

災害対策基本法における災害緊急事態の布告制度

—防災法全体および日本国憲法における体系的位置づけの視点から

防衛大学校公共政策学科兼総合安全保障研究科
准教授 山中 倫太郎

はじめに

災害対策基本法（以下、本稿では「災対法」という）における災害緊急事態の制度は、防災法全体および日本国憲法との関係においてどのように位置づけられるか。この問題は、必ずしも十分に解明されておらず、その制度の体系的理解は、必ずしも十分ではないとおもわれる。

しかし、法解釈論方法論において体系的解釈が一つの主要な方法である以上、かかる体系的理解は必要不可欠であろうし、法政策上も日本国憲法との整合性を担保しつつ防災法が全体として最適になるような制度構築が求められようが、その構想に際しては、防災法全体および日本国憲法との関連における体系的な位置づけは欠かせまい。

そして、災害緊急事態の制度が有する体系的地位にとって鍵となるのは、そのしくみの発動の射程を制御する、災害緊急事態の布告の制度であるから、本稿では、特に布告制度に焦点をあてて分析を加えた上で

(1)、その体系的な位置づけを明らかにする (3)。その際、2013年の災対法改正によって災害緊急事態の布告をなしうる場合が拡張されたので、そのことの意味を特に明らかにすることにしよう (2)。

1. 災害緊急事態の布告

そもそも、災害緊急事態の「布告」とは、いかなる法的現象を指すのであろうか。布告とは、通常の語の用法によれば、「政府が広く国民に知らせること」であるが、災害緊急事態という事実の存在を確認するという行為が、布告に含まれていることには注意を要す

る。そのことは、布告の法的性格につき、「当該災害が、国の経済及び社会の秩序の維持に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合で、災害応急対策を推進するために特別の必要ありと、国において確認する行為」（傍線は山中による）と解説されている（消防庁防災管理官・厚生省社会局施設課・総理府中央防災会議事務局（編）『防災法規の総合解説』（全国加除法令出版・1971年）166頁）点に、よく表れている。

そのことを踏まえた上で、本章では、まず、災害緊急事態の布告の要件と効果について整理しながら確認することで、次章における検討に備えることにしよう。

(1) 布告の要件

① 実質要件

災害緊急事態の布告は、「非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進し、国の経済の秩序を維持し、その他当該災害に係る重要な課題に対応するため特別の必要があると認める」ときに許されている（災対法105条1項）。

ここでいう「特別の必要」の要件については、やや難しい問題がある。2013年の災対法改正を踏まえて、2016年に第三次改訂版が刊行された災害対策基本法の注釈書によれば、次の三つの目的との関連で解説されている（防災行政研究会（編）『逐条解説 災害対策基本法 [第三次改訂版]』（ぎょうせい・2016年）654－655頁）。

a. 「災害応急対策の推進のため」の「特別の必要があると認めるとき」については、「内閣総理大臣の

下に防災組織を統一的に運用して緊急な応急対策を推進する必要がある場合（第107条）、供給が特に不足している生活必需物資の配給又は譲渡若しくは引渡しの制限若しくは禁止をはじめとする緊急措置をとるため、政令を制定する必要がある場合（第109条）等である。」と解説されている。

b. 「国の経済の秩序を維持するため」の「特別の必要があると認めるとき」については、「災害緊急事態における国民生活及び国民経済の全国的混乱への対処の必要性が本法に内在しているところ、災害緊急事態の布告の必要性に係る要件として明記したものである。」とされる。

c. 「当該災害に係る重要課題に対応するため」の「特別の必要があると認めるとき」については、「災害応急対策及び国民生活・国民経済の安定化方策以外の、あらかじめ想定することができない困難な重要課題が発生する可能性を踏まえ、要件として明記したものである。」といわれる。

このうち、bおよびcの解説は、その必要がいかなる目的にとってのものかについて、および、それに関する立法の経緯についての解説といえ、「特別の必要」の要件の意義についてやや不十分さを残す（この部分は、2013年の災対法の拡充を踏まえ、2016年に公刊された第三次改訂版で補充された記述である）。これに対して、aの解説は、災害緊急事態の布告を前提として発動される措置との関係で布告の「特別の必要」の有無を判断すべきだという考え方として理解することができる。

このような考え方は、災対法105条1項に関する政府答弁でしばしばみられてきた。布告要件としてaのみ存在していた時期の、2013年の災対法改正前の答弁をみると、阪神淡路大震災の当時、「このような災害緊急事態の布告を発するかどうかを決めるに当たっての最大のポイントは、災害対策基本法の第109条に基づく緊急措置が果たして必要かどうかということについて判断をするというところに私はあると思うのですね。」（1995[平成7]年1月31日衆議院予算委員会村山富市内閣総理大臣答弁）と

述べられたし、東日本大震災の当時には、「それは、具体的にはこの109条に列記されました措置の必要性が現実に今生じているかどうかという観点から判断されることになろうかと思います。そうした点と、もう一つは、現在、国会が開会中でありまして、109条が規定している国会が閉会中等の場合であるといった状況にないということの中で、総合的に最終的には全体を考えていく必要があるものというふうにかけているところでございます。」（2011[平成23]年3月22日参議院予算委員会小滝晃政府参考人[内閣府政策統括官付参事官]答弁）と説かれていた。

かかる説明は、緊急措置の必要性および可能性との関係で「特別の必要」の有無を判断する立場と解することが可能である。

そのような立場は、災害緊急事態の布告を前提として発動される措置が109条に限られていた、2013年の災対法改正前の法状態の下では、「災害対策基本法105条に示す災害緊急事態の布告というのは109条に縛られて、国会の閉会中でなければ、あるいはその政令三つ発するような事態が起きなければできない」（2012[平成24]年3月23日参議院災害対策特別委員会若林健太委員発言）という考え方として整理することができよう。災害緊急事態の布告を前提として発動される措置が拡充をみた2013年の災対法改正以降、どのように考えるべきかは一つの論点であって、第2章で改めて検討を加えることにしよう。

さて、災害緊急事態の布告を前提として発動される措置との関係で布告の「特別の必要」の有無を判断すべきであるとして、その必要が「特別」のものでなくてはならないことも、政府答弁からは垣間見られる。小滝晃政府参考人は、上述の答弁の後で、「その緊急事態の布告につきましては、先ほどお答え申し上げました点に加えまして、国民の権利義務を大きく規制するという非常に強い措置であるといったことも踏まえて適切な判断が必要なものではないかと思っております。」（2011[平成23]年3月22日参議院予算委員会小滝晃政府参考人[内閣府政策統括官付参事

官]答弁)と述べていたが、これは、布告に引き続いてなされる措置によって制約される原則・利益—上記の答弁では、国民の権利—との関係で「特別」の必要性の有無を判断することを説くものと整理することができる。

布告の実質要件については、以上の考え方が通説および政府見解であったと考えられる。そして、これは、2013年の災対法改正の前の特に a の実質要件についてのものであったが、2013年の災対法改正では、b および c の目的が新たに布告目的として追加されたところ、それら目的との関係における「特別の必要」についても同様の発想によることが一貫する。

② 形式要件

実質要件の充足は、内閣総理大臣が、中央防災会議に諮問した上で(災対法11条4項4号)、閣議にかけて認定し(「・・・と認めるとき」)、その布告は、関係地域の全部又は一部についてなされる(105条1項)。その布告には、「その区域、布告を必要とする事態の概要及び布告の効力を発する日時を明示しなければならない。」(2項)。その布告については、国会の事後承認を要し(106条1項)、不承認や布告廃止の議決があったとき、又は、布告の必要がなくなったときには、布告の廃止が要求されている(2項)。

(2) 布告の効果

災害緊急事態が布告されるといかなる効果が発生するであろうか。その効果論は、災害緊急事態の布告要件(「特別の必要」)の解釈適用に関連すると考えられるので、やや迂遠ではあるが、現在に至るまでの、災対法の改正の経過を辿りながら、ここで簡単に確認しておくことにしたい。

① 法的効果

災害緊急事態が布告されたとしても、現行法令の効力が停止されるわけではない。そのことは、「災害緊急事態の布告が行なわれたといたしても、それによって既存の法律等が効力を停止されたりするようなことは、これは全然ございません。法律自体は現行制度のままで、そのまま運用されていくことになるわけで

あります。」(1961[昭和36]年10月20日衆議院地方行政委員会藤井貞夫政府委員(自治事務官[行政局長])答弁)と説明された通りである。

以上の前提を踏まえて、現時点で布告によっていかなる法的効果が生ずるかを確認しておきたい。

1962年に災対法に災害緊急事態の規定が設けられた当時から、災害対策基本法109条の「緊急措置」が予定されてきたし、現在も予定されている。これによれば、内閣は、「災害緊急事態に際し国の経済の秩序を維持し、及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置をまついとまがないとき」に、同条所定の経済的な事項に限って緊急命令(罰則も含まれる)を制定できる。かかる緊急措置は、これまで災害緊急事態の制度の骨格をなしてきた(なお、1995年の災対法改正で、緊急政令の所管事項につき、海外からの支接受入(109条の2)が追加された)。

また、災害緊急事態が布告された場合には、緊急災害対策本部を設置する(なお、1995年の災対法改正以降、災害緊急事態の布告前に、緊急災害対策本部を設置することが可能となっている(災対法107条参照))。

さらに、2013年の災対法の改正では、政府による対処基本方針の策定(108条)、情報の公表(108条の2)、物資購入に関する国民への協力要求(108条の3)、災害緊急事態の布告に伴う特例措置の自動発動(108条の4、108条の5)が追加された。かかる法的効果の拡充が、災害緊急事態の布告の「特別の必要」の認定にとっていかなる意味を有するかは、第3章で改めて検討を加えることにしよう。

② 政治的效果?

以上のような法的効果とは別に、布告によって、なんらかの「政治的效果」が発生することも、事実上の問題として考えられる。この点につき、例えば、西修氏(駒沢大学名誉教授)は、「やれ災害緊急事態の構成要件に該当しているかどうか、・・・そういう法的

な、ちょっと言葉はどうかなと思いますけれども、法的な、ちまちまといいますか、そういうものではなくて、例えば災害緊急事態の布告に伴ってどういう政治的効果があるのか。」「私は、災害緊急事態というものの意味、これはかなり大きいと思うんですよね。だから、そういうものをきちんと布告する、こういうことの政治的効果、その要件に該当しているかどうかではなくて、そういう政治的なもっと広い視野からこういう災害緊急事態をどう考えるべきか。」と述べた（2012[平成24]年5月16日参議院憲法審査会西修参考人発言）。その発言の趣旨には十分に明確ではないところもあるが、布告がなんらかの「政治的効果」を有することを強調する点に狙いがあるようで、この場合、布告の有無の判断が厳密な法的包摂ではなく、むしろ政治判断としての要素を多分に有していることも示唆されているようである。その発言は、布告のしくみに対する、独自の捉え方を示すものにみえ、興味深い。

確かに、事象としてみれば、現行法の下でも、災害緊急事態を布告することによってなんらかの事実上の効果が発生することは、経験的に予測がつく。例えば、災害緊急事態の布告がなされたとの速報に接した国民は、特段の心理的な反応（驚く、気を引き締める、焦る、など）を抱くであろう。かかる効果が政治的意味合いを帯びる場合には、それを「政治的効果」と呼ぶことができるであろう。

かかる効果がありうることを踏まえて現行の災対法における布告の実質要件をどのように読み解くかは、依然として法解釈論の問題である。そのような「政治的効果」を発生させる必要は、はたして災害緊急事態の布告の「特別の必要」を基礎づけるであろうか。

既に1(1)①で検討したように、これまでの通説・政府解釈からは、災害緊急事態の布告を前提として発動されうる措置との関係で布告の「特別の必要」の有無を判断すべきだという考え方が伺われ、おそらくはもっぱら法的効果(①)との関係で「特別の必要」の有無が判断され、「政治的効果」(②)はその要件の充足の判断に際して考慮されてこなかったようである。

そのことは、災害緊急事態の布告の抑制的な運用に一役買って来たようであり、かかる立場を変更することは考えにくい。

もともと、布告によってなんらかの「政治的効果」が生ずることを正面から認めて布告のしくみを捉え直すことは、少なくとも立法構想として考えられなくはない。その意味で、通説・政府解釈の視点からは唐突にもみえる、西氏の発言には、非常事態・緊急事態の布告とはそもそもいかなるものであるかについての問題提起が含まれているようにみえる。

2. 2013年災対法改正による布告の射程の拡張

(1) 布告の目的との関係

2013年の災対法改正によって、災害緊急事態の布告は、「非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進し、国の経済の秩序を維持し、その他当該災害に係る重要な課題に対応するため特別の必要があると認める」) ときに許されている(災対法105条1項) ことになった。上記のうち、下線が付されている部分が、改正によって付加された部分である。

このようにして目的を拡充したことによって、布告制度は、災害応急措置には限られない、より広い射程を有することになった。

(2) 布告の「特別の必要」との関係

災害緊急事態の布告を前提として発動されうる措置に訴える法的な可能性と必要性によって布告の「特別の必要」の有無を判断すべきだという考え方が、既に1(1)で述べたようにあるとすれば、その時々法令がその措置としていかなるものを予定し、要件を立てているかが、布告の可能性と必要性の有無を判断する上で決定的な考慮要素となるであろう。

2013年の災対法改正の前は、布告を前提として予定されていた措置は、109条の緊急措置に限られ

ていたので、「災害対策基本法105条に示す災害緊急事態の布告というのは109条に縛られて、国会の閉会中でなければ、あるいはその政令三つ発するような事態が起きなければならない」という、既に触れた総括が相応しい法状況であった。したがって、東日本大震災に際しても、「災害緊急事態の布告の法律上の効果としましては、事実上、国会閉会時等における緊急政令の制定ということに限られていたというのが現状でございました。東日本大震災につきましては、御存じのように国会が開会中であったということがございます。加えて、一部にいろんな混乱はございましたけれども、全国的な国民生活及び経済の混乱が生じて国の経済及び公共の福祉に重大な影響が及ぶ事態にまでは至らなかったと。したがって、緊急政令の制定の必要がないということに着目して災害緊急事態の布告は行わなかったということでございます。」(2013[平成25]年5月31日参議院災害対策特別委員会原田保夫政府参考人[内閣府政策統括官]答弁)ということなのであろう。

しかし、2013年の災対法改正によって、布告を前提とした措置が大幅に拡充された(1(2)①を参照)ので、それら法的措置を発動する必要もまた、「特別の必要」を基礎づけうるものとなった。こうした拡充は、2013年の改正法に関する国務大臣答弁で明確にいわれているように、「災害緊急事態の布告をしやすいうにする」(2016[平成28]年3月30日参議院災害対策特別委員会河野太郎内閣府特命担当大臣(防災)答弁)という意味を明確に担っていた点には、注意しなくてはならない。

このようにみると、2013年の災対法改正によって、布告を前提とした措置のバリエーションが増えたことに伴って、災害緊急事態の布告要件である「特別の必要」が充足されやすいものとなったと総括しうる。そのことによって、布告要件が109条の緊急措置の要件の縛りから解放され、国会開会中であっても、災害緊急事態を布告できることが明らかになった、といえるであろう。

もとより、布告の国会承認を定める106条1項本

文が国会開会中の布告を予定しているのではないかという疑問が、従来から提起されてきた(例えば、参照、2012[平成24]年3月23日参議院災害対策特別委員会若林健太委員発言)。その点に関する疑義は、2013年の災対法改正によって解消されると考えられる。

(3) 布告の射程の拡張が有する意味

以上のような、2013年の災対法改正によって、災害緊急事態の布告の可能性がより広がったことは明らかであるが、その際に、布告に際しての政治的判断の余地がより広がったといえる。というのは、例えば、布告の目的に関する要件として「その他災害に係る重要な課題に対応」という一般的な文言が付加されたからである。また、布告要件が109条の緊急措置の要件の縛りから解放されたことも挙げることができるかもしれない。

このようにみえてくると、2013年の災対法改正によって、災害緊急事態の布告は、より政治的な色彩を帯びることになったといえる。そのようなあり方には、災害緊急事態の布告の「政治的効果」について強調するに際して、布告の可否の判断が、厳密な法的包摂ではなく、むしろ政治判断としての要素を多分に有することも示唆していた、前述の西氏の見解と一脈通ずるものが含まれているようにみえる。

3. 災害緊急事態の布告制度の体系的地位

次に、災害緊急事態の布告制度が、防災法全体にとって有する体系的地位、および日本国憲法にとって有する体系的地位を順番に検討してゆくことにしよう。

(1) 防災法全体における位置づけ

災対法において、防災は、その諸局面の別に従って、災害予防(第4章)、災害応急対策(第5章)、災害復旧(第6章)に区別されている。そのことは、「防災を時点別に把えて考察した場合、未然の段階が災害予防であり、已然の段階が災害復旧であって、拡大の形

で進行している段階こそが、この災害応急対策であるといえよう。」(野田卯一『災害対策基本法 沿革と解説』(全国防災協会・1963年)215頁)とされる通りである。これに加え、災害復興基本法の制定によって災害復興という局面が法律上明確にされた。

このような体系的分類によれば、災害緊急事態は、少なくとも災害応急対策の局面を目的として布告されうることになる。というのは、災対法105条1項が、災害緊急事態の布告の実質要件の一つを、「当該災害に係る災害応急対策を推進」「するため特別の必要があると認めるとき」(傍線は、本稿筆者による)としているからである。この場合、災害緊急事態の布告は、災害のうちでも、「非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合」におけるものである。災害緊急事態の制度は、災害応急対策のうちでも、いわば非常災害応急対策・激甚災害応急対策ともいべきものとして位置づけられるであろう。

さらに、既に確認したように、2013年の災対法改正によって、災害緊急事態の布告の実質要件として、「国の経済の秩序を維持」し、「その他当該災害に係る重要な課題に対応」するという目的が加わったが、それが災害緊急事態の布告制度の体系的位置づけにいかなるものを付け加えるかは、一つの論点である。改正法の立案経緯はあまり明らかではないが、「国の経済の秩序を維持」「その他災害に係る重要な課題に対応」という文言からすれば、災害緊急事態の布告は、防災の諸局面との関係において、災害応急対策の目的を超え出る契機を有していることになる。また、防災の諸局面とは別に、その災害を契機として発生した重要課題にも、布告の目的が及ぶことになったといえる。

以上のことは、布告のみでなく、いったんなされた布告を廃止する時期の問題にも関係してくることも、ここで確認しておきたい。

(2) 日本国憲法における位置づけ

日本国憲法における災害緊急事態制度のしくみ全般の位置づけについては、別稿で既に明らかにしたので、ここでは、布告制度のみについて、いくつかの点を補足するにとどめておきたい。

① 布告の実質要件

まず、災害緊急事態の布告の実質要件は、日本国憲法との関係で、どのように位置づけられるであろうか。

1995年以降でみると、2013年の災対法改正の前までは、災害緊急事態が布告されると、それを前提として特に可能となる災対法上の特例措置としては、もっぱら緊急政令の制定(109条)のみがあった。かかる政令の制定は、日本国憲法の観点からみれば、国会の唯一の立法機関性・基本的人権—特に経済的自由権—の保障に対する非常事態特有の例外として位置づけられるから、災害緊急事態の布告は、日本国憲法における非常事態特有の例外に位置する—あくまでも—法律上の措置にもっぱら途を開くものであった。その点を布告の実質要件との関係で斟酌したのが、「その緊急事態の布告につきましては、先ほどお答え申し上げました点に加えまして、国民の権利義務を大きく規制するという非常に強い措置であるといったことも踏まえて適切な判断が必要なものではないかと思っております。」(2011[平成23]年3月27日参議院予算委員会小滝晃政府参考人[内閣府政策統括官付参事官]答弁)という答弁であるといえよう。

以上から見て取ることができるのは、2013年の災対法改正の前には、災害緊急事態の布告の実質要件を日本国憲法との関係で位置づける余地が大きかったことである。

しかし、1(1)で既にみたように、2013年の災対法改正により布告を前提とした措置が大幅に拡充されたことで、災害緊急事態において災対法上可能となる措置は、非常事態特例的にのみ憲法上許されるようなものに限られなくなった(例えば、物資購入に関する国民への協力要求(108条の3))。このように緊急政令の制定(109条)との直接のつながりが解けたことによって、布告の実質要件の日本国憲法上の

位置づけがやや複雑になったと考えられる。

② 布告の形式要件

次に、布告の形式要件との関係について若干の指摘をしておきたい。布告の形式要件からみえるのは、災害緊急事態の布告・廃止が、国会と内閣・内閣総理大臣の協働に委ねられ、この場合、内閣・内閣総理大臣に布告権（災対法105条）が、国会には事後的な承認権と廃止権（106条）が付与されるという関係があることである。

かかる布告の協働のあり方が、権力分立論においてどのように位置づけられるかは、憲法論上の重要問題であり、布告の通常形についていえば、権力分立の例外というよりは、権力分立の原則の上に非常事態の布告権の問題をいかに位置づけるかという問題である。

既に検討した、布告が有する政治判断としての特徴が布告の作用論上の性格にどのように反映されるかは、憲法解釈論上の論点に属する。その上で、かかる布告の権限を国会と内閣でいかに協働行使することが日本国憲法上の要請なのか、また、その際、国会の「国権の最高機関」としての性格（憲法41条）と「行政権」（憲法65条）の関係が、憲法解釈論上問題となる。

この点については、これまでほとんど議論の蓄積がなく、本稿筆者には、十分に根拠づけられた議論を展開する準備が不足しているので、論点を提示するに止め、後続の議論と論考に委ねたい。現時点では、災害緊急事態の布告という国家作用は、その政治的判断の余地に鑑みて、狭義の「行政 (Verwaltung)」というよりは、「執政・統治 (Regierung)」という特徴づけに馴染みやすいこと、そして、2013年の災対法改正以降は、そのような評価の余地がより広がったことを指摘しておくにとどめておく。

おわりに 一布告制度の体系的な位置づけを踏まえて

おわりに、本論で明らかにした、災害緊急事態の布告制度のしくみの分析と体系的な位置づけを踏まえ

て、災害緊急事態の制度全体の今後の課題を明らかにしよう。

(1) 防災法全体との関係で

2012年7月31日の防災対策推進検討会議最終報告では、防災政策の基本原則の冒頭には、「災害の発生を防ぎきることは不可能であるとの基本認識に立ち、災害対策のあらゆる分野で、予防対策、応急対策、復旧・復興対策等の一連の取組を通じてできるだけ被害の最小化を図る「減災」の考え方を徹底」することが示されている（中央防災会議・防災対策推進検討会議「防災対策推進検討会議最終報告」（2012年）6頁）、2013年の災対法改正では、災害対策の基本理念の一つに、「我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における最小被害化及びその迅速な回復を図ること」（2条2第1号）が明記された。かかる防災の一連の取組における「被害の最小化及びその迅速な回復」の徹底にとって、災害緊急事態の布告の制度をどのように位置づけて形成および運用するかは、今後も継続的な検討を要する課題といえるであろう。

災害復興に中心的な関心を寄せる本学会の目的、特に、「災害復興法学の構築」という本特集の課題との関連でみれば、災害復旧、さらには、災害復興という局面にも災害緊急事態の布告をいかに有機的に関連づけるかという体系的視点が重要な意味を帯びる。そして、かかる体系的視点は、立法論のみでなく現行法律の解釈運用にとっても重要である。かかる観点から、次の二点について指摘しておくことにしたい。

第一に、災害応急対策の局面における災害緊急事態の制度のあり方についてである。一般的な災害応急対策の法的枠組みが災対法や関連諸法律で予定されているとすれば、これとの関係では、災害緊急事態の制度は、いわば”強化された”災害応急対策に位置している。そのようなしくみを活用して「被害の最小化」の効果を最大限に高めることは、災害復旧・災害復興の対象となる被害をもとより生み出さず、または軽減

するという意味において、災害復旧、さらには災害復興の観点からも最大の課題であるといわなければならぬまい。

第二に、災害復旧・災害復興の局面にとっての災害緊急事態の制度のあり方についてである。2013年の災対法改正によって災害応急対策には必ずしも限られない目的のために災害緊急事態を布告し、または、既になされた布告を残存させる余地が生じたことは既に検討したが、そのことは、災害復旧、さらには災害復興の諸局面との有機的な連関を視野に入れた、災害緊急事態の制度の拡充の法的な基盤となりうるので、災害復旧、さらには災害復興への円滑な移行、および、その実効性の向上という観点からも、災害緊急事態の制度が再検討されてもよいのではないかと考える。むしろ、その際、他面において、災害緊急事態が布告された状態が長期化することの問題点も看過されてはならぬまい。

以上の観点を踏まえて、災害緊急事態の布告を起点とした諸制度をどのように形成・運用するべきかは、その都度の現実的・具体的な与件も踏まえつつ、総合的・継続的に検討されなくてはならない課題である。かかる課題は、2012年中央防災会議防災対策推進検討会議最終報告書で、災害緊急事態の制度の拡充を検討する余地が語られ（中央防災会議・防災対策推進検討会議「防災対策推進検討会議最終報告」（2012年）29頁）、その後の2013年の災対法改正でその制度がいくつかの点で拡充された後も、変わらないと思われる。

(2) 日本国憲法との関係で

以上の二点を検討するに際して、日本国憲法との整合性の確保が課題として立ち現れてくることは、いうまでもない。その論点は多岐にわたる（詳細については、拙稿「災害対策基本法における災害緊急事態制度の趣旨、構造および課題—日本国憲法との関連で—」防衛大学校紀要（社会科学分冊）第108輯（2014年））ので、布告のしくみに限定して指摘しておくことにしよう。

1962年に災対法上の災害緊急事態の制度が創設された当初、災害緊急事態の布告に引き続いて予定されていたのは、ほぼもっぱら緊急政令の制定であった。それは、基本的人権（特に経済的自由権）の保障・権力分立（国会の唯一の立法機関性）の例外に位置するものであった（現在でも同様である）ので、布告は非常事態特例的にのみ憲法上許される措置の発動に途を開くという意味合いを色濃く有していた。

けれども、既に検討したように、2013年の災対法改正によって布告が直ちに緊急政令の制定を意味するものではないことが明確になったことで、日本国憲法との関係での、災害緊急事態の布告の位置づけがやや不鮮明になった。このような展開の延長線上において、将来的に布告を起点とした防災法—特に災対法—の特例措置の内容が拡充されてゆくとすれば、布告の日本国憲法上の意味合いは、次のように確認されなくてはならぬまい。すなわち、布告が非常事態特例的にのみ憲法上許されるような措置の発動を予期してのものである場合には、布告は、単に通常法律上の意味を超えて憲法上の意味を帯びること、その場合には、布告の「特別の必要」の要件該当性は、憲法上の原則に対する例外を正当化しうるか否かという観点から判断されなくてはならないことである。

[注記]

本稿における論述は、筆者の学問研究成果に基づくものであって、所属する機関の見解ではない。

参考文献

- 本文に挙げた文献の他、
 生田長人『防災法講義』（信山社・2013年）
 消防庁総務課編『災害対策基本法の解説』（全国加除法令出版・1963年）
 消防庁防災課（監修）・防災法研究会（編著）『災害対策基本法解説』（全国加除法令出版・1987年）