

はじめに

現代の法律学を対象に現時点で法律学全集を編集するならば、災害法は確実にその一角を占めるものである。それほど、市民や法律関係者の関心が著しく高い分野であるといえることができる。地球温暖化や異常気象の影響で近年多発している水害、土砂災害、地震により、多くの人命や財産が奪われる状況が見られる。こうしたリスクへの法制度の対応が、社会から強く要請されている。「社会とつながる行政法」を標榜する場合には、災害法は最も重要な参照領域であるといっても過言ではない。しかしながら、こうした社会の期待とは対照的に、災害法の領域は開拓が遅れてきた。とくに、各災害に対応したおびただしい数の法律が未解明な部分を多く残しながら林立しているため、災害法分野の全体像を把握することすら困難な状況にある。先行業績である故生田長人教授の著作（『防災法』（信山社、2013年））においても、この分野の開拓は1人の研究者の手には余ることが指摘されている。

そこで、今回、災害法の開拓を目標に掲げ、学界で活躍されている研究者に、災害法分野を切り拓くプロジェクトへの参加を呼びかけた。出身大学、年齢、面識の有無などに関わりなく、知的好奇心を刺激する研究業績を公表し、日頃から注目してきた実力派研究者に、協力を仰いだ次第である。それぞれの執筆者は、極めて真摯かつ果敢に研究課題に取り組み、年単位の準備を基礎に本格的な論考が完成した。丹念な文献調査を基礎に完成した各論考は、編者の期待を遙かに上回る情熱のもとに執筆されており、感謝と望外の喜びを感じているところである。本書の新規性と学問的水準の高さは、脚注や索引をご覧いただくだけでも明確である。

本書は、災害法の代表領域を素材に、全体を概観することのできる記述を目指しており、当該分野に関心を持たれる読者が「まず最初に手に取るにふさわしい1冊」に仕上がったものと確信する。行政実務に従事する公務員のほか、法曹関係者、研究者、学部学生にとって、重要なリーガルスキームを丁寧に解説する本書は、有用なガイダンスとなろう。

本書は抽象的な概念を設定して、その下に各法律を整理するといった執筆スタイルに与するものではない。一つひとつの法的仕組みを虚心坦懐に眺め、その特性や発展可能性を分析し、問題を抽出して新しい課題と取り組むといった「足下から積み上げる」記述に重点を置く。本書によって発見された新たな問題や概念、法的仕組みは、現代の公法学にとっても重要な素材を提供するものと考えている。本書公刊を契機に、災害法に関する研究が一層進展すると同時に、本書に参画された研究者が災害法分野の「新しい担い手」として一層の活躍をされることを期待するところである。

最後に、本書の企画から刊行に至るまで、的確で献身的な支援をしてくださった、有斐閣書籍編集部の佐藤文子さんに心からお礼を申し上げる次第である。

2022 年 10 月

執筆者を代表して

大 橋 洋 一

目 次

序論 災害法の特質と法体系—————1

1 個別の災害類型に即した考察 1

- (1) 広義の災害概念 (1) (2) 災害対策基本法の射程範囲 (2) (3) 災害各法への注目 (3) (4) 災害類型に即した法制研究——編集方針 (その1) (4) (5) 都市法と災害法の交錯に関する研究——編集方針 (その2) (6)

2 情報コミュニケーションとしての災害行政過程 7

- (1) 情報プロセスとしての災害法 (7) (2) 避難情報の提供と避難法制研究——編集方針 (その3) (8)

3 災害組織法の研究 9

- (1) 平時と災害時にかかる組織研究 (9) (2) 国と地方との組織間調整に関する研究 (10) (3) 災害組織法研究——編集方針 (その4) (11)

4 災害法の理論的課題 11

- (1) 開かれた法体系 (11) (2) 多様な施策からなる法体系の分析 (13) (3) 法システムとしての災害法 (15)

I 原子力発電と法—————17

1 はじめに 17

- (1) 原子力災害の特色 (17) (2) 原子力防災に関連する法 (18)

2 原子力災害の予防 21

- (1) 原子力発電所に対する規制 (21) (2) 原子力災害の予防 (27)

3	原子力災害の応急対策	30
	(1) 応急対策の構造的特色 (30) (2) 原子力災害の応急対策 (32)	
4	原子力災害からの復興	36
	(1) 原子力損害の賠償 (36) (2) 原子力災害からの復興 (42)	
5	おわりに	45
II 土砂災害と法		47
1	はじめに	47
2	多様な土砂災害	49
3	法体系の特質	51
	(1) 多元的な法システム (51) (Column 1) 現行法に見る 2 種類の規制 (52) (2) 災害法を構想する意義 (52)	
4	三つの基本施策 (概観)	54
	(1) 施設整備 (54) (2) 情報提供を通じたリスク・コミュニケーションの活性化 (56) (3) 規制 (56)	
5	土砂災害防止法における情報提供と行為規制	58
	(1) 情報提供 (58) (2) 行為規制 (59) (Column 2) 抑制的な区域指定 (61)	
6	土地利用規制の仕組み	62
	(1) 各法で共通する特色 (62) (2) 運用の課題 (64) (3) 森林法の仕組み (66) (4) 農地法・農業振興地域整備法による対応 (68) (Column 3) 廃棄物処理法を通じた土砂災害対策 (69)	
7	宅地造成等規制法における規制の仕組み	70
	(1) 宅地造成工事規制区域 (71) (2) 宅地造成工事等の許可 (72) (3) 行政指導を中心とした運用 (74)	

8	自治体条例によるシステム補完	77
	(1) 条例の制定状況（概論）(77) (2) 条例にみる法システム (78)	
	(3) 条例による規制の限界 (79)	
9	事業手法の仕組み	81
	(1) 規制と事業 (81) (2) 宅地耐震化推進事業における二つの事業 類型 (82) (3) 大規模盛土造成地滑動崩落防止事業の実施状況 (82) (4) 予防型事業推進と説明責任 (85) (Column 4) 西宮市に おける予防事業の進展 (86) (5) プロセスとしての事業展開の必 要性 (87) (6) スクリーニング調査の重要性 (88) (7) 補助金交付 率の引き上げ (89)	
10	ハザードマップ活用による情報手法改革	89
	(1) ハザードマップ作成・公表の意義 (89) (2) ハザードマップの 作成方法 (89) (3) ハザードマップ公表の留意点 (90)	
11	盛土規制法の特色と規制改革の視点	92
	(1) 法律改正の経緯 (92) (2) 包括的な規制 (93) (3) 全国一律の 盛土規制 (94) (4) 規制制度の充実 (95) (5) 実効性の確保 (95) (6) 執行哲学の転換 (96)	
12	おわりに	99

Ⅲ 豪雨災害と法—————101

1	はじめに	101
	(1) 本稿での検討事項 (101) (2) 本稿の射程 (102)	
2	水害対策の法制度	103
	(1) 河川の管理 (103) (2) 下水道の管理 (107) (3) 災害情報の提 供 (112) (4) 水害対策とまちづくり (118) (5) 特定都市河川浸水 被害対策法に基づく対策 (121) (6) 小 括 (125)	

3	水害と国家賠償	128
	(1) 河川管理の瑕疵 (128) (2) 下水道管理の瑕疵 (134) (3) 河川 管理施設の瑕疵——ダム水害 (139) (4) 小 括 (141)	
4	おわりに	145
IV	大規模地震と法	147
1	はじめに	147
	(1) 本稿の目的と対象 (147) (2) 本稿の行論 (149)	
2	事前防災	149
	(1) ハード対策 (151) (2) ソフト対策 (171)	
3	地震予知時の対応	185
	(1) 地震予知と地震防災応急対策 (186) (2) 地震予知法制の現在 (193)	
4	災害応急対策・災害救助	196
	(1) 概 要 (196) (2) 作為義務発生根拠としての安全配慮義務など (196) (3) 具体的な作為義務の内容 (198) (4) 事後対応に対する 事後的非難の当否 (200)	
5	復旧・復興	202
	(1) 復興の理念 (203) (2) 復興のための組織 (204) (3) 復興のた めの特例措置 (205)	
V	都市整備と法	207
1	はじめに	207
2	防災の点から見た日本の都市の課題	207
3	都市の難燃化と耐震化	209
	(1) 建物の難燃化 (209) (2) 建物の耐震化 (212) (3) 事業手法に	

よる都市の難燃化（214）

4 土地利用規制による防災 220

- (1) 防災のための土地利用規制の正当化（220） (2) 個別法（227）
(3) 建築基準法（232） (4) 小 括（235）

5 都市計画法上の土地利用規制 236

- (1) 令和 2 年改正以前（236） (2) 令和 2 年改正（238） (3) 小 括
（241）

6 人口減少と防災 242

- (1) 既存不適格（242） (2) 2 項道路（246） (3) 防災のための都市
整備を誰が負担するのか（247） (4) 防災と建物保護や景観保護の
相克（248）

7 おわりに 249

VI 避難・救助と法—————251

1 避難情報の諸相 251

- (1) 避難における「情報」の有用性（251） (2) 避難情報に関する国
の「ガイドライン」（252） (3) 「5 段階」の警戒レベル（255） (4)
避難の内容（257） (5) 避難指示と避難勧告の一本化（259）

2 気象情報の法的根拠 261

- (1) 警報，注意報（261） (2) 地震等情報の特異性（264）

3 情報の伝達システム 266

4 情報の「わかりやすさ」の課題 267

5 避難と法的義務 269

6 避難の支援策 271

- (1) 避難行動要支援者への避難支援策の充実化（271） (2) 施設にお
ける避難計画（273） (3) 指定緊急避難場所と避難所（274） (4) 福

社避難所（275）（5）広域避難（276）（6）ハザードマップ（278）

7 救助・救命・救難等の諸活動 280

- （1）狭義の救助の意義（281）（2）市町村の役割によるもの（281）
（3）都道府県の役割によるもの（282）（4）国の役割によるもの
（284）

8 災害救助法に基づく救助 286

- （1）広義の救助と災対法の応急措置（286）（2）災害救助法の概要
（287）

9 被災者の「住」の支援 290

——避難所から復興への道程

VII 防災組織と法 293

1 概 説 293

- （1）防災組織法の特色（293）（2）行政組織法の基本的枠組との関係
（293）（3）調整との親和性（295）（4）多層的な行政主体との関わり
（295）

2 国と地方公共団体の役割分担・相互関係 296

- （1）各主体の役割（296）（2）各主体の共助関係（299）（3）権限の
委任・代行（300）

3 国の防災組織 301

- （1）中央防災会議（302）（2）非常災害対策本部（313）（3）特定災
害対策本部（317）（4）緊急災害対策本部（320）

4 都道府県及び市町村の防災組織 322

- （1）地方防災会議（322）（2）災害対策本部（326）

5 多様な責任主体 328

- （1）指定公共機関（328）（2）自主防災組織・ボランティア（332）
（3）住民（335）

VIII 地方公共団体と法——337

- 1 はじめに 337
——視角の設定
 - 2 災害対策法制の構造 340
 - (1) 実定法制度の概要 (340) (2) 実定法制度の基礎にある考え方 (344)
 - 3 組織編制・整備 346
 - (1) 各主体・機関の関係調整——関与と参加 (346) (2) 自治体間連携 (349)
 - 4 手 法 352
 - (1) 計画間調整 (352) (2) 個別的行為——権力的手法／非権力的手法 (355) (3) 情報提供 (357)
 - 5 判 例 359
 - (1) 事案①：事前の危機管理マニュアル改訂義務 (360) (2) 事案②：情報収集義務 (362) (3) 事案③：情報提供義務 (365) (4) 事案④：応急措置の実施 (369) (5) 事案⑤：公金支出に係る住民訴訟 (370)
 - 6 おわりに 371
- 判例索引 374
- 事項索引 376

執筆者紹介

*は編者

- *大 橋 洋 一（おおはし よういち） 執筆：序論，Ⅱ
 東京大学大学院法学政治学研究科修了
 現在，学習院大学法務研究科教授，九州大学名誉教授
- 原 田 大 樹（はらだ ひろき） 執筆：Ⅰ
 九州大学大学院法学府博士後期課程修了
 現在，京都大学法学系（大学院法学研究科）教授
- 田 代 滉 貴（たしろ こうき） 執筆：Ⅲ
 九州大学大学院法学府博士後期課程修了
 現在，岡山大学学術研究院社会文化科学学域准教授
- 土 井 翼（どい つばさ） 執筆：Ⅳ
 東京大学大学院法学政治学研究科法曹養成専攻修了
 現在，一橋大学大学院法学研究科准教授
- 野 田 崇（のだ たかし） 執筆：Ⅴ
 京都大学大学院法学研究科博士後期課程公法専攻研究指導認定退学
 現在，関西学院大学法学部教授
- 大 脇 成 昭（おおわき しげあき） 執筆：Ⅵ
 九州大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得退学
 現在，九州大学大学院法学研究院教授
- 松 戸 浩（まつど ひろし） 執筆：Ⅶ
 東北大学大学院法学研究科修了
 現在，立教大学法学部教授
- 飯 島 淳 子（いいじま じゅんこ） 執筆：Ⅷ
 東京大学大学院法学政治学研究科修了
 現在，東北大学大学院法学研究科教授

序 論

災害法の特質と法体系

1 個別の災害類型に即した考察

(1) 広義の災害概念

災害は多義的な内容をもつ概念であり、法律の定義規定に見られる視点も様々である。一つには、被害をもたらした原因に着目したうえで、自然現象に起因する被害に限定して災害の語を用いる法律もあれば、これを拡張して、人為的原因による被害をも含める用語法が見られる¹⁾。二つには、被害の範囲に着目したうえで、それが相当範囲に及ぶものをもって災害と呼ぶ例が存在する²⁾。他方で、被害の範囲が小規模であるものも含める用語法が見られる³⁾。こうした簡単な例示からも分かるように、どのような原因行為に起因する被害を対象とするのか、どの範囲の被害をもって災害と捉えるのかといった対象範囲の確定は、個々の法律の趣旨や目的との関連で立法者により政策的意図の下

1) 災害対策基本法は、火災等の人為的原因による災害も含む点で、両者を含む立法例であり、被害の発生を前提とした広義の用語法である。防災行政研究会『逐条解説 災害対策基本法〔第3次改訂版〕』（ぎょうせい、2016年）71頁。

2) 災害対策基本法は、2条1号で暴雨、豪雨、豪雪、大規模な火事等を例示していることから、ある程度の規模を前提としていると解される。防災行政研究会・前掲注1）71頁。

3) 災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律は、1条で災害による被害者を対象としているが、災害規模による限定は予定していない。

で選択されるべき事柄であるといえよう。換言すれば、法令における災害の概念が多様であることは、当該法令の掲げる政策目的が様々であることを反映するものである⁴⁾。災害法を体系的に叙述する本書にあっては、災害に関して規律する現行法の認識を第一の課題とすることから、考察対象を広く捉える趣旨で、広い意味において災害を捉えることとしたい。

(2) 災害対策基本法の射程範囲

災害法の分野では、基本法として災害対策基本法が存在する。そのため、災害法の体系を構築する場合や防災を論じる場合には、同法が採用している体系にしたがって考察を進めることが一般的であった⁵⁾。従前の災害法研究を見ても、こうした整理に立脚するものが多かったところである⁶⁾。つまり、予防、応急対策、復旧という時系列に基づく体系である。これは、分類の視点が論理的であることに加えて、理解しやすいという利点をもつ。

他方で、こうした体系は抽象的性格が強く、災害法の個別分野における具体的な行政活動に関心をもつ場合、満足のいく認識に至らないことが少なくない⁷⁾。その原因の多くは、災害対策基本法に認めることが可能である。同法が時系列で予防、応急対策、復旧の3つを対象とするといっても、それぞれにかかる条文の数や規律密度は不均一である。例えば、復旧に関してはわずか3カ条を置くのみであって、その内容も具体性に欠ける。加えて、災害法で最も重要と考えられる予防の領域に関しては、同法の採用する予防概念が甚だ狭いという問題点を指摘することができる⁸⁾。これは一般にいう予防施策を指すものではなく、(同法で最も多くの規定を置いた)応急対策の前提としてなされる予防施策を定めるに止まる。具体的には、組織整備、教育・訓練、物資や資材の備

4) 同様の指摘として、生田長人『防災法』(信山社、2013年)7頁参照。

5) 宇賀克也「防災と法」吉川弘之ほか『東京大学公開講座 防災』(東京大学出版会、1996年)248頁参照。

6) 生田長人編『防災の法と仕組み』(東信堂、2010年)は、こうした体系に依拠する。

7) 生田・前掲注4)22～23頁に同様の指摘がある。

8) 防災行政研究会・前掲注1)275頁は、法律第4章(46条以下)における「災害予防は防災機関が災害応急対策を実施する前提としての災害予防に限定されて」という点と指摘する。生田・前掲注4)22頁も参照。

蓄、防災施設の整備・点検といった内容である。このように、災害対策基本法では、災害発生が近接する場合、ないしは災害発生後の場面对象として、人命や身体のプロテクト、救護に関する諸規定が応急対策として重視される一方で、予防や復旧にかかる規定は簡素なものに止まる。結局のところ、一般的な予防施策に関する法律規定は、災害対策基本法以外の個別法で散在する形で規定されている。こうした理由もあって、災害対策基本法を繰り返し読んだところで、個別の災害にかかるリーガルスキームやその基本的特質を把握することはできないのである。

上述のように、災害にかかる各法が行政主体や権限配分、権限発動手続といった行政作用に関して多様な規律を行っている状況が広く認められる現状からすると、災害対策基本法は災害法分野における基本法として、関連各法に対して指針を示しているわけではない。厳格な意味で言えば、災害対策基本法は基本法の役割を十分には果たしていないといえることができる（災害対策基本法がこのように理念を語らない一方で、応急対策に関して細かな実体規定を盛り込んでいるのは、わが国の基本法においても異例な存在である⁹⁾）。

(3) 災害各法への注目

災害をめぐる法律規定が上記のような状況である原因は、この分野における法律制定の経緯に求めることが可能である。つまり、大災害が発生する度にパッチワーク的に特定災害に関する個別法が制定・改正され、そうした各法の錯綜する状況が存在し、各法を補充する観点から災害対策基本法が制定されたという経緯である¹⁰⁾。このように、わが国の災害法制にあっては、具体的な災害にかかる個別法律が重要性をもつことから、市民や実務家、研究者は統一性を欠いた各法と格闘せざるをえない。その場合に、1つの分野に中核となる法律が1つ制定されているといった体系整備が図られているわけではないため、

9) 川崎政司「基本法再考(2)」自治研究 81 巻 10 号 (2005 年) 48 頁。生田・前掲注 4) 12 頁。

10) もっとも、災害対策基本法で新たに挙げられた基本理念も抽象的であって、内容的にも整理されておらず、各法を指揮するほどの統率力を有していない。同法の制定経緯に関しては、防災行政研究会・前掲注 1) 1 頁以下。

多くの場合、特定の災害をめぐる複数の法律が重複して規定する状況に向き合う必要がある。さらに、災害各法に関する実務的解説書が入手できる場合であっても、1つの災害分野において複数存在する法律相互の関係までは解説されていないのが実情である。このため災害法の分析には、相当な気力や体力、時間が不可欠であって、法律学の研究者や実務家にとって、一人の努力では手に余る状況が続いてきた。

上記のように、時系列に基づく区分を基調とした災害対策基本法に立脚して災害法を論ずることに限界があるとするれば、見方を変えて、災害対策基本法に列挙されている災害（2条1号）に注目して、一定の災害グループに区分したうえで、具体的災害類型に即して、当該災害に関するリーガルスキームを概観した研究が不可欠である¹¹⁾。別の言い方をすれば、従来からある時系列に基づく視点に加えて、類型区分の視点が組み合わされることによって、一層豊かな分析が法律学において可能になるものといえよう。

こうした作業を進めるうえでは、従来の行政法学の研究成果に依拠しようとしても、答えは存在しない。数少ない行政法各論の研究書を見ても、災害法は独立の章としての重要性をあたえられておらず、多数の法令を列挙・紹介するに止まる¹²⁾。結局のところ、現役の研究者が新規に取り組むほかないのである。

（4）災害類型に即した法制研究——編集方針（その1）

本書を編集するに当たり、災害対策基本法に列挙された災害の中で、まず、自然現象に着目して、①地震に起因する災害、②地すべり、崖崩れ、土石流などによる土砂災害、③豪雨、洪水などに起因する水害を、第一に類型化して法

11) そうしたプロセスを経たうえで、次の段階として、災害法総論を構築する意義を否定するものではないが、現時点では上に述べたような視点に基づき、地に足の付いた災害各法研究が急務である。

12) 古くは、有斐閣の法律学全集において災害法をテーマとする巻は設けられていない。遠藤博也『行政法Ⅱ（各論）』（青林書院、1977年）136頁以下は、警察法の一環として災害対策を担う組織を扱うに止まる。小高剛『行政法各論』（有斐閣、1984年）162頁以下は、環境保全行政の章の1節として災害防止法を叙述する（全18頁）。

制研究を進めるべき法分野であると考えた。近年の災害事例だけを見ても、東日本大震災をはじめとして、大規模な地震災害の悲惨さを我々は経験したところである。また、広島市（2014年8月20日）や熱海市（2021年7月3日）では、豪雨や土石流による土砂災害により多数の人命が奪われる事態を目の当たりにした。加えて、都市部を中心に、異常気象に起因するゲリラ豪雨などにより、水害が多発しているのも衆知の事実であろう。

もっとも、冒頭で述べたように、災害について、こうした自然災害に限定して考察を進めるわけにはいかない。産業化、都市化を急速に進めてきた人為的な要因が、災害発生に大きく影響しているからである。2011年3月11日に発生した東日本大震災では、大規模地震による被害に加えて、そこに設置された原子力発電所の冷却系統が制御不能になって核燃料がメルトダウンした結果、事態を深刻なものとした。このように、④原子力発電にかかる現行法制のあり方は、災害法と密接なものである。原子力発電を推進してきたわが国にあっては、災害法制と切り離して論じるわけにはいかない性格のものである。

同様に人為的要因が災害発生に結びついた事例は、土砂災害や水害にも認めることができる。土砂災害が頻発する大きな原因として、都市化が進み、都市開発が山の麓まで至ったことのほか、開発に当たり、平地にしてから建設を行うため、盛土が多用されたことが挙げられる¹³⁾。

こうした視点に立って、本書では、以下の4篇を設けた次第である。

- I 原子力発電と法……………原田大樹
- II 土砂災害と法……………大橋洋一
- III 豪雨災害と法（水害を含む）……………田代湊貴
- IV 大規模地震と法（津波被害を含む）……………土井 翼

13) 盛土の類型として、都市内部で丘を削り、谷を埋めて平地を作りだし、宅地を確保する過程で谷埋め盛土が実施される都市内部型のほか、都市が膨張して郊外の山地や丘陵地にまで宅地化が進んだ結果、地すべりや土石流の被害に遭う都市外縁型が区別されている。釜井俊孝『宅地崩壊』（NHK 出版、2019年）16頁以下。

(5) 都市法と災害法の交錯に関する研究——編集方針（その2）

都市に人口が集中しており、そこに自然災害などが生じた場合には、多大な被害をもたらすことから、かねてより、都市法制の中に防災の仕組みが数多く組み込まれてきた。例えば、幅員の広い道路や公園を整備することを通じて延焼の防止を実現し、道路沿いにコンクリートの高いビルを配置することで防火帯を形成する施策が進められてきた（こうした事業は1952（昭和27）年制定の耐火建築促進法から1961（昭和36）年の防災建築街区造成法、1969（昭和44）年の都市再開発法へと引き継がれてきた）。法律により創設されたオープンスペースは、避難路や避難場所であると同時に、消防や救急車などの通行を支援する意義をもつ。密集市街地の整備も、火災や地震から多くの人命を防ぐ目的を有する（1997（平成9）年制定の密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律など）。このほかにも、建築基準法に見られる、個々の建物に関する安全面での規制（単体規定）は、火災や地震などの際の避難場所を確保する意味をもつ¹⁴⁾。近年、都市内水害が多発していることは、人口が急増した都市部で十分な排水能力が備えられず、水害を念頭に置いた都市開発がなされてこなかったことに原因をもつ。市街化調整区域などの開発禁止区域で例外的に開発を認める場合について、最近では、ハザードエリアについて開発を排除する法改正がなされ¹⁵⁾、都市法と災害法との融合が進められている。不動産売買の際の重要事項説明に、水害ハザードマップに取引対象の宅地又は建物が含まれる場合には、当該宅地又は建物の所在地を示すことが加えられたのも、同様の考え方に基づく¹⁶⁾。

14) 災害対策基本法60条3項は、避難に関して、屋外の避難所への避難に加え、同一家屋内における退避行動として屋内での退避（いわゆる垂直避難）を規定するため、最終的には家屋の構造や安全性が防災面で重要性を獲得する。垂直避難に関し、大橋洋一「災害避難の法理」同『対話型行政法の開拓線』（有斐閣、2019年）268頁以下参照。

15) 市街化調整区域で例外的に開発許可が可能な立地基準を条例で定める場合に、災害危険区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害警戒区域、浸水被害防止区域などを含んではならないと改正された（都市計画法34条11号・12号、同法施行令29条の9）。

16) 水防法15条3項に基づき市町村長が作成する水害ハザードマップに、取引の対象となる宅地又は建物の位置が含まれている場合に、当該水害ハザードマップにおける当該宅地又は建物の所在地を示して説明する義務が重要事項説明に追加された。

都市法制度（土地利用の規制を含む）が防災目的を重視する傾向は近年強化されており、あわせて、災害のリスクが特に高い地域に居住する者を対象にした防災移転施策の推進も急務とされてきた（危険区域からの移転を支援する仕組みがここに属す）。このように、⑤都市法のあり方を災害の観点から見直す必要性は高く、都市法上の施策は防災施策としても有用性が認められる。こうした視点から、都市法が災害法の一分野を形成することに着目して、本書では次の1篇を設けた。

V 都市整備と法……………野田 崇

2 情報コミュニケーションとしての災害行政過程

(1) 情報プロセスとしての災害法

法律学では、従来、国や地方公共団体が主体となった公助の性格をもつ施策が中心的地位を占めてきた。これに対し、災害法の分野では、公助、共助、自助の重要性が語られることが多い。その理由としては、公的施策だけでは防災の実現には不十分な点に認められる。つまり、公務員が災害現場各所に適時に駆けつけることはできないといった人的資源の限界に加え、財政面でも、全ての施策をカバーすることはできないのである。時間の観点から見ても、切迫した場面では、公的施策に期待することには限界がある。さらに、災害の予防についても限界を認めざるをえない。例えば、地震の予知は人知を超えること¹⁷⁾であり、地下水の流れや森林の果たす機能などは、調査を積み重ねて初めてわかる事柄なのである¹⁸⁾。したがって、防災施策としては、災害発生時

（宅地建物取引業法施行規則 16 条の 4 の 3 第 3 号の 2）。従前の土砂災害ハザードマップ、津波ハザードマップに加えて、新たに義務化されたものである。

17) 地震予知に関して予測の困難を説くものとして、南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応検討ワーキンググループ「南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応のあり方について（報告）」（2018 年 12 月）57 頁が目された。

18) 土砂災害と森林の防災機能の間に密接な関係が認められる一方で、森林機能には多様な性格が存在する点を指摘するものとして、太田猛彦「森林と防災」吉川ほか・前掲注 5）書 197 頁以下。

に、逃げることで積極的に考えておくことが不可欠である。こうした観点からすれば、地域の防災能力を高めるといった観点から公助を強化することのほか、市民自身が災害を自分のこととして受け止め、常日頃から、円滑な避難行動を取ることができるように備えることが期待される¹⁹⁾。

このように共助や自助を重視し、避難を可能にするための法的基礎は、災害に関する情報提供を通じて、公的主体と市民との間で情報共有を深める点に求められる。こうした観点からすると、災害においては、情報提供を契機として、社会における情報コミュニケーションを活性化したうえで、円滑な避難を可能にすることに大きな政策課題がある。災害法を考える場合にも、災害にかかる法制について、情報過程としての特徴に注目する必要がある。こうした分析は、上述の個別法研究においても重点的に扱われるべき事項である。

(2) 避難情報の提供と避難法制研究——編集方針（その3）

災害にかかる個別法研究において、とりわけ、情報コミュニケーションを促進する情報提供施策がどこまで実現しているかに注目して分析を進めるほか、避難といった事実行為に大きな関心を寄せなければならない²⁰⁾。ここで述べた必要性は、災害に関する個別法を貫く共通事項であり、こうした観点からは、災害法総論として、⑥避難法制に関する研究を進展させなければならない。この研究部分に関しては、避難に関する条項を多く定める災害対策基本法の研究と重なる部分が多い。こうした観点から、本書では、次の1篇を設けることとした。

VI 避難・救助と法……………大脇成昭

19) ハザードマップを素材に、こうした視点を提示するものとして、片田敏孝『ハザードマップで防災まちづくり』（東京法令出版、2020年）10頁、49頁、73頁以下参照。

20) 参照、大脇・前掲注14）254頁以下。

3 災害組織法の研究

(1) 平時と災害時にかかる組織研究

行政法学では、市民に行政機関が働きかける行政作用法の分野に重点が置かれる一方で、行政機構の成り立ちや行政機関相互の関係を扱う行政組織法の分析は遅れてきたところである²¹⁾。行政組織が考察の対象とされる場合であっても、国のレベルにおける府省庁、地方公共団体における都道府県、市町村などに焦点を当てるといった具合に、平時の行政組織や事務配分の枠組みが主たる対象とされてきた。これに対し、災害法が対象とする分野においては、災害の予防、災害対処、災害復旧など時間軸に応じて、組織のあり方が変容する点に特色が認められる²²⁾。平時には防災を目的に防災会議（代表例が内閣府の中央防災会議である）が設けられ、災害発生時には非常時の行政組織として非常災害対策本部などが組織される。ここに見られるように、平時と災害時における組織編成に差異が存在するのは、災害法に特有の事象であり、これが組織権限のあり方や組織原理にいかなる変容をもたらすかは、組織法にとって重要な研究対象であるといえよう。加えて、災害発生を契機に、災害対応を所管する組織の対応能力に限界が見られる場合には、行政組織間で相互調整が行われ、応援や派遣の実施が不可欠であり、そのために協定締結や協議会設置といった協働形式が多用されている。このほか、場合によっては、指示権限が行使されるなど、組織間調整にとって多様な考察対象が災害法には存在する。

また、「公助、共助、自助」が災害法で重要であるといった命題は、とりわけ、この領域における市民の役割、行政組織への市民の参画という問題を防災組織のあり方といった形で顕在化させる。例えば、自治会や町内会といった自主防災組織、消防団の役割に加え、災害組織の一翼を担う指定公共機関として、独立行政法人、日本赤十字社、日本銀行、日本放送協会のほか、通信会社、ヤ

21) 現在の理論研究の到達点を示すものとして、藤田宙靖『行政組織法〔第2版〕』（有斐閣、2022年）を挙げることができる。

22) 遠藤博也博士が「非定型的組織」と呼んだものである。遠藤・前掲注12）96頁参照。

マト運輸や佐川急便などを含む輸送会社、電気・ガス会社、イオンやイトーヨーカ堂などのスーパー、コンビニエンスストアといった民間主体が対象として含まれ、災害法の担い手として重要な役割が期待されている。このほかにも、協働の例として、原子力の分野では、電力会社と立地市町村・都道府県、周辺住民との間で原子力安全協定が結ばれ、災害時の対応や避難などに関して、役割の設定と情報共有が図られている。こうした民間主体、さらには災害時に駆けつけるボランティアも含めて、各種団体や個人間の組織間調整のあり方は新しい問題領域をなす。

(2) 国と地方との組織間調整に関する研究

国、都道府県、市町村は同じ行政課題や行政領域を共管していることが多い。これに対し、災害法で特徴的であることは、それぞれの行政主体にのみ存在する組織が見られることであり、そうした固有の組織と他の行政組織との関係をどのように構築するかといった課題が存在する。ここでいう固有の組織とは、国における自衛隊、都道府県における警察、市町村における消防・救急といった専門組織であり、これらの存在を前提に、各々の任務、他の組織との役割分担、協力関係などに関する考察が不可欠である。

さらに、法律によって組織間調整の手法が異なるなど、その多様性にも着目する必要がある。災害時を例にとるならば、災害現場に近接し、被災者の保護に当たることができる市町村を中心に、災害対策基本法や消防組織法などでは、市町村中心主義を採用し、ボトムアップの組織原理を基調とする²³⁾。これは、地方分権の理念とも適合する組織原理である。

他方で、原子力災害の場合には、原子炉等規制法（核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律）、原子力災害対策特別措置法、原子力損害賠償法（原子力損害の賠償に関する法律）などが、安全規制を国の権限として位置づけ、原子力規制委員会などが中心となって権限を行使して、都道府県や市町村の参加を認めない旨を定めている（本書Ⅰ）。このように、原子力法制においては国主導の組織編成がなされている。ここには、上記の災害対策基本法とは対照的

23) 大橋洋一「国民保護法制における自治体の法的地位」同『都市空間制御の法理論』（有斐閣、2008年）220頁以下参照。

な組織原理が見られるのであって、災害法では、上記の通り異なる組織原理の併存が見られる。(憲法で保障された)地方自治の保障の下での災害時における両原理の調整にかかる研究も、地方自治研究の重要部分をなすものである。

(3) 災害組織法研究——編集方針(その4)

上記の観点からは、⑦災害組織に関する法学研究、⑧災害時をも念頭に置いた、国と地方の関係に関する法学研究が不可欠であることが理解されよう。国—地方関係における調整手段としては、指示といった権力的手法のほか、とりわけ、計画を通じた調整が多用されることから、計画策定手続、計画策定組織、計画間調整などが主要な課題となる²⁴⁾。また、地方公共団体相互の連携や協働を確保する手段として、災害時相互応援協定や応急対策職員派遣制度、緊急消防援助隊(消防組織法45条)、都道府県警察の枠を超えて高度の救出援助能力をもって広域的に即応する広域緊急援助隊(1995年6月1日設置)の活動などが現代的考察対象となる。

こうした問題意識から、本書では次の2篇を設けた次第である。

Ⅶ 防災組織と法	松戸 浩
Ⅷ 地方公共団体と法	飯島淳子

4 災害法の理論的課題

以上四つの編集方針に基づき、本書では上記のように①から⑧の研究課題について全8篇を配置した。各篇における分析において重視すべき論点について、以下、その概略を指摘することとしたい。

(1) 開かれた法体系

(a) 科学技術等の採り入れ

災害法の分野は、都市工学や建築工学、気象学、農学、地震学、火山学、河

24) 大橋洋一「計画間調整の法理」同『現代行政の行為形式論』(弘文堂、1993年)251頁以下参照。

災害法

2022 年 11 月 30 日 初版第 1 刷発行

編 者 大橋洋一

著 者 原田大樹, 田代滉貴, 土井 翼, 野田 崇,
大脇成昭, 松戸 浩, 飯島淳子

発行者 江草貞治

発行所 株式会社有斐閣

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-17

<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印 刷 大日本法令印刷株式会社

製 本 大口製本印刷株式会社

装丁印刷 株式会社享有堂印刷所

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。

©2022, Y. Ohashi, H. Harada, K. Tashiro, T. Doi, T. Noda, S. Owaki, H. Matsudo, J. Iijima.

Printed in Japan ISBN 978-4-641-22873-3

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の利用でも著作権法違反です。

 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、そのつと事前に、(一社)出版者著作権管理機構(電話03-5244-5088, F A X 03-5244-5089, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。