

【静岡編】

東海地震と 防災対策



静岡大学准教授
小谷順子

静岡は、5月に起きた四川大地震と同クラス（マグニチュード8クラス）の大地震がいつ起きてもおかしくないと言われる地域である。そのため、静岡県は、30年以上にわたり地震防災に取り組んでおり、先駆的な地震防災地域となっている。この地域では、間近に迫る脅威として東海地震が意識されており、それに対処するための防災体制が大掛かりに行われている。

本稿では、「大震災を想定した積極的な防災対策を進める地域」という静岡の視点に立ち、①住民の協力を義務づける防災対策、②自主防災組織、③外国人と防災に焦点を当て、これらの問題から見えてくる「防災と憲法」の課題について考えていく。

1 東海地震——

今後30年のあいだに発生する確率87%

静岡県の面する駿河湾内には、地球を覆うプレート2枚の境界が位置しており、そこを震源域とする大地震（東海地震）は、これまで100～150年毎に定期的に発生してきたにもかかわらず、1854年以降は一度も発生していないことから、今後30年以内に87%の確率で東海地震が発生すると試算されている（2008年の政府地震調査委員会試算）。もしも大地震が発生すると、建物倒壊、火災発生、ライフラインの切断を始めとした大規模な被害が生じることは確実である。そこで、当然ながら、救出、消火、避難、救援などの体制を事前に周到に整えることが求められるのである。

東海地震については、これまでに国家レベルで立法措置を伴う防災対策が講じられてきた。1978年、従前の災害対策基本法に加え、東海地震対策を主目的とした大規模地震対策特別措置法が制定され、同

法の下、翌年には、静岡県全域を含む地域が「地震防災対策強化地域」として指定された。これによって東海地震は国の地震防災施策の中核に位置づけられ、以後、地震予知の研究を含む総合的な防災対策が講じられてきた。

地元自治体も対策を行ってきた。静岡県や静岡市は、災害対策基本法や大規模地震対策特別措置法等に基づく地域防災計画を策定するのみでなく、独自の条例を制定するなど工夫を重ねてきた。また、組織体制面でも、たとえば県では1976年に消防防災課内に「地震対策班」を設置して以来、常設の対策本部を設けるなどの拡充を続け、現在、地震防災の中心を担う防災局（国民保護制度等も管轄）は、出先機関も含めて160名以上の職員を擁する大所帯になっている。

2 地震防災と国民保護

地震防災を憲法学の視点からとらえることには、違和感があるかもしれない。なぜならば、これまで、地震防災が憲法学の枠組内で語られたのは、たとえば有事のための国民保護制度との対比といった文脈に限られてきたからである。そして、そのような文脈においては、地震対策は住民の生命や財産の保護を目的としている一方で、有事の国民保護はいわば国家の存続の確保を目的としている点において、両者は根本的に異なるという前提に立ち、地震対策施策ならば違憲性の疑いを生じさせる可能性が低いという暗黙の了解の下で、後者の違憲性を指摘するという論理構成がとられることが多かった。

しかし、静岡では、長年の地震防災の取り組みの結果、今日では、「住民の生命を守る」という極めて重要な目的を実現するために、他の自治体よりも

徹底した（すなわち人権の制約度合いの強い）対策を講じている分野が見られる。そこで疑問が生じるのである。前述のように地震対策の目的に合憲性を認めたとしても、その対策の具体的内容が人々の権利や自由の制約を伴うものであった場合、果たしてどの程度の制約までが正当化されるのであろうか。

そこで以下、静岡の地震防災のうちの人権制約につながりうる事項のうち、住民の防災協力義務と自主防災組織について、静岡の特殊性を考慮しつつ、国民保護制度との対比を通して考えてみたい。なお、国民保護制度はそれ自体が多様な論点を含むものであるが、ここでは本稿に必要な範囲で言及するに留めることとする。

(1) 静岡における国民保護計画の策定

国民保護法（正式名称「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」）は、武力事態対処法（正式名称「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」）に基づき2004年に制定された法律であり、そのなかで各自治体に国民保護計画の策定などを義務づけている。具体的には、住民の避難や救援、武力攻撃災害等への対処、平時における訓練、物資や資機材の備蓄等に関する計画の策定である。

全国の自治体が計画立案に乗り出すのと並行して、市民の間でも、国民保護法をめぐる活発な議論が展開された。静岡においても、反対派が市民集会を開いたり、国民保護協議会の場で様々な異議が出されるなど、批判の声が唱えられた。しかし、最終的に、静岡県は全国的には比較的早期の2006年3月に計画を策定し、また、静岡市も2007年に策定するに至っている。自治体のなかには協議会の開催にこぎつけるまでに長期間を要したところもあったことを思えば、静岡県では、やはり長年の地震防災で培ったノウハウが、国民保護計画の策定を迅速に進めることの一因となったのであろう。

(2) 住民に課される防災活動への協力義務

さて、時は遡るが、1995年に起きた阪神・淡路大震災による壊滅的な被害は、東海地震に備える静岡県にも大きな衝撃を与えた。そして、それが契機となって静岡県では地震防災の体制全般に関して再検討を行い、1996年、地震対策推進条例を制定するに至った。この条例を制定した目的は、前年の大震災を踏まえ、「県民の生命、身体及び財産を守るため、県及び市町並びに県民の責務を明らかにするととも



静岡県危機管理センター（静岡県防災局提供）

に」、建築物の倒壊防止等の災害予防、地震発生後の緊急交通の確保等の地震防災のための措置について定めることにより、「地震対策の的確な推進を図り、もって県民が安心して暮らせる地震災害に強い県づくりを行うこと」というものである（1条）。

この条例について、もう少し掘り下げて調べてみると、その制定の最大の契機となったのは、「大規模地震に対処するためには、行政と県民が一丸となって対処していく必要があるため」、「特に県民の協力を得て強力に推進すべき対策を重点的に取り上げ、体系化して、条例化する」必要性であったことがわかる。そして、現に同条例は、県や市町村に様々な対策を講じることを義務づけると同時に、住民に対しても数多くの義務を課しているのである。条例では、県民に対し、家屋の耐震改装、家具の固定、防災訓練・自主防災組織への参加など多岐にわたる具体的な事項に取り組むよう義務づけている（12条）。また、県内の自主防災組織と事業者に対して、相互の連携、地震時の支援の実施や協力などに努めるよう義務づけている（13条、14条）。

もっとも、これらの義務には違反者への罰則規定はなく、また、この程度の義務の賦課は、他の一部の自治体の条例にも見られるものである。しかし、静岡県の条例はさらに、県内の空き地の所有者等に対して、地震発生時に、道路上の妨害物等を保管する場所として空き地を提供することを求めており、警察官から空き地使用の申し入れを受けた場合に所有者等は「積極的に協力しなければならない」と定めている点が注目される（26条）。このような土地の強制使用・収用については合憲性をめぐる疑問が生じうるが、同条例は、住民の協力義務を規定しているにすぎず、義務違反に対する罰金は規定されていない上に、自治体に対して強制使用・収用の権限を付与するものではない点が留意されるべきであ

る。(なお、大規模地震対策特別措置法27条は、東海地震等の大規模地震に伴う緊急時における強制使用・収用を認めている。)

そもそも土地の強制利用・収用に関する問題は、財産権の制約の問題であるため、法律に基づく制約が比較的許容されやすい分野である。そしてそれが(法律ではなく)条例による規制であろうとも、地震発生時の災害対策を目的として土地利用への制約に留まっている場合は、最高裁の奈良県ため池条例判決(最大判昭和38年6月26日刑集17巻5号521頁)などを踏まえれば、許容されることとなろう。そして、同判決が奈良県の特長事情(ため池の堤とう管理が重要だったという地域の特殊性)を考慮した上での合憲判決であったことを踏まえると、仮に平常時にも適用される予防的な財産権制約であったとしても、その地域において地震防災の徹底化を図ることの重要性・緊急性の度合いに照らして、個別具体的な防災対策における財産権制約が正当な範囲内に留まっているのかを判断することになるのだろう。その際は、その地域において甚大な被害をもたらす地震が発生する可能性があることと、そのような地震の発生する蓋然性が高いことが正当化の条件となろうが、静岡はまさにそれらが認められる地である。

(3) 自主防災組織

静岡県は自主防災組織の組織率が99.9%であり、これは全国1位の数字だそう(消防庁「地域防災行政の現況」平成20年3月)。その数値の高さは、長年の地震防災の経験によってもたらされていると言われる。

このような自主防災組織は、災害対策基本法5条によると、地方自治体の「地域並びに……住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」ことを目的として編成される「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」である。静岡県地震対策推進条例では、自主防災組織に対し、組織を拡充させ、防災訓練を実施し、防災のための資材等を整備し、地震発生時には地域における情報収集・伝達、消火・救助・避難誘導等を実施するよう義務づけていることは、先に紹介した。もちろん、これらの義務違反に対する罰則はなく、またそもそも、自主防災組織はあくまでも「自発的」な組織である。

さて、自主防災組織は(加えてボランティア組織も)、国民保護法においても国民保護のための活動

組織として位置づけられている。同法4条3項では、自主防災組織等による国民保護のための自発的な活動に対して、国・地方自治体が「必要な支援」を行うものとしている。

このような構想については、戦前の隣組制度を連想させるものであると指摘されることがあるほか、自主防災組織が本来災害対策のためのものである点にかんがみ、これに国民保護の活動への協力を求めることは「消防・災害対策の軍事化」に当たるゆえに許されないと批判されることもある(水島朝穂・後掲2頁)。さらに、武力攻撃事態に備える自主訓練については、自己の思想信条に反することを理由として参加したくないと考える住民に対して、欠席の自由が十分に確保されるのかどうかも懸念されている(同上)。このような内心の自由の問題については、地域住民が強い結束の下で活動している地域では、とくに十分な配慮が必要である。

ところで、静岡県は自主防災組織の組織率99.9%という数字を掲げているが、静岡県民である筆者は、自らが自主防災組織に加入していることを知らなかった。地域の自治会に加入することで自動的に自主防災組織にも加入したとみなされるようなのだが、筆者のような「知らずに加入していた」というメンバーが多いのであれば、静岡県の組織率の高さにどれほどの意味があるのか定かでない。それよりもむしろ、単に自治会に加入したつもりだったのに、何も告げられないままに上記のような性質を有する組織に加入させられているという事態の方が、結社の自由や思想・良心の自由などの観点から問題なのかもしれない。とくに、自治会が事実上の強制加入団体になっている地域については、構成員の精神的自由の保障への一層の配慮が求められよう(参照、最一小決平20・4・3)。

(4) 防災分野における地方自治体の役割

地震防災も国民保護も、自治体の境界線を捨象した対応が求められる分野であるため、中央政府による自治体への統制が極めて強く、国は立法を通して各自治体に対して様々な措置要求を行っている。とくに、国民保護法においては、内閣総理大臣が自治体に対して強い指揮監督権を有しており、たとえば、国民保護法15条2項は、内閣総理大臣による要請を知事が実行しない場合に、内閣総理大臣に代執行権限を認めており、これについては憲法第8章の地方自治の本旨である団体自治に違反するおそれが指摘

される。

地震についても、県境とは無関係に広範な被害をもたらすため、中央政府による指揮監督が必要な場面も多い。しかし、地域の特性を踏まえた的確な対応が求められる面も多く、静岡県や県内自治体では、長年の防災経験を踏まえて条例を制定するなど、独自の体制を構築しようと試みている。このような自治体の姿勢は地方自治の本旨の点から興味深い。

3 災害時要援護者としての外国人

(1) 静岡の外国人

国民保護法は、文言上、保護の対象を国民に限定し、住民たる外国人を除外している。一方、地震防災において、政府は外国人を「災害時要援護者」と位置づけ、災害時の情報入手や避難に関して重点的に支援すべき対象として、援護に関するガイドラインを設けている。

静岡県には数多くの外国人が居住している。人口10万人当たりの外国人約1865名という数字は、全国第4位の多さである。(とくにブラジル国籍の住民が多く、県内の同国国籍者の外国人登録者数は全国第2位である。)そこで、地震防災における要援護者としての保護を含め、社会生活全般について、外国人との「共生社会」の実現が課題となっている。しかし、残念なことに、これまでに静岡から全国に向けて発信されたニュースは、「共生社会」の実現への道のりの長さを示すものばかりである。

たとえば、1998年、浜松市で、ブラジル人であることを理由としてブラジル人が宝石店への入店を拒否されるという事件が起きた。この事件では、被害者のブラジル人が、人種差別撤廃条約に基づく違法を主張して店に対して損害賠償請求を提起したことから、全国的な注目を集めることになった。同条約を有効化する国内法が整備されていない状況のなかで、静岡地裁浜松支部は、同条約の実体規定を私人間の不法行為の解釈基準として取り込み、不法行為の成立を認めるという形で決着をつけた(平11・10・12)。

一方、同市では、1999年と2005年に、それぞれ業務上過失致死と強盗殺人事件の容疑者であるブラジル人が、日本を出国して同国に帰国してしまうという事態が生じた。日本とブラジルは犯罪容疑者引渡条約を締結していないために、いずれの事件でも、被害者遺族も捜査当局も泣き寝入りせざるを得ないのかという懸念が広がった。しかし、2007年、日本

政府による国外犯処罰の要請を受けたブラジル政府が容疑者を同国にて起訴するという形で、一応の解決に至った。

(2) 地震防災と外国人

これらの事件は地震防災に直接関係するものではないが、ここでは、いずれも「共生社会」の実現をめざす地方自治体の努力の限界が浮き彫りになった例として取り上げた。後者の事件では、地方自治体が直接関与しえない、中央政府の専権事項である外国人の出入国管理や外交をめぐる課題が示された。一方、前者の事件は、新しく外国人を迎え入れる自治体が増えるなかで、既存の法制度のままで人種差別撤廃条約の差別禁止規定等を実効化しうるのかという疑問を投げかけるものとなった。

このような文脈において、とくに国民保護法制との対比において、防災分野において、災害時要援護者の制度が国家レベルで構築されている点は興味深い。そして、これを受けて、静岡県内には、外国人を対象とした防災研修や訓練を実施するなど、独特な工夫を凝らしている地域もある。今後は、国の施策の狭間を埋めるために、地方自治体が、その地域の住民構成の特色をふまえた独自の施策を講じる積極性も求められよう。たとえば、静岡市では、2005年に自治基本条例を制定し、永住外国人にも住民投票に参加することを認めたが、地震防災における外国人の保護についても、自治体が独自の具体的施策を講じることを検討する余地はあるのかもしれない。

4 これからの地震防災

近年、大規模な自然災害が発生した地域には、世界各国から援助の手が差し伸べられるようになってきている。その一方で、当事国政府の対応は、瞬時にメディアやインターネットを通して全世界に配信され、評価や批判の対象となる。これからの地震防災は、建造物の耐震構造化といったハード面の整備に加え、迅速かつ効果的な被災者保護といったソフト面の確立、とくに、外国人を含むすべての住民の権利や自由に最大限配慮した被災者保護の実現が求められることになろう。

【参考文献】

水島朝穂「国民保護法制」をどう考えるか」法時76巻5号、小林武「国民保護法」という名の「国民動員法」法時76巻10号、小針司「国民保護法制の現状と課題」法教296号(2005)、佐藤一彦「条例コーナー・静岡県地震対策推進条例」ジュリ1174号84頁(2000) (こたに・じゅんこ)