

帰宅困難者対策としての「事業者による一時滞在施設の提供」の法的諸問題

丸の内総合法律事務所

弁護士 中野明安（日本弁護士連合会災害復興支援委員会 前委員長）



1. はじめに～本稿の目的

東京都帰宅困難者対策条例（東京都条例第17号、平成24年3月30日公布、以下、本条例という。）は、東京都に留まらず主要各都市における駅周辺の帰宅困難者問題について議論の契機となり、各種対策を講じる契機となった。それは事業者においても同様であり、ガイドライン等で示された諸対策に追われることとなった。本稿では、事業者における各種対策について法的な問題となり得るもののうち、特に事業者が社屋等を一時滞在施設として提供することに関する法的諸問題を論ずることとする。

2. 本条例の定める一時滞在施設の意味

(1) 災害救助法との関係

災害救助法第4条では「避難所の供与」を「救助」の1つとしている。そして、内閣府（防災担当）の「災害救助事務取扱要領」では、「救助は緊急時の応急的な救助であり円滑かつ迅速に行われることが極めて重要であることから、住民はもとより、旅行者、一般家庭の訪問客、その他その土地の通過者等を含め、全ての被災者に対して、その所在地を所管する都道府県知事（又は市町村長）が救助を行う。」としている。すなわち、本条例で定める「一時滞在施設」も災害救助法第4条にいう「避難所」であり、所在地を所管する行政の長（避難所供与の実施主体は、災害救助法においては都道府県（第4条）、災害対策基本法においては市町村（第62条）とされている。）が行うべきものである。

(2) 本条例上の位置づけ

一時滞在施設を会社が提供することは本条例ではどのような位置づけとなっているのか。本条例第12条では、「知事は、一時滞在施設の確保に向け、都が

所有し、又は管理する施設以外の公共施設又は民間施設に関し、国、区市町村及び事業者に協力を求め、帰宅困難者を受け入れる体制を整備しなければならない。」としている。すなわち、一時滞在施設の確保は知事の義務なのであり、災害救助法等の建て付けと一致している。つまり、事業者は協力を求められる立場にすぎず、提供は事業者の法的義務ではない。この位置づけについて再認識をしていただくことが本稿の目的の1つでもある。

3. 一時滞在施設の提供と事業者が生じる法的諸問題

(1) なぜ法的諸問題を検討する必要があるのか。

帰宅困難者対策問題における事業者の責務の最大の特徴は次のような点にあると考えている。すなわち、それは、本条例などに基づく公法上の責務、主に努力義務という形になっているこの公法上の責務を事業者が果たそうとすると、その際に事業者と従業員の関係、また、事業者と顧客との関係、避難者との関係で、民事上の権利義務関係が発生することがあるという点である（図1）。

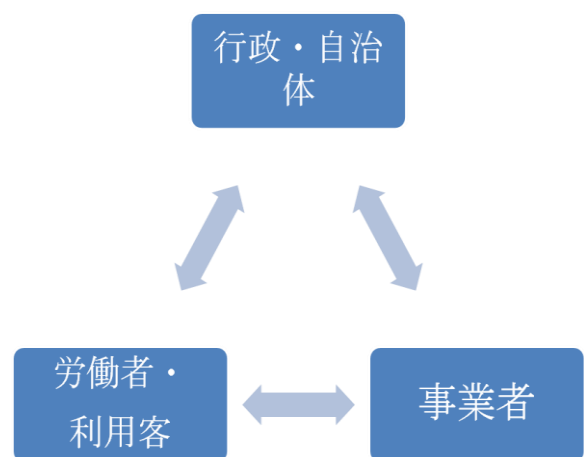


図1 帰宅困難者対策の三角関係

事業者の帰宅困難者対策というのは、行政と事業者という関係だけではなく、労働者・利用客と事業者のそれぞれの局面でさまざまな法律上の関係が形成されることに留意して実施する必要がある。問題は、どのような法律関係が発生し、どのように解決すべきかが周知されていない結果、事業者が対策に前向きになれず、萎縮しているような状況である。

事業者と労働者との間、事業者と利用客の間では平時から民事上の権利義務関係が発生しているのであるが、この部分については、災害時にも平常時と同様に民法や労働法が適用される。対策実施により生じる法律関係もあるのでその点を明確に示して、法的トラブルにならぬよう必要な対策を講じ解決しておく必要がある。

(2) 各種法的諸問題の検討

① 施設提供と従業員への業務命令の可否

事業者が一時滞在施設として社屋を提供することとした場合、その一時滞在施設として提供した社屋の中で作業を行うのは誰かという従業員しかいない。自治体の職員は住民向け避難所の運営や非常時行政対応をしているので、事業者が提供した一時滞在施設で対応することはない。したがって、一時滞在施設を会社が提供したら、さらに従業員には一時滞在施設内での各種作業を行ってもらうことになるが、そもそも当該作業を従業員に命ずることができるのか。雇用契約等の範囲内の業務であるかどうかの判断基準はどうなっているか。

その範囲の考える一つの事例として、旧国鉄の鹿児島自動車営業所事件がある（鹿児島地方裁判所昭和63年6月27日判決）。同判決は、自動車営業所構内に降り積った火山灰を除去する作業について、「使用者が労働者に対し労働契約に基づき命じ得る業務命令の内容には、労働契約上明記された本来の業務ばかりでなく、労働者の労務の提供が円滑かつ効果的に行われるために必要な付随的業務も含まれるところ、自動車営業所構内に降り積った火山灰を除去する作業は、業務遂行上必要なものであるから、労働契約上の付随的業務として、労働者は右作業命令に応ずべき義

務がある。」とされた。同事件の最高裁判決（平成5年6月11日判決）では、「降灰除去作業は、鹿児島営業所の職場環境を整備して、労務の円滑化、効率化を図るために必要な作業であり、また、その作業内容、作業方法からしても、社会通念上相当な程度を越える過酷な業務に当たるものともいえず、これが被上告人の労働契約上の義務の範囲内に含まれるものであることは、原判決も判示するとおりである。」とある。最高裁が示した判断基準は、「業務の必要性」、「過度の重労働でないこと」というものである。この要件を満たさない場合には、通常の労働契約の範囲外の業務を求めることになるので、個別同意が必要となる。

上記のような火山灰の除去作業とか、地震や火災があった後の片付けというのは、まさに業務上必要なものであることは衆目一致をするところであろう。では、帰宅困難者対策における一時滞在施設の運営という、自分たちの顧客ではない、周辺にいる滞在者を受け入れて、3日間避難をさせることが、最高裁の判断基準であった「業務の必要性」、「過度の重労働でないこと」の要件を満たすか。集客事業者においては周辺の賑わいなども必要なことからすれば「業務の必要性」を満たすとも言えるであろうが、やはり、それ以外の一般的な事業者において同要件を満たすことは難しいのではないか。その場合には、「一時滞在施設要員」、「非常参集要員」の委嘱をするという形式で個別同意を求め、当該業務に見合う賃金基準を用意し、業務としての訓練等を行って対応するようにすべきであろう。

② 一時滞在施設における提供業務の法的性質

一時滞在施設を提供した時に事業者は具体的に何をするのかについては民法上、事務管理が参考になる（民法697条）。帰宅困難者を事業者の社屋等に受け入れ保護するということは「義務なく他人のために事務の管理を始めた」ということである。その場合に受け入れた事業者にどのような法的効果が与えられるかということ、「最も本人（筆者注：避難者のこと）の利益に適合する方法によって、その事務の管理をしなければならぬ。」と書いてある。明示的ではないが

事務管理にも「善良な管理者としての注意義務」＝善管注意義務が求められると解されている(新版注釈民法(18) 229頁)。「本人の利益に最も適合する内容」とは善管注意義務を定めているものと解され、電気が暗いからもう少し明るくしてくれとか、マットレスが硬いのもっとやわらかい物にしてくれとか、毛布がこれでは暑いからもう少し涼しい毛布にしてくれとか、喉が渴いたとか、空腹だとか、いろいろな要求に全て相手方から言われたとおりに対応しなければならない、というものではない。そして、仮に意に反することが明らかであれば事務管理を中止することができるものである(民法第700条ただし書き)。

一方で、合意により当該一時滞在施設の利用をさせるということもある。これは「準委任契約」である。事業者としては受け入れ条件を定めて、同条件について了解した者を受け入れる、ということである。ただし、受け入れた側は前述の善管注意義務がある。

この善管注意義務の具体的実践として何をどこまでやらなければいけないのかという問題があるが、これも具体的に定められたものはなく、裁量は広い。そこで、ぜひ今の段階で地域連携、事業者連携で運営マニュアルを作るなどして、標準形を作ることが肝要である。我々が考える帰宅困難者対策や、帰宅困難者に対する一時滞在施設の提供の内容をマニュアルという形にしてきちんと示すことによって、社会的に認知を受けることが、ひいては裁判所の判断(善管注意義務違反の有無が裁判で争われた場合)に影響を与えるものと考えられるのである。

③ 一時滞在施設における具体的作業に関して

一時滞在施設で提供した備蓄食糧や非常食で食中毒等になった場合、何が問題になるのか。民法第551条では贈与物、つまり無償で財産を提供する場合には担保責任を負わないとしている。ただし、瑕疵があること、例えば腐敗していることを知りながら、それを告げずに提供した場合には責任を負う(同条ただし書き)。その点の留意は必要である。したがって、缶詰は多少、賞味期限が切れていても大丈夫だという感覚があるかもしれないが、念のため、賞味期限が切

れていることを告げて、食するかどうかを滞在者自身で判断してもらえれば、民法第551条の問題はクリアできると思う。

一時滞在施設の定員を超える帰宅困難者が押し寄せ、受け入れを求められた時に、会社としてはどうか。定員超を理由に受け入れを拒否することは正当であり、拒否された帰宅困難者が、そこで壁が落ちてきて、あるいはパニックに巻き込まれて怪我をした際に責任を問われるのかという相談を受けたことがある。しかし、保護責任者遺棄罪、遺棄罪などの刑法の構成要件には該当しないので、罪にならない。また、定員を超える場合には毅然と受け入れを拒否することは正当な行為なので、故意・過失を要件とする損害賠償請求を受ける可能性もない。

また、駅周辺地域を中心とした事業者連携による帰宅困難者対策を検討されているところが多いと思うが、例えば各事業者から対策要員として3名を派遣して、対策マニュアルに従って帰宅困難者対策を実施するとしていた場合に、当該帰宅困難者対策の実施中に対策要員が死傷した場合に誰が責任を取るのかという問題がある。これが業務命令であれば業務起因性の関係で労災が認められ補償される可能性はある。そうではない活動だと言われてしまったらどうなるかということ、その方は地域ボランティアとしてやったに過ぎないという扱いになってしまう。そうすると、ボランティア保険に入っていれば一定の治療費ぐらいは出るかもしれないが、もしその方が致命傷になるような大きなけがをして後遺症等が残った場合には、その保険では到底対応できないのではないかとと思う。したがってこの点については、地域連携、事業者連携の中でどのような扱いで対策要員を活動させるかについて取り決めをきちんとしておいてもらわないと、労災認定が難しくなる。筆者としては業務命令として一時滞在施設運営業務を行ってほしいと思っているが、その点を取り決めて明示しておかないと、ボランティア業務との境界線でトラブルとなる可能性がある。

もう一つは、対策要員のミスによる損害の発生であ

る。対策要員が、そこにいる滞在者に人為的に怪我をさせてしまうとか、そういう場合の責任の所在はどうか。事業者間で一定の目的に沿った活動を行うという合意に基づいて行っていることなので、事業者の間で締結される合意は法的には組合契約（民法第668条）だと解される。組合契約の責任については基本的には組合財産があれば組合財産から賠償することになるが、それがなければ各事業者（各組合員）の分割責任となる（民法第675条）。そのような思わぬトラブルについても法的な検討を加え、対応策をもって取り組むことを自治体、事業者には求めたい。

④ 一時滞在施設自体の瑕疵について

最も悩ましい問題の一つは、本震により社屋がダメージを受けたにもかかわらず、そのことに気が付かないで従業員を滞留させ、帰宅困難者を受け入れて、その後の余震等で社屋倒壊などにより当該者に死傷という損害を与えた場合の責任関係如何である。

建物がダメージを受けた状態にもかかわらず、それに気付かず、余震によって天井崩落、建物倒壊、壁崩壊などの事態が発生して、滞在者や、その従業員が死傷した場合に生じる事業者の責任を心配して、一時滞在施設の提供や、帰宅困難者対策に積極的になれないという事業者もいる。果たして、その場合について、法的にどのように考えることができ、また、考えるべきなのか。帰宅困難者対策の根幹に関わる問題である。

建物の安全性については安全配慮を尽くしておけば責任はないかと思われがちであるが、民法第717条は土地の工作物の設置および構造に瑕疵があることにより他人に損害を生じさせたときは、占有者が責任を負うことになることとされる。そして、占有者が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者がその損害を賠償することになっている。ここで言うのは、「過失があるかどうか」の問題ではなく、「瑕疵＝通常の性能を欠く状況」となっているかどうかである。安全配慮を尽くしたというだけでは責任を免れるというものではない。悩ましいのは、本震の前まではメンテナンスをしっかりとおり安全配慮も尽くし、瑕疵もないという建物が、本震によりダメージを

受け、建物が通常の安全性能を欠いた状態になってしまった場合である。本震後に正確に建物の安全性を判断できるかどうかは技術的な検討項目であり、『大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針（内閣部（防災担当））』（平成27年2月）が示されたが、これを適切に理解し、適切に緊急点検を実施した場合（ただ、結果として受け入れには適切な状態ではなかった場合）には、善管注意義務、安全配慮義務を尽くしたと言いうることになるが、民法第717条の工作物責任の観点からは、当然ながら免責はされない。

本震で瑕疵が発生していることや、余震が発生したら、大きなダメージが具体的に発生してしまうことを知らずに当該施設に受け入れた場合は民法第717条の責任追及があり得る。これに対してどうしたらよいかについては、以前から私は、いざとなったら自治体が責任を持つから、この帰宅困難者対策をぜひ前向きにやってくれとか、従業員をきちんと保護しておいてくれとか、滞在者を一時滞在施設にきちんと受け入れてくれと、言うようにしたらどうかと提言をしていたが、都内のある区からは、責任をもつなら帰宅困難者対策はやらないと厳しいことを言われた。それは本来、事業者がやるべきで、なぜ自治体があることまで面倒を見なければいけないのかとも言われた。驚きを禁じ得なかったが、法的な理解、位置づけをしっかりと共有する必要があると感じた。

そのような状況下で、事業者はどのような対処を考えるか。まずはリスク・賠償責任を負わないように、そもそも施設提供を断るという一番消極的な対応があり得る。しかし、これは帰宅困難者対策の否定につながるものであり、到底、良しとすべきものではない。

もうひとつは自治体と協定書を締結して、事業者は故意・重過失のない限り責任を負わないときちんと書いてもらう、というものである。都内の複数の区では実践しているとのことである。ただし、これは自治体と事業者の協定書であって効果はその二者にのみ及び、被災した第三者には何らの影響を与えないのが原則である。自治体からお墨付きをもらって、きちんと

安全点検をしていたから責任を負わないのです、とは負傷者に対しては言えない。自治体と協定したのであるから、自治体も対応に協力はしてくれるだろうとは思いますが、最終的には事業者の施設なのであるから、事業者で解決して欲しいとされてしまうリスクはある。

その他、考えられるものとしては、一時滞在者から「入館時にあらかじめ免責してもらっておく」という方法である。これは滞在者自身にリスクを負担してもらって施設内に入ってもらうというものである。いわゆる自己責任ということである。そもそも民法第717条の責任を当事者間で免除することが可能なのか。強行法規と任意法規の区分で言えば、民法第717条は損害負担の公平性の問題に過ぎず、特に公序良俗や公共の秩序に関する規定でもない。したがって、通常の任意法規であるから、当事者間で合意して変更することが可能な規定だと考えられる。そこで施設に入る段階で民法第717条の責任につき免責をすること、民法第717条は適用しないということを条件として合意して受け入れるというものである。

しかし、帰宅困難者対策として適切かという疑問が払拭できない。そもそも帰宅困難者対策の最大の目的は、「むやみに移動しない、移動させない」ということである。それは「緊急車両の通行や、道路啓開作業の妨げにならない」ためである。そのために一時滞在施設を提供するのである。すなわち一時滞在施設に留まらせることは上記の公共的な目的を達するためである。そのような目的を有する施策に内在するリスクを滞在者の自己責任とすることは滞在者にあまりに酷である。また、滞在者としては、「留まって怪我をするも自己責任。移動して怪我をするも自己責任。どちらにしても自己責任なのであれば、判断することのできない一時滞在施設のリスクが自己責任となってしまう「滞留」などはせず、自分で注意をすれば安全にできるであろう「移動」を選択しよう」と考える可能性は低くないものと思われる。しかし、これは帰宅困難者対策の実効性を失わせるものであり、このような判断を誘発する施策は適切なものとは言えない。

そこで、他の方策や法的提言を検討するべきである

が、これまで筆者は上述のとおり「いざとなったら自治体が責任を持つから、この帰宅困難者対策をぜひ前向きにやってくれと言うべき」と提言し続けたが、これを法的見解として整えたいと思う。すなわち、一時滞在施設は災害救助法等にいう「避難所」なのであるから、国または自治体が国家賠償法により当該リスクや賠償責任を負担すべきというものである。

すなわち、一時滞在施設を提供する事業者の民法第717条の責任を回避することが帰宅困難者対策を推進することにつながると考えられるところ、国家賠償法第2条は民法第717条を念頭に置いて作られた規定であり多くの点で共通項を有している。事業者のリスク負担を本来的な担い手である自治体のリスク負担とすることが可能と考えた所以である。

思うに、事業者と自治体との間で協定等に基づき提供を合意した一時滞在施設については、占有者は自治体で、国家賠償法でいう「公の営造物」に該当するものと考えられることができる。国家賠償法第2条は「道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。」とする。この「公の営造物」とは、判例・通説によれば「国または公共団体により公の目的に供される有体物ないしは物的施設をいう」とされる。これは、公の用に供される有機物を意味する「公物（公の用に供されているもの）」と同義であるが、検討すべき論点の1つは、「行政主体が直接公の目的に供していること」である。例えば、私人が私道を一般に利用させたり、自己の所有する空地を一般に開放し、公園として自由に使用させていたとしても、公物ではない。しかし、私有地を市が借りて公園や農園として市民に提供する場合など、私人の所有する財産であっても行政主体がなんらかの権原を取得し、直接公の目的に供しているものは公物と言いうる。

もう1つが、「権原」についてである。ある施設を行政主体が直接公の目的に供するためには、権原が必要であるが、それは所有権に限らず、たとえば、道路法において行政主体が道路の敷地の所有権を持たず

に地上権等の権原を得て道路を供用することもある。一時滞在施設においては、民有地を市が借りて公園や農園として市民に提供する場合と同様に考えられる。施設を所有するまでの必要はなく、貸借することで足りると考えられている。また、国家賠償法第2条における「公の営造物」とは一時的かつ借入にかかるものであっても差し支えない（東京高等裁判所昭和29年9月15日判決）。そうであれば、恒常的ではなく災害時の一時的な使用貸借でも公の営造物と考えることができる。

一方で、一時滞在施設（避難所）の供与の実施主体は、自治体（都道府県等）である（災害救助法においては都道府県（第4条）、災害対策基本法においては市町村（第62条））。そのような規定がある以上、自治体が事業者との間で一時滞在施設の提供に関する協定を締結した場合には、発災時に事業者の有する当該施設の全部もしくは一部を一時滞在施設として使用貸借するという合意を締結したと解することが極めて合理的である。付言すれば協定の法的性質については、「契約としての効力を認める」というのが通説であり、公害防止協定においては、最高裁により協定の法的拘束力を認める判決（最高裁判所平成21年7月10日判決）も出されている。したがって、協定締結により一時滞在施設を提供することは「使用貸借契約」としての効力が認められると考えられる。

以上のとおり、結論として、帰宅困難者対策としての一時滞在施設については、これを「公の営造物」と考えられるので、「リスクは自治体をとるから、是非、事業者は施設提供して欲しい」と説明して協力を求めることが法的にも合理的であり、帰宅困難者対策を推進し、公共的意義を果たすためにも適切な考え方であると思う。

4. おわりに

帰宅困難者対策のうち、本稿では特に事業者の一時滞在施設提供に関わる法律問題に限定して検討を加えた。筆者としては、事業者が一時滞在施設の提供に協力する気持ちを有しながら、上述したような諸問題があるためにその意思を表明したり実行に移すこと

に躊躇してしまうのであれば、それは社会的に重大なロスであると考えられる。そして、その原因が事業者の法的責任が不分明である、あるいは法的な誤解等に起因するものであるならば、法律家は帰宅困難者対策にまつわる法的諸問題をよりよく解明し、不安を払拭すべく努めるべきである。また、それ以上に法律や裁判例が当該対策の促進を阻害することとなっているのであれば、阻害要因を排斥すべく必要な立法提言を行うべきである。法律が社会の役に立ち、事業者の安心を支えるものとなり、率先して当該対策に協力できる、その原動力となるのであれば、初めてそれは法の本来求められている役割を果たしたことになると思う。

帰宅困難者対策が果たす社会的な役割を一層高めるために関係各方面による協力が果たされ、本稿がそのための法的理解を促進するための一助となり、帰宅困難者対策が充実することになれば幸甚である。

参考文献

- 1) 廣井悠編著「帰宅困難者対策 Q&A」207 ページ他、2013 年
- 2) 首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」27 ページ、2015 年
- 3) 内閣府（防災担当）「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」7 ページ、23 ページ、27 ページ等、2015 年
- 4) 内閣府（防災担当）「大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針」2015 年
- 5) 西埜章著「国家賠償法コンメンタール」2012 年
- 6) 室井・芝池・浜川編「コンメンタール行政法Ⅱ【第2版】行政事件訴訟法・国家賠償法」2006 年