

災害法制における人的公用負担制度の考究

-----特に大災害時の一般人”徴用”の違憲性について-----

福本一朗 生物系

“A study of personal burden for the public under natural disasters”

--- Especially on the civil maneuver in critical controlling systems ---

Ichiro FUKUMOTO, LL.B

(2008年8月21日提出)

キーワード：新潟県三大地震比較、災害応急法制、人的公用負担、スウェーデンの危機

管理体制、市民のための危機管理体制

概要

国家が災害に対処するためには予算的担保が必要であり、それは通常徴税によつてまかなわれる。しかし行政が国民に求める負担はこのような金銭的負担に限られない。特に緊急時には国民に対して強制的に労役義務を課す人的公用負担が行われる。筆者は臨床医として2004年の中越大地震と2007年の中越沖地震における避難所巡回診療を体験して、北欧諸国に比して我が国の災害法制の不完全さと危険性を痛感した。ここでは実際の体験からみた現在の災害法制に潜む人権紊乱の危険性を指摘し、近未来に起こることが予想されている首都直下型大地震に際して、人権を守りつつ公共の福祉を実現する法制度の在り方を考察することを目的とした。2007年新潟県中越沖地震では46日間に、最大68箇所の避難所に延べ32070人の住民が避難者され、医療ボランティアによって218回の避難所巡回診療が行われた。2004年6月に国会で成立した「国民保護法」(平成16年6月18日法律第112号)を始めとする「有事関連3法案」においては、罰則付きの「従事命令」が含まれると言われており、医師・看護師等医療職員もこの命令の対象となっている。従事命令は広範な国民を戦争に強制動員できる仕組みをつくるもので、憲法が第18条で禁止する「苦役労働の強制」そのものであり違憲であるという見解も否定できない。生命身体に関する基本的人権はいついかなる場合にでも常に守られなければならない。そして刑罰以外のいかなる法規定によっても人に命を捧げよとはいえない。「現行憲法の秩序の下で、社会の構成員が社会生活を営むについて、公共の福祉に照らし当然に負担すべもの」に人々の命は含まれない。また苦痛かどうかは個人の身体的・心理的状態によるのであって、一般的に「災害時の労務提供は苦役に当たらない」とはいえない。例え国を守るために

であっても、身体生命を捧げる事は個人の自由意志に任せられるべきであって、ultima ratio たる法で強制すべきではない。災害非常事態における国民の行動規範について、平時より真摯な議論・コンセンサス・人々の選択の余地が必要と思料する。

[目次]

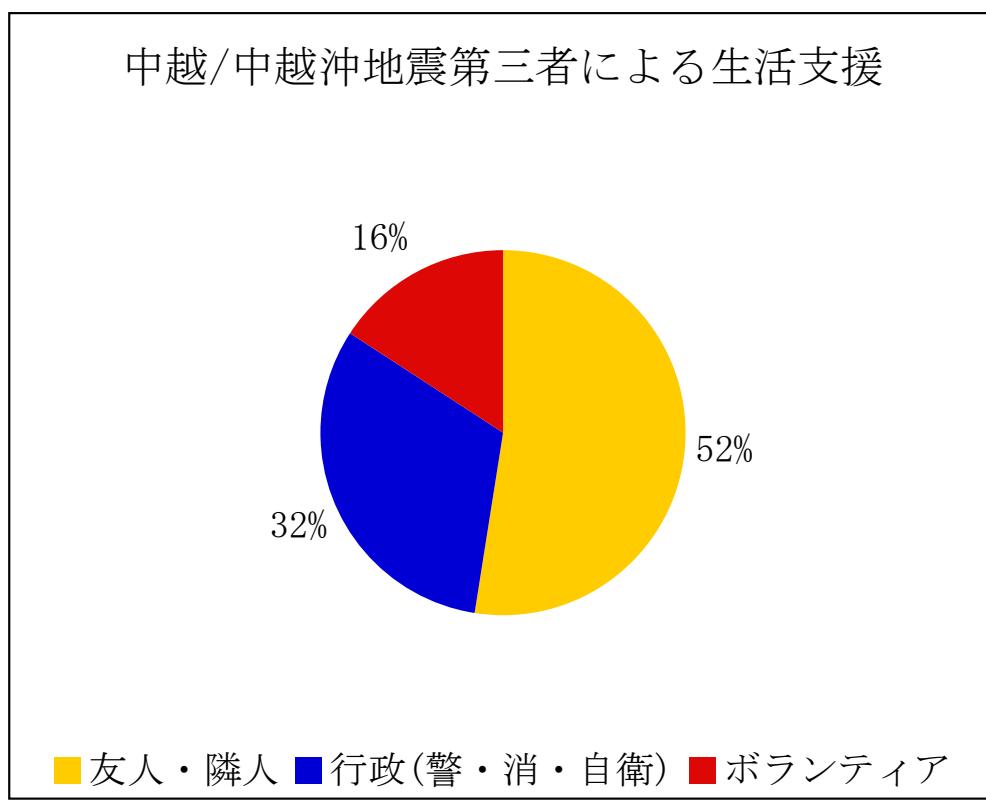
1. はじめに
2. 国民徴用と有事法制
3. 新潟県の自然災害被害と被災者援助の実態
 - 3.1 新潟地震
 - 3.2 中越地震
 - 3.3 中越沖地震
 - 3.4 新潟県三大地震比較
4. 我が国の災害法制
 - 4.1 災害予防法制
 - 4.2 災害応急法制
 - 4.3 災害復旧法制
 - (1)一般災害の災害復旧
 - (2)私有財産の災害復旧
 - (3)激甚災害の災害復旧
5. 災害緊急時の人的公用負担法制
6. スウェーデンの危機管理体制
7. 市民のための危機管理体制をめざして
8. 結語
9. 文献

1.はじめに

地震・津波・台風・噴火などの大災害時における救助活動・復興救援作業は行政の力だけで対応することは不可能であり、住民の自助・共助と災害ボランティアの援助が必須であることは阪神淡路大震災以来、国民に広く認識されている。例えば最近新潟県を襲った中越大地震(2004)と中越沖地震(2007)におけ

る被災者の発災後の第三者生活支援担い手の比率を見てみると、友人・隣人等が 52%、役所・警察・消防自衛隊等の行政が 32%に対して災害ボランティアによるものが 16%とほぼ行政の半分にも達している(Fig. 1:新潟県消費者協会中越沖被災者アンケート 2008.3.3 より)。これを詳細に見てみると、親族以外の役所の支援率(17%)は最低であり、警察・消防署・自衛隊の合計(15%)と災害ボランティア(14%)はほぼ等しい支援率であることがわかる。つまり少なくとも自然災害後の被災者生活支援においては、強大な組織力を誇る”親方日の丸”の警察・消防署・自衛隊と、一般市民の善意による自由な無償災害ボランティア活動がほぼ等しい貢献をしていることになる。⁶⁸⁾⁷⁰⁾⁷¹⁾

Fig. 1 中越/中越沖地震発災後の被災者生活支援の担い手(両地震の貢献度平均値)



均値)

ここで災害ボランティアとは、主として地震や水害・火山噴火などの災害発生時および発生後に被災地において復旧活動や復興活動を行う原則無償の奉仕者を指している。日本における組織的災害ボランティア活動の始まりは、1923年9月1日の関東大震災において東京帝国大学の学生が、上野公園などで被災者の救援を行ったことが最初とされている。帝大生達は公園管理者と交渉して

上野公園内に被災者のために仮設トイレを建設したが、それに刺激された被災者達は「帝大生が廁を作るんだから自分達も頑張らないと」と奮起したという。また 1948 年 6 月 28 日の福井地震では、東京学生同盟や京都府・島根県の青年団が、地震で破壊された堤防を修復し、被災者への食料配給などを行ったほか、YMCA が授乳所を運営し、永平寺の修行僧が青空学級を開講した等が記録されている。近年では 1990 年から 1995 年にかけての雲仙噴火災害に災害ボランティアが活躍し、また 1993 年 7 月の北海道南西沖地震において救援物資の搬入、仕分けなどに延べ 9,000 人のボランティアが活躍している（防災白書）。

しかし災害ボランティアが全国的に広く周知されたのは阪神・淡路大震災の時であった。1995 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災では、延べ 137 万 7,300 人のボランティアが全国から駆けつけ「ボランティア元年」と称され、同年 7 月には政府の「防災基本計画」が改訂されて「防災ボランティア活動の環境整備」「ボランティアの受入れ」に関する項目が設けられた。また同年 12 月の閣議了解により、毎年 1 月 17 日を防災とボランティアの日として、また 1 月 15 日から 21 日を「防災とボランティア週間」とする事が決められた。さらに同年 12 月の災害対策基本法の改正により「ボランティア」と言う言葉が我が国の法律に初めて明記された（防災白書）。その後も「ナホトカ号」重油災害（1997 年 1 月）27 万 4,600 人、有珠山噴火災害（2000 年 6 月）9,200 人、東海豪雨（2000 年 9 月）19,500 人など各地の災害において災害ボランティアが活躍し、現在では災害後の救援復旧に不可欠の存在となっている。さらに数多くの災害ボランティア団体¹⁾が全国各地に設立されて、全国津々浦々の熱心なボランティア達が貴重な時間を割いて被災者に奉仕している。^{82) 脚注 1)}¹⁾

¹⁾脚注 1) 主要な災害ボランティア団体

（Wikipedia:<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%81%BD%E5%AE%B3%E3%83%9C%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%86%E3%82%A3%E3%82%A2>:2008.2.28 より）

日本赤十字社奉仕団・NPO 法人レスキューストックヤード（愛知県）・NPO 法人 NPO 愛知ネット（愛知県）・被災地 NGO 協働センター（兵庫県）・NPO 法人ふくい災害ボランティアネット（福井県）・震災がつなぐ全国ネットワーク（“震つな” 愛知県）・ハローボランティア・ネットワークみえ（三重県）・NPO 法人島原ボランティア協議会（長崎県）・NPO 法人京都灾害ボランティアネット（京都府）・NPO 法人岐阜県災害ボランティアコーディネーター協議会（“V ネットぎふ” 岐阜県）・にいがた災害ボランティアネットワーク（新潟県）・NPO 法人ハートネットふくしま（福島県）・東京災害ボランティアネットワーク（“東災ボ” 東京都）・日本災害救援ボランティアネットワーク（“NVNAD” 兵庫県）・三重県防災ボランティアコーディネーター養成協議会（三重県）・NPO 法人とちぎボランティアネット（栃木県）・NPO 法人防災ネットワークうべ（山口県）・レスキューサポート・バイク（“RB” 全国各地 全国協議会的組織として「ジャパン・レスキューサポート・バイク・ネットワーク」）・国際ボランティア学生協会（東京都）・NPO 法人ディー・コレクティブ（山形県）・NPO 法人全国災害救助犬協会（富山

さらに行政側も2004年から内閣府防災担当が「防災ボランティア活動検討会」を開催し、有識者や灾害ボランティアによる活動計画の検討や議論を行うとともに、災害発生時のボランティア活動を効率よく推進するための組織である「災害ボランティアセンター」が全国で58設置されている。

「ナホトカ号」重油流出災害では、延べ27万4607人（防災白書）が災害ボランティアとして参加したが、これだけ多くの、しかも大部分が初心者であるボランティアが効率よく作業するためには調整する組織が不可欠であった。そこに阪神・淡路大震災での経験を有する災害NGOが、地元の青年会議所などに働きかけて組織したのが我が国における本格的な「災害ボランティアセンター」の嚆矢であるとされている。なお災害ボランティアセンターの設置者としては、行政や公的機関が設置し運営する「公設公営方式」、災害ボランティアやNGOが設置し運営する「民設民営方式」、行政や公的機関が設置し災害ボランティアやNGOが運営する「公設民営方式」の三種類があるが、近年の多くは公設民営方式であった。しかし災害時には行政の持つ信用性が有用であること、行政が設置する災害対策本部と災害ボランティアセンターとの間の情報共有が相互にとって不可欠である事等の理由から、最近は行政側から災害ボランティアセンターに運営スタッフや連絡スタッフを送る「協設協営方式」が福井県や京都府などで提唱されている。

本来この災害ボランティアセンターは主に災害発時のボランティア活動を効率よく推進するための組織であるが、平常時から常設されている組織がいくつもあり、この場合は災害予防に関するボランティアの養成や市民向け防災教育訓練、防災啓発活動を行うボランティアの拠点の性格も有するようになっている。

[災害ボランティアをめぐる課題]

ライフラインを絶たれ衣食住に困窮されている被災者の方々に全くの無償の善意で支援する災害ボランティア活動は、人間愛に基づいた尊い行為であり推奨されるべきものであるが、阪神・淡路大震災の時はボランティアについての知識や経験が国民の中にまだ定着していなかったために次の様に様々な問題が発生した。

- (1) 避難所において多くの被災者から感謝された一方、一部の人間による社会マナーの欠如から、押しつけ恩着せなどの様々なトラブルを生んだ。
- (2) 無償であるために、却って地元の経済復興に支障が出た。
- (3) 中越大震災では災害ボランティア活動を専門とする NGO 団体と、地元住民で組織化されたボランティア団体が活動方針・場所・期間・方法・分担等を巡って衝突するなどのトラブルが生まれた。
- (4) 当初は受入れ体制や連絡調整システムの不備等、行政側の対処が悪く折角の善意が無駄になることがしばしばであった。
- (5) また逆に行政がボランティアを一方的に行政活動の一環として取込もうとしたため、ボランティア自身が過重労働となって倒れることもあった。
- (6) 救助専門の消防隊員にとってさえ悲惨な災害現場になれていない一般人が救助活動に従事したため、恐怖・無力感・関連事物回避傾向・麻痺・悪夢・追体験・過覚醒等の「心的外傷後ストレス障害」(PTSD: Post-traumatic stress disorder)を生じることがあった。

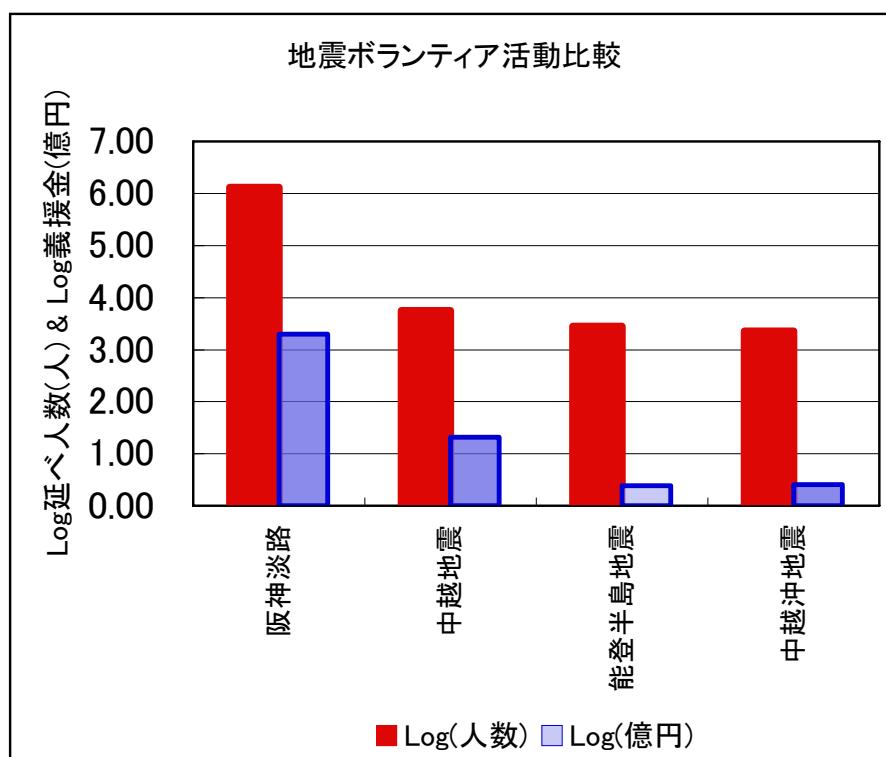


Fig. 2 四大地震におけるボランティア数と義援金推移

これらの諸問題が原因となってか、近年の災害ボランティア参加者数も阪神淡路大震災の 130 万人、中越地震の 5,666 人、能登半島地震の 2,851 名から中

越沖地震の 2,296 名へと激減している。義援金も阪神淡路の 2000 億円から中越地震の 20 億円、そして能登半島地震の 2 億円・中越沖地震の 3 億円と、ボランティア数に比例して減少を続けている(Fig. 2)。

以上の問題は日本の社会がボランティア活動に慣れていなかったこと以外に、伝統的に行政側が「非常時には公共の福祉のため一般国民を動員できる」という誤った官僚意識から抜け出せなかっただために、災害ボランティアという「民間活力」を充分に引出して活用できなかっただことがその原因のひとつであると思料する。

本小論では、このうち主として後者の問題を象徴する「官尊民卑的制度」にして「民の如きは寄らしむべし知らしむ宜からず」を体現する封建遺制である「人的公用負担」の違憲性を論じ、ボランティア活動の自主性と自由性を確保するとともに、現代社会において「基本的人権」と「公共の福祉」の均衡を真に実現する「災害法制」を考察することをその目的とした。^{92)～95)}

2. 国民徵用と有事法制

モンスーン気候の温帯に属し急峻な地形の多い火山性の島国である我が国は、古来幾度となく噴火・台風・大地震・津波などの大災害に見舞われて來た。近代に至るまで、この日本列島の祖先達は大災害毎に貴重な生命・生活資源を奪われてもただひたすら耐えて來た。工学的には「物質・エネルギー・情報・生命の世界 4 要素」のうち、最後の「生命」の強靭さだけを頼りに生き延びて來たといえよう。しかし現代では科学技術の発達のお陰で、物理的には物質・エネルギー・情報においてもある程度災害に対処することが可能になった。とはいものの強大な自然の前では人間一人の力はまさに蠍の斧に過ぎず、古來の中央集権国家が最大の関心事として來た治水事業などのように、社会的・組織的に対処せねば国民の生命・財産を守って行くことは不可能であることは論を待たない。これを社会的に可能とする制度が、防災・応急処置・災害復旧などに関する「災害法制システム」である。^{14)29)69)73)～75)}

一般的に国家が災害に対処するためには予算的な担保が必要であり、それは通常徵税によってまかなわれる。しかし行政が国民に求める負担はこのような金錢的負担に限られない。特に緊急時には国民に対して強制的に労役義務を課すことが行われてきた。例えば戦前には国家総動員法(昭和 13 年法律第 55 号)

によって、政府に必要な時は「国民を徴用して国家総動員業務につかせ、帝国臣民及び帝国法人その他の団体を国・地方公共団体又は政府の指定する者の行う総動員業務に協力させ、さらに労働者を強制的に雇傭解雇」することができた。(脚注 2) ²国家総動員法(昭和 13 年法律第 55 号)) さらにこの徴用に従わない者には、一年以下の懲役又は千円以下の罰金が課された。

実際この国家総動員法にもとづく「船員徴用令」をはじめとする有事法制よって、かつての太平洋戦争では民間船員は根こそぎ戦時動員され、記録されているだけでも6万2000人の船員達が過酷極まる戦場の海で戦没し、その死亡率は陸軍・海軍軍人のそれを大きく上回るという痛ましいものであった(平和な海を希求する活動、有事法制の制定に反対する「船と海と船乗りのページ」<http://www.jsu.or.jp/jsu/seisaku.htm> 2008.1.6)。

これに対して個人の尊厳と自由を重んじる現在の日本国憲法では、その第 18 条において「奴隸的拘束・苦痛を伴う労役からの自由」を保障し、「何人もいかなる奴隸的拘束も受けない。又犯罪に因る処罰の場合を除いてはその意に反する苦役に服されない。」として、国家権力による強制的労働から国民を解放している。

しかし 2004 年 6 月に国会で成立した「国民保護法(平成 16 年 6 月 18 日法律第 112 号)」を始めとする「有事関連 3 法案」においては、罰則付きの「従事命令」が含まれており、船員や海運業者もこの命令の対象となっている。従事命令は、船員や港湾関係者、航空・鉄道・自動車などの輸送関係者、医師・看護婦といった医療関係者、土木・建設関係者など広範な国民を有事に強制動員できる仕組みをつくるもので、憲法が第 18 条で禁止する「苦役労働の強制」そのものであり違憲であるという見解も否定できない。

政府側の説明としては、「従事命令は社会の構成員が社会生活を営むについて、

²脚注 2) 国家総動員法(昭和 13 年法律第 55 号)

第四条 政府ハ戦時ニ際シ国家総動員上必要アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ帝国臣民ヲ徴用シテ総動員業務ニ従事セシムルコトヲ得但シ兵役法ノ適用ヲ妨ゲズ

第五条 政府ハ戦時ニ際シ国家総動員上必要アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ帝国臣民及帝国法人其ノ他ノ団体ヲシテ国、地方公共団体又ハ政府ノ指定スル者ノ行フ総動員業務ニ付協力セシムルコトヲ得

第六条 政府ハ戦時ニ際シ国家総動員上必要アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ従業者ノ使用、雇入若ハ解雇、就職、従業若ハ退職又ハ賃金、給料其ノ他ノ従業条件ニ付必要ナル命令ヲ為スコトヲ得

「公共の福祉」に照らし当然に負担すべ義務であり当然合憲である。(平成 14 年 10 月 10 日参議院外交防衛委員会石破茂防衛庁長官答弁)」というものであるが、安易な「公共の福祉のため」という説明はナチス政権のユダヤ人迫害を例にとるまでもなく、全世界の国家権力が国民の自由を剥奪し基本的人権を制限する便利なスローガンとなって来たことを忘れてはならない。

このような問題は、現行の災害法制の中特に応急対応関連において「人的公用負担」と呼ばれる一般人の災害時強制動員制度にも、未解決の問題として引き継がれている。災害対策基本法は地域ごとの災害からの救済や復興が中心的課題であるため、地方の役割が重いが国民保護法の想定していることは、外国からの武力攻撃でありテロである以上、国家の安全保障問題として国を中心となることとされている。また国民保護法は、災害対策基本法同様、国民の自主的な協力を求めるものであるが、災害対策基本法がやや強制力が強いのに対して、国民保護法は安全保障に関するため警戒と混乱を招きかねない部分もあることから、基本的人権への制限や強制力のともなう協力義務の制定はあくまで自主的な協力を「求める」形に留まっている。

しかし、有事法制そのものに事実上「国防の義務」が盛り込まれており、「武力攻撃事態法」第 8 条（国民の協力）の条項に以下の様に記載されていることに注意せねばならない。「国民は、国及び国民の安全を確保することの重要性にかんがみ、指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関が対処措置を実施する際は、必要な協力をするよう努めるものとする」というものであり、穏和な官僚用語に見えるが、「ものとする」という言い回しは、実際は「強制」であり「義務」であることは明白である。さらに「武力攻撃事態法案」第 3 条 4 項には、確かに「武力攻撃事態への対処においては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならない」と記載されているが、これはあくまでも枕詞であり、これに続いてすぐ後に「これに制限が加えられる場合はとして、「国民の自由と権利」を種類、範囲の指定なくすべてに「制限」することがありうるとしている。³¹⁾

この「人的公用負担」とは、公益事業のための行政上の経済的負担であって人に対して一定の作為・不作為・給付の義務を負わしめる公法上の債権的関係を有するものを総称する講学上の観念である。⁷⁷⁾⁷⁸⁾⁸¹⁾

このうち特定の公益事業の需要を充たすために必要な労役又は物品の給付等をすべき公法上の義務を「労役または物品負担」呼ぶ。通常の場合にはこうい

う人的公用負担を課する必要は殆どないが、非常災害等に際し目前急迫の需要がある場合で、しかも他にこれを充たす方法がない時にこれを充たしうる地位にある者に対し、労役の提供を命じうるものとしているものを「人的公用負担」と呼ぶ（田中二郎：「要説行政法・中巻」弘文堂, pp137-138, 1993）。^{3)脚注3)}

このうち労役負担の不履行については、それに対する制裁は特別の罰則の定めのあることもある（例：水難31条1項 災救45条1項、軽犯罪法1条8項）が、その強制執行については直接の既定はない。また労役負担は「一般負担」と「偶発負担」とに分かれる。一般負担は一般私人の全員に課せられるものであるから、その内容たる労役は特別の知識技能を必要としないものに限り、かつ何人も耐えうる通常の業務でなければならない。またその性質は平等の負担であり、しかも負担を課せられる者はすべてその事業に利害関係を有する者であるから損失補償の問題は生じない。^{31)～32)}偶発負担たるもののは多い。例えば水防法に「水防の現場にある者をして水防に従事させる（水防17条）」といい、港湾法は「その現場に居る者若しくはその付近に居住するものに対して防御に従事すべきことを命じる（港湾55条3項）」といい、道路法に「災害の現場に在る者又はその付近に居住する者を防御に従事させる（道路68条2項）」がごときである。これらは性質上不平等の負担で損失補償の問題を生じる（8. 杉村章三郎・山内一編夫：「精解行政法下巻」，光文書院, pp438-452（人的公用負担） 1971）。

人的公用負担を命じている法規は現在でも、消防法§29:5、水防法§17、災害救助法[§24:1, §24:2, §25, §26:1]、水害予防組合法[§50:2, §49:1]、河川法§22:2、道路法§68:2、港湾法§55:3、漁港法§36:2、警職法§4:1、水難救助法§6:1、海上保安庁法§16、自衛隊法§94:2、水道法§40:1、有線電気通信法§15:1、電波法§74:1、港湾運送事業法§18:2(2)、災害対策基本法[§57, §65:1, §71:1, §78:1, §79]など40数法規として各所に散りばめられて生き残っている。

これらの封建遺制的法規の最も重要な問題は、人的公用負担法規の負担義務者は、「現場附近に在る者（消防法§29:5）」、「区域内居住者又は水防の現場にある者（水防法§17）」、「その場に居合せた者または事務管理関係者（警職法§4:1）」など、偶然その場に居合わせた老若男女の一般市民であり、老若男女にかかわらず、全員が人命救助や消防水防などの危険な災害防御業務に従事させられる点にある。

憲法18条の補償する「苦役からの自由」は、2006年から実施される裁判員制

^{3) 脚注3)} 災害対策基本法65条、災害救助法24条、23条の2、水防法17条など

度においてその辞退が認められるかどうかに関連して活発に議論がなされている。ただ災害時人的公用負担とは異なり、裁判員は以下のいずれかに該当する場合には辞退を申し出ることが認められている。(1) 70歳以上の者, (2)地方公共団体の議員(会期中の者に限る), (3)学生又は生徒, (4)過去5年内に裁判員又は補充裁判員の職にあった者, (5)過去1年内に裁判員候補者として裁判員選任期日に出席した者(辞退の申出により不選任決定を受けた者を除く), (6)過去5年内に検察審査会法の規定による検察審査員又は補充員の職にあった者, (7)次に掲げる事由その他政令で定める事由があり裁判員の職務を行うこと又は裁判員選任期日に出席することが困難な者 a.重い疾病又は傷害により裁判所に出頭することが困難な者, b.介護又は養育を行わなければ日常生活を営むのに支障がある同居の親族の介護又は養育を行う必要があること, c.その従事する事業における重要な用務であって自らがこれを処理しなければ当該事業に著しい損害を生じるおそれがあるものがあること, d.父母の葬儀への出席その他の社会生活上の重要な用務であって他の期日に行うことができないものがあること。上記に該当しない場合には、基本的人権は公共の福祉による制限を受けることがあることが憲法に明記されていることと、国民の司法参加の意義に照らし、合理的理由のない辞退は許されないと解されている。とはいえたる義務、義務教育、勤労の義務の国民3大義務には該当しない以上、合理的な辞退理由が政令で定められるべきであると考えられている。

裁判員制度より生命身体の危険性が高い防災救助業務を強いる人的公用負担制度において、条文上一切の免除・辞退が認められないことは看過できない問題点であると思料する。

さらに重要なことは、これらの業務従事命令に従わない者に対して法規よっては懲役(6ヶ月以下)・罰金(5万円以下)・拘留(30日以下)・科料(1万円以下)の罰則が科されていることである。しかも素直に業務に従事した市民が二次被害を被った場合においては、12の法規(海上保安庁法§16・自衛隊法§94:2など)に全く損失補償がなく、死亡負傷時に際しても損害補償のあるものはわずか6法規(消防法§29:5等)に過ぎない。つまり行政が「嫌々ながら人命救助や防災業務に駆り立てられた市民」に「生命の危険」をおかさせながら、負傷しました命を落とした場合にも何らの補償・賠償がないことがあり得るのである。

もちろん「公共の福祉」のために、ボランティア精神に支えられた自らの意志で人命救助などを申し出ることは尊い「人間としての当然の倫理的義務」で

あり、「計算され尽くしたリスクを進んで負う勇気(マルチン・ベック)」をもつ市民を多数備える社会は「人間文明の誇り」でもある。

しかしそれを行政が強制法規と罰則をもって市民に強制するとなると話は別である。それは個人の生命という法益は人間社会において最も重要なものであり、例え「公共の福祉」のためにあっても、刑罰以外の理由では決して「お前の命を捧げよ!」と求めることは許されないからである。脚注3)⁴

国家権力がしばしば国民の基本的人権を制限する根拠として用いる「公共の福祉」に関しては、一元的外在制約説・二元的内外在制約説・一元的内在制約説が唱えられている。そのうち通説である一元的内在制約説は、公共の福祉を「人権相互の矛盾を調整するために認められる実質的公平の原理」と解している。例えば、憲法上保障される「表現の自由」は、同じく憲法上「幸福追求権」の一種として保障されると解されている「プライバシーの権利」と衝突する。その時に両者の調整を図るための概念が「公共の福祉」であり、「公共の福祉」は単に「社会全体の利益」を指すものではないと理解されている。ただこのような理解に対しては、いかなる場合にいかなる程度の人権の制約が可能であるのか明らかでなく、結局国家権力にとって都合の良い「社会全体の利益」と理解した場合と同程度の不明確さが残るとの批判がある。

そのため一元的内在制約説を人権制約に関する具体的な違憲審査基準の規準として準則化したものとして、「比較衡量論」や「二重の基準 (double standard) の理論」が提唱されている。なお公共の福祉による人権制約は法令によってのみ行われ、法令による規制が合理的であるかどうかは違憲立法審査によって行われる「公共の福祉」は、民法の「公序良俗」とは全く異なる概念であるため、

⁴脚注3)

「検事調書の余白」 佐藤道夫著:pp64, 朝日新聞社, 1993

「二つの生命を救うために、消えかけている一つの生命を犠牲にすることができるか、という問い合わせがここにある。臓器移植も、この問題を避けて通ることはできない。刑法上「緊急避難」という言葉がある。車にはねられそうになり、とっさに傍らの人を突き飛ばして難を逃れたが、突き飛ばされた人に怪我をさせても傷害の罪は問わないという理論である。しかし、生命と生命の場合は、こうは割り切れない。誰も、自分が生きるために他人の生命を犠牲にはできない。この場合は、殺人罪というのが、刑法の伝統的な考え方である。p64」

法令以外によっての公共の福祉による人権制約は許されず、契約書や約款・就業規則等の規定が公共の福祉の根拠となることはない。そのため災害法制度において「公共の福祉」という名で「合法的かつ不当に」人権が抑圧されない様、国民は常に監視を怠ってはならないと思料する。

筆者は臨床医として 2004 年の中越大地震と 2007 年の中越沖地震における避難所巡回診療を体験して、北欧諸国に比して我が国の災害法制の不完全さと危険性を痛感した。この小論では実際の体験を述べるとともに、現在の災害法制に潜む人権紊乱の危険性を指摘し、近未来に起こることが予想されている首都直下型大地震に際して、人権を守りつつ公共の福祉を実現する災害法制度の在り方を考察することを試みている。

3. 新潟県の自然災害被害と被災者援助の実態

3.1 新潟地震

1964 年 6 月 16 日の午後 1 時 1 分、新潟地震が発生した。震源は、新潟市から北へ 50 kmほど離れた栗島南方の海底下で、地震の規模はM7.5、震源の深さは 34 kmであった。この地震により、山形県から新潟県にかけての日本海側では、ほとんどが震度 5 の強震となり、鶴岡市では震度 6 の烈震を記録した。被害は、新潟・山形両県をはじめ九県に及び、死者 26 人、全壊家屋 1960 戸、全焼 290 戸を数えた。家屋などの全半壊が多かったのは、新潟県では、新潟市・神林町・中条町・水原町、山形県では、酒田市・鶴岡市・遊佐町・温海町などの各市町であった。神林町の塩谷集落では、全戸数 316 のうち半数にあたる 152 戸が全半壊したという。(伊藤和郎 2005) この時に吉岡訓導が自らの命を犠牲にして生徒達の命を救ったことが、教師の鏡として讃めたたえられ浪曲の演題とまでなって日本人の心に深く刻まれた(日経新聞 2007.9.14 文化 44 面記事「女先生の誠伝える浪曲」)。⁸⁶⁾

3.2 中越地震

2004 年 10 月 23 日午後 5 時 56 分に発生した震度 7 の大地震で始まった新潟県中越大震災では、川口市・小千谷市・山古志村を中心に 500 軒以上の民家が全壊し、長岡市・見附市など近隣市町村のライフラインと道路・鉄道は寸断され、2,500 名以上の負傷者が手当てを受け、52 名もの尊い命が失われた。長岡市への避難民は総数 5 万人にも昇り、長岡市医師会では「震災マニュアル」と「震災

時救護所担当表」に従って、地震発生直後から市内の 32 カ所の救護所に医師が駆けつけた。なお市内には 300 名の留学生を含んで総計 2,100 名の外国籍の住民が存在したが、その内 400 名が避難所に避難された。避難民の急増のため避難所も災害時に想定されていた設置数を大幅に上回り、1 ヶ月後には学校の体育館や地域のコミュニティセンターなど合わせて計 125 カ所の避難所に増加した。

寒さに向かう晩秋であったためインフルエンザに備えて、避難所生活の長期化が予想される山古志村と太田地区の方々を対象に、各避難所で 11 月 10 日、11 日の両日にインフルエンザワクチンの接種を行なうとともに、長岡市の他の避難所でも 11 月 19 日、22 日の両日にインフルエンザワクチンの接種を行った。接種にかかる費用については、最終的には、災害救助法により 65 歳以上の方の自己負担金等を行政が負担することになり、避難されている方で 65 歳未満(幼小児を含む)の方の自己負担金は、お見舞い金として長岡市医師会が拠出した。ワクチン接種が功を奏したためか、2004 年冬にはインフルエンザの流行はみられなかった。

地震発生直後から長岡市医師会所属の医師達は、日中は自分の所属する病院・医院で診療に当たり夜は避難所を巡回して診療と医療相談に回った結果、医師数は延べ 314 名、患者数は延べ 2031 名となった。患者数は地震発生 5 日後の 10 月 27 日に 265 名をピークとして 2 週間後には 20 名以下に激減した。また避難所の整理に伴い、避難所当りの患者数と医師当りの患者数は地震発生 9 日目をピークとして、それぞれ 12.8 名、17.6 名となっていた(Fig.3)。

地震発生当初は、長岡赤十字病院・厚生連長岡中央総合病院・立川病院の 3 病院を中心に翌 24 日の明け方までに外傷等で 350 名余りの患者さんが受診され、そのうち 40 数名の方が入院された。阪神淡路大震災の時もそうであったが、今回も地震発生直後から 3 日間は骨折・挫創・切傷などの外科系疾患患者が主で、それ以降は高血圧・不安・不眠症などの内科・精神科疾患患者が増え、地震後一週間を過ぎる頃から、避難者の方々に風邪や消化器症状を訴える方が出始めた。入院患者 48 名の疾患分布では、呼吸不全(18 名)・骨折(14 名)が多く、頭部外傷(5 名)と熱症・切迫流産(各 3 名)が続いた。DOA(Dead on Arrive:病院到着死)で亡くなられた方は 3 名おられ、そのうち 2 名はいずれも車中避難の Economy class 症候群による 50 代女性の肺塞栓症であった。唯一の災害直接死となられたのは、東京特殊救助隊によって妙見閣崩落後の車中から救い出された 5 才の優太君の、お母さんであった。

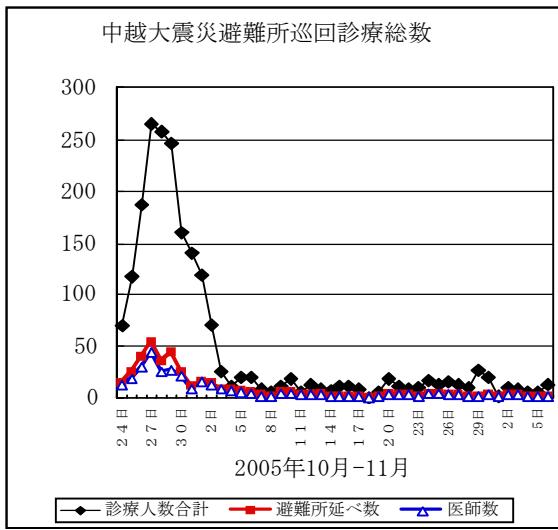


Fig.3 中越大震災における避難所巡回診療総数推移

地元医療機関が混乱のさなかにあったころ、全国から応援の医療チームが被災地を目指し、続々と出発した。地震発生から半日後の 24 日午前 5 時 15 分。日本赤十字社は、避難所となった小千谷市総合体育館に「救護所」を開設、診療を始めていた。その昼過ぎには、小千谷小学校にエアテントの緊急仮設療所を設置、この日だけで、延べ 70 人を超える被災者を治療した。県によると、同日中に日赤や新潟大、国立腐院機構災害医療センターなど、少なくとも 17 の医療チームが県内の被災地に入り、活動を始めた。県によると被災後 1 ヶ月の間応援に入った医療チームは 90 を超す。応援組の救護所も、最大で二十数カ所に設けられた。日赤だけで延べ 800 人を超す医療スタッフが入り、1 万人以上の患者を診療した。

「こころのケア」では、発生翌日の 24 日、専門家が電話相談に応じる「ホットライン」を県が開設した。26 日には全の精神科医、精神保健相談員らの応援も得て「こころのケアチームが避難所などで診療・相談にあたる態勢がでた。日赤も 30 日、小千谷市民会館に「こころのケアセンター」を開いた。地元の自治体や医療機関などで対応できる通しが立ったためその日赤のセンターも、11 月 22 日に撤収した。

地震関連の医療機器被害については、小千谷市内で唯一、人工透析のできる小千谷総合病院は停電や断水で透析装置が使用不能になったため、約 100 人の透析患者は長岡市などの病院が次々と受け入れた。被災地の診療所のレントゲン装置は、現像器などそのほとんどが故障した。パソコンも机から落下した

ものはほとんどが作動不能となり、電源復旧後も診療記録を残すことができなかつた。激震地であった川口市や小千谷市では、加入電話・携帯電話・災害時無線のすべてが使用不能となつたため、被害状況を県に伝えることができず、欠乏する薬品を知らせることができなかつた。避難所巡回診療では、特に体温計・自動血圧計・耳鏡・拡大鏡などが不足し、内部電源機器も電池が消費済みとなり使用できなくなつたものが多かつた。ただ格納室が堅牢であったためか、CT・MRIなどの大型医療機器自体の故障は軽微なものが多かつた。

避難所巡回医料を担当した筆者の経験では、適切な医療処置の甲斐あつてか、避難所では脳血管障害で亡くなられた方が数名と肺炎で病院に搬送された方が何人か居られたのみで、大多数は軽症であったことは不幸中の幸いであったが、地震後3日間は医師手持ちの薬剤に頼るしかないこと、降圧剤・睡眠薬など予想外の薬剤が大量に必要であったこと、避難所ではプライバシーが保てないため心のケアが重要であったこと、医師会・市役所・薬局・ボランティアセンターとの組織間連絡は普段から演習しておくべきことなど、学ぶべきことが多かつた。

中越大震災避難所巡回診療から得た教訓として下記の項目が挙げられる。

- (1) 避難所においてはカルテ記入が困難。
- (2) 薬品は最初の1週間はどこからも供給されなかつた。その後も降圧剤や睡眠剤など医師が本当に必要とした薬が全く供給されなかつた。
- (3) 避難所で今回最遭遇した最も多い疾患は高血圧であった。また不眠や不整脈を訴える患者さんも若い人から高齢者まで広い範囲に渡つた。
- (4) 患者さん方の中には、向精神薬やホルモン剤など自分の常用薬を持ち出せず、しかも処方されている薬の名前と用量を覚えておられない方が多かつた。
- (5) 避難所には身寄りもなく助けてくれる人もない病気の旅行者や、言葉の通じない外国人も居られた。
- (6) 避難所の食料・薬品・寝具は、特に最初の3日間が不足した。
- (7) 避難所と市内病院・医院との医療連携が必ずしも十分でなかつた。
- (8) 避難所は一般的に狭く、プライバシーが保てないため、ストレスの原因となり体調不全を生じるのみならず、診察も別室でゆっくり時間をとつて行なうことが出来ないため「心のケア」を実施することも困難である。

また大災害時の救急医療体制として、下記の事項が重要と考えられた。

- (1)訓練無くして緊急時対応なし。

(2)人員・資材・通信運送手段・場所・制度・法律・階層分散的命令系統確立。

(3)医療機器・システム・薬剤の保存性・抗撞性向上。

3.3 中越沖地震

3.3.1 中越沖地震避難所巡回診療の経験

2007年7月16日に生じた新潟県中越沖地震発生と同時に長岡市医師会から会員に待機指示があり、筆者は8月7日に医師会事務担当星氏より出動要請されたため柏崎市避難所巡回診療を承諾した。記録係として内山尚志助教に同行依頼し、8月9日12時にカンコーダクシー池上運転手が技大まで迎えに来てくださり、北陸自動車道を通って、12時半に健康管理センター内の災害医療本部到着。北陸自動車道は西山付近で、地割れ・凹凸の激しい箇所があったが、渋滞もなく柏崎ICを通り、倒壊家屋が多い閻魔通り付近等を視察してから健康管理センター到着。薬剤師会寄贈の薬品類を段ボールに摘める。記録係の内山、柏崎保健所の金子朋子看護師とともに三人で、比角小・第二中・大須コミ・剣野コミ・鯨波コミ・高田コミ・翔洋中の7箇所を、午後1回、夜1回巡回診療する。ただし午後は被災者のほとんどが仕事に出ていたため、避難所は空であるところが多く、高田コミセンで1名診療したのみ。17時に本部に戻り、立川病院チーム・新発田北蒲原郡チーム・県立中央病院チームとともに救護班ミーティング。ミーティング後、7箇所の避難所を巡回し合計20数名の患者さんの診療をする。19時半巡回診療終了し、本部に戻って集計。タクシーで長岡に戻り、20:45技大無事到着し解散した。筆者は医師として実際に担当した上記の中越地震(2004)と中越沖地震(2007)の避難所巡回診療の経験から、地震災害後の避難所救援体制の問題点を考察し近未来の直下型首都圏地震で必要となる避難所医療体制のあるべき姿を議論する必要性を感じた。

3.3.2 中越/中越沖地震と阪神淡路大震災の避難所救援比較

地震発災後の避難所当り避難者数推移を比較すると、24日経過しても神戸市では88%の避難者が滞在していたのに対して長岡市で17%、柏崎市で28%と迅速に自宅に戻っておられることがわかる。これは地震被害地域面積・被災程度にも関係するが、阪神淡路大震災の経験を基にした災害対策が向上した結果とも考えられる(Fig.4)。

これを比較的データがよく記録されていた柏崎市に限って詳細に見てみると、発災1週間後の避難所当り避難者数は26.5%にまで減少し、巡回診療回数もそれに対応して、7月21日の53回出動をピークに減少している(Fig.5)。

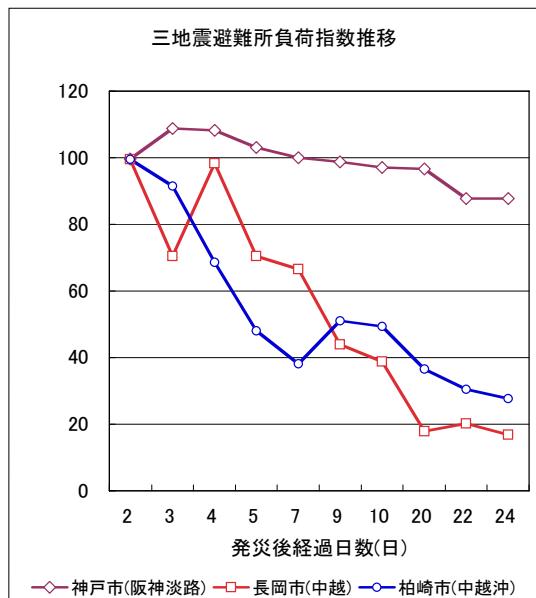


Fig.4 三地震避難所負荷指數比較

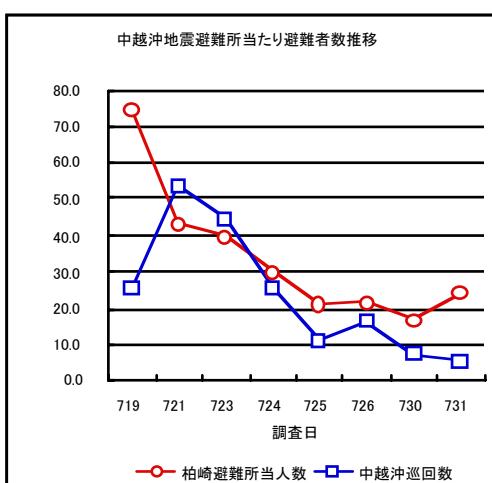


Fig.5 中越沖地震避難所巡回回数推移

3.3.3. 中越沖地震避難所巡回診療の経験

上記の統計結果から数字だけ眺めていると、中越沖地震避難所巡回診療はほぼ完全であった様に思われるが、実際の現場では下記の様に問題山積であった。

- (1) 避難所は閉鎖寸前で、被災者わずか2名で係員6名というところもあるにもかかわらず、3年前の中越大震災の時の様な避難所順次統合がほとんどなされてはいなかった。
- (2) 避難所訪問直前に電話で訪問の可否を問い合わせる事になっていたが、避難所内に電話がないところが多く、事情のわかる係員が捕まらない事がしばしばあった。
- (3) 係員の報告で、診療希望者がいないとされた避難所にも実際にやってみると診療の必要な患者が次々と出てくる事があり、直前の電話による訪問通知は、手間と時間がかかる割に有用性が乏しく不要と考えられた。
- (4) 医療団が訪問するだけでも、被災者は安心される事が多く、そのため必ずしも受診希望者があらかじめ把握できていなくとも巡回診療を行う意味はあると考えられた。
- (5) 薬剤師会寄贈の薬品類は、点滴チューブはあっても翼状針はないなど、医療職員の点検を経ずにランダムに集められたもので、使えないものや無駄なもののが多かった。
- (6) 特に必要な、抗生物質・降圧剤・睡眠薬・抗便秘薬が全く備えられていなかった。
- (7) 患者さんの疾病は、中越震災の時と同じく高血圧・不眠症・便秘症・頭痛・虫さされ・アトピー・鬱症状・風邪・下痢などであったが、今回は自分自身の常用薬を持ち出しておられた避難者の方が多かった。
- (8) 通行不能箇所や困難箇所の多い市街を通り抜けて、日暮れてから避難所を巡回する事は、よそ者には非常に難しく、巡回チームには必ずその土地の地理に明るいメンバーが必要不可欠と感じた。
- (9) 心のケアと歯科診療は今回十分に行われていた。また県外からのボランティア保健婦さん達が18箇所の避難所に駐在あるいは巡回されており、被災の方々の血圧測定や健康状態把握を行ってくださっていた。このため医師の巡回時に状況が的確に要領よく把握する事が可能となっていた。
- (10) 今回の避難所巡回診療要請は、また医師・看護師・記録者の3名のチームを自分で編成して行かねばならなかつたため、折角チームを作つてもなんども

要請と取消しがあり迷惑をかけた方もおられた。待機している者にとっては計画がたてにくくむしろ医療本部において適宜現地でチーム編成をしてその日の巡回診療を行う事が望ましいと考えられた。

(11) 避難所で処方箋を発行する事は禁じられていたため、救急車搬送は必要ないが、可及的速やかに投薬が必要な患者さんに対しては、翌日の市内医療機関受診勧奨をするしかなかった。しかし交通手段もなく足腰の不自由な被災者の方には病院受診が困難な方がほとんどであった。薬局の話では、現場での処方箋発行には法的にも手続き的にも何の問題もないとの事であったので、巡回診療のその場で処方箋を発行することが必要と考えられた。

結論として、今回の柏崎市避難所の管理と巡回診療では、残念ながら 3 年前の中越大震災の貴重な経験と提言がほとんど生かされておらず、猛暑の時季である事も相まって被災者の方々の QOL は却って悪化していた。行政の反省を希望する次第である。

3.4 新潟県三大地震比較

上記の新潟県三大地震における全壊家屋当たりの死者数を、阪神淡路大震災と比較してみると、人口密集地帯であった阪神淡路大震災が最も多いことは理解できる。しかし新潟県三大地震間で見てみると、人口密度と反比例し、また近年になるほど倒壊家屋当たりの死者数が増大している事に驚かされる(Fig.6)。

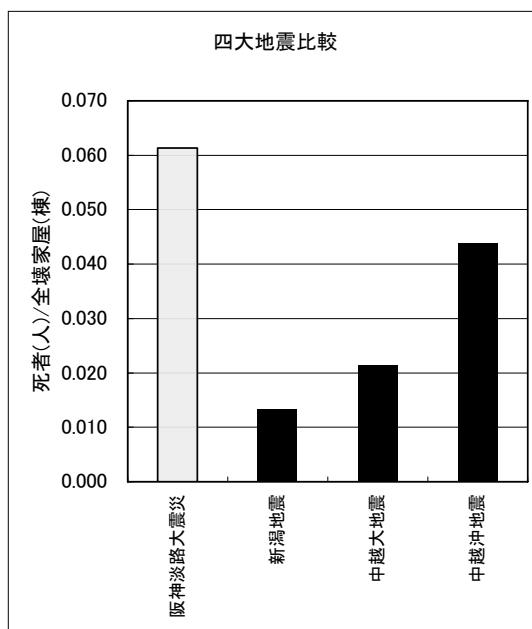


Fig.6 近年の4大地震における全壊家屋当たりの死者数比較

いかなる災害においても、その発生から時間の経過に連れて被災者の生存率は低くなるが、特に3日以内に救出されなかつた被災者が生存できることは稀である。そのため阪神淡路大震災以後、救助関係者は地震発生後の3日間を『黄金の72時間』と呼び、自助・共助・公助あらゆる手段を講じて被災者を倒壊家屋下から可及的速やかに救出することが最重要と考えられている。そのためには地域住民の協力体制やボランティアの活動支援体制を整える事と並んで、民主的で効率的な災害法制を整備しておく事が必要となる。⁷⁹⁾

4. 我が国の災害法制

災害対策に対しては、発災前の「災害予防」、発災直後の「災害応急対策」、発災後の「災害復旧」の3つのフェーズがあるとされている。自然現象はその発生自体を防止する事は不可能であるため、「災害予防」は人為的災害の発生を防止するとともに、自然現象発生時においても人的・物的・社会的被害の発生を阻止し、あるいは極小化することであるとされている。また「災害応急対策」は、災害が発生した時は発生するおそれのある場合に、災害の発生を防禦し応急的救助を行なうなど、災害の拡大を防止するために行なわれるものであり、具体的には、警報の発令、伝達、避難の指示、消防水防その他の応急措置、被災者の救難・救助・保健衛生、被災児童の応急教育、犯罪予防、交通親制などの秩序維持、緊急輸送の確保などに関する規定を包含している。また「災害復旧」は不幸にして災害が発生し被害が生じた時に、一日でも早く人々の生活を旧態に戻すだけでなく、将来に備えて災害に強いシステムとして再生する積極的な行為を意味している。^{16)~19)}

一般に「災害対策ないし防災」という用語の意味するところは、災害予防・災害応急対策・災害復旧の三段階全てを含むとされている。本稿でも現行法を「災害予防関係」「災害応急対策関係」「災害復旧関係」に分類して考察する。

4.1 災害予防法制

我が国の災害対策の基本法は、災害対策基本法(昭36法223号=災対法)である。²¹⁾その成立には、過去の災害で犠牲となられた多くの同胞の命が捧げられていることを忘れてはならない。災害対策関係の計画には、消防計画・水防計画・災害救助計画・警備計画等があるが、明治以来様々な機会に際して無計画に制定

さて來たこれらの法制の間には、統一的・有機的関連性がなく、全体として災害対応実効性を極めて低効率のものとしていた。この災害対策に対する欠陥が、昭和34年の伊勢湾台風による大被害を直接的な契機として世論の批判の対象となり、政府としても総合的・計画的な立法措置の必要性を痛感するところとなった。このような要請をうけて災害対策全体を体系化し、総合的かつ計画的な防災行政の整備と推進を図ることを目的として、約2年にわたる討議の末、昭和36年10月に「災害対策基本法」(法223号)が成立した。同法では、災対組織として、国に中央防災会議、地方に都道府県および市町村それぞれの防災会議を設置すること、中央の関係各省庁を指定行政機関として指定すること、防災計画として、中央防災会議は防災基本計画を、指定行政機関は防災業務計画を、都道府県および市町村の防災会議はそれぞれ地域防災計画を作成することとしている。本法およびこれらの計画に従い、災害予防、災害応急対策、災害復旧等の実際の防災活動を実施すべきことを規定している他、財政金融措置、国の経済および公共の福祉に重大な影響を及ぼす異常かつ激甚な災害が発生した場合に適用される災害緊急事態等を規定している。⁸⁴⁾⁸⁵⁾

災対法においては、従来の法令を原則存置した上で、それらを新たに体系づける法律を制定して、その中で従来の法令で不足している部分を補い、不適当な箇所を修正し、従来の法令を有機的に関連づけ、調整する方法によっている。そのため、災対法は災害対策の基本を定めるとともに、約200に及ぶ他の災害対策に関する法律によって包摂されていない分野について補完する意図をもって制定された一般法であるといえる。⁸⁰⁾

他の法律との関係については、災対法は第10条で「防災に関する事務の処理については、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる」と規定している。一般に法令の解釈にあたり、ある事項について適用される法令が複数あり、それらの間に矛盾抵触がある場合にそれを解決するための原則として「後法優先の原則」と「特別法優先の原則」がある。災対法は、他の防災法規である消防法、水防法、災害救助法等の一般法であるが、これ等の法律よりは後法である。このように一般法が後法である場合は、特別法優先の原則が後法優先の原則に優越して適用されるので、第10条の御定がなくても特別法の規定と矛盾抵触する場合には、特別法の規定が優先適用される。

災害対策基本法の定義によれば、災害とは、「暴風、豪雨、豪雪……その他の

異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。」と規定し、災害として「自然現象による災害」と、火事その他の原因による「社会現象による災害」の両者を含むものとしている。

このうち自然災害を予防するための法令は、(A)国土の保全ないしは開発を図ることにより総合的な観点から災害の予防に資する「[国土保全関係法](#)」、(B)直接の危険地の災害予防を図る「[危険地関係法](#)」、および(C)災害多発地域に着目して特定の地域のみに適用のある「[災害多発地域関係法](#)」の3つのグループに分けられる。なお「社会現象による災害」は「人為的災害」ともいえようが、現代ではこの種の災害に対する防災対策が、経済社会の進展に伴う都市形態の変化や副作用としての危険性を伴う新規技術の登場等により大きな課題となってきている。この人為災害関係法令は、(D)危険を未然に防止する制度に関する「[危険未然防止関係法](#)」と(E)危険対象物の規制に関する「[危険対象物規制関係法](#)」に区分することができる。²³⁾

(A) 国土保全関係法

(1)河川法(昭39法167)

河川について洪水・高潮等による災害の発生が防止されるとともに河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持されるべく、河川を総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与し、もって公共の安全を保持しつつ公共の福祉を増進することを目的とする。河川管理と洪水時における緊急措置としての直接強制権および下命権、土砂等の採取許可等についての規定がある。

(2)砂防法(明30法29号)

土砂害を予防しこれを軽減するために土砂等の崩壊流出等を防止し、または減少させることを目的とする。その内容は、砂防指定地(砂防設備を要する土地または治水上砂防のため一定の行為を禁止もしくは制限すべき土地)における一定の行為の禁止・制限と砂防設備の新設工事等の管理その他これに伴う費用負担、強制手続、訴訟手続等について規定する。

(3)海岸法(昭31法101号)

津波、高潮、波浪その他海水または地盤の変動による被害から海岸を防護し、もって国土の保全に資することを目的とする。その内容は、海岸保全区域の指定とその区域の管理者の明定、海岸管理者以外の者の行なう工事の承認制度、海岸保全に支障ある行為の制限、国の直轄工事および費用の負担責任等につい

て規定する。その他に「国土総合開発法」(昭 25 法 205 号)・「治山治水緊急措置法」(昭 35 法 21 号)・「特定多目的ダム法」(昭 32 法 35 号)なども海岸防護に関係している。

(4) その他の国土保全関連法

「港湾整備緊急措置法」(昭 36 法 24 号)、「森林法」(昭 26 法 249 号)、「砂利採坂法」(昭 43 法 74 号)などがある。

(B) 危険地関係法

(1) 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律(昭 44 法 57 号)

急傾斜地の崩壊による災害から国民の生命を保護するため、急傾斜地の崩壊を防止し、警戒避難体制を整備する等の措置を講じ、もって民生の安定と国土の保全とに資することを目的とする。その内容は、急傾斜地およびその周辺における有害行為の規制、防災措置の勧告、改善措置の命令・勧告、命令に対する融資措置、警戒避難体制の整備、災害危険区域の指定、崩壊防止工事の施行等について規定する。

(2) その他の危険地関連法

「地すべり等防止法」(昭 33 法 30 号)などがある。

(C) 災害多発地域関係法

災害多発地域については、数多くの特別法が制定されており、「積雪寒冷地単作地帯振興臨時措置法」(昭 26 法 66 号)・「特殊土壤地帯災害防除及び振興臨時措置法」(昭 27 法 96 号)・「急傾斜地帯農業振興臨時措置法」(昭 27 法 135 号)・「海岸砂地地帯農業振興臨時措置法」(昭 28 法 12 号)・「積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法」(昭 31 法 72 号)・「台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法」(昭 33 法 72 号)・「豪雪地帯対策特別措置法」(昭 37 法 73 号)などがある。

(D) 危険未然防止関係法

(1) 消防法(昭 23 法 186 号)

火災を予防・警戒・鎮圧し、国民の生命・財産を火災から保護するとともに、火災または地震等の災害による被害を軽減し、安寧秩序の保持、公共の福祉の増進に資することを目的とする。火災を中心に規定しているが、消火活動に関する規定は、水災を除く災害一般に適用される。火災予防に関しては、映画館・工場への立入検査、危険な防火対象物の改修等の措置命令、建築物の新改築等の際の消防機関の同意、危険物に関しては、製造所・貯蔵所等の位置・構造・設備の

基準ならびに危険物の貯蔵・取扱いの基準、消防設備に関しては、大規模建築物の消防用設備の設置・維持、消防用機械器具の規格の制定・検定について規定し、その他火災の警戒、消火の活動、火災調査に関する規定を設けている。

(2)建築基準法(昭 25 法 201 号)

建築物の敷地、構造・設備および用途に関する最低基準を定めて、国民の生命、健康および財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とし、建築物の構造・設備・材料等の規制、違反建築物に対する措置、特殊建築物の避難および消火に関する技術的基準、災害危険区域の指定とその区域内の建築の禁止および制限、用途地域の設定とそれに伴う住居地域、商業地域等地域毎の建築物の制限、被災市街地における建築制限等について規定している。

(3)宅地造成等規制法(昭 36 法 191 号)

宅地造成に伴い崖崩れ、または土砂の流出のおそれが著しい市街地または市街地になろうとする区域内において、宅地造成に関する工事等について災害防止のため必要な規制を行なうことにより、国民の生命財産の保護を図り、公共の福祉に寄与することを目的とし、宅地造成工事規制区域の指定とその区域内における工事の許可制度、工事の技術的基準、監督処分、改善命令、立入検査等について規定している。

(4)その他の危険未然防止関係法

「工業用水法」(昭 31 法 146 号)・「建築物用地下水の採坂の規制に関する法律」(昭 37 法 100 号)・「住宅地造成事業に関する法律」(昭 39 法 160 号)・「都市計画法」(昭 43 法 100 号)・「都市再開発法」(昭 44 法 38 号)などがある。

(E) 危険対象物規制関係法

「火薬類取締法」(昭 25 法 149 号)・「高圧ガス取締法」(昭 26 法 204 号)・「放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律」(昭 32 法 167 号)・「液化石油ガスの保安の確保及び坂引の適正化に関する法律」(昭 42 法 149 号)などがある。

4.2 災害応急法制

災害応急対策は、災害が発生した場合は発生するおそれのある場合に、災害の発生を防禦し、応急的救助を行なうなど、災害の拡大を防上するために行なわれるものであり、具体的には、警報の発令、伝達、避難の指示、消防水防その他の応急措置、被災者の救難・救助・保健衛生、被災児童の応急教育、犯罪予防、

交通規制などの秩序維持、緊急輸送の確保などに関する雑多な規定を包含している。¹⁰⁾⁸⁹⁾⁹⁰⁾⁹¹⁾**脚注 4)⁵⁾**

① 災害救助法(昭 22 法 118 号)

災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に必要な救助を行ない、罹災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。同法は一定規模以上の災害の場合に発動され、救助の種類としては、①収容施設の供与②炊出し等による食品の給与および飲料水の供給③被服・寝具等生活必需品の供与または貸与④医療および助産⑤被災者の救出⑥被災住宅の応急修理⑦生業に必要な資金・器具・資料の給与または貸与⑧学用品の給与⑨埋葬等がある。これらの救助事業はすべて都道府県および国の負担において行なわれる。

② 消防法(昭 23 法 186 号)

消防法は、火事を始めとする災害予防と並んで、地震災害時の災害応急対策について規定している。その中には火災発見の通報・応急消火義務、情報の提供、消防車の優先通行、消防隊の緊急通行権、消防警戒区域の設定、消火活動中の応急公用負担等の緊急措置とそれに伴う損失補償、緊急水利等に関する規定がある。³⁴⁾

③ 水防法(昭 24 法 193 号)

水防法は洪水または高潮に際し、水災を警戒防禦し、これによる被害を軽減し、もって公共の安全を保持することを目的としている。その主な内容は、区域における水防の責任者として市町村等の水防管理団体を定め、水防機関として水防団について規定し、水防計画の制定を定め、水防活動のために必要な種々の規定、すなわち洪水警報の周知、水防警戒報発令時等の水防団・消防機関の出動、決壍通報並びに決壍後の処置等について定めている。

④ 警察官職務執行法(昭 23 法 136 号)=警職法

警職法は、天災事変等の災害時における人命または財産の保護を図るために、危険防止のための警告、避難その他必要な措置の命令、土地建物等への立入権限について規定している。関連法規としては「行旅病人及び行旅死亡人取扱法」(明 32 法 93 号)・「食糧管理法」(昭 17 法 40 号)・「土地収用法」(昭 26 法 219 号)などがある。

⁵⁾ 脚注 4)「災害対策基本法解説」, 消防庁防災課監修・防災研究会編著, 全国加除法令出版刊, 1977 および消防庁防災管理官等編「防災法規の総合解説」全国加除法令出版 1971 総論・・災害の法律体系 6 災害応急対策関係の法令pp11-14 より。

⑤ 交通関係の応急防災法規

通行の禁止および制限等の災害時における交通秩序の維持を規定する「道路交通法」(昭 35 法 105 号)、「非常時における土地の一時使用等を規制する道路法」(昭 27 法 180 号)、自動車運送事業者に対する運送命令とその損失補償、運送開始の延長・運送の拒絶等を規定する「道路運送法」(昭 26 法 183 号)、船舶運航事業者に対し道路運送法と同様の措置を命じる「海上運送法」(昭和 24 法 187 号)、「港湾運送事業法」(昭 26 法 16 号)、港湾迎送事業者に対し、道路連送法と同様の措置をとる「港湾法」(昭 25 法 218 号)などがある。

⑥ 通信情報伝達関係の応急防災法規

公衆電気通信法(昭 28 法 97 号)には、①天災事変その他の非常事態が発生した場合、重要な通信を確保するため必要があるときは、公衆電気通信業務の一部を停止する。②非常事態が発生した場合は発生するおそれがあるときは、災害の予防・救援・交通・通信もしくは電力の供給の確保または秩序の維持のために必要な電報・市外電話を優先して伝送・配達・接続する。③非常事態の発生の危険を通知する公衆電気通信役務の料金を減免する等の規定がある。

さらに「電波法」(昭 25 法 131 号)に無線施設設置者に対する非常時の無線通信命令等、「有線電気通信法」(昭 28 法 96 号)に有線電気通信設備設置者に対する非常時の通信命令等が定められている他、「郵便法」(昭 22 法 165 号)・「放送法」(昭 25 法 132 号)・「気象業務法」(昭 27 法 165 号)などにも規定がある。

⑦ その他の応急防災法規

遭難船舶の救護および漂流物、沈没物の処理に関する事務について規定している水難救護法(明 32 法 95 号)は、遭難船舶の救護に関して市町村長の救護のための人の招集・物件の微用・土地の使・一定の処分命令権等について定め、漂流物・沈没品に関し、物件の引渡し・保管・公告・処理事務に係る経費の支弁等について定めている。

保健衛生関係では「伝染病予防法」(明 30 法 36 号)に都道府県知事のねずみ族昆虫等の駆除およびこれに関する施設の作成命令が規定されており、また「清掃法」(昭 29 法 72 号)・「水道法」(昭 32 法 177 号)なども通信・情報面からの防災行政法規の一部を構成している。

4.3 災害復旧法制

わが国の災害法制は、災害予防・災害応急対応については不十分な点が多いが、災害復旧法制については比較的充実しているといわれている。災害復旧法制は、公共土木・農林水産業施設といった個々の事業に対する個別立法が中核となり、その法思想が各方面に波及する体系をなしている。災害復旧制度は、結局どのような財政的援助の措置を講ずるかの問題であり、災害を「一般災害」の場合と「激甚災害」に区分し、さらに「公共施設の復旧」と「私有財産の復旧」とに区別しているが、それらの間には制度的運用上にも大きな差異が見られる。なお災害復旧制度としては、被災施設の原形および原機能への復旧を行なう厳密な意味での「災害復旧」と、災害の再発防止または被災者の損害の救済ないし立ち直りの助成等を含めた「災害対策」という二つの全く異なった目的を包含していることに注意せねばならない。⁸³⁾

(1) 一般災害の災害復旧

A. 公共施設の災害復旧

(ア) 公共土木施設関係[公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法(昭 26 法 97 号)]

災害を受けた地方公共団体またはその機関が維持管理する公共土木施設(河川、海岸、砂防設備、林地荒廃防止施設、道路、港湾、漁港)の災害復旧に関する国の負担について、基本率 2/3 から最高率 10/10 にいたる超過累進率が定められている。なお当該国庫負担に対する地方の裏負担分については、地方財政法による起債が認められ、その起債の毎年度の元利償還金の 95%が普通交付税に算入される。

(イ) 公立学校施設関係[公立学校施設災害復旧費国庫負担法(昭 28 法 247 号)]

公立学校の建物・建物以外の工作物・土地および設備の災害復旧事業について、国が 2/3 の負担を行なう。この国庫負担に対する地方の裏負担分についても、公共土木施設の場合とほぼ同様の方式で起債が認められ、その 95%は普通交付税に算入される。

(ウ) 公営住宅関係[公営住宅法(昭 26 法 193 号)]

公営住宅および共同施設の災害復旧について、国が公営住宅の種別等に応じて 1/2 または 2/3 の補助を行なう。

(エ) 社会福祉施設関係[生活保護法(昭 25 法 144 号)児童福祉法(昭 22 法 164 号)身体障害者福祉法(昭 24 法 283 号)]

生活保護施設・児童福祉施設・身体障害者更生援護施設等の災害復旧については、法律上その負担ないし補助について定めた直接の規定はないが、上記法

中に規定のあるこれら施設の「設備に要する費用」または「設置に要する費用」等に対する負担等の規定を適用して、 $1/3$ ないし $1/2$ 程度の国庫負担または補助が行なわれる。

(オ)伝染病予防施設関係[伝染病予防法]

市町村が支弁する伝染病院・隔離病舎・隔離所および消毒所に関する諸経費に対する都道府県および国の負担制度をそのまま災害復旧にも適用し、間接負担方式により、市町村・県・国はそれぞれ $1/3$ ずつ負担する。

(カ)交付税関係[地方交付税法(昭 25 法 211 号)]

以下の3種類の方法により国から地方への交付税を支給する。①災害復旧事業債の元利償還金を普通交付税額に算入する。②災害による特別の財政需要があり、または財政収入の減少がある場合、当該事情を考慮して特別交付税を交付する。③大規模な災害があった場合においては、次期以降に交付すべき普通交付税の額の一部を繰り上げて交付する。

(キ)その他

「水道法」(昭 32 法 177 号)では上水道の復旧事業の国庫補助をおこなう。

「土地区画整理法」(昭 29 法 119 号)により被災地の復興を目的とする土地区画整理事業に対し $1/2$ 以内の国庫補助を実施する他、「国有財産法」(昭 23 法 73 号)「国有財産特別措置法」(昭 27 法 219 号)などにも災害復旧規定が定められている。

(2)私有財産の災害復旧

私有財産の災害復旧に対しては、我が国では伝統的に「焼け太り」をさせないため、財政的負担や補助を行なわないことが原則となってきた。ただ例外として被災直後の応急救助について災害救助法による各種の救助措置があり、また農林水産業関係の災害復旧について国庫補助の規定がある。一般的に私有財産に対する災害復旧は金融措置によることが多い。しかし阪神淡路大震災・中越地震などで被災者から強い要請があったため、義援金配分や公的資金貸付けなどによる、私有財産復旧制度も次第に整えられつつある。

(A)農林水産業関係

1.[農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律(昭 25 法 169 号)]

農地・農業用施設・林道・漁港施設・共同利用施設などの災害復旧事業費に

について、国がその一部を遞次累進率により補助する。なお特に農業用施設および林道等の災害復旧事業費の裏負担分については、起債が認められその元利償還金の95%は普通交付税に算入される。

2.[農林漁業金融公庫法(昭27法355号)]

農林漁業施設の災害復旧につき、農林漁業金融公庫から事業費の80%以内で低利融資が行なわれる。

3.[農業災害補償法(昭22法185号)]

農業災害に対処して農業協同組合等の共済事業・農業共済組合連合会の保険事業・政府の再保険事業により損失の補填を行なう。

4.[漁業災害補償法(昭39法158号)]:「漁船損害補償法」(昭27法28号)類似の規定である。

5.[天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法(昭30法136号)]

被災した農林漁業者の経営資金または農業協同組合・森林組合・水産業協同組合の事業資金の融資につき、国は都道府県を通じて金融機関等に利子補給および損失補償を行なう。

6.[国有林野法(昭26法246号)]

国有林野を農林漁業に貸付けている場合において、災害等の発生した場合の段付等の対価の減免措置について規定がある。

7.その他:

「製塩施設法」(昭27法257号)、製塩業者の災害復旧の補助をおこなう。
その他「開拓者資金融通法」(昭22法6号)、「農業改良資金助成法」(昭31法102号)、「農業共済基金法」(昭27法202号)、「自作農維持資金融通法」(昭30法165号)なども私有財産復旧支援に貢献している。

(ア)運輸業関係

すみやかに災害復旧事業を施行してその運輸を確保しなければ国民生活に著しい障害を生ずるおそれがあり、地方業者の資力のみでは施行が著しく困難である場合に、「地方鉄道軌道整備法」(昭28法169号)や「空港整備法」(昭31法80号)などによって国が費用の一部補助を行なう。

(イ)租税の減免、徵収猶予関係

「災害被災者に対する租税の減免、徵収猶予等に関する法律」(昭22法175号)、「地方税法」(昭25法226号)などによって、災害の被害者に対して所得税等の

国税および地方税の減免・徵収猶予等を行う。

(ウ)その他

「住宅金融公庫法」(昭 25 法 156 号)や「国民金融公庫法」(昭 24 法 49 号)によつて、被災者個人の災害復興住宅の建設・補修資金・生業資金の低利融資を行う。

(3) 激甚災害の災害復旧

従来は、激甚な災害が発生した場合その都度災害の態様に応じてまた個々の事業毎に特別法を制定し、地方公共団体等に対し特別の財政援助措置を講じていた。しかしこの方法は各種の弊害と欠陥を露呈したのみならず、安定性・総合性にも欠けていたため、災害対策基本法の規定を受け、激甚災害に対する国の負担・補助等に関する特例措置を総合的に考慮した合瑚的かつ恒久的な制度の創設を目的として「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」(昭 37 法 150 号)が制定された。

同法は(1)激甚災害のための施策として特別の財政援助および助成措置を必要とする場合の基準を定めて、「国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ当該災害による地方財政の負担を緩和し又は被災者に対する特別の助成を行なうことが特に必要と認める災害」を激甚災害として政令で指定している(§ 2)。また「激甚災害の復旧事業その他当該災害に関連して行なわれる事業が適切に実施されるための地方公共団体に対する国の特別の財政援助」および「激甚災害の発生に伴う被災者に対する特別の助成」の援助助成の種類と方法について規定している。これは以下の 3 つの考え方に基づき規定されている。

① 専ら地方公共団体の災害対策事業ないし災害復旧事業に伴う財政負担を特別に軽減することを目的とするもの

この範疇に属する公共土木施設の災害復旧事業及び災害関連事業、公立学校施設、社会福祉施設等の災害復旧事業等については、これらの事業の事業費に対する通常の国庫の負担額を控除した地方公共団体の負担額の合計額を算出し、その地方負担額の合計額のその団体の標準税収入に対する割合に応じて、一定基準に該当するものにつき超過累進的に地方負担額が軽減されるよう国特別の財政援助を行なう。

② 農地農業施設及び林道の災害復旧事業及び災害関連事業の特別の助成を目的とするもの

これらの事業の事業費に対する通常の法令上または予算上の国庫締助額を控

除した残額すなわち地方負担額が増大するに従って、超過累進的に特別の助成措置を講ずる。

③(イ)被災者の災害復興のための特別の助成を目的とするもので②以外のもの、および(ロ)地方公共団体に対する特別の財政援助を目的とするが特別の理由によって①とは別個に措置する方が適当と認められるもの

この範疇に属する被災中小企業者その他個人的な被災者の災害復興あるいは私立学校等公益的な事業を行なっている私的な法人の災害復旧事業に対する特別の助成方法については、従来の方式を踏襲し事業毎に個別的に措置されてい る。

5. 災害緊急時的人的公用負担法制

災害法制のうち人命救助に関連する災害応急対策は、避難の指示・消防水防その他の応急措置・被災者の救難・救助・保健衛生など人々の生活にも直接拘つているため人権に対する配慮が特に必要とされる。本章では一般人の身体的自由を制限する危険性のある「人的公用負担」について考察を加える。⁸⁷⁾⁸⁸⁾

消防法 § 29: 5 には「消防吏員又は消防団員は緊急の必要があるときは、火災の現場附近に在る者を消火若しくは延焼の防止又は人命の救助その他の消防作業に従事させることができる」と規定されているが、死亡負傷時市町村損害補償あるものの損失補償はない。²⁸⁾また命令に従わない者に対しては軽犯罪法 § 1VIIIにより拘留/科料が科せられている⁹⁾¹¹⁾¹⁵⁾。脚注 5)⁶⁾

また災害救助法 § 24:1 には「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、・中略・救助に関する業務に従事させることができる」と規定されており、実費弁償の他に死亡負傷時に国県損害補償がある。命令に従わない者に対しては、懲役/罰金刑

⁶⁾ 脚注 5) 軽犯罪法 § 1VIII:左の各号の一に該当する者は、これを拘留又は科料に処する。風水害、地震、火事、交通事故、犯罪の発生その他の変事に際し、正当な理由がなく、現場出入するについて公務員若しくはこれを援助する者の指示に従うことを拒み、又は公務員から援助を求められたのにかかわらずこれに応じなかつた者(軽犯罪法昭和 23(1948)年 5 月 1 日法律第 39 号・昭和 23(1948)年 5 月 2 日施行・改正昭和 48 年法律第 105 号)

及び軽犯罪法 § 1VIIIによる拘留/科料が科せられている。

さらに災害救助法 § 25 には「都道府県知事は、救助を要する者及びその近隣の者を救助に関する業務に協力させることができる」と規定されており、損失補償はなく、やはり命令に従わない者には軽犯罪法 § 1VIIIによる拘留/科料が科せられている。⁴⁷⁾⁴⁸⁾

日本国憲法前文に「我が国全土にわたって自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によって再び戦争の災禍が起こることのない様にすることを決意し」とあるように、日本は自由な国であるはずである。しかし既に見て来た様に、災害救助法・消防法・水防法・水害予防組合法・河川法・港湾法・漁港法・警職法・水難救助法・海上保安庁法・自衛隊法・電波法・港湾運送事業法など実際に 27 法令に一般人の自由を制限する「人的公用負担」規定が現存している。これらの法令によれば、一般市民がその意思に反しても行政によって防災・救助作業に動員される可能性があるが、必然的に生命身体の危険を伴う作業に無理やり従事させられれば役に立たず、却ってプロの救助隊員達の救助作業に障害になる危険性が否定できないため、その実効性は疑わしい。

さらにこれらの規定の大半には損失補償が定められていないのに対して、ほとんどの規定では命令に従わない者に対して罰則として軽犯罪法 § 1VIII による拘留/科料が科せられている。このような人的公用負担制度は、国民を罰則で脅しながら無償で使役する古代の専制国家を彷彿とさせる。

これらの人的公用負担法制を日本国憲法から見た場合には、第 12 条〔自由及び権利の保持義務と公共福祉性〕、第 13 条〔個人の尊重と公共の福祉〕、第 18 条〔奴隸的拘束・苦役からの自由〕¹⁾、第 31 条〔生命及び自由の保障と科刑の制約〕に抵触する違憲の可能性がある¹²⁾¹³⁾。^{7)脚注 6)}

^{7) 脚注 6)}

第 12 条〔自由及び権利の保持義務と公共福祉性〕

この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。

第 13 条〔個人の尊重と公共の福祉〕

すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

しかし一般的学説において人的公用負担は合憲とされており、その潜在的な人権抑圧の危険性に注目する憲法学者は皆無に近いが、それは筆者の様な初学者にはいぶかしい限りである。²⁰⁾⁶²⁾⁶³⁾⁷⁶⁾

例えば佐藤幸治教授は、「一般に災害対策基本法 65 条・71 条、災害救助法 24 条・25 条、水防法 17 条、消防法 29 条 5 項などに基づく人的公用負担は、災害防止・被害者救済という限定された緊急目的のため必要不可欠で、かつ応急的一時的な措置であるという点で憲法 18 条には反しない」とされている。ただし明治憲法下にみられた国民徴用のように、積極的な産業計画のために長期にわたって労務負担を課すことは許されないとされている。その他学説の多くがその根拠は異なるが、応急公用負担を合憲としている。佐藤幸治教授の緊急事態法理を用いて合憲とする説の他にも、「公共の福祉」による制限を理由として合憲とする説、「応急公用負担は通常人には苦痛と感じられることはない」から、「苦役」には当たらないとする説がある。ただ唯一この労務負担に不履行時の罰則をつけ、労務負担を罰則により強制することについては、憲法 18 条に反すると解する見解もある。⁷²⁾

ここでいう「公共の福祉」概念については、従来「もっぱら人権の外部に公共の福祉なる概念が存在し、あらゆる人権保障に制約を加えることができる」という「一元的外在制約説」が判例の中心となっていたが、これでは明治憲法で保障されていた「留保付きの人権保障」と全く同じ運用が可能になってしまふため、個人の自由を最高の保護法益とする日本国憲法とまったく相容れなくなるという批判がなされた。これに対して現在の通説である「一元的内在制約説」は、公共の福祉を「人権相互の矛盾を調整するために認められる実質的公平の原理」と解している。例えば、憲法上保障される表現の自由は、同じく憲法上、幸福追求権の一種として保障されると解されているプライバシーの権利と衝突する。このような事態が生じる場合に両者の調整を図るための概念が「公共の福祉」であり、公共の福祉は単に「社会全体の利益」を指すものではない

第 18 条〔奴隸的拘束・苦役からの自由〕

何人も、いかなる奴隸的拘束も受けない。又、犯罪に因（よ）る処罰の場合を除いては、その意に反する苦役（くえき）に服させられない。

第 31 条〔生命及び自由の保障と科刑の制約〕

何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。

と理解している。もっともこのような理解に対しては、いかなる場合にいかなる程度の人権の制約が可能であるのか明らかでなく、結局「社会全体の利益」と理解した場合と同程度の不明確さが残るとの批判がある。このため一元的内在制約説を人権制約に関する具体的な違憲審査基準の規準として準則化したものとして、比較衡量論や二重の基準 (double standard)の理論が提唱されている。

この「公共の福祉」と「基本的人権」との関係についての学説としては、以下の様なものが提唱されている(芦部「憲法」p85 以下、佐藤幸「憲法」p401 以下より)。^{3)~8)22)24)~27)33)}

- (A) 「基本的人権には前国家的な自然的人権と後国家的な社会的人権とがある。前者については公共の福祉による制限をする法律の制定は違憲を免れないが、後者については公共の福祉の理由がある限りは立法機関の裁量に任せられるから、立法政策上の問題はあっても法律的に違憲の問題は生じない。」
- (B) 「憲法は国民の自由は法律をもってしても制限することはできないとしている。しかしここで保障される自由にまったく限界がないわけではない。憲法 13 条は自由について公共の福祉という限界があることを認めている。従って公共の福祉という限界を超える場合には法律による制限が許されるが、その限界内においては法律をもってしても国民の自由を制限することは許されない」
- (C) 「憲法の保障する基本的人権のすべてが法律をもってしても侵すことができない絶対的なものとして保障されているとはいえないが、憲法を貫く根本原則である民主主義の実現に欠くことのできない基本的人権は少なくとも法律をもってしても奪うことができないと解しなければならない。たとえば、勤労者の団結権・団体交渉権のようなものは、民主政治の経済的条件を整えるための不可欠の前提条件として法律をもってしても奪うことのできない基本的人権に属するを考えるべきである。」
- (D) 「憲法の保障する権利・自由の多くは天賦のものと観念されているのである。従ってそれらの権利自由については、国民の自律によるほかは国家権力による侵害を認めない趣旨である。²⁾ すなわち憲法 13 条を根拠としてすべての権利自由が公共の福祉の名の下に制限されるとは解されないのである。もっとも、諸々の権利・自由の中でこのような性質を有するものは、国家権力による侵害の排除に主眼を置くものに限られ、国家権力による保障を求めるに主眼を置くものについては、それらに対しいかなる程度の保障を与えるかは、国家がまさに公共の福祉のために決するところである。」

しかし私見では「公共の福祉」のために極めて限定された場合を除いて、一般的に目的の正当性・措置の必要性・応急性・一時性という理由で基本的人権を制限することは許されないと考える。もしそれらの抽象的・非限定的・恣意的な理由で憲法18条の趣旨を自由に没却することができるのであるなら、ナチス時代の悪夢の様に、時の国家権力によって国民の基本的人権は容易に蹂躪されてしまうであろう。

特に生命身体に関する基本的人権はいつ・いかなる場合にでも守られなければならないと思料する。まさに国際協調・国民主権と共に基本的人権の尊重を三本柱とする日本国憲法下では、刑罰以外のいかなる法規定によっても人に命を捧げよとはいえないはずである。そのため平成14年10月10日参議院外交防衛委員会において石破茂防衛庁長官が述べた「現行憲法の秩序の下で、社会の構成員が社会生活を営むについて、公共の福祉に照らし当然に負担すべきもの」には、「人々の命」は決して含まれてはいないと思料する。

さらに「苦痛」であるかどうかは個人の身体的・心理的状態によるのであって、個々の場合を考慮せず一般的・概括的に「災害時の労務提供は苦役に当たらない」と断言することは、支配される国民の立場を無視したあまりにも官僚的な独断であると思われる。

前述の様に、近年の大災害では被災地隣人や災害ボランティアの方々の活躍が目覚ましく、ことさらに一般市民を動員する人的公用負担制度の必要性と実効性は乏しいと考えられる。それにも拘らず当該法規があちらこちらに埋設されているのは、単に過去の太平洋戦争の経験というのみならず、近年の国民保護法に見られる過剰な危機管理反応もその一因と考えられる。しかし人権を無視する国は守るに値するものではなく、一人一人の幸せを考えない政府は国民の信託を受けるべきではないことは、日本国憲法の宣言するところである。人権抑圧法規となる危険性を多分に含むにも拘らず、立法目的達成効果を期待できず、その成果も認められない人的公用負担法規は、法経済的にもまさに「百害あって一利無し」というべきであろう。

結論としては、「例え国を守るためにあっても、身体生命を捧げる事は個人の自由意志に任せられるべきであって、ultimo ratioたる法で強制すべきではない」と考えるため、前近代的な「人的公用負担法制」は可及的速やかに廃止すべきと思料する。そして災害非常事態における国民の行動規範については決して行政側だけに任せず、国民の間で平時より真摯な議論がなされるとともに、でき

る限り多くの人々のコンセンサスを得ることと、災害法制においては「人々の選択の余地」を残しておくことが重要であると思料する。

6. スウェーデンの危機管理体制

阪神淡路大震災では5000名を越える死者と10万件に近い家屋被害に加えて2万人を越す負傷者があったと言われている。鉄道・道路・港湾施設などの交通も途絶え、電気・水道・ガスなどのライフラインも寸断されて神戸はまさに戦災の再来であった。被災者の救援活動などでは行政側の準備と対応のまずさが指摘され、特に倒壊家屋からの救助体制には海外からの救援受け入れを当初断ったために救える命が失われたと非難されている。海外よりの救援隊で最初に救援を日本大使館に申し出たのは、例によってスウェーデンであった。チェルノブイリ原発事故でも僅か4時間後には全国に警報を発令して、旧ソ連政府に異常事態発生と技術的援助申し出を伝えたというスウェーデンの情報収集システムは、兵庫南部地震発生後3時間で既に日本に向けての出動体制が完了していたという。スウェーデン政府は故オロフ・パルメ首相の「世界のどの国も一国だけで平和と繁栄を享受することはできない。他の国の貧困や苦難は必ず世界に影響し不況や戦争などを通じてスウェーデンにも影響を与えるを得ない。」との主張を受け継ぎ、国民一人当たり世界最高額の開発途上国援助を行なうとともに、地球上のどこに発生した災害に対しても即時対応できる体制が取られている。特に日本は先進諸国に中で数少ない大災害発生危険地区の一つとして早くからマークされていた。

武装永世中立を国是とするスウェーデンは、東西の大陣営に挟まれ常に大国による侵略の危険を感じている。第二次世界対戦の間に中立を守る代償としてナチスドイツ軍隊の通過を封印列車として認めねばならなかつたという屈辱を忍ばねばならなかつたスウェーデンは、小国として戦時に対して十分な備えをなしている。戦争における人的被害を調べてみると、第2次世界大戦では50%、朝鮮戦争では80%、ベトナム戦争では実に死傷者の90%が一般市民であった。小国ではあるが民族の独立をあくまで守りたいスウェーデンの防衛思想は国民全員の参加による「市民防衛」であり、軍事・経済・心理・医療を含んで国民の生命と財産を守ることだけを目的とした「全体防衛」である。スウェーデンの電話帳には戦争勃発時の市民の義務が示してある。曰く「一片の国土といえ

ども激しい抵抗なしには侵略者に渡されない。侵略戦争に遭遇したスウェーデン国民は全土が解放されるまで決して抵抗を止めることはない。したがって動員と抵抗を中止せよという命令はすべて嘘である。」とその決意を述べている。

国民の生命と健康が脅かされるとする点では戦争も自然大災害も変わることはない。核戦争に備えて全国に張り巡らされた地下核シェルターが大火事などの緊急非難施設として用いられるに代表されるように、スウェーデンの防衛システムは大災害時にも全く同様に稼働するように作られている。ここでは特に医療から見たスウェーデンの災害対処システムを紹介する。^{35)~46)}

スウェーデンの医学教育においては既に 1958 年から戦時医学が 6 時間講義され、1969 年には防衛災害医学として 40 時間に延長されたばかりでなく災害現場を模擬した実戦さながらの現場での実技訓練が学部生から必修科目として課されている。また看護教育においても 20 時間の災害医学の講義が義務づけられている。スウェーデンの医師は法律によって、専門にかかわらず 70 歳まで災害時に出動する義務を負い、65 歳までは 10 年間で 12 日間の災害時訓練と 7 日間の災害医学卒後教育を受けなければならない。またスウェーデン王国医師法によりすべての医師は非常時に被害者を治療する義務が課されており、特に地区医の勤務する地区診療所は災害時においては第 1 次診療機関として稼働し、救急医療を実施するとともに老人施設や在宅医療も平和時に増して手厚く診療を行う任務を課されている。^{49)~61)}

災害現場の市民防衛隊の司令官である救助指揮官には、通常その地域の消防署長が任命されている。市民防衛機構は陸海空三軍と全く対等な立場で、軍事防衛地域に対応する全国 6 つの市民防衛地域をもち、非常時に市民の生命と財産を守るための防備と救助活動を行なう。組織的には防衛省のもとにあるスウェーデン王国救助局が市民防衛の中核となっており、県にあたる地方行政組織であるランスティングを指揮して国民に対する教育と、非常時における救助(3 万人)、消防(5 万 3 千人)、医療(4 万人)、誘導(4 万 5 千人)、監視(3 万 6 千人)、工場防衛(2 万人)を担当している。非常時の市民防衛隊の動員数は 15 万人の成人男女のほか、住宅防衛を目的として自由意志による郷土防衛隊が 15 万人動員可能である。この外 20 の救助大隊と 21 の衛生大隊、それに 6 機ずつの飛行機を有する 28 の自由飛行士連盟が市民防衛隊に含まれる。特に大都市には災害救助に有効な 6~10 床を有する大型ヘリコプター 4 機が常時配置され、それに加えて 6 機が追加動員できる。ヘリコプターの使用を命令できるのは病院長と消防

署長であり人命救助時には自由に使用されて、都市部では30分以内に現場に到着できる体制が取られている。また非常時には岩盤をくり抜いた要塞から救急艇や病院船が出動する。またすべての医師は市民防衛隊の指揮下に入り、救助活動・救急医療・患者搬送等の任務を市民防衛隊員と協力して実行する。

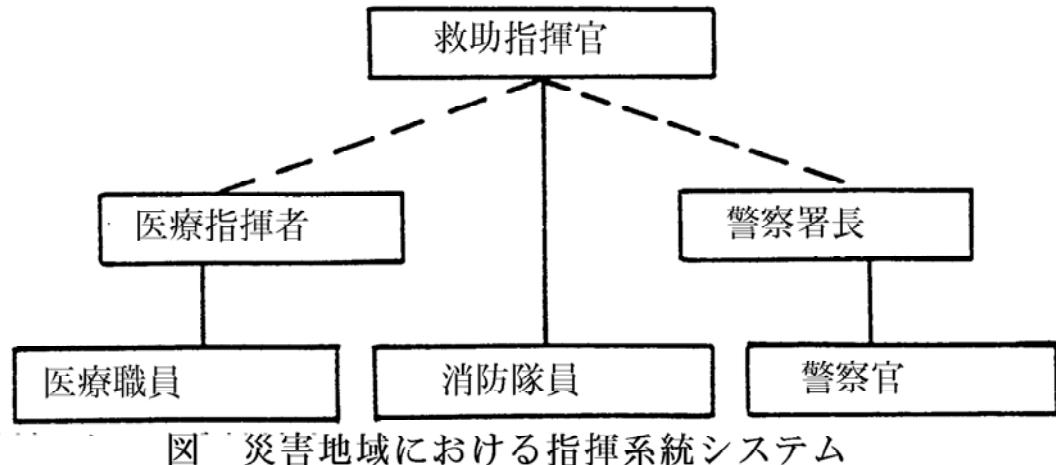


図 災害地域における指揮系統システム

Fig.7 災害戦時における指揮系統図

災害時に必要なテント・毛布・救助機具などは各コミューンが常時備えておく義務を有している。消防署は従来消火・交通事故の処理・産業火災の処置・風水害後の後片付け・エレベータ事故の救出など非常時の救助行為を担当してきたが、1974年からは家屋の下敷きになった人の救助など直接的な人命救助任務は、軍港のあるカールスタッド市に本部を置くスウェーデン王国救助局が「平和時と戦時における救助活動」をその活動の一環として管掌している。人口850万人のスウェーデンに1万5千人配置されている救助隊員は、各町毎に毎週開催される訓練に一般人とともに交代で参加して平時よりその救助技術を磨いている。

急病の場合だけでなく事故や災害の第一通報は全国共通の電話番号90000にかけさえすればよく全国18箇所に設置されている警報管制センターLACに通報される。LACは状況を判断して、あらかじめ定められたマニュアルに従って救急車・警察・消防署・救急病院など関係組織に連絡し、災害事故現場に指揮所を設営する。警察は災害事故現場への交通をコントロールし、立入禁止地区の設定監視、行方不明者の捜索、死傷者の身元確認、肉親の案内、一般市民への広報、事故原因調査などを担当する。災害現場の最高責任者である救助指揮官は、医療・消防・警察を直接指揮して人命救助第一で救援活動にあたる。

災害時の病院医療は、平時から各病院に設けられている災害対策室Katastrofiksliが中心となり、非常時にはラヌスティング災害医療委員会の指揮

下に救急病院に変身して緊急時医療を担当する。病院長には広範な裁量権が与えられており、当該地域への交通・通信が途絶したときにも中央の指揮を待つことなく病院長の判断で非常事態体制を発令できる。災害対策室は警報管制センターとの連絡にあたり、災害現場へ指令救急車と指揮医を派遣し、救急車隊や医療職員を指揮して患者の現地での応急処置と病院への搬送を行なう。

病院内の各病棟や部所には、橙色の表紙の災害時マニュアル *Katastrofpaelman* が常置されており、その中には災害時対応策 *Katastrofplan* が素人にも分かりやすくカラー刷りで述べられている。病院長はすべての職員にマニュアルの所在を周知徹底させるとともに、次の5つの章の内容を理解させる義務を負っている。

[災害時マニュアルの内容]

1. 概説

器具・誘導・協同・運送・通信・災害時の一般方針などを記述。

2. 警報篇

警報連絡先・連絡電話番号一覧・2次当直連絡先などの記述。

3. 行動篇

医師・看護婦・守衛・検査技師・病院牧師・クラトール(社会福祉士)など院内職種毎に災害時に取るべき行動を時間順に分かりやすく記述。

4. 器材篇

緊急時に必要となる予備資材とその置き場、場合によっては使用法と保管場所へのアクセスの仕方を記述。

5. 院外連絡篇

どのような場合に病院外のどこに連絡先すべきかを、それぞれの場合に従い記述。病院長はこの連絡先を常に最新のものに更新する義務を負う。

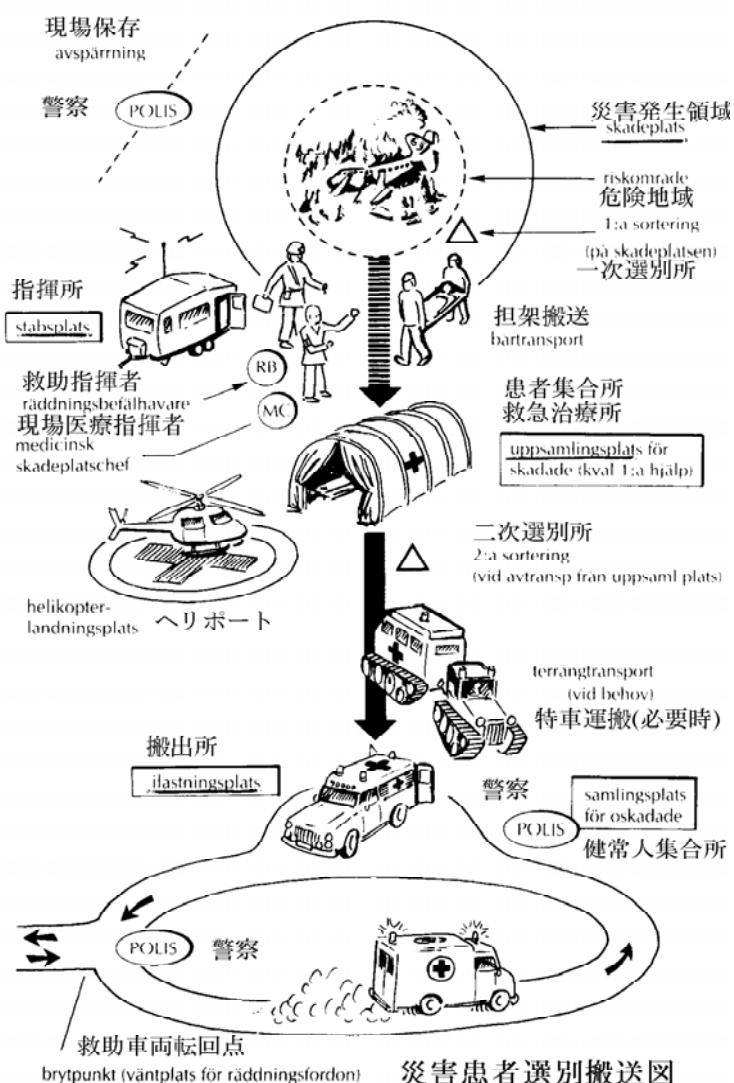
この災害時マニュアルはそのおおまかな様式は全国で統一されているとともに、細部は各病院毎に工夫されており、始めてその病院に勤務したものでもそれを繙けば一目で緊急時に適当な行動が取れる仕組みになっている。

災害・大事故あるいは空襲等で数多くの負傷者が発生したときには、災害発生現場で救急救命処置を行なうとともに、患者の重症度と緊急性を即座に判断し病院への搬送の優先度 *prioritering* が決定されねばならない。スウェーデンの医師は標準化された方法で迅速に患者の優先度を決定する訓練を受けており、爆発音と火炎の煙のそばで最緊急の赤色から、緊急の黄色、非緊急の緑色、死亡の黒色のプラスチックの札を患者の首にかけてゆく。このカラーコードは全国

共通で医療職員のみならず市民防衛に携わる人は全員その意味を熟知している。またこれら救急処置と優先度判定のために、患者集積所が災害事故現場の近くに設営される。戦時など災害の規模が大きくその場で手術せねばならない重篤な患者が多数発生した場合には、移動式のテント式手術室が軍の手によって設営される。

Fig.8 災害現場に設置される患者救急処置所と搬送待機所

スウェーデンの災害対処システムをまとめると、次のような特長があることがわかる。^{64)~67)}



1. 権限と指揮権が現場指向の分散処置方式をとっているため、どの部分が孤立しても細胞のようにそれぞれが有機的にかつ独自性をもって稼働できる。

2. 責任者が行政官ではなく実際に救助に携わる人々であり、その裁量権が場合に応じて融通無碍に変化する。人命に関してはいつも法よりも現状が優先される。
3. 指揮者の取るべき方針も、現場の医師などの第一線の作業者の対処も全国で標準化されており、人員の移動があってもほぼ同等の機能が常に保証されている。
4. 戦時も自然災害時も全く同じ市民防衛システムが稼働し人命救助に、官民すべての力が振り向けられる。そのため災害時の食料・水なども全国民が3箇月間生存可能な量が岩盤をくり抜いた核シェルターに確保されているという。
5. 地方自治体の首長や各組織の長の責任において、人員の訓練・情報の更新・救援物資の補給などが定期的に行なわれ、常に「生きた」システムとなっている。
6. 救急隊は通報後5分で現場到着することを標準としていることに象徴されるように、緊急出動にいたるまでの時間が極めて短い。
7. 人命救助のためならば、近くにある器材と人員を必要なだけ動員する権限が指揮者に与えられていると同時に、国民もすすんで協力する意思統一ができる。供出者への保障は後に必ず地方自治体などが責任をもって行なう。
8. 人口850万人の小国であるにもかかわらず、国内だけでなく全世界のどこにでも数時間以内に救難出動できる体制が常時取られている。
9. 行政も縦割りではなく、問題毎に最適の人材が召集される Problem oriented system となっている場合がほとんどある。行政官は個々の国民の依頼に答えて「何をなしたか」評価され、単に「過ちをなさなかったこと」だけの人は「国民の信頼に答えず無能」との厳しい批判にさらされる。ちなみに日本の「キャリア組」にあたる階級は存在せず、行政官は民間から適材適所で登用されることが普通であり、官民間の人事異動は極めて自由で公務員と雖も永久にその職が保障されているわけではなく、弁護士等の自由業を除いて同じ職種間では給与格差もほとんど見られない。
10. 日本より広い国土に散らばる国民に等しく迅速なサービスを行なうため、平時より無線電話が通常の通信手段として用いられている。そのため日本の災害無線の様に非常時にのみ開封されて使用されるシステムとは異なって、保守点検整備が毎日の様に行われているため、災害時にも大規模な通信途絶が起こる可能性は少ない。

11. 非常時と雖も、身障者・老人・児童への保護程度が切り下げられることはない。重症患者を増やして医療システムに対する過負荷を招かぬよう、むしろ通常以上の人員と資材を割くという方針である。その緊急介護人員等は市民防衛隊より供給される。

6300 人を越える死者を数えた戦後最大の災害の阪神大震災に対する反省がしきりに行なわれているが、経済的繁栄を誇ってきた我が国にもスウェーデンの市民防衛システムの様な体制が備えられていたなら被災の量も質もこれほどまでに至らなかつたのではと惜しまれる。我々が謙虚に学ぶべきことは極めて多いと言わねばならない。

7. 市民のための危機管理体制をめざして

自然災害の前には人間はあまりにも小さく、戦争など人為的災害に対して一般市民個人は悲しいほど非力である。それ故に社会的存在である人間は、お互いに助け合い協力し合って大災害に備え、乗り越えて行くための制度を作り上げて來た。しかし沖縄戦における旧日本軍の様に、組織は時として組織を守るために人権を平氣で踏みにじることも起こることは周知の事実である。それを防止するためには、一般市民は平常時より災害法制について厳しい監視を怠らず、非常時には防災システムが予期したように稼働するべく準備と訓練を不斷に継続して行くことが必要であると思料する。本稿では近年の地震災害におけるボランティア活動の有用性について調査し、福祉のみならず防災先進国であるスウェーデンの市民防衛システムを紹介することにより、我が国の災害法制に潜む前近代的な「人的公用負担」制度を糾弾してきた。しかし「悪法でも国家の法には従うべし(ソクラテス)」、法令はそれが存在する限り「公定力」のため市民に遵守を強制する。大災害という極限状態において自らの生命身体をも守ることが叶わない一般市民に対して、さらなる人的負担を課すことは人道的にも問題があり、また「苦役からの自由」を保障する憲法の趣旨にも違背する。近未来に必ず起きると予想されている首都圏直下型大震災備て、不合理な人的公用負担法規を撤廃するとともに、我が国の危機管理体制を真に市民のためのものとすることを目指して、国民全員で議論すべきであると思料する。

8. 結語

「災いに遭うときには遭うがよろしく」と説いた良寛和尚も、普段から「心の備え」をしておくことが肝要と主張された。さらに工学者としては、法制度的・技術的・システム的にあらゆる災害を想定したシミュレーションを行なつてその結論を行政に提言するとともに、「常在戦場」の精神で一人一人が自分の周りの人々の安全を如何に確保してゆくべきか常に考え実践して市民の模範となるよう心がけるべきことが重要であると考える。

9.文献

1. 法学協会編: 「注解日本国憲法上巻」、有斐閣, pp393-396 「第 18 条奴隸的拘束及び意に反する苦役の禁止」, 1953
2. 杉村敏正: 「警察権の濫用」, 末川博先生古稀記念「権利の濫用(上巻)」, 有斐閣, 1962
3. 柳瀬良幹: 「行政法教科書」, 有斐閣, pp241-247, 1967
4. 和田英夫: 「行政法」, 日本評論社, pp281-284, 1968
5. 田中二郎: 「要説行政法」, 弘文堂新社, pp231-233, 1968
6. 杉村敏正: 「法の支配と行政法」、有斐閣, pp297-335, 1970
7. 杉村敏正: 「行政法概説(各論)」, 有斐閣, pp137-140, 1971
8. 杉村章三郎・山内一編夫: 「精解行政法上巻」, 光文書院, pp395-443(国家補償), 1971
9. 杉村章三郎・山内一編夫: 「精解行政法下巻」, 光文書院, pp438-452(人的公用負担) 1971
10. 消防庁防災管理官他編: 「逐条問答式: 防災法規の総合解説」、全国加除法令出版刊, 1971
11. 柳瀬良幹: 「公用負担法[新版]」, 有斐閣 法律学全集 14, pp43-90, 1971
12. 宮沢俊義: 「憲法 II[新版]」、有斐閣法律学全集 4, pp333-337 「第一節奴隸的拘束および苦役からの自由」, 1974
13. 樋口陽一・佐藤幸治: 「憲法の基礎」、青林書院新社, pp359-360 「」奴隸的拘束・苦役からの自由, 1975
14. 林健太郎編: 「天災と人災」、東大出版会, [災害と医療体制(田中恒男)] p175-215, [災害の法律問題]p217-225, 1975
15. 杉村章三郎・山内一編夫: 「行政法辞典」, ぎょうせい, pp391-392, 1975
16. 川口英男: 「災害対策」, 第 9 章災害緊急事態, p318-329, ぎょうせい, 1975
17. 米国大統領府災害対策局編: 「防災対策---その分析と対策----」, p1-7, p193-201, 山海堂, 1975
18. 今井重夫: 「安全・防災システムと計画----その問題点と考え方----」, [第 1 編概論]p1-28, 1975
19. 高橋浩一郎: 「災害の科学」、NHK ブックス 228, 1975
20. 杉村敏正: 「行政法概説(各論)」, 有斐閣, pp141-144, 1977

21. 防災法研究会:「災害対策基本法概説」, 全国加除法令出版, 1977
22. 室井力:「現代行政法の展開」, 有斐閣, pp80-97, 1978
23. 国土庁:「国土庁災害対策関係法令集」, ぎょうせい, 1979
24. 槙重博:「現代行政法序説」, 弘文堂, pp92-95, 1980
25. 田中二郎:「新版行政法・下巻」, 弘文堂, pp151-156, 1981
26. 黒沼稔:「現代行政法概説」, 多賀出版, pp174-176, 1981
27. 和田英夫:「行政法講義・下」, 学陽書房, pp68-74, 1983
28. 西梵章:「公法上の損失補償の原理と体系」, 有斐閣{現代行政法体系 6}, pp197-220, 1983
29. 鳥海勲:「災害の科学」, 森北出版, 1984
30. 田上穰治:「行政法要説」, 有斐閣, pp14-16, 1984
31. 西村宏一・幾代通・園部逸夫編:「国家補償法の課題」, 国家補償法体系 2, 日本評論社, pp191-210, 1987
32. 西村宏一・幾代通・園部逸夫編:「損失補償法の課題」, 国家補償法体系 4, 日本評論社, pp297-301, 1987
33. 芦部信喜:「憲法判例を読む」, 岩波セミナーブックス 21, 岩波書店, pp87-97, 1987
34. 消防庁:「消防法概説」, p595-613, 全国加除法令出版, 1987
35. 福本一朗:「移民問題に見る福祉帝国の底辺」;ばんぶう 5月号,[72-76],(1988)
36. 福本一朗:「日本のリンネトウンベリ」;ばんぶう 6月号,[70-74],(1988)
37. 福本一朗:「スウェーデンのアルコール精神医療」;ばんぶう 7月号,[68-72],(1988)
38. 福本一朗:「核戦争から市民を守る医学・医療」;ばんぶう 8月号,[78-82],(1988)
39. 福本一朗:「労働者達にとっての天国」;ばんぶう 9月号,[72-76],(1988)
40. 福本一朗:「世界最高の身障者の性と教育」;ばんぶう 10月号,[72-76],(1988)
41. 福本一朗:「北欧の性」ばんぶう 11月号,[74-78],(1988)
42. 福本一朗:「人類に貢献するスウェーデンの医学技術」;ばんぶう 12月号,[74-78],(1988)
43. 福本一朗:「虐げられた子供達を守る小児精神医学」;ばんぶう 1月号,[74-78],(1989)
44. 福本一朗:「医療の中心概念に「患者の権利」」;ばんぶう 2月号,[86-90],(1989)
45. 福本一朗:「住民に密着した医療の担い手・地区医」;ばんぶう 3月

号,[67-71],(1989)

- 46.福本一朗:「優しい社会を支える戦士の卵達」;ばんぶう 4月号,[68-72],(1989)
- 47.遠藤博也:「実定行政法」,有斐閣,pp230-259, 1989
- 48.原野翫:「警察はなぜあるのか---行政機関と私たち」, 岩波ジュニア新書 154, pp176～185, 1989
- 49.福本一朗:「スウェーデンの CE」;Clinical Engineering, 1(10),[799-805],(1990)
- 50.福本一朗:「スウェーデン医療福祉の源泉」;海外社会保障情報,92,[16-20],(1990)
- 51.Per Ask, Ake Oberg 著、(福本一朗訳):「医用安全工学」;金芳堂,(1990)
- 52.福本一朗:「スウェーデン医療福祉の目指すもの」第9回太陽の広場講演会、長岡市商工会議所大ホール、(1991.8.24(講演))
- 53.福本一朗:「スウェーデンの医療・福祉と日本・上」全日本ニュース、[4-6], (1991.8.15)
- 54.福本一朗:「スウェーデンの医療・福祉と日本・下」全日本ニュース、[2], (1991.9.1)
- 55.福本一朗:「スウェーデンの臨床工学」日本 ME 学会 CE 安全研究会、三井記念病院臨床工学室、(1991.9.21(講演))
- 56.福本一朗:「スウェーデンの医療と日本の医療」VAVE 福祉の価値と制度に関する国際比較研究会、大阪浪速会館大会議室、(1991.12.23(講演))
- 57.福本一朗:「老人と国家」、未来医学ニュース第 16 号、[4]、(1992.1)
- 58.福本一朗:「各国の医療福祉の動向スウェーデン」、WIBA92(650-651)、日本医療企画社、(1992)
- 59.福本一朗:「高齢者在宅医療福祉調査結果概要」長岡市福祉コミュニティ構想策定実態調査結果報告書[5-7]、長岡市、(1993.5)
- 60.福本一朗:「スウェーデンの医療システムに学ぶ」平成 5 年度長岡技術科学大学公開講座バイオサイエンスと医療受講テキスト[25-35]、(1993.7)
- 61.福本一朗:「患者の権利と医療行政」、スウェーデンの生活者社会、藤岡純一編著、青木書店(1993)
- 62.田中二郎:「要説行政法・中巻」, 弘文堂, pp137-138, 1993
- 63.芦部信喜:「憲法学 II 人権総論」、有斐閣, pp186-213「第二節公共の福祉」, 1994
- 64.福本一朗:「スウェーデンの医療・福祉システム」平成 6 年度医用工学シンポジウム<ME と医療・福祉>講演要旨[1-22], 1995.2.9 岡山

- 65.福本一朗: 「スウェーデンの災害時医療体制」メディカル朝日[56-61], 1995.4
- 66.福本一朗: 「スウェーデンの医療・福祉と防災体制」、福祉システム研究会
設立 10 周年記念大会講演集、1995.7.16 川崎市
- 67.福本一朗: 「スウェーデンの医療・福祉と防災体制」、第 4 回ハイテク福祉
講演会講演資料、1995.11.18 岡山市
- 68.下鶴大輔: 「自然災害と防災」, 学振新書, 1995
- 69.中央防災会編: 「防災基本計画」, 1995
- 70.阿部泰隆: 「大震災の法と政策:阪神淡路大震災に学ぶ政策法学」、日本評論
社, 1995
- 71.野田正彰: 「災害救援」, 岩波新書, 1995.7
- 72.佐藤幸治: 「憲法[第三版]」、現代法律学講座 5, 青林書院, pp585-586, 1995
73. 「防災と災害時緊急対策調査研究班調査報告」, 国立大学図書館協議会総
会資料 No.43-7, pp1-47, 1996.3
- 74.京都大学防災研究所編: 「地域防災計画の実務」, p151-163, p197-242, 鹿島出
版会, 1997
- 75.野田肇: 「災害と社会システム」、恒星社厚生閣, 1997.12
- 76.石川敏行: 「基本論点:行政法」, 法学書院, pp176-187, ,1997
- 77.原野翫: 「行政の公共性と行政法」, 法律文化社, pp131-191, 1997
- 78.藤井俊夫: 「行政法総論(新版)」, 成文堂, pp303-319, 1997
- 79.中村章編著: 「行政の危機管理システム」、中央法規、2000
- 80.甲斐道太郎: 「大震災と法」, 同文館出版, 2000
- 81.桜井昭平編: 「現代行政法(各論)」, 八千代出版, pp72, 2001
- 82.京都大学防災研究所編: 「防災学ハンドブック」, p568-595, 2001
- 83.水谷武司: 「自然災害と防災の科学」,[I 序論] p1-10, [V 土地条件への適
応]p185-196, 東大出版会, 2002
- 84.滝沢忠徳: 「入門・概説 消防・防災と危機管理」、近代消防社, 2005
- 85.石井一郎編著: 「防災工学(第 2 版)」、森北出版株式会社, 2005
- 86.伊藤和朗: 「日本の地震災害」, 岩波新書, 2005.10
- 87.宇賀克也: 「行政法概説 I」、有斐閣、2006
- 88.宇賀克也: 「行政法概説 II」、有斐閣、2006
- 89.関東一: 「消防職員のための消防活動の法律知識」、近代消防社、2006
- 90.大沢・小山編: 「市民生活の自由と安全:各国のテロ対策法制」,[日本におけ

るテロ対策法制(河村憲明)] p271-304, [自由・テロ・安全(小山剛)]p305-350, 成文堂, 2006

91. 藤田雅稔編: 「特集: 我が国における救急・災害医療の将来」, 医科器械学, Vol.77, No.3, pp11~47, 2007
92. 福本一朗: 「自然災害時と戦時に市民を守る医学」～大災害時ME研究とスウェーデン戦時災害医学の紹介～、平成19年度国立大学附置研究所・センター長会議第2部会シンポジウム講演予行集、2007.7.6(長崎大学熱帯医学研究所)
93. 福本一朗: 「大災害時ME研究とスウェーデン戦時災害医学の紹介」, 横浜市危機管理セミナー講演抄録, 2008.2.6(横浜市役所)
94. 福本一朗: 「スウェーデンの災害時医療体制と防衛災害医学教育」, 第3回日本集団災害医学会大会抄録 JADM-3, pp396, 2008.2.11(つくば市)
95. 福本一朗: 「災害救急医療人的公用負担」---国民保護法と医療従事者の強制徴用---」, 2008年度プライマリケア学会抄録集, 2008.6.14(岡山市)