

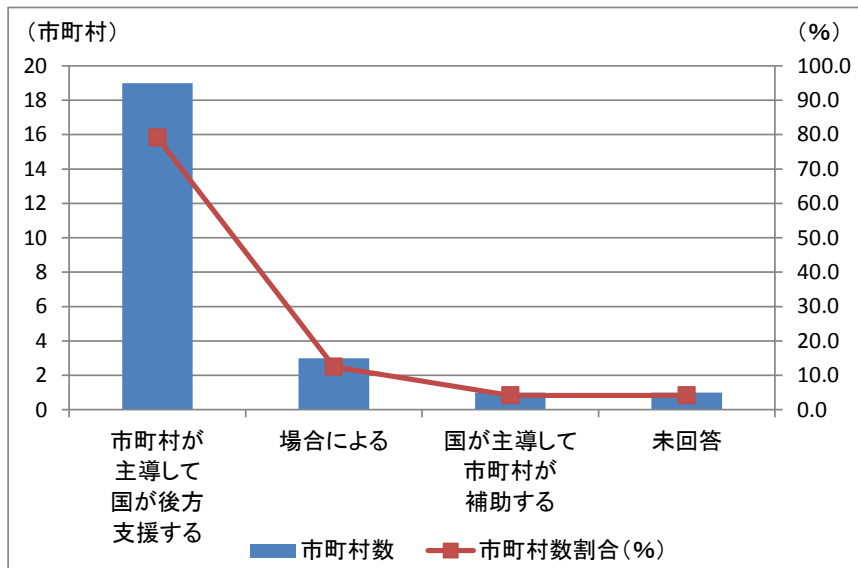
(はじめに)

4月14日以来長期化する熊本地震。中規模の一過性の災害を念頭に置いた現在の防災計画の下で、マニュアルに従った対応での限界から、「終わりのない地震」に対する市町村による現場ニーズの状況把握が遅れ、都道府県との連携体制が十分に整わない一方、他方では、国等が前面に出すぎて相互支援が思うように進まなかったなどの問題が多く、論者から指摘されている。また、5月末現在で、公助によるカバーができていない分野は意外に小さく、被災者は自衛を余儀なくされていることが明らかになっている。具体的には、被害住宅が8万棟を超えるため、最も緊急を要する施策である仮設住宅の建設着手が4月29日ようやく2町村で始まり、5月6日から入居が開始されるなどの遅れが生じ、地震発生から1か月後の5月14日現在、住宅の建物被害を証明する「罹災証明書」の申請が熊本県内で9万7千件を超える一方、発行は2万8千件と30%に満たない状況であり、依然多くの人々が、車中泊を強いられ、災害関連死の多発、貧弱な現物給付の継続等から、最低生活の確保に支障が生じる状況が長引いている。

(東日本大震災関連市町村の意見)

こうした中で、日本弁護士連合会(以下「日弁連」という。)は、2015年9月に、東日本大震災で被災した岩手、宮城、福島3県の太平洋沿岸37自治体(回答自治体は24)に対し、災害対策・災害対応の役割分担の在り方についてのアンケート調査を行っており、この結果が4月30日の日弁連主催のシンポジウムで公表された。これによると、「市町村が主導して国が後方支援する」が19自治体、「場合による」3自治体、「国が主導して市町村が補助する」1自治体(「未回答」1自治体)と、米国の連邦緊急事態管理庁(FEMA)のような国主導の組織を作り対応すべきだとの意見がある中で、緊急時に国の権限を強めることに市町村が懐疑的であるとの判断が強いことが明確になったと5月1日の毎日新聞が報じている。パネリストの一人、福島県の馬場有浪江町長は、復興庁福島復興局に見られる通り、縦割り行政の弊害の除去の見通しが立たず、災害現場の把握力、感応力において劣り、画一的な対応しか期待できない国は、後方支援に徹すべきだと主張した。また、河北新報社報道部の矢野奨副部長も、災害有事に、国は特例政令をばらばらに1000本も出す前に、住民に身近な事務・事業の判断権限を市町村に移譲すべきであるし、市町村側も、特例政令をそのまま遵守するのではなく、法務力を磨いて、寄り添うべき住民を守るため、現状を突き破らなければいけないと指摘した。

図表 災害対策・災害対応についての国と市町村の役割分担



- (注) 1. 日本弁護士連合会資料による。
2. 「場合による」と回答した3市町村の回答内容は以下の通り。
- ①原則市町村が主導し、自治体の規模によっては国が主導することも考えられる。
 - ②原則、市町村が主導し、復興は国が主導する。
 - ③原則、市町村が主導し、大規模災害の場合は国が主導する。

(大規模災害と憲法の緊急事態条項)

日弁連は、参議院議員選挙の焦点に絡み、憲法改正問題の一つの主要テーマとされる「緊急事態条項」と大規模災害との関連についても問題意識を持っており、4月30日に日弁連が開催したシンポジウムで、パネリストとして招かれた石川健治・東京大学大学院法学政治学研究科教授（憲法学）は「緊急事態条項はもっともらしく見えるが災害対策には不要である」と指摘した。

この点、2012年に自民党がまとめた憲法改正草案では、第9章に緊急事態に対処するため次のような条文の新設が提案されている。

98条 内閣総理大臣は緊急事態において、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。

99条 内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができる。

これらの条文案は、日経新聞5月1日朝刊の報道によれば、日本への武力攻撃や大地震に政府が臨機応変に対処するために定めるもので、首相が「緊急事態」を宣言すると、政府は法律と同じ効力を持つ緊急政令の制定や、地方自治体の首長への指示ができる。宣言は事前の国会承認が原則であるが、状況に応じて事後承認も認め、国民は国の指示に従う義務があるという内容だ。自民党は「緊急事態に対処する規定はほとんどの外国の憲法で織り込まれている」とその必要性を強調しているという。

石川教授は「大災害に対しては既に様々な法律がある。東日本大震災等の経験から、さらに必要なら、法律を整備して対応するのが正しいやり方であり、それを憲法改正で対応するのは、緊急事態の拡大解釈、立憲主義の否定につながり、不真面目な議論だ」と述べた。同じシンポジウムに参加した永井幸寿

弁護士（日弁連災害復興支援委員会緊急時法制PT座長）は、「災害については、災害対策基本法、大規模地震対策特別措置法、自衛隊法、警察法、原子力災害対策特別措置法、災害救助法等により、国家緊急権に相当する制度は十分整備されている」との見解を述べた。

なお、昨年6月4日、衆議院憲法調査会において、安全保障法制案に違憲論を表明した長谷部恭男早稲田大学法学学術院教授は、岩波書店出版の「安倍流改憲にNOを！」（樋口陽一・山口二郎編）の中で、緊急事態条項案について「（統治行為論のような形で政府部門の判断が丸呑みされることのないように）、最低限裁判所による監視と抑制の仕組みがないと、（緊急事態条項は）、緊急事態への対処に名を借りて、体制自体を覆す主権独裁を密輸入するためのトロイの木馬になりかねません」と述べ、緊急事態条項案にきわめて厳しい目を向けていることが注目される。

（5月3日の憲法記念日における新聞報道も見方は様々）

5月3日の日本経済新聞朝刊社説は「憲法と現実のずれ埋める「改正」を」と題する社説を掲げ、「いま、憲法に足りないのは何だろうか。日本は自然災害の多い国だ。東日本大震災などの際、備えが足りなかったのは、防災インフラだけではない。交通規制その他を見ても法制度の不備をもたらした混乱は数えきれなかった。日頃から法律作りに努めても、常に想定外はある。緊急事態の際、内閣が法律に準じる効力を持つ命令を発することができるようにすることができる仕組みを作っておくことは検討に値する」、「ただ、自民党が2012年にまとめた改憲草案は・・・範囲が広すぎる。自民党は（全権委任法だというような）無用な誤解を招かないように、「緊急事態は自然災害に限る」と明言すべきである」として、憲法の緊急事態条項を大規模災害に焦点を絞るよう求めている。

また、同日の読売新聞朝刊は11面に「災害と憲法を考える」を特集し、新正幸金沢大学名誉教授の、憲法に緊急権規定がないのは憲法の欠缺と考える次のような見解を紹介している。

「災害対策基本法（首相が災害緊急事態を布告すれば、生活必需物資の流通や価格の統制ができる。東日本大震災後、財産権と絡む放置車輛の撤去や、国によるがれき処理を可能とする法改正が行われた）は、平常時の組織が震災時にも機能する前提で作られているところがあり、・・・、憲法上の根拠が不明確であり、・・・想定外のことが起こると、「想定外」が生じたとして、だれも責任をとらない無責任体制となる。このようなことが繰り返されてはならない。（しかし、憲法に緊急事態に関する規定がないと）拡大解釈の懸念があるから、私は緊急権の発動要件などを憲法に規定すべきだと考える」

以上のように、大規模災害に係る憲法の緊急規定の是非については、①法律規定充足論（憲法規定不要論）、②事項限定積極論、③消極的要件肯定論などに意見が大きく分かれているのが現状であると言えようか。

（荒井 俊行）