

政策法務ニュースレター

現場の課題を解決するルールを創造するために

2011. 7. 4 特別号

本号の内容

千葉大学大学院専門法務研究科・鈴木庸夫教授講義録
～震災ガバナンス時代の政策法務～

千葉県 総務部 政策法務課
政策法務室 中庁舎6F
電話 043-223-2157
FAX 043-201-2612
Eメール houmu35@mz.pref.chiba.lg.jp

平成23年5月30日の政策法務委員会において、
千葉大学大学院専門法務研究科の鈴木庸夫教授にご講義いただきました。
今回は特別号として、講義「震災ガバナンス時代の政策法務」(約70分)の
概要をご紹介します。



はじめに

今回の震災で、歴史的に大きな転換がくると
いう直感が働いた。法の世界も、社会的な価値
観に大きく左右されるわけであり、「社会の価
値観が大きく変わる」ということが、時間をか
けて「社会全体の法システムも大きく変わって
いく」ことにつながるものと考えている。

ここ10年から20年、我々は震災と共に生
きていかなければならない。常に有事対応と通
常対応のスイッチを切り替えなければならな
い「震災ガバナンス時代」に入ったのである。

震災ガバナンス法務

(大震災などの危機に際して前例のない
判断を即時に求められる場合の法務)

企画法務

(自主立法・自主解釈)

審査法務

(法制執務)

争訟法務

(訴訟への対応
や行政不服審査
への対応)

基礎法務 (一般職員の法務研修)

(財)日本都市センター編
「分権型社会における自治体法務」2001年
25ページ 岩橋健定執筆部分を改造

「震災ガバナンス時代」では、危機的な状況
にどう対応するか、前例のない判断を即時に求
められる。従来は単に防災という観点だけから
考えられてきたものが、「震災ガバナンス時代」
では、全庁的な課題として対応することが求め
られる。

1 価値観が変わった!

震災前の「個人主義や、個人の自己決定を尊
重」してきた価値観のあり方から、震災後の「絆
をどれだけ持っているか、お互いに助け合って
生活を営んでいるか」という価値観のあり方に
変化するであろうと社会学者は捉えているよ
うである。

また、消費行動においても、自分さえ良けれ
ばよいといった以前の考え方から、被災地支援
や省エネグッズの人気により、社会貢献や社会
正義といったものが、ブランドとだんだん結び
ついてきていると論じる広告専門誌もある。

価値観が「ギリギリッ」と大きく変わって
くる時代が、色々な形で現れてきている証しで
あろう。

2 震災と共に生きる時代

いまだ余震は止まず、また他方で、東京直下
型地震や東海大地震、南海大地震がいつ起きる

かわからない。我々は危機的な状況下で生きていかなければならず、その中で平常業務も行わなければならない。「震災と共に生きる時代」とは、そういうことを指している。これからは、「全体の行政のあり方」あるいは「社会のあり方」そのものを変えていかなければならないのである。

3 「震災ガバナンス」

～「垂直的補完」から「水平的補完」へ～

(1) 災害対策基本法、災害救助法の破綻

私は、「震災ガバメント」ではなく、あえて「震災ガバナンス」という言葉を使った。「震災ガバメント」は、国や県が既存の法体系で対処するものである。今回の震災では、「震災ガバメント」の中心であった災害対策基本法や災害救助法が破綻したと言っても過言ではない。災害対策基本法が規定する垂直的補完（市区町村⇄都道府県⇄国）は、あまり機能していない。

また、災害対策基本法にしる災害救助法にしる、支援の基準は建物倒壊にある。人を支援するために我々は義援金を出しているのに、支援の基準はモノに着目している。そのため、今回の震災では、被災者に行き届かない義援金が多額に上っている。我が国の災害対策の基本とか根幹に関わる部分が機能していないのである。

対して、今回、民間事業者の動きは早く、非常に大規模なプロジェクトも計画されていたと聞く。「対応の遅い行政と対応の早い民間の活動」という構図が浮き彫りになった。今後、民間事業者の活動をもう一度捉え直す必要があるのではないか。

(2) 自治体相互の応援（支援）協定

全国の自治体の9割が「災害時における相互応援に関する協定」を結んでいると言われ、今回、この応援協定が非常に大きな力を発揮している。

応援協定には、市区町村が相対で提携するものや、複数の自治体間で提携されるもの（広域協定）がある。広域協定には、それぞれの自治

体がペアリングを作って対口支援（カウンターパート方式）を行うもの（関西広域連合のような連合体による協定）や、協定先とは直接協定を結んでいない自治体も参加する「自治体スクラム支援」と言われるものがある。

法律の想定する垂直的支援が機能しないので、今回、このような水平的支援が前面に出てきている。

支援協定というのは、自治体間の「固い協定」ではなく、もっと簡素な、お互いに交流し合うことによって、だんだん素地が固まってくるという「ソフトロー」と呼べるものである。実際、支援協定を支えているのは、疎開先の下見ツアーといった災害支援ツアーであったりする。

水平的支援は、自治体間だけでなく、実は民間レベルでも、かなりの程度行われている。災害NPOとの連携にも着目すべきで、NPOは全国レベルで活動している。

(3) 今後必要な取り組み

今回の震災により明らかになったことは二つある。

一つは、法律の想定する垂直的補完が破綻していることから、これに代わるべき震災対応のあり方、ルールを考えておく必要があること。具体的には、「震災対応基本条例」といったようなものを考えて、広域震災対策、災害支援計画、復興基本原則を定めておく必要がある。

もう一つは、自治体職員が対応に追われて、その数が非常に不足するという事。これに対しては、他の自治体職員が現地の行政事務を代替することも議論されている（実際行われている）。このようなことには、従来の防災対策とは根本から異なる対応が必要である。

4 震災時の規制緩和

(1) 国の通知による規制緩和、県単独の規制緩和

我が国の行政法は規律密度が非常に高く、あらゆるところに規制が入っている。震災時には規制をどうするかが問題であり、被災県からは、国に対し震災による規制緩和（震災緩和）を求

める要望がなされている。

この点、厚生労働省は、数多くの震災緩和のための通知を出している。このような通知は、国では担当者が協議をして、必要と判断すれば出せる。県も同様の措置がとれるかは、政策法務の大問題である。

何でも国に照会しなければ震災緩和ができないのでは、現場での対応は難しい。緊急事態なのであるから、現場で即時に対応するには、県単独で震災緩和の手法を行うことが必要だ。やってみて問題があったら、後で検証して正せばよいのである。

また、今後にも備え、緊急事態の法理の実例を収集し、検証してみてもどうか。現在国から出されている通知のうち、震災時に役立つようなものを抽出し、マニュアル化しておくだけでも、非常に有用であろう。

(2) 罹災証明書に代わる被災証明書

被災者にとって災害支援を受けるために最も大切なものは、罹災証明書であるが、罹災証明書が出ずに義援金をもらえない状態が続いている。これについては、国会で総務大臣政務官が「被災証明を罹災証明に代えることができる」と答弁している。自宅の倒壊を調べる必要がある罹災証明書と異なり、被災証明書は避難所にいれば出すことができる。今後の税の減免や義援金の給付のため、罹災証明書に代わる被災証明書での対応は、検討しておくべきであろう。

(3) 生活保護における義援金の「非収入化」

被災者支援で今後最も心配なのは、義援金が生計保護者の収入として認定されることである。3月に被災して失業し、6ヶ月間失業保険をもらいその後生活保護に移行する場合など、この問題はそろそろ具象化してくるものと思われる。

非収入化は法改正を伴いとても大変であろう。特例措置を考える必要があるが、現在は特段の対応が見当たらない。



5 震災対応の情報管理・ 情報発信のあり方

(1) 行政情報の発信のあり方

行政が発信する情報は、正確性や公平性の観点を重視しなければならない。

情報発信のあり方には、平常時と異常時とで区別が必要であると言われている。例えば、放射線の基準値でいえば、平常時であれば異常事態を発見するための厳しい基準値でよい。しかし、放射線の影響は、年齢等によって異なるわけであるから、異常時の現在では、許容限度を年齢層に分けるなどして発表する方が、受け手にとっては有用なものである。

行政の情報発信のあり方には、特段の配慮が必要である。

(2) 不確定情報の発信のあり方

一方、全国の公務員有志による避難所対応サイトが立ち上がっている。このサイトが発信する情報は、行政そのものが発信するものではないので、ある程度不確定な情報でも許されている。

また、避難所には避難所新聞が発行されているところもあり、何月何日何時のサービスといった情報が掲載されていたりする。こういった情報は行政が提供するとなると、一つ一つの確認が必要であり、確認が終わった頃にはサービス自体が終わってしまっていたりする。このような情報は、NPOや民間団体に任せ方がよい。

行政がやるべきところはやらねばならないが、民間の情報サイトなどをもっと利用すべきである。

(3) ボランティア職員の特例措置

有志の公務員たちが情報サイトを立ち上げた場合、本来の職務との関係での対策が必要となる。こういったサイトは、勤務時間中に対応しなければならないこともあるが、他方で職務専念義務違反のおそれもあるからである。

勤務時間中の取扱いについては、例えば、勤

務時間中の対応を認め、事後に報告を求める等の工夫はどうであろうか。

千葉県庁内にも志の高い職員はたくさんいるであろうから、この問題は早急に検討すべきと思う。

6 即応態勢に際しての「ルール」のあり方

(1) ルールの一般条項化等

震災時の現場の対応では、通常のルールどおりにいかないことが多々ある。その都度「緊急事態につきOKを出す」という形もよい。しかしそれよりも、震災対応の基本条例を制定し、その中に「必要な場合は、必要に応じて、こういふことをすることができる」というような、緩い規定を一般条項として設ける方法がよいと思う。

さらに言えば、即応態勢のルールは、法令や条例よりも、要綱に規定する方がよい。要綱であれば適宜変えることも簡単である。震災対応基本条例で要綱にある程度の授權をしておけば、その要綱でかなり対応できるのではないか。

(2) 要綱行政の展開

要綱行政を進めていくには、補完関係にある市町村と県の役割分担を十分に利用するとともに、民間事業者との連携も少し大胆な形で考える必要もあるのではないか。

やはり緊急事態には、さしあたり現場で対応し、事後的に検証する。そして新たな震災対応を考えていくことが必要ではないか。

(3) 「仮の地位」の検討等

「仮の地位」については、今回の震災でも、特例法で免許期限を延長することなどが行われている。他の例では、避難先で「お客さん」として滞在している子供たちが、避難先の学校に通い始めることになる。義務教育修了の際に、これを考慮することになるのかは問題である。

許認可や住民の地位では、一定期間の「仮の地位」を決めておく、あるいは仮の免許を与えておき、ひと段落がいたら元に戻して、本許可という形にするなど、本来の形に戻すといったことが検討される必要があるのではないか。

また、場合によっては専決処分が必要な「暫定基準」も緊急的な立法として考えなければならない。

7 「震災ガバナンス」 ～全庁的対応の必要～

冒頭でも述べたとおり、震災（有事）対応と通常対応を一緒にやることが、「震災ガバナンス」である。一つの部局のみではなく、全庁的な対応が必要。

8 「震災ガバナンス」時代は 「ソフトロー」の時代

3(2)でも少し触れたとおり、震災ガバナンス時代は、支援・貢献・連携を中心とした「ソフトロー」の時代であると考えている。すなわち、お互いの信頼関係や信義関係を基盤として成り立つ、一種の行為規範である。

ソフトローはメンテナンス方法が非常に多様で、日頃の訓練や災害地ツアー、専門家会議や首長会議等を行うことで維持されていく性質を持っている。

また、支援協定や応援協定は、遵守されなかった場合に道義的な非難を受ける性質のものであると理解している。

以上、私の見解が、
少しでも皆さんのお仕事のお役に立てばと思う。

