

「地方自治・実務入門シリーズ」の刊行にあたって

およそ自治体職員であれば、入庁時、「宣誓書」に署名押印をしたはずである。この文書は、「職員の服務の宣誓に関する条例」の別記様式として規定されているのが一般的である。条例であつて要綱ではない。すなわち、職員は、日本国憲法の尊重・擁護、地方自治の本旨を踏まえた公務の民主的・能率的運営を誠実・公正に行うことを、ほかならぬ住民に対して誓つたのである。

この内容の意味を、地方分権時代の今、改めて考えてみたい。

二〇〇〇年施行の地方分権一括法により実現された分権改革は、「第三の改革」と称されるほどのものでつもなく大きな潜在的力を有するものである。当時は、国と自治体の関係について、「上下主従から対等協力へ」という表現が多用された。ところが、現実に両者の関係を規律している法律は、改革以前に制定されたときの姿のままに存続している。このため、改革に消極的な立場からは、「法律通りにしなければ違法である」というように、改革の成果を意図的に矮小化するような言説さえ発せられる。

しかし、国と自治体との間に適切な役割分担がされるべきであるのは、目標なのではなく規範である。法令がそのようになっていないのであれば、そうであるように自治的に解釈・運用しなければ、憲法を尊重・擁護したことにはならない。全体の奉仕者として、市民の福祉向上のために仕事をする自治体職

員は、この点について自覚的である必要がある。そして、自治体職員は、それが可能になるような力をつける必要がある。

「地方自治・実務入門シリーズ」と題するこの企画は、全体として、若手・中堅と呼ばれる層の自治体職員を主たる読者対象とし、その基礎力の養成に資することを目標にしている。各巻においては、職員が取り組むべき分野に関する法システムの全体像が的確に提示され、地方自治の本旨を踏まえた公務とはどのようなものかが、それぞれの著者の立場から語られる。二〇〇〇年の前後においても不変の法理である「法治主義」に、現在はそのような内容を盛り込ませるべきなのか。シリーズのもとでは、個別の行政分野を扱う巻と横断的課題を扱う巻の両方が随時出版されるが、いずれにおいても通奏低音のごとく意識されている課題である。

有斐閣が、地方自治を正面においたシリーズを刊行するのは、はじめてのことである。このような初の試みが読者の広い支持をえることができるよう、出版された巻に対しては、シリーズ編者および将来の巻の執筆者が加わって検討を加えたい。そして、その結果を踏まえて、よりよい書物を継続的に読者のお手元に届けることができるよう、努力してまいりたい。

二〇一六年夏

シリーズ編者を代表して 北村 喜宣

はしがき

日本は「災害列島」である。四季の変化に富む反面、気候による変動も大きく、毎年全国各地で豪雨、暴風、豪雪に加え、最近では竜巻や地震も多発しているように思われる。人為的ではあるが大火事や爆発等もある。それらに伴う被害が、毎年散見されるような小規模で比較的軽いもの、数年に一度の中規模で相当程度のもので、数十年もしくは百年に一度あるかどうかの大規模で甚大なものがある。阪神・淡路大震災（一九九五年）、熊本地震や岩手県及び北海道を直撃した台風一〇号（二〇一六年）、西日本豪雨（二〇一八年）などがあり、いずれも深刻な被害を及ぼした。特に皆さんの記憶に鮮明に刻み込まれているものは、二〇一一年三月一日に起きた東日本大震災津波であろう。

そのような災害への対策（災害対策）は、中小規模のものはもちろん、大規模なものや国を挙げて行われるものであっても、自治体なかでも市町村が中心となって行われ、その責任は極めて重い。自治体職員は、その重責を無理を押ししても全うしようとする。しかも、災害とりわけその規模や被害が大きい場合、現場には、発生直後から極度の緊張が張り詰め、「非日常的」で「想定外」の事態が皮肉にも「常態的」に発生し、職員は、「平時」の制度や運用ではとても対応しきれない「極限」ないしは「限界」的な状況に置かれる。それなのに、常時「迅速」で「最適」な対応が求められる。ここでは、新採

用であろうが異動直後であろうが、「プロ」そして「全体の奉仕者」（憲法一五條、地方公務員法三〇條）としての対応が要求される。身近であるがゆえに、住民の極度に厳しい目に晒されながら。そのような状況下で、自治体職員は、災害に際し、どのように対応するべきなのであろうか。

本書は、筆者が、市町村行財政のサポートや災害廃棄物処理、行政法・環境法部門を中心とした政策法務ときわめて限られた範囲であるが、東日本大震災津波の際に、岩手県職員として、また行政法・環境法を研究する者として、実際に経験あるいは体感した雰囲気あるいは仄聞した情報を盛り込みながら著したものである。主たる読者を、採用あるいは異動後から災害対策を担当して間もない自治体職員であると想定し、政策法務を意識しながら、前述の問いに対する筆者なりの回答の「第一球」を投じた。随所に、盛岡市民かつ岩手県民としての視点も、ちりばめたつもりである。

あわせて、本書は、筆者が単独の名で編んだ初の書籍である。格式と伝統ある有斐閣から発刊して頂けるとの話があつた際の光栄は鮮明に覚えていいる。しかし、同時に、災害対策についての執筆であり、筆者の中に深く重い葛藤と逡巡が生じたことも事実である。筆者は東日本大震災津波とその対策を体験しているとはいえ、甚大な被害を受けた岩手県沿岸部から自動車で二時間以上の移動を要する、内陸の盛岡市にある岩手県庁（本庁）もしくはは滝沢市にある岩手県立大学勤務の職員として、あるいは直接津波被害を受けていない盛岡市民としてに過ぎない。現在も、沿岸に向かう機会はあるし、同僚でもある妻は、直接被災した山田町の出身である。陸前高田市を始めとする沿岸市町村には知己が多い。このよ

うに、被災地域にゆかり浅からぬ者として、公私にわたり、寄り添い続けてきたつもりである。しかし、真の「当事者」ではないことも厳然とした事実であり、本当の現場や真実を知っているとはとても言えない。その筆者が、被災の実態を正解しているだろうか。わけ知り顔で語ってもよいのだろうか。災害を題材に研究しているものか。そして何より、筆者の発言が、被災された方々を傷つけはしまいか。このような想いに今も苛まれている。

一方で、被災地の自治体職員や知人からは、復旧・復興は道半ばであるし、風化しないよう積極的に発言してほしいと言われることも少なくない。また、災害とりわけ東日本大震災津波レベルあるいはそれを上回る巨大災害は、今後でも発生することも予想される。災害対策が進むにつれ、それらの災害への備えや、発災後の対策に幾ばくかでも参考になればとの思いから、筆者の経験と、拙いながらも「その時」何を考えたか、振り返って「今なら」どうするかを示さなければならぬと思うに到った。それは将来世代に対してだけでなく、国を挙げて——さらには国外からも——感謝し尽くせないほどの支援を受けた我々の責務であるとさえ思っている。日々、復旧・復興に向かっていることが実感される「今」だからこそ。そのような万感の思いも込めて本書を世に送る。

本書の執筆は、多くの方々への御指導と御協力のもとに可能となった。岩手県や陸前高田市を始めとする県内市町村、宮城県東松島市、熊本県や益城町の職員、関係省庁の職員、関係領域の研究者、筆者が在籍した上智大学の先生方や法学研究科生及びOBなど、今も支えて下さっているたくさんの方

方々がいらつしやる。全員の名前を記すことはできないが、この場を借りて深甚なる謝意を申し述べる。ただし、筆者をお導き頂き、特段の御支援を賜っている方々の御名前を記すことをお許し願いたい。本書の執筆を命じて下さった北村喜宣上智大学教授には、一七年以上前にお会いしてから、実務の助言者として、また博士前期・後期課程を通じての指導教員として、常に懇切丁寧にして厳しくお導き頂いている。北村教授とともに本シリーズの編集委員である山口道昭立正大学教授、出石稔関東学院大学教授、被災を経験し現在までの現地の様子に直に接している陸前高田市の吉田由香さんには、特段の御指導や御協力を賜った。そして、原稿提出が遅れるたびに粘り強く励まして頂くとともに、文字通り粗稿を驚くほどの精度で読み込んで頂いた有斐閣法律編集局書籍編集部（京都支店）の柳澤雅俊さんには、本当にお世話になった。粗稿に目を通してくれた妻の順子、息子の重光、両親の誠・充子、義母のレミ子は、自由奔放に研究する筆者をいつも支えてくれている。皆様に心からの感謝を申し上げますとともに、岩手県そして東日本全体の日も早い復旧・復興に微力を尽くすことを誓い、稚拙ながら本書を捧げる。意見に関する部分は、全て筆者個人のものである。それゆえ、思い込みや誤解も含まれている可能性は否めない。皆様から暖かい御指摘や御指導を賜れば幸甚である。

二〇一九年八月 東日本大震災津波から八年が経過し、復興が最終段階にあることを実感しながら

目次

序章 『自治体災害対策の基礎』の趣旨……………1

一 本書のねらいと願い 1

- 1 災害対策を大づかみして全体を理解してほしい(1) 2 災害対策に関する法令に直に触れてほしい(3)
- 3 災害対策法制を使いこなせる自治体職員になってほしい(4)

二 本書の特徴 5

第一章 あなたが東日本大震災津波の災害対策の現場にいたなら

——岩手県の災害対策の概要等を踏まえて……………9

一 東日本大震災津波による岩手県の被害の概況 9

二 東日本大震災津波の災害対策の現場——各フェーズにおける災害対策の概要 12

- 1 発災(12) 2 初動(14) 3 応急対策(17) 4 復旧・復興(19) 5 予防

(21)

第二章 自治体災害対策総論(一)——自治体災害対策の考え方……………25

一 自治体が対策を講じる「災害」とは何か 25

二 自治体災害対策の内容や区分と業務の流れ 28

三 自治体災害対策のプライオリティー(優先度)の基準や視点 30

1 災害対策の目的(31) 2 基本理念(32) 3 被災自治体行政機関の業務負担の軽減等と機

能回復(34) 4 財源とコスト(37) 5 フェーズによって変わるプライオリティー(38)

6 災害対策のフェーズはシームレス(39) 7 いずれは戻る平時へのソフトランディングと平時

の行政活動の見直し(39)

四 自治体災害対策の主体と責任等 41

1 住民一人一人——自助(41) 2 コミュニティー等——共助(42) 3 自治体や国——公助

(43) 4 自助・共助・公助の関係(45)

第三章 自治体災害対策総論(二)——自治体災害対策の資源(ヒト・モノ・カネ)……………47

| | | |
|---|----------------------------|----|
| 一 | ヒト——組織の整備・自治体内外との連携・職員の確保等 | 47 |
| 1 | 被災自治体の行政機関内(47) | |
| 2 | 行政主体間の連携(51) | |
| 3 | 民間との連携(53) | |
| 4 | ボランティアとの連携(54) | |
| 5 | 職員の採用(56) | |
| 二 | モノ(一)——情報・通信・広聴・広報・記録等 | 58 |
| 1 | 情報の収集及び共有とための通信等(58) | |
| 2 | 広聴と広報(60) | |
| 3 | 記録と伝承(61) | |
| 三 | モノ(二)——災害対策法制 | 62 |
| 1 | 主要な法(62) | |
| 2 | 法体系(66) | |
| 3 | 柔軟な運用による対応(66) | |
| 四 | モノ(三)——計画 | 69 |
| 1 | 防災計画——地域防災計画・地区防災計画(70) | |
| 2 | 自治体災害対策の各分野の計画(72) | |
| 3 | 復旧・復興計画(73) | |
| 4 | 計画についてのまとめ(75) | |
| 五 | モノ(四)——知見やノウハウ | 75 |
| 六 | モノ(五)——用地 | 78 |
| 七 | モノ(六)——施設・資材・機材 | 80 |
| 八 | カネ——財源 | 81 |

第四章 自治体災害対策各論 (一) —— 初動……………85

一 初動とは 85

二 初動における各対策 91

1 災害対策本部の設置等 (91) 2 避難の勧告等 (95) 3 自衛隊、消防などへの応援要請等

と救出・捜索活動 (99) 4 被害の把握等 (103) 5 救助 (104) 6 施設の応急復旧――

障害物の除去ととりわけ道路の啓開 (113) 7 生活環境の保全及び公衆衛生 (114) 8 初動におけ

るその他の対策 (115) 9 応急対策等の準備 (119)

第五章 自治体災害対策各論 (二) —— 応急対策……………121

一 応急対策とは 121

二 応急対策における各対策 125

1 被災者の救助等――仮設住宅の供与等 (125) 2 被災児童及び生徒の応急教育 (129) 3 施

設等の応急復旧 (131) 4 清掃、防疫その他の生活環境保全及び公衆衛生 (135) 5 応急対策に

おけるその他の対策 (145) 6 災害復旧・復興の準備等 (152) 7 初動の記録と検証等 (156)

第六章 自治体災害対策各論 (三) — 復旧・復興……………157

一 復旧・復興とは 157

二 復旧・復興における各対策 161

1 ハード面の復旧・復興 (二) — まちづくり (161) 2 ハード面の復旧・復興 (二) — 住宅

(166) 3 ソフト面の復旧・復興 — 被災者生活再建支援 (169) 4 ハード面・ソフト面の復

旧・復興 — 産業 (171) 5 応急対策の記録と検証等 (173)

第七章 自治体災害対策各論 (四) — 予防……………175

一 予防とは 175

二 予防における各対策 176

1 防災組織の整備 (176) 2 防災教育・防災訓練 (177) 3 物資の備蓄や防災に関する施設の

整備等 (177) 4 円滑な相互応援等の実施のためにあらかじめ講ずべき措置 (177) 5 指定緊急

避難場所の指定等 (178) 6 要配慮者の生命を保護するためにあらかじめ講ずべき措置等 (179)

7 復旧・復興及び災害対策全体の記録と検証等 (180) 8 地域防災計画等の見直し (180)

9 法制度や計画の習熟 (181)

第八章 自治体災害対策各論（五）——全フェーズに関係する業務……………183

一 政府等への要望 183

二 訪問や視察等への対応 184

1 皇室によるお見舞い（184） 2 政府・国会関係者の視察（185） 3 他自治体の職員や住民の

視察（185）

三 マスコミ対応 187

四 情報提供と情報公開 188

1 情報提供（188） 2 情報公開（189）

五 住民の参画 191

六 自治体災害対策をめぐる訴訟等 192

第九章 東日本大震災津波特有の災害対策——放射線影響対策……………195

一 総論 195

二 具体的な対策（一）——測定等 199

三 具体的な対策（二）——緊急事態応急対策…避難とりわけ広域一時滞在 200

| | | | |
|------------------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| 四 | 具体的な対策(三) | 放射性物質に汚染された廃棄物の処理 | 201 |
| 五 | 具体的な対策(四) | 除染等 | 202 |
| 六 | 具体的な対策(五) | 食材の安全確認と風評被害対策 | 203 |
| 七 | 具体的な対策(六) | 費用の負担・損害賠償請求 | 204 |
| 第一〇章 自治体災害対策における政策法務……………207 | | | |
| 一 | 時系列的な災害対策法制の変容(一) | 阪神・淡路大震災前 | 208 |
| 二 | 時系列的な災害対策法制の変容(二) | 阪神・淡路大震災を踏まえて | 209 |
| 三 | 時系列的な災害対策法制の変容(三) | 分権改革を踏まえて | 210 |
| | 1 第一次分権改革(211) | 2 第二次分権改革(212) | |
| 四 | 時系列的な災害対策法制の変容(四) | 東日本大震災津波を踏まえて | 213 |
| | 1 二〇一二年災対法改正(213) | 2 二〇一三年災対法改正(214) | 3 その他の法律(215) |
| | 4 条例(216) | | |
| 五 | 時系列的な災害対策法制の変容(五) | 東日本大震災津波以後 | 216 |
| 六 | 時系列的な災害対策法制の変容 | 総括 | 217 |

七 自治体災害対策における政策法務の今後の方向性 219

1 運用法務 (219)

2 立法法務 (222)

3 争訟・評価法務 (225)

主な参考文献

索引

コラム

- ① 野蒜小学校事件が語りかける「公助」及び「共助」の意義と難しさ (44)
- ② やはり政令市は完全自治体！ (52)
- ③ 経験豊富なボランティア (55)
- ④ 衛星携帯電話通話者の背後での喧噪 (60)
- ⑤ 「災害」法？ 「災害対策」法？ 「防災」法？ (65)
- ⑥ 被災自治体の長にこそ知見とノウハウに裏打ちされた補佐を！ (76)
- ⑦ 長の第一声の重要性 (89)
- ⑧ 大川小学校事件が語りかけるもの (96)
- ⑨ 自衛隊への拍手 (102)

- ⑩ 自粛の「塩梅」(124)
- ⑪ 災害廃棄物は一般廃棄物か？(143)
- ⑫ 真っ白いキャンバスなら自由に画が描けるのではなかったのか……(163)
- ⑬ 避難場所等の指定(178)
- ⑭ 文書開示請求の濫用？(190)
- ⑮ 八、〇〇〇ペクレルは高度の汚染のイメージを与えているのではないか？(198)

本書のコピー、スキャン、デジタル化等の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。本書を代行業者等の第三者に依頼してスキャンやデジタル化することは、たとえ個人や家庭内での利用でも著作権法違反です。

著者・編者紹介

著者

千葉 実 (ちばみのる)

1967年生まれ

1991年 東北大学法学部卒業

同年 岩手県入庁

2007年 上智大学大学院博士前期課程法学研究科修了(法学修士)

2015～2019年 岩手県立大学特任准教授(岩手県庁から派遣)

2019年 (岩手県立大学への派遣終了) 岩手県庁に復帰

〈主要著作〉

『自治体政策法務——地域特性に適合した法環境の創造』(共著, 有斐閣, 2011年)

『災害復興の法と法曹——未来への政策的課題』(共著, 成文堂, 2016年)

『自治体政策法務の理論と課題別実践——鈴木庸夫先生古稀記念』(共著, 第一法規, 2017年)

編者

北村 喜宣 (きたむら よしのぶ) 上智大学法学部教授

山口 道昭 (やまぐち みちあき) 立正大学法学部教授

出石 稔 (いずいしみのる) 関東学院大学法学部教授

序章 『自治体災害対策の基礎』の趣旨

一 本書のねらいと願ひ

1 災害対策を大づかみして全体を理解してほしい

「災害予防」「災害応急対策」「災害復旧」の災害対策は、その「基本法」たる災対法（本書では法令や用語は原則として略称で示す。冒頭の凡例を参照されたい）の第一章総則（二条―一〇条）で明らかのように、官民を問わずあらゆる主体が責任を負い、分担・連携して実施される。しかし、現実には、「公」的な主体の役割が大きく、その中でも一次的には自治体——とりわけ市町村、次いで都道府県——が責任を負い、国がそれを支援し補完するものとされている。このように、災害対策の主体の中心は、自治体とりわけ市町村である。本書の対象は、その自治体災害対策である。「自治体≡行政」と考えがちであるが、それでは不正確であることも多い。自治体は、「行政」だけでなく「議会」と「住民」によつても構成されている。その行政部門も、正確には行政庁である知事や市町村長とその補助機関である職員の内

職である部長や課長等すなわち「人的」行政機関と部や課等すなわち「組織的」行政機関により構成されている。本書では、大づかみにわかりやすくするため、また実際には事務を長が全て自ら行うわけではなく行政機関が分担・連携しながら行っていることから、主体を示す際に「都道府県」「市町村」の「行政機関」と表現する。やや不正確な面もあるが、自治体職員の実務の基礎という視点から見ているので意図を了解されたい。

その「自治体災害対策」に関する法システムとは、どのようなものであろうか。発災した際、または災害に備え、自治体にはいかなるタイミングでどのような業務が発生し、それをどう遂行するべきだろうか。自治体職員は、どのような意識で職務にあたるべきだろうか。適切な対策を講ずるためには、根拠となる法令をどのように用いるべきだろうか。

本書は、新規採用や異動などにより「新たに災害対策の担当になった」、あるいは「担当になってから間もない」自治体職員を主たる読者と想定し、これらの疑問に答えることを目的に執筆した。そのため、その実務とりわけ法令との関係を大づかみに把握でき、できる限り多くの災害に共通し応用可能な論点を採り挙げて説明するよう努めた。

災害対策の基礎を学ぶことは、全ての自治体職員にとって意義がある。災害対策は、程度の差こそあれ、どの自治体にも、どの分野にも関わる。各自治体とも、全体的には防災担当部署が所管するが、個別には関連業務を所管する部署が担当するため、全ての自治体職員は、採用から概ね四〇年前後の勤続

期間中に、形はどうあれ、ほぼ確実に何らかの災害対策に携わるであろう。

その災害対策には、「総合性」と「計画性」、そして「迅速性」が求められる。加えて、「非常時」であり「有事」に講じられる部分が大半であるために、平時にはない「特例」や「特別措置」が多く含まれる。「機動力」や「応用力」も欠かせない。それには、関係する法令や制度の「広く深い理解」と「柔軟な運用」が必須である。すなわち、自治体職員は、災害対策の実務の基本的かつ根本的な部分を、担当分野は深く、それ以外についても概要を習得しておく必要がある。

2 災害対策に関する法令に直に触れてほしい

具体的に業務を行う場合や改善策を検討する場合は、根拠となる法令の規定を「直に」^{じか}参照してほしい。手引きやマニュアルでは絶対に足りない。それらが不適切なことさえある。火急の際には、まず「作業」することが優先される場合もあろう。その際は、ある程度状況が落ち着いてからでも、講じた災害対策が、関係する法令や制度すなわち災害対策法制に沿っているかを確認してほしい。当該法制が脈動していることを実感でき、さらに理解が深まるであろう。そのために、本書では、「大づかみ」でありながら「必要な知識は提供したい」と欲張り、根拠となる規定を条番号だけでも挙げるようにしている。

3 災害対策法制を使いこなせる自治体職員になってほしい

災害対策は、災害の規模等によっても大きく異なり得る。災害対策法制は中小規模で一過性の災害を主に想定していると指摘されてきたが、阪神・淡路大震災を経て、大規模等災害への対策が意識され、東日本大震災津波を経験し、その必要性が、関係者だけではなく全国民に強く刻み込まれたように思われる。災害対策及び法制は変容し、深化・進化し、複雑化している。自治体及び職員は、それらに対応しなければならない。しかし、それらの「本質」や「あるべき制度趣旨」は、実際には、それほど変わっていない（変わることも変える必要もない部分も多い）と思われる。それらをしっかりと捉え、具体化し実現することが必要である。本書を貫くテーマの一つである「政策法務」とは、政策を充実させ実現するために、適法かつ適切に法令を「立法」し、柔軟に「運用」する、すなわち適法かつ豊かに「法令を使いこなす」というものである。また、法令には、不十分な部分も少なくないので、その法令が妥当なものであるかを見極める「目」と、足りなければ補完する「頭」も重要である。災害対策においても、それらが同じように要請される。そのため、自治体そしてその職員は、災害対策法制を理解し、考え、運用し、問題点を克服し、さらに専門性を高めながら改善・充実させていかなければならない。災害対策は、その主体となる組織と職員個々の「総合力」と「問題解決力」が問われる「試験」のようなものでもある。とりわけ「出題範囲」が示されない（逆に言えば全範囲にわたる）「実力テスト」であるように感じられる。「受験対策」になぞらえると、まず「教科書の記載」である災害対策法制を理論的かつ体

二 本書の特徴

系統的に理解し、「過去問題や問題集を解き理解を深める」ように過去や他地域の事案や裁判例の分析等を通じて当該法制の運用や機能の実例を学び、理論が実際にどう用いられているかを知る。理解できないところは「参考書」である専門書にあたり、克服する。それには、何より「基礎」が大事である。

二 本書の特徴

本書では、実務の中心である行政機関の、とりわけ県あるいは県職員からの視点と災害対策法制を研究する側の視点に立っている。そのうえで、まず、「制度等」について簡単に触れた後、「実務の視点」でその制度等の運用を説明し、実際の具体例として「東日本大震災津波の際の岩手県の取組み」を採り挙げ、そこから得た知見や教訓を盛り込んだ。原則として、二〇一八年一二月末時点で公表され入手可能なデータ等を基にしているが、現在も進行中の復旧・復興等については、可能な限り、最新のデータを参照した。また、できるだけ「コラム」を付した。現時点での筆者の疑問であるが、根源的な論点を採り挙げ、臨場感を残すような心がけた。本文より、こちらを先に読んだ方が興味を持ってもらえるかもしれない。

自治体災害対策は時系列的に発生することが大半である。このため、それに沿った把握が実務においても有効であり、読者もイメージしやすいと思われる。災対法をベースにすると、予防（第四章）↓

(発災↓初動↓) 応急対策(第五章) ↓復旧(第六章) ↓(復興↓) 予防……となり、そのサイクルで回り続ける。本書では、災対法上は応急対策に含まれていると解される発災直後の災害対策を「初動」と、復旧に含まれていると解されるその後の災害対策を「復興」とする。しかし、現実の自治体災害対策は、復興段階からスタートする場合もあれば、ある対策の途中で新たな災害が発生し、その初動から並行して行われる場合もある。そこで、できるだけシンプルに、発災をスタートに、各フェーズ(段階)で代表的な災害対策をイメージしながら説明する。

また、複数のフェーズにまたがったり、行きつ戻りつする災害対策も少なくないので、それらが講じられたり、位置付けの中心となるフェーズで説明する。たとえば、災害廃棄物の処理については、散乱しているものを撤去し道路等を切り拓く「啓開^{けいかい}」は最も盛んに行われる初動で説明する。東日本大震災津波では、本格的な処理のための実施計画の策定は応急対策で、焼却や埋立てなどは復旧・復興に大きくまたがって行われた。そもそも、災害廃棄物の処理は復旧の一部である。しかし、全体としては復旧・復興の前提であるので、応急対策に位置付けて説明する。大規模等災害の場合はそのようなスケジュールがさらに遅れてしまう。

本書では、自治体災害対策全般に通底する部分や事項は総論として、実務については主に各論として説明する。代表的な論点をさらに厳選し掘り下げて、全体に通じる「こころ」を伝える方法もあるが、本書は、できる限り多くを「大きくくり」に触れる方法を採用した。それは、実際の現場では、発災後に爆

発的に業務が発生し、どんどん膨張するにもかかわらず、十分な検討時間が与えられない場合が多いからでもある。そのような場面でも、難局をなんとか凌ぎ、少しでも望ましい対策を講じる「とっかかり」にしてもらうことを期待している。

「とっかかり」のキー（鍵）として根拠となる法令を見てほしい。災害時においては、「超法規的措置」が声高に求められることも多い。しかし、公権力の行使も多い領域であり、法治主義そして法律による行政の原理は厳然として守られなければならず、その上で法をうまく使って難局を切り抜けることは相当程度できるし、そうあってほしいとの願いも込めている。

本書が実務に役立つとともに、読者の皆さんが、自治体災害対策や政策法務に興味を持つきっかけとなれたなら、これに勝る喜びはない。

自治体災害対策の基礎
〈地方自治・実務入門シリーズ〉

2019年10月10日 初版第1刷発行

著者 千葉 実
北村 喜宣
編者 山口 道昭
出石 稔
発行者 江草 貞治
発行所 株式会社 有斐閣



郵便番号 101-0051
東京都千代田区神田神保町2-17
電話 (03) 3264-1314〔編集〕
(03) 3265-6811〔営業〕
<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷・萩原印刷株式会社／製本・大口製本印刷株式会社

©2019, Minoru Chiba. Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 978-4-641-22775-0

JCOPY 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に(一社)出版者著作権管理機構(電話03-5244-5088, FAX03-5244-5089, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。