

東日本大震災における超法規的通知と恒久化



(一財) 土地総合研究所 専務理事・(公財) 都市計画協会 上席調査・研究員
佐々木晶二 (社会工学博士)

1. はじめに

本稿は、2022年10月23日の「ぼうさいこくたい」S-26「災害時のける超法規的措施について考える」において、筆者が行ったプレゼンテーションをまとめたものである。筆者は災害時における超法規的通知について、佐々木(2020)「震災緩和通知に関する法的検討」日本災害復興学会論文集第16号14頁-23頁、佐々木(2019)『先例・通知に学ぶ大規模災害への自主的対応術』(第一法規)第1章及び佐々木(2022)「東日本大震災以降に発出された生命・財産に関する法律及び超法規的通知の実態及び今後の改善のあり方に関する研究」(筑波大学社会工学プログラム博士論文)⁽¹⁾において、分析を行ってきている。特に、断りのない場合には、この3つの論考を踏まえた記述となっている。

2. 超法規的通知の定義

超法規的通知とは、大災害の際に、「法令の文言に反する運用を認めること」又は「法令に反する運用をした場合であっても、行政処分を猶予することを認めること」を内容とした通知であって、国に各省庁から地方支分部局又は地方公共団体に発出されたものである。東日本大震災の際に発出されたものは、表1の列D及びE及び表2のとおりである⁽²⁾。

なお、表1及び図1の分析の前提となるデータは、内閣府公表の「東日本大震災に関連した各府省の規制緩和等の状況」(平成24年12月12日作成)⁽³⁾(以下「内閣府通知データ」という。)である。

表1列D及び列Eで示すとおり、相当数の超法規的通知が発出され、表2から発災後一月の間に大部分の通知が発出されたことが確認できる。

表1 内閣府が収集した通知データの分類

	A	B	C	D	E
	政省令告示改正	法令運用の明確化	国の許認可等国自ら行う行為の基準見直し	法令上の文言に反する運用を認めるもの	行政処分の猶予を認めるもの
1 期限延長	17	13	2	0	0
2 書類の簡素化	7	24	2	9	0
3 生命に直接関係ある法令上の制限の(a)	0	2	0	5	0
4 健康に関係ある法令上の制限の緩和(上記a以外)	6	8	0	4	9
5 財産権に直接関係ある法令上の制限の緩和	2	9	0	1	0
6 その他の法令上の制限の緩和	14	42	13	5	0

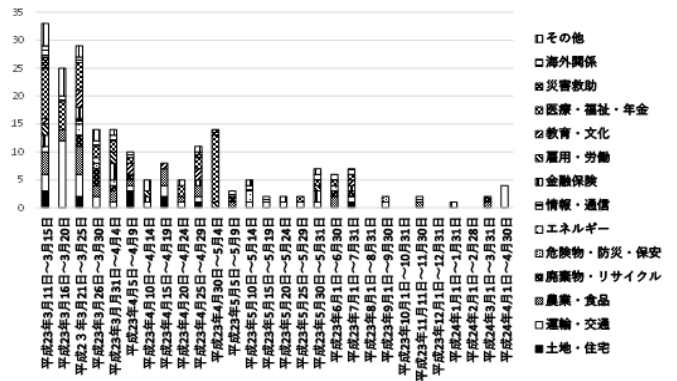


図1 発出日別・分野別の内閣府収集通知データ

3. 東日本大震災時の超法規的通知に関する議論

東日本大震災時における超法規的通知について、国会会議録から議論を確認すると、表2のとおり若干の議論あるものの、超法規的通知の発出が不十分だという意見が確認できなかった⁽⁴⁾。

また、発災後約1年間の2021年3月までの朝日新聞、読売新聞、毎日新聞が実施した被災市町村長に対するアンケート結果でも、具体的な法令の規制緩和や超法規的通知の要望は確認できなかった⁽⁵⁾。

表2 国会における超法規的措置に関する議論

超法規的 規制緩和	委員会の日付	委員会	発言者(二段に分かれている場合には、上段は質問者、後段は答弁者)	超法規的「措置」に関する発言内容	内閣府通知データとの関係
○	2011/3/30	衆議院法務委員会	柴山昌彦 江田五月法務大臣	福島地検いわき支部で勾留中の容疑者を釈放した根拠を質問	なし 刑事事件訴訟法第60条の運用と法務大臣が答弁
○	2011/3/25	参議院内閣委員会	小野次郎	緊急車両の規制を段階的に緩和する根拠	なし 災害対策基本法第76条の基づく交通規制として答弁
○	2011/3/28	参議院災害対策特別委員会	斎藤やすのり	仮設ガソリンスタンド、タンクローリーからの給油要望	なし
○	2011/4/12	参議院厚生労働委員会	石井みどり 細川律夫厚生労働大臣	精神科入院者の転院手続きについて確認	なし
○	2011/4/14	衆議院災害対策特別委員会	石山敬貴 吉村馨農林振興局長	土地改良事業の災害査定の特例を質問	なし
○	2011/5/26	衆議院農林水産委員会	菊田貞紀子外務大臣政務官	留学生の再入国のビザの扱いの説明	内閣府通知データの番号39
○	2011/5/27	衆議院厚生労働委員会	柿澤未途	訪問看護ステーションの人員基準緩和の趣旨を質問	内閣府通知データの番号100

以上のデータを踏まえると、東日本大震災の際には国の各省庁から多数の超法規的通知が発出され、また、それに対する批判は確認できず、また、現地の市町村長からも批判や不満が確認できないことから、超法規的通知は実態として、現地のニーズに沿って発出されたことが強く推測される。

4. 東日本大震災時の超法規的通知に関する訴訟案件

東日本大震災時には、多数の超法規的通知が迅速に発出されたことが確認できる。この発出された通知に関係する事案で訴訟となった案件を盛岡地方裁判所及び仙台地方裁判所の判決から抽出したところ、以下の表3に示す3件が確認できた⁶⁾。

いずれも、内閣府通知データの番号203の「損壊家屋等の撤去等に関する方針」に関係するもので、2件は行政側が勝訴、1件は行政側が敗訴している。いずれの判決においても、判決文で現れている限り、超法規的通知を引用せずに、「緊急避難の法理」などを行政側は根拠に適法性を主張している。

必ずしも、多数ではないものの、行政主体が超法規的措置を講じることによって、被災者などが被害を受けた場合には、損害賠償請求などの訴訟の対象にある可能性はゼロではないことが確認できる。

このような問題を避けるためには、大災害が発生するまえに緊急事態に対応した法改正を行っておくことが望ましい。

表3 超法規的通知に関係する判決

LEX/DX	Westlaw Japan	判決日	裁判所	事案	被告(行政側)の主張	行政側の勝敗	判決のポイント
1	1	2012年7月5日	仙台地裁	東日本大震災の津波により、名取市県道上に漂着した船舶を名取市の要請を受けた自衛隊又は名取市の委託を受けた協力が撤去。その際の船舶の損壊に対して船舶所有者が国家賠償請求	・内閣府通知データ203の損壊家屋等の撤去等に関する指針は裁判で採用せず ・緊急避難が成立している主張	勝	・災対法第64条の市町村長の応急公共負担の規定の解釈として判示 ・船舶の移動の必要性、緊急性の程度や、損傷の程度からみて、被告による損壊行為に職務権限の目的・範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められないとする
2	1	2012年12月12日	仙台高裁	同上	同上	勝	上と同じ判断
3	1	2013年12月6日	盛岡地裁	東日本大震災の津波で被災した建物、原告の承諾なく解体撤去した	・内閣府通知データ203の損壊家屋等の撤去等に関する指針は裁判で採用せず ・意思確認の不十分さをもつた上で過失相殺を主張 ・震災前の価格である32万4000円を限度とすべき	負	・被告(釜石市)には原告の意向を慎重に確認しなかった過失があり、賠償責任を負う ・過失相殺は認めない ・損害額は訴訟費用を入れて35万円とする

5. 東日本大震災時の超法規的通知を踏まえた法改正の状況

超法規的通知が発出された案件については、表4で示すとおり、2013年災害対策基本法改正など、緊急事態への対応を円滑に行うための改正が実施されている。特に、国の緊急事態期における代行権限の拡大に資する改正は、超法規的通知は発出されていないものの、多くの項目で改正が実現している。

これに対して、業界団体との調整が難しいと想定される案件、例えば、外国人医師に対する医師免許特例の法定化などは実現していない。表4のうちメッシュの網掛けの部分は法改正が実現していないことを意味している。

なお、東日本大震災の発災から10年以上が経過している現時点では、これ以上の法改正は期待できない。

6. 東日本大震災時の経験を踏まえた超法規的通知の必要性和改善案

東日本大震災時に発出した超法規的通知に係る事案について、既に法改正で措置しているものもあるが、その一方で未措置のものも存在する。その背景には、業界団体などとの調整が困難であるという点もある。

表 4 超法規的通知に対応した法改正

A 超法規的通知	B 法改正
内閣委通知データに掲載されている超法規的通知の発出	2013年災対法改正(医療施設特例、墓理法特例等) 2015年廃棄物処理法改正(廃棄物処理施設の手続簡素化)
補助国道を国が道路啓開することを認める通知発出	2020年の道路法改正(国の道路啓開代行規定)
外国人医師に対する医師法特例通知の発出	2013年災対法改正(避難所、応急仮設住宅に対する消防法の特例) 2013年災対法改正(国による都道府県の応急措置の代行) 2013年港湾法改正(国土交通大臣による緊急確保航路内の物件収用) 2014年海岸法改正(災害時における海岸管理者による土地使用、物件収用) 2016年海上交通安全法改正(災害時における海上保安庁長官による船舶の航行制限等) 2014年災対法改正(災害時における道路管理者による車両の移動)

(備考) B 列の塗りつぶしの欄は A 列に該当する法改正が実施されていないことを意味している。

大災害の発生後時間が相当の時間がたった現時点では、追加的に法改正が行われることは期待できない。

また、最大限努力をしても、大災害の発生事象はそれぞれ異なることが想定されるので、すべての超法規的対応が想定される場面を事前に想定して対応することも不可能である。

このため、将来、大災害が発生する時点においても超法規的通知が発出される可能性は高いと考えざるを得ない。

以上の認識を前提にすると、将来の超法規的通知を発出する際に、当該通知を受けて業務を実施する地方公共団体等が 4. で述べたような紛争に巻き込まれないよう、通知自体に改善を図ることが望ましい。

具体的には、4. で実際に関係市が主張していた「緊急避難の法理」を踏まえて、大災害が発生した直後という「緊急性」があり、その措置を講じることの「必要性」があり、さらに、当該措置によって得られるメリットが損害よりも大きいという「相当性」があるという要件を通知文にできるだけ明示することが望ましいと考える⁷⁾。

なお、超法規的通知の改善に関する論点として、表 4 に示している個別法の改正以外に、個別の法律の規定を示さずに、「地方公共団体は、大規模な自然災害が発生した場合には、応急対策のための法令の規定に

反した行為をすることができる。」といった規定を法律に設けるといった案も考えられる。

ただし、このような規定を創設することは以下の 2 点から慎重であるべきと考える。

- a. 被災者などへの権利侵害のリスクがあること
- b. 具体的な法令運用が適用除外になるかが不明確だと、現場に近い地方公共団体等では、規定が抽象的だと、国に適用除外かどうかを問い合わせることになり、結局、迅速な対応ができない

7. より長期的な視点にたった超法規的通知の改善方針案

超法規的通知が将来の大規模な自然災害の際に発出せざるを得ないと考えたときに、6. に述べた具体的な改善案に加えて、より長期的な視点にたって、改善方針案を提示する。

第一に、6. に述べたような通知文に「緊急性」「必要性」「相当性」の要件が必要であることを明示することの必要性を確認したうえで、大規模災害を想定した訓練の際に、これらの要件を含んだ超法規的通知案の作成及び発出を実施に準備して試みるのが重要である。

第二に、仮に、大規模な自然災害が発生し、その直後に超法規的通知を発出した場合には、東日本大震災と同様に、政府として、関係省庁から超法規的通知を収集して、公表することが重要である。この際には、東日本大震災の時のように通知文の題名に止めず、通知文の本体も含んで、関係省庁全体の通知発出内容を公表することが望ましいと考える。

第三に、超法規的通知が現実には将来においても発出せざるを得ないとしても、国会の議決なしに関係省庁の判断だけで法令に反した運用を認めているという問題は依然として残る。大規模な自然災害の際に国会での法改正の手続きを講じることが困難だとしても、事後的な国会に関する手続きを設けることが、超法規的通知を発出した関係省庁が国民に対する説明責任を果たすという観点からも重要と考える。

現行の法制度では、表5のとおり、経済危機対応、感染症対応など様々な法目的に基づいて、それぞれ、本来は事前に国会の手続きが必要な場合であっても事後的に国会への報告や承認などの手続きをもって代える仕組みが存在する。

大規模な自然災害時に発出された超法規的通知に関する国会への事後的な対応については、現状において事後的な国会手続きなしに済ませていることを踏めると、関係省庁にとっての事務負担を大きくしすぎ

ると、関係省庁が超法規的通知の発出に抑制的になってしまう可能性がある。また、災害時においては超法規的通知に従った措置によって、様々な事実行為、法律行為が積み重なっていくことから、被災地におけるこれらの行為の効果を否定することは適切ではない。

以上の観点を踏まえると、表5行2の特例（網掛け部分）と同様に、国会には事後的な報告を行うとともに、既に行われた法的効果は影響を受けない形で、事後的な対応が適切と考える。

表5 超法規的通知に対応した法改正

A	B	C	D	E	F	G
主体	目的	項目	関係条文	事後承認報告	内容	事後の効果
1	国	大災害時における緊急政令	災対法第109条	承認	災害緊急事態の際、国会が閉会中で、かつ、参議院の緊急集会のいとまがないときには、物資の配給、金融モラトリアム、物価統制のために政令を制定できる	事後的に国会の承認が得られない場合は、それ以降は効力を失う
2	地方公共団体	災害時における市町村又は都道府県の事務委託の特例	災対法第69条、第75条	報告	他の地方公共団体に事務委託する場合は、地方自治法第252条の14第3項に基づき、事前に議会の議決が必要。これを災害時には、他の地方公共団体との協議を先行させ、事後の地方議会報告で足りるとする	事後的に効力を失うことはない
3	地方公共団体	専決処分	地方自治法第179条	承認	特に緊急を要するため会議を開くことができないときは、地方公共団体の長は議決すべき事項を専決処分できる。次の会議で地方議会に報告し、承認を求めなければならない	議会の承認が得られなくても事後的に効力を失うことはない
4	国	経済危機対応	緊急関税	報告	日本の産業保護のために緊急に輸入品に関税を課することができる	事後的に効力を失うことはない
5	国	為替管理対抗措置	外国為替法第10条	承認	為替管理の対抗措置を講じたときには、事後に国会の承認を得なければならない	事後的に国会の承認が得られない場合は、すみやかに対抗措置を終了する
6	国	感染症対応	ワクチン確保のための損失補償契約	承認	緊急の場合には国会の承認なしにワクチン確保の損失補償契約を締結できる。その場合にはすみやかに国会の承認を求めなければならない	国会の承認を得られなければ契約の効果が発生しない。
7	国	対応措置基本計画の延長	国際平和支援法第6条	承認	対応措置を延長する場合で、国会が閉会中又は衆議院が解散中の場合は、事後に国会の承認をえなければならない	事後的に国会の承認が得られない場合は、遅滞なく対応措置を終了する
8	国	戦争事態対応	緊急対処事態対処方針の策定	承認	緊急対処事態対処方針を定める際、国会が閉会中又は衆議院が解散中の場合は、事後に国会の承認をえなければならない	事後的に国会の承認が得られない場合は、速やかに緊急対応措置を終了する
9	国	後方支援活動等の実施	重要影響事態安全確保法第5条	承認	緊急事態の場合に国会承認なしに後方支援活動等を行うことができる。事後に国会の承認を得なければならない	事後的に国会の承認が得られない場合は、速やかに後方支援活動等を終了する
10	国	特定船舶入港禁止の告示	特定船舶入港禁止法第5条	承認	特定船舶入港禁止の告示をする際、国会が閉会中又は衆議院が解散中の場合は、事後に国会の承認をえなければならない	事後的に国会の承認が得られない場合は、直ちに入港禁止措置を終了する
11	国	治安対応	自衛隊の治安出動	承認	緊急事態に際して内閣総理大臣が自衛隊に治安出動を命じることができる。事後に国会の承認を得なければならない	事後的に国会の承認が得られない場合は、すみやかに撤収する
12	国	緊急事態の布告	警察法第74条	承認	緊急事態の布告の際、国会が閉会中又は衆議院が解散中の場合は、事後に国会の承認をえなければならない	事後的に国会の承認が得られない場合は、すみやかに布告を廃止する
13	国	その他	参議院の緊急集会	承認	憲法第54条第2項 国会が閉会中のときに緊急の必要があるときには参議院の緊急集会を求めることができる	次の国会で開会後10日以内に衆議院の同意がない場合には効力を失う

補注

- (1) 以下の URL 参照。
<https://tsukuba.repo.nii.ac.jp/records/2005689>
(最終閲覧日 2022年12月14日)
- (2) 表1及び表2の算出方法等については、佐々木(2020)14頁-16頁参照。
- (3) 内閣府の以下のHP参照。
<https://www.cao.go.jp/sasshin/kisei-seido/publication/shinsai.html> (最終閲覧日 2022年12月14日)
- (4) 国会会議録検索システムから「超法規」又は「規制緩和」と「東日本大震災」という用語を用いている議事を抽出した。抽出基準の詳細は、佐々木(2019)6頁-7頁参照。
- (5) 佐々木(2019)16頁注5)参照。
- (6) 佐々木(2022)91頁-92頁参照。
- (7) 詳細な通知文の改善案は、佐々木(2022)102頁-103頁参照。

8. まとめ

本稿では、超法規的通知についての実態及びその課題及び改善方向について、先般の「ぼうさいこくたい」で論じた内容を紹介したものである。

法令の運用としては本来適切ではない超法規的通知が実態として将来においても発出せざるを得ないという現状認識を踏まえ、超法規的通知の発出の際の改善方針や事後的な国会手続きなどについて論じたものである。将来の大規模な自然災害に備えて、今後、超法規的通知に関する具体的な改善策が今後も議論されることを期待する。