

災害・リスク対策法制の 歴史的展開と今日的課題

下山憲治

はじめに

災害・リスク対策法制では、地域社会における安全性要求やそれを実現するための「まちづくり」という形成作用も密接に絡むため、人権保障、法治主義及び民主主義等各法原理の視点から、総合的な分析が必要となる。そのうち、本稿では、戦前から戦後にかけての災害・危機というインパクトに対する主要な災害・危機管理法制の変遷とその行政法学における位置づけを確認し、今日的な課題を議論・検討するための基盤整備を試みるにとどめた。また、最近、この領域の大きなスローガンとして掲げられる「公助・共助・自助」という「役割分担」論に関する分析と若干の検討を加えたい。

一 危機管理・災害対策法制の 歴史的展開

1 中央集権・戦時体制期

(1) 罹災救助法制

近代における災害対策法制は、「水火ノ難ニ逢ヒ家屋蕩燼流失シ目下凍餒ニ迫ル者」への食料支給や金銭貸与を定めた県治条例中窮民一時救助規則（一八七一年）にみられる罹災救助法制が先行的に整備されていた。そして、同規則を改正した窮民一時救助規則（一八七五年）と凶歳租税延納規則（一八七七年）を廃止して、国・府県が儲蓄金を設け、非常災害時における農村困窮者への食料・小屋掛料等の支給と共に、地租を補助・貸与する備荒儲蓄法（一八八〇年）が制定された。しかし、同法は、度重なる災害などにより国の儲蓄金が過少となったため廃

止され、府県税等による府県基金を設置する罹災救助基金法が制定された（一八九九年）。罹災救助基金を支出できる費目は、避難所費、食料費、小屋掛費などであり、都市部における給与所得者や商工業者を含めた被災者には原則として現物給付されるが、その基準は、府県会の議決を経て、内務大臣・大蔵大臣の認可を要した。

(2) 市制・町村制と町内会等
他方、地方制度については、明治維新以降さまざまな制度改変を経て、一八八八年に市制・町村制が制定された。その過程で、一八八四年、「本邦古今ノ法規慣例ヲ考究シ並ニ欧州各国ノ法令ヲ募集シ之ヲ取捨折衷」したものと「五人組」制を採用する「町村法案」が起草されたが、内務卿山県有朋により、詳細な理由づけは不明であるが、不採択となった。ただ、国際情勢を背景として、欧米列強への意

識や他の法制度との調和などが重視されていた点にその背景の意図をみるこ
とができる³⁾。ただし、伝染病予防法（一八九七年）では、従来の五人組の如く「隣保相助け相戒めて相互の健全幸福を図るか為」の衛生組合に関する規定があった。

(3) 危機管理法制と関東大震災

近代法体制の整備が進められる中、当時の大きな関心事であった水害に関し、水利組合条例（一八九〇年）により「水害防禦ノ為ニスル堤防浚渫沙防等ノ工事」の一部を実施する水害予防組合、地方ごとの制度的相違を国家的に統一化する消防組規則（一八九四年）により「水火災警戒防禦」にあたる警察組織として消防組などが編成された。また、一八九六年以降、河川法・砂防法・森林法のいわゆる治水三法や災害復旧関係法令のほか、一般作用法として、たとえば、行政執行法（一

九〇〇年）四条に「平時ニ於ケル行政ヲ施スコト能ワザル」緊急時対応の規定があった。

一九二三年九月の関東大震災は、自然災害としてだけではなく、大正デモクラシーの流れなど、政治・経済や社会等さまざまな分野に多大な影響を及ぼしたことは言を俟たない。当時の政府は、直ちに、内閣総理大臣が総裁を務める臨時震災救護事務局を設置し、非常徴発令、「一定ノ地域ニ戒厳令中必要ノ規定ヲ適用スルノ件」、「治安維持ノ為ニスル罰則ニ関スル件」等の勅令により、治安維持と被災者救援を行うと共に、帝都復興審議会官制・帝都復興院官制等により復興へ向けた体制づくりをすすめた。また、「私法上ノ金銭債務ノ支払延期及手形等ノ權利保存行為ノ期間延長ニ関スル件」、「生活必需品ニ関スル暴利取締ノ件」、「震災被害者ニ対スル租税ノ減免等ニ関スル件」、臨時物資供給令等の勅令により、経済的混乱を回避しようとした。さらに、帝都復興については、政府主導により進められ、勅令である「東京府及神奈川県ノ市街地建築物法適用区域内ニ於ケル仮設建築物等ニ関スル件」及び震災復興土地区画整理事業を推進する特別都市計画法制定後、「上から」の復興事業が実施されていった。

(4) 戦時体制の確立と終戦

昭和期に入り、農村経済更正運動や選挙粛正運動、そして戦争拡大の中で、いわば地方団体の財政不足や業務増大を転嫁する形で、町内会等が事実上その末端組織として組み込まれていく。その後、国家総動員法を根拠とする一連の勅令により、戦争遂行を目的とした非常応急・戦災復旧等の戦時体制が確立されていった。その中には、警察組織である消防（本）部・消防署とは別に、消防組の再編成等による民間防空群組織に関する警防団令（一九三九年）があった。また、一九四〇年の部落会町内会等整備要領（内務省訓令）に基づき、「隣保団結ノ精神ニ基キ市町村内住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行」させるため、町内会等が「市町村ノ補助的下部組織」として位置づけられた。また、その下部組織である隣保班が家庭防空隣保組織と統合され、その指導組織として大政翼賛会が位置づけられるなど、戦時体制の中に組み込まれた。一九四三年には、市制・町村制により、法律上、町内会等が市町村の補助的下部機関となった。

2 戦後の民主化・分権化

(1) 町内会等の解散と消防組織法・災害救助法の制定

戦後、部落会町内会等整備要領が廃

止されたが、その理由は、「戦時機関として重要な役割」を担ってきたから、その存続は「地方自治の精神から見て不適当」であって、「地方行政の末端に至る迄、戦時統制機構を一掃し、「民主日本建設の基盤を確固不動」とするためである。そして、日本国憲法及び地方自治法施行と同日、一九四七年政令一五号により、罰則つきでその解散等が強制され、戦後日本の民主化が推進された。また、併せて教育・警察等の地方分権化が進められ、防災体制にとって重要な消防も、その一環として自治体消防の成立と警察組織からの分離独立を内容とする消防組織法が制定された。

他方、同年、罹災救助基金法は、南海地震を契機として、関係機関の相互連絡体制の不備、物価騰貴等に対応するため廃止され、第一回国会で災害救助法が制定された。これにより、平時における国民の最低生活保障は生活保護法によって、非常災害時における罹災者の救助は災害救助法によって行い、両法あいまって国民の生存権保護を図ることとなった。

(2) 災害対策基本法の制定

戦後、多くの災害に見舞われ、個別災害対策関係法が復旧対策を中心に数多く積み重ねられた。そして、伊勢湾台風を契機として、災害対策基本法の

制定に向けた作業が本格的に始まった。ここでは、まず、災害対策関係者に大きな影響を与えたといわれる行政管理庁行政監察局「広域大災害対策の現状とその問題点―台風等災害対策に関する総合監察結果報告―」（一九六〇年）の内容を確認しておきたい。その六頁以下では、戦後、中央集権体制・戦時体制から地方分権制へ向けた大きな改革により、民主的行政機構が整備されたこと、戦前・戦中は「民意の抑圧、官僚主義的弊害」もあったが、「非常災害時に対処する体制」という点では「大きな長所」もあったこと、戦後は国の省庁相互間のセクシヨナリズムや国と地方公共団体との「行政機能のつなぎ目の欠陥」があることが指摘された。そのうえで、「民主主義原理の上にたつて、国民一人ひとりの自衛本能に根ざす自覚」と市町村等の「地方自治の本義に立脚し」、「平時より当該地域において起こりうる災害のあらゆる事態に対処しうる防災計画」により体制を確立すること、また、「大災害が予知せられる場合は、その適当な時点を始期とし、予知しがたい場合は、発生直後より一定期間、一定の地域を限定して、あたかも往年の戒厳令のごとき」ものも一案であるとしている。そして、一九六一年、災害対策基本法は、既存の法制度を残しながら

ら不足を補い、空白を埋め、そして、有機的に関連づけ、体系化・総合性・計画性を図り、防災責任の明確化を意図して制定された。また、「施策における防災上の配慮」として、科学的研究、治山治水などの国土保全や都市の防災構造の改善など（同法八条）、科学的知見に基づく災害の発生予防対策も、同法の支柱の一つとされた。

他方、旧来の町内会等が解体され、伊勢湾台風の際、「末端の組織」が不十分だったため救助活動にも支障が生じ、同様の事態が全国にも及ぶ可能性に対処するため、「特に上からの押しつけではなく、下から盛り上がる住民の自然的な防災組織」が必要とされた。災害対策基本法五条二項では「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」の充実を図ることが市町村の責務であること、また、阪神・淡路大震災後の改正で加えられた同法八条二項一三号では、国・地方公共団体は防災のため、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備を含め、国民の自発的な防災活動の促進に努めなければならないとされている。

二 歴史的展開の意義と課題

1 危機管理・災害対策法制

以上を概括的にみれば、かつての危機管理・災害対策法制は、危機・災害に対する個別領域ごとの組織法制ないしその時々々の法制度が積み重ねられたものであった。また、戦時体制、特に、防空法制は、住民（臣民）の生命・身体等の保護ではなく、戦力の維持・回復、そして、戦争の遂行と国家自体の保護を目的としたものであった。しかし、災害対策基本法は、戦後における地方自治制度のうえに、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する」ことを目的に制定された。他方、窮民一時救助規則は富国強兵政策を実現するための財源確保と治安対策を含むもの、備荒儲蓄法は地租改正を契機として窮迫の度を増した農民に対する「慈悲的懐柔的政策」であり、それに続く罹災救助基金法は、事実上罹災に伴って生ずる防貧策の一環としても位置づけられうる。以上のような罹災者の救援措置は、府県など地方団体が負う義務として実施されるが、その義務は管轄内の罹災者を救助する国家に対する義務であった。それに対し、災害救助法は、日本国憲法二五条を具体化した法制度であり、災害時における国民の生存権を保障する制度へと質的に転換している。

危機管理・災害対策法制の歴史的展開は、具体的には検討課題はあるもの

の、理念型としては、对症下药的制度の寄せ集めから、予防という原因療法を含めたより総合性・計画性の確保へ、集権的な緊急事態法制から分権的・地方自治に根ざした民主的法制へ、そして、災害救助法制における恩恵・治安措置から権利保障としての給付へという性格の変化が認められる。ただし、たとえば、災害対策基本法は、権限行使や各種予防措置については既存個別法により実施することとなるため、果たして総合性を担保しうるか、また、災害救助についても、単なるサービス提供としてではなく、同法の趣旨が実現されているかなど、それぞれの意義が適正に反映されているか、法的側面からの検討が必要である。

2 行政法学における位置づけ

(1) 行政法各論における展開
以上のような危機管理・災害対策法制に関し、伝統的行政法学では、災害復興について特段の記述は認められないが、次のように整理されていた。たとえば、美濃部達吉『日本行政法中巻』（一九二〇年）によれば、まず、警察行政として保安警察の項目の中に「火災、水害、爆発、墜落等人類ノ生命、身体、財産ニ危害ヲ及ボスベキ災厄ノ発生ヲ予防シ、及び其ノ起レル場合ニ成ルベク之ヲ救護スルガ為ニス

ル」「災厄警察」と、また、行政執行法四条に定める手段を「非常災厄ニ際スル応急手段」としていた。ただし、「災厄ノ救護ハ警察作用ヨリハ主トシテ保育行政ニ属スルモノ多シ、其ノ警察ニ属スルハ唯之ガ為ニ命令強制ノ権力ヲ用キル場合ニ限ル」とされていた。その「災厄ノ救護」は、「社会ノ文化ヲ助長シ国民ノ福利ヲ増進スル」保育行政に属し、「救済其他社会的事業」と位置づけられ、その時々々の被災者に対する救援のほか、罹災救助基金の設定が挙げられている。その後、美濃部達吉（震災に由る戒厳令の施行）（一九二三年）の論文では、関東大震災における「戒厳令」は大日本帝国憲法一四条のそれではなく「行政戒厳」であり、戒厳軍の活動内容は警備・救護や営造物の修理などが中心であって、人民の自由を拘束する権限の行使はほとんど無かった旨の認識のもと、人心の鎮静と安心への効果は大きなものがあったとしている。これを受け、戦時体制下の同著『日本行政法下巻』（一九四〇年）では、類型を変更し、警察組織において行政戒厳に関する「非常警察」という項目を新設すると共に、警察行政から「災厄警察」という項目を削除する一方、「保育行政」にかえた「保護及統制の法」における「災厄又は貧窮の救護」を警察行政か

ら切り離れた点は注目される。

戦後、田中二郎『新版行政法下巻』（全訂第二版）（一九八三年）では、美濃部『日本行政法中巻』と同様、防災対策は社会秩序維持の上から重要であるため、保安警察の一類型として扱われ、災害救助法は「災害に際しての救助を目的」としているが警察法の一面を有するとされる。他方、公企業法の中の社会厚生事業法において、「災害救助その他救済事業に関するもの」として、災害対策基本法や災害救助法等を挙げている。

(2) 独自の法領域論

従来、災害対策法制の位置づけは、その目的の積極性と消極性及び行為形式の性格を中心とした視角から区別し、類型化されてきた。このような把握の仕方に対し、災害防止に焦点を当て、災害防止行政は「災害の危険から国民の生命・身体及び財産を護るという目的を達成しようとする行政作用の全体」をいうものであって、「質的に安全かつ快適な生活環境を積極的に配慮するトータルな意味における環境保全行政作用の一環」と理解する見解がある。また、阪神・淡路大震災後、応急対策としての被害者の援助・支援、復旧・復興も社会的・法的に重要な意義を有しているという視点から、これらを総合する「災害行政法」という領

域設定も主張されている。

右に見たとおり、危機管理、とりわけ、災害対策は、災害予防・減災や発災後の応急対応、そして、復旧・復興という災害を契機とした日常パターンとは異なる特殊な作動形式である。このような作用法の側面は、予防・応急対策そして復旧復興のフェーズに応じた規制や給付など活動内容に応じて、警察法、環境法や社会保障法などの個別法領域への依存度が高い。他方、組織・手続法の視角からは、危機・災害というインパクトを基準として領域横断的な組織編成と、具体的な対策の整合性を担保するための計画手法ないし手続きが採用されるという特徴もあり、そこにまた、実態に照らした法的検討課題が登場することになる。

三 災害対策における公助・自助・共助

1 その意味内容の変遷

(1) 三概念の意味内容と登場の背景
二〇〇八年防災基本計画では、国民の防災活動促進について次の記述がある。「いつどこでも起こりうる災害による人的被害、経済被害を軽減し、安全・安心を確保するためには、行政による公助はもとより、個々人の自覚に根ざした自助、身近な地域コミュニテ

ィ等による共助が必要であり、個人や家庭、地域、企業、団体等社会の様々な主体が連携して日常的に減災のための行動と投資を息長く行う国民運動を展開するものとする」。阪神・淡路大震災を契機として、「公助・共助・自助のネットワークとしての地域防災力の向上」という標語のもと、国・自治体による災害対策システムの再構築が唱えられている。その中には、救助等の応急対策とその備えの充実を目的に「自助」と「共助」の重要性が強調される傾向もある。ただし、近年、まちづくり等の領域で、能動的な市民による公共空間の積極的な形成活動が注目され、主体の多元性が議論されるが、その文脈とは異なるところが多い。

この点を検討する前に、これら概念を明確にしておきたい。この三概念を盛り込んだ東京都震災対策条例（二〇〇〇年）前文では、「公助」は行政による災害対策であり、自助は「自らの生命は自らが守る」、共助は「自分たちのまちは自分たちで守る」と表現されている。この共助は、大規模災害が発生した直後に、やむを得ず存在する現実問題としての行政対応の不能・不全がありうることを前提として、地域住民の相互協力や助け合いによりそれを補填する機能に注目したものと思われる。この「共助」という文言は、現

行の農村負債整理組合法（一九三三年）一条・一〇条の「隣保共助」にもみられる。なお、共助について行政法学では、対等あるいは互いに独立した行政機関間における協力、応援や情報提供・共有などを総称するもの（いわゆる職務共助）として扱われているが、ここでの用法とは相違するので注意が必要である。

(2) 最近における意味内容の変化
国による災害対策にかかわる公助・共助・自助論が政策論として登場したものに、たとえば二〇〇二年『防災体制の強化に関する提言』（中央防災会議防災基本計画専門調査会）がある。この提言では、「大規模な災害や様々な形態の災害への対応」について、再点検と「防災体制」強化が必要であり、「住民及び企業の防災・危機管理意識の向上」として、公助・自助に言及しつつ、住民の防災・危機管理行政への寄与・協力、「近隣扶助の意識低下」がみられるから自主防災組織やコミュニティの強化、住民、ボランティア、地域社会を構成する企業自体の地域防災活動への貢献と連携強化も含めた「共助」が必要であるとしている。他方、同年防災白書では、「自助」、「共助」、「公助」の適切な役割分担に基づく防災対策の必要性」があるとして、「我が国経済社会が抱える中期的

課題として、ボランティア、NPO等の活動が未だ限定的であること、公的部門が非効率であることが指摘され、『民間でできることは民間で』『地方でできることは地方で』を原則に、簡素で効率的な政府の構築が求められ、『防災政策についても、このような方針を踏まえ、防災に関わる各主体の役割の再確認と見直しが求められ』とされている。これ以降、公助・共助・自助論は、『公助』機能の縮減と自助・共助機能の拡大を促すスローガンとして用いられることが多くなる。

2 役割分担論と機能補填論の区別

(1) 「自助」と「共助」の具体例
都道府県における震災等の災害対策に関する基本条例では、自助による努力義務項目として、①建築物等の耐震性及び耐火性の確保、②家具の転倒防止、③出火の防止、④初期消火に必要な用具の準備、⑤飲料水及び食糧の確保、⑥避難の経路、場所及び方法の確認などを挙げるところが多い。また、住民の相互協力や主体的な防災・救助活動への参加を超えて、『自主防災組織の責務』として、防災に関する知識の普及や出火防止の徹底、初期消火・救出救助・応急救護・避難など各種訓練の実施や地域内の災害時要援護者の把握及び災害時の支援体制の整備など

を定めるものもある³⁰。これらは、地域防災計画や自治体で実施されてきた施策を条例化したり、今後基本となる長期的な政策を明確にし、その着実な実施を担保するなどの意義は認められる。また、自助にしても、共助にしても、客観的な現状を踏まえた上で、目的論からする効果的な危機・災害時における自主的な機能発揮の必要性・重要性そのものは、一般論として、否定されづらい。しかし、いくつかの点で注意をすべき必要がある。

(2) 役割論と機能論の混同？

最近の自助・共助論では、前記のような「公助の限界」に対応し、その機能欠如を補填するという当初の意味内容とは異なり、構造改革など国内外の一連の変動の中で、防災対策における役割分担論が台頭してきている。一般に、役割とは、一定の社会関係において、ある者が他者との関係でその占める地位に応じて社会的に期待される行動様式を意味する。それゆえ、その主体がいかなる地位にあるのかと、社会的に期待されるものはなにかという価値判断を踏まえ、主体に焦点をおいた役割分担論が成立するはずである。しかし、今日のそれは、『自助』『共助』の重要性を強調するのみであって、主体とされる住民ないし地域コミュニティ・自主防災組織のそもその「役

割」を議論していないきらいがある。本来、危機時・災害時において必要な各種活動・機能のうち、国・自治体が担うべきものは何か、『自助』を下支えする『公助』などその担い方の重層的構成の可否等に関する基底的議論がまず必要である。また、前述の機能補填論と役割分担論の混同などにより、危機感を煽り、自助・自己責任や共助・地域コミュニティの再生が強調され、知らず知らずに、『公助』機能の放棄ないし後退、あるいは負担の転嫁がないかなどの分析と法的検討も必要である。

(3) 三概念に関する基本的問題点

たとえば、自助に関し、日常生活にかかわるリスクを幅広くとらえ、個人にとつてのリスクを質量共に増大させ、自助努力や自己責任の対象であることを所与のものとし、民主的な意思決定を伴わないまま、負担帰属の構造的変更が実質的に行われていないか、検討を要する。なぜなら、不利益の負担が社会的・経済的に弱い立場にある者に集中してしまう問題があるにもかかわらず、単純に自己決定、即、負担・リスクの帰属という論理は、意思決定の条件整備を含め、意思決定者のみに帰属できない別次元の構造的な問題が存在する場合があることを無視しているといわざるを得ないからである。特

に、危機・災害は、通常、社会的・構造的に発生し、個人的対応責任を超えるものであるから、国・自治体の役割が重視され、私人間の処理に完全に委ねることが不可能かつ妥当でなく、市民社会・市場の自律と私的自治の原則は災害対策では比較的大きく修正・制約を受けうる³³。

また、共助の主体として典型的には『地域コミュニティ』やボランティア参加者などが想定されている。そのうち、地域コミュニティの典型とされる町内会等は自然発生的な基礎的集団であるが、自主防災組織という機能的集団の位置づけも併せもつ、あるいは、機能を負わされることが多い。そして、最近、それを行政と『地域』との協働やら連携と表現される。従来の行政法学では、法的な位置づけがないこと、町内会等は地縁組織・基礎的集団であると共に、明治期以降いったんは制度的位置づけを失ったものの、大政翼賛と人民の相互監視等のための機能的集団として再生された後、また、解散という経緯もあって、基礎的集団としての町内会等を議論の対象とすることは極めて少なかった。社会管理機能に着目する視点から、仮に取り扱う場合であっても、町内会等や自主防災組織については、国家行政の末端組織としてではないと留保した上で、『非定型

的行政組織」と位置づけられた⁽³⁴⁾。また、近年のまちづくりや環境訴訟等では、一定地域に居住する住民の基礎的集団ではなく、一定の共通の目的・利害やそれを調整する機能的集団として、地域住民団体や環境団体などが取り上げられている。そこで、災害対策に關し、「共助」という公共的機能の作動・發揮を期待し、何らかの組織編成が仮に必要であるとしても、それは「自主的」に形成されなければならず、行政組織の末端機構や便利な「伸びた手」ではないことは明確に意識され、留意され続けなければならない。

おわりに

最後に、最近における「危機」について言いたい。自治体が対応する危機の例として、自然災害や原子力施設の大規模な事故のような災害、武力攻撃事態又は武力攻撃予測事態のほか、テロや暴動、住民の生活に重大な被害を及ぼす感染症等の蔓延、個人情報流出や情報システム障害、区域内の産業・経済に重大な被害を及ぼす金融機関の破綻などのほか、多くの住民の「不安」や庁舎等における事故、危険動物の逸走等が挙げられることもある。ここにもみられるように、小さきまぎまな「危機」が氾濫している。しかも、

住民の人権・権利保障から自治体行政への信頼確保に至るまで、それらが平面的に列挙されている場合もある。国・自治体による災害・リスク管理は、本来、国民・住民の人権・権利保障を目的とし、科学的合理性により担保されるものでなければならない点にも、留意が必要である。

- (1) 東京市政調査会『自治五十年史 制度編』(一九四〇年・良書普及会) 九〇頁以下。
- (2) 山県有朋「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」国家学会編『明治憲政経済史論』(一九一九年・有斐閣書房) 三七五(三九九)頁。同旨、福島正夫編『日本近代法体制の形成 上巻』(一九八一年・日本評論社) 一九五頁(大島美津子執筆)。
- (3) 林茂香・野村寛編『伝染病予防法注釈』(一九七七年) 六四頁以下。
- (4) 大庭重治・皆木ト一郎『行政執行法同法施行令詳解』(一九〇〇年・榊原書店) 七一頁以下。
- (5) 地方自治研究資料センター編『戦後自治史第一巻』(一九七七年・文生書院) 一頁以下参照。
- (6) 「町内会、部落会の廃止に関する内務次官声明」前注5・八四頁以下。
- (7) 内藤誠夫『災害救助法の解釈』(一九四八年・日本社会事業協会) 一〇頁以下。
- (8) 今井實「災害対策基本法について」『自治研究三七卷一・二八七(九〇)頁(一九八一年) 参照。
- (9) 野田卯一「災害対策基本法―沿革と解説―」(一九六三年・全国防災協会) 一六二頁以下参照。

- (10) 前注9・一八〇頁以下及び三五六頁以下参照。
- (11) 前注9・一七九頁。
- (12) 農林省農林経済局農業災害補償制度史編纂室編『農業災害補償制度史第一巻』(一九六四年・全国農業共済協会) 九三頁以下(小川政亮執筆)。
- (13) 前注12・一七頁以下。
- (14) 井上友一『救済制度要義』(一九〇九年・博文館) 一七三頁以下参照。
- (15) 前注14・一八五頁以下及び一九四頁以下も若干異なるが参照。
- (16) 美濃部達吉『日本行政法中巻』(有斐閣書房) 一四一頁以下参照。
- (17) 前注16・二八三頁以下。
- (18) 前注16・七五七頁以下。
- (19) 美濃部達吉「震災による戒厳令の施行」東京商科大学一橋会編『復興叢書第一輯』(岩波書店) 一頁(九頁及び一五頁以下)。
- (20) 美濃部達吉『日本行政法下巻』(有斐閣) 五五頁。
- (21) 前注20・四六〇頁以下。
- (22) 田中二郎『新版行政法下巻』(全訂第二版) (弘文堂) 七八頁以下。
- (23) 前注22・一四七頁以下。
- (24) 小高剛『行政法各論』(一九八四年・有斐閣) 一六二頁。
- (25) 小高剛「行政作用法における災害法」法時六〇卷二四二頁(四五頁)(一九八八年)。
- (26) 村上武則編『応用行政法』(第二版) (二〇〇一年・有信堂高文社) 四九頁以下(横山信二執筆) 及び桜井昭平編『現代行政法【各論】』(二〇〇一年・八千代出版) 一〇九頁以下(藤巻秀夫執筆)。
- (27) たとえば、亀田弘行監修『総合防災学への道』(二〇〇六年・京都大学学術出版会) 一五頁(岡田憲夫執筆)。
- (28) ここでは現行法上の文言に関する言

及にとどめるが、この「隣保共助」の意味内容について、西村精一『五人組制度新論』(一九三八年・岩波書店) 一七九頁以下は、明確に「五人組の精神」を指摘する。

- (29) たとえば、塩野宏『行政法Ⅲ』(第三版) (二〇〇六年・有斐閣) 四五頁。
- (30) たとえば、静岡県地震対策推進条例(一九九六年)、愛媛県防災対策基本条例(二〇〇六年) 及び岡山県防災対策基本条例(二〇〇八年) がある。
- (31) 戦前・戦中における「危機行政の展開」と町内会等の機能拡大については、阿利莫二「地方制度(法体制崩壊期)」部落会町内会制度」鶴飼信成等編『講座日本近代法発達史2』(一九五八年・勁草書房) 一六三頁(特に一七一頁) 以下参照。
- (32) たとえば、福井康太「リスク志向社会の紛争とコンフリクト・マネジメント」法社会学六九号三八頁以下(二〇〇八年)。
- (33) 室井力「災害と行政法」法時四九巻四号四四頁以下(一九七七年)。
- (34) 遠藤博也『行政法Ⅱ(各論)』(一九七七年・青林書院) 九四頁以下。
- (35) 「埼玉県危機管理指針」(二〇〇九年改正) 一頁。
- (36) 「岐阜県危機管理対応指針」(第四版) (二〇〇五年) 一二頁以下。

付記：なお、本稿は、二〇〇九年度基盤研究(B)課題番号一九三三〇〇七による研究成果の一部である。

(しもやまけんじ・東海大学教授)

