

この「防災総研 NewsLetter」は当研究所の教員、職員、研究員などの関係者が研究活動や最新の防災総研の動きなどについて語るものです。

発行：国土館大学 防災・救急救助総合研究所 TEL/FAX：042-339-7191 〒206-8515 東京都多摩市永山7-3-1

## 「防災と法学教育」

国土館大学法学部現代ビジネス法学科 教授

福永 清貴



法学部では、2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災から10年という節目である2021（令和3）年3月23日に、「災害と法」シンポジウムを開催した。東日本大震災以降も、地震、台風、豪雨などが次々と私たちの平穏な生活を襲い、さらに近年はコロナウィルスによる新たな災害が私たちの日常を脅かしている。このような状況に鑑み、法学部の学生諸君と共に「災害」と法について学ぶ機会を提供することを目的として本シンポジウムが企画された。これは、飯塚真法学部長の発案によるものである。ここでは、法学部における防災教育の取組みの一端を紹介することにしたい。

周知の通り、本学では防災・救急救助総合研究所により、全学部の新入生を対象に「防災基礎教育」として、防災の講義や救急措置法・応急手当・搬送法・初期消火等の実習を行っている。こうした自助・共助の理念に基づく実践的教育の有用性は言うまでもないが、公助として国や公共団体の政策・活動の基礎となる法制度や諸法令の内容・課題等について学ぶことも必要である。そこで、法学会では、「防災（災害）と法」プロジェクトを起ち上げ、法学部の若手教員にそれぞれの専門分野の立場から「災害と法」に関する研究報告をお願いした。紙幅の都合上、各報告の内容の詳細については割愛するが、いずれも法解釈や法政策に関する重要な提言を含むものである。是非とも、法学会編『「災害と法」シンポジウム報告書』（令和4年2月25日発行）もしくは比較法制研究所編『比較法制研究』第45号（令和4年11月15日発行）をご参照いただきたい。各報告テーマは、以下の通りである。すなわち、①「災害と憲法」（成瀬トーマス誠准教授）、②「東日本大震災津波訴訟における予見可能性と防災」（櫻井博子専任講師）、③「所有者不明土地問題と民法」（藤巻梓教授）、④「コロナ禍におけるトリアージと刑事責任」（矢田陽一准教授）、⑤「大規模災害発生後の犯罪とその対策」（宍倉悠太准教授）、⑥「災害対応策としての再保険のしくみ」（武田典浩教授）である。成瀬報告は、災害時の人権保障について、憲法第13条の「公共の福祉による制約」といった抽象的な議論ではなく、個別具体的に過去の震災の際の例などを踏まえ検討することが必要であると主張する。櫻井報告は、東日本大震災津波訴訟の一連の訴訟の中でも、認定された責任の内容から最も重要である大川小学校訴訟を中心に検討し、事前の備え（防災の見直し）が災害時に適切な行動ができる可能性を高め、人的被害の発生を防ぐことを指摘する。藤巻報告は、所有者不明土地を円滑・適正に利用できる仕組みについて、関係法令改正法案の内容を紹介し、国土の権利関係の把握が最も重要な災害対策の一つであると主張する。矢田報告は、ドイツにおけるトリアージ（大規模な災害等が発生した場合に、最善の医療結果を得るために、医師あるいは医療従事者が何らかの基準に従って患者間で治療の優先順位を決定すること）の議論を紹介し、類似する法体系および法理論を採用する我が国においても転用可能であることを主張する。宍倉報告は、大規模災害発生後に、被災地における犯罪の発生状況にどのような変化があったのかを概観し、その対策の在り方について刑事政策的観点から検討し、現在の法律の構造では国と都道府県と市町村の足並みがきちんと揃えられないと指摘する。武田報告は、再保険契約に関する問題点として、リスクマネジメント手段としての保険制度の理解を浸透させることと、大規模災害が増えている現状においては再保険制度の理解の浸透および積極的活用が必要であると主張する。加えて、本シンポジウムの基調講演として、防災・救急救助総合研究所の中林啓修准教授に「近年の災害傾向と法の重要性」についてお話しいただいた。中林先生は、社会環境が大きく変化をしてきているなかで求められる災害対応に関する法令の見直しが必要であると指摘され、防災分野でも法律の専門家の役割が非常に大きいことを強調された。

法学教育の一つの使命として、公助の観点から我が国における防災・災害・復興の各段階における法制度について体系的に学習し、課題の発見とその解決法についても学ぶ機会を提供することが必要であると考えている。本シンポジウムは、まさに「防災」について法学的観点から総合的な分析・検討を行い、その研究成果を本学学生に対する防災教育に還元することを企図したものである。

ここに紹介した法学会の取組みが、地域社会に貢献する防災拠点大学を標榜する国土館の今後の防災教育発展の一助となることを期待したい。

福永 清貴 …… 名古屋経済大学法学部准教授、ドイツ・フライブルク大学外国民事訴訟法研究所客員研究員を経て、2005年4月より国土館大学法学部・大学院法学研究科教授。比較法制研究所所長。

してる？ 防災  
知ってる？

## 『00000JAPAN（ファイブゼロジャパン）』

大規模な災害が発生した時、安否確認や情報収集のために電話やネットを利用したいですよね。「00000JAPAN」は、大災害の際にドコモ、au、ソフトバンクの携帯キャリアが垣根を越えて無料で開放する新しい無線LANサービスです。東日本大震災の通信障害の教訓から、2016年の熊本地震から始まりました。使い方は簡単で、①スマートフォンやタブレットの設定画面で、Wi-FiをONにする。②Wi-Fi画面のネットワーク一覧から「00000JAPAN」を選択するだけで、パスワードなどはありません。ただ誰でもつなげる分だけ、「https」から始まるサイトだけを見るとか、個人情報のやり取りは控えるといった注意が必要です。技術が進んで便利なツールが増えますが、入手した情報を鵜呑みにせず、ニュースで得た情報などと突き合わせたりして、情報を取捨選択する心がけも必要です。

## 災害と法に関する一視点

国士館大学 法学部 准教授 成瀬 トーマス 誠



今さらであるが、日本は災害の多い国である。水害や台風など、毎年のように激甚災害が発生しているが<sup>1</sup>、憲法学の領域においても「災害と法」はテーマとしてクローズアップされている。

もっとも、そこでの検討課題は多岐にわたっている。そもそも憲法とは「国家の統治の基本を定めた法<sup>2</sup>」とされており、統治機構についての規定と、人権保障を担う規定から成っている。国家機関に権力を授けると同時に権力を縛るという性格を持っており<sup>3</sup>、また統治機構をめぐる国会・内閣・裁判所の権限のみならず地方自治や財政についても定めている。権力を授ける・制限するという性格やその規律範囲の広さからも、災害時のあり方をめぐって論点になりやすく、問題となる領域も多岐にわたるのである。ごく大雑把に挙げる限りでも、地方自治（特に災害時の対応における中央と地方の役割分担）、財産権、居住・移転の自由、政教分離、信教の自由、平等、生存権、緊急事態条項の必要性<sup>4</sup>、などが論点として浮上する。

災害と法をめぐる議論の中では法律の不備などが指摘され、法改正や新法の制定、ときには憲法改正が主張される。復興に関する基本法の欠如については令和3年に「大規模災害からの復興に関する法律」が制定され一定の進展もみられるが、他方では災害に関連する法律がいわば「場当たりの」に立法されてきたことによる体系性の欠如といった構造的な問題も指摘される<sup>5</sup>。個々の法律やその規定の運用を通して不備が見つかった際には、法改正を含めそれらの修正をはかるのは当然である。他方、その際には問題がどこにあるのか、そして現在の枠組みの中で対応できるか否か、についての的確に把握しなければならぬ。

ここで緊急事態条項の必要性の問題についてみてみたい。その必要性をめぐるのは、東日本大震災の際に憲法の財産権の観点からがれきや津波で流された車などの撤去が困難であったとの指摘がなされた<sup>6</sup>。しかし、被災3県の市町村へのアンケートにおける「災害対策、災害対応について、憲法は障害になりましたか」との設問に対し、障害になったと回答したのは1自治体であり、23自治体は障害にならなかったと回答した<sup>7</sup>。障害になったと回答した自治体は「障害があった場合は、具体的にはどのような事例でしょう。憲法の何条が障害になりましたか」との設問に対し「財産権、東日本大震災のガレキの取扱」と回答していたが<sup>8</sup>、当時においてすでに法律によってがれきの撤去への対応が可能であったことや憲法が公共の福祉による財産権の制限を広く認めていることが指摘されている<sup>9</sup>。

がれきの例にとどまらず、憲法をめぐるのはしばしば人権の制約についてのハードルの高さが問題視される。しかし現実には公共の福祉による人権の制限がなされており、特に財産権はその制限が広く認められている。公共の福祉による制限をめぐるのは、判例における人権制限の具体的内容を他者加害の禁止、自己加害の禁止、社会的法益の保護、国家的利益の保護、政策的制約、と整理する見解も参照される<sup>10</sup>。学説においても公共的なも

のによる人権の制約を否定する論者は存在しないとの指摘もされており<sup>11</sup>、現状において憲法の枠内でも幅広い措置を講じるのである。「必要性」をめぐるのは、慎重な検討を要しよう。

加えて重要なのが、問題となっているのがどの段階の規範であるのかについての的確に把握することである。弁護士津久井氏は避難所における食事の金額や避難所を出た人への食事提供の問題などが「法律」の問題として把握されていた例を挙げた上で、それらは「法律」とは異なる規範である「運用基準」の問題であったとし、段階の異なる規範の混同を指摘する<sup>12</sup>。同氏は本来弾力性を有する災害救助法がうまく機能しない要因として運用方針に過ぎないところの「慣例」による不都合も指摘する<sup>13</sup>、さまざまな局面での「慣例」による不都合も指摘する<sup>14</sup>。しばしば指摘される被災者への現金支給の必要性についても、災害救助法4条は金銭の支給を認めており、運用面での改善が望まれる<sup>15</sup>。

災害と法をめぐる論点は多岐にわたっており、検討すべき課題も多く残されている。しかしここではまず、前提論として論点の的確な把握や必要性の検討が不可欠である。それによらずして、適切な対応は困難であるといえよう。

1. 過去5年間の激甚災害の一覧として、内閣府「過去5年の激甚災害の指定状況一覧」(<https://www.bousai.go.jp/taisaku/gekijinhukko/list.html>) (最終アクセス: 2022年8月30日)。
2. 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法 第六版』4頁(岩波書店、2015年)。
3. 野中俊彦氏『憲法II[第4版]』20-21頁(有斐閣、2006年)。
4. 必要性以外にも「歯止め」の観点などからの批判もなされている。一例として飯島滋明「緊急事態条項の是非について」名古屋学院大学研究年報第28号55-57頁(2015年)。
5. 津久井進『大災害と法』v頁(岩波新書、2012年)。
6. 永井幸寿「災害対策の効果的な法制度(緊急事態条項)」REAJ誌231号326-327頁(2016年)。
7. 日本弁護士連合会編「シンポジウム 大規模災害と法制度～災害関連法規の課題、憲法の緊急事態条項～ 記録集」13頁(2017年4月3日) ([https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special\\_theme/data/160430\\_cartulary.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/data/160430_cartulary.pdf)) (最終アクセス: 2022年8月30日)。
8. 同上。
9. 永井・前掲注(6)、327頁。
10. 渋谷秀樹『憲法 第3版』167-169頁(有斐閣、2017年)。
11. 曾我部真裕「公共の福祉論、超法規的制約事由一人権の制約はどこまで許されるか」法学セミナーNo.641、18頁(2008年)。
12. 津久井・前掲注(5)、20-21頁。
13. 同上、54-55頁。
14. 同上、22-23頁。
15. 同上、52-54。なお、同書では災害救助法23条とされているが、現行の条文では4条で規定されている。

成瀬 トーマス 誠 氏プロフィール

2014年明治大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得退学。宮崎大学教育文化学部・地域資源創成学部専任講師、国士館大学法学部専任講師を経て現職。主な研究対象は司法権の機能と射程、裁判所の担う非司法的権限の限界、国内裁判所における勧告的意見制度。





### 1. はじめに

自衛隊による災害派遣は、前身となる警察予備隊・保安隊の時代から組織の本来業務に位置付けられてきた。1995年の阪神・淡路大震災以降、災害対応における自衛隊の役割や能力が広く社会的に認識されるようになり、2011年の東日本大震災を経て、今日の日本の災害対応を考える上で、自衛隊の災害派遣は不可欠なものとなっている。本稿ではこうした自衛隊による災害派遣の仕組みと今日の傾向そして課題と解決の方向性について論じていく。

### 2. 自衛隊の災害派遣の仕組み

自衛隊による災害派遣にはいくつかの種類があるが、都道府県知事等の要請による災害派遣は、「公共性：公共の秩序を維持するため、人命・財産を社会的に保護しなければならない必要があること」、「緊急性：災害の状況から、直ちに対処しなければならない状況であること」および「非代替性：他の機関では対処不能か能力が十分でなく自衛隊で対処する必要があること」という3要件に照らして実施可否が判断されている。また、「災害派遣に関する訓令」にもとづき、撤収もまた都道府県知事等の要請に応じて行われる。

実際に災害派遣が行われる場合、一義的には、その地域を担当する部隊（隊区担任部隊）が派遣されることになるが、状況に応じて、隊区担任部隊を指揮下におく上級部隊等から応援部隊が派遣されることもある。また、東日本大震災のような大規模災害の場合、統合任務部隊（Joint Task Force: JTF）が編成されることがある。これは、陸海空自衛隊のうち複数の自衛隊を単一の司令部の元で運用する体制を指し、任務に応じて臨時に編成される。災害派遣における統合任務部隊の実績としては、東日本大震災で編成された統合任務部隊「東北」、平成25年の台風26号および27号に関する伊豆大島への災害派遣時に編成された統合任務部隊「椿」、平成28年熊本地震において編成された統合任務部隊「鎮西」あるいは、令和元年東日本台風で編成された統合任務部隊「笑顔と故郷をとりもどすために」がある。

### 3. 近年の傾向

2006年から18年にかけての災害派遣での活動の状況を分析した研究（中林啓修、「2006-2018年における活動に見る自衛隊による災害派遣のパターンと近年の変化に関する考察：DRC類型を用いた分析」、地域安全学会論文集No.36、2020年3月）では、東日本大震災を契機に、現場で自衛隊が行っている活動が多様化してきていることを指摘している。具体的には、新規に組織を立ち上げる等の創発的対応（東日本大震災でのJTFの立ち上げや、H28熊本地震でのPFI方式で運営されている船舶を活用したホテルシップの運営など）が行われているほか、派遣の終末期に隊区担任部隊の通常の編成下で所定外の活動を行うパターン（御嶽山での行方不明者家族への説明飛行、鳥取中部地震や大阪北部地震でのブルーシート展張など）が確認できる。

こうした傾向の根底には、被災により機能不全となっている自治体のニーズをいかに引き出すか、という問題

意識がある。例えば、防衛省がまとめた「東日本大震災への対応に関する教訓事項」（2012年）では、生活支援の実施を念頭に、「行政機能が低下した自治体が生じる状況下で、防衛省・自衛隊がどのような役割を担うべきかについて検討が必要」といった記述があり、行政機能の低下により自治体によるニーズ把握や各種調整が困難な状況下で、防衛省・自衛隊がより多様な役割を担うべきことが指摘されていた。更に、平成30年7月豪雨に際して内閣府が取りまとめた「平成30年7月豪雨に係る初動対応検証レポート」（2018年）では、より積極的に「防衛省・自衛隊は災害時の自衛隊による活動が円滑に進むよう、活動内容について「提案型」の支援を自発的に行い、関係省庁の協力も得て、自衛隊に対する支援ニーズを早期に把握・整理する」ことが提案されている。

この提案後、初の大規模な災害派遣が行われた令和元年東日本台風について、このとき自衛隊の災害派遣を受けた自治体を対象に行った質問紙調査（中林啓修、「令和元年東日本台風での災害派遣をめぐる自治体と自衛隊との連携に関する研究：派遣先自治体への質問紙調査を中心に」地域安全学会論文集、No.40、2022年3月）からは、どちらかといえば初動時の対応として考えられていた「提案型」の災害派遣が、少なくとも東日本台風では、「入浴支援」や「瓦礫処理」など生活支援が活動の軸足となった応急期の対応の中で取り組まれていると考えることができる結果が得られている。

### 4. おわりに

ここまで、自衛隊の災害派遣の仕組みや傾向を見てきた。自衛隊の災害対応を有効に機能させるためには、自治体と自衛隊との連携もさることながら、要請元の都道府県と活動先となる市町村との連携も非常に重要だということがわかってきている。例えば、上記の質問紙調査では、自衛隊の災害派遣活動を調整する上で自治体を感じていた最大の課題が都道府県と市町村間での調整であった。この中で、比較的県と市町村間での調整が円滑に行われていた福島県では、派遣当初こそ、県と自衛隊とで内容等の調整を行うが、部隊が活動先の市町村に連絡員を置いて以降は、現地の部隊と市町村とが合意した活動内容について、県は原則として追認するという仕組みを確立していた。

都道府県と市町村との連携のあり方は地域の事情で様々であり一概には言えないが、予想される南海トラフ地震や首都直下地震での対応を考えた時、派遣要請や派遣決定後の活動方針の決定などについて、平素から都道府県と市町村間で適切な連携要領を検討していくことが極めて重要になってきていることを指摘して本稿の締めくくりとしたい。

以上

中林 啓修 氏プロフィール

慶応義塾大学大学院政策・メディア研究科単位満了修了後、独立系シンクタンク、明治大学、沖縄県知事公室地域安全政策課、人と防災未来センター勤務を経て現職。専門は危機管理学。





## 秋季活動報告

## 2022年度の防災総研

毎年、9月から11月にかけて、多くの市民マラソン・トレイルラン等が開催され救護活動を行っているが、これらの競技では熱中症で倒れるランナーが発生する。熱中症の重症度は、1度（軽傷）、2度（中等症）、3度（重症）の3段階に分類され、2度以上の傷病者は救急車による病院搬送を行う。近年、熱中症には氷を入れたアイスバスによる応急処置が効果的であるとされ「東日本ハーフマラソン」では救急車が到着するまで4人の傷病者に使用した。

また、次年度から開講予定の「災害とドローン」の授業のアトラクションとして楓門祭においてMCHの体育館でドローン体験教室を開催し、受講者から好評を得た。



（東日本ハーフマラソンでのアイスバスによる応急処置）

### 国士館史資料室

### 「国士館アーカイブズ」にみる「防災」

### 第3回

### 戦災危機と国士館大講堂

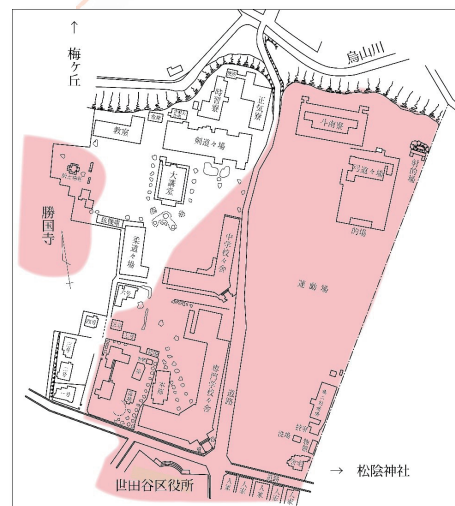
2023（令和5）年を迎えた本年、本学のシンボリック的存在であり、また国の登録有形文化財（建造物）でもある国士館大講堂は、創建104年目となる。1919（大正8）年に完成した大講堂は、以来、世田谷キャンパスの中央に位置して、現在もその威容を誇っている。本紙前号で紹介した通り、大講堂にとって最初の危機といえる出来事は1923年9月の関東大震災であった。今回は、大講堂の最大の危機ともいえる1945（昭和20）年5月に起こった戦災時の状況について、各種資料からひもといてみよう。

国士館は、1925年に中学校を創設し、翌年には世田谷地域と協同して商業学校を設け、さらに1929年に高等教育機関である専門学校を創設して、教育の府としての陣容を整えた。その過程で、世田谷校地には中学校校舎（現5号館周辺）や専門学校校舎（現中央図書館周辺）などを整備して、施設・設備面でも飛躍を遂げた。しかし1937年の盧溝橋事件や1941年の対米英開戦などを経て、次第に日本社会は戦時色の濃い様相になっていく。特に1941年以降は国士館のみならず、修業年限の短縮や勤労働員の強化、学徒出陣の開始など、教育の場にも戦時下の影響が及び、1945年4月以降は各学校の授業は原則停止された。この時期、国士館の学生・生徒の日常は、勉学ではなく勤労働員や農作業が主であった。

1945年5月25日の夜半、国士館の校地を含む世田谷周辺は、アメリカ軍の爆撃機B-29による空襲を受けた。国会議事堂や東京駅のほか世田谷区役所なども焼失したこの空襲で、国士館においては中学校校舎・専門学校校舎・国士神社社殿などのほか、現グラウンドに位置する弓道場・図南寮・第二剣道場など計8棟が被災・焼失した（『百年史 史料編下』64頁）。結果を先に記せば、中学校校舎に隣接する大講堂は、かろうじて焼失を免れた。

この戦災の危機において、国士館各校舎の焼失を、とりわけ大講堂の被災を防ぐため、学生や教職員が消火活動にあたった。当時の状況は、全寮制であった専門学校生の回顧記など後年の資料から、断片的ではあるものの伺い知ることができる。例えば専門学校校舎2年生の回顧によれば、「機関砲の弾が柔道場の裏の竹藪に跳ね返る音を背に」して焼夷弾の落下を受けた状態で、「校舎は燃え上がり、照明弾の明るさで昼間のようになった大講堂と国士神社に挟まれた空地の防空壕」に避難したという（『燦たり国士の花』平成7年10月・昭徳会、16頁）。また、近隣に自宅のあった剣道教員の小川忠太郎は、「学校と思われるところに空襲があり火の手が上がったので」急ぎ駆けつけ、学生に「手押しポンプをもって来て、大講堂にかかる火の子を消させ」、また柔道場も同様に消火に努めたという（『柴田徳次郎伝』昭和53年11月・大学同窓会、81頁）。この戦禍の奮闘によって、右足に重傷を負った職員・東木誠治など複数の負傷者が出たことも、諸資料から確認できる。

この日、大講堂は多くの人々の尽力により「灰燼に帰す」という最大の危機を免れた。但し、戦災からの再興・再建を余儀なくされ、国士館は苦難の時期を経ることになる。



国士館消失推定図（色部分）

国士館史資料室 熊本 好宏

### 防災コラム

### 災害時のドローン活用における今後の課題

近年、災害発生時、被災状況の把握や救命活動・支援物資の運搬などでドローンを活用する動きが高まっています。災害時にドローンを活用するには多くのメリットがありますが、乗り越えるべき課題が数多くあるのが現実です。例えば、現在のドローンは防水機能が低く、大雨や強風などの悪天候下では飛ばせません。大雨による河川の氾濫状況の把握の際、少なくとも雨が弱まるのを待つ必要があります。また、搭載しているバッテリーは連続飛行時間が一般的に10～40分程度と短いことも大きな課題の一つです。

なかでも最大の課題はドローン操縦者を育てる人材育成だと思えます。最新型のドローンには多くの安全機能が搭載されており、ある程度容易に操縦が可能ですが、いざ災害発生時に飛ばす際には、悪天候である場合が多く、落下などによる二次災害を防ぐための高い操縦技術を備えた「ドローンプロパイロット」が求められています。国士館大学防災・救急救助総合研究所では、「ドローンプロパイロット」を養成する講座を開講して社会のニーズに応えていきたいと準備しています。

防災・救急救助総合研究所 教授

植田 広樹