っているのかもしれない。しかし、住宅と災害を結合するのはどういう趣旨なのだろうか。災害救助法も、結局は同様で、家が壊れたかどうか大きいのは不思議である。

A12 かねてより言われ続けて来たように、生活の基盤は、結局のところ、「衣・食・住」だと思う。「衣」や「食」は国内外からの支援等で相当程度なんとかなるが、「住」はそうはいかない。仮設であっても住宅がないと生活の再建、生命・身体の保護ができないのは確かである。そういう意味もあって住宅に注目するのは、当然だと考えている。ただし、「住宅だけなのか？」という疑問は確かに残る。最終的な生活の糧すなわち職業とか経済社会や産業についても考えないと復旧等に結びつかない。したがって、「住」は大事だが、それだけに傾倒していいのかという思いは持っている。

Q13 災対法に基づく避難指示の法的効果という論点がある。避難指示は義務なのか？行政法学者には、法的義務説と行政指導説があり、国に近い学者は法的義務と言っているように感じている。

A13 強制力のない命令はあるのかという議論になる。法的効果を及ぼしようがないのではないか。履行確保する意味がないと思っている。警戒は「その区域に入るな！」ということに近いので強制力を付与することは可能だが、避難は、縄を首につけて引っ張っていくことはできないのだから、指導にとどまるのではないか。

Q13-2 避難についての議論であるが、行政法の一般的な議論につながるものでもある。執行できるかどうかと法的義務であるかどうかを一緒にしていないか？あるいは一緒にして良いのか？

A13-2 義務を課しても履行確保していない「空振り」の規定は少なくない。

Q14 災害復旧やその完了の定義や要件を明確にしたいとする意図は何か？それは何故か？

A14 完了ないしは「完遂」はハードの復旧や組織の廃止そのものだけではなかろう。これを復旧等の計画で予定している事業全ての完了と定義すれば、広く同意を得られると思っている。しかし、事業だけが全てではないとする向きからは、もっと広く捉えるべきとの批判が寄せられよう。一方、それではいつになるかわからないなど実際には極めて難しいとする向きからは、より実現可能なものとするべきとの異論が出されるだろう。筆者は、完遂だけではなく「完遂等」として、8割程度の事業の完了や目途が立つことが重要と考えている。「8割」には、現時点では明確な根拠が見当たらず、検討を進めているところであるが、8割進めばその完了すなわち完遂やその目途が立つと言えると考えている。

その理由は、「完遂等」が有するメッセージ性である。客観的な意味での完了や完遂も重要であるが、それらは被災地での定住を継続し、被災地に移住するのに当たって、その地は「安全・安心に住める」、「そこで幸福追求ができる」ような環境を取り戻し再生した、あるいは創出したことを伝えるメッセージになり得る。それは、「期待値」でもよかろう。しかし、実現可能でそう信じさせるものでなければならない。したがって、「目途が立つこと」にも注目したのである。

Q14-2 伊勢湾台風の際に、飛島村はまだ水没していたのに、国は復興あるいは復旧できたとして伊勢湾台風が終わった旨の式典を行い、地域に根深い恨みというか禍根を残したというエピソードがある。完了あるいは完遂は、政治的に決められるので、このような完了を早めたり遅くしたりするという政治的思惑を、法治主義の視点から、どうやってコントロールできるのかと議論もあるのではないかと終わってもいないのに終わったと言われては困る、あるいは終わっているのに終わっていないといつまでも言われても困るという人間双方が存在しそうである。地域によっても違いはあるが、それをどうやって考えていくのか？東日本大震災津波でも、一つの象徴的なものは、復興庁をいつまで残すのか？復興庁設置法は法律であり、そのコントロールする法は更にメタレベルになると思うが、一体どういうところで終わったとか終わっていないと言えるのか？そもそも、そういうことは法治主義上言えないのではないかと？

A14-2 非常に興味深い指摘である。

5 当該研究会及び本書の執筆を振り返って

以上、筆者は、本書の概要に加え、未だ議論が不十分である論点を指摘するとともに、執筆を通じての感想を報告した。それに対し、研究会の委員からは、それぞれの専門の視点から、今後の研究の関心を掻きたててくださるような御指摘と御意見を賜った。ここに記して謝意を表すものである。そのような議論の場にお招きくださった北村喜宣先生と地方自治総合研究所に深く感謝を申し上げます。今後も、災害対策法制の研究や災害対策の実務の分析を一層深め、政策法務にも反映させていきたい。皆様から温かい御指導や御意見を賜れたなら幸いである。

(ちば みのる 前岩手県立大学特任准教授・岩手県職員)

キーワード：『自治体災害対策の基礎』（2019年、有斐閣）／災害対策法制／自治体災害対策の実務／政策法務／地域の法と政治研究会