

シンポジウム

大規模災害と法制度

～災害関連法規の課題，憲法の緊急事態条項～

記録集



※ 本資料は，シンポジウムにおける報告者及びパネリスト個人名義のレジュメと発言内容をまとめたものであり，当連合会の公式な見解ではありません。

はじめに

当連合会は、去る2016年（平成28年）4月30日、弁護士会館において、シンポジウム「大規模災害と法制度～災害関連法規の課題、憲法の緊急事態条項～」を開催いたしました。

当連合会及び弁護士は、1995年に発生した阪神・淡路大震災に際して、被災者の人権を回復し被災地を支援するために立ち上がるとともに、災害時に弁護士が果たすべき役割を深く胸に刻みました。その後も、我が国では多くの災害が相次いでおり、新潟県中越地震、能登半島地震、新潟県中越沖地震等の大災害を経て、2011年には東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故による深刻な国難に直面しました。

当連合会は「人間の復興」を合い言葉に、今なお全力で一人ひとりの被災者・避難者・被害者の支援に取り組んでおります。折しも、本シンポジウムの直前の4月14日からは熊本地震及び大分県を震源とする平成28年熊本地震が発生しました。犠牲者の方々への冥福をお祈りいたしますとともに、熊本地震弁護士会等と協働して、引き続き被災者支援に力を尽くす所存であります。

私たちは、こうした大規模災害の経験から、災害関連法規の課題を見出し、その改善に鋭意取り組んでまいりました。二重ローン問題対策や、災害関連死への対応など生活再建の場面の制度は大きく改善されました。そのような中、大災害に際して緊急事態条項を憲法に創設すべきだ、という議論がにわかに高まってきました。

大災害と法制度について20年余にわたって取り組んできた当連合会としては、本当に緊急事態条項が必要なのか、慎重な議論が不可欠と考えております。被災地の現場に果たして緊急事態条項のニーズがあるのか、あるいは、もし緊急事態条項があったら、東日本大震災や原発事故の現場はどうなっていたであろうか。そもそも、憲法に緊急事態条項を設ける目的は何であり、そして改憲問題の全体の潮流の中にどう位置付けられるのだろうか。こうした問題を、第1に被災地の現場から実証し、第2に憲法学の理論的・歴史的な観点から考察し、第3に災害法制の在るべき姿を素描する中で検証することといたしました。

本シンポジウムには、浪江町長の馬場様、東京大学教授の石川様、河北新報社の矢野様にご登壇いただき、極めて有益なご示唆をいただきました。

本シンポジウムの成果は非常に貴重で、大いに参考となるものと考えます。当日参加された方々の記録として、そして、参加できなかった方々に臨場感をもって知っていただくため、本記録集をお届けいたします。

なお、本記録集は、シンポジウムにおける報告書及びパネリスト個人名義のレジュメと発言内容をまとめたものであり、当連合会の公式な見解ではないことを申し添えます。

日本弁護士連合会

会長 中 本 和 洋

目 次

1. はじめに _____	p. 1
2. 出演者プロフィール _____	p. 5
3. シンポジウム概要 _____	p. 6
4. 発言録 _____	p.15
基調報告 (1) _____	p.17
基調報告 (2) _____	p.26
パネルディスカッション _____	p.34
5. 配布資料	
①浪江町が受けた原発災害と現状 _____	p.66
②東日本大震災 被災自治体へのアンケート結果 _____	p.75
③『世界No.871』「災害をダシにした改憲」は _____	p.77
間違いである (2015 年7月岩波書店)	

(おことわり)

石川健治氏の発言については、本シンポジウムにおける
発言を基に、編集者が校正したものです。

出演者略歴（敬称略・登壇順）

馬場 有（ばばたもつ）※公式 HP より（一部抜粋）

1948年生まれ
1972年3月東北学院大学経済学部卒業
2007年12月から2011年12月浪江町長（一期目）
2011年12月から2015年12月浪江町長（二期目）
2015年12月から浪江町長（三期目）

石川 健治（いしかわけんじ）

1962年生まれ
1985年東京大学法学部卒業
1998年東京都立大学法学部教授
2003年東京大学法学部教授
＜主要著作＞
『自由と特権の距離（増補版）』（日本評論社，2007）
『学問／政治／憲法——連環と緊張』（編著，岩波書店，2014）

矢野 奨（やのしょう）

1967年岩手県大船渡市生まれ
1991年河北新報社入社
釜石支局，築館支局，東京支社編集部，塩釜支局，報道部などを歴任
2014年報道部副部長
＜主要著作＞
『フランスの地方分権改革』（共著，日本評論社，2005）
『変えよう地方議会』（共著，公人の友社，2011）
『「震災復興計画」と住民自治』（編著，公人の友社，2012）

永井 幸寿（ながいこうじゅ）

1955年生まれ
1979年早稲田大学法学部卒業
2007年日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長
2015年日本弁護士連合会災害復興支援委員会緊急時法制PT座長
＜主要著作＞
『憲法に緊急事態条項は必要か』（岩波書店，2016）
『震災復興のまちづくりと法』（共著，三省堂，1996）

シンポジウム

「大規模災害と法制度～災害関連法規の課題、憲法の緊急事態条項～」

概 要

基調講演1（浪江町・馬場有町長）

2011年3月11日、大津波により580棟が流され、182名の町民が亡くなった。2万1,000人の全町民が避難対象となり、現在も避難継続中である。避難生活による震災関連死者数は386名である。避難先は県内に70%、そして海外を含め県外に30%、600の自治体にお世話になっている。

浪江町は東京電力といわゆる通報連絡協定を結んでいた。特定事象が起きたとき必ず連絡するという協定であるが、こういう大きな事象が起きたにもかかわらず連絡が全然なかった。通報連絡協定違反である。私どもは、国からも東京電力からも何の連絡もなく、3月12日を迎えた。

3月12日、総理官邸から原発10キロ圏内の住民への避難指示が出ていた。浪江町では10キロ圏の中に1万6,000人が居住していた。避難指示が出たために、私は津波対策本部を原子力対策本部に切り替えて、この原発対応に当たった。残念なのは、津波に流された方が屋根に上がって助けを求めているのだが、その方々を救出できなかったことである。後からわかったことだが、（津波被災地の）放射線量は自然の放射線量と同じだった。しかし、そのときは10キロ圏内の避難指示が出ていたので、避難しなければならなかった。搜索が再開されたのは、1か月以上が過ぎた4月15日からである。そうすると、亡くなった方の遺体はもう腐乱していた。亡くなったとしても人の尊厳はあると言い、早く搜索してくれという話をしたが、4月15日になってしまった。これが非常に悔やまれる。

同日、避難指示が20キロ圏内に拡大。テレビの情報を頼りに避難をしてくれということだった。国は、20キロ圏内を警戒区域、そして20キロから30キロ圏内を計画的避難区域と設定した。30キロ圏内にある浪江町内の津島地区には8,000人の避難者、そして地元の住民が1,400人、あわせて1万人近くいた。そこに放射能が降りかかっているというSPEEDI情報が明らかにされなかったために、4日間滞在してしまった。そのときに津島地区の方々は、あの事故を起こした原発からは30キロあるから大丈夫だということで日常の生活をしていた。放射能が降った場所の情報が全然なかったために、そのまま日常の生活をしていた。

浪江町には浪江町立津島診療所という診療所があったが、30キロ圏内にあるため、二本松に仮設診療所を建てた。そのときに福島県の保健福祉部が「施設を開設するには諸条件がある。それを充たしているか」、法律違反・規則違反だと信じがたいことを言う。今非常時なのに、薬を持ってこなかったりしているのに、命を失ったときにあなたの責任はどうなるんだという話をしたら、事後処理でいいからやってくれと対応を変えた。固定

された法律や規定を使っていたら災害対応・原発事故対応はできない。

町民の被爆検査のために、浪江町の独自の予算でホールボディカウンターを導入した。県は福島県内の放射能のあまり降らないところに配置した。こんな馬鹿な話があるのか。浪江町をなぜ先にやってくれないかと言いつけたが、法律が邪魔してやらない。

放射線健康管理手帳には、ホールボディカウンター検査、尿検査の結果を書いておく。それが一つのエビデンスになる。町民につけてもらいたいのので、管理手帳を発行した。これも、厚生労働省や環境省は全く何もしない。

原発災害に対する特措法があるが、私ども浪江町が翻弄されたのは、今もそうだが、仮設住宅、それからアパート、いわゆる「みなし仮設」の対応が1年ごとということである。予算が1年だから1年と言う。将来を見渡せるように長期的に見ていただけないか。

現在、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律（原発事務取扱特措法）」により二重の住民票が認められているが、これをもっときっちりとした、私どもが将来設計を描けるような制度にしていだきたい。町民の人が困ることは行政として助けていかなければならない。

基調報告2（東京大学法学部・石川健治教授）

《私自身が3.11のときに考えたこと》

震災というのは非常に重大な出来事として、歴史的に受け止められている。1908年、イタリアの南部にメッシーナというシチリア島の半島の辺りで大震災が起こった。メッシーナが町ごと流れてしまった。市民社会そのものが破壊されたとういことで憲法学者に衝撃を与えた。イタリア憲法学の父サンティ・ロマーノが震災論文を書いている。私は3.11を経験して真っ先にそれを思った。ロマーノは、その当時の政権の迅速な対応を積極的に評価しようと考えた。当時のイタリアの政権を握っていたのはジョリッティという人で、法律的な効力を持つ命令を出して、迅速に収拾に動いた。また、本来こういう場合に使えない戒厳令を出し、住民を高台移転させるなど法律で足りないところを迅速に解決したと言われている。

ロマーノは、このジョリッティを応援する論文を書いた。緊急の必要に突き動かされて、法律の穴を埋め、あるいは法律を破ってでも、緊急事態に対応をした政権を正当化した。これが20年後にムッソリーニの独裁を、すなわちイタリア王国の国会を解散させ、そして、党のいわば諮問機関であるファシズム大評議会というところに権限を全部委ねてしまったが、それを正当化してしまうということになった。

緊急事態というパニックに対しては冷静に対応しなければいけない。パニックに慌てて、事を急いで大事なものを失わないようにしなくてはいけない。

法というのは必ず例外というものを目の当たりにせざるを得ない。法の例外という、緊

急事態というのは想定しなくてはならないし、法律はそれを想定してきている。例えば「緊急避難」の問題である。理不尽な法の壁に対して、それを仮に破ったとしても、違法とは評価されないような枠組みというものを法律家はこれまでずっと培ってきた。

これに対して、今、緊急事態条項をつくらうとしている流れというのはそれとは全く別の流れであるということをここで強調しておきたい。大体 17 世紀ぐらいのヨーロッパ大陸において、この伝統のある緊急避難の論点に、有名なマキャベリが言い出した国家理性という議論が結び付くという現象が起こった。国家というのは固有のいわば上位みたいなものを持っていて、法を突き破ってでも法則的に動いていく何物かを持っている。これがマキャベリが発見した国家理性というものである。これと伝統的な緊急の考え方が結び付くと、法では覆い隠すことのできない国家理性を噴出させるような仕掛けが必要だという議論になっていく。そこで用いられたのが、独裁という考え方である。法的な独裁者をつくることによって、国家理性を噴出させるという仕掛けを設ける必要があるという議論が起こってきた。これは、非常事態に対応する際に、違法と評価しないで済む枠組みをつくるというのとは全然違う話である。

そして、この議論が憲法の条文に表れたのが 1814 年のフランスである。いわゆる王政復古である。憲章をつくって、その中に盛り込まれた新機軸の一つが、国王がいざとなったら議会に代わる立法権を持てるという条文になっている。この流れが南ドイツの諸憲法となり、大日本帝国憲法の緊急事態条項になっている。大日本帝国憲法は三つの緊急事態条項を持っていたが、日本国憲法制定時の議論で、これをそのままでは残せないとしたのは、GHQではなくて、日本側の松本委員会であった。その後、日本の法制官僚が GHQ と交渉する過程で、現在の参議院の緊急集会の制度になった。日本国憲法は、参議院の緊急集会という正統的な流れをくむ緊急事態条項を持っている。これはやはり無視できない。

また、これでは足りないという問題意識も伊勢湾台風をきっかけにして起こり、本格的な災害対策が求められた。そこで災害対策基本法ということになるが、これが 1960 年代の初頭、62 年ぐらいに大きく取り上げられた。災害緊急事態の布告を内閣総理大臣ができるようになった、これはかつて来た道への逆戻りじゃないかという問題が起こってきたが、国会の地方行政委員会だったと思うが、そこに 3 人の憲法学者が呼ばれて、みんな合憲であるという意見を述べた。よって、既に災害対策基本法には、緊急事態条項が設けられているということになっている。

今緊急事態条項をつくらうとしている流れというのは国家理性を噴出させる系統に属しており、そして、法的に独裁者をつくるという流れである。言い換えれば既存のコントロールを外すという狙いしか、憲法上、緊急事態条項をつくる理由はない。

《現在出ている改憲提案について》

国家理性を法的独裁という形で表現する。この筋で想定している緊急事態というのは、端的に言えば戦争である。災害ではなく戦争である。しかし、この場合の外的な緊急事

態の対応を憲法で設けるということと、それから具体的に言えば基地問題の解消というのは、引き替えの関係、トレードオフの関係になっている。例えば、ドイツが戦後緊急事態条項をつくるきっかけになったのは、これは三か国の駐留軍に帰ってもらうためであった。駐留軍は緊急事態に対応するという名目でドイツに居座っていた、正確には西ドイツに居座っていたわけだが、これに帰ってもらうためには、自分たちが緊急事態に対応できるということを示さなければいけなかった。

逆に言うと、最近日米同盟を評価して、アメリカの力を借りて緊急事態に対応するという選択をした政府には、外的な緊急事態条項を新設するという理由がない。外的緊急事態条項をつくるという選択を放棄したから、去年の安保法制の動きがあるということである。

また、災害に関しては、災害対策基本法をはじめとして災害法制が付与されており、足りないのであれば、それを強化するという議論をするのが先決であって、それをさぼって、憲法改正で済ませようというのは、これは端的に言えば不真面目と言うべきだろう。確かに、想定外に対処したいということはあるかもしれないが、自然災害に関する限り、今の私たちに想定外はないと言うべきだ。あれほどの大災害を経験してしまい、また将来的にも大きな地震が起こってくるということを想定内にして議論せざるを得ない今日にとって、想定外に備えて憲法をつくって、それでまかなうというのは、むしろ不真面目な対応だろうと思われる。

おそらく、唯一残る実益というのは、これは内的な緊急事態への対応ということになる。自衛隊を軍隊として正式に認めるということとペアでなければ、理由はわからないことになる。内的な緊急事態に現状の自衛隊が対応するならば、法制度は一応ある。

また、憲法9条を改正して、軍隊をつくるのであれば、これはいよいよ戒厳という大権を日本国は改憲することにより認めるということになるわけだが、現状において、緊急事態条項を内的に考えるということは、目的と手段が一致していないことになる。目的と手段が食い違っているということは、本当の目的はほかにある。あるいは意識していないかもしれないけれども、動機はほかにあるということになる。意識している、意識していないにかかわらず、隠された動機、それこそ国家理性というものが働いて、この緊急事態条項も取り上げられる側面をつくろうとしていると考えるのが正しいだろう。したがって、論理的な筋道を前提にする限りは、緊急事態条項は必要ないということになる。逆にそれが必要だとすれば、少なくとも隠された動機があるということ以外にはない。

なお、一番現実的な改憲提案として出てきている議員の任期について一時的に延長できないとまずいのではないかとされているが、この問題というのは、本来緊急事態とは全く関係ない話で、なるほど、そういうこともあるかなと感じられそうな小さな緊急事態条項を提案することについても、意味のないことだと考える。

パネルディスカッション

第1のテーマ「国と自治体の役割分担について」

《馬場町長の発言要旨》

災害の対応については、やはり市町村に主導権を与えて、そして全面的に国がそれをバックアップしていくということが、一番必要と思う。現場でないとわからないところがある。避難する場合に、主導権は町にある。町の現場を見て、対応していかなければならない。特に、原子力災害においては、災害を経験した市町村とそれから未経験の市町村の住民とで温度差、感度が違う。したがって、やっぱり単一的に国で対応できないケースというのは、非常に多く発生してくる。したがって、市町村に寄り添った国の柔軟な態度が必要だと考える。

《矢野氏の発言要旨》

4月28日の金曜日、宮城県仙台市の南側の岩沼市で仮設住宅の閉鎖式が行われた。岩沼市の玉浦地区では、住民が徹底して議論して、まちづくりを進めた。行政は一步引いて、技術的な助言に徹する。そうやって新しい町をつくっていったところというのは、うまく新しい自治を育んでいる。震災の急性期に非常に強く感じたのは、自治体のネットワークである。国の関与ではない。一つの例だが、宇宙航空研究開発機構（JAXA）の施設がある自治体が銀河連合という団体をつくっている。岩手の大船渡市もそこに加わっており、震災で被災したときに最初に駆け付けたのは、同じく銀河連合に加わっている鹿児島県の肝付町である。そのような緩やかな交流のある自治体が自治体を助けるという事例が震災のときには多数あった。災害時における国の役割は現金給付。自治体の役割は現物給付、サービス給付。これが大事だということを非常に感じた。

あと、もう一つは、遠野市は自分たちは被災していないから、私たちが支援物資の集配を担うということで、遠野市の行政とNPOが最初に集配を実施し、それに後から国がくっついてきて、そこが一大拠点になっていたという経緯もある。自治体は適切に動くので、国が後方支援として現金給付の形で支援した方が良いということの好例である。

《永井弁護士の発言要旨》

2015年7月から9月の間、日弁連は、東日本大震災の被災3県である、岩手、宮城、福島県の県内37の市町村に対して、首長からのヒアリング及びアンケートを実施した（アンケート結果は配布資料②を参照されたい（p.75－76））。「災害対応について市町村の権限は強化すべきか、軽減すべきか。」という質問について、「市町村の権限強化又は現状維持をすべき」という回答が96%だった。もう一つ、「市町村と国の役割分担はどうすべきか」という質問については、「原則として市町村が主導する、国は後方支援する」という回答が92%で、「国が主導する」という回答は4%であった。

「災害には顔がある」と言われ、同じ災害というものは一つもない。また、同じ災害でも、ニーズは、時間の経過により変化する。最も的確で効果的な対処を迅速にできるの

は、国ではなく被災者に一番近い自治体である市町村である。復興過程でも同様に市町村が主導して国は後方支援をすべきである。

大事なことは、まちづくりの主体は住民だということである。行政がその地域に適した復興計画を策定する。住民が専門家の助言の下で十分な意見交換を行い、行政とも協議する。住民の合意が形成され、復興計画に住民の意思が反映する。それができる行政は国ではなく、現地の市町村である。

市町村は職員の数が少ない。市町村主体で災害対応ができるのかという疑問が生じる。そこで国は後方支援する、人を派遣する。自治体からの職員派遣については、国が後方から予算を出すシステムをつくる。

問題なのは何かというと、災害が発生した場合、国は平常時の対応を行っているということである。つまり、市町村が災害時対応の仮設の医療施設をつくりたいと思っても、それは医療法、建築基準法、消防法、景観法等、平常時の法律によって妨げられてしまう。

このような、特別の事態に関して対処するためには、災害時用の特例の法律をつくれればよく、憲法の問題ではない。

《石川教授の発言要旨》

被災現場に対する感度というのは、これは明らかに地方の、まさにその場に立っている人が感度が高い。これに対して、何か緊急事態にリーダーシップを発揮したがる中央の政治家が、むしろ邪魔になるという局面がしばしば見られる。国は、市町村中心にやっていくことの後方支援をやる、これは非常に真っ当な考え方だ。実は、現在の憲法の地方自治の章は、まさにそういう市町村を演出するために本来はつくられなかったものである。いわば憲法の趣旨からいっても、本当はまさに今日おっしゃったようなことを応援していくような地方自治のあり方を、想定していたと思う。

パネルディスカッション

第2のテーマ「現行の法制度の問題点と課題について」

《馬場町長の発言要旨》

まず、各省庁の対応が縦割りとなっており統一した対応ができない。復興庁ができて、復興庁に厚生労働省、国土交通省等の省庁の職員が集まり、権限を一元化して復興を加速化させるということだが、これは全く機能していない。例えばアメリカの連邦緊急事態管理庁（FEMA）のような組織が必要ではないのかなと感じる。

それからもう一つ、やはり原子力災害という特殊な事故災害において、新たな法制度が必要であると思う。

《矢野さんの発言要旨》

震災直後に国から被災自治体への通知が2か月で1,000件を超えた。市町村は膨大な事務作業を強いられた。具体的にどういう通知があったかというと、「被災地に医療

器具を輸送する車両の給油制限を撤廃してよい」、「被災地の薬局が営業時間を変更する際に届け出なくてよい」、「首長による埋葬、火葬許可が発行されない場合には代替措置を考える」、あるいは、「被災児童や生徒は、公立学校で転校する際にその受入は弾力化する」というもので、地方を非常に子ども扱いしているというか、ここまで全部国の役所で面倒みてあげなければいけないだろうか。

震災関連死の認定をめぐる、参考までにという情報で、こういう基準で震災関連死を認定してくださいと通知した。参考までにという通知だったのに、そのまま対応した自治体があって、おかげでその中身が原則として震災から半年経ったら、震災との死亡の因果関係はないという基準だったので、震災から半年経ったら、宮城県では災害弔慰金が全然支払われなかった。隣の福島県ではちゃんと震災関連死であるという認定がされ支払われている。手取り足取り面倒みてもらって、自分の頭で考えなかった結果が、こういう事態になった。

《永井弁護士の発言要旨》

問題点は、国の許認可、法律制度の運用が平常時対応になっているということである。それについては、官庁から被災自治体に通知する形ではなくて、一つの包括的な例外規定、災害時は特例として一定の期間、これらのことについては適用しないと、そういう法律をつくるべきだ。憲法ではなく法律のレベルで対処できる。ヒアリングをしたときにある首長が「国が持っている許認可権を都道府県におろしてほしい。そして、都道府県が持っている許認可権を市町村におろしてほしい。これは時限的なものでよい。」と言った。これはよい提案だと思う。

《石川教授の発言要旨》

責任の所在の問題がある。震災のときの菅内閣政権の対応もそうだったが、やたらいろいろやりたがる反面、責任をとらないという構図があった。ニーズに迅速に応える代わりに、責任をどこがとるのかということもあわせて制度化していくということが大事だと思う。

パネルディスカッション

第3のテーマ「災害と緊急事態条項」

《石川教授の発言要旨》

確かに緊急事態条項を持っている国は多い。なぜそうなのかというと、その国は戦争をするからである。根本問題を先送りして、緊急事態条項を議論するということには意味がない。

現時点において、一番深刻な問題は、テロ対策。緊急事態条項というのは、かつては極左、極右に対するいわば対戦法令という意味合いがかなり色濃く出てきたが、その後、いわゆる赤軍派みたいな極左テロリズムに対する対応というのが出てくるようになり、現在

はイスラム原理主義によるテロとの対策、テロとの闘いということになっている。そういうわけで、結局根本を考え直すということを抜きに緊急事態条項は論じられない。

緊急事態条項の新設論の少なくとも隠された動機が、9条改正にあるという連関はあるということは、ここで申し上げたい。

「これは危機である。危機は例外である」という捉え方に関して一度話しておく必要があるように思う。日本の場合も中国と戦争するということになったわけだが、それが15年に及んでしまったわけで、当初は自衛目的の例外的な戦いだったが、その例外、あるいは危機が常態化しているということになる。そして、常態的な危機が国民の権利を制約し、侵害している。こういうことになっていったわけであり、危機の常態化に対する備えというのが非常に重要である。

緊急事態条項をつくらうというのは、これは多くの場合、先ほど申しましたように、独裁者をつくって、そして国家理性を認めよという流れにある。そういうわけで、それだけコントロールを外すというのが、大きくなっているということだ。コントロールを外そうとする緊急事態条項に対して、どうやってコントロールを回復するか、これが非常に重要になる。相手は危機の常態化というロジックで、コントロールが外れた状態を継続しようとするので、どうやってコントロールを維持するのか、これが非常に重要だということである。

緊急事態条項をつくるのであれば、対等な存在としてコントロールできるような、そういう制度を新設しなければいけない。これがいわゆる憲法裁判所の新設問題ということ。過去の憲法裁判所のパフォーマンスからいって、これが本当に有効なコントロールなのかどうか、これは全くあてにならないが、あるとないとでは大違いということなので、緊急事態条項に合わせて、より強力なコントロール装置をいかに整備するか。国会の承認だけはやはり足りないということになると、迫力のある憲法裁判所をつくってということ併せて考えていくようなプランがないと、意味がない。

コントロールのない、独裁権力が危機の常態化を理由にして、内側から立憲主義を蝕んでいく。この問題をやはり常に意識して議論する必要がある。この危機の常態化を突破口にして立憲的な権力というのは破れていく、立憲主義的な統制が破られていく、こういう経験を過去の歴史上繰り返すということ。緊急事態というのは確かにあるが、だからといってその目的がすべての手段を正当化するわけではない。

《永井弁護士の発言要旨》

被災3県の市町村のアンケートでは、「災害対策、災害対応について、憲法は障害になりましたか」という質問をした。また、「障害があった場合は、具体的にはどのような事例でしょう。憲法の何条が障害になりましたか」という質問をした。これに対して、憲法が障害にならなかったというのは23自治体96%、障害になったというのが1自治体4%。障害になったという1自治体では何が障害かという、「財産権、東日本大震災のガレキの取扱」と書いてあった。しかし、憲法では「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める」と書いてあり、財産権は憲法によって法律で一定の制限を

することは認められている。そして、災害対策基本法第 64 条第 2 項を使えば、この車両の所有者の同意を得ずに、ガレキ置き場に撤去でき、この場合に、市場価値がなければ廃棄することができる。

《馬場町長の発言要旨》

憲法が障害になったことはない。むしろ、災害対策基本法、救助法、あるいは自衛隊法、警察法の運用が上手でなかった。緊急事態条項なんていうものは、今のいろんな法律でちゃんと解釈できる。したがって、そんな条項は要らない。

《矢野さんの発言要旨》

震災発生から1か月ちょっとというタイミングで、全国でどういうことがあったかというと、子どもが小遣い握りしめて、募金箱見つけると、そこにお金入れてくる。全国から被災地を支援してくれた。被災地は、支援物資を受け取るのに2時間か3時間かかった、整然と行列を守って、支援物資を受け取った。被災して無人の商店もあるが、忍び込んで盗みを働く事件は、ゼロとは言えないがほとんどない。そういう姿に世界は驚嘆した。こういう日本だったらと思って支援を惜しまなかった。そういう、混乱時であっても取り乱さない国に、緊急事態条項は本当に必要か。あの混乱の中で取り乱すことがまずなかった国に、緊急事態条項は役に立つのかと個人的には思う。にもかかわらず、東日本大震災をダシにして、緊急事態条項の必要性を強調されるというのは、まさに感情的に被災地の人間として我慢ならない。大きなお世話だ。

シンポジウム

「大規模災害と法制度～災害関連法規の課題、憲法の緊急事態条項～」 発言録

1 開会挨拶

（総合司会・川上） それでは定刻になりましたので、日本弁護士連合会主催のシンポジウム「大規模災害と法制度～災害関連法規の課題、憲法の緊急事態条項～」を開催いたします。本日は、大変お忙しい中、シンポジウムにお越しいただきありがとうございます。司会は、憲法問題対策本部の川上詩朗が務めさせていただきます。最後まで、どうぞよろしくお願いいたします。

シンポジウムを始めるに当たりまして、皆様にお願ひがあります。まず、本シンポジウムでは、当連合会事務局において、記録用として写真、映像撮影及び録音を行います。撮影は後方から行い、受講者の皆様の顔が映ることはありません。ご理解、ご協力のほど、よろしくお願いいたします。

また、携帯電話、スマートフォンをお持ちの方は、お手数ですが、マナーモードに切り替えていただくか、電源をお切りいただくようお願いいたします。また、本日配布資料と合わせて、質問用紙が皆さんのお手元にあると思います。パネルディスカッションの間に係の者が会場で回収いたしますので、ご質問、ご意見がございましたら、記入の上、お渡しください。なお、時間の都合上、会場ではご紹介ができない場合がありますので、その旨、予めご了承ください。

本日のシンポジウムに移ります前に、少しお時間をいただきたいと思います。皆様ご存じのとおり、熊本県を中心に九州地方において、4月14日の午後9時26分にマグニチュード6.5の前震、また4月16日、午前1時25分には、マグニチュード7.3



の本震が発生し、現在も規模の大きな余震が続いております。被災地域では犠牲者が次々と発見されておりますが、未だに安否が定かでない方がいらっしゃる状態が続いております。ご家族や関係者の方々の悲しみはいかばかりのものと察します。犠牲になられた方々に謹んで哀悼の意を表し、この会場の皆様で黙祷を捧げたいと思います。

それでは皆様、無理のない形でご起立願えますでしょうか。

それでは、ここで1分間の黙祷を行いたいと思います。黙祷。

(黙 祷)

ありがとうございました。ご着席ください。

それでは、シンポジウムを再開いたしまして、当連合会副会長の木村保夫から、開会のご挨拶をさせていただきます。

なお、皆さんの資料で、開会挨拶が矢野副会長となっておりますが、この点、木村副会長に訂正いたします。では、よろしくお願いいたします。

(木村) 皆様、こんにちは。本日は、ゴールデンウィークの最中、本シンポジウムに多数ご参加をいただきまして、ありがとうございます。主催いたします日本弁護士連合会を代表いたしまして、ご挨拶を申し上げます。



ただいま、黙祷いたしましたけれども、本年4月14日からは、熊本から大分にかけて、大震災がまた起きてしまいました。その後も余震が続く中、甚大な被害が発生しております。改めて、お亡くなりになりました方々のご冥福をお祈りいたしますとともに、負傷された方々を

はじめ、被災をされた方々に心からお見舞いを申し上げます。また、発災以降から献身的に復興に尽力された方々に、改めて敬意を申し上げたいと思います。

私たち弁護士は、阪神・淡路大震災の未曾有の被害に接し、直ちに阪神・淡路大震災緊急対策本部を設置いたしました。それとともに、近畿弁護士会連合会を中心に、震災に関する様々な無料法律相談所を設けて活動を行ってまいりました。また、罹災都市臨時示談斡旋仲裁センターを設置するなどして、被害被災者の方の権利救済に努めてまいりました。

また、東日本大震災に関しましては、発生直後から今度は全国の弁護士が立ち上がり、電話相談や避難所での相談、被災ローンの減免制度の提案、それから震災関連死、弔慰金の支給問題の具体的提言、また原子力損害賠償・廃炉等支援機構の相談などを実施するとともに、福島第一原発の事故による被害につきまして、消滅時効の期間を延長するというような働きかけを行ってまいりました。そうした被災者支援活動の経験の中から、復旧・復興及びまちづくりが進む中で、大規模災害が発生した際の法制度の問題点、あるいは被災者の支援のために本当に実効的な支援とか法制度は何なのかという、そういうところが見え始めたというところがございます。

一方、皆さんご存じのとおり、この大震災の際に緊急事態条項というものを憲法に設け

るべきだというような議論がされている状況にあります。本日は、東日本大震災における津波や福島第一原発の事故によって甚大な被害を受け、発災直後から、現在もお復旧・復興活動にご尽力されておられます浪江町の馬場町長、それから東京大学大学院の教授で、憲法学ご専門の石川先生、さらに東日本大震災の被災地であります宮城県の河北新報社の矢野さん、それから弁護士として阪神・淡路大震災のときから復興支援に関わっておられました永井弁護士にご登壇をいただき、お話を伺います。

各分野におきまして第一線でご活躍された方々のお話を伺いながら、皆さんとともに、大規模災害における法制度の問題点は、何があるのだろうか。何が活躍したのだろうか。それから、先ほど申しました憲法を改正して、緊急事態条項というのは、本当にできるのだろうかということについて、お話を伺いながら、皆さんと熱心に意見を伺いたいと思います。

最後になりましたけれども、私たち日弁連は、被災者が被災状況にあること自体、人権が侵害される状態だと認識しております。一人ひとりの方が、人間の復興ということを果たすために、様々な活動に取り組んでまいりたいと思っております。今後も、このような被災者の人権擁護のために、その被災者の方々に寄り添って、その支援活動に全力を尽くしてまいることをお約束しまして、私のご挨拶といたします。本日はよろしくお願いいたします。

2 基調報告 (1)

(川上) 木村副会長、ありがとうございました。

それでは、これから基調講演に入りたいと思います。なお、今回のシンポジウムでは、登壇者の敬称はすべて「さん」づけで統一させていただきたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

それでは、最初に、福島県浪江町長の馬場有さん、よろしくお願いいたします。

(1) 浪江町の被災状況

(馬場浪江町長) 皆さん、こんにちは。ただいまご紹介をいただきました福島県浪江町長の馬場有と申します。この会が始まる前に、熊本県、大分県の地震によって亡くなられた方々に黙祷を捧げました。私も5年前、あの地震、あの当時のことを思い出しております。本当に皆さん、こういう事件、事故が起きたときに大変だということを改めてお気付きになられたと思います。本当に、一言で5年と言いますが、長いですね。2011年3月11日から数えて1,878日になりました。私ども2万1,000人の町民が全国各地46都道府県にバラバラになって、今でも避難生活を送っております。そういう状況の中で、今日のシンポジウムは大変有意義なものだと認識をしています。

この1,878日間、憲法で言われている13条の幸福追求権、そして25条の生存権、私ど

も全ての町民が基本的人権を侵害されているという認識をしているところです。これまでいろいろ政府の対応策が出てきてはおりますけれども、私どもの気持ちとしては全く解決していない。私どもの心が晴れ晴れとするようなものになっていない。そういう状況であります。そういうことを今日ご参加の皆様にご改めてイメージをしていただきながら、私の話をお聞きいただければと思っております。

今日のレジュメの中に、「浪江町が受けた原発災害と現状」ということでプリントアウトされておりますので (p.66-74)、詳しい話はいたしませんけれども、浪江町の現状はこうなんだということ、そして将来どうなるのかということも、いわゆる復興計画の基本も出ておりますので、ぜひご一読いただきたいと思います。

この1枚目のページ(パワポ資料2コマ目)ですが、これは浪江町の全体の図でありまして、一言で申し上げますと、海と緑に触れられる町、日本全国にありふれた町だということです。これをまず認識させていただきたいと思えます。

次お願いします(パワポ資料3コマ目)。2011年3月11日に大津波が来まして、182名の方が亡くなっております。580棟が流されました。これが(震災前の)家が建っているときの状況ですが、津波でやられたのが次の写真です。(パワポ資料4コマ目) 580棟流失しました。

次お願いします(パワポ資料5コマ目)。これは震災のときの状況を表したパネルであります。



はい、次お願いします(パワポ資料6コマ目)。この事故によって、先ほど冒頭で申し上げましたように、2万1,000人の町民がすべて避難対象となって、現在も避難継続中であります。長引く避難生活による震災関連死者数は386名です¹。直接死が182名ですから、もう2倍

の方が関連死で5年間に亡くなっているんですね。スライドでは383名になっていますけれども、現在は3名増えまして386名です。避難先は県内に70%、そして県外に30%。これは海外も含めてです。600の自治体にお世話になっているという状況でございます。

¹ 復興庁は、東日本大震災における震災関連死について「東日本大震災による負傷の悪化などにより死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった者」と定義している。なお、日弁連は、2014年の定期総会で「東日本大震災・福島第一原子力発電所事故の被災者・被害者の基本的人権を回復し、脱原発の実現を目指す宣言」を採択し、「災害弔慰金等の支給における震災関連死の認定に関し、死亡時の地域によって震災関連死として認定されないことのないよう、今後も認定状況について注視し、審査方法や事例の公表・認定基準の策定に関する提案をするとともに、今後、大災害が発生した場合にも、一人でも震災関連死による死者が少なくなるよう、避難所や仮設住宅等の環境改善等の問題にも取り組む。」ことを宣言している。

(2) 原子力事業者との協定～被災市町村に流れない事故情報～

次行きます（パワポ資料7コマ目）。これは、震災発生初期の状況です。これも後ほどご一読いただきたいのですが、私どもは東京電力といわゆる通報連絡協定を結んでいました。安全協定とは違うんです。安全協定は原発の立地町です。私どもは立地町ではありません。隣接町です。隣です。したがって、通報連絡協定というのを東京電力と結んでいたんです。これは何かというと、いろんな事象が起きたとき必ず連絡するという協定なんですけれども、このような大きな事象が起きたときに、連絡が全然なかったんです。この赤字で書いてあるいわゆる10条の通報ですね²。それから原子力災害特別措置法の15条の特定事象が起きた³。これ非常に重要なんです。非常用の冷却装置の水が釜に入らなかった、原子炉の中に入らなかったという状況ですから、風呂釜を空焚きしたような状態ですね。それが15条の特定事象です。それをやるとあのように爆発するわけですね。水素爆発しちゃったわけです。こういう重要な事項の連絡が一切なかったんです。通報連絡協定違反です。ただ、罰則がないんです。そういう状況で私どもは、国からも加害者の東京電力からも何の連絡もなく、次の日を迎えました。

(3) 国の避難指示～現場に沿わない画一性～

はい、次（パワポ資料8コマ目）。次の日です。朝5時44分です。テレビを観ると、総理官邸から原発10キロ圏内の住民へ避難指示が出ていたわけです。10キロ圏の中に1万6,000人が居住していたんです。私どもの人口2万1,000人のうち1万6,000人が10キロ圏内にいたわけです。その方々は10キロの外に出てくれ、という指示なんです。これは強制です。避難指示が出たために、私は津波対策本部を原子力対策本部に切り替えて、この原発対応に当たってまいりました。

ここで残念なのは、津波に流された方が屋根に上がって助けを求めていた。その方々を救出できなくて後退してしまったということが、私の第一の反省です。本当に今もって悔やまれます。後からわかったことですが、（津波被災地の）放射線量は自然の放射線量と同じだったんです。0.06マイクロシーベルトです。しかしそのときは10キロ圏内の住民への避難指示が出されましたので、我々は避難しなければならなくなります。ただ、そこにいた救助を求める方々を助けられなかったというのが、非常に悔やまれております。そして、その捜索が再開されたのが、1か月過ぎた4月15日からです。そうすると、1か月ですよ、亡くなった方の遺体はもう見られませんね。もう腐乱していました。身元が確認できたのは、ポケットに免許証が入っていたり、あるいは指輪ですね。あとはDNA鑑定

2 原子力災害対策特別措置法（原災法）第10条は、原子力事業者（東京電力）が選任した原子力防災管理者が政令で定める基準以上の放射線量が顕出されたこと等について、市町村長等に通報しなければならないと定めている。

3 原災法第15条は、原子力緊急事態の発生を示す事象（特定事象）が生じた場合などに、内閣総理大臣が原子力緊急事態宣言をし、市町村長等に必要な指示をすること等を定めている。

です。そういう状況に追い込まれてしまった。私は、亡くなったとしても人の尊厳はありますよということを言いながら、早く搜索してくれという話をしましたけれども、ついに1か月をかけて4月15日になってしまいました。これが非常に悔やまれます (p.39)。

(4) 市町村の避難指示～情報が得られない中での判断～

そして、10キロから20キロの避難指示が出ます。3月12日、20キロに拡大して避難しました。そして3日間そこにいたんです。いろんなテレビの情報を全部聞き、東京電力からは連絡ありませんから、もう本当にテレビを頼りに私どもは指示に従って避難、避難、避難をしてくれということでやってまいりました。

(5) 国の情報提供～被災市町村に最重要情報を流さない～

ここで問題なのは4月22日です。20キロ圏内を警戒区域、そして20キロから30キロ圏内を計画的避難区域と区域を設定したんです⁴。ここで何を私が言いたいかというと、3月15日に、浪江町から隣の二本松市に避難しました。つまり40キロから50キロのところの後退したわけです。そのとき、私どもが最初に避難した30キロ圏内のところ、浪江町内の津島地区なんです。そこには8,000人の避難者、そして地元の住民が1,400人、あわせて1万人近くいたんです。そこに放射能が降りかかっているというSPEEDI⁵の情報、それが明らかにされなかったがために、そこに4日間滞在してしまいました。でもどうもおかしい、原発の状況が危ないということで、40キロ～50キロの隣の市に避難するわけですけども、そのときに津島地区の方々は、いや、あの事故を起こした原発からは30キロあるから大丈夫だということで日常の生活をしているんです。でもこれは危ないぞと。とにかく私どもが隣の二本松市に避難したんだから、皆さん避難してくださいと言った。避難させる権限は今の災害対策基本法では首長にあります。避難してくれと、私は3回指示を出しました。とにかく危ないから出てくれということで、自衛隊も使って避難させ

4 原子力発電所事故が発生し、原子力緊急事態宣言があった場合、原子力災害対策本部長である内閣総理大臣は、特に必要があるときは、原災法第20条第2項に基づき、市町村長に対し、災害対策基本法第63条第1項に基づく警戒区域の設定等を指示することができる。東京電力福島第一原子力発電所事故では、政府は事故後、避難指示区域として、原則立入禁止の「警戒区域」(福島第一原発から半径20キロメートル圏内)、指定から約1か月以内に立退きを求める「計画的避難区域」(同原発から半径20キロメートル圏外で、年間積算放射線量が20ミリシーベルトに達するおそれのある区域)、子どもや妊婦などに避難を要請する「緊急時避難準備区域」(同原発から半径20キロメートルから30キロメートル圏内のうち、「計画的避難区域」に該当しない区域)の3種を設けた。このうち、緊急時避難準備区域は2011年9月末に解除された。その後、警戒区域と計画的避難区域を新たに再編され、2012年4月から、5年以上の長期にわたって帰宅できない「帰還困難区域」(指定時点で1年間の積算放射線量が50ミリシーベルトを超えており、5年間経過しても年間積算放射線量が20ミリシーベルトを下回らないと推定される地域)、寝泊まりはできないが一時帰宅は認める「居住制限区域」(年間積算放射線量が20ミリシーベルト超～50ミリシーベルト以下)、原則として寝泊まりはできないが一時帰宅のほか事業再開や営農再開を認める「避難指示解除準備区域」(同20ミリシーベルト以下)の3区域に設定し直し、2013年8月に再編を完了した。

5 緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム(System for Prediction of Environmental Emergency Dose Information)の略称。原子力発電所などから大量の放射性物質が放出されたり、そのおそれがあるという緊急事態に、周辺環境における放射性物質の大気中濃度及び被曝線量など環境への影響を、放出源情報、気象条件及び地形データを元に予測する。

ました。この地域から二本松の方に。

ところが、彼らは、いやそんなことない、30 キロ 40 キロも離れているところは危なくないだろうという。これはなぜかという、先ほどの放射能が降ったところの情報が全然入ってなかったために、そのまま日常の生活をしていたんです。

ところが、マスコミで、どうも放射能が降ったところがあの地域だと報道されてから、その地区の方がびっくりして、やっぱり町長が言ったとおり避難しなくちゃならないということになった。3 回ほど避難警報を出しました。これは国がじゃないですよ、私ですよ。私自身が出したんです。国は何もやらないです。何もやらないです。私の権限で避難させたという状況がありました。

次に行きます（パワポ資料 9 コマ目）。私どもの役場はこういうふうに移転しています。20 キロ避難指示が出る前に、もう避難をさせている状況。4 回場所が変わって、いまの二本松事務所に来ているところです。



次をお願いします（パワポ資料 10 コマ目）。これはいまお話しした赤いところ、これがブルームの達したところ、放射能が降りたところです。この原形の赤色のところは、今もってこういう状況です。ただ、線量は自然減衰で低減してきています。あの当時、30 マイクロシーベルトぐらいのところがありました。それが20 マイクロ、あるいは15 マイクロシーベルト毎時になってきたということですが、やはりこの赤い状態で、まだ人が住める状況にはならないということです。黄色は比較的線量の低いところ。水色、役場は星印になっていますけれども、この網をかぶせたところが津波被害が一番あったところです。ここが居住ができる、いわゆる住まいができる場所ですね。そういうところがあります。

（パワポ資料 11 コマ目）先ほどは10 キロ、20 キロ、30 キロという距離数で決めた分布図なのですが、これは放射線量によって分けられちゃったんです。三つに分けられました。帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域ということで、これから私どもは、避難指示解除準備区域のところに新たな復興拠点をつくって、そこからまちおこしを創生していこうということで、今進んでいるところです。

（6）法律制度の問題点（その1）

ア 仮設の診療所～法制度の障害～

（パワポ資料 12 コマ目）ここで、健康管理の点です。私どもは平時に、浪江町立津島診療所という小さな診療所を持っていました。これは30 キロ圏内に入っていますので、避難しなければなりません。それで二本松に仮設の診療所を建てました。そのときに福

島県の保健福祉部が、「施設を開設するに当たっていろんな諸条件、諸要件がある。それを充たしていますか」というんです⁶ (p.40)。ふざけるなど。今は非常時なんですよ。普通時じゃないんです。非常時に、津波、あるいは原発事故の放射能が怖くて、着の身着のままに逃げてきているわけですよ。したがって、自分の服用している通常の薬を持ってくる人なんかいないんです。それから薬の名前、覚えている人なんかほとんどいません。何の薬を飲んでいたか。そういう状況に追い込まれて、避難先の自治体や診療所に町民の方々がドーッと押し寄せて、薬くれ、身体検査してくれとやるわけですよ。そうすると、地元の診療所はたまったものじゃないですよ。自分たちの患者がいるわけです。そこに浪江町民がドーッと入ってくるわけですから、もう悲鳴上げました。私のところに来ました、診療所の先生が。町長、もう私どもで手に負えないから何とかしてくれという話になった。

そこで、私は津島診療所の先生と相談して、もうここに診療所みたいな形を作ろうと。体育館の小さな部屋でした。あそこにベッドをつくって、長い机を二つぐらい並べて、医療機器とかを先ほど言った津島の診療所から持ってきて開設したんです。そのとき何と言ったと思いますか。法律違反だと。規則違反だと言うんですよ。ふざけるなど。今非常時なのに、皆さん薬を持ってこなかったりしているのに、命を失ったときにあなたの責任はどうなるんだという話をしたら、じゃあ町長、わかった、後から事後処理でやってくれ、となった。事後処理でいいからやってくれというふうに変えたんです。固定の法律や規定を使ったらできないんですよ、こんなの。そういう状況で診療所を開設いたしました。

イ ホールボディカウンター～法制度の障害～

そして、町民の被爆検査のために、ホールボディカウンター⁷も導入しました。私ども先ほど申しあげましたように、放射能というものを浴びているわけですよ。浴びているところに、ホールボディカウンターを置いて調査する、検査するのが本当でしょう。それを（県は）どういうふうにしたかという、関係のない地域なんですよ。福島県内の放射能のあまり降らないところ、そこに配置したわけですよ。これまた怒りました。こんな馬鹿な話があるかと。私どもは、先ほど出た（地図の）一番線量の高いところに避難したので、何で私どもから先にやってくれないんだということを言い続けましたけれども、これまた法律が邪魔して、やらないんです。もうだめだということで、浪江町の独自の予算でホールボディカウンターを診療所に1台導入しました。そんな体たらくなんですよ。

⁶ 医療法第7条第1項は、診療所等を開設するためには、都道府県知事等の許可を得なければならないと定めている（註釈23参照）。

⁷ ホールボディカウンター（whole body counter）とは、体内に存在する放射性物質を体外から計測する装置をいう。

(7) 被災市町村の独自の災害対応

ア 放射線健康管理手帳・バッジ式線量計

それから、放射線健康管理手帳⁸もそうです。万が一、何年か後に放射能の影響が出たときに、これが一つのエビデンスになるんです。どのくらい線量を浴びたかのホールボディカウンター検査した、尿検査をした、そういうものを管理手帳に書いてもらう。それが一つのエビデンスになりますので、これはぜひ町民の皆さんにつけていただきたいということで、管理手帳を発行いたしました。これも、厚生労働省、環境省が今公害の担当ですよね、所管庁は全く何もしません。これからがどういうふうになっていくか。万が一ですよ。これ（放射能による健康被害）は出ないほうがいいんです。万が一出たときに大変なことになってしまいますので、生活保障の問題にからまってくるわけですね。ですから、これは一つのエビデンスになると思って、手帳を発行いたしました。

そして、当然、バッジ式の線量計も町民一人ひとりに全部ぶら下げて、線量を測るようにはいたしました。

イ 甲状腺検査

次お願いします（パワポ資料13コマ目）。これは検査したところの結果で、今の状況では、必ずしも原発の事故による影響は出ておりませんが、ただ残念なのは、（甲状腺検査で）悪性の疑い2人という形で出ています。この前に、やっぱり甲状腺がんで手術した人がいるんです。それが原因かどうかわかりません。先天性のものなのかどうかということで、私は、希望者にはDNAの鑑定をやるように、弘前大学に申し入れてやりました。890人受診していただきまして、今のところ、DNAを損壊しているところは見られないということで安心しています。やっぱりこれも今後どういうふうな推移をたどるのか、注視していかなければならないと思っています。

ウ 原発賠償請求

次お願いします（パワポ資料14コマ目）。私どもの生活再建、生活支援をしていかなければならないということで、まず一つは、浪江町で集団でADRに申立てをいたしました⁹。これは、こちらに書いてあるように、町民2万1,000人のうち1万5,600人、70%以上の方の同意を得て申立てをいたしました。申立てをしたのは3年前です。3年前の5月で

8 放射線健康管理手帳とは、浪江町が住民の被曝線量や健康診断の結果を記録するために独自に作成した手帳であり、震災時の全町民約2万1千人に交付している。手帳には、線量計による外部被曝線量や、ホールボディカウンターで判明した内部被曝線量、がん検診の結果が書き込まれる。被爆による差別につながらないように、表紙には「健康手帳」とだけ書かれている。被爆者援護法に基づき広島・長崎の被爆者が持っている「被爆者健康手帳」と同様に、全町民の医療費無料化や手当支給などの法整備を国に求めている（2012年7月15日付け日本経済新聞）。

9 ADR（Alternative Dispute Resolution）とは、一般に裁判外で紛争を解決するための機関のことをいう。原子力発電所の事故に関するADRとして原子力損害賠償紛争解決センターがある。2013年5月29日、浪江町の町民1万1602名が同センターに集団申立てを行い、その後申立者は増えて、1万5600人となっている。同センターで和解案が提示され、申立人側は受託の意思を表明したが、相手方である東京電力側が拒否し、現在に至っている。

す。そして、和解案が出たのは2年前の3月です。その和解案の内容は、今の精神的損害賠償の月10万円をプラス5万で15万円、そして高齢者については、プラス3万円で18万円、そういう和解案が出たんです。私はのみたくなかったんですけれども、町民の方の多くが、それが最大公約数だということで納得して、町長それでいいということになりましたので、和解案を受諾いたしました。その後2年間、東京電力は拒否です。拒否の理由は、浪江町の集団申立てを認めると、広域的に影響を及ぼすと。原発事故に遭ったのは、私ども双葉郡8つの町村です。そういう方々（すべて）に影響を及ぼすということで、これは認められないと。1万5,600人の個別事情があるので、個別的に事情を調べたいというんです。私どもの集団の申立ての趣旨と、東電が回答している趣旨は全く食い違ってらるんです。全然違うんです。そういう中で、今日のように、法曹界の皆様方にご協力をいただきながら現在まで来ております。私も3年経っていますので、いよいよ正念場かなという中で、今弁護士と協議をしながら、次の策を打っていきたいと考えております。

そういうことで、このADRの集団申立て、これは私が先ほど冒頭に申し上げた基本的人権の問題です。全く人権を無視している今の東京電力に対しては、きちんと対峙していかなくてはならないと考えているところであります。

エ 復興支援員

次（パワポ資料15コマ目）。これは、つながりを維持しようということで、現在1府9県に復興支援員というのを設けまして、その方々には本当に一生懸命（町民の）避難先のところに個別訪問していただいております。そして、絆をいただいて、つないで、浪江町民という形の、一つのつながりをもって来たということでもあります。

オ 意向調査～もどる・もどらない～

次お願いします（パワポ資料16コマ目）。これは（町の復興が沿岸部から内陸へ）拡大していく状況ですね。円グラフのほうは意向調査です。去年8月でしたけれども、復興庁と福島県と浪江町の三者で意向調査をしまして、残念ながら、17.8%の方が戻るということで、48%が戻らない。判断つかないという方が31.5%。しかし、17.8%の方は戻るといふ形ですので、戻れるような環境だけは、とにかく浪江町としては、整えておかなくてはならないということで、今工程表に基づいて、インフラの整備、環境整備をやっているところであります（パワポ資料17コマ目）。

次（パワポ資料18コマ目）。これは、将来の図ですね。将来どのようにしていくかということでもありますので、後ほど、ご参照いただきたいと思います。

(8) 法律制度の問題点その2

ア みなし仮設～期間1年～

それで、先ほどの災害救助法、これは確かに自然災害を対象にしていますので、原発事故を考えていません。原発災害に対する特措法というのがありますけれども、その中で私どもが翻弄されたのは、今もそうですけれども、仮設住宅、それからアパート、いわ

ゆる「みなし仮設」ですね、その権限がどうも1年ごとなんです。予算が1年ですから1年なんです。私どもの仮設に対してどういうふうにしていくか、みなし仮設についてどういうふうに指導するかという、この権限は（私どもに）与えられていません。これ国土交通省なんです。1年じゃなくて、もうちょっと将来を見渡せるように長期的に見ていただけないかと話しているのですが、どうも役所はやっぱり1年単位ということですね。やっぱり原発災害というのは特殊な事情で、いろんな事情を生み出してくるということなんです¹⁰。ですから、今の法律で運用できるところがいっぱいあるんです。その運用をきっちりやっていただく。そういうことが必要かなと思います。

イ 二重の住民票～避難先での行政サービスの提供と選挙権・課税権～

時間があと1分になりました。私どもは、今、二重の住民票を持っています¹¹。二重の住民票を持って、避難先と避難元での行政サービスを受けられるようになっています。しかし、避難先では、やっぱり面倒くさいんですよ、正直申し上げて。面倒くさい。やっぱり地元の町民を、市民を大切にしていくということで、私ども置き去りにされてしまうところがあります。今、原発避難者特例法ということで、二重の住民票を認められていますけれども、これをもっと制度的にきっちりとした、私どもが将来設計を描けるようにしていただきたいということで、総務省に何回か言っておりますけれども、選挙権の問題とか、納税の問題があるということで、今拒否されている状況です。しかし、町民の人が困ることはやっぱり行政として助けていかなければならないということだと思います。時間がまいりましたので、私の報告に代えさせていただきたいと思います。ご清聴誠にありがとうございました。

（川上）馬場さん、ありがとうございました。原発事故による被害の様子がリアルに語られ、しかも、自治体の立場から見た課題が非常によくわかったと思います。ここで提起された問題、この後のパネルディスカッションでぜひ深めていきたいと思っております。

10 みなし仮設住宅とは、大規模な災害が発生した際に、地方公共団体が民間住宅を借り上げて被災者に供与し、その賃貸住宅を国や自治体が提供する仮設住宅に準じるものとみなす制度をいう。災害救助法の「現物給付の原則」から、貸主・都道府県（借主）・被災者（入居者）の三者により締結し、都道府県は借り上げた物件を被災者に給付する仕組みとなっている。みなし仮設住宅では、家賃や手数料などが国庫負担の対象とされ、供与期間は原則2年まで、延長は1年ごととされている。

11 「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（原発避難者特例法あるいは原発災害事務処理特例法。2011年8月5日成立、同年8月12日公布）により、指定市町村・指定都道府県（避難元の市町村等）は、法律又は政令により処理することとされている事務のうち避難住民に関するものであって、自ら処理することが困難である事務について、一定の手続きを経て、避難先の団体が処理することができること等が認められた。このような状態を「二重の住民票」と称している。

基調報告 (2)

(川上) 続きまして、東京大学大学院法学政治学研究科教授の石川健治さんにご講演をいただきたいと思います。それでは、石川さん、よろしくお願いいたします。

(1) メッシーナ大地震と震災論文

(石川) ただいまご紹介に預かりました東京大学の石川と申します。

今日は、ミスター災害である永井弁護士からご連絡いただきました。実はいろいろと忙しくしておりまして、責任のある話はできないということで、一旦私のスケジュールをお伝えして、お断りしました。ところが、今回大事なものは、緊急事態条項は要らないという自治体の声を発表することであるとのことでした。それがメインであるならば、応援演説みたいな感じで出てくることは可能ですよと永井弁護士にお答えしたら、いつの間にか壇上



に上げられてしまいました(笑い)。

今、浪江町長からのお話を伺いまして、改めて色々と考えさせられました。まず冒頭に、私自身が3.11のときに考えたこととお話ししてみたいと思います。

震災というのは非常に重大な出来事として、歴史的には受け止められております。大地が揺れて、これまで営んできた生活のすべてが崩れてしまうという、いわば実存的な恐怖の体験でありまして、震災をきっかけに多くの文学であるとか、あるいは論文が書かれているわけです。震災論文と言われる論文があります。有名なのは、リスボン大震災¹²を受けての論文があります。憲法の世界で申しますと、1908年、イタリアの南部のシチリア島の半島の辺りにメッシーナというところがありますけれども、そこで大震災が起こりまして、メッシーナが町ごと流れてしまったという大きな被害がありました¹³。メッシーナと反対側の対岸に津波が押し寄せて町をのみ込んでしまったということです。一説では関東大震災よりも大きな被害が出たと言われています。これにより市民社会そのものが破壊されたということで、憲法学者に衝撃を与えるわけです。

¹² 1755年11月1日、リスボン(人口約20万人)はマグニチュード8.5から9の大地震に見舞われ、その後6～20メートルの津波が襲い、その後火災が発生した。死者は3万人から4万人といわれる。この震災に直面して、国王からその対応を一任されたポンバルは一連の緊急措置を講じた。この大震災は、ヨーロッパで自然災害を非常事態として国がイニシアティブをとって対応した最初の事例の一つとみなされている。

¹³ 1908年12月28日にイタリア南部のシチリア島からカラブリアにかけて発生した地震。マグニチュード7.1の地震とそれに伴って生じた津波により、8万2000人の犠牲者が出たと言われている。

イタリアの憲法学の父と言われているサンティ・ロマーノ¹⁴ という人がいるのですが、ロマーノが震災論文というのを書いております。私は 3.11 を経験して真っ先にそれを思ったわけです。

(2) サンティ・ロマーノ～「必要は法をつくる」～

ロマーノは、その当時の政権の迅速な対応を積極的に評価しようと考えました。当時のイタリアの政権を握っていたのはジョリッティという人です。これはイタリア政治学をやる人にとっては、非常に重要な政権です。ジョリッティ政権という、非常に長期に安定した、なかなか自由主義的ではあるけれども、決して十分に民主主義とは言い切れないような、いろんな意味で問題のある、しかし、有能な担当者が政権を握っていました。

このジョリッティは早速法律的な効力を持つ命令を出し、迅速に収拾に動きます。そして本来このような場合に戒厳令は使えないのですが、戒厳令を出しまして、住民を高台移転させるなど、とにかく法律では対応できないところを迅速に解決していったと言われております。先ほど浪江町長からいかに法律が迅速な自治体の対応を妨げたかということが生々しく語られたわけですが、それに比べると、ジョリッティは多分うまくやったのだろうと思います。

このジョリッティがやったことに対して、違法ではないか、あるいは立憲的ではないのではないかという問題が起きました。それに対して、ロマーノという人は、ジョリッティを応援する論文を書いたわけです。そもそも法と法律を区別すべきであり、法律に穴が空いていたら、それは必要によって埋めると論じました。必要というのは、緊急と訳すことがあります。緊急の必要と要請によって法律を埋めるべきであり、法律よりも前に、緊急の必要が法をつくる原動力であると論じました。この緊急の必要に突き動かされて、法律の穴を埋めたり、あるいは法律を破ってでも、緊急事態対応をした政権を正当化したわけです。

彼は、本来は非常にスタティックな法秩序を優先させるような考え方の持ち主ですが、法律の前に緊急の必要といういわば原動力があって、それによって法がつくられるようになるという議論をしたわけです。ローマ由来のことわざを借りて言えば、「必要は法を知らず」ではなくて、「必要は法をつくる」という方向で、彼は法のイメージをつくっていくことになりました。これがどうなったかといいますと 20 年後にムッソリーニの独裁を正当化するのに使われることになったわけです。ムッソリーニは、イタリア王国の国会を解散して、党のいわば諮問機関であるファシズム大評議会に権限を全部委ねてしまいますが、それを正当化してしまうことになりました。

14 サンティ・ロマーノは、1875 年 1 月 31 日にシチリア島のパレルモで生まれる。パレルモ大学卒業後、オランダの法律事務所で研究に従事した後、1898 年にカメリーノ大学で行政法の講義を担当。その当時「行政法講義」を公刊。1902 年にモデナ大学、1908 年にピサ大学に赴任。ピサ大学時代に「法秩序」を公刊。1924 年ミラノ大学に招聘され、憲法・国際法を講義。この間、ローマ大学でも行政法・憲法を講義。1947 年 11 月 3 日に亡くなる。

ここから得られる教訓は、緊急事態というパニックに対しては冷静に対応しなければいけない。パニックに慌てて、事を急いで大事なものを失わないようにしないといけない。私はこういう教訓をロマーノの論文から得まして、それを借りながらパニックの対応をしないようにということで、3.11以降のいろんな文章を書いていったという記憶があります。

緊急事態というのは、実際に起こるものですが、しかし、それに対してどのように対処するのか。これは慌てないでじっくり考えていく。緊急事態という、それ自体としては深刻な問題に、いわば騙されて対応を誤るということになってはいけないのではないかとということを最初に述べておきたいと思います。

(3) 緊急事態への対応～違法と評価されない枠組み～

このロマーノの例ですけれども、これはいくつかの問題が含まれております。これが二つ目の論点ですが、例えば今浪江町長が述べていたとおり、非常時なのになぜ対応できないんだという問題が一つあります。法というのは必ず例外を目の当たりにせざるを得ない。基本的にはノーマルな事態が進んでいけば法は予想した範囲、想定内で対応していくわけです。しかし、緊急事態という場面では例外を想定しなくてははいけませんし、法律はそれを想定してきているわけです。例えば、平時に緊急事態に相当するものとして、緊急避難の問題がありますね。法律は緊急事態を知っているし、対応の仕方を知っています。ですから理不尽な法の壁に対して、それを仮に破ったとしても、違法とは評価されないような枠組みというものを法律家はこれまでずっと培ってきたし、これからもそういうことができるわけです。

ですから、緊急の対応をしたことを事後的に違法として非難されないための枠組みをつくることは重要なことで、それをやらなくてははいけません。そして、納得のいく枠組みができれば、裁判所に採用されて、緊急対応が違法だとは評価されないで済むような判決が出るだろうと思います。緊急事態がないというのではなくてやはりあるわけですが、緊急事態に対応するということは、実はローマの時代から法律家はやっていったということをお考えいただきたいと思います。

(4) 緊急事態への対応～独裁～

これに対して、今緊急事態条項をつくらうとしている流れはそれとは全く別の流れであるということを強調しておきたいと思います。緊急事態に関しては先ほど申しましたように、ずっと長い歴史がありました。違法か合法か、この二つでしか答えを出せませんので、非常時にうまく立ち回れないところがあります。そこで、うまく立ち回れるような枠組みをつくって、非常時の対応を違法とは言えないという議論をつくってきたわけですが、それとは別に大体17世紀ぐらいのヨーロッパ大陸において、違う筋の議論が立ち上がってきます。この伝統のある緊急避難のように、緊急の必要を理由として違法評価を回避するという論点に、有名なマキャベリが言い出した国家理性という議論が結びつくという現象が起

こります。大体 17 世紀ぐらいだと思います。ここで議論がきな臭くなるわけです。国家というのは固有のいわば上位みたいなものを持っていて、法なんかを突き破ってでも法則的に動いていく何物かを国家というのは持っている。これがマキャベリが発見した国家理性というものですけれども、これと伝統的な緊急の考え方が結びつきますと、やはり法では覆い隠すことのできない国家理性を噴出させるような仕掛けが必要であるという議論になっていくわけです。

そこで用いられたのが、それ自体としてはローマから存在している独裁という考え方ですね。法的な独裁者をつくることによって、国家理性を噴出させるという仕掛けを設ける必要があるという議論が起こってきます。これは先ほどから話しているような、浪江町長さんを応援できるように、非常事態に対応する際に違法と評価されないで済むという枠組みをつくるのとは全然違う話なんです。

(5) 1814 年フランス憲法

そして、この議論が憲法の条文に表れたのが 1814 年のフランス憲法です。ナポレオンが全ヨーロッパを席卷して、フランスの合法的支配者としていたわけですが、ナポレオンの支配が倒されて、ブルボン朝の当主が国王に返り咲くということになります。いわゆる王政復古です。あくまで合法的な支配者は依然としてナポレオンですけれども、ここで根柢のないブルボン朝の当主が王政に返り咲くという状況において、いろいろな議論が起きてきます。

これを語ると長くなってしまうのですが、一つは新しく王政の国家としての基本構造を受け入れなくてはいけないわけですが、それを憲法と呼ばないという問題意識があるわけですね。憲法というのはフランス革命で一世を風靡した言い方で、フランス語ではコンスティテュションですけれども、このコンスティテュションという言い方を使いたくないと考えまして、シャルト、英語ではチャーターに相当する言葉を使っています。実質的にはこれも憲法ですけれども、しかし、立憲的な憲法ではないという意味で、チャーター、憲章というふうに訳します。この憲章をつくり、その中に盛り込まれた新機軸の一つが、国王がいざとなったら議会に代わる立法権を持てるという条文を設けることになります。どうした場合に持てるのかというと、国家の安全保障です。安全、そしてそれに対する緊急に対応する必要性を理由に国王が立法権を持てるという条文をつくる。これが新しいもう一つの流れということになります。

(6) 大日本帝国憲法の緊急事態条項

この流れを受けた憲法が後にいろいろ出てくるわけです。1814 年の王政復古憲法です。硬性憲法、憲章です。この流れを受けたのが、大体南ドイツの諸憲法だと言われております。それが日本に入ってきて、旧憲法の緊急事態条項になっていると思います。大日本帝国憲法は三つの緊急事態条項を持っておりまして、一つは、今のシャルトの流れ

をくむ緊急命令権です。形式としては勅令の形式を使いましたので緊急勅令と言う場合もありますが、実質的に言えば緊急命令ということですね。

まず、緊急命令権が天皇に与えられることになりました¹⁵。ただ、これはとにかく議会議会を待ってられない緊急対応ですので、新しく議会議会を招集したときに、そこで承認を得なければ効力を失うことになるわけです。この緊急命令権の悪しき例として知られているのは、治安維持法の最高刑を死刑に引き上げるという選択をこの緊急命令の形で行った田中義一内閣のときの対応です。議会議会を通すことはできそうもない、なにより法制局が体を張って抵抗している。そういう中で、緊急命令の形で治安維持法の刑の引き上げを行ったという例があります。

それから二つ目の憲法上の緊急命令事態条項は戒厳大権です¹⁶。戒厳令の戒厳ですね。戒厳というのは軍隊を使って秩序を回復すること、治安を回復することあります。軍隊の存在を前提にしているということです。

三つ目は、市民の権利に関する条項の事実上一番最後に出てくる条文です。この条文は、戦時とか、あるいは国家事変のときには天皇大権を縛らないというふうに書いてあるわけです。つまり、何か緊急事態になった場合には、天皇大権は市民の権利を無視できる、こういうことであつたわけですね。

この三つ目のいわゆる非常大権¹⁷というのは使われることはありませんでした。

(7) 日本国憲法制定時の緊急事態条項に関する議論

この三つの条項をどうするかというのが、日本国憲法制定時の議論だつたわけです。これをそのまま残せないというのは、GHQのアイディアではなくて日本側のアイディアです。いわゆる松本委員会というのがつくられました。憲法問題調査委員会がつくられたのですが、その3回目とか4回目とか、早い段階でこれらの条項を削除しなければいけないということが議論されるわけです。軍隊がなくなる以上は、戒厳大権は削除ということです。

それからかねて立憲主義にとって問題だと言われていた市民の権利にかかわる天皇の非常大権も削除ということになりました。そこで、問題は緊急命令権ですけれども、松本委員会は、天皇の地位を温存することを前提にして議論していましたので、天皇には命令権があるという前提で考えておりました。

しかし、やはり緊急命令については歯止めをかけなければいけないということで、例えば国会閉会中であれば、国会に常置委員会、すなわち常時開いているスタンディング・コ

15 大日本帝国憲法第8条「天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル為緊急ノ必要ニ由リ帝国議会議会閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス。2 此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝国議会議会ニ提出スヘシ若議会議会ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ」

16 大日本帝国憲法第14条「天皇ハ戒厳ヲ宣告ス。2 戒厳ノ要件及効力ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」

17 大日本帝国憲法第31条「本章ニ掲ケタル条規ハ戦時又ハ国家事変ノ場合ニ於テ天皇大権ノ施行ヲ妨クルコトナシ」

ミッティーを設けまして、そこに審査させるのが良いというふうに規定を持っていこうとしました。しかし、その後、GHQ草案が交付されて、このアイデアは、一旦姿を消すことになりました。しかし、アイデアとしては生きていて、日本の法制官僚がGHQと交渉する過程で、現在の参議院の緊急集会の制度になったわけです。特定の命令権を持たないのであれば参議院にやらせてみたらどうかということになりまして、それで、天皇が緊急命令権を返納した。

ですから、日本国憲法は、緊急事態条項を持っているわけです。きわめて正統的な流れをくむ緊急事態条項を持っているのでして、それが参議院の緊急集会¹⁸であるということです。これはやはり無視できないと思います。

(8) 伊勢湾台風と災害対策基本法

それから、言い忘れないうちに申し上げておきますと、これでは足りないという問題意識も戦後起きました。伊勢湾台風をきっかけにして、参議院の緊急集会で対応できないのではないかというようなことになり、本格的な災害対策が求められました。そこでさらに災害対策基本法が1960年代の初頭、62年ぐらいに大きく取り上げられたわけです。災害緊急事態の布告を内閣総理大臣ができるようになったことに対して、これはかつて来た道への逆戻りじゃないかという問題が起こってきました。国会の地方行政委員会だったと思いますが、そこに3人の憲法学者が呼ばれて、みんな合憲であるという意見を述べて、現在の条文になったわけです。このときの憲法学者は、保守派といえば一橋大学教授の田上穰二先生、それから早稲田大学の大西邦敏先生、そして皆さんご存じだと思いますが護憲派の東大教授であった小林直樹先生、この3人が、災害対応であるならば許容できるとして合憲だという意見を述べ、そしてゴーサインが出たわけです。ですから、既に災害対策基本法には、緊急事態条項が設けられているということです。

(9) 緊急事態条項をめぐる今日の議論状況

こういういきさつを踏まえての議論であるというのが、はたしてどの程度認識されているのか。いささか様子をみていると、とんでもないという印象を持っています。

いかに良心的な議論であるにせよ、緊急事態条項を憲法上創設するという議論は、先ほど申しました新しい法系統、つまり、国家理性を噴出させるという系統に属しておりまして、そして、法的に独裁者をつくるという流れです。もちろん、現在の日本でしたら、国会の承認を絡ませるなどして、例えば内閣総理大臣を独裁者に仕立てるということはしないだろうと思います。しかし、法的に独裁者をつくって、言い換えれば既存のコントロールを

18 日本国憲法第54条第2項「衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。」。同条第3項「前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ。」

外すという狙いしか、憲法上現在のような形での緊急事態条項をつくる理由がないということです。

また、逆に緊急事態条項をつくらなくても、先ほど浪江町長さんが訴えられた問題に対して、対応できるような枠組みを法律家はつくっていかねばいけないことには変わりありません。緊急事態が起こる、例えば今回も熊本の震災が起こる。こういう場合に、それに乗じて緊急事態条項を設けなければいけないという話になってくるとは思います、やはり流れは違うのだということを頭に置いて考えて対応していかなければならないと思います。

(10) 現在の改憲草案

現在、出ている改憲提案について、一言だけ触れておきます。これはかなり多くの方が既に発言を始めておられますので、その繰り返しになってしまうかもしれませんが、いくつかのことを申し上げておきたいと思います。国家理性を法的独裁という形で表現する。この筋で想定している緊急事態というのは、端的に言えば戦争ですね。伝統的に言えば戦争です。災害ではなく戦争です。ただ、その場合、戦争は、外国との戦争だけじゃなくて内戦も含んでいます。ですから、内外に戦争というのが想定されていたら、本来の緊急事態の筋ということでもあります。外敵がやってきた場合どうする、こういう問題が出てくると必ず尖閣はどうするとか、北朝鮮がミサイル撃ってきたらという話がどこかから聞こえてくるわけです。しかし、この場合の外的な緊急事態の対応を憲法で設けるということと、具体的に言えば基地問題の解消というのは、引き替えの関係、トレードオフの関係になっています。例えば、ドイツが戦後緊急事態条項をつくるきっかけになりましたのは、これは三か国の駐留軍に帰ってもらうためでした。駐留軍は緊急事態に対応するという名目でドイツに居座っていた、正確には西ドイツに居座っていたわけですが、これに帰ってもらうためには、自分たちが緊急事態に対応できるということを示さなければいけなかった。

これらがきっかけになって、その後のドイツにおける憲法上の緊急事態条項成立に関わる動きが始まって行きました。逆に言うと、最近日米同盟を評価して、アメリカの力を借り



て緊急事態に対応するという選択をした政府には、外的な緊急事態条項を新設する理由がないということです。外的緊急事態条項をつくるという選択を放棄したから去年の安保法制の動きがあるということでもあります。したがって、外敵に対して緊急事態条項をつくるとい

うのは、これは全く筋が違うということになります。

また、自然災害に関して申しますと、これは災害対策基本法をはじめとして災害法制が付与されております。また足りないのであれば、それを強化するという議論をするのが先決であって、それをさぼって、憲法改正で済ませようというのは、これは端的に言えば不真面目と言うべきです。確かに想定外のことに対処したいということはあるかもしれませんが、自然災害に関する限り、今の私たちに想定外はないと言うべきだと思います。あれほどの大災害を経験してしまい、また将来的にも大きな地震が起こってくるということを想定内にして議論せざるを得ない今日、想定外に備えて憲法をつくりそれでまかなうというのは、これはむしろ不真面目な対応だろうと思われれます。

おそらく、唯一残る実益というのは、これは内的な緊急事態への対応ということになります。いわば内戦状態ということです。内戦、もしくはそれに近い、もっと混乱状態が起こった場合には、これは軍隊を出さなければいけないことになります。

既に、自衛隊は治安出動ができるようになっておりますので、それに加えて、なぜ軍隊を出す必要があるのか、戒厳という、かつて否定したはずの制度を再建する必要があるのか。これは結局のところ、自衛隊を軍隊として正式に認めるということとペアでなければ、理由はわからないということになります。内的な緊急事態に現状の自衛隊が対応するということであるならば、法制度は一応存在している。

憲法9条を改正して軍隊をつくるのであれば、これはいよいよ戒厳という大権を日本国は改憲することにより認めることになるわけです。それだったらわからなくもないといえます。しかし、現状において緊急事態条項を内的に考えることは、目的と手段が一致していないことになります。目的と手段が食い違っているということは、本当の目的はほかにある。あるいは意識していないかもしれないけれども、動機はほかにあるということになります。それが立法目的だろう、憲法改正目的だろうといえ、これはそうじゃないと絶対言うと思います。しかし、意識している、意識していないにかかわらず、隠された動機、それこそ国家理性というものが働いて、この緊急事態条項も取り上げられる側面を作ろうとしていると考えるのが正しいだろうと思われれます。

そういうことでありますので、現状の流れといいたしうか、論理的な筋道を前提にする限りは、緊急事態条項は必要ないということになります。逆にそれが必要だとすれば、それは少なくとも隠された動機が違うということを考えること以外にはないはずで、違う動機はいろいろあると思います。いずれ、国家を改造したいという待望があるのかもしれませんが、おとし改憲という当面の目的、動機があるのかもしれませんが、隠された動機が別にあることにならざるを得ないと思います。

おそらく、自民党の改憲案に出ているようなものは今後プランとしては出てこないだろうということをお前提にもう一言だけ述べていきたいと思ひます。おそらく一番現実的な改憲提案として、例えば大震災が起こったときにたまたま解散総選挙のようなケースを想定して、選挙期日を延長したり、あるいは議員の任期を一時的に延長したりすることができな

いとまずいのではないか、ということが言われております。しかし、この問題は、これは本来緊急事態とは全く関係ない話です。ある種の緊急ではありますが、緊急事態条項をつくるというのはもっと大きなテーマを念頭に置いたもので、こういうある意味せせこましい問題、これについて、緊急事態条項をつくるというのは、もともと変な話であるということです。それに加えて、こういうことが起こった場合には、対抗手段があるということです。想定外の事態が起こって、選挙を延期したり、あるいは議員の任期を延長したりという対応をせざるを得なくなり、その選挙について、選挙は違法という訴えが提起されたとして、はたして裁判所が違法だという判断を出すだろうかと言え、これはほぼ100%ノーだと思いますね。

それこそやむにやまれない緊急事態があるとなれば、理由をつけて、今回の選挙は少なくとも違憲ではないとか、違憲だけれども無効にはしないという対応をするに決まっているわけです。現に、現在の国会は、違憲状態であるというふうに最高裁に言われていますが、無効にはされないで済んでいるわけです。それよりもはるかにやむにやまれない事情によって、選挙をやる人間の状態の問題になったとしても、少なくともそれによって国政がひっくり返るような違法評価を裁判所がするということは100%あり得ないだろうと思います。ですから、一番現実的であり、なるほどそういうこともあるかなと感じてきそうですが、こういう小さな緊急事態条項の提案についても意味のないことだということを申し上げて、ひとまず私のお話は締めさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。(川上) 石川さん、ありがとうございました。石川さんのお話は本当にいつも刺激的ですね。世界や日本の歴史を遡りながら、それらが現代の問題に関連してくるという非常に興味深いお話を伺えたと思います。このテーマは、この後のパネルディスカッションでも、ぜひ深めていただきたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

3 パネルディスカッション



(1) はじめに

(川上) それでは、パネルディスカッションに移りたいと思います。これからの進行につきましては、コーディネーターを務める杉岡さん、堀井さんにマイクをお渡しします。よろしくお願いいたします。

(コーディネーター・堀井) それではパネルディスカッションを始めさせていただきます。私は、本日コーディネーターを務めさせていただきます日弁連憲法問題対策本部事務局長の堀井準でございます。よろしくお願いいたします。

(コーディネーター・杉岡) 同様に日弁連災害復興支援委員会副委員長の杉岡麻子と申します。よろしくお願いいたします。

本日お配りしております質問意見用紙につきましては、このパネルディスカッションの最後の方で、時間が許す限り、質疑応答を行わせていただきたいと思います。

(堀井) それではパネリストのご紹介をさせていただきます。本日のパネルディスカッションは、先ほど基調講演をいただきました馬場町長、石川教授のお二人。それに加えて、被災地である宮城県の新聞であります河北新報社報道部副部長の矢野奨さん。日弁連災害復興支援委員会緊急時法制PT座長の永井幸寿弁護士。以上の方をパネリストとしてお迎えいたしておりますので、ぜひ活発なご議論をお願いいたします。

(2) テーマ1～災害時における国と地方の役割分担～

(杉岡) それでは、早速パネルディスカッションに入らせていただきます。まず、被災者支援にどのような法制度が効果的かという視点から、1つ目のテーマである災害時における国と地方の役割分担について、まずは基調講演で災害のときの対応について、いろいろな話をいただきました馬場さんに最初に伺いたいと思います。よろしくお願いします。

ア 被災市町村が主導権、国は後方支援を～現場でないと分からないことがある～

(馬場) 先ほどはご清聴いただきまして誠にありがとうございました。そこで、私は、やっぱり災害の対応については、やっぱり国と市町村との分担はわかりますけれども、やはり市町村のほうに主導権を与えて、そして全面的に国がそれをバックアップしていくということが、一番必要だろうなと思っています。というのは、先ほど、避難したところで、やっぱり現場でないとわからないところが非常にあるんです。今回の場合は、人命に関わる問題ですからね。20キロ避難とか30キロ避難と簡単に言いますが、その避難先を決めてないんですよね。今回はそうなんです。これをもとにして、今度は地域防災計画をつくるということで、広域的に避難ということで避難先を県が音頭をとっていただいて、浪江町さんはどこに避難する。福島市さんはどちらに避難するというふうに避難先の計画をつくるようになりました。それが教訓ですね。

ただ、避難する場合に、やっぱり主導権というのは町にある、市にあるわけです。ですから、町の現場、それを見て、そして対応していかななくてはならないということですね。特に、原子力災害においては、災害を経験した市町村とそれから未経験の市町村の住民とで温度差、感度が違うんです。したがって、やっぱり単一的に国で対応できないケースというのは、非常に多く発生してくるんです。したがって、やっぱり市町村に寄り添った国の柔軟な態度が必要だなと考えております。

具体的に言うと、いっぱいあって、解決できないんですね。私は、何から始まったかと

いうと、最初は罹災証明¹⁹、それから国民健康保険証の再発行。ところがどこに避難したかわからないんですよ、皆さん。2万1,000人いる方が、東京に避難したり、あるいは九州に避難したり、沖縄に避難したり、バラバラでしょう。その罹災証明とか、国民健康保険証の再発行というのはなかなか難しい。それが最初にきっかけになったのは、皆さんからいただいた寄付金です。義援金ですね。それが福島県に入って、福島県が各町村に配付するわけです。そのときに皆さんから、私は北海道のどこどこに避難していますということで、改めて住所がわかったんですよ。それからダーッと、私どもの自治事務がきちんとできたんです。2万1,000人の自治事務を1週間や2週間でやれと言ったってできないんですよ。だって180人しかいないんですよ。職員が180人で、15日、20日でやれといっても、コンピューター持って来られないんですよ。避難しろと言われて避難先探して避難した状況ですからね。コンピューターがないわけですよ。だから打ち込めない。全部手書きです。私も職員と一緒に、こういう廊下に段ボール敷いて寝ていました。そういう状況の中で、皆さん手書きでやるわけですよ。職員を見ていると寝不足でしょう。だから、書いてるものみんなゴミ箱に入れているんですよ。あれ、何やっているんだろうと。それだけ疲れているんですね。そういう状況です。したがって、やっぱり私ども現場を知っている町村に主導権を与えるべきだということで、ご理解をいただきたいと思います。

イ 東日本大震災の事例1～住民の合意形成と自治体の役割～

(杉岡) ありがとうございます。次に、矢野さんから、東日本大震災の被災時における、取材経験を踏まえてお話したいと思います。よろしくお願いします。

(矢野) よろしく申し上げます。本日のプログラムに資料をいくつか添付しておりまして(本記録集では非掲載)、私どもの新聞社の記事ではありますけれども、本日は私の個人の資格で発言いたしますので、掲載されている社説もすべて私個人の責任と御了承ください。

震災から5年1か月ということで、今とちょっと状況が違うという話もあるかとは思いますが、そういう位置付けと御理解いただいて読んでいただければと思います。

国と地方の役割分担ということですが、私、記者になって四半世紀なんですけれども、そのうちほとんどの時間、地方自治であるとか、地方行政を中心に取材をしておりまして、東日本大震災との関わりは、地方行政がどう変化していくのか、地方自治が機能するのかという、そういう視点でずっと被災地を観察してきました。

話はちょっと変わるんですが、一昨日4月28日の金曜日、宮城県仙台市の南側の岩沼市で仮設住宅の閉鎖式が行われました。岩手県ですと、県北の広野町というところ

¹⁹ 「市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被害者から申請があったときは、遅滞なく、住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、罹災証明書(災害の被害の程度を証明する書類)を交付しなければならない」(災害対策基本法第90条の2)。罹災証明書は、被害の程度により、全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊と判定される。給付(被災者生活再建支援金、義援金等)、融資((独)住宅金融支援機構融資、災害援護資金等)、減免・猶予(租税、保険料、公共料金等)、現物支給(災害救助法による応急修理等)等の被災者支援施策の判断資料として活用されている。

ろで昨年假設住宅が閉鎖されましたが、規模の大きなところでの仮設住宅の閉鎖式を行った自治体はこの岩沼が最初になります。5年1か月で仮設住宅を閉鎖する自治体が出たと。仮設住宅の耐用年数は2年です²⁰、それをはるかに2.5倍の時間をかけてようやく閉鎖したということです。

NHKのニュースを夜見ていたら、その閉鎖式に臨んだ住民の方がこういうコメントしておりまして、私思わずメモ取っちゃったんですけれども、「決めたことにはみんなに従う。新しいコミュニティをつくろうと思ってやってきたんだけど、コミュニティつくっているのではなく、ここ（仮設住宅）にはもう既にコミュニティができていました」と、そういうコメントを住民の方々がしていました。今日は時間がないので端折りますけれども、岩沼市の玉浦地区というのは、災害復興の新しいまちづくりのモデルケースとされているところで、その住民なんですね。ここはどういうやり方をしたかという、住民が徹底して議論して、まちづくりを進めた。行政は一步引いて、技術的な助言に徹する。そうやって新しい町をつくっていたところというのが、うまく新しい自治を育んでいる（p.39）。

ウ 東日本大震災の事例2～自治体間の連携と国の後方支援～

（矢野）震災のときに僕見ていて、震災の急性期ですけれども、非常に強く感じたのは、自治体のネットワークなんですね。国の関与ではないんです。これは一つの例ですけれども、宇宙航空研究開発機構（JAXA）の施設が全国にいろいろあるんですけれども、この自治体が集まって、銀河連合という団体をつくっているんです。その一つに、岩手の大船渡市もありまして、ここが震災で被災して、そのときにここに最初に駆けつけたのは、鹿児島県の肝付町という町なんです。鹿児島県の大隅半島です。

お遊びとは言いませんけれども、そういう緩やかな交流のある自治体が自治体を助けるという事例が震災のときにはいっぱいありました。基本的には、災害時であっても、国の役割は何かというと、現金給付ですよ。自治体の役割は何かと言ったら、それは現物給付だったり、サービス給付だったりを実施する、これが大事なんだということを非常に感じました。

あと、もう一つは、遠野市の事例ですけれども、遠野市は自分たちは被災していませんから、私たちが支援物資の集配を担いますということで、最初に勝手にやった。遠野市の行政とNPOがやった。それに後から国がくっついてきて、あ



20 「応急仮設住宅を供与できる期間は、完成の日から建築基準法第85条第3項又は4項の規定する期限までとすること」（災害救助法による救助の程度、方法及び期間ならびに実費弁済の基準（平成25年内閣府告示第228号））建築基準法第85条第4項では特定行政庁は2年以内の期限を限って存続を許可できる。

そこが一大拠点になっていたという経緯も、自治体はちゃんと動きますから、国がその後ろで現金給付の形で支援した方が良いということの好例になりました。

エ 災害時における国と地方の役割分担～災害対策基本法の原則～

(杉岡) 非常に具体的な話を、ありがとうございました。それでは、永井さん、東日本大震災発生後に、市町村でヒアリングなどを行ったことを含めて、災害時における国と地方の役割分担について、お話しいただければと思います。

(永井) 永井です。私は、阪神・淡路大震災のとき、事務所が全壊して以来ずっと被災者支援に関わっております。先ほど、石川先生から「ミスター災害」と言われましたけれども、「おまえは歩く災害だ」と言われております（笑い）。

去年（2015年）の7月から9月の間、日弁連は、東日本大震災の被災3県である、岩手、宮城、福島の37の市町村に対するアンケートを実施しました（p.75－76）。それに対して、25の市町村から回答がありました。それから、被災3県の市町村にお邪魔して市町村の首長さんにヒアリングをしました。私も馬場町長さんにもお会いして、ヒアリングさせていただきました。

このアンケートで聞いたのですけれども、災害対応について、市町村の権限は強化すべきか、軽減すべきか、という質問をしました。この強化、軽減、現状というのは何なのかというのは、アンケート結果のグラフの注に書いてありますけれども、災害対策基本法の第一次的な権限、それは市町村に委ねられ、それで国は後方支援するという形になっていますので、これが現状ということを前提にして質問をしたわけです。

オ 被災三県市町村アンケート～被災時における市町村の権限は強化または現状維持すべき～

(永井) そうしましたら、権限を強化すべきだということでは6自治体25%、現状維持すべきだというのは17自治体71%。権限を軽減すべきだというのは1自治体で4%でした。要するに、市町村の権限強化または現状維持をすべきだというのが96%だったわけです。

それからもう一つ、ちょっと似たような質問なのですが、市町村と国の役割分担はどうすべきか、ということを質問しました。例えば市町村が主導して国が後方支援する。あるいは国が主導して市町村がこれを補助する、という形で質問したところ、市町村が主導すべきであるというのが19自治体79%で、場合によるというのが3自治体13%、国が主導すべきであるが1自治体で5%、未回答が1自治体でした。

この場合によるというものの内訳なのですが、これは原則として市町村が主導するけれども、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というのが一つ。二つ目は、原則市町村が主導する。復興は、国が主導するというものですね。三つ目は、原則市町村が主導し、大規模災害の場合には国が主導するというものでした。

こうすると、原則として市町村が主導する、国は後方支援するというのが92%で、国が主導するというのは4%ということになりました。

カ 市町村が主導すべき理由～「災害には顔がある」～

(永井) なぜ、こういう結果になったかという、今まで、馬場町長さんや矢野さんからお話を伺って十分わかりだと思えます。「災害には顔がある」と言われています。阪神・淡路大震災のときは、死者の8割の方が圧死でした。関東大震災では死者の8割が焼死でした。東日本大震災では死者の8割以上が溺死でした。つまり、同じ災害というものは一つもないのです。

そして、同じ災害であっても、そのニーズというのは、時間の経過によってどんどん変わるのです。命を救うことが必要な発災から72時間以内。それから、避難所・仮設住宅の設置を行う発災から数か月以内、それから復興住宅建設までの3年以上。これらのニーズの情報が直ちに入って、それに対して、最も的確な効果的な対処を迅速にできるのは、国ではありません。被災者に一番近い自治体である市町村です。これはもう先ほどからお二人のお話で十分出ていると思えます。

逆に、国が主導権を持ってしまうと、国には情報が入って来ないのです。また、国が行うと公平性とか、あるいは画一性というものが出てきてしまいます。

先ほど馬場町長さんがおっしゃいましたお話 (p.19)、浪江町の震災の直後、津波で流された人たちの救助の活動は暗くなってしまったということで、「明日また助けに来るぞ」と呼びかけて、それで一旦撤退したわけです。ところが、翌日、内閣総理大臣が原発を中心にして同心円10キロの避難指示を出したわけです²¹。そのために線量でいったら安全なのに救助に行けなくて見殺しになったわけです。それが先ほどの浪江町の町長さんのお話の意味なのですね。国が主導するところのようなことになるのです。ですから、国が主導して被災者支援を行うのではなくて、市町村が主導して国はその後方支援を行うべきなのです。

キ 復興過程においても市町村が主導、国は後方支援を

(永井) 今言ったのは、災害直後の対応のときなのですが、復興過程についてはどうなのでしょう。復興過程でも同じく市町村が主導して国は後方支援すべきです。復興過程については、先ほど矢野さんがおっしゃっていたとおりです (p.36)。

私は阪神・淡路大震災のとき、ある地域のまちづくりに関わりました。このまちが完成するのに8年かかりました。まちづくりというのは、その地域が都市部か山間部か、あるいは地形がどうなっているか。それから、そのコミュニティがどうなっているのか。高齢化率はどうなっているか等で、全然違うのです。これらを最も知る行政は市町村です。

そしてもう1個大事なことは、まちづくりの主体は住民だということです。行政がその

21 原子力災害対策特別措置法第15条第3項「内閣総理大臣は、第1項の規定による報告及び提出があったときは、直ちに、前項第1号に掲げる区域を管轄する市町村長及び都道府県知事に対し、第28条第2項の規定により読み替えて適用される災害対策基本法第60条第1項及び第6項の規定による避難のための立ち退き又は屋内への退避の勧告又は指示を行うべきことその他の緊急事態応急対策に関する事項を指示するものとする。」2011年3月12日午前5時44分、内閣総理大臣は福島第一原発から10キロ以内の居住者等に対し避難のための立ち退きを指示するように自治体の長に指示した。

地域に適した復興計画を策定する。住民が専門家の助言の下で十分な意見交換を行う。そして、行政とも協議するということを前提にして住民の合意が形成され、復興計画に住民の意思が反映する。それができる行政というのは何か。国じゃないです。現地にいる市町村なのです。ですから、復興の実施主体も、やはり市町村でなければならないのです。

ク 国の後方支援のあり方～人員派遣と予算～

(永井) しかし、先ほど馬場町長さんがおっしゃいました。市町村は職員の数が少なく、災害対応は大変だった (p.35)。それで市町村主体で災害対応ができるのかという疑問が生じます。だから、国は後方支援するのです。つまり、人を派遣するのです。今回の東日本大震災も、被災地の自治体に、たくさんのほかの自治体から職員が派遣されてきていました²²。これを国が後方から予算を出すシステムをつくる。これが大事なのですね。

つまり、国がやる後方支援とは何か。このように人を出すことです。また、物質を送る



ということ。そして一番大事なのはお金です。予算です。予算に関して国がお金を出すということです。

そのとき、被災自治体の首長さんたちを信頼して、広範な裁量権を認めること、これが一番大事だと思います。馬場町長、そうですね。頷いておられます。

ケ 立法府の役割～災害時に必要な法律を作ること～

(永井) 実は、問題なのは何かというと、災害の場合、国は平常時の対応を行っているということなのです。つまり、行政が縦割りで、それから法律の制度、あるいはその運用、それが平常時対応なのです。つまりどういうことかということ、馬場町長さんがおっしゃたように、市町村が災害時対応の仮設の医療施設をつくりたいと思ったとします (p.21)。でも、それは医療法、建築基準法、消防法、景観法²³とか、そういう平常時の法律によって

22 地方自治法第252条の17では、普通地方公共団体の長は、他の普通地方公共団体の長に職員の派遣を求めることが出来る(第1項)。派遣される職員は、派遣を受けた地方公共団体の職員の身分を併せ有することとなり、給料、手当(退職手当を除く)、旅費は派遣を受けた地方公共団体の、退職手当、退職年金、退職一時金は派遣した地方公共団体の負担となる。但し派遣が長期間にわたるときなどは協議により一部を派遣を受けた地方公共団体の負担とすることが出来る(同条第2項)。災害対策基本法では、都道府県知事、市町村長は、内閣総理大臣または都道府県知事に対して、地方自治法第252条の17の職員派遣についてあっせんを求めることが出来る(第30条第2項)。都道府県又は市町村は、派遣された職員に対し災害派遣手当を支給する(同法第32条第1項)。このように、職員の派遣の費用は、被災自治体又は支援自治体の負担とされている。

23 医療法第4章(第7条～第30条の2)、消防法第17条第1項、第2項、建築基準法第6条～7条の6、第12条第1項～第4項、第15条、第18条(第25項を除く)、第19条、第21条～第23条、第26条、第31条、第33条、第34条第2項、第35条、第36条(第19条、第21条、第26条、第31条、第33条、第34条第2項、第35条に係る部分に限る)、第37条、第39条、第40条、第3章(第41条の2～第69条の9)、景観法第3章(第61条～第80条)の制限。なお、建築基準法第85条第1項～第4項、景観法第77条は、災害があった場合の仮設建築物に対する一定の要件での規制緩和の規定を設けている(註釈6参照)。

妨げられてしまうのです。

このような、特別の事態に関して対処するのはどうすればいいか。これは憲法には関係がないことです。法律のレベルの問題ですから、災害時用の特例の法律をつくらばいいのです。この場合は、災害時に平常時の法律を包括的に適用を除外する法律をつくるべきであると考えます。これが、今後の問題になってくるということです。

コ 日本国憲法の目指す地方自治の在り方

(堀井) 憲法の緊急事態条項、後でまた10分ぐらい時間を取ってお話したいと思いますが、今、お二方から話が出ました災害時における国と市町村の役割分担について、何か石川さんのお立場でコメントすることがございましたら、一言お願いします。

(石川) 今それぞれのお立場で、現場性の高いお話をいただいたわけなんですけれども、一番最初の町長のお話にありましたように、やはり現場に対する感度というのは、これは明らかに地方の、まさにその場に立っている人が高いということになるわけですね。これに対して、何か緊急事態にリーダーシップを発揮したがる中央の政治家が、むしろ邪魔になるという局面がしばしば見られるんです。今回の熊本の事例でも、少しあったような気がいたします。

やはり、まずは国が出ていくわけではなくて、国は、市町村中心にやっていくことの後方支援をやる、これは非常に真っ当な考え方だと受け取りました。

実は、現在の憲法の地方自治の章は、まさにそういう市町村を演出するために本来はつくられなかったわけなんです。市町村中心のそういう自治体のあり方というものをつくらうと思って組み立てられていたのですが、起草に関与していた厚生官僚が、実は内務省地方局出身の方でありまして、それを切り替えて、鈴木順一たち信頼する後輩が控える、内務省のほうに言って地方自治法をつくらせる、そういう流れになっているわけですね。ですから、いわば憲法の趣旨から言っても、本当はまさに今日おっしゃったようなことを応援していくような地方自治のあり方を、想定していたといっているのではないかと思います。そのことも念頭において考えていただければと思います。以上です。

(杉岡) ありがとうございます。国と市町村の役割分担について、やはり現場を知っている市町村が主導すべきというところに意見が一致したように思います。

(2) パネルディスカッションテーマ2～被災者支援に関する現行の法制度の問題点と課題～

(杉岡) それでは、第2点目のテーマに移らせていただきたいと思います。現行の法制度の問題点と課題について、やはり講演でも貴重なお話をいただきましたけれども、馬場さんからお願いしたいと思います。よろしくお願いします。

ア 国の縦割り行政・自然災害を想定した災害救助法～新たな法制度の必要性～

(馬場) まず、各省庁の対応が縦割りとなっているんですね。統一した対応ができない

んです。今、復興庁²⁴ができて、復興庁に厚生労働省、国土交通省、そういういろんな省庁が集まって、権限を一元化して復興を加速化させるということなんですけれども、はっきり申し上げてこれは全く機能していません。最初にできたころは、福島に福島復興庁がありました。そこに要望して現場の声を届けたんですけれども、やっぱり各省庁の出向者ですから、その方々は本庁の霞が関、ここ（東京）ですよ、ここに来て、上の判断を仰ぐんですね。だから、全然結論が出ないんですよ。最近、こちらに来るほうが多くなりました。本当に霞が関に来る用事が非常に多くなりましたね。そうであってはならないということです。やっぱり縦割り行政。私どももやっぱりいろいろな課があって、その課が横断的にやっているかという、そうではないんですけれども、私どもぐらいの町ですと、オール浪江で何とかかやろうということになれば、職員も一丸となってやるんですね。平時のとき、16億の事業をやりましたときに、町長、こんなのは一課でできないよと。やっぱりオール浪江の職員でやらないとだめだよという話になって、課を横断的に組織したことがありました。それがものの見事に短期間、7か月間ぐらいでできたんですよ。そういう状況ですので、やっぱり縦割りベース、これはやめて、国として省庁の権限をまとめる。例えばアメリカは連邦緊急事態管理庁（FEMA）ですね²⁵。そのような組織が必要ではないのかなという感じがしております。

それからもう一つ、やっぱり原子力災害というのは、皆さんに先ほどお話ししましたように、特殊な事故です。したがって、自然災害を想定した災害救助では対応できないところがあります。先ほどの仮設住宅、あるいはみなし仮設、そういうような制度ですね。これを原発災害にあったような形にしていくということが、まず一つじゃないでしょうか。

それからもう一つ具体的には、先ほど講演の中で申し上げましたように、原発避難者



の特例法制定によって、私どもは二重の住民票を取れます。しかし、避難している先の自治体では、私どもが平時に受けていた行政サービスを受けられないんです。やっぱり蚊帳の外になっちゃうんですね。そうじゃなくて、住民票は避難先

24 東日本大震災復興基本法第24条に設置の基本方針が規定され、内閣の下に設置された機関（復興庁設置法第2条）。東日本大震災からの復興に関する内閣の事務を内閣官房とともに助け、東日本大震災からの復興に関する行政事務の円滑かつ迅速な遂行を図ることを任務とする（同法第3条）。復興事務は複数の行政機関にまたがることから、行政機関の縄張り意識や縦割り行政の弊害を超えて実施できるようするため、復興大臣は、所掌事務遂行のため特に必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、勧告することができる（同法第8条第5項）。但し勧告権は「伝家の宝刀」と呼ばれ、一度も行使されたことがない。

25 アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency、略称FEMA）とは、アメリカ合衆国国土安全保障省の一部に設置された大災害に対応する政府機関である。1979年に設置され、2003年に国土安全保障省に編入。大災害に際して、連邦機関、州政府その他の地元機関の業務を調整する。

に載っていないけれども、みなしでそういうふうに置いているわけですから、やっぱり同じ住民だという捉え方をしていただきたいと思っています。これは、今はあまりありませんけれども、避難先で福島県内の避難者を取り扱っている自治体から、税金も払っていない、何もしてないじゃないかというようなことで軋轢があったことはありました。

しかし、これはそうじゃないんですね。私どもは税金払えというなら払いますよ。半分払います。浪江町半分、そして避難先半分。そして、お互い住み分けて共助体制をつくっていかねばいけないと思うんですね。全国を回っていろいろな町村に出かけますと、町長、この市長に何とか言ってくれないかと。言われたことは必ず、その市長さんに言います。ところが、市長はやっぱり政治家ですから、町長、申し訳なかった、やりますからと言うんですが、職員が面倒くさがってやらないんです。これはやっぱり何度も言って、同じ公平な行政サービスができるよう、やっていただきたいと思います。

国においては、制度設計だけではなくて、制度が円滑に運営されるような継続的な支援、これが必要だと考えております。以上です。

（杉岡） ありがとうございます。今のお話は、原子力災害という特殊な災害において、新たな法制度が本当はもっと必要なのではないかとということでもよろしいでしょうか。

（馬場） そのとおりです。

（杉岡） それは、例えば二重の住民票に関しましても、特例法が制定されたように、その状況にあわせて、新しい法制度をつくっていく。そのようなことで対応可能ではないかという理解でもよろしいでしょうか。

（馬場） 私ども、先ほど資料を示しました（パワポ資料11コマ目）。線量を青と黄色と赤と、この三色に分けて示しています。水色とオレンジ色のところは、何とか生活できる線量ぐらいまで落ちるんです。ただ、赤のところは、なかなか落ちないんです。その方はもう戻れないんです。したがって、戻れる時間軸ぐらいのところまでは、やっぱり今の特例法を延長していただくとか、あるいは特別な特例法をつくっていただくとか、という形で二重住民票的なものの制度設計を、制度設計なくてもいいんですけれども、そういうふうに制度をつくっていただければと思います。

（杉岡） ありがとうございます。それでは、現行の法制度の問題点と課題について、次に矢野さんのほうからお話しいただきたいと思います。よろしく願いいたします。

イ 多数の通知～自治体が自主的に判断することの重要性～

（矢野） 時間の許す限り事例をたくさん紹介したいと思います。ちょっと資料に入れるのを忘れていたんですけれども、震災があった2011年の5月16日の記事、手元に持ってまいりました。震災直後の国の通知が1,000件を超えたという内容です。市町村は膨大な事務作業を強いられました。これは私が書いたんですけれども、これはどういう話かというと、震災で平時が非常事態にひっくり返った。このときに霞が関の官僚は何をしたかというと、平時の法制度が全然対応しないものですから、特例措置をバンバン連発するんですね。これはこうしていいですよ、あるいはここところは目をつぶっていいですよとい

う特例措置を被災地に、2か月で1,000件ぐらい通知する。それが山のように被災自治体の役場に積み上がって、全然対応できなかったという、そういう話なのですが、具体的にどういう通知があったかという、「被災地に医療器具を輸送する車両の給油制限を撤廃してよい」、「被災地の薬局が営業時間を変更する際に、届け出なくてよい」、「首長による埋葬、火葬許可が発行されない場合には代替措置を考える」、あるいは「被災児童や生徒は、公立学校で転校する際にその受入は弾力化する」²⁶と。



地方を非常に子ども扱いしているというか、ここまで全部国の役所で面倒みてあげなければいけないのかという話。先ほど石川先生の基調講演で、緊急会議、非常時の対応というのは、決して違法とは言えないと、そういう判断が地方に下されるんだという話がありまし

たけれども、そういうあの非常事態に自分たちで判断する、政策法務を磨いて、自分たちで判断するというのも、あのとき被災地には問われていたのではないかと個人的には正直思っております。国の制度がどうこうと言う前に。

あとは、資料に入れてある話なんですけれども、震災関連死の認定をめぐって、例えば国が、これも国の余計な関与ですけれども、参考までにという情報で、こういう基準で震災関連死認定してくださいと通知した²⁷。参考までにという通知だったのに、そのまま対応した自治体があって、おかげでその中身が原則として震災から半年経ったら、震災との死亡の因果関係はないですよという基準だったので、震災から半年経ったら、宮城県では災害弔慰金が全然支払われなかったと。お隣の福島ではちゃんと震災関連死であるという認定がされてちゃんと支払われているんですね。手取り足取り面倒みてもらって、自分の頭で考えなかった結果が、こういう事態になったと。

26 「医薬品を運搬する緊急車両への給油制限の撤廃について」（平成 23 年 3 月 19 日厚生労働省医政局経済課事務連絡）、「医薬品を運搬する緊急車両への給油制限の撤廃について（修正）」（平成 23 年 3 月 20 日厚生労働省医政局経済課事務連絡）、「平成 23 年東北地方太平洋沖地震の被災に伴う薬事法等の取り扱いについて」（平成 23 年 3 月 24 日厚生労働省医薬食品局総務課長・薬食総発 0324 第 1 号、厚生労働省医薬食品局審査管理課医療機器審査管理室長・薬食機発 0324 第 1 号）、「『平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震』の発生を受けた墓地、埋葬等に関する法律に基づく埋葬許可の特例措置について」（平成 23 年 3 月 14 日厚生労働省健康局生活衛生課長・健衛発 0314 第 1 号）、「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震における被災地域の児童生徒等の就学機会の確保等について（通知）」（平成 23 年 3 月 14 日文科科学副大臣・22 文科初第 1714 号）。

27 新潟県中越地震において、長岡市が「地震から 1 週間以内の死亡は関連死で、1 ヶ月以内ならその可能性が高い。それ以降の場合は可能性は低く、6 ヶ月以降であれば関連死でない」との考え方を示した。厚生労働省は、これを「長岡基準」として、東日本大震災に関して参考例として紹介した。なお、前掲のとおり、日弁連は、2014 年の定期総会宣言で長岡基準の影響を払拭するために、これまでに認定された事例の公表及び一定の認定基準の策定が必要だと述べている。

あるいは、生活再建支援金の問題²⁸。これも、大災害が相次いでいる中で、破綻寸前になっております。これももともとは阪神・淡路大震災のときに立ち上がった基金で、災害の起きた地方を地方全体で支えようという考え方なんですけれども、財源問題が放置されたままに東日本大震災を迎えてしまったという事態になります。

あともう一つは、先ほども言いましたけれども、仮設住宅。耐用年数を2年と設定した国土交通省、それを馬鹿正直に履行した結果、震災から最初の冬には二重サッシが必要になった。自分の頭で考えない。自分でちゃんと地域の人たちにまなざしを向けなくて、法律に忠実に物事を進めていった結果、こういうことになったと。そういう事例、被災地にたくさんございました。以上です。

(杉岡) ありがとうございます。矢野さんのほうからも、法制度について、運用面で新たな改革をということでお話をいただきました。

ウ 包括的例外規定～災害時の特例法～

(杉岡) では、次に永井さんから、現行の法制度と問題点の解決について、お話しいただきたいと思います。よろしくお願いします。

(永井) 問題点は、先ほど言いました市町村の予算、災害対応の裁量権が求められないということで、国の許認可、法律制度とか運用が平常時対応になっているということです。また、先ほど、矢野さんがおっしゃった問題のある省庁からの大量の通知、あれについての対応も同じ問題です。石川先生がおっしゃったように、違法にはならない法律の枠組みをつくる必要があるわけなのですね。

ですから、それについては、官庁から被災自治体に通知する形ではなくて、一つの包括的な例外規定、災害時は特例として一定の期間、これらのことについては適用しないと、そういう法律をつくるべきなのですね。例えば、馬場町長さんがおっしゃったような災害時の一時的な医療施設、あれはインフルエンザ対策特別措置法に、災害ではなく感染症

28 被災者生活再建支援法は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給することにより、その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災者の速やかな復興に資することを目的として、1998年に制定された。

のパンデミックの時ですが、それができる規定があるわけなのです²⁹。ですから、とにかく憲法ではなく法律のレベルで対処できるわけなのですね。この包括的な例外規定、これは、新潟県中越地震と中越沖地震を体験した、新潟県知事の泉田さんが言っていることなのです。こういう形の法律を提案することが正しい対処方法ではないかと思います。

エ 市町村・都道府県・国の権限関係～災害時の自治体への権限移譲～

(永井) これがないと、市町村がプランを調整するために国との間で膨大な時間と労力



がかかってしまう。ヒアリングをしたときにある首長さんが言っていたことは、「国が持っている許認可権を都道府県におろして欲しい。そして、都道府県が持っている許認可権を市町村におろして欲しい。これは時限的なもので良い。」ということでした。これは良い提

案だと思います。

オ 国の職員の被災自治体での常駐～国の後方支援の円滑化～

(永井) また、ある市で、国交省の幹部の人を副市長にして何年か常駐させたんですね。彼が何をしたかという、国の予算の取り方の作法を教えたのですね(笑い)。どういう省庁に、どういうときに、どういう風に話しを持っていけば、予算が取れるのか。彼は、次に国の省庁に行って、被災自治体の状態を伝えてくれたのですね。何が必要でどんな状態か。さらに、また自治体に戻って行って、国の方針を教えている。それで市町村が主導して、国が後方支援するという体制をものすごく円滑にしたわけですね。ですから、国がやるのだったら、こういう官庁の職員を被災市町村に常駐させることを制度化するというものだと思うんです。別に政府に権利を集中することが必要なわけではないわけです。

29 新型インフルエンザ対策特別措置法第48条(臨時の医療施設等)第1項「特定都道府県知事は、当該特定都道府県の区域内において病院その他の医療機関が不足し、医療の提供に支障が生ずると認める場合には、その都道府県行動計画で定めるところにより、患者等に対する医療の提供を行うための施設(第四項において「医療施設」という。)であって特定都道府県知事が臨時に開設するもの(以下この条及び次条において「臨時の医療施設」という。)において医療を提供しなければならない。」、第3項「消防法(昭和三十二年法律第百八十六号)第十七条第一項及び第二項の規定は、臨時の医療施設については、適用しない。第4項「建築基準法(昭和三十五年法律第二百一十号)第八十五条第一項本文、第三項及び第四項並びに景観法(平成十六年法律第百十号)第七十七条第一項、第三項及び第四項の規定は、特定都道府県知事が行う医療施設の応急の修繕及び臨時の医療施設の建築について準用する。(以下省略)」、第5項「医療法(昭和三十二年法律第二百五号)第四章の規定は、臨時の医療施設については、適用しない。」。東日本大震災発生後、災害対策基本法が改正され、第86条の3(臨時の医療施設に関する特例)第1項「著しく異常かつ激甚な非常災害であつて、当該災害に係る臨時の医療施設(被災者に対する医療の提供を行うための臨時の施設をいう。以下この条において同じ。)が著しく不足し、被災者に対して医療を迅速に提供することが特に必要と認められるものが発生した場合には、当該災害を政令で指定するものとする。」、第2項「前項の規定による指定があつたときは、政令で定める区域及び期間において地方公共団体の長が開設する臨時の医療施設については、医療法(昭和三十二年法律第二百五号)第四章の規定は、適用しない。」が設けられた。

カ 被災自治体への職員の派遣～災害対応のノウハウの承継～

(永井) あと、先ほどから申し上げるとおり、自治体主導で災害対策を行うべきなのですが、実は自治体は日頃の事務に追われて、いつ起こるかわからない災害のために、時間と労力をかけて準備するというのは、なかなか難しいのです(笑い)。ですから災害が起きたときは、何をどうしていいかわからないということがないわけではないです。では、災害対策のノウハウをもっているのは誰かといったら、国じゃないですね。被災経験がある自治体なのです。

新潟県中越地震が起きたとき、泉田知事は当選したばかりで、知事の仕事もしたことがないのに、新潟県中越地震に突入していったのです。彼も何をどうしていいかわからなかった。これは自分で言っているのが本当です。

そうしたら、兵庫県の井戸知事から電話があったのですね。「阪神・淡路大震災の経験ある職員を派遣しましたから」って。「派遣していいですか」じゃないです。「派遣しましたから」って(笑い)。その職員が何をしたかという、初動期からずっと災害時に県がやるべきことをやってくれたのですね。だから、新潟県は初動のときから災害について適正な対応ができたわけです。

では、泉田知事は、東日本大震災で何をしたのかというと、仙台市に職員を派遣したのです。奥山市長は喜びました。「時間の経過でやることが変わるのだということがよくわかり、先を見通して災害対策ができた」と。

これをシステム化したのが、関西広域連合³⁰です。これは対抗支援といって、支援自治体と被災自治体を固定して、例えば兵庫県が宮城県を支援するという形にして支援活動をやったんですね。ですから、国がやるべきことは、こういう活動に対して予算を出すことによって後方支援することなのですね。権力を政府に集中することではないのです。あ、時間ですか(笑い)。

(堀井) それでは、石川さん。憲法のことは後で問題にいたします。現行の法律、あるいは制度について、何か石川さんの立場でコメントがあれば、お願いします。

(石川) いろいろお話が沢山出てきて、それに対して、私が付け加えることはあまりないのですけれども、おそらく後で出てくる話の関係で言いますと、責任の所在の問題がたぶんあるかと思います。それこそ、震災のときの菅内閣の対応もそうでしたけれども、やたらいろいろやりたがる反面、責任をとらないという構図があったように思いますね。ですから、今、お話に出てきたようなニーズに迅速に応えるかわりに、責任をどこがとるのかということもあわせて制度化していくということが大事だと思います。

30 関西の7府県4市(2015年12月4日現在)で組織された団体で、広域的な行政課題に関する事務のうち、府県より広域の行政主体が担うべき事務や、広域防災等の事務を実施する。東日本大震災では、震災の2日後(2011年3月13日)にカウンターパートナー方式(被災自治体と支援自治体を固定する方式)による被災地支援を決定して「支援対策に係る緊急声明」(第1次)を発表し、翌14日に第1陣が被災地に到着していた。主な財源は構成団体の負担金とする。

(3) パネルディスカッションテーマ3～災害と緊急事態条項～

(堀井) 非常に簡潔にありがとうございました。それでは三つ目のテーマ、災害と緊急条項、緊急条項というのは憲法の中に緊急条項を設けることが必要と思うという観点での緊急条項ということです。

ア 憲法に緊急事態条項を設けることの意味、問題点

(堀井) これにつきまして、石川さんに講演いただきましたけれども、ぜひ、お話しいただきたいことがございます。憲法に緊急条項を入れようというようなことも言われております。緊急条項を憲法に設けるということは、どういう事態を招くのか。あるいはどういう社会の仕組みなのか。そういったことを踏まえて、石川さん、改めてまた、若干、これを10分ぐらいでお願いいたします。

(石川) どうもありがとうございました。できるだけ時間を稼ぐように、短くコメントをするように努めていました。

それでは、いくつかのことを補足的に申し上げておきたいと思います。まず、今いただいたご質問に関連しますと、確かに緊急事態条項を持っている国は多いということはありません。なぜそうなのかというと、その国は戦争するからなんですね。簡単に言えば戦争する準備があるからです。我々は少なくともそれを想定していない憲法を持っているということですから、結局根本問題が論点になるということです。逆に言えば、根本問題を先送りして、緊急事態条項を議論するということには意味がないということになります。



現時点において、一番深刻な問題というのは、実はテロ対策なんですね。緊急事態条項というのは、かつては極左、極右に対するいわば対戦法令という意味合いがかなり色濃く出てきたんですけれども、その後、いわゆる赤軍派みたいな極左テロリズムに対する対応と

いうのが出てくるようになりまして、現在はイスラム原理主義によるテロとの闘いということになっております。結局、テロとの闘いを通じて、闘う国家がいわば緊急事態を持つという構造になっているわけです。そういうわけで、結局根本を考え直すということを抜きに緊急事態条項は論じられないというのが、第一として掲げておかななくちゃいけないことだと思います。

例えば普通の国ですと、開戦決定権について憲法で定めていたりするわけですね。戦争を想定して実施しますので、開戦決定について定める。戦前の日本ももちろんそうで、開戦決定権は天皇の大権だったんですね。

これに対して、何とか戦争を止めたいという人は、開戦決定権を議会のものにしようとしたわけですが、しばしば議会が好戦的であったということがありまして、これはあまり効き目がなかったわけです。シビリアンのほうがよほど好戦的であるという印象が見られるというところですよ。

そういうわけで、緊急事態条項の新設論の少なくとも隠された動機が、9条改正にあるという連関はあるということは申し上げたいと思います。

それから第2点ですけれども、これは危機である。危機は例外であるという、その捉え方に関して一度お話しておく必要があるように思うわけです。緊急とか必要というのは、固有の論理で起きます。法が想定していない固有の論理で動くという構造になっているわけです。ですから緊急の必要というのは、法的なコントロールと一体関係がありますので、したがって、緊急の必要という固有の論理で動いているのは例外状態に限られているということです。ですから当座の必要ということを前面に打ち出して進んでいるのは、これは緊急時、非常時、例外時だと、こういうふうに捉えるということで、何とか対応していたというのがこれまでであったわけですが、この危機、あるいは例外が、しばしば常態化するということです。

日本の場合も中国との戦争が15年に及んでしまったわけです。そこでは、当初は自衛目的の例外的な戦いだったんですが、その例外、あるいは危機が常態化しているということになります。そして、常態的な危機が国民の権利を制約し、侵害しているということになっていったわけでありまして、危機の常態化に対する備えが非常に重要であるということです。例えば原発の危機というのは、全然収束していない。アンダーコントロールにないということになりますと、危機が常態化いたします。現在の地震もこれは長い長い大きな地殻変動の前触れかもしれませんので、そうしたら危機が常態化することになります。危機が常態化してしまった場合、歯止めがきかない、という問題を緊急事態条項というのは必ず持っているということです。

1, 2例をあげますと、緊急命令権をワイマール期に持っていたのは大統領ヒンデンブルクであったわけですが、ワイマール議会が強力な与党グループをつくれないうまま、極左、極右によって協約されると、共産党とナチズムによって挟撃されるという状況になりまして、国会の立法権が機能しなくなります。

そこで政府は大統領にすがりついて、緊急命令を乱発するということで乗り切っていく。緊急が常態化していくということを理由に、命令を肯定化していくことをやっていったわけです³¹。ダッチロールを繰り返した結果、ナチスに引導を渡す、渡された方も問題があるわけですが、ナチスに政権をとられてしまうということになった。こういう展開になりましたので、危機の常態化をどうやって阻むかが最大の問題であるということを申し上げておきたいと思います。

31 ワイマール憲法第48条の大統領非常権限は、14年間に250回以上も緊急命令を発動させ、例外規定の常態化を招いた。

それから、身近な自治体に関して言うと、緊急命令権に相当するものを実は自治体の首長さんはお持ちな訳ですね。これは専決処分³²というやつです。専決処分は、これはもちろん要件が、いわゆる緊急事態よりも少し広いので、いろいろ局面で出されますけれども、本来緊急事態に備えた緊急命令権であるわけです。しかし、これをちょうどワイマール期のヒンデンブルク大統領のように使った人が既におられるわけです。鹿児島の南のほうにですね、ブログで有名なかつての市長さんですね。専決処分を繰り返して、議会をそっちのけでやりとりすることをやっていました。そういうわけで、危機の常態化に対する問題が意識されていないのではないかということです。

そうしますと、やはり歯止めの問題が一番大事であるということが明らかになってくるわけです。緊急事態条項をつくらうというのは、これは多くの場合、独裁者をつくって、そして国家理性を認めようという流れにあります。そういうわけで、それだけコントロールを外すということが大きくなっているということです。コントロールを外そうとする緊急事態条項に対して、どうやってコントロールを回復するか、これが非常に重要です。相手は危機の常態化というロジックで、コントロールが外れた状態を継続しようといたしますので、どうやってコントロールを維持するのか、これが非常に重要だということです。

民意によるコントロールももちろん重要なんですが、やはり制度的な措置が必要であるということになりますと、やはり裁判的な統制、裁判的な審査というのがやはり重要だろうということになります。そうしますと、緊急事態条項をつくるのであれば、それを野放しにするのではなくて、むしろ、対等な存在としてコントロールできるような、そういう制度を新設しなければいけないということになるだろうと思います。これがいわゆる憲法裁判所の新設問題ということです。過去の憲法裁判所のパフォーマンスからいって、これが本当に有効なコントロールなのかは全くあてにならないですけれども、しかし、あるとないとは大違いということになります。やはり緊急事態条項に合わせて、より強力なコントロール装置をいかに整備するか。国会の承認だけはやはり足りないということになりますと、迫力のある憲法裁判所をつくってということも併せて考えていくようなプランがないと、意味がないと、こういうことになってまいります。

1分前の鐘が出ましたので、最後にまとめを話しておきますと、さっき短く話しましたので2分くらい頂いてもいいのではとも思いますが、まあ短く申しますと、このコントロールのない、独裁権力が危機の常態化を理由にして、内側から立憲主義を蝕んでいくという問題。この問題をやはり常に意識して議論する必要があるだろうと思うわけです。しばしばこれ

32 「普通地方公共団体の議会が成立しないとき、第113条ただし書の場合においてなお会議を開くことができないとき、普通地方公共団体の長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会の招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき、又は議会において議決すべき事件を議決しないときは、当該普通地方公共団体の長は、その議決すべき事件を処分することができる。ただし、第162条の規定による副知事又は副市町村長の選任の同意及び第252条の20の2第4項の規定による第252条の19第1項に規定する指定都市の総合区長の選任の同意については、この限りでない。」（地方自治法179条第1項）2010年、鹿児島県阿久根市長は市議会を召集せず、市長・市職員・市議のボーナス減額、市議報酬の日当制導入、副市長選任等19回にわたり専決処分を繰り返して、リコールされた。

については、トロイアの木馬であるとか、あるいはホトギスの子というような例が例え話として出されます。この危機の常態化を突破口にして立憲的な権力というのは破れていく、立憲主義的な統制が破られていく、こういう経験を過去の歴史上繰り返すということがあります。緊急事態というのは確かにあるわけですが、しかし、だからといってその目的がすべての手段を正当化するわけではないというのが、これら立憲主義、法治主義のいわばモットーであるわけです。そのためにいかにして確実にコントロールを回復できるか、その保証があるのかということを問い続けていかなければ、この種の問題については、適切な対応にはならないということを申し上げまして、簡単な回答に代えさせていただきます。

（堀井） ありがとうございます。トロイアの木馬というのは、10年間続いた古代ギリシアとトロイア間の戦争で、ギリシア側の知将オデッセウスが十数人の兵士と共に、大きな飾り物の木馬に入ってトロイアの城門の前に置いて退却したと見せかけたところ、トロイア側が勝利したと喜んで木馬を城内に入れたら、木馬に入ったギリシア兵士によってトロイアの城門が開かれ、トロイアが一夜にして滅んでしまったという故事ですね。異物を安易に引き入れてしまうと、大切なものが崩壊するということでありまして、立憲主義の中に異物を入れると立憲主義そのものが崩壊するだろうということを付け足して申し上げます。

ここで、永井さんに、災害緊急事態条項について、パワーポイントで説明いただきます。

Ⅰ 被災自治体へのアンケート～災害対応に憲法は障害となったか～

（永井） 先ほど申し上げた、アンケートの続きなのですが、被災3県の市町村のアンケートでは、「災害対策、災害対応について、憲法は障害になりましたか。」という質問をしました。また、「障害があった場合は、具体的にはどのような事例でしょう。憲法の何条が障害になりましたか。」という質問をしました（p.76）。

これに対して、憲法が障害にならなかったというのは23自治体96%です。障害になったというのが、1自治体4%でした。ヒアリングした首長さんも皆さん障害にならなかったとおっしゃっていました。馬場町長さんは、お会いしたときには、「いや、むしろ被災者の人権が保障されていないことが問題なのです。」そういうことをおっしゃっていましたね。



ところで、障害になったという1自治体ですね。これは何が障害かというと、「財産権、東日本大震災のガレキの取扱」と書いてありました。これよく言われるのですね。所有者の同意が得られないのでガレキと共に流れ着いた車両の撤去ができない。だから憲法の財産権というのは改正すべきだと。

しかし、憲法では「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める（第 29 条）」と書いてあり、財産権は憲法によって法律で一定の制限をすることは認められているのです。そして、災害対策基本法第 64 条第 2 項を使えば、この車両の所有者の同意を得ずに、ガレキ置き場に撤去できます³³。そして、この場合に、市場価値がなければ廃棄することができるんですね。ですから、実は法律で対処できるのです。

今日、実は、毎日新聞社が一面に同じような質問を、被災三県の市町村に対してアンケートした旨の記事が掲載されています。「災害時に緊急事態条項は必要でしたか。」という質問をしているわけですね。アンケートを 37 の自治体から回収して、必要だと回答したのは 1 自治体だったということで、日弁連のアンケートと似たような結果が出ています。先日、菅官房長官は、熊本地震の発生した直後に、緊急事態条項の検討が必要とおっしゃっていました。しかし、このようなことは、災害を検証した後に言うべきことです。

ウ 東日本大震災の検証～憲法改正への立法事実の有無～

（永井）では、東日本大震災の検証はあるでしょうか。あります。政府の「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」が最終報告書を出しました³⁴。この報告書には、災害対策に憲法が障害になったとは書いていないんです。何と書いてあったかというと、平常時に防災計画の策定や、防災訓練を実施すべきだったと書いてあるのです。じゃあ今後の対策として何が必要なのか。憲法改正すべきか。権力を集中すべきか。あるいは人権を大幅に制約すべきか、そんなのは何も書いていないのです。書いてあるのは、住民の避難計画と訓練は放射線物質の飛散が広がるので、県と関連市町村の連合体制をとるべきだということです。このように、政府の調査・検証委員会は、憲法改正をするべき立法事実、改正の正当性を支える社会的事実、それがないと考えているのです。

もう一つ、国会にも「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」が設けられ、報告書を出しました³⁵。この報告書に何と書いてあるか。憲法が障害になったと書いてあるか、ないです。じゃあ、権力を集中すべきだと書いてあるのか、ないです。何と書いてあるのか。原子力の規制法規を改正すべきだと書いてあるのです。憲法を改正すべきだというのはないのです。法律を改正すべきだと言っているのです。そして、原子力の規制組織をつくるべきだと。だけど、これは政府から強い独立性が必要だと書いてあるのです。つまり、権力を政府に集中すべきだということの真逆が書いてあるんですね。国会の調査委員会も憲法を改正しなければいけないという立法事実はないと考えているのです。

33 災害対策基本法第 64 条第 2 項は「市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、現場の災害を受けた工作物又は物件で当該応急措置の実施の支障となるもの（以下この条において「工作物等」という。）の除去その他必要な措置をとることができる。この場合において、工作物等を除去したときは、市町村長は、当該工作物等を保管しなければならない。」と定めている（註釈 44 参照）。

34 2012 年 7 月 23 日付け「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会最終報告書」（<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/icanps/>）

35 国会事故調報告書（2012 年 7 月 5 日提出）（<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naiic.go.jp/>）

エ 災害に関する法律での対応

(永井) 緊急事態条項についての日本国憲法の趣旨は何でしょう。それは帝国議会の議事録で金森徳次郎大臣が言っています。日本国憲法は、国家緊急権をあえて設けていない。それは濫用の危険があるからだ。けれども、非常事態に対しては、事前に法律などで準備して対処するのだと述べております³⁶。

そして、災害に関する法律がどうなのかということについては、先ほど石川先生のお話にもありましたとおり十分完備しています。災害対策基本法では、大規模災害の時に、国会のコントロールの下で一時的に内閣に立法権が、4つの項目に限定されていますが、認められます。これを緊急政令と言います。そして、国会の承認がなければ、直ちに政令は効力を失います。この政令には罰則を付けることができます³⁷。

あるいは内閣総理大臣にいろいろな権限が集中するという制度があります。例えば自衛隊の災害派遣、これは防衛大臣の権限ですが、内閣総理大臣に帰属してしまう³⁸。また、

36 第90回帝国議会・衆議院帝国憲法改正案委員会における金森徳次郎憲法担当大臣の答弁(1946年7月15日)「民主政治を徹底させて国民の権利を十分擁護いたします為には、左様な場合の政府一存に於いて行いまする処置は、極力之を防止しなければならぬのであります言葉を非常と云うことに藉(か)りて、其の大いなる途を残して置きますなら、どんなに精緻なる憲法を定めましても、口実を其処に入れて又破壊せらるる虞(おそれ)絶無とは断言し難いと思ひます、随て此の憲法は左様な非常なる特例を以て——謂(い)わば行政権の自由判断の余地を出来るだけ少なくするやうに考へた訳であります、随て特殊の必要が起りますれば、臨時議會を招集して之に應ずる処置をする、又衆議院が解散後であつて処置の出来ない時は、參議院の緊急集會を促して暫定の処置をする、同時に他の一面に於いて、實際の特殊な場合に應ずる具体的な必要な規定は、平素から濫用の虞なき姿に於て準備するやうに規定を完備して置くことが適當であらうと思ふわけであります。(カタカナをひらがなに直し、読み仮名を付した。)」。

37 災害対策基本法第109条第1項「災害緊急事態に際し国の經濟の秩序を維持し、及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉會中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時會の召集を決定し、又は參議院の緊急集會を求めてその措置をまついとまがないときは、内閣は、次の各号に掲げる事項について必要な措置をとるため、政令を制定することができる。一 その供給が特に不足している生活必需物資の配給又は譲渡若しくは引渡しの制限若しくは禁止 二 災害応急対策若しくは災害復旧又は国民生活の安定のため必要な物の價格又は役務その他の給付の対価の最高額の決定 三 金銭債務の支払(賃金、災害補償の給付金その他の労働関係に基づく金銭債務の支払及びその支払のためにする銀行その他の金融機関の預金等の支払を除く。)の延期及び権利の保存期間の延長、第2項「前項の規定により制定される政令には、その政令の規定に違反した者に対して二年以下の懲役若しくは禁錮、十万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑を科し、又はこれを併科する旨の規定、法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者がその法人又は人の業務に関してその政令の違反行為をした場合に、その行為者を罰するほか、その法人又は人に対して各本条の罰金、科料又は没収の刑を科する旨の規定及び没収すべき物件の全部又は一部を没収することができない場合にその価額を追徴する旨の規定を設けることができる。」、第4項「内閣は、第一項の規定により政令を制定したときは、直ちに、国会の臨時會の召集を決定し、又は參議院の緊急集會を求め、かつ、そのとつた措置をなお継続すべき場合には、その政令に代わる法律が制定される措置をとり、その他の場合には、その政令を制定したことについて承認を求めなければならない。」。第109条の2第1項「災害緊急事態に際し法律の規定によつては被災者の救助に係る海外からの支援を緊急かつ円滑に受け入れることができない場合において、国会が閉會中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時會の召集を決定し、又は參議院の緊急集會を求めてその措置を待ついとまがないときは、内閣は、当該受入れについて必要な措置をとるため、政令を制定することができる。」、第2項「前条第三項から第七項までの規定は、前項の場合について準用する。」。

38 大規模地震対策特別措置法第13条第2項「本部長(内閣総理大臣)は、地震防災応急対策を的確かつ迅速に実施するため、自衛隊の支援を求める必要があると認めるときは、防衛大臣に対し、自衛隊法(昭和二十九年法律第百六十五号)第八条に規定する部隊等の派遣を要請することができる。」

警察の統制権、これは警察庁長官の権限ですが、これも内閣総理大臣に帰属する³⁹。更に都道府県知事などに対する指示権があります⁴⁰。こういうのが法律の規定で掲げております。

また、人権制限に関しては、都道府県知事の権限ですが、医療関係者などに対する従事命令が罰則付で出せます。例えば、医師に、被災地で被災者支援の医療活動にあたるように命令して、拒否したら処罰されます⁴¹。皆さん、知っていましたか、こんな強制権があるのを。あるいは、財産に関しても、物資などについては保管を命じ、あるいは収用できます⁴²。強制的に取得できちゃうのですね。そういうことができる。

食料とか物資が行き渡らない。だから、緊急事態条項を設けるべきだという人がありますけれども、都道府県知事には、今言ったことが災害救助法によって、強制権限が定められているのです⁴³。

次に、市町村長の権限ですね、先ほどお話しした所有者の同意無くガレキの撤去が

39 警察法第71条「内閣総理大臣は、大規模な災害又は騒乱その他の緊急事態に際して、治安の維持のため特に必要があると認めるときは、国家公安委員会の勧告に基き、全国又は一部の区域について緊急事態の布告を発することができる。」・第72条「内閣総理大臣は、前条に規定する緊急事態の布告が発せられたときは、本章の定めるところに従い、一時的に警察を統制する。この場合においては、内閣総理大臣は、その緊急事態を收拾するため必要な限度において、長官を直接に指揮監督するものとする。」

40 大規模地震対策特別措置法第13条第1項本部長（内閣総理大臣）は、「地震防災応急対策等を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において、関係指定行政機関の長及び関係指定地方行政機関の長（第十五条において準用する災害対策基本法第二十八条の五の規定により権限を委任された当該指定行政機関の職員及び当該指定地方行政機関の職員を含む。）、関係地方公共団体の長その他の執行機関、関係指定公共機関並びに関係指定地方公共機関に対し、必要な指示を行うことができる。」、災害対策基本法第28条の6第2項緊急災害対策本部長（内閣総理大臣）は、「地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対し、必要な指示をすることができる。」

41 災害救助法第7条第1項「都道府県知事は、救助を行うため、特に必要があると認めるときは、医療、土木建築工事又は輸送関係者を、第十四条の規定に基づく内閣総理大臣の指示を実施するため、必要があると認めるときは、医療又は土木建築工事関係者を、救助に関する業務に従事させることができる。」、第31条「次の各号のいずれかに該当する者は、六月以下の懲役又は三十万円以下の罰金に処する。」、同条第1号「第七条第一項又は第二項の規定による従事命令に従わなかった者」。

42 災害救助法第9条第1項「都道府県知事は、救助を行うため、特に必要があると認めるとき、又は第十四条の規定に基づく内閣総理大臣の指示を実施するため、必要があると認めるときは、病院、診療所、旅館その他政令で定める施設を管理し、土地、家屋若しくは物資を使用し、物資の生産、集荷、販売、配給、保管若しくは輸送を業とする者に対して、その取り扱う物資の保管を命じ、又は物資を収用することができる。」、第31条（註釈41参照）、同条第2号「第五条第一項又は第九条第一項の規定による保管命令に従わなかった者」。

43 災害救助法では立ち入り検査等の強制権まである。災害救助法第10条第1項「前条第一項の規定により施設を管理し、土地、家屋若しくは物資を使用し、物資の保管を命じ、又は物資を収用するため必要があるときは、都道府県知事は、当該職員に施設、土地、家屋、物資の所在する場所又は物資を保管させる場所に立ち入り検査をさせることができる。」、第2項「都道府県知事は、前条第一項の規定により物資を保管させた者に対し、必要な報告を求め、又は当該職員に当該物資を保管させてある場所に立ち入り検査をさせることができる。」、第33条「第六条第一項若しくは第二項若しくは第十条第一項若しくは第二項の規定による当該職員の立入検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は第六条第二項若しくは第十条第二項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をした者は、二十万円以下の罰金に処する。」。

できてしまうのです⁴⁴。これら法律制度の詳細は今日の配布資料（岩波書店『世界』「7 法律による制度（災害の場合）」, p.77－82）に書かれていますので、ご覧ください。

結局、被災者の方にとって一番重要なことは何かというと、憲法のレベルの問題じゃないのです。法律の制定のレベルの問題ですらないこともあります。法律の運用とか、又は通知とか条例のレベルの問題なのです。例えば先ほど、浪江町長さんがおっしゃっていました。みなし仮設の期間がどのくらいかと。これは法律の運用の問題なのです。また、公営住宅に入るときに、連帯保証人をつけなければいけないのかと。これは憲法レベルの話ではないのです。条例のレベルの問題なのです。被災者にとって一番重要なことは、憲法のレベルの問題ではなく、それよりも下位の規範の問題だということなのです。

オ 災害対策のために緊急事態条項を設ける憲法改正が必要か

（堀井） 永井さん、会場からの質問が来ています。「アンケートの質問は、『災害対策、災害対応に憲法が障害になりましたか。』というのですが、この憲法が障害にならなかったという結果はそれを進めて、『憲法に緊急事態条項は必要がない。』と考えるところまで言いうるかどうか。」というのですが。

（永井） このアンケートの回答は、「災害対策、災害対応に憲法は障害になりましたか。」という質問に対するものであり、「憲法に緊急事態条項は必要ですか。」という質問に対するものではありません。しかし、「東日本大震災で、日本国憲法は災害対策、災害対応の障害になった。」ということのある全国紙がくり返しおっしゃっておられるのです。そこで、これを緊急事態条項に関連付けた質問をしたということです。

（堀井） わかりました。それで、今のことを踏まえて、馬場さん、もちろんご自分の体験を踏まえて、災害対策で憲法に緊急事態条項が今現在ないんですけれども、それが何か障害になった、あるいは緊急事態条項の必要性がなくなったということについて、もしお答えいただけたらと思います。いかがでしょうか。

44 災害対策基本法第64条第2項「市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、現場の災害を受けた工作物又は物件で当該応急措置の実施の支障となるもの（以下この条において「工作物等」という。）の除去その他必要な措置をとることができる。この場合において、工作物等を除去したときは、市町村長は、当該工作物等を保管しなければならない。」、車両の移動等は災害対策基本法第76条の6第1項「第七十六条の四第二項に規定する道路管理者等（以下この条において「道路管理者等」という。）で、その管理する道路の存する都道府県又はこれに隣接し若しくは近接する都道府県の地域に係る災害が発生した場合において、道路における車両の通行が停止し、又は著しく停滞し、車両その他の物件が緊急通行車両の通行の妨害となることにより災害応急対策の実施に著しい支障が生じるおそれがあり、かつ、緊急通行車両の通行を確保するため緊急の必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、その管理する道路についてその区間を指定して、当該車両その他の物件の占有者、所有者又は管理者（第三項第三号において「車両等の占有者等」という。）に対し、当該車両その他の物件を付近の道路外の場所へ移動することその他当該指定をした道路の区間における緊急通行車両の通行を確保するため必要な措置をとることを命ずることができる。」、第3項「次に掲げる場合においては、道路管理者等は、自ら第一項の規定による措置をとることができる。この場合において、道路管理者等は、当該措置をとるためやむを得ない限度において、当該措置に係る車両その他の物件を破損することができる。一 第一項の規定による措置をとることを命ぜられた者が、当該措置をとらない場合 二 道路管理者等が、第一項の規定による命令の相手方が現場にいないために同項の規定による措置をとることを命ずることができない場合 三 道路管理者等が、道路の状況その他の事情により車両等の占有者等に第一項の規定による措置をとらせることができないと認めて同項の規定による命令をしないこととした場合」

カ 法律の運用・事前の準備の必要性

(馬場) 憲法が障害になったことはないですね。むしろ、先ほど永井先生がおっしゃったように、やっぱり災害対策基本法なり、救助法、あるいは自衛隊法、警察法ですか、そういうものの運用が上手でなかったということです。

一つは、ガソリンなどが入ってこなかった例もありましたけれども、これは、今も言った法律を有効に使えば、うまくガソリンなども手配できた。先ほど、泉田新潟県知事のお話が出ましたけれども、私のところに一番最初に支援物資を持ってきたのが新潟県なんです。それが3月13日の夜です。これ、地元の福島県、全然持ってこないです。水を持ってきてくれたんです。あと毛布を持ってきてくれたんですね。それで、2回目持ってきたのですが、今度は放射能が高いということで、運転手が入らなくなってしまったんです。そういう形で、私はやっぱり人権の保障の問題のほうが、むしろ災害対応については、必要ではないかなと思うんですね。

先ほどお話ししましたように、SPEEDIの非公開がありました。これ、私もいろいろ終わってから、いろんな本を読んだり、マスメディアの方々の話を聞いてびっくりしたのは、あの当時の官邸、いわゆる原子力災害対策本部です。その模様が、私、聞いたことあるんですけども、原発の事故を起こした福島の第一原発ってどこにあるんだかという論議しているんですね。とんでもない話ですよ。福島県の第一原発が双葉町と大熊町にあるという、これは常識ですよ。それをどこにあるかって地図を探していたらしいんですね。そういう体たらくです。

それからSPEEDIの問題についても、私、文科省の職員を呼んで話聞いたのですが、委託先に頼んでSPEEDIを動かしていたんです。ところが、計測したまではいいんですけども、それは災害対策本部に送ったというんですよ。その運用については、対策本部がやるので、対策本部のあの当時の原子力安全保安院⁴⁵が、私は「不安院」と言っていたんですけどね、それをないがしろにしまったんですね。そういう規約があるにも関わらず、そういうふうな体たらくで、何もやらない。

それから、バスの手配ですよ、避難者の。これは皆さん、記憶にあるかどうかわかりませんが、原発の立地町の町村にはバスを手配したんですよ、避難する町民のために。国土交通省です。私どもは立地町ではないので全然そういうバスの手配も何も、連絡も何もない。ところが立地町にはやっているんですよ、バスの手配。緊急事態というか、いわゆる原発事故の特定事象がおきたときにその手配しているんです。とんでもない話。私ども、本当に人権蹂躪ですよ。人の命を何だと思っているんだということですよ。

45 原子力その他のエネルギーに関する安全及び産業保安の確保に関する事務をつかさどった機関。経済産業省の外局の資源エネルギー庁の機関だったが、2012年に廃止された。環境省の外局である原子力規制委員会に移行し、また、同院の産業保安の各課は経済産業省商務情報政策局に移管した。

それから賠償、先ほどのADRの件もそうです。原子力損害賠償紛争審査会⁴⁶を政府がつくったんですよ。つくって指導しているんですけども、だめなんですね。あれは面白い話なんですよ。所管は文部科学省。原子力賠償については経産省のエネ庁（資源エネルギー庁）なんですね、所管の文部科学省が（責任を）なすりつけるんです。いや、私どもは指導できないというんです。じゃあ誰が指導するんですかといったら、所管の経済産業省のエネ庁だと言うんですよ。そんな、原子力賠償紛争審査会をつくったのは文科省でしょう。そういうふう逃げちゃうんですね。これだって人権の問題ですよ。こんなたらい回しにする状況になるというのは、私はとっても許せない。緊急事態条項なんていう、あんなものは、今のいろんな法律でちゃんと解釈できますよ。したがって、そんな条項なんて要らない。以上です。

キ 整然とした被災者～立法者の現地認識の重要性～

（堀井） ありがとうございます。それではこれも同じ問題について、矢野さん、ジャーナリスト、あるいは新聞社のお立場から何かございましたら、お願いします。

（矢野） 緊急事態条項の本質的な問題点というのは、永井先生なり、石川先生からお話があったと思いますので、日弁連のシンポジウムではありますが、あえて感情的なお話をしたいなと思います。時計の針を今からちょうど5年ぐらい、2011年の4月の末、5月の半ばあたりに巻き戻してもらいたいのですけれども、震災発生から1か月ちょっとというタイミングでして、全国でどういうことがあったかという、子どもが小遣い握りしめて、募金箱見つけると、そこにお金入れてくるんです。そうやって全国から被災地を支援してくれました。被災地は、支援物資を受け取るのに2時間か3時間かかりました。私もそうでしたけれども、整然と行列を守って、支援物資を受け取った。被災して無人の商店もあるんですけれども、忍び込んで盗みを働く事件は、ゼロとは言いませんがほとんどない。そういう姿に世界は驚嘆したんですね。こういう日本だったらと思って支援を惜しまなかった。

これ、何かなと思ったら、美しい国日本そのものなんですね。美しい国を取り戻さなければいけないということをおっしゃる人もいるんだけれども、その国が既に非常に美しい国日本であるわけで、そういう、混乱時であっても取り乱さない国に、緊急事態条項は本当に必要でしょうか。あの混乱の中で取り乱すことがまずなかった国に、緊急事態条項は役に立つのかと個人的には思います。

にもかかわらず、あれだけ大変な災害を経験したし、やっぱり緊急事態条項が必要なんだと東日本大震災をダシにして、緊急事態条項の必要性を強調されるというのは、まさに感情的に被災地の人間として我慢ならないというか、大きなお世話だと思います。

今なお、復興に向かって奮闘している被災者を下に見ているのではないかと、そうい

⁴⁶ 原子力事故により生じた損害の賠償金額や対象範囲などの基準を示す公的機関。損害賠償が紛争となる恐れがある場合に、原子力損害賠償法に基づき、文部科学省に臨時に設置される。原子力損害についての調査、評価、原子力事業者と被害者間の紛争解決のための指針の策定、和解の仲介などを行う。東日本大震災の福島第1原発事故で多数の被害者が発生したことを受け、政府は原子力損害賠償紛争審査会の下部組織として、ADRである原子力損害賠償紛争解決センターを設けた。

う気すらします。先ほど馬場町長さんもおっしゃっていましたが、為政者の方はずいぶん被災地に来てほしい。まだ被災地に仮設住宅も残っています。仮設住宅の外廊下を歩くと、ものすごいきしみがするんです。まだ仮設に残っている方々の玄関先には自転車がひっくり返っていて、生活道具も転がっていて、全然掃除もされていない、非常にすさんでいる状態です。当たり前ですね。耐用年数2年の仮設にもう5年近く押し込められているわけですから。先ほどもちょっと馬場町長さんがおっしゃっていましたが、憲法改正で何か新しいことをする前に、現行憲法の基本的人権、すっかり蹂躪されている人たちがいるわけで、そういうところに目を向けていただきたいなと思います。

(杉岡) ありがとうございます。ここで、会場に東日本大震災のときに、岩手県宮古市において、被災者支援活動に取り組んでいた小口幸人弁護士に、この問題について、ご発言いただきたいと思います。小口さん、お願いします。

ク 被災自治体の長の判断

(小口) 岩手県の宮古市に震災のときにたまたまいた弁護士です。当時私は弁護士3年目。まだまだひよっこでした。私が震災のときすぐにしたことの一つは、地元の宮古市の市役所に行って、市長や、市の危機管理課の職員から、法律の解釈の判断を尋ねられるということでした。ただ、そこで私が出会った山本市長や危機管理課の職員たちは、ものすごくかっこよかったです。もう大袈裟ではなく、自分の命を賭して、覚悟をもって、最後は責任をとるという形をもって彼らはやっていました。浪江町の町長もそうだったと思います。宮古市の隣、山田町の町長は、これぐらいのサイズの部屋に国交省や厚労省や自衛隊たちの人たちを集めて、国交省さんこっちきて、自衛隊さんはあっちへ、とまさに陣頭指揮を取っていました。災害が起きたときというのは、非常時だからこそ、国のトップには全部を仕切れません。全部を国のトップがやっていたら何とかなるということではなく、それぞれの自治体で、住民たちが選んだトップに権限を委ねて対処していく必要があると、そういうことが、今お話を聞いていて、皆さんもわかったと思います。



ただ、何のためにやるかといったら、それはあくまでも被災者の人権を守るためにやっているわけです。憲法で定めている人権はしっかりと守る。そのために法律で、人権を守るためにどういう仕組みにしたらいいのかということを、侃々諤々議論しないと、正直、大変なことになると思っています。

そのために必要な法律の議論という、本来やらなければいけないことをすっかり横に置いて、突然憲法の話をしだして、国に権限を集めてやらせるべきだということを言っている人たちがいるわけです。

私は、本当に災害をダシにされて腹が立っていますし、熊本地震等を見ても、このままではいけないと思います。ちょうど石川先生が憲法には地方自治の規定があるじゃないかという話を、先ほどされました。人権を守るために、地方の地元の力を最大に使って、生きるためにはどういう制度にしたらよいのかというのを、ちゃんと法律の中で定めておく必要があるのではないかと思います。そして、権限と、人と、予算を自治体にもっていくためには、震災よりも前に準備しておかなければ、なかなかできることではないですから、やることはたくさんあります。それなので、憲法の緊急事態条項の話は、今年の憲法記念日までにして、その後は本当に必要な議論、災害対策の議論を真面目にしてほしいと思います。以上です。

(堀井) ありがとうございます。だいぶ時間も押し迫った感じがして、そろそろまとめの時間に入らなければいけません。

ちなみに、昨日の朝日新聞で、磯崎さんという自民党の憲法改正草案をつくった中心人物ですけれども、核心部分は何かという、国が国民に指示を与えて、国民がその指示に従う義務を規定する。それが重要だと言い切っています。緊急事態条項というものはそういうものであるということ起草者自らが明言したということであります。

(4) パネリストのコメント

(堀井) ということで、大変時間がなくて申し訳ないのですが、ここで4人のパネリストの方に、それぞれ、コメントをいただきたいと思います。それでは馬場町長から矢野さん、永井さん、最後に石川先生にまとめていただいて、このパネルディスカッションを締めたいと思います。では、馬場さん、よろしくお願いいたします。

ア 馬場有町長～継続した被災地支援を～

(馬場) 今日は貴重な時間をいただきまして、ご清聴をいただき、まずもって御礼申し上げます。皆さん、会場の中を拝見いたしますと、やっぱり被災者、今頑張らなくちゃならない、激励してやらなくちゃならない。緊急事態条項だとか、戦争法案みたいな、こんな議論している事態じゃないですよ。苦しんでいるわけですから。特に熊本地震で私もびっくりしたのは、先ほどもお話し申し上げましたように、私どもは地震で壊れた家が58棟です。津波で流されたのは585です。合わせて600いくらですね。ところが熊本は3,000棟から4,000棟近く住めないんですね。私どもは家はあるんです。(全世帯)7,700のうちの600ですから、残り7,000あるんです。ただ、放射能に汚されているために家が使えない。ところが熊本は、地震でやられて、物理的に家がないんですね。その違いなので、非常に心が痛みます。この戦争法案であるとか、何とか事態条項だとか、そんなことはやめて、緊急にやる必要があるということだと思います。今後とも一つ、ご支援よろしくお願いいたします。

イ 矢野奨氏～地方自治体の裁量による判断の重要性～

(堀井) 矢野さん、お願いします。

(矢野) 昨日、私休みだったものですから、自宅で晩酌しながらテレビ観ていまして、NHKなんですけれども、東山動物園の話、見た人いるんじゃないかと思うんですけれども、猛獣が逃げ出したら大変だということで殺処分を下す。僕、今日、このシンポジウム出席を控えていたものですから、これが緊急事態条項なんだと思って見ていたんです。もうちょっと話が進むと、名古屋の東山動物園、ここは園長さんが、最後まで2頭のゾウを守るんですね。それを見ていて、自治だと思いました。自治って何かということ、自分のことは自分で決めるということなんですね。国にあれこれ言われるのではなくて、このゾウは別に殺さなくたって暴走しません。檻から仮に出たとしても、トレーニングされているから、人を踏みつけにするようなこと絶対にしませんから、自分のことを一番知っているのは自分ですから、その園長さん、そうやって殺処分はしないと自分で決めたんです。

災害のときも、大切なのは自分たちのことは自分たちで決めるという意味ですね。それを国が後方支援してくれればいいんだと思うんです。今、国の目玉政策、地方創生というのをやって、地方を競争させて何とか盛り上げようとしているのですけれども、地方のための政策ではないということがとてもよくわかる。国際競争の主戦場である東京のほうを強靱にするために、地方頑張ってくれということを言っている。

これって、東日本大震災前の東北から人や財やエネルギーをどんどんどんどん持っていった東京の構図と同じだと思うんです。その意味では、福島第一原発事故の後も変わっていないということに非常に落胆しているんですけれども、やっぱりそこは地方分権で、自分たちのことは自分たちで決めるという意味で、地方が頑張っていかなければいけないのではないかなと考えています。ありがとうございました。

ウ 永井幸寿弁護士～「災害をダシにして憲法を改正してはならない」～

(永井) 永井です。私は、阪神・淡路大震災を経験して、ずっと被災者支援に関わっていた「災害族」の弁護士なのです。実は、憲法をあまり知らないのです。ところが、震災の翌年、私は日弁連の災害復興支援委員会の委員長をやっていたのですが、そのとき、憲法記念日にNHKで憲法についての討論があるので出てくださいと言われて出たのです。1時間半の番組でした。そのときに、改憲の肯定説と否定説の人が3対3で出たのですが、憲法に、災害を理由に緊急事態条項を設けるべきか、というのがテーマだったのです。私は本当にびっくりしました。だって、そんなものいらないもん(笑い)。

それ以降、緊急事態条項、つまり、国家緊急権について勉強しようとしたのですが、国家緊急権についてはまとまった本がほとんどないのです。憲法の本にもあまり書いていない。そこで、最初に、日本国憲法の趣旨を調べるために帝国議会の議事録を調べて、また、戦前の大日本帝国憲法や戒厳令の解説書を調べたりしました。そして、憲法学者の方々からも話を聞いて、どう見てもおかしいな、危ないと思ったのです。

でも、災害のために国家緊急権が必要だと言われれば、災害を知らない人は、「そうやるな」と思いがちです。私、関西なので(笑い)。だけど全然いらないのです。そこで、これを知ってもらうためにいろいろ活動をしてきました。今日販売しているブックレット(岩

波ブックレット「憲法に緊急事態条項は必要か」は4年かけてつくりました。石川先生からもいろいろ教えていただきまして、浪江町長さんにも教えていただきました。

災害対策で一番大事なのは、現場です。目の前にいる被災者をどうやって救済するかということが、すべての出発点です。被災者の話を聞いて、災害の現地を見て、災害対策の課題を抽出して、それで将来の災害を予想して対策をまとめるのが災害対策です。そして、現実には災害が起きたときは、その対策に基づいて、被災者に一番近い自治体に対応するのです。

「災害をダシにして憲法を改正してはいけない」。これは、東日本大震災の被災者が言った言葉です。ぜひ、国会議員さん、会場の皆さん、国民の皆さんにこの言葉を尊重していただきたいと思います。

エ 石川健治教授～改憲提案の隠された動機～

(石川) 今日は、特にまさに被災者の目線でのいろいろな発言を伺うことができまして、私自身大変勉強になりました。今日、おそらく議論してきたことは、そもそも何のために緊急事態条項をつくろうとしているのかということにかかわるものだったように思いました。現場の皆さんは要らないというふうにおっしゃる。一見もっともらしい目的があるけど、目的と手段とが全然辻褄があってないということですね。辻褄があっていないのは、結局そこに上げられた目的は、本当の目的ではないからです。災害対策というのは、これはもちろん目的として非常に立派で、必要不可欠なものであるわけですが、それを持ち出すことで、今回、どういう形になるかわかりませんけれども、憲法改正提案ができるんじゃないかという手段が採用されているわけです。この目的と手段が整合していないことは、先ほど繰り返し申しましたように、そこには隠された動機があるということを示しているというふうに考えるべきだろうと思います。

これはあらゆる改憲問題についてもそうでありまして、本当にそれは必要なんだと。その目的は本当なのか、ということ問いかけていく中で、嘘が出てくる。ボロが出てくる。目の前に真面目に改憲提案をしている人すら気づいていないかもしれませんけれども、隠された動機というものがあるのではないかと、いうふうに考えていくことが大事なんじゃないかと思います。その意味で、今日は災害対策をいわば目的として緊急事態条項が必要であるというふうに提案してこうとしている人々の提案が、いかに実態を持たないのかということ、まさに生々しい声とデータで私自身が教えていただいた貴重な機会だったと感謝したいと思います。以上です。

オ 最後に

(堀井) 長時間ありがとうございました。災害時の市町村及び国の役割分担、また被災者支援のためには、今どのような法律、制度が必要なのか。現状で法律制度は十分なのか。他に必要なものがあるのか。それを踏まえまして、今議論されている憲法の緊急事態条項を設けることが必要なのか。設けるとしたらどんな弊害があるのか、あるいは有害なのかということについて、誠に短い時間でありましたけれども、充実した議論がさ

れたと思います。パネリストの4人の皆さんには、本当に有意義な議論をいただきありがとうございました。改めてパネリストの4人の方に盛大な拍手をお願いいたします。

(拍手)

以上で、本日のパネルディスカッションを終了させていただきます。ありがとうございました。

(川上) パネリストの皆さん、貴重なお話をしていただきまして、本当にありがとうございました。パネリストの皆さんにもう一度ご盛大な拍手をお願いいたします。

(拍手)

4 閉会の挨拶

(川上) それでは最後に、当連合会災害復興委員会委員長の中野明安から、閉会の挨拶を、よろしくお願いします。

(中野) 本日はゴールデンウィーク中にもかかわらず、多くの皆さんにご参加いただきまして、本当にありがとうございました。また、パネリストの先生方、それからコーディネーターの杉岡さん、堀井さん、本当に的確な進行していただき、日弁連ではなかなか定刻どおりに終わったことはないのですけれども、定刻内に終わるかと思います(笑い)。本当に



感謝申し上げたいと思っております。

本日のテーマは、大規模災害と法制度というテーマで、副題として、関連法規の課題、憲法の緊急事態条項と銘打って開催をさせていただきました。我々は、実はこれ、1年ほど前から、こういう企画、ぜひ皆さん

と意見交換をしたいと思っていたところなのですが、ここに至って、やはりこういうような機会をもつことができたのは非常にうれしく思っております。

そして、皆さんと議論した内容に鑑みても、いろいろとお考えいただく機会をご提供できたのではないかと考えております。「憲法に緊急事態条項が必要なんだ、皆さん、東日本大震災見てください。」とか「熊本地震を見てください。」とご説明をされたときに、皆さん、おそらく漠然とした不安を持つ。そうなのかもしれないと思われるのかもしれませんが、そのときぜひ、一度立ち止まっていただき、「本当にそうなのだろうか。」ということを感じていただきたいのです。

今日、パネリストの先生方から本当はどういう状況なんだ、今、どういった制度があるのかということについてのご説明をしていただきました。その上で、さあ、私たちは今後

をすべきなのか。どういう判断をすべきなのかということをお考えいただければと思っています。私自身は、東日本大震災のときにうまく対応ができなかったというのは、法律の制度はあるんだけど、その制度をきちんと運用できなかったからだと思います。まずは行政・自治体でぜひこの運用をきちんとできるように準備し、訓練をしておいていただきたいということです。それは実は彼らもよく言っていることです。そして、この訓練が必要だというのは、実は私たち一人一人にとっても言えることだと思っています。ですので、他人事と考えず、緊急事態条項は必要ない、けれども、自分たちも災害対策に関する制度を知り、活用する準備をきちんとしておこうということで対応していただければと思っています。このために必要な情報については、日弁連としても、今後とも皆さんにどんどんお伝えをしてみたいと思います。また、これからもこのような意見交換をする機会を持ちたいと思いますので、ぜひご参加いただければと思っています。以上でございます。本日はどうもありがとうございました。

(川上) 皆様、お疲れ様でございました。以上をもちまして、すべてのプログラムを終了させていただきます。お忘れ物がないように。どうもありがとうございました。

(了)

配布資料 1

浪江町が受けた原発災害と現状

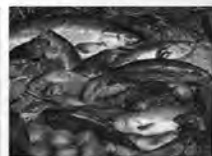
平成28年4月
福島県浪江町

平成28年4月/福島県浪江町 ● 1

ふるさと浪江町

海と山と川に囲まれ、自然に恵まれたまち
歴史と伝統を大切にするまち
資源を生かした、にぎわいのあるまち

震災時人口	21,434人 (このほか外国人108人)
世帯数	7,671世帯
面積	223.14km ²



平成28年4月/福島県浪江町 ● 2

大震災前の浪江町（請戸地区）



平成28年4月/福島県浪江町 ● 3

大震災直後の浪江町（請戸地区）



平成28年4月/福島県浪江町 ● 4

大震災の被害 (1)

○ 震度6強の揺れと15メートルを超える津波

- ・ 6平方キロメートルが浸水
- ・ 全壊家屋651戸（流失586戸、地震65戸）
- ・ 約1,000事業所が被災
- ・ 死者182人（うち行方不明31人、家屋倒壊による圧死は1人）



平成28年4月/福島県浪江町 ● 5

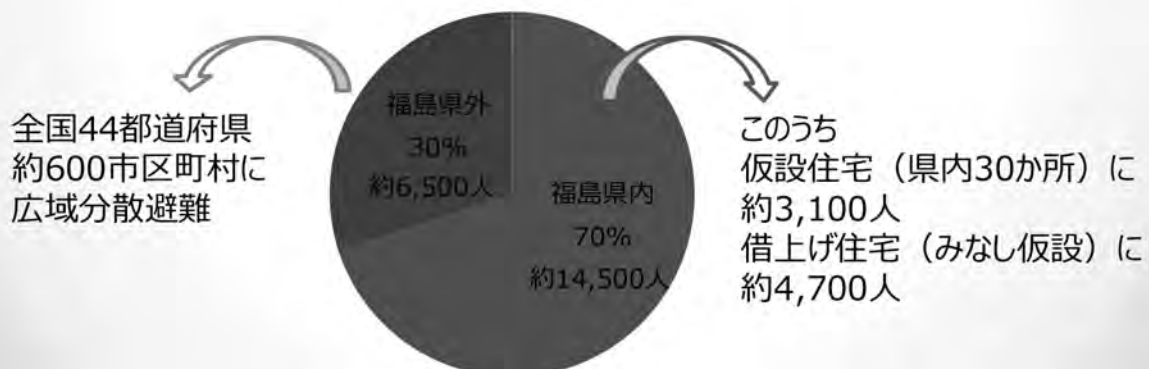
東日本大震災の被害 (2)

▽ 東京電力福島第一原子力発電所の事故

- ・ 町内全域21,000人超の町民がすべて避難対象となり、現在も避難指示が継続
- ・ 避難先を転々、役場機能も1年半で4回移動
- ・ 長引く避難生活による震災関連死383名



町民の避難先



平成28年4月/福島県浪江町 ● 6

震災発生初期の状況（１）

日 付	時 刻	内 容
3月11日	14:46	震度 6 強の地震発生（震源＝三陸沖M9.0）
	14:54	震度 5 弱の地震発生（震源＝福島県沖M6.1）
	15:33	津波第一波到達
	15:37	福島第一原子力発電所1号機で全交流電源喪失 （15:41までに1～5号機の全交流電源喪失）
	15:42	原子炉全交流電源喪失（原災法第10条第1項特定事象）
	16:28	震度 5 弱の地震発生（震源＝岩手県沖M6.6）
	16:36	原子炉非常用冷却装置注水不能（原災法第15条第1項特定事象）
	17:40	震度 5 弱の地震発生（震源＝福島県沖M6.0）
	19:03	福島第一原発「原子力緊急事態宣言」発令
	21:23	政府、半径 3 km 圏内の住民に避難指示、半径 3 km～10km 圏内の住民に屋内退避指示（町は退避指示未確認、報道により事実確認）
3月12日	5:44	政府、避難指示を半径 3 km～10km 圏内に拡大 （町は退避指示未確認、報道により事実確認）
	6:07	町災害対策本部会議（10km 圏外への避難決定）

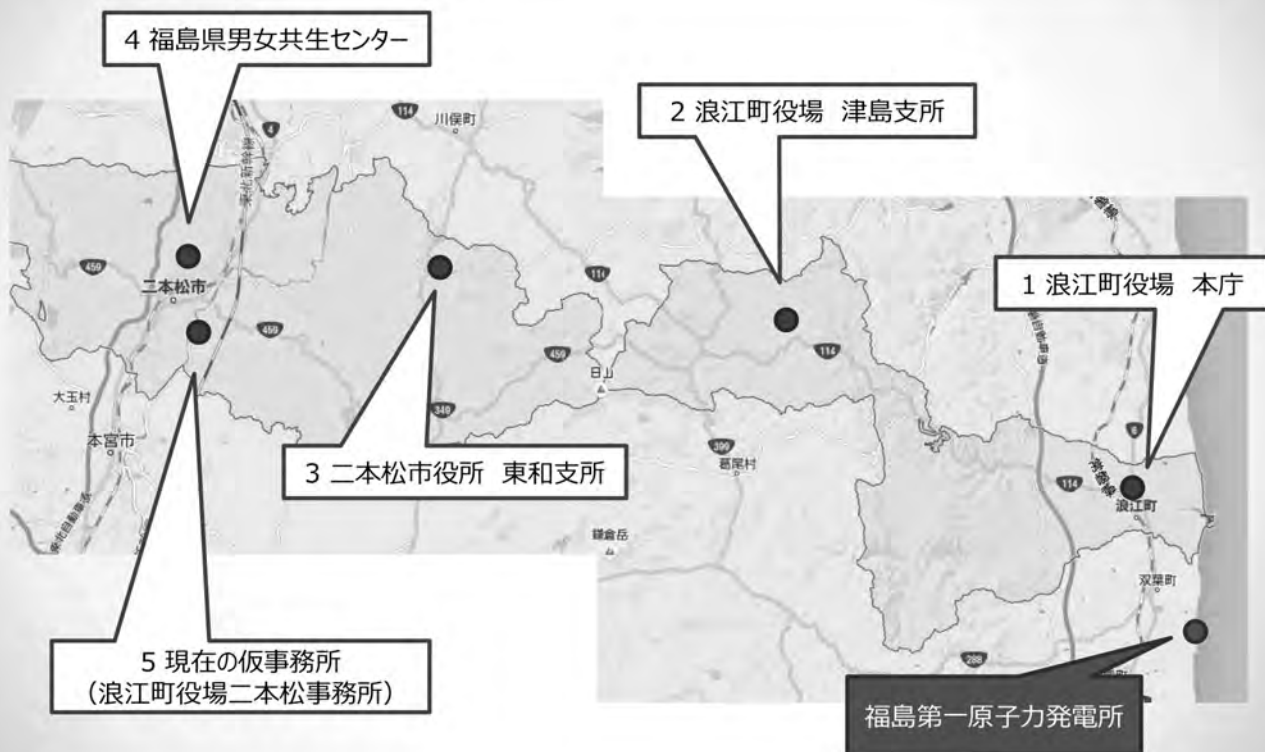
平成28年4月/福島県浪江町 ●7

震災発生初期の状況（２）

日 付	時 刻	内 容
3月12日	13:00	町災害対策本部会議（津島支所へ移転決定）
	15:36	福島第一原発 1 号機の爆発音到達
	18:25	内閣総理大臣、避難指示を半径10km～半径20km 圏内に拡大（町は退避指示未確認、報道により事実確認）
3月14日	11:01	福島第一原発 3 号機で、水素爆発
3月15日	5:00	町災害対策本部会議（二本松方面への避難方針決定）
	10:00	二本松市へ住民移動開始～夕刻 二本松市役所東和支所に役場機能移転完了
	11:00	政府、半径20km～30km 圏内の住民に屋内退避指示
3月25日		政府、半径20km～30km 圏内の住民に自主避難要請
4月22日		福島第一原発から半径20km 圏内を「警戒区域」に設定、 半径20km～30km 圏内を「計画的避難区域」「緊急時避難準備区域」に設定
5月23日		福島県男女共生センター（二本松市）へ役場機能を移転

平成28年4月/福島県浪江町 ●8

役場機能の移転の経過



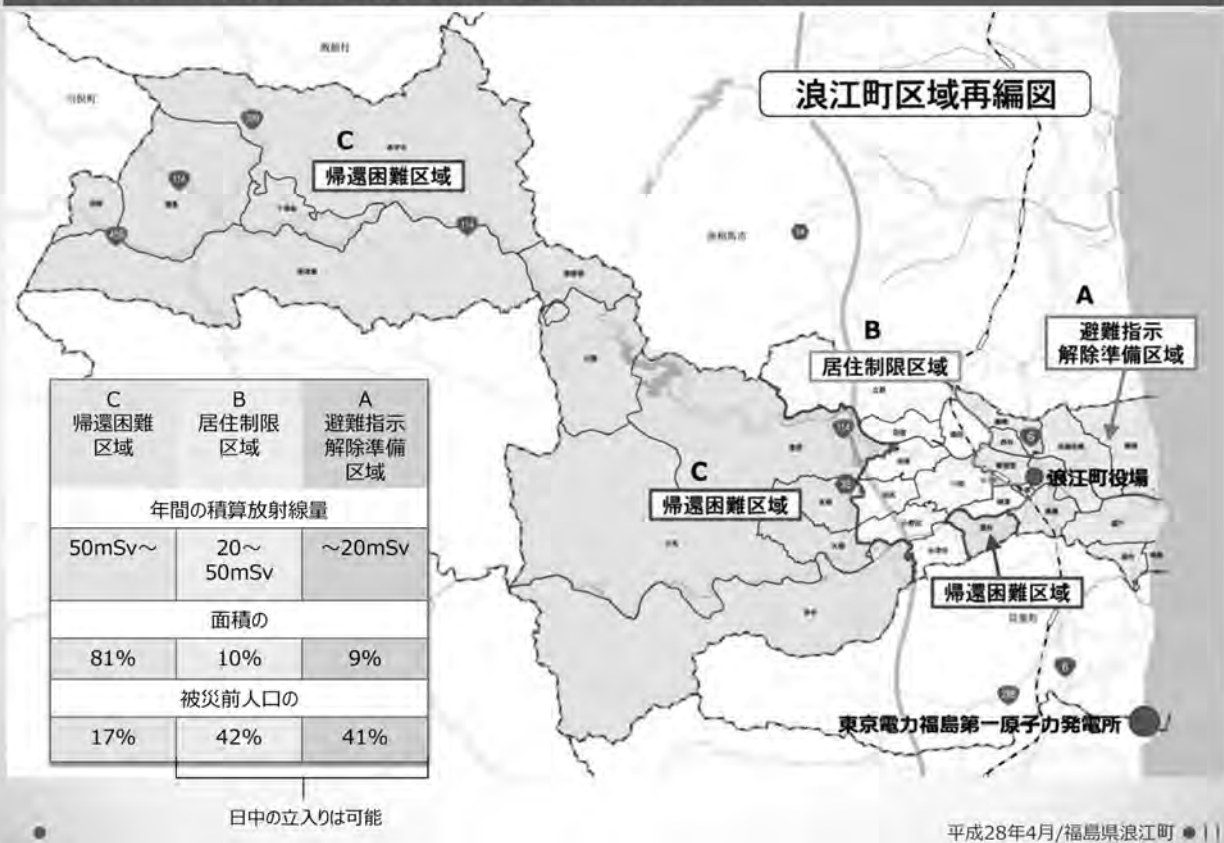
平成28年4月/福島県浪江町 ●9

空間放射線量予測 (平成24年3月)



平成28年4月/福島県浪江町 ●10

放射線量による区域指定（平成25年4月～現在）



健康管理（1）

▽放射線による健康被害の未然防止、健康不安の軽減

平成24年4月：町独自にホールボディカウンターを導入、内部被ばく検査を開始

平成24年6月：全町民に「放射線健康管理手帳」を交付、

平成24年度～：甲状腺検査を開始（福島県が実施しない年に実施）

平成25年度～：バッジ式積算線量計の貸出しによる外部被ばく線量測定を開始

- ・ 仮設診療所（二本松市内、浪江町内）の開設
- ・ 医療機関等との連携・協力
- ・ 巡回訪問相談の実施（孤立防止、外出支援、心のケア）
- ・ 放射線基礎セミナー、放射線に関する講習会などの開催

平成29年4月、役場庁舎となりに
浪江診療所を開設予定



平成28年4月/福島県浪江町 ● | 2

健康管理 (2)

▽内部被ばく検査結果 (平成28年1月末現在)

対象者数	受診者数	受診率	預託実効線量			
			1mSv未満	1mSv	2mSv	3mSv
20,776人	28,630人	137.8%	28,623人	5人	2人	—

▽外部被ばく線量推計 (県民健康管理調査基本調査) (平成27年12月末現在)

回収数	回収率	0～5 mSv	5～10 mSv	10～15mSv	15 mSv超
12,958人	60.7%	8,339人	57人	30	8人

▽甲状腺検査 (震災当時18歳以下) 結果 (平成28年1月末現在)

実施年度	実施機関	対象者数	受診者数	受診率	一次検査結果				二次検査	
					A 1	A 2	B	C	受診者数	悪性／悪性疑い
H23～25	福島県 (1回目)	3,643	3,249	89.2 %	2,119	1,104	26	0	24	2
H26～	福島県 (2回目)	3,772	2,421	64.2 %	974	1,378	27	0	22	2

平成28年4月/福島県浪江町 ● 13

賠償：浪江町ADR集団申立て＝被害の実態を訴える行動

原発事故直後

東京電力、国等から情報が伝えられず高線量地域に避難し、先行きの見えない不安と苦痛を強いられた。

原発事故の被害は 広範・深刻

避難によるこころの痛みは時間とともに軽減するどころか増大し、今もなお続いている。

ADR集団申立て

原発事故の被害実態を社会に訴え、価値のある先例をつくるため、町が先頭に立ち町民が一丸となって起こした行動。

町民約21,000人のうち、15,000人以上が参加

申立てにより原発事故被害への理解が進み、差別や対立が解消され、適切な被害回復がなされることを望む。

平成28年4月/福島県浪江町 ● 14

つながりの維持

▽復興支援員の配置、交流会の開催、交流館の設置

- ・ 1府9県に約30名の復興支援員を配置、個別訪問などきめ細かい支援
- ・ 県内3か所に交流館を開設、さらに県内外で交流会を開催

▽「浪江のころ通信」(町民へのインタビュー連載)

- ・ 福島県内外に分散避難した町民の思いをつなげる
- ・ 「広報なみえ」に綴じこみ、これまで延べ約300人(家族)が登場

▽タブレット端末を利用した「きずなの維持」

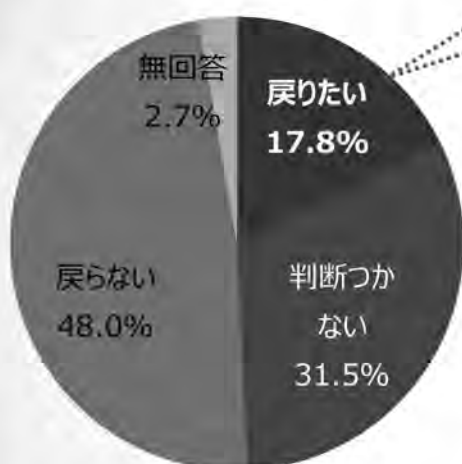
- ・ 町民の声を聞いて開発したオリジナルアプリで、高い利用率を実現
- ・ 活用促進と交流を兼ねて講習会を多数開催



平成28年4月/福島県浪江町 15

復興まちづくりの考え方

避難指示解除後の帰還意向



■ すぐに ■ いずれ ■ 無回答

33.7%

58.7%

7.6%

『復興まちづくり計画』(平成26年3月策定)

▼避難指示解除直後の町内人口の想定：
2,500世帯5,000人
(町外と2地域居住する世帯を含む)



調査の概要

- ・調査対象 世帯の代表者 9,537世帯
- ・調査時期 平成27年9月
- ・回収数 5,703世帯
- ・回収率 59.8% (前年度59.5%)

平成28年4月/福島県浪江町 16

復興まちづくり（復興拠点）の現状



平成28年4月/福島県浪江町 ● 17

復興まちづくりの目指す姿：双葉郡北部の復興拠点を担う

- ✓ 原子力に依存しない、エネルギー地産地消のまちづくり：
再生可能エネルギーを活用し、少ない電力を効率的に利用（スマートシティ）
- ✓ 新しい農林水産業のデザイン
 - ・ 既存の農林水産業の再生
 - ・ 先端技術を活用した花卉栽培や施設園芸の導入
 - ・ ロボットなどを活用した新しい農業スタイルの実証
 - ・ CLT（直交集成板）など新技術の導入
- …など
- ✓ 防災対策・防災研修拠点、防災ロボット開発拠点
- ✓ 原子力災害の教訓知見の継承・世界へ発信するためのアーカイブ拠点



国の「イノベーション・コースト構想」とも融合するまちづくりを通して
双葉郡全体の復興に寄与します

平成28年4月/福島県浪江町 ● 18

日弁連アンケート結果の概要

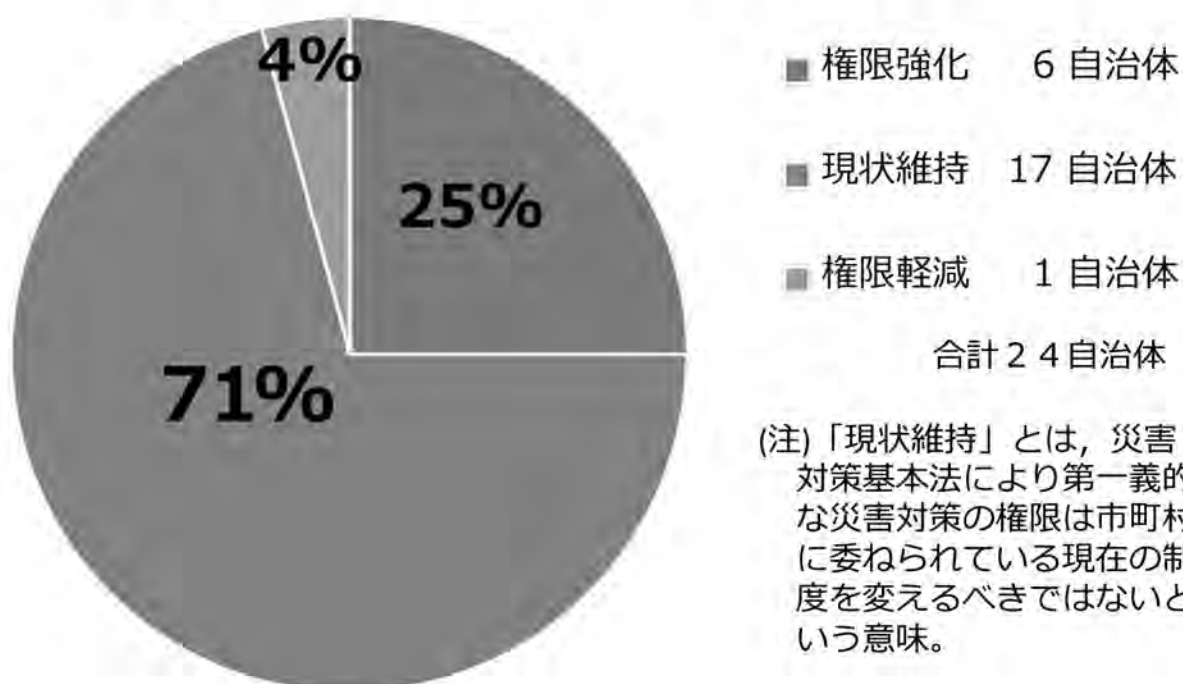
- ・ 2015年9月に実施
- ・ 東日本大震災の被災三県（岩手・宮城・福島）の 37市町村に対しアンケート実施
- ・ うち 24市町村から回答が寄せられた（回答率65%）

アンケートを送付した自治体

- ・ 岩手県（洋野町・久慈市・野田村・普代村・田野畑村・岩泉町・宮古市・山田町・大槌町・釜石市・大船渡市・陸前高田市）
- ・ 宮城県（気仙沼市・南三陸町・石巻市・女川町・東松島市・松島町・塩竈市・七ヶ浜町・利府町・多賀城市・仙台市・名取市・岩沼市・亘理町・山元町）
- ・ 福島県（新地町・相馬市・南相馬市・浪江町・双葉町・大熊町・富岡町・楡葉町・広野町・いわき市）

災害対策・災害対応について

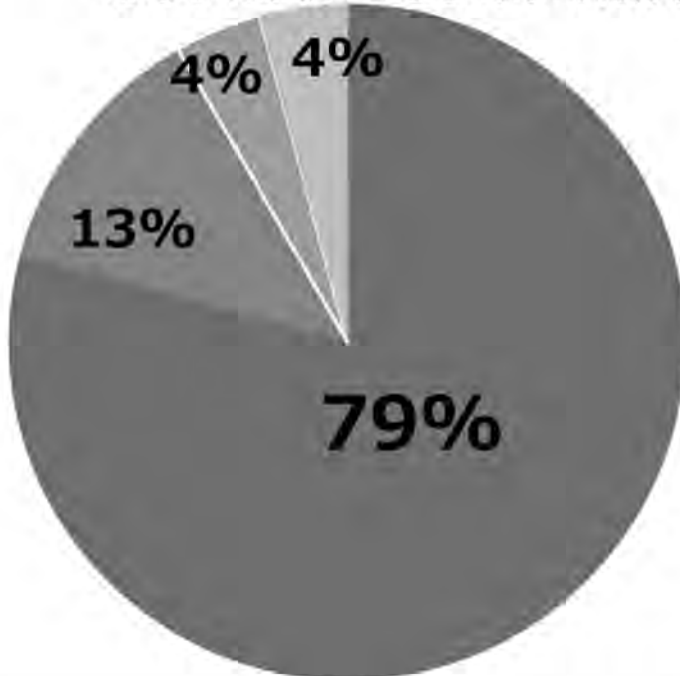
市町村の権限は強化すべきか軽減すべきか



災害対策・災害対応について、

市町村と国の役割分担はどうすべきか

(例えば市町村が主導して国が後方支援する、
あるいは国が主導して市町村が補助する)



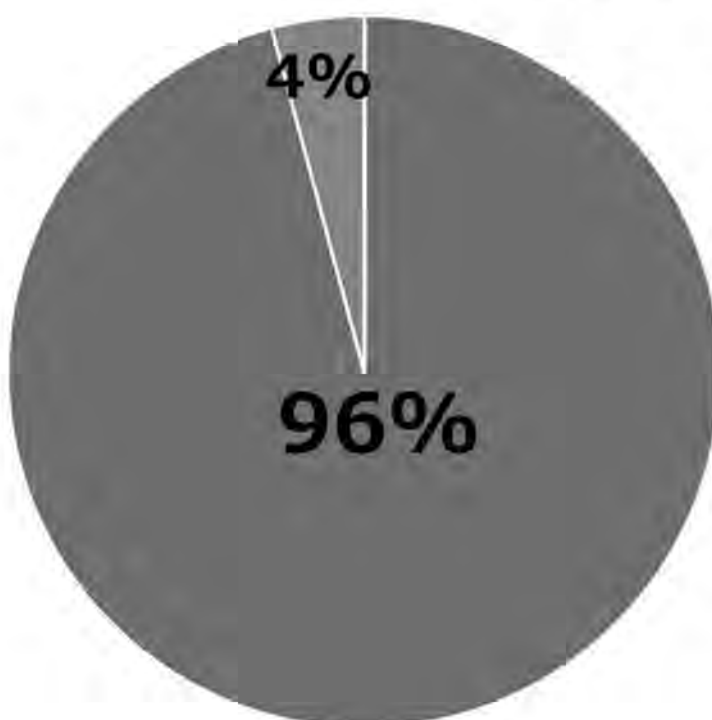
市町村主導	19 自治体
場合による	3 自治体
国主導	1 自治体
未回答	1 自治体
合計 24 自治体	

(注)「場合による」の内訳

- 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ある。
- 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。

災害対策・災害対応について

憲法は障害になったか



障害にならない	23 自治体
なった	1 自治体
合計 24 自治体	

(注)「なった」の内容

・財産権。東日本大震災のガレキの取扱い。

→ 災害対策基本法第64条第2項等で対処。

國家緊急事態

「災害をダシにした改憲」は
間違いである

永井幸寿

なから、ふじや 一九五五年生まれ。井上博士 日本井上道徳信託財団研究奨励委員
会前委員長。関西学院大学文部科学研究所所長に就任。NPO法人共済会理事、環境
財団理事、井上道徳「文政財団」理事長。『Q&A徳政』出版から五年経たず、その多く

சென்னை

与党自由民主党、憲法改正推進本部長の船田元氏は、「賛同を得やすいところから憲法改正の課題にする」として、災害を理由に憲法を改正して緊急事態条項、すなわち「国家緊急権」を創設しようとしている。そして、共産党を除く野党七党は現時点では明確にこれに反対をしていないようである。

筆者は阪神・淡路大震災を経験して以来二〇年間、災害関連法規に関わってきた。この経験から、以下に意見を述べさせていただく。

2 国家緊急権の定義

国家緊急権とは戦争・内乱・恐慌ないし大規模な自然災害など、平時の統治機構をもってしては対処できない非常事態において、国家権力が、国家の存立を維持するために、立憲的な憲法秩序（人権の保障と権力分立）を一時停止して非常措置を取る権限をいう。すなわち、非常事態において、国家の存立を維持するために、憲法の定める人権保障と権力分立を停止する制度である。人権保障と、権力分立とは何だろうか。ここでおよざらひしてみよう。

3 近代憲法の柱

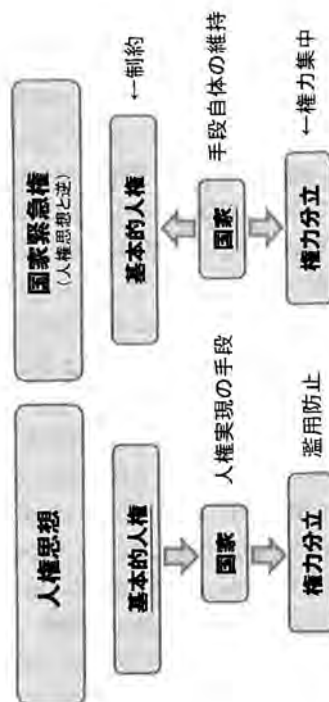
近代憲法では、基本的人権と権力分立は以下のように考えられている。

基本的人権 「基本的人権」とは人が自立的な個人として、自由と生存を確保し、尊厳を持って生きるために不可欠な利益を言う。人としてのプライドを持って生きるために必要な利益である。基本的人権には幸福追求権、表現の自由、財産権等がある。

人権の性質は、憲法や天皇に恩恵として与えられたものではなく、人間であることにより当然に有する権利であること（固有性）。したがって、原則として公権力（行政・立法・司法）によつて侵されないこと（不可侵性）。また、人種、性、身分などの区別に関係なく、人間であることに基つて当然に享有できること（普遍性）である。

権力分立。そして、人権を確実なものとするために人は社会契約を結び、国家（政府、議会、裁判所）に権力の行使を委任した（社会契約論）。さらに、この国家の権力が強大にならないようにするため、立法、行政、司法に分離独立させて異なる機関に担当させ、相互に他を抑制させることにした。これが「権力分立」である。

「自由主義」、権力が集中した方が効率は高まるが、あえて分



離し摩擦を生じさせ、
国民を権力濫用から救
うという「消極性」に
加えて、最も重要な
は「懐疑性」であると
考える。

どんなに立派な人でも、人は何時も権力を獲得したがるという弱点がある。しかも権力を握ると、それを濫用する性向があるということである(ジョン・ロック)。権力分立は、人間性への深い反省と政治の現実の認識による、いわば「大人の制度」なのである。

そして、人権保障と権力分立を憲法で定め、国家権力を縛り国民の権利・自由を守ったのが「立憲主義」で

ある。図(前頁)の左が人権思想である。最も重要なのが人権であり、これを実現するために国家をつくり、国家が権力を濫用しないように、権力分立の制度を設けたのである。民主主義国の憲法は皆この構造を持っている。

これに対して図の右側は国家緊急権である。人権思想と逆であり、最も重要なのが国家であり、そのために権力分立を止めて権力を集中し、人権を制約するのである。これは、人権思想が生まれるフランス革命前の絶対王政の構造である。「国家」に「国王」を入れればわかりやすい。

4 歴史は警告する——なぜ危険なのか

したがって、国家緊急権は極めて危険な制度である。その性質は諸刃の剣と言われており、平時の制度では対処できない非常事態に対処するものであるから、必要性があるとも考えられるが、他方で立憲的な憲法秩序、つまり人権保障と権力分立を一時的にせよ停止するという危険性がある。すなわち、極度に権力を集中し、過度に人権を制限することを認めるのである。

実際に国家緊急権は、歴史的に多くの野心的な軍人や政治家に濫用されてきた。世界で最も民主的だったワイマール憲法下のドイツで、ナチスが合法的に独裁権を取得できた理由は、同憲法に強力な国家緊急権があり、これを使って反対党員を令状なしに逮捕拘束して登壇できない状態で授権法(国

限定されたが、脱法的に拡大され、天災時等にも戒厳を実施した。そのため、関東大震災にもこれが行われ、軍隊の検閲・武器使用の許可、自警団への指示権の付与等を通じて、軍隊や一般市民が組織した自警団による朝鮮人の大量虐殺に到ったのである。

6 日本国憲法の趣旨

旧憲法の反省から、日本国憲法には、あえて国家緊急権の規定を設けなかった。そして緊急時用の制度を二つ設けた。これは、国家緊急権ではなく平常時の制度である。

第一が参議院の緊急集会である。国会は衆議院と参議院が法律や予算を審議し議決する。そして衆議院が解散されたときつまり参議院がないときで、大地震等が発生して国に緊急の必要があるとき、参議院の緊急集会が召集され国会の代わりに活動する。そして、緊急集会で採られた措置は、次の国会開会の後一〇日以内に参議院の同意がない場合は効力を失う。第二が政令の罰則である。内閣が制定する政令には、法律の委任がある場合は罰則を設けることができる。内閣が政令の制定で柔軟な対応をする制度である。

日本国憲法はなぜ国家緊急権を設けていないのか。それは、一九四六(昭和二十一年)七月一五日の第一三回帝国憲法改正案委員会議録に金澤国務大臣の答弁として明らかにされている。

第一が民主主義である。民主政治を徹底させて国民の権利

会から内閣に立法権を移譲する)を強行採決したからである。

国家緊急権には、四つの内在する危険性がある。第一に不当な目的である。政府は緊急事態の宣告が正当化されない場合でも宣言を行う傾向にある。第二に期間延長である。政府は、戦争その他の危難が去った後も緊急措置を延長しがちである。第三に過度な人権制限である。政府は緊急事態に対処するため、一般市民の人権を過度に制限しがちである。第四が司法の抑制である。緊急状態に裁判所は政府の判断を尊重し、平時に比して市民の権利保護を抑制する傾向があり、緊急権に対する司法統制が充分行われない。

5 日本の旧憲法

旧憲法下の日本では国家権力が過度に強く、人権の保障が充分でなかったところに、さらに国家緊急権が加わり濫用された。国家緊急権の一つである緊急勅令は、緊急の必要があり議会閉会の場合に政府は法律に代わる勅令を制定することができた。政府は議会を軽視して平常時にも緊急勅令を乱発し、たとえば、治安維持法に死刑を設けた重罰化法案は議会で廃案となったが、政府は緊急勅令を発して法案通り改正してしまった。

また、戒厳は、国の統治作用(立法・司法・行政)の大部分を軍事官憲(司令官等)に移す国家緊急権である。戒厳の要件は憲法と法令(戒厳令)によって戦争や内乱などの非常時に

を充分擁護するためには、非常事態に政府の一存で行う措置は極力防止しなければならない。第二が立憲主義である。非常という言葉は口実に政府の自由判断を大幅に残しておくどのような精緻な憲法でも破壊される可能性がある。第三が憲法上の制度である。特殊の必要があれば臨時国会を召集し、衆議院が解散中であれば参議院の緊急集会を召集して対処できる。第四が法律等による準備である。特殊な事態には平常時から法令等の制定によって濫用されない形式で完備しておくことができる。

このように、日本国憲法は、濫用の危険性から国家緊急権は憲法に規定しないが、他方で非常事態への対処の必要性から、平常時から厳重な要件で法律を整備するという立場を取っている。こうした日本国憲法の趣旨は明らかであるにもかかわらず、残念ながら充分に知られていない。読者の皆さんには是非知っていただきたい。

二〇一一(平成三三年)一月二日、第一七九回国会で、近藤三津枝衆議院議員(自民)は趣意書を提出し、「大災害が国政選挙の公示日直前に発生した場合、法律で選挙期日の延長と、議員の任期延長ができるか」という質問を行い、政府は「できない」と答弁書を提出した。同年同月一七日、近藤議員は「選挙の実施一つを見ても非常事態の想定が憲法でなされていない」として国家緊急権の必要性を述べている。だが、

① 衆議院の解散後、総選挙直前に大災害があっても、上

記の通り参議院の緊急集会を求められる。

② 参議院の通常選挙直前に大災害があっても、衆議院議員と非改選参議院議員が二分の一おり、定足数は議員の三分の一なので国会は開会できる。

③ 衆議院と参議院のダブル選挙の直前でも、非改選の参議院議員が二分の一いるので、参議院の緊急集会が求められる。

④ 衆議院の任期満了による選挙直前に大災害が起きた場合は(衆議院の任期満了による選挙は日本国憲法制定後八十年間で一回しかなく、極めてまれなケースであるが)公選法の改正で、早めに選挙を実施できるようにすれば任期満了と同時に新議員が就任できるし、また衆議院が機能しない場合に参議院が国会に代わって活動するという緊急集会の趣旨からすれば緊急集会を求めることは憲法に適合する。いずれも、日本の有力な憲法学者が認めている考えである。このように、いずれの場合も日本国憲法で対応可能である。

7 法律による制度 (災害の場合)

前記の通り、日本国憲法の趣旨は、濫用の危険から国家緊急権は憲法に規定しないが、厳格な要件で法律を制定して非常時に準備するというものである。そして、災害についての法制度は制定されている。しかも、極めて精緻に制定されている。

道府県知事に対し、また居住者等に対し避難の為の立ち退き又は屋内退避のための勧告・指示をできる(原子力災害対策特別措置法)。本来は市町村長・都道府県知事に勧告権がある。

非常事態等の布告等がない場合でも、防衛大臣は、災害で都道府県知事から自衛隊の派遣要請があった場合、派遣することができる。但し要請を待ついとまがない場合は、要請を待たないで部隊を派遣できる。

また、人権制限に関する法制度を見ると、まず、都道府県知事の強制権として災害救助法に、①医療、土木建築工事、輸送関係者を救助の業務に従事させることができ、これには罰則がある(従事命令・災害救助法)。たとえば医師に被災地の医療活動を命じ医師がこれを拒否すれば処罰される。この規定は憲法一八条の禁止する「苦役」に当たるのではないかという意見があったが、政府は「苦役」は苦痛の伴う労役でありこれに当たらないとした。②現場にいる者を救助に関する業務に協力させることができる。③病院、診療所、旅館等を管理し、土地家屋物資を使用し、物資の生産等の業者に物資の保管命令を発し、収用もでき、これには罰則がある。④職員に施設、土地等に立ち入り検査させることができ、これには罰則がある。③④は人権が侵害されないように考慮するよう衆議院厚生委員会の付帯決議がある。

次に、市町村長の強制権として、①設備物件の所有者等に対して除去等を指示できる。道路を塞ぐ船等である。②居住

まず統治機構について見てみる。異常・激甚な災害等の場合は、内閣総理大臣は災害非常事態等の布告・宣言を行う。この場合、第一に、災害対策基本法によって立法権は厳格な要件で一時的に内閣に帰属する。すなわち、内閣は、国会閉会中、衆議院解散中、臨時会の召集及び参議院緊急集会の請求を求めるいとまがない場合、「緊急政令」を制定できる。

制定できる事項は①生活必需物資の配給等、②物の価格、サービスの価格の最高額、③金銭債務の支払いの延期等、④外国からの救助の受け入れの四つに限定されている。この政令には罰則を付すことができる。そして、内閣は直ちに国会の臨時会を召集し、又は参議院緊急集会を求め、国会の承認がなければ緊急政令は効力を失う。この制度は立法権が国会に帰属するという憲法に反するという意見から、国会で二度審議して専門家の公述の後に議決された。

第二に、内閣総理大臣に権力が集中する。内閣総理大臣は①国民に物資をみだりに購入しないことの協力要求が行える(災害対策基本法)。②関係指定行政機関(省庁等)の長、地方公共団体(都道府県・市町村)の長その他の執行機関、関係指定公共機関(日本赤十字・NHK等)、関係指定地方公共機関等に必要の指示ができる。すなわち内閣総理大臣を頂点とした権力体制になる(大規模地震対策特別措置法)。③防衛大臣に部隊等の派遣を要請できる(自衛隊法)。④警察庁長官を直接指揮監督し、一時的に警察を統制する(警察法)。⑤市町村長、都

道府県知事等への立ち退き勧告等ができる。⑥居住者等に、屋内待避等を指示できる。⑦警戒区域の設定、立ち入り禁止、退去命令等ができる。⑧他人の土地等の一時使用、土石等の収用等ができる。⑨災害を受けた工作物等の除去等ができる。⑩現場にいる者等を業務に従事させることができる。

外国の国家緊急権はどのようなものだろうか。ドイツ基本法(憲法)の国家緊急権は「自然災害・特に重大な災害事故」について規定している。州は他の州の警察力、行政機関(消防)、連邦国境警備隊、軍隊の人員、物的手段を要請できる。州を越える広域の災害では、連邦政府は、他の州の警察力を使用するように指示し、警察を支援するために連邦国境警備隊及び軍隊を投入できると定めている。これだけであり、立法権の移転や人権の制限の規定はない。これらの制度は、日本では災害対策基本法、自衛隊法、警察法、災害救助法に規定されていることである。

以上の通り、日本では事実的には災害時の国家緊急権に相当する制度は法律で充分整備されており、これは憲法との関係も充分審議されているのである。一九九〇〜二〇〇八年制定の九三カ国の憲法の全てに国家緊急権があるとされ(西修『現代世界の憲法動向』)、日本には国家緊急権がないという見解が自民党議員にもあるが、正当な意見とは言いがたい。

8 災害と国家緊急権

次に災害対策のために国家緊急権が必要か検討する。災害対策は、事前の災害予防対策、直後の応急対策、事後の復旧対策の三種がある。このうち、国家緊急権が問題になるのは直後の応急対策である。そして、災害対策の原則は「準備していないことはできない」というものである。

災害対策とは過去の災害を検証し、これに基づいて将来の災害を予想し、その効果的な対策を準備することをいう。国家緊急権は非常事態が発生した後に、言わば泥縄式に強力な権力で対処する制度である。しかし、想定していない事象に対しては、いかなる強力な権力をもってしても対処しえないのである。

これを東日本大震災について見てみると、国や自治体が迅速かつ適切な対処ができなかった例があるが、これらは法律制度の適正な運用による事前の準備がなかったことが原因である。

たとえば、福島第一原発から四・五キロの双葉病院とその病院が経営する介護老人保健施設で、高齢患者四四〇人のうち、避難等で殺たきりの高齢者一八〇人中、五〇人が死亡した。二〇一一（平成二三）年三月一日に震災が発生し、四日後に殺たきりの高齢者をバスで搬送したが混乱状態で行先不明のまま発進し、保健福祉事務所を経て、原発を避けるため

この原因を理解するには避難所と避難場所の違いを知る必要がある。避難場所は災害時に危険を避けるための避難先であり、津波災害では高台にある。避難所は、危険が去った後の仮の生活の場であり、利便のために平地にあることもある。鶴住居防災センターは平地にあり、避難所ではあったが避難場所ではなかった。しかし、釜石市では高齢者が多く、高台に避難場所があり訓練の参加率が低下したので、町内会長が平地にある同センターを訓練で使用することを同市に求め、了承を得て参加率が増加した。そして市は、避難場所でないことを市民に告知していなかった。

二〇一〇（平成二二）年二月一日にセンターを設置し、翌年三月三日に防災訓練を行った際はセンターに一〇一人集まった。その八日後の三月一日に東日本大震災が発生して、推定二四四人が避難したのである。不適切な訓練によって多数の生命が失われたのであり、事前に法や制度の適正な運用が

正回走行し長時間かけて高校の体育館に到着したが、医療施設ではなく、医療器材も薬品もなかったで、あわせて五〇人の人が死亡したという。

この原因は何だろうか。法律の制度を見ると、災害対策基本法によって、国には防災基本計画の策定義務があり、指定行政機関、指定公共機関はこれにしたがって防災業務計画の策定義務があり、都道府県、市町村はこれにしたがって地域防災計画の策定義務がある。原子力事業者もこれにしたがって原子力事業者防災業務計画の策定義務がある（原子力災害特推法）。また、災害対策基本法で、指定行政機関、自治体の長は、防災教育の実施に努め、防災訓練の実施義務がある。

しかし、地震による原発事故は起きないことが前提になっていた。自治体、国及び事業者は原発事故が発生した場合、自治体を越えた避難ルートの策定、車両ドライバーの確保、スクリーニング会場、避難した後の生活の場である避難所、高齢者・障害者のための福祉避難所の確保等の防災計画は策定していなかった。まして、市町村や都道府県にまたがる連携や住民参加もなく、そのような避難訓練なども全く行っていなかった。これが原因である。事前の準備のない状態で憲法を停止しても何の役にも立たないのである。

また、釜石市の鶴住居防災センターには推定二四四人が避難し、全員が津波で死亡した。釜石市の死者行方不明者の約四分の一という多数である。

なされなかったことが原因である。災害発生後に憲法を停止しても何の役にも立たないことは明らかである。

9 自民党の国家緊急権案

自由民主党は、二〇一三（平成二五）年の憲法改正案の中に国家緊急権案を提案している。しかしこの案は前記の国家緊急権の危険性や日本の旧憲法の経緯及び日本国憲法の趣旨からすれば以下の問題がある。

- ① 緊急事態の発動要件を法律で定められる（九八条二項）。法律で定められるなら、国会の過半数の決議で要件が拡大できる。たとえば、テロ、大規模な労働争議、集団示威運動等の場合も国家緊急権が発動できることになるが、これらは現行の法律や、法律の制定によって充分対処できることである。
- ② 緊急事態の期間に制限がない（九八条三項）。例外措置

周防正行

それでもボクは会議で闘う

—ドキュメント刑事司法改革—

四六判・並製カバー・256頁 本体1700円（税別）

映画『それでもボクはやってない』で日本の刑事裁判の不条理を描いた監督が、思わぬ縁で法制審議会・特別部会の委員に。えん罪をなくすための改革を求めて闘った、葛藤の日々を自らつづる。異色のノンフィクション。

岩波書店

なので、緊急事態の期間が厳格に定められなければ、濫用の危険性が高い。

③ 内閣は法律と同等の効力を有する政令を制定でき、これには事後に国会の承認を必要とするが、承認が得られない場合に効力を失う旨の規定がない（九十九条二項）。財政処分についても同じ規定である。旧憲法でさえ緊急勅令が事後に議会の承認を得られない場合は将来に向かって効力を失う旨の規定があったのと比較して、政府の立法と財政処分に対して国会の統制が全く及ばないこととなる。

④ 政令で規定できる対象に限定がなく、全ての人権を制限でき、また全ての事項について政令を制定できる。当然、災害時に治安目的で「戒厳」を実施することも政令で制定できることになる。

このように、すべての事項について政令を制定できるということは、国会の立法権を内閣に移譲するものである。ナチスと同様の「授權法」（急權委任法）であって政府の独裁を容認するものと言わざるを得ない。

10 被災地弁護士会の反対

本年四月から五月にかけて、被災地の弁護士会は、災害を理由に国家緊急権を憲法に創設することに反対する旨又はそれが不要である旨の会長声明を相次いで発表している。阪神・淡路大震災を経験した兵庫、新潟県中越地震及び新潟県

中越沖地震を経験した新潟、東日本大震災を経験した岩手、宮城、福島及び東北弁護士会連合会、二〇一四（平成二六）年豪雨災害を経験した広島及び被災地を支援する群馬の七弁護士会及び一弁護士会連合会である。

その理由は、現に災害を体験した経験から、①国家緊急権は法律が整備されているので必要ないこと、②国家緊急権は災害には全く役に立たないこと、③国家緊急権を憲法に入れることは危険である又は憲法に入れる危険性について充分議論がなされていないことである。

被災地が最も言いたいのは、「災害をダシにして憲法を改正してはならない」ということである。すなわち、災害において最も重要なのは現場であり、個々の被災者を救済するにはどうすべきかということが、すべての出発点である。災害対策は、災害の現場で被災者の話を聞き被災状況を調査して課題を究明し、将来の災害を予測して対策を講じるものである。災害直後は、かかる準備の下で、現場に最も近い自治体に強い権限をもたせることにより、迅速で効果的な支援が可能となる。

権力者が災害の現場も知らず、永田町で強大な権力を振るうために、災害対策を口実として憲法を改正することなどというてい許されるものではない。国会、そして国民はこの被災地の声を真摯に受け止めなければならない。

論点整理

安全保障法制の焦点 2

集団的自衛権問題研究会

昨年七月の憲法九条の解釈変更の閣議決定を実行に移すための安保関連法案が、五月一四日、閣議決定された。

「我が国及び国際社会の平和及び安全のための切れ目のない体制の整備」とされる一連の法案の国会審議は五月二六日にスタートした。これは戦後日本の安保政策を大転換させる法制であり、憲法に抵触する可能性すらあるにもかかわらず、政府・与党の説明はあまりにも粗雑で乱暴だ。

戦争をしている他国軍を支援することを定める法案であるにもかかわらず、「戦争法案」と呼ぶ野党を糾弾し「平和

安全法制」だと開き直る。中谷防衛大臣が「自衛隊員のリスクが増大することはない」という驚きの発言をして非難を浴びると、安倍首相は「木を見て森を見ない議論」と反論。リスクは「国民の命と平和な暮らしを守り抜くため、自衛隊員に負ってもらうものだ」という。国民の命が「森」で自衛隊員の命が「木」だというのなら、まるで戦時中の論法である。さらに、海外での武力行使が許されるのか、機雷掃海は認められるのか、ホルムズ海峡封鎖は存立事態にあたるのかといった基本的な論点さえ、昨年来、政府・与党の説明はぶれ続けている。

当研究会は本誌先月号で、三月の与党合意の時点における五つの論点を提示した。それは与党が「歯止め」として設定した国際法上の正当性、民主的統制、自衛隊員の安全に関する批判的検討などであった。続く今号では、法案が出されたことを踏まえて六つの論点を提示する。国会の内外での議論の活性化につながることを期待する。

（研究会代表 川崎哲）

■集団的自衛権問題研究会
<http://www.sjmk.org>

日本弁護士連合会

シンポジウム

「大規模災害と法制度～災害関連法規の課題，憲法の緊急事態条項～」記録集

2017年4月3日

編集 日本弁護士連合会

〒100-0013 東京都千代田区霞が関1-1-3

TEL 03-3580-9841(代)

FAX 03-3580-2896

印刷 株式会社キリシマ印刷

〒176-0023 東京都練馬区中村北4-9-6

TEL 03-3926-0901(代)