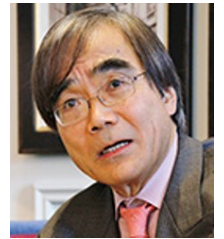


ぼうさいこくたい 2022 への出展—災害復興理論研究会

弁護士
永井幸寿



1. 特集テーマの経緯

日本災害復興学会 2022 年度公募研究会である「災害復興理論研究会」は、日本災害復興学会の法学者・法実務家を動員し、災害復興及び大規模災害時特有の法原理・原則についての検討を図ることで、首都直下・南海トラフ地震等にも堪えうる災害復興法理論を構成し、立法提案の基礎とすることを目指している。研究会においては、憲法の緊急事態条項から法律・条例レベルの規範まで幅広く議論を展開している。講演会・シンポジウムにおいて研究成果を報告するとともに、今後は具体的な法制度のあり方についての提言をしていく予定にしている。

第 29 号 特集テーマ「復興と緊急事態」は「災害復興法理論研究会」における研究成果であり、2022 年 10 月 23 日(日)に開催された「ぼうさいこくたい 2022」のセッション「災害時における超法規的措置について考える」(JICA 関西 3F セミナー室 31・32)における報告ならびにディスカッションを元に構成されている。当日の登壇者と発表テーマは以下の通りである。

司会

山崎栄一 関西大学社会安全学部教授

スピーカー

佐々木晶二 (一般財団法人) 土地総合研究所 専務理事

東日本大震災における超法規的通知と恒久法化

岡本正 銀座パートナーズ法律事務所 弁護士
人と防災未来センター特別研究調査員

リーガルレジリエンス～臨時法から恒久法へ～

岡田博史 関西学院大学法学部教授

大規模災害に備えた条例について

コメンテーター

永井幸寿 アンサー法律事務所 所長 弁護士
日弁連災害復興支援委員会・緊急時法制 PT 座長

3 名のスピーカーについては、本号においてそれぞれ論文を投稿していただいている。くわえて、永井自身も別に「緊急事態条項とコロナ対策」というテーマで投稿をしている。

以下においては、セッション当日における永井による国家緊急権／緊急事態条項についてのコメントならびに報告者に対するコメントを紹介しておく。

2. 緊急事態条項

緊急事態に対処する法制度には 2 つある。個別法で対処する方法と憲法に緊急事態条項を設けて対処する方法である。個別法で対処する方法とは、災害なら災害対策基本法、原発事故なら原子力災害対策特別措置法などのように、緊急事態ごとに定めた法律で対処する方法である。この方法の特徴は、①個別の法律で必要な範囲での権限が付与されているので権力の濫用や人権侵害が起こりにくいこと、②平常時に時間をかけて作成されているので合理的な内容であることである。日本国憲法は、個別法で対処するというスタンスをとっている。

これに対して、憲法に緊急事態条項を設けて対処する方法は、戦争、内乱、大規模な自然災害等、多くの緊急事態を包括した条項を憲法に設けて対処する方法である。これは、最も重度の高い戦争に合わせて制度設計される。戦争は勝たなければならないので、本来国会にある立法権や予算議決権が政府に認められ、

権力分立を停止する。また、国民にお国のために国民に命を捧げさせる必要があるので人権保障を停止する。この方法の特徴は、①権力分立を停止するので、政府に極度に権力が集中し権力濫用の危険が高いこと、又、②人権保障が停止されるので、人権が大幅に侵害されやすいことである。

日本の旧憲法には緊急事態条項が4つも設けられ、しかも、これが度々濫用されたあげく、軍隊が暴走して日中戦争や太平洋戦争に突入した経験から、日本国憲法はあえて緊急事態条項は設けていない。日本国憲法の趣旨は、①緊急事態条項は憲法を破壊する危険があるから設けない、②緊急事態に対しては平常時から事前に個別法を設けて対処するというものである。

3. 報告者に対するコメント—超法規的措置

(1) 佐々木昌二先生の研究

佐々木先生の官庁が災害時に自治体に発した超法規的措置の通知の研究とこれを恒久法化するという研究は過去の災害を調査して、対策を検討し、立法化して個別法で対処するという活動であり、憲法の予定するスタンスに適合するものである。

超法規的措置は災害対策の宝の山である。建物等の除去などに関する措置の指針に基づく自治体の建物等の除去は、所有者から自治体に対する訴訟が提起された。これを立法化して一定の要件で除去を認め、一定の要件で補償を認めるべきである。これで被災者の権利が保障され、行政も安心して復興を実現できる。

国会の行うべきことは、平常時から、時間をかけて、過去の超法規的措置を収集検討して、関係者と調整し立法化することである。このような地道な努力の積み重ねではじめて災害対策ができる。

(2) 岡田博史先生の研究

岡田先生の研究は、自治体レベルでの超法規的措置の恒久法化の問題ではないかとおもう。岡田先生の解釈は大変巧みで優れていると思う。しかし、災害直後の対応としては良いと思うが、今後発生する災害に対しては、個別的事例や解釈権者によって解釈が異なり、

紛争ともなり得るので法的安定性のためには立法が必要であると考え。法律は通常は平常時を前提としており災害時を前提としていない。全町避難した浪江町の馬場有町長は被災者のために臨時の医療施設をつくらうとしたら、医療法、消防法などの規制でできず憤慨していた。医療法、消防法は平常時を前提に作られていた。その後、佐々木先生のご努力で災害対策基本法86条の3で、消防法、医療法の適用を排除する臨時の医療施設がつけられるようになった。

災害の現場に近い自治体には、国より現場に即した効果的な災害対策を考えることができる。岡田先生の研究のような現場の成果を、自治体相互で共同して検証・研究して、情報共有し、これを立法活動に結びつけるべきである。地方自治法263条の3は、全国知事会等を規定している。1項で「共通の問題を協議」「処理する」ために設立するとあるので、全国知事会等で共有や研究の場を設けるべきである。立法化の提言を2項で、内閣や国会に意見提出すべきではないか。

(3) 岡本正先生の研究

岡本先生については、「災害族」の弁護士は災害が発生すると、よって、たかって法律相談や、仲裁、立法活動等をするが、次に災害があればそっちに行ってしまう、活動はやりっ放しの状態であった。岡本先生だけが、活動の検証と、整理、体系化を行った。災害復興法学という学問を打ち立て、大学で教育を行い、論文や書籍で発信した。この活動によって、法律家の被災者支援活動が社会的に認知され、立法活動も、行政との連携もスムーズに行くようになった。ご自身も内閣府出身で、各方面との連携ができ佐々木先生ら等と立法活動を行った。

(4) 最後に

今回は最先端のお三方の発言で大変勉強になり、モチベーションも上げていただいた。ありがとうございました。